解釋字號	釋字第423號
解釋公布院令	中華民國 86年03月21日
解釋爭點	交通工具污染罰鍰標準之裁罰標準及逾期倍罰規定違憲？
解釋文	行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。行政法院四十八年判字第九六號判例僅係就訴願法及行政訴訟法相關規定，所為之詮釋，與憲法尚無牴觸。 1 空氣污染防制法第二十三條第一項規定：「交通工具排放空氣污染物，應符合排放標準。」同法第四十三條第一項對違反前開規定者，明定其處罰之方式與罰鍰之額度；同條第三項並授權中央主管機關訂定罰鍰標準。交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第五條，僅以當事人接到違規舉發通知書後之「到案時間及到案與否」，為設定裁決罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處罰之違規事實情節，依立法目的所為之合理標準。縱其罰鍰之上限並未逾越法律明定得裁罰之額度，然以到案之時間為標準，提高罰鍰下限之額度，與母法授權之目的未盡相符，且損及法律授權主管機關裁量權之行使。又以秩序罰罰鍰數額倍增之形式而科罰，縱有促使相對人自動繳納罰鍰、避免將來強制執行困擾之考量，惟母法既無規定復未授權，上開標準創設相對人於接到違規通知書起十日內到案接受裁罰及逾期倍增之規定，與法律保留原則亦屬有違，其與本解釋意旨不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿六個月時失其效力。 2
理由書	我國現行行政訴訟制度以撤銷訴訟為主，得提起撤銷訴訟之事項則採概括條款之立法形式，凡人民對於行政處分認為違法或不當致損害其權利或利益者，均得依法提起訴願或行政訴訟。所謂行政處分係指行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行為，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書 1

名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，諸如載明應繳違規罰款數額、繳納方式、逾期倍數增加之字樣，倘以仍有後續處分行為或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。遇有行政機關依據法律製發此類通知書，相對人亦無異議而接受處罰時，猶不認其為行政處分性質，於法理尤屬有悖。行政法院四十八年判字第九六號判例：「訴願法第一條所稱官署之處分，損害人民之權利或利益者，限於現已存在之處分，有直接損害人民權利或利益之情形者，始足當之。如恐將來有損害其權利或利益之行政處分發生，遽提起訴願，預行請求行政救濟，則非法之所許。僅係就訴願法及行政訴訟法相關規定，所為之詮釋，與憲法尚無牴觸。

空氣污染防制法第二十三條第一項規定：「交通工具排放空氣污染物，應符合排放標準。」同法第四十三條第一項對違反前開規定者，明定其處罰之方式與罰鍰之額度；同條第三項並授權中央主管機關訂定罰鍰標準。法律既明定罰鍰之額度，又授權行政機關於該範圍內訂定裁罰標準，其目的當非僅止於單純的法適用功能，而係尊重行政機關專業上判斷之正確性與合理性，就交通工具排放空氣污染物不符排放標準者，視違規情節，依客觀、合理之認定，訂定合目的性之裁罰標準，並可避免於個案裁決時因恣意而產生不公平之結果。主管機關於中華民國八十二年二月十五日修正發布之交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第五條，僅以當事人接到違規舉發通知書後之「到案時間及到案與否」，為設定裁決罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處罰之違規事實情節，依立法目的所為之合理標準。縱其罰鍰之上限並未逾越法律明定得裁罰之額度，然以到案之時間為標準，提高罰鍰下限之額度，與母法授權之目的未盡相符，且損及法律授權主管機關裁量權之行使。又以秩序罰罰鍰數額倍增之形式而科罰，縱有促使相對人自動繳納罰鍰、避免將來強制執行困擾之考量，惟母法既無規定復未授權，上開標準創設相對人於接到違規通知書起十日內到案接受裁罰及逾期倍增之規定，與法律保留原則亦屬有違，其與本解釋意旨不符部分，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿六個月時失其效力。 2

大法官會議主席　院　長　施啟揚

大法官　翁岳生　劉鐵錚　吳　庚　王和雄

王澤鑑　林永謀　施文森　城仲模

孫森焱　陳計男　曾華松　董翔飛
楊慧英　戴東雄　蘇俊雄

意見書、抄本等文件

協同意見書及部分不同意見書　　（大法官：孫森焱）

協同意見書：

本解釋文第一段說明行政處分之實質上意義，不因形式上稱謂如何而有異。其末則稱行政法院四十八年判字第九六號判例僅就訴願法及行政訴訟法相關規定而為詮釋，與憲法尚無牴觸。按行政法院判例對於行政處分意義之詮釋，非自今日始。民國五十九年十二月二十三日訴願法雖增訂第二條，就行政處分之意義有所規定，惟行政法院先後作成之判例，就此已有述及，其內容與條文之規定相互呼應，尚無窒礙難行之處。至於訴願法修正草案第三條擬擴張行政處分之範圍及於「中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施」，其相對人為可得確定者，或有關公物之設定等事項，則須俟修正公布後方發生效力。除現行訴願法第二條關於行政處分之規定有牴觸憲法之情形外，不得以修正草案所擬條文指判例意旨為違憲，不待贅言。茲述其理由如次：

一、現行訴願法第二條規定於增訂前，行政法院判例對於行政處分已有明確之定義
現行訴願法第二條第一項規定：「本法所稱行政處分謂中央或地方機關基於職權，就特定之具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為。」此項規定增訂前，行政法院所著判例對於行政處分作成之定義，係依第一條之規定：「人民因中央或地方官署之違法或不當處分，致損害其權利或利益者，得提起訴願」引申，故須中央或地方官署所為「違法」或「不當」之處分，致「權利」或「利益」受損害之人民，始得對之提起訴願。惟行政法院四十七年裁字第三九號判例謂：「提起訴願或行政訴訟，僅得對於中央或地方官署之行政處分為之。所謂官署，乃就一定之事務有決定並表示國家意思於外部之權限之國家機關。所謂行政處分，則指發生公法上效果之官署單方行政行為而言。凡屬官署，對外必有得行處分之權能。」對於行政處分之意義已有較明晰之敘述。四十九年判字第九〇號判例則謂：「所謂行政處分係指官署對人民所為之單方行政行為而發生具體的法律上效果者而言。」於此表達「具體」之意義，當係指於特定之具體案件發生法律上效果而言。五十年判字第四三號判例云「所謂處分係指中央或地方官署就具體事件單方所為之公法的行為而言。應以能發生一定之公法上效果為其要件。」此項說明與現行訴願法第二條第一項規定殆無不同。又五十三年判字第一一九號判例意旨略稱：「非本於行政權就特定事件對原告為何種具體之處置，自不得認為行政處分。」並謂處分有積極之行政處分及消極之行政處分。五十二年判字第一七三號判例亦認為對於消極的行政處分得提起訴願。另有五十六年判字第九七號等判例亦同此意旨。綜上以觀，現行訴願法第二條第一項規定行政處分之意義，與判例詮釋者，若合符

節。本件解釋文開宗明義曰：「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分」，亦在闡釋現行訴願法第二條第一項規定行政處分之意義。

二、是否屬於行政處分依實質要件認定之
行政法院二十六年判字第五四號判例謂：「行政官署之處分書在現行法令原無一定形式之限制。」延至四十六年判字第六六號判例仍謂：「處分書在現行法令，原無一定形式之限制，凡文書足以表示處分之意思者，即屬處分書。」五十二年判字第一七三號判例謂：「此項通知，實質上即屬駁回原告登記之聲請，應屬消極的行政處分。」以上均係說明應就行政行為之實質，審認行政處分之存在，不因其用語，名稱或記載形式而有異。是行政法院判例初未堅稱以文書之形式要件為審認行政處分之依據。

三、行政法院四十八年判字第九六號判例並未限縮行政處分之法定意義
行政法院四十八年判字第九六號判例謂行政處分「限於現已存在之處分，有直接損害人民權利或利益之情形者，始足當之。」係專指訴願法第一條所稱官署之處分，損害人民之權利或利益之情形而言，特別說明「如恐將來有損害其權利或利益之行政處分發生，遽提起訴願，預行請求行政救濟，則非法之所許。」本件解釋文亦謂「凡行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律效果之單方行政行為皆屬行俘處分」，並未擴張行政處分之意義及於將來有損害人民權利或利益之虞者亦屬之。可見判例意旨並未將訴願法第二條所定行政處分之意義為限縮解釋。按判例係法院就具體訴訟事件涉及之法律問題釋示實務上見解，四十八年判字第九六號判例就行政處分之特定要件表示行政法院所持見解，對於訴訟未涉及之其他要件並非概予摒棄不採。判例構成之法律體系，係由整體多數之判例逐一建構而成。前後判例如見解矛盾，係發生變更判例問題，並不當然發生違背憲法之爭議。何況本件判例亦無此類矛盾情形，本解釋文認上開九六號判例與憲法尚無牴觸，自值贊同。

部分不同意見書：

一、本解釋文第一段中間謂：「若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。」遽觀之，依上開協同意見所述，似無不合。
惟深思之，其中存有蹊蹺，亟待澄清：
（一）依引發本件解釋之事實以觀，解釋文所謂行政機關之通知書係指台北市政府環境保護局（簡稱台北市環保局）認聲請人違反空氣污染防制法第二十三條第一項規定，告知舉發之事實。其中載明：「接到本通知單後十日內到案接受裁決處罰（逾期加重處分）。」注意事項復表明「本通知書不得作為訴願之依據。」被舉發人「逾期不到案者逕行裁決。」在在說明此項通知書僅告

知聲請人屆期應到案接受裁決，其性質屬於觀念通知。台北市環保局嗣後所為之裁決，發生處罰（或不罰）之法律效果者，始屬行政處分。

（二）本件解釋文所以認為上開通知書具有行政處分之性質，無非以該文書載明應繳違規罰款數額、繳納方式、逾期倍數增加之字樣為論據。惟查通知單係記載（以機器腳踏車為例）排放空氣污染物超過排放標準者，罰鍰上限為新台幣（下同）陸仟元，下限壹仟伍佰元。違規人到案接受裁決之日期在通知書送達之日起十日內者，依下限罰鍰處罰。逾十日未滿三十日者，依下限罰鍰兩倍處罰。逾三十日者，依上限處罰。並載明郵政劃撥帳號，以供繳納罰鍰之用。既載明「到案接受裁決」，即係表示應繳罰鍰須俟裁決而後確定。縱違規人於通知書送達之日起十日內，自行按罰鍰之下限繳納，主管機關仍須開立處分書，始屬完成法定程序，不因違規人是否到案而有異。繳納方式採用郵政劃撥，乃所以謀違規人與裁罰機關兩便。為此，主管機關尚須製作處分書送達，以符程序，尤足證明主管機關之裁決始屬行政處分。焉有因採便民措施之故，通知書之性質一變而為行政處分之理？

（三）通知書告知逾一定期間到案接受裁決者，將受倍增罰鍰，係促使違規人如期接受裁決，非謂所課罰鍰金額業已裁決確定。故受通知人如認舉發不實，當然得據理力爭。台北市環保局受理人民就通知書提起異議而有理由之情形，殆裁決不予處分；無理由者，自收到異議之日起停止到案期間之進行，俟告知處理異議情形後繼續計算。在裁決以前，應就異議是否有理為調查等情，業經行政院環境保護署（簡稱環保署）函復在案。多數通過之解釋文謂若視通知書為非行政處分，自屬違憲。解釋理由書則云該通知書如載明應繳違規罰款數額、繳納方式、逾期倍數增加之字樣，則視其為非行政處分，即與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨有違云云，對於通知書記載受通知人應到案接受裁決之意旨，究竟發生如何法律上效果，未詳加推敲，僅摭拾其中數段片語，即認為行政處分，實難以昭折服。

（四）通知書記載之事項甚為明確，其意義及效力如何？不難一一覆按。

行政法院認定其性質係為告發行政行為而通知違規之事實，屬於觀念通知。本解釋文則否認此項認定，謂係已對外發生效力之行政處分。則本解釋文此部分皆究係宣告法律違憲，抑或指摘行政法院之判決認定事實有誤而違憲？殊滋疑義。如屬前者，則該違憲之法律何在？如屬後者，大法官會議豈非成為行政法院之上級審？亦屬可議。

（五）解釋理由謂：「遇有行政機關依據法律製發此類通知書，相對人亦無異議而接受處罰時，猶不認其為行政處分性質，於法理尤屬有悖」，所謂依據法律製發通知書之情形，似指道路交通管理處罰條例第九條規定之類而言。按同條第一項規定：「本條例所定罰鍰之處罰，行為人接獲違反道路交通管理事件通知單後，應於十五日內，到達指定處所聽候裁決。但行為人認為舉發之事實與違規情形相符者，得不經裁決，逕依各該條款罰鍰最低額，自動向指定之處所繳納結案。」查行為人既認舉發屬實，自動按應課罰鍰之最低額繳納，自無爭議存在，即不發生如何請求救濟之問題。此種情形，該通知書是否屬於行政處分，對於行為

人已無何意義。至空氣污染防制法並無類似規定，然則舉發違反空氣污染防制法事件所為之通知，是否即無本解釋文之適用？抑有進者，本件爭議之所以發生，係因若視通知書為非行政處分，本解釋文謂「自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。」是為被舉發人保障行政救濟之途徑為目的。乃竟援引無爭議之法律規定為法理，用於須以憲法所定訴願及訴訟權保障之案例，其庸有當乎？實不言可喻。
（六）如認通知書之送達為行政機關所為行政處分，不惟不能保障被舉發人之訴願及訴訟權，且混淆法律設計之救濟程序，違反程序保障之意旨，理由如左：

1 如認通知書為行政處分，則被舉發人當得對之提起訴願及行政訴訟，此亦為本解釋文所欲保障之人民訴願及訴訟權。設其救濟途徑已窮而應受處罰，為確定處分之通知書僅記載罰鍰之上限及下限，應繳罰鍰金額並未確定，敢問違規人如何繳納？
2 被舉發人如果對於通知書置之不理，本解釋文謂不因行政機關仍有後續處分行為，亦應視其為行政處分（解釋文以否定語句敘述），則如行政機關於逾三十日後裁決課以上限罰鍰，通知書與裁決書將形成雙重處分。不寧唯是，第一次行政處分因逾三十日提起訴願之期限而確定，則對於第二次行政處分又有何救濟之實益？然則被舉發人之訴願及訴訟權果因本解釋文而獲保障？
3 若通知書之製作為行政處分，則如被舉發人對之提起異議，究係循訴願程序為之，抑仍應由主管機關於調查後為處罰或不處罰之裁決？通知書記載應到案接受裁決處罰，又作何解釋？此程序之混淆，影響被舉發人程序正義之保障，豈可視若無睹。
4 如謂主管機關所為舉發之通知為行政處分，則環保署所欲避免「稽查人員兼裁罰人員」之弊病不惟無從避免，且裁罰機關不待告知被舉發人，即逕行裁罰，使其措手不及，剝奪辯明之機會。又云何「程序正義」？

二、本解釋文第二段指交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第五條規定「簡稱罰鍰標準第五條）僅以當事人接到違規舉發通知書後之「到案時間及到案與否」，為設定裁決罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處罰之違規事實情節，依立法目的所為之合理標準。並以到案之時間為標準，提高罰鍰下限之額度，與母法授權之目的未盡相符，且損及法律授權主管機關裁量權之行使，以秩序罰罰鍰數額倍增之形式而科罰，與法律保留之原則亦屬有違云云，宣告上開規定應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿六個月時失其效力。此項論斷有不能信服之處，理由如次：
（一）綜合本解釋文第一段及第二段全文以觀，若主管機關以通知書告知違規人違反空氣污染防制法之規定而應受處罰，載明處罰標準第五條逾期倍增罰鍰之規定及繳納方式，即屬行政處分。惟查上開罰鍰之計算係自下限始，如果應繳罰鍰金額未經裁決確定，違規人已無從據此繳納，業如前述部分不同意見書、一、（六）、１。倘處罰標準第五條一旦失其效力，則記載之罰鍰祇有下限及上限，至主管機關如何裁量罰鍰金額而課之，已毫無標準可循。違規人又如何憑此通知書繳納罰鍰？此際違規人願依下限繳納亦不可得，是否必俟到案接受裁決而後可？如果裁罰機關

未待到案，逕行裁罰，則罰鍰金額如何衡量？亦失其準繩。自實務運用言，本解釋文將陷違規人及裁罰機關於兩難之窘境，遑論其他。（二）解釋理由謂：依空氣污染防制法第二十三條第一項、第四十三條第一項及第三項規定，法律既明定罰鍰之額度，又授權行政機關於該範圍內訂定裁罰標準，其目的乃尊重行政機關之專業上判斷，就交通工具排放空氣污染物不符排放標準者，視違規情節，依客觀、合理之認定，訂定合目的性之裁罰標準，並可避免於個案裁決時因恣意而產生不公平之結果云云。此項見解固堪贊同，然則中央主管機關訂定裁罰標準，苟達客觀、合理之程度，使執法人員於受理個案之裁決時，不致有畸輕畸重之情形，即不能謂違背法律保留之原則。按空氣污染防制法第四十三條第一項既明定違反同法第二十三條第一項規定者處以新台幣（下同）一千五百元以上六萬元以下罰鍰，同條第三項復授權中央主管機關會同交通部定罰鍰標準。蓋交通工具有汽車、火車、船舶、航空器及其他水上動力機具。汽車復包括機器腳踏車、小型車及大型車。各該交通工具排放空氣污染物之數量不同，違規情節有異，而法律規定罰鍰金額之下限及上限為一千五百元及六萬元，差距甚大，再加機動車輛由於數量龐大，約有一千五百萬輛，對於違規之處罰，為避免執法人員之裁量，孰輕孰重，中央主管機關訂定之罰鍰標準須鉅細靡遺。每種汽車之違規處罰案件，對於違規人行為後之態度亦屬重要考量因素（參照社會秩序維護法第二十八條第十款）。罰鍰標準第五條規定以違規人到案接受裁決有所延宕，倍增其罰鍰至上限，係斟酌「行為後之態度」所訂，難認與母法授權之目的有違。

（三）秩序罰乃為維持行政上之秩序，達成國家行政之目的，對違反行政上義務者所科之制裁（吳庚大法官著行政法之理論與實用三六九頁）。對於違反空氣污染防制法第二十三條第一項規定之行為人處以罰鍰，其目的在維護空氣品質，防制空氣污染。如果受處罰者延不繳納，依同法第四十九條第一項規定，須由裁罰機關移送法院強制執行。學者主張行政罰有執行時效之限制。我國法制似可類推適用社會秩序維護法之有關規定（吳庚大法官前揭書三八五頁）。果爾，罰鍰之執行時效不過三個月（參看社會秩序維護法第三十二條第一項規定），一晃即逝。處罰標準第五條，為促使違規人自動到案接受裁決、繳納罰鍰，維持行政秩序，以到案期間延宕為理由，倍增罰鍰數額，乃基於貫徹維護空氣品質，防制污染空氣之立法目的，依法律之授權所訂，不能謂逾越授權範圍而應失效。

（四）依環保署函復資料以觀，國內機動車輛計約一千五百萬輛，如違規人多數延未繳納罰鍰，必須於執行時效完成前移請法院強制執行，為小額罰鍰之強制執行而須動員裁罰機關及法院強制執行人員暨設備，其執行成本是否符合經濟效用是一事，執行人員向眾多違規人一一追繳罰鍰之形象，難免造成人民對政府之疏離感，甚至引發民怨（過去由法院強制執行農田水利會會費之殷鑑不遠），究顯人民不遵守法律之觀念，對於推行法治之努力，將嚴重遭受挫折。本件解釋理由謂：處罰標準第五條之規定（縱）有促使違規人自動繳納罰鍰，避免將來強制執行困擾之考量云云，若設此規定之意旨果有此用意，並可達成預期之效果。豈非法律所以授權訂定處罰標準之目的所在？又何能謂處罰標準

第五條規定逾越授權範圍？
（五）環保局函復：經計算汽車之污染源排放量，機車每年排放一八點二五公斤，小型車為機車排放量之一點六三倍，大型車為機車排放量之四點五倍，則處罰標準規定罰鍰下限，機器腳踏車為一千五百元，小型車為三千元，大型車為五千元，當亦慮及違規情節所做客觀、合理之標準，本解釋文謂「並非根據受處罰之違規事實情節，依立法目的所為之合理標準」，然則除以排放逾量為處罰「下限」之衡量因素外，通常情形尚有何其他因素應予考慮？解釋理由書並未提及，竟以之為宣告處罰標準第五條失效之理由之一，亦欠允妥。
（六）若云以「到案之時間為標準，提高罰鍰下限之額度，損及法律授權主管機關裁量權之行使」，則係主管機關於受理具體案件斟酌各種不同情節，於下限至上限之間，得公平裁量罰鍰金額之問題。關此，非不得促請中央主管機關就該規定為適當之修正，以便於具體案件，得就各別情形，妥當裁量罰鍰之額度。茲竟宣告其定期失效，則如何另訂標準？是否不得以延宕到案期間為由，增加罰鍰金額，促使違規人自動繳納罰鍰？亦屬費解。
基上理由，爰提出協同意見書及部分不同意見書如上。

部分不同意見書：　　（大法官：陳計男)

本件關於「若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符」部分，應否作成解釋，本席認有商榷之處，爰提出部分不同意見書如下：

一、由程序方面言，本件聲請人係以行政法院八十四年度判字第二〇九五號判決及其所適用之同院四十八年判字第九六號判例暨所適用空氣污染物罰鍰標準第五條規定發生牴觸憲法疑義，聲請解釋。多數大法官意見，以台北市政府環境保護局衛生稽查大隊所發交通工具違反空氣污染防制案件通知書（以下簡稱通知書），應屬行政處分。行政法院認其非行政處分，適用同院四十八年判字第九六號判例自有未合，而於解釋文指出「若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符」云云，惟查行政法院對於行政機關所為行政行為是否屬於行政處分，並不以其用語、形式等為其判斷標準，觀同院二十六年判字第五四號、四十六年判字第六六號判例即明。行政機關之行政行為是否屬於行政處分，係行政法院認定事實問題，既不涉及違反憲法及法律之疑義，又非聲請人聲請之事項，殊無作成解釋之必要。

二、次就本件涉及之通知書實體性質言：按行政訴訟之訴訟標的

為中央或地方機關所為損害人民權利之行政處分，此觀行政訴訟法第一條規定自明。所謂行政處分係指中央或地方機關基於職權，就特定之具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為（參照訴願法第二條第一項規定）。茲所稱中央或地方機關係指依法組織之國家機關，就一定行政事務有決定並對外表示國家意思之權限者而言。關於違反空氣污染防制法所定行為之處罰，依同法第四十八條規定：本法所定之處罰，除本法另有規定外，在中央由行政院環境保護署為之；在省由環境保護處為之；在直轄市由環境保護局為之；在縣（市）由縣（市）政府為之。又依同法施行細則第三十一條規定，各級主管機關得視交通工具排放空氣污染物管制工作之實際需要，組成聯合稽查小組，施行檢查及舉發。足見衛生稽查大隊係為交通工具排放空氣污染物管制工作之需要，設立之主管機關內部稽查單位，其職務乃在檢查及舉發，並未授與處罰之權。再觀本件據以聲請解釋且為多數大法官認定為行政處分書之「通知書」，係由稽查大隊所製發，並註明其為「舉發」單位。復於注意事項欄中註明（1） 本通知書不得作為訴願之依據；（2)請於接到副本通知書後迅即改善，依上開應到時間處所，帶本通知書接受處理並接受舉發，逾期不到案者，逕行裁決，並送法院強制執行，另機動車輛送公路監理機關停止辦理車輛異動；（3） 請參閱背面繳款說明。另載明舉發違規車輛種類、違規時間、違規地點及違反事實等項。可知該通知書對於被通知人僅生到案接受處理及舉發之效果。如其到案接受處理，而被認有正當理由者，自可不必舉發而受處罰，如認無正當理由，自仍應被舉發而受處罰之裁決，其不到案者，則逕予舉發裁決處罰。觀「汽車排放空氣污染物稽查作業要點八動態檢查之交通工具違反空氣污染防制法案件通知單、處分書之送達地點方式及應注意事項（四）使用人或所有人如期到案者，當場裁決開具處分書，逾期不到案逕行裁決者，其處分書以雙掛號郵件寄使用人或所有人」至為顯然。處分書（裁決）並以主管機關首長（台北市係由台北市環境保護局局長）名義為之（註一），其內容除記載違反事實外，復載明所違反法條及處分條文，暨處分內容（即處罰鍰若干元、吊扣牌照或其他處分。本件聲請案則載明罰鍰新台幣一千五百元）。足見通知書與處分書（裁決）有別，前者既非行政機關所為，且無處分之具體內容，並未生公法上法律效果者，自難認係行政處分，即無對提起訴願之餘地。多數大法官復以該通知單背面印有排放空氣污染物排放標準，其罰鍰標準如下表，機車十日內到案接受裁決處罰者新台幣一千五百元，逾十日到案接受裁決處罰者二千元，逾三十日到案接受裁決處罰者六千元，並載有多多利用郵政劃撥帳戶，而認通知書之送達，已發生處分之效果，即依到案接受處罰日數之不同，而受不同之處罰效果云云。姑不論主管機關會同交通部依同法第四十三條第三項所訂罰鍰標準，依不同之到案日數，訂定不同之處罰標準是否有違母法（本解釋文第二段已宣告其違憲），且係宣示依不同到案受罰日數，作不同處罰之下限標準，並非因該通知書之送達所生之法效果，僅係主管機關裁罰之標準，尚須主管機關依此標準裁罰後，始發生受罰之效果。上開通知書背面記載該處罰標準，雖據主管機關人員稱係裁罰之唯一標準，然此至多僅得解為係促使被通知人早日到案接受處理之警示性通知而已，亦難據此認通

知書即為行政處分。矧依環保署八十六年一月二十九日提出之說明「三」及其後提出之說明資料「參答」，所謂到案接受裁罰，包括被通知人親自或委託他人到案，或以劃撥款項到案或郵寄支票到案等情形，且到案後，須先開具處分書，再繳（解）款開具收據，並不以先繳罰鍰為必要。足見其係依處分書而繳款，益難認通知書係行政處分書之性質。至本件聲請人謂不繳款不付予處分書云云，不論是否真實，縱令屬實，亦屬執法者之執行有無違法偏差問題，要與通知書之性質無關。又通知書性質上非行政處分已如上述，則通知書記載「本通知書不得作為訴願之依據」，乃屬當然，其所以記載，或在告知被通知人應依規定到案陳述，得逕行請求付予處分書，尚未達依行政爭訟程序救濟階段而已，並非禁止被通知人行使行政救濟之權利，被通知人於收受處分書後，非不得於法定不變期間內提起訴願。若謂通知書係行政處分而得對之提起行政訴訟，則其後所為裁決處分之性質如何？必成問題，係一事二罰（通知書一罰、裁決書又一罰）？抑通知書為行政處分，而裁決處分係事實通知性質？至謂通知書背面已載有裁罰標準，又註明利用劃撥帳戶繳納罰鍰，顯已發生裁罰效果云云，查其規定僅在方便違規人民自願預依下限標準繳納罰款，人民劃撥繳款後，主管機關承辦人（非稽查人員）尚須依該標準開具處分書、收據，送違規者收受並取據後，始將所繳之款交由會計單位轉帳入庫結案。由其過程亦可知發生處罰之效果者，端在裁罰之處分書，被通知人是否依通知以繳款受罰，到案接受舉發，仍任其自由。尤難以受通知人無異議而受處罰時，遽謂其為行政處分，使通知書因受通知人之自動繳款受罰與否，而異其性質，是本案通知書並非行政處分實毋庸疑，則本院對與據以聲請案件無關之事項，作成解釋，難謂適當。

相關法令

- 憲法第23條(36.01.01)
- 訴願法第1條、第2條(84.01.16)
- 行政訴訟法第1條(64.12.12)
- 空氣污染防制法第23條第1項、第43條（81.2.1.修正公布）(81.02.01)

交通工具排放空氣污染物罰鍰標準（82.2.15.修正發布）(82.02.15)

- 行政法院48年判字第96號判例

相關文件

抄徐0紹聲請書

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項說明如左。

一、聲請解釋憲法之目的：

（一）為行政法院八十四年度判字第二〇九五號判決及其所適用之行政法院四十八年判字第九六號判例暨該判決所適用空氣污染

物罰鍰標準第五條規定發生牴觸憲法疑義，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項規定，聲請解釋憲法事。

（二）為求人民在憲法上所擁有之基本人權如憲法第七條之平等權、第八條之人身自由、第十五條之財產權以及第十六條之訴願及訴訟權獲得具體之保障，並具體落實憲法第二十三條法律保留原則(Prinzipdes Gesetzesvorbehalt)、比例原則（Die Verha:ltnisma:ssigk-eit）以求達致憲法人性尊嚴（Menschenwu:rde）之實踐，使人民有尊嚴的生活。

（三）為求我國行政法學與行政實務長遠前瞻之發展。

二、爭議之性質與經過及涉及憲法條文：

（一）聲請人徐0紹所有之重機車（車號FGZ-000）於民國八十三年十月十七日十時二十五分由聲請人之兄徐0懷駕駛，經臺北市政府環境保護局所屬衛生稽查大隊於臺北市和平西路二段一百零二號前檢驗結果，違反空氣污染防制法，並當場由該行政機關告發（告發單統一編號 D.No.603759，北市環稽三中字第831017號）（證據一)。此一告發單係課予人民到案接受裁決之義務，已限制人民行動自由，其性質已為行政處分。且其限制人民行動自由，係限制人民憲法第八條所保障之人身自由，依憲法第八條第一項後段之規定「非依法定程序之處罰得拒絕之」，同時憲法第二十三條亦規定「人民之自由權利除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。惟此一告發單限制人民人身行動自由之依據，僅為空氣污染物罰鍰標準，乃為一紙行政命令，既非「法定程序」非「法律」「所為之必要」限制，故此一罰鍰標準已有違法違憲之實。

又，告發單之「注意事項欄」之一規定「本通知書不得作為訴願之依據」。復因行政法院八十四年度判字第二〇九五號判決（證物二）理由書中及其所適用之行政法院四十八年判字第九十六號判例，認定此一通知書之性質為觀念通知。行政機關此等行政行為及行政法院此等判決及判例，有違憲法第八條保障人民之人身自由、第十六條保障人民之提起訴願及行政訴訟之基本人權，應屬違憲。

（二）告發單之背後規定：逾越十日到案接受裁決處罰之罰鍰，為十日內接受裁決處罰之雙倍；逾越三十日接受裁決處罰者，為

十日內接受裁決處罰者之四倍。此一規定係依據空氣污染物罰鍰標準第五條之明文，強制人民到案接受裁決處罰之義務，除如前述，已限制人民人身行動自由而為違反憲法第八條之規範意旨外，人民如不於規定期限內到案繳納罰款，將受到兩倍或四倍於期限內接受裁決之金錢上之不利益。此標準所課予人民上述種種不利益，已為行政法院判決所承認，「為母法所無」。

然行政法院既已承認此為人民公法上之義務，此一義務並非空氣污染防制法所為之限制。同理，此一造成人民財產上不利益之行為，既無法律之規定，不符合憲法第二十三條之規範意旨，違反憲法第十五條保障人民財產權之規定，應屬違憲。

由此亦可見，行政法院認定此告發單係課予人民公法上義務，已發生公法上法律關係之變動，增加人民到案之勞力時間費用負擔，以及未於期限繳納之不利益，依據訴願法第二條之規定應為行政處分。行政法院之判決至此前後矛盾，有違判決明確性之要求，阻礙人民之訴訟權，違反憲法第十六條保障人民訴願及行政訴訟之基本權。

又該標準行政法院既認為係課予人民義務且為母法所無，則依據中央法規標準法第五條及憲法第二十三條之規定，有關人民之義務，限制人民於憲法保障之權利，應以法律定之，從而，此一標準即為違反中央法規標準法並已違反憲法第二十三條法律保留原則（ Prinzip des Gesetzesvorbehalt）之要求。至此，行政法院之見解又再一次前後矛盾，認為此一標準所造成之結果，「要無逸出母法之規定」？如此對法的安定性之重大傷害，人民對法律及法院的功能將不再信賴，則憲政體制如何維持呢？

（三）有關舉證責任，聲請人之兄於接獲所謂告發通知單後，即前往接受裁決處罰，不料臺北市衛生稽查大隊（臺北市西寧南路四號三樓)之辦事人員，竟要求先行繳款，後製作處分書。此一行為為行政程序上之明顯重大之瑕疵，應屬違法無效之行政行為。並且亦不符合前述憲法第八條之規範意旨（非依法定程序之處罰得拒絕之）。此舉並為行政法院所承認有「本末倒置之違法」。聲請人之兄徐0懷於繳納新臺幣一千五百元罰鍰之後方接獲臺北市政府環境保護局交通工具違反空氣污染防制法處分書（機字第 E017537 號）（證據三）。訴願、再訴願機關及行政法院皆不察，行政法院甚至僅僅以罰款收據上載有原處分字號及罰鍰金額，推翻聲請人之主張，稍嫌速斷。聲請人所主張之事實，凡接受過交通工具違反空氣污染防制法案件裁決處分者，皆

可知悉，應為眾所周知之事實，無待舉證。更何況該具有處分性質之告發單背後規定之四已有明文為：「請多利用郵政劃撥帳戶〇１〇５７２５８衛生稽查大隊（劃撥繳款時免附本通知單，請將統一編號、車牌號碼、違規時間詳填於劃撥存款單背面通信欄以利查結）」，如果非事先繳款後給予處分書，何來此種勸誘指導之規定？若人民果真依其規定，先郵政劃撥行政罰鍰之金額，則後續送達之行政處分書之法律效果為何？是「具有觀念通知性質之行政處分」嗎？這樣能再辯解說是該告發單僅為觀念通知嗎？沒有行政處分的觀念通知的單據，能作為侵害人民財產權的行政罰鍰的依據嗎？

行政法院卻依「民事訴訟法」之舉證責任分配之原則，要求聲請人舉證證明行政機關（衛生稽查大隊）在處分程序上的重大明顯違法之瑕疵。此舉足以證明，行政法院不了解行政執行的方法，以及先行繳款程序的實際內涵，脫離社會常態，故步自封，卻猶然不知。並忘卻行政訴訟舉證之責任，應先由行政法院依職權調查證據原則，調查證據後不能獲得心證前，方得依平等之舉證責任分配原則，要求當事人舉證。行政法院在證據十分充足的情況下（前述先行繳款程序之罰鍰郵政劃撥要求），卻仍要求聲請人舉證，除顯示行政法院之無能外，並造成人民與行政機關攻擊防禦之基準點不平等（即學理上所稱武器不平等），有違憲法第七條保障人民平等權之意旨。同理，聲請人主張其兄徐０懷於接受所謂告發通知單後，並隨即至同一地點附近之後里車業有限公司檢驗（臺北市和平西路一段）結果並無違規之事實。惟行政法院卻認為「系爭機車於該車業公司檢測時有關排放狀況與被告稽查大隊人員檢測時是否相同，依舉證責任分配原則應由原告負舉證之責」，而要求本件聲請人舉證。此等判決理由亦有違憲法第七條保障人民平等權之意旨，應屬違憲。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案之見解

（一）現行訴願法第二條對行政處分之定義為「中央或地方機關基於職權，就特定之具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為」。此為立法定義，不容行政機關或司法機關作毫無基礎、曲解立法文義、並不利益人民之解釋。上述行政機關及行政法院以行政法院四十八年判字第九十六號判例，而認為「處分限於現已存在，有直接損害人民權利或利益之情形者，始足當之。如恐將來有損害其權利或利益之行政處分發生，遽即提起訴願，預行請

求行政救濟，即非法所許可」，因而解釋該「具有處分性質的告發單」為不發生法律效果之單純觀念通知。此一舉動，不當且不合乎保障人民、維護行政公益原則、形成人民對法律對司法對行政應有之信賴等法安定性之目的，違法限縮訴願法第二條對行政處分立法定義。

暫且先不非議四十八年所形成之判例至今訴願法已經歷三次修正，時代巨輪與社會發展不會停留在「民國四十八年」，行政機關與行政法院竟然抱殘守缺，以威權統治時代的行政法院判例作為決斷，而非以人民的權利保障作為基礎，可謂「法不與時轉」「治不與事宜」。

次查訴願法所定義之行政處分，並非僅指現時存在於人民權利義務關係變動者，方為處分之概念，亦包括即將發生之變動者。否則如附期限之行政處分，能說是現時未存在人民權義變動，必須等到期限屆至，發生處分的效力，才能提起行政救濟嗎？顯然這不是訴願法保障人民憲法上基本權利的目的。從而可見，行政法院所引用之四十八年判例有違訴願法第二條之立法意旨，並違反憲法第十六條保障人民訴願及行政訴訟之權。

以美國為例，在美國提起訴訟雖有 standing,mootness 等作為限制，但任何行政行為皆可救濟，不單單只是像我國受戰前日本及德國威權統治支配行政法學之影響，限制人民訴願權僅止於行政處分而已。更何況日本及德國在戰後行政法學思想已大為丕變（關於戰後行政訴訟之發展，可參閱，蔡志方，行政法學與行政救濟，民八十二年，頁九九至二四二）。日本現行制度也有對將來之事務，提起預防訴訟者。可見我國行政實務甚且抱持「現時存在直接損害人民權利之行政處分者」方得提起行政救濟，落後他國數十年。近來行政訴訟法修正草案，猶仍抱殘守缺，不能不說是一種遺憾。

（二）本件聲請人所接獲之告發單，如前述爭議事實所明，既係課予人民予到案接受裁決之義務，限制人身自由，且如不於期限內接受裁罰，將受高於原先行政罰鍰二至四倍之財產上不利益，違反憲法第十五條保障人民財產權之意旨。不惟寧是，該通知單又禁止人民以該具有「處分性質」之告發單提起訴願。聲請人無從由國內外行政法學教科書、行政法學專論，得知限制人身自由、產生現時的財產上不利益等造成人民義務之單方行政行為，不產生公法上法律效果者，大概僅為我國行政實務及行政法院有此一謬誤見解（關於行政處分之定義可參閱，翁岳生，法治國家

之行政法與司法，１９９４)。蓋此一通知單已對人民產生限制人身自由之到案義務，以及負擔財產上特別之不利益等公法效果。本件有關之行政機關及行政法院，對該具有處分性質之通知單之解釋，實屬誤解訴願法第二條之立法定義。進而阻礙人民憲法上訴願及行政訴訟權利之行使，應屬違憲。

縱使依據行政法院違法違憲之四十八年判例，要求「現時直接之損害人民之權利或利益」方為行政處分。則接獲該通知單後，對人民產生限制人身自由之到案義務，若不於一定期限內繳款，則有二到四倍高的行政罰鍰等財產上不利益降臨，這不是「現時直接損害人民財產上權利」那應該是什麼？

從此可知，行政機關及行政法院之見解，邏輯上不能自圓其說，後又任意駁回聲請人之請求，造成人民憲法第十六條所保障之訴願及訴訟權利受到侵害，違憲。

（三）談及法律保留及比例原則，皆為憲法所遵循之一般原理原則（關於行政法之一般原理原則，可參閱城仲模，行政法之基礎理論及其所編著之行政法之一般原理原則，１９９５）。本件行政法院判決時既已承認「空氣污染物罰鍰標準第五條課違反空氣污染防制法第二十三條第一項規定者到案接受裁決之義務，為母法所無」。則既為母法所無，又造成課予人民以義務，可見此一行政命令已違反法律保留之原則。雖然城仲模大法官一直強調無法律亦得行政，依法行政之觀念，已不是單純的依法律行政。然而本件聲請人仍以為，至少在行政行為侵害人民權利已達重大明顯之時，除特別緊急急迫之情事外，無法律之規定即不可行之（即學理上之重大保留說，此說亦為大法官釋字二八二號及二九九號解釋中獲得承認）。如本件具有處分性質之通知單課予人民到案接受裁決、限制人身行動自由、逾期繳款之不利益、先行繳款程序等，皆無法律規定而對人民憲法上人身自由及財產基本權利之限制，即屬違反法律保留之原則。該處罰之行政機關並且未考量直接以告發單作為處分書，減少人民程序上勞力時間費用之不利益，違反最小侵害性之比例原則，有違中央法規標準法第五條及憲法第二十三條之規範意旨，應屬違憲。

有關舉證責任，向來行政法院多以民事訴訟法之舉證責任為中心，在威權統治時代之行政訴訟法無可厚非，惟於現代行政訴訟法中，行政機能與行政功能的擴大，人民往往無法與行政機關立於平等之地位，無論在資訊的取得，或者在處理事務之效率方面，行政機關所擁有之有形無形之資源，實無其他力量相比擬。

因此，為探求公益與私益的調和，有關行政處罰之事件，應由行政機關舉證行政機關所有行政行為合法且受處罰之相對人為違法，方得處以行政罰鍰。而非如大法官釋字二七五號解釋認定推定過失，由人民舉證自己無過失。否則行政機關可任意處罰人民卻要求人民舉證自己無過失，這就好像要求犯罪被害人（人民）舉證證明自己無過失的情況之下，方得對犯罪嫌疑人（行政機關）提起刑事訴追一樣的荒謬。

行政機關既然掌握行政處罰的權力，就必須要對此項權力負責，是故要求行政處罰由行政機關舉證，證明受處罰之相對人的確負有行政責任，根本就是事物本質之事理（Nat ure der Sach）。行政機關既要處罰人民又無須舉證證明人民之過錯，猶如「欲加之罪莫須有」這種君主時代的產物。現在已為民主憲政的時代，如仍要求人民對於行政處罰負有行政訴訟法上舉證責任，證明行政機關之行政處罰行為具有瑕疵，人民還能保有憲法上的基本人權嗎？（有關行政訴訟上的舉證責任，可參閱，陳清秀，稅務訴訟之理論與實務，１９９３）。更何況在本例當中，行政機關所使用之檢測設備機器皆為行政機關所有，如何由人民舉證，人民又不是製造設備機器的廠商，也不是學機械環工，如何能加以證明？從證據的擁有及證據的遠近來說，更應該由行政機關舉證才是。又本件聲請人之兄前往時空密接之私人機構鑑測，該私人機構就大法官釋字二六九號解釋之意旨，亦為公權力之委託機構而得行使公權力。是故具有公權力之私人機構與行政機關所檢測之結果不同之時，可能構成「前後處分不一致」之矛盾現象。上述行政機關與行政法院卻避而不談，甚為可惜，進而要求人民自行舉證證明行政機關之檢測具有過失，遺忘該具有公權力私人機構之檢測效果亦為行政處分。本件聲請人以為，行政法院要求聲請人自行舉證行政機關之所有行政行為如同聲請人所主張之違法與瑕疵，違反舉證責任平等的要求，有違憲法第七條平等權之規範意旨，應屬違憲。

四、綜上所述，有關本件之行政機關之行政行為及行政法院之判決與其援用之判例，違反憲法第七條保障人民之平等權、第八條保障人民人身之自由、第十五條保障人民之財產權、第十六條保障人民之訴願及訴訟權，及第二十三條之法律保留及比例原則等等憲法上基本人權，應屬違憲。

謹狀

此致

司 法 院

所附關係文件之名稱及件數：

一：臺北市政府環境保護局交通工具違反空氣污染防制法案件通知書影本乙份，統一編號 D.No.603759，北市環稽三中字第 831017 號（證據一）。

二：行政法院八十四年度判字第二〇九五號判決書影本乙份（證據二）。

三：臺北市政府環境保護局交通工具違反空氣污染防制法處分書影本乙份（機字第 E017537號）（證據三）。

聲請人：徐 0 紹

中 華 民 國 八十四 年 十 月 二十五 日

附件 二：行政法院判決 八十四年度判字第二〇九五號

原 告 徐 0 紹

訴訟代理人 徐 0 懷

被 告 臺北市政府環境保護局

右當事人間因空氣污染防制法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國八十四年五月十九日（84）環署訴字第一二五九八號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣被告所屬衛生稽查大隊值勤人員於民國八十三年十月十七日十時二十五分，在台北市和平西路二段一〇二號前執行機車排氣檢測，查得原告所有由徐 0 懷駕駛之 F G Z－〇〇號重型機車排氣管排放之一氧化碳（CO）濃度達百分之五五，超過法定排放標準，乃依法予以告發，案經被告據以裁處新台幣一千五百元罰

鍰，原告不服，提起訴願、再訴願，均遭決定駁回，遂提起行政訴訟，茲摘敘 兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨略謂：一、就被告所為之八十三年十一月十四日機字第 EO17537號行政處分而論，被告強制原告必先繳納罰鍰後始作成處分，該先行繳款程序並非憲法第二十三條必要限制事項，且無法律明文，阻礙人民行使訴願之權利，其作法已然違憲（司法院大法官會議解釋第三二一號參照）。臺北市政府訴願決定就此部分未予說明，是理由不備應予撤銷。行政院環境保護署再訴願決定則將「罰鍰決定」與「先行繳款程序」相混淆，雖說罰鍰金額多寡取決於原告何時到案接受裁決，但並非意謂因此強制原告有先行繳款義務，是故再訴願決定理由不充分亦應撤銷。二、就被告八十三年十月十七日北市環稽三中字第 831017 號違規通知書部分，係強制原告前往臺北市衛生稽查大隊接受裁決，若原告不於其規定十日期限內為之，被告將逕行裁決加倍處罰，此即課予原告前往接受裁決繳納罰鍰義務，該通知書顯已成立訴願法第二條所稱之行政處分。蓋系爭通知書對人民之權利已造成變動，不能因稱之謂通知書而否定其非行政處分，又該通知書指出其不能成為訴願標的之情事於法無據，是違法行政處分應予撤銷。再訴願決定則謂「訴願法第一條所稱官署之處分，損害人民之權利或利益者，限於現已存在，有直接損害人民之權利或利益之情形者，始足當之，如恐將來有損害其權利或利益之行政處分發生，遽即提起訴願，預行請求行政救濟，即非法所許可。行政法院四十八年度判字第九十六號亦著有判例。」殊不知行政法院判例僅有拘束個案效力，不得據此作為再訴願決定之基礎。依此認定該通知書係觀念通知理由不盡充分，應予撤銷。三、就後里車業有限公司 B058283 檢測結果而論，國家賠償法第四條，司法院釋字第二六九號已明白表示受行政機關委託之私人乃公權力之委託，再訴願決定則謂「臺北市政府為有效管制機車排放空氣污染物，提供市民機車檢測服務，由環保局協調輔導各機車製造商推薦經銷商、服務站或修護保養廠，向環保局申請認可設置免費排氣檢測服務中心，對於前往檢測合格者給予三個月內免路檢之優遇，期藉此鼓勵市民前往受檢，養成定期保養及檢驗之習慣，而該檢測服務中心所為之檢測結果尚不發生任何法律上之效力」云云，實難理解，亦與上開法律條文及解釋精神不符，是以再訴願決定應予撤銷等語。被告答辯意旨略謂：按「交通工具排放空氣污染物超過排放標準」者，依左列規定處罰：一、違規通

知書送達之日起十日內到案接受裁決處罰者，依下限標準處罰之。二、違規通知書送達之日起逾十日至三十日到案接受裁決處罰者，依下限標準兩倍處罰之。三、違規通知書送達之日起逾三十日到案接受裁決處罰或未到案者，依上限標準處罰之。」依前項規定為裁決處罰者掣給違反空氣污染防制法案件處分書，交通工具排放空氣污染物罰款標準第二條第一款及第五條第一項定有明文。又「訴願法第一條所稱官署之處分，損害人民之權利或利益者，限於現已存在之處分，有直接損害人民之權利或利益之情形者，始足當之，如恐將來有損害其權利或利益之行政處分發生，遽即提起訴願，預行請求行政救濟，即非法之所許。」大院四十八年判字第九十六號著有判例。本案件通知書之告發乃為檢舉性質，其違法行為應否受罰尚須被告之裁決，自未發生處罰之法律上效果，並非訴願法上之行政處分，原告一再認為本案件通知書已成立訴願法第二條所稱行政處分顯有誤解。另台北市政府為有效管制機車排放空氣污染物，提供市民機車檢測服務，由被告協調輔導各機車製造廠商推薦經銷商、服務站或保養廠向被告申請認可設置免費排氣檢測中心，對於前往檢測合格者給予三個月免路檢之優遇，今原告以事後另行至後里車業公司檢測結果欲追溯被告發當時排氣情形亦屬合格，事實上再檢測時間與本案違規時間有別，自然無法相提並論，因此並不足以阻卻本案違規事實之認定。本件違規事實明確，原告所訴為無理由，請判決予以駁回等語。理 由按「交通工具排放空氣污染物，應符合排放標準。」「違反第二十三條第一項或第二十四條規定者，處使用人或所有人新臺幣一千五百元以上六萬元以下罰鍰。」為空氣污染防制法第二十三條第一項及第四十三條第一項所明定。又行政院環境保護署 81 07.27 環署空字第三四二二六號修正發布之「交通工具空氣污染物排放標準」第六條規定「使用中機器腳踏車惰轉狀態下測定排氣管之排放標準為一氧化碳（CO）百分之四．五。本件原告所屬衛生稽查大隊稽查人員於八十三年十月十七日十時二十五分在台北市和平西路二段一二號前執行機車排氣檢測，查得原告所有由徐 0 懷駕駛之 F G Z－〇〇號重型機車排氣管排放之一氧化碳（CO）達百分之五．五，超過法定排放標準之事實，有機車排氣報告表影本暨違規通知書附原處分卷可稽。其違規行為，堪以認定。被告據以裁處罰鍰新台幣一千五百元，揆諸首揭法條規定，洵無違誤，一再訴願決定遞予維持，亦均無不合，原告訴稱：被告強制原告先繳罰鍰始作成處分，其先行繳

款程序並非必要限制事項，係屬違憲，又違規通知書強制原告前往接受裁決屬訴願法規定之行政處分，而非觀念通知，又後里車業有限公司受行政機關委託檢測機車排放之氣體，係屬該機關就特定事項授與公權力，再訴願決定謂該公司檢測結果不生法律上之效力，與國家賠償法第四條規定及司法院釋字第二六九號解釋不符云云，查訴願法第二條規定之行政處分，謂中央或地方機關基於職權，就特定之具體事件所為發生公法上效果之行政行為，且該行政行為致損害人民之權利或利益者，應限於現已存在，且有直接致損害人民之權利或利益時，始足當之，復有本院四十八年判字第九十六號判例，可資參照。本件被告所屬衛生稽查大隊值勤人員於上述事實欄所載時、地檢測原告所有由其訴訟代理人駕駛之系爭機車排放氣狀污染物一氧化碳濃度為百分之五．五，超過法定標準，當場開立違章通知書予以告發，被告然後再據以為裁罰之處分，前者之告發行政行為，祇係通知違規之事實，其性質屬觀念通知，後者係根據違規事實，依法處罰，使發生公法上之效果，始屬行政處分，是原告以該告發違章通知書屬行政處分，核與上揭法條及判例意旨有間，不無誤解，次查交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第五條規定課違反空氣污染防制法第二十三條第一項規定者到案接受裁決處罰之義務，雖為母法所無，但其所定科罰之標準既在法定罰鍰範圍之內，顯係以受裁罰者是否及時到案作為量罰之參考，要無逸出母法之規定，又行政處分對違規之處罰所處罰鍰之金額應予明確，俾受處分者得以遵循，被告所為科處罰鍰之處分，苟果如原告所稱：先行繳款程序，再製作行政處分。固有本末倒置之違法。惟未舉證以實其說，且證諸訴願卷附罰鍰收據上載有原處分書字號及罰鍰金額，似與事實不符，況原告確有違規行為，有如前述，而被告所為之處罰之罰鍰係法定之最低金額，縱其程序上不無瑕疵，但其結果核與首揭法條規定，並無不合，仍應維持。至台北市政府為有效管制機車排放空氣污染物，提供市民機車檢測服務，由被告協調輔導各機車製造廠商推荐經銷商、服務站或修護保養廠向被告申請認可設置免費排氣檢測服務中心，對於前往檢測合格者給予三個月內免路檢之優遇，該項優遇，固難謂尚不發生法律上之效果，惟原告所有系爭機車事後至後里車業公司檢測結果，縱屬符合排放標準，但系爭機車於該車業公司檢測時有關排放狀況與被告稽查大隊人員檢測時是否相同，依舉證責任分配原則，應由原告負舉證之責，原告既未舉證證明，徒以該車業公司檢測結果，主張其系爭

機車於被告稽查大隊人員檢測時未超過排放標準，自難採認，則再訴願決定理由謂該檢測服務中心所為之檢測結果尚不發生任何法律上之效力，雖有待審酌，但核與駁回再訴願之結果，並無影響，亦應予維持。綜上，應認原告起訴意旨，難謂有理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 八十四 年 八 月 二十五 日

（本聲請書其餘附件略）