

司法院釋字第五一一號解釋

中華民國 89 年 7 月 27 日

院台大二字第 18305 號

解 釋 文

為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保道路交通安全，道路交通管理處罰條例對違反該條例之行為定有各項行政罰。同條例第九條第一項規定應受罰鍰處罰之行為人接獲違反道路管理事件通知單後，得於十五日內逕依各該條款罰鍰最低額，自動繳納結案。依同條例第九十二條授權訂定之違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則第四十一條第一項及第四十八條第一項僅係就上開意旨為具體細節之規定，並未逾越母法之授權，與法律保留原則亦無違背，就此部分與本院釋字第四二三號解釋所涉聲請事件尚屬有間。至上開細則第四十一條第二項規定，行為人逾指定應到案日期後到案，另同細則第四十四條第一項規定，違反道路管理事件行為人未依規定自動繳納罰鍰，或未依規定到案聽候裁決者，處罰機關即一律依標準表規定之金額處以罰鍰，此屬法律授權主管機關就裁罰事宜所訂定之裁量基準，其罰鍰之額度並未逾越法律明定得裁罰之上限，且寓有避免各行政機關於相同事件恣意為不同裁罰之功能，亦非法所不許。上開細則，於憲法保障人民財產權之意旨並無抵觸。至行為人對主管機關之裁罰不服，法院就其聲明異議案件，如認原裁決有違法或不當之情事，縱行為人有未依指定到案日期到案或委託他人到案者，仍得為變更處罰之裁判，乃屬當然。

解釋理由書

為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保道路交通安全，道路交通管理處罰條例對違反該條例之行為定有各項行政罰。同條例第九條第一項規定：「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。」依同條例第

九十二條授權訂定之違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則第四十一條第一項及第四十八條第一項僅係就上開意旨為具體細節之規定，並未逾越母法之授權，與法律保留原則亦無違背，就此部分與本院釋字第四二三號解釋交通工具排放空氣污染物罰鍰標準之未經空氣污染防治法授權，以行為人自動繳納罰鍰最低額為結案方式，要屬有間。且污染空氣之行為，尚有污染源及污染物排放量之不同，主管機關復有抽驗之數據可憑，其僅以到案時間及到案與否為裁罰之準據，自與授權裁量之立法目的不符。至交通違規則單純以違反交通規則為構成要件，二者性質有別，非可相提並論。又上開細則第四十一條第二項規定：「行為人逾指定應到案日期後到案，而有前項第一款、第二款情形者，得逕依標準表逾越繳納期限之規定，收繳罰鍰結案。」另同細則第四十四條第一項規定：「違反道路管理事件行為人，未依規定自動繳納罰鍰，或未依規定到案聽候裁決，處罰機關應於一個月內依標準表逕行裁決之。」依上開標準表規定，凡行為人逾越繳納期限或經逕行裁決處罰者，處罰機關即一律依標準表規定之金額處以罰鍰，此屬法律授權主管機關就裁罰事宜所訂定之裁量基準，其罰鍰之額度未逾越法律明定得裁罰之上限，並得促使行為人自動繳納、避免將來強制執行困擾及節省行政成本，且寓有避免各行政機關於相同事件恣意為不同裁罰之功能，亦非法所不許。上開細則，於憲法保障人民財產權之意旨並無抵觸。至行為人對主管機關之裁罰不服，法院就其聲明異議案件，如認原裁決有違法或不當之情事，縱行為人有未依指定到案日期到案或委託他人到案者，仍得為變更處罰之裁判，乃屬當然。

大法官會議 主 席 翁岳生
大法官 吳 庚 王和雄 王澤鑑 林永謀
施文森 孫森焱 陳計男 曾華松
董翔飛 楊慧英 戴東雄 蘇俊雄
黃越欽 賴英照 謝在全

部分不同意見書

大法官 蘇俊雄

關於本案系爭之「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」（下稱「處理細則」）第四十一條第一項與第四十八條第一項規定，應受罰鍰處罰之行為人於一定期限內，得依「道路交通管理處罰條例」（下稱「交通處罰條例」）各該條款最低處罰金額，自動繳納結案之部分，因此規定有「交通處罰條例」第九條第一項之授權依據（此與釋字第四二三號之情形不同），並且，一律處以法定最低額，並未損害應受處罰人之權益，自非法所不許。對此部分本席與多數意見結論相同。

惟，依「處理細則」第四十一條第二項、第四十四條第一項配合「違反道路交通管理事件統一裁罰標準表」（下稱「標準表」）之標準，凡違反交通管理事件行為人逾指定日期後到案、未自動繳交罰鍰或未依規定到案者，即一律依「標準表」所定之定額裁決處罰；對此部分，多數意見以（一）此屬法律授權主管機關就裁罰事宜所訂定之裁量基準，其裁罰金額並未逾越法律明定得裁罰之上限、（二）相關規定寓有避免各行政機關於相同事件恣意為不同裁罰之功能，此兩項理由認相關規定並非法所不許。對此，本席認為，多數意見未辨明行政機關行使法律所授予之裁量權時應有的適法界線，容任行政機關漠視法律規定之依個案衡量法律效果的要求，自非妥適決定。

茲說明不同意見如下：

立法中常有授權行政機關為裁量之規定，使行政機關得在具體個案之法律適用中實現立法目的，並使抽象性規範的適用亦得獲致「個案正義」的滿足。關於裁量規定，其一方面授予行政機關裁量權，使得行政機關有決定空間——尤其是原則上不受司法介入的空間；但另一方面，其同時也是規定了行政機關在個案中依具體情況為最適目的考量之義務。簡單來說，行政機關依法律裁量規定而擁有一定裁量權，同時也負有裁量「義務」。

面對大量的裁量案件，行政機關有時會制訂裁量基準，列明典型的狀況與相應的效果，以使實際決定機關有所依循，因而得提高行政效率並減少相同情節事件卻有不同效果的規範不穩定與不公平情形。本院釋字第四二三號理由書中即闡釋：「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。」

但是，這種裁量行使的一般性規則，仍然是依抽象性之「典型案件」為適用對象，而無法及於所有的現實樣態；也因此，為符合授權法律規定之應依個案決定的裁量要求，這種裁量基準不應被理解為得作為「唯一」或「絕對」的判斷依據，而必須留給實際決定機關在面對「非典型」案件時，得有衡量原先裁量基準未納入考量但與立法目的及個案正義實現有關的情事。亦即，立法所授權者仍為個案中的衡量，而非如同空白構成要件規定一般，授權行政機關為裁量法規的訂定。由此，沒有斟酌餘地的裁量基準就是違反了法律的規定，也是剝奪了實際決定機關（往往是下級機關）的裁量權限。

現行「交通處罰條例」中有多項關於交通違規的處罰規定，其中在處以罰鍰的違規效果部分多留有一定範圍額度之裁量空間，這些規定即是授權，也是義務要求，主管機關應衡酌個案具體情狀為符合立法目的之決定。另，同法第九十二條雖亦授權主管機關訂定統一裁罰標準及處理細則，但已如前述，這項訂定標準的授權，並非空白構成要件的補充授權規定，而是提醒行政機關對於大量的交通違規事件得訂定統一參考標準，俾使執行上不致因人而異，這項授權下訂定的裁罰標準自應解釋為僅為實際決定機關作決定時之參考依據，而非認以此標準之適用即得取代個案中之裁量。

惟本案中，交通部與內政部共同訂定之「處理細則」第四十一條第二項、第四十四條第一項配合「標準表」，規定凡違反交通管理事件行為人逾指定日期後到案、未自動繳交罰鍰或未依規定到案者，即一律依「標準表」規定之金額（並多為法定額度中之最高額）處以定額罰鍰；亦即各種違規事項之處罰，若有行為人未於一定時間內到案之情形，即不再有「處理細則」第四十三條規定之：「……應參酌舉發違規事實、違反情節、稽查人員處理意見及被處分

人之陳述……」之裁量餘地。

本院釋字四二三號中已闡示：主管機關訂定之罰鍰標準「僅以當事人接到舉發違規通知書後之『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。」就該號解釋所非難之以單一事項做為裁罰之唯一且絕對之標準而言，與本案審查爭點並無不同。本席尤無法理解，為何對於相同之情形，多數意見竟做出前後不同之判斷？

至於，就多數意見提及之，該等「標準表」之允許有避免關於相同事件恣意為不同裁罰之目的，此見解固屬的論。但，即便該「標準表」僅為參考性質，對於絕大多數就立法目的之達成而言應為相同評價之行為，行政機關自會依據該標準而為相同決定，亦不致有「相同事件恣意為不同裁罰」之虞；相反地，若如系爭相關規定，只以「是否及時到案或主動繳交罰鍰」作為唯一標準，反使得個案中若有不同情形者（如違規情節非常輕微不致危害交通或有正當理由無法即時到案者），僅因其在「是否及時到案或主動繳交罰鍰」此點上相同，而無法再衡量其他就立法目的之達成與個案正義之實現而言具重要性之因素，（如同「處理細則」第四十三條第一項所列之斟酌因素）——在本席認為，此種規範結果反而才是恣意地將「不同事件為相同處理」，亦違背了法律僅規定罰鍰範圍留由行政機關有裁量空間之原意。並且，一旦行為人逾期未到案，即不再容有依案情裁量空間的規定，反可能造成行為人因疏忽而逾期時，即便行政機關尚未裁決，行為人仍認無到案陳述之利益而放棄到案，於政策上亦未見其明。

由上討論，對於系爭之「處罰規則」與「標準表」中關於行為人逾指定日期後到案、未自動繳交罰鍰或未依規定到案者，即一律處以定額罰鍰的規定，應僅有在其作為裁決機關之參考依據而非強制規定時，相關規定方為法所許。

多數意見對相關規定做成合憲之解釋，概基於對主管機關之裁

決有不服者得向交通法庭聲明異議（「交通處罰條例」第八十七條第一項），則法院仍得依法為適當之裁量，就此不認系爭裁罰標準對個案有最終之強制拘束力，而容認相關規定繼續有效。多數意見此種見解固非全無法理上之理由。但，對於聲明異議之案件，法院通常仍僅就主管機關之裁決是否「合法」為審查——亦即，對行政機關依法律授權所頒布的行政命令、規則，法院雖仍可表達適當之法律見解，但未可逕行排斥而不用（本院釋字第一三七號參照）；尤其，本案所涉及者並非單純法律解釋問題，而是有立法明文授予行政機關裁量權，法院對行政機關與裁量相關之職權行使自應予以尊重。由此，若大法官對系爭規定不予宣告違法、違憲，相關規定即仍為有效規範，則如何能認為法院得對行政機關遵照「合法」授權命令所為之個案裁決加以推翻？如此一來，雖有法院作為第二道之審查機關，相關實質上違法之規定與依此規定而為的裁罰處分仍將繼續有效，徒使人民對法院作為正義救濟之期待落空，亦使司法機關面臨因相關不合理規定而大量湧至法院的案件，只能「尊重」行政機關依據（被大法官肯認）「合法」命令所為之裁罰決定，而無法矯正脫逸憲政秩序之國家行為。

最後，本席固可理解相關機關為維護交通秩序、鼓勵違規行為人於規定期限到案並避免追徵罰鍰之困難，因而有以「是否及時到案或主動繳交罰鍰」為裁罰決定標準之規定；然本席亦要提醒相關機關，在追求行政目的的同時，仍必須遵守法律之規定意旨，並且，交通秩序之維護成效不應只繫於「嚴刑重罰」，而在於能有妥當合理之裁量決定。如此，方於達行政目的之同時亦符法治國家原則及憲法保障人民權利之意旨。

爰提部分不同意見書如上。

抄邱〇欽聲請書

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之規定，以聲請書敘明下列事項，向貴院聲請解釋憲法：

一、聲請解釋憲法之目的

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，且人民、法人或政黨於憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，此乃司法院大法官審理案件法第五條之具體規定，亦為憲法第十六條「人民有請願、訴願及訴訟權」。本案因違反道路交通安全管理處罰條例而課於行政罰，但該行政處分似應屬違法、不當而侵害聲請人之財產權，且已盡訴訟程序，故本於憲法第十五條對人民財產權之保障，及前開之相關法律提起聲請 貴院解釋。

二、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

本案係違反道路交通安全管理處罰條例之案件

- (一)違反道路交通安全管理處罰條例之規定，惟因逾期未為繳納罰鍰，經台灣省政府交通處依「違反道路管理事件統一裁罰標準及處理細則」及「違反道路管理事件統一裁罰標準表」予以處法定罰鍰最高額。
- (二)聲請人依司法院釋字第四二三號解釋之同一法理，僅以受處分人到案時間為裁決罰鍰下限之唯一標準，且逾越母法授權、創設逾期倍罰規定，與法律保留原則有違為由，向台灣板橋地方法院聲明異議。（道路交通安全管理處罰條例第八十七條第一項）
- (三)台灣板橋地方法院交通法庭以八十七年度交聲字第一一七號裁定，異議駁回。其理由中載明雖與法律保留原則不盡相符，除有特別信賴利益應受保護之情形外，基於法令不可割裂適用之法理，應全盤拒絕，且乏信賴利益，認其異議為無理由，應予駁回。（道路交通安全管理處罰條例第八十八條、第八十九條及道路交通案件處理辦法第十九條）
- (四)聲請人依「道路交通安全管理處罰條例第八十七條第三項」之規定，向機關（台灣板橋地方法院）提起抗告。除仍引用司法院釋字第四二三號解釋之同一法理，認其適用之法律與法律保留原則有違外，並對該異議駁回理由中之乏信賴利益加

以說明並不適用之原因。

- (五)因準用刑事訴訟法及道路交通案件處理辦法之規定，由台灣高等法院刑事第十三庭受理，並為抗告駁回之裁定。其理由中認抗告人無所謂信賴保護原則之情形，且該司法院釋字第四二三號解釋係針對交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第五條設定落日條款，是否能未經大法官解釋，即得一體適用於「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」，而認抗告無理由，予以駁回。
- (六)依道路交通管理處罰條例第八十七條第三項，對抗告之裁定不得再抗告。

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

由上述之性質與經過觀之，其疑義之處在於：本案可否適用司法院釋字第四二三號解釋及有無信賴保護原則？

(一)信賴保護原則：

信賴保護原則最先適用之案件為受益處分之撤銷或廢止，現今意指國家機關之作為不得罔顧人民對其先前所為或既存法律狀態之信賴，而變更或撤銷之，致使其遭受不可預計之負擔或損失，除非滿足一定要件之下，如公益所需且維護大於私益並為必要之補償，否則不得為之。適用信賴保護原則，應具備信賴之基礎、信賴表現、信賴值得保護等要件，故適用信賴保護原則應先有受益處分，被撤銷或廢止而造成人民之損害或負擔者，惟本案件並非受益處分，且如駁回異議之裁定中所述「乏信賴利益」，乃因未依「違反道路交通管理事件統一裁罰標準表」規定，未於期限內自動繳納罰鍰，但若聲請人依該標準表之期限內繳納，則本案即為終結，根本不可能適用該標準表而產生以法定罰鍰最高額處罰之效果，也不可能對於該標準表是否違反法律保留原則或發生違憲之疑義，故認本案乏信賴利益似有所違誤。

- (二)司法院釋字第四二三號解釋是否得適用於「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」之疑義？

憲法、法律、國際法、命令、自治法規、習慣法、解釋

與判例、一般法律原則均可作為行政法之成文、不成文法源，而大法官之解釋，依其性質具有與憲法、法律或命令同等之法源地位，故引用司法院釋字第四二三號解釋為由並無問題，但因釋字第四二三號解釋係針對交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第五條所定落日條款，是否可適用於違反道路交通管理事件統一裁罰標準表，則需透過行政法之一般法律原則，如五十二年判字第三四五號判例，認為「公法與私法各具特殊性質，但二者亦有其共通之原理，私法規定之表現一般法理者，應亦可適用於公法關係。依本院最近之見解，私法中誠信公平之原則，在公法上當亦有其類推適用」，故對於相同之案件亦應為相同之方式解決之，本案雖和司法院釋字第四二三號解釋所規範之目的不同，但均是針對於以受處分人到案時間為裁決罰鍰下限之唯一標準，且逾越母法授權、創設逾期倍罰規定，與法律保留原則有違，故應可參照其同一之法理，適用該號解釋而為相同之解決，以減輕解釋之案件。且台灣板橋地方法院及台灣高等法院均認為「與法律保留原則不盡相同」，則應參照司法院釋字第三七一號解釋及司法院院解字第四〇一二號解釋，裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請司法院大法官解釋；或對與憲法或法律牴觸之命令，逕認為無效而不予適用，以保障人民權利。

行政法之基本法則：依法行政原則，我國憲法雖未明文規定，但由憲法第九十六條亦要求依法行政觀之，我國憲法對依法行政是採間接、迂迴的規定方式，而一般早期的學者認為依法行政內涵包括：法律之法規創造力、法律優越、法律保留，其中法律保留乃為無法律即無行政，至今已轉為無法律規定，行政活動是否容許問題；在我國實務上也有許多對法律保留有關之解釋，諸如司法院釋字第二二二號、第三一三號、第三四五號、第三四六號、第三六〇號、第三六七號、第三七五號、第三八〇號、第三九四號、第三九七號、第四一一號、第四二三號、第四二六號、第四二八號等，皆

肯認法律保留原則，故本案亦得依其相同之法理加以適用之。

四、相關文件之名稱及件數

- (一)聲明異議狀影本乙份。
- (二)抗告狀影本乙份。
- (三)台灣高等法院刑事裁定影本乙份。
- (四)相關法條及解釋。

謹 狀

司 法 院 公 鑒

聲 請 人：邱 〇 欽

中 華 民 國 八 十 八 年 一 月 十 八 日

(附件三)

臺灣高等法院刑事裁定

八十七年度交抗字第二三一號

抗告人即

受處分人 邱 〇 欽

上抗告人因違反道路交通管理處罰條例案件，不服台灣板橋地方法院，中華民國八十七年九月二十二日裁定（八十七年度交聲字第一一七號），提起抗告，本院裁定如下：

主 文

抗告駁回。

理 由

一、原異議意旨略以：異議人前於民國八十五年十月十三日上午十一時十分許駕駛車號〇〇〇—〇〇〇號重型機車，行經〇〇縣〇〇市〇〇路、〇〇路口，因未遵守交通號誌，違規左轉，遭桃園縣警察局交通隊執勤警員舉發，當場依違反道路交通管理處罰條例第四十八條第二款規定製發八五桃警刑交字第〇一一一五九八號違反道路交通事件通知單，處罰鍰新台幣（下同）六百元，異議人對之原無意見。惟台灣省政府交通處嗣因異議人未於限期內到案，逕行裁決提高罰鍰為一千八百元，依司法院釋字第四二三號解釋，交通工具排放空氣

污染物罰鍰標準第五條，僅以受處分人到案時間為裁決罰鍰下限之唯一標準，且逾越母法授權、創設逾期倍罰規定，與法律保留原則有違，至遲應自該解釋公布生效後屆滿六個月失其效力之意旨，該裁決書所據之「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」顯亦違反法律保留原則，爰聲明異議，請求撤銷該處分云云。

- 二、原裁定以：按「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」第四十八條第一項及「違反道路交通管理事件統一裁罰標準表」規定汽車所有人或駕駛人違反道路交通管理者，如願於期限內自動繳納，到達指定應到案處所，不經裁決程序，逕依道路交通管理處罰條例各該條款罰鍰最低數額繳納，其逾越繳納期限或經裁決處罰者，應繳納法定罰鍰最高額，即以到案時間作為裁罰之唯一標準，雖與法律保留原則不盡相符，然該裁罰標準如因此瑕疵之存在不予適用，除有特別信賴利益應受保護之情形外，基於法令不可割裂適用之法理，就前述駕駛人如期自動繳納到案得逕依法定罰鍰最低數額繳納之規定於裁判上亦應全盤拒絕。本件異議人爭執前開裁罰標準與法律保留原則有違，且未於限期內自動到案以求減輕處罰，對之即乏信賴利益可言，自無前開得逕依法定罰鍰最低數額繳納規定適用之餘地；況異議人自承伊於右揭時地駕駛車號000-000號機車未遵守交通號誌違規左轉，依道路交通管理處罰條例第四十八條第二款規定本得處銀元二百元以上六百元以下罰鍰，原處分機關因異議人違規事證明確，依此母法規定裁處新台幣一千八百元罰鍰，亦無不當，異議人徒以前開情辭異議為無理由，應予駁回。
- 三、本院經核原裁定尚無不合，抗告人即受處分人抗告意旨仍執陳詞，並以信賴原則之適用與本異議案件不同，不得援用。惟查該司法院釋字第四二三號解釋係針對交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第五條設定落日條款，本件「違反道路交通管理事件統一裁罰標準及處理細則」，是否能未經大法官解釋，即得一體適用，殊有疑義，現該統一裁罰標準既未經廢止

或變更，抗告人又無所謂信賴保護原則之情形，原裁罰應無不當之處，是抗告人之抗告，仍應認無理由，予以駁回。

據上論結，應依刑事訴訟法第四百十二條，道路交通案件處理辦法第二十六條裁定如主文。

中 華 民 國 八 十 七 年 十 二 月 三 十 一 日

（本聲請書其餘附件略）