

釋字第 511 號解釋部分不同意見書

蘇俊雄大法官 提出

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制訂。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制訂統一參考標準，俾使執行上不致因人而異，這項授權下制訂的裁

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制訂之「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佈的行政命令、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。