



第102期（99年1月） | 公務人力發展中心發行 | 發行人：劉慈

各期電子報 訂閱/取消電子報



法治教育

◎ 交通違規案件舉發通知單之法律性質...黃啓禎

媒體最近報導政府計畫修改道路交通管理處罰條例，對於違規人逾期未繳納罰鍰之加重處罰比例，由原來之加倍，減為加重至50%由於逾期繳納，性質上屬於義務不履行，按理應行政強制執行之問題，在稅法上對於逾期繳納稅款者，則係以每逾兩日加徵應納稅額1%之滯納金作為督促手段，逾30日仍未繳納者，則移送行政執行處辦理，也就是最高不逾15%。從主從關係及比例原則來看，較屬合理之設計。違規人逾期未繳，便將之加倍處罰之作法，如同將「逾期」與原來之「違規」行為，等同看待，實有可議之處。課稅故與處罰本質不同，但同樣作為督促履行義務之手段，稅法上額度設計之合理性應值得交通相關機關參考。

不過，本文擬探討者，為一更根本之問題，也就是道路交通管理處罰案件之「舉發」究竟是否為一種行政處罰權之行使，為一行政處分？或僅是現今實務上所認為之觀念通知（也就是事實行為，如此一來形同把它看成是勸導違規人繳納罰鍰之行政指導）。當然此處之舉發通知單，乃指實務上警察人員擊發給違規人俗稱之罰單，而非對於輕微違規之「勸導單」，後者可認定為行政指導，屬事實行為。

因為舉發之性質是否為行政處分，關乎其救濟管道與程序及期間、案件何時確定？執行期間何時起算與屆滿等諸多問題？不僅與廣大人民之權益息息相關；更與執法機關是否依恪遵依法行政原則有關。加上每年舉發之案件數量龐大，平均1年約1,000萬件左右。又雖屬公法案件，但不服裁決者之救濟管道，法律復劃歸普通法院交通法庭管轄，法官有關之法律研討意見歸屬「刑事法律類」，較少引起行政法學者之關注有如三不管地帶，因此認有必要在此將上述問題加以釐清，爰逐點分別說明如下：

一、名為「舉發」，實為「處罰」

警察機關舉發違反道路交通管理處罰條例之交通案件行為，性質上應屬行政機關實體處罰權之行使，該行為性質之判斷不應昧於形式之名稱。蓋若認為舉發僅係程序行為，則表示關係違規人義務或責任之實體決定尚未存在，也就是人民在此一階段，依法在客觀上並不發生或存在繳納罰鍰之義務，這在事實上與現行之規定顯然不符，此觀諸違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則第7章第48條以下之規定自明。蓋該等條文中一再使用「繳納罰鍰」之字眼，試問「舉發」若非屬「處罰」，則何來之「罰鍰」呢？又如何能結案？況行政機關在法律上係以何種原因、理由及立場，何德何能收取此等金錢而不構成不當得利呢？所以，道路交通管理處罰條例第90條第1項之「舉發」，乃違反道路管理處罰案件處罰之一環。亦即處罰權分屬警察機關與監理機關，而過程中之「移送」方純屬程序行為之事實行為。相對於原初之「舉發」處分，後續之裁決，乃加重之處罰，應屬原處分之變更，也就是廢棄原處分，同時另為新處分，新舊處分之內容不同。因為係對同一事件，所為前後不同法律效果之決定，裁決作成生效後後，受罰人之繳納義務（金額），已從原來之舉發變更為裁決所定之額度，客觀上並不同時存在兩個金額不同之罰鍰，實務上之處理也是如此。

二、舉發行為乃行政處分而非事實行為，理由如下：

(一) 警察機關對交通違規案件之「舉發」，實質上係屬處罰權之行使。既然名為舉發，實為處罰，則該「舉發通知單」即應屬書面作成之行政處分，同時也是裁罰性之不利處分。反之，若認係事實行為，則不生對特定人之法律效果，舉發通知書即非一般俗稱之「罰單」（按：寓有處罰之公文書之意），而僅係供當事人參考之觀念通知，不具任何法效及拘束力。這恐怕與實務運作、現行規定以及人民之常識認知明顯有違，一如前述。

(二) 其次，學界通說認為行政機關對交通違規案件之舉發行為認為係屬行政處分，差別僅在於就應將之歸類為暫時性之行政處分或多階段之行政處分。本文支持為舉發通知書之性質係屬行政處分，但非屬暫時性或多階段之行政處分。蓋就前者而言，所謂之暫時性處分，殆係相對於後續可能作成之裁決而言。惟實務上，受處罰人根據舉發通知書而繳納罰鍰結案者不在少數，整件違規個案之處罰與執行，至此可謂已終局結束。既然是處罰，且已經終局結案，何來暫時性？就後者而言，後續之「裁決」依規定其罰鍰金額已與受處罰人根據「舉發」通知單自動依限繳納者不同，已屬行政處分之變更，前後處分不同，前後出現兩個內容不同之處分，此與由兩個以上機關共同作成一個行政處分之多階段行政處分不同。

(三) 參酌司法院釋字第423號解釋之意旨，「行政機關行使公權力，就特定之具體事件所為對外直接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」從而，依該解釋所確立之認定標準，結合現行之行政程序法第92條關於行政處分之概念要素，撇開名稱（形式、用語）不談，審視目前實務上交通違規案件之舉發通知書之內容，不僅具備行政處分之概念要素，也具備了行政程序法第96條書面處分內容之要求，除了相對人之基本資料外，舉凡違規事實、法令依據、人、時、地及救濟之告知等，一應俱全，交通違規舉發通知單，性質上應屬於行政處分，而不應昧於「舉發」之用語與形式。當然根本之道，也應考慮修改「舉發」之用語，以免與其他之語意習慣上屬於真正程序性質之「舉發」相混淆。有趣的是，前揭司法院釋字第423號所涉之空氣污染違規舉發通知單之格式，當年乃係參酌較早存在之交通違規舉發通知單而設計製作，在「分身」已被司法院解為行政處分的情形下，「本尊」是否還有理由及必要作其他認定或歸類？更何況舉國各機關針對違反行政法義務行為所科處之罰鍰，無一例外，均被認定是典型之行政處分，難道眾人（機關）皆醉；加上行政罰法第1條更列舉「罰鍰」為行政處罰之一種，也就是裁罰性之不利「行政處分」。

(四) 行政處分乃結束一行政程序（案件）之手段，亦可謂係行政程序結束之產物，單純程序或準備行為，則非行政處分。徵諸法規與實務，一件交通違規案件之處理，可以因為舉發通知書之作成與送達相對人而完成處罰之動作。至於受處罰人是否依限期繳納，則係屬於執行層面之問題，兩者分屬處罰與執行不同之階段。當然，若受處罰人願意主動繳納罰鍰，也就是履行行政處分所課予之義務，便可讓事件完全結案。試問舉發通知書若非屬行政處分，則如何在沒有後續裁決之情形下結案？受處罰人以完納舉發通知書所科處罰鍰之方式而結案者，從以下條文便可明顯看出，「本條例所定罰鍰之處罰，受處罰人接獲違反道路交通管理事件通知單後，於15日內得不經裁決，逕依第92條第3項之罰鍰基準規定，向指定之處所繳納結案；不服舉發事實者，應於15日內，向處罰機關陳述意見；其不依通知所定期限前往指定處所聽候裁決，且未依規定期限繳納罰鍰結案或向處罰機關陳述意見者，處罰機關得逕行裁決之」。既然可憑以結案，可見舉發通知單係兼具實體與程序之效力，程序上不僅可以結束個案；實體上它也具體形成受處罰人之責任範圍。從前揭條文後段之「未依『規定期限』繳納罰鍰結案」，亦可看到限期繳納所凸顯之法效性。所以，不能錯誤地將之等同於刑事程序上之「起訴書」，蓋起訴僅係產生案件繫屬法院之效力，僅啟動程序而非實體之決定，原則上端賴後續之裁判始能結案，亦即唯有後續裁判之作成，被告責任之有無始告確立。這與舉發通知單已作出實體決定明顯不同，由此可知，舉發通知書乃機關對於公法上個案之實體決定具有法效性，當可肯定。

綜合上述，現行之道路交通管理處罰條例，無論從法規名稱到內容，尚有頗多值得檢討修正之處，以下謹先就本文所探討之部分，表示淺見與建議：

一、道路交通管理處罰條例之法規名稱宜刪去「處罰」、「條例」之用詞，改為「道路交通管理法」，淺顯易懂；況處罰只是諸多管理交通手段之一種而已；且行政處罰亦普遍定於其他各類行政法律中，非本條例所獨有，但未見有以之為法律之名稱者，在立法體例上，實宜刪除。

二、行政機關對於交通違規案件之舉發雖名為舉發，實為處罰。建議應將「道路交通違規案件舉發通知單」之名稱，修改為「處罰通知書」或其他能清楚表彰行政處罰之用語，以期名實相符；並明定人民不符機關舉發通知單之救濟方法，取代現有模糊籠統之規定，以維人民權益。舉發行為既係行政處分，現行在無特別規定下，宜依訴願法規定下處理救濟問題。

三、道路交通管理處罰條例第90條第1項及處理細則第44條關於舉發期間及裁決期間之規定，在社會秩序維護法上亦有第31條關於訊問、處罰期間之規定，該等期間均應為行政罰法第27條裁處權期間之特別規定。蓋舉發與裁決及相關程序均屬行政裁罰權之行使，故應適用行政罰法第一條但書，確立彼此期間規定之關係，而非行政罰法第45條。此外，細則所定之法定期間實務上也不宜輕易將之解為訓示規定，以維法律之安定。

四、裁決後已逾執行期間，無論是2001年6月1日前之3年或之後之5年——之案件，其法律效果依法已應免予執行。此時，監理機關應確實依法行政，主動查明註銷，不得再向當事人催繳或收取，以維護人民正當權益，以免引發公法上不當得利或國家賠償之問題，同時也要檢討提昇案件處理之效率與人員之執法素養。

五、2001年6月1日以前所舉發之案件，已逾3年者，參照高等法院既所屬法院94年度第18號法律問題座談之決議，應該不得再予裁決，否則即屬違法。各監理機關應採為清理積案之依據。不應更行裁決、寄發民眾或移送行政執行處，行政執行處應注意此一問題，以確保各環節之依法行政。

六、舉發之性質為裁罰性之不利行政處分，其救濟若無特別規定，則應回歸訴願法與行政訴訟法，並以此作為其確定之日期與執行期間之依據。

七、違反道路交通管理處罰條例之案件，乃典型且原則上較簡易之行政制裁案件，除非確有重大之理由，其救濟程序之設計必須維持現制。否則，實應考慮將人民不服機關「舉發」與「裁決」案件之救濟途徑，如同其他一般行政法律案件，改為循訴願及行政訴訟之程序，最終統一由行政法院審議，以減少民眾尋求救濟時之困擾。也不會像現在這樣，一如本文所探討之問題乃典型「行政法」問題之一種，但在檔案上卻須歸屬高等法院法律座談「刑事類」提案之現象。

（作者為東海大學法律學系副教授，本中心行政程序法基礎班與行政程序法進階班講座）

註釋：

1. 陳敏，行政法總論，三版，2003年3月，318、355頁；吳庚，行政法之理論與實用，增訂七版，2001年8月，316頁註解49；廖義男，行政法簡介，台灣本土法學雜誌，8期，2000年3月，7頁註10；李惠宗，行政程序法要義，五南，2003年9月，270頁；錢建榮，違反道路交通管理事件案例檢討（中）——以舉發通知單為中心，台灣本土法學雜誌，69期，2005年4月，17頁。
2. 李代昌，交通違規救濟範圍之研究，中正大學碩士論文，2004年，132頁。
3. 違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第7章第41條參照。
4. 應繳納之罰鍰金額從舉發通知書上所引用之條文，結合裁罰基準即可得知。
5. 道路交通管理處罰條例第9條第1項參照。
6. 事實上持舉發通知書繳納罰鍰而結案者占相當高的比例。

[↑TOP](#)



民國86年1月創刊，95年2月起改版為電子版

10660台北市大安區新生南路3段30號 電話：(02) 8369-1399 轉 8311 研究組

本電子報公開發行，所載文章不代表任何機關發表之意見。本文提供各界研究參考，未經著作人同意，請勿轉載。