臺灣花蓮地方法院行政訴訟判決

111年度交字第79號
112年3月22日辯論終結

原　　告　巫子洋
被　　告　交通部公路總局臺北區監理所
000000000000000000
代　表　人　黃鈴婷
訴訟代理人　李孫遼鎮

上列當事人間交通裁決事件，原告不服交通部公路總局臺北區監理所民國111年11月17日北監花裁字第44-P1SB20308號裁決，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分撤銷。

訴訟費用新臺幣（下同）300元由被告負擔。被告應給付前項金額予原告。

事實及理由

一、事實概要：原告之父巫ＯＯ生前所有之車牌000-000號普通重型機車，於車主死亡後為原告巫子洋所繼承，訴外人巫ＯＯ為原告之子，其於民國111年6月26日23時許，駕駛該機車行經於花蓮市○○路○段○00號前，遭花蓮縣花蓮分局巡邏員警攔查，查獲違規「使用註銷之牌照」之事實，依違反道路交通管理處罰條例第12條第1項第4款規定，以花警交字第P1SB20308號舉發違反道路交通管理事件通知單舉發，並於同年11月17日經原告申請作成北監花裁字第44-P1SB20308號裁決書，對原告裁處罰鍰5,400元整。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張：原告之父親於四、五年前往生，戶籍雖註銷，但摩托車車牌還懸掛在機車上，原告並不清楚車主死亡後一年內要至監理站辦理註銷牌照，否則原告之子不會騎車上路，且機車不是原告所騎，車牌非原告所使用等語。聲明：原處分撤銷。

三、被告則答辯以：「繼承人未於被繼承人死亡後一年內辦理異動登記，公路監理機關應逕行註銷該車輛牌照。」、「汽車牌照受註銷處分者，由公路監理機關逕予登記註銷，除第一項因未辦理繼承之異動登記之情形外，應以汽車牌照註銷處分書通知汽車所有人，並將資料提供警察機關及稅捐機關。」道安規則第33條第1項、第3項定有明文。原告未於原告之父死亡後一年內辦理異動登記，監理機關註銷車牌並不需要通知原告於法有據。原告之子巫ＯＯ確實有於上開時地使用註銷之牌照，按處罰條例第12條第1項第4款之規定，處罰對象為汽車所有人，又本件原告之父已死亡，由繼承人承受車主地位，因駕駛人為原告之子，顯為原告管理範圍之內，且原告未辦理歸責，故員警對原告開罰，縱使原告並未騎乘系爭機車，原先也無使用之打算，然車主有維護車輛正常使用之義務，被告認原告之訴無理由，聲明：駁回原告之訴。

四、本院之判斷：

(一)道路交通管理處罰條例第12條第1項第4款之規定：「汽車有下列情形之一者，處汽車所有人新臺幣三千六百元以上一萬零八百元以下罰鍰，並禁止其行駛：...四、使用吊銷、註銷之牌照。」，此規定所規範之客體為汽車（依道路交通安全規則第2條第1項第1款規定包括機車），所處罰之主體為汽車所有人，其處罰之行為乃「使用吊銷、註銷之牌照」，該款於104年1月7日修法前舊條文係「使用吊銷、註銷之牌照行駛」，現行法於修法後刪除上開「行駛」二字，立法理由為：「使用吊銷、註銷之牌照、或借供他車使用或使用他車牌照，若僅限於行駛行為才予處罰，常導致路邊停車之違法車輛無法處理，徒添實務上執法之困擾，爰予以刪除，不限於行駛行為，包括停車亦屬之。」，又依道路交通安全規則第8條規定：「汽車牌照包括號牌、行車執照及拖車使用證，為行車之許可憑證，由汽車所有人向公路監理機關申請登記，依本條例第九條之一規定繳清其違反道路交通管理處

罰條例第二章、第三章尚未結案之罰鍰及未繳納之汽車燃料使用費並檢驗合格後發給之。」，故上揭處罰條例第12條第1項第4款依其文義、體系及歷史解釋，本款所謂「使用」乃指汽車所有人基於對外展示及供人識別行車之許可憑證之作用而將號牌懸掛在車上之行為而言，不須有實際駕駛汽車之行駛行為。

(二)道路交通安全規則第32條第1項規定：「汽車牌照之登記主體已不存在及融資性租賃車輛租用人登記主體不存在或其領用資格喪失者，其繼承人、負責人、清算人、承受人或出租人應向公路監理機關申請異動登記。」，乃為使公路監理機關有效管理汽車牌照，即明定繼承人負有向公路監理機關申請異動登記之義務；第33條第1項規定：「前條第一項應申請異動登記之義務人未辦理異動登記者，公路監理機關得催告該義務人於十五日內辦理異動登記，逾期未辦理者，或繼承人未於被繼承人死亡後一年內辦理異動登記，或經有關機關（構）依法公告後仍無人認領之車輛，公路監理機關應逕行註銷該車輛牌照。」、同條第3項規定：「汽車牌照受註銷處分者，由公路監理機關逕予登記註銷，除第一項因未辦理繼承之異動登記之情形外，應以汽車牌照註銷處分書通知汽車所有人，並將資料提供警察機關及稅捐機關。」，乃賦予公路監理機關是否對「原登記汽車所有人之繼承人」催告之裁量權限，並因繼承人未於被繼承人死亡後一年內辦理異動登記而授與公路監理機關逕予登記註銷之權限，且排除以汽車牌照註銷處分書通知汽車所有人之義務。

(三)實務上固有判決見解認為道路交通安全規則第33條修法時之立法理由記載：「第三項由現行第二項移列。汽車牌照受註銷處分者，公路監理機關應以汽車牌照註銷處分書通知汽車所有人，惟於第一項繼承人未於被繼承人死亡後依前二項辦理異動登記致受註銷牌照之情形，汽車所有人業已死亡而無從通知，爰修正予以排除。」，而謂「即汽車牌照之效力於登記主體死亡後並不立即隨之消滅，法令特別規定課予該汽

車所有人之繼承人1年之緩衝期間辦理異動登記，在該緩衝期間內，該汽車牌照仍得以原許可之效力在外行駛，倘繼承人未於1年內辦理異動登記，則該汽車牌照即行失效，公路監理機關應逕行註銷該失效之車輛牌照，而因牌照原登記主體已不存在，故公路監理機關此時所為之註銷僅係行政機關內部之事實行為，自無庸送達或通知該汽車之繼承人」等語（臺北高等行政法院106年度交上字第139號）。然基於下列理由，本判決持不同意見，並認為上揭管制規定及其處罰規定之適用，應依合目的性解釋及合憲性解釋之法學方法予以限縮解釋：

1. 行政程序法第92條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」。汽車牌照乃行車之許可憑證，其核發係屬公路監理機關於行政管制上授與行車許可之行政處分，如同核發建築物之使用執照，為授益處分性質，並依牌照類型為使用管制，有對物處分之效力。核發牌照之行政處分作成後，有其存續效力，因此所謂汽車牌照註銷處分，係屬廢止上開行政管制之許可而使其向後失其效力之行政處分行為，論理上應非可由所謂行政機關內部之事實行為達成廢止原授益處分而使其失效之作用。汽車牌照之行車許可，不具一身專屬性，並不因牌照原登記主體變更或消滅，即當然喪失原牌照對該車之使用許可效力。汽車所有人請領牌照後，得將汽車所有權轉讓他人，而所有人除負有辦理變更登記之義務外，原核准使用許可之處分，對汽車所有權之繼受人仍具效力，汽車所有人死亡後，依法應由原所有人之繼承人繼承汽車所有權，而原本對汽車使用管制所為許可之牌照，亦應仍然對繼承人有效。上揭92條第2項規定：「前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。」，於依道路交通安全規則第33條第1項未於期限內辦理異動登記而註銷牌照之情形，其行政處分對象雖非特定

人而係以可得確定非特定人為處分相對人，仍應是針對「人」為其處分之構成要件。

2. 行政程序法110條第1項規定：「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。」，亦即使行政處分之相對人及已知之利害關係人知悉處分之內容，為使行政處分生效之重要法律上條件，也是行政程序法上之重要原理原則。道路交通安全規則係依道路交通管理處罰條例第92條第1項規定授權而由行政機關規定發布之法規命令，基於法律保留原則及法律優越原則，依行政程序法第158條第1項第1款及第2款規定，不得牴觸法律或逾越法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利。易言之，道路交通管理處罰條例第92條第1項雖授權行政機關得就車輛分類、汽車牌照申領、異動、管理規定等行政管制措施自行訂定法規命令，惟上開授權範圍卻未明示包括行政機關所訂定之法規命令得違背行政程序法，易言之，違反行政程序法之交通規則內容應不在上揭處罰條例所授權之範圍內。因此，行政機關為圖方便或便宜行事而以行政命令免除行政處分作成時所應遵守法定之送達或通知等義務，而增加人民法律所無且超出比例原則之不合理注意義務之負擔，或剝奪人民知悉其不利益處分內容及應受送達之程序上權利，應認與憲法或法律抵觸而無效。進而，前開判決見解，援引行政機關修訂行政命令時之「立法理由」為依據，而認註銷牌照之行政行為依道路交通安全規則第33條得不適用行政程序法應送達或通知之規定，乃將行政命令凌駕於法律之上，無視違反憲法正當法律程序之誡命，並過度侵害人民訴願、訴訟權及財產權，全無基本法治原則之觀念，顯屬無稽，應不可取。

3. 行政罰固可做為貫徹達成行政管制目的之手段，惟應不得逾越或違反憲法位階之明確性原則、必要性原則、比例原則及正當法律程序原則。行政罰法第7條第1項規定，違反行政法

上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。系爭條例第12條第1項第4款所定「使用吊銷、註銷之牌照」，其所違反行政法上義務之內容係「汽車不得使用吊銷、註銷之牌照」，如為故意者，係明知牌照（號牌）已經註銷而仍懸掛於汽車供識別使用；如為過失者，應指按其情節應注意、能注意卻因不注意致不知悉牌照已經註銷，仍將之懸掛於汽車供識別使用之行為情狀而言。被繼承人死亡後，繼承人依稅法規定有於法定期限內申報遺產稅之義務，但並無法律規定繼承人有分割遺產之期限或義務。普通重型機車於現今社會已非有重要價值之財產，於個人財產查詢之清單、遺產稅申報或甚至公務員財產申報均未將之列入，易言之，繼承人縱使依稅法負有清查被繼承人遺產之義務，但機車如同一般衣物等並不在應清查項目之列，所以「按其情節」繼承人未必知悉被繼承遺產中有「機車」存在，尤其當繼承人未與被繼承人同財共居及尚未為遺產分割，且機車老舊不值錢，復因繼承人沒有法律上之義務去清查遺產中有無機車存在，沒有就遺產中有機車存在負公法上主動探知之注意義務之情形下，常會因不注意而不知遺產中留有機車。故除非明知被繼承人生前留有未報廢機車而仍懸掛車牌於其上，因繼承人於法律上並無將上開車牌移除之義務，其繼承人出於供識別作用之使用目的，以不純正不作為方式，故意將車牌保留在機車上而不除去，以達如同積極將車牌懸掛於其上之等價行為，構成故意違規之行為外，倘繼承人因不注意而不知悉遺產中尚有未報廢機車而仍懸掛車牌於其上，於一年後該牌照遭主管機關逕行註銷，又無公告、送達或通知使繼承人知悉，自不能以該機車上仍懸掛車牌而遽論以「因過失使用註銷之牌照」。

4. 行政機關就其行政處分作成之構成要件事實，應依職權調查。行政法院就行政處分所為之司法審查，係依處分作成時所依據之法令及所憑之調查證據結果為審查對象，應無代行政機關蒐證或補充證據之義務。如依行政機關提出之證據不

足以證明裁罰處分之構成要件該當，除非涉及公益重大，事實審行政法院應即以舉證責任分配原理，撤銷原處分，應無主動去探知之職權調查義務。繼承人使用已註銷之牌照於被繼承人遺產之機車，應非與公益有何重大影響之情事，故繼承人有無違反系爭條例第12條第1項第4款所定不得「使用吊銷、註銷之牌照」公法上義務之故意或過失，仍應由裁罰機關負舉證責任。復有論者謂繼承人若為合法考領取得駕駛執照之人，或為具有正常智識程度之成年人，應明瞭交通法規，應可知被繼承人所遺汽車之牌照，未於被繼承人死亡後一年內辦理異動登記即會遭公路監理機關逕予登記註銷，而認難謂就違規行為無故意或過失云云。惟法規規定公路監理機關應逕予登記註銷牌照，其所據之規定係「汽車牌照受註銷處分者，由公路監理機關逕予登記註銷，除第一項因未辦理繼承之異動登記之情形外，應以汽車牌照註銷處分書通知汽車所有人，並將資料提供警察機關及稅捐機關。」，依上文義，為註銷之「登記」前，須先有註銷之「處分」，且原則上會收到「處分書」之通知，故繼承人有先收到通知之期待。至於上項所謂「除第一項因未辦理繼承之異動登記之情形外」，其例外情形究竟會怎樣，上開規則未有明確文義規範，就算是法官也要看立法理由才會知道行政機關會不依行政程序法之規定就其註銷牌照之行政處分為任何送達或通知，也沒有給予任何救濟機會，就直接登記註銷。一般人由上揭規則字面上文句應看不出來牌照之使用許可會逕受登記註銷而不須先有一個行政處分作成及送達。這樣不具明確性及正當法律程序之規則內容，因非望文即知將發生「未受行政處分，即逕遭註銷登記之事實行為，廢止其應受保障之使用許可」之法律效果，這種牴觸憲法及法律之行政命令所創設之法律效果，不是正常法律人所能期待或允許其會發生者，更應不足以使僅為一般合法考領取得駕駛執照之人或為具有正常智識程度之成年人得以預期自己所信賴的法治國家會如此行事，自不足以由此文義不明確且內容違法之規則規

定，推論人民就不知其牌照已遭逕行註銷登記而仍使用，有故意或應注意、能注意而不注意之過失。

(四)系爭車牌000-000號普通重型機車為原告之父巫ＯＯ生前所有，原告為巫ＯＯ眾多繼承人之一，該機車牌照因未於巫ＯＯ死亡後一年內由繼承人辦理車籍異動登記，而遭主管機關未先作成處分通知書而逕為登記註銷，但仍一直懸掛在機車上使用，於111年6月26日23時許，該機車由原告之子巫ＯＯ行駛在花蓮市○○路○段00號前，遭花蓮縣警察局花蓮分局巡邏員警攔查發現而為舉發等事實，有舉發通知單在卷可稽，為兩造所不爭執，應堪認定。原告主張其不知道系爭機車牌照已遭登記註銷，沒有違規之故意或過失，故應由被告舉證證明原告有「使用註銷之牌照」之故意或過失行為。

(五)經查，由於上揭規則第33條第1項規定所稱之「公路監理機關應逕行註銷該車輛牌照」，乃就其原本核准之行車許可憑證予以廢止，依行政法原理，應以行政處分為之，而非可僅以登記之事實行為使人民已獲許可之授益處分喪失效力。因此，人民期待註銷之處分有書面送達或其他可知悉行政處分內容之通知，才能確知其牌照業經註銷。上揭規則第33條第3項亦規定「汽車牌照受註銷處分者，由公路監理機關逕予登記註銷」，即應先有註銷處分成立，始有逕予登記，故人民有應先收到註銷處分書通知之期待。至於同項所稱「除第一項因未辦理繼承之異動登記之情形外」，僅謂「除外」，但沒有說此除外部分會收到什麼告知或有何不同之做法，於未有法律明定「註銷處分可以不用送達即生效」，或「只要須登記而無須先有合法處分存在即發生註銷之效力」等情形下，自無從明瞭及預見沒有收到註銷處分之情形下其牌照之使用許可會因逕行登記註銷而喪失效力。也因行政處分不對相對人或利害關係人送達或通知，乃違背正當法律程序及行政法原理，亦與行政程序法之明文規定有違，應不容許以行政命令來剝奪與限制上開收受通知及尋求救濟之權利。蓋於任何原因而為註銷處分之作成，人民應均相同有受告知之期

待。故就所領得之牌照於未受註銷處分作成之公告、書面送達、通知或其他方法予以告知前，客觀上應推定汽車所有人就其繼續使用牌照之行為，係屬善意無過失，其係於遭警舉發後始第一次知道有註銷處分之存在，始為合憲性解釋之結果。本件被告機關未提出積極證據證明原告就使用系爭牌照有何故意或過失，法院亦無從且無義務為被告機關補充證據資料，自應為有利原告之認定。

五、綜上所述，原告並無故意或過失使用已註銷牌照之行為，原處分認事用法，尚有違誤，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

六、原處分既經撤銷，則本件訴訟費用300元，應由敗訴之被告負擔，爰確定被告應給付原告之訴訟費用額如主文第2項所示。

據上論結，本件原告之訴為有理由。關於訴訟費用之負擔部分，依行政訴訟法第98條第1項前段、第237條之8第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　4　　月　　14　　日

行政訴訟庭　法　官　沈培錚

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀，上訴狀並應記載上訴理由，表明關於原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本，如未按期補提上訴理由書，則逕予駁回上訴），並應繳納上訴費新臺幣750元。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　4　　月　　14　　日

書記官　黃慧中