

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度交上字第172號

上訴人 趙曉萍

被上訴人 桃園市政府交通事件裁決處

代表人 林文閔（處長）住同上

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於（改制前）中華民國112年3月31日臺灣桃園地方法院111年度交字第483號行政訴訟判決提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

原處分撤銷。

第一審訴訟費用新臺幣300元及上訴審訴訟費用新臺幣750元，合計新臺幣1,050元均由被上訴人負擔。被上訴人應給付上訴人新臺幣1,050元。

理 由

一、程序事項：

被上訴人代表人原為張丞邦，於訴訟進行中變更為林文閔，茲由其具狀聲明承受訴訟（地院卷第127頁），核無不合，應予准許。

二、上訴人所有之車牌號碼ABK—7577號自用小客車（下稱系爭車輛），於民國111年6月26日20時8分許，由訴外人蕭永豐駕駛行經桃園市龍潭區龍源路大平段與民治路口處時，為警查獲認有「吐氣酒精濃度達0.55mg/L以上（濃度0.84mg/L）」之違規。被上訴人因認上訴人確有「汽機車駕駛人（即訴外人蕭永豐）有第35條第1項第1款（即駕駛汽機車經測試檢定有酒精濃度超過標準）之情形」之違規，爰依行為時（112年5月3日修正前）即裁處時道路交通管理處罰條例（下稱道交管理處罰條例）第35條第9項，於111年9月20日以桃交裁罰字第58—D99C60068號之違反道路管理事件裁決書

（下稱原處分），裁處上訴人吊扣汽車牌照24個月。上訴人不服，提起本件行政訴訟，嗣經臺灣桃園地方法院（下稱原審）111年度交字第483號判決駁回，上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯理由及聲明、原判決認定之事實及理由，均引用原判決書所載。

四、上訴意旨略以：上訴人於道路上並未違規，亦未有憲法第22條「妨害社會秩序公共利益」，故上訴人之財產自由應受憲法保障。人民不應受立法不周、有爭議所害等語。

五、本院得判斷之理由

（一）、按112年8月15日修正施行前（下稱修正前）行政訴訟法第259條第1款規定：「經廢棄原判決而有下列各款情形之一者，最高行政法院應就該事件自為判決：一、因基於確定之事實或依法得斟酌之事實，不適用法規或適用不當廢棄原判決，而事件已可依該事實為裁判者。」第237條之9第2項規定：「交通裁決事件之上訴，準用……第236條之2第1項至第3項……規定。」第236條之2第3項規定：「簡易訴訟程序之上訴，除第241條之1規定外，準用第3編規定。」準此，行政訴訟法第259條第1款規定，於交通裁決事件之上訴，亦準用之（行政訴訟法施行法第22條第3項、第2項一併參照）。

（二）、按行為時即裁處時道交管理處罰條例第35條第1項第1款、第7項及第9項規定：「（第1項）汽機車駕駛人，駕駛汽機車經測試檢定有下列情形之一，機車駕駛人處新臺幣1萬5,000元以上9萬元以下罰鍰，汽車駕駛人處新臺幣3萬元以上12萬元以下罰鍰，並均當場移置保管該汽機車及吊扣其駕駛執照1年至2年；附載未滿12歲兒童或因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照2年至4年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、酒精濃度超過規定標準。……

（第7項）汽機車所有人，明知汽機車駕駛人有第1項各款情形，而不予禁止駕駛者，依第1項規定之罰鍰處罰，並吊扣該汽機車牌照2年。……（第9項）汽機車駕駛人有第1項、

第3項至第5項之情形之一，吊扣該汽機車牌照2年；因而肇事致人重傷或死亡，得依行政罰法第7條、第21條、第22條、第23條規定沒入該車輛。」第85條第3項、第4項規定：「（第3項）本條例規定沒入之物，不問屬於受處罰人與否，沒入之。（第4項）依本條例規定逕行舉發或同時併處罰其他人之案件，推定受逕行舉發人或該其他人有過失。」嗣道交管理處罰條例於112年5月3日修正，第35條第9項修正為：「汽機車駕駛人有第1項、第3項至第5項之情形之一，吊扣該汽機車牌照2年，並於移置保管該汽機車時，扣繳其牌照；因而肇事致人重傷或死亡，得沒入該車輛。」第85條原第3項刪除，原第4項移列為第3項。

(三)、經查，本件原處分是以訴外人蕭永豐於上開時、地，駕駛系爭車輛行經○○市○○區○○路○○段與民治路之路口處時，為警攔檢並測得其吐氣酒精濃度達每公升0.84毫克而製單舉發後，再認上訴人有「汽機車駕駛人有第35條第1項第1款之情形」之違規事實明確，依道交管理處罰條例第35條第9項前段等規定，裁處上訴人上訴人吊扣汽車牌照24個月等情(原判決5-10頁)，均為原判決所認定之事實（見原判決「事實及理由」欄四之（二）的理由論述），且核與卷內事證相符，自得採為本件裁判的基礎。

(四)、原處分引用裁處時道交管理處罰條例第35條第9項前段、第1項第1款（下稱系爭規定），以訴外人蕭永豐酒精濃度超過規定標準而駕駛上訴人所有之系爭車輛為由，吊扣系爭車輛車牌2年；原判決以前系爭規定為同時處罰「汽車駕駛人」及「汽車所有人」之行政罰，屬於裁處時道交管理處罰條例第85條第4項後段之案件。因之，汽車駕駛人與汽車所有人雖非同一，惟汽車駕駛人就酒駕既具有主觀責任，即可推定汽車所有人就該酒駕違章亦有「過失」，得逕援引系爭規定吊扣汽車牌照，從而維持原處分等語。原判決上開論述，於法有違，為本院所不採。論述如下：

- 01 1. 行政罰之裁罰，乃對人民自由或權利之限制，依憲法第23條
02 法律保留原則，應以行為時法律或依地方制度法規定得為裁
03 罰之自治條例有明文者為限。且法有處罰之明文，始可使行
04 為人對行為之責任有所認識，進而可要求行為人對其行為負
05 擔其在法律上應負之責任。
- 06 2. 系爭吊扣車牌2年之規定，限制車輛所有人就其所有車輛之
07 使用權限，係對車輛所有人之「不利處分」無疑。如具有裁
08 罰性，屬於行政罰，有行政罰法第7條第1項之適用；如不具
09 裁罰性，乃為管制處分，目的在使該車輛一定期間無法再繼
10 續供違規使用，即不以所吊扣之車輛牌照為違規行為人所有
11 者為限，也不論車輛牌照所有人之責任條件。本件就系爭規
12 定適用之正確，繫於該等處分之定性無誤。
- 13 3. 徵諸行政罰法第21條：「沒入之物，除本法或其他法律另有
14 規定者外，以屬於受處罰者所有為限。」第22條第1項：
15 「不屬於受處罰者所有之物，因所有人之故意或重大過失，
16 致使該物成為違反行政法上義務行為之工具者，仍得裁處沒
17 入。」規定可知，主管機關對違反行政法義務者，對供作違
18 反行政法上義務之物為沒入（或限制所有權能）處分，原則
19 上限於該物為行為人所有，如果該物為第三人所有，基於憲
20 法第15條保障人民財產權，除法律另有規定外，不能僅因物
21 成為他人違反行政法義務之工具，即予以剝奪所有權（沒
22 收），或限制所有權（吊扣牌照，限制車輛行駛），而必須
23 因其故意或重大過失之可責行為，致使該物成為第三人違反
24 行政法上義務之工具，始得加以沒入（或限制使用權限）。
25 法律之另有規定，或對可責行為規定較輕之責任條件（例如
26 一般過失即具備責任條件），或甚至不以具備責任條件為要
27 件，通常法律會明文規定「不問屬於行為人所有與否均予沒
28 收」；如修正前道交管理處罰條例第85條第3項（現已刪
29 除）。在後者情形，本於憲法第15條保障人民財產權及第23
30 條限制人民權利之比例原則規定，必須有特殊情形，例如該
31 物具有對他人造成危險，或易於成為違反行政法上義務工具

之性質，法律始得為如此之規定。至於何種特殊情形，可謂基於比例原則而得剝奪（或限制）第三人之所有權，德國違反秩序法（Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG)）第22條第2項：「僅於下列情形，始允許沒入：1. 物於裁決時屬於行為人或行為人有權擁有。2. 物，依其性質及情況會危及公眾或有將其用以實施會受刑罰或罰鍰制裁行為之危險。」第3項：「於具備第2項第2款之要件下，雖行為人之行為不可非難，亦允許沒入該物。」即明文規定，對不具責任條件之第三人之物沒入，限於「依物之性質及情況會危及公眾或有將其用以實施會受刑罰或罰鍰制裁行為之危險」之情形，可資援引為檢覈是否違反比例原則之標準；亦即，於我國法上，原則上當亦以物具有對他人造成危險，或易於成為違反行政法上義務工具之性質者，始例外得對不具責任條件之第三人之所有權能予以剝奪或限制，非得挾實現規範目的之名，無限上綱而侵害第三人之所有權能。

4. 從而，不論修正前後之系爭規定之所以吊扣車輛牌照，莫不立基於「車輛駕駛人」「酒駕」此一違反行政法上義務，因此限制其就汽車之使用權能，既非命除去違法狀態或停止違法行為，亦非行政機關對違法授益行政處分之撤銷及合法授益行政處分之廢止，具有裁罰性至明，該吊扣車輛牌照應為「行政罰」。違反此項規定之行為人，其違規所使用之汽車，如果非屬其所有，則是使用第三人之物（汽車），從事違反行政法之義務之行為。由於不論修正前後之系爭規定，均未限定供作酒駕使用之汽車，限於違規行為人所有，始得吊扣車輛牌照2年，因此，在文義因素上，非違規行為人所有之車輛牌照，得否適用系爭規定予以吊扣，出現兩歧解釋之空間。

5. 論者多有自「加強取締酒後駕車」之立法意旨出發，而認系爭關於吊扣牌照規定及於第三人之物。然則：

(1)就系爭規定所屬法律體系定性而言，乃行政罰，已如前述；且係就汽車駕駛人酒駕之行為對應處罰，汽車所有人

01 如無該等酒駕行為，無從僅因提供車輛予他人，適他人酒
02 駕，即「當然」推認汽車所有人提供車輛之行為具有可非
03 難性，而援引系爭規定處以吊扣牌照2年處罰之理，此有違
04 處罰法定主義至明。

- 05 (2)又，系爭規定立法制訂於108年4月17日，考其立法理由，
06 無非「照協商條文通過」，並未對汽車牌照吊扣之理由或
07 性質有所著墨，不足以得出立法者有意對非從事違規行為
08 第三人之汽車牌照為吊銷，例外不以第三人具備故意或過
09 失為要件之結論。實則，立法者為遏止第三人容任車輛供
10 他人酒後駕駛肇事之歪風，早於57年2月5日公布施行之道
11 交管理處罰條例第37條第1項、第2項即規定：「（第1項）
12 汽車駕駛人有左列情刑之一駕駛汽車者，處100元以上300
13 元以下罰鍰，並禁止其駕駛；因而肇事致人傷亡者，並吊
14 銷其駕駛執照：一、酒醉。二、患病。三、精神疲勞，意
15 識模糊。（第2項）汽車所有人明知汽車駕駛人有前項各款
16 情事之一，而不予禁止駕駛者，吊扣騎汽車牌照三個月。」
17 嗣迭經修正，目前道交管理處罰條例第35條第7項就
18 該等行為之處罰猶規定：「汽機車所有人，明知汽機車駕
19 駛人有第1項各款情形，而不予禁止駕駛者，依第1項規定
20 之罰鍰處罰，並吊扣該汽機車牌照2年。」亦即，雖增加了
21 處罰型態（罰鍰），也強化了吊扣牌照之強度，但始終限
22 定該當「明知汽機車駕駛人有酒駕（或吸食毒品等管制藥
23 品）」此一特別責任條件之汽車所有人，猶不禁止其駕駛
24 汽車者，始認違章而予以處罰。更應可由以此反推，立法
25 者無意對非從事違規行為（酒駕或拒絕酒測）第三人之汽
26 車牌照為吊銷，除非該第三人本身就該當他種違規行為
27 （明知而容任行為人酒駕其汽機車）之構成要件。
- 28 (3)駕駛汽車於道路上行駛，雖具有風險，但非危險行為；汽
29 車本身也不具有對他人造成危險，或易於成為違反行政法
30 上義務工具之性質，此公眾所皆知之事實；從而，違規行
31 為人所酒駕使用之汽車，如非其所有，於該他人不具備行

政罰法第22條第1項之責任條件時，如認系爭規定乃逕予吊扣該他人之車輛牌照，則無異於無端侵害第三人之所有權能，揆諸首揭說明，有違本於憲法第15條保障人民財產權及第23條限制人民權利之比例原則規定。是基於合憲性因素之考量，亦不得認系爭規定有就無責任之第三人所有物逕予限制所有權能之義涵。此徵諸最近一次（即112年5月3日）道交管理處罰條例修正，除將修正前第85條第3項：「本條例規定沒入之物，不問屬於受處罰人與否，沒入之。」之規定刪除，併將第35條第9項原規定：「汽機車駕駛人有第1項、第3項至第5項之情形之一，吊扣該汽機車牌照2年；因而肇事致人重傷或死亡，得依行政罰法第7條、第21條、第22條、第23條規定沒入該車輛。」修正為：「汽機車駕駛人有第1項、第3項至第5項之情形之一，吊扣該汽機車牌照2年，並於移置保管該汽機車時，扣繳其牌照；因而肇事致人重傷或死亡，得沒入該車輛。」顯見立法者已有意識上開修正前規定有違憲之虞，有意將道交管理處罰條例中關於剝奪或限制第三人所有權能之責任條件規範，全數回歸行政罰法，不再基於所謂控制道路交通風險之規範目的另為規定，此當亦係基於合憲性之考量。

(五)綜此，本案法律適用之疑義，始終在於系爭規定之規範對象，是否不以行為人（即酒駕違章者）為限（行政罰法第21條規定參照），並兼及於車輛所有人；要非於車輛所有人就汽車駕駛人違章酒駕乙節，是否得依裁處時道交管理處罰條例第85條第4項，推定亦具有「過失」此主觀責任條件。蓋，汽車所有人就行為人違章酒駕，因其車輛之提供，如該當裁處時道交管理處罰條例第35條第7項之構成要件，又或具有行政罰法第22條第1項之主觀責任條件，本可各適用上開規定吊扣其汽車牌照；無庸以系爭規定規範對象兼及車輛所有人，再輾轉透過裁處時道交管理處罰條例第85條第4項規定，推定其有過失，予以處罰。否則，汽車如遭他人所竊而酒駕，依原判決之推論，竟也得援引系爭規定及裁處時道

01 交管理處罰條例第85條第4項，推定遭竊者就酒駕乙節，亦
02 有過失，得吊扣汽車牌照，其不合理明甚。故而，原判決以
03 系爭規定亦屬處罰車輛所有人之規定為立論，已然有悖處罰
04 法定主義，後續推導，自無從採用。換言之，原判決既然並
05 未敘明基於處罰法定主義，被上訴人應如何基於並未規範之
06 法律認定上訴人應就汽車駕駛人違章行為負過失責任，核有
07 理由不備之違法；同理，揆諸前述探討，原處分依照系爭規
08 定，吊扣汽車所有人汽車牌照2年，於法即有違誤，應予撤
09 銷，原判決也未斟酌於此，認為原處分適用法律並無違誤，
10 實有適用法規不當之違誤，上訴意旨主張上訴人於道路上並
11 未違規，執此求予廢棄，為有理由，應由本院將原判決廢
12 棄。又因此部分事實已經明確(原判決第5-10頁)，故依行政
13 訴訟法第259條第1款規定，由本院自為判決，並撤銷原處
14 分。

15 (六)綜上所述，原判決既有適用道交管理處罰條例第35條第9項
16 規定不當等之違背法令事由，其違法並影響判決結論，上訴
17 意旨指摘原判決違法，求予廢棄，即有理由。又因本件事實
18 已經原審認定明確，爰依行政訴訟法第259條第1款規定，由
19 本院自為判決，並撤銷原處分。

20 (七)交通裁決事件之上訴，行政法院為訴訟費用之裁判時，應確
21 定其費用額，此觀修正前行政訴訟法第237條之9第2項準用
22 第237條之8第1項規定即明。本件上訴人對於交通裁決事件
23 之上訴，上訴人勝訴，是第一審訴訟費用300元及上訴審訴
24 訟費用750元，合計1,050元，均應由被上訴人負擔，爰併予
25 確定如主文第3項所示。

26 六、判決結論：本件上訴為有理由。

27 中 華 民 國 112 年 11 月 30 日

28 審判長法 官 楊得君

29 法 官 彭康凡

30 法 官 周泰德

31 上為正本係照原本作成。

01 不得上訴。

02 中 華 民 國 112 年 11 月 30 日

03 書記官 徐偉倫