臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@107年度交上字第

上　訴　人　交通部公路總局新竹區監理所

代　表　人　林翠蓉（所長）

被上訴人　展望通運股份有限公司

代　表　人　鄭玉炤（董事長）

上列當事人間因交通裁決事件，上訴人對於中華民國105年12月30日臺灣新竹地方法院105年度交字第124號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用新臺幣柒佰伍拾元由上訴人負擔。

理　由

一、事實概要：被上訴人所有之牌照號碼為000-00號之營業貨運曳引車（下稱系爭車輛），領有「砂石專用車（港）」，並附掛牌照號碼00-00號營業半拖車，於民國104年12月7日15時46分許，行經新北市○○區○○路與民權一街路口時，為新北市政府警察局淡水分局警員攔查，認系爭車輛有「載運土方未依規定使用專用車廂」之違規行為，遂當場舉發並填製北警交字第C00000000號舉發違反道路交通管理事件通知單（下稱舉發通知單），記載應到案日期為105年1月21日前，並移送上訴人處理。嗣被上訴人於104年12月7日到案陳述不服舉發，舉發機關105年6月14日以新北警淡交字第1053342792號函違規事實更正為「裝載砂石土方未依規定使用專用車輛（未依規定使用專用車輛）」，經上訴人查證明確後，仍認被上訴人前開違規事實屬實，確有「裝載砂石土方未依規定使用專用車輛（未依規定使用專用車輛）」之違規行為

，即於105年7月20日，按道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第29條之1第1項及道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則等規定，以竹監裁字第50-C00000000號裁決書（下稱原處分）裁處被上訴人罰鍰新臺幣（下同）6萬元。被上訴人不服原處分，提起行政訴訟，經臺灣新竹地方法院於105年12月30日以105年度交字第124號判決（下稱原判決）撤銷原處分。上訴人不服，提起上訴，經本院以106年度交上字第40號裁定（下稱原裁定）移送最高行政法院，嗣經最高行政法院107年度裁字第860號裁定以所涉法律見解之歧異，已經該院107年度判字第345號判決統一確定在案，遂將原裁定廢棄，發回本院更為審理。

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

三、上訴意旨略以：

（一）裝載砂石土方車輛使用專用車輛或專用車廂規定（下稱裝載砂石車輛規定）係交通部依據道交條例第29條之1、道路交通安全規則第39條、第39條之1及第42條等規定，並為建立砂石專用車制度及加強管理砂石車輛所訂定。惟查，按立法者為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全之目的，制定道交條例，又立法者依其政策形成之裁量，授予行政機關以公權力對於人民違反行政法規範義務者科處罰鍰，其處罰事由必然與公共事務有關，因處罰事由之公共事務性，使行政罰目的不僅限於報應或矯正違規行為人之行為，而同時兼具維護法秩序及促進公益之功能。道交條例就道路交通相關人車事物，定有各項應行遵守之管理規定，據此建構行政法上義務，並對於違反者，施以罰鍰、沒入或其他種類之行政制裁，究其目的乃出於

維持交通安全及交通秩序。因法律規定之內容不能鉅細靡遺，自不能期待法律應就所有事項於立法時皆有詳細規定之。有關道路交通管理之技術性及細節性事項，尚非不得以行政命令為必要之釋示，故交通部本於法定職權就相關規定為闡釋，其解釋符合道交條例之立法目的。而裝載砂石車輛規定係交通部本於法定職權就技術性及細節性事項訂定之，即與法律保留原則尚無牴觸，方可認道交條例第29條之1第1項所稱「規定」即為裝載砂石車輛規定。

（二）查裝載砂石車輛規定第5點前段復規定，總重量8公噸以下真裝載砂石、土方未超載，或自港區駛出且出具港區過磅單之傾框式大貨車及傾卸框式半拖車，其貨廂容積及貨廂外框顏色，得不受同規定第3點第5款、第6款之限制；同規定第7點亦規定，登檢為「砂石專用車」之車輛，除公路監理機關在公路監理電腦中註記為砂石專用車外，其行車執照及拖車使用證應加註貨廂內框長、寬、高（貨廂容積不受第三點限制之車輛除外）及「砂石專用車」字樣，另原砂石標示車、港區車輛及8公噸以下車輛，於「砂石專用車」，樣後另行標示（標）、（港）、（混）以資識別。其理由在於8公噸以下小車多非專以載運砂石之用，而係多用途車輛，只要不超載，則無限制其不得載運砂石土方之理由；而自港區駛出之傾卸框式大貨車及傾卸框式半拖車，亦多係綜合用途，如能出具港區過磅單，證明載重合乎規定而無超載，則亦可免去多次過磅之勞煩。前者即為標示「砂石專用車（混）」之8公噸以下小車，後者即為標示「砂石專用車（港）」之車輛。將港區使用的砂石專用車放寬限制只要是8公噸以下的車輛，在港區行駛，可以不受專用車規定的限制。一方面限制車輛噸數，一

方面限制在港區行駛，以便與在道路行駛的砂石專用車區別。而為了方便港區砂石專用車短暫行駛道路，復允許載運砂石的車輛在駛出港區，且取得未超載磅單時，可以行駛於道路，惟此並非開放讓港區行駛的砂石車輛行駛於道路上，而是○於○區○○○於道路交通安全不至於有重大危害，為了方便港區行駛的車輛所為之通融規定，自不能因此推論，所有掛有砂石專用車（港）、（混）車牌的車輛只要不超載即可行駛於道路上，否則所有載運砂石的車輛只要提出該項未超載之主張，即可不受處罰，將使砂石車專用制度無法運作，此不僅危及法律的適用，也使得貨運業者、建材業者共同建立的砂石車專用制度因為少數不願配合的砂石車，而必須忍受載運砂石的車輛逐輛被稽查的不利益，造成行政機關以及民間業者龐大的成本支出，顯非立法本旨。此所以交通部95年11月24日交路字第0950059883號函（下稱95年11月24日函）載明：「……『裝載砂石土方車輛使用專用車輛或專用車廂規定』第5點明定，自港區駛出且出具港區過磅單之傾卸框式大貨車及傾卸框式半拖車，其貨廂容積及貨廂外框顏色得不受限制，如准於港區外載運砂石土方，易與一般傾卸框式車輛（非砂石專用車）混淆，衍生管理問題，業者如有是項需求應依規定申請變更登記為砂石專用車，以維護營運制度與落實砂石專用車之管理，故現行規定仍宜維持。」，因而認為應先變更登記為砂石專用車後，始得於港區外載運砂石土方。準此以觀，「砂石專用車（港）」與「砂石專用車」之登檢領牌所規定要件既不相同，揆諸前揭規定及說明，「砂石專用車（港）」自屬登檢為港區內或○○○區○○道路載運砂石之車輛，而非一般砂石專用車，若欲於港區

及○○○區○○道路外載運砂石土方，仍須依系爭規定申請變更登記為「砂石專用車」甚明。從而，系爭車輛雖登檢為「砂石專用車（港）」，仍與一般砂石專用車登檢之檢驗查核規範有異，尚不得在未自港區駛出並出具港區過磅單下，即裝載砂石土方運送自明。

（三）有關如違反港區作業目的地或出發地載運砂石土方，應如何處理，雖未於裝載砂石車輛規定中明定，然交通部95年11月24日函係本於法定職權就相關規定為闡釋，解釋符合道交條例之立法目的。而少數不願意配合之業者處以違反道交條例第29條之1第1項「裝載砂石土方未依規定使用專用車輛（未依規定使用專用車輛）」並非無據。另有關港區砂石專用車非以港區為目的地，縱使行駛係相同路線，是否仍不屬載運砂石專用車輛及車廂？復依據交通部95年11月24日函，有關港區作業砂石專用車（登載為砂石專用車（港））如非以港區為目的地，行駛相同路線，本質上仍屬載運砂石專用車輛及車廂，惟非以港區為目的地如欲載運砂石土方，仍應依相關規定申請變更登記為「砂石專用車」方能載運之。

（四）綜上，依裝載砂石車輛規定第1點已載明：「依據道路交通管理處罰條例第29條之1及道路交通安全規則第39條、f第39條之1及第42條等之規定，並為建立砂石專用車制度及加強管理砂石車輛訂定之。」足認上開規定即為道交條例第29條之1所稱「規定」。依道交條例第92條第1項規定訂定之道路交通安全規則第42條，已就裝載砂石、土方之傾卸框式大貨車及半拖車之標示相關事項規定「由交通部另定之」，而裝載砂石車輛規定全文7點規定內容屬裝載砂石、土方車輛之裝置、標示等相關事項，足認上開裝載

砂石車輛規定即為該「規定」，且確有授權依據。為此，爰上訴聲明：1、原判決廢棄。2、第一、二審訴訟費用均由被上訴人負擔。

四、本院查：

（一）按「對於人民違反行政法上義務之裁罰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件、法律效果，應以法律定之；以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第23條法律保留原則之意旨。」「人民基本權利之限制，原則上應以法律為之，依其情形，固非不得由立法機關授權主管機關發布命令為補充規定（本院釋字第443號、第488號解釋參照）。惟其授權之目的、內容及範圍均應具體明確。主管機關據以發布之命令，亦不得逾越授權之範圍，始為憲法之所許。」「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第8條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照司法院釋字第392號解釋理由書），而憲法第7條、第9條至第18條、第21條及第22條之各種自由及權利，則於符合憲法第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人

民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」業據司法院釋字第638號、第734號、第524號及第443號解釋理由書闡述甚明。準此，行政罰之構成要件，及其他對人民基本權利加諸限制之事項，原則上應以法律定之，如法律授權以命令為之，其授權應具體明確，且須為受規範者所能預見。又法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關應予遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則以代之。

（二）次依道交條例第29條之1規定：「（第1項）裝載砂石、土方未依『規定』使用專用車輛或其專用車廂未合於規定或變更車廂者，處汽車所有人4萬元以上8萬元以下罰鍰，並當場禁止通行。（第2項）前項專用車廂未合於規定或變更車廂者，並處車廂打造或改裝業者新臺幣4萬元以上8萬元以下罰鍰。」可知，有關裝載砂石、土方車輛應使用之專用車輛或專用車廂，應符合如何之「規定」，涉及道交條例第29條之1所定行政罰之構成要件，依上說明，應以法律或經法律明確授權之命令定之，始符法律保留原則。而同條例第92條第1項規定：「車輛分類、……、管理規定、……、車輛裝載、行駛規定……、車輛行駛車道之劃分…及其他有關道路交通安全等事項之規則，由交通部會同內政部定之。」固授權交通部會同內政部對於車輛之分

類、管理、裝載、行駛、車道劃分等事項，訂定法規命令以為補充；交通部為建立砂石專用車制度及加強管理砂石車輛，亦訂有「裝載砂石車輛規定」，並於第1點表明其授權依據為道交條例第29條之1及道路交通安全規則第39條、第39條之1、第42條等規定。然就道交條例第29條之1文義觀察，並未有如同條例第4條第3項、第7條第2項、第21條第2項、第33條第6項、第92條第1項等明文授權「由交通部定之」之規定，實無從依道交條例第29條之1所規定之內容審查授權之目的、內容及範圍是否明確，難謂符合授權明確性原則（最高行政法院107年度判字第345號判決參照）。

（三）又觀之道路交通安全規則第39條、第39條之1、第42條，分別係關於汽車申請牌照檢驗之項目及基準、汽車定期檢驗之項目及基準，與車輛車身顏色及加漆標識應遵守之事項，其中針對裝載砂石、土方車輛制訂之第39條第20、26、27款規定：「汽車申請牌照檢驗之項目及基準，依下列規定：……二十、裝載砂石、土方之傾卸式大貨車及傾卸式半拖車貨廂容積應合於規定。……二十六、裝載砂石、土方之傾卸框式半拖車及裝載砂石、土方且總重量在20公噸以上之傾卸框式大貨車，自中華民國90年7月1日起新登檢領照，應裝設具有顯示車輛載重功能且合於規定之載重計。二十七、裝載砂石、土方之傾卸框式大貨車及半拖車，自中華民國90年7月1日起新登檢領照，應裝設合於規定之轉彎及倒車警報裝置。……。」第39條之1第16、20、21款規定：「汽車定期檢驗之項目及基準，依下列規定：……十六、裝載砂石、土方之傾卸式大貨車及傾卸式半拖車貨廂容積應合於規定。……二十、裝載砂石、土方之傾

卸框式半拖車及裝載砂石、土方且總重量在20公噸以上之傾卸框式大貨車，應依規定裝設載重計，其實施日期由交通部另定之。二十一、裝載砂石、土方之傾卸框式大貨車及半拖車，自中華民國91年1月1日起，應裝設合於規定之轉彎及倒車警報裝置。……。」第42條第14、15款規定：「車輛車身顏色及加漆標識，應依下列規定：……十四、裝載砂石、土方之傾卸框式大貨車及半拖車，應於貨廂兩邊之前方標示貨廂內框尺寸，其字體尺度、字樣及標示方式由交通部另定之。十五、裝載砂石、土方之傾卸框式大貨車及半拖車，貨廂外框顏色應使用台灣區塗料油漆工業同業公會塗料色卡編號一之19號黃顏色。其他傾卸框式大貨車及半拖車之貨廂外框顏色，不得使用該顏色。……。」且皆無裝載砂石、土方之車輛，倘領有註記「砂石專用車（港）」之行車執照，僅得行駛於港區或○○○區○○○道路之相關規定。

（四）承前所述，道交條例第29條之1並未授與交通部訂定法規命令之權限，同條例第92條第1項則僅授權交通部會同內政部訂定道路交通安全規則，未授權交通部得單獨另訂法規命令；至道路交通安全規則本身即係授權命令，故該規則第39條、第39條之1、第42條均不得作為交通部訂定法規命令，限制人民自由權利之依據。其中之第42條第14款係規定交通部就裝載砂石、土方之傾卸框式大貨車及半拖車，於貨廂兩邊之前方標示貨廂內框尺寸，其字體尺度、字樣及標示方式等細節性、技術性事項，應另訂行政規則予以規範，亦非謂交通部得據以制訂法規命令，對人民之基本權利加諸限制。是以，「裝載砂石車輛規定」之制訂，並無法律明確授權依據，其內容本不得就行政罰之構成

要件及其他限制人民自由權利之事項，加以規定。而行政機關未經法律授權，為協助下級機關統一解釋法令、認定事實，依職權訂頒之解釋性規定，其性質屬行政程序法第159條第2項第2款規定之行政規則，亦不得作為限制人民自由權利之依據。是交通部於裝載砂石車輛規定第2點：「裝載砂石、土方之傾卸框式大貨車及傾卸框式半拖車，應依本規定使用專用車輛或專用車廂，違者依道路交通管理處罰條例第29條之1規定處罰。」明定其內容即係規範道交條例第29條之1所定行政罰之構成要件；另以同規定第5點：「總重量8公噸以下且裝載砂石、土方未超載，或自港區駛出且出具港區過磅單之傾卸框式大貨車及傾卸框式半拖車，其貨廂容積及貨廂外框顏色，得不受第3點第5款、第6款規定之限制；另其於91年6月1日起定期檢驗屆期前，視同為砂石專用車得裝載砂石、土方。」第6點：「以港區作業為由登檢為砂石專用車之傾卸框式大貨車及傾卸框式半拖車，於登檢時，應併同出具相關貨運公會或港區主管單位出具之證明（如工作證、通行證等），俾供公路監理機關查核。」及第7點：「登檢為『砂石專用車』之車輛，除公路監理機關在公路監理電腦中註記為砂石專用車外，其行車執照及拖車使用證應加註貨廂內框長、寬、高（貨廂容積不受第3點限制之車輛除外）及『砂石專用車』字樣，另原砂石標示車、港區車輛及8公噸以下車輛，於『砂石專用車』，樣後另行標示（標）、（港）、（混）以資識別。」暨發布性質為解釋性行政規則之95年11月24日函略以：「自港區駛出且出具港區過磅單之傾卸框式大貨車及傾卸框式半拖車，因其貨廂容積及貨廂外框顏色得不受限制，如准於港區外載運砂石土方，易與一

般傾卸框式車輛混淆，衍生管理問題，業者如有是項需求，應依規定申請變更登記為砂石專用車」規定領有「砂石專用車（港）」行車執照之傾卸框式大貨車及傾卸框式半拖車，如未申請變更登記為砂石專用車，即不得行駛於一般道路，所涉處罰事項與對人民自由權利之限制，交通部未以法律或法律授權之命令定之，即與法律保留原則有違。

五、綜上所述，上訴人以不符法律保留原則之裝載砂石車輛規定第2點、第5點至第7點關於領有「砂石專用車（港）」行車執照車輛部分之規定，及交通部95年11月24日函釋，認定被上訴人所有、領有「砂石專用車（港）」行車執照之系爭車輛，於一般道路行駛，違反道交條例第29條之1第1項規定，以原處分予以裁罰，係屬違法。原判決以裝載砂石車輛規定並無法律授權，能否予以援用，尚有疑義，惟系爭車輛既依該規定登檢合格取得「砂石專用車（港）」行車執照，縱非以港區作業為目的，仍不符裝載砂石土方未依規定使用專用車輛（專用車輛）之要件為由，認原處分於法不合，應予撤銷，理由容有未洽，惟結論並無二致，仍應予以維持。上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、末按交通裁決事件之上訴，行政法院為訴訟費用之裁判時，應確定其費用額，此觀行政訴訟法第237條之9第2項準用第237條之8第1項規定即明。本件上訴人對於交通裁決事件之上訴，既經駁回，則上訴審訴訟費用750元（上訴裁判費）自應由上訴人負擔，爰併予確定如主文第2項所示。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第237條之9第2項、第236條之2第3項、第255條第2項、第237條之8第1項

、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　15　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　林惠瑜

法　官　張瑜鳳

法　官　洪遠亮

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　15　　日

書記官　陳德銘