

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

行政法院裁判之評析

—公路法行政法院裁判之評析--

Study on Public Road Act:

Administrative Court Decisions

計畫編號：NSC 87-2414-H-002-028-H5

執行期限：86年8月1日至87年7月31日

主持人：蔡茂寅副教授

執行機構：國立台灣大學法律學系

一、中文摘要

我國公路法自民國 48.6.27 公佈、49.7.1 正式施行，期間歷經三次修正，係管制公路規畫、修建、養護、公路營運制度、運輸事業等事項的基本法律規範。惟在實務運作上，行政機關及行政法院引以為行政處分或判決最主要的法律依據，並非公路法條文本身，而是依公路法第 79 條所授權制訂的各種行政命令。

本計畫中相關公路法裁判的來源，係取自於行政法院裁判書彙編各輯中與公路法有關的裁判共 13 個。在全部判決的分類上，本研究為凸顯公路法施行至今，在行政及司法實務上與公路事項有關爭議之分布，乃依系爭判決之事實所涉及的事項為標題做分類，再針對這 13 個判決，本計畫乃就每一個判決依裁判字號、裁

判事實、裁判理由以及裁判評析之次序展開討論。

本子計畫就以下章節展開：

- 第一章：概論
- 第二章：違規營業
- 第三章：計程車靠行制度之相關問題
- 第四章：票價之擬定
- 第五章：證照之審驗與註銷
- 第六章：隨車服務員之設置強制

關鍵詞：公路法、汽車違規營業、計程車經營制度、證照、舉證責任、違法判斷基準時、書面審理主義、公車票價、授權明確性。

Abstract

Public Road Act was promulgated on June 27, 1959, took effect on July 1, 1960, and then was amended three times. It has

been the basic legal norm for regulating public road's planning, construction, maintenance, management, operation and transportation business. However, in practice, it has been the various administrative rules and others, made under section 79 of Public Road Act, serve as the most important legal basis for both administration and court's decisions and adjudications.

This project collects 13 decisions of Administrative Court on Public Road Act. We first categorize these decisions by relevant facts and subjects, and then analyze them on their substance.

Keywords:

Highway Act, cars to take on business illegally, taxi management systems, licence, evidence rules, bus ticket.

三、計畫緣由與目的

本計畫之目的係透過學術界行政法學的觀點以檢視行政法院之相關判決，藉以瞭解學術與實務界之間的落差，並透過對法院判決之研究，檢討理論本身問題之所在。

四、結果與討論

關於「違規營業」章的部份，在第一個案例中，就本判決所涉及的前面兩個爭點：「行政處分與行政事實行為之區別」以及「訴願前置主義」之問題，本文認為：基於國民基本權保障之要求，凡實質上所有涉及國民權利義務變動的行政行為都應該接受司法統制，縱使現行實證行政訴訟法上僅承認行政處分方得以作為救濟對象，然而法院在解釋行政處分的定義時，應該適時地擴大行政處分的範圍，保障國民訴訟權。本案行政法院將「礙難照辦」認為係屬於行政處分而非如被告機關所辯稱係屬於行政上單純的觀念通知行為，值得贊同。其次，基於訴願前置主義之維持，給予處分機關重新審查的機會。本案原告經訴願駁回後未再繼續進行再訴願程序，

以致該處分發生確定之效力，而其未能於法定期間提起再訴願，又顯然非因為不可抗力事由之發生所導致。綜據上述，行政法院的判決雖然仍有說明不足之弊病，至少在結果上駁回原告之訴的決定，應可資贊同。至於有關「對訴願決定再審可能性」之問題，從保障國民訴訟權的合目的性觀點觀之，由於訴願決定在理論上可能（因制度上的理由，實則極為可能）出錯，再審的對象在解釋上實有從寬認定之必要，除了針對確定終局判決提起之外，本文認為亦應承認訴願決定作為再審對象之可能性；在第二個案例中，首先，「個人」經營計程車客運業者，應自購車輛，並以一車為限。除其具有第九十二條及第九十三條規定資格之配偶及同戶直系親屬得輪替駕駛營業外，不得雇用他人或將車輛交予他人駕駛營業。」乃係汽車運輸業管理規則第九十五條前段所明定。本文引用德國對於職業自由限制之三階理論以檢討其合憲性，該規定縱使屬於有關職業自由限制中最輕微「單純職業執行規定」之階層，然而由於一方面已造成計程車司機職業自由與財產權的侵害，而在另一方面卻又難以界定背後所維持的公共利益為何，基於上述理由，本文認為汽車運輸業管理規則第九十五條前段之規定似有違憲之虞。其次，就有關於營業狀態認定之問題。本文贊同行政法院的見解，認為駕駛營業並不以查獲時車上載有乘客為限，凡因兜攬乘客而在街上行駛或停靠車站碼頭或其他類似之場所等候乘客搭乘等，均足認定以實際從事營業之行為。因此認定雖無載客之事實，然而已該當於處於營業狀態之情狀。最後，就原告所主張其行為係屬於未遂犯，而未遂犯之處罰以法律有明文規定者為限之問題。本文認為，依據通說行政罰與刑罰係處於量的區別之關係，原告以上所主張的法律見解誠然無誤。然而從原告所違反的規範在構造上屬於行為犯，兜攬乘客而在街上行駛或停靠車站碼頭或其他類似之場所等候乘客搭乘等，均足認定已實際從事營業行為，而構成既遂的狀態而加以處罰。綜據上述說明，本文支持行

政法院的判決，認為原告之請求無理由；在第三個案例中，本文從三部份評析本判決。首先從行政法院對於兩造就違規事實部份所提出證據之取捨問題切入。本文認為，再一方面基於被告機關查處違規營業事實證明單及違反汽車運輸業管理事件通知單兩者皆屬公務員於公務上所作成之文書，具有推定之證明力，而另一方面原告所提出的家長證明書內容與通常經驗法則有違。衡量比較上述兩造就提出證據之證明力，本文認為原告所提出的家長證明書難以推翻原告機關公文書內容推定為真之效力，因此本文贊同採取被告機關公文書內所認定的事實以作為裁判的基礎。其次，就本案所涉及的 77.11.16.交路（七七）字第 0 三一八二六號函，修正自用大客車違規營業處罰標準為「第三次起每次處罰違規車輛所有人五萬元罰鍰，並吊銷該次違規營業車輛牌照」之規定，本文認為其性質上係屬於裁量性的行政規則。從合憲性與司法審查的角度考量，由於該裁量性行政規則尚且難謂構成發布機關裁量權濫用的情形出現，雖然該規則或屬過苛，然而基於司法自制原則，行政法院僅限於審查合法性部份而不應該過問妥當性問題。因此依據以上理由，本文認為應可贊同法院將該函示引用作為裁判之基礎。最後，本文於判決之外，從交通管理與國民自由的觀點簡單檢討過去十年來對於長程旅客運輸業的獨佔情形，由於該市場的供給無法因應國民大眾日增的運輸需求，於此造成違法業者生存的空間，儘管政府曾進行多次大力取締，但始終無法將之根絕。近來長程運輸市場逐漸開放，國民得利用的運輸選擇增加，本文認為這樣的改革動向正是尊重市場需求的結果，可促進未來交通運輸業的管制更具合理性；在第四個案例中，所涉及違規經營運輸業的相關法規主要係為公路法第七十七條第二項「未依本法申請核准，而經營汽車運輸業者，處五千元以上五萬元以下罰鍰；公路主管機關並應勒令其停業，吊銷其非法營業之車輛牌照一個月至三個月。」與交路（64）字第 0 0 一五七號函示：「航空貨運承攬業

使用之車輛准予發給自用貨車牌照、車身應漆明『XX 航空公司接送車』字樣，且隨車攜帶接送貨物記錄表，不得違規攬運一般貨物及單獨收費。」被告機關在中正機場勤務道攔下原告所屬之貨車並開具違反道路交通管理事件通知單與自用車非法營業簡易談話記錄，以原告未依規定漆明『XX 航空公司接送車』字樣，且隨車未攜帶接送貨物記錄表，而且根據司機筆錄證明有違規攬運一般貨物及單獨收費的事實。然而，從原告對於被告機關以上事實認定所提出的諸多質疑與抗辯，行政法院認為被告機關無論就是否有漆明規定字樣或是否攜帶貨物記錄表等事實均缺乏確實證據可資證明。至於司機筆錄證明有違規攬運一般貨物及單獨收費的部份，行政法院雖然未在判決理由中明白指出該公文書證據力可信與否的問題，不過依據原告所提出的種種質疑來看，已足以在證據法則上推翻該公文書內容推定為真實的效力。綜據上述，至少在結果上，本文認為本案行政法院判決可資贊同。惟另一方面從行政法院應以職權調查主義為證據調查原則的觀點而言，行政法院審判實務上動輒以事實不明作為撤銷行政處分之理由，無疑讓行政法院得以輕易地逃避主動積極調查證據之責任，此似乎又使得上揭的職權調查主義形同具文，有礙於權利人透過訴訟迅速獲得救濟之期待；在第五個案例中，本文首先從行政法院對於違規事實認定出發，從證據法則的角度作為評析該判決的基礎。在本案中，行政法院完全不加審查地就引據被告機關所開具之違規通知單與自用車非法營業談話筆錄中認定的違規事實作為裁判基礎。本案原告所提出的質疑雖不如上一個判決中原告所提出的那麼詳盡、具有說服力，然而法院對於原告所提出的抗辯僅以「無非飾詞卸責不足採信」潦潦帶過，缺乏對於原告的抗辯進行深入的討論，顯然過於偏袒行政機關，本文難以苟同。在制度面上，本文並且建議在未來行政訴訟法修訂的時候，應改採言辭辯論主義，以便有利讓當事人更簡便迅速地提出各種攻擊防禦方法，使訴訟的爭點集中，

協助法院做出更加切合事實的判決；在第六個案例中，本判決的問題在於法院未能仔細判讀行政機關每個行為的性質，致使吾人無法得知被告機關（台灣省交通處）是否已對原告為一授權處分。惟依本文之理解，依公路法第三十七條第一項第二款及汽車運輸業管理規則第三十七條第一項第一款之規定，經營公共汽車客運業如欲行經市區，則其營業許可係一多階段行政處分，故不論台中區監理所、台中市政府、台中市警察局、台中區監理所及原告協議之結果為同意或原則同意，在台灣省交通處未為核准之行政處分前，原告公司均不得在該路線上營業。本案判決在結論上雖屬正確，但在法律關係的釐清及推論的過程中，均未為充分之說理，致使判決中仍存有許多模糊不清。

關於「計程車靠行制度之相關問題」章的部份，在第一個案例中，按計程車之經營有四種方式，今汽車運輸業管理規則第 91 條不加以區分，一律以業者為處罰對象，實無法適應四種不同的經營型態，應有加以修正之必要。特別是第四種即所謂靠行制度的經營型態，就現行法而言係屬違法之經營狀態，但卻在目前計程車業中最為普遍，未來的修法方向，應朝將靠行制度合法化，並納入現行公路法的管制架構下做修正，或是徹底重新檢討現行計程車業的證照管制制度，讓現行靠行制度下不論是業者或車主，不必繼續在法律的灰色地帶下營業。惟在未修正前，法院應斟酌不同經營型態下業者與司機間的監督關係，以判斷業者責任能力之有無，而為裁判；在第二個案例中，本文首先從處罰對象作為檢討本案之切入點。被告機關查獲私用公司車輛從事交通運輸業原告公司的司機，而基於該車係原告公司所有為理由而將原告公司作為違規經營運輸業的處罰對象，行政法院亦支持此一見解。然而本文認為，實際上從事違規營業行為的相對人是該司機，本法所要規範的亦是針對違規營業的行為，而與車輛所有權的歸屬無關。原告公司實無未經許可經營汽車運輸

業而獲取商業利益的行為出現。因此，本文對於行政法院認定原告公司為處罰對象的見解難以贊同。其次，就有關於行政罰是否須已故意或過失為要件之問題，本文列舉肯定說、推定過失說與否定說以為說明。本判決所採取的否定說主張以被釋字 275 號解釋之推定過失說所推翻，俟將來行政秩序罰法順利通過後，行政罰的責任要件可望與刑罰趨於一致，以確保國民的權益；在第三個案例中，本案原、被告雙方的爭點，在於原告是否將計程車交由無營業小客車駕駛人執業登記證之駕駛人謝福源一事上，此一事實係構成要件事實，其存在與否影響行政機關原裁處罰鍰及吊銷該營業車輛牌照處分之合法性。惟行政法院未針對此一事實進行證據之調查，而係以行政機關原處分在實體及程序上違法而撤銷再訴願決定、訴願決定及原處分。固然現行行政訴訟法係採職權主義，法院得斟酌未經當事人提出之事實及主張，且大法官釋字第三六八號解釋亦肯定行政法院之判決具有拘束被告機關之效力。至於所謂「行政法院判決」是否包括判決理由在內，依民事訴訟法第 478 條第 3 項之規定，應採肯定見解。故經行政訴訟法準用後，具有拘束被告機關之效力，當無疑義。因此，本案行政法院之判決應屬正確，被告機關亦應依判決理由所指正關於原處分適法上的錯誤，另為一合法之行政處分。

關於「票價之擬定」章的部份，本案例中，原告公司應以為原核定處分之台北市交通局為被告機關，而非台北市政府，行政法院未加指正，顯有疏漏。另法院未能從實際情況去了解台北市關於公車票價審議之流程，一味從被告機關之意見，認定市議會僅為形式審查，實有違誤。最後，法院對於行政機關在票價決定過程中，關於不確定法律概念的適用與法律效果的裁量之違法之處，均未能有所指正，實有不當。關於「證照之審驗與註銷」章的部份，在案例一中，本案例中，行政機關據以撤銷原告汽車運輸業營業執照及吊銷原告營業車

輛牌照之行政命令汽車運輸業管理規則第九十六條第一項，雖係涉及人民權利義務事項，但非不得以行政命令定之，惟需有法律授權定之，而該授權母法亦需符合授權明確性原則之目的、內容、範圍明確之要求。依大法官解釋所建立審查授權明確性的標準，從公路法之相關規定可以得知授權之目的、內容及範圍，故授權母法本身的合憲性並無問題。但子法即汽車運輸業管理規則第九十六條第一項因未以先報請交通部為撤銷汽車運輸業營業執照及吊銷營業車輛牌照之前提要件，違反公路法第七十七條之處罰程序規定，且亦未依公路法第七十七條賦予行政機關裁量空間，此二者對人民之權利而言，均係增加法律所無之限制，行政法院應不予適用；在案例二中，再審法院雖糾正了原審判決中關於行政命令不得限制人民權利義務的錯誤，但未繼續探究行政機關用以撤銷被告汽車運輸業營業執照及其營業車輛牌照之行政命令（汽車運輸業管理規則第九十六條第一項）違反授權母法規定之處，而甚至肯定該規則之合法性，且對於行政機關認為汽車運輸業管理規則第九十六條第一項係行政事物之程序規定，即原發給營業執照及營業車輛牌照之行政處分因當事人之職業駕駛執照遭註銷之解除條件成就當然失其效力之錯誤法律見解，並未加以糾正，顯見再審判決仍有未盡完善之處。

關於「隨車服務員之設置強制」章的部份，本案例事實涉及法律有變更時，行政機關與行政法院應適用新法或舊法之爭議。在行政機關部份，因原告為違規行為時及被告機關為處分時，均係在舊法有效施行期間，故不涉及新舊法規應適用何者之問題，行政機關依舊法處以原告三千元罰鍰，並無違誤。在行政法院部份，因行政法院審理本案時，原據以處分之法規已經刪除，此時行政法院應以新法或舊法判決，涉及行政訴訟上違法判斷基準時之問題。對此問題，學說上有「處分時說」、「判決時說」以及「依訴之聲明決定」三種見解。就我國學界及實務界而言，係以處分

時說為通說。因此，行政法院依行政機關為罰鍰處分時之事實及法規為判斷依據，而為原告之訴無理由之本案判決，並無違誤。

五、參考文獻

1. 翁岳生，法治國家之行政法與司法。（1997）。
2. 蔡茂寅，郵政利用關係的法律性質—以公法與私法二元論之檢討為中心，月旦法學雜誌第15期。（1996）
3. 翁岳生編，行政法。（1998）
4. 吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，頁294。（三版，1997）
5. 黃昭元，論對行政機關怠為行政處分之行政訴訟，國立台灣大學法律學研究所碩士論文（1989年）。
6. 蔡志方，論訴願與行政訴訟之關係，收於當代公法理論 - 翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集，頁729以下。（1993）
7. 蔡茂寅，訴願決定的再審可能性，月旦法學雜誌第41期。（1998年）
8. 許宗力，論法律保留原則，收於氏著 法與國家權力，頁117以下。（1993）
9. 盛子龍，比例原則作為規範違憲審查之基準，國立台灣大學法律研究所論文。（1989）
10. 林山田，刑法通論上冊（第六版）。（1997）
11. 尤清主編，跨世紀台灣 - 運輸防災與區域發展，前衛出版社。（1995）
12. 曾華松，行政訴訟證據法則（上），法令月刊第49卷第6期。（1998年）
13. 洪軍燭主持，汽車運輸業靠行營業問題之研究，交通部運輸研究所合作研究計畫出版品，（1997.1）。
14. 李建良、李惠宗、林三欽等著，行政法入門。（1998）
15. 周叔厚，證據法論。（三版，1995）
16. 蔡茂寅，淺論行政秩序罰應否已故意過失為要件，財稅研究第二八卷第六期。（1996）
17. 陳新民，行政法學總論（三版，1992.1）。
18. 駱永家，民事法研究。（6版，1995.9）

19. 廖義男，公共建設與行政法理。(1994.2)
20. 張瓊文、曾平毅合著，台北市現行公車票價調整作業之檢討，中華道路第31卷第3期。
21. 朱武獻，公法專題研究(一)，1986年。
22. 廖義男主持，「行政不法行為制裁規定之研究」研究報告。
23. 黃守高，我國現行法制用字用語及格式之研究，1987年。
24. 陳櫻琴，國家稅政之立法政策—兼論稅捐稽徵法第四十八條之三，月旦法學雜誌第21期。(1997.2)
25. 台北市政府訴願審議委員會編印，訴願決定書彙編選輯，第二輯。
26. 陳清秀，稅務訴訟之理論與實務，(1991.6)
27. 吳東都，論行政處分撤銷訴訟之訴送標的，台大法研所碩士論文(1987.6)
28. 李校，專利行政訴訟之研究，司法院第四廳編印(1984.6)