臺中高等行政法院判決

111年度交上字第27號

上　訴　人　金勝龍

被 上訴 人　臺中市交通事件裁決處

代　表　人　黃士哲

上列當事人間交通裁決等事件，上訴人對於中華民國110年12月30日臺灣臺中地方法院109年度簡字第14號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決關於駁回上訴人請求被告機關106年度罰執字第76035號至76045號、106年度道罰執字第95575號至95578號及106年度道罰執字第100761號行政處分不存在部分廢棄，發回臺灣臺中地方法院行政訴訟庭。

其餘上訴（原判決駁回上訴人請求確認原處分無效部分）駁回。

駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

事實及理由

一、事實概要：上訴人所有車牌號牌AHP-8151號自用小客車（下稱系爭車輛），自民國103年11月1日至105年2月13日間，因「汽車行駛於應繳費之公路經催繳不依規定繳費」、「在道路收費停車處所停車經催繳不依規定繳納」及「不緊靠道路右側停車」等共16件違章行為，經被上訴人分別依道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第27條第1項、第56條第2項、第56條第1項第6款及違反道路交通管理事件統一裁罰基準表等規定，於105年3月4日、105年3月10日、105年8月18日、105年10月7日以中市裁字第68-ZCP057558、68-1G000000、68-ZCP073093、68-ZCR158916、68-ZCP090110、68-1AI830013、68-1AI830014、68-1CP144810、68-ZCP078987、68-ZCP081080、68-ZCP082913、68-ZAR105521、68-ZCP098355、68-ZCP112403、68-ZCP102131、68-G6H133380號共16件

裁決書（下稱原處分），分別裁罰上訴人新臺幣（下同）300元、1,200元等，合計裁處上訴人罰鍰5,700元。上訴人未繳清罰鍰，被上訴人即移送法務部行政執行署臺中分署強制執行完畢。上訴人不服，提起本件訴訟，經臺中地方法院行政訴訟庭判決（下稱原判決）駁回其訴後，提起本件上訴。

二、上訴人起訴之主張及聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明暨原判決關於證據取捨、認定事實及適用法規之論據，均詳如原判決所載。

三、上訴人上訴意旨略以：

(一)依最高行政法院110年度大字第2號裁定以：「民國90年1月17日修正公布之道路交通管理處罰條例第90條前段規定：『違反本條例之行為，自行為成立之日起；行為有連續或繼續之狀態者，自行為終了之日起，逾3個月不得舉發。』關於該條所定3個月之舉發期限，就同條例第8條第1項第1款之汽車違規行為，應以處罰機關受理（收到）舉發機關移送舉發違反道路交通管理事件之時點，作為認定舉發是否已逾3個月之準據。」上訴人縱有違規事實，然裁處時間均已超過法定期間3個月，例如裁字第68-ZCP057558之處分書，其違規行為係103年11月1日，舉發時間為104年4月16日（附件一），被上訴人於105年3月4日以違反道交條例第27條第1項規定，然舉發至裁決受理時間超過3個月為無效之行政處分，依行政程序法第111條第7款其他重大明顯瑕疵而無效。原判決未審酌，違反道交條例第90條之規定，為違背法令。

(二)原判決未審酌被上訴人裁決違反一事不二罰規定：

1.所謂一事不二罰係指，違反同一行政規定，因時空緊密關係只處一次罰。其目的是避免因法律之錯綜複雜，致一個行為受不同法律甚至相同法律之處罰，而受「不利結果」。又如考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數作為認定其違規行為之次數，即每舉

發一次，即認定有一次違反行政法上義務之行為發生而有一次違規行為（大法官釋字第604號理由書參照）。

2. 上訴人於103年12月30日於臺北市○○○路停車場未繳停車費，於同一停車場內舉發單位臺北市停車管理工程處於104年5月16日舉發上訴人12時37分、14時32分各舉發一次，即為連續舉發後，被上訴人於105年3月4日以違反道交條例第56條第2項（現行法為第3項）各裁決處300元罰鍰（附件三）。上訴人即使有違規事實之存在，然離開停車場未繳停車費對公益並未產生重大影響，連續裁決實屬不當，違反法治國一事不二罰原則。

3. 上訴人於103年12月30日通行4個ETC，被上訴人不到1小時處4次處罰，明顯違反連續處罰之法理。且以一次105年3月4日一次裁決上訴人9個處分書，105年3月4日裁決2個處分書、105年8月18日裁決4個處分書，違反司法院釋字第754號、第503號解釋對於處罰行為之立法目的、性質、種類相同，應採相同之處罰方法或手段，不得重複處罰意旨。

(三)交通部公路總局之公路監理機關拒絕以郵政信箱做為通信地址(附件四），並非上訴人不主動告知監理單位地址變更之事，被上訴人無法完成文書送達，不可歸責於上訴人，上訴人並無故意或過失無法收受通知。況我國戶政機制建立良善，申請戶籍謄本可到不同地區戶政事務所查閱個人之戶籍，以完成合法送達，民事強制執行可調閱債務人之戶籍謄本，裁決機關以處分書等公文書向戶政單位查詢債務人之地址輕而易舉，同為行政院所屬機關並且在行政一體系下，透過「勞保電子閘門查詢系統調查上訴人所任職投保單位」，可知上訴人當時就業處於集威國際保全股份有限公司（105年4月1日起至106年1月3日止）有投保資料，可完成送達，其逕以公示送達，使受處分人無法知悉受處分，與正當法律程序不符，亦違反司法院釋字第797號解釋人民有受告知權之意旨。另以車籍地為收送公文書處所，無異於使受通知人於戶政事務所變更住址後，又需至監理機關辦理車輛地址變

更登記，同樣是以受通知為目的卻於不同之處所登記兩次，原審認為上訴人住所變更有告知行政機關之義務，然被上訴人拒絕上訴人以郵政信箱作為送達之地址，其手段與目的欠缺關聯，違反憲法第23條法律保留原則及比例原則，原判決難謂無認定事實不適用法律之違法判決。

(四)原判決以原處分先決問題之前行政處分即「補繳通行費用及作業處理費通知單」，經核並無行政程序法第111條無效事由，亦未經上訴人對之提起行政爭訟而經撤銷，其效力自屬繼續存在乙節，不無疑問。訴外人遠通公司「補繳通行費用及作業處理費通知單」，僅為觀念通知，不因受通知人未繳納通行費用而發生權利與義務之變動，自非行政處分，況其通知單皆為平信寄出，無法證明受通知人確實知悉補繳費用之事，故非行政處分。且通行費或停車費20元未繳，而處以300元之罰鍰，違反比例原則等語。

四、原判決駁回上訴人在原審之訴，以上訴人不服被上訴人105年3月4日、105年3月10日、105年8月18日、105年10月7日以中市裁字第68-ZCP057558、68-1G0000000、68-ZCP073093、68-ZCR158916、68-ZCP090110、68-1AI830013、68-1AI830014、68-1CP144810、68-ZCP078987、68-ZCP081080、68-ZCP082913、68-ZAR105521、68-ZCP098355、68-ZCP112403、68-ZCP102131、68-G6H133380號共16件裁決書，為原處分。並以：上訴人對被上訴人所為系爭裁決之交通裁罰處分表示不服，係屬交通裁決事件訴訟之提起，依現行道路交通管理處罰條例第87條及行政訴訟法第237條之3等規定，其救濟途徑為於裁決書送達後30日之不變期間內，向管轄之地方法院行政訴訟庭提起撤銷訴訟。而本件上訴人訴之聲明係請求確認公法上法律關係不成立，核為確認訴訟之性質，依行政訴訟法第6條第3項本文規定，基於「確認訴訟之補充性原則」，如有其他更適切之訴訟類型者，當事人未依其他更適切之訴訟類型者，即屬欠缺「一般權利保護要件」而不具合法要件，應予駁回。認上訴人請求確認原處分不存在，為非法之

所許。另以：上訴人於原審之主張，並非有據，且無足證明被上訴人所為原處分有何該當行政程序法第111條第1款至第6款所定要件，及同條第7款所定「其他具有重大明顯之瑕疵」之情形，認上訴人請求確認被上訴人所為原處分係屬不存在、無效，在法律上亦顯無理由，應予駁回，而駁回上訴人在原審之訴。

五、本院判斷：

(一)上訴人109年2月24日起訴所提出起訴狀所載訴之聲明為：一、被告機關106年度道罰執字第76035號至76045號、106年度道罰執字第95575號至95578號及106年度道罰執字第100761號行政處分不存在。二、被告機關應發還被告（應為原告之誤）新台幣7,525元。嗣上訴人於109年7月27日提出行政準備書狀（二）訴之聲明更正為：「一、被告機關106年度罰執字第76035號至76045號、106年度道罰執字第94652至94658號（新增）、106年度道罰執字第95575號至95578號及106年度道罰執字第100761號裁決書應予撤銷。二、確認被告機關106年度罰執字第76035號至76045號、106年度道罰執字第94652至94658號（新增）、106年度道罰執字第95575號至95578號及106年度道罰執字第100761號裁決書無效。三、上開聲明請鈞院擇一為勝訴判決。四、被告機關應發還原告新台幣7,525元。」109年11月19日上訴人另提出行政準備書狀（三），110年5月3日行政準備書狀（四）之聲明均同行政準備書狀（二）。經原審向上訴人闡明後，確定行政準備書狀（三）訴之聲明一、二所載「裁決書」為被上訴人分別於105年3月14日中市裁字第68-ZCP057558號等16件裁決書。原判決認上訴人所提出行政準備書狀（二）、（三）及（四）追加「106年度道罰執字第94652至94658號」、「撤銷訴訟」等他訴部分，考量本件裁決書均已合法送達，上訴人並未於裁決書送達後之法定不變期限內起訴，不同意上訴人於原審為此部分訴之追加。依上，原審應審理者，應有：一、被告

機關106年度道罰執字第76035號至76045號、106年度道罰執字第95575號至95578號及106年度道罰執字第100761號行政處分不存在。二、確認被告機關106年度道罰執字第76035號至76045號、106年度道罰執字第95575號至95578號及106年度道罰執字第100761號裁決書無效。三、被告機關應發還原告新台幣7,525元等三項。上開三項聲明請求，外觀屬上訴人於原審起訴時，所為客觀訴之合併。

（二）原判決關於確認原處分無效部分：

1.按「行政處分有下列各款情形之一者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」為行政程序法第111條所規定。其中第2款「應以證書方式作成而未給予證書者」，須行政處分以證書方式作成者而言，若行政處分僅屬須以書面作成者，則非屬此範疇。至於，書面行政處分作成後，依行政程序法第100條第1項前段規定，應送達相對人及已知之利害關係人，在未合法送達前，依同法第110條第1項規定，僅生對該應受送達人未發生效力問題，與行政處分無效之認定無涉。此外，基於維護法律安定性、公益性，學說及各國立法例皆認為行政處分是否無效，除法律定有明文之情形外，宜從嚴認定，兼採「明顯瑕疵說」與「重大瑕疵說」作為認定標準之理論基礎。行政處分是否具有重大明顯瑕疵，非依當事人之主觀見解，或依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準。如行政處分之瑕疵倘未達到重大、明顯之程度，一般人對其違

法性的存在與否猶存懷疑，充其量僅屬違法得撤銷之原因。

2. 上訴人所有系爭車輛，自103年11月1日至105年2月13日間，因「汽車行駛於應繳費之公路經催繳不依規定繳費」、「在道路收費停車處所停車經催繳不依規定繳納」及「不緊靠道路右側停車」等共16件違章行為，分別經被上訴人依道交條例第27條第1項、第56條第2項、第56條第1項第6款及違反道路交通管理事件統一裁罰基準表等規定，於105年3月4日、105年3月10日、105年8月18日、105年10月7日以16件裁決書（即原處分），合計裁處上訴人罰鍰5,700元。又原處分16件裁決書均於各欄位（即「受處分人姓名」、「車輛種類及牌照號碼」、「住址」、「違規時間」、「違規地點」、「原舉發通知單應到案日期」、「舉發單位」、「舉發違規事實」、「舉發違反法條」、「應到案處所」、「填單日期」等）已明確記載其內容等事實，為原審依證據所認定，並為上訴人所不爭執，得作為本院判決之基礎。

3. 原判決以原處分並無行政程序法第111條第1款至第6款所指情形，亦無重大明顯之瑕疵，於理由中已說明其認定事實之依據，及得心證之理由，並對上訴人於原審主張不採之理由，予以分別指駁，所為原處分並非無效之理由，與行政程序法第111條規定之意旨相符，核無不適用法規或適用法規錯誤之違背法令情事。上訴論旨，無非就原判決業已論駁之理由，執其歧異之見解加以爭執，指摘原判決此部分有違背法令情事，求予廢棄，難認為有理由，應予駁回。

4. 末按本院就交通裁決事件之上訴為法律審，依行政訴訟法第237條之9第2項準用第236條之2第3項、第254條第1項規定，應以原審法院判決確定之事實為判決基礎，故上訴人自不得在上訴審提出新攻擊防禦方法或新事實、新證據，資為上訴之理由。是上訴意旨以其於103年12

月30日於臺北市○○○路停車場未繳停車費，於同一停車場內舉發單位臺北市停車管理工程處於104年5月16日舉發上訴人12時37分、14時32分連續舉發，違反一事不二罰規定，上訴人於103年12月30日通行4個ETC，被上訴人不到1小時處4次處罰，違反連續處罰法理，且以一次105年3月4日一次裁決上訴人9個處分書，105年3月4日裁決2個處分書、105年8月18日裁決4個處分書，違反司法院釋字第754號、第503號解釋等語，均未據上訴人於原審提出或主張，係於上訴後始提出之新攻擊方法，本院無庸予以審酌。

（三）原判決關於上訴人請求「被告機關106年度道罰執字第76035號至76045號、106年度道罰執字第95575號至95578號及106年度道罰執字第100761號行政處分不存在」部分：

1. 按行政訴訟第第125條第3項規定：「審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。」依同法第236條及第237條之9第1項之規定，於交通裁決事件亦有適用。原告請求之聲明，倘依所載文意有不明瞭時，審判長應予以闡明。又行政訴訟法第6條第3項：「確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」之規定，係對於依法原得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟以為救濟者所為之限制。因此，援引此一規定，須以原告提起者為確認訴訟為前提。

2. 查106年度道罰執字第76035號至76045號、106年度道罰執字第95575號至95578號及106年度道罰執字第100761號，分別為被上訴人移送執行之行政執行署臺中分署案號，有上開執行案件卷宗影本在案可稽。此所指「被告機關106年度罰執字第76035號至76045號、106年度道罰

執字第95575號至95578號及106年度道罰執字第100761號行政處分」，雖原審於110年3月30日以電話紀錄向上訴人闡明，確認所指「裁決書」為臺中市交通事件裁決處分別於105年3月14日中市裁字第68-ZCP057558等16件裁決書，然所請求「行政處分不存在」真意為何?指行政處分無效，而不存在 ；抑或，請求撤銷以除去其規制效力而不存在，則未經闡明（分見原審卷第13頁及第285頁）。此外，上訴人提起本件訴訟時，起訴狀僅謂：「原告因交通事件受法務部行政執行署台中分署F6810603T32694-ZCP057558執行完畢在案。……然被告機關均未合法送達於原原告之營業所，故行政處分自始不存在。」等語，請求權利救濟之具體內容，及其提起之訴訟類型，並未清楚。基此，原判決就上訴人於第一審此部分之請求，逕以上訴人訴之聲明係「請求確認公法上法律關係不成立」，核為確認訴訟之性質，依行政訴訟法第6條第3項本文規定，基於「確認訴訟之補充性原則」，如有其他更適切之訴訟類型者，當事人未依其他更適切之訴訟類型者，即屬欠缺「一般權利保護要件」而不具合法要件，予以駁回，尚屬速斷，有未適用行政訴訟法第125條第3項規定，及不備理由之違背法令，原判決此部分無可維持，應予廢棄。上訴人指摘原判決此部分，有違背法令情事，求予廢棄，為有理由。又上訴人於第一審之此部分請求，尚須經闡明或調查後，始能確定上訴人請求救濟之程序標的，及相關之事實，無從由本院自為判決，爰將此部分發回原審再為調查後，另為適法之裁判。

（四）關於上訴人於原審請求被上訴人發還上訴人新台幣7,525元部分：

1.上訴人於第一審所為此部分請求，依其於原審時之主張，係以原處分無效，而類推適用行政程序法第127條規定，請求返還公法上不當得利。

2.經查，原判決於事實及理由之事實概要欄，並載明上訴人此部分之請求，於理由中亦未對上訴人在第一審之此部分請求，論斷其是否有理由，核屬漏未裁判，而非本件上訴範圍。上訴人於原審所為此部分請求，應由原審另為裁判。

六、據上論結，本件上訴為一部有理由，一部無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　28　　日

臺中高等行政法院第一庭

審判長法　官　沈應南

法　官　林靜雯

法　官　楊嵎琇

以上正本證明與原本無異。

本判決不得上訴。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　28　　日

書記官　莊啟明