臺中高等行政法院判決

107年度交上字第86號

上　訴　人　交通部公路總局新竹區監理所

代　表　人　林翠蓉

被上訴人　林均亭

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國107年8月14日臺灣苗栗地方法院107年度交字第28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、上訴人前於民國（下同）100年11月28日，以被上訴人「在6個月內，駕照違規記點共達6點以上」，違反道路交通管理處罰條例第63條第3項規定，以竹監苗字第裁54-5470B5001號違反道路交通管理事件裁決書（下稱甲處分）對被上訴人吊扣駕駛執照1個月，並施以道路交通安全講習，且載明逾期未繳送駕駛執照，自100年12月29日起、101年1月13日起，分別吊扣駕駛執照2個月、吊銷並逕行註銷駕駛執照。嗣被上訴人於107年1月28日13時45分許，騎乘車牌號碼000-0000號普通重型機車（下稱系爭機車），行經苗栗縣頭份市○○路與和平路口處，為苗栗縣警察局頭份分局警員當場攔停製開第F00000000號舉發違反道路交通管理事件通知單舉發「未依號誌二段式左轉」違規，發現被上訴人之駕照業於101年1月13日逕行註銷在案，爰依道路交通管理處罰條例第21條第1項第4款規定，一併製開第F00000000號舉發違反道路交通管理事件通知單，舉發被上訴人「禁駛（駕駛執照業經

吊銷、註銷仍駕駛機車）」違規，嗣上訴人所屬苗栗監理站依道路交通管理處罰條例第21條第1項第4款、第65條第1項第3款及違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第41條第4項規定，於107年5月9日，以竹監苗字第54-F0000000裁決書裁處被上訴人「駕駛執照業經吊銷仍駕駛機車，罰鍰新臺幣（下同）陸仟元整，並限於107年6月8日前繳納。」（下稱原處分）。被上訴人不服，提起行政訴訟，經臺灣苗栗地方法院107年度交字第28號行政訴訟判決（下稱原判決）撤銷原處分，上訴人遂提起本件上訴。

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、原審判決認定之事實及理由，均引用原審判決書所載。

三、上訴意旨略以：

（一）甲處分係依道路交通管理處罰條例第65條第1項規定作成，旨在強制被上訴人自動繳納罰鍰，並未對被上訴人行政訴訟之權利施以法律所無之限制，且已合法送達被上訴人，自屬合法。

（二）行政罰係為維持行政上秩序，達成國家行政之目的，對違反行政上義務者，所科之制裁，又稱秩序罰。而行政執行係指行政機關對於不履行義務之相對人，以強制執行之手段，使其履行義務，或產生與履行義務相同之事實狀態。甲處分所為之「罰鍰」、「吊扣期間加倍」及「吊銷駕駛執照」等處分，均為行政罰，乃屬附條件之行政處分；復觀諸道路交通管理處罰條例第65條第1項規定依序發生之「易處處分」，亦非在使被上訴人履行繳納罰鍰及繳送駕駛執照之義務，以達強制執行之目的，或產生與履行義務相同之事實狀態，而係因被上訴人未履行上述經裁處罰鍰及繳送駕駛執照之義務，所為依次加重之處罰。

（三）行政處分除非具有無效之事由而無效外，具有存續力，在未經撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在；而有效行政處分所認定之事實或法律關係，若為他行政處分之構成要件而作為決定之基礎者，且該作為他行政處分構成要件之行政處分，並非係屬行政法院案件所要審查之行政處分，故本於行政處分之構成要件效力，行政法院對該作為構成要件之行政處分即應予以尊重。

（四）原判決認定道路交通管理處罰條例第65條第1項第2款關於「吊扣期間加倍」及「吊銷駕駛執照」之易處處分，性質上為羈束處分，上訴人並無裁量權限，上訴人如欲為附條件之行政處分，自應以法有明文或為確保行政處分法定要件之履行，始得為之。而法律未明定上訴人得為附條件「吊扣期間加倍」及「吊銷駕駛執照」之易處處分等云云……。依中央法規標準法第2條及第16條規定，上開「吊扣期間加倍」及「吊銷駕駛執照」之易處處分於道路交通管理處罰條例第65條定有明文，於法有據，並無原判決所認定法律未明定，亦無違反行政程序法第93條第1項、第2項第2款之規定。

（五）另原判決稱未另以行政處分對被上訴人吊銷駕駛執照，是被上訴人之駕駛執照尚未經吊銷，被上訴人自無「駕駛執照業經吊銷仍駕駛機車」之違規情事乙節，乃需視甲處分是否合法妥適，有無應撤銷之違法事由而定，以一處分書記載多項處分內容之明文規定非行政程序所不許，且查甲處分已生合法送達之效力，亦非屬行政程序法第111條第1款至第6款規定所列舉或第7款所定有明顯重大瑕疵之無效事由。故甲處分之各項處分內容，在未經撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力仍繼續存在（參見本院103年度

交上字第24號判決）。

（六）既而，甲處分所為之處分仍具有效力情況下，上訴人所屬苗栗監理站以之為基礎，認被上訴人機車駕駛執照經註銷仍騎乘普通重型機車，依道路交通管理處罰條例第21條第1項第4款規定，據以作成原處分裁處被上訴人6,000元罰鍰，應無不合。原判決既有上開違誤，其違法並影響判決結論，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄。

四、本院判斷如下：

（一）按行為時道路交通管理處罰條例第21條第1項第4款規定：「汽車駕駛人，有下列情形之一者，處新臺幣6千元以上1萬2千元以下罰鍰，並當場禁止其駕駛：……四、駕駛執照業經吊銷、註銷仍駕駛小型車或機車。」可知本條規定之處罰，係以汽車駕駛人之駕駛執照經合法吊銷、註銷而仍駕車為要件。

（二）次按86年1月22日修正道路交通管理處罰條例第65條第1項、第2項規定：「汽車所有人、駕駛人違反道路交通管理，經主管機關裁決後逾15日未向管轄地方法院聲明異議，或其聲明異議經法院裁定確定，而不依裁決或裁定繳納罰鍰或不繳送汽車牌照、駕駛執照者，依左列規定處理之：一、經處分吊銷汽車牌照或駕駛執照者，由公路主管機關逕行註銷。二、經處分吊扣汽車牌照或駕駛執照者，按其吊扣期間加倍處分；仍不依限期繳送汽車牌照或駕駛執照者，吊銷其汽車牌照或駕駛執照。三、罰鍰不繳者，按其罰鍰數額，易處吊扣汽車牌照或駕駛執照1個月至3個月；不依期限繳送汽車牌照或駕駛執照者，吊銷其汽車牌照或駕駛執照。」「前項第3款之汽車所有人、駕駛人如無汽車牌照或駕駛執照可資易處吊扣時，得就原處分或裁定確

定之罰鍰加倍處罰；逾15日後仍不繳納者，移送法院強制執行。」至94年12月28日修正該條第1項：「汽車所有人、駕駛人違反本條例，經主管機關裁決後逾20日未向管轄地方法院聲明異議，或其聲明異議經法院裁定確定，而不依裁決或裁定繳納罰鍰或不繳送汽車牌照、駕駛執照者，依下列規定處理之：一、經處分吊銷汽車牌照或駕駛執照者，由公路主管機關逕行註銷。二、經處分吊扣汽車牌照或駕駛執照者，按其吊扣期間加倍處分；仍不依限期繳送汽車牌照或駕駛執照者，吊銷其汽車牌照或駕駛執照。三、罰鍰不繳納者，依法移送強制執行。」並刪除第2項規定。至97年5月28日再增訂該條第2項：「於95年6月30日前，10年內，汽車所有人、駕駛人因違反前項第3款修正前罰鍰不繳納，經易處吊銷汽車牌照或駕駛執照者，得於5年內繳清罰款後，申請核發。」觀諸該條項規定，受處分人不繳罰鍰者，應按其罰鍰數額，易處吊扣汽車牌照或駕駛執照；不依期限繳送汽車牌照或駕駛執照者，則吊銷其汽車牌照或駕駛執照。其中吊銷駕駛執照處分，除需具備與罰鍰處分或吊扣駕駛執照一定期間之處分係基於同一交通違規事實外，尚須具備2項構成要件：一為受處分人未向管轄地方法院聲明異議（即現行法所規定提起撤銷訴訟），或聲明異議經法院裁定確定；二為受處分人未於第1次或第2次繳送期限內繳送駕駛執照。上開行政處分的構成要件尚非相同，且實現構成要件的時點亦非一致。又上開易處之規定，性質上為裁決機關依據行政程序法第93條第1項、第2項第2款規定，附加以汽車所有人或駕駛人逾期未履行繳送義務為停止條件之行政處分，係針對汽車所有人或駕駛人過去逾期未履行義務所為之裁罰性不利處分

，核屬行政罰法第2條第1款、第2款所定其他種類之行政罰；復因處「吊扣期間加倍處分」及「吊銷牌照或駕駛執照處分」均具有循序加重之「易處」性質，亦即「吊扣期間加倍處分」取代原來吊扣汽車牌照或駕駛執照之處分，「吊銷牌照或駕駛執照處分」則取代「吊扣期間加倍處分」，前處分經後處分取代後，前處分之法效果即為後處分之法效果所取代，汽車所有人或駕駛人亦因而負有依新處分所課予依限繳送之義務，及至發生「吊銷牌照或駕駛執照處分」之效力為止。從而，易處吊扣或吊銷駕駛執照，須違規人未依限繳納罰鍰或未依限繳送駕駛執照時，始得以另一行政處分易處吊扣或吊銷駕駛執照，故應各自分別作成處分並依法送達，以維護受處分人不服行政處分請求救濟之訴訟權。亦即行政機關為行政處分時，雖可於行政處分上同時預告不履行該處分之法律效果，然此僅係行政處分之「預告行為」，於行為人不履行時，行政機關仍應另為獨立之行政處分，以實現該不履行之法律效果，而非逕依上開預告行為，未經其他行政處分程序，遽爾執行其他易處之裁罰處分，此有104年度高等行政法院及地方法院行政訴訟庭法律座談會提案二研討結論可資參照。

（三）本件上訴人以被上訴人前於100年11月21日因「在6個月內，駕照違規記點共達6點以上」之交通違規，未於期限內繳送駕駛執照，乃吊銷並逕行註銷其普通重型機車駕駛執照，嗣於系爭時地駕駛系爭機車經舉發，上訴人乃以被上訴人系爭違規行為違反道路交通管理處罰條例第21條第1項第4款之規定，以原處分裁罰被上訴人，為原審所確認之事實。然依據前揭說明，上訴人得據以裁罰被上訴人系爭違規行為，應以被上訴人駕駛執照業經吊銷或註銷，仍

駕駛小型車或機車為前提要件。是本件所應審究者，乃被上訴人之駕駛執照是否業經合法註銷？經查：前開易處吊銷駕駛執照之執行，係由公路主管機關逕行註銷其駕駛執照；而此註銷駕駛執照處分，須違規人未依限繳送駕駛執照，且未提起行政救濟或行政救濟業經法院裁判敗訴確定等法律構成要件實現時，始得以作成處分之方式並依法送達為之，藉以維護受處分人不服行政處分請求救濟之訴訟權，否則即難認為係合法有效之行政處分。惟本件上訴人所屬苗栗監理站於100年間就被上訴人所為之一次裁決及送達，應僅就處罰主文當中未附加條件部分之裁罰發生送達及確定之效力，至於其餘易處吊銷駕駛執照並逕行註銷部分，應僅發生預告之效力，上訴人所屬苗栗監理站未確實另為吊銷駕駛執照處分並送達被上訴人，逕行註銷被上訴人駕駛執照，即難認係屬合法有效之行政處分，是被上訴人於系爭時地駕駛系爭機車，即非該當於同條例第21條第1項第4款之違規行為甚明。原判決業已附具理由論明：「行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之；前項所稱之附款包括條件，行政程序法第93條第1項、第2項第2款規定甚明。另按，行政處分有其他具有重大明顯之瑕疵情形者，無效，行政程序法第111條第7款亦有明文。參以道路交通管理處罰條例第65條第1項第2款關於『吊扣期間加倍』及『吊銷駕駛執照』之易處處分，性質上為羈束處分，被告（即上訴人）並無裁量權限，則依上開規定，被告如欲為附條件之行政處分，自應以法有明文或為確保行政處分法定要件之履行，始得為之。而法律未明定被告得為附

條件『吊扣期間加倍』、『吊銷駕駛執照』之易處處分，且該附條件之行政處分為負擔處分，非『為確保行政處分法定要件履行』之授益處分，依上開規定，被告自不得為附條件之行政處分。是甲處分處罰主文第2項之附條件行政處分，違反行政程序法第93條第1項規定，且依甲處分處罰主文第2項所載內容，無法明確得知是否已確定生『吊扣期間加倍』或『吊銷駕駛執照』之法律效果，參酌最高行政法院106年度判字第633號判決、104年度高等行政法院及地方法院行政訴訟庭法律座談會提案二研討結果，該附條件之行政處分自具有重大明顯瑕疵，依行政程序法第111條第7款規定，應屬無效。」「原告（即被上訴人）縱有未履行甲處分所課予之駕駛執照繳送義務，然未見被告（即上訴人）另有就原告於逾期不繳送駕駛執照之構成要件該當時，另予製作易處原告吊銷駕駛執照之處分，並為送達受處分人之事證，是揆諸前揭說明，被告本件原處分所依憑之甲處分（即關於『逕行註銷駕駛執照』之易處處分）有重大明顯瑕疵而不生效力。從而，被告以甲處分對原告所為之附條件易處處分既屬無效，自不生吊銷原告駕駛執照之效力，原告之駕駛執照尚未經被告合法吊銷，原告自無『駕駛執照業經吊銷仍駕駛機車』之違規情事，原處分對原告裁罰，洵屬無據。」等語，經核於法並無違誤。

（四）至於上訴理由訴稱以一處分書記載多項處分內容之明文規定非行政程序所不許，且甲處分已生合法送達之效力，亦非屬行政程序法第111條第1款至第6款規定所列舉或第7款所定有明顯重大瑕疵之無效事由，故甲處分之各項處分內容，在未經撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力仍繼

續存在等語。惟查，觀諸前開道路交通管理處罰條例第65條規定，僅規範主管機關得依次變更為加重的處罰，並無授權主管機關得作成附條件行政處分之明文。且所謂附停止條件的行政處分，係將行政處分法律效果之發生，繫於將來是否發生並不確定之特定事實，然在裁罰處分的法律構成要件尚未實現下，主管機關應不得預先作成裁罰性的處分，而將其法律構成要件當成附款，否則將嚴重影響受處分人就裁罰處分之救濟權益。尤其吊銷駕駛執照係剝奪駕駛執照之持有人所有駕駛執照之權，基於駕駛汽車係現代日常生活、職業不可或缺，主管機關吊銷人民所有駕駛執照時，自應落實正當法律程序之要求。依前開規定及說明，上訴人所屬苗栗監理站100年間易處逕註處分之記載僅生預告之效力，並非附停止條件之行政處分，於前開所述構成要件分別實現，並經上訴人所屬苗栗監理站依序作成易處處分經合法送達前，該等易處處分之預告記載尚非合法有效之行政處分，是原判決認定上訴人所屬苗栗監理站逕行註銷被上訴人駕駛執照部分尚未發生合法之效力，並無違誤。至於上訴人所援引之實務見解，是以行政處分有存續力為論述依據，要與本件系爭吊銷駕駛執照處分經認定並非有效存在之情形有別。況且，嗣後就此道路交通管理處罰條例第65條第1項各款所規定之易處處分有何法律效力，實務上已有最高行政法院106年度判字第633號判決、104年度高等行政法院及地方法院行政訴訟庭法律座談會提案二決議可資參照，業如前述，並經原審引據為原判決之理由，要難以上開純屬個案之實務見解，作為認定原判決已有違法之依據。再者，依前揭道路交通管理處罰條例第21條第1項第4款規定，汽車駕駛人有無「駕駛執照

業經吊銷、註銷仍駕駛小型車或機車」之交通違規行為，本應審究其駕駛執照是否業經吊銷或註銷，故該駕駛執照經吊銷或註銷之事實即為法院所應審查之範圍。又本件上訴人所屬苗栗監理站100年間易處逕註處分尚未發生合法之效力，自無構成要件效力可言。是上訴人稱100年間易處逕註處分屬裁罰性之行政處分，且該處分未具無效之要件，本於行政處分之構成要件效力，行政法院即應予尊重云云，要無可採。

五、綜上所述，原審既斟酌當事人之陳述意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷，並明確論述其事實認定之依據及得心證之理由，且無判決不適用法規或適用不當，及判決不備理由或理由矛盾之情事，本件上訴論旨，指摘原判決違誤，求予廢棄，即難認有理由，應予駁回。

六、另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1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　　5　　月　　9　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　林　秋　華

法　官　陳　文　燦

法　官　劉　錫　賢

以上正本證明與原本無異。

本判決不得上訴。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　5　　月　　9　　日

書記官　許　巧　慧