臺中高等行政法院判決

110年度交上字第60號

上　訴　人　金勝龍

被上訴人　桃園市政府交通事件裁決處

代　表　人　張丞邦

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國110年4月20日臺灣臺中地方法院109年度交字第283號行政訴訟判決提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決關於駁回上訴人請求撤銷原處分2、確認原處分2違法、確認原處分2無效、將註銷之機車駕駛執照回復原狀等部分，暨該部分訴訟費用均廢棄，發回臺灣臺中地方法院行政訴訟庭。

二、上訴人其餘上訴駁回。

三、駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

㈠緣上訴人騎乘車牌號碼000-000號普通重型機車，前於民國（下同）92年2月26日19時34分許，行經臺中市○○路時，因有「轉彎或變換車道不依標誌、標線、號誌指示」之違規行為，為臺中市警察局第五分局文昌派出所員警當場舉發並填製第GC0000000號舉發違反道路交通管理事件通知單，經當時裁罰機關交通部公路總局新竹區監理所中壢監理站依道路交通管理處罰條例第48條第1項第2款規定，以92年10月13日第GC0000000號裁決書（下稱原處分1）裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）1,000元整，並記違規點數1點。惟因上訴人逾期未繳納上開罰鍰，其普通重型機車駕駛執照於92年11月28

日遭易處吊銷並逕行註銷（下稱系爭易處處分）。

㈡嗣上訴人又於108年12月19日11時0分許，駕駛牌號MAN-1990號普通重型機車，行經臺中市○○街與福人街口時，因分別有「駕駛執照業經註銷仍駕駛機車」、「駕車行經有燈光號誌管制之交岔路口闖紅燈」之違規行為，為臺中市政府警察局第一分局公益派出所（下稱舉發機關）員警當場舉發並填製第GS0000000、GS0000000號舉發違反道路交通管理事件通知單（下稱舉發通知單），被上訴人依道路交通管理處罰條例第21條第1項第4款及第53條第1項，以109年7月28日桃交裁罰字第58-GS0000000（針對無照騎乘機車，下稱原處分2）裁處上訴人罰鍰9,000元，駕駛執照扣繳；及58-GS0000000號裁決書（針對闖紅燈，下稱原處分3），裁處上訴人罰鍰2,700元，並記違規點數3點。上訴人不服，提起行政訴訟，經臺灣臺中地方法院於110年4月20日以109年度交字第283號判決（下稱原判決）將原處分3撤銷，上訴人其餘之訴駁回。上訴人仍不服，就原判決不利上訴人部分，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、上訴人上訴意旨及聲明略以：

㈠上訴人上訴意旨：

1.上訴人於原審提起確認行政處分違法，並要求返還駕駛執照，並非提撤銷訴訟；原審法院明知請求撤銷訴訟於法未合，而未行使闡明權使上訴人於原因事實不變更下修改訴之聲明，逕參酌最高行政法院106年度判字第302號判決，忽略本件為交通裁決事件已無法提起其他訴訟類型之事實，反要求必

須提起撤銷訴訟，而不得提起確認訴訟救濟為由駁回上訴人於原審之訴，難謂無判決違反法令。

2.被上訴人未依道路交通管理處罰條例第8條規定於裁罰前給予上訴人陳述之機會，逕以罰鍰1,000元未繳納為由，吊銷上訴人之駕駛執照，使上訴人之行動自由與財產權遭受侵害，難謂無違反比例原則與不當連結禁止，原審未能審酌法律與事實，而為上訴人不利判決，難謂無判決不適用法律之違法。

3.又上訴人已易處吊扣機車駕駛執照1個月至3個月，僅因未收到繳送駕駛執照通知書，竟被吊銷駕駛執照，原審僅審酌交通違規之裁決送達書，並未審酌依期限繳送駕駛執照送達通知是否合法。退步言之，法律明定為汽車駕駛執照，並非機車駕駛執照，行為時道路交通管理處罰條例第65條並無對汽車加以定義，基於法律明確性與人民對法律預見可能性，不應以汽車包含所有之動力交通工具。

4.行為時道路交通管理處罰條例第65條經司法院釋字第629號解釋宣告違憲後並於97年略有修正，修正後之道路交通管理處罰條例第65條第2項規定為：「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。」期間上訴人於102年被警方攔停後，被上訴人明知違法卻依然對上訴人裁罰，難謂無違法行政，上訴人起訴狀亦有主張，然被上訴人卻置之不理，原審未予以審酌，有請求事項未予斟酌之判決違背法令等語。

㈡聲明：1.原判決不利上訴人部分廢棄。2.確認原處分1、原處分2違法。3.被上訴人應將已吊銷之機車駕駛執照回復原狀。4.第一、二審訴訟費用由被上訴人負擔。

四、被上訴人於110年5月25日收受上訴狀繕本後（本院卷第23頁之送達證書參照），並未提出書狀作何聲明及答辯。

五、本院判斷：

㈠原判決將原處分3撤銷，上訴人僅對原判決不利部分提起上訴，此原處分3非為本院上訴審範圍，先行說明。

㈡駁回部分：

1.行為時道路交通管理處罰條例第87條第1項規定：「受處分人，不服第8條主管機關所為之處罰，得於接到裁決書之翌日起20日內，向管轄地方法院聲明異議。」

2.上訴人騎乘車牌號碼000-000號普通重型機車，前於92年2月26日19時34分許，行經臺中市○○路時，因有「轉彎或變換車道不依標誌、標線、號誌指示」之違規行為，為臺中市警察局第五分局文昌派出所員警當場舉發並填製第GC0000000號舉發違反道路交通管理事件通知單，經當時裁罰機關交通部公路總局新竹區監理所中壢監理站依道路交通管理處罰條例第48條第1項第2款規定，以原處分1裁處上訴人罰鍰1,000元，並記違規點數1點。原處分1於92年10月17日送達於上訴人戶籍地「臺中市○區○○○街○○○○號」，經上訴人親自收受蓋章，有送達證書影本附原審卷可稽（見原審卷第91頁），原處分1已於送達日發生合法送達之效力。是本件上訴人應聲明異議期間，應自收受原處分1之翌日即92年10月18日起算，至92年11月6日（星期四）屆滿，惟上訴人遲至109年7月3日始向原審法院具狀提起本件行政訴訟，有起訴狀及原審法院收文日期戳可憑（見原審卷第13頁）。則本件起訴撤銷原處分1部分，已逾前述法定不變期間，且其情形無從補正，原判決認本件起訴撤銷原處分1部分逾期而駁回上訴人之訴，於法並無不合，上訴意旨請求廢棄原判決關於原處

分1部分，為無理由，應予駁回。

㈡廢棄部分：

1.按行政訴訟法第125條第1項至第3項規定：「（第1項）行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。（第2項）審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論。（第3項）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。」我國行政訴訟有撤銷訴訟、課予義務訴訟、確認訴訟及一般給付訴訟等不同類型，而訴訟種類之選擇，攸關人民得否在一次訴訟中達到請求法院保護其權利之目的，縱使受有專業訓練之人亦難保能正確的選擇訴訟種類，故遇有當事人於事實及法律上之陳述未明瞭或不完足之處，或訴訟種類選擇錯誤時，均應由審判長行使行政訴訟法第125條第3項規定之闡明權。又行政法院依職權調查事實關係，固不受當事人主張之拘束，惟於進行職權調查事實關係時，審判長仍應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之陳述及辯論，避免對於當事人產生突襲性之裁判。倘未踐行此項闡明之義務，及使當事人對之為事實上及法律上適當完全之陳述及辯論，遽以依職權調查事實關係，採為判決之基礎，亦與行政訴訟法第125條第2項規定有違。

2.次按86年1月22日修正公布之道路交通管理處罰條例第65條規定：「（第1項）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。（第2項）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。」現行同條例第65條修正為（100年11月23日修正）：「（第1項）汽車所有人、駕駛人違反本條例，經主管機關裁決書送達後逾30日之不變期間未向管轄之地方法院行政訴訟庭提起撤銷訴訟，或其訴訟經法院裁判確定，而不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。（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。」

3.又行政程序法第111條規定：「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。」本條係仿自德國聯邦行政程序法第44條而來

（見行政院版行政程序法草案第95條及陳婉真委員等提案版第74條之說明）。其中第7款「其他具有重大明顯之瑕疵者」所仿之德國聯邦行政程序法第44條第1項係規定：「行政處分有特別重大之瑕疵，依其一切足以斟酌之情形，加以合理之判斷，可認為明顯者，無效。」本條之原草案即行政院版行政程序法草案第95條說明欄載：「一、本條規定行政處分無效之判斷標準。二、……行政處分之瑕疵須達重大，且依一般人合理之判斷甚為明顯而一目了然者，始為無效。……」（陳婉真委員提案版之說明亦同）據上述可知，判斷行政程序法第111條第7款之行政處分所具重大瑕疵是否明顯，應斟酌與行政處分有關之一切情形，予以合理判斷之（最高行政法院106年度判字第633號判決參照）。

4.再行政程序法第93條第1項規定，行政機關作成行政處分無裁量權者，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，得為「期限」「條件」「負擔」「保留行政處分之廢止權」「保留負擔之事後附加或變更」等附款之記載。上開規定所稱「為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容」，係就授益行政處分而言，負擔處分不生「為確保行政處分法定要件之履行」而能「以該要件為附款內容」之問題。依道路交通管理處罰條例第65條第1項規定，汽車所有人、駕駛人經裁處罰鍰或處分吊扣汽車牌照或駕駛執照，處分形式或實質確定後而不依限期繳納罰鍰或繳送汽車牌照或駕駛執照，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，此等易處處分性質上為羈束處分。道路交通管理處罰條例第65條第1項並未規定主管機關得作成附條件之易處處分。又主管機關依道路交通管理處罰條例第65條第

1項作成之易處處分係負擔處分，且查無其他法律規定允許主管機關得作成附條件之易處處分，自不得附條件（最高行政法院106年度判字第633號判決意旨參照）。

5.末按訴訟標的之一部或訴訟費用，裁判有脫漏者，行政法院應依聲請或依職權以判決補充之。當事人就脫漏部分聲明不服者，以聲請補充判決論，行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第233條第1項、第2項定有明文。

6.經查，上訴人於108年12月19日11時0分許，駕駛牌號MAN-1990號普通重型機車，行經臺中市○○街與福人街口時，因有「駕駛執照業經註銷仍駕駛機車」之違規行為，為舉發機關員警當場舉發並填製第GS0000000號舉發通知單，被上訴人依道路交通管理處罰條例第21條第1項第4款規定，以原處分2裁處上訴人罰鍰9,000元，並扣繳駕駛執照。上訴人不服，提起行政訴訟，聲明撤銷原處分2、追加確認原處分2違法、追加確認原處分2無效，將註銷後之機車駕駛執照回復原狀，經原判決略以：⑴撤銷原處分部分：上訴人原領有之機車駕照因未繳款而自92年11月28日遭吊銷並逕行註銷，上訴人於駕照註銷之狀態下，本應不得騎乘機車上路，卻仍於108年12月19日騎乘機車，遭舉發員警攔查，自有違道路交通管理處罰條例第21條第1項第4款之規定，被上訴人據此以原處分2裁罰上訴人，於法有據。⑵確認原處分2違法部分：上訴人既已就原處分2部分提起撤銷訴訟，依最高行政法院106年度判字第302號判決意旨，基於確認訴訟補充性原則，即不得再就原處分2提起確認訴訟，是上訴人此部分訴之追加，即非適法，應予駁回。⑶確認原處分2無效部分：本件原處分2無上訴人所稱屬於行政程序法之重大明顯瑕疵，上訴人關於原處分2有無效主張，尚無足採，應駁回上訴人此部分

之聲明。⑷將註銷後之機車駕駛執照回復原狀部分：上訴人請求將機車駕駛執照回復原狀，並無法律上之依據；況上訴人機車駕駛執照已遭註銷之原處分1已合法送達上訴人，上訴人未於期限內提起救濟，顯可歸責於上訴人，故上訴人就此部分提起回復原狀為無理由等語，固非無見。惟查：

⑴原處分2成立之前提為「駕駛執照業經註銷」，依交通部公路總局新竹區監理所中壢監理站（下稱中壢監理站）竹監壢字第1032000581號函（稿）說明三：「爰前揭裁決書（按：係指原處分1）合法送達，您未依裁決至本站處結亦未提起聲明異議，本站依該裁決書處分於92年11月28日易處吊銷並逕行註銷您的重型機車駕照，並依據道路交通管理處罰條例第67條規定，限制1年內不得考領駕駛執照，應無違誤。您陳述所請，囿於法令限制歉難照辦，敬請諒察。」（見原審卷第89頁），顯示上訴人機車駕駛執照由中壢監理站以「易處吊銷並逕行註銷」，然而主管機關依行為時道路交通管理處罰條例第65條第1項第2款及第3款（按：現行規定僅為第2款）作成之易處處分係屬負擔處分，不得附條件已如上述，則若原處分1內確實作成未依限繳送機車駕駛執照，將吊銷並逕行註銷駕駛執照之易處處分，即已違反行政程序法第93條及行為時道路交通管理處罰條例第65條第1項第2款及第3款之規定，具有瑕疵，且此等瑕疵已達重大明顯之程度，依行政程序法第111條第7款規定，應屬無效之處分（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之決議意旨亦同）。

⑵而遍查原審卷，僅有臺中市警察局第五分局文昌派出所員警填製之第GC0000000號舉發違反道路交通管理事件通知

單、中壢監理站竹監壢字第1032000581號函（稿）、原處分1送達證書等（見原審卷第88頁至第91頁），查無原處分1，則系爭易處處分內容為何？有無另以處分函通知並合法送達上訴人？將影響系爭易處處分是否具備上述重大明顯瑕疵而屬無效處分，亦將影響原處分2成立之合法與有效性。然原審法院未依職權調查，逕以原處分2於法有據而駁回上訴人此部分之起訴，顯然有違行政訴訟法第125條規定。

⑶況且，依上訴人行政起訴狀所載訴之聲明：「被告應將民國92年10月13日所開立之GC0000000號裁決書（按：為原處分1）與註銷原告機車駕駛執照之處分書撤銷，同時返還1,000元罰鍰予原告」（見原審卷第13頁），顯示上訴人起訴撤銷之標的包含原處分1及「註銷原告機車駕駛執照之處分書」（即系爭易處處分），然原審法院僅就上訴人原處分1部分予以審理，並判決駁回上訴人在原審之訴，惟就上訴人起訴聲明撤銷系爭易處處分部分，漏未裁判，雖不發生移審之效力，然上訴人上訴理由中仍對系爭易處處分之送達是否合法表示不服，顯係就系爭易處處分合法性部分認原審漏未判決而聲明不服，依上開規定，應以聲請補充判決論，由原審法院就其聲請而為准駁之裁判。

⑷則系爭易處處分內容為何？是否另以處分函合法送達上訴人？是否符合行政程序法第111條無效處分要件，將影響原處分2之合法與有效性之判斷，故原判決未為依職權調查，逕為駁回關於上訴人起訴撤銷原處分2、確認原處分2違法、確認原處分2無效、將註銷後之機車駕駛執照回復原狀之聲明，有違背法令之違誤，應予以廢棄，由原審法院再行審查。

⑸至於上訴人於原審法院起訴聲明撤銷系爭易處處分，雖未另為主張無效，核屬係選用錯誤之撤銷訴訟類型以為救濟。類此情形，即應由審判長行使行政訴訟法第125條第3項規定之闡明權，使上訴人得有轉換為正確之確認訴訟類型之機會，並使上訴人就正確訴訟類型，為事實上及法律上適當完全之陳述及辯論，附此說明。

㈣綜上所述，原判決駁回上訴人請求撤銷原處分1，核無違誤，上訴人提起上訴，指摘原判決此部分違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。又原判決駁回上訴人請求撤銷原處分2、確認原處分2違法、確認原處分2無效、將註銷後之機車駕駛執照回復原狀之部分，則有前述違法情事，且事證尚有未明，本院無從自為判決，爰將原判決此部分廢棄，發回原審再為調查後，另為適法之裁判。

六、結論：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　　110　年　　8　　月　　4　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　林　靜　雯

法　官　莊　金　昌

以上正本證明與原本無異。

本判決不得上訴。

中　　華　　民　　國　　110　年　　8　　月　　4　　日

書記官　許　騰　云