

新聞放大鏡 ②

逕行註銷駕照

編目：行政法

【新聞案例】^{註1}

台中市鍾姓男子十多年前交通違規未繳罰鍰，被監理單位以「一次裁罰」措施註銷汽車駕照；去年底，鍾男「無照駕車」被罰款9千元，提行政訴訟主張自己是在不知情狀況下遭註銷駕照，無照駕車的罰單應該註銷，法官判他勝訴。

法官認為交通部「一次裁罰」措施為非合法有效的行政處分，民眾接到罰單可提行政救濟，保障自己權益。

交通部公路總局表示，此措施讓原本要四次才完成裁罰通知的程序變成一次作業解決，除縮短處理時程，更大幅節省雙掛號郵資，現在也都有申訴程序與窗口。

民眾如果覺得不合理，可到應到案處說明理由，原因正當且屬實就不會再加重處罰。

鍾姓男子民國90年因交通違規未繳罰鍰，被監理站以一次裁罰逕行註銷汽車駕照；去年底駕車上路，遭告發「駕照註銷仍行駛道路」違規行為，罰款9千元。

他提行政訴訟指出，未收到監理站寄給他的駕駛執照註銷處分通知書，他在不知情下被註銷駕照，舉發他無照駕車並處罰，無理。

一審法官認為，台中區監理所豐原監理站製成易處吊銷並逕行註銷駕駛執照的處分應送達車主，車主收到處分書才能請求救濟；監理站只作一次裁決及送達，只生預告效力，非合法有效之行政處分。

台中市交通事件裁決處上訴，指一次裁罰是合法有效的行政處分，但二審台中高等行政法院認為，一次裁罰處分逕行註銷駕照，屬未合法有效的行政處分。

^{註1}引自 2017-08-01 / 聯合報 / 記者 游振昇、董俞佳。 <https://udn.com/news/story/7321/2615753>
(最後瀏覽日：2017/08/24)

法官說，開車是現代日常生活、職業不可或缺，主管機關吊銷人民駕駛執照時，應落實正當法律程序之要求；吊銷駕照需違規人未依期限繳罰鍰，或未依期限繳送駕照，且未提起行政救濟或被法院判敗訴確定時，才能作處分書並依法送達，以維護受處分人不服行政處分時的請求救濟訴訟權。

【爭點提示】

- 一、道路交通管理處罰條例(以下簡稱道交條例)第 65 條第 1 項第 1 款、第 2 款規定：「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三十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。」
- 二、依上開規定，就汽車所有人、駕駛人違反道交條例，經裁決機關裁處罰鍰、或處分吊扣汽車牌照或駕駛執照，而不依裁決繳納罰鍰或不繳送汽車牌照、駕駛執照者，均有於合致法律規定之要件下，主管機關得為吊扣汽車牌照或駕駛執照、加倍吊扣期間或吊銷等「易處處分」之規定。
- 三、惟裁決機關得否於限期繳納罰鍰或限期命繳送汽車牌照或駕駛執照之同時，即具體載明逾期未履行義務者，將自該限期之翌日起，依序發生易處處分之法律效果？

【案例解析】

一、道交條例第 65 條立法沿革

訂定(修正)日期	規定內容	立法理由
94/12/28 修正	第 65 條 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	1.本條例第 87 條規定之異議期間為 20 日，為使之相互一致，爰修正第 1 項之規定。 2.配合法制用語將左列改下列。 3. <u>現行易處吊扣制度，形成處罰漏洞，且日趨浮濫，無法達到處罰之目的，且駕駛人常不知其已被吊扣，而最後被吊銷執照，亦不合理</u> ，爰

<p>94/12/28 修正</p>	<p>駕駛執照者，由公路主管機關逕行註銷。</p> <p>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。</p> <p>三、罰鍰不繳納者，依法移送強制執行。</p>	<p>刪除第 1 項第 3 款規定。</p> <p>4.原第 1 項第 3 款刪除，第 2 項亦應刪除，且第 2 項原規定之加倍處罰，不符本條例立法目的，加之現在行政執行法業已賦予行政機關得強制執行，亦無存在之必要。</p> <p>5.增列第 3 款為「罰鍰不繳納者，依法移送強制執行。」</p>
<p>97 /05/28 修正</p>	<p>第 65 條 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：</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>三、罰鍰不繳納者，依法移送強制執行。</p> <p>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三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。</p>	<p>1. 罰鍰不繳納涉及者，為行政秩序罰之執行問題，汽車所有人違規罰鍰未清繳，欠缺實質上之關聯，故二者不得相互連結。</p> <p>2.按法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力，迭經司法院大法官解釋在案（釋字第 629 號解釋理由書參照）。</p> <p>3.法律不宜溯及既往而違反法律安定性及處分確定性，故宜賦予其權利，使其得申請回復，而在申請回復前之權利義務關係仍屬確定，不因其申請回復而受影響。</p>
<p>100/11/23 修正~迄今</p>	<p>第 65 條 汽車所有人、駕駛人違反本</p>	<p>1.對於交通裁決不服之救濟，過去係採聲明異議之方式，</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>100/11/23 修正~迄今</p>	<p>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：</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>三、罰鍰不繳納者，依法移送強制執行。</p> <p>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，得於五年內繳清罰款後，申請核發。</p>	<p>由法院裁定，配合司法院規劃於 100 年將原由普通法院審理之違反本條例裁罰救濟事件，改依行政訴訟程序審理，並於行政訴訟法增訂「交通裁決事件訴訟程序」專章，爰配合修正第 1 項序文有關違反道路交通管理事件未依規定提起救濟程序或其訴訟經法院裁判確定，行為人不繳納罰鍰或不繳送汽車牌照、駕駛執照時，公路主管機關得據以執行之規定。</p> <p>2. 第 2 項未修正。</p>
------------------------	--	--

二、裁決機關得否於限期繳納罰鍰或限期命繳送汽車牌照或駕駛執照之同時，即具體載明逾期未履行義務者，將自該限期之翌日起，依序發生易處處分(「按吊扣期間加倍處分」及「吊銷駕照處分」)之法律效果？

(一)否定說

要旨	採取此一見解之相關判決
<p>1. 裁決機關作成附加以相對人逾期未履行繳送義務為停止條件^{註2}之行政</p>	<p>1. 臺北高等行政法院 104 年度交上字第 214 號</p>

^{註2}原處分主文欄記載記載中吊扣期間加倍處分及吊銷牌照或駕照處分，係依道路交通管理處罰條例第 65 條第 1 項第 2 款之規定，具體載明逾各該日期未繳送牌照或駕照者，將依序自翌日起發生吊扣期間加倍、吊銷牌照或駕照之法律效果，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：「(第 1 項) 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

<p><u>罰，使吊扣期間加倍及吊銷牌照或駕照二處罰之效力，繫於將來可能發生之事實，生效與否完全處於不確定之狀態，顯已嚴重違反憲法法治國原則導出之明確性原則及行政程序法第5條^{註3}之規定。</u></p> <p>2. <u>且此瑕疵已達重大明顯之程度，依行政程序法第111條第7款^{註4}之規定，應屬無效之處分。</u></p>	<p>2. 臺灣臺北地方法院 (1) 105 年度交字第 178 號 (2) 105 年度交字第 98 號、第 63 號 (3) 104 年度交字第 200 號、第 362 號、第 155 號、第 242 號、第 236 號、第 110 號</p> <p>3. 臺灣新北地方法院 105 年度交字第 82 號</p> <p>4. 臺灣基隆地方法院 105 年度交字第 7 號</p> <p>5. 臺灣桃園地方法院 (1) 105 年度交字第 260 號 (2) 104 年度交字第 61 號</p> <p>6. 臺灣新竹地方法院 104 年度交字第 127 號</p> <p>7. 臺灣臺中地方法院：102 年度交字第 271 號、第 84 號</p> <p>8. 臺灣雲林地方法院 103 年度交字第 16 號</p> <p>9. 臺灣嘉義地方法院 105 年度交字第 6 號</p>
<p>1. 主管機關作成裁決書之時點，「按吊扣期間加倍處分」及「吊銷駕照處分」之法律構成要件均尚未實現，則應認主管機關尚未取得依道交條例第 65 條第 1 項第 2 款規定作成該 2 個加重處罰的權限。</p> <p>2. 另主管機關是否得基於交通裁決大量行政之便宜性起見，對該 2 個加重處分之易處處分，以附條件行政處分之方式記載於裁決書之主文第 2 項，而將(1)受處分人未提起撤銷訴訟，或提起撤銷訴訟經法院裁判</p>	<p>1. 臺北高等行政法院 105 年度交上字第 165 號</p> <p>2. 臺灣新北地方法院 106 年度交字第 91 號</p> <p>3. 臺灣新竹地方法院： (1) 105 年度交字第 188 號 (2) 102 年度交字第 129 號</p> <p>4. 臺灣苗栗地方法院：105 年度交字第 61 號、第 43 號、第 23 號、第 28 號</p> <p>5. 臺灣臺中地方法院 106 年度交字第 201 號</p>

為附款內容者為限，始得為之。(第 2 項)前項所稱之附款如下：……二、條件。」，附加以對相對人逾期未履行繳送義務為停止條件之行政處分。

註3 行政程序法第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」

註4 行政程序法第 117 條第 7 款規定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：……七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」

<p>確定者，及(2)受處分人未於第一次或第二次繳送期限內繳送駕照者，作為停止條件？</p> <p>3. <u>觀諸道交條例第 65 條第 1 項第 2 款規定，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的明文。</u></p> <p>4. 再者，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，如在授益行政處分，主管機關依法通常得作成附停止條件的許可處分。</p> <p>5. <u>然吊扣或吊銷駕照為行政罰，性質上不同於授益行政處分，尤其在行政罰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。</u></p> <p>6. 至於，如日後果然「<u>按吊扣期間加倍處分</u>」、「<u>吊銷駕照處分</u>」的法律構成要件分別實現時，主管機關則應再分別作成前揭易處處分，並再分別為送達，其程序始為合法。</p>	<p>6. 臺灣彰化地方法院 101 年度交字第 17 號</p> <p>7. 臺灣南投地方法院：102 年度交字第 23 號、第 7 號</p>
<p>1. 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」，<u>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。</u></p> <p>2. 從而，<u>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</u></p>	<p>1. 臺中高等行政法院：106 年度交上字第 40 號、第 39 號</p> <p>2. 臺灣新北地方法院： (1) 106 年度交字第 310 號 (2) 104 年度交字第 453 號</p> <p>3. 臺灣基隆地方法院：105 年度交字第 118 號、第 26 號、第 92 號、第 55 號</p> <p>4. 臺灣桃園地方法院： (1) 105 年度交字第 335 號 (2) 104 年度交字第 23 號、第 189 號 (3) 103 年度交字第 261 號、第 21 號 (4) 102 年度交字第 146 號 (5) 101 年度交字第 27 號</p> <p>5. 臺灣臺中地方法院：</p>

<p><u>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。</u></p> <p>3. 亦即<u>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^{註5}可資參照。</u></p> <p>4. 尤其吊銷駕駛執照係剝奪駕駛執照</p>	<p>(1) 106 年度交字第 21 號 (2) 105 年度交字第 446 號、第 18 號 (3) 104 年度交更一字第 1 號、第 357 號 6. 臺灣彰化地方法院 104 年度交字第 58 號</p>
--	--

^{註5}謹摘錄本座談會之結論重點如下：

1. 處罰主文欄具體載明逾各該期日未繳送牌照或駕照者，將依序自翌日起發生「吊扣期間加倍」、「吊銷牌照或駕照」之法律效果，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，附加以相對人逾期未履行繳送義務為停止條件之行政處分。
2. 又「吊扣期間加倍」、「吊銷牌照或駕照」處分之性質，係屬針對受處分人過去逾期未履行道交處罰條例第 65 條第 1 項本文所定繳送牌照或駕照義務之行為，所為限制、剝奪汽車行駛或駕駛車輛權利之裁罰性不利處分，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。
3. 因「吊扣期間加倍處分」及「吊銷牌照或駕照處分」均具有循序加重之「易處」性質，亦即「吊扣期間加倍處分」取代處罰主文欄第 1 項之處分，「吊銷牌照或駕照處分」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，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「吊銷牌照或駕照處分」之效力為止（相對人雖不再負有繳送義務，惟並非因為自動履行、代履行或直接強制之故，而係因為發生吊銷效力後，公路主管機關得依道交處罰條例第 65 條第 1 項第 1 款規定逕行註銷該牌照或駕照），顯見其非但不屬於為督促駕駛人將來履行繳送義務之間接強制方法，更與僅載明不依限履行時將予強制執行之單純告戒有別。
4. 題示處罰主文欄既係裁決機關作成附加以相對人逾期未履行繳送義務為停止條件之行政罰，使「吊扣期間加倍」及「吊銷牌照或駕照」二處罰之效力，繫於將來可能發生之事實，生效與否完全處於不確定之狀態，顯已嚴重違反憲法法治國原則導出之明確性原則及行政程序法第 5 條之規定，且此一重大瑕疵「如同寫在額頭上」，任何人一望即知，而已達重大明顯之程度，依行政程序法第 111 條第 7 款規定，處罰主文欄第 2 項逾期不繳送者，自 00 年 00 月 00 日起吊扣駕照應屬無效之處分（行政罰），自不因受處分人未依限繳送牌照或駕照而依序發生「吊扣期間加倍」及「吊銷牌照或駕照」之法律效果。

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。

(二)肯定說

要旨	採取此一見解之相關判決
<p>1. 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，並非繫屬行政法院案件所要審查之行政處分，故<u>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應予尊重。</u></p> <p>2. 復按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。</p> <p>3. <u>裁決書處罰主文，明載罰鍰金額及繳納期限，並載明依序發生之易處處分即繳送駕駛執照及吊銷駕駛執照之期限，性質上為附條件之行政處分，徵諸上開行政程序法第 93 條之規定，尚非法所不許。</u></p> <p>4. <u>又行政程序法亦未限制不得以一個處分書記載多項易處處分之內容，其僅係上開裁決書是否合法妥適、有無違法應撤銷之問題，尚非行政程序法第 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。</u></p>	<p>1. 臺北高等行政法院： (1) 103 年度交上字第 20 號、第 152 號 (2) 102 年度交上字第 21 號</p> <p>2. 臺中高等行政法院 103 年度交上字第 24 號</p>

5. 又該易處處分，亦非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開經裁處罰鍰及繳送駕駛執照之義務，所為依次加重處罰之終局決定，自非屬不具效力之預告行為。
6. 是原判決認裁決書所為易處處分，僅屬行政處分之預告行為，於行為人不履行時，其仍應另為獨立之行政處分，以實現該不履行之法律效果，否則難認係屬行政處分，此易處處分未分別製作裁決書，未經合法送達，影響受處分人之訴訟權，有重大明顯瑕疵云云，尚有未洽，並有適用法規不當之違誤。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！