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及研討結果

提案一

一、提案機關：臺灣臺北地方法院行政訴訟庭

二、法律問題：

舉發員警依道路交通管理處罰條例(下稱道交處罰條例)第7條之2第1項第7款及第2項第9款規定採用固定或非固定式科學儀器取得證據資料，證明受處分人有超速行駛之違規行為時，在同條第3項所規定之距離範圍內(於一般道路為1百公尺至3百公尺間，於高速公路、快速公路為3百公尺至1千公尺間)設立內容為「前有違規取締」標誌，是否即符合同條第3項所規定有明顯標示之要件？

三、討論意見：

甲說：肯定說

前開標誌之文字雖未特定僅限於超速行駛之違規行為，但所指取締之違規行為當然可包含超速行駛，標誌內容告知該路段有令員警執行違規取締之效果，亦足令行經之駕駛人心生警惕而避免出現包含超速行駛等違規行為，符合道交處罰條例第7條之2第3項欲以明顯標示達成促使行經該路段駕駛人不超速並遵守交通安全規則之立法目的，當不致因提醒之範圍不僅限於超速違規行為一項，反使駕駛人不知警惕自身勿有超速違規行為。

乙說：否定說

（一）舉發員警依道交處罰條例第7條之2第1項第7款及第2項第9款規定採用固定或非固定式科學儀器取得證據資料證明受處分人有超速行駛之違規行為時，同條第

3項所限定應在一定範圍之距離內為明顯標示之採證要求，為其他違章類型所無，由該條文民國101年5月30日、103年1月8日之修法意旨，亦可見立法者對於以科學儀器取締超速違規之情形，採取較為嚴格之態度，以避免執法機關便宜行事，恣意採取隱蔽式執法，立法者既然特別就超速違規使用科學儀器採證時，尚設有前須明顯標示之限制而與其它違章情節有所區別，所謂明顯標示自須具體、特別針對超速違規之科學採證為之。

（二）又執此與一般常見文字內容為「前有測速照相」、「常有測速照相」之警告標誌為比較，「前有違規取締」用以提醒駕駛人注意者實廣及例如行車保持安全間距、勿隨意變換車道、變換車道應打方向燈、勿蛇行、勿行駛路肩等，雖亦可包括勿超速行駛，然駕駛人應注意之交通安全規則如此眾多，看到上開標誌未必能立即聯想到係針對應注意勿超速行駛之義務，該該標誌含括範圍過大，反而失去提醒駕駛人注意或保持速限之作用，顯不符立法意旨，是應認本件標誌內容不符合道路交通管理處罰條例第7條之2第3項所定「明顯標示」之規定。

四、提案法院研究意見：

多數採乙說。

五、高等行政法院研究意見：

（一）臺北高等行政法院決議：

採甲說。

（二）臺中高等行政法院決議：

採甲說（肯定說）。

（三）高雄高等行政法院決議：

採甲說。

六、大會研討結果：

（一）地方法院行政訴訟庭表決結果：實到24人，採甲說10人，採乙說14人。

（二）高等行政法院表決結果：實到47人，採甲說37人，採乙說7人。

（三）決議採甲說。

七、相關解釋及法條：

道路交通管理處罰條例第 7條之2

「（第1項）汽車駕駛人之行為有下列情形之一，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得逕行舉發：一、闖紅燈或平交道。二、搶越行人穿越道。三、在道路收費停車處所停車，不依規定繳費。四、不服指揮稽查而逃逸，或聞消防車、救護車、警備車、工程救險車、毒性化學物質災害事故應變車之警號不立即避讓。五、違規停車或搶越行人穿越道，經各級學校交通服務隊現場導護人員簽證檢舉。六、行經設有收費站、地磅之道路，不依規定停車繳費或過磅。七、經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規。（第2項）前項第七款之科學儀器應採固定式，並定期於網站公布其設置地點。但汽車駕駛人之行為屬下列情形之一者，不在此限：一、蛇行、危險方式駕車或二輛以上之汽車競駛或競技。二、行駛路肩。三、違規超車。四、違規停車而駕駛人不在場。五、未依規定行駛車道。六、未依規定變換車道。七、未保持安全距離。八、跨越禁止變換車道線或槽化線。九、行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速限。十、汽車駕駛人或乘客未依規定繫安全帶。十一、機車駕駛人或附載座人未依規定戴安全帽。（第3項）對於前項第九款之違規行為，採用固定或非固定式科學儀器取得證據資料證明者，於一般道路應於一百公尺至三百公尺間，於高速公路、快速公路應於三百公尺至一千公尺間，明顯標示之；其定點當場攔截製

單舉發者，亦同。（第4項）第一項逕行舉發，應記明車輛牌照號碼、車型等可資辨明之資料，以汽車所有人為被通知人製單舉發。」

八、參考資料：

（一）道路交通管理處罰條例第7條之2於101年5月30日修正之立法理由為：「・・・三、原第3 項僅規定取締違反速限須設立明顯標示之最少距離，而未規定最長之距離。導致執法機關常常便宜行事，拉大標示距離，喪失提醒駕駛人減速或增速之立法原意，爰修正其須明顯標示之範圍距離。・・・」。

（二）於103年1月8日修正之立法理由為：「一、原條文第3項規定對於行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速限，要求執法機關於一定距離內明顯標示之，以讓駕駛人留意得以保持速限而維持安全。但依行政機關目前解釋，本項規定僅限於逕行舉發之情況，而不及於當場攔截製單之情形。二、該項規定之立法意旨在於提醒駕駛人注意速限，進而得以維持行車安全，彰顯本法非以處罰為目的之立法。但行政機關限縮解釋結果，造成該立法目的無法達成。且因區分不同執法方式，而有不同做法，亦造成駕駛人混淆之情況，反不利交通安全之推行。三、對於以當場攔截和逕行舉發而有不同執法方式，將造成駕駛人抗拒當場攔截反易造成危險，基於本法之立法目的係在於維護交通安全，非以處罰為目的，爰修正原條文第3 項，對於行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速限，其係採定點當場攔截製單舉發者，亦應於一定距離內明顯標示之。」。

提案二

一、提案機關：臺灣臺北地方法院行政訴訟庭

二、法律問題：

實務上交通裁決機關針對吊扣駕照或汽牌之裁處，於裁決書之處罰主文欄內第1項載明吊扣駕照或汽牌時間若干(以下試以吊扣駕照12個月為例)，並記載例如應於103年11月19日前繳送(一般為裁決書開立後1個月，下稱第1次繳送期日)，第2項則另記載逾期不繳送者，自103年11月20日起吊扣駕照24個月，並限於103年12月4日前繳送(為第1次繳送期日後約15日，下稱第2次繳送期日)，其次復記載若103年12月4日前未繳送者，自103年12月5日(下稱吊銷日)起吊銷駕照，並逕行註銷駕照，及駕照吊(註)銷後，依道交處罰條例第66條、67條規定自103年12月5日起若干時間內不得重新考領或請領之意旨，則於第1、2次繳送期日屆至後，裁決機關並未另分別為吊扣期間加倍或吊銷駕照或汽牌之處分並送達與受處分人，是否即生其駕照或汽牌受吊扣期間加倍或經吊銷之效力?

三、討論意見：

甲說：否定說

（一）依道交處罰條例第65條第1項規定，必須受處分人有違反該條例行為，經裁決送達後逾期不起訴，或起訴後經法院裁判敗訴確定後，仍不繳送者，方得為吊扣期間加倍甚或進而予以吊銷之處分，於受處分人甫因違規遭題示主文欄第1項之裁處時，受處分人是否選擇不起訴且不遵期繳送並不可知，亦即受處分人是否有違反繳送義務之行為尚未發生，基於秩序罰僅限於對過去之違章行為予以非難之本質，此時主文欄第2項之記載顯非秩序罰性質之裁罰性不利處分，而應係針對吊扣處分之強制執行事宜，在指定執行期日後，因道交處罰條例第65條第1項第2款針對吊扣駕照或汽

牌處分之強制執行有特別規定以吊扣期間加倍甚或吊銷作為間接強制執行之方法，此類如行政執行法關於怠金之執行措施，故裁決機關依行政執行法第27條第2項規定在此載明不依限履行時，將予如何強制執行之告誡，目的重在督促受處分人履行繳送義務，且必須告誡完成後始能核定間接強制執行之措施，是前開指定期日屆至後，並不當然發生題示各該法律效果，須待裁決機關嗣後調查並視執行狀況為裁處執行罰之終局決定，方發生題示效力。

（二）又題示目前實務之裁決書內容，有下述疑義：

(1)指定之第1次繳送期日為裁決書作成 日起1個月時，惟裁決書合法送達受處分人之時間往往後於裁決書作成日，亦即第1次繳送期日屆至時，受處分人尚有可能因裁決書送達日較後而在法定起訴期間內，若認主文欄第2項之期日屆至後即當然發生吊扣期間加倍之效力，明顯違反道交處罰條例第65條第1項規定。

(2)若受處分人有遵期起訴，在裁判未敗訴確定前並無適用道交處罰條例第65條第1項第2款規定之餘地，若謂主文欄第2項之記載為終局決定之處分，由文義觀之尚難認裁決機關就此情況附有何條件使處分失效或不存在，此時須由受訴法院逐一闡明確認起訴範圍後再以處分違法予以撤銷，徒增訟累。

由上觀之，主文欄第2項之記載顯然未完整表示相關法定條件，宜認裁決機關僅係為強制執行之告戒，尚未作成題示效力之終局決定，否則，以交通裁決復為大量同種類之裁處，若謂裁決機關得便宜以明顯有上開不符規定之1份裁決書，預為限制民眾權利之處分，豈非造成裁決機關先大量作成違法處分，若民眾不

察而未能適時起訴救濟即須受拘束之不合理現象。

（三）再者，實務上常見受處分人起訴時僅針對不服主文欄第1項違規行為之裁罰為爭執，對於主文欄第2項並無任何陳述，可見難以期待受處分人確知該記載已屬終局決定之性質。另綜合前述說明，衡諸各該吊扣期間加倍或吊銷之結果侵害民眾權益非輕，基於比例原則，亦不應肯認就此類執行罰得預先作成如此內涵之附條件行政處分。

乙說：肯定說

題示處罰主文欄第2項之記載係依道交處罰例第65條第1 項第2 款規定，明載逾各該期日未繳送者，依序發生吊扣期間加倍、吊銷駕照或汽牌之處分，性質上為行政程序法第93條規定容許作成之附條件行政處分，且該處分乃因受處分人未履行上開繳送義務，所為依次加重處罰之終局決定，非屬不具效力之預告行為，屆期自無須再製作裁決書為送達，即可發生處分所載之效力。

丙說：肯定說但違法

（一）題示第2項之記載係於處罰主文欄內，內容又分別具體說明自特定期日起即予吊扣期間加倍或吊銷駕照或汽牌，形式上裁決機關係以各該期日屆至未經履行為條件，預先作成依序發生吊扣期間加倍、吊銷駕照或汽牌之處分。

（二）至於該處分是否違反執行罰關於未完成告戒即為核定之原則，或有違秩序罰僅限於對過去之違章行為予以非難之本質，以1處分書記載多項處分內容是否合法妥適，及所為附條件之處分有無違反比例原則等違法疑義，均屬受處分人須遵期起訴方得爭執並予以撤銷之問題，在未經依法撤銷前，並無礙於裁決書所載各

該期日屆至後，即發生吊扣期間加倍或吊銷之效力。

四、提案法院研究意見：

採甲說。

五、高等行政法院研究意見：

（一）臺北高等行政法院決議：

多數採甲說，並修正理由如下：

吊扣或吊銷駕駛執照，旨在停止或剝奪駕駛之權利。關於吊銷駕駛執照，司法院釋字第699號解釋謂「故職業駕駛人因違反系爭規定而受吊銷駕駛執照之處罰者，即不得因工作權而受較輕之處罰」，係認其為行政罰（最高行政法院103年度判字第174號判決參照）。而吊扣駕駛執照，同理，亦是行政罰。

依道路交通管理處罰條例第65條第1項第2款規定，汽車所有人或駕駛人經主管機關吊扣駕駛執照，並課予限期繳回之義務者，如果符合下列的二項構成要件，(1)受處分人未提起撤銷訴訟，或提起撤銷訴訟，經法院裁判確定者，且(2)受處分人未於期限內繳送駕駛執照或汽車牌照者，主管機關得以變更為加重的處罰（或稱易處處分）。易言之，主管機關依法對受處分人同一交通違規事實，依法得作成依次加重處罰的三個行政處分：第一個為吊扣駕駛執照一定期間的處分，第二個為按吊扣期間加倍處分，及第三個為吊銷駕駛執照處分。第二個按吊扣期間加倍處分或第三個吊銷駕駛執照處分，除具備與第一個吊扣駕駛執照一定期間的處分同一交通違規事實外，尚必須具備二項構成要件：(1)受處分人未提起撤銷訴訟，或提起撤銷訴訟，經法院裁判確定者，且(2)受處分人未於第一次或第二次繳

送期限內繳送駕駛執照。這三個行政罰處分的構成要件並不一樣，實現構成要件的時點亦不同。

題示裁決書主文欄雖為第2項記載，惟於裁決書作成時受處分人是否有不起訴的事實及是否有違反不遵期繳送駕駛執照的事實，均尚未發生。主管機關作成裁決書的時點，按吊扣期間加倍處分及吊銷駕駛執照處分的法律構成要件尚未實現，主管機關應尚未取得依道路交通管理處罰條例第65條第1項第2款作成該二個加重處罰的權限。

茲有疑義的是，主管機關是否得基於交通裁決大量行政之便宜性起見，對該二個加重處罰的易處處分，以附條件行政處分的方式記載於裁決書主文欄第2項，而將(1)受處分人未提起撤銷訴訟，或提起撤銷訴訟，經法院裁判確定者，且(2)受處分人未於第一次或第二次繳送期限內繳送駕駛執照者，作為停止條件？觀之道路交通管理處罰條例第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。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。譬如在授益行政處分，主管機關依法通常得作成附停止條件的許可處分。而吊扣或吊銷駕駛執照為行政罰，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是附款。這已經不是行政處分法律效果之發生與否的問題，而是處罰的構成要件尚未實現，主管機關不能作成行政罰的問題。

假設，承認主管機關對道路交通管理處罰條例第65

條第1項第2款規定的按吊扣期間加倍處分及吊銷駕駛執照處分，得將其法律構成要件的實現與否作為附款，作成附條件行政罰而記載於裁決書。以題示裁決書主文欄第2項的寫法，將產生以下的缺點及不合理情形：

1. 裁決書開立時已將第一次、第二次繳送期日，及何時吊扣期間加倍及吊銷日均預先確定為某一日，亦即已將易處處分何時發生效力的日期亦預先確定。然而裁決書的送達日期是無法在裁決書開立時就預知的，除非受處分人在裁決書開立當日收受裁決書者得以確定當日已送達（惟此亦會發生缺點，如後述）。
2. 依題示情形，如果裁決書103年10月20日作成（實務上裁決書所載第一次繳送期日在裁決書開立後一個月或30日），受處分人103年11月9日收受送達，得於裁決書送達後30日內(即103年12月9日法定救濟期間30日屆滿)提起撤銷訴訟救濟。易言之，103年12月10日裁決書始生形式存續力。受處分人若在第一次繳送期日即103年11月19日前未繳送駕駛執照，其時尚在得起訴之法定救濟期間內，受處人於103年11月19日之時點，上述第一項停止條件尚未成就，自不發生吊扣駕駛執照24個月的易處處分效力。故裁決書主文欄第2項雖將何時發生吊扣期間加倍的日期預先確定為103年11月20日，屆時並不會發生按吊扣期間加倍的易處處分的效力。同理，裁決書主文欄第2項雖亦將吊銷日期預先確定為103年12月5日，屆時因上述第一項停止條件尚未成就，亦不會發生吊銷駕駛執照的易處處分的

效力。

3. 如果受處分人日後確未於103年12月9日前提起撤銷訴訟，且未於第一次繳送期日即103年11月19日前繳送駕駛執照。是否可以認為，自103年12月10日裁決書有形式存續力，第一項停止條件成就，而第二項停止條件早已於第一次繳送日期即103年11月19日前未繳送駕駛執照就已成就，因此，按吊扣期間加倍處分於103年12月10日因全部條件成就而生效，並回溯自103年11月20日起吊扣駕駛執照24個月？若是，這顯然不合理。再者，如受處分人亦未於第二次繳送期日即103年12月4日前繳送駕駛執照，倘若可以認為103年12月10日裁決書有形式存續力，全部停止條件成就，故吊銷駕駛執照處分於103年12月10日生效，並回溯自103年12月5日起起吊銷駕駛執照，亦顯然不合理。

4. 又，受處分人即使在裁決書開立當日，譬如103年10月20日收受裁決書，亦發生缺點及不合理情形。如果受處分人並未於103年11月19日前提起撤銷訴訟，致裁決書於103年11月20日發生形式存續力，亦未於第一次、第二次繳送期日前繳送駕駛執照，倘若可以認為103年12月5日全部停止條件全部成就，吊銷駕駛執照處分發生效力，主管機關不必再作成吊銷駕駛執照處分並送達，就可以逕為註銷駕駛執照。則依題示，既於103年12月5日發生吊銷駕駛執照處分的效力，如受處分人恰於103年12月11日得知(自吊銷駕駛執照處分發生效力尚未滿30日)，欲針對吊銷駕駛執照處分不服提起撤銷訴訟，亦無

法起訴救濟。蓋依道路交通管理處罰條例第65條第1項本文或第87條規定，須於裁決書送達後30日之不變期間內提起撤銷訴訟，其起訴期間早已屆滿。受處分人因此救濟無門，至為不利。

是以，關於道路交通管理處罰條例第65條第1項第2款的易處處分，主管機關應不得將法律構成要件的實現與否作為附款，而作成附停止條件的行政罰。既然主管機關作成裁決書的時點，受處分人是否有不起訴的事實及是否有違反不遵期繳送駕駛執照的事實都尚未發生，並不具備構成要件：(1)受處分人未提起撤銷訴訟，或提起撤銷訴訟，經法院裁判確定，且(2)受處分人未於第一次、第二次繳送期限內繳送駕駛執照，則主管機關依法不能做成按吊扣期間加倍處分及吊銷駕駛執照處分。從而，題示裁決書主文欄第2項記載亦非行政處分。於第一次、第二次繳送期日屆至後，裁決機關未另分別為按吊扣期間加倍處分及吊銷駕駛執照處分並送達受處分人，並不生其駕駛執照受吊扣期間加倍或經吊銷之效力。

甲說理由提起及裁決書主文欄第2項之記載，係「針對吊扣處分之強制執行事宜」及「以吊扣期間加倍甚或吊銷作為間接強制執行之方法，……故裁決機關……在此載明不依限履行時，將予如何強制執行之告誡」等語。本研究意見並不贊同。蓋道路交通管理處罰條例第65條第1項第2款所規定的吊扣期間加倍、吊銷駕駛執照，如前所述，其性質都是行政罰。況且，行政執行法第28條規定怠於履行的間接強制方法，其法定方式並不包括(駕駛執照)受吊

扣期間加倍或吊銷。甲說理由以執行事宜來解釋裁決書主文欄第2項之記載，與法律規定內容不相符。

末按，本研究意見認為，主管機關依據道路交通管理處罰條例第65條第1項第2款規定，關於裁決書主文欄的記載，比較正確的做法應為：主文欄記載：「裁處吊扣駕駛執照12個月，限於裁決書送達後30日(下稱第一次繳送期日)內（按：繳送期間，主管機關可以裁量）繳送。如對本裁決不服，應於裁決書送達後30日之不變期間向管轄之地方法院行政訴訟庭提起撤銷訴訟。」即可。但得在裁決書後面記載行政指導，告知「逾期未起訴且不於第一次繳送期日前繳送駕駛執照者，則吊扣期間自逾第一次繳送期日後第1日起加倍處分為24個月，並限於該加倍處分日起15日(下稱第二次繳送期日)內繳送，逾第二次繳送期日不繳送者，則逾第二次繳送期日後第1日起吊銷駕駛執照，並逕行註銷，自逾第二次繳送期日後第1日起若干時間內不得重新考領駕駛執照」。因此，如日後果然按吊扣期間加倍處分、吊銷駕駛執照處分的法律構成要件分別實現，主管機關應再分別作成易處處分並再分別為送達。

（二）臺中高等行政法院決議：

多數採乙說（肯定說）

（三）高雄高等行政法院決議：

多數採丙說。

六、大會研討結果：

（一）第一次表決：

1、地方法院行政訴訟庭表決結果：實到24人，採甲說24人，採乙說0人，採丙說0人。

2、高等行政法院表決結果：實到47人，採甲說29人，採乙說0人，採丙說12人。

3、決議採甲說之結論(否定說)。

（二）第二次表決：就多數所採之甲說部分，以臺北高等行政法院另補充於後之修正意見為Ａ說，原甲說之見解為Ｂ說，再分Ａ、Ｂ二說進行表決。

1、地方法院行政訴訟庭表決結果：實到24人，採甲說之Ａ說15人，採甲說之Ｂ說9人。

2、高等行政法院表決結果：實到47人，採甲說之Ａ說23人，採甲說之Ｂ說6人。

3、決議採甲說之Ａ說。

【補充：甲說之Ａ說見解】

Ａ說：無效之行政罰說

題示處罰主文欄第2項之記載，係依道交處罰條例第65條第1項第2款規定，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。

又關於上開處罰主文欄第2項「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。此亦可由司法院釋字第699號解釋理由書針對拒絕酒測者予以吊銷駕照一節，略謂「故職業駕駛人因違反系爭規定而受吊銷駕駛執照之

處罰者，即不得因工作權而受較輕之處罰」等語，可知大法官亦認為針對駕駛人過去違反作為義務所為吊銷駕照之處分，係屬行政罰（處罰）之性質，足資佐證（另最高行政法院103年度判字第174號判決亦明揭此旨）。而吊扣牌照或駕照，基於同上法理，亦屬於行政罰。

至行政上之間接強制執行，則係為督促義務人將來履行行為或不行為義務之方法。除行政執行法第28條第1項定有「代履行」及「怠金」此二種一般性之間接強制方法外，立法者固得另定特別之間接強制方法，惟特別之間接強制方法仍應符合上開間接強制執行之本質。而實施間接強制方法前之告戒，則係載明不依限履行時將予強制執行之書面（行政執行法第27條第2項規定參照），究非間接強制執行方法本身。題示處罰主文欄第2項之記載，除已明示其意欲規制之法效果，而充分彰顯其處分之性質，更係針對駕駛人過去逾期未履行義務所為之裁罰性不利處分，已如前述，且因「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。

刑罰與行政罰之區別，參照行政罰法第24條及第26條「一行為不二罰為原則、併罰為例外」之規定，以及該法參酌刑法總則分別明文「處罰法定主義」、「從新從輕原則」、「責任要件」、「責任能力」、「正當防衛」、「緊急避難」、「共同違法之處罰」、「裁處權時效」等規定，可知，我國有逐漸採取兩者間並無「質之差別」，而僅具有「量之差別」的趨勢，兩者間之界限亦漸趨模糊。是無論刑罰或行政罰均應遵守由憲法法治國原則導出之明確性原則，且性質上不容許刑罰或行政罰處於不確定之狀態，尤其不容許附加以將來不確定發生之事實為生效要件的停止條件，故殊難想像刑事法院可作成附停止條件刑罰之有罪判決（例如：附加以被告未於判刑確定後依限入監服刑作為刑期加倍甚或死刑之停止條件），行政罰又何嘗不然。題示處罰主文欄第2項，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。

七、相關法條：

（一）道路交通管理處罰條例第65條

「（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。三、罰鍰不繳納者，依法移送強制執行。（第2項）於九十五年六月三十日前，十年內，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，得於五年內繳清罰款後，申請核發。」

（二）行政執行法第27條

「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。（第2項）前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨。」

（三）行政程序法第93條

「（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為附款內容者為限，始得為之。（第2項）前項所稱之附款如下：一、

期限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。」

提案三

一、提案機關：臺灣臺北地方法院行政訴訟庭

二、法律問題：

政府採購法第31條第2項關於採購機關得就廠商所繳納押標金不予發還或追繳之規定，其中第8款「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」之規定，

問題（一）：所謂經主管機關(即行政院採購暨公共工程委員會，下稱工程會) 之「認定」，性質為何?

問題（二）：若上揭問題採甲說，於行政程序法公布施行後，工程會有針對另機關函詢具體案例行為是否屬於該款規定情形時，以回函肯認該類行為確屬該款所指行為，並將回函刊登於該會之「www.pcc.gov.tw/政府採購/政府採購法規/政府採購法解釋函令及相關函文」之網站內，嗣後其他機關是否即得援引該函文作為不予發還或追繳押標金處分之法令依據？

三、討論意見：

問題（一）：

甲說：(法規命令說)

該款規定係法律就發生同條項第1款至第7款之行為類型外，對於特定行為類型，授權主管機關補充認定屬於「有影響採購公正之違反法令行為」，主管機關依此款為一般性之認定，且須事先公布俾人民所能預見，屬於對多數不特定人民，就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定（行政程序法第150條第1項），為法規命令之性質(參見最高行政法院104年度判字第178號、103年度判字第523號、103年度判字第463號、101年度判字第640號裁判意旨)。

乙說：(事前通案函文說)

工程會事前有以函文通案認定特定行為屬於該款規定之行為者，即該當之。(參考最高行政法院103年度判字第493號裁判意旨)

丙說：(第1次事實認定及涵攝說)

關於該款違法行為之事實認定及法律涵攝，純屬法規範意旨之正確認知，因此該條款係授予工程會為第1次之認定及涵攝權限，惟司法審查仍應檢視主管機關在認定及涵攝過程中，必須符合該法規範之規範本旨(參見臺北高等行政法院99年度訴字第235號判決意旨)。

丁說：(行政規則說)

此僅屬法律明定工程會得依該款就何為「有影響採購公正之違反法令行為」為解釋之行政規則，該釋示且得溯及自該條款生效之日起即適用。

問題（二）：

甲說：肯定說

政府採購法第31條第2項第8款規定之認定程序，應屬特別規定，該函文雖係針對具體個案之詢問加以回覆，但針對個案行為認定屬於該款規定之說明，就嗣後相類行為即合致該款規定一事，仍具備一般抽象性之法效，該函文又已公布在機關網站上而使一般人得以預見，應即符合業經主管機關認定之要件，嗣後其他機關自得予以援用。

乙說：否定說

依行政程序法第154條、第157條規定，法規命令須有預告程序，且發布之方式僅限刊登於政府公報或新聞紙，政府採購法第31條第2項第8款所使用之「認定」一語，並無特殊意涵或可認嚴於行政程序法之基本規定，該認定之作成仍應適用行政程序法關於法規

命令之發布須刊登於政府公報之規定，且參照法務部100年4月28日法律字第1000010476號函釋意旨，刊登在機關網站上並不足以替代刊登政府公報之程序，若工程會未將函文公告於政府公報上，縱使有刊登機關網站上，仍違反行政程序法第157條第3項之規定，應視同未發布而無從作為處分之法令依據。

四、提案法院研究意見：

問題（一）：採甲說

問題（二）：採乙說。

五、高等行政法院研究意見：

（一）臺北高等行政法院決議：

問題（一）、（二）均依最高行政法院104年度4月份第1次庭長法官聯席會議（一）決議辦理。

（二）臺中高等行政法院決議：

問題（一）：多數採丙說(第1次事實認定及涵攝說)

問題（二）：不予討論。

（三）高雄高等行政法院決議：

問題（一）：採甲說。

問題（二）：採乙說。

六、大會研討結果：

（一）問題（一）：

1、地方法院行政訴訟庭表決結果：實到25人，採甲說19人，採乙說0人，採丙說5人，採丁說0人。

2、高等行政法院表決結果：實到48人，採甲說32人，採乙說3人，採丙說1人，採丁說0人。

3、決議採甲說。

（二）問題（二）：

1、地方法院行政訴訟庭表決結果：實到25人，採甲說2人，採乙說23人。

2、高等行政法院表決結果：實到48人，採甲說11人，採乙說22人。

3、決議採乙說。

七、相關法條：

（一）政府採購法第31條第2項第8款

「機關得於招標文件中規定，廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：八、其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」

（二）政府採購法第50條第1項第5款

「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：五、不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者」

（三）行政程序法第150條第1項

「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」

（四）行政程序法第157條

「（第1項）法規命令依法應經上級機關核定者，應於核定後始得發布。（第2項）數機關會同訂定之法規命令，依法應經上級機關或共同上級機關核定者，應於核定後始得會銜發布。（第3項）法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙。」

八、參考資料:

（一）法務部100年4月28日法律字第1000010476號函要旨：有關公報擬變更發行作業方式，基於目前電腦及網路使用普及度與接受度仍屬可議、電腦資料安全性無法確保及其他相關法制尚不完備等考量，暫不宜將行

政程序法各條文中所稱「政府公報」解釋包括行政機關於網路上之電子公報、電子公布欄。

（二）法務部100年3月30日法律決字第1000000424號函要旨：參照行政程序法第157條第3項規定，法規命令發布，應以刊登政府公報或新聞紙方式為之，不得僅於各行政機關之網站公布，俾免影響該法規命令效力。又依同法第160條第2項規定之文義解釋，亦不包括於網際網路發布。

提案四

一、提案機關：臺灣新北地方法院行政訴訟庭

二、法律問題（修正後）：

甲（原告）涉有違反道路交通管理處罰條例第12條第1項第7款規定，經舉發單位依法舉發，移送交通裁決機關辦理，嗣經甲於期限內提出申訴，經舉發單位以是否違規涉有爭議，因而函復同意撤銷舉發，惟交通裁決機關以甲違規行為屬實，仍予以裁罰（下稱原處分），原告甲不服原處分，以舉發單位業經撤銷舉發為由，因而提起撤銷之訴。甲經法院審理結果，確有違法行為屬實，則甲之訴是否有理由？

三、討論意見：

甲說：肯定說，法院應判決撤銷原處分。

因交通裁決事件採舉發、裁罰二階段程序，而舉發屬**行政處分**性質，舉發單位即有舉發權限，當然亦具有撤銷權限，本件既經舉發單位撤銷舉發，則裁決機關就已不存之舉發，縱認確甲有違規行為屬實，自亦無對甲具有裁罰權限。則本件裁決機關裁決如原處分，自屬違法，法院應判決撤銷原處分。

乙說：否定說，法院應判決駁回甲之訴訟。

因舉發程序既經移送裁罰機關處理，則裁決機關即應就是否有違規行為予以調查認定，應否裁罰為裁決機關之權限，舉發單位並無裁罰權，舉發單位既已將舉發移送裁決機關，已無權限得為撤銷舉發。再依違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第33條第2項規定「違反道路交通管理事件，處罰機關受理後發現**舉發錯誤**或要件欠缺，可補正或尚待查明者，退回原舉發機關查明補正後依法處理；其**錯誤屬實**且**無可補正**者，由受理機關依權責簽結。・・・」可知縱令舉發錯誤，裁決機關仍應簽結處理，舉發單位並無

得以**舉發錯誤**而為撤銷舉發。本件裁決機關既認定甲有違規行為之事實，則裁決如原處分，自屬合法，法院應判決駁回甲之訴訟。

四、提案法院研究意見：

多數採肯定說。

五、高等行政法院研究意見：

（一）臺北高等行政法院決議：

決議採修正甲說，理由如下：

道路交通管理處罰條例及其相關子法，固均無撤銷舉發之明文規定，惟實務上均許舉發機關就所舉發、移送之事件，於認舉發錯誤或無舉發之必要時，發函向處罰機關表示撤銷之意旨。此際處罰機關通常會予以尊重，依其撤銷舉發而結案。處罰機關如有疑慮時，通常會再發函請舉發機關查明並提供具體意見，如舉發機關堅持撤銷舉發，因裁決之違規事實係以經舉發為前提，處罰機關依法自不得作成裁決；如舉發機關變更看法決定不撤銷舉發，處罰機關則應依法續行裁決程序。依上開之說明，本件題示之情形，在實務上應不致發生，如處罰機關堅持予以裁罰，其裁決即有違法，應予撤銷。

茲應強調者，舉發之性質，僅係舉發機關對於交通違規事實所為之檢舉告發，性質上屬事實行為，舉發機關依該條例規定掣發違反道路交通管理事件通知單，將舉發之違規事實通知受處罰人，性質上應屬觀念通知。因此：

1.舉發不是交通裁決，不得依交通裁決事件訴訟程序尋求救濟；且因道路交通管理處罰條例已明文規定受處罰人如有不服舉發事實者，應於30日內向處罰機關陳述意見，故亦無認為是行政處分或

暫時性行政處分，另給予行政救濟之必要。(註：由於道路交通管理處罰條例第9條第1項規定，受處罰人得不經裁決逕依罰鍰基準規定，向指定之處所繳納結案，僅取得收據而非裁決書，嗣後改變心意擬再尋求救濟，似即陷於無裁決可供訴請撤銷之狀況，乃有承認舉發係交通裁決或暫時性處分之看法。實則依該條例整體觀察，舉發機關通常是警察機關，而處罰機關依前述是公路主管機關或警察機關，實務上又以公路主管機關處罰之事件為大宗，故通常舉發機關與裁決機關並不相同。如承認舉發係交通裁決或暫時性處分，則將紊亂該條例原有之權限分配。)裁決實務上，因原違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第58條第2項「依本細則第四十八條第一項辦理經繳納罰鍰結案後逾二十日不得再提出異議。」之規定，已於94年6月30日移列為第59條第2項並修正為：「依第四十八條第一項辦理經繳納罰鍰後，若有不服者，得於三十日內向處罰機關陳述。」，故此際處罰機關即應依法裁決並作成裁決書，受處罰人如有不服，自得依行政訴訟法交通裁決事件訴訟程序章之規定尋求救濟，前此疑慮可以休矣。

2.同理，舉發機關對其前所為之舉發表示撤銷(撤回或撤案)，自亦非對於行政處分之撤銷，並不適用行政程序法關於行政處分撤銷之相關規定。

（二）臺中高等行政法院決議：

本案提起之撤銷訴訟是否有理由關係到是否有舉發之事實，即舉發事實存在與否尚需認定。若於舉發單位無權撤銷舉發，雖經舉發單位撤銷舉發，裁決機關仍

得為裁決之前提下，多數採乙說（否定說，法院應判決駁回甲之訴訟）。

（三）高雄高等行政法院決議：

多數採甲說。

六、大會研討結果：

（一）第一次表決：

1、地方法院行政訴訟庭表決結果：實到25人，採甲說19人，採乙說3人。

2、高等行政法院表決結果：實到48人，採甲說30人，採乙說5人。

3、決議採甲說之結論(肯定說)。

（二）第二次表決：就多數所採之甲說部分，增列臺北高等行政法院研究意見提出之修正甲說，再為表決。

1、地方法院行政訴訟庭表決結果：實到25人，採原甲說22人，採修正甲說0人。

2、高等行政法院表決結果：實到48人，採原甲說18人，採修正甲說11人。

3、決議採原甲說。

七、相關法條：

（一）道路交通管理處罰條例第7條之1

「對於違反本條例之行為者，民眾得敘明違規事實或檢具違規證據資料，向公路主管或警察機關檢舉，經查證屬實者，應即舉發。但行為終了日起逾七日之檢舉，不予舉發。」

（二）道路交通管理處罰條例第7條之2

「（第1項）汽車駕駛人之行為有下列情形之一，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得逕行舉發：一、闖紅燈或平交道。二、搶越行人穿越道。三、在道路收費停車處所停車，不依規定繳費。四、不服指揮稽查

而逃逸，或聞消防車、救護車、警備車、工程救險車、毒性化學物質災害事故應變車之警號不立即避讓。五、違規停車或搶越行人穿越道，經各級學校交通服務隊現場導護人員簽證檢舉。六、行經設有收費站、地磅之道路，不依規定停車繳費或過磅。七、經以科學儀器取得證據資料證明其行為違規。（第2項）前項第七款之科學儀器應採固定式，並定期於網站公布其設置地點。但汽車駕駛人之行為屬下列情形之一者，不在此限：一、蛇行、危險方式駕車或二輛以上之汽車競駛或競技。二、行駛路肩。三、違規超車。四、違規停車而駕駛人不在場。五、未依規定行駛車道。六、未依規定變換車道。七、未保持安全距離。八、跨越禁止變換車道線或槽化線。九、行車速度超過規定之最高速限或低於規定之最低速限。十、汽車駕駛人或乘客未依規定繫安全帶。十一、機車駕駛人或附載座人未依規定戴安全帽。（第3項）對於前項第九款之違規行為，採用固定或非固定式科學儀器取得證據資料證明者，於一般道路應於一百公尺至三百公尺間，於高速公路、快速公路應於三百公尺至一千公尺間，明顯標示之；其定點當場攔截製單舉發者，亦同。（第4項）第一項逕行舉發，應記明車輛牌照號碼、車型等可資辨明之資料，以汽車所有人為被通知人製單舉發。」

（三）道路交通管理處罰條例第8條

「（第1項）違反本條例之行為，由下列機關處罰之：一、第十二條至第六十八條及第九十二條第七項、第八項由公路主管機關處罰。二、第六十九條至第八十四條由警察機關處罰。（第2項）前項處罰於裁決前，應給予違規行為人陳述之機會。（第3項）第一

項第一款之處罰，公路主管機關應設置交通裁決單位辦理；其組織規程由交通部、直轄市政府定之。

（四）道路交通管理處罰條例第12條第1項第7款

「汽車有下列情形之一者，處汽車所有人新臺幣三千六百元以上一萬零八百元以下罰鍰，並禁止其行駛：七、已領有號牌而未懸掛或不依指定位置懸掛。」

（五）違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則第33條第2項

「違反道路交通管理事件，處罰機關受理後發現舉發錯誤或要件欠缺，可補正或尚待查明者，退回原舉發機關查明補正後依法處理；其錯誤屬實且無可補正者，由受理機關依權責簽結，並將簽結之理由，連同該事件有關文件書函請原舉發單位之上級機關查究。」

（六）行政程序法第118條

「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。但為維護公益或為避免受益人財產上之損失，為撤銷之機關得另定失其效力之日期。」

提案五

一、提案機關：臺灣嘉義地方法院行政訴訟庭

二、法律問題（修正後）：

甲公司領有第2類毒性化學物質運作核可文件，於民國102年12月4日向縣市政府環保局申請核可文件展延時，經該管環保局審查後發現甲公司之代表人業於99年8月1日已由某乙變更為某丙。惟甲公司未依毒性化學物質許可登記核可管理辦法第8條第2項規定於變更之日起60日內，申請辦理運作人基本資料負責人變更登記。原處分機關認其違反毒性化學物質管理法第13條第5項及毒性化學物質許可登記核可管理辦法第8條第2項規定，乃依毒性化學物質管理法第35條第1項第9款及環境教育法第23條第2款，於103年3月26日以執行違反毒性化學物質管理法案件裁處書裁處新臺幣（下同）60,000元罰鍰並命參加環境講習2小時（下稱原處分）。原處分關於罰鍰部分是否業已罹於行政罰法第27條第1項所定3年之裁處權時效？

三、討論意見：

甲說：肯定說

（一）行政罰法第27條規定裁處權時效之立法目的在於考量行政罰裁處權之行使與否，不宜懸之過久，而使處罰關係處於不確定狀態，影響人民權益，惟亦不宜過短，以免對社會秩序之維護有所影響，故該條第1項規定消滅時效為3年（行政罰法第27條94年2月5日立法理由參照）。

（二）毒性化學物質許可登記核可管理辦法第8條第2項係規定當運作毒性化學物質之機構負責人變更事實發生時，應於該事實發生60日之期間內履行申請變更之作為義務。毒性化學物質管理法第35條第9款對於違反上開辦法所定作為義務者課予罰鍰，乃屬對於違反作為

義務之行政罰。因行政罰法第27條第2項本文所定裁處權消滅時效「自違反行政法上義務之行為終了時」起算，而該條對於「純正不作為而違反作為義務」之裁處權時效起算時點並未另設有特別規定。且上開違反作為義務之行為態樣並無結果發生時可資作為起算時點，亦無行政罰法第27條第2項但書之適用。自應認為法定辦理申請變更期間之屆滿時行為人仍未履行時即進入構成要件該當之可罰性狀態，不作為之行為已該當構成要件後，其行為即已終了。

（三）採取上開見解，裁處權消滅時效起算標準明確，且使處罰關係早日歸於確定狀態。若採取否定說見解之結果，將產生行為人一日未為積極行為，其行為即未終了，時效即無起算之日，使處罰關係長期處於不確定狀態，影響人民權益，違背行政罰裁處權時效立法目的。

（四）甲公司負責人變更為99年8月1日，依毒性化學物質許可登記核可管理辦法第8條第2項規定應於99年9月30日以前辦理變更登記，行政罰裁處權時效應自其作為義務法定期限屆滿翌日起算，即99年10月1日起算，原處分關於罰鍰部分於103年3月26日始作成，已罹於3年裁罰處時效。

乙說：否定說（修正後）

（一）行政罰法上之違反作為義務之法律上一行為又可區分為「狀態之繼續」與「行為之繼續」。前者係指不作為之行為完成構成要件後，繼續維持其事實上效果，其時效自行為完成時起算；後者則指以持續之行為時間一次實現違反行政法上作為義務之構成要件，其時效則自行為終了時起算。前揭毒性化學物質管理法第35條第9款對於違反毒性化學物質許可登記核可管理

辦法第8條第2項所定作為義務之不作為課予罰鍰，目的在於促使行為人在法定期間內即時履行申請變更之作為義務；縱使辦理登記期間已屆滿，行為人之此一作為義務亦未因此免除。只要行為人持續未辦理申請變更，則其以不作為方式違反行政法上之作為義務，其違規行為具繼續性，直至其辦理申請變更時，該違反行政法上義務行為始屬終了。（最高行政法院100年度判字第1909號判決意旨參照）。

（二）甲公司負責人變更為99年8月1日，依規定應於99年9月30日以前辦理變更登記，然甲公司未於法定期間內申辦變更登記，違反行政法上之作為義務，且於103年3月26日原處分機關裁處時，甲公司應作為而不作為仍處於繼續中（行為之繼續），其行為義務既未消滅，違法行為即尚未終了，則依行政罰法第27條第2項前段規定反面解釋，裁處權時效即無從起算，故原處分關於罰鍰部分未逾3年裁處權時效。

四、提案法院研究意見：

採甲說（肯定說）。

五、高等行政法院研究意見：

（一）臺北高等行政法院決議：

決議採乙說，並修正理由如下：

關於「法律問題」部分：

1.稽諸毒性化學物質管理法第35條第1項第9款規定之法律效果，僅有「處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未完成改善者，得命其停工或停業；必要時，並得勒令歇業、撤銷、廢止登記或撤銷、廢止其許可證」，並未包括「命參加環境講習」，原處分機關似係另依環境教育法第23條第2款：「自然人、法人、設

有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關（構）或其他組織有下列各款情形之一者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體有代表權之人或負責環境保護權責人員接受1小時以上8小時以下之環境講習：……二、違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處新臺幣5千元以上罰鍰。」之規定，作成「命參加環境講習2小時」之處分〔按依該法第3條第3款規定，「環境保護法律」係指中央主管機關主管與環境保護相關之法律。而毒性化學物質管理法即係「為防制毒性化學物質污染環境或危害人體健康，掌握國內化學物質各項資料，據以篩選評估毒性化學物質」所制定（第1條參照），並由行政院環境保護署（下稱「環保署」）為該法中央主管機關之環境保護法律〕，是題意所述之原處分依據應有漏載。

2.又參酌環境教育法第23條之立法說明「一、為加強違規污染者之環境保護意識，促使維護環境品質，明定違反環境保護法律或自治條例之義務者，除依各該環境保護法律或自治條例受處罰外，並應參加環境講習。……三、處以新臺幣5千元以上罰鍰處分及處停工、停業處分者，皆為污染情節嚴重或是多次違反法規加重處分者，一般環境教育或處以罰鍰已無法有效改變其行為，應列為接受環境講習之對象，使其充分瞭解環境問題，體認環境倫理及責任，特別加強其環境教育，爰明定其為應接受環境講習之對象，並明確規範符合第3條環境保護法律或自治條例定義之各該法律或自治條例構成要件而受處罰者，始令該自

然人、有代表權之人等參加講習，以符行政罰法之處罰明確原則。」命違反環境保護法律或自治條例所定行政法上義務之自然人或有代表權之人等「參加環境講習」，似有「處罰」之意，惟環境教育法之立法目的，係「為推動環境教育，促進國民瞭解個人及社會與環境的相互依存關係，增進全民環境倫理與責任，進而維護環境生態平衡、尊重生命、促進社會正義，培養環境公民與環境學習社群，以達到永續發展」（第1條參照），再依同法第3條第1款「本法用詞，定義如下：一、環境教育：指運用教育方法，培育國民瞭解與環境之倫理關係，增進國民保護環境之知識、技能、態度及價值觀，促使國民重視環境，採取行動，以達永續發展之公民教育過程。……」之規定，「命參加環境講習」究屬行政罰法第2條第4款所列具裁罰性之不利處分（警告性處分），抑或非為究責，而僅屬基於教育目的以預防未來違章行為之不利處分（最高行政法院103年度判字第174號判決意旨參照），尚非無疑，故建議提案機關將問題焦點集中於較不具爭議之原處分關於「罰鍰」部分。否則即應將「命參加環境講習」是否屬於行政罰之正反意見一併臚列，以供討論、表決。

關於「討論意見」部分：（以罰鍰之裁處權是否罹於時效而消滅為中心）

1.依題意，原處分機關係以甲公司未依環保署依據毒性化學物質管理法第13條第5項授權所訂定「毒性化學物質許可登記核可管理辦法」第8條第2項規定，於負責人變更之日起60日內，申請辦理

運作人基本資料負責人變更登記，違反行政法上之作為義務，而予以裁罰，係屬「純正之不作為罰」。

2.針對依法有作為義務，應作為而不作為，致違反作為義務之「純正之不作為罰」，其裁處權時效應自何時起算，學者幾乎均採取「自行為義務消滅時」起算之見解，故如違反作為義務而不作為，且處於繼續之狀態（行為之繼續），其行為義務既未消滅，違法行為即尚未終了，則依行政罰法第27條第2項前段規定反面解釋，其裁處權時效即無從起算〔陳敏著「行政法學總論」第764頁（2013年9月8版）、吳庚著「行政法之理論與實用」第497頁（2012年9月12版）、陳清秀著「行政罰法」第279至281頁（2012年9月1版）、廖義男主編「行政罰法」第236頁（吳志光執筆，2008年9月2版）〕。惟學者亦多提及為避免時效永無起算之日，德國實務遂認為於行為人因過失違反作為義務時，如行為人對於其義務之履行已無任何記憶時，應認為其不作為已經終了，開始起算時效。

3.我國實務對於「純正之不作為罰」之裁處權時效，亦採取「自行為義務消滅時」起算之見解（最高行政法院100年度判字第1909號判決意旨參照），且尚未如同德國實務般針對特殊案例發展出例外之起算標準。又因德國實務所發展出之例外起算標準，行為人何時始對其義務之履行無任何記憶？其標準及證明均有相當之困難，宜俟於具體個案中判斷。

4.依題意，甲公司負責人係於99年8月1日變更，甲

公司未依「毒性化學物質許可登記核可管理辦法」第8條第2項規定，於60日內申請辦理運作人基本資料負責人變更登記，違反行政法上之作為義務，且於103年3月26日原處分機關裁處時，甲公司應作為而不作為仍處於繼續中（行為之繼續），其行為義務既未消滅，違法行為即尚未終了，則依行政罰法第27條第2項前段規定反面解釋，裁處權時效即無從起算，原處分機關作成原處分自未逾3年之裁處權時效。

5.本題討論意見乙說結論雖亦認原處分未逾3年裁罰權時效，惟理由　倒數第2行認為「行政罰裁罰權時效起算點應為102年12月4日（原處分機關發現時）起算」等語，容有誤會，附此敘明。(編者按，提案乙說理由(二)原為：「甲公司負責人變更為99年8月1日，依規定應於99年10月1日前辦理變更登記，此違法狀態直續至102年12月4日原處分機關始發現，甲公司乃辦理變更登記，行政罰裁罰權時效起算點應為102年12月4日起算，故原處分未逾3年裁罰權時效。」，經討論後，修正如前述。)

（二）臺中高等行政法院決議：

採乙說（否定說）

（三）高雄高等行政法院決議：

採乙說。

六、大會研討結果：

（一）地方法院行政訴訟庭表決結果：實到25人，採甲說9人，採乙說13人。

（二）高等行政法院表決結果：實到48人，採甲說1人，採乙說42人。

（三）決議採乙說。

七、相關法條：

（一）毒性化學物質管理法第13條第5項

「前四項許可證、登記與核可之申請、審查程序、核（換、補）發、變更、展延、撤銷、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

（二）毒性化學物質管理法第35條第1項第9款

「有下列情形之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未完成改善者，得命其停工或停業；必要時，並得勒令歇業、撤銷、廢止登記或撤銷、廢止其許可證：九、違反依第十三條第五項所定辦法中有關許可登記核可、核（補、換）發、變更之管理規定。」

（三）毒性化學物質許可登記核可管理辦法第8條

「（第1項）申請許可證、登記文件或核可文件之展延、變更、補發或換發，應檢具申請書及附件四文件向原申請機關為之。（第2項）前項申請變更運作人基本資料者，應自最後取得目的事業主管機關核發工廠登記證明文件、公司登記證明文件、商業登記文件或其他證明文件之日起三十日內為之。惟負責人變更應於六十日內為之。」

（四）行政罰法第27條

「（第1項）行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。（第2項）前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。（第3項）前條第2項之情形，第1項期間自不起訴處分、緩起訴處分確定或無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定日起算。（第4項）行政罰之裁處因訴願、行

政訴訟或其他救濟程序經撤銷而須另為裁處者，第1項期間自原裁處被撤銷確定之日起算。」

八、參考資料：

最高行政法院100年度判字第1909號判決要旨：

按「行政罰之裁處權，因3年期間之經過而消滅。前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。」查本件上訴人漁船產險合作社上揭違法行為，乃違反作為義務而不作為，且處於繼續之狀態，其違法行為既未終了，核無上訴人指摘行政罰之裁處權因3年期間之經過而已消滅之情形，是上訴人自不得據此主張其裁處權時效業已消滅。

提案六

一、提案機關：臺灣臺南地方法院行政訴訟庭

二、法律問題：

行政訴訟裁定，命聲請人負擔訴訟費用，裁定書據上結論欄，究應引用行政訴訟法第104條及民事訴訟法第95條、第78條，或逕引用行政訴訟法第98條？

三、討論意見：

甲說：應引用行政訴訟法第104條及民事訴訟法第95條、第78條之規定。

行政訴訟法關於裁定事件，並無類似民事訴訟法第95條：「本節之規定，於法院以裁定終結本案或本案無涉之爭點準用之」之規定，故行政法院就聲請事件，就訴訟費用之負擔，自應先引用行政訴訟法第104條而準用民事訴訟法第95條、第78條。

乙說：應引用行政訴訟法第98條之規定。

行政訴訟於民國 96 年 07 月 04 日修正前，原不徵裁判費，故關於訴訟費用之負擔，準用民事訴訟法之規定，惟修正後改採有償制，並於第98 條規定：「訴訟費用指裁判費及其他進行訴訟之必要費用，由敗訴之當事人負擔。但為第一百九十八條之判決時，由被告負擔。」而條文所指裁判費，解釋上亦包括法院以裁定方式終結之案件，現行政訴訟法既已明行政訴訟費用負擔之依據，自無依行政訴訟法第104條準用民事訴訟法關於訴訟費用負擔規定之必要。

四、提案法院研究意見：

實務上高雄高等行政法院104年聲字第15號採取乙說，103年度救再字第47號、104年救字第25號，則取採甲說，應以乙說為當。

五、高等行政法院研究意見：

（一）臺北高等行政法院決議：

採甲說，並修正理由如下：

按行政訴訟法第98條第1項：「訴訟費用指裁判費及其他進行訴訟之必要費用，由敗訴之當事人負擔。但為第一百九十八條之判決時，由被告負擔。」應指經法院以判決而終結之案件而言。而於法院以裁定終結之案件，因行政訴訟法並無類似民事訴訟法第95條：「本節之規定，於法院以裁定終結本案或本案無涉之爭點準用之」之規定，故於法院以裁定終結之案件，就訴訟費用之負擔，自應先引用行政訴訟法第104條，而準用民事訴訟法第95條、第78條之規定。

（二）臺中高等行政法院決議：

多數採甲說（應引用行政訴訟法第104條及民事訴訟法第95條、第78條之規定。）

（三）高雄高等行政法院決議：

採乙說。

六、大會研討結果：

（一）地方法院行政訴訟庭表決結果：實到25人，採甲說9人，採乙說16人。

（二）高等行政法院表決結果：實到48人，採甲說32人，採乙說12人。

（三）決議採甲說。

七、相關法條：

（一）行政訴訟法第98條

「（第1項）訴訟費用指裁判費及其他進行訴訟之必要費用，由敗訴之當事人負擔。但為第一百九十八條之判決時，由被告負擔。（第2項）起訴，按件徵收裁判費新臺幣四千元。適用簡易訴訟程序之事件，徵收裁判費新臺幣二千元。」

（二）行政程序法第104條

「民事訴訟法第七十七條之二十六、第七十九條至第八十五條、第八十七條至第九十四條、第九十五條、第九十六條至第一百零六條、第一百零八條、第一百零九條之一、第一百十一條至第一百十三條、第一百十四條第一項及第一百十五條之規定，於本節準用之。」

（三）行政訴訟法第148條

「（第1項）證人不陳明拒絕之原因事實而拒絕證言，或以拒絕為不當之裁定已確定而仍拒絕證言者，行政法院得以裁定處新臺幣三萬元以下罰鍰。（第2項）前項裁定得為抗告，抗告中應停止執行。」

（四）民事訴訟法第78條

「訴訟費用，由敗訴之當事人負擔。」

（五）民事訴訟法第95條

「本節之規定，於法院以裁定終結本案或與本案無涉之爭點者準用之」

提案七

一、提案機關：臺灣高雄地方法院行政訴訟庭

二、法律問題（修正後）：

A軍校因其軍校生退學所衍生之公費返還事件，於民國91年間與軍校生之家長甲簽訂退學賠償金協議，並經由法院公證處公證，且約定得為強制執行之執行名義。詎A軍校遲至99年2月始持上開公證書向地方法院民事執行處聲請強制執行。而法院民事執行處亦誤為民事強制執行事件而予以執行，並核發債權憑證。嗣於103年11月間A軍校再持上開民事執行處所核發之債權憑證，向地方法院行政訴訟庭聲請強制執行。

問題（一）：A軍校持民事執行處所核發之債權憑證聲請強制執行，地方法院行政訴訟庭應如何處理？

問題（二）：承上，地方法院行政訴訟庭如調取民事執行卷後，發現執行名義已逾5年請求權時效，應如何處理？

三、討論意見：

問題（一）：

甲說：逕行駁回強制執行之聲請。

按債權人取得債權憑證後，債務人已有資力或發見其財產時，得請求再予強制執行，故債權憑證為執行名義之一種，此觀強制執行法第27條第1項、第4條第1項第6款即足自明。上開規定依行政訴訟法第306條第2項於行政法院辦理強制執行事務時準用之。惟民事執行處所核發之債權憑證，客觀上僅能表彰私權債權之存在，不能用以證明公法上債權存在，故民事執行處所核發之債權憑證，顯非行政訴訟法第305條所定得為公法上強制執行之執行名義。故A軍校聲請強制執行無執行名義，執行法院應將其聲請裁定駁回。

乙說：調閱民事執行卷後執行。

有關軍校生退學賠償金之事件，核其性質應屬公法事件，民事執行處受理此類案件，本應移由行政法院受理，惟民事執行處竟誤發債權憑證，並將公證書附於執行卷內未予發還，此一錯誤不應由債權人承擔。A軍校所持由民事執行處所核發之債權憑證，固非公法上強制執行之執行名義，然上開債權憑證已載明原執行名義為法院公證書正本。而該公證書公證之內容為「退學賠償金協議」，核該賠償金之協議，仍不失為債權人與債務人間就公法法律關係所為之合意，且該協議書約定得為強制執行之執行名義，故依行政程序法第148 條之規定，上開公證書仍不失為附自願履行條款之行政契約，可作為公法上強制執行之執行名義。故行政法院應調取民事執行卷，以取得原執名義即公證書作為強制執行之依據。

丙說（新增）：逕行駁回強制執行之聲請。

（一）本件A軍校憑以聲請行政法院（地方法院行政訴訟庭）強制執行之執行名義為普通法院民事執行處核發之債權憑證，而其原始執行名義則為A軍校與該校學生家長甲簽訂且辦竣法院公證程序之退學賠償金協議，顯非行政法院之裁判，依行政訴訟法第305條第1項規定，行政法院就該聲請事件，並無受理之權限。

（二）行政法院對於無受理權限之事件，不分該事件係屬訴訟事件或非訟事件，除有特別規定應裁定移送於有受理權限之法院或機關外，無論逕依行政訴訟法第107條第1項第1款規定，或經由準用民事訴訟法第249條第1項第1款之規定，均應裁定駁回之。地方法院行政訴訟庭與行

政執行署（分署）之法定權限分別屬於司法權與行政權，性質上與同屬司法權而因地域範圍或層級功能之劃分所形成之管轄權相異，故行政執行署就特定聲請執行事件有無受理之權限，並非得由行政法院以移送裁定創設其法律效果，自無裁定移送管轄法理之適用。是行政法院就受理之強制執行聲請事件，涉及行政執行署有無管轄權之爭議時，行政法院既僅得審查自身有無受理之權限，而決定是否實體執行，對於本身無受理權限之事件，應依法作成裁定予以駁回，俾不服之當事人有提起救濟機會，並無適用或準用行政訴訟法、民事訴訟法或強制執行法關於管轄錯誤之規定，裁定移送行政執行署，更無從於無法源依據且欠缺法理基礎之下，創設「發函移送」作法。

（三）行政法院得將收受之事件函移其他主管機關處理，當限於當事人事實上並無向行政法院提出之意思，而誤送行政法院之形式錯誤情形。若當事人對外之表示意思係向行政法院聲請強制執行，而行政法院認定其就該聲請事件不具受理權限者，明顯與上開形式上誤送之情形相殊，自難比附援引，資為行政法院得予以函移之論據。是以行政法院不能因執行事件為非訴訟事件，與審判權之作用無涉，即謂行政法院得不以裁定駁回之方式終結其無受理權限之事件。

（四）或謂行政法院將該無受理權限之執行事件函移行政執行署可避免聲請人之債權罹於時效消滅，基於便利人民觀點，何樂而不為云云，然依

民法第129條規定，聲請強制執行，固得中斷債權請求權時效之進行，但當事人須在法定期間內對有受理權限機關踐行合法有效之行為，始發生其法律效果（參照最高法院18年上字第204號及21年上字第1045號判例意旨），此在債權請求權之時效因行使而中斷之情形亦然。否則，債權人只要其債權時效期間將屆滿，就近向任何政府機關聲請強制執行，再由該機關函移即可中斷時效進行，明顯與法理相悖。故使考慮時效完成之問題，而採取函移方式處理，期可保護債權人之權益，實際上亦徒勞無功，況法院處理利害衝突之當事人爭議事件，應本於中立超然之地位，不能徒見一方之利益，即極度曲意迴護，而漠視對造在法律上應受保障之基本利益。

丁說（新增）：行政簽結後，將事件移送法務部行政執行署。

（一）本件執行名義並非行政訴訟之「裁判」，故與行政訴訟法第305條第1項之規定不符。另行政訴訟法第306條第2項則規定：「執行程序，除本法別有規定外，應視執行機關為法院或行政機關而分別準用強制執行法或行政執行法之規定。」

（二）從而本件軍校與軍校生家長之公證書，因屬公法契約之性質，依行政執行法第4條第1項規定：「行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之。但公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之。」本件公證書（公法契約）其執行標的係屬

「金錢給付義務」，故應由法務部行政執行署執行。

（三）行政程序法第148條第1項規定：「行政契約約定自願接受執行時，債務人不為給付時，債權人得以該契約為強制執行之執行名義。」本件公證書之性質應可適用上述規定。軍校與軍校生家長之公證書，外觀貌似私法契約，且經民事執行處核發債權憑證，而其本質係因公法關係所生之債權債務關係，並經公證書載明願受強制執行，揆諸上述規定，故應得作為執行名義，具有執行力。

（四）依據上述說明，系爭公證書之性質應符行政程序法第148條第1項之規定，普通法院民事執行處固然並非本件執行機關，然強制執行乃國家公權力之強制作為，其性質並非訴訟行為，而係非訟性質。因此不同執行機關間之職掌，僅係國家高權基於效率及專業所為之分工，尚難逕以公法及私法審判權之劃分相互比擬。從而本件不應逕認欠缺審判權予以駁回，而現行法制復欠缺公私法執行事件之移轉管轄規定，故應逕予行政簽結，將事件移送法務部行政執行署。

問題（二）：

甲說：仍應予以執行。

按強制執行係以實現實體上權利之內容為目的，執行法院應依執行名義強制執行，執行法院就執行名義之內容，原則上應依執行名義本身之記載，不能參酌執行名義以外之資料，即對執行名義表彰之權利是否存在，不負審查之責。蓋執行名義之功能，原在使執行

程序與執行名義作成之程序分離，俾執行法院依據執行名義實施強制執行，勿庸調查債權人實體上給付請求權是否存在。故倘債權人之實體權利已不存在，猶依執行名義而聲請強制執行，僅生債務人得提起債務人異議之訴以資救濟，如強制執行程序業已終結，債務人得依不當得利規定，請求返還其利益之問題。行政程序法第131條第1項固規定，公法上請求權因5年間不行使而消滅，惟若公法上請求權時效完成之事實，係於執行名義成立後始發生，則此實體上之爭執，執行法院並無審酌餘地。從而，執行法院調取執行卷後縱然發現執行名義已逾5年之公法上請求權時效，仍應予以執行。(最高行政法院101年度裁字第177號、高雄高等行政法院103年度抗字第2號裁定)。

乙說：先命補正，如未能提出中斷時效之事由，應駁回強制執行之聲請。

（一）按公法上請求權，因時效完成而當然消滅，行政程序法第131條第2項有所明定，且不以經法院判決認定為必要。又關於時效完成之法律效果，基於國家享有公權力，對人民居於優越地位之公法特性，為求公法法律關係之安定，及臻於明確起見，公行政對人民之公法上請求權因時效完成者，其公權利本身應消滅，最高行政法院95年8月份庭長法官聯席會議（二）亦著有決議意旨可資參照。準此，時效完成亦構成公法上強制執行名義消滅之事由，公法上執行名義，既因時效完成而消滅，則債權人持已完成時效之執行名義聲請強制執行，執行法院應駁回債權人強制執行之聲請。換言之，倘執行法院就形式上調查，即可得知公法上請求權已罹於時效而當然消滅，如債權人未能提出有任何中斷時效之事由，執行法院即應依審查之結果

，駁回債權人執行之聲請。(新竹地方法院102年度執第5號；屏東地方法院102年度行執字第3號；高雄地方法院103年度行執第42號、103年度行執第45號、103年度行執第46、103年度行執第63號、104年度行執第5號、104年度行執更第1號；高雄高等行政法院103年度抗字第3號、103年度抗字第4號採類似見解)

（二）如容任已完成時效之執行名義仍得執行，無異使已消滅之公法上請求權，得透過執行程序變相復活，顯有違時效制度之本意。又國家享有較人民更優越之地位，國家因其怠於行使請求權而導致時效完成，此一錯誤本應由國家自行承擔，如採甲說「僅生債務人得提起債務人異議之訴以資救濟」或「請求返還其利益之問題」之見解，無異將國家本應承擔之錯誤，透過執行程序變相轉由人民承擔。蓋人民往往不諳法律規定及法律程序，如人民不知債務時效完成或未提起債務人異議之訴，則國家仍可就已消滅之債權獲得滿足，形同國家將其怠於行使權利之後果，轉由人民自行承擔。

四、提案法院研究意見：

均採乙說。

五、高等行政法院研究意見：

（一）臺北高等行政法院決議：

問題（一）：決議採乙說。

問題（二）：決議採乙說。

（二）臺中高等行政法院決議：

問題（一）：新增丙、丁二說（如附件）。多數採丁說（行政簽結後，將事件移送法務部行政執行署。）

問題（二）：不予討論。

附　件

丙說：逕行駁回強制執行之聲請。

（一）本件A軍校憑以聲請行政法院（地方法院行政訴訟庭）強制執行之執行名義為普通法院民事執行處核發之債權憑證，而其原始執行名義則為A軍校與該校學生家長甲簽訂且辦竣法院公證程序之退學賠償金協議，顯非行政法院之裁判，依行政訴訟法第305條第1項規定，行政法院就該聲請事件，並無受理之權限。

（二）行政法院對於無受理權限之事件，不分該事件係屬訴訟事件或非訟事件，除有特別規定應裁定移送於有受理權限之法院或機關外，無論逕依行政訴訟法第107條第1項第1款規定，或經由準用民事訴訟法第249條第1項第1款之規定，均應裁定駁回之。地方法院行政訴訟庭與行政執行署（分署）之法定權限分別屬於司法權與行政權，性質上與同屬司法權而因地域範圍或層級功能之劃分所形成之管轄權相異，故行政執行署就特定聲請執行事件有無受理之權限，並非得由行政法院以移送裁定創設其法律效果，自無裁定移送管轄法理之適用。是行政法院就受理之強制執行聲請事件，涉及行政執行署有無管轄權之爭議時，行政法院既僅得審查自身有無受理之權限，而決定是否實體執行，對於本身無受理權限之事件，應依法作成裁定予以駁回，俾不服之當事人有提起救濟機會，並無適用或準用行政訴訟法、民事訴訟法或強制執行法關於管轄錯誤之規定，裁定移送行政執行署，更無從於無法源依據且欠缺法理基礎

之下，創設「發函移送」作法。

（三）行政法院得將收受之事件函移其他主管機關處理，當限於當事人事實上並無向行政法院提出之意思，而誤送行政法院之形式錯誤情形。若當事人對外之表示意思係向行政法院聲請強制執行，而行政法院認定其就該聲請事件不具受理權限者，明顯與上開形式上誤送之情形相殊，自難比附援引，資為行政法院得予以函移之論據。是以行政法院不能因執行事件為非訴訟事件，與審判權之作用無涉，即謂行政法院得不以裁定駁回之方式終結其無受理權限之事件。

（四）或謂行政法院將該無受理權限之執行事件函移行政執行署可避免聲請人之債權罹於時效消滅，基於便利人民觀點，何樂而不為云云，然依民法第129條規定，聲請強制執行，固得中斷債權請求權時效之進行，但當事人須在法定期間內對有受理權限機關踐行合法有效之行為，始發生其法律效果（參照最高法院18年上字第204號及21年上字第1045號判例意旨），此在債權請求權之時效因行使而中斷之情形亦然。否則，債權人只要其債權時效期間將屆滿，就近向任何政府機關聲請強制執行，再由該機關函移即可中斷時效進行，明顯與法理相悖。故使考慮時效完成之問題，而採取函移方式處理，期可保護債權人之權益，實際上亦徒勞無功，況法院處理利害衝突之當事人爭議事件，應本於中立超然之地位，不能徒見一方之利益，即極度曲意迴護，而漠視對造在法律上應受

保障之基本利益。

丁說：行政簽結後，將事件移送法務部行政執行署。

（一）本件執行名義並非行政訴訟之「裁判」，故與行政訴訟法第305條第1項之規定不符。另行政訴訟法第306條第2項則規定：「執行程序，除本法別有規定外，應視執行機關為法院或行政機關而分別準用強制執行法或行政執行法之規定。」

（二）從而本件軍校與軍校生家長之公證書，因屬公法契約之性質，依行政執行法第4條第1項規定：「行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之。但公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之。」本件公證書（公法契約）其執行標的係屬「金錢給付義務」，故應由法務部行政執行署執行。

（三）行政程序法第148條第1項規定：「行政契約約定自願接受執行時，債務人不為給付時，債權人得以該契約為強制執行之執行名義。」本件公證書之性質應可適用上述規定。軍校與軍校生家長之公證書，外觀貌似私法契約，且經民事執行處核發債權憑證，而其本質係因公法關係所生之債權債務關係，並經公證書載明願受強制執行，揆諸上述規定，故應得作為執行名義，具有執行力。

（四）依據上述說明，系爭公證書之性質應符行政程序法第148條第1項之規定，普通法院民事執行處固然並非本件執行機關，然強制執行乃國家公權力之強制作為，其性質並非訴訟行為，而

係非訟性質。因此不同執行機關間之職掌，僅係國家高權基於效率及專業所為之分工，尚難逕以公法及私法審判權之劃分相互比擬。從而本件不應逕認欠缺審判權予以駁回，而現行法制復欠缺公私法執行事件之移轉管轄規定，故應逕予行政簽結，將事件移送法務部行政執行署。

（三）高雄高等行政法院決議：

問題（一）：採乙說，補充理由如下：

按債權憑證係指執行法院發給債權人收執，俟債務人如有財產再執行之憑證，係證明債權人有聲請或開始強制執行而中斷時效之行為及執行受償情形。另依最高法院89年台上字第1623號判決意旨，債權憑證之所以得再執行乃源於核發憑證前，債權人依強制執行法第4條第1項各款取得之原執行名義，是仍否再執行仍應視原執行名義。再者，公法上執行名義另有明文，即行政訴訟法第305條第1項命為給付之判決、同條第4項訴訟上和解、裁定及行政程序法第148條第1項約定願受強制執行之行政契約四種。本題不宜以普通法院民事執行處核發之債權憑證作為公法上之執行名義。惟軍校與學生已協議成立公法契約，並約定自願接受強制執行，業已該當行政程序法第148條第1項之規定，若民事執行法院換發債權憑證已將原執行名義收取時，再執行法院應調取民事執行卷，以原協議書之行政契約作為強制執行之依據。

問題（二）：多數採乙說，補充理由如下：

（一）相類問題在101年高等行政法院法律座談會提案七採乙說。

（二）按「（第1項）公法上之請求權，除法律有特

別規定外，因5年間不行使而消滅。（第2項）公法上請求權，因時效完成而當然消滅。」行政程序法第131條第1項、第2項定有明文。公法請求權罹於時效採當然消滅主義，與私法上請求權消滅採抗辯主義不同。又執行法院雖無實體上審查權，然就執行名義之執行力，非不能依職權為形式調查事實及必要證據（例如強制執行法第4條之2關於執行名義之主觀範圍及於何人等）。債權人所據以聲請之執行名義，依其記載成立之時點是否已逾5年，執行法院透過形式審查即足以判斷是否逾越，自應為形式審查，而無待債務人提起債務人異議之訴，若債權人復未提出任何形式上中斷事由，依前揭行政程序法第131條第1項、第2項之規定，公法上請求權即當然消滅，已不得再予執行，倘予執行即有違公法上請求權當然消滅之本旨。

（三）再者，債權人所據以聲請之執行名義如已逾5年，復未提出任何形式上中斷事由，依甲說見解執行法院仍應執行，惟公法請求權罹於時效採當然消滅主義，債權人無法終局保有執行之結果，倘債務人未在執行程序中提起異議之訴排除執行，其後另生公法上不當得利或損害賠償問題，容許執行亦有違訴訟經濟，尚無執行之實益。

六、大會研討結果：

（一）問題（一）：將臺中高等行政法院研究意見附件之丙、丁說與提案討論意見之甲、乙說併為表決：

1、地方法院行政訴訟庭表決結果：實到25人，採甲

說0人，採乙說24人，採丙說0人，採丁說0人。

2、高等行政法院表決結果：實到48人，採甲說0人，採乙說37人，採丙說1人，採丁說1人。

3、決議採乙說。

（二）問題（二）：

1、地方法院行政訴訟庭表決結果：實到25人，採甲說0人，採乙說21人。

2、高等行政法院表決結果：實到48人，採甲說0人，採乙說35人。

3、決議採乙說。

七、相關法條：

（一）行政程序法第131條

「（第1項）公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因十年間不行使而消滅。（第2項）公法上請求權，因時效完成而當然消滅。（第3項）前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」

（二）行政程序法第148條

「（第1項）行政契約約定自願接受執行時，債務人不為給付時，債權人得以該契約為強制執行之執行名義。（第2項）前項約定，締約之一方為中央行政機關時，應經主管院、部或同等級機關之認可；締約之一方為地方自治團體之行政機關時，應經該地方自治團體行政首長之認可；契約內容涉及委辦事項者，並應經委辦機關之認可，始生效力。（第3項）第一項強制執行，準用行政訴訟法有關強制執行之規定。」

（三）行政訴訟法第305條

「（第1項）行政訴訟之裁判命債務人為一定之給付

，經裁判確定後，債務人不為給付者，債權人得以之為執行名義，聲請地方法院行政訴訟庭強制執行。（第2項）地方法院行政訴訟庭應先定相當期間通知債務人履行；逾期不履行者，強制執行。（第3項）債務人為中央或地方機關或其他公法人者，並應通知其上級機關督促其如期履行。（第4項）依本法成立之和解，及其他依本法所為之裁定得為強制執行者，或科處罰鍰之裁定，均得為執行名義。」

（四）行政訴訟法第306條

「（第1項）地方法院行政訴訟庭為辦理行政訴訟強制執行事務，得囑託民事執行處或行政機關代為執行。（第2項）執行程序，除本法別有規定外，應視執行機關為法院或行政機關而分別準用強制執行法或行政執行法之規定。（第3項）債務人對第一項囑託代為執行之執行名義有異議者，由地方法院行政訴訟庭裁定之。」

（五）強制執行法第4條

「（第1項）強制執行，依左列執行名義為之：一、確定之終局判決。二、假扣押、假處分、假執行之裁判及其他依民事訴訟法得為強制執行之裁判。三、依民事訴訟法成立之和解或調解。四、依公證法規定得為強制執行之公證書。五、抵押權人或質權人，為拍賣抵押物或質物之聲請，經法院為許可強制執行之裁定者。六、其他依法律之規定，得為強制執行名義者。（第2項）執行名義附有條件、期限或須債權人提供擔保者，於條件成就、期限屆至或供擔保後，始得開始強制執行。執行名義有對待給付者，以債權人已為給付或已提出給付後，始得開始強制執行。」

（六）強制執行法第27條

「（第1項）債務人無財產可供強制執行，或雖有財產經強制執行後所得之數額仍不足清償債務時，執行法院應命債權人於一個月內查報債務人財產。債權人到期不為報告或查報無財產者，應發給憑證，交債權人收執，載明俟發見有財產時，再予強制執行。（第2項）債權人聲請執行，而陳明債務人現無財產可供執行者，執行法院得逕行發給憑證。」

八、參考資料：

（一）最高行政法院95年8月份庭長法官聯席會議（二）決議：「行政程序法施行前，關於公法上請求權之時效相關問題，因法律並無明文，固得類推適用民法相關規定；惟類推適用，應就性質相類似者為之；而基於國家享有公權力，對人民居於優越地位之公法特性，為求公法法律關係之安定，及臻於明確起見，公行政對人民之公法上請求權因時效完成者，其公權利本身應消滅。至於司法院釋字第474號解釋亦僅闡明時效中斷及不完成，於相關法律未有規定前，應類推適用民法規定，而不及於時效完成之法律效果；故關於公法上請求權之消滅時效，不宜類推適用民法第144條關於抗辯權之規定。」

（二）最高行政法院101年度裁字第177號裁定略以：「按強制執行係以實現實體上權利之內容為目的，執行法院應依執行名義強制執行，執行法院就執行名義之內容，原則上應依執行名義本身之記載，不能參酌執行名義以外之資料，即對執行名義表彰之權利是否存在，不負審查之責。蓋執行名義之功能，原在使執行程序與執行名義作成之程序分離，俾執行法院依據執行名義實施強制執行，勿庸調查債權人實體上給付請求權是否存在。故倘債權人之實體權利已不存在，猶依執

行名義而聲請強制執行，僅生債務人得提起債務異議之訴以資救濟，如強制執行程序業已終結，債務人得依不當得利規定，請求返還其利益之問題。行政程序法第131條第1項固規定，公法上請求權因5年間不行使而消滅，惟若公法上請求權時效完成之事實，係於執行名義成立後始發生，則此實體上之爭執，執行法院並無審酌餘地，…」(高雄高等行政法院103年度抗字第2號亦採同一見解)。

（三）新竹地方法院102年度執第5號：「…另倘公法請求之債權人所據以聲請之執行名義，依其記載之資料已足認逾該公法請求權時效，而債權人復未提出有任何中斷事由，債權人顯不得執該執行名義聲請強制執行，即執行法院行使形式調查權即可得知公法上請求權已罹於時效而當然消滅，執行法院應予審查，並駁回其執行之聲請。」(屏東地方法院102年度行執字第3號；高雄地方法院103年度行執第42號、103年度行執第45號、103年度行執第46、103年度行執第63號、104年度行執第5號、104年度行執更第1號；高雄高等行政法院103年度抗字第3號、103年度抗字第4號採類似見解)

提案八

一、提案機關：臺北高等行政法院

二、法律問題：

高等行政法院受理行政訴訟法第237條之1交通裁決事件之上訴事件，於裁判時（不論維持或廢棄原裁判），除依行政訴訟法第104條準用民事訴訟法第87條依職權為訴訟費用之裁判，並依行政訴訟法第237條之8規定確定其費用額外，裁判主文就訴訟費用負擔部分，是否應依民事訴訟法第91條第3項規定，諭知「加給按法定利率計算之利息」（以下簡稱加給利息）？

三、討論意見：

甲說：否定說

（一）法院以裁判命當事人或第三人負擔訴訟費用，關於訴訟費用額之多寡，可能係於裁判時一併確定，亦可能係裁判後另行確定。

（二）為免交通裁決事件之當事人於判決確定後另行聲請確定訴訟費用之勞費，行政訴訟法第237條之8參考民事訴訟法第436條之19，規定行政法院為訴訟費用之裁判時，應確定其費用額，此即裁判時一併確定訴訟費用額之情形。

（三）行政訴訟法第一編總則第四章第五節訴訟費用第104條，雖然規定民事訴訟法第91條於該節準用之。但是觀察民事訴訟法第91條的規定，第91條第3項應加給利息之規定，係以依同條第1項確定之訴訟費用額為要件，而同條第1項「法院未於訴訟費用之裁判確定其費用額者，第一審受訴法院於該裁判有執行力後，應依聲請以裁定確定之」之規定，係屬裁判後另行確定訴訟費用額之情形，與高等行政法院受理交通裁決事件之上訴事件，係裁判時一併確定訴訟費用額之情

形有別，自無法透過行政訴訟法第104條規定，準用民事訴訟法第91條第3項之規定。據此，就訴訟費用之負擔，即不得於裁判主文諭知加給利息。

（四）此外，92年2月7日增訂之民事訴訟法第91條第3項加給利息規定，其立法理由載明為促使當事人早日自動償付其應賠償對造訴訟費用之意旨。可見，依該規定所加給之利息，乃具遲延利息性質。因此，經於訴訟費用裁判時，一併確定應賠償之訴訟費用額，既未有給付期限之規定，在訴訟費用賠償請求權人未為催告請求前，應負擔訴訟費用之義務人，尚不負遲延責任，附此說明。

乙說：肯定說

（一）行政訴訟法總則就是關於行政訴訟程序的一般規定，除交通裁決事件訴訟程序之編章，有特別規定或性質不容許外，皆有總則規定之適用。訴訟費用額確定之目的，在確定已負擔訴訟費用當事人，向應負擔訴訟費用之當事人求償之具體數額，民事訴訟法第91條第1項與第3項規定，應該分開觀察。因此，依行政訴訟法第104條準用民事訴訟法第91條第3項規定之結果，就訴訟費用負擔部分，裁判主文即應諭知加給利息。

（二）退步言，縱認民事訴訟法第91條第3項加給利息之規定，係針對裁判後另行確定訴訟費用額之情形，不同於高等行政法院受理交通裁決事件之上訴或抗告事件，係裁判時一併確定訴訟費用額。然其同為訴訟費用額之確定，亦應類推適用民事訴訟法第91條第3項規定，就訴訟費用之負擔，於裁判主文諭知加給利息。

四、提案法院研究意見：

採甲說。

五、高等行政法院研究意見：

（一）臺北高等行政法院決議：

即初步研討結果：採甲說。

（二）臺中高等行政法院決議：

多數採甲說（否定說）

（三）高雄高等行政法院決議：

採甲說，補充理由如下：

民事訴訟法第91條第1項係規定依聲請以裁定確定訴訟費用，同條第3項規定「依第1項確定之訴訟費用額，應於裁定送達之翌日起，加給法定利率計算之利息。」足認該條第3項係指「依聲請」確定訴訟費用額之情形，至民事事件「依職權」確定訴訟費用額，依臺灣高等法院暨所屬法院94年法律座談會民事類提案第34號結論，係透過「類推適用」法理，認為民事同屬確定訴訟費用額之程序，基於同一法理而應加計利息。準此，行政訴訟法第104條準用民事訴訟法第91條第3項，亦應限於「依聲請以裁定確定訴訟費用」情形，至依職權確定訴訟費用額縱應加計遲延利息，僅能透過「類推適用」，亦非依行政訴訟法第104條準用民事訴訟法第91條第3項規定。

惟行政訴訟法第237-8條立法理由以「為免交通裁決事件之當事人於判決確定後另行聲請確定訴訟費用之勞費，爰參考民事訴訟法第436條之19規定，明定本條。」係參考民事訴訟法小額訴訟依職權確定訴訟費用額之規定，而臺灣高等法院暨所屬法院94年法律座談會民事類提案第44號另就小額訴訟程序於原告為勝訴（或一部勝訴）判決而依民事訴訟法第436條之19第1項規定「法院為訴訟費用之裁判時，應確定其費用額。」，是否應依同法第91

條第3項規定於判決主文中諭知「加給按法定利率計算之利息」？研討結果以「按民事訴訟法第436條之19第1項規定係同法第93條之特別規定，該法條既無如應於確定費用額時，應加給法定利率計算之利息之規定，自無庸為如題旨所示之諭知。」民事訴訟程序關於小額訴訟事件採無庸諭知。行政訴訟法第237-8條立法理由既參考民事訴訟法第436條之19規定，基於同一法裡，應採相同結論。

六、大會研討結果：

（一）地方法院行政訴訟庭表決結果：實到25人，採甲說17人，採乙說0人。

（二）高等行政法院表決結果：實到48人，採甲說42人，採乙說0人。

（三）決議採甲說。

七、相關法條：

（一）行政訴訟法第104條

「民事訴訟法第七十七條之二十六、第七十九條至第八十五條、第八十七條至第九十四條、第九十五條、第九十六條至第一百零六條、第一百零八條、第一百零九條之一、第一百十一條至第一百十三條、第一百十四條第一項及第一百十五條之規定，於本節準用之。」

（二）行政訴訟法第237條之8

「（第1項）行政法院為訴訟費用之裁判時，應確定其費用額。（第2項）前項情形，行政法院得命當事人提出費用計算書及釋明費用額之文書。」

（三）民事訴訟法第91條

「（第1項）法院未於訴訟費用之裁判確定其費用額者，第一審受訴法院於該裁判有執行力後，應依聲請

以裁定確定之。（第2項）聲請確定訴訟費用額者，應提出費用計算書、交付他造之計算書繕本或影本及釋明費用額之證書。（第3項）

依第一項確定之訴訟費用額，應於裁定送達之翌日起，加給按法定利率計算之利息。」

八、參考資料：

（一）甲說參考資料：

1.上訴駁回：

(1)臺北高等行政法院：104年度交上字第40號判決（附件一）、104年度交上字第44號判決、104年度交上字第52號裁定、104年度交上字第96號裁定。

(2)臺中高等行政法院：103年度交上字第90號裁定（附件二）。

(3)高雄高等行政法院：104年度交上字第14號裁定（附件三）。

2.原判決廢棄：

(1)臺北高等行政法院：103年度交上字第72號判決（附件四）、104年度交上字第46號判決（附件五）、104年度交上字第93號判決（附件六）。

(2)臺中高等行政法院：103年度交上字第24號判決（附件七）、102年度交上字第35號判決（附件八）。

(3)高雄高等行政法院：103年度交上字第50號判決（附件九）、103年度交上字第63號判決。

（二）乙說參考資料：

1.上訴駁回：

(1)臺北高等行政法院：103年度交上字第169號判決（附件十）、104年度交上字第8號裁定（附件十一）。

(2)臺中高等行政法院：無。

(3)高雄高等行政法院：無。

2.原判決廢棄：

(1)臺北高等行政法院：臺北高等行政法院：104年度交上字第82號判決（附件十二）、104年度交上字第84號判決。

(2)臺中高等行政法院：無。

(3)高雄高等行政法院：103年度交上字第61號判決（附件十三）。

附件一

臺北高等行政法院判決

104年度交上字第40號

上　訴　人　吳素珍

被 上訴 人　交通部公路總局嘉義區監理所

代　表　人　劉英標（所長）

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國103年12月31日臺灣士林地方法院103年度交字第111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750元由上訴人負擔。

附件二

臺中高等行政法院裁定

103年度交上字第90號

上　訴　人　呂孟玲

被 上 訴人　臺中市交通事件裁決處

代　表　人　許昭琮

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國103年10月6日臺灣臺中地方法院103年度交字第191號行政訴訟判決，提起上訴，本院裁定如下：

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。

附件三

高雄高等行政法院裁定

104年度交上字第14號

上 訴 人　高順明

被上訴人　高雄市政府交通局

代 表 人　陳勁甫

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國103年12月31日臺灣高雄地方法院103年度交字第227號行政訴訟判決提起上訴，本院裁定如下：

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。

附件四

臺北高等行政法院判決

103年度交上字第72號

上　訴　人　交通部公路總局新竹區監理所

代　表　人　張朝陽

被　上訴人　林建毅

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國103年3月21日臺灣桃園地方法院102年度交字第314號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決除確定部分外廢棄。

前開廢棄部分，被上訴人在第一審之訴駁回。

廢棄部分第一審訴訟費用新臺幣參佰元及第二審訴訟費用新臺幣柒佰伍拾元由被上訴人負擔。被上訴人應給付上訴人訴訟費用新臺幣柒佰伍拾元。

附件五

臺北高等行政法院判決

104年度交上字第46號

上　訴　人　交通部公路總局新竹區監理所

代　表　人　張朝陽（所長）

被 上訴 人　盧英彬

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國103 12月31日臺灣桃園地方法院103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

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審訴訟費用新臺幣參佰元及上訴審訴訟費用新臺幣柒佰伍拾元均由被上訴人負擔。被上訴人應給付上訴人上訴審訴訟費用新臺幣柒佰伍拾元。

附件六

臺北高等行政法院判決

104年度交上字第93號

上　訴　人　交通部公路總局新竹區監理所

代　表　人　張朝陽（所長）

被 上訴 人　張璨鵬

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國104年3月4日臺灣新竹地方法院103年度交字第115號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄。
被上訴人在第一審之訴駁回。
第一審及上訴審訴訟費用新臺幣壹仟零伍拾元由被上訴人負擔。
被上訴人應給付上訴人新臺幣柒佰伍拾元。

附件七

臺中高等行政法院判決

103年度交上字第24號

上　訴　人　交通部公路總局新竹區監理所
代　表　人　張朝陽
被上訴人　　林國傑

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國103年3月10日臺灣臺中地方法院102年度交字第271號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄。
被上訴人在第一審之訴駁回。
第一審及上訴審訴訟費用新臺幣壹仟零伍拾元由被上訴人負擔。
被上訴人應給付上訴人新臺幣柒佰伍拾元。

附件八

臺中高等行政法院判決

102年度交上字第35號

上　訴　人　彰化縣警察局員林分局
代　表　人　賈立民

被 上訴 人　游施妤姍

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國102年10月14日臺灣彰化地方法院102年度交字第22號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審及上訴審訴訟費用新臺幣壹仟零伍拾元均由被上訴人負擔，被上訴人應給付上訴人新臺幣柒佰伍拾元。

附件九

高雄高等行政法院判決

103年度交上字第50號

上 訴 人　高雄市政府交通局

代 表 人　陳勁甫

被上訴人　陳振昌

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國103年7月8日臺灣高雄地方法院103年度交字第83號行政訴訟判決提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審及上訴審訴訟費用新臺幣壹仟零伍拾元由被上訴人負擔。

被上訴人應給付上訴人新臺幣柒佰伍拾元。

附件十

臺北高等行政法院判決

103年度交上字第169號

上　訴　人　臺北市交通事件裁決所

代　表　人　黃如妙（代理所長）

被 上訴 人　李碧菁

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國103年8月11日臺灣士林地方法院103年度交字第86號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

第一審訴訟費用新臺幣參佰元及上訴審訴訟費用柒佰伍拾元由上訴人負擔。上訴人應給付被上訴人新台幣參佰元，及自判決送達翌日起至清償日止，按週年利率百分之五計算之利息。

附件十一

臺北高等行政法院裁定

104年度交上字第8號

上　訴　人　交通部公路總局新竹區監理所

代　表　人　張朝陽（所長）

被上訴人　　張文雄

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國103年11月7日臺灣桃園地方法院102年度交字第203號行政訴訟判決，提起上訴，本院裁定如下：

主　文

上訴駁回。

第一審訴訟費用新臺幣參佰元及上訴審訴訟費用新臺幣柒佰伍拾元均由上訴人負擔。上訴人應給付被上訴人新臺幣參佰

元，及自判決送達翌日起至清償日止，按週年利率百分之五計算之利息。

附件十二

臺北高等行政法院判決

104年度交上字第82號

上　訴　人　交通部公路總局新竹區監理所

代　表　人　張朝陽（所長）

被 上訴 人　陳宜禧

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國104年1月13日臺灣桃園地方法院103 年度交字第71號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審訴訟費用新臺幣參佰元及上訴審訴訟費用新臺幣柒佰伍拾元均由被上訴人負擔。被上訴人應給付上訴人新臺幣柒佰伍拾元，及自判決送達之翌日起至清償日止，按週年利率百分之五計算之利息。

附件十三

高雄高等行政法院判決

103年度交上字第61號

上 訴 人　高雄市政府交通局

代 表 人　陳勁甫　局長

被上訴人　蔡良三

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國103年7月

17日臺灣高雄地方法院102年度交字第315號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審訴訟費用新臺幣參佰元及上訴審訴訟費用新臺幣柒佰伍拾元均由被上訴人負擔。被上訴人應給付上訴人新臺幣柒佰伍拾元，及自判決送達之翌日起至清償日止，按週年利率百分之五計算之利息。