115年度高等行政法院法律座談會提案

提案一

一、提案機關：臺北高等行政法院高等行政訴訟庭

二、法律問題：

A軍人因不服所屬部隊114年終考績乙等，循序提起復審，並經高等軍事法院勤務法庭（下稱勤務法庭）判決駁回後，對於該勤務法庭之判決提起行政訴訟，高等行政法院（高等行政訴訟庭）應適用何審級程序？

三、討論意見：

甲說：應適用行政訴訟法第二編第一審程序。

㈠依軍人權益事件處理法第1條立法目的，係為落實司法院釋字第785號解釋有關國家對於公務員（含軍人）服公職及訴訟等基本權利之保障，及國防法第19條規定「軍人權利遭受違法或不當侵害時，依法救濟之。」使軍人與國家間之權益爭議事件，能獲更妥善且周延之法律上保障，本法整合現行國軍多元併行之訴願、申訴及官兵權益保障及其他相類機關內部救濟機制，統由地方軍事法院官兵權益保障會及高等軍事法院勤務法庭，以客觀、專業及有效率之法定程序處理軍人權益爭議事件，俾促進程序經濟，同時兼顧部隊紀律，進而鞏固戰力。

㈡則參酌司法院釋字第436號解釋及憲法法庭112年憲判字第6號判決，基於憲法保障軍人人身自由、訴訟權利及司法院為國家最高司法機關之意旨，使軍人平時經終審軍事審判機關宣告有期徒刑以上之案件，得向普通法院請求救濟意

旨；在軍人與國家間之權益爭議行政訴訟事件，因勤務法庭軍事審判官之選任標準及身分保障尚有不足，不具司法機關性質，所為之裁判仍屬行政救濟程序範疇，應給予向行政法院請求完整救濟之機會。故對於勤務法庭之裁判提起行政訴訟，高等行政法院（高等行政訴訟庭）應適用行政訴訟法第二編第一審程序為裁判，始符合正當法律程序之最低要求。

乙說：應適用行政訴訟法第三編上訴審程序。

軍人權益事件處理法第3條第2項、第74條已有規定，且立法理由亦載明，勤務法庭為復審及再申訴事件之第一審行政訴訟管轄法院，不服勤務法庭裁判者，應依行政訴訟法第三編「上訴審程序」之規定，向勤務法庭所在地之高等行政法院提起上訴。復軍事審判法第181條就刑事處罰亦有相類之訴訟程序規定，準此，軍人權益事件處理法既明定勤務法庭為軍人第一審行政訴訟事件之管轄法院，為行政訴訟法第2條之法律別有規定；是依軍人權益事件處理法第74條規定，高等行政法院（高等行政訴訟庭）為該管事件之上訴審管轄法院，自應適用行政訴訟法第三編上訴審程序為裁判。

四、初步研討結果：

臺北高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：11人，甲說：2票；乙說：8票）。

㈡ 高等行政訴訟庭：採乙說（實到：19人，甲說：6票；乙說：11票）。

臺中高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：5人，甲說：0票；乙說：5票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：5人，甲說：0票；乙說：5票）。

高雄高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：6人，甲說：0票；乙說：6票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：9人，甲說：0票；乙說：9票）。

五、大會研討結果：

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：24人，甲說：0票；乙說：24票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：34人，甲說：4票；乙說：27票）。

六、相關法條：

㈠憲法：

1. 第9條：「人民除現役軍人外，不受軍事審判。」

2. 第77條：「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、 刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒。」

㈡行政訴訟法：

第2條：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」

㈢軍人權益事件處理法：

第1條、第3條第2項、第74條：「為妥適、迅速、統合處理軍人權益之爭議事件，保障軍人權益，兼顧部隊紀律，並鞏固戰力，特制定本法。軍人提起之申訴事件，由各級主官（管）、業務承辦單位或監察部門依本法處理；復審及再申訴事件，由地方軍事法院官兵權益保障會依本法審議決定；第一審行政訴訟事件，由高等軍事法院勤務法庭依本法及行政訴訟法審理。對於勤務法庭之裁判，得依行政訴訟法第三編或第四編規定，上訴或抗告於勤務法庭所在地之高等行政法院。」

㈣國防法：

第19條：「軍人權利遭受違法或不當侵害時，依法救濟之。」

㈤軍事審判法：

第181條：「（第4項）當事人不服最高軍事法院宣告有期徒刑以上，或高等軍事法院宣告死刑、無期徒刑之上訴判決者，得以判決違背法令為理由，向最高法院提起上訴。（第5項）當事人不服高等軍事法院宣告有期徒刑之上訴判決者，得以判決違背法令為理由，向高等法院提起上訴。」

七、參考資料：

㈠司法院釋字第436號解釋（附件1）。

㈡憲法法庭112年憲判字第6號判決（附件2）。

115年度高等行政法院法律座談會提案

提案二

一、提案機關：高雄高等行政法院高等行政訴訟庭

二、法律問題：

民國114年8月6日軍人權益事件處理法（下稱軍權法）施行後，有關軍人與其所屬機關（構）、部隊、學校、行政法人或人事權責機關間關於身分、公法上財產請求、獎懲、考績及其他行政處分或管理措施之爭議，原告如未依軍權法第3條第2項規定，向高等軍事法院勤務法庭（下稱勤務法庭）提起行政訴訟，逕向高等行政法院高等行政訴訟庭（下稱高等行政法院）起訴，高等行政法院應以無審判權或無管轄權為由裁定移送該管勤務法庭？

三、討論意見：

甲說：無審判權說。

㈠按「本法規範之法院及其他審判權法院間審判權爭議之處理，適用本章之規定。」「法院認其無審判權者，應依職權以裁定將訴訟移送至有審判權之管轄法院。」為法院組織法第7條之1及第7條之3第1項前段所明定；上開規定復為行政法院組織法第47條所準用。屬於軍事法院之勤務法庭並非上述法院組織法第7條之1所稱「本法所規範之法院及其他審判權法院」，因此，軍權法第70條第3項另規定：「勤務法庭及其他法院間審判權爭議之處理，準用法院組織法之規定。」以解決軍事審判機關與法院組織法第7條之1所稱「本

法所規範之法院及其他審判權法院」間審判權爭議之處理。

㈡ 關於軍人與國家間之權益爭議事件，為落實司法院釋字第785號解釋有關國家對於公務員(含軍人)服公職及訴訟等基本權利之保障，爰於113年8月7日制定軍權法，經行政院令公告於114年8月6日施行。依軍權法第2條規定：「軍人與其所屬機關(構)、部隊、學校、行政法人或人事權責機關間關於身分、公法上財產請求、獎懲、考績及其他行政處分或管理措施之爭議，除法律另有規定外，適用本法之規定。」同法第3條第2項規定，軍人權益救濟之第一審行政訴訟事件，由勤務法庭依軍權法及行政訴訟法審理。

㈢ 有關軍人與其所屬機關關於身分、公法上財產請求、獎懲、考績及其他行政處分或管理措施之爭議，以勤務法庭為行政訴訟第一審管轄法院，高等行政法院無審判權。茲原告向無審判權之高等行政法院起訴，顯係違誤，自應依職權移送至有審判權之該管勤務法庭。

乙說：無管轄權說。

㈠ 我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理。除法律別有規定外，就因私法關係所生之爭議，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，由行政法院審判（司法院釋字第448號、第466號、第695號及第758號解釋參照）。憲法第16條所規定之訴訟權，係以人民於其權利遭受侵害時，得依正當法

律程序請求法院救濟為其核心內容。至少應予一次上訴救濟之機會，亦屬訴訟權保障之核心內容。此外，有關訴訟救濟應循之審級、程序及相關要件，則應由立法機關衡量訴訟案件之種類、性質、訴訟政策目的、訴訟制度之功能及司法資源之有效運用等因素，以決定是否予以限制，及如欲限制，應如何以法律為正當合理之規定（同院釋字第396號、第442號、第512號、第574號、第639號、第665號及第752號解釋參照）。有關各級法院間事實審與法律審之分野，原則上屬立法形成範圍（憲法法庭112年憲判字第6號判決，邊碼21參照）。是以，為落實及時、有效及周延之權利保障，有關審判權之建置，在符合保障人民訴訟權之核心內容範圍內，屬於立法政策形成事項。

㈡ 就軍人權益保障事項，立法者為妥適、迅速、統合處理軍人權益之爭議事件，保障軍人權益，兼顧部隊紀律，並鞏固戰力，政府於113年8月7日公布、114年8月6日施行軍權法，該法第1條立法理由指出：為使軍人與國家間之權益爭議事件，能獲更妥善且周延之法律上保障，本法整合現行國軍多元併行之訴願、申訴及官兵權益保障及其他相類機關內部救濟機制，統由地方軍事法院官兵權益保障會及高等軍事法院勤務法庭，以客觀、專業及有效率之法定程序處理軍人權益爭議事件，俾促進程序經濟，同時兼顧部隊紀律，進而鞏固戰力。同法第2條規定：「軍人與其所屬機

關(構)、部隊、學校、行政法人或人事權責機關（以下簡稱權責機關)間關於身分、公法上財產請求、獎懲、考績及其他行政處分或管理措施之爭議，除法律另有規定外，適用本法之規定。」同法第3條第2項、第74條規定，軍人權益救濟之第一審行政訴訟事件，由勤務法庭依軍權法及行政訴訟法審理。對於勤務法庭之裁判，得依行政訴訟法第3編或第4編規定，上訴或抗告於勤務法庭所在地之高等行政法院（依行政訴訟法第3條之1規定，高等行政法院，指高等行政法院高等行政訴訟庭；地方行政法院，指高等行政法院地方行政訴訟庭）。從上開規定可知，立法者基於保障軍人權益，兼顧部隊紀律，並鞏固戰力的政策目的，特別將軍人權益保障之行政訴訟事件劃歸勤務法庭作為第一審之事實審法院，並由高等行政法院作為第二審即終審之法律審法院，二者組成「軍人權益行政訴訟審判權」。相對於行政訴訟法第2條之一般行政法院審判權，勤務法庭與高等行政法院組成之上開審判權，性質上為特別行政法院審判權。高等行政法院則因立法者前揭對於審判權之建置規劃，成為軍人權益行政訴訟審判權之終審法院，就軍權法事件仍有審判權，如當事人誤向高等行政法院起訴，自屬管轄權移轉的問題，與審判權無涉。比較法上，德國防衛紀律法（Wehrdisziplinarordnung vom 17. Dezember 2024, WDO）第70條至第82條規定，即是透過立法之特別指定（Sonderzuweisung），

將軍人紀律措施（Disziplinarmaßnahmen）之司法救濟，規劃由隸屬聯邦國防部之部隊勤務法院（Truppendienstgericht）作為第一審管轄法院；由聯邦行政法院之防衛勤務專庭（Wehrdienstsenat）作為第二審之終審法院，二者組成「防衛勤務審判權（Wehrdienstgerichtsbarkeit）」，屬於特殊的行政法院，亦可供參照。足見我國立法者就軍權法事件，衡量此類事件之特殊性，規劃由勤務法庭與高等行政法院組成軍人權益行政訴訟審判權，乃出於保障軍人權益，兼顧部隊紀律之重大政府利益，目的正當；且由高等行政法院作為上訴審，由職業法官依法組成合議庭審理此類事件，也符合上開至少應予一次上訴救濟機會之憲法誡命，並未侵害憲法保障人民訴訟權之核心事項，故關於軍人權益行政訴訟審判權之建置規劃，屬立法形成範圍，應予尊重。

㈢ 依上述軍權法第2條、第3條第2項、第74條規定之意旨，可知軍人權益事件行政訴訟之審判權、審級管轄權歸屬，依立法裁量之制度設計，係以勤務法庭為第一審管轄法院，並以該勤務法庭所在地之高等行政法院為上訴審管轄法院。故原告本應向有第一審訴訟管轄權之勤務法庭起訴，而誤向有上訴審管轄權之高等行政法院高等行政訴訟庭起訴，自屬管轄錯誤之問題。

四、初步研討結果：

臺中高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：5人，甲說：0票；乙說：5票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：5人，甲說：0票；乙說：5票）。

高雄高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：5人，甲說：0票；乙說：5票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：10人，甲說：0票；乙說：10票）。

五、大會研討結果：

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：23人，甲說：0票；乙說：20票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：34人，甲說：4票；乙說：22票）。

六、相關法條：

㈠中華民國憲法：

第16條：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」

㈡行政訴訟法：

1. 第2條：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」

2. 第3條之1：「本法所稱高等行政法院，指高等行政法院高等行政訴訟庭；所稱地方行政法院，指高等行政法院地方行政訴訟庭。」

㈢行政法院組織法：

第47條：「本法未規定者，準用法院組織法及其他有關人事法律之規定。」

㈣法院組織法：

1. 第7條之1：「本法規範之法院及其他審判權法院間審判權爭議之處理，適用本章之規定。」
2. 第7條之3：「（第1項）法院認其無審判權者，應依職權以裁定將訴訟移送至有審判權之管轄法院。但其他法律另有規定者，不在此限。（第2項）前項有審判權之管轄法院為多數而原告有指定者，移送至指定之法院。（第3項）當事人就法院之審判權有爭執者，法院應先為裁定。（第4項）法院為第一項及前項裁定前，應先徵詢當事人之意見。（第5項）第一項及第三項裁定，得為抗告。」

㈤軍人權益事件處理法：

1. 第1條：「為妥適、迅速、統合處理軍人權益之爭議事件，保障軍人權益，兼顧部隊紀律，並鞏固戰力，特制定本法。」
2. 第2條：「軍人與其所屬機關（構）、部隊、學校、行政法人或人事權責機關（以下簡稱權責機關）間關於身分、公法上財產請求、獎懲、考績及其他行政處分或管理措施之爭議，除法律另有規定外，適用本法之規定。」
3. 第3條：「（第1項）軍人權益之救濟，依本法所定復審、申訴、再申訴及行政訴訟程序行之。（第2項）軍人提起之申訴事件，由各級主官（管）、業務承辦單位或監察部門（以下簡稱申訴管轄機關）依本法處理；復審及再申訴事件，由地方軍事法院官兵權益保障會（以下簡稱權保會）依本法審議決定；第一審行政訴訟事件，由高等軍事法院勤務法

庭（以下簡稱勤務法庭）依本法及行政訴訟法審理。」

4. 第70條：「（第1項）復審人及再申訴人不服權保會所為之復審或再申訴決定者，以勤務法庭為行政訴訟管轄法院。第2條所定權益爭議事件，得逕依行政訴訟法提起行政訴訟者，亦同。（第2項）勤務法庭審理前項事件，除本法另有規定外，準用行政訴訟法之規定。（第3項）勤務法庭及其他法院間審判權爭議之處理，準用法院組織法之規定。（第4項）勤務法庭應妥速審理，其細則由國防部定之。」

5. 第74條：「對於勤務法庭之裁判，得依行政訴訟法第三編或第四編規定，上訴或抗告於勤務法庭所在地之高等行政法院。」

七、參考資料：

㈠甲說：無審判權說。

1. 臺北高等行政法院高等庭114年度訴字968號裁定。

2. 高雄高等行政法院高等庭114年度訴字第264號裁定。

㈡乙說：無管轄權說。

1. 高雄高等行政法院高等庭114年度訴字第275號裁定。

2. 高雄高等行政法院高等庭114年度訴字第270號裁定。

3. 高雄高等行政法院高等庭114年度訴字第357號裁定。

115年度高等行政法院法律座談會提案

提案三

一、提案機關：臺北高等行政法院高等行政訴訟庭

二、法律問題：

甲公司經營衛星廣播電視事業，經國家通訊傳播委員會(下稱通傳會)許可核發衛星廣播電視事業執照之處分（下稱許可執照處分），惟通傳會另於許可執照處分附加附款。嗣通傳會認甲公司未完整履行許可執照處分所附附款，依行政執行法第30條第1項規定，處以甲公司新臺幣10萬元怠金（下稱怠金處分）。甲公司依行政執行法第9條第1項規定聲明異議，通傳會依行政執行法第9條第2項規定認聲明異議為無理由，逕予駁回聲明異議（下稱異議決定）。試問：通傳會所作之異議決定是否合法？

三、討論意見：

甲說：肯定說。

㈠按行政執行法第9條第1、2項規定：「(第1項)義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。(第2項)前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於10日內加具意見，送直接上級主管機關於30日內決定之。」前開所稱之「直接上級主管機關」，乃指業務監督之上級機關(最高行政法院104年度判字第539號判決、同院103年度判字第298號判決、法務部104年12月

18日法律字第10403515390號函等意旨參照）。於執行機關無業務監督時，參酌行政執行法施行細則第17條第3項規定：「不服中央各院之行政執行而聲明異議，經各該院認其異議無理由者，由該院附具理由駁回之」之意旨，義務人所為聲明異議，經執行機關認該異議無理由者，當由執行機關附具理由駁回之。

㈡次按國家通訊傳播委員會組織法第8條第1項規定：「本會依法獨立行使職權。」並參照司法院釋字第613號解釋理由：「立法院如經由立法設置獨立機關，將原行政院所掌理特定領域之行政事務從層級式行政體制獨立而出，劃歸獨立機關行使，使其得依據法律獨立行使職權，自主運作，對行政一體及責任政治即不免有所減損。惟承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。……是立法者如將職司通訊傳播管理之通傳會設計為依法獨立行使職權之獨立空間，使其從層級式行政指揮監督體系獨立而出，得以擁有更多依專業自主決定之空間，因有助於屏除上級機關與政黨可能之政治或不當干預，以確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成，自尚可認定與憲法所保障通訊傳播自由之意旨相符。」以及衛星廣播電視法第66之1條第1項修正理由：「依據獨立機

關建制原則，獨立機關所為決策不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性之監督。」足見通傳會已由國家通訊傳播委員會組織法建制為獨立機關之性質，通傳會所為決策不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性之監督，則行政院對通傳會既無「業務監督(指揮與監督)」，行政院即非行政執行法第9條第2項所稱之「直接上級主管機關」。

㈢綜上，通傳會既無行政執行法第9條第2項所定之「直接上級主管機關」，則就甲公司本件所為聲明異議，經通傳會審認聲明異議為無理由，以異議決定駁回之，並無違誤。

乙說：否定說。

㈠依司法院釋字第613號解釋文：「行政院為國家最高行政機關，憲法第53條定有明文，基於行政一體，須為包括國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，並因通傳會施政之良窳，與通傳會委員之人選有密切關係，因而應擁有對通傳會委員之人事決定權。基於權力分立原則，行使立法權之立法院對行政院有關通傳會委員之人事決定權固非不能施以一定限制，以為制衡，惟制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明白規定外，亦不能將人事決定權予以實質剝奪或逕行取而代之。」同號解釋理由:「行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁

雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則。憲法第53條明定行政院為國家最高行政機關，其目的在於維護行政一體，使所有國家之行政事務，除憲法別有規定外，均納入以行政院為金字塔頂端之層級式行政體制掌理，經由層級節制，最終並均歸由位階最高之行政院之指揮監督。」、「惟承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。於我國以行政院作為國家最高行政機關之憲法架構下，賦予獨立機關獨立性與自主性之同時，仍應保留行政院院長對獨立機關重要人事一定之決定權限，俾行政院院長得藉由對獨立機關重要人員行使獨立機關職權之付託，就包括獨立機關在內之所有所屬行政機關之整體施政表現負責，以落實行政一體及責任政治。」準此，獨立機關僅在法律規定之範圍內，就該等行政事項得依其專業自主決定空間，以排除上級機關對具體個案決定之指揮監督及政治

干擾，在法律未明文規定排除適用之情況下，仍應是用一般法律之原則性規定。

㈡次按中央行政機關組織基準法第2條第1項規定：「本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。但國防組織、外交駐外機構、警察機關組織、檢察機關、調查機關及海岸巡防機關組織法律另有規定者，從其規定。」第11條第1項規定：「機關組織依本法規定以法律定之者，其設立依下列程序辦理：一、一級機關：逕行提案送請立法院審議。二、二級機關、三級機關、獨立機關：由其上級機關或上級指定之機關擬案，報請一級機關轉請立法院審議。」可知，通傳會縱為獨立機關，仍為行政院所屬之各級機關，且行政院為獨立機關之上級機關。

㈢又按最高行政法院97年12月第3次庭長法官聯席會議決議（一）：「人民不服通傳會作成之行政處分提起訴願時，因通傳會組織法及其他法規就其訴願管轄並無特別規定，而通傳會係行政院所屬之行政機關，其層級相當於部會等之二級機關，故應依訴願法第4條第7款規定，由行政院管轄之。」準此，最高行政法院前曾肯認通傳會為行政院所屬之行政機關。

㈣另按衛星廣播法第66條之1規定：「(第1項)對主管機關依本法所為之行政處分不服者，直接適用行政訴訟程序；對主管機關依其他法律所為之處分不服者，亦同。(第2項)本法修正施行

前，尚未終結之訴願事件，依訴願法規定終結之。」且參照該條之立法理由：「依據獨立機關建制原則，獨立機關所為決策不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性之監督。故對獨立機關所為行政處分不服者，應直接提起行政訴訟，爰規定對主管機關依本法之行政處分不服者，應直接提起行政訴訟。」可知衛星廣播電視法第66條之1規定，僅適用於通傳會所為之一般行政處分，並不適用於行政執行事件，而衛星廣播電視法第66條之1增訂後，並未變更通傳會依法應適用行政執行法之義務。況依衛星廣播電視法第66條之1規定，其法律效果係人民對行政處分不服時免經訴願程序，而直接提起行政訴訟，此與行政執行事件之聲明異議程序有別，益證上開定僅適用一般行政處分，而對行政執行事件並無影響。

㈤甲公司聲明異議，係依行政執行法第9條規定，對執行命令、執行方法等事項聲明異議，該等事項乃所有行政機關對行政執行事務之共通事項，而非專屬於獨立機關適用行政執行法第9條第2項規定，解釋上更無排除行政院作為行政執行法第9條第2項之直接上級主管機關之必要。亦有進者，獨立機關倘排除其他法制之適用，應以法律明文規定之範圍為限，而行政執行法第9條既已明定聲明異議之處理方式，亦無其他法律規定排除通傳會適用行政執行法第9條之規定，通傳會逕自認定其為行政執行法施行細則

第17條第3項規定所稱之「中央各院」所為之行政執行，而逕自駁回甲公司之聲明異議，違法甚明。

㈥綜上，通傳會為行政院所屬之行政機關，行政院為通傳會之直接上級主管機關，是通傳會未將甲公司所為聲明異議送直接上級機關決定而係以異議決定駁回，違反行政執行法第9條第2項規定，故通傳會所作成之異議決定，並非合法。

四、初步研討結果：

臺北高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：11人，甲說：0票；乙說：9票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：20人，甲說：1票；乙說：13票）。

高雄高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：7人，甲說：0票；乙說：7票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：8人，甲說：0票；乙說：8票）。

五、大會研討結果：

因個案繫屬，故本題不作成決議。

六、相關法條：

行政執行法第9條：「(第1項)義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。(第2項)前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即

停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於10日內加具意見，送直接上級主管機關於30日內決定之。」

七、參考資料：無。

115年度高等行政法院法律座談會提案

提案四

一、提案機關：高雄高等行政法院高等行政訴訟庭

二、法律問題：

某甲為協助他人湊足政府採購法（下稱採購法）第48條規定之三家以上合格廠商，其實際上無得標意願，仍自行準備押標金、標單等文件參與投標。經檢察官認定涉犯採購法第87條第3項詐術圍標罪，並作成緩起訴處分。採購機關認為某甲上述行為，該當採購法第101條第1項第1款情形，依同法第102條第3項、第103條第1項第1款規定，作成刊登政府採購公報，停權3年之處分（下稱原處分），原處分是否合法？

三、討論意見：

甲說：原處分不合法（不符合採購法第101條第1項第1款）。

㈠採購法第101條第1項第1款與第2款分別規範「容許他人借用本人名義或證件參加投標」與「借用或冒用他人名義或證件投標」兩種情形，實質上皆屬「借用」行為，僅規範對象不同。第1款所稱「容許他人借用本人名義或證件參加投標」，係指被借用名義或證件之廠商原無投標意思，而明示或默示同意他人借用其名義或證件參與投標，以達特定廠商得標之目的（最高行政法院94年度判字第286號、96年度判字第377號判決意旨參照），則其要件須有「借用名義或證件」之事實。倘若廠商雖無得標意願，但仍自行準備標單、押標金等文件參加投標，其行為雖屬「陪

標」行為，然已不符「借用名義或證件」之要件。所謂陪標行為係廠商自行參與投標（押標金、標單自行處理），只是欠缺實質競爭意圖；而「出借名義（或證件）投標」（亦即「借牌」）則是本人未參加投標（押標金、標單非自己處理），而將名義（含證件）出借給他人使用，兩者為互斥之行為態樣（最高行政法院105年度判字第600號判決參照）。則依文義解釋，陪標行為應不屬於第101條第1項第1款所指之範圍。

㈡再者，倘若採購機關將陪標行為（涉及刑事責任但獲緩起訴），涵攝於採購法第101條第1項第1款事由，並處以3年停權，將有處罰輕重失衡之疑慮。立法者對於採購法第101條第1項各款事由中，針對廠商誠信（第1款、第2款）與刑事不法（第6款）分別定有不同構成要件與停權機制，依同法第103條規定，第1款停權期間為3年，第6款則須經法院有罪判決方可刊登公報，且依刑度不同，停權期間分為1至3年。由此可見，第1款要件較寬、停權期間較長，第6款要件較嚴、停權期間相同或較短，故第1款情節較重，而第6款情節較輕。倘若採購機關無視陪標與借牌兩者在行為之差異，逕以第1款事由裁處最嚴重之3年停權處分，顯然規避第6款要件限制，且有處罰輕重失衡之虞，此乃立法瑕疵或疏漏之問題，宜透過立法機關修法解決。是以，採購法第101條第1項第1款限於出借名義人無投標意願且未實際參

與投標文件處理之「借牌行為」；廠商如從事「陪標行為」，自始即不符合採購法第101條第1項第1款規定。本件某甲所為「陪標行為」，不符合採購法第101條第1項第1款規定；其所為，雖該當採購法第87條第3項之詐術圍標罪，但經檢察官緩起訴處分，並無刑事法院有罪判決，亦不符合採購法第101條第1項第6款規定。本件採購機關以同項第1款論處，原處分應不合法。

乙說：原處分合法（該當採購法第101條第1項第1款）。

㈠採購法之立法目的在於建立公平、公開之採購程序，在於藉由競爭關係，使政府獲得最好之標案條件。而採購法第101條第1項第1款（容許他人借用名義，即出借名義者）與第2款（借用或冒用他人名義，即借用名義者）具有對合關係，儘管其規範對象不同，但上開2款所欲保護者乃參與政府採購廠商間之實質競爭關係。其中第1款所謂「容許他人借用本人名義或證件投標」，係指被借用名義或證件之廠商無投標之意思，卻明示或默示同意他人使用其名義或證件參加投標，藉以達成使特定廠商有得標可能之目的即已足，並不以成立刑事處罰為必要（最高行政法99年度判字第1092號、100年度判字第1808號、110年度上字第533號判決意旨參照）。「陪標」（押標金、標單自己處理）與「借牌（出借名義投標）」（押標金、標單非自己處理）之行為違法性均係出借名義而虛以競標之形式，藉此規避公平競爭程序。

即便廠商形式上自行處理投標文件，但若並無得標意願，且其行為目的係為協助他人湊足投標家數，造成假性競爭，則其行為本質上仍構成明示或默示同意出借其名義（含證件），已嚴重影響投標公正性，即符合採購法第101條第1項第1款事由。

㈡採購法第101條之立法目的，係為排除不良廠商、健全採購制度，以確保政府採購機制有效運作，屬行政管制，與同法第87條之刑事處罰，二者構成要件及欲達成目的迥不相同，自不應為相同解釋（最高行政法院99年度判字第1092號判決意旨參照）。立法者既有意將採購法第101條第1項第1款、第6款分別列為獨立論處之違規事由，兩者情形不完全相同，仍應視個案情形分別適用（最高行政法院106年度判字第248號、113年度上字第669號判決意旨參照）。廠商行為同時符合採購法第101條第1項第1款與第6款要件而競合時，應以法條競合之吸收關係處理。兩者規範目的皆為保護政府採購程序的公正性及正確性，維護公平競爭機制，雖然構成要件個別獨立，但所侵害法律上應予保障之利益應屬同一，故屬於法條競合，彼此間為吸收關係，亦即低度行為應為高度行為所吸收。則從停權期間觀察，採購法第101條第1項第1款處罰停權3年，為侵害法益的高度行為，同條項第6款之處罰則視刑度輕重可能停權1年或3年而為低度行為。為避免同一行為在不同款次間產生法秩序失衡狀態，第6款之低度行為應為

第1款高度行為所吸收，因此，採購機關應優先適用第1款作為裁罰依據，處以停權3年，以符合維護法秩序原則（最高行政法院100年度判字第1950號、101年度判字第769號等判決意旨參照；亦請參照林家祺，政府採購法停權事由競合與行政罰法之適用，科技法學論叢，第13期，107年12月，第56至58頁）。本件某甲雖從事「陪標行為」，但仍係出借名義而虛以競標之形式，藉此規避公平競爭程序。即便其形式上自行處理押標金、標單等文件，但其無得標意願，且其行為目的係為協助他人湊足投標家數，造成假性競爭，則其行為本質上仍構成明示或默示同意出借其名義（含證件），已嚴重影響投標公正性。其行為該當採購法第87條第3項之詐術圍標罪，雖經檢察官緩起訴處分，無刑事法院有罪判決，不符合採購法第101條第1項第6款規定，但仍該當同項第1款事由，故原處分合法。

四、初步研討結果：

臺中高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：6人，甲說：1票；乙說：5票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：6人，甲說：0票；乙說：6票）。

高雄高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：5人，甲說：0票；乙說：5票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：10人，甲說：0票；

乙說：10票）。

五、大會研討結果：

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：23人，甲說：1票；乙說：12票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：33人，甲說：4票；乙說：19票）。

六、相關法條：

㈠政府採購法：

1. 第87條：「（第1項）意圖使廠商不為投標、違反其本意投標，或使得標廠商放棄得標、得標後轉包或分包，而施強暴、脅迫、藥劑或催眠術者，處1年以上7年以下有期徒刑，得併科新臺幣300萬元以下罰金。（第2項）犯前項之罪，因而致人於死者，處無期徒刑或7年以上有期徒刑；致重傷者，處3年以上10年以下有期徒刑，各得併科新臺幣300萬元以下罰金。（第3項）以詐術或其他非法之方法，使廠商無法投標或開標發生不正確結果者，處5年以下有期徒刑，得併科新臺幣100萬元以下罰金。（第4項）意圖影響決標價格或獲取不當利益，而以契約、協議或其他方式之合意，使廠商不為投標或不為價格之競爭者，處6月以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣100萬元以下罰金。（第5項）意圖影響採購結果或獲取不當利益，而借用他人名義或證件投標者，處3年以下有期徒刑，得併科新臺幣100萬元以下罰金。容許他人借用本人名義或證件參加投標者，亦同。（第6項）第1項、第3項及第4項之未遂犯罰之。」

2. 第101條第1項第1款、第2款、第6款：「（第1項）機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實、理由及依第103條第1項所定期間通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：一、容許他人借用本人名義或證件參加投標者。二、借用或冒用他人名義或證件投標者。……六、犯第87條至第92條之罪，經第一審為有罪判決者。」

3. 第102條第3項：「機關依前條通知廠商後，廠商未於規定期限內提出異議或申訴，或經提出申訴結果不予受理或審議結果指明不違反本法或並無不實者，機關應即將廠商名稱及相關情形刊登政府採購公報。」

4. 第103條第1項第1款、第2款：「依前條第3項規定刊登於政府採購公報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商：一、有第101條第1項第1款至第5款、第15款情形或第6款判處有期徒刑者，自刊登之次日起3年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。二、有101條第1項第13款、第14款情形或第6款判處拘役、罰金或緩刑者，自刊登之次日起1年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。」

七、參考資料：

㈠甲說：原處分不合法（不符合採購法第101條第1項第1款）。

1. 最高行政法院105年度判字第600號判決。



2. 臺北高等行政法院108年度訴字第273號判決。

3. 臺北高等行政法院108年度訴字第285號判決。

4. 臺北高等行政法院108年度訴字第299號判決。

㈡乙說：原處分合法（該當採購法第101條第1項第1款）。

1. 最高行政法院99年度判字第1092號判決。

2. 最高行政法院100年度判字第1808號判決。

3. 最高行政法院100年度判字第1950號判決。

4. 最高行政法院101年度判字第769號判決。

5. 最高行政法院106年度判字第248號判決[1]。

6. 最高行政法院110年度上字第533號判決[2]。

7. 最高行政法院113年度上字第669號判決。

8. 高雄高等行政法院107年度訴字第257號判決。

[1] 最高行政法院 106 年度判字第 248 號判決個案事實，上訴人容許他人借用其名義及證件參加投標之行為，係經檢察官作成緩起訴處分書認定觸犯採購法第 87 條第 5 項後段之罪。

[2] 最高行政法院 110 年度上字第 533 號判決個案事實，上訴人是同意由他人為其準備押標金、標單，以其名義投標。

9. 高雄高等行政法院高等庭112年度訴字第163號判決。
10. 臺北高等行政法院高等庭112年度訴字第1328 號判決[3]。
11. 臺北高等行政法院高等庭113年度訴字第902號判決。

[3] 北高行 112 訴 1328 號判決涉及「第 101 條第 1 項第 2 款 vs. 第 6 款」，廠商因採購法第 87 條第 3 項之罪獲緩起訴處分，經判決認為第 101 條第 1 項第 2 款與第 87 條刑事犯罪構成要件不同，不以成立刑事犯罪為必要。且第 2 款停權 3 年的期間長短乃法律所明定，被告沒有裁量權限。其他類似案例有高高行 112 年度訴字第 163 號判決可參。

115年度高等行政法院法律座談會提案

提案五

一、提案機關：臺北高等行政法院高等行政訴訟庭

二、法律問題：

被繼承人甲死亡，其繼承人有乙、丙二人。繼承人乙辦理遺產稅申報，經國稅局核定遺產總額、遺產淨額及應納稅額在案。嗣因繼承人丙認為登記於繼承人乙名下之不動產A，乃被繼承人甲所有而借名登記於乙名下，丙向國稅局補申報被繼承人甲債權（終止借名登記而生之移轉登記請求權），國稅局遂重行核定遺產總額、遺產淨額，而補徵應納遺產稅。繼承人乙不服，循序提起行政訴訟。繼承人丙於訴訟繫屬中，向高等行政法院聲請獨立參加訴訟，法院如認其情形應屬輔助參加而非獨立參加，但經闡明後繼承人丙仍堅持要聲請獨立參加，而非聲請輔助參加，法院應如何處理？

三、討論意見：

甲說：駁回獨立參加之聲請，但視丙為輔助參加人。

㈠行政訴訟法第42條第1項規定：「行政法院認為撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害者，得依職權命其獨立參加訴訟，並得因該第三人之聲請，裁定允許其參加。」稅捐稽徵法第12條規定：「共有財產，由管理人負納稅義務；未設管理人者，共有人各按其應有部分負納稅義務，其為公同共有時，以全體公同共有人為納稅義務人。」是遺產未分割前屬於繼承人公同共有財產，遺產稅則是全體繼

承人應負擔的連帶稅捐債務，並非繼承自被繼承人之稅捐債務，以全體繼承人為納稅義務人，當繼承人起訴時，屬於類似必要共同訴訟而非固有必要共同訴訟，並無行政訴訟法第41條之適用。又稅捐機關可以向全體繼承人中一人或數人或全體，同時或先後請求全部或一部之遺產稅給付，全體繼承人係負同一遺產稅公同共有債務，此時全體繼承人彼此之間就遺產稅訴訟之勝敗結果，既係屬於連帶債務人之關係，即非前述「第三人權利或法律上利益若將因行政訴訟之結果受直接損害」之情形，並無行政訴訟法第42條之適用。學者認為，在類似必要共同訴訟情形，未起訴者聲請參加訴訟，應歸類為屬於行政訴訟法第44條第2項利害關係第三人聲請輔助參加。（吳東都，稅務行政訴訟，收錄於黃茂榮、葛克昌、陳清秀主編，稅捐稽徵法，第540頁，西元2020年3月初版第1刷，元照出版公司出版）。

㈡繼承人乙、丙對於A房地之移轉登記請求權是否應列為遺產範圍，雖有相異主張，但繼承人丙並不會因國稅局所為重行核定遺產總額、遺產淨額，補徵應納遺產稅之處分遭撤銷而權利或法律上利益直接受有損害，核與行政訴訟法第42條第1項規定有間，其依行政訴訟法第42條第1項規定聲請獨立參加，法院應裁定駁回。

㈢又，繼承人丙既有聲請參加本件訴訟之意，且其就本件訴訟調查而言，亦有輔助國稅局之必

要，應認為其已有聲請輔助參加之意，係輔助參加人（最高行政法院107年度判字第489號判決參照）。並因依行政訴訟法第48條準用民事訴訟法第59條及第60條規定，輔助參加人地位之取得，並不以行政法院裁定存在為必要，法院不得依職權調查第三人就本訴訟有無利害關係而為裁判，亦不必另以裁定允許第三人參加。於當事人為駁回參加聲請後，法院於駁回參加之裁定確定前，應視繼承人丙為輔助參加人而許其為訴訟行為（最高行政法院101判字第375號判決參照）。

乙說：駁回獨立參加之聲請即可，毋庸視丙為輔助參加人。

㈠行政訴訟法第44條規定：「（第1項）行政法院認其他行政機關有輔助一造之必要者，得命其參加訴訟。（第2項）前項行政機關或有利害關係之第三人亦得聲請參加。」是以，有利害關係之第三人固得聲請輔助參加，惟若其並未聲請輔助參加，法院尚不得逕認其有輔助一造之必要，而依職權命其參加訴訟。

㈡輔助參加相對於獨立訴訟參加，具有補充或備位功能，故在法律效果部分大幅度降低其在參加訴訟過程中訴訟活動之獨立性，使輔助參加人在訴訟中擔任之角色，嚴格限制在「輔佐一造當事人」之範圍，因此其行為不得與所輔助當事人之行為牴觸（行政訴訟法第48條準用民

事訴訟法第61條規定參照），亦無獨立上訴之權利，且不為本案判決既判力效力所及。

㈢繼承人丙向法院聲請獨立參加訴訟，法院認其情形應屬輔助參加而不應准許獨立參加，但經闡明後繼承人丙仍堅持要聲請獨立參加，而非聲請輔助參加，足見繼承人丙並無聲請輔助參加之意。因繼承人丙並未聲請輔助參加，法院自不得將之列為輔助參加人通知其為訴訟行為。

四、初步研討結果：

臺北高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：11人，甲說：1票；乙說：8票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：20人，甲說：0票；乙說：18票）。

臺中高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：表決結果未過半數（實到：5人，甲說：2票；乙說：2票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：5人，甲說：1票；乙說：4票）。

高雄高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：7人，甲說：0票；乙說：7票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：8人，甲說：0票；乙說：7票）。

五、大會研討結果：

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：27人，甲說：0票；乙說：25票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：30人，甲說：0票；乙說：26票）。

六、相關法條：無。

七、參考資料：無。

115年度高等行政法院法律座談會提案

提案六

一、提案機關：臺中高等行政法院高等行政訴訟庭

二、法律問題：

建造物之所有人某甲依文化資產保存法（下稱文資法）第18條第2項規定向主管機關申請將該建造物登錄為歷史建築，經主管機關召開文化資產審議會後決議不通過，並函覆某甲。某甲不服，經依訴願程序後提起課予義務訴訟。試問：某甲是否有提起課予義務訴訟要件中「依法申請」之公法上請求權？

三、討論意見：

甲說：肯定說。

㈠行政訴訟法第5條第2項明文規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」所謂「依法申請之案件」，係指人民依據法令之規定，有向機關請求就某一特定具體之事件，為一定處分之權利而言。而判斷某法律規範是否有保障特定人之權利或法律上利益，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，可認該法律規範已賦予公法上請求權，殆無疑義（司法院釋字第469號解釋理由書參照）。人民若因其依該法律規範申請之案

件，經行政機關予以駁回，因而公法上請求權未獲滿足，認其權利或法律上利益受違法損害者，經合法訴願前置程序，即得提起課予義務訴訟以資救濟。

㈡文資法第1條明揭，為保存及活用文化資產，保障文化資產保存普遍平等之參與權，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。另同法第3條規定，所稱文化資產係指具有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄之下列有形及無形文化資產而言。又主管機關應定期普查或接受個人、團體「提報」具古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群價值者之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤；建造物所有人亦得向直轄市、縣（市）主管機關「申請」登錄歷史建築、紀念建築，主管機關應依法定程序審查之，分別為同法第14條第1項、第18條第2項所明定。綜觀上開文資法相關規定可知，文資法就主管機關啟動古蹟、歷史建築等各種有形文化資產之指定或登錄之審議程序，有明確區分源自「特定人之申請」與「由主管機關依職權發動（含主管機關定期普查及經個人或團體提報以促請之）」二途徑，文資法所謂「申請」與「提報」，性質上顯屬有別，其法律依據與法定程序均不相同。

㈢另民國（下同）94年2月5日修正公布前之文資法第27條之1第3項原規定：「各級主管機關得接受個人與團體之歷史建築登錄之申請，並經法定程序審查之。」嗣將此登錄歷史建築申請之規定移

列至第15條第3項並修正為：「建造物所有人得向主管機關申請登錄歷史建築，主管機關受理該項申請，應依法定程序審查之。」其後於105年7月27日修正時，再將第15條第3項移列為第18條第2項並酌作文字修正如前引現行條文。而指定古蹟部分亦有類此修法過程，參考現行文資法第17條第2項有關申請指定古蹟規定於94年2月5日修正公布時（原條次為第14條第4項）之立法理由：「古蹟之指定，對所有人權益影響甚大，爰於第3項（按應為第4項）明定為僅建造物所有人得向主管機關申請指定古蹟。」可知，現行文資法第17條第2項及第18條第2項規範所保護之對象，限於建造物所有人，已明確賦予特定之「建造物所有人」，得享有向地方主管機關申請指定古蹟及登錄歷史建築之公法上請求權，主管機關因此負有受理該項申請並依法定程序審查後，作成決定准否指定為古蹟、登錄為歷史建築之義務。至於文資法第14條第1項規定之「接受個人、團體提報具古蹟、歷史建築」價值建造物，主管機關應調查提具古蹟、歷史建築價值建造物之內容及範圍，建立檔案列冊處理，以利後續追蹤，其法律性質為事實行為，對外並不發生法律效果，個人或團體之提報僅係促請主管機關發動審查程序之事實行為，提報人並無當然取得公法上之權利。

㈣又文資法關於文化資產保存及活用固以保障國民精神生活之公共利益為其主要立法目的，惟文化資產具有多元併存之價值，就其具有文化歷史利

益之無形財產價值觀之，具社會公益性質而歸屬於全體國民；惟另就其物理上使用利益之有形財產價值以觀，仍保有具體個別利益性質，且僅歸屬於所有人。故在文化資產權與所有權交錯重合之領域，為確保所有人現在及將來（含死亡後）就該文化資產持續保存之非經濟性利益，即有立法併予保障之必要。從此一觀點出發，應認所有人具有申請登錄歷史建築之公法上請求權，若主管機關未准許其申請，應認已損害其權益。

㈤再者，文資法第30條規定私有之歷史建築等，應由政府酌給管理維護、修復及再利用所需之經費補助，同法第9章獎勵專章第99條第2項復規定應給予稅捐優惠之獎勵。立法者雖係為因應社會文化發展，促使所有人主動申請登錄歷史建築，積極保存文化資產，以滿足國民文化精神需求，有公共利益的考量，但依前揭規定所欲產生之規範效果而言，應認文資法第18條第2項亦屬具有保障特定人意旨之法律，所有人自得依此條規定享有申請登錄歷史建築之公法上請求權。

㈥因此，「建造物所有人」某甲因主管機關對其依文資法第18條第2項申請之案件予以駁回，認為其此一公法上請求權受違法損害，經合法訴願程序後，自得依行政訴訟法第5條第2項規定，提起課予義務訴訟，請求救濟。

乙說：否定說。

㈠我國憲法第166條規定：「國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、

古物。」憲法增修條文第10條第10款、第11款分別規定：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第164條規定之限制。」「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」已明文宣示尊重、維護多元文化之基本國策。我國文資法於71年5月26日制定公布，歷經多次增修，其中於105年7月27日修正公布全文113條，其性質可謂係執行憲法託付文化保存任務之具體規定。尋繹現行文資法之規定，進入審議程序後，審議之標的即為暫定古蹟，於審議期間內視同古蹟，應予以管理維護（文資法第20條第1、2、3項），並不得拆除或遷移（文資法第36條）；經認定及登錄為歷史建築後，由所有人、使用人及管理人負責管理維護（文資法第21條第1項）；關於管理、維護及修復，均準用古蹟之規定，即應於登錄後就法定管理維護事項擬具計畫報請核備，修復應按原有形貌修復等有一定之限制（文資法第30條第2項準用第23條、第24條）。如認管理不當致有滅失或減損價值之虞者，主管機關得通知所有人、使用人或管理人限期改善，屆期未改善者，主管機關得逕為管理維護、修復，並徵收代履行所需費用，或強制徵收古蹟建築及其所定著土地（文資法第28條）；接受政府補助者，應適度開放大眾參觀（文資法第31條第1項），歷史建築及其所定著土地所有權移轉前，應事先通知主管機關（文資法第32條前段參照）。可知建造物一經登錄為歷史

建築，對於私有財產之權利人課予一定之義務，性質上屬於負擔處分，對於建造物及其定著土地所有人之用益形成一定之限制，於交易市場上，其交易價值必因歷史建築之標記而發生一定之減損或窒礙。文資法第9條第2項尚明文：「前項文化資產所有人對於其財產被主管機關認定為文化資產之行政處分不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。」是從文資法關於登錄歷史建築部分所為之規範，整體以論，乃在實踐憲法維護多元文化之基本國策，對於具備文化資產特徵者予以保存維護，將歷史記憶傳述後人，因而賦予所有人踐履保存所必要之義務，及限制其財產權之處分。從而，登錄為歷史建築對建造物所有人而言，自不具有權利之性質，也無從由文資法之整體規範意旨推導出具有保障所有人何等權利之意旨，而得享有法律上之利益。

㈡依文資法第14條第1項、第2項規定可知，立法者為有效落實文化資產之保存，除要求主管機關應定期普查外，也擴大文化參與，接受人民之提報，並要求主管機關應注意時效性於6個月內辦理審議。另文資法施行細則第15條第1項亦明文，依本法第14條第1項等條文所定主管機關普查或接受個人、團體提報具文化資產價值或具保護需要之文化資產保存技術及其保存者，主管機關應依法定程序審查，除邀請文化資產相關專家學者或相關類別之審議會委員，辦理現場勘查或訪查及彙整意見外，並依此結果召開審查會議，作成是否

列冊追蹤之決定。主管機關藉此瞭解提報標的建造物之內容及範圍，評估其文化資產潛在價值，進而作成列冊與否之決定，要屬主管機關之職權，並不受提報人提報內容及意見所拘束，縱提報人為建築物之所有人亦然。如提報人為建造物所有人，最終主管機關審議決定予以登錄時，所有人因而負有管理、維護歷史建造物之義務，從而得以其管理方式保存歷史建造物之完整，藉以傳述先人奉獻於當地之文化事蹟於後人，使其身為後世子孫慎終追遠先人之心念得以完成，乃是登錄結果所反射之情感上利益，非屬法律上之利益。故提報人亦無從依此提報之參與，而取得公法上之權利，主管機關是否列冊、是否啟動審查程序或最終審議結果為何，均係主管機關職權之行使，難謂提報人有何權利或法律上利益。

㈢另在提起課予義務訴訟方面，行政訴訟法第5條定有「依法申請之案件」的起訴要件，實務上係採「保護規範理論」（司法院釋字第469號解釋理由書參照），亦即法律是否賦予人民有請求行政機關作成一定行政處分之公法上請求權，應以法律規範之目的係在保障一般人之公共利益，或兼有保障特定人之意旨而定，所以「依法申請」不應侷限於法條文字上明文「申請」者。文資法第18條第2項固規定建造物所有人得申請登錄歷史建築，主管機關應依法定程序審查之。然基於文資法之功能及目的在於保存具有歷史意義及文化價值之文化資產，藉此充實國民精神生活，發揚多

元文化，具有社會公益性質，其目的並非在保護所有人之財產完整性不受侵害，亦非賦予私人權利。又文化資產之認定乃主管機關之職權，並不受申請內容及意見所拘束，是上開規定與同法第14條第1項規定一致，均僅是啟動文化資產審議程序之規定，旨在提醒及促使主管機關應進行相關審議流程，並不能以文害辭，徒以法文中使用「申請」用語，即認定已賦予建造物所有人有令主管機關應就系爭建造物登錄為歷史建築之權利。況且，主管機關就系爭建造物所為不登錄為歷史建築之決定，可免除所有人前揭管理、維護及修復等法定義務，屬有利於所有人之結果，並無何權利或法律上利益受有損害，自無提起課予義務訴訟之訴訟權能。

㈣至於文資法第99條、第100條有關免徵房屋稅、地價稅及遺產稅等部分，經司法院釋字第813號解釋理由書中闡釋：「……文資法第99條第2項規定，僅就歷史建築所定著之土地得在百分之50範圍內減徵地價稅；另同法第100條第1項則規定就因繼承而移轉者有免徵遺產稅之優惠。然此等規定，或屬量能課稅原則之具體呈現，或縱具稅捐優惠之性質，均難謂係相當之補償。」是該等規定顯非對該歷史建築所有人個人權益遭受損失之相應補償。所有人因建造物未經登錄為歷史建築，不能受主管機關補助費用及喪失免徵稅捐之利益，皆僅係經濟上之利害關係，不致有何權利或法律上之利益受到損害。

㈤ 因此，「建造物所有人」某甲並無「依法申請」之公法上請求權受違法損害，自不得提起課予義務訴訟。

四、初步研討結果：

臺中高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：5人，甲說：0票；乙說：5票）。

㈡高等行政訴訟庭：多數採甲說（實到：6人，甲說：4票；乙說：2票）。

高雄高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採甲說（實到：5人，甲說：5票；乙說：0票）。

㈡高等行政訴訟庭：採甲說（實到：8人，甲說：7票；乙說：1票）。

五、大會研討結果：

㈠地方行政訴訟庭：採甲說（實到：27人，甲說：23票；乙說：2票）。

㈡高等行政訴訟庭：採甲說（實到：30人，甲說：20票；乙說：5票）。

六、相關法條：

㈠文化資產保存法：

1. 第1條：「為保存及活用文化資產，保障文化資產保存普遍平等之參與權，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。」

2. 第9條第2項：「前項文化資產所有人對於其財產被主管機關認定為文化資產之行政處分不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。」

3. 第14條：「（第1項）主管機關應定期普查或接受個人、團體提報具古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群價值者之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。（第2項）依前項由個人、團體提報者，主管機關應於6個月內辦理審議。（第3項）經第1項列冊追蹤者，主管機關得依第17條至第19條所定審查程序辦理。」
4. 第17條：「（第1項）古蹟依其主管機關區分為國定、直轄市定、縣（市）定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。直轄市定、縣（市）定者，並應報中央主管機關備查。（第2項）建造物所有人得向主管機關申請指定古蹟，主管機關應依法定程序審查之。（第3項）中央主管機關得就前2項，或接受各級主管機關、個人、團體提報、建造物所有人申請已指定之直轄市定、縣（市）定古蹟，審查指定為國定古蹟後，辦理公告。（第4項）古蹟滅失、減損或增加其價值時，主管機關得廢止其指定或變更其類別，並辦理公告。直轄市定、縣（市）定者，應報中央主管機關核定。（第5項）古蹟指定基準、廢止條件、申請與審查程序、輔助及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」
5. 第18條：「（第1項） 歷史建築、紀念建築由直轄市、縣（市）主管機關審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。（第2項）建造物所有人得向直轄市、縣（市）主管機關申請登錄歷史建築、紀念建築，主管機關應依法定程序審查之。（第3項）對已登錄之歷史建築、紀念建築，中央主管機關得予以輔

助。（第4項）歷史建築、紀念建築滅失、減損或增加其價值時，主管機關得廢止其登錄或變更其類別，並辦理公告。（第5項）歷史建築、紀念建築登錄基準、廢止條件、申請與審查程序、輔助及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

6. 第20條：「（第1項）進入第17條至第19條所稱之審議程序者，為暫定古蹟。（第2項）未進入前項審議程序前，遇有緊急情況時，主管機關得逕列為暫定古蹟，並通知所有人、使用人或管理人。（第3項）暫定古蹟於審議期間內視同古蹟，應予以管理維護；其審議期間以6個月為限；必要時得延長1次。主管機關應於期限內完成審議，期滿失其暫定古蹟之效力。（第4項）建造物經列為暫定古蹟，致權利人之財產受有損失者，主管機關應給與合理補償；其補償金額以協議定之。（第5項）第2項暫定古蹟之條件及應踐行程序之辦法，由中央主管機關定之。」

7. 第21條：「（第1項）古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群由所有人、使用人或管理人管理維護。所在地直轄市、縣（市）主管機關應提供專業諮詢，於必要時得輔助之。（第2項）公有之古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群必要時得委由其所屬機關（構）或其他機關（構）、登記有案之團體或個人管理維護。（第3項）公有之古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群及其所定著之土地，除政府機關（構）使用者外，得由主管機關辦理無償撥用。（第4項）公有之古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群之管理機關，得優先與擁有該定著空間、建造物相關歷史、事

件、人物相關文物之公、私法人相互無償、平等簽約合作，以該公有空間、建造物辦理與其相關歷史、事件、人物之保存、教育、展覽、經營管理等相關紀念事業。」

8. 第23條：「（第1項）古蹟之管理維護，指下列事項：一、日常保養及定期維修。二、使用或再利用經營管理。三、防盜、防災、保險。四、緊急應變計畫之擬定。五、其他管理維護事項。（第2項）古蹟於指定後，所有人、使用人或管理人應擬定管理維護計畫，並報主管機關備查。（第3項）古蹟所有人、使用人或管理人擬定管理維護計畫有困難時，主管機關應主動協助擬定。（第4項）第1項管理維護辦法，由中央主管機關定之。」

9. 第24條：「（第1項）古蹟應保存原有形貌及工法，如因故毀損，而主要構造與建材仍存在者，應基於文化資產價值優先保存之原則，依照原有形貌修復，並得依其性質，由所有人、使用人或管理人提出計畫，經主管機關核准後，採取適當之修復或再利用方式。所在地直轄市、縣（市）主管機關於必要時得輔助之。（第2項）前項修復計畫，必要時得採用現代科技與工法，以增加其抗震、防災、防潮、防蛀等機能及存續年限。（第3項）第1項再利用計畫，得視需要在不變更古蹟原有形貌原則下，增加必要設施。（第4項）因重要歷史事件或人物所指定之古蹟，其使用或再利用應維持或彰顯原指定之理由與價值。（第5項）古蹟辦理整體性修復及再利用過程中，應分階段舉辦說明會、公聽會，相關資訊應公開，並應通知當地居民參

與。（第6項）古蹟修復及再利用辦理事項、方式、程序、相關人員資格及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

10. 第28條：「古蹟、歷史建築或紀念建築經主管機關審查認因管理不當致有滅失或減損價值之虞者，主管機關得通知所有人、使用人或管理人限期改善，屆期未改善者，主管機關得逕為管理維護、修復，並徵收代履行所需費用，或強制徵收古蹟、歷史建築或紀念建築及其所定著土地。」
11. 第30條：「（第1項）私有之古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群之管理維護、修復及再利用所需經費，主管機關於必要時得補助之。（第2項）歷史建築、紀念建築之保存、修復、再利用及管理維護等，準用第23條及第24條規定。」
12. 第31條：「（第1項）公有及接受政府補助之私有古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群，應適度開放大眾參觀。（第2項）依前項規定開放參觀之古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群，得酌收費用；其費額，由所有人、使用人或管理人擬訂，報經主管機關核定。公有者，並應依規費法相關規定程序辦理。」
13. 第36條：「古蹟不得遷移或拆除。但因國防安全、重大公共安全或國家重大建設，由中央目的事業主管機關提出保護計畫，經中央主管機關召開審議會審議並核定者，不在此限。」
14. 第99條：「（第1項）古蹟、考古遺址、歷史建築、紀念建築及其所定著之土地，免徵房屋稅及地價稅。（第2項）聚落建築群、史蹟、文化景觀及其所定著之

土地，得在百分之50範圍內減徵房屋稅及地價稅；其減免範圍、標準及程序之法規，由直轄市、縣（市）主管機關訂定，報財政部備查。」

15. 第100條：「（第1項）私有古蹟、歷史建築、紀念建築、考古遺址及其所定著之土地，因繼承而移轉者，免徵遺產稅。（第2項）本法公布生效前發生之古蹟、歷史建築、紀念建築或考古遺址繼承，於本法公布生效後，尚未核課或尚未核課確定者，適用前項規定。」

㈡ 文化資產保存法施行細則：

第15條：「（第1項）本法第14條第1項、第43條第1項、第60條第1項、第65條第2項、第79條第1項、第89條第1項及第95條第1項所定主管機關普查或接受個人、團體提報具文化資產價值或具保護需要之文化資產保存技術及其保存者，主管機關應依法定程序審查，其審查規定如下：一、邀請文化資產相關專家學者或相關類別之審議會委員，辦理現場勘查或訪查，並彙整意見，作成現場勘查或訪查結果紀錄。二、依前款現場勘查或訪查結果，召開審查會議，作成是否列冊追蹤之決定。（第2項）個人或團體提報前項具文化資產價值或具保護需要之文化資產保存技術及其保存者，應以書面載明真實姓名、聯絡方式、提報對象之內容及範圍；其屬本法第65條第2項所定具古物價值者，並準用本細則第30條第2項及第3項規定。（第3項）第1項第1款現場勘查，主管機關應通知提報之個人或團體、所有人、使用人或管理人。現場勘查通知書應於現場勘查前7日寄發。（第4項）第1項第2款決定，主管機關應以書面通知提報之個

人或團體及所有人、使用人或管理人。列冊追蹤屬公有建造物及附屬設施群者，應公布於主管機關網站。（第5項）經第1項審查決定列冊追蹤者，主管機關應訂定列冊追蹤計畫，定期訪視。（第6項）縣主管機關從事第1項普查時，鄉（鎮、市）公所應於其權限範圍內予以協助。（第6項）本法第14條第1項、第43條第1項、第60條第1項、第65條第2項、第79條第1項、第89條第1項及第95條第1項所定主管機關定期普查，應每8年至少辦理1次。」

七、 參考資料：

㈠甲說：肯定說。

1.最高行政法院104年度裁字第1038號裁定（理由四）。

2.最高行政法院105年度判字第102號判決（理由七、㈠）。

3.最高行政法院105年度判字第103號判決（理由七、㈠）。

4.最高行政法院105年度判字第168號判決（理由五）。

5.最高行政法院112年度上字第761號判決（理由四、㈠、㈡）。

㈡乙說：否定說。

1.最高行政法院111年度抗字第344號裁定（理由三、㈡、1.、2.）。

2.最高行政法院112年度抗字第140號裁定（理由三、㈢）。

3. 最高行政法院109年度上字第394號判決（理由六、㈣、3.）。
4. 最高行政法院111年度上字第744號判決（理由四、㈡、2.）。
5. 陳映如（105年2月），《文化資產保存訴訟權能之研究》，頁62-63、164-165，指導教授李建良博士，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文。

115年度高等行政法院法律座談會提案

提案七

一、提案機關：智慧財產及商業法院

二、法律問題：

某甲以其所有之A專利(醫藥專利，下稱系爭專利)於向衛生福利部食品藥物管理署(下稱食藥署)申請藥證時，因需提出國內外臨床試驗結果，且其中部分試驗並應製作試驗報告致遲延取得藥證而無法實施專利為由，向經濟部智慧財產局(下稱智慧局)申請延長專利期間100日，經智慧局審酌後，認為其中部分臨床試驗非必要性試驗，部分試驗無需等待試驗報告為由，僅准許延長70日。某甲就駁回部分(即30日)不服，提起訴願經駁回後，乃向智慧財產及商業法院(下稱智慧法院)提起行政訴訟，並聲明：「一、訴願決定及原處分不利於原告之部分撤銷。二、上開撤銷部分，被告應就系爭專利專利權期間作成准予再延長30日之處分」。倘智慧法院經調查證據，並命食藥署參加訴訟後，綜觀全辯論意旨，認為專利申請延長日應調整為65日始屬正確，為裁判時，有無不利益變更禁止之適用?

三、討論意見：

甲說：肯定說。

某甲原起訴請求智慧局准許延長專利期間100日，智慧局僅准許70日，某甲就駁回之30日部分提起訴願，經駁回後復提起訴訟，性質上雖係課予義務訴訟，惟仍附帶為撤銷原處分與訴願決定之請求，倘法院認為某甲之請求為有理

由，既仍應撤銷原處分及訴願決定，就該撤銷訴訟之附帶請求部分，仍受不利益變更禁止原則規範，不得為更不利之判斷。是倘認為某甲之請求為有理由，或部分有理由，固應就有理由之部分為某甲勝訴之判決(例如除原准許延長之70日之外，應再准許延長5日)外，倘認為原處分所准許延長部分係有不當(例如原處分准許延長70日為不當，實際僅應准許延長65日)，既屬對某甲不利之認定，該部分未經起訴，自不得更為不利於某甲之判決。上開情形，均無撤銷原處分與訴願決定全部之必要。

乙說：否定說。

本件既屬課予義務訴訟，倘認為某甲之主張有理由，即應將訴願決定及原處分均撤銷，以免單一申請案件有彼此矛盾之行政處分並存，故此部分聲明與課予義務訴訟間具有裁判上一致性而不可分，以免單一課予義務訴訟事件裁判歧異而矛盾。而依行政訴訟法第200條第3款、第4款規定，倘認為原告課予義務訴訟為有理由而事證明確者，即應判命行政機關作成原告所申請內容之行政處分；倘認為事證尚未臻明確或涉及行政機關之行政裁量決定者，應判命行政機關遵照其判決之法律見解對於原告作成決定。本件智慧法院經審理後倘認為原處分之事證取捨判斷確有疑義，倘撤銷訴願決定及原處分，命智慧局遵照判決之法律見解另為決定，則原准許延長部分(70日)亦經一併撤銷，自無

不利益變更禁止原則之適用，不受某甲起訴聲明範圍之限制。

四、初步研討結果：

臺中高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：6人，甲說：0票；乙說：4票）。

㈡高等行政訴訟庭：表決結果未過半數（實到：6人，甲說：2票；乙說：3票）。

高雄高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：6人，甲說：2票；乙說：4票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：8人，甲說：1票；乙說：7票）。

智慧財產及商業法院

採乙說（實到：17人，甲說：1票；乙說：15票）。

五、大會研討結果：

提案機關智慧財產及商業法院撤回本提案。

六、相關法條：

㈠訴願法：

第81條第1項：「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。」

㈡行政訴訟法：

1.第195條第2項：「撤銷訴訟之判決，如係變更原處分或決定者，不得為較原處分或決定不利於原告之判

決。」

2. 第200條：「行政法院對於人民依第5條規定請求應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，應為下列方式之裁判：一、原告之訴不合法者，應以裁定駁回之。二、原告之訴無理由者，應以判決駁回之。三、原告之訴有理由，且案件事證明確者，應判命行政機關作成原告所申請內容之行政處分。四、原告之訴雖有理由，惟案件事證尚未臻明確或涉及行政機關之行政裁量決定者，應判命行政機關遵照其判決之法律見解對於原告作成決定。」

七、參考資料：

㈠最高行政法院112年度上字第700號：

在撤銷訴訟，原告勝訴係以行政處分違法「且」侵害原告權利為要件。訴訟結果是否該當此要件，則是以被請求撤銷行政處分之主文，對原告規制之結果為據。稅務行政訴訟單純屬於救濟程序，本於處分權主義，除法律別有規定外，行政法院不得就當事人未聲明之事項為判決（行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第388條），行政法院最多駁回原告之訴，無從超出原告訴之聲明範圍，而為較原處分更不利於原告之判決，由此導出之「禁止不利益變更」，可說是源自處分權主義，行政訴訟法第195條第2項規定：「撤銷訴訟之判決，如係變更原處分或決定者，不得為較原處分或決定不利於原告之判決。」亦同此旨。因此法院如認原課稅處分少課部分係屬違法，但原告之權利並未因此部分之違法而受損害，自應以原告之訴無理由而駁回。

㈡最高行政法院105年度判字第465號、107年度判字第63號、113年度上字第39號：

按人民對於其依法申請之案件遭行政機關駁回，而依法提起課予義務訴訟，訴之聲明並請求將駁回處分及訴願決定均撤銷者，當課予義務訴訟有理由時，行政法院應將與其結果相反之駁回處分及訴願決定一併予以撤銷，乃有稱之為附屬聲明，以免單一申請案件有彼此矛盾之行政處分並存，故此部分聲明與課予義務訴訟間具有裁判上一致性而不可分，以免單一課予義務訴訟事件裁判歧異而矛盾。關於課予義務訴訟之裁判方式，當原告之訴有理由時，仍有不同情形，行政訴訟法第200條第3款、第4款乃分別規定，裁判上必須正確認定事實而適用其中之一裁判方式，該兩種裁判方式在單一課予義務訴訟事件裁判中相斥而不可並存；而行政法院以第4款方式裁判時，雖於主文併諭知原告其餘之訴駁回，但其係單一課予義務訴訟事件之裁判，在事物本質上仍屬單一裁判權之行使，而具有裁判上不可分之性質，故當事人對此裁判方式之其中一部分上訴有理由時，上訴審法院基於上述單一課予義務訴訟事件具有裁判上一致性及單一裁判權之行使，而具有裁判上不可分之性質，當將原審判決全部廢棄，另為適法裁判。

115年度高等行政法院法律座談會提案

提案八

一、提案機關：臺北高等行政法院地方行政訴訟庭

二、法律問題：

交岔路口10公尺內劃設紅實線之情形，是否僅以該標線標示所及為禁止臨時停車取締範圍，交岔路口10公尺內未劃設紅實線路段，則不列入禁止臨時停車取締範圍？

三、討論意見：

甲說：肯定說。

㈠按「汽車駕駛人，臨時停車有下列情形之一者，處300元以上600元以下罰鍰：二、在交岔路口、公共汽車招呼站10公尺內或消防車出、入口5公尺內臨時停車。」道路交通管理處罰條例第55條第1項第2款定有明文。考其立法意旨，乃係考量交岔路口多為汽、機車轉彎通行之處，若許停車，勢必影響不特定汽機車駕駛人於交岔路口轉彎通行時，前方視線死角之安全判斷，妨礙車輛之進出及轉彎，對交通之往來順暢顯有影響，足見此情形，乃法律明示禁止停車之方式，本不待主管機關劃設或設置標線、標誌，亦不以生實際影響為必要，倘於交岔路口10公尺內，劃設有禁止臨時停車標線、標誌，無非加重提醒、督促駕駛人注意。

㈡再參酌交通部107年6月11日交路字1070013850號及107年6月21日交路字第1070014245號函釋意旨，交通部前於79年1月11日以交路字第960

號函說明，道路交通管理處罰條例第55條第1項第2款規定，係針對未劃設禁止停車標線之一般道路之規範；而公車彎緣石既已劃有黃線禁止停車，則黃線端點延長10公尺，未劃設黃線之路段，不宜再列為取締之範圍；惟若在上開路段停車足以影響交通秩序，得視交通狀況，劃設禁止停車標線，以利執行；爰依前揭號函本案交岔路口已劃設禁止臨時停車標線，則不宜再以標線端點延長至10公尺(未劃設禁止臨時停車線)路段，列入為臨時停車取締範圍，惟倘認為上開路段足以影響交通秩序，則得劃設禁止臨時停車標線。至交岔路口10公尺範圍，建議各地方道路主管機關可依交通部62年7月14日交路字第12815號函釋有關交岔路口自何處算起：「未設置號誌燈者，自4個轉角處起算；設有號誌燈者，自燈柱起算；劃有停止標線，自停止標線起算」辦理標線劃設事宜。是綜合交通部前開函釋內容，關於交岔路口10公尺內不得(臨時)停車之規範，應區分該交岔路口有無劃設禁止臨時停車線(下稱紅實線)而為不同之規範：有劃設紅實線者，以標線標示禁止臨時停車為限，就交岔路口10公尺內未劃設紅實線路段，則不列入為臨時停車取締範圍；無劃設紅實線者，仍以交岔路口4個轉角處或號誌燈、停止標線，起算10公尺之路段禁止臨時停車，俾利用路人遵循。

㈢質言之，關於交岔路口10公尺內禁止停車之取締，應先區分該交岔路口有無劃設紅實線，若有劃設，以標線標示禁止臨時停車範圍為取締範圍，不再就交岔路口10公尺內未劃設紅實線路段進行取締；無劃設紅實線，則以交岔路口4個轉角處或號誌燈、停止標線，起算10公尺之路段禁止臨時停車。

乙說：否定說。

㈠按道路交通管理處罰條例第55條第1項第2款、第3款規定：「汽車駕駛人，臨時停車有下列情形之一者，處新臺幣3百元以上6百元以下罰鍰：二、在交岔路口、公共汽車招呼站10公尺內或消防車出、入口5公尺內臨時停車。三、在設有禁止臨時停車標誌、標線處所臨時停車。」道路交通安全規則第111條第1項第2款、第3款規定：「汽車臨時停車時，應依下列規定：二、交岔路口、公共汽車招呼站10公尺內、消防栓、消防車出入口5公尺內不得臨時停車。三、設有禁止臨時停車標誌、標線處所不得臨時停車。」第112條第1項第1款規定：「汽車停車時，應依下列規定：一、禁止臨時停車處所不得停車。」可知，「交岔路口10公尺內不得臨時停車」與「設有禁止臨時停車標誌、標線處所不得臨時停車」，係併列之條文，顯見二者規範目的有別。蓋交岔路口因人車往來匯集，確保交岔路口10公尺內車輛淨空及視線清晰，避免人行車流發生衝突，極為重要，如允於交岔

路口10公尺內臨時停車，將妨礙行人與車輛之行進及轉彎，影響人車安全至鉅，故法律明文禁止交岔路口10公尺內臨時停車，本不待主管機關劃設或設置標線；倘主管機關於交岔路口10公尺內另設有禁止臨時停車標線、標誌，僅係加重提醒、督促駕駛人注意，非謂交岔路口10公尺內如未劃設禁止臨時停車標誌、標線即得臨時停車。

㈡次按交通部107年6月11日交路字第1070013850號函說明：「二、查本部79年1月11日交路字第000960號函說明，道交條例第55條第2款規定，係針對未劃設禁止停車標線之一般道路之規範。……爰依前揭號函本案交岔路口已劃設禁止臨時停車標線，則不宜再以標線端點延長至10公尺（未劃設禁止臨時停車段）路段，列入為臨時停車取締範圍，惟倘認為上開路段足以影響交通秩序，則得劃設禁止臨時停車標線，與貴署前揭號函意見相同，併予說明。」又交通部107年6月21日交路字第1070014245號函說明：「二、有關交岔路口劃設禁止臨時停車線長度不足10公尺認定違規事實，本部業以107年6月11日交路字第1070013850號函復貴署說明在案。三、另基於上開函釋精神，有關道路交通管理處罰條例第55條第1項第2款交岔路口10公尺內禁止臨時停車，原則仍宜以標線標示禁止臨時停車，始為明確，俾利用路人遵循。至交岔路口10公尺範圍，建議各地方道路主管機關

可依本部62年7月14日交路字第12815號函釋有關交岔路口自何處算起：『未設置號誌燈者，自4個轉角處起算。設有號誌燈者，自燈柱起算。劃有停止標線，自停止標線起算』辦理標線劃設事宜。」經核上開函釋意旨，係在說明法律明文禁止於交岔路口10公尺範圍內臨時停車，不以劃設禁止臨時停車標線為必要，交岔路口10公尺內既禁止臨時停車，如需加重提醒或督促駕駛人注意，原則上應儘量劃設10公尺之禁止臨時停車標線，以茲明確。至於交岔路口10公尺如何起算，應依前述標準為之，亦即道路劃設有停止標線者，應自停止標線起算（含其水平延伸至對向，下稱延長線）。故交叉路口停止標線（含其延長線）起算10公尺內均屬不得臨時停車範圍，以避免影響人車通行，落實上開立法目的。是以，如於交岔路口10公尺範圍內臨時停車，縱無劃設禁止臨時停車標線，仍有道交條例第55條第1項第2款規定之適用。

四、初步研討結果：

臺北高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：12人，甲說：0票；乙說：11票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：20人，甲說：1票；乙說：18票）。

臺中高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：5人，甲說：1票；乙說：4票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：5人，甲說：0票；乙說：5票）。

高雄高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：7人，甲說：0票；乙說：6票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：9人，甲說：1票；乙說：8票）。

五、大會研討結果：

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：26人，甲說：3票；乙說：22票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：30人，甲說：2票；乙說：24票）。

六、相關法條：

㈠道路交通管理處罰條例：

第55條：「（第1項）汽車駕駛人，臨時停車有下列情形之一者，處新臺幣300元以上600元以下罰鍰：一、在橋樑、隧道、圓環、障礙物對面、人行道、行人穿越道、快車道臨時停車。二、在交岔路口、公共汽車招呼站10公尺內或消防車出、入口5公尺內臨時停車。三、在設有禁止臨時停車標誌、標線處所臨時停車。四、不依順行之方向，或不緊靠道路右側，或單行道不緊靠路邊，或併排臨時停車。五、在道路交通標誌前臨時停車，遮蔽標誌。」

㈡道路交通安全規則：

1. 第111條：「（第1項）汽車臨時停車時，應依下列規定：一、橋樑、隧道、圓環、障礙物對面、鐵路平交道、人行道、行人穿越道、快車道等處，不得臨時停車。二、交岔路口、公共汽車招呼站10公尺內、消防栓、消防車出入口5公尺內不得臨時停車。三、設有禁止臨時停車標誌、標線處所不得臨時停車。四、道路交通標誌前不得臨時停車。五、不得併排臨時停車。」
2. 第112條：「（第1項）汽車停車時，應依下列規定：一、禁止臨時停車處所不得停車。二、在設有彎道、險坡、狹路標誌之路段、槽化線、交通島或道路修理地段不得停車。三、機場、車站、碼頭、學校、娛樂、展覽、競技、市場或其他公共場所出、入口及消防栓之前，不得停車。四、設有禁止停車標誌、標線之處所不得停車。五、在設有身心障礙者專用停車標誌處所，非身心障礙者用車不得停放。六、汽車所有人、汽車買賣業或汽車修理業不得在道路上停放待售或承修之車輛。七、路邊劃有停放車輛線之處所不得停車營業。八、自用汽車不得於營業汽車招呼站停車。九、顯有妨礙其他人、車通行處所，不得停車。十、不得併排停車。十一、於坡道不得已停車時應切實注意防止車輛滑行。十二、停於路邊之車輛，遇視線不清時，或在夜間無燈光設備或照明不清之道路，均應顯示停車燈光或反光標識。十三、在停車場內或路邊准停車處所停車時，應依規定停放，不得紊亂。十四、一個小型車停車格位得停放一輛以上之大型重型機車。十五

、停車時間、位置、方式及車種，如公路主管機關、市區道路主管機關或警察機關有特別規定時，應依其規定。」

七、參考資料：

㈠甲說：肯定說。

高雄高等行政法院高等庭113年度交上字第8號判決。

㈡乙說：否定說。

1. 臺北高等行政法院高等庭112年度交上字第117號判決。
2. 臺北高等行政法院高等庭112年度交上字第413號判決。
3. 高雄高等行政法院高等庭114年度交上字第52號判決。

㈢交通部相關函釋：

1. 107年6月11日交路字第1070013850號函（附件1）。
2. 107年6月21日交路字第1070014245號函（附件2）。

115年度高等行政法院法律座談會提案

提案九

一、提案機關：臺北高等行政法院地方行政訴訟庭

二、法律問題：

某甲前依通訊軟體LINE上不明人士之指示，提供名下金融帳戶（下稱系爭帳戶）之帳號，供他人匯入款項。嗣詐騙被害人受詐騙集團要求，匯付款項至系爭帳戶，經警察機關認甲無正當理由將自己帳戶交付、提供予他人使用，依洗錢防制法第22條第1項及第2項規定，對甲裁處告誡。

問題（一）：

若甲僅提供系爭帳戶之帳號，但未交出提款卡或密碼，是否構成洗錢防制法第22條第1項「交付、提供予他人使用」之行為？

問題（二）：

若原告因陷於錯誤而交付、提供系爭帳戶予他人使用，難認具有故意，但是否因構成過失，符合洗錢防制法第22條第1項要求之主觀要件？

三、討論意見：

問題（一）

甲說：否定說。

㈠洗錢防制法第22條第1項立法理由載明：「本條所謂交付、提供帳戶、帳號予他人使用，係指將帳戶、帳號之控制權交予他人，如單純提供、交付提款卡及密碼委託他人代為領錢、提供帳號予他人轉帳給自己等，因相關交易均仍屬本人金流，並非本條所規定之交付、提供『他

人』使用。」已明確載明提供帳號予他人轉帳給自己，非屬將帳戶、帳號之控制權交予他人之情形。蓋行為人仍具金融機構帳戶實際控制權，自可追索其帳戶內資金去向，不至形成金流斷點，自難認有違反洗錢防制法之立法目的。故行為人如僅提供帳號予他人轉帳給自己，行為人仍保有帳號之控制權時，因相關交易仍屬本人金流，即非所稱「交付、提供予他人使用」。

㈡立法者特別於立法理由中為上開說明，無非考量以有無正當理由作為系爭規定違法性要素之判斷標準，恐過於浮濫，故於第3項限縮交付之範圍。立法院院會三讀通過系爭規定，於附帶決議中已經明白強調該條第3項刑事犯罪部分，「在學理上係屬洗錢之實質預備犯，並且從洗錢罪之保護法益而言，係屬危險犯而非實害犯，若無主觀意圖要件之規定，僅以客觀事實類型認定該收受或交付帳戶行為是『與洗錢風險有明確、可非難的關聯』的交付帳戶行為，在個案上恐有處罰範圍過度擴張，違反比例原則、刑罰謙抑性原則之疑慮。為平衡法益保護有效性、憲法保障之人身及行為自由權，確保符合憲法比例原則，相關法律通過後，應就如何確保實務上受處罰之人之收受、交付帳戶行為，確係造成法所不容許之風險，並且不具社會相當性，進行研議。」（立法院2023年6月7日院會紀錄，載於立法院公報第112卷53期），可

認提供或交付帳戶者是否違反規定，不宜擴大解釋，仍須以他人得否取代本人使用、管理或支配該帳戶，且可能製造金流斷點為斷。

㈢準此，某甲如僅單純提供帳戶之帳號供他人轉帳，該帳戶尚在本人使用中，且相關交易均仍屬本人金流，又因甲仍具系爭帳戶之實際控制權，自可追索其帳戶內資金去向，未產生增加金流斷點以逃避國家追查之效果，自非洗錢防制法所欲規範之對象，即非洗錢防制法第22條第1項之「交付、提供予他人使用」。

乙說：肯定說。

㈠洗錢行為係藉由人頭帳戶設置金流斷點，分層移轉不法所得，以掩飾資金來源與流向，增加國家追緝難度。如將金融機構同意開辦之帳戶交予他人使用，性質屬脫法行為，足以規避客戶審查等洗錢防制措施。對此，現行實務雖以其他犯罪之幫助犯論處，惟要件成立不易，有立法予以截堵之必要，此為洗錢防制法第22條所由設（該條立法理由參照）。

㈡自洗錢防制法第22條之文義以觀，該條第1項並列「交付」與「提供」兩種行為類型，足認立法者有意區分不同之行為態樣。前者著眼於帳戶等金融工具本身或使用權限之移轉，後者則涉及告知帳戶資訊或授予使用機會等情形。凡足使他人實質支配帳戶金流之進出，進而形成金流斷點，以掩飾資金來源與流向者，均屬本條所欲規範之範疇。

㈢復觀諸洗錢防制法第22條之規範結構，乃係採取「先行政告誡、後刑事處罰」的層升式設計，就無正當理由交付帳戶行為，先以告誡處分設定行政裁罰效果，引導矯正行為人提供帳戶之行為；再就可非難性較高者，如有對價交付、提供合計三個以上帳戶或5年內再犯之行為，提高至刑事處罰。既然告誡處分係用以截堵、補充刑事幫助犯處罰之不足，使一切無正當理由交付、提供帳戶行為受告誡評價，則該條第1項所稱「交付、提供予他人使用」之涵義，即不以將帳戶控制權直接移轉於他人，使帳戶形式上脫離本人掌握為限，而應及於足使他人實質支配利用帳戶之情形。

㈣因此，某甲帳戶雖仍由本人使用，但受他人指示供匯付款項，已實質達到使他人支配利用帳戶之效果，甲就該部分金流即屬欠缺控制權，仍應認該當洗錢防制法第22條第1項之「交付、提供予他人使用」。

問題（二）

甲說：否定說。

洗錢防制法第22條第1項立法理由明載：「現行實務常見以申辦貸款、應徵工作等方式要求他人交付、提供人頭帳戶、帳號予他人使用，均與一般商業習慣不符，蓋因申辦貸款、應徵工作僅需提供個人帳戶之帳號資訊作為收受貸放款項或薪資之用，並不需要交付、提供予放貸方、資方使用帳戶、帳號支付功能所需之必要

物品（例如提款卡、U盾等）或資訊（例如帳號及密碼、驗證碼等）；易言之，以申辦貸款、應徵工作為由交付或提供帳戶、帳號予他人「使用」，已非屬本條所稱之正當理由。惟倘若行為人受騙而對於構成要件無認識時，因欠缺主觀故意，自不該當本條處罰，併此敘明。」考量現今詐欺集團手法層出不窮，實務上交付、提供帳戶、帳號之原因多元複雜，倘甲確係因受詐欺而陷於錯誤始交付帳戶，對構成要件事實並無認識，即難認具有本條所要求之主觀故意要件，依前揭立法理由，自不該當本條要件。

乙說：肯定說。

㈠行政罰第7條第1項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」可見行政裁罰之主觀有責性要件，包含故意與過失兩種態樣。洗錢防制法第22條第1項告誡處分既屬行政罰法第2條第4款之警告性裁罰處分，自有上開規定適用。故行為人無正當理由交付帳戶之有責性要件，除故意之外，若有違反注意義務之情事者，仍得論以過失。再參諸洗錢防制法第22條第1項之立法理由：「現行實務雖以其他犯罪之幫助犯論處，惟主觀犯意證明困難，影響人民對司法之信賴，故有立法予以截堵之必要。」可見本條增訂之立法原意，在於因應刑事實務就幫助犯主觀故意認定之困境，

倘若排除行為人過失責任，將失去本條作為截堵規範之立法本旨。

㈡又洗錢防制法第22條第1項立法理由關於「惟倘若行為人受騙而對於構成要件無認識時，因欠缺主觀故意，自不該當本條處罰」之文字，原未見諸於行政院提出之版本（見立法院第10屆第7會期第8次會議議案關係文書，院總第20號，政府提案第10034078號），此乃係立法院經朝野黨團協商後始經增列（立法院公報第112卷第53期，第283、286頁）。衡諸其文義與脈絡，僅係就行為人同屬受騙之特定案型，補充其如對構成要件無認識，即欠缺主觀故意，不宜依故意論處。惟依該段說明，難認有否定行為人因違反注意義務，而負過失責任之可能，更不得執此排除適用行政罰法第7條關於有責性原則之基礎性規範。

㈢況且，若行為人不知其行為係法律處罰規定之構成要件事實，乃屬學理上構成要件錯誤之問題，雖不構成故意，仍可能成立過失違法行為。某甲以帳戶持有人身分參與金融交易，對名下帳戶帳號等資訊，自負有謹慎保管，並就交付對象與用途為合理查證之注意義務。縱使甲係因陷於錯誤而交付帳戶予他人，倘疏未盡上開注意，即依他人指示提供帳戶供金流進出，致帳戶淪為詐騙集團收受移轉被害人財物之金流節點，即屬違反注意義務而具有過失，符合洗錢防制法第22條第1項之主觀要件。

四、初步研討結果：

臺北高等行政法院

㈠問題（一）：

1.地方行政訴訟庭：採甲說（實到：13人，甲說：8票；乙說：5票）。

2.高等行政訴訟庭：相對多數採乙說（實到：20人，甲說：5票；乙說：6票）。

㈡問題（二）：

1.地方行政訴訟庭：採乙說（實到：13人，甲說：2票；乙說：9票）。

2.高等行政訴訟庭：採乙說（實到：20人，甲說：0票；乙說：12票）。

臺中高等行政法院

㈠問題（一）：

1.地方行政訴訟庭：採乙說（實到：5人，甲說：0票；乙說：5票）。

2.高等行政訴訟庭：採乙說（實到：5人，甲說：0票；乙說：5票）。

㈡問題（二）：

1.地方行政訴訟庭：採乙說（實到：5人，甲說：0票；乙說：5票）。

2.高等行政訴訟庭：採乙說（實到：5人，甲說：0票；乙說：5票）。

高雄高等行政法院

㈠問題（一）：

1.地方行政訴訟庭：採乙說（實到：7人，甲說：1票；乙說：5票）。

2.高等行政訴訟庭：採乙說（實到：9人，甲說：1票；乙說：7票）。

㈡問題（二）：

1.地方行政訴訟庭：採乙說（實到：7人，甲說：2票；乙說：5票）。

2.高等行政訴訟庭：採乙說（實到：9人，甲說：0票；乙說：8票）。

五、大會研討結果：

㈠地方行政訴訟庭：

1.問題（一）：採乙說（實到：27人，甲說：3票；乙說：19票）。

2.問題（二）：採乙說（實到：27人，甲說：0票；乙說：20票）。

㈡高等行政訴訟庭：

1.問題（一）：採乙說（實到：30人，甲說：1票；乙說：22票）。

2.問題（二）：採乙說（實到：30人，甲說：0票；乙說：25票）。

六、相關法條：

洗錢防制法第22條：「（第1項）任何人不得將自己或他人向金融機構申請開立之帳戶、向提供虛擬資產服務或第三方支付服務之事業或人員申請之帳號交付、提供予他人使用。但符合一般商業、金融交易習慣，或基於親友間信賴關係或其他正當理由者，不在此限。（第2項）違反前項規定者，由直轄市、縣（市）政府警察機關裁處告誡。經裁處告誡後逾5年再違反前項規定者，亦同。（第3項）違反第1項規定而有下列情

形之一者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣100萬元以下罰金：一、期約或收受對價而犯之。二、交付、提供之帳戶或帳號合計3個以上。三、經直轄市、縣（市）政府警察機關依前項或第4項規定裁處後，5年以內再犯。（第4項）前項第1款或第2款情形，應依第2項規定，由該管機關併予裁處之。（第5項）違反第1項規定者，金融機構、提供虛擬資產服務及第三方支付服務之事業或人員，應對其已開立之帳戶、帳號，或欲開立之新帳戶、帳號，於一定期間內，暫停或限制該帳戶、帳號之全部或部分功能，或逕予關閉。（第6項）前項帳戶、帳號之認定基準，暫停、限制功能或逕予關閉之期間、範圍、程序、方式、作業程序之辦法，由法務部會同中央目的事業主管機關定之。（第7項）警政主管機關應會同社會福利主管機關，建立個案通報機制，於依第2項規定為告誡處分時，倘知悉有社會救助需要之個人或家庭，應通報直轄市、縣（市）社會福利主管機關，協助其獲得社會救助法所定社會救助。」

七、參考資料：

㈠ 問題（一）

甲說：否定說。

1. 臺北高等行政法院地方庭114年度簡字第246號判決。

2. 高雄高等行政法院地方庭113年度簡字第125號判決。

乙說：肯定說。

1. 高雄高等行政法院高等庭114年度簡上字第16號判決。
2. 臺北高等行政法院地方庭114年度簡字第205號判決。

㈡問題（二）

甲說：否定說。

1. 臺北高等行政法院地方庭113年度簡字第337號判決。
2. 臺中高等行政法院地方庭113年度簡字第125號判決。

乙說：肯定說。

1. 臺北高等行政法院地方庭114年度簡字第305號判決。
2. 高雄高等行政法院地方庭114年度簡字第93號判決。

㈢李東穎-洗錢防制法第22條告誡處分裁罰實務主要問題研析。

115年度高等行政法院法律座談會提案

提案十

一、提案機關：臺北高等行政法院地方行政訴訟庭

二、法律問題：

駕駛人有違反道路交通管理處罰條例(下稱道交條例)第35條「第4項」規定時，主管機關依(民國112年5月3日修正公布)同條第9項規定（下稱系爭規定）裁處車主吊扣汽車牌照時，是否須「汽機車所有人與駕駛人為同一人」始有適用，或僅須「汽機車所有人與違規行為人（含共同違規行為人）為同一人」即有適用？例如：甲乙一同餐敘飲酒，車主乙明知甲有飲酒，卻於114年1月間允甲駕駛自身名下車輛，搭載自身上路，嗣甲因違規行為而遭攔停，復因有酒駕跡象而被要求酒測，乙卻出面阻止甲接受酒測並使之趁隙徒步逃逸，而故意共同實施拒絕接受酒測行為，是否得依系爭規定裁處車主乙吊扣車輛牌照？

三、討論意見：

甲說：系爭規定於「汽機車所有人與駕駛人為同一人」始有適用，主管機關不得依系爭規定裁處車主乙吊扣車輛牌照。

㈠111年1月28日修正前系爭規定為：「汽機車駕駛人有第3項、第4項、第5項之情形，肇事致人重傷或死亡，得依行政罰法第7條、第21條、第22條、第23條規定沒入該車輛。」修正後系爭規定為：「汽機車駕駛人有第1項、第3項至第5項之情形之一，吊扣該汽機車牌照2年；因而肇事致人重傷或死亡，得依行政罰法第7條、第21

條、第22條、第23條規定沒入該車輛。」於修正道交條例35條規定時，未載明立法理由，惟於修法過程二讀程序中，交通部提出建議表示：「有關江委員啟臣、楊委員瓊瓔提案修正第35條第9項建議酒駕（含再犯）、拒絕酒測（含再犯）應沒入車輛，刪除致人重傷或死亡才得沒入車輛……本部建議綜合委員提案，增訂酒駕初犯致人重傷或死亡者即得沒入車輛；另單純酒駕（含再犯）、拒絕酒測（含再犯）增加吊扣汽車牌照之處罰，相同達到對汽車之處罰效果。」等語（見立法院公報第111卷第32期院會紀錄第11至12頁、第21至22頁），經立法院交通委員會參採後，始在系爭規定增列「吊扣汽機車牌照2年」等語。自系爭規定立法過程中，可知立法者係欲針對「酒駕者」施以加重處罰（原為「沒入車輛」嗣改為「吊扣汽機車牌照2年」），足見系爭規定係針對「汽機車駕駛人」有道交條例第35條第1、3至5項（即包括單純酒駕、不依指示停車接受稽查、拒絕酒測及酒測前服用含酒精之物等違規行為樣態，下合稱系爭違規行為）等違反行政法上義務之行為者，施以吊扣汽機車牌照之行政罰，欲藉加重制裁之方式，達到警戒汽機車駕駛人不再重蹈覆轍之目的，而非對未實施系爭違規行為之汽機車所有人，施以吊扣汽機車牌照之處罰。

㈡綜觀道交條例對「汽機車所有人」施以處罰之規定，其立法體例均會明確表示處罰對象為「汽車所有人」；復觀道交條例第35條第7項課予「汽機車所有人」防止駕駛人酒駕或毒駕行為義務並對其施以處罰之規定，亦有明確表示處罰對象為「汽機車所有人」(即汽機車所有人，明知汽機車駕駛人有第1項各款情形，而不予禁止駕駛，應依第1項規定罰鍰處罰，並吊扣該汽機車牌照)。反觀系爭規定，未採取前開立法體例，未明確表示處罰對象為「汽機車所有人」，益徵立法者無意僅因汽機車所有人享有所有權，即令其居於保證人地位，而負有防止汽機車駕駛人發生違規行為義務。

㈢是以，主管機關於「汽機車所有人與駕駛人為同一人」時，始得依系爭規定對汽機車所有人裁處吊扣車輛牌照，俾符合處罰法定原則；另最高行政法院第三庭評議採取前開法律見解，並依行政訴訟法第263條之4第5項及行政法院組織法第15條之2第2項規定踐行徵詢程序後，各受徵詢庭均同意該庭所採取前開法律見解，而為最高行政法院統一法律見解（最高行政法院113年交上統字第2號判決意旨參照）。

㈣主管機關於「汽機車所有人與違反行政法上義務的違規駕駛人為同一人」時，始得依系爭規定對汽機車所有人裁處吊扣車輛牌照，為最高行政法院統一的法律見解。上訴人雖為車輛所有人，惟非違反道交條例第35條第4項第1、2款

所定義務者(即行經酒測站未依指示停車受查、拒絕接受酒測者)，主管機關據系爭規定裁處上訴人吊扣系爭車輛牌照，於法未合（最高行政法院113年交上統字第12號、臺北高等行政法院高等行政訴訟庭113年交上字第235號判決意旨參照）。

㈤系爭規定既謂「汽機車駕駛人」有第1項、第3項至第5項之情形之一，吊扣該汽機車牌照2年等語，則得依系爭規定裁處吊扣汽機車牌照的對象，應限於「汽機車駕駛人」。

㈥綜上，乙雖為車輛所有人，並明知甲有飲酒，且允許甲駕駛車輛，惟其既非駕駛人，即不符「汽機車所有人與駕駛人為同一人」要件，主管機關不得依系爭規定裁處車主乙吊扣車輛牌照。

乙說：系爭規定於「汽機車所有人與違規行為人（含共同違規行為人）為同一人」即可適用，主管機關仍得依系爭規定裁處車主乙吊扣車輛牌照。

㈠前開最高行政法院所統一的法律見解，雖表示主管機關於「汽機車所有人與駕駛人為同一人」時，始得依系爭規定對汽機車所有人裁處吊扣車輛牌照等語。惟自最高行政法院所依憑的理由，可知係在表達立法者修增系爭規定，係欲針對「違反第35條行為人」施以加重處罰，非在對未實施違規行為之汽機車所有人，施以吊扣汽機車牌照之處罰，無意僅因汽機車

所有人享有所有權，即令其居於保證人地位，而負有防止汽機車駕駛人發生違規行為義務等語。是最高行政法院所採取的法律見解，應可解為「汽機車所有人與違規行為人為同一人」而言。

㈡在汽機車駕駛人係違反第35條第1項規定時，所謂「汽機車所有人與違規行為人為同一人」，固係指「汽機車所有人與駕駛人為同一人」而言，惟在駕駛人係違反第35條第4項規定時，所謂「汽機車所有人與違規行為人為同一人」，除包括「汽機車所有人與駕駛人為同一人」情形外，應可及於「汽機車所有人與駕駛人共同實施第35條第4項所示違規行為」狀況在內，且不生對「無違規行為之汽機車所有人，施以吊扣汽機車牌照之處罰」之問題，亦不生「僅因車主對汽機車享有所有權，即令其居於保證人地位，並負有防止汽機車駕駛人發生違規行為義務」之疑慮(臺北高等行政法院地方行政訴訟庭114年交字第341號判決意旨參照)。

㈢系爭規定謂「汽機車駕駛人有第3項、第3項至第5項之情形之一」，吊扣該汽機車牌照2年等語，係指依系爭規定裁處吊扣汽機車牌照的要件，乃「汽機車駕駛人有第1項、第3項至第5項等情形之一」，非指得依系爭規定裁處吊扣汽機車牌照的對象，須限於「汽機車駕駛人」。

㈣綜上，乙為車輛所有人，明知甲有飲酒，卻允許甲駕駛車輛，且故意與甲共同實施拒絕接受

酒測行為，雖非駕駛人，仍為共同違規行為人，已符合「汽機車所有人與違規行為人（含共同違規行為人）為同一人」要件，主管機關自得依系爭規定裁處車主乙吊扣車輛牌照。

㈤此外，倘乙未出面阻止甲接受酒測並使之趁隙徒步逃逸，主管機關本得於依道交條例第35條第1項裁處駕駛人甲後，再依同條第7項裁處車主乙吊扣車輛牌照。然而，乙出面阻止甲接受酒測並使之趁隙徒步逃逸，而故意共同實施拒絕接受酒測行為後，因主管機關無從依道交條例第35條第1項裁處駕駛人甲，致無法依同條第7項裁處車主乙吊扣車輛牌照，若又無法依系爭規定裁處車主乙吊扣車輛牌照，顯非事理之平，甚有鼓勵車主協助駕駛人拒測之嫌。

四、初步研討結果：

臺北高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：14人，甲說：0票；乙說：13票）。

㈡高等行政訴訟庭：相對多數採乙說（實到：26人，甲說：0票；乙說：13票）。

臺中高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：6人，甲說：1票；乙說：5票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：6人，甲說：1票；乙說：4票）。

高雄高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：6人，甲說：0票；乙說：6票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：9人，甲說：0票；乙說：8票）。

五、大會研討結果：

㈠地方行政訴訟庭：採乙說（實到：27人，甲說：1票；乙說：20票）。

㈡高等行政訴訟庭：採乙說（實到：30人，甲說：0票；乙說：23票）。

六、相關法條：

㈠道路交通管理處罰條例：

1.(民國114年11月19日修正公布)第35條第1、4、7、9項：「（第1項）汽機車駕駛人，駕駛汽機車經測試檢定有下列情形之一，機車駕駛人處新臺幣1萬5千元以上9萬元以下罰鍰，汽車駕駛人處新臺幣9萬元以上12萬元以下罰鍰，並均當場移置保管該汽機車及吊扣其駕駛執照1年至2年；附載未滿12歲兒童或因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照2年至4年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、酒精濃度超過規定標準。二、吸食毒品、迷幻藥、麻醉藥品或其相類似之管制藥品。（第4項）汽機車駕駛人有下列各款情形之一者，處新臺幣18萬元罰鍰，並當場移置保管該汽機車、吊銷其駕駛執照；如肇事致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、駕駛汽機車行經警察機關設有告示執行第1項測試檢定之處所，不依指示停車接受稽查。二、拒絕接受第1項測試檢定。三、接受第1項測試檢定前，吸食

服用含酒精之物、毒品、迷幻藥、麻醉藥品或其相類似之管制藥品。四、發生交通事故後，在接受第1項測試檢定前，吸食服用含酒精之物、毒品、迷幻藥、麻醉藥品或其相類似之管制藥品。（第7項）汽機車所有人，明知汽機車駕駛人有第1項各款情形，而不予禁止駕駛者，依第1項規定之罰鍰處罰。（第9項）違反第1項、第3項至第5項之情形之一，吊扣該汽機車牌照2年，並於移置保管該汽機車時，扣繳其牌照；因而肇事致人重傷或死亡，得沒入該車輛。」

2.(民國112年5月3日修正公布)第35條第1、4、7、9項：「（第1項）汽機車駕駛人，駕駛汽機車經測試檢定有下列情形之一，機車駕駛人處新臺幣1萬5千元以上9萬元以下罰鍰，汽車駕駛人處新臺幣3萬元以上12萬元以下罰鍰，並均當場移置保管該汽機車及吊扣其駕駛執照1年至2年；附載未滿12歲兒童或因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照1年至4年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、酒精濃度超過規定標準。二、吸食毒品、迷幻藥、麻醉藥品或其相類似之管制藥品。（第4項）汽機車駕駛人有下列各款情形之一者，處新臺幣18萬元罰鍰，並當場移置保管該汽機車、吊銷其駕駛執照；如肇事致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、駕駛汽機車行經警察機關設有告示執行第1項測試檢定之處所，不依指示停車接受稽查。二、拒絕接受第1項測試之檢定。三、接受第1項測試檢定前，吸食服用含酒精之物、毒品、迷幻藥、麻醉藥品或其相類似之管制藥品。四、發生交通事故後，在接受第1項

測試檢定前，吸食服用含酒精之物、毒品、迷幻藥、麻醉藥品或其相類似之管制藥品。（第7項）汽機車所有人，明知汽機車駕駛人有第1項各款情形，而不予禁止駕駛者，依第1項規定之罰鍰處罰，並吊扣該汽機車牌照2年，於移置保管該汽機車時，扣繳其牌照。（第9項）汽機車駕駛人有第1項、第3項至第5項之情形之一，吊扣該汽機車牌照2年，並於移置保管該汽機車時，扣繳其牌照；因而肇事致人重傷或死亡，得沒入該車輛。」

3.(民國111年1月28日修正公布)第35條第1、4、7、9項：「（第1項）汽機車駕駛人，駕駛汽機車經測試檢定有下列情形之一，機車駕駛人處新臺幣1萬5千元以上9萬元以下罰鍰，汽車駕駛人處新臺幣3萬元以上12萬元以下罰鍰，並均當場移置保管該汽機車及吊扣其駕駛執照1年至2年；附載未滿12歲兒童或因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照2年至4年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、酒精濃度超過規定標準。二、吸食毒品、迷幻藥、麻醉藥品及其相類似之管制藥品。（第4項）汽機車駕駛人有下列各款情形之一者，處新臺幣18萬元罰鍰，並當場移置保管該汽機車、吊銷其駕駛執照及施以道路交通安全講習；如肇事致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、駕駛汽機車行經警察機關設有告示執行第1項測試檢定之處所，不依指示停車接受稽查。二、拒絕接受第1項測試之檢定。三、接受第1項測試檢定前，吸食服用含酒精之物、毒品、迷幻藥、麻醉藥品及其相類似之管制藥品。四、發

生交通事故後，在接受第1項測試檢定前，吸食服用含酒精之物、毒品、迷幻藥、麻醉藥品及其相類似之管制藥品。（第7項）汽機車所有人，明知汽機車駕駛人有第1項各款情形，而不予禁止駕駛者，依第1項規定之罰鍰處罰，並吊扣該汽機車牌照2年。（第9項）汽機車駕駛人有第1項、第3項至第5項之情形之一，吊扣該汽機車牌照2年；因而肇事致人重傷或死亡，得依行政罰法第7條、第21條、第22條、第23條規定沒入該車輛。」

4.(民國108年4月17日修正公布)第35條第1、4、7、9項：「（第1項）汽機車駕駛人，駕駛汽機車經測試檢定有下列情形之一，機車駕駛人處新臺幣1萬5千元以上9萬元以下罰鍰，汽車駕駛人處新臺幣3萬元以上12萬元以下罰鍰，並均當場移置保管該汽機車及吊扣其駕駛執照1年至2年；附載未滿12歲兒童或因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照2年至4年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、酒精濃度超過規定標準。二、吸食毒品、迷幻藥、麻醉藥品及其相類似之管制藥品。（第4項）汽機車駕駛人有下列各款情形之一者，處新臺幣18萬元罰鍰，並當場移置保管該汽機車、吊銷其駕駛執照及施以道路交通安全講習；如肇事致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、駕駛汽機車行經警察機關設有告示執行第1項測試檢定之處所，不依指示停車接受稽查。二、拒絕接受第1項測試之檢定。（第7項）汽機車所有人，明知汽機車駕駛人有第1項各款情形，而不予禁止駕駛者，依第1項規定之罰鍰處罰

，並吊扣該汽機車牌照3個月。（第9項）汽機車駕駛人有第3項、第4項、第5項之情形，肇事致人重傷或死亡，得依行政罰法第7條、第21條、第22條、第23條規定沒入該車輛。」

㈡行政罰法：

1. 第14條：「（第1項）故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。（第2項）前項情形，因身分或其他特定關係成立之違反行政法上義務行為，其無此身分或特定關係者，仍處罰之。（第3項）因身分或其他特定關係致處罰有重輕或免除時，其無此身分或特定關係者，仍處以通常之處罰。」
2. 立法理由：「本條係行政法上共同違法之規定，不採刑法有關教唆犯、幫助犯之概念，此因行政罰之不法內涵及非難評價不若刑罰，且為避免實務不易區分導致行政機關裁罰時徒生困擾之故。所謂『故意共同實施』，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果由二以上行為人故意共同完成者而言。」

七、參考資料：

㈠最高行政法院113年交上統字第2號判決。

㈡最高行政法院113年交上統字第12號判決。

㈢臺北高等行政法院高等庭113年交上字第235號判決。

㈣臺北高等行政法院地方庭114年交字第341號判決。

115年度高等行政法院法律座談會提案

提案十一

一、提案機關：高雄高等行政法院地方行政訴訟庭

二、法律問題：

廢棄物清除機構使用經直轄市或縣市政府依廢棄物清理法相關規範許可運輸之車輛，清除處理運輸事業廢棄物污泥，行駛於道路上，但該裝載污泥之車輛未經登檢為砂石專用車之車輛運輸污泥，得否依違反道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第 29 條之 1第1項「裝載砂石、土方未依規定使用專用車輛或其專用車廂未合於規定或變更車廂者，處汽車所有人新臺幣4萬元以上8萬元以下罰鍰，並當場禁止通行。」裁罰？

三、討論意見：

甲說：應裁罰說。

㈠ 依道交條例第29條之1第1項、第92條第1項；道路交通安全規則第2條第1項第8款、第11款、第39條第20款、第26款、第27款、第39條之1第16款、第20款、第21款、第42條第1項第15款、第16款、第81條第6款，及道路交通安全規則第39條第20款、第39條之1第16款之附件22「裝載砂石土方車輛使用專用車輛或專用車廂規定」第1點、第2點、第4點規定，裝載砂石、土方之傾卸框式大貨車及傾卸框式半拖車，均應依道交條例及道路交通安全規則等規定使用專用車輛，且有關車輛裝設裝置、貨廂容積、顏色、高度、牌照號碼標示及於公路監理系統登檢為砂石專用車輛等不符合規定之傾卸框式半拖車等均不得裝載砂

石、土方，違者即應依道交條例第29條之1第1項之規定處罰。

㈡ 有關廢棄物清除機構載運「污泥」是否屬道交條例第29條之1所規定「砂石、土方」之範圍乙節，業經交通部99年8月24日函釋略以：道交條例與廢清法二者立法目的不同，所欲達成之行政上目的亦有不同，尚難認符合其一規範，即可排除另一法規之適用，爰裝載砂石、土方行駛道路，即應依道交條例第29條之1規定使用專用車輛，並無因裝載廢棄物之清運機具具有流向追蹤之機制，而有排除道交條例規定之適用。至於廢棄物清除機構載運「污泥」，其外觀與成分與一般土方無異，爰其裝載行駛道路係應依規定使用砂石專用車輛。上開函令係交通部針對環境部（改制前為行政院環境保護署）函文詢問「廢棄物清除機構載運污泥，是否排除適用道交條例第29條之1使用專用車廂之規定」乙案，經徵詢內政部警政署及交通部公路總局等意見後所作成之答覆，因屬為執行該規定所為之解釋性行政規則，並未增加法律所無之限制或違反道交條例立法意旨，依司法院釋字第287號解釋意旨，應自所解釋法律之生效日起有其適用。

㈢ 砂石專用車輛既有車體龐大、所載之物沉重、易散逸、掉落恐砸傷人車等特性，與一般自小客車或貨車不能相提並論，否則立法者即無庸另行針對裝載砂石、土方車輛制訂相關規定；且道交條例中各條均有其不同之規範標的及目的，對各種

不同種類車輛、駕駛違規態樣等，依其特性、違規程度、產生之危險程度等訂定寬嚴不一、內容不同之規範，自不能以道交條例已有相類似規範為由，任意排除法律之適用。再者，道交條例第29條之1第1項以及道路交通安全規則第39條、第39條之1、第42條，關於裝載砂石土方車輛使用專用車輛或專用車廂規定及砂石專用車貨廂標示規定，對於裝載砂石、土方專用車輛之檢驗項目、標準及標示均有詳細規定，究其立法目的，乃為建立砂石專用車制度及加強管理砂石車輛，避免砂石車輛因超載、超重、砂石滲漏飛散等情形致影響用路人行車安全。而廢棄物清除機構或清理機構處理廢棄物，依廢清法第9條、第28條、同法施行細則第9條及公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第21條等規定，廢棄物、剩餘土石方清除機具應隨車持有載明廢棄物、剩餘土石方產生源及處理地點之證明文件，且該機構之車輛應於設備、機具、設施明顯處標示機構名稱、聯絡電話及許可證字號，乃基於保護環境衛生之目的，而訂有管理及流向追蹤之機制。是道交條例與廢清法二者立法目的不同，所欲達成之行政上目的亦有不同，尚難認符合其一規範，即可排除另一法規之適用。

㈣ 交通部、環境部及內政部各有其主管法規，而統一車輛規格、砂石專用車登檢等管制措施，係為有效管理行駛於道路之車輛，以維護道路交通安全；廢棄物清理車輛之運送規範則係以防止運送

過程有污染環境、危害人體健康等為目的；營建剩餘土石方處理方案係為因應建築及公共工程增加，為維護環境衛生與公共安全而設（營建剩餘土石方處理方案第1點參照），三者所適用之法律依據及立法目的各有不同，主管機關本可依其權責分配各自認定。是以，關於載運污泥（D-09）之車輛是否排除道交條例第29條之1規定之適用，亦應由道路交通主管機關交通部，依其主管法規之核心目的決之。況交通部、環境部、內政部（營建署）並非上下隸屬機關，應尊重各自於其權責事項之專業判斷，難認一方應受他方之拘束，否則不啻任意排除一方固有職權之行使。換言之，環境部就廢棄物是否屬於「砂石、土方」，係基於其對於環境污染、保護之專業角度出發所做認定，對於交通部主管之道路交通安全事項，應僅有建議、參考性質，交通部仍可基於專業，於職權範圍內判斷之。況法院於個案審理中，若令人民得任意援引其他法律或行政機關之釋示，而得免其原應遵守之行政法上義務，豈非使人民得於各種不同法規範之間游走，藉以規避管制，亦有架空法律、違反權力分立之嫌。

㈤ 改制前行政院環境保護署99年4月7日環署廢字第0990028265號函、環境部資源循環署112年9月4日環循處字第1126015121號函雖認污泥不應為道交條例第29條之1規定之管制範圍。然交通部112年7月28日交路字第1120021466號函僅認土木或建築物廢棄物混合物（D-0599）、營建混合物

（R-0503）得不適用道交條例第29條之1規定；且交通部113年3月22日交運字第1130004105號函表示：「說明三、有關行政院環境保護署100年11月7日環署廢字第1000097097號函針對廢棄物清除機構載運『污泥』建議釐清道交條例第29條之1第1項規定之管理範疇，並為必要之修法一節，本部業以100年12月6日交路字第1000060401號函復該署（檢附如附件）略以，本案有關依該署權管法令登記管理之廢棄物清除機構，其使用車輛載運污泥行駛道路仍遵守道交條例第29條之1之規定，除條例有明文規定外，本部亦再慎重彙徵法務部及內政部警政署等相關機關意見，均認並無法理疑義，並無該署所稱擴張解釋條例之規定，該署後續無再針對前關號函回復意見。另為更臻強化運送污泥車輛之管理，本部並以106年8月22日交路字第1060023195號函請行政院環境保護署評估強制規範清運污已車輛改以砂石專用車協助運送之可行性，併予說明。」足見職司道路交通安全事項之交通部迄今仍認定載運污泥之車輛仍應以砂石專用車運送，未排除適用道交條例第29條之1規定。

㈥ 廢棄物清理業者領有廢棄物清除許可證，以載運土方（污泥）為業，對於與業務具有重要性之相關法令，理應隨時掌握並確實遵守，縱認「廢棄污泥」究屬「砂石或土方」迭有爭議，行政機關見解不一，事涉專業判斷，亦非不得先向交通主管機關諮詢、確認，對廢棄物清理業者經營業務

而言，並無任何困難。是廢棄物清理業者於使用系爭車輛載運土方（污泥）時，應確實遵守上開規定使用經登檢為砂石專用車之車輛，然其應注意、能注意而未注意，具有主觀可歸責性，堪以認定。

乙說：不應裁罰說。

㈠經廢清法主管機關許可運輸污泥廢棄物之車輛，得否適用道交條例第29條之1第1項規定裁罰？持「不應裁罰說」者，立論基礎略為：污泥與「砂石、土方」之來源、性質、用途、去化、管理機制皆不同，廢清法主管機關既已認定車輛符合廢清法管理機制而許可該車輛運輸污泥，即已許可該車輛於道路上行駛以運輸污泥，不應再適用道交條例第29條之1第1項規定。持「應裁罰說」者，立論基礎略為：道交條例與廢清法規範目的不同，基於道路交通秩序、安全之維護，只要污泥之外觀與「砂石、土方」無異，仍有道交條例第29條之1第1項之適用。而環境部（改制前為行政院環境保護署，下均稱環境部）始終採取「不應裁罰說」（99年4月7日環署廢字第0990028265號函、112年6月8日環署循字第1120025025號函、112年9月4日環循處字第1126015121號函參照），交通部則始終採取「應裁罰說」（交通部99年8月24日交路字第0990047159號函、113年3月22日交運字第1130004105號函參照）。環境部雖曾以100年11月7日環署廢字第1000097097號函交通部，表示如交通部認有將污泥納入道交條例

第29條之1第1項規定之必要，建請釐清法規之管理範疇並為必要之修法。惟交通部以100年12月6日交路字第1000060404號函覆，經徵詢相關機關意見，污泥適用道交條例第29條之1第1項規定並無法理疑義；嗣另以106年8月22日交路字第1060023195號函請環境部評估強制規範清運污泥車輛改以砂石專用車運送之可行性。此項爭議已持續十餘年，環境部、交通部僅各自堅持己見，卻未會商討論看如何整合廢清法許可程序與道交條例登檢程序（若無共識，就應由共同上級機關行政院出面解決部會間爭議，並可視必要提案修法，使規範明確化），除了便民，也可避免廢棄物清除業者經廢清法主管機關許可載運污泥後，卻誤入道交條例第29條之1第1項之處罰陷阱（因為廢棄物清除業者對於其係依廢清法於道路上合法載運污泥有合理可期待性，行政罰法第11條第1項規定「依法令之行為，不予處罰」意旨參照）。對於兩部會長期十餘年的不作為，時至今日，實不應再讓廢棄物清除業者承擔全部的被處罰風險與不利益。

㈡ 查90年1月間，立法院因應當時的砂石車諸多違規肇事問題，係一併增訂或修改道交條例第18條之1、第21條之1、第29條之1、第29條之2、第67條等規定，除了加重砂石車駕駛未持有合法駕照、超載、未裝設行車紀錄器等之處罰，並認為砂石車應有一定規格之標準，以利管理、稽查，而增設第29條之1。立法院當時就第29條之1，固

有就涉及經濟部核發執照權責的車身打造商為討論而一併納入處罰對象（即第29之1第2項），但未討論到砂石車的認定標準，也完全未討論到依廢清法許可載運污泥之車輛是否包含在內（立法院公報第89卷第42期第280、281頁、第44期第158至162頁參照）。 但由上開立法歷程可知，道交條例對於砂石車的規範並非只有單一的第29條之1，而係另有第18條之1（後有修法，除了行車紀錄器外，亦需裝設行車視野輔助系統或防止捲入裝置）、第21條之1（未持有合法駕照）、第29條之2（超載）、第67條（吊銷駕照）等管制處罰規定之配套，相關交通安全及秩序維護事項既已於上開相關規定配套規範之，第29條之1第1項的規範目的主要似乎是在於統一規格以利管理與稽查。但廢棄物清除業者依廢清法載運污泥，係經廢清法主管機關查核管理而作許可，並非完全不受管理，已與一般砂石車有所不同。

㈢ 道安規則與系爭砂石專用車規定就砂石專用車之規範內容，要求裝設行車紀錄器、左右兩防止捲入裝置部分，道交條例第18條之1已有規範；要求裝設機械式可密覆裝置（或備有帆布能緊密覆蓋貨廂）部分，「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」（下稱系爭廢棄物清除標準）第13條、道交條例第30條亦有相關管制規範；要求裝設載重計，及規定貨廂容積上限、貨廂後方活動式尾門高度不得超過貨廂側邊高度20公分部分，道交條例第29條之2亦有類似目的之管制規定；

至於貨廂外框顏色、貨廂正後方以黑色字體加漆號牌2.5倍之車輛牌照號碼部分，純為管理稽查需求，系爭廢棄物清除標準第16條第1項亦有相同功能之規範（車身標示機構名稱、電話號碼等）。綜上而觀，既然砂石專用車的規定內容，大部分皆有其他規範可以適用而予以管制或處罰，且載運污泥車輛亦受廢清法主管機關查核管理，並非完全不受管理，實無必要僅因未向公路監理機關登檢為砂石專用車，即課予「4萬元以上8萬元以下罰鍰，並當場禁止通行」的嚴重處罰，否則有違比例原則。綜此，道交條例第29條之1第1項應作合憲性限縮解釋，廢棄物清除業者經廢清法主管機關許可載運污泥者，並不適用之。如交通部為稽查取締便利而認仍有統一規範車輛外觀等需求，實應速與環境部會商整合廢清法許可程序與道交條例登檢程序。

㈣ 按行政行為應受法律及一般法律原則之拘束；行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴，行政程序法第4條、第8條分別定有明定。其中行政程序法第8條規定即所謂之「誠實信用原則」，倘行政機關之行為，已經使人民產生合理之信賴，並循此而為相對應之作為，行政機關事後再以相反之認定，對人民施以處罰，不僅有違誠實信用原則，且扼殺將來自身行政行為之公信力。再行政機關所發布之行政函令，倘僅在重申法令規定，可能僅為行政機關之觀念通知，乃屬行政事實行為，亦有「誠實信用

原則」之適用。又基於行政一體原則，不同行政機關間對同一事實所為之函釋，如有相左之見解，縱然其中有非該事務主管機關之函釋，如行為人對此已產生合理之信賴，而為相對應之行為，行政機關嗣後再以相異見解之函釋對合理信賴其行為係合法之行為人處罰，顯有違反前揭信賴保護原則。交通主管機關認廢棄物之污泥有道交條例第29條之1第1項之適用，係以交通部99年8月24日交路字第0990047159號、100年7月13日交路字第1000041355號、101年11月14日交路字第1010038521號及112年8月14日交路字第1110025264號函等為據，稽以上開函釋內容，認「污泥」仍屬道交條例第29條之1第1項之適用範圍。惟觀環境部112年9月4日函，就污泥（D-09）是否排除適用道交條例第29條之1規定一案，說明：「……廢棄物與砂石、土方，其來源、性質、用途、去化、管理機制等皆不相同，不宜僅以外觀相似而應使用砂石專用車。」、「所詢污泥廢棄物非屬『砂石、土方』範疇，且污泥之來源、性質、用途、去化、管理機制等皆與砂石、土方不同，……。」是依上開環境部函釋內文觀之，污泥似非砂石、土方。從而，有關「污泥」是否屬道交條例第29條之1第1項所定之「砂石、土方」乙情，交通部與環境部函釋文義，已有完全相反之結論，雖交通部始為道交條例之主管機關，然對於人民而言，兩者之函釋並無分軒輊，駕駛人既然提出上開環境部資源循環

署與行政院環境保護署函，顯見其係合理信賴上開函釋內容，認為自己為合法廢棄物清除業者，以系爭車輛載送之事業廢棄物「污泥」，並非砂石、土方，無須依道交條例第29條之1第1項使用專用車輛運送，則交通主管機關認其行為違反上開法規規定，以原處分裁罰，參以前開說明，有違行政程序法第8條所定「誠實信用原則」。

㈤ 按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」為行政罰法第7條第1項所明定。其立法理由謂：「現代國家基於『有責任始有處罰』之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，故第1項明定不予處罰。」是以，違反行政法上義務之行為，乃行政罰之客觀構成要件；故意或過失則為行政罰之主觀構成要件，兩者分別存在而應個別判斷，尚不能以行為人有違反行政法上義務之行為，即推論出該行為係出於故意或過失。另除對違法構成要件事實認識與意欲之故意、過失之主觀責任態樣外，適用行為罰規定處罰違反行政法上義務之人民時，除法律有特別規定外，應按行政罰法及其相關法理所建構之構成要件該當性、違法性（含有無阻卻違法事由）、有責性或可非難性（含有無阻卻責任事由）三個階段分別檢驗，確認已具備無誤後，方得處罰。如同刑法之適用，於行政罰領域內，行為人如欠缺期待可能性，亦

可構成「阻卻責任事由」。亦即雖認定行為人有故意或過失，亦具備責任能力，惟仍容許有「阻卻責任事由」之存在，無期待可能性即屬之，縱行政罰法或其他法律未明文，亦當容許此種「超法定之阻卻責任事由」之存在（司法院釋字第685號解釋林錫堯大法官提出、許宗力大法官加入之協同意見書參照）。又凡行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提。是公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，此即所謂行政法上之「期待可能性」（Zumutbarkeit）原則，乃是人民對公眾事務負擔義務之界限（最高行政法院106年度判字第585號判決意旨參照）。交通主管機關對駕駛人裁罰所依據之交通部函釋，及駕駛人據以認定其無須以專用車輛載送事業廢棄物污泥之環境部等函釋，彼此相互扞格，此情易造成一般駕駛人無所適從，則駕駛人信賴環境部之函釋而未以專用車廂運送污泥，揆諸上開說明，難認有何過失，遑論故意，在責任層次上，亦無期待可能性。

四、初步研討結果：

臺中高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採甲說（實到：5人，甲說：5票；乙說：0票）。

㈡高等行政訴訟庭：採甲說（實到：5人，甲說：4票；乙說：0票）。

高雄高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採甲說（實到：5人，甲說：5票；乙說：0票）。

㈡高等行政訴訟庭：表決結果未過半數（實到：10人，甲說：5票；乙說：4票）。

五、大會研討結果：

提案機關高雄高等行政法院地方行政訴訟庭撤回本提案。

六、相關法條：

㈠道路交通管理處罰條例：

1.第29條之1：「（第1項）裝載砂石、土方未依規定使用專用車輛或其專用車廂未合於規定或變更車廂者，處汽車所有人新臺幣4萬元以上8萬元以下罰鍰，並當場禁止通行。（第2項）前項專用車廂未合於規定或變更車廂者，並處車廂打造或改裝業者新臺幣4萬元以上8萬元以下罰鍰。」

2.第92條第1項：「車輛分類、汽車牌照申領、異動、管理規定、汽車載重噸位、座位立位之核定、汽車檢驗項目、基準、檢驗週期規定、汽車駕駛人執照考驗、換發、證照效期與登記規定、車輛裝載、行駛規定、汽車設備變更規定、動力機械之範圍、駕駛資格與行駛規定、車輛行駛車道之劃分、微型電動二輪車牌照申領、異動、管理規定、行人通行、

道路障礙及其他有關道路交通安全事項之規則，由交通部會同內政部定之。」

3. 第159條：「(第1項)本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。(第2項)行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之『解釋性規定』及『裁量基準』。」

㈡道路交通安全規則：

1. 第39條第20款、第26款、第27款：「汽車申請牌照檢驗之項目及基準，依下列規定：……二十、裝載砂石、土方之傾卸式大貨車、傾卸式半拖車及其貨廂應符合附件二十二規定。……二十六、裝載砂石、土方之傾卸框式半拖車及裝載砂石、土方且總重量在20公噸以上之傾卸框式大貨車，自中華民國90年7月1日起新登檢領照，應裝設具有顯示車輛載重功能且合於規定之載重計。二十七、裝載砂石、土方之傾卸框式大貨車及半拖車，自中華民國90年7月1日起新登檢領照，應裝設合於規定之轉彎及倒車警報裝置。自中華民國107年1月1日起總聯結重量及總重量12公噸以上大貨車、總聯結重量3.5公噸以上拖車及總重量5公噸以上大客車，亦同。……」

2. 第39條之1第16款、第20款、第21款：「汽車定期檢驗之項目及基準，依下列規定：……十六、裝載砂

石、土方之傾卸式大貨車、傾卸式半拖車及其貨廂應符合附件二十二規定。二十、裝載砂石、土方之傾卸框式半拖車及裝載砂石、土方且總重量在20公噸以上之傾卸框式大貨車，應依規定裝設載重計，其實施日期由交通部另定之。二十一、裝載砂石、土方之傾卸框式大貨車及半拖車，自中華民國91年1月1日起，應裝設合於規定之轉彎及倒車警報裝置。總聯結重量及總重量12公噸以上大貨車、總聯結重量3.5公噸以上拖車及總重量5公噸以上大客車，自中華民國109年1月1日起，亦同。……」

3. 第42條第15款、第16款：「車輛車身顏色及加漆標識，應依下列規定：……十五、裝載砂石、土方之傾卸框式大貨車及半拖車，應於貨廂兩邊之前方標示貨廂內框尺寸，其字體尺度、字樣及標示方式由交通部另定之。十六、裝載砂石、土方之傾卸框式大貨車及半拖車，貨廂外框顏色應使用台灣區塗料油漆工業同業公會塗料色卡編號1之19號黃顏色。其他傾卸框式大貨車及半拖車之貨廂外框顏色，不得使用該顏色。……」第81條第1項第6款規定：「聯結車輛之裝載，應依下列規定：……六、不符合規定之傾卸框式半拖車不得裝載砂石、土方。」

4. 第39條第20款、第39條之1第16款之附件22「裝載砂石土方車輛使用專用車輛或專用車廂規定」第1點：「裝載砂石、土方之傾卸框式大貨車及傾卸框式半拖車，應依本規定使用專用車輛。」第2點規定：「經公路監理機關檢驗查核，依規定裝設下列裝置及標示者，登檢為砂石專用車：（一）裝設符合第

39條或第39條之1規定之載重計、轉彎及倒車警報裝置、行車紀錄器、左右兩側之防止捲入裝置與後方之安全防護裝置（或保險槓）等設備。……（三）貨廂外框顏色符合第42條第1項第15款規定(港區作業及總重8公噸以下專用車輛除外)。（四）裝設機械式可密覆裝置或備有帆布能緊密覆蓋貨廂。（五）貨廂正後方，以黑色字體加漆號牌2.5倍之車輛牌照號碼。……」第4點規定：「登檢為砂石專用車之車輛，公路監理資訊系統及行車執照或拖車使用證，應加註貨廂內框長、寬、高(貨廂容積不受第2點限制之車輛除外)及砂石專用車，另原砂石標示車、港區作業及總重8公噸以下混合裝載砂石、土方車輛，於砂石專用車字樣後，另行標示（標）、（港）、（混）以資識別。」

㈢行政函釋：

1.交通部99年8月24日交路字第0990047159號函釋：「主旨：有關貴署函為廢棄物清除機構載運污泥，是否排除適用道交條例第29條之1使用專用車廂之規定乙案，復如說明，請查照。說明：一、依據法務部99年8月5日法律字第099023706號函，並復貴署99年4月27日環署廢字第0990027124號函。二、貴署所提廢棄物清理法對於廢棄物之清除處理已有相關嚴格管理及流向追蹤之機制，建議裝載該等廢棄物之車輛應排除旨揭條例第29條之1規定之適用乙節，案經洽詢法務部意見略以：『道交條例與廢清法二者立法目的不同，所欲達成之行政上目的亦有不同，尚難認符合其一規範，即可排除另一法規之適用』，爰裝載砂石、

土方行駛道路，即應依條例第29條之1規定使用專用車輛，並無因裝載廢棄物之清運機具具有流向追蹤之機制，而有排除處罰條例規定之適用。三、至於所提廢棄物清除機構載運『污泥』，是否屬條例第29條之1規定『砂石、土方』之範圍乙節，本部前業已函徵內政部警政署及本部公路總局等意見，咸認其外觀與成分與一般土方無異，爰其裝載行駛道路係應依規定使用砂石專用車輛，併予說明。」

2. 交通部101年11月14日交路字第1010038521號函釋：有關廢棄物清除機構載運之「污泥」，相關單位認其違規行為對道路交通秩序之維持及道路交通安全已生較大之影響，且污泥之外觀與成分和一般土方無異，爰其裝載行駛道路係應依規定使用專用車輛或車廂，並無疑義，再者，道交條例與廢棄物清理法二者立法目的不同，所欲達成之行政上目的亦有不同，尚難認符合其一規範，即可排除另一法規之適用。

3. 交通部112 年 07 月 28 日交路字第 1120021466 號函釋：廢棄物產生源隨車證明文件載明廢棄物種類為土木或建築物廢棄物混合物（D－0599）、營建混合物（R－0503）等營建廢棄物得不適用道交條例第29-1 條規定使用砂石專用車。

4. 交通部民國112年08月14日交路字第1110025264號函說明：「二、本部93年12月20日交路字第0930065961號、101年11月14日交路字第1010038521號函釋『污泥或泥漿』屬道交條例第29條之1第1項之適用範圍；另99年8月25日交路字第0990049548號函釋『水泥熟料』、96年8月15日交路字第0960045227號函釋『鈦

鐵礦氣化爐渣』、111年2月22日交路字第1100037208號函釋『垃圾焚化廠底渣』均非屬砂石土方範疇，仍請依前開函釋辦理。」

5. 交通部113年3月22日交運字第1130004105號函：「說明三、有關行政院環境保護署100年11月7日環署廢字第1000097097號函針對廢棄物清除機構載運『污泥』建議釐清道交條例第29條之1第1項規定之管理範疇，並為必要之修法一節，本部業以100年12月6日交路字第1000060401號函復該署（檢附如附件）略以，本案有關依該署權管法令登記管理之廢棄物清除機構，其使用車輛載運污泥行駛道路仍遵守道交條例第29條之1之規定，除條例有明文規定外，本部亦再慎重彙徵法務部及內政部警政署等相關機關意見，均認並無法理疑義，並無該署所稱擴張解釋條例之規定，該署後續無再針對前關號函回復意見。另為更臻強化運送污泥車輛之管理，本部並以106年8月22日交路字第1060023195號函請行政院環境保護署評估強制規範清運污已車輛改以砂石專用車協助運送之可行性，併予說明。」

6. 環境部112年6月8日環署循字第1120025025號函：「『污泥』屬事業廢棄物，而非屬『砂石、土方』範疇，其清除應依廢棄物清理法相關規定辦理……。」

7. 環境部資源循環署112年9月4日環循處字第1126015121號函：「廢棄物與砂石、土方，其來源、性質、用途、去化、管理機制等皆不相同，不宜僅以外觀相似而應使用砂石專用車。」、「所詢污泥廢棄物非屬『砂石、土方』範疇，且污泥之來源、性質、

用途、去化、管理機制等皆與砂石、土方不同，惟清除過程仍應符合上開說明三，防止事業廢棄物飛散、濺落等廢棄物清理法之相關規定。」

七、參考資料：

㈠甲說：應裁罰說。

1. 臺北高等行政法院高等庭113年度交上字第144號判決。
2. 臺中高等行政法院高等庭114年度交上字第48號判決。
3. 高雄高等行政法院102年度交上字第25號判決。

㈡乙說：不應裁罰說。

1. 臺北高等行政法院地方庭112年度交字第1505號判決。
2. 臺中高等行政法院地方庭112年度交字第1051號判決。

115年度高等行政法院法律座談會提案

提案十二

一、提案機關：臺中高等行政法院地方行政訴訟庭

二、法律問題：

甲前經道路交通裁決機關（下稱裁決機關）認定有「駕駛汽車，於5年內酒精濃度超過規定標準2次以上」之違規行為，於民國104年9月1日依行為時道路交通管理處罰條例(下稱道交條例)第35條第3項規定，裁處吊銷汽車駕駛執照確定。甲於駕駛執照註銷後，仍未重新考領，復於113年10月18日駕駛自用小客車行駛於道路為警攔停並當場舉發。經裁決機關審認甲有於吊銷駕駛執照期間駕駛汽車之行為，遂依行為時道交條例第21條第1項第4款、第3項規定，加重裁處罰鍰共新臺幣(下同)3萬元（下稱原處分）。請問：原處分依道交條例第21條第3項加罰1萬2,000元，是否適法？

三、討論意見：

甲說：肯定說。

㈠道交條例第21條第3項係規定「吊銷駕駛執照期間」，至同條例第67條第2項則係規定經吊銷駕駛執照者「不得考領駕駛執照」之期間，二者本即不可等同視之，駕駛執照經吊銷後迄至再行考領取得駕駛執照時止，均屬於吊銷駕駛執照期間。

㈡道交條例第21條第3項及第21條之1第3項係於112年4月14日參照立法委員提案版本所增訂，參酌其提案修正說明載謂：「增訂因酒後駕車吊扣或吊銷駕駛執照期間再次無照駕駛，除應

處以本條最高罰鍰外，應加處罰鍰1萬2,000元」（立法院公報第112卷第12期委員會紀錄第185頁、第193至194頁），及提案委員於111年12月21日交通委員會之發言紀錄略以：「依照公路總局的統計，歷年來因為酒駕吊銷仍無照駕駛的人數超過 8,000人，這些無照駕駛者已經違法遭到裁罰，卻在駕照吊銷的期間仍然違法無照駕駛，明顯有再次違法的疑慮，……提案針對因酒駕遭吊銷駕照，仍於吊銷期間無照駕駛者，除原本無照駕駛的罰則之外，更要加重裁罰的力道，依照車種的不同，加處罰鍰1萬2,000元到 4萬元不等……」（立法院公報第112卷第12期委員會紀錄第245頁）。足見立法者考量汽車駕駛人應予加重處罰之要件，毋寧係其前因酒駕受吊（扣）銷駕駛執照而仍無照駕駛之行為，至若「不得考領駕駛執照期間」是否屆滿，要非所問。準此，系爭規定所稱「吊銷駕駛執照期間」當指駕駛執照經吊銷後重新考領前之無照駕駛狀態，始符立法旨趣。倘將「吊銷駕駛執照期間」限於「不得考領駕駛執照期間」，則已得考領卻仍無照駕駛者將逸脫加重處罰，實非立法目的所期。

㈢此外，參酌108年3月26日增訂之道交條例第67條第5項規定汽車駕駛人曾依第35條規定吊銷駕駛執照者，須依規定完成酒駕防制教育或酒癮治療後始得申請考領駕駛執照，並同時配合增訂同法第35條之1規定汽車駕駛人經依第67條第

5項規定考領駕駛執照後，不依規定駕駛或使用配備車輛點火自動鎖定裝置（俗稱酒精鎖）汽車之處罰，嗣於111年1月24日修正時更明定汽車駕駛人經依第67條第5項規定考領駕駛執照後，尚應申請登記配備有車輛點火自動鎖定裝置之汽車，始發給駕駛執照。上開規定係鑑於酒後駕車之高再犯率，故在重新考領駕駛執照階段，由立法者另採取多元管制措施，期能藉由要求行為人必須完成酒駕防制教育或酒癮治療，及申請登記配備有車輛點火自動鎖定裝置之汽車，作為其等再次取得駕駛執照之必要條件，降低曾因酒駕遭吊銷駕駛執照之行為人再次酒後駕車之風險。足見在現行道交條例之整體規範架構下，因酒駕遭吊銷駕駛執照者，縱其依道交條例第67條第2項所規定不得考領駕駛執照期間已屆滿，仍不具有可再次考領及取得駕駛執照之資格。考量行為人接受酒駕防制教育或酒癮治療須付出相當之時間成本，配備安裝車輛點火自動鎖定裝置亦須支付相當之費用（約3萬餘元），倘於吊銷駕照期間（即不得考領期間）經過後，即不得依道交條例第21條第3項之規定加重處罰，極有可能使行為人選擇繼續無照駕駛，不僅有礙於交通秩序及安全，亦架空道交條例增訂第35條之1及第67條第5項之立法目的。

乙說：否定說。

㈠道交條例第21條第3項明文規定以「於依本條例

第35條第1項至第5項吊扣或吊銷駕駛執照間」作為適用該項加重處罰規定之要件，而有關駕駛人因違反道交條例第35條第3項前段規定受吊銷駕駛執照處分者，依同條例第67條第2項規定，係限制其於吊銷駕駛執照3年內不得重新考領駕駛執照。準此，行為人於上開不得重新考領駕駛執照之期間經過後，其受吊銷駕駛執照處分之不利效果即已解消，於不得重新考領駕駛執照期間屆滿後之無照駕駛行為即與一般無照駕駛行為無異，自應為等同評價，而無再予加重處罰之必要，是道交條例第21條第3項所稱「吊銷駕駛執照期間」，應解釋為吊銷後不得重新考領駕駛執照之期間。

㈡關於「吊銷駕駛執照期間」之定義與界限，從文義解釋上，「期間」係指時間起迄概念。道交條例第67條第2項明文規定：「汽車駕駛人曾依……第35條第3項前段……規定吊銷駕駛執照者，『3年內』不得考領駕駛執照。」此為道交條例對「吊銷駕駛執照」所為之具體、明確的資格限制期間，將「吊銷駕駛執照期間」解釋為此一法定「不得考領期間」，始符合文義。而吊銷駕駛執照期間屆滿後，因上開3年期間屆滿，法律所賦予之「不得考領」之不利益狀態即告終止，此時已恢復得考領駕駛執照之資格，其後縱未考領駕照而駕車，然因其「無照」狀態之原因，已非「受吊銷處分且於不得考領期間內」，而僅係「未依法考領駕照」，

自非屬「吊銷駕駛執照期間」。

㈢肯定說引用之立法修正說明係以「……增訂因酒後駕車吊扣或吊銷駕駛執照『期間』再次無照駕駛……」，並引用提案委員片段發言紀錄，逕認「……『不得考領駕駛執照期間』是否屆滿，要非所問……」，進而將「期間」擴張解釋為「吊銷後重新考領前之持續狀態」，難認符合立法本意，亦將明確起迄的「期間」概念為逾越其文義應有之解釋。

㈣道交條例所指之「期間」，在吊扣駕照的情形，有明確的吊扣期間（如1年）；在吊銷駕照的情形，與之相對應的明確期間即為第67條第2項所定之「不得考領期間」。立法者如就酒駕經吊銷駕照未取得駕照者，認一律仍應加重處罰，其於立法上自得於道交條例第21條第3項明定：「汽車駕駛人於依本條例第35條第1項至第5項吊扣駕駛執照期間或曾經吊銷駕駛執照而未再考領者，違反本條第1項第1款至第5款者，按第1項或第2項所處罰鍰加罰新臺幣1萬2千元罰鍰」，即立法技術上仍屬可行，乃立法上既未為如此規定，自難逕為擴張解釋。

㈤對於刑事犯罪或違反行政罰規範者，於一定期間內再犯是否加重處罰，應符比例原則，以刑事累犯制度為例，亦設有「5年內」再犯方論累犯之限制（刑法第47條），核其係以行為人於一定期間內理應產生警惕作用因此自我控管不再觸犯，苟期間內再犯，方足認行為人有特別

惡性對制裁反應力薄弱因而加重處罰，至經一定期間經過後，則自應回歸一般應有之評價。行政罰依相同法理，對於因酒駕吊銷駕照者，法規範業限制其3年內不得考領及再犯之加重處罰，至若於3年不得考領期間屆滿後，對其無照駕駛行為，自應為一般無照駕駛之評價處罰。

㈥道交條例第67條第5項關於完成酒駕防制教育等始得考照之規定，其規範目的在於「確保駕駛人重新取得駕照前具備安全駕駛之認知與條件」，屬於「資格取得」之管制，而第21條第1項及第3項關於無照駕駛及其加重處罰之規定，其目的在於「制裁無合法資格卻駕車之危險行為」，屬於違反「行為禁止」之制裁規範，二者不應為相關連性之評價，簡言之，即不應以資格取得管制嚴格，於制裁規範上即逕為嚴厲之解釋。再肯定說所指酒精鎖相關規定，係針對酒駕吊銷駕照而重新考領取得駕照之行為人，予以適當管制，要難認與無照駕駛之加重處罰規範有何相關聯。如行為人選擇不完成教育、不考照，其仍僅是「無照」，依前揭說明，苟已逾3年期間，縱其再為無照駕駛行為，惟其既難認有特別惡性，仍應回歸一般評價，即適用「一般無照駕駛」之處罰。

㈦綜上，依法律文義、體系解釋（與第67條連結）、比例原則及處罰法定主義，肯定說將「期間」擴張為「未重新考領前之狀態」，雖有其政策目的（強化嚇阻）之考量，惟已超越

法律解釋之合理範圍，且可能產生對已受完整制裁之行為人施以無限期額外負擔的結果。在立法者未明確修正法律前，司法機關應尊重現行法之文義，不應自行擴張加重處罰之適用範圍。因此，裁決機關依道交條例第21條第3項予以加重處罰，應屬違法。

四、初步研討結果：

臺中高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：多數採甲說（實到：5人，甲說：4票；乙說：1票）。

㈡高等行政訴訟庭：多數採甲說（實到：6人，甲說：5票；乙說：1票）。

高雄高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採甲說（實到：6人，甲說：6票；乙說：0票）。

㈡高等行政訴訟庭：採甲說（實到：7人，甲說：7票；乙說：0票）。

五、大會研討結果：

㈠地方行政訴訟庭：採甲說（實到：27人，甲說：22票；乙說：3票）。

㈡高等行政訴訟庭：採甲說（實到：30人，甲說：21票；乙說：2票）。

六、 相關法條：

㈠ 道路交通管理處罰條例：

1.（112年4月14日修正，同年5月3日公布，同年6月30日施行）第21條第1項、第3項：「(第1項)汽車駕駛人有下列情形之一者，處新臺幣6千元以上2萬4千元

以下罰鍰，並當場禁止其駕駛：一、未領有駕駛執照駕駛小型車或機車。二、領有機車駕駛執照，駕駛小型車。三、使用偽造、變造或矇領之駕駛執照駕駛小型車或機車。四、駕駛執照業經吊銷、註銷仍駕駛小型車或機車。五、駕駛執照吊扣期間駕駛小型車或機車。六、領有學習駕駛證，而無領有駕駛執照之駕駛人在旁指導，在駕駛學習場外學習駕車。七、領有學習駕駛證，在駕駛學習場外未經許可之學習駕駛道路或規定時間駕車。八、未領有駕駛執照，以教導他人學習駕車為業。九、其他未依駕駛執照之持照條件規定駕車。……(第3項)汽車駕駛人於依本條例第35條第1項至第5項吊扣或吊銷駕駛執照期間，違反本條第1項第1款至第5款者，按第1項或第2項所處罰鍰加罰新臺幣1萬2千元罰鍰。」

2.（102年1月14日修正，同年月30日公布，同年3月1日施行）第35條第1項、第3項：「（第1項）汽車駕駛人，駕駛汽車經測試檢定有下列情形之一者，處新臺幣1萬5千元以上9萬元以下罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊扣其駕駛執照1年；附載未滿12歲兒童或因而肇事致人受傷者，並吊扣其駕駛執照2年；致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領：一、酒精濃度超過規定標準。二、吸食毒品、迷幻藥、麻醉藥品及其相類似之管制藥品。……（第3項）汽車駕駛人於5年內違反第1項規定2次以上者，處新臺幣9萬元罰鍰，並當場移置保管該汽車及吊銷其駕駛執照；如肇事致人重傷或死亡者，吊銷其駕駛執照，並不得再考領。」

3.（108年3月26日增訂，同年4月17日公布，109年3月1日施行）第35條之1第1項：「汽車駕駛人經依第67條第5項規定考領駕駛執照後，不依規定駕駛或使用配備車輛點火自動鎖定裝置汽車者，處新臺幣6千元以上1萬2千元以下罰鍰，並當場移置保管該汽車。」（111年1月24日修正，同年月28日公布，同年3月31日施行迄今）第35條之1第1項規定：「汽車駕駛人經依第67條第5項規定考領駕駛執照，應申請登記配備有車輛點火自動鎖定裝置之汽車後，始發給駕駛執照；不依規定駕駛配備車輛點火自動鎖定裝置汽車者，處新臺幣6萬元以上12萬元以下罰鍰，並當場移置保管該汽車。」

4.第67條第2項、第5項、第6項：「（第2項）汽車駕駛人曾依……第35條第3項前段……規定吊銷駕駛執照者，3年內不得考領駕駛執照……。（第5項）汽車駕駛人曾依第35條規定吊銷駕駛執照，未依規定完成酒駕防制教育或酒癮治療，不得考領駕駛執照。（第6項）前項酒駕防制教育及酒癮治療之實施對象、教育或治療實施機構、方式、費用收取、完成酒駕防制教育及酒癮治療之認定標準及其他應遵行事項之辦法，由交通部會商衛生福利部定之。」（前開第5項、第6項規定係於108年3月26日增訂，同年4月17日公布，109年3月1日施行迄今。）

㈡酒駕防制教育及酒癮治療實施管理辦法：

1.第1條：「本辦法依道路交通管理處罰條例（以下簡稱本條例）第67條第6項規定訂定之。」

2.（處分時）第2條：「（第1項）汽車駕駛人，曾依

本條例第35條第1項第1款、第2項至第5項規定受吊銷駕駛執照處分者，應於重新申請考領駕駛執照前1年內完成酒駕防制教育訓練，始得報考。（第2項）汽車駕駛人違反本條例第35條第1項第1款、第2項至第5項規定達3次以上者，於重新申請考領駕駛執照前，除依前項規定完成酒駕防制教育訓練外，應至中央衛生主管機關評鑑合格之醫療機構接受12個月且至少12次之酒癮評估治療，並取得完成證明書。」

3. 第3條：「（第1項）酒駕防制教育訓練，由公路主管機關自行辦理或其委任所屬下級機關辦理，並得委託經公路主管機關認可之民營機關（構）或大專以上學校辦理之。（第2項）酒駕防制教育訓練課程內容應包括道路交通法令、肇事預防處理及法律責任、酒駕生命教育、戒酒案例分享、酒精對人體健康之心理及醫學分析、拒酒教育，總時數共15小時，訓練課程及時數表如附表一。（第3項）辦理前項酒駕防制教育訓練之機關（構）、學校，應聘請符合下列資格之人員擔任各科教學講師：一、道路交通法令、肇事預防處理及法律責任講師，應具備下列資格之一者：㈠經公路主管機關設立之訓練機構道路交通管理法規或道路交通安全講習專業訓練結業領有證書。㈡曾任或現任大專以上學校交通法規、交通管理或交通工程相關課程教師滿2年以上。㈢曾任或現任機關車輛行車事故鑑定會或覆議會委員滿2年以上。㈣曾任或現任警察機關交通執法或交通事故處理職務2年以上。二、酒駕生命教

育、戒酒案例分享、酒精對人體健康之心理及醫學分析、拒酒教育講師，應具備下列資格之一者：㈠領有中央主管機關核發之醫師、護理師、心理師或其他醫事專門職業證書之人員。㈡曾從事酒駕防制工作2年以上之專業人士或社會工作人員。（第4項）汽車駕駛人完成酒駕防制教育訓練後，由辦理機關（構）、學校造冊送當地公路監理機關登記列管。」

㈢刑法：

第47條：「（第1項）受徒刑之執行完畢，或一部之執行而赦免後，5年以內故意再犯有期徒刑以上之罪者，為累犯，加重本刑至2分之1。（第2項）第98條第2項關於因強制工作而免其刑之執行者，於受強制工作處分之執行完畢或一部之執行而免除後，5年以內故意再犯有期徒刑以上之罪者，以累犯論。」

七、參考資料：

㈠甲說：肯定說。

1. 臺北高等行政法院地方庭113年度交字第2466號判決。
2. 臺北高等行政法院地方庭113年度交字第235號判決。

㈡乙說：否定說。

1. 臺北高等行政法院地方庭113年度交字第2199號判決。
2. 臺中高等行政法院地方庭113年度交字第783號判決。
3. 高雄高等行政法院地方庭112年度交字第117

0號判決。

4.高雄高等行政法院地方庭113年度交字第371號判決。

115年度高等行政法院法律座談會提案

提案十三

一、提案機關：臺北高等行政法院高等行政訴訟庭

二、法律問題：

某政府警察局某分局前經調查認甲有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑，依跟蹤騷擾防制法（下稱跟騷法）第4條第2項規定，核發書面告誡，甲已簽收。嗣甲向某政府警察局某分局聲明異議，經某政府警察局某分局送上級警察機關即某政府警察局，經某政府警察局認無理由，予以維持。甲不服，提起行政訴訟，究為行政事件而屬行政訴訟審判權，或為刑事案件而不屬行政訴訟審判權？

三、討論意見：

甲說：不屬於行政訴訟審判權。

㈠按跟騷法是基於保護個人身心安全、行動自由、生活私密領域及資訊隱私，免於受到跟蹤騷擾行為侵擾，維護個人人格尊嚴而制定之法律（跟騷法第1條規定參照）。跟騷法第4條規定：「（第1項）警察機關受理跟蹤騷擾行為案件，應即開始調查、製作書面紀錄，並告知被害人得行使之權利及服務措施。（第2項）前項案件經調查有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑者，警察機關應依職權或被害人之請求，核發書面告誡予行為人；必要時，並應採取其他保護被害人之適當措施。（第3項）行為人或被害人對於警察機關核發或不核發書面告誡不服時，得於收受書面告誡或不核發書面告誡之通知後10日內

，經原警察機關向其上級警察機關表示異議。（第4項）前項異議，原警察機關認為有理由者，應立即更正之；認為無理由者，應於5日內加具書面理由送上級警察機關決定。上級警察機關認為有理由者，應立即更正之；認為無理由者，應予維持。（第5項）行為人或被害人對於前項上級警察機關之決定，不得再聲明不服。」考之跟騷法第4條之立法歷程，行政院所提該條草案，原本僅有第1項、第2項規定（草案第4條第1項規定與現行法相同，草案第4條第2項文字雖較現行法簡略，但兩者文義相同，現行法只是明定警察機關可依職權或被害人請求為書面告誡）。而行政院版草案之立法理由原為：「……告誡係指警察機關以通知、警告、制止等方法，使行為人即時停止跟蹤騷擾，可供檢察機關實施強制處分或法院審核是否核發保護令之參考。至不服書面告誡者，其救濟循警察職權行使法等規定辦理。……」可見行政院版草案原本是規劃使書面告誡循行政訴訟途徑救濟（警察職權行使法第29條規定參照）。

㈡嗣跟騷法歷經委員會審查及黨團協商，立法委員紛紛提出草案，其中國民黨黨團及民眾黨黨團彙整之版本亦均是規定使書面告誡循行政訴訟途徑救濟（以上行政院版、國民黨黨團版、民眾黨黨團版草案可參見立法院110年11月17日議案編號1100511070300200號議案關係文書所檢附之審查報告），惟最終經立法院審議三讀

通過之現行法，並未採納行政院、國民黨黨團、民眾黨黨團草案版本（即書面告誡循行政訴訟途徑救濟），反而於第4條第3項至第5項特別規定對於書面告誡之救濟程序，更於立法理由中明白揭示：「依日本實務研究，部分跟蹤騷擾行為人對其已實際影響他人之作為欠缺自覺，故在纏擾行為規制法（ストーカー行為等の規制等に関する法律）以『警告』要求行為人不得再為之，縱使違反警告並無罰則規定，仍有八成以上行為人經受警告後即停止再為跟蹤騷擾；本法參考日本立法例設計『書面告誡』制度，司法警察（官） 知有跟蹤騷擾之犯罪嫌疑者，除即依刑事訴訟法開始調查外，應不待被害人提出告訴或自訴，以通知、警告、制止等方法，使行為人即時停止跟蹤騷擾，以達迅速保護被害人之立法目的，且可供檢察機關實施強制處分之參考，或法院審核是否核發保護令之前提；『書面告誡』性質屬刑事調查程序中之任意處分。」復參酌立法者於跟騷法明定對於跟蹤騷擾行為及違反保護令行為之刑事處罰（跟騷法第18條第1項、第2項、第19條規定參照），以及預防性羈押之特別規定（跟騷法第21條規定參照）。

㈢是由上述立法脈絡可知，跟騷法第4條立法過程中，雖曾有使書面告誡循行政訴訟途徑救濟之提案，但顯然最終未獲採納，立法者實係有意不使書面告誡循行政訴訟途徑救濟，甚至明確

揭示書面告誡性質屬「對犯罪嫌疑人於刑事調查程序中之任意處分」，除作為刑事偵查、審判過程中保護被害人之手段，亦係供作檢察官實施強制處分之參考及法院核發保護令之前提（跟騷法第5條第1項、第12條第1項規定參照），則立法者既已明確將書面告誡定性為「對犯罪嫌疑人於刑事調查程序中之任意處分」，關於書面告誡之核發，以及後續異議決定，均核屬刑事案件程序之一環，非可提起行政訴訟。依前述說明，行政法院並無審判權，且僅須逕行裁定駁回即可，無庸以裁定移送（本院113年度簡抗字第10號裁定意旨參照）。

乙說：屬於行政訴訟審判權。

按公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟，行政訴訟法第2條定有明文，足見依法律規定不得提起行政訴訟之公法上爭議事件，在行政上允許之救濟程序終結時，即告確定，不得復提起行政訴訟。又警察機關受理跟蹤騷擾行為案件，應即開始調查、製作書面紀錄，並告知被害人得行使之權利及服務措施；前項案件經調查有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑者，警察機關應依職權或被害人之請求，核發書面告誡予行為人；必要時，並應採取其他保護被害人之適當措施；行為人或被害人對於警察機關核發或不核發書面告誡不服時，得於收受書面告誡或不核發書面告誡之通知後10日內，經原警察機關向其上級警察機關表示異議

；前項異議，原警察機關認為有理由者，應立即更正之；認為無理由者，應於5日內加具書面理由送上級警察機關決定，上級警察機關認為有理由者，應立即更正之，認為無理由者，應予維持；行為人或被害人對於前項上級警察機關之決定，不得再聲明不服，跟騷法第4條第1至5項亦有明定。另提起行政訴訟欠缺實體判決要件而不能補正者（如法律上規定不得聲明不服者），其起訴即屬於行政訴訟法第107條第1項第10款規定起訴不備要件之情形，為不合法，行政法院應以裁定駁回之（本院113年度簡抗字第7號裁定意旨參照）。

丙說：似應由刑事法院審判，但有關不服上級警察機關之救濟程序，相關法律尚未完備前，得由行政法院審判。

㈠ 警察機關依跟騷法第4條第1項、第2項規定經調查後認行為人有跟蹤騷擾行為犯罪嫌疑所製作之書面告誡，除可供檢察機關實施犯罪偵查、強制處分之參考外，依跟騷法施行細則第2第3項、第2項第2款及第4條規定，尚須定期傳輸至跟蹤騷擾電子資料庫；辦理跟蹤騷擾犯罪偵查、審判或防制案件等相關人員，因執行職務必要，並得使用跟蹤騷擾電子資料庫相關資料。是警察機關核發之書面告誡，性質上係偵查輔助（警察）機關基於其法定調查作為職權並及時遏止犯罪目的所為之廣義之司法行政處分（司法院釋字第392、681號解釋意旨參照），涉

及行為人一般行為自由及個人資料自主決定權之限制或干預，應賦予其向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會；依事務關聯性及功能最適原則，似應由刑事法院審判，對於行為人訴訟權之保障較為周全。

㈡然刑事訴訟法對於司法行政處分並無特殊審查撤銷程序之規定；跟騷法第4條第3項、第5項亦僅規定：行為人不服警察機關受理跟蹤騷擾行為案件所核發之書面告誡，得於法定不變期間內，經原警察機關向其上級警察機關表示異議。行為人對於上級警察機關之決定，不得再聲明不服。惟該等異議在性質上屬警察機關自我審查糾正之途徑，不能完全取代法院之訴訟救濟功能（司法院釋字第653號解釋意旨參照）。因此，有關不服上級警察機關之救濟程序，在相關法律尚未完備前，亦非不得由行政法院依行政訴訟法第2條規定審判（最高法院113年度台抗字第1884號裁定意旨參照）。

四、初步研討結果：

臺北高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採甲說（實到：14人，甲說：11票；乙說：2票；丙說：1票）。

㈡高等行政訴訟庭：採甲說（實到：27人，甲說：23票；乙說：1票；丙說：1票）。

臺中高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採甲說（實到：5人，甲說：4票；乙說：0票；丙說：0票）。

㈡高等行政訴訟庭：採甲說（實到：5人，甲說：4票；乙說：1票；丙說：0票）。

高雄高等行政法院

㈠地方行政訴訟庭：採甲說（實到：7人，甲說：6票；乙說：0票；丙說：1票）。

㈡高等行政訴訟庭：表決結果未過半數（實到：9人，甲說：4票；乙說：1票；丙說：2票）。

五、大會研討結果：

提案機關臺北高等行政法院高等行政訴訟庭撤回本提案。

六、相關法條：

跟蹤騷擾防制法第4條：「（第1項）警察機關受理跟蹤騷擾行為案件，應即開始調查、製作書面紀錄，並告知被害人得行使之權利及服務措施。（第2項）前項案件經調查有跟蹤騷擾行為之犯罪嫌疑者，警察機關應依職權或被害人之請求，核發書面告誡予行為人；必要時，並應採取其他保護被害人之適當措施。（第3項）行為人或被害人對於警察機關核發或不核發書面告誡不服時，得於收受書面告誡或不核發書面告誡之通知後10日內，經原警察機關向其上級警察機關表示異議。（第4項）前項異議，原警察機關認為有理由者，應立即更正之；認為無理由者，應於5日內加具書面理由送上級警察機關決定。上級警察機關認為有理由者，應立即更正之；認為無理由者，應予維持。（第5

項）行為人或被害人對於前項上級警察機關之決定，不得再聲明不服。」

七、參考資料：

㈠甲說：不屬於行政訴訟審判權。

臺北高等行政法院高等庭113年度簡抗字第10號裁定。

㈡乙說：屬於行政訴訟審判權。

臺北高等行政法院高等庭113年度簡抗字第7號裁定。

㈢丙說：似應由刑事法院審判，但有關不服上級警察機關之救濟程序，相關法律尚未完備前，得由行政法院審判。

最高法院113年度台抗字第1884號裁定。