



# 新審判權爭議解決機制 之實務運作

——觀察行政法院如何處理刑事訴訟  
之審判權爭議

陳熙哲\*  
律師

目次	壹、制度概說 貳、審判權爭議新制之運作	——行政法院無審判權之刑事案件 參、結語
----	------------------------	-------------------------

## 壹、制度概說

我國區別公、私法關係，採審判二元體系，除非法律別有規定，分別由行政法院及普通法院民事庭審判<sup>1</sup>。若法律未有規定審判權歸屬，則透過法律解釋之方式對於系爭事實所涉及之法律問題予以定性，加以決定審判權歸屬，但因事涉法律解釋與個案認定，行政法院和民事法院對爭議法律關係之定性難免可能有所不同而產生「審判權爭議」<sup>2</sup>。

針對審判權爭議問題之解決，過往在民事法院、行政法院均認為其無審判權時，得透過聲請大法官解釋之方式予以處理。然而，配合憲法訴訟法之施行，法院組織法於110年12月8日以總統華總一義字第11000109271號令增訂第7條之1至第7條之11，並自111年1月4日施行。此一制度，堪稱為「審判權爭議解決新制」，以法院組織法第7條之1至第7條之11因應憲法訴訟法修法後（大法官不再處理審判權爭議後），各級法院應如何面

對審判權爭議之相關問題。對於本次修法，民事訴訟法學界稱其為「展開21世紀民事訴訟制度之第2波改革，逐步完成民事訴訟制度本土化之百年法治建設大業」<sup>3</sup>，學界並把法院組織法第7條之1至第7條之11稱為「審判權爭議認定模式」。

有關本次法院組織法之「新審判權爭議解決機制」之制度流變與修法操作，作者已為文討論<sup>4</sup>。然而，除卻制度面與釋義學之相關觀察，對於「審判權爭議解決機制」之實務運作，亦有觀察之必要，本文遂以我國實務上對於「審判權爭議解決機制」之運作作為觀察標的，並提出若干發現與建議。

在法院組織法第7條之1至第7條之11施行後，實務上即以此些規範作為解決審判權消極衝突之依據。常見行政法院為以下論述：「行政法院審判權對象乃公法性質之爭議，個案爭議如屬私法性質，則應循民事訴訟程序向普通法院起訴，行政法院無審判該訴訟之權限，對於民事法律紛爭誤向行政法院起訴，行政法院認其無審判權者，參照上開規定（作者按：指法院組織法第7條之3第1項<sup>5</sup>），自應依職權以裁定將訴訟移至有審判權之管轄法院。」<sup>6</sup>

前引實務見解，並不特殊，僅係單純操作「審判權爭議解決新制」，充其量可知悉法院組織法第7條之1至第7條之11具規範實效（嚴謹言之，係可知悉法

院組織法第7條之3具規範實效）。

然而，仔細爬梳相關議題之實務見解，得以有所收穫，能使吾人更全面知悉此一新制之運作成果，以免陷入見樹不見林之憾<sup>7</sup>。舉例言之，高雄高等行政法院高等庭112年度訴字第236號裁定：

「原告與承租人間就系爭擬申請調解土地是否存有三七五租約及租約履行之相關租佃爭議，核屬私權爭議。原告既已申請調解，雖為被告不受理，應認原告業已踐行減租條例第26條之先行程序，原告應得向普通法院逕行提起民事訴訟，請求私權救濟，其提起本件行政爭訟，本院無審判權，亦無法補正，依行政訴訟法第107條第1項第1款規定，應以裁定駁回。又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，固為法院組織法第7條之3第1項前段所明定，惟本件原告係以臺南市北門區公所為被告，並非以承租人為被告，本院自無從移送民事管轄法院」（黑體為作者所加），明白表示倘若原告錯列被告之情形，法院得不為移送，此應已屬法院組織法第7條之3第1項實務之開展，值得注意，此種運作，需要觀察實務見解，方能知悉。

綜合以上說明，對於「審判權爭議解決機制」之實務運作，容有觀察、研究之必要，經綜合觀察實務運作結果後，本文挑選行政法院如何處理刑事訴訟之審判權爭議此一議題作為探討對

象，本文並且發現實務上認為「行政法院無審判權的刑事案件，性質上非屬法院組織法第7條之3第1項前段應以裁定移送管轄法院之案件」，以下遂整理歸納實務對此一議題之相關見解，並對此一見解是否妥當為相關討論。

## 貳、審判權爭議新制之運作——行政法院無審判權之刑事案件

法院組織法第7條之3之立法理由載：「明定如法院認其對訴訟無審判權，除其他法律另有規定（例如刑事法院就無審判權之案件依刑事訴訟法第303條第6款規定得逕為不受理之判決；或犯罪被害人以法官為被告，向行政法院訴請作成懲戒處分之判決，行政法院對該訴訟無審判權，亦無從移送予有移送職務法庭權限之機關，依行政訴訟法第107條第1項第1款規定裁定駁回<sup>8</sup>）外，應依職權以裁定移送至有審判權之管轄法院。惟如受移送法院發現其非屬有管轄權之法院者，得依循其所屬審判系統之訴訟法規將訴訟再行移送至有管轄權之法院。」（黑體為作者所加）

依照該立法理由，倘若向刑事法院起訴，刑事法院認其對被告無審判權，即得依照刑事訴訟法第303條第6款<sup>9</sup>，為不受理之判決而毋庸裁定移送，乃法院組織法第7條之3第1項所稱之「其他法律

另有規定者」。

然而，實務上發生原告主張被告涉嫌侵占、誣告、利用職權妨害司法公正，並認為非法執行查封侵占是公法上爭議，因此提起行政訴訟，最高行政法院對此作成112年度訴字第4號裁定。該裁定認為行政法院對系爭案件並未享有審判權，論以：「刑事訴訟法對於刑事案件之偵查、起訴或不起訴、裁判、執行等程序及救濟方法均有明定，而自成一獨立體系，是有關刑事案件的爭議，應依刑事訴訟法規定辦理，行政法院並無審判權。」

立法理由僅謂刑事法院認其無審判權時，毋庸移送；並未論及行政法院因所涉事件與刑事訴訟相關者，是否得以毋庸移送。然實務上行政法院該裁定亦未將該刑事案件移送至普通法院，而依照行政訴訟法第107條第1項第1款<sup>10</sup>將之裁定駁回，其論以：「行政法院無審判權的刑事案件，性質上非屬法院組織法第7條之3第1項前段應以裁定移送管轄法院之案件，行政法院應逕以裁定駁回。」

根據此一裁定，可知實務上認為行政法院無審判權的刑事案件，性質上屬不能依法移送於刑事法院，且無法補正，應依行政訴訟法第107條第1項第1款裁定駁回<sup>11、12</sup>。此一實務見解，應可上溯到最高行政法院96年12月份庭長法官聯席會議，該決議係針對96年8月15日修正施行之行政訴訟法相關問題之決

議，其第1則指出：「修正行政訴訟法施行後，於施行前已繫屬高等行政法院而尚未終結之訴訟，高等行政法院認其為民事事件，或性質雖屬公法爭議但依法已劃歸其他法院審判者（如交通異議事件等），應適用修正行政訴訟法第12條之2第2項規定<sup>13</sup>，依職權以裁定將訴訟移送至有受理訴訟權限之管轄法院。但如屬刑罰案件者，應逕以裁定駁回，不必移送。」<sup>14</sup>（黑體為作者所加）

然而，實務見解雖有援引最高行政法院96年12月份庭長法官聯席會議作為其立論基礎，然該決議卻並未說明刑罰案件毋庸移送之理由；若搭配最高行政法院112年度訴字第4號裁定之理由，充其量係「刑事訴訟法對於刑事案件之偵查、起訴或不起訴、裁判、執行等程序及救濟方法均有明定，而自成一獨立體系」，即以刑事訴訟法已有完整之規範體系為由，認為若對於刑事案件的爭議向行政法院起訴，行政法院應認其無審判權而裁定駁回，毋庸移送。

姑且不論此一結論是否妥適，先觀察裁判理由，其以「刑事訴訟法已有完整之規範體系」為由認為毋庸移送；然而，法院組織法第7條之1至第7條之11最常適用之情形，應係其究為民事紛爭或行政紛爭之難以判斷，故在人民向行政法院起訴民事紛爭時，行政法院在認為其無審判權之情況下，透過裁定將該訴訟移送至民事法院之方式解決審判權

爭議。對於行政法院得以裁定將該訴訟移送至民事法院，屬法院組織法第7條之1至第7條之11之最常適用之情形，諸多文獻亦以此為例加以討論，其適用性應無爭議（如果這種情形都不能適用法院組織法第7條之1至第7條之11，乾脆刪除本章規定）<sup>15</sup>。然而，若循此解，莫非實務見解認為民事訴訟法等相關法律，未具有完整之規範體系？

本文認為，民事訴訟法等相關法律亦有完整規範體系，且當然得透過法院組織法第7條之1至第7條之11加以解決審判權爭議；本裁定以刑事訴訟法有完整規範體系為由，除卻法院組織法第7條之1至第7條之11之適用，似不具說服力而非妥適見解。

然而，本文並未完全否認實務見解之結論，若為實務見解尋適當理由，較具備說服力者（或實務見解之真意即係如此），應係：若允許行政訴訟事件經由移送後，直接由刑事法院審理，無異減免／架空檢察官的偵查、起訴程序，有違刑事訴訟程序的基本架構。因此，實務上不允許行政法院直接裁定移送給刑事法院，而是在裁定駁回後，由原告另行循刑事程序，進行完整的偵查、起訴以及審理的流程<sup>16</sup>。

本文得以接受此等論述，亦認現代法律採行西方三面關係的「控訴式」刑事訴訟程序既為我國刑事訴訟法制所採行，應予維持<sup>17</sup>。惟本文認為若未破壞刑

事訴訟構造時，不應過快排除法院組織法第7條之1至第7條之11之適用可能。

尤其是，實務上並未排除行政法院救濟刑事事件中可能的權利侵害，諸如最高行政法院105年5月份第2次、6月份第1次庭長法官聯席會議以「告訴人、被告向檢察機關申請閱覽、抄錄不起訴處分確定之刑事案件卷宗遭拒絕，循序提起行政訴訟，高等行政法院有無審判權限？」為題討論，可見一斑。

該決議就告訴人申請閱卷部分，論以：「按告訴人在不起訴處分確定後，向檢察機關申請閱覽、抄錄該不起訴處分案件之刑事卷宗，而遭否准，致生公法爭議時，如該告訴人自始係以再行起訴為目的，且未引用政府資訊公開法或檔案法等規定為其申請之法規範依據，此等公法爭議本質上屬廣義之刑事司法事務，應循刑事訴訟法之規定為救濟，高等行政法院對此公法爭議無審判權。但若申請案中並無前述『再行起訴』之目的存在，因為現行刑事訴訟法對其爭議處理方式無特別規定，依行政訴訟法第2條規定，該公法爭議應依循一般行政爭訟程序解決，且高等行政法院對之有審判權限。」（黑體為作者所加）

該決議就被告申請閱卷部分，論以：「按被告在不起訴處分確定後，向檢察機關申請閱覽、抄錄該刑事案件卷宗，而遭否准，致生公法上爭議時，如其係以告訴、告發或自訴犯罪為目的，

或作為要求更正偵查筆錄或不起訴處分書所記載理由之用，且未引用政府資訊公開法或檔案法等行政法規為其申請之依據，此等公法爭議本質上屬廣義之刑事司法事務，應循刑事訴訟法相關規定為救濟，高等行政法院無審判權限。但其申請案中如無前述『訴追犯罪』或『要求更正偵查筆錄或不起訴處分書所記載理由』之目的存在，或逕引用政府資訊公開法或檔案法等行政法規作為其申請之依據者，因為現行法律對其爭議救濟程序無特別規定，依行政訴訟法第2條規定，此公法上爭議應依循一般行政爭訟程序解決，且高等行政法院對之有審判權限。」（黑體為作者所加）

綜合以上說明，並不能排除人民在刑事法事件中，以行政訴訟加以救濟之可能，且此種見解亦獲得實務與學說之肯認<sup>18</sup>。然人民可能不諳實務訴訟運作，而將應向行政法院提起救濟之訴訟，錯向刑事法院提起訴訟，此際似不宜過早排除法院組織法第7條之1至第7條之11之適用可能，以免造成對人民之拒絕救濟，即不應排除刑事法院將訴訟裁定移送至行政法院之可能。當然，亦有可能人民誤將應向刑事法院提起訴訟者，錯向行政法院提起救濟，本文認為在不破壞刑事訴訟構造之情況下，亦不宜過早排除法院組織法第7條之1至第7條之11之適用可能，即本文認為應思考此際是否仍有行政法院以裁定將該訴訟移送至

刑事法院之可能<sup>19</sup>。

## 參、結 語

本文透過觀察法院組織法第7條之1至第7條之11之實務運作，整理歸納行政法院實務上如何處理刑事訴訟之審判權爭議之見解，並提出若干作者個人看法，屬於對於「審判權爭議解決機制」此一於2022年方實施之新制之實務觀察

與評論。

在本文寫作觀察中，同時亦發現「審判權爭議解決機制」運作上，尚應受到矚目之案件類型，至少包括行政法院如何因應國家賠償訴訟之審判權爭議；以及釋字第758號解釋作成後，如何與「審判權爭議解決機制」相互搭配運作之若干問題，均值得更進一步耕耘，然篇幅所限，只能留待日後再行處理。♣

### 註釋

- \* 作者為臺灣大學法律學系博士生。
1. 釋字第448號解釋、釋字第540號解釋參照。
  2. 民事紛爭與行政紛爭有時難以區分，諸如部落會議所為決議究竟係私法爭議或公法爭議，過往即有爭執，實務上謂「被告為非法人團體，其部落會議所為決議之性質，與社團總會決議相似，乃參與會議之多數部落成員基於平行與協同之意思表示相互合致而成立之法律行為；原告與被告就系爭部落會議決議之召集、決議程序及方法適法與否有所爭執，請求法院裁判，應屬私法上之爭議。」（最高法院111年度台抗字第461號民事裁定參照）
  3. 學者許士宦認為「訴訟要件之重新定位：訴權保障及濫訴制裁」、「審判權之儘速確定：終審法院指定及當事人合意選定」之修正，屬於「展開21世紀民事訴訟制度之第2波改革」，見許士宦，2021年民事程序法發展回顧：訴權保障與審判權確定，臺灣大學法學論叢，51卷特刊，2022年11月，1204-1205頁。
  4. 對於相關制度流變與本次修法操作之一般性介紹，見：許政賢，審判權爭議處理新制，月旦法學教室，242期，2022年12月，20-23頁；許登科，民事法院對行政上契約爭議的審判權，月旦法學教室，244期，2023年2月，40-41頁；陳熙哲，新審判權爭議解決機制——法院組織法第7條之1至第7條之11之操作示範，月旦法學教室，258期，2024年4月。
  5. 法院組織法第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。」
  6. 臺北高等行政法院高等庭111年度原訴字第11號裁定。

7. 學者林明昕謂：「誠然這種作法（作者按：指審判權爭議解決新制），制度偏向與德國法院組織法第17a條及第17b條之規定類似，有比較法上依據；但其對於臺灣實務是否也適當，當然尚待觀察。」因此，若要判斷審判權爭議解決新制在我國運作是否適當，須檢閱相關實務見解，應無疑義，見林明昕，2020年行政法發展回顧：權力分立觀點下之實務評釋，臺灣大學法學論叢，50卷特刊，2021年11月，1418-1419頁。
8. 我國實務上曾發生有人民以檢察官為被告，向行政法院訴請對檢察官作成懲戒處分之判決。對此，高雄高等行政法院高等庭112年度訴字第383號裁定謂：「我國訴訟審判之制度，大抵就刑事案件、民事事件、行政訴訟事件及法官、檢察官懲戒案件之審判各制定法律就管轄事務及審判程序等相關事項為規定。關於檢察官之懲戒，依法官法第89條第8項規定，由懲戒法院職務法庭審理之，其移送及審理程序則準用法官之懲戒程序。是以，檢察官若有違法失職應受懲戒時，應由監察院調查彈劾或由檢察官評鑑委員會決議，報請法務部移送懲戒法院職務法庭審理，並非行政法院所得審判之事項。故倘若當事人起訴請求判決對特定檢察官作成處分，其起訴自非合法，應依行政訴訟法第107條第1項第1款裁定駁回之。」另該裁定理由第二段謂：「此等事項或涉及檢察官職務監督之行使，或涉及司法行政權、監察權對於檢察官移送懲戒權之行使，均非行政法院權限，故本件起訴為不合法，應予駁回。」
9. 刑事訴訟法第303條第6款：「案件有下列情形之一者，應諭知不受理之判決：六、對於被告無審判權。」
10. 行政訴訟法第107條第1項第1款：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、訴訟事件不屬行政訴訟審判權，不能依法移送。」
11. 此種實務見解，在審判權爭議解決新制運作前，即為實務主流見解，諸如：最高行政法院105年度裁字第1364號裁定、106年度裁字第234號、第1821號、第1999號、第2025號裁定；在審判權爭議解決新制運作後，仍舊採取此一見解，諸如：高雄高等行政法院高等庭112年度訴字第336號、第348號裁定。
12. 不過，實務上亦有在審判權爭議解決新制運作前，當時的地方法院行政訴訟庭將「聲明異議」移送至該院刑事庭之例子，諸如：臺灣臺南地方法院112年度聲字第1號裁定、臺灣彰化地方法院111年度聲字第1號裁定、聲字第2號裁定。此類特殊實務見解，為臺灣大學法律研究所碩士生吳鴻恩所提供，本文作者特別感謝。
13. 有關2007年8月15日修正施行之行政訴訟法第12條之2之操作方式，得以參看陳淑芳，行政法院之審判權，月旦法學教室，108期，2011年9月，15-17頁。
14. 有人民認為本決議違憲而聲請大法官解釋，惟大法官不受理。例見：第1496次大法官不受理案件、第1506次大法官不受理案件、第1512次大法官不受理案件、第1515次大法官不受理案件、第1528次大法官不受理案件。人民之主張略以「禁止聲請人提起行政訴訟，並命聲請人負擔訴訟費用且沒收聲請人預繳之第一審裁判費，侵害憲法保障人民財產權及訴訟權等語」、「最高行政法院96年12月份庭長法官聯席會議決議要旨，以裁定方式駁回聲請人之訴及抗告而確定，造成聲請人於刑事訴訟法第18條第2款之權利，始終無法獲得法院救濟，嚴重侵害其受憲法所保障之訴訟權，有牴觸憲法第15條、第16條及第23條之處。」
15. 沈冠伶，2019年民事程序法發展回顧：審判權爭議及專業法院之管轄權，臺灣大學法學論叢，49卷特刊，2020年11月，1589-1622頁；許士宦，2021年民事程序法發展回顧：訴權保障與審判權確定，臺灣大學法學論叢，51卷特刊，2022年11月，1203-1221頁。
16. 此一見解，感謝司法院行政訴訟懲戒廳陳彥霖法官賜教。
17. 有關近代法律採行西方三面關係的「控訴式」刑事訴訟程序，即控訴者（原告）、被控訴者（被告）、審判者（法官）之相關介紹，見王泰升，台灣法律史概論，二版，元照，2020年，50-51、106-107頁；另請參照林山田教授對於「控訴原則」之說明，見林山田，別迷失在主義的叢林中～為職權原則與調查原則申

冤，台灣本土法學雜誌，1期，1999年4月，10-12頁。

18. 學者李建良在論述行政訴訟之審判權範圍時，曾探討過行政法事件與刑事法事件之區分，其並認為「刑事偵查爭議事件」與「刑事執行爭議事件」中，均有行政訴訟之適用可能。申言之，在「刑事偵查爭議事件」中，其認為刑事訴訟法第416條第1項：「對於審判長、受命法官、受託法官或檢察官所為下列處分有不服者，受處分人得聲請所屬法院撤銷或變更之。處分已執行終結，受處分人亦得聲請，法院不得以已執行終結而無實益為由駁回：一、關於羈押、具保、責付、限制住居、限制出境、限制出海、搜索、扣押或扣押物發還、變價、擔保金、因鑑定將被告送入醫院或其他處所之處分、身體檢查、通訊監察及第一百五五條第三項、第四項所為之禁止或扣押之處分。二、對於證人、鑑定人或通譯科罰鍰之處分。三、對於限制辯護人與被告接見或互通書信之處分。四、對於第三十四條第三項指定之處分。」所明文之主體與列舉事項，因已屬法律特別規定，自非行政訴訟之審判權範圍；然因刑事訴訟法第416條之適用對象僅及於「審判長、受命法官、受託法官或檢察官」，若人民對警察機關之處分與措施不服，除刑事訴訟法增訂救濟途徑外，得由行政法院審理；此外，在刑事訴訟法第416條所列舉事項外，亦應允許人民向行政法院提起行政訴訟；在「刑事執行爭議事件」中，學者李建良也認為至少就「拒絕假釋事件」、「撤銷假釋事件」、「監獄處遇事件」、「保外就醫事件」、「在監醫療事件」均有行政訴訟之適用可能。見李建良，訴訟程序與起訴要件（中），月旦法學教室，189期，2018年6月，36-44頁。
19. 實務上在審判權爭議解決新制運作前，亦認為若對「警察基於刑事危害防止之任務與職權所為之刑事偵查行為」不服，應依照刑事訴訟法救濟。若原告提起行政訴訟，行政法院應裁定駁回（而非裁定移送刑事法院），雖此一裁定係在審判權爭議解決新制運作前作成，但想來審判權爭議解決新制施行後，應係採相同見解，見最高行政法院109年度裁字第1219號裁定：「抗告人於原審請求撤銷相對人於108年6月3日所為之搜索行為及確認該搜索行為無效，惟相對人於108年6月3日在系爭建物之搜索行為，乃屬警察基於刑事危害防止之任務與職權所為之刑事偵查行為，抗告人對該搜索行為不服，應依刑事訴訟法相關規定尋求救濟，亦即不屬於警察基於行政危害防止之任務與職權所為之行政行為，而准許抗告人提起行政訴訟由行政法院審判。且依前開規定及說明，行政法院無審判權之刑事案件，性質上非屬行政訴訟法第12條之2第2項應以裁定移送管轄法院之事件，行政法院應逕以裁定駁回。」（黑體為作者所加），此一實務見解，感謝鍾詔安學習司法官提供，鍾學習司法官認同本文見解，並認為此一裁定得作為實務上確實有行政法院將訴訟移送至刑事法院之需求之明例。

關鍵詞：審判權爭議解決機制、審判權爭議、行政法院無審判權的刑事案件、裁定移送、裁定駁回

DOI：10.53106/279069732612

（相關文獻☛月旦知識庫 [www.lawdata.com.tw](http://www.lawdata.com.tw)；  
更多裁判分析☛月旦法律分析庫 [lawwise.com.tw](http://lawwise.com.tw)）