



【訴訟法律實務】

刑事法院確認行政處分無效之 權限與應循程序

——兼評最高法院111年度台上字第4115號刑事判決

■楊智守 臺灣高等法院高雄分院法官

壹、本案事實

甲原有之聯結車普通駕駛執照前已經監理機關易處逕註（銷），且無小型車普通駕駛執照，竟於夜間駕駛農用曳引機後附掛載具迴轉犁上路，然疏於注意而未在迴轉犁設置反光警示標識或危險警告燈，於行經卓蘭大橋外側車道C016號燈桿前時，適有乙騎乘普通重型機車同向在後超速行駛，亦疏未注意車前狀況，又未能及時察覺上開農用曳引機附掛迴轉犁所延伸之長度致誤判安全距離，自後追撞該迴轉犁而人車倒地受傷，經送醫急救，仍因出血性休克死亡。

貳、爭點

一、刑事法院得否逕予認定監理機關前所為之易處逕註處分係無效行政處分？

二、刑事法院以行政處分無效與否為論罪科刑之據時，應循如何具體程序？

參、判決理由

一、第二審判決¹認為：道路交通管理處罰條例（下稱「道交條例」）第86條第1項關於汽車駕駛人無照駕駛，因而致人受傷或死亡，依法應負刑事責任者，加重其刑至二分之一之規定，係就刑法第276、284條各罪犯罪類型變更之個別犯罪行為予以加重，而成另一獨立之罪名，自屬刑法分則加重之性質。查，被告雖曾考領聯結車普通駕駛執照，然遭易處逕註，註銷期滿後迄未重新考領駕照，則被告於肇事當時確實符合無駕駛執照駕車之情形。是核其所為，係犯道交條例第86條第1項、刑法第276條之汽車駕駛人無駕駛執照駕

DOI：10.53106/207798362023110137009

關鍵詞：無效行政處分、無駕駛執照、易處逕註、第一次權利保護優先原則、重大明顯瑕疵

¹ 臺灣高等法院臺中分院111年度交上訴字第566號刑事判決。

車，因過失致人於死罪。

二、最高法院判決²認為：

(一)按無效之行政處分自始不生效力；行政處分具有重大明顯之瑕疵者，無效。行政程序法第110條第4項、第111條第7款分別定有明文。基此，行政機關所為之行政處分為無效者，既自始、對世不生效力，普通法院當然不受其拘束。

(二)觀諸1997年1月22日修正公布之道交條例第65條第2、3款規定³……僅規範主管機關得循序加重變更為「吊扣期間多寡」及「吊銷汽車牌照或駕駛執照」之行政罰，並無授權主管機關得作成附條件之負擔處分。倘裁決機關作成附加「受處分人逾期未履行繳納或繳送義務」為停止條件，所為易處「限制、剝奪汽車行駛權利」之裁罰性不利處分，使「吊扣期間多寡」及「吊銷汽車牌照或駕駛執照」之行政罰，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，合理可認為此類易處處分瑕疵已達重大明顯之程度，應屬無效之處分，不發生受處分人之駕駛執照遭吊銷之效力。

(三)原判決固說明：上訴人原於1997年間考領有合格之聯結車普通駕駛

執照，嗣因交通違規未繳納罰鍰，經監理機關於2001年「易處逕註」期間1年，註銷期滿迄未重新考領駕駛執照，即無許可駕駛汽車之憑證，自不得駕駛車輛，即與無駕駛執照相同等情。參以上訴人供稱：其有罰單未繳納，但不知道未繳納會有什麼責任，監理機關沒有書面通知其駕駛執照被吊扣，其不知案發時是無照駕駛等語，所謂「易處逕註」，似經主管機關作成附加上訴人未履行繳納罰鍰義務之停止條件，所為逕行易處吊銷駕駛執照之行政處分，倘若屬實，揆諸首揭說明，該易處處分為無效，自始不生效力，不發生吊銷或註銷上訴人駕駛執照之效力。

(四)則本件上訴人之聯結車普通駕駛執照究經何行政程序遭吊銷或註銷？該行政處分是否無效？尚有不明，此關涉上訴人有無原判決所指無駕駛執照駕車之行為，而符合道交條例第86條第1項之加重構成要件，尚欠明瞭，猶有進一步究明釐清之必要。

肆、提出問題及基本認識

有鑑於行政罰僅係刑罰之補充，且刑罰之懲罰作用較強⁴，立法例上即有先由行政機關依法作成行政處分賦予行為

² 略為修改最高法院111年度台上字第4115號刑事判決理由。

³ 按：「汽車所有人、駕駛人違反道路交通管理，經主管機關裁決後逾15日未向管轄地方法院聲明異議，或其聲明異議經法院裁定確定，而不依裁決或裁定繳納罰鍰或不繳送汽車牌照、駕駛執照者，依左列規定處理之：……二、經處分吊扣汽車牌照或駕駛執照者，按其吊扣期間加倍處分；仍不依限期繳送汽車牌照或駕駛執照者，吊銷其汽車牌照或駕駛執照。三、罰鍰不繳者，按其罰鍰數額，易處吊扣汽車牌照或駕駛執照1個月至3個月；不依期限繳送汽車牌照或駕駛執照者，吊銷其汽車牌照或駕駛執照。」其中，第3款嗣於2005年12月28日修正公布：「罰鍰不繳納者，依法移送強制執行」。

⁴ 參考最高法院110年度台上字第5332號刑事判決就行政罰法第26條第1項前段規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之」之闡述。

人特定義務，當行為人違反此特定義務時，始賦予刑事責任以為制裁，前置行政處分即成刑事責任之構成要件，大抵可分為：一、違反因受限制或禁止行為之行政處分之禁止規定，如：①水污染防治法第34條第1、2項所定不遵行主管機關依該法所為停工或停業或停止作業之命令罪；②區域計画法第22條之不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀罪等；二、違反因特定資格、權利受剝奪或消滅之行政處分之禁止規定，如：①電子遊戲場業管理條例第22條所定之未領有電子遊戲場業營業級別證而經營電子遊戲場業罪；②道交條例第86條第1項所定之汽車駕駛無駕駛執照駕車因而過失致人受傷或死亡罪等。

是此前置行政處分之效力攸關刑事責任之存否，刑事法院究應基於維持法安定性之必要，以該處分之存續力所產生之構成要件效力及確認效力存在為基礎，予以論斷其刑事責任？抑或基於犯罪構成要件之整體性考量，將該行政處分之效力存否併入為認定是否成立刑事責任之一環？又行政訴訟法第12條第1項規定：「民事或刑事訴訟之裁判，以行政處分是否無效或違法為據者，應依行政爭訟程序確定之。」其具體操作程序為何？均得藉本案事實及判決見解予以探究。

一、無效行政處分之定義

行政處分有行政程序法第111條所

定情形之一者，無效。因我國採重大明顯瑕疵說，該條第1款至第6款是重大明顯之例示，第7款則為重大明顯之概括規定。是以行政行為具有行政處分形式，但其內容具有該條所定重大明顯瑕疵之行政處分，即無效行政處分。

所謂「重大明顯」，係指其瑕疵之程度，不但重大，且如同寫在額頭上，任何人一望即知。如果其瑕疵非重大，或非明顯，即難指該行政處分為無效⁵。但瑕疵之程度判斷，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之。簡易標準即：普通社會一般人能否一望即知其瑕疵。若普通社會一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，基於維持法安定性之必要，均不令該處分無效⁶；或尚須實質審查始能知悉者，該行政處分亦非屬當然無效⁷。

二、無效行政處分之確認

行政處分有無「普通社會一般人能否一望即知其瑕疵」之情形，依行政程序法第113條第1、2項之規定，係得由行政機關（即處分機關⁸）依職權確認，抑或經行政處分相對人或利害關係人持正當理由請求處分機關予以確認其為有效或無效。若其請求未被允許，或經請求後於30日內未獲確答時，即可依行政訴訟法第6條第2項向行政法院提起確認

⁵ 最高行政法院95年度裁字第1444號行政裁定。

⁶ 最高行政法院109年度判字第437號行政判決、

⁷ 最高行政法院109年度上字第1124號判決。

⁸ 法務部2008年4月24日法律字第0970007659號函示意旨認為本條第1項之「行政機關」與第2項之「處分機關」應為相同之解釋，即均指「處分機關」而言。

行政處分無效之訴⁹。

三、無效行政處分之效果

不論行政處分經處分機關依職權或請求予以確認無效，或經行政訴訟確認行政處分無效，則該行政處分不待撤銷即依行政程序法第110條第4項規定自始不生效力，亦即自始當然確定不發生所意欲之法律效果¹⁰，即：①不得補正；②對其他機關或法院亦不生構成要件效力。任何人，甚至處分機關本身，得在任何時間主張行政處分之無效。人民無須遵守無效之行政處分，行政機關不允許執行¹¹。

四、目前民刑事訴訟程序實務處理無效行政處分抗辯之見解

無效行政處分既不生構成要件效力，得否據此反向推論：除處分機關及前揭行政處分相對人或利害關係人外，任何人或民刑事法院均得以前開標準認定行政處分無效而主張不生構成要件效力？

(一)在民事訴訟，因依國家賠償法第12條適用民事訴訟法之規定辦理國家賠償事件，故①早期最高法院52年台上

字第694號民事判決先例就原告以私權侵害為理由，對於行政官署提起除去侵害或損害賠償之訴，認為：此際法院應就被告主張之行政處分是否存在，有無效力而為審究，如其處分確係有效存在，雖內容有不當或違法，而在上級官署未依訴願程序撤銷以前，司法機關固亦不能否認其效力，反之，若該處分為權限外之行為，應認為無效時，則其因此所生之損害自不能不負賠償責任等詞，顯然認為行政處分是否不法（行政處分之違法性），亦在民事法院所得審查之範疇¹²，經審認係被告權限外之無效行政處分，因而致原告所生之損害應負賠償責任¹³。②近期則有不同意見¹⁴如下：1. 民事法院固不能否認該行政處分之效力，然究非不得就公務員為該行政處分時，有無故意或過失不法侵害人民權利之情事，自行審查認定¹⁵；2. 民事法院得直接審查行政處分是否合法、生效，而判定有無成立國家損害賠償責任¹⁶。③可隱約漸見審判權分立意識抬頭。

(二)在刑事訴訟，以最高法院判決曾闡述：就犯罪是否成立或刑罰應否免除，縱以行政處分爭議為斷，刑事法院

⁹ 洪家般，合法行政處分之概念及違法之法律效果，月旦法學教室，43期，2006年5月，40頁。

¹⁰ 最高行政法院100年度判字第1133號、102年度判字第518號行政判決。

¹¹ 洪家般，同註9，39-40頁。

¹² 僅違法而有效之行政處分是否撤銷，不在民事法院之權限範圍。李建良，行政訴訟上「權利保護必要」的觀念語系譜（中）——兼論行政訴訟法上之「欠缺權利保護必要」，月旦法學教室，242期，2022年12月，42頁。

¹³ 此判決先例與民事訴訟事件，民事法院法官依法獨立審判，不受行政機關認定事實之拘束不同，如最高法院109年度台上字第3289號民事裁定闡述：原確定判決不採勞保局行政處分所核定上訴人職業災害傷病給付期間，原判決謂其無適用法規顯有錯誤情事，並不違背法令等詞。

¹⁴ 廖義男，行政訴訟制度之回顧與展望，月旦法學雜誌，307期，2020年12月，72頁。

¹⁵ 最高法院96年度台上字第1595號民事判決。轉引自廖義男，同前註。

¹⁶ 最高法院99年度台上字第940號、99年度台上字第1254號等民事判決。轉引自廖義男，同註14。

仍應依職權自行判斷，不受行政爭訟程序之拘束¹⁷等詞，並未見反對見解。

以上可知，民刑事訴訟實務，對於無效行政處分抗辯，法院多以本案事實適用整體法律規範結果為重，慮及無效處分既不生構成要件效力，自當影響法律適用結果，遂多認當屬有權審認行政處分是否無效。惟學說^①就民事訴訟領域，亦未否定法院係有權審認，僅認為因民事法院並無權能直接對該違法行政處分予以撤銷，故違法行政處分效力存續，其所造成之損害並不能完全填補¹⁸。^②就刑事訴訟領域，則有主張理論上若法院並無審查行政處分合法性之權限者，或在繫屬之案件中並非審查對象之行政處分，則隨處分之存續力而產生之構成要件效力，對法院亦有拘束效果¹⁹，尚屬有所保留。

五、行政訴訟法第12條規定所確立之 第一次權利保護優先原則

依行政訴訟法第12條之立法說明：對於事實認定之歧異，如非屬先決問題者，應由不同之受理法院互相尊重對方所認定之事實，此已成為常例；惟事實之認定，如屬先決問題者，則應依訴訟上有關停止審判之規定辦理，其以行政處分是否無效或違法為據者，應由認定

先決事實之行政法院先為裁判後，以該確定裁判所認定之事實供為普通法院裁判時認定事實之依據。俾防止不同法院裁判結果互相牴觸之情形發生等詞²⁰，已明確該規定並非限制民刑事法院就同一事實之認定應受行政機關所認定事實之拘束，而係民刑事法院所認定之事實倘係以行政處分是否無效或違法為先決事實時，就該先決事實應由行政法院先為裁判。換言之，民刑事法院就前置行政處分應無權審究其無效與否。

另有認為上開規定已確立了所謂「第一次權利保護優先」原則，即要求主張因違法公權力行為而受有損害之當事人，有義務先於公權力行為合法性監督之第一次權利保護程序中，防禦或排除此一侵害，亦即應先訴請行政法院審查公權力行為是否合法，如公權力行為不合法，即由行政法院撤銷或確認之，尚不得由普通法院自為判斷²¹。故怠於或遲延請求第一次權利保護者，即不得再請求第二次權利保護，僅對於無從透過第一次權利保護之行政訴訟程序排除侵害之（公權力）事實行為，或國家賠償法第3條所規範公有公共設施設置與管理有瑕疵之情形，仍須直接提起國家賠償訴訟²²。

¹⁷ 最高法院103年度台上字第757號、103年度台上字第4461號等刑事判決。

¹⁸ 廖義男，同註14，73頁。

¹⁹ 林石猛、梁志偉，行政法一般法律原則於環境行政刑罰案件之運用，月旦律評，8期，2022年11月，12頁。

²⁰ 立法院公報，87卷，36期，院會記錄，164-165頁。

²¹ 吳志光，確認行政處分違法訴訟之性質與第一次權利保護優先原則，法學講座，24期，2003年12月，35頁。

²² 吳志光，同前註，36-37頁。惟最高法院96年度台上字第1595號民事判決不採二審判決關於「人民主張其權利因行政處分之公權力行使而受侵害，應先訴請行政法院審查公權力行為是

伍、判決評析

本案事實為人甲所曾考領之聯結車普通駕駛執照，既經監理機關易處逕予註銷，則該易處逕註之行政處分是否無效，即影響被告甲之論罪科刑，前揭最高法院刑事判決先自無效行政處分之效果導出普通法院不受拘束，次說明該類易處處分係具有重大明顯瑕疵而應屬無效處分，末則撤銷發回原審法院並詳予指示應調查被告所受行政處分是否無效。基於前開說明可為下列分析。

一、易處逕註處分效力之一般性見解

我國行政訴訟實務就監理機關依道路交通管理處罰條例第65條之規定，一次性於裁決書之處罰主文欄第1項宣示：吊扣駕駛執照或汽車牌照若干時間，於第2項宣示：逾期不繳送吊扣之駕照牌照者，即予吊扣並再定繳送期間，若復未於再定期間內繳送者，則逕行予以吊銷並於若干期間內不得重新考領或請領等意旨，多數已知見解認為上開裁決主文第2項應屬無效之處分（行政罰），

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²³。縱受裁決人未依2008年9月1日修正施行之道交條例第2項規定，得於5年內繳清罰款後申請核發經易處吊銷之汽車牌照或駕駛執照，逕以監理機關上開易處處分，於2008年9月1日起算5年之後提起確認上開易處處分無效之訴，亦多數採無效處分說，即所提確認系爭易處處分無效之訴，為有理由²⁴。

刑事訴訟實務上就被告受易處逕處吊銷駕駛執照之處分而駕車過失傷害或過失致死犯罪，亦多數採認該處分無效，不生被告駕駛執照遭吊銷之效力，即被告並非無駕駛執照駕車，不依道交條例第86條第1項規定加重其刑之結論²⁵。

二、易處逕註之個案效力應循有權確認程序處理

然如前述，我國無效行政處分規定係採重大明顯瑕疵說，須就個案認定，尚難有一致之標準²⁶，故違法、無效的行政處分，形式上還是行政處分，須予撤銷或確認其無效²⁷，並非任依當事人

否合法；迨行政機關之違法行為經行政法院撤銷或經行政法院命為作為後，人民若仍有損害，始得依國家賠償法相關規定提起國家賠償訴訟」等見解，闡述：人民對於公務員為（或不為）行政處分而執行職務、行使公權力時，認有違法不當者，除得依行政爭訟程序尋求救濟外，當然亦得依國家賠償法請求賠償，且二者併行不悖，應無先後次序之限制，始符法律保障人民權利之本旨等詞。

²³ 104年度高等行政法院及地方法院行政訴訟庭法律座談會提案二之大會研討結果第一次表決採甲說（否定說）、第二次表決採甲說之A說。

²⁴ 108年度高等行政法院及地方法院行政訴訟庭業務交流提案第4號提案之初步研討結果、高等行政法院研究意見、大會研討結果均採此說。

²⁵ 臺灣高等法院暨所屬法院107年度法律座談會刑事類提案第24號審查意見及研討結果所採乙說。

²⁶ 洪家殷，同註9，40-41頁。

²⁷ 李建良，道路交通違規舉發通知單之法律性質、生效與效力——行政處分概念、生效、效力與行政訴訟之關聯課題，興大法學，19期，2016年5月，49頁。

之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，應循前揭行政程序法第113條第1、2項規定，由處分機關依普通社會一般人一望即知其瑕疵之判斷標準予以確認其為有效或無效；若處分機關未允許確認請求或未於請求後30日內確答時，則得經確認行政處分無效之訴由行政法院判決確認。

準此，本案刑事法院並非該易處逕註之處分機關，亦非有權審判之行政法院，該易處逕註之處分事實與本案刑事犯罪事實亦不具有同一性，刑事法院就自無獨立認定不受行政機關拘束之權限，最高法院首揭刑事判決理由闡述本案易處逕註處分應屬無效行政處分乙節，僅屬一般性參考意見，不具個案效力。

三、本案被告所受易處逕註處分之無效與否並非刑事犯罪之訴訟對象

本案被告所受易處逕註處分若非無效，則其行為構成道交條例第86條第1項、刑法第276條之汽車駕駛人無駕駛執照駕車因過失致人於死罪，係以該處分之存在及內容成為上開論罪科刑之基礎，該處分作為前提要件而非刑事訴訟對象，刑事法院不能審查該行政處分之合法性，應循前揭有權確認程序由處分機關或行政法院審查。反之，若該處分無效，則被告行為構成刑法第276條之過失致人於死罪，即不以該處分為論罪科刑之前提要件。可見本案刑事訴訟之判決，以行政處分是否無效為據，依行政訴訟法第12條第1項規定，應依行政爭訟程序確定之。基於第一次權利保護優先原則，刑事法院應闡明被告有義務先於公權力行為合法性監督之第一次權

利保護程序予以防禦或排除侵害，具體作法即循前開行政程序法第113條第2項規定，向處分機關請求確認該行政處分為有效或無效，進而於上開情形提起確認行政處分無效之訴。若被告怠於或故違不依闡明進行上開請求或開始行政爭訟程序時，即不得再請求第二次權利保護，刑事法院自不得認定該處分無效而拒絕以之為論罪科刑前提條件。

陸、結論

無效行政處分之對世自始當然確定不生效力，係建立在行政處分業經確認無效之基礎所生之結果，亦即無效行政處分與確認無效行政處分係屬二事，任何人（包含法院）自不得以無須遵守無效之行政處分而得出任何人（包含法院）能逕予認定行政處分無效之結論，蓋如前述，我國因採重大明顯瑕疵說，故須個案認定行政處分之有效或無效。是無效行政處分之確認，除處分機關得依職權確認外；行政處分相對人或利害關係人得循行政程序法第113條第2項、行政訴訟法第6條第2項等規定請求確認；民事或刑事法院遇以行政處分是否無效為據者，應按行政訴訟法第12條第1項規定，依行政爭訟程序確定之。另顧及第一次權利保護優先原則，應闡明使當事人開始行政爭訟程序，於確定前，停止其審判程序；若當事人仍不開始行政爭訟程序，即不得再請求第二次權利保護，亦即法院無權審認該行政處分為無效，縱該行政處分之一般性見解為無效，亦不使民刑事法院因而具個案行政處分無效認定之權限。♣

（本文已授權收錄於月旦知識庫及月旦系列電子雜誌www.lawdata.com.tw）