

裁判字號：最高行政法院 103 年判字第 174 號判決

裁判日期：民國 103 年 04 月 03 日

裁判案由：交通裁決

最 高 行 政 法 院 判 決

103年度判字第174號

上 訴 人 臺北市交通事件裁決所

代 表 人 楊金樹

被 上 訴 人 許覺予

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國102年9月13日臺灣臺北地方法院102年度交字第153號行政訴訟判決不服，提起上訴，經臺北高等行政法院以102年度交上字第148號裁定移送本院，本院判決如下：

主 文

原判決關於參加道路交通安全講習部分廢棄。

廢棄部分被上訴人在第一審之訴駁回。

上訴審訴訟費用新臺幣柒佰伍拾元由被上訴人負擔。

理 由

- 一、被上訴人於民國102年4月7日6時20分許，騎乘車號000-000重型機車，行經臺北市○○路○○○街口時，遭警攔檢並有拒絕接受酒精濃度測試檢定之違規行為，經臺北市政府警察局中正第一分局博愛派出所員警以被上訴人違反道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第35條第4項之規定，予以製單舉發。嗣被上訴人於舉發違反道路管理事件通知單上所載應到案日期前（即102年4月22日前）到案接受裁決，上訴人乃依道交條例第35條第4項及違反道路管理事件統一裁罰基準表之規定，於102年4月8日以北市裁罰字第裁22-AEZ605695號裁決（下稱原處分），裁罰被上訴人新臺幣（下同）9萬元、吊銷駕駛執照（3年內不得考領駕駛執照），並應參加道路交通安全講習。被上訴人於當日收受裁決書後，仍表不服，遂提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院以102年度交字第153號行政訴訟判決（下稱原判決）撤銷原處分關於裁處應參加道路交通安全講習部分，並駁回被上訴人其餘之訴。上訴人不服，提起上訴，臺北高等行政法院認本件有確保裁判見解統一之必要，以102年度交上字第148號裁定（下稱原裁定）移送本院（被上訴人敗訴部分未上訴已確定）。
- 二、被上訴人起訴主張：被上訴人生平第1次進行酒測，且完全配合員警之指示，惟卻遭表示未正確使用，致無法測得數據。被上訴人對於員警再三要求進行吹氣測驗一事，亦配合實行，卻遭員警認定被上訴人毫無測試之意。又酒測儀器似乎

有時間限制，所以數據跑出來了，顯示結果是測不到。第2次施測時，被上訴人亦已進行吹氣，但員警還是認為被上訴人沒有吹氣。第3次測試時，被上訴人雖然感到無奈，惟仍配合進行吹氣，但幾秒後，員警還是說測不到，立刻開立拒絕酒精濃度測試（以消極的方式不配合）之罰單。被上訴人就進行酒測一事，確實已積極配合，惟遭以如此之理由而為裁罰，實為被上訴人所無法接受等語，為此，訴請將原處分撤銷。

三、上訴人則以：被上訴人於酒測時雖均有將儀器置入口中，然並未吐氣或未持續吐氣，員警並於被上訴人測試失敗後教導被上訴人如何呼氣，並告知被上訴人若經儀器判定失敗3次，將會以拒測處罰及「駕照吊銷，3年內不得考領，罰9萬元，摩托車移置保管」等語，始再行酒測，然被上訴人均未能配合檢測成功。雖本案被上訴人有口含檢測器之動作，然並未將足夠氣體吹進檢測器內，實際上均未有配合進行酒測行為，經舉發員警於現場明確告知拒絕酒測之法律效果後，於3次施測均不成，依法開立通知單，核屬消極規避酒精濃度測試之行為無誤等語，資為抗辯，求為判決駁回被上訴人之訴。

四、原判決撤銷原處分關於參加道路交通安全講習部分，係以：
（一）經原審法院當庭勘驗蒐證光碟內容所示之酒測過程可知，員警不僅先行與被上訴人確認酒測時間、飲酒後已超過15分鐘以上、被上訴人並未服用蜂膠、感冒糖漿、漱口水等事項，且過程中不斷指導被上訴人吹氣之方式並加以示範，惟被上訴人仍以自己之吹氣方式進行檢測，致無法完成酒測程序，於第3次酒測時，經員警持酒測器請被上訴人吹氣時，被上訴人甚至不願配合口含酒測器施測，而以呼氣方式進行簡單易行之酒精濃度測試，本件又無相關事證足以證明被上訴人確因身罹疾患而無法配合吹氣之情，是本件被上訴人消極不配合檢測之情，至為灼然。（二）司法院釋字第699號解釋理由書載稱：「依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利，乃警察之任務（警察法第2條規定參照）。警察對於已發生危害或依客觀合理判斷易生危害之交通工具，得予以攔停，要求駕駛人接受酒精濃度測試之檢定（下稱酒測；警察職權行使法第8條第1項第3款、刑法第185條之3、道交條例第35條及道路交通安全規則第114條第2款規定參照），是駕駛人有依法配合酒測之義務。而主管機關已依上述法律，訂定取締酒後駕車作業程序，規定警察對疑似酒後駕車者實施酒測之程序，及受檢人如拒絕接受酒測，警察應先行勸導並告知拒絕之法律效果，如受檢人仍拒絕接受酒測，始得加以處罰。」揭示受檢人如拒絕接受酒測，警察應先行勸導並告知拒絕之法律效果，如受檢人仍拒絕接受酒測，始得加以處罰之法律義務。而依前開所揭道交條例第35條第4項規定，汽車駕駛人拒絕酒測者，其法律

效果為處「9萬元罰鍰」、「吊銷該駕駛執照」（依同條例第67條第2項規定，3年內不得考領駕駛執照）、「施以道路交通安全講習」，並當場移置保管該汽車，而依上開原審法院勘驗現場蒐證光碟結果，員警告知被上訴人拒絕酒測之法律效果為「吊銷駕照3年，3年內不得再考領」、「罰9萬」、「摩托車也要移置保管」等情，並未及於「施以道路交通安全講習」，是揆諸前開司法院釋字第699號解釋意旨，本件上訴人尚不得裁處被上訴人「施以道路交通安全講習」等詞，為其判斷之基礎。

五、本院按：

- (一)行使國家司法權之最高級法院，負有統一法律見解及從事法續造之任務。其中統一法律見解，乃為免因司法裁判見解分歧，而損害法治國家所要求之法律預測可能性及法律秩序之安定性。行政法院組織法第16條第3項：「最高行政法院之裁判，其所持之法律見解，各庭間見解不一致者，於依第1項規定編為判例之前，應舉行院長、庭長、法官聯席會議，以決議統一其法律見解。」即是本此意旨而規定。甚且，非由最高級法院作為終審法院之事件，為免下級法院確定裁判之法律見解發生歧異，無法自行統一，行政訴訟法第235條之1第1項乃規定高等行政法院受理適用簡易訴訟程序之上訴或抗告事件，認有確保裁判見解統一之必要者，應以裁定移送本院裁判之，此依行政訴訟法第237條之9第2項規定，亦準用於交通裁決事件。
- (二)道交條例第35條：「（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；……：一、酒精濃度超過規定標準。……（第4項）汽車駕駛人，駕駛汽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，或拒絕接受第1項測試之檢定者，處新臺幣9萬元罰鍰，並當場移置保管該汽車、吊銷該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，吊銷該駕駛執照，並不得再考領。」第67條第2項：「汽車駕駛人，曾依……第35條第3項前段、第4項前段……規定吊銷駕駛執照者，3年內不得考領駕駛執照；……。」原裁定以關於酒後駕車拒絕接受酒測，違反道交條例第35條第4項規定，如員警執勤時，並未完整告知拒絕酒測之「全部法律效果」，得否裁罰？原裁定法院見解已有分歧，有肯定說及否定說。經查原裁定引為肯定說之原裁定法院102年度交上字第20號判決，係認員警雖未對駕車拒絕接受酒測者告知「3年內不得考領駕駛執照」之法律效果，不能認告知程序有重大瑕疵，即認員警告知處罰鍰、當場移置保管該汽車及吊銷駕駛執照法律效果，雖未告知「3年內不得考領駕駛執照」，仍得處罰吊銷駕駛執照者，3年內不得考領駕駛執照。而引為否定說之原裁定法院判決，其中102年度交上

字第120號判決，係認員警對駕車拒絕接受酒測者未告知「3年內不得考領駕駛執照」之法律效果，不得處罰吊銷駕駛執照及「3年內不得考領駕駛執照」，102年度交上字第37號判決則是認員警未對駕車拒絕接受酒測者告知「3年內不得考領駕駛執照」之法律效果，不得處罰「3年內不得考領駕駛執照」。就此問題，原裁定法院判決之法律見解相歧異，涉及在肯定依司法院釋字第699號解釋，對拒絕酒測汽車駕駛人未盡一定內容之告知義務，即不得處罰前提下，其「未告知即不得處罰」之範圍如何？上開原裁定法院判決之案例事實，係發生於道交條例第35條第4項102年1月30修正公布，同年3月1日施行前，當時並無「施以道路交通安全講習」之法律效果。本件被上訴人之違規行為發生於000年0月0日，員警未對上訴人告以拒絕酒測有「施以道路交通安全講習」之法律效果，而原處分令上訴人「應參加道路交通安全講習」，致生有無違反司法院釋字第699號解釋意旨而違法之爭議，亦屬在「未告知即不得處罰」範圍之法律問題，本院認有統一法律見解之必要，原裁定將本案移送本院裁判，應予准許。

(三)司法院釋字第699號解釋理由指出主管機關「訂定取締酒後駕車作業程序，規定警察對疑似酒後駕車者實施酒測之程序，及受檢人如拒絕接受酒測，警察應先行勸導並告知拒絕之法律效果，如受檢人仍拒絕接受酒測，始得加以處罰。」並以此作為道交條例第35條第4項、第67條第2項前段、第68條合憲之重要理由。據此可認對汽車駕駛人，如其拒絕接受酒測，警察未告知拒絕之法律效果，則不得加以處罰。然既曰「處罰」，則其所告知拒絕之法律效果，應是對拒絕接受酒測處罰之直接法律效果規定。詳言之，該法律效果是受行政處罰所直接產生者，如非屬行政罰之法律效果，或僅是法律另行以該行政罰為構成要件，規定發生其他之法律效果，則不在「告知始得處罰」之範圍。因此：

1. 道交條例第35條第4項直接規定之法律效果為「處新臺幣9萬元罰鍰」、「當場移置保管該汽車」、「吊銷該駕駛執照」及「施以道路交通安全講習」。「處罰鍰」為行政罰之法律效果，「當場移置保管該汽車」則非行政罰之法律效果，當無疑問。所以「處罰鍰」在「告知始得處罰」之範圍，「當場移置保管該汽車」，不在此範圍。
2. 「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。此部分可認屬於「告知始得處罰」之範圍。
3. 道交條例第67條第2項規定有駕駛執照之汽車駕駛人經此吊銷駕駛執照者，3年內不得考領駕駛執照，係法律以吊銷駕駛執照處分為構成要件之法律效果，雖對汽車駕駛人之權利有所限制，然其究是直接基於法律規定所發生之法律效果，

並非主管機關以具意思表示為要素之單方行政行為，所作成之行政罰處分，自非「處罰」，不能認屬於「告知始得處罰」之範圍。交通裁決機關雖在違反道路管理事件裁決書上的「處罰主文」欄載：「駕駛執照吊（註）銷後，自吊（註）銷之日起3年內不得重新考領駕駛執照。」惟此乃重申法律規定，即令無該主文之記載，仍然發生3年內不得考領駕駛執照之法律效果。該部分主文並無何規制效力，無所謂處罰之問題。又雖然取締酒後駕車作業程序規定：「經執勤人員勸導並告知拒測之處罰規定（處新臺幣9萬元罰鍰，並吊銷駕駛執照，3年不得再考領）後，如受測人仍拒絕接受檢測，即依道路管理處罰條例『第35條第4項規定製單舉發』」。然此是機關內部之業務處理之規定，屬於行政程序法第159條第2項第1款之範圍，依同法第160條第1項規定，係下達下級機關或屬官，不直接對外發生效力，不成為人民信賴之對象。另實務上有無警察未為該等內容（即「處新臺幣9萬元罰鍰，並吊銷駕駛執照，3年不得再考領」）之告知，即不予舉發之行政慣行，以致因行政自我拘束原則，而得出非經該等內容之告知即不得舉發之法律拘束力，尚有疑問。即使認主管機關受此作業程序之拘束，亦是屬於能否依道交條例第35條第4項舉發之問題，亦不影響道交條例第67條第2項直接依法律規定之法律效果之發生。是以「3年內不得考領駕駛執照」並不屬於「告知始得處罰」之範圍。「3年內不得考領駕駛執照」既不屬於「告知始得處罰」之範圍，更不能因未為此項告知，而不能對拒絕酒測者處罰吊銷駕駛執照。苟警察已告知吊銷駕駛執照之處罰法律效果，而予以吊銷駕駛執照，僅因未告知3年內不得考領駕照之限制，而謂不生3年內不得考領駕照限制之法律效果，此反而與道交條例第67條第2項之法律規定相牴觸。反之，如警察未告知吊銷駕駛執照之處罰法律效果，不得對拒絕酒測者吊銷駕駛執照，既無吊銷駕駛執照處分之存在，對有駕駛執照之汽車駕駛人即不發生3年內不得考領駕照之限制，此際有無告知「3年內不得考領駕駛執照」，亦不重要。

4. 行政罰法第2條：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：……四、警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。」據此，不利處分內容雖為「講習」，仍應具「裁罰性」，始得謂其為行政罰。查汽車駕駛人以動力交通工具在道路上從事交通活動，對於第三人之安全有造成危害之危險。因此道路交通法令對汽車駕駛人有具安全駕駛適格之要求。此項適格包括對於交通法令之瞭解及遵守。苟汽車駕駛人之違規行為顯現出此項適格之欠缺，除著眼於過去違規行為之違法及可責加以非難之處置，此項處置具裁罰性外，另為使違規行為人增進其安全駕駛適格，確保其如再從事汽車駕駛之交通安全而令其為一定行為，此下命行為並非在制裁違規行為人，而是在預

防未來危險之發生，不具裁罰性，雖不利於違規行為人，然非行政罰。道交條例第35條第4項原已有處罰鍰及吊銷駕駛執照之處罰規定，102年1月30日修正增訂不利效果遠低於處罰鍰及吊銷駕駛執照之「施以道路交通安全講習」，立法者當無以此再作為處罰手段之意思。而違反道交條例第35條第4項之道路交通安全講習，為定期講習，每次以不超過1天為原則，採集體方式講習之，而定期講習講授內容得依講○○○○區○○○○道德、交通法令、高速公路行駛要領、肇事預防與處理及法律責任、車輛保養、安全防禦駕駛、酒精對人體健康之心理及醫學分析、行人交通安全、青少年交通行為之探討、兒童交通安全與乘車保護方法、兒童福利法、親職角色與責任或其他與定期講習調訓對象有關之交通安全教材（依道交條例第92條第3項授權訂定之道路交通安全講習辦法第5條第1項第4款、第11條及第13條第1項）。足見此種講習係為增進受講習人之安全駕駛適格，確保其未來從事道路交通之安全，預防未來危險之發生，並非在究責，不具裁罰性，雖不利於汽車駕駛人，尚非行政罰，自不在「告知始得處罰」之範圍。換言之，警察對拒絕酒測之汽車駕駛人，雖未先告知拒絕酒測有「施以道路交通安全講習」之法律效果，仍得令其參加道路交通安全講習。

(四)本件依原判決認定之事實，警察有告知被上訴人拒絕酒測之法律效果為「吊銷駕照3年，3年內不得再考領」「罰9萬」、「摩托車也要移置保管」，然被上訴人消極不配合，拒絕接受酒測。被上訴人有該當道交條例第35條第4項之違規行為。雖然警察未先告知拒絕酒測有「施以道路交通安全講習」之法律效果，然如上所述，此部分因非屬行政罰，不在「告知始得處罰」之範圍，原處分令被上訴人參加道路交通安全講習，於法無不合。原判決撤銷原處分關於參加道路交通安全講習部分，適用道交條例第35條第4項不當，上訴人執以指摘原判決並求予廢棄，為有理由，應由本院將原判決廢棄，並本於原判決確定之事實，駁回被上訴人此部分在第一審之訴。

六、依行政訴訟法第237條之9第2項準用第237條之8第1項規定，交通裁決事件之上訴，行政法院為訴訟費用之裁判時，應確定其費用額。原判決撤銷原處分參加道路交通安全講習部分，駁回被上訴人其餘之訴，並由被上訴人負擔第一審之訴訟費用。被上訴人就其敗訴部分既未上訴而告確定，關於第一審訴訟費用之裁判，已在第一審確定，不在本件上訴範圍，本件應確定之訴訟費用額，自限於上訴審之訴訟費用部分。

七、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第237條之9第2項、第235條之1第1項、第237條之8第1項、第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 103 年 4 月 3 日
最高行政法院第六庭

審判長法官 林 茂 權
法官 楊 惠 欽
法官 姜 素 娥
法官 許 金 釵
法官 吳 東 都

以上正本證明與原本無異
中華民國 103 年 4 月 3 日
書記官 莊子誼

資料來源：司法院法學資料檢索系統