高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
114年度交上字第126號

上　訴　人　蘇志宏

被 上訴 人　臺南市政府交通局

代　表　人　王銘德

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國114年6月16日本院地方行政訴訟庭113年度交字第588號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回本院地方行政訴訟庭。

理　由

一、上訴人於民國112年11月10日11時29分許騎乘車牌號碼000-0000號普通重型機車(下稱系爭機車)，行經○○市○○區○○路與梅花一路路口(下稱系爭路口)前，因有「駕駛汽車行近依法可供行人穿越之交岔路口，有行人穿越時，不暫停讓行人先行通過」之違規，為警當場攔查舉發並移送被上訴人處理。嗣被上訴人依道路交通管理處罰條例(下稱道交條例)第44條第2項、第63條第1項、第24條第1項等規定，於113年4月12日開立南市交裁字第78-SYCJ30497號裁決書(下稱原處分)，裁處上訴人「罰鍰新臺幣(下同)1,200元，記違規點數3點，並應參加道路交通安全講習。」上訴人不服，提起行政訴訟，前經本院地方行政訴訟庭以113年度交字第588號判決(下稱原判決)駁回上訴人之訴，上訴人仍未甘服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及訴之聲明；被上訴人於原審之答辯及聲明與原判決理由，均引用原判決書所載。

三、上訴意旨略以：

本案應有內政部警政署(下稱警政署)「強化行人路權執法計畫」不停讓行人先行之取締認定原則及應注意事項(下稱取締認定原則)之適用，且系爭機車當時與行人之距離超過取締認定原則要求之3公尺以上等語。

四、本院的判斷：

㈠按行政訴訟法第242條規定：「對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之。」第243條第1項及第2項第6款規定：「判決不適用法規或適用不當者，為違背法令。」「有下列各款情形之一者，其判決當然違背法令：……六、判決不備理由或理由矛盾。」上開規定，依同法第263條之5規定，於高等行政法院交通裁決事件上訴審程序準用之。次按行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人事實主張及證據聲明之拘束；行政法院應依職權調查證據；行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將得心證之理由記明於判決，行政訴訟法第125條第1項、第133條、第189條第1項前段及第3項分別定有明文。據此，行政法院對於足以影響裁判結果之重要事實，負有調查及認定之義務；如當事人就重要事實提出具體爭執，且卷內已有可供調查之證據資料，法院即應斟酌全辯論意旨及全部證據，說明其取捨及形成心證之理由。倘未予調查認定，或雖有調查而未就相互歧異之證據及主張說明取捨理由，即可能構成未盡職權調查義務及判決不備理由之違背法令。

㈡次按道交條例第44條第2項規定：「汽車駕駛人，駕駛汽車行近行人穿越道或其他依法可供行人穿越之交岔路口，有行人穿越時，不暫停讓行人先行通過者，處新臺幣1,200元以上6,000元以下罰鍰。」道路交通安全規則第103條第2項規定：「汽車行近行人穿越道，遇有行人穿越、攜帶白手杖或導盲犬之視覺功能障礙者時，無論有無交通指揮人員指揮或號誌指示，均應暫停讓行人、視覺功能障礙者先行通過。」準此，道交條例第44條第2項係以汽車駕駛人行近行人穿越

道或其他依法可供行人穿越之交岔路口，遇有行人穿越而未暫停讓行人先行通過，作為處罰要件。至汽車與行人間相距3公尺以內，並非該條項明文規定之獨立構成要件，亦不得逕以超過3公尺即一概排除該條項之適用。惟行政機關如已就具有流動性之人車相對位置，訂定具體取締認定標準，作為執法人員認定違規事實之判斷依據，該標準之內容、適用方式及個案是否符合，仍可能涉及舉發與裁處事實基礎之正確性，自屬行政法院審查原處分合法性時所得審究之事項。

㈢警政署「強化行人路權執法計畫」所列「行人穿越道不讓行人先行之取締認定原則及應注意事項」規定，路口無人指揮時，汽車前懸進入行人穿越道，距離行人位置一個車道寬即約3公尺以內，為取締認定基準。交通部112年6月26日「研商汽機車不停讓行人違規取締認定標準」第2次會議紀錄所載現行取締標準，亦以汽車或機車距離行人行進方向不足一個車道寬即約3公尺，並分別以前懸或前輪進入行人穿越道線上，作為認定條件。被上訴人於原審答辯時，即引用前揭取締認定原則(下稱取締認定原則)及會議紀錄，主張其性質為主管機關基於職權所訂定、供下級機關執行交通違規取締之統一標準及注意事項，並主張本件上訴人自行人前方通過時「顯然未達1個車道寬」，故本件舉發符合取締認定原則(原審卷第32-33頁)。又依警政署115年2月23日警署交字第1150067139號函(本院卷第71-72頁)所載，前揭計畫暨其所列取締認定原則及注意事項，係機關內部重大政策及重點工作之執行指引、規範，未曾刊載政府公報；其所定3公尺取締認定基準，目的係提供警察機關取締車不讓人交通違規態樣時之判斷憑藉與依循基準，實務上警察機關仍依道交條例第44條第2項及道路交通安全規則第103條第2項等法令為個案取締依據，其法律性質屬行政程序法第159條第2項第1款之行政規則。由上可知，取締認定原則雖屬行政機關內部執行指引，並非直接對人民發生法規範效力之法規命令，且警察機關最終仍應依道交條例第44條第2項等規定認定個案是否

構成違規，惟該認定原則既係警政署為提供警察機關執行取締時之判斷憑藉與依循基準而訂定，被上訴人復於原審明確援引該標準作為本件舉發及裁處合法之論據，則本件實際人車距離是否符合被上訴人所援引之取締認定標準，即非與原處分合法性全然無涉。至取締認定原則是否因警察機關長期、反覆且一致適用於同類案件，而已形成行政慣例，並透過行政程序法第6條平等原則產生行政自我拘束之效果，仍應以警察機關實際執行情形為判斷基礎，尚不得僅憑該原則之存在，或警政署將其稱為內部重大政策及執行指引，即逕予認定。惟縱尚不足直接認定行政慣例及行政自我拘束已經成立，被上訴人既自行主張係因上訴人違規行為符合3公尺內之取締認定原則而予以舉發裁罰，法院仍應就其所主張之事實基礎是否存在，予以調查判斷；如認本件縱不符合該基準仍得依法舉發，亦應具體說明本件有何足以構成道交條例第44條第2項違規之個案事實及理由，始符判決理由完備之要求。

㈣原判決認定，上訴人騎乘系爭機車右轉經過系爭路口行人穿越道時，明顯可見系爭行人持續通行接近，卻未暫停禮讓系爭行人先行，逕自向前行駛通過行人穿越道；上訴人當時並無不能注意系爭行人已從左側行人穿越道行走至右側之情事，卻疏未注意禮讓其先行，縱無故意，亦有過失，因而認定上訴人有道交條例第44條第2項所定違規行為。原判決並認系爭行人穿越道尚足供一般人辨識，且不因行人先前有無闖紅燈，即免除駕駛人停讓行人先行通過之義務，其此部分論述，固非全然無據。惟原判決另就上訴人所主張之3公尺取締認定原則表示，該原則僅係主管機關就如何判斷汽、機車是否暫停讓行人先行通過所訂定之取締原則與認定標準，因人車行進狀態具有流動性，仍應依個案具體情狀判斷是否符合道交條例第44條第2項規定；並以上訴人未提出證據證明該取締原則已形成舉發機關、處罰機關之行政慣例，認其不生行政自我拘束之效力。原判決復於理由末段敘明，上訴

人主張與行人距離超過3公尺部分，因該取締標準不拘束法院之司法審查判斷，故不予採納。因此，原判決並非完全未處理上訴人有關3公尺取締認定原則及行政自我拘束之主張，惟其僅以該標準不拘束法院及行政慣例未經證明為由，判決上訴人於原審之訴駁回，即未再就本件實際是否符合該基準予以明確認定。然被上訴人於原審既非主張取締認定原則與本件無涉，而係明確援用該認定原則，主張系爭機車與行人間「顯然未達1個車道寬」，則本件人車實際距離是否符合取締認定原則，已成為被上訴人用以證明原處分合法之事實基礎。原判決如未採被上訴人此部分主張，或認為縱使不符合取締認定原則仍足以成立違規，均應就其事實認定及法律理由詳予說明，尚不得僅以取締認定原則不拘束法院司法審查，即認無須調查。

㈤經查，上訴人於原審主張系爭機車進入行人穿越道時，與系爭行人之距離已逾4公尺；舉發員警則於交通違規申訴案件答辯報告表載稱，依現場模擬結果約為3公尺至3.4公尺(原審卷第49頁)；被上訴人更主張系爭機車通過系爭行人前方時，「顯然未達1個車道寬」(原審卷第33頁)。是本件關於系爭機車與系爭行人間之實際距離，卷內已有不同主張存在。原審雖曾勘驗採證影像，然其勘驗結果僅記載行人穿越及系爭機車通行情形，並未進一步認定系爭機車之前輪或前懸進入行人穿越道時，與系爭行人間究有若干距離，亦未就前開歧異之主張說明何者可採及其理由。又被上訴人既援引前揭3公尺取締認定原則，主張本件符合該認定標準而得予舉發裁罰，則本件實際人車距離自屬其所主張裁處事實基礎之一部分。原審如認本件縱未符合取締認定原則，仍足成立道交條例第44條第2項之違規，亦應進一步說明本件人車行進方向、相對位置、通行狀況及對行人通行安全之具體影響，何以已達應暫停讓行之程度，而非僅以3公尺基準不拘束法院司法審查為由，即不再調查認定。是原判決對於影響裁判結果之重要事實，尚有調查未盡及理由未備之違法。

㈥又原判決固已就上訴人主張取締認定原則已形成行政慣例一節表示法律意見，並認上訴人未提出足資證明行政慣例存在之證據。惟查，上訴人於原審已提出警政署函文、交通部會議紀錄及被上訴人答辯狀所援引之取締認定原則作為其主張基礎，並據以主張已形成一致執法實務。則該行政慣例是否存在，所欠缺者究為何種事實基礎，及有無進一步調查必要，原判決未見具體說明。於行政訴訟採職權調查原則之情形下，原審是否已盡闡明及調查義務，即非無進一步斟酌餘地。

㈦綜上，被上訴人既於原審援引3公尺取締認定原則作為本件裁處合法之依據，而上訴人復就系爭機車與系爭行人間之實際距離提出具體爭執，則該距離事實即屬影響裁判結果之重要事項。原判決未就此為必要之調查認定，亦未說明相關證據之取捨理由；另對於行政慣例及行政自我拘束之主張，是否已盡闡明義務，亦非無疑。是原判決核有不適用行政訴訟法第125條、第133條及判決理由不備之違背法令。上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由。又本件關於系爭機車與系爭行人之實際距離、相對位置、行進狀態，以及取締認定原則於本件裁處事實認定之作用等事項，尚待進一步調查審認，本院無從逕為實體判決，爰將原判決廢棄，發回原審更為適法之裁判。

五、結論：上訴有理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　15　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　顏　珮　珊

法官　吳　文　婷

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　15　　日

書記官　房　柏　均