

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文

阅读次数: 1870

行政诉讼：通过裁判个案促进依法行政

王亚明 李涛

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

案情：2002年2月4日，原告王军驾驶一小型客车沿南京市石鼓路由西向东行驶至淮海路路口右转时，驶入已标明“公交车道”的公交线路专用车道，在场值勤的被告——南京市公安局交通管理局第四大队(以下简称交警四大队)的民警认定原告行为已违反交通标志、标线的规定，依据《道路交通管理条例》(以下简称条例)第八十条第(一)项规定，对原告当场作出罚款5元的处罚决定。原告不服，向南京市公安局建邺分局申请复议，该局于2002年3月26日维持了该处罚决定。原告仍不服，向建邺区法院提起诉讼。

审判 法院审理后认为，被告交警四大队认定原告王军驾驶非公交车驶入公交线路专用车道，属违反交通管理的行为，事实清楚。被告作为道路交通管理部门，有权对交通违章行为实施处罚，其依照《条例》规定对原告当场作出的处罚决定，符合法律规定的程序。被告在道路中设置“公交线路专用车道”符合法律规定，被告对交通违章行为实施处罚是依法行政，并非超越职权行为。但被告设置“公交线路专用车道”仅以文字说明，此系不规范的指示标志，应予规范，不属自创和滥用职权的行为。《条例》规定，车辆、行人必须遵守交通标志和交通标线，车辆应按照规定车道行驶。原告驾车行驶过程中，对设置的“公交车道”指示标志，是能清楚识别的，因其不注意观察指示标志，致非公交车驶入公交线路专用车道，对此交通违章行为应予处罚，不能因被告设置的交通指示标志不规范而不予处罚。综上，被告对原告作出的交通管理处罚决定，事实清楚，程序合法，适用法律正确，原告提出撤销被告处罚决定的诉讼请求，法院不予支持。据此，判决维持被告南京市公安局交通管理局第四大队对原告王军作出的处罚决定。

对于该案中原告提出的被告设置“公交线路专用车道”标志不规范的问题，一审结束后，法院立即向被告发出司法建议书，建议其尽快规范交通标志，5日后南京市公安局交通管理局将南京市该类不规范的文字标志拆除，换上符合规定的图案标志。

原告王军不服一审判决，上诉至南京市中级人民法院。南京市中级人民法院审理后认为，上诉人王军以被上诉人设置的交通标志没有法律依据等理由提起的上诉，因缺乏事实根据和法律依据，不予支持。判决驳回上诉，维持原判。

评析：

本案审理过程中有几个问题值得关注与思考：

一、人民法院能否对行政事实行为进行审查

本案是一起不服交通管理行政处罚的行政案件，按照现行法律规定，法院只应对该行政处罚行为的合法性进行审查。原告在诉状中提出被告无权擅自设置交通标志，从而法院无法回避是否应对该行为的审查问题。被告设置交通标志的行为属行政事实行为的一种，目前，就行政事实行为的审查有两种不同观点：一种观点认为行政相对人受到行政事实行为侵害时已有救济途径——通过行政赔偿程序解决，不应另设行政诉讼救济途径；另一种观点认为行政事实行为可能会给行政相对人的合法权益造成损害，符合行政诉讼的受案范围，对该行为法院应予立案审查。而就现行《行政诉讼法》及相关规定而言，我国目前行政诉讼的受案范围为具体行政行为，行政事实行为被排除在外。本案中法院司法审查的对象是行政处罚行为，而非被告设置交通标志的行为；但在案件的庭审过程中，通过举证、质证法院事实上已对该行政事实行为进行了附带审查。从整个案情来看，对该行政事实行为的审查是法院判定被告行政处罚行为合法性的前提条件之一，是进行事实认定的基础。法院对该行为的审查是围绕被诉行政处罚行为的审查而作出的，因此无需对该行政事实行为进行法律后果的认定。

行政事实行为尽管没有法律上的拘束力，但毕竟是基于行政职权作出，仍然可能对行政相对人的合法权益造成损害。在现行法律体系下，如何对行政事实行为造成的侵害进行救济，本案或许能提供一种思路。

二、交通标志存在瑕疵，是否影响法院对违章事实的认定

本案争议的焦点是对违章事实的认定。原告在本案中主张被告设置的交通标志不符合《条例》及《道路交通标志和标线》（下称《标线》）的规定，属滥用职权行为，行政处罚不成立。被告辩称“公交专用车道”属《标线》内容之一，原告违章事实成立，应予处罚。事实上，“公交车道”的设置是《条例》和《标线》的内容，但由于被告设置的交通标志与《标线》规定的图形标志不同，采用了文字标志，使得该标志在表现形式上存在瑕疵，从而导致法院对原告违章事实的认定变得复杂。

被告提供的现场图像证据表明：在离该路口200米距离内，被告已两次在路面用白漆写明“公交车道”，提醒司机注意分道行驶，被告已尽到提示义务；原告作为一名司机，如注意观察周围情况，是完全可以发现并避免驶入该公交专用车道的。且原告庭审中承认驶入该车道。被告对原告作出交通行政处罚的依据是行政法规——《条例》，而《标线》只是一部门规章。按照《立法法》及最高人民法院对《行政诉讼法》的司法解释规定，《条例》应是法院审查行政处罚行为合法性的主要依据，《标线》作为部门规章仅作为参考。在该案中，就《条例》规定而言，被告作出的行政处罚行为是合法的。

综上所述，合议庭从法律法规及规章适用的角度出发，认为原告违章事实成立。根据法律规定，“公交车道”客观存在，其形式瑕疵并不影响法院对违章事实的判断。在本案中，法官运用自由裁量权，通过分析理解《条例》的立法本意，在个案中正确理解运用了相关法律，认定形式瑕疵不影响违章事实的认定。

三、司法建议的正确运用

司法权与行政权有一定的权力分工，司法机关一般不得越俎代庖，侵犯行政权。本案中，被告设置的交通标志确有瑕疵，但法院无权自行更改或撤销。但通过司法建议形式，让南京市交通管理局在5日内拆除了全市该种不规范的交通标志，换上了符合《标线》规定的图形标志，取得了良好的社会效果。一审法院的这种做法是审判职能的一种延伸，是对行政机关的一种监督形式。在不干涉行政权的前提下，纠正了不规范的行政行为，司法建议的形式值得提倡。

诉讼的作用不仅是维护权益，法院的职能也不仅是解决纠纷。行政诉讼是一种司法审查，法院通过对行政案件的审理，不仅要维护相对人的合法权益，另一方面要对行政机关行政行为进行审查，通过个案的审理，促使行政机关依法行政。“司法建议制度”的设计，是在现有国家权力分工的体系下，国家司法权对行政权的一种监督和制约。