臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第122號
114年4月30日辯論終結

原　　告　閆翠甄
被　　告　臺中市停車管理處

代　表　人　盧佳佳
被　　告　臺中市政府

代　表　人　盧秀燕
共　　同
訴訟代理人　黃秀慧
　　游雅鈴　律師

上列當事人間因有關交通事務事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣被告臺中市政府民國104年11月30日府授交工字第00000000000號公告（下稱系爭公告）自104年12月1日○○市○樓，除設有禁止（臨時）停車標誌或標線者外，自公告日起得依停車處所及停車規定，停放機車、自行車。原告係門牌號碼○○市○○區○○路○段61之8、61之9號建築物（含騎樓，下合稱系爭建物）所有權人，因認系爭公告未排除適用私有騎樓，侵犯人民私有財產權，且有嚴重安全隱憂，影響其營業活動，系爭公告應予以檢討修正始具合理性，乃接續於110年10月7日、同年月13日、112年11月3日利用被告臺中市政府所設1999話務中心及服務中心機制提出陳情，惟系爭公告

迄今仍未採納其建議意見予以修正。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠私有騎樓係屬私人財產，應受憲法第15條保障。按司法院釋字第564號解釋，騎樓通道建造係為供公眾通行之用者，所有人雖不因此完全喪失管理、使用、收益、處分之權能，但其利用行為原則上不得礙於通行。被告系爭公告將私有騎樓開放供機車停放，已損害私人對自有財產之使用權，實際上就是侵犯財產權。

㈡依道路交通管理處罰條例第55條及第56條規定，人行道(含騎樓)禁止臨時停車，違規停放車輛於人行道(含騎樓)者，處以新臺幣600元以上1200元以下罰鍰。法律既然明定禁止在騎樓停車，系爭公告明顯違背前開規定。

㈢原告住宅所在之坐落○○市○○區○○路0段00號黎明春秋社區騎樓因系爭公告開放停放機車，目前滿是機車，除使原告實體店鋪無法正常營運，同時對原告及樓上住戶的安全造成嚴重威脅，尤其在火災等危急情況下，難以快速逃生等語。

㈣訴之聲明：被告應將系爭公告之公告事項所載「本市騎樓」修改為「本市騎樓(不包含私有騎樓)」。

三、被告答辯及聲明：

㈠被告臺中市政府為因應騎樓、人行道停車狀態複雜，故並非以設置標誌或標線方式，而依道路交通管理處罰條例第90條之3為系爭公告，性質為法規命令，人民或團體就法規命令之訂定，僅有提議權，並無請求行政機關訂定法規命令之公法上請求權，其訴並無理由。

㈡縱使將系爭公告定性為一般處分，其公告日期為104年11月30日，原告如認其為相對人，但並未於公告後之30日內提出訴願；如認其為利害關係人，因系爭公告自上開公告日期起算已逾3年，亦不得再提起訴願，則原告未依法提起訴願，依據行政訴訟法第107條第1項第10款，應駁回其訴訟。

㈢答辯聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

查系爭公告係經被告臺中市政府於104年11月30日完成公告，原告為系爭建物(含騎樓）所有權人，因認系爭公告開放私有騎樓供停放機車、自行車，侵犯人民私有財產權，且有嚴重安全隱憂，並影響其從事營業活動，乃先後於110年10月7日、同年月13日及112年11月6日利用被告臺中市政府所設1999話務中心及服務中心機制提出陳情，惟系爭公告迄未採納其建議意見予以修正等情，有卷附系爭公告、系爭建物所有權狀影本、1999話務中心案件交辦單、服務中心案件交辦單、臺中市政府交通局110年10月22日中市交停管字第0000000000號函、臺中市停車管理處112年11月8日中市停管字第0000000000號函等件可稽(分見本院卷第47頁、第45頁、第46頁、第67至71頁、第73至74頁、第75至76頁、第48頁至第49頁)，堪予認定。

㈡按道路交通管理處罰條例第3條第3款規定：「本條例用詞，定義如下：……三、人行道：指為專供行人通行之騎樓、走廊，及劃設供行人行走之地面道路，與人行天橋及人行地下道。」第90條之3規定：「（第1項）在圓環、人行道、交岔路口十公尺內，公路主管機關、市區道路主管機關或警察機關得在不妨害行人通行或行車安全無虞之原則，設置必要之標誌或標線另行規定機車、慢車之停車處所。（第2項）公路主管機關、市區道路主管機關或警察機關得在不妨害行人通行或行車安全無虞之原則，於人行道設置必要之標誌或標線供慢車行駛。」道路交通安全規則第112第1項第15款規定：「汽車停車時，應依下列規定：十五、停車時間、位置、方式及車種，如公路主管機關、市區道路主管機關或警察機關有特別規定時，應依其規定。」

㈢依上開各該規定之意旨，並參酌94年12月28日增訂道路交通管理處罰條例第90條之3之立法理由載謂：「……配合第56

條增訂第5項之立法理由，爰授權公路主管機關、市區道路主管機關或警察機關得視實際需要，於本法規定不得臨時停車或停車地點，適度規劃設置機器腳踏車、慢車之停車處所；另因部分人行道寬度較廣，除可供行人通行外，如主管機關設置必要之標誌或標線予以管制，亦得在不妨害行人通行或行車安全無虞之原則，設置機器腳踏車、慢車之停車處所或設置腳踏車道，爰訂定本條文」等語，足見立法者考○○縣市○○樓、人行道停車狀態複雜，且有不同之需求，故授權由公路主管機關、市區道路主管機關或警察機關就騎樓、人行道停車之事項加以規定。凡經依建築法規指定在道路兩旁留設之騎樓係屬專供行人通行之人行道，市區道路主管機關自得基於法律授權因地制宜訂定一般性規定，以作為規範騎樓供作停車處所之準據。○○市區道路條例第4條「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」之規定，○○市○○○區道路之主管機關為直轄市政府。

㈣次按「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」行政程序法第150條所明定。查系爭公告為被告臺中市政府所作成，全文記載：「主旨：公○○市○樓、緣石人行道得停放機車、自行車之停車處所及停車規定，自000年00月0日起生效。依據：道路交通管理處罰條例第90條之3及道路交通安全規則第112條第1項第15款。公告事項：本市騎樓、緣石人行道，除設有禁止（臨時）停車標誌或標線者外，自公告日起得依停車處所及停車規定，停放機車、自行車。一、停車處所：（一）寬度在3公尺以上騎樓。（二）寬度在3公尺以上緣石人行道。二、停車規定：（一）需留設行人、機車或自行車進出之空間。（二）停車方式應垂直於道路方向。（三）無障礙坡道應保留3公尺迴旋進出空間。」觀諸系爭公告內容顯見被告臺中市政府係本於○○市區道路之主管機關地位，就市轄騎樓及緣石人行道，除設有

禁止（臨時）停車標誌或標線者外，將可供作停車處所之一般性標準，包括車輛種類、處所寬度標準、停車方式限制等基準予以規範，俾得據以執行。核其性質當認係被告臺中市政府基於法律授權，就一般事項對多數不特定人民作抽象性規定予以規範，自該當於行政程序法第150條所稱之法規命令。

㈤又基於權力分立原則，人民與行政機關間之公法上權利義務關係應由實體行政法規範形成，必須依法律規範意旨，人民享有向行政機關申請作成特定內容之行政處分，或請求其履行特定事實行為之權源基礎，但行政機關未履行義務時，行政法院始得依人民之請求判命行政機關應為履行。申言之，實體行政法倘未賦予人民享有申請行政機關作成行政處分之請求權，或人民無請求行政機關為財產上或非財產上給付之公法上原因基礎者，基於依法行政原則，行政機關本不負有依其請求為履行之義務，行政法院亦無從逾越依法審判權限創設之（最高行政法院110年度上字第494號判決意旨參照）。再依行政程序法第152條第1項「法規命令之訂定，除由行政機關自行草擬者外，並得由人民或團體提議為之。」規定意旨，可知人民或團體固得向行政機關提議法規命令之訂定，但並無課予行政機關應依人民提議之內容訂定或修正法規命令之義務。換言之，人民訴請判命行政機關修訂法規命令，無論其係提起課予義務訴訟或一般給付訴訟，均欠缺公法上請求權（最高行政法院113年度上字第343號判決意旨參照）。

㈥依前揭規定及說明，人民對法規命令之訂定（含修正），僅具提議權，尚無公法上之請求權。則本件原告訴請被告應修正系爭公告如訴之聲明，自不具公法上之請求權，無從准許。此外，系爭公告係由被告臺中市政府基於法律授權所訂定之法規命令，其修正權限自專屬於被告臺中市政府，原告提起本件訴訟併列非權限機關臺中市停車管理處為共同被告，自非適格當事人，則本件原告之訴關於被告臺中市停車

管理處部分，除欠缺公法上請求權基礎外，亦有被告不適格之情形，自應併據為駁回之理由。

五、綜上所述，原告請求被告臺中市政府及臺中市停車管理處應將系爭公告之公告事項所載「本市騎樓」修改為「本市騎樓（不包含私有騎樓）」，因欠缺公法上之請求權基礎，其請求被告臺中市停車管理處給付部分，尚有當事人不適格情形，均為無理由，無從准許。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，核與判決結論不生影響，爰不逐一論列，附此敘明。

七、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　21　　日

審判長法 官　蔡 紹 良

法 官　黃 司 熒

法 官　陳 怡 君

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。

	3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　21　　日

書記官　杜 秀 君