臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴更一字第98號

原　　告　黃春慈
被　　告　臺北市政府工務局公園路燈工程管理處

代　表　人　藍舒九（處長）
訴訟代理人　張有捷　律師

上列當事人間公園管理事件，經本院110年度訴字第1029號裁定駁回後，原告不服，提起抗告，經最高行政法院以112年度抗字第187號裁定部分抗告駁回、部分廢棄發回更審，本院就發回部分，判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

第一審及發回前抗告審訴訟費用除確定部分外，均由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件被告臺北市政府工務局公園路燈工程管理處代表人於訴訟進行中變更為藍舒九，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第25頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：原告黃春慈前因公園維護事件，不服被告在臺北市○○區○○街○○號旁港都公園張貼之公告：「此為公園範圍，依公園管理自治條例第13條第6款：公園內不得任意放置桌、椅、箱、櫃或板架等，現場非本處設置之物品請於3月11日前清除完畢…。」（下稱公告1）、「懇請市民共同維護公園用地，此處請勿長期擺放非本處設置之物品（含兒童遊戲車、幼兒滑步車）。請於110年3月16日前自行移除，屆時未處理，本處將先行移置碧湖公園保管招領30日，屆時如未領回，將認定為廢棄物清除。」（下稱公告2），於110年3月24日向臺北市政府提起訴願，請求：㈠撤銷公告1、公告2；㈡於公園內自行車停車格（下稱系爭停車格）公告此處可停放玩具車；㈢明訂公園內自行車可行駛之區域等情。經

臺北市政府以110年4月1日府訴二字第1106101122號函，認公告1、公告2為行政執行措施，應循聲明異議程序辦理，而移由被告處理，並就原告上開請求事項㈡、㈢一併移請被告依權責卓處。嗣被告先以110年4月6日北市工公卉字第1103017276號函復原告，撤銷上開公告1、公告2；復前開請求事項㈡、㈢部分，以110年4月14日北市工公卉字第1103019163號函(下稱系爭函)復原告略以：此部分請求事項應屬陳情，有關請求於港都公園內自行車停車格公告可停放玩具車部分，兒童玩具車非屬道路交通安全規則之慢車，應屬私有物品，自不應堆放於公園內；關於明訂公園內自行車可行使之區域部分，港都公園腹地狹小，為一般民眾得休憩及安全等公共利益著想，公園內不宜指定可騎乘腳踏車之範圍等語。原告不服系爭函，提起訴願，經臺北市政府以110年7月6日府訴二字第1106102099號訴願決定不受理。原告猶不服，提起行政訴訟，聲明請求：㈠撤銷訴願決定及系爭函；㈡訴願審議過程中遭改建為YouBike停車架之系爭停車格回復原狀；㈢於回復原狀之系爭停車格公告可供兒童自行車放置。嗣於訴訟中變更為先位聲明請求撤銷訴願決定及系爭函；備位聲明請求判命被告作成兒童玩具車屬於自行車之敘述說明。經本院110年度訴字第1029號裁定（下稱原裁定）駁回原告之訴及變更之訴。原告仍不服，提起抗告，經最高行政法院以112年度抗字第187號裁定將原裁定關於駁回原告上開訴之聲明第㈡、㈢項及該訴訟費用部分均廢棄並發回本院更為裁判（其餘抗告駁回）。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠關於將系爭停車格回復原狀部分：行為時即113年1月12日修正公布前臺北市公園管理自治條例第13條第6款規定所列物品範圍，並不包括玩具車，玩具車應屬道路交通安全規則第6條所規定之腳踏自行車，自得停放在系爭停車格，被告僅允許一般成人自行車停放，違反平等原則，其未通盤檢討改善相關基礎建設，而否准玩具車停放，亦有違比例原則。考

量社區綠地對臺北市幼兒可親性最高、停車格對於幼兒共享物資使用綠地之重要性，且YouBike於鄰近已有多處租賃站點，然並無兒童自行車等情事，爰依行政訴訟法第8條第2項及第196條第1項規定，請求本院判命被告將改建為YouBike租賃站點，回復原狀為系爭停車格。

㈡關於在系爭停車格公告可供兒童自行車放置部分：港都公園涼亭內長期擺放之私人物品，卻未在被告限期清除範圍之列，可見政府意在禁止系爭停車格放置兒童玩具車之行為。當面對民眾提問，被告不斷變換執法原則及依據，透過接二連三之公告、執行清除完畢、將系爭停車格改建為YouBike租賃站點，被告宣告否認兒童玩具車停放權益之威信已深植人心，即便系爭停車格回復原狀，社區居民亦不敢再放置玩具車自用或共享，故依行政訴訟法第8條第2項規定，請本院判命被告於回復原狀之系爭停車格，公告可供兒童玩具車停放。

㈢國家作為應符合兒童權利公約（下稱兒權公約）規範：兒權公約第31條明文規定兒童有從事適合其年齡之遊戲和娛樂活動之權利，於聯合國兒童權利委員會編寫之第17號一般性意見（下稱意見書）第9點、第14、15點、第17點亦說明遊戲權在兒童生活中的重要意義，攸關其發展、自我價值及福祉，而兒童權利之維護與促進有賴法律制度等社會環境之重視與改善，方可實現，故本件牽涉之法規與政策規畫仍待司法審視是否已確實考量兒童最佳利益。又依兒權公約第6條及意見書第18點之說明，可見相關人士應提高對於相關議題的認識，研考法規之際，兒童的參與是必須的；兒權公約第12條及意見書第19點則指出遊戲權之保障有賴於表意權之落實，然本案於現場會勘及原告多次陳情中，被告對於眾多兒童照顧者之意見均漠視以待，兒童表意權從未落實；兒權公約第27條及意見書第26點關於「適於兒童之生活水準」之說明，則呼應本件原告請求回復原狀之理由（小公園對於社區兒童是極為珍貴之資源），於兒權公約第31條及意見書第35

點說明，亦可知社區綠地對於生活水準較低之兒童遊戲更顯得重要，不該只顧及管理方便或個別民眾之審美觀，對於兒童與遊戲權之尊重乃實踐兒童權利之先決條件。另意見書第33點有關偏見、歧視之說明、第36點關於社會排除之提醒，說明對於欠缺為自己權利發聲之兒童，成人依其既定價值觀，定義偏差行為，並利用權力剝奪兒童權利之社會問題。至關於國家（尊重兒童）義務部分，由意見書第54點、第56點說明，可知對於部分民眾、行政人員、民意代表之偏見、歧視兒童之態度，法院判決不但有助於照顧者認識兒童權利，亦能導正社會大眾認知，有助於形塑友善之育兒環境，意見書第58點並要求國家與市鎮政府的跨部門合作。對於兒童玩具車是否得以停放於公園用地之自行車停放區，我國現行法規或許未有明確之指引，但依意見書第55點說明，政府在面對爭議時，不可進一步採取削減兒童權利之措施。本件被告非但未曾檢視後續措施是否符合兒童最佳利益或給予兒童發表意見之機會，也從未認真審議其他造成較少損害之替代方案，更將系爭停車格改建為YouBike租賃站，無疑是不利於兒童權利保障之倒退措施。

㈣聲明：

1.被告應將訴願審議過程中遭改建為YouBike停車架之系爭停車格（臺北市內湖區港都公園西北角）回復原狀。

2.被告應於回復原狀後之系爭停車格公告可供兒童自行車放置。

四、被告答辯及聲明：

㈠原告違反禁反言原則：原告於110年12月7日準備程序時陳稱：我主張第三人訴訟，我有法律上利益受損害，但學步車並不是我放的等語，然原告於113年3月27日準備程序改稱：我們合法將自行車停放在自行車停放區，有一部分的車是我的，前次開庭我誤會法官的意思，以為問的是停放區內的所有自行車是不是我的，我才回答說不是，但事實上有一部分

的車是我的等語，顯與上揭110年12月7日準備程序筆錄所載不同，違反禁反言原則。

㈡原告之請求欠缺請求權基礎，在法律上顯無理由，蓋臺北市公園管理自治條例第2條只是就公園做定義，同條例第4條只是法規明文指導管理機關得設置公園設施，兒權公約只是原則性的宣示，兒權公約施行法只是指導性、原則性的宣示，均非請求權基礎，是依原告所訴之事實，在法律上顯無理由。

㈢港都公園自行車架查無設立資料，系爭停車格所屬自行車架地籍為臺北市政府工務局新建工程處土地，其後才為被告範圍，原告請求並無法律上依據。

㈣聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠按行政訴訟法第107條第3項規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、除第二項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。二、依其所訴之事實，在法律上顯無理由。」次按我國行政訴訟法基本上係以保障主觀公權利為其功能取向，於人民權利受侵害時，得依法定程序提起訴訟謀求救濟，以落實憲法第16條保障人民訴訟權之意旨。故行政訴訟法第2條規定，公法上之爭議，除法律別有規定外，均得依本法提起行政訴訟。行政訴訟既屬保障人民主觀權益之救濟制度（行政訴訟法第1條參照），則除法律有特別規定之公益訴訟外，行政訴訟法上其他訴訟種類，均以原告有主觀公權利受損害為前提，方有提起訴訟而利用此程序救濟其權利之訴訟權能。又依行政訴訟法第8條規定，為請求行政機關作成行政處分以外之其他非財產上之給付，人民固得提起給付訴訟，惟基於權力分立原則，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，人民必須依法律規範意旨，享有向行政機關請求履行特定事實行為之權源基礎，而行政機關未履行義

務時，行政法院始得判命其應為履行。申言之，實體行政法倘未賦予人民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。準此，依行政訴訟法第8條規定提起之一般給付訴訟，須原告有請求被告機關為其所主張事實行為之公法上請求權存在，始有認其所提起之一般給付訴訟有理由之可能，倘依原告之主張不能認其有據以請求之公法上請求權存在，則其訴在法律上即屬顯無理由，依前揭行政訴訟法第107條第3項規定，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

㈡本件原告訴請被告應將遭改建為YouBike停車架之系爭停車格回復原狀，並應於回復原狀後之系爭停車格公告可供兒童自行車放置，其主張請求權基礎為臺北市公園管理自治條例第2條、第4條第2款、第8款、行政程序法第4條（依法行政原則）、憲法第7條（平等權）、兒權公約第31條及兒童權利公約施行法（下稱兒權公約施行法）等語（本院卷第62頁）。然而：

1.臺北市公園管理自治條例第2條規定：「本自治條例所稱公園，指臺北市政府（以下簡稱市政府）所屬各機關學校管理之已開闢都市計畫公園、綠地、廣場及兒童遊樂場、配合其他公共工程興建或其他依法令設置供公眾遊憩之場地。」第4條規定：「管理機關得依公園性質及環境需要，設置下列公園設施：一、園景設施。二、休憩設施。三、遊樂設施。四、運動設施。五、社教設施。六、服務設施。七、防災設施。八、其他經市政府核准設置之設施。」僅係分別就該條例所稱之「公園」予以明文定義，以及公園管理機關依公園性質及環境需要所得設置之設施類型（包括原告所主張之休憩設施【第2款】、其他經市政府核准設置之設施【第8款】），均不具有賦予特定人或可得特定之人得請求公園管理機關為一定事實行為之意義，原告據此為本件訴訟上之請求，自非可採。

2.又憲法第7條所規定之平等權或平等原則，本身並無特定之保障內涵，未若自由權具有一定之保障範圍與內涵，解釋上，人民就其憲法上所保障之各種權利，均得主張應受法律之平等保護；亦即，所謂「在法律上一律平等」係指人民之「憲法上權利」（或稱「基本權」）應受到法律之平等對待，當人民不具有憲法所保障之權利時，即無從主張憲法第7條之「平等權」（由於平等權欠缺實質的內容，而須依附於其他權利之上，只要與某種權利結合，即成為該種權利的內涵，此種權利性質，學理上有稱之為「平等權之依附性」），準此，單從憲法第7條規定，自無從導出原告得為本件之請求。又行政程序法第4條所規定行政行為應受法律及一般法律原則之拘束，乃係揭櫫依法行政原則，人民尚無從據此得為特定權利之主張或請求，是原告上開主張，亦屬無據。

3.至就原告所引兒權公約第31條及兒權公約施行法部分，按兒權公約施行法第2條固明定：「公約所揭示保障及促進兒童及少年權利之規定，具有國內法律之效力。」然其得否直接發生人民對國家機關請求作成一定行為之請求權，仍應視此該公約之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定。稽諸兒權公約第31條規定：「（第1項）締約國承認兒童享有休息及休閒之權利；有從事適合其年齡之遊戲與娛樂活動之權利，以及自由參加文化生活與藝術活動之權利。（第2項）締約國應尊重並促進兒童充分參加文化與藝術生活之權利，並應鼓勵提供適當之文化、藝術、娛樂以及休閒活動之平等機會。」僅係要求締約國應承認兒童有從事適齡之遊戲與娛樂活動等權利，並鼓勵提供適當之娛樂、休閒等活動之平等機會，然就如何之請求權內容及要件，並未明確規定，自不得據以認為原告有就被告規劃、設置公園設施，甚至就被告將改建為YouBike停車架之系爭停車格回復原狀，並於回復原狀後

之系爭停車格公告可供兒童自行車放置等具體行政作為，享有公法上之請求權，是原告上開主張，亦無所據。

㈢綜上所述，原告並無請求被告應將遭改建為YouBike停車架之系爭停車格回復原狀，並應於回復原狀後之系爭停車格公告可供兒童自行車放置之公法上權利，原告提起本件一般給付訴訟，在法律上顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

六、結論：原告之訴顯無理由，爰不經言詞辯論，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　30　　日

審判長法　官　楊得君

法　官　彭康凡

法　官　李明益

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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.上訴人或其代表人、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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格

	者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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. 上訴人為公法人、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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　30　　日

書記官　范煥堂