臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
113年度訴字第826號
114年6月5日辯論終結

原　　告　黃豐蓮

被　　告　新北市政府警察局海山分局

代　表　人　林國民（分局長）

訴訟代理人　周宥承

被　　告　新北市政府環境保護局

代　表　人　程大維（局長）

訴訟代理人　許瑜庭
　　吳樂竹
　　黃士倫

上列當事人間違反道路交通管理處罰條例事件，原告不服新北市政府中華民國113年2月29日新北府訴決字第1122461829號（案號：1127101471號）訴願決定，提起行政訴訟，經本院地方行政訴訟庭裁定移送前來（113年度交字第1333號），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

壹、程序方面

原告起訴後，被告新北市政府警察局海山分局（下稱海山分局）之代表人於民國114年1月15日由大隊長陳保緒變更為林

國民，並據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷143-144頁），經核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

原告於門牌號碼新北市○○區○○街0巷0號建物（下稱系爭建物）之騎樓（下稱系爭騎樓）置放盆栽（下稱系爭盆栽）、桌椅等物（下合稱系爭物品），經民眾於112年11月2日檢舉道路障礙，經被告海山分局所屬文聖派出所（下稱文聖派出所）員警前往查處，因認原告有「在道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物」之違規行為，違反道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第82條第1項第1款規定，乃於同日在系爭物品上張貼勸導單（下稱系爭文件），請原告於3日內自行移除，逾期未清除者，將依道交條例第82條第2項規定視同廢棄物，依廢棄物法令逕予清除，因原告逾期未清除，文聖派出所員警乃於112年11月7日會同被告新北市政府環境保護局（下稱環保局）所屬板橋區清潔隊（下稱板橋區清潔隊）人員清除系爭盆栽（另桌椅等物已由原告自行收回屋內，下稱系爭清除行為），原告對於系爭文件及系爭清除行為不服，提起訴願，經新北市政府以113年2月29日新北府訴決字第1122461829號（案號：1127101471號）訴願決定書決定訴願不受理（下稱訴願決定），原告仍不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

系爭建物暨騎樓為原告母親所有，當享有管理、使用、收益及處分權能。原告在系爭騎樓置放之系爭物品均有良好管理，不僅可美化環境、讓老人在此休息歇腳，並可預防老人、小孩因系爭騎樓與路面之高低落差而跌倒，較之系爭騎樓供一般不特定人停放機車，更不影響通行，自無不法。

㈡聲明：

訴願決定及原處分（即系爭文件與系爭清除行為）均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.被告海山分局：

系爭騎樓業經新北市政府工務局（下稱工務局）協助確認屬建築基地之法定騎樓，且其現況係供公眾通行，自屬道交條例第3條第1款規定之道路，原告於系爭騎樓置放之系爭物品之行為（系爭系爭行為），足以妨礙系爭騎樓與車道路面間之行人通行動線，已該當道交條例第82條第1項第1款規定之要件，故被告海山分局於依道交條例第82條第2項規定予以清除前，在系爭物品上張貼系爭文件予以行政指導，並無不法。至於目前新北市境內騎樓停放機車是否合法，係依新北市政府處理機車停放及停車位設置要點第3點第2款規定判定；況原告嗣已向臺北市政府交通局申請機車退出系爭騎樓獲准，並於113年6月7日起實施。

2.被告環保局：

系爭清除行為係事實行為，並非行政處分，原告對系爭清除行為提起撤銷訴訟，自非合法。又系爭盆栽嗣經被告海山分局同意，業由原告於112年11月8日領回。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠系爭文件及系爭清除行為是否為行政處分？原告對系爭文件及系爭清除行為提起撤銷訴訟，是否合法？

㈡系爭文件是否違反平等原則及比例原則？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

上開爭訟概要欄所述之事實，除本件爭點外，為兩造所不爭執，並有系爭建物之所有權狀、建物登記第一類謄本及建物測量成果圖（本院卷第149、151頁、本院113年度交字第1333號卷第15頁）、新北市政府警察局勤務指揮中心受理各類案件紀錄單（本院卷第219頁）、系爭文件及系爭清除行為

之採證照片（本院卷第73、75頁）、訴願決定及送達證書（訴願卷第85-87、89頁）可查，堪信為真。

㈡系爭文件屬被告海山分局作成之行政處分，原告對系爭文件提起撤銷訴訟為合法：

1.行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」所謂行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。又同法第6條規定：「（第1項）確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。……（第3項）確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。……」第196條第1項規定：「行政處分已執行者，行政法院為撤銷行政處分判決時，經原告聲請，並認為適當者，得於判決中命行政機關為回復原狀之必要處置。」是以，已執行之行政處分，若其規制效力或執行結果仍在，且有回復原狀之可能者，應認受處分人有提起撤銷訴訟之實益。

2.道交條例第8條第1項第2款規定：「違反本條例之行為，由下列機關處罰之：……二、第69條至第84條由警察機關處罰。……」第82條第1項第1款及第2項規定：「（第1項）有左列情形之一者，除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主新臺幣1千2百元以上2千4百元以下罰鍰：一、在道路堆積、放置或拋擲足以妨礙交通之物者。……（第2項）前項第1款妨礙交通之物……經勸導行為人不即時清除或行為人不在場，視同廢棄物，依廢棄物法令清除之。……」又廢棄物清理法第5條第1項規定：「本法所稱執行機

關，為直轄市政府環境保護局……」準此，如行為人在道路堆積、放置或拋擲足以妨礙交通之物，警察機關依道交條例第82條規定查報認定後，除得責令行為人即時清除道路障礙物外，並得處以罰鍰，如行為人不即時清除或行為人不在場，該道路障礙物視同廢棄物，警察機關得會同廢棄物清理執行機關依廢棄物法令清除之。

3.新北市政府警察局各分局組織規程第3條規定：「分局設下列各組、室、隊、中心，分別掌理下列事項：……六、交通組：交通管理規劃及交通秩序整理之督導執行、交通執法查察取締、道路施工交通管制會勘及其他交通業務事項。……」第4條規定：「分局下設警備隊，警備隊下設分隊，分隊下設小隊，執行警察勤務，並得下設分駐（派出）所，依轄區劃分警察勤務區，執行勤務，其所需人員由分局總員額內調配之。」第6條規定：「分局設人事室，置主任、助理員，依法辦理人事管理事項。」第7條規定：「分局設會計室，置主任、佐理員，依法辦理歲計、會計及統計事項。」第8條規定：「（第1項）本規程所列各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。（第2項）各職稱之官等職等，依職務列等表之規定。」綜觀上揭規定，可知被告海山分局係具有獨立預算及人員編制而得行使交通秩序整理、交通執法查察取締等交通業務行政權之行政機關，而文聖派出為被告海山分局下設之派出所，屬被告海山分局之內部單位，交通秩序整理等交通業務亦為其執掌事項（本院卷第277、278頁）。又行政機關內部單位固無作成行政處分之權能，惟實務上基於分層負責及增進效率之原因，由機關授權以單位或單位主管之名義對外發文為意思表示者，如具備行政處分之必要條件，實務見解一向視單位之意思表示為其隸屬機關之行政處分，有提起行政救濟之機會（最高行政法院94年度判字第334號、104年度判字第56號判決意旨參照）。

4.揆之系爭文件名稱載明「新北市政府警察局海山分局勸導單」，其內容記載「臺端有以下占用道路行為，已違反道路

交通管理處罰條例第82條規定，請於3日內自行移（拆）除，逾期未清除者將依道路交通管理處罰條例第82條第2項規定視同廢棄物依廢棄物法令逕予清除……☑在道路（街道巷弄、人行道、騎樓等）放（設）置障礙物（招牌廣告、商品、盆栽、圍籬、鐵架、鍊條等雜物）妨害他人使用道路行為。……」等語（本院卷第73頁），已對外發生查報認定原告有妨礙通行之違規行為（確認效力），並責令於3日內自行清除道路障礙物（下命效力）之效力；如原告未遵示自行清除，系爭物品將依道交條例第82條第2項規定視同廢棄物，依廢棄物法令逕予清除（不利益之法律效果）；是上開通知係行政機關就特定具體之公法上事件所為單方行政行為，且已實際對外發生確認與下命之規制效力，依訴願法第3條第1項、行政程序法第92條第1項規定及司法院釋字第423號解釋意旨，系爭文件已具有行政處分之性質；至於系爭文件下方雖僅載有「實施勸導單位：文聖派出所」及蓋用文聖派出所之戳章（本院卷第73頁），而由海山分局之內部單位文聖派出名義作成，然此係因行政層級組織及分工使然，依前揭3.之說明，系爭文件應視為被告海山分局所作成之行政處分。是被告辯稱系爭文件僅為行政指導；訴願決定則認屬觀念通知，均非可採。

5.本件原告因逾期未遵系爭文件清除系爭物品，而由文聖派出所員警會同板橋區清潔隊人員於112年11月7日執行系爭清除行為，然系爭物品已由原告取回（本院卷第136、163、165、167頁），是系爭文件雖已執行，但其規制效力及執行結果仍在，且有回復原狀之可能，依前揭1.之說明，應認原告對系爭文件仍有提起撤銷訴訟之實益，故原告對系爭文件提起撤銷訴訟，應屬正確之訴訟類型。

㈢系爭清除行為之性質為事實行為，原告對系爭清除行為提起撤銷訴訟為不合法：

1.按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可

以補正者，審判長應先定期間命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件。」

2.承前所述，系爭物品經被告海山分局以系爭文件認定屬應予清除之道路障礙物，因原告逾期未予清除，系爭物品依道交條例第82條第2項規定視同廢棄物，被告海山分局乃會同廢棄物清理執行機關被告環保局依廢棄物法令執行清除，性質上屬被告海山分局作成系爭文件之行政處分後，為執行該行政處分之事實行為，自非行政處分，是原告對於非屬行政處分之系爭清除行為提起撤銷訴訟，自屬不備起訴要件，且無從命補正，應予駁回。

㈣系爭文件並未違反平等原則及比例原則：

1.新北市政府依市區道路條例第32條第2項規定之授權，訂定之新北市市區道路管理規則第3條第5款規定：「本規則用詞定義如下：……五、騎樓、無遮簷人行道：建築基地依建築法規定檢討留設，供公眾通行使用之空間，產權為私權所有。……」新北市政府依建築法第101條規定之授權，訂定之新北市建築管理規則第13條第1項規定：「建築基地面臨一定寬度以上之道路時，除區域計畫、都市計畫、建築技術規則及其他法規另有規定外，應設置騎樓或無遮簷人行道。」第35條第1項第2款規定：「下列供公眾使用、通行之場所，不得有設置固定式構造物、占用或其他妨礙公共通行、使用行為及危害公共安全行為：……二、建築物依法退讓或使用執照已加註應供公眾通行之通路、道路、無遮簷人行道、法定騎樓、開放空間及依容積獎勵設置之外部空間。」內政部訂定之建築技術規則建築設計施工編第57條第2款規定：「凡經指定在道路兩旁留設之騎樓或無遮簷人行道，其寬度及構造由市、縣（市）主管建築機關參照當地情形，並依照左列標準訂定之：……二、騎樓地面應與人行道齊平，無人行道者，應高於道路邊界處10公分至20公分，表面鋪裝應平整，不得裝置任何台階或阻礙物……」道交條例第3條第1款、第3款規定：「本條例用詞，定義如下：一、

道路：指公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。……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。……」道路交通規則第140條第1款規定：「任何人不得有下列行為：一、利用道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物品。……」可知，法定騎樓之建造係為供公眾通行之用，任何人原則上不得在法定騎樓（道路）堆積、放置或拋擲足以妨礙交通之物，而為有礙於通行之利用行為。

2.平等原則係指相同之事物，應為相同之處理；不同之事物，則應依其特性為不同之處理，其並非指絕對、機械之形式上平等。而人民之財產權應予保障，憲法第15條固有明文，然基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制；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有礙於通行，道交條例第3條第1款即本此而將騎樓納入道路管制措施之適用範圍；鑑於騎樓所有人既為公益負有社會義務，國家則提供不同形式之優惠如賦稅減免等，以減輕其負擔，從而人民財產權因此所受之限制，尚屬輕微，自無悖於憲法第23條比例原則之要求，亦未逾其社會責任所應忍受之範圍，業經司法院釋字第564號解釋理由書闡釋甚明。

3.依卷附新北市政府人民陳情案件（案件明細，訴願卷第54-55頁）、系爭建物之所有權狀、建物登記第一類謄本及建物測量成果圖（本院卷第149、151頁、本院113年度交字第1333號卷第15頁）所示，系爭建物為原告母親所有，並領有新北市政府工務局核發之81使字第1309號使用執照，依原核准竣工圖所示，系爭騎樓屬建築基地範圍內之法定騎樓等情，此亦為原告所不爭執（本院卷第138頁），足見系爭騎樓其建造之目的即係供作公眾通行之用，應保持淨空，任何人原則上不得在系爭騎樓置放足以妨礙交通之物。

4.細觀本件採證照片（本院卷第73、75頁），原告係於系爭騎樓與道路交界處置放系爭物品共3列，由外至內依序為一整列內置小型盆栽之白色柵欄式花架、其次為一整列數盆中大型植栽、末列則為一組桌椅（1圓桌2折疊椅），顯已對由系爭騎樓正面進出通行道路產生妨礙，且使原可供行人通行之路幅縮減，並增加行人遭系爭物品擦觸或絆倒而受傷之危險，堪認足以妨礙行人通行之順暢及安全，是原告占用系爭騎樓（道路）妨礙公共通行之系爭行為，已該當道交條例第82條第1項第1款規定之要件，是被告海山分局以系爭文件認定原告有妨礙通行之違規行為，並責令於3日內清除系爭物品，否則將依道交條例第82條第2項規定處置，自屬有據，與平等原則及比例原則尚無違背。至於行人有無經由系爭騎樓正面進出通行道路之必要、本件是否為原告之鄰居為在系爭騎樓停車而一再檢舉，以及系爭騎樓於113年6月7日起實施「機車退出騎樓」（本院卷第213、215頁）前，機車停放於系爭騎樓是否合法，均與原告系爭行為合法性之判斷無涉，原告亦不能執此作為合理化其行為之理由。是原告主張系爭物品均經良好管理，其系爭行為並無不法等語，尚非可採。至於原告所援引臺灣高雄地方法院109年度交字第217號、111年度交字第119號行政訴訟判決，及臺灣橋頭地方法院110年度交字第174號行政訴訟判決，僅就各該個案事件發生拘束力，本院不受其拘束，自無從比附援引，亦不足作為對原告有利之認定。

㈤綜上所述，被告海山分局所作成系爭文件之行政處分，並無違誤，原告訴請撤銷訴願決定及系爭文件部分，為無理由；又原告對被告環保局所為系爭清除行為之事實行為提起撤銷訴訟部分，則不合法，均應予駁回。

六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

七、結論：原告之訴為一部無理由、一部不合法，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　26　　日

審判長法　官　洪慕芳

法　官　郭銘禮

法　官　孫萍萍

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	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二

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	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　　114　　年　　6　　月　　26　　日

書記官　林劭威