臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
114年度訴字第410號
114年11月27日辯論終結

原　　告　陳煬

訴訟代理人　陳錫柱　律師
被　　告　臺北市政府環境保護局

代　表　人　徐世勳（局長）
訴訟代理人　黃伯家
　　許凱鈞
　　林淑惠

上列當事人間違反道路交通管理處罰條例事件，原告不服臺北市政府中華民國114年3月24日府訴一字第1136088603號訴願決定，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、程序事項：行政訴訟法第111條規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。五、依第19

7條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。……」。經查，原告於起訴時聲明求為判決：「訴願決定及被告於事實欄所載時、地違反規定拖吊移置原告所有之機車之執行行為應予撤銷，並回復原狀將該機車交還原告」（本院卷第9頁）。嗣於114年9月17日準備程序更正聲明為：「1.訴願決定、原處分均撤銷。2.被告應回復原狀將機車交還原告（依據行政訴訟法第196條之意旨）。」（本院卷第146頁）再於114年11月27日言詞辯論期日調整聲明為：「1.訴願決定及被告於起訴狀事實欄所載時、地違反規定拖吊移置原告所有之機車之執行行為應予撤銷。2.被告應回復原狀將該機車交還原告。」（本院卷第237-238頁）。經核上開訴之變更，被告並無異議，且本院認為適當，依前揭規定，應予准許。

二、事實概要：

被告所屬士林區清潔隊天母分隊（下稱天母分隊）接獲民眾檢舉，○○市○○區○○路000巷00號（下稱系爭地點）前有疑似未懸掛號牌之廢棄車輛占用道路，爰於民國113年11月28日上午7時許派員至系爭地點查察，發現確有1輛未懸掛號牌之機車（廠牌：光陽，顏色：綠色墨黑，下稱系爭車輛），經審視其車體髒污、銹蝕、破損、外觀上顯失去效用等情，符合廢棄車輛標準，乃依道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第82條之1及占用道路廢棄車輛認定基準及查報處理辦法（下稱查報處理辦法）第2條第2款、第4條第1項、第2項等規定，於系爭車輛車體明顯處張貼113年11月28日0000-00000號占用道路廢機動車輛清理公告（下稱113年11月28日公告），查報系爭車輛為占用道路廢棄車輛，限於張貼日起7日內自行清理移置，逾期未清理或移置後仍占用道路者，由被告依法先行移置至指定場所存放，經公告1個月仍無人認領，則依廢棄物清除。嗣因原處分張貼7日後均無人自行清理或移置系爭車輛，被告遂於113年12月5日下午1時先行將系爭車輛移置至貯存場保管。原告不服，提起訴願遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

㈠113年11月28日公告所載「張貼日起7日內自行清理移置」，既為「以日計算」，依行政程序法第48條第1項本文規定，期間以日計算者，其始日不計算在內。本件被告於113年11月28日在系爭車體上黏貼系爭公告，依上揭規定，應認係迄113年12月5日24時止為原告清理移置期限，被告竟於原告清理移置期限之113年12月5日逕予拖吊移置，自屬違法。

㈡原告於張貼通知清理期限內之113年12月4日上午10時許，即以自宅電話，依該張貼通知上所記載之查報單位電話，聯繫天母分隊查員撤案，並依指示自機車取下黏貼於其上之張貼公告，以表彰原告對系爭機車之所有權利，被告即應依臺北市政府環境保護局查報移置廢棄車輛作業原則第3點第3項規定程序辦理，不得逕行拖吊移置系爭機車等語。並聲明：1.訴願決定及被告於起訴狀事實欄所載時、地違反規定拖吊移置原告所有之機車之執行行為應予撤銷。2.被告應回復原狀將該機車交還原告。

四、被告則以：

㈠依臺北地政雲查詢資料影本所示，系爭地點之土地固為私人土地，然經檢視系爭地點現場採證照片及街景圖，系爭地點鋪設柏油路面，系爭車輛放置處劃設紅線、有側溝、人手孔蓋等設施，路面兩側停放車輛、中間淨空，被告審認系爭地點為道交條例第3條第1款所定供公眾通行之地方而屬該條例所指道路，係屬有據。被告於113年11月28日張貼原查報處分於系爭車輛車體，依前行政院環境保護署（112年8月22日改制為環境部，下稱前環保署）96年11月12日環署基字第0000000000號函釋（下稱96年11月12日函釋）見解，於113年12月4日期限屆滿，故被告於113年12月5日進行車輛拖吊移置，並無違誤。

㈡被告於113年12月4日上午10時許，接獲原告來電咆哮漫罵，原告並未承諾自行清理並移置非屬道路範圍處停放，經同仁告知原告視同未撤案，其即掛斷電話，亦未上網登錄撤案，

本案並未撤案成功。原告於113年12月5日（16時12分及16時22分）陸續來電表示已自行撕除張貼之清理公告單，質疑被告為何仍將車輛拖吊，經被告承辦人告知原告若未自行清理並移置非屬道路範圍處停放，車輛仍會拖吊。後續原告於113年12月5日下班時間（17時44分及17時46分），又致電2通被告廢車小組語音信箱，僅能證明有致電，並無專人受理，未能生撤案效果。綜上，原告雖致電被告多次，惟未自行移置系爭廢棄車輛並撤案成功。

㈢原告嗣以113年12月6日函（被告收文日為113年12月13日）要求被告限期交還系爭車輛，與查報處理辦法第5條第2項所定於「執行移置過程時」遇車輛所有人主張權利經查屬實者，應再限期令其限期清理之規定不符，是無該條項規定適用；被告並於113年12月20日函復原告略以：倘有使用需求，請其持車輛行照等文件至被告委外保管貯存場，辦理系爭車輛領回手續。

㈣綜上，本件113年11月28日公告合法有效，原告復未具有得請求被告返還系爭車輛之權利；至於原告所爭執之車輛移置拖吊一節，其法律性質係實現公法上權利義務內容之事實行為，非本身包含有創設、形成、變更權利義務內容，即非對外直接發生法律效果之單方行政行為，而非行政處分等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有檢舉資料(含照片，本院卷第109至111頁）、被告113年11月28日及同年12月5日現場採證照片（本院卷第113至115頁）、臺北地政雲查詢資料、街景圖（訴願卷第31頁）、113年11月28日公告（本院卷第39頁）、訴願決定（本院卷第117至123頁）附卷可稽，洵堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：被告移置行為是否違法？原告是否得請求返還系爭車輛？

六、本院得判斷之心證：

㈠依照道交條例第3條第1款及第8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。……八、車輛：指非依軌道電力架設，而以原動機行駛之汽車（包括機車）、慢車及其他行駛於道路之動力車輛。」第82條之1第1項及第2項規定：「占用道路之廢棄車輛，經民眾檢舉或由警察機關、環境保護主管機關查報後，由警察機關通知車輛所有人限期清理；車輛所有人屆期未清理，或有車輛所有人行方不明無法通知或無法查明該車輛所有人情形，環境保護主管機關應先行移置或委託民間單位移置，並得向車輛所有人收取移置費及保管費。該車輛經公告一個月仍無人認領者，由該環境保護主管機關依廢棄物清除。」「前項廢棄車輛之認定基準與查報處理辦法，由交通部會同內政部、法務部、行政院環境保護署定之；收取移置費及保管費之基準，由直轄市、縣（市）政府定之。」

㈡從而，查報處理辦法係依照道交條例第82條之1第2項規定訂定(該辦法第1條規定參照)。該辦法第2條第2款規定：「占用道路車輛，有下列情形之一者，認定為廢棄車輛：……二、車輛髒污、銹蝕、破損，外觀上明顯失去原效用之車輛。」第3條規定：「警察機關及環境保護機關應主動查報，並受理民眾檢舉占用道路之廢棄車輛。」第4條第1項、第2項規定：「占用道路廢棄車輛由警察機關、環境保護機關派員現場勘查認定後，張貼通知於車體明顯處，經張貼日起七日仍無人清理者，由環境保護機關先行移置至指定場所存放。」「前項廢棄車輛張貼通知後，警察機關應查明車輛所有人，以書面通知其限期清理或至指定場所認領，逾期仍未清理或認領，或車輛所有人行方不明無法通知或無法查明車輛所有人情形，由環境保護機關公告，經公告一個月無人認領者，由環境保護主管機關依廢棄物清除。」第5條第2項規定：「環境保護機關於執行移置過程時，如遇車輛所有人主張其權利，經查屬實者，應再令其限期清理，逾期未清

理，由環境保護機關先行移置，經公告一個月仍無人認領者，移送由環境保護主管機關依廢棄物清除。」上開查報處理辦法乃本於法律之授權，就執行道交條例第82條之1規定之細節性與技術性之事項而為規定，並未逾越母法之授權範圍與立法目的，本件自可適用。

㈢113年11月28日公告已經認定系爭車輛為廢棄車輛，占用道路：

由於被告所屬之天母分隊接獲民眾檢舉，於上開事實欄所述時、地，發現系爭車輛占用道路，因審認系爭車輛為廢棄車輛，且未懸掛車牌，乃依道交條例第82條之1及查報處理辦法第2條第2款、第4條第1項、第2項等規定，於車體明顯處張貼113年11月28日公告，限車主於張貼日起7日內自行清理移置並拍照存證。嗣因逾期仍無人清理或移置，被告遂於113年12月5日先行將系爭車輛移置貯存場所保管；有被告113年11月28日及同年12月5日現場採證照片影本(本院卷第111-115頁)附卷可稽。因原告並不爭執系爭車輛乃廢棄車輛；且本件訴訟標的並非113年11月28日公告，而係本件執行行為等語(本院卷第148頁、第238頁)，故依照上開113年11月28日公告，系爭車輛符合廢棄車輛標準且占用道路等情，堪以認定。是以，被告依照查報處理辦法第2條第2款及第3條規定，張貼113年11月28日公告通知車主(即原告)於張貼日起7日內自行清理移置，勿再占用道路，如逾期未清理或移置後仍占用道路者，被告自得依法拖吊至貯存場，經公告1個月仍無人認領，則依廢棄物清除等後續作業程序，自無違誤。至於原告爭執其系爭車輛停放處是否劃設紅線、有無占用道路云云，因此部分屬於113年11月28日之公告(行政處分)之認定範圍，但因原告並未爭執該行政處分之合法性，而該處分已然確定，本院自不予以探討，一併敘明。

㈣訴之聲明一部分

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，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」同法第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者。」又依訴願法第3條第1項、行政程序法第92條第1項規定，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。故原告如對於非屬行政處分之程序標的提起撤銷訴訟，其起訴即屬不備合法要件，且不能補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款裁定駁回之。

2.被告將系爭車輛移置至指定場所存放之行為，係本於廢棄物清理機關之地位，依道交條例第82條之1及其授權訂定之查報處理辦法第4條規定，於車輛所有權人不於限期內履行其公法上遷移車輛之義務時，以間接強制之代履行方式，委託第三人即拖吊業者，代為履行，並向車輛所有權人收取代履行費用，其法律性質為實現公法上權利義務內容之事實行為而非行政處分。觀諸原告訴之聲明一可知，原告欲訴請撤銷違法者，為被告113年12月5日下午1時移置系爭車輛至指定場所存放保管之事實行為，然依前揭規定及說明，事實行為不得作為撤銷訴訟之標的。從而，原告對非行政處分之事實行為提起本件撤銷訴訟，核屬起訴不備其他要件，且其情形不能補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款後段規定裁定駁回。

㈤訴之聲明二部分

原告雖主張被告竟於原告清理移置期限內之113年12月5日逕予拖吊移置，自屬違法；且原告已經於113年12月4日上午10時許聯繫天母分隊查員撤案，並依指示自機車取下黏貼於其上之張貼公告，被告即應依臺北市政府環境保護局查報移置

廢棄車輛作業原則(下稱廢棄車輛作業原則)第3點第3項規定程序辦理，不得逕行拖吊移置系爭機車云云。然而：

1.被告移置行為並無違反行政程序法第48條第2項規定，原告不得請求逕行返還系爭車輛：

⑴按行政訴訟法第8條第1項規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」準此，人民因國家違法行政行為（如行政處分之違法執行或其他違法行政行為，多屬行政事實行為），所造成之結果，自得依上開規定請求行政法院判決予以除去，以回復未受侵害前之狀態，此即公法上結果除去請求權，而故結果除去請求權可作為公法上一般給付訴訟之請求權，應具備下列要件：1.須被告機關之行政行為（包括行政處分或其他高權行為）違法，或行為時合法，後來因法律變更而成為違法者；2.直接侵害人民之權益。3.該侵害之狀態繼續存在，且有除去回復至行政行為前狀態之可能。4.被害人對於損害之發生無重大過失（最高行政法院109年度上字第900號判決意旨參照）。故倘若人民權益並非因違法的行政事實行為所直接造成，即與公法上結果除去請求權要件不符。

⑵依前揭道交條例第82條之1第1項規定，占用道路之廢棄車輛，經查報後，車輛所有人屆期未清理時，得移置保管該車輛，再次通知後，車輛所有人逾期仍未領取或係無法查明所有人時，為避免造成被移置保管之車輛難以處理之困境，最終將以廢棄物清除之。而觀諸上開道交條例第82條之1第2項規定授權訂定之查報處理辦法第4條第1項、第2項規定，第4條第1項所規範對象係為廢棄車輛有占用道路之違規情形，此占用道路之違規排除須由警察機關為移置車輛之必要措施，此移置行為屬於「事實行為」，已如前述，其移置行為乃係廢棄車輛停放於公眾通行之道路上，車輛駕駛人或所有人又未在現場無從令其移置，為解消該妨礙交通之狀態，於

舉發後張貼通知書限期命其自行移置或由機關代為移置適當處所；同條第2項規定，廢棄車輛認定後，應張貼通知於車體明顯處、查明車輛所有人、通知、公告等程序，其最終目的，均在使行政機關客觀上得以確認所移置之車輛，其車輛所有人有無拋棄該車輛之真意存在，以求慎重。經查，被告依照查報處理辦法第2條第2款及第3條規定，已經張貼公告通知車主(即原告)於張貼日起7日內自行清理移置，勿再占用道路，如逾期未清理或移置後仍占用道路者，被告自得依法拖吊至貯存場等後續作業程序，並無違誤一事，均如前述。

⑶廢棄車輛作業原則第3點第3項規定：「車主於查報後、拖吊前以電話撤案：（一）受理撤案單位（含各區隊、廢車小組）應告知車主應於張貼日起七日內將該車自行清理並移置非屬道路範圍處停放，並立即上網登錄撤案（受理電話撤案單位應詳填市民撤案電話紀錄表，並詳細告知撤案人如未留姓名、電話者，視同未撤案）（二）各區隊承辦人應每週上網查核列印已撤銷案件，轉請查報員複查車主改善情形，未改善者即依程序查報。」經查，原告雖主張其於113年12月4日上午10時許向被告撤案，然而，由卷內通話紀錄（本院卷第188頁），僅能得知原告於上開時段致電被告通話1分17秒，但其通話內容不得而知，據被告表示原告係來電咆哮謾罵，況依照上開廢棄車輛作業原則第3點第3項之規定，縱使被告受理撤案，車主應於張貼日起7日內將該車自行清理並移置非屬道路範圍處停放，並立即上網登錄撤案，則原告本應移置車輛，然原告並未如此為之，迄被告於113年2月5日下午1時執行拖吊時，該車仍停放於系爭地點，有照片在卷可稽(本院卷第115頁)，則原告主張已經撤案成功云云，並不可採。

⑷又行政程序法第48條第2項規定：「期間以日、星期、月或年計算者，其始日不計算在內。但法律規定即日起算者，不在此限。」查報辦法第4條規定之日期計算方式，所謂經張

貼日起7日仍無人清理之日數計算，應屬法規規定即日起算者，即張貼日為始日(前環保署96年11月12日函釋、行政院89年3月9日台89法字第06991號函均同上開意旨)。因查報處理辦法乃本於法律之授權，就執行道交條例第82條之1規定之細節性與技術性之事項而為規定，屬於行政程序法第3條第1項所稱之其他法律(含法律明確授權訂定之法規命令；另外可參林錫堯，行政法要義，2016年，頁554)，自符合行政程序法第48條第2項但書規定，應以張貼日即日起算7日，亦即清理移置期限於113年12月4日屆滿。從而，被告於113年12月5日始將系爭車輛移置貯存場所保管之移置行為，並未違反行政程序法第48條第2項本文規定，其移置行為自屬合法。原告雖主張行政程序法第48條第2項但書之法律僅限於立法院公布之法律等語，並提出高雄高等行政法院108年度訴字第343號判決見解，但因該案判決屬於個案見解，並不拘束本院，故原告上開主張被告移置行為違法，並不可採。

2.至於原告主張其已經依照113年12月6日函再度向被告申請撤案等語，並有上開函文可證(本院卷第211頁）。然而：

⑴依照前述探討，因113年11月28日公告張貼7日後均無人自行清理或移置系爭車輛，被告遂於113年12月5日下午1時先行將系爭車輛移置至貯存場保管，而被告之移置程序時點，並未違反行政程序法第48條第2項本文規定，故被告之執行行為自屬合法，與公法上結果除去請求權之要件不符，原告不得請求逕行返還系爭車輛。

⑵況且，原告雖係被告於執行移置過程時主張其權利，但依照查報處理辦法第5條第2項規定主旨仍在於令原告限期清理，如原告逾期未清理，由被告先行移置，經公告一個月仍無人認領者，移送由環境保護主管機關依廢棄物清除，而非一旦原告於被告執行移置過程時主張其權利申請撤案，被告即應逕行返還系爭車輛。原告上開主張，亦不可採。

七、綜上，原告所訴各節，並無可採。其訴請判決如聲明所示，除訴之聲明一關於移置系爭車輛至指定場所存放保管屬於事

實行為，原告對非行政處分之事實行為提起本件撤銷訴訟屬於不合法外，均為無理由，應予駁回。故本件原告之訴為一部無理由、一部不合法，為求卷證齊一及訴訟經濟，爰併於本件判決中予以裁判。

八、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為一部不合法，一部無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　31　　日

審判長法　官　洪慕芳

法　官　孫萍萍

法　官　周泰德

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
(一)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。
(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　31　　日

書記官　黃靖雅