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490號
115年5月14日辯論終結

原　　告　賈福雲
被　　告　新竹市政府
代　表　人　高虹安（市長）
訴訟代理人　黃俊穎　律師

上列當事人間市區道路條例事件，原告不服內政部中華民國114年3月26日台內法字第0000000000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：

被告代表人原為邱臣遠 ，於訴訟進行中變更為高虹安，茲由其具狀聲明承受訴訟（本院卷第227頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

原告為坐落○○市○區○○路旁之○○○○○○○社區（下稱系爭社區）住戶。被告為配合「○○市○區○○○○自辦市地重劃區重劃工程」（下稱系爭重劃工程），辦理○○路延伸至○○路道路拓寬工程先行通車事宜，於民國113年10月21日在○○路與○○路交叉路口（下稱系爭路口）設置行車管制號誌，並於113年10月28日劃設停止線與分向限制線等標線（下合稱系爭交通標線與號誌）。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：

㈠被告未經公開及聽證程序，逕自更改系爭交通號誌與標線。

本件系爭社區停車場南側出口連接○○路，被告設置系爭交

通標線與號誌、取消網狀線，強制系爭社區南側出入口僅能右進右出，新增之行人穿越道致人車爭道，增加交通壅塞與事故；舊○○路100巷口及行車管制燈號(東向)，是在○○路155號對面，被告把行車管制燈號東移16公尺，而原○○路104號位置係於本社區南側車道出口東側，且舊○○路167巷口行車管制燈號係管制西向車輛，實與本案無任何關係；新的○○路100巷口位於○○路上，113年12月17日被告開通○○○路至○○路之○○路，曾向市長簡報新的○○路000巷之危安問題，但新○○路100巷距○○路尚有22公尺遠，每日進出車輛10餘輛且多為機車，相較於本社區南側車道出口緊鄰路口，每日進出車輛近百，有為系爭社區南側昌禾開發建設股份有限公司預定建案服務之嫌，請被告恢復系爭路口原有專用交通標線與號誌設置，以維系爭社區原有權益。

㈡被告若係為抒解交通與行車安全，僅需將現有交通號誌及停車線西移4公尺，恢復適度網狀線並給予系爭社區南側出口15秒行車燈號即可等語。並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則以：

㈠系爭交通標線與號誌，分別於113年10月21日、同年月28日設置完成，且均屬一般處分，於劃設時即發生效力。又原告為居住於系爭交通標線與號誌之鄰近社區，對於劃設完成乙節應可知悉，據此原告提起訴願之法定不變期間為30日，然原告遲至113年12月6日始提起本件訴願，自非合法之訴願，則原告提起本件行政訴訟，顯不合法且無從補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，裁定駁回。

㈡被告於103年4月「擬定高速公路新竹交流道附近地區特定區計畫（新竹市部分）（○○路以北、○○車站以東附近地區）細部計畫書」時，業已將原處分所涉及之相關都市計畫內容公告或公開展覽，且有舉辦兩次公展說明會，雖有人民團體反應意見，然均與原處分無涉，故經新竹市都市計畫委員會歷次會議審議通過。再者，原處分設置以及劃設之土地

既非原告所有，原告僅係利用該具有公用地役關係之巷道通行之一般不特定民眾，其使用該巷道通行，核屬反射利益，並非其有何權利或法律上利益，縱因原處分設置以及劃設之結果而影響其通行，要難認原處分係「剝奪或限制」原告「自由或權利」之行政處分。故原告主張於原處分設置以及劃設前，未依行政程序法第102條規定應予其陳述意見之機會云云，容有誤會。

㈡系爭路口位屬新竹市都市計畫區域內道路而屬市區道路，被告為辦理○○路延伸至○○路道路拓寬工程先行通車事宜，預估系爭路口車流量已達道路交通標誌標線號誌設置規則第226條之標準，復依該規則第166條第1項、第170條第1項規定，併考量該交岔口路口交通順暢及維護安全之公益等因素，而為通盤考量及整體評估後，設置系爭交通標線與號誌，相關規劃內容由被告交通處審查，工程施工則由○○市○區○○○○自辦市地重劃區重劃會辦理，再由被告地政處監造，於法尚無違誤。另參據上開重劃區之重劃工程施工日誌，可知系爭路口於113年10月21日完成行車管制號誌之設置，於同年月28日完成系爭停止線及分向限制線之設置。

㈢於○○路開通前，被告曾於原址門牌號碼為○○市○○路000號前設置行車管制號誌，調節○○路167巷與○○路100巷人車通行安全。嗣因○○路延伸○○○路路段已於114年12月24日通車，原○○路167巷處已改設置為人行道以及行人穿越道，故於原址門牌號碼為○○市○○路000號前設置行車管制號誌之功能已不復存在，當初設置條件已有變更，而由被告按照預估或現行交通情狀予以調整，拓寬道路並重新設置交通標線，當屬被告之專業判斷等語，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，並有原處分即系爭交通標線與號誌照片（本院卷第101頁、第221、223頁）、 重劃工程施工日誌（本院卷第247-249、251-253頁）、訴願決定（本院卷第49-53

頁）、113年8月14日研商會議紀錄、簽到表等資料（訴願卷第35-38頁）、被告113年9月13日府交管字第0000000000號函、重劃會113年9月6日○○○○自劃字第000000號函（訴願卷第25-29頁）、系爭路口○○路開通前、後空拍圖（本院卷第108-111頁）、「擬定高速公路新竹交流道附近地區特定區計畫（新竹市部分）（○○路以北、○○車站以東附近地區）細部計畫書」節本（本院卷第113-173頁）、系爭路口現況照片（本院卷第259頁）附卷可稽，洵堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：系爭交通標線與號誌劃設是否違法?

六、本院得判斷之心證：

㈠原告提起本件撤銷訴訟為合法：

1.按行政程序法第92條規定：「（第1項）本法所稱行政處分，係指行政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。（第2項）前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」準此以論，交通主管機關依道路交通標誌、號誌設置規則於各地點設置交通標誌、標線與號誌雖非針對特定人，然係以各該標誌、標線、號誌效力所及之行經該路段用路人為規範對象，係屬可依一般性特徵確定其相對人，且係就各該用路事實而規範，核其性質應認為對人之一般處分（最高行政法院98年度裁字第622號裁定、114年度上字第82號判決意旨參照）。

2.此外，主管機關劃設禁止臨時停車之標線係屬禁制標線，其在對用路人之行止有所規制，課予用路人一定之作為或不作為義務，為具有規制性之標線。又禁制標線雖非針對特定人所為，然係以該標誌效力所及之行人、車輛駕駛人為規範對象，乃屬可依一般性特徵確定其相對人，且係就行人、車輛駕駛人之用路權、停車等事項予以規範，核其性質應認為一

般處分。就禁制標線而言，主管機關之「劃設行為」，當屬一種「公告」措施，故具規制作用之禁制標誌於對外劃設完成時，即發生效力。人民對禁制標線之行政處分如有不服，自得循序提起訴願及撤銷訴訟尋求救濟（最高行政法院105年度判字第17號判決意旨參照）。同理，交通號誌之設置亦同。又依行政程序法第75條、第100條第2項及第110條第2項規定，一般處分對不特定人之送達得以公告代替之，且自公告日起發生效力。惟公告如未載明救濟期間，適用行政程序法第98條第3項規定，於公告日後1年內聲明不服時，視為於法定期間內所為（最高行政法院109年度判字第465號判決意旨、112年度抗字第143號裁定參照）。

3.原告為系爭社區住戶，其主張因受系爭交通標線與號誌，致其權益受侵害，自得循序提起訴願及撤銷訴訟尋求救濟。因被告系爭交通標線與號誌分別於113年10月21日、28日設置完成，為兩造所不爭，並有重劃工程施工日誌（本院卷第247-249、251-253頁）附卷可證。然因系爭交通標線與號誌之公告並未有救濟期間之教示，則原告於113年12月6日提起訴願，應認已於公告日後1年內提起訴願，自屬合法，並無被告所稱未經合法訴願，起訴不合法之情形，先予說明。

㈡系爭交通標線與號誌劃設合法

1.市區道路條例第2條規定：「市區道路，指下列規定而言：一、都市計畫區域內所有道路。……」第3條規定：「市區道路附屬工程，指下列規定而言：……二、……屬於道路上各項標誌、號誌、管制設施、設備等。」第4條規定：「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。」第32條第1項規定：「市區道路及附屬工程設計標準應依據維護車輛、行人安全、無障礙生活環境及道路景觀之原則，由內政部定之。」

2.市區道路及附屬工程設計標準（下稱系爭設計標準）第1條規定：「本標準依市區道路條例第三十二條第一項規定訂定之。」第8條規定：「市區道路及附屬工程規劃設計，視實

際需要辦理下列調查及分析：一、地形、地質調查及分析。二、土地使用調查及分析。三、交通特性調查及交通量預測分析。四、公共設施調查及分析。五、其他經該管主管機關認有必要者。」第26條第2款規定：「市區道路標誌、標線及號誌設施規定如下：……二、市區道路之標誌、標線及號誌系統配合交通特性與管理整體規劃設置，並定期整體檢討改善。」第29條規定：「市區道路及附屬工程設計規範，由中央主管機關定之。」又市區道路及附屬工程設計規範前言略以：「本規範係依據市區道路及附屬工程設計標準第29條所訂定，旨在規定基本之市區道路設計原則與最低要求，考量市區道路之設計條件因都市地區地理環境以及都市計畫等限制因素較多，故規範中之要求均採較為彈性與原則性規定……各市區道路主管機關亦可參照本規範之精神，分別編訂適合區域特性之設計手冊或標準圖說……。」第二十章其他交通工程設施規定：「20.1道路交通標誌標線號誌設置：市區道路交通標誌標線號誌設置，應依交通部暨內政部會銜頒布『道路交通標誌標線號誌設置規則』及交通部頒布『交通工程規範』辦理。」

3. 道路交通標誌標線號誌設置規則第165條第1項規定：「分向限制線，用以劃分路面成雙向車道，禁止車輛跨越行駛，並不得迴轉。」第170條第1項規定：「停止線，用以指示車輛停止之界限，車輛停止時，其前懸部分不得伸越該線。……」第226條規定：「道路交通合於下列條件之一者，得設置行車管制號誌：一、八小時汽車交通量：……二、四小時汽車交通量：……三、尖峰小時汽車交通量：……四、行人穿越數：……五、學校出入口：……六、肇事紀錄：……七、幹線道連鎖：……八、路網管制：……九、大眾捷運系統車輛行經之交岔路口。」○○市道路管理自治條例第1條第1項規定：「新竹市（以下簡稱本市）為市管道路之規劃、建設及管理，特制定本自治條例。」第33條規定：「道路之標誌、標線及號誌等相關交通工程設施應由本府交通處

依道路交通標誌標線號誌設置規則設置、維護及管理。但新闢、拓寬或改善道路之標誌、標線及號誌，得由工程主辦機關（單位）依本府交通處審查之設計圖說設置。」

4.經查：

⑴被告為配合系爭重劃工程，辦理○○路延伸至○○路道路拓寬工程先行通車事宜，於113年10月21日、10月28日在系爭路口劃設系爭交通標線與號誌等情，為兩造所不爭執，並有相關卷證可證，已如前述。

⑵故而，觀諸113年8月14日研商會議紀錄、簽到表(訴願卷第35-38頁）、被告113年9月13日府交管字第0000000000號函、重劃會113年9月6日○○○○自劃字第000000號函(訴願卷第25-29頁）可知，為了辦理○○路延伸至○○路道路拓寬工程，該協商會請重劃會提供相關路全段道路平面暨標準配置圖（含道路斷面圖）、周邊道路動線、標誌、標線、號誌等細部設計圖說CAD檔予被告交通處重新配置，經重劃會提供檢送配置圖說之後，經被告請重劃會修正，重劃會檢送配置圖說；另後續乃經被告核定重劃範圍公共設施內之規劃、設計以及監造，重劃會乃向被告通知將於110年5月27日開工等情，有「擬定高速公路新竹交流道附近地區特定區計畫（新竹市部分）（○○路以北、○○車站以東附近地區）細部計畫書」節本（本院卷第113-173頁）、110年4月26日○○○○自劃字第000000號函(本院卷第243頁)、被告110年5月4日府地劃字第0000000000號(本院卷第245頁)可證。

⑶依照上開細部計畫書，被告之原處分，其係經過相關都市計畫內容公告或者公開展覽，且有舉辦公展說明會，據以110年5月27日後開工、進而劃設，因認已經整體及通盤考量，並無何基於錯誤事實資訊或者判斷與裁量瑕疵之違誤劃設系爭交通標線與號誌。更遑論，原告自承：本件設置紅綠燈當時，右邊道路還沒有開通，沒有車子進來左轉，當時不影響我們社區進出；113年12月17日開通後影響我們，是因為開通這條道路之後才影響我們等語(本院卷第267頁)，則原告

實際上應爭執權益受損之標的並非系爭交通號誌與標線，而是上開被告依照都市計畫所為之設置措施，更難認為系爭交通號誌與標線設置當時有何違法之處。原告主張被告設置系爭交通標線與號誌、取消網狀線，強制系爭社區南側出入口僅能右進右出，新增之行人穿越道致人車爭道，增加交通壅塞與事故云云，並不可採。

5.是以，揆諸前開法條，應堪認被告為配合周邊道路之交通特性與管理整體規劃，認該延伸路段有設置交通標線與號誌之必要，劃設系爭交通標線與號誌，經核並無不法之處。

6.原告雖主張被告未經公開及聽證程序，逕自更改系爭交通號誌與標線；被告若係為抒解交通與行車安全，僅需將現有交通號誌及停車線西移4公尺，恢復適度網狀線並給予系爭社區南側出口15秒行車燈號即可云云。經查：

⑴被告已經整體及通盤考量，劃設系爭交通標線與號誌，已如前述。又觀諸依照上開細部計畫書，原告所住之○○○○○○○○○○管理委員會已經有具體反映：「1.因新開道路，地號復興段369-3，緊鄰本社區汽車出入口，是否造成危險及死角問題，是否將出入安全納入規劃當中。2.道路開發是否埋設大型管路，是否對本杜區造成地基及結構上損害。3.是否設置人行道，是否有緩衝區。」被告都委會已有回應：「酌予採納說明：1.因復興段369-3地號(面積8平方公尺)屬○○○○○○○○○○之停車場出入口，且土地所有權人數達221人，考量市地重劃可行性，且如採調整道路線型較不可行(影響周邊建成區權益甚鉅），故將該筆地號剔除於本次市地重劃範圍，並改採一般徵收方式辦理。2.未來道路工程依規定需辦理都市設計審議，有關人行道、緩衝區等措施將一併納入考量。3.未來大樓改建時再依本計畫規劃之道路截角予以留設。」(本院卷第146頁)。

⑵又行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對

人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」要求行政程序中給予相對人陳述意見之機會，其目的在於保障相對人之基本程序權利，以及防止行政機關之專斷。故如不給予相對人陳述意見之機會，亦無礙此等目的之達成，或基於行政程序之經濟、效率以及其他要求，得不給予相對人陳述機會者，行政程序法第103條各款設有除外規定。又同法第114條第1項第3款、第2項規定：「（第1項）違反程序或方式規定之行政處分，除依第111條規定而無效者外，因下列情形而補正：…。三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。…。（第2項）前項第2款至第5款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；…。」則賦予違反程序或方式規定之行政處分，在訴願程序終結前，得以補正瑕疵之機會。經查，系爭交通標線與號誌之劃設，並非限制或剝奪人民自由或權利之行政處分，並無須給予處分相對人陳述意見之機會。況本件原告就原處分提起訴願時，即已表明不服原處分之意見，經訴願機關綜合雙方事證論據予以審議後，作成駁回訴願之決定，可認本件縱認原處分作成前未給予原告陳述意見之機會，事後亦已於訴願程序中予以補正此部分之程序瑕疵。是原告據此主張原處分違法而應予撤銷等語，尚非可採。故原告上開主張經核仍無理由而無可採。

㈢綜上所述，原處分關於系爭交通號誌與標線劃設並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、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。

八、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　4　　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　　115　　年　　6　　月　　4　　日

書記官　黃靖雅