

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭

112年度交字第709號

原告 王吉男

被告 新北市政府警察局新莊分局

代表人 王鴻儒

訴訟代理人 陳俊竹

陳俞佐

上列當事人間交通裁決事件，原告不服被告民國112年5月31日新北警新交裁字第112000578號裁決，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原處分撤銷。

訴訟費用新臺幣參佰元由被告負擔。被告應給付原告新臺幣參佰元。

事實及理由

壹、程序方面：

一、本件被告代表人原為周振安，於訴訟進行中變更為王鴻儒，並具狀聲明承受訴訟，經核並無違誤，應予准許。

二、原告不服被告所為道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第8條之裁決而提起撤銷訴訟，依行政訴訟法第237條之1，應適用交通裁決事件訴訟程序。本件因卷證資料已經明確，本院依同法第237條之7規定，不經言詞辯論，直接裁判。

貳、實體方面：

一、事實概要：原告於民國112年2月25日8時35分，在新北市○○區○○街00號前騎樓（下稱系爭騎樓）擺設攤位販賣脆皮烤鴨，而有「未經許可在道路擺設攤位」之違規事實，為被告之執勤員警稽查後，於同日填製掌電字第CCMD70268號舉發違反道路管理事件通知單（下稱原舉發單）予以舉發，

並記載應到案日期為112年3月27日前。嗣原告不服舉發向被告陳述意見，經被告查復違規屬實，認原告確有「未經許可在道路擺設攤位」之違規行為，而依道交條例第82條第1項第10款及違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則（下稱裁處細則）等規定，於112年5月31日填製新北警新交裁字第112000578號違反道路管理事件裁決書，裁處原告罰鍰新臺幣（下同）1,500元（下稱原處分）。原告不服，乃提起本件行政訴訟。

二、原告主張：系爭騎樓為私人土地，建物所有權狀上登記為建物之一部，依憲法第15條規定應予保障，道交條例第3條第1款強制將騎樓納入道路範圍自屬違憲，司法院大法官釋字第564號解釋就道交條例第82條第1項第10款規定亦予以批判，原告使用自己購買之土地，竟被認定為占用，警察執法難道可以強佔人民財產？提供民眾行走為國家之責任義務，非以搶奪人民財產之方式以達成目的，況系爭騎樓本來就不是設計給行人行走等語。並聲明：撤銷原處分。

三、被告則以：原告在系爭騎樓擺設攤位販賣脆皮烤鴨，罔顧現行道交條例規定占用騎樓影響行人通行，被告所屬中平派出所員警多次接獲民眾報案檢舉，於112年2月25日8時35分至現場查處，認定原告擺攤占用道路影響行人通行屬實，當場告知原告該處為騎樓，屬道交條例規定之道路，不可違規占用，否則將依道交條例製單舉發，惟原告表示該處為其私有財產，不願配合改善，員警遂依道交條例第82條第1項第10款「未經許可在道路擺設攤位」當場製單舉發。又原告擺設攤位販賣之區域，經被告函請新北市政府工務局查證，該局函覆認定屬法定騎樓，不論公有或私有皆屬道交條例所規定之道路範圍，且原告自舉發、裁罰至今，均未提出經許可得於系爭騎樓擺設攤位之證明，被告依法裁處，自無不當等語置辯。並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

（一）按道交條例第3條第1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。」第82條第1項第10款規定：「有下列情形之一者，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一千二百元以上二千四百元以下罰鍰：……十、未經許可在道路擺設攤位。」道交條例第92條第1項授權訂定之道路交通安全規則第140條第5款規定：「任何人不得有下列行為：……五、未經許可在道路擺設攤位。」

(二)次按市區道路條例第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2項規定：「直轄市或縣（市）政府所轄市區道路分工權責、設施維護、使用管制、障礙清理等管理事項之規定，由直轄市或縣（市）政府分別定之，並報內政部備查。」新北市政府本其法定權責，制定新北市市區道路管理規則，其第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。」另建築法第43條第2項前段規定：「建築物設有騎樓者，其地平面不得與鄰接之騎樓地平面高低不平。……」可知騎樓係依建築法規定留設，為建築物之一部，產權本為私有，但必須供公眾通行。建築法應留設之法定騎樓，依建築技術規則建築設計施工編第3條之2規定：「基地臨接道路邊寬度達三公尺以上之綠帶，應從該綠帶之邊界線退縮四公尺以上建築。但道路邊之綠帶實際上已鋪設路面作人行步道使用，或在都市計畫書圖內載明係供人行步道使用者，免退縮；退縮後免設騎樓；退縮部份，計入法定空地面積。」第57條第1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：一、寬度：自道路境界線至建築物地面層外牆面，不得小於三．五公尺，但建築物有特殊用途或接連原有騎樓或無遮簷人行道，且其建築設計，無礙於市容觀瞻者，市、縣（市）主管建築機關，得視實際需

01 要，將寬度酌予增減並公布之。」另新北市建築管理規則第
02 13條第1項規定：「建築基地面臨一定寬度以上之道路時，
03 除區域計畫、都市計畫、建築技術規則及其他法規另有規定
04 外，應設置騎樓或無遮簷人行道。」第35條第1項第2款規
05 定：「下列供公眾使用、通行之場所，不得有設置固定式構
06 造物、占用或其他妨礙公共通行、使用行為及危害公共安全
07 行為：……二、建築物依法退讓或使用執照已加註應供公眾
08 通行之通路、道路、無遮簷人行道、法定騎樓、開放空間及
09 依容積獎勵設置之外部空間。」亦對法定騎樓應供公眾通
10 行，不得有妨礙通行設有規範(本院111年度交上字第165號
11 判決意旨參照)。

12 (三)復按道交條例第92條第4項授權交通部會同內政部訂定裁處
13 細則及其附件裁罰基準表，以維持裁罰之統一性與全國因違
14 反道路管理事件受處罰民眾之公平，不因裁決人員不
15 同，而生偏頗，寓有避免各監理機關於相同事件恣意為不同
16 裁罰之功能(司法院大法官釋字第511號解釋理由意旨參
17 照)。而裁罰基準表記載未經許可在道路擺設攤位，期限內
18 自動繳納或到案者，處罰鍰額度為1,200元；逾期到案或逕
19 行裁決者，處罰鍰額度為1,500元。即就是否逾越於期限內
20 繳納或到案聽候裁決之期限不同，衍生交通秩序危害之情
21 節，分別裁處不同之罰鍰，符合相同事件相同處理，不同事
22 件不同處理之平等原則，且罰鍰之額度並未逾越法律明定得
23 裁罰之上限，應得為被告援用以處理具體個案違規行為處罰
24 裁量之基準。又被告基於行政禁止恣意原則，自應依該裁處
25 細則之準繩執法，倘若恣意違反，即違反實質平等原則，難
26 謂適法。

27 (四)前開事實概要欄所述之事實，有原舉發單、違規採證照片、
28 原處分書暨送達證書等在卷可稽(新北院卷第51至59頁)，又
29 系爭騎樓屬法定騎樓，有新北市政府工務局112年6月28日新
30 北工使字第1121239031號函暨所附使用執照存根、竣工圖等
31 存卷可佐(新北院卷第63至71頁)，復參諸卷附之採證相片，

01 可見系爭騎樓係留設在新北市○○區○○街00號前側，地面
02 平整與沿線店鋪前側之騎樓相連，不特定之行人得於騎樓間
03 往來通行，自屬道交條例第3條第1款所指供公眾通行之道路，
04 即不得有妨礙通行之情事，惟原告於系爭騎樓擺設經營
05 烤鴨之攤架、攤棚、排煙管等器具(新北院卷第97至99頁)，
06 僅留騎樓後方一小部分供人通行，足使行人之通行受到相當
07 程度妨礙，又原告自舉發、裁罰、起訴迄今，均未提出相關
08 有何向權責機關或單位申請核准許可得於系爭騎樓擺設攤位
09 之證明，堪認原告於上揭時地確有未經許可在道路擺設攤位
10 之違規行為無訛。

11 (五)至原告主張系爭騎樓為其私人土地，將系爭騎樓列為道路違
12 反憲法第15條及司法院大法官釋字第564號解釋意旨云云。
13 惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有
14 權，國家並非不得以法律為合法之限制。司法院大法官釋字
15 第564號解釋理由亦闡釋稽詳：「人民之財產權應予保障，
16 憲法第十五條設有明文。惟基於增進公共利益之必要，對人
17 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
18 制，此項限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範
19 圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡
20 量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至
21 為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國
22 家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不
23 相抵觸。騎樓通道建造係為供公眾通行之用者，所有人雖不
24 因此完全喪失管理、使用、收益、處分之權能，但其利用行
25 為原則上不得有礙於通行，道路交通管理處罰條例第三條第
26 一款即本此而將騎樓納入道路管制措施之適用範圍。同條例
27 第八十二條第一項第十款規定在公告禁止設攤之處擺設攤位
28 者，主管機關除責令行為人即時停止並消除障礙外，並處行
29 為人或其雇主新台幣一千二百元以上二千四百元以下罰鍰；
30 又依同條例第八十三條第二款，未經許可在道路擺設攤位不
31 聽勸阻者，處所有人新台幣三百元以上六百元以下罰鍰，並

責令撤除。上述規定均以限制騎樓設攤，維護道路暢通為目的，尚屬適當。主管機關依上開條例第八十二條第一項第十款之規定公告禁止在特定路段設攤，係以提高罰鍰以加強交通管理，雖皆非為限制人民財產權而設，然適用於具體個案則有造成限制人民財產權之結果。故於衡酌其限制之適當性外，並應考量所造成損害之程度。按上開規定所限制者為所有權人未經許可之設攤行為，所有權人尚非不能依法申請准予設攤或對該土地為其他形式之利用。再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，自無悖於憲法第二十三條比例原則之要求，亦未逾其社會責任所應忍受之範圍，更未構成個人之特別犧牲，難謂國家對其有何補償責任存在，與憲法保障人民財產權之規定並無違背。」且土地稅法第6條及土地稅減免規則第10條，已就騎樓設有減免地價稅之相關規定，業對騎樓所有人受限之使用權給予相應補償，以減輕所有權人負擔，依前揭司法院大法官解釋意旨，尚無悖乎憲法保障人民財產權之規定。原告前揭主張，疏未慮及人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，自非可採。

(六)末按道交條例第9條第1項規定：「本條例所定罰鍰之處罰，受處罰人接獲違反道路管理事件通知單後，於三十日內得不經裁決，逕依第九十二條第四項之罰鍰基準規定，向指定之處所繳納結案；不服舉發事實者，應於三十日內，向處罰機關陳述意見；其不依通知所定期限前往指定處所聽候裁決，且未依規定期限繳納罰鍰結案或向處罰機關陳述意見者，處罰機關得逕行裁決之。」而違反道路管理事件統一裁罰基準表，係以若干期限內繳納罰鍰或到案聽候裁決作為裁罰基準，其對於母法上開規定之「陳述意見」是否作為裁罰基準之區分標準，漏未規定；但法律既賦予人民得陳述意見，如未給予陳述意見法律效果，則人民陳述意見與否之法條即形同虛設，是應認人民對於交通違規事件提出申訴書

01 陳述意見，係「已到案」陳述意見且「聽候裁決」，始為允
02 洽。查原舉發單所載應到案日期為112年3月27日，而原告於
03 112年3月22日即向被告提出交通違規陳述單及查詢單（本院
04 卷第13至14頁），被告漏未審酌原告業於應到案期限內提起
05 申訴表明不服，逕以原告未依通知日期到案，誤為裁處裁罰
06 基準表所列較高之罰鍰1,500元，即有裁量濫用之違法。被
07 告就原處分關於罰鍰部分之裁量權行使，既有未正確適用裁
08 罰基準表之裁量違法，基於權力分立之原則，行政法院在撤
09 銷訴訟中僅能審查行政機關所作成之行政處分之合法性，而
10 不能代替行政機關追補或更正行政處分，否則即有司法機關
11 代替行政機關行使行政權之虞，與權力分立原則未盡相符，
12 自應由本院撤銷原處分，後續再由被告依判決意旨，綜合相
13 關情況另為新處分。

14 五、綜上所述，原處分認定原告於事實概要所示之時地有「未經
15 許可在道路擺設攤位」之違規事實部分，雖屬正確，然其依
16 道交條例第82條第1項第10款及裁處細則等規定裁處原告罰
17 鍰1,500元部分，則有裁量濫用之違法，自仍應認原告之訴
18 為有理由，爰由本院依法撤銷原處分。

19 六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資
20 料，經本院審核後，認與本件判決結果不生影響，爰無庸一
21 一再加論述，爰併敘明。

22 七、依行政訴訟法第237條之8第1項、第98條第1項前段、第104
23 條準用民事訴訟法第93條，確定本件訴訟費用額為原告已繳
24 費之起訴裁判費300元，另命被告賠償與原告，確定第一審
25 訴訟費用額如主文第二項所示。

26 中 華 民 國 113 年 3 月 27 日
27 法 官 洪任遠

28 一、上為正本係照原本作成。

29 二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理
30 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原
31 判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違

01 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
02 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
03 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
04 造人數附繕本）。

05 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，
06 逕以裁定駁回。

07 中 華 民 國 113 年 3 月 27 日
08 書記官 磨佳瑄