臺中高等行政法院判決

109年度交上字第30號

上　訴　人　黃義宏

被上訴人　苗栗縣警察局頭份分局

代　表　人　邱紹雄

上列當事人間交通裁決事件，上訴人對於中華民國109年3月10日臺灣苗栗地方法院109年度交字第3號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺灣苗栗地方法院行政訴訟庭。

理　由

一、緣被上訴人接獲民眾報案檢舉苗栗縣○○鄉○○路○巷○號前之道路（下稱系爭處所）上有人違規擺放磚頭、石塊等物，影響人車通行，乃前往處理。嗣經被上訴人所屬南庄分駐所警員於民國（下同）108年10月9日10時許抵達現場，發現上訴人於系爭處所確有擺放磚頭、石塊等廢棄物之情形，經當場勸導上訴人即時清除，惟上訴人不配合清除，故認其有「在道路擺放足以妨礙交通之物」之違規事實，乃當場填製第F00000000號舉發違反道路交通管理事件通知單（下稱舉發通知單）。上訴人未於應到案期限即108年11月8日以前到案表示不服，被上訴人乃認上訴人確有「在道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物」之違規情事，依道路交通管理處罰條例第82條第1項第1款規定，於109年1月13日以苗警交裁字第F00000000號違反道路交通管理事件裁決書（下稱原處分）裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）1,500元。上訴人不服原處分，於是提起本件行政訴訟。

二、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明

、原判決認定之事實及理由，均引用原審判決書所載。

三、上訴意旨略以：

原判決駁回上訴人於原審之訴，僅憑被上訴人所提苗栗縣南庄鄉公所108年9月17日南鄉建字第1080011089號函及照片片面認定，並未究明上訴人所爭之系爭處所是否確屬「供公眾通行」之道路，顯有錯判：

㈠道路交通管理處罰條例第3條第1款規定之「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。據此政府所管轄之道路顯然具有一定地役關係，而該地役關係或屬公有公用，或屬私有公用。惟系爭處所「至多」屬民法第851條地役權或民法787條袋地通行權範疇，為供特定人通行之便道，非屬道路交通管理處罰條例管轄範圍中「供公眾通行之道路」。

㈡被上訴人辯稱「道路主管機關苗栗縣南庄鄉公所」，實屬無據且與法有悖，執法者應依法行政不應曲解法律。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」；再按苗栗縣市區道路管理規則第2條規定：「本規則所稱市區道路主管機關為苗栗縣政府，管理機關為各鄉（鎮、市）公所」，故系爭處所有無私有公用地役關係應由苗栗縣政府或法院認定之，被上訴人所稱顯然於法不合。再依據道路主管機關苗栗縣政府109年2月4日府工道字第10900193300號函說明二謂：「經查本縣○○鄉○○段○○○○號土地，目前尚未接獲相關單位或土地所有權人向本府申請既成道路認定」；又本案檢舉人李裕雄日前向臺灣苗栗地方法院提起確認公用地役權之訴（109年度苗司簡調字第34號案）。倘系爭處所已係「供公眾通行之道路」，主管機關苗栗縣政府何須聲

明：「尚未接獲……申請既成道路認定」，又特定通行者何必請求法院「確認公用地役權」關係；故此，足證本案系爭處所連地役關係都不存在。既不存在地役關係，何來「供公眾通行道路」之謂？因此，系爭處所就是私有物，上訴人依民法第765條得自由使用並排除他人干涉之主張當然於法有據，而上訴人所為即在行使「排除他人干涉」維護所有權之權利，而非在意區區1,500元之罰金。

㈢綜上所陳，系爭處所非屬道路交通管理處罰條例第3條第1項第1款規定供公眾通行之道路，該處罰及裁決無由，應認原判決適用法規有所不當，且按司法院釋字第511號解釋：「行為人對主管機關之裁罰不服，法院就其聲明異議案件，如認原裁決有違法或不當之情事，……仍得為變更處罰之裁判，乃屬當然」，因此提起本件上訴等語，並聲明：1.原判決廢棄。2.原處分撤銷。

四、本院查：

㈠按「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦同。」「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。」為行政訴訟法第125條第1項、第133條及第189條第1項前段所明定。又依同法第237條之9第1項、第236條規定，上開規定於交通裁決事件準用之。據此，我國行政訴訟係採取職權調查原則，其具體內涵包括事實審法院有促使案件成熟，亦即使案件達於可為實體裁判程度之義務，以確定行政處分之合法性及確保向行政法院尋求權利保護者能得到有效之權利保護。在撤銷訴訟，事實審法院應依職權查明為裁判基礎之事實關係，不受當事人主張之拘束，事實審法

院就個案事實未依職權調查並予認定，即屬未盡職權調查義務，而有不適用行政訴訟法第125條第1項及第133條規定之違背法令情事。

㈡道路交通管理處罰條例第3條第1款規定：「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1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1千2百元以上2千4百元以下罰鍰：一、在道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物。」道路交通安全規則第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。」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。」、行為時（109年3月18日修正前）苗栗縣市區道路管理規則第2條規定：「本規則所稱市區道路主管機關為苗栗縣政府，管理機關為各鄉（鎮、市）公所。」第10條第1項規定：「路權範圍內不得任由他人侵占、利用、堆置雜物或設置其他有礙行車與交通安全之物體。」第16條規定：「違反本規則之規定者，依市區道路條例、建築法、道路交通管理處罰條例及其他相關法令處罰之。」

㈢又公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認（參照司法院釋字第255號解釋、最高行政法院45年判字第8號及61年判字第435號判例）。既成道路成立公用地役關係，依司法院釋字第400號解釋理由書意旨，有3個要件，1.首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時。2.其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事。3.須

經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。

㈣依上開規定，「道路」包括公有公用及私有而具有公用地役關係之公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。本件市區道路主管機關為苗栗縣政府，管理機關為鄉（鎮、市）公所。而既成道路之認定，為主管機關苗栗縣政府之權責。在「道路」路權範圍內，堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物者，依市區道路條例、建築法、道路交通管理處罰條例及其他相關法令予以處罰；然若於私有且尚未具有公用地役關係之土地上，基於維護所有權行為之排他行為，尚難謂符合上開「道路」之要件，而須被以道路交通管理處罰條例裁罰。

㈤本件原判決認定上訴人於事實概要所示時、地確有「在道路堆積、置放，足以妨礙交通之物」之違規行為，被上訴人據以裁罰1,500元，尚無違誤，其主要理由無非以：上訴人擺放如現場照片所示雜物之處所，顯屬巷衖之供公眾通行之地方，故屬道路交通管理處罰條例第3條第1款所指之「道路」範圍；縱使上訴人擺設物品之地點，確屬私人所有而有使用之權利，然依司法院釋字第564號解釋意旨，為兼顧公益，其財產上之利益必須有特別之犧牲，易言之，上訴人對於舉發違規地點之巷衖，所享有自由使用收益之權能自應受到限制，因此，縱如上訴人所稱其為土地所有人而有使用權，但其仍應受道路交通管理處罰條例之規範。上訴人於事實概要所示時、地確有「在道路堆積、置放，足以妨礙交通之物」之違規行為，事實已明，應可認定，基此，被上訴人據以裁處如原處分所示，尚無違誤為論據。經核原判決固非無見。

惟系爭處所是否屬於道路交通管理處罰條例第3條第1款所指之「道路」範圍，尚有未明，說明如下：

1.依原處分所載本件違規地點為○○○鄉○○路○巷○號前」（見原審卷第8頁），上訴人主張系爭處所坐落地號○○○鄉○○段○○○○號，土地使用分區為「住宅區」，有上訴人所提之苗栗縣南庄鄉公所都市計畫土地使用分區證明書（見原審卷第9頁）。

2.又依苗栗縣政府109年2月4日府工道字第1090019300號函說明二：「經查本縣○○鄉○○段○○○○號土地，目前尚未接獲相關單位或土地所有權人向本府申請既成道路認定」（見本院卷第25頁），足見○○○鄉○○路○巷○號前」之苗栗縣○○鄉○○段○○○○號土地，尚未經苗栗縣政府認定為「既成道路」。

3.而依苗栗縣南庄鄉公所108年9月17日南鄉建字第1080011089號函說明二：「目前使用之巷道（按○○○鄉○○路○巷）應為公所舖設，排水溝為公所施做，且長年供公眾通行，政府機關舖設施做道路及排水溝為道路範圍，不應有障礙物佔用。」（見原審卷第28頁），似指出○○○鄉○○路○巷」為「現有巷道」（既成道路）。但苗栗縣○○鄉○○○道路管理機關，並非既成道路之認定機關，尚難依據上揭函文遽為不利上訴人事實之認定。

4.是以○○○鄉○○段○○○○號緊鄰○○鄉○○路○巷。而上訴人擺放磚頭、石塊等物之系爭處所（見原審卷第31-32頁），是否位處於○○鄉○○段○○○○號私人土地範圍內？抑或位處於○○鄉○○路○巷「現有巷道」之範圍內？即有未明。未見原審依職權調○○○鄉○○路○巷是否確為「現有巷道」？其寬度為何？況且本案檢舉人李裕雄日前向臺灣苗栗

地方法院提起確認公用地役權之訴（109年度苗司簡調字第34號案，見本院卷第29頁），顯見系爭處所尚有公用地役權爭執狀態。

5.原判決未釐清上開爭點，率而認定上訴人擺放磚頭、石塊等物之系爭處所，屬道路交通管理處罰條例第3條第1款規定之「道路」範圍，已屬有誤，違反證據、論理及經驗法則，及行政訴訟法第125條職權調查義務。

6.綜此，本件上訴人是否確有違反道路交通管理處罰條例第82條第1項第1款規定「在道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物」之違章行為，而應處罰之情形，尚有應進一步查證之必要，因本件尚涉證據之調查及事實之認定，本院無從逕為判決，爰將原判決廢棄發回，由原審更為適法之判決。

五、綜上所述，原判決既有如上所述違背法令情事，且與判決結論有影響，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，即非無據。本件事證尚未明確，有由原審再為調查審認之必要，本院尚無從自為判決。故將原判決廢棄，發回原審另為適法之裁判。

六、結論：上訴有理由，廢棄原判決發回原審更為審理。

中　　華　　民　　國　　109　年　　9　　月　　21　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　陳　文　燦

法　官　莊　金　昌

以上正本證明與原本無異。

本判決不得上訴。

中　　華　　民　　國　　109　年　　9　　月　　21　　日

書記官　許　騰　云