臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1435號
109年3月5日辯論終結

原　　告　楊家昌
被　　告　臺北市交通管制工程處
代　表　人　葉梓銓
訴訟代理人　沈明宏

上列當事人間有關交通事務事件，原告不服臺北市政府中華民國108年6月25日府訴一字第1086102886號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定主文第二項部分及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告為臺北市○○區○○路○○巷○○○弄（下稱系爭巷道）之居民，對被告於民國108年3月2日所張貼、內容為將於同年月8日至31日於系爭巷道施作標線型人行道工程之施工公告（下稱施工公告），及嗣於同年月20日在系爭巷道南側劃設標線型人行道之處分（下稱原處分）不服，提起訴願，經訴願決定以主文第1項就關於施工公告部分不予受理，另以主文第2項將關於原處分部分駁回。原告對原處分仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告之主張

聲明：訴願決定主文第2項部分及原處分均撤銷。

陳述：被告委託臺北市信義區公所協助興雅里辦公處辦理系爭巷道兩側居民問卷調查時，僅針對該巷道南側之68戶發放問卷，北側44戶均未收到問卷，故調查結果失真，且違反行

政程序法第8條規定，應屬無效。又被告於系爭巷道繪設之標線寬度僅0.86公尺，違反市區道路及附屬工程設計標準第16條規定，且只可容納一人單向通行，行人於該人行道行走時，為免與人碰撞，仍須利用柏油路，該人行道形同虛設。又該標線繪設在鑄鐵且孔洞密集分布之水溝蓋網蓋上，遇雨即非常濕滑，且部分住戶於圍牆外吊掛冷氣室外機，或於大門設置無障礙坡道，加以該標線甫劃設完工，表面即出現數百個半顆乒乓球大小般之凸起物，以上情形均嚴重影響行人安全，與被告繪設標線型人行道之原意背道而馳。

三、被告之抗辯

聲明：駁回原告之訴。

陳述：交通標誌、標線及號誌設置目的，在於提供車輛駕駛人及行人有關道路路況之警告、禁制及指示等資訊，以便利行旅及促進交通安全，有無設置必要，如何設置，設置何種標誌及於何處設置，均屬主管機關職權內裁量之範圍，非人民可得任意請求，其設置結果縱使原告生活上稍有不便，亦係為公共利益。被告所作問卷調查並非劃設標線型人行道之法定要式，僅係了解當地居民意向之輔助方式；被告係考量系爭巷道路幅狹窄、停車秩序混亂等因素，使得行人於巷道間行走時須與車輛爭道，安全步行需求未能獲得充分保障等情，於系爭巷道南側劃設標線型人行道，藉以提供行人安全通行空間，其寬度經被告現場實際丈量，部分路段綠鋪已逾0.9公尺，部分路段雖因受路側管障及設置斜坡道等因素影響，致施工機具未能沿道路邊緣劃設，故綠色鋪面寬度未達0.9公尺（僅約0.86公尺），若將該範圍包含至行人通行空間，經測量其寬度已達0.9公尺；又臺北市政府98年11月24日府交治字第09833044100號公告，將該府主管業務中之道

路交通標誌、標線號誌及安全設施等設置及監督事宜，委任被告執行，故被告基於主管機關地位，本於權責於系爭巷道劃設標線型人行道，符合市區道路及附屬工程設計標準規定，並無違法。

四、本院之判斷：

首按：

道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第3條第1款、第3款、第6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。……六、標線：指管制道路交通，表示警告、禁制、指示，而在路面或其他設施上劃設之線條、圖形或文字。」第4條第1項、第3項規定：「（第1項）道路標誌、標線、號誌及其他相關設施之設置與管理，應提供車輛、大眾捷運系統車輛駕駛人及行人有關道路路況之警告、禁制、指示等資訊，以便利行旅並確保交通安全。……（第3項）前項道路交通標誌、標線、號誌之指示、警告、禁制規定、樣式、標示方式、設置基準及設置地點等事項之規則，由交通部會同內政部定之。」交通部會同內政部依道交條例第4條第3項授權訂定之道路交通標誌標線號誌設置規則（下稱標線設置規則）第4條第1項規定：「標誌、標線、號誌之設置、養護及號誌之運轉，由主管機關依其管轄辦理之。」第5條規定：「本規則所稱主管機關，指公路主管機關、市區道路主管機關及警察機關。」另依市區道路條例第2條規定：「市區道路，指下列規定而言：……二、直轄市及市行政區域以內，都市○○區○○○○○道路……。」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。」故直轄市市區道路標線之設置，其主管機關為直轄市政府。

次按行政程序法第15條第1項規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。」臺北市政府組織自治條例第2條第2項規定：「中央法令規定市政府為主管機關者，市政府得將其權限委任所屬下級機關辦理。」臺北市政府於82年9月16日修正發布之臺北市市區道路管理規則（於108年4月26日更名為臺北市市區道路自治條例）第1條規定：「本規則依市區道路條例第32條規定訂定之。」第2條規定：「本規則所稱市區道路，係指臺北市（以下簡稱本市○○○區○○○○道路，並包括其附屬工程在內。」第4條第1項第2款規定：「本市市區道路由臺北市政府（以下簡稱本府）按業務職掌授權所屬工務局、交通局、建設局、環境保護局及警察局管理，其主管業務劃分如左：……二、……交通標誌、標線、號誌之設置維護，停車場之管理……為交通局。」原將臺北市市區道路交通標線之設置及停車場之管理等權限，均委任所屬交通局行使；惟該府嗣於98年11月24日以府交治字第09833044100號公告（下稱臺北市政府98年公告），將該府於道交條例、道路交通安全規則、公路法及標線設置規則中，有關道路交通標誌、標線、號誌及安全設施等之設置及監督事宜之權責事項（標線設置規則中有關停車場劃線及監督事宜除外），委任被告以被告名義執行，於停車場法、公路法及標線設置規則中有關停車場規劃、興建、監督、管制等事項，委任臺北市停車管理工程處執行，並自99年1月1日起生效，有臺北市政府98年冬字第48期公報登載之上開公告內容附本院卷第129、130頁可稽。故被告

自99年1月1日起，對於臺北市市區道路交通標線之設置取得事務處理權限，合先敘明。

再按「標誌、標線及號誌之定義如左：……二、標線以規定之線條、圖形、標字或其他導向裝置，劃設於路面或其他設施上，用以管制道路上車輛駕駛人與行人行止之交通管制設施。」「標線用以管制交通，係表示警告、禁制、指示之標識，以線條、圖形、標字或其他導向裝置劃設於路面或其他設施上。」「標線依其功能分類如左：……二、禁制標線用以表示道路上之遵行、禁止、限制等特殊規定，告示車輛駕駛人及行人嚴格遵守。」「（第1項）人行道標線，用以指示路面上僅限於行人行走之專用道，車輛不得進入。……（第3項）人行道鋪面得上色，顏色為綠色。」為標線設置規則第3條第2款、第146條、第148條第2款及第174之3條第1、3項所規定。準此，人行道標線係屬禁制標線，其劃設之目的，在對用路人之行止予以規制，課予用路人一定之作為或不作為義務，該標線之劃設雖非針對特定人所為，惟係以標線效力所及之行人、車輛駕駛人為規範對象，對其等之用路權等事項予以規範，可依一般性特徵確定其相對人，核其性質應認為一般處分，依行政程序法第100條第2項、第110條第2項規定，其送達得以公告為之，除公告另訂不同日期者外，自公告日起發生效力；且道路標線設置權責機關劃設標線之行為，可認係一種「公告」措施，故具規制作用之禁制標線於劃設完成時，即對外發生效力，人民對該禁制標線處分如有不服，得循序提起訴願及撤銷訴訟以為救濟。原告對被告於108年3月20日在系爭巷道南側劃設標線型人行道之原處分，認為違法侵害其原本得於該巷道路邊停車之權利，於同年4月8日提起訴願，經訴願機關於108年6月25日決定駁回

，原告在訴願決定於同年月28日寄存送達後，於同年8月23日提起本件訴訟等情，有訴願書、訴願決定書及送達證書附訴願卷第84至87、150至158頁及起訴狀附本院卷第1至5頁可稽。是原告對原處分業已依法踐行訴願前置程序並遵期提起撤銷訴訟，程序上自無不合，本件次應審究者，厥為原處分有無違法。

又按市區道路條例第32條規定：「（第1項）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。（第2項）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。」內政部依市區道路條例第32條第1項規定授權，訂定之市區道路及附屬工程設計標準（下稱設計標準）第16條第1款規定：「市區道路○○道設計規定如下：一、人行道寬度依行人交通量決定，其供人行之淨寬不得小於一點五公尺。但受限於道路現況，經該管主管機關核可者，其淨寬不得小於零點九公尺。」此核屬執行母法所為細節性、技術性之補充規定，無違母法授權之本旨，當得適用，則臺北市市區道路○○道之設計，自須符合上述標準。然查，被告於系爭巷道南側劃設之標線型人行道，依其自行派員測量結果，寬度界於0.95至1.1公尺之間，未達1.5公尺，有被告所提現場量測照片附本院卷第75至78頁可稽，揆諸設計標準第16條第1款但書規定，此一人行道標線之劃設，若非受道路現況所限，且經該管主管機關核可，自難謂合法。被告雖抗辯：其業經臺北市政府98年公告，受委任執行該府主管業務中之道路交通標線等設置及監督事宜，即為主管機關，自得本於權責於系爭巷道劃設上述標線型人行道

云云。惟查，設計標準第16條第1款所以規定市區道路○○道之淨寬原則不得小於1.5公尺，旨在維護行人併排通行之安全性與便利性，此一寬度限制僅在受道路現況所限，雖有設置人行道之必要，惟欲求其淨寬達到1.5公尺確有困難之例外情形，始得減縮至0.9公尺至1.5公尺之間；該款但書規定此等淨寬小於1.5公尺之人行道，須得主管機關核可始得設置，用意在使主管機關得立於監督地位，審查該市區道路現況是否確有無法設置淨寬1.5公尺以上人行道之情形。臺北市政府以98年公告委任被告執行之權限，為該府於道交條例、道路交通安全規則、公路法及標線設置規則中，有關道路交通標誌、標線、號誌及安全設施等之設置及監督事宜之權責事項（設置規則中有關停車場劃線及監督事宜除外），並不包括依市區道路條例第32條授權訂定之設計標準第16條第1款但書規定，對於設置淨寬小於1.5公尺人行道予以核可之權限；該款但書所定有核可權之「該管主管機關」，於本件情形，應依為授權母法之市區道路條例第4條定之，即為臺北市政府，被告於系爭巷道劃設淨寬未達1.5公尺人行道標線之原處分，既係未經臺北市政府核可所為，自有違前揭設計標準條文規定，其所辯因臺北市政府98年公告而成為設計標準第16條第1款所稱主管機關，不待核可即有權設置淨寬小於1.5公尺之人行道等語，並非可採。尤有甚者，原告主張被告於系爭巷道所劃設該標線型人行道淨寬，非僅未達1.5公尺，尚有部分路段之綠色鋪面寬度僅約0.86公尺一節，業據其提出現場量測照片為證（參見本院卷第24頁），且為被告於答辯狀內所自承（參見本院卷第54頁），堪信屬實。則該標線型人行道之淨寬未達0.9公尺部分，更與設計標準第16條第1款之本文及但書規定，均不符合。被告就此固

抗辯：該等路寬未達0.9公尺之路段，係因受路側管障及設置斜坡道等因素影響，施工機具未能沿道路邊緣劃設所致，若將上述施工機具無法劃設部分計入行人通行空間，寬度即達0.9公尺云云。惟設計標準第16條第1款對於人行道寬度是否達1.5公尺或0.9公尺之計算，均明定以「淨寬」為準，所謂「淨寬」，當指專供行人通行之人行道舖面而言，系爭巷道路側既有被告所述之管線等障礙物及斜坡道存在，影響所及，除施工機具無法沿道路邊線劃設外，對徒步行走之人亦造成妨礙，顯非適宜供行人通行之平整無礙空間，是該等有障礙物及斜坡道存在部分，本不應計入人行道之淨寬，被告所辯應將之算入路面寬度，與設計標準第16條第1款所定人行道寬度之計算標準，及該法規之授權母法即市區道路條例第32條第1項，明白揭示市區道路之設計應本諸維護行人安全之原則而為之意旨，均難謂合，尚無足取。

㈨綜上所述，被告於系爭巷道南側劃設人行道標線之原處分，係屬違法，訴願決定主文第2項部分未予糾正，同有違誤。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經核均不影響判決結果，爰不分別斟酌論述，附此敘明。

五、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　3　　月　　26　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　李　玉　烽

法　官　侯　志　融

法　官　鍾　啟　煒

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
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　、　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　所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　3　　月　　26　　日

書記官　李　建　德