

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第557號

上 訴 人 楊王梅代

楊志仁

共 同

訴訟代理人 洪士傑律師

被 上 訴 人 臺北市交通管制工程處

代 表 人 葉梓銓

被 上 訴 人 臺北市政府交通局

代 表 人 陳學台

上列當事人間有關交通事務事件，上訴人對於中華民國108年3月21日臺北高等行政法院107年度訴字第515號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人分別為臺北市○○區○○街○○巷（下稱系爭巷道○○○○市○○區○○段00段00000號土地（下稱系爭土地）之共有人，該地上蓋有建物（58使字第585號使用執照），系爭巷道有部分土地亦為該屋之法定空地。系爭巷道因鄰近志清國小後門出入口，寬度約6公尺供雙向通行，巷道內路邊停車嚴重影響上下課時段學童通行安全，被上訴人臺北市政府交通局（下稱交通局）乃於民國106年9月15日召集相關單位進行現場會勘，咸認為應於該巷道西側（景福街至景福街21巷4弄）增繪禁止臨時停車紅線，並製有「研○○區○○街○○巷交通改善事宜」之會勘紀錄（下稱系爭會勘紀錄），嗣以106年9月18日北市交治字第10632577500號函（下稱106年9月18日函）將上開會勘紀錄檢送臺北市建築管理工程處及與會相關機關。被上訴人臺北市交通管制工程處（下稱交工處）基於會勘意見，於106年10月16日在系爭巷道西側劃設禁止臨時停車紅線（下稱標線處分）。上訴人不

服標線處分，以106年10月17日函向被上訴人交工處請求撤除系爭標線，遭被上訴人交工處106年10月24日北市交工規字第10630836500號函（下稱106年10月24日函）拒絕。上訴人即於106年10月31日提起訴願，經訴願決定：1.關於被上訴人交通局系爭會勘紀錄、106年9月18日函（訴願決定誤載為106年9月19日）及被上訴人交工處106年10月24日函部分，訴願不受理。2.關於被上訴人交工處106年10月16日標線處分部分，訴願駁回。上訴人不服，提起行政訴訟，並聲明：被上訴人交通局系爭會勘紀錄、106年9月18日函及被上訴人交工處標線處分暨其訴願決定均撤銷。經原審107年度訴字第515號判決（下稱原判決）駁回，上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審答辯、聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)依系爭會勘紀錄可知，當次會勘目的僅在確認系爭巷道現況，並由與會之各相關單位表示、統合意見，以決定是否為劃設禁止臨時停車紅線之後續處置，係相關單位間對事實認識、形成意見之協調而已，被上訴人交通局製作系爭會勘紀錄，僅在明確會勘過程與各單位表示之意見，作為後續處置之資料，並無對外發生規制效力之意思存在，亦無人民因該紀錄之製作而權利義務立刻遭受變動或影響，自難謂已對外直接發生法律效果，是系爭會勘紀錄應非行政處分。被上訴人交通局106年9月18日函寄送系爭會勘紀錄予相關單位，僅是將正式完成之會勘紀錄檢送與會各相關單位，被上訴人交通局亦無藉該函對外發生規制效力之意，且上訴人之權利義務亦不因該函之寄發遭受變動或影響，是該函難謂有對外直接發生法律效果可言，亦非行政處分。上訴人雖主張上開106年9月18日函為第二次裁決處分，該函並註明有「本案依分層負責規定授權業務主管決行」云云。然「公文由何層級決定發出」與「公文內容有無規制效力」為二事，自不能以該函記載「本

案依分層負責規定授權業務主管決行」即謂其有規制效力。從而，被上訴人交通局106年9月18日函及系爭會勘紀錄，均非行政處分，上訴人對此2文件訴請撤銷，即屬不備起訴要件，且無法補正，此部分起訴為不合法。(二)標線處分劃設目的，在於禁止臨時停車，係以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，且係就車輛駕駛人之停車事項予以規範，核其性質應為對人之一般處分。依行政程序法第100條第2項、第110條第2項規定，一般處分之送達得以公告為之，除公告另訂不同日期者外，自公告日起發生效力。主管機關之劃設行為，即屬一種公告措施，故具規制作用之系爭標線劃設完成，即發生效力。經查，公路主管機關為維護道路交通安全與暢通，於必要時得指定某線道路或某線道路區段禁止停車，及都市○○區○○○○道路為市區道路，此與該道路是否成立公用地役關係，或為他人建築物之法定空地無關，系爭巷道原為道路，被上訴人已就交通安全與暢通、道路空間使用公平性、用路人與當地住戶使用權益等多方面因素予以全面性考量，劃設系爭標線，且符合「停車格位與禁停標線之劃設原則」附表之各項情形，於法尚無不合。次查，該處劃設禁止停車紅線之地點，雖係建物之法定空地，且為上訴人所有，然既在都市計畫區域內〈參見臺北市政府都市發展局（下稱都發局）108年3月6日北市都規字第1083020444號函（下稱108年3月6日函）〉，並作為巷道實際供公眾通行使用，即屬市區道路條例第2條所稱之市區道路○○道路交通管理處罰條例第3條第1款規定之道路範圍，自有市區道路條例、臺北市市區道路管理規則、道路交通管理處罰條例之適用。再者，系爭巷道鄰近志清國小後門出入口，學童上下課時段常需通行該巷道，而該巷道寬度僅約6公尺，如允許車輛於巷道內路邊停車，將使巷道可通行寬度更行狹窄，如於學童行走時又遇其他汽車、機車通過，勢必人、車須互為迴避、閃躲，且路邊之停車又製造視線死角，使通行安全更受威脅，被上訴人交工處基於維護道路交通安

全與暢通，認有在系爭路段劃設系爭標線之必要，即非無據。上訴人雖稱：其法定空地非等同道路，該空地並非道路公物，被上訴人依法令並無管理權責，其違法侵害上訴人權利經年且巨大，對其標線處分之依據亦未提出說明，該違法處分應予撤銷云云，核屬其個人主觀見解，尚非可採。綜上，系爭土地雖為上訴人私人所有，然已供道路使用，為維護道路交通安全與暢通，而劃設標線處分，已作適當、合目的性之裁量，未違誠信原則、信賴原則及比例原則，自難謂為違法等語，因而駁回上訴人於原審之訴。

四、本院經核原判決駁回上訴人之訴，結論並無違誤。茲就上訴意旨補充論斷於下：

(一)按市區道路條例第2條第1款規定：「市區道路，指下列規定而言：一、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。」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。」臺北市政府依上開授權於82年9月16日修正發布行為時臺北市市區道路管理規則第1條規定：「本規則依市區道路條例第三十二條規定訂定之。」第2條規定：「本規則所稱市區道路，係指臺北市○○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……按業務職掌授權所屬……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……為交通局。」第49條規定：「市區道路○○○○○○○○號誌之設置，應依道路交通標誌標線號誌設置規則之規定。」第50條規定：「市區道路○○○○○○○○號誌，應由交通局負責設置與維護，新闢及拓寬道路之號誌應由主辦工程單位將所需經費撥由交通局辦理。」又臺北市政府98年11月24日府交治字第09833044100號公告，自99年1月1日起將道路交通管理處罰條例、

01 道路交通安全規則、公路法及道路交通標誌標線號誌設置規
02 則中有關道路交通標線、標誌、號誌及安全設施等之設置及
03 監督事宜，均委任被上訴人交工處，以該處名義執行。上訴
04 意旨以行為時即82年9月16日修正發布臺北市市區道路管理
05 規則第4條之規定，交通部94年3月31日交路字第0940025217
06 號函（下稱94年函釋）有關道路交通標誌標線號誌設置規則
07 之適用，權責機關應為工務局，被上訴人交工處與交通局均
08 非權責機關，足見其無管理權責，原判決有判決理由不備之
09 違背法令云云，實有誤會，尚非可採。

10 (二)又按道路交通管理處罰條例第1條規定：「為加強道路交通
11 管理，維護交通秩序，確保交通安全，制定本條例。」第3
12 條第1款、第6款規定：「本條例所用名詞釋義如下：一、道
13 路：指公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾
14 通行之地方。……六、標線：指管制道路交通，表示警告、
15 禁制、指示，而在路面或其他設施上劃設之線條、圖形或文
16 字。……」第4條第3項規定：「前項道路交通標誌、標線、
17 號誌之指示、警告、禁制規定、樣式、標示方式、設置基準
18 及設置地點等事項之規則，由交通部會同內政部定之。」第
19 5條第1款規定：「為維護道路交通安全與暢通，公路或警察
20 機關於必要時，得就下列事項發布命令：一、指定某線道路
21 或某線道路區段禁止或限制車輛、行人通行，或禁止穿越道
22 路，或禁止停車及臨時停車。」復按道路交通標誌標線號誌
23 設置規則第1條規定：「本規則依道路交通管理處罰條例第
24 四條第三項規定訂定之。」第2條規定：「標誌、標線、號
25 誌之設置目的，在於提供車輛駕駛人及行人有關道路路況之
26 警告、禁制、指示等資訊，以便利行旅及促進交通安全。」
27 第3條第2款規定：「標誌、標線及號誌之定義如左：……二
28 、標線：以規定之線條、圖形、標字或其他導向裝置，劃設
29 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
30 止之交通管制設施。」第4條第1項規定：「標誌、標線、號
31 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。」第148條第2款規定：「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149條第1項第1款第5目規定：「標線依其型態原則上分類如左：一、線條：以實線或虛線標繪於路面或緣石上，用以管制交通者，原則上區分如左：…(五)紅實線：設於路側，用以禁止臨時停車。」第169條第1項規定：「禁止臨時停車線，用以指示禁止臨時停車路段，以劃設於道路緣石正面或頂面為原則，無緣石之道路得標繪於路面上…。」依上開規定可知，道路交通管理處罰條例第3條第1款所定義之「道路」，除一般公路、街道、巷衖外，更擴及廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方，乃基於該條例以加強道路交通管理、維護交通秩序、確保交通安全之立法目的，對於凡相當於公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊之「供公眾通行之地方」，均作為該條例所指之道路而管理其交通，自不限於都市計畫劃設之計畫道路、具公用地役關係之既成巷道及已依法指定或認定建築線之巷道。此參見交通部94年函釋：「主旨：貴府函詢產權為私有之巷弄，可否基於公共安全，得不需經所有權人同意，逕為設置標誌或繪設標線乙案…。說明：…二、旨揭私有地宜由貴府相關單位考量該巷弄型態及實際使用現況，本於權責認定是否屬『道路交通管理處罰條例』第3條第1款規定之『道路』範圍，倘認定屬『道路』範圍，得有『道路交通標誌標線號誌設置規則』之適用。」亦明。上訴意旨以：依被上訴人交工處於原審所提106年6月27日北市交工規字第10632717000號函及上訴人於原審提出之地籍圖謄本，可知系爭空地及上訴人所有基地範圍全部，於建築完成至108年3月20日間，並無臺北市都市計畫施行自治條例所規定之道路；且依上訴人函查結果（查詢系爭土地於都市計畫使用管制內容），都發局108年3月11日北市都規字第1083018434號函業說明系爭土地為

細部計畫指定之第三種住宅區，非屬主要計畫或細部計畫劃設之計畫道路，臺北市建築管理工程處108年3月20日北市都建照字第1083181171號函亦指明系爭土地內查無依法指定或認定建築線之巷道，原判決仍認系爭巷道為臺北市政府所規定之道路，有適用法規不當之違背法令云云，係執都市○○○○道路及建築法規關於巷道之見解，質疑道路交通管理處罰條例第3條第1款所定義之道路，亦屬誤解，洵無可採。

(二)事實認定乃事實審法院之職權，證據之證明力如何或如何調查事實，事實審法院有衡情斟酌之權，如事實之認定已斟酌全辯論意旨及調查證據結果，未違背論理及經驗法則或證據法則，縱證據之取捨與當事人所希冀者不同，致認定的事實異於當事人之主張，亦不得謂原判決有違背法令之情形。原判決依調查證據之辯論結果，業論明：上訴人分別為系爭巷道所坐落系爭土地之共有人，該地上蓋有已領58使字第585號使用執照之建物，系爭巷道有部分土地亦為該屋之法定空地；被上訴人交工處因實施臺北市鄰里交通環境改善執行計畫，建立安全之人車通行環境，以系爭巷道鄰近志清國小後門出入口，巷道內路邊停車，嚴重影響上下課時段學童通行安全，經被上訴人交通局召集相關單位於106年9月15日會勘，認為系爭巷道係供不特定多數人通行空間，寬度約6公尺，供雙向通行，為維交通安全，與會各單位均支持於該巷道西側（景福街至景福街21巷4弄）增繪禁止臨時停車紅線；該處雖係上開建物之法定空地，且為上訴人私人所有，然既在都市計畫區域內，並作為巷道實際供公眾通行使用，即屬市區道路條例第2條所稱之市區道路○○○道路交通管理處罰條例第3條第1款規定之道路範圍，自有市區道路條例、臺北市市區道路管理規則、道路交通管理處罰條例等規定之適用；依上揭法律規定，主管機關為維護道路交通安全與暢通，於必要時得指定某線道路或某線道路區段禁止停車，被上訴人交工處全面性考量交通安全與暢通、道路空間使用公平性、用路人與當地住戶使用權益等多方面因素，認有在系爭

01 路段劃設禁止臨時停車紅線之必要，因而作成標線處分，可
02 認為已作適當、合目的性之裁量，並未有違反誠信原則、信
03 賴原則及比例原則之情事，自難謂為違法等語，乃駁回上訴
04 人於第一審之訴，業已詳述其得心證之理由及法律意見，且
05 就上訴人所主張之論點何以不足採，分別予以指駁甚明，揆
06 諸前揭規定及說明，核無不合。

07 (四)上訴意旨復以：系爭巷道於系爭土地部分，為私人共有之法
08 定空地，土地使用並無供公共交通使用之行政目的，被上訴
09 人交工處標線處分，係對不屬公物之系爭土地法定空地為處
10 分，不符行政程序法第92條第2項一般處分之規定，亦不符
11 道路交通管理處罰條例第5條規定，原判決對上訴人原審之
12 主張，未說明不採之理由，顯有判決不備理由之違背法令；
13 又都發局108年3月6日函係被上訴人於原審言詞辯論期日始
14 提出，上訴人就該函未能充分陳述理由，原審引為本案重要
15 之判決基礎，顯已損害上訴人之程序保障；再者，上訴人為
16 標線處分之相對人與利害關係人，並要求被上訴人作成書面
17 處分，然遭其等拒絕，已違反行政程序法第95條第2項規定
18 ，然原審未加以詳查，逕予駁回上訴人之訴，有適用法規不
19 當之違背法令云云。惟查，被上訴人交工處標線處分劃設之
20 地點，係寬度約6公尺供雙向通行之系爭巷道，依卷附現場
21 照片所示（訴願卷第43、44、213頁、原審卷第305、306、3
22 21至323、404頁），系爭巷道原即鋪有柏油路面，兩側並設
23 置公共排水溝，且有諸多行人與學童通行其間，足見其為供
24 不特定多數人通行之地方，原判決認其屬道路交通管理處罰
25 條例第3條第1款所定義之道路，並無違誤。是系爭巷道中固
26 有部分面積為上訴人共有之系爭土地，性質為領有58使字第
27 585號使用執照建物之法定空地，然此不影響其實際供公眾
28 通行使用之事實，被上訴人交工處基於系爭巷道之交通秩序
29 管理及確保交通安全而作成標線處分，並無不合。又查，都
30 發局108年3月6日函之內容，僅在說明系爭巷道係經70年間
31 公告之細部計畫指定為第三種住宅區，位於都市計畫區域內

，此事實早為上訴人所知悉，業於訴願書提出相關之都市計畫公告圖示（訴願卷第14頁），並於起訴狀及歷次書狀中主張系爭土地為都市計畫範圍之第三種住宅區，且於言詞辯論期日對上開函內容亦有所回應，自難認上訴人有關對該函未充分陳述而致損害其程序保障之主張為可採。再按行政程序法第95條規定：「（第1項）行政處分除法規另有要式之規定者外，得以書面、言詞或其他方式為之。（第2項）以書面以外方式所為之行政處分，其相對人或利害關係人有正當理由要求作成書面時，處分機關不得拒絕。」禁止臨時停車標線係屬禁制標線，依道路交通標誌標線號誌設置規則規定，係以紅實線標繪於道路緣石或路面上，對於用路人行止有所規制，課予用路人一定之不作為義務，違反者，道路交通管理處罰條例第55條設有處罰規定，為具有規制性之標線，雖非針對特定人為之，然依其一般特徵仍可確定係以該標線效力所及之停車人為規範對象，核其性質自屬行政程序法第92條第2項所定之一般處分，且其劃設行為即屬公告措施，故於該標線劃設完成，即發生效力。是被上訴人交工處標線處分，係依法規要式之規定而標繪於道路路面，本非以書面方式作成處分，且於標線劃設完成時，即發生規制效力。上訴人於標線處分作成後，固曾以106年10月17日陳（106）字第004號函及106年11月21日陳（106）字第008號函要求被上訴人作成書面，惟核該函內容，並未見其究依何理由要求作成書面，與行政程序法第95條第2項「有正當理由」要件尚有未合，嗣被上訴人交工處以106年10月24日函及被上訴人交通局以106年11月27日北市交治字第10632918900號函復上訴人時未併予准許，亦難認有違誤。

(五)末按所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，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。被上訴人交通局會同相關單位至系爭巷道會勘，係臺北市政府各單位間對事實認識、形成意見之協調，

01 為內部準備作業，系爭會勘紀錄僅在明確會勘過程與各單位
02 表示之意見，作為後續處置之資料；又其106年9月18日函寄
03 送系爭會勘紀錄，係使相關單位知悉紀錄內容，均無對外發
04 生規制效力，與行政處分之要件不符，原判決認其並非行政
05 處分，上訴人所提撤銷訴訟於法未合，應予駁回，自無違誤
06 。上訴意旨仍執陳詞，主張系爭會勘紀錄及106年9月18日函
07 均係行政處分，原判決有判決不適用法規與不備理由之違背
08 法令云云，自無可採。

09 (六)綜上所述，原判決駁回上訴人在第一審之訴，核無違誤。上
10 訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，並撤
11 銷系爭會勘紀錄、106年9月18日函及標線處分暨其訴願決定
12 ，均為無理由，應予駁回。

13 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項
14 、第98條第1項前段，判決如主文。

15 中 華 民 國 109 年 10 月 29 日

16 最高行政法院第三庭

17 審判長法官 吳 明 鴻

18 法官 陳 國 成

19 法官 蕭 惠 芳

20 法官 曹 瑞 卿

21 法官 高 愈 杰

22 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

23 中 華 民 國 109 年 10 月 30 日

24 書記官 莊 俊 亨