

彰化縣政府訴願決定書（案號 108－702）

府法訴字第 1080283934 號

訴 願 人：○○○

訴 願 人：○○○

訴願代理人：○○○

訴願人因申請撤銷禁止臨時停車線事件，不服本縣花壇鄉公所（下稱原處分機關）108 年 7 月 10 日劃設禁止臨時停車線所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處理。

事 實

緣原處分機關於本縣○○鄉○○街○○巷與○○巷路口（下稱系爭巷道）東側轉彎處劃設禁止臨時停車線（即標線為紅色實線，禁止時間為全日 24 小時）（下稱系爭標線），訴願人等 2 人以劃設標線未事先徵詢居民，系爭巷道產權為私有且屬鄉村區乙種建築用地，且為申請建築時之私設道路為由，主張原處分機關無權限於系爭土地劃設系爭標線，原處分機關於 108 年 7 月 25 日邀集系爭巷道居民於○○鄉○○村辦公處協調，但認為應維持原行政處分之居民均未到場，原處分機關與訴願人協調未果，訴願人不服原處分機關於 108 年 7 月 10 日劃設之系爭標線，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

（一）訴願人○○○於 83 年間向建商購買當時尚為預售屋之門牌號碼彰化縣○○鄉○○村○○街○○巷○○號房屋及其基地，並於 84 年間建物完工後，居住至今，此有建物所有權狀及其基地之所有權狀為憑。而訴願人○○○同樣於 83 年間向同一建商購買當時尚為預售屋之門牌號碼彰化縣○○鄉○○村○○街○○巷○○號房屋及其基地，並於 84 年間

建物完工後，居住至今，此亦有建物所有權狀及其基地之所有權狀為憑。

(二) 訴願人○○○除購買前揭房地外，並同時向建商購買坐落於○○鄉○○段○○地號之土地，持分 $\frac{1}{13}$ ，作為通行與停車使用，此有土地登記謄本可稽。而訴願人○○○除購買前揭房地外，亦同時向建商購買坐落於○○鄉○○段○○地號之土地，持分亦為 $\frac{1}{13}$ 作為通行與停車使用，此亦有土地登記謄本可稽。嗣後，○○鄉○○段○○地號土地於92年11月6日因為地籍圖重測，地號變更為○○鄉○○段○○地號，此有最新之土地登記謄本及地籍圖可稽。

(三) 建商於興建該批建物時，同時將○○鄉○○段○○地號土地（以下簡稱為系爭土地）開闢為「私設道路」，亦即「彰化縣○○鄉○○村○○街○○巷」，只是為了讓門牌號碼分別為彰化縣○○鄉○○村○○街○○巷○○號、○○號、○○號、○○號、○○號、○○號、○○號、○○號這八戶住戶通行而已。且事實上，前揭住戶當中，只有○○號、○○號、○○號，及○○號有○○鄉○○段○○地號土地的持分，其他四戶（○○號、○○號、○○號、○○號則沒有系爭土地的所有權），此有建築原始設計圖（局部），其上載明「私設道路」可稽（按在證物六當中，訴願人為明瞭起見，另以藍色筆分別標註出各戶的門牌號，打叉戶表示沒有系爭土地之持份）。顯見，彰化縣○○鄉○○村○○街○○巷係私設道路，而且是私人產權，絕非既成巷道。

(四) 102年12月22日，有○○○因為在○○鄉○○村○○街○○巷旁購地建屋（按即現在的○○街○○巷○○號），乃向前揭的○○號、○○號、○○號，及○○號住戶，央求分別購買一坪的系爭土地，而在當時的不動產買賣契約書第5頁其他約定事項b業已明確約定：「本標的的原土地所有人，排放汽車位置，甲方（按即○○○）同意依原位置停放。」，此亦有不動產買賣契約書可稽。而經前揭買賣後，訴願人○

○○對於系爭土地之所有權狀上登記之權利範圍為 78 分之 5，此有土地所有權狀為憑。訴願人○○○對於系爭土地之所有權狀上登記之權利範圍亦為 78 分之 5，此亦有土地所有權狀為憑。

(五)訴願人○○○因為從事土木業，所以自 84 年間住進彰化縣○○鄉○○村○○街○○巷○○號以來，超過 24 年多的時間，回家時，都是將工作上所使用的廂型車，順向停靠在○○街○○巷的路邊（○○街○○巷○○號房屋的對面），自己所有的土地上面。而訴願人○○○因為從事貨運業，所以自 84 年間住進彰化縣○○鄉○○村○○街○○巷○○號以來，超過 24 年多的時間，回家時，也都是將工作上所使用的貨車，順向停靠在○○街○○巷的路邊（○○街○○巷○○號房屋的對面），自己所有的土地上面。

(六)原處分機關在事先完全未知會身為土地共有人的訴願人的情況下，既沒有讓訴願人有任何表示意見的機會，也完全未會同進行現場會勘。原處分機關竟然在 108 年 7 月 10 日上午 10 點多，逕自委由民間工程行，在○○鄉○○村○○街○○巷右轉進入○○街○○巷的路邊（按就在○○街○○巷○○號房屋，與○○號房屋的對面），劃設了長達 10.7 公尺長的紅色禁停標線，此有現場紅色禁停標線的照片可稽。造成身為系爭土地共有人的訴願人竟然無法在自己所有的土地上停車，更何況是已經停車停了 24 年多的位置，已嚴重侵害了訴願人之權利，其認事用法均顯有違誤，訴願人為系爭巷道紅色禁止停車標線正對面之住戶，更是系爭巷道之土地共有人，且長達 24 年多的時間，均在系爭紅色禁止停車標線的位置停車，因為前揭標線，目前已多次遭警察到現場舉發違規停車。是訴願人認為原處分機關劃設系爭標線已嚴重損害訴願人之權益。

(七)所謂既成為公眾通行之道路，係以該道路供不特定之多數人即公眾通行，而有可認為有公共地役關係存在者，方屬相

當，若該道路祇供特定之鄰地所有人或使用人通行，則僅該特定之鄰地所有人或使用人對之有無地役權問題，尚不得執以遽謂該道路為既成公眾通行之道路（最高行政法院 99 年度判字第 550 號判決意旨參照）。據此可知，系爭巷道既非屬司法院釋字第 400 號解釋所稱既成道路，而原處分機關又在事先完全未知會身為土地共有人的訴願人的情況下，既沒有讓訴願人有任何表示意見的機會，也完全未會同進行現場會勘，即逕自委由民間工程行，於 108 年 7 月 10 日上午 10 點多，在〇〇鄉〇〇村〇〇街〇〇巷右轉進入〇〇街〇〇巷的路邊（按就在〇〇街〇〇巷〇〇號房屋，與〇〇號房屋的對面），劃設了長達 10.7 公尺長的系爭標線。顯然，原處分機關並未確認系爭巷道是否屬道路交通管理處罰條例於第 3 條第 1 款規定之「道路」範圍，原處分機關是否有權在該巷道逕為設置標線，顯有疑問。

(八)系爭標線劃設於系爭土地上，而該筆土地屬訴願人共有之私人所有土地，且系爭土地屬鄉村區乙種建築用地，非屬道路用地，自應不得劃設系爭標線。而且，系爭巷道在建商申請建造執照時，係「私設道路」且建築線指示於〇〇街〇〇巷與〇〇巷路口，顯然不是「既成道路」。更何況，只有供特定幾戶通行而已，經歷之年代更非久遠到時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，亦足證系爭巷道絕非既成道路！原處分機關劃設系爭標線，顯然違法，且不法侵害人民之土地所有權，顯然不得再繼續予以維持。

(九)更何況系爭標線長度達 10.7 公尺，亦顯然違反停車格位與禁停標線之劃設原則表 3 中提及自兩側路緣交叉頂點起算左右各 10 公尺之原則，核屬違法之行政處分，依法更不應繼續予以維持。

二、答辯意旨略謂：

(一)本所於 108 年 3 月 7 日接獲本鄉〇〇村辦公處函文反映，本鄉〇〇村〇〇街〇〇巷與〇〇巷交接處常有車輛停放該

處，造成視線不良及會車困難，該處又適逢轉彎處，嚴重影響行車安全，建議於該處劃設禁止臨時停車線等情。經邀集彰化縣警察局、彰化縣警察局彰化分局、○○鄉○○村辦公處等相關單位人員於 108 年 3 月 14 日至現場會勘，於 108 年 3 月 25 日以花鄉建字第 1080004936 號函作成結論：「本案經會同彰化縣警察局、彰化縣警察局彰化分局、○○村辦公處現場勘查，決議於○○街○○巷（下稱系爭巷道）與○○巷路口東側轉彎處（○○街○○巷○○號對面）劃設 10 公尺禁止臨時停車線。」，本所以 108 年 6 月 12 日花鄉建字第 1080009350 號函通知本所承攬廠商施作，並請廠商於發文次日起 30 個日曆天內報竣，廠商於 108 年 7 月 10 日前往該處劃設禁止臨時停車線。

(二) 訴願人主張本所劃設系爭標線，未事先給予任何表示意見的機會乙節。按禁止臨時停車線為用以指示禁止臨時停車路段之禁制標線。觀諸道路交通標誌標線號誌設置規則第 148 條第 2 款及第 169 條規定自明。禁止臨時停車線以行經該路段之用路人為規範對象，屬對人之一般處分，依行政程序法第 110 條第 2 項規定，一般處分自公告日起發生效力。行政機關之劃設行為，即屬一種公告措施，於對外劃設完成時，即發生效力，其與普通行政處分以特定人為相對人有所不同，無從要求行政機關踐行行政程序法第 102 條規定。

(三) 按交通標誌、標線、號誌之設置目的，在於提供車輛駕駛人及行人有關道路路況之警告、禁制、指示等資訊，以便利行旅及促進交通安全，揆諸道路交通標誌標線號誌設置規則第 2 條規定自明。本所於現勘後考量該處為交叉路口，且路幅寬度僅約 5 公尺，本就會車困難，若有車輛停放於該處則該路口僅剩約 2.5 公尺可供車輛通行，是本所於實地會勘後，參酌相關單位意見，考量公眾通行安全及住戶人車進出等因素，於系爭巷道劃設禁止臨時停車線。

(四) 按交通部 94 年 3 月 31 日交路字第 0940025217 號函釋意旨，

倘產權為私有之巷弄認定屬道路交通管理處罰條例第3條第1款規定之「道路」範圍，機關可基於公共安全，得不需經所有權人同意，逕為設置標誌或繪設標線。前揭提及之道路定義如下：指公路、街道、巷街、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。系爭土地係為建商申請執照時之「私設道路」，經多次現勘系爭巷道時有郵局郵務車、幼稚園娃娃車通行，現況應屬公眾通行之巷街，屬道路交通管理處罰條例第3條第1款規定之「道路」範圍。非屬司法院釋字第400解釋所稱既成道路。

(五)本所於派工時係請本所承攬廠商劃設10公尺禁止臨時停車線，若系爭紅色禁止停車標線實屬超過10公尺，本所將請承攬廠商將超過部分予以磨除。

理由

- 一、按「本法所稱公路主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」、「公路主管機關為維護公路之安全及暢通，應於必要地點設置標誌、標線、號誌、護欄及行車分隔設施等交通安全工程設施，並得視實際需要劃設車輛專用道。」、「本條例用詞，定義如下：一、道路：指公路、街道、巷街、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。…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。…」、「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。」公路法第3條、第58條第1項、道路交通管理處罰條例第3條第1款、第6款及第4條第3項分別定有明文。
- 二、次按「本規則依道路交通管理處罰條例第4條第3項規定訂定之」、「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。」、「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。」道路交通標誌標線號誌設置規則第1條、第4條第1項及第5條有明定。

- 三、再按「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。」、「本規則依市區道路條例第 32 條規定訂定之。」、「本規則用詞之定義如下：一、市區道路：係指本縣各都市計畫區域（含各種特定區）內所有道路。…」、「本規則所稱市區道路管理機關（以下簡稱管理機關）為各所轄鄉（鎮、市）公所。」、「市區道路之標誌、標線及號誌由管理機關會同警察機關，依道路交通標誌標線號誌設置規則設置，標誌、標線由管理機關管理維護；號誌由警察機關管理維護。道路之標誌、標線及號誌，得視實際需要委由警察機關設置或管理。警察機關得依道路易壅塞及易肇事路段或路口，會同管理機關，依道路交通標誌標線號誌設置規則規定，增設交通標誌、標線或號誌。」市區道路條例第 32 條第 2 項、彰化縣市區道路管理規則第 1 條、第 2 條第 1 款、第 3 條及第 34 條有明文。
- 四、另按「…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…產權為私有之巷弄若屬『道路交通管理處罰條例』有關『道路』之認定範圍，則得依『道路交通標誌標線號誌設置規則』設置標誌或繪設標線」交通部 94 年 3 月 31 日交路字第 0940025217 號函釋。
- 五、復按「…另禁止臨時停車標線係屬禁制標線，其在對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。而一般處分既係對於依一般性特徵可得確定其範圍之多數人所為之行政處分，與普通行政處分以特定人為相對人有所不同，自無從如普通行政處分般嚴格要求行政機關踐行行政程序法第 102 條規定，且參諸德國行政程序法第 28 條第 2 項第 4 款明定一般處分或以自動化設備大量作成之行政處分，例外無須聽取當事人陳述，即係配合一般處分之特性而為與普通行政處分不同之處

理，我國行政程序法第 103 條雖無類似規定，然基於前述一般處分之特性，實難以行政機關作成一般處分前，未給予可得確定其範圍之多數人陳述意見之機會，即認一般處分之程序違法且其瑕疵已達應予撤銷之程度。是上訴人以被上訴人未給予其陳述意見之機會，主張被上訴人劃設系爭標線之程序違法，原處分應予撤銷云云，亦非可採。…又行政程序法第 103 條第 5 款規定：『有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：……五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。』…系爭路段在該禁止(臨時)停車範圍內等情，為客觀上明白足以確認之事實，原處分根據此事實劃設系爭標線，揆諸上揭規定，亦得不給予上訴人等可得確定其範圍之多數人陳述意見之機會。…」、「…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。就禁制標線而言，主管機關之『劃設行為』，即屬一種『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。…」最高行政法院 105 年判字第 13 號判決及高雄高等行政法院 98 年訴字第 626 號判決參照。

六、末按「…道路標線之設置，由主管機關依其管轄辦理之。而所稱主管機關，指公路主管機關、市區道路主管機關及警察機關。若在縣○○區○○市區道路，其主管機關為縣(市)政府，並得由縣(市)政府訂定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，報內政部備查後，由各有關鄉(鎮、市)公所辦理之。…已指出系爭龍潭鄉○○路○○○巷「非屬」市區道路條例第 2 條所指之市區道路，則原判決認龍潭鄉○○○道路○○○○○○號誌設置規則第 4 條第 1 項、第 5 條及市區道路條例第 4 條所定「市區道路」主管機關，得於系爭巷道劃設系爭標線，其認定顯與卷證不符，而有判決不憑證據之違法。上訴人指摘原判決違法，求予廢棄，即非無理由。又系爭桃園縣龍潭鄉○○路○○○巷究為何性質之巷道？龍潭鄉公所於該巷道劃設系爭標線，究係依何規定而為(即依法龍潭鄉公所是否為劃設系

爭標線之主管機關)？由於此部分事實尚待原審調查，本院無從自為判決。…」臺北高等行政法院 102 年交上字第 93 號判決參照。

- 七、卷查，系爭標線係屬禁制標線，其在對用路人、行車行止有所規制，課予一定之不作為義務，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，核其性質自屬一般處分，又原處分機關之劃設行為，即屬一種公告措施，故具規制作用之禁制標誌於對外劃設完成時，即發生效力，訴願人若對禁制標線之行政處分有不服，得依法提起訴願，合先敘明。
- 八、復查，原處分機關於 108 年 3 月 7 日接獲○○鄉○○村辦公處反映，本鄉○○村○○街○○巷與○○巷交接處常有車輛停放該處，造成視線不良及會車困難，又適逢轉彎處，嚴重影響行車安全，建議應劃設禁止臨時停車線等情，於 108 年 3 月 14 日至現場會勘，經相關機關查得系爭巷道確係供不特定多數人通行空間，原處分機關審認系爭巷道路邊停車，嚴重影響用路人安全，經通盤考量人車通行順暢及安全等因素，以 108 年 3 月 25 日花鄉建字第 1080004936 函作成結論略以「本案經會同彰化縣警察局、彰化縣警察局彰化分局、○○村辦公室現場勘查，決議於○○街○○巷與○○巷路口東側轉彎處(下稱系爭巷道)劃設 10 公尺禁止臨時停車線(下稱系爭標線)。」故於 108 年 7 月 10 日在系爭巷道劃設系爭標線，固非無據。
- 九、惟依前揭規定道路標線之設置，由主管機關依其管轄辦理之。而所稱主管機關，指公路主管機關、市區道路主管機關及警察機關。若屬市區道路，其主管機關為縣(市)政府，並得由縣(市)政府訂定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，報內政部備查後，由各有關鄉(鎮、市)公所辦理之。然查系爭巷道非位於本縣○○都市計畫區內，有○○都市計畫圖可稽，非屬市區道路，則原處分機關並無從適用彰化縣市區道路管理規則，為該市

區道路之管理機關，而得為系爭巷道劃設系爭標線，因而系爭巷道究竟係私人管養之私人用地或係經認定道路範圍而由原處分機關納管之道路？又原處分機關是否為有權處分機關？均尚有疑義？原處分機關究係依何規定劃設系爭標線，並不明確。揆諸前揭規定及相關判決意旨，原處分應予撤銷，由原處分機關查明後另為適法之處理，以符法制。

十、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，決定如主文。

訴願審議委員

主任委員 洪榮章（請假）

委員 溫豐文（代行主席職務）

委員 蕭文生

委員 張奕群

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 常照倫

委員 李玲瑩

委員 葉玲秀

委員 陳坤榮

委員 廖蕙玟

委員 黃耀南

委員 陳麗梅

中 華 民 國 1 0 8 年 1 0 月 3 日

縣 長 王 惠 美