

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第380號

民國115年5月12日辯論終結

原告 林秋宏

被告 交通部高速公路局南區養護工程分局

代表人 楊熾宗

訴訟代理人 侯雪芬 律師

上列當事人間有關交通事務事件，原告不服交通部中華民國112年9月27日交法字第1120020749號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。」行政訴訟法第111條第1項、第2項、第3項第3款分別定有明文。查原告起訴時訴之聲明為：「請求高雄高等行政法院『撤銷訴願決定及原處分』人員及車輛管制3年無效。」（見本院卷第13頁）原告於民國114年2月4日經本院闡明後變更為：「原處分（被告111年4月18日南管字第1112560524號函〈下稱系爭函1〉及112年5月19日南管字第1120021565號函〈下稱系爭函2〉）關於原告3年不得在國道作業部分及該部分訴願決定均撤銷。」（見本院卷第237頁）。嗣於115年5月12日言詞辯論期日變更其聲明為：

「確認被系爭函1及系爭函2違法。」（見本院卷第332頁）核其聲明變更係因被告上開函文限制其不得在國道上作業期間已於本件訴訟審理中屆滿，且被告就其變更無異議而為本案言詞辯論，依前揭規定，其聲明變更在程序上應予准許。

二、按「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件。」（第1項）確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。……（第3項）確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」此觀行政訴訟法第107條第1項第10款、第6條第1項、第3項規定甚明。準此，行政訴訟法上確認訴訟之態樣僅以行政處分無效，或行政處分違法，或公法上法律關係成立與否為限。且當事人如對涉及行政處分之法律關係有所爭執者，原則上應以撤銷訴訟訴請撤銷原處分，或以課予義務訴訟請求作成特定內容行政處分；例外僅於行政處分已執行而實現規制效力且無回復原狀可能者，或行政處分已消滅時，方許其提起確認訴訟。若當事人因逾起訴期限或因未經合法訴願程序而已不得提起撤銷訴訟或課予義務訴訟者，則不得以提起確認訴訟之方式，規避遵守撤銷訴訟或課予義務訴訟之法定要件，此即確認訴訟之補充性原則。倘當事人不符法定要件而仍提起確認訴訟，應認其欠缺起訴要件且無從補正，其起訴為不合法。查原告前揭變更後之聲明無非均係主張系爭函1、2性質上均為行政處分而訴請確認該處分違法，然其中系爭函1係被告於111年4月18日通知土牛拖吊有限公司（下稱土牛公司）及原告：依該公司與交通部高速公路局（下稱高公局）所簽訂國道車輛拖救服務協議書（下稱系爭協議書）第14條，人、車遭懲處裁定後，應於文到次日起10

01 日內繳回車輛識別證、人員服務證及清除原核准拖救車之統
02 一標識，並至被告局處拍照存證，如在限期內未能辦妥，被
03 告將報請分別扣減新臺幣（下同）5,000元、1,000元保證金
04 等情。原告則已於同年5月10日依該函文至被告辦理繳回車
05 輛識別證、人員服務證及清除原核准拖救車之統一標識，並
06 由被告報請高公局備查等情，此觀系爭函1（見本院卷第131
07 頁至第132頁）、高公局111年5月19日管字第11100432561號
08 函（見訴願卷第38頁）、同日管字第1110043256號函（見訴
09 願卷第39頁）即明，足見原告至遲於111年5月10日即已收受
10 系爭函1，則其於112年6月29日就系爭函1、2合併提起訴願
11 時（見訴願卷第19頁至第21頁），就系爭函1部分顯然已逾
12 法定訴願期間，自難認其此部分起訴係經合法訴願程序；訴
13 願決定就此部分雖係認非屬訴願救濟範圍內之事項而為不受
14 理決定，其理由雖有不同，然結論尚無二致；故原告就系爭
15 函1部分，依前揭規定及說明，屬不備起訴要件且無從補
16 正，就此部分本院原應依行政訴訟法第107條第1項第10款以
17 裁定駁回，惟本院審酌系爭函1、2之規制內容及其基礎事實
18 具有關聯性，為求裁判卷證齊一及訴訟經濟，爰就原告請求
19 確認系爭函1違法部分以程序較為慎重之判決併予以駁回。
20 原告此部分起訴既不合法，其就該部分實體上主張，本院即
21 無從續予實體審酌，惟為保留兩造就此部分與起訴合法部分
22 相關之主張及抗辯脈絡，後列爭訟概要及兩造攻防理由要旨
23 就該部分仍擇要記載，合先敘明。

24 貳、實體方面

25 一、爭訟概要：

- 26 （一）被告接獲民眾於111年2月18日陳情稱其車輛於同年1月15
27 日在國道1號仁德交流道南下方向拋錨後，前來拖救服務
28 人員未提供國道小型車拖救服務契約三聯單及發票。被告
29 調查後認係土牛公司拖救服務人員即原告駕駛車牌號碼UC
30 -067號拖救車輛（下稱系爭車輛）所為，即以111年3月2
31 日南管字第1112560307號函（下稱111年3月2日函）請土

01 牛公司查明，但未獲該公司回覆。被告遂以111年3月16日
02 南管字第1110009158號函（下稱111年3月16日函）通知土
03 牛公司及原告：系爭車輛執行拖救作業違反系爭協議書約
04 定，關於違反第12條第6項「未開立三聯單」部分，依該
05 條「採人、車一併懲處，公司連坐處分；即人員及其車輛
06 應立即予以調離國道，且該人員及其車輛3年內不得在國
07 道上作業，公司則記違規1點」；關於違反第12條第21項
08 「執行拖救作業，未依規定使用拖救車APP派遣系統」部
09 分，記公司、車輛及人員警告1次。被告復於111年4月18
10 日以系爭函1通知土牛公司及原告：依系爭協議書第14
11 條，人、車遭懲處裁定後，應於文到次日起10日內繳回車
12 輛識別證、人員服務證及清除原核准拖救車之統一標識，
13 並至被告局處拍照存證，如在限期內未能辦妥，被告將報
14 請分別扣減5,000元及1,000元保證金。

15 （二）嗣被告另接獲民眾陳情稱其於112年2月8日在國道1號北上
16 331公里往仁德交流道時，遭車頭貼有快速道路拖吊車但
17 沒有編號之系爭車輛沿路按喇叭逼車。被告調查後認係原
18 告駕駛已非屬高速公路特約拖救車之系爭車輛在國道執行
19 拖救作業，違反高速公路及快速公路交通管制規則（下稱
20 高速公路管制規則）第26條規定，即以112年3月30日南管
21 字第11200133471號函（下稱112年3月30日函）請土牛公
22 司查明，但仍未獲該公司回覆。被告遂於112年5月19日以
23 系爭函2通知原告：其及系爭車輛因上述111年違反系爭協
24 議書遭懲處人員及其車輛3年內（自111年1月15日起至114
25 年1月14日止）不得上國道作業，本次依規定應自違規日
26 起另核算3年內（自112年2月8日起至115年2月7日止）不
27 得上國道作業。原告不服系爭函1、2而合併提起訴願，遭
28 交通部訴願決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

29 二、原告起訴主張及聲明：

30 （一）主張要旨：

- 01 1、行政處分不因其用語、形式以及是否有後續行為記載不得
02 聲明不服之文字而有異，只要文書上有足以表示處分之意
03 思者，不因其採何種用語、名稱或記載形式，即屬行政處
04 分。系爭函1、2以系爭協議書懲處原告及系爭車輛，管制
05 3年（111年1月15日起至114年1月14日止）及延續（112年
06 2月8日起至115年2月7止）不得上國道作業，明顯侵害人
07 民權益，符合行政處分要件。
- 08 2、行政行為應遵循公正、公開與民主程序，確保依法行政。
09 裁罰原則應檢附相關證據明確標示人事時地物，不得以文
10 字（函）或民眾檢舉（未提供照片或影像）就作為懲處依
11 據。被告接獲民眾檢舉，應依法行政，要求民眾檢附相關
12 證據證明拖吊之實，行政程序法第173條定有3種對人民陳
13 情案得不予處理之情形，被告卻僅以片面之詞就懲處原告
14 「人員及車輛3年不得上國道作業」。原告於111年5月10
15 日在被告規定時間內辦理車輛塗銷作業並繳回車輛識別證
16 及人員服務證；又於111年7月1日以陳情書向被告陳情，
17 被告駁回且未依行政程序法172條規定明確告知應轉為訴
18 願程序。原告於112年7月7日與後案一併提訴願要求被告
19 提供檢舉證據，被告112年7月10日南管字第1120029545號
20 函（下稱112年7月10日函）附訴願答辯書卻以原告上開陳
21 情書記載「陳情人自承一時疏失」為證據，實不公正。
- 22 3、第1案即系爭函1指原告未依規定開立三聯單及發票案，若
23 原告拖救時未提供三聯單及發票，高公局可協助提供業者
24 聯絡資訊，使民眾達成索取三聯單及發票之目的，而非以
25 懲處為目的，致雙方傷害最大，且原告要求相關佐證被告
26 卻無法提供。被告還以稅捐稽徵法第41條辯駁，但無商家
27 因忘記開發票遭查獲處分3年內不得營業。行政裁量之概
28 念係法律許可行政機關行使職權時得自由判斷，但裁量行
29 使仍遵守誠信原則、平等原則及行政程序法第7條比例原
30 則等一般法律原則。被告行使權力不合事件本身目的，違
31 反平等原則而有裁量濫用。

- 01 4、第2案即系爭函2指原告112年2月8日在國道1號北上331公
02 里處執行作業及系爭車輛噴繪「高速公路局特約拖救車」
03 等字樣，再次懲處人員及車輛管制3年（自112年2月8日起
04 至115年2月7日）不得上國道作業，並以高速公路管制規
05 則第26條規定，未經高、快速公路管理機關登記許可之拖
06 吊車輛在高、快速公路沿線路權範圍內營業，將人員及車
07 輛管制3年。但此情形依違反道路交通管理事件統一裁罰
08 基準表（下稱統一裁罰基準表）公路主管機關管轄部分之
09 道路交通管理處罰條例（下稱道交條例）第33條第3項規
10 定應僅處罰鍰600元至1,200元，並非人員及車輛管制3
11 年，被告明顯違法行政，侵害人民權益。被告依高速公路
12 管制規則訂定系爭協議書，其中內容相關規則處罰人員及
13 車輛3年不得上國道作業，逾越法律授權範圍，依行政程
14 序法第150條、第158條、中央法規標準法第7條，應無法
15 律效力，且未經立法院審核，濫權行政侵害人民權益，顯
16 違行政程序法第10條行使裁量權規定。被告應依法行政，
17 保障憲法第15條人民之生存權、工作權及財產權，而非辯
18 稱「故依交通部訴願決定書意旨認定契約應屬私法性質契
19 約」。土牛公司所涉另案已由臺北高等行政法院（下稱北
20 高行）112年度訴字第543號判決高公局違法行政。
- 21 5、原告經交通部公路總局（下稱公路局）檢驗合格核發編號
22 502002號拖救證，依規定噴繪「高速公路局拖救車」等字
23 樣，若被告認為僅其拖吊車可噴繪該字樣，應自己行文告
24 知公路局。原告就第2案要求被告舉證，承辦人卻說詞反
25 覆，先以112年7月10日函稱：112年4月20日民眾林先生多
26 次向高公局長信箱反應，俟原告提出時間點有出入後，又
27 改口稱112年2月8日再次接獲民眾陳情稱原告「沿路一直
28 按喇叭還逼車，車頭前是貼快速道路拖吊車，沒有編
29 號」；一下說噴繪「高速公路局特約拖救車」等字樣，一
30 下辯稱「車頭前貼快速公路特約拖救車」，可證被告承辦
31 人所有指控均無法提供相關證據，假借職務濫用公權力。

01 (二) 聲明：確認系爭函1及系爭函2違法。

02 三、被告答辯及聲明：

03 (一) 答辯要旨：

04 1、被告因民眾檢舉原告於111年1月15日協助拖吊未依規定提
05 供三聯單及發票，經查屬實後於111年3月16日以土牛公司
06 及原告違反系爭協議書第12條第6項未開立三聯單、及同
07 條第21項未依規定使用拖救車APP派遣系統等2項違規，依
08 系爭協議書第12條第6項規定懲處，公司連坐處分，要求
09 土牛公司將涉案人、車立即調離國道且該人員及車輛3年
10 內不得在國道上作業，公司記違規點數1點、警告1次；再
11 以系爭函1通知繳回相關證件，土牛公司及原告均未對本
12 項裁處提出申覆。原告於111年5月10日辦理車輛塗銷作
13 業，並繳回車輛識別證及人員服務證。被告再接獲民眾陳
14 情稱原告於112年2月8日於國道1號北上331公里處駕駛系
15 爭車輛有逼車等行為，經查認該車輛當時已非高速公路核
16 准拖救車輛，仍於國道執行拖救業務，而有系爭協議書第
17 12條第3項未經核准人員或未經核准車輛在國道作業之違
18 規，故系爭函2依系爭協議書第12條及國道車輛拖救服務
19 管理考核作業規定第7條第2項第1款規定懲處，要求3年內
20 不得在國道上作業並延長期間自112年2月8日起至115年2
21 月7日止，土牛公司及原告均未對本項裁處提出申覆。

22 2、本件拖救業務是依高速公路管制規則第26條規定辦理。高
23 公局每2年對外公開甄選符合國道車輛拖救服務申請登記
24 須知（下稱系爭申請須知）規定資格條件之公司。任何符
25 合資格條件之公司如有意執行國道拖吊業務，均可備齊文
26 件於期限內申請，經高公局審查合乎公告條件且實地查驗
27 合格後即會與之簽立協議書，其成為簽約年度之特約公司
28 後始可在國道執行拖吊業務。高公局不限制家數、人數或
29 車數，目前國道上執行拖救業務車輛約千餘輛。原告並非
30 系爭協議書之契約當事人，被告發函給原告之法源依據為
31 系爭申請須知第6條第3項、系爭申請須知附件「國道高速

公路車輛拖救服務作業規定」第5條，高公局在審查拖救公司人力之同時發給相關人員證明及車輛證明，此屬對前開公司人力審查之契約執行事項。

3、高公局與申請業者簽訂國道車輛拖救服務協議書，並要求業者提出服務人員及車輛之申請，再由高公局發給相關車輛識別證及人員服務證，且於發放前告知違規之效果（見協議書第12條）；退步言之，若認定前開懲處係行政處分，亦屬附負擔之行政處分：

(1)第1案部分，原告111年7月1日陳情書自承僅因一時疏失未製單交付於車主竟遭嚴厲處分而對漏開三聯單及發票坦承不諱，違規事實明確。三聯單係原告執行業務應交付予消費者（用路人）之重要證明單據。被告於系爭協議書第12條明載屬重大違規事項，其情境與漏開發票相同，參諸稅捐稽徵法第41條以下規定漏稅可構成刑事處罰，故被告將漏開三聯單之違規列為重大事項符合比例原則。原告主張可提供民眾索取資料途徑及管道而無庸嚴格懲處，與相關稅捐法令及高速公路管理之公共目的未合。

(2)第2案部分，原告已於111年5月10日向被告辦理車輛塗銷作業並繳回車輛識別證及人員服務證，其明知人及車輛均無法於國道上執行職務，竟仍於證件繳回近9個月後之112年2月8日在國道上作業，故意違規至明。原告雖稱被告承辦人說詞反覆，然重點在於原告為何故意違規，此與車輛上噴有何種字樣或何人惡意檢舉均無關。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：被告作成系爭函2通知原告3年內不得在國道上作業，是否適法？

五、本院之判斷：

（一）爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有系爭協議書暨其附件、附圖及附表（見本院卷第75頁至第126頁）、被告111年3月2日函（見訴願卷第29頁）、被告111年3月16日函及國道拖救公司、拖救服務人員違規懲處表

（見本院卷第127頁至第129頁）、系爭函1（見本院卷第131頁至第132頁）、被告112年3月30日函（見訴願卷第40頁）、系爭函2及未經登記核可拖吊車輛、人員違規記錄表（見本院卷第133頁至第135頁）及訴願決定（見本院卷第33頁至第40頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、道交條例第33條第1項、第3項、第6項（處分時法；104年7月1日施行）：「（第1項）汽車行駛於高速公路、快速公路或設站管制之道路，不遵使用限制、禁止、行車管制及管理事項之管制規則而有下列行為者，處汽車駕駛人新臺幣3千元以上6千元以下罰鍰：……（第3項）除前2項外，其他違反管制規定之行為，處駕駛人新臺幣6百元以上1千2百元以下罰鍰。……（第6項）第1項之管制規則，由交通部會同內政部定之。」

2、高速公路管制規則

(1)第1條：「本規則依道路交通管理處罰條例（以下簡稱本條例）第33條第6項規定訂定之。」

(2)第3條（處分時法）：「高速公路及快速公路管理機關，屬國道部分為交通部高速公路局，屬省道部分為交通部公路總局。」

(3)第25條：「（第1項）汽車行經高速公路及快速公路，有下列情形之一者，除應予拖、吊、移置、保管、處理外，並應予以舉發處罰：一、停放車道路肩之故障車輛逾1小時。二、停放服務區、休息站內之車輛逾4小時。三、交通事故損壞之車輛妨害交通。四、行駛中車輛機件發生故障，妨害交通未能即時移置於無礙交通處所。五、違規停車未能依規定迅即移離。六、非因執行任務停放於隧道內或隧道出入口之車輛。七、依本條例第85條之2第1項規定須移置保管之車輛。（第2項）前項車輛拖、吊、移置、保管、處理之費用，由汽車駕駛人或汽車所有人負擔，該費用之費率由該管公路管理機關會商轄管警察機關定之。」

01 (第3項) 汽車行經高速公路及快速公路載運物品散落於
02 車道或路肩時，汽車駕駛人應於物品後方50公尺至100公
03 尺處設置車輛故障標誌並即時清除，無法即時清除時，應
04 即通知該管公路管理機關協助處理之，其所需費用由汽車
05 駕駛人或汽車所有人負擔。散落物由該管公路管理機關主
06 動協助處理者，亦同。」

07 (4)第26條：「未經高速公路及快速公路管理機關登記許可之
08 拖、吊車輛，不得擅自在高速公路及快速公路沿線路權範
09 圍內營業。」

10 (5)第29條：「違反本規則之規定，依本條例或其他有關法令
11 之規定處罰。」

12 (三) 被告作成系爭函2通知原告3年內不得在國道上作業，性質
13 上為行政處分：

14 1、按行政處分係指中央或地方行政機關就公法上具體事件所
15 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
16 方行政行為，此觀訴願法第3條第1項及行政程序法第92條
17 第1項規定即明。

18 2、查高公局與土牛公司於110年1月1日簽訂系爭協議書，許
19 可土牛公司在被告所轄拖救服務第6區段（即國道1號永康
20 交流道至高雄端、國道3號關廟交流道至大鵬灣端，及國
21 道10號全線）以包含系爭車輛在內之拖救車輛辦理國道車
22 輛拖救服務等情，有系爭協議書及附件一、二（見本院卷
23 第75頁至第95頁）在卷可憑。其中系爭協議書第3條第1項
24 約定：「三、拖救服務人員資格規定：（一）未經本局列
25 為違規不得在國道執行拖救作業者。」系爭協議書第12條
26 約定：「十二、乙方承辦之任一區段，拖救服務人員違反
27 下列情事之一，採人、車一併懲處，公司連坐處分；即人
28 員及其車輛應立即予以調離國道，且該人員及其車輛3年
29 內不得在國道上作業，公司則記違規1點。單一事件服務
30 人員有多項違規，公司至多記違規2點；公司違規記點累
31 計達3點，甲方得立即逕行終止該公司辦理該區段之協

01 議，且2年內不得再申辦該區段之拖救服務。……（三）
02 未經核准人員駕駛經核准之車輛或經核准人員駕駛未經核
03 准之車輛、未經核准或遭懲處調離之車輛，在國道作業。
04 ……（六）未開立三聯單、使用非制式三聯單、非所屬公
05 司三聯單或交由客戶簽認收執。……（二十一）執行拖救
06 作業，未依規定使用拖救車App派遣系統，每次記警告1
07 次，累計達2次。」系爭協議書第13條約定：「十三、乙
08 方接獲違規懲處通知如有異議時，得於接獲通知次日起10
09 日內向甲方指定之養護工程分局提出申覆。申覆如經養護
10 工程分局駁回時，得在10日內向甲方提出再申覆1次，由
11 甲方做最後裁定。」（見本院卷第77頁、第87頁至第90
12 頁）而被告前因接獲民眾於111年2月18日陳情稱其車輛於
13 同年1月15日在國道1號仁德交流道南下方向拋錨後，前來
14 拖救服務人員未提供國道小型車拖救服務契約三聯單及發
15 票，經被告調查後認係土牛公司拖救服務人員即原告駕駛
16 系爭車輛所為，即以111年3月2日函請土牛公司查明，但
17 未獲該公司回覆；被告遂以111年3月16日函通知土牛公司
18 及原告：系爭車輛執行拖救作業違反系爭協議書約定，關
19 於違反第12條第6項「未開立三聯單」部分，依該條「採
20 人、車一併懲處，公司連坐處分；即人員及其車輛應立即
21 予以調離國道，且該人員及其車輛3年內不得在國道上作
22 業，公司則記違規1點」；關於違反第12條第21項「執行
23 拖救作業，未依規定使用拖救車APP派遣系統」部分，則
24 記公司、車輛及人員警告1次；被告復於111年4月18日以
25 系爭函1通知土牛公司及原告：依系爭協議書第14條，
26 人、車遭懲處裁定後，應於文到次日起10日內繳回車輛識
27 別證、人員服務證及清除原核准拖救車之統一標識，並至
28 被告局處拍照存證，如在限期內未能辦妥，被告將報請分
29 別扣減5,000元及1,000元保證金等情，有被告111年3月2
30 日函（見訴願卷第29頁）、被告111年3月16日函及國道拖
31 救公司、拖救服務人員違規懲處表（見本院卷第127頁至

第129頁）、系爭函1（見本院卷第131頁至第132頁）在卷可憑。原告已於同年5月10日依系爭函1至被告辦理繳回車輛識別證、人員服務證及清除原核准拖救車之統一標識，並由被告報請高公局備查等情，此為原告陳明在卷，並有高公局111年5月19日管字第11100432561號函（見訴願卷第38頁）、同日管字第1110043256號函（見訴願卷第39頁）附卷可佐，原告既已繳回被告所核發之車輛識別證、人員服務證並清除原核准拖救車之統一標識，堪認自111年1月15日起至114年1月14日止，原告及系爭車輛即屬未經登記核可拖吊車輛、人員而不得在國道執行拖救作業甚明。

- 3、嗣因被告再度接獲民眾陳情指稱其於112年2月8日在國道1號北上331公里往仁德交流道時，遭車頭貼有快速道路拖吊車但沒有編號之系爭車輛沿路按喇叭逼車；被告調查後認係原告駕駛已非屬高速公路特約拖救車之系爭車輛在國道執行拖救作業，違反高速公路管制規則第26條規定，即以112年3月30日函請土牛公司查明，但仍未獲該公司回覆；被告遂於112年5月19日以系爭函2通知原告：「主旨：有關民眾反映臺端駕駛車號UC-067非屬高速公路局特約拖救車於國道作業……說明：……二、查旨揭車輛經民眾檢舉112年2月8日於國1北上331公里處執行作業，該拖救車噴繪『高速公路局特約拖救車』等字樣，經查該車非屬高速公路局特約拖救車於國道執行拖救作業，違反『高速公路及快速公路交通管制規則』第26條規定，未經高、快速公路管理機關登記許可之拖、吊車輛，擅自在高、快速公路沿線路權範圍內營業。……三、另查臺端及該拖救車因他案違反協議書規定於111年遭懲處人員及其車輛3年內（自111年1月15日起至114年1月14日止）不得上國道作業（詳本分局111年3月16日……函，計達），旨案依規定應自違規日起另核算3年不得在國道上作業，即自112年2月8日起至115年2月7日止，詳如『未經登記核可拖吊車

01 輛、人員違規記錄表』。」等情，有112年2月8日現場作
02 業照片（見本院卷第151頁）、被告112年3月30日函（見
03 訴願卷第40頁）、系爭函2及未經登記核可拖吊車輛、人
04 員違規記錄表（見本院卷第133頁至第135頁）在卷可稽，
05 被告認定原告有違反高速公路管制規則第26條之行為，遂
06 以系爭函2通知原告自違規日起另核算3年內不得在國道上
07 從事拖救作業，足見該函文係被告本於行政機關之高權地
08 位所作成限制原告3年內不得在國道作業之單方決定，將
09 致其3年內不僅無法繼續在其曾獲許可之國道拖救服務第6
10 區段範圍內執行拖救作業，亦不得在其他高速公路及快速
11 公路沿線路權範圍從事拖救作業，堪認系爭函2性質上應
12 係被告就公法上具體事件所為之單方行政行為且已對外直
13 接發生不利於原告之法律效果，依前揭規定，核屬對於原
14 告不利之行政處分無疑。

15 （四）被告作成系爭函2限制原告3年內不得在國道上執行拖救作
16 業，核未違法：

- 17 1、原告固主張：被告僅以片面之詞就懲處原告人員及車輛3
18 年不得上國道作業；其就第2案要求被告舉證，承辦人說
19 詞反覆，可證被告承辦人所有指控均無法提供相關證據，
20 假借職務濫用公權力云云。然查，原告已於111年5月10日
21 依系爭函1至被告辦理繳回車輛識別證、人員服務證及清
22 除原核准拖救車之統一標識，並由被告報請高公局備查，
23 堪認自111年1月15日起至114年1月14日止，原告及系爭車
24 輛即屬未經登記核可拖吊車輛、人員而不得在國道執行拖
25 救作業等情，業如前述，足見原告在主觀上對此其因違規
26 而受管制之不利效果應有明確認知。而被告接獲民眾檢舉
27 原告於112年2月8日駕駛已非屬高速公路特約拖救車之系
28 爭車輛在國道執行拖救作業等情，有112年2月8日現場作
29 業照片（見本院卷第151頁）在卷可佐，足認原告故意違
30 反高速公路管制規則第26條規定之行為至為明確，從而，
31 被告認定原告該日確有違反高速公路管制規則第26條之行

01 為，核屬有據。原告仍執前詞主張被告僅以檢舉民眾片面
02 之詞即加懲處，顯屬卸責之詞，自無可採。

03 2、原告復主張：其違反高速公路管制規則第26條行為，依統
04 一裁罰基準表公路主管機關管轄部分之道交條例第33條第
05 3項規定應僅處罰鍰600元至1,200元，並非人員及車輛管
06 制3年；被告依高速公路管制規則訂定系爭協議書，其中
07 內容相關規則處罰人員及車輛3年不得上國道作業，逾越
08 法律授權範圍，依行政程序法第150條、第158條、中央法
09 規標準法第7條，應無法律效力，且未經立法院審核，濫
10 權行政侵害人民權益，顯違行政程序法第10條行使裁量權
11 規定；土牛公司所涉另案已由北高行112年度訴字第543號
12 判決高公局違法行政云云。惟按「何種事項應以法律直接
13 規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視
14 規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合
15 理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必
16 須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民
17 其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律
18 授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體
19 明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事
20 項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人
21 民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」司法院釋字
22 第443號解釋闡述甚明，此後司法院大法官即在此層級化
23 法律保留體系架構下，依重要性理論審查各該案件所涉基
24 本權之重要程度及所涉法規影響之程度，區分其屬絕對法
25 律保留、相對法律保留或非為法律保留之範疇。嗣經司法
26 院釋字第480號解釋就法規命令是否構成超越母法授權之
27 審查方式進一步闡述：「在母法概括授權情形下，行政機
28 關所發布之施行細則或命令究竟是否已超越法律授權，不
29 應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目
30 的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷。」此審查方式
31 在司法院釋字第538號、第606號、第612號、第643號等解

釋續予運用。對照處分時高速公路管制規則第3條規定：
「高速公路及快速公路管理機關，屬國道部分為交通部高速公路局，屬省道部分為交通部公路總局。」同規則第25條規定：「（第1項）汽車行經高速公路及快速公路，有下列情形之一者，除應予拖、吊、移置、保管、處理外，並應予以舉發處罰：一、停放車道路肩之故障車輛逾1小時。二、停放服務區、休息站內之車輛逾4小時。三、交通事故損壞之車輛妨害交通。四、行駛中車輛機件發生故障，妨害交通未能即時移置於無礙交通處所。五、違規停車未能依規定迅即移離。六、非因執行任務停放於隧道內或隧道出入口之車輛。七、依本條例第85條之2第1項規定須移置保管之車輛。（第2項）前項車輛拖、吊、移置、保管、處理之費用，由汽車駕駛人或汽車所有人負擔，該費用之費率由該管公路管理機關會商轄管警察機關定之。（第3項）汽車行經高速公路及快速公路載運物品散落於車道或路肩時，汽車駕駛人應於物品後方50公尺至100公尺處設置車輛故障標誌並即時清除，無法即時清除時，應即通知該管公路管理機關協助處理之，其所需費用由汽車駕駛人或汽車所有人負擔。散落物由該管公路管理機關主動協助處理者，亦同。」足見汽車行經高速公路及快速公路若有上列情形者，主管機關依該規定即具有予以拖、吊、移置、保管、處理及舉發處罰等權限。再對照同規則第26條規定：「未經高速公路及快速公路管理機關登記許可之拖、吊車輛，不得擅自在高速公路及快速公路沿線路權範圍內營業。」第29條規定：「違反本規則之規定，依本條例或其他有關法令之規定處罰。」而高速公路管制規則係交通部會同內政部依道交條例第33條第6項規定之授權所訂定，此觀處分時道交條例第33條第6項及高速公路管制規則第1條即明；衡酌高速公路及快速公路性質上為封閉型道路且行車速限較一般道路為高，在高速公路及快速公路執行拖救作業自具有高度之專業性及危險性，對於

01 執行拖救作業之人車資格條件設有相當限制並加以適當管
02 制，合乎公益目的，亦符比例原則，前揭高速公路管制規
03 則第26條規定，就道交條例第33條之立法目的及前揭高速
04 公路管制規則整體規定之關聯意義為綜合判斷，自得作為
05 被告執行高速公路及快速公路拖救作業相關管制作為之法
06 令依據無疑。而原告確有前揭故意違反高速公路管制規則
07 第26條之行為，業如前述，依道交條例第33條第3項規
08 定，得裁處600元至1,200元以下罰鍰，此於統一裁罰基準
09 表中亦有相對應之裁罰基準規定；對照道交條例第92條第
10 4項規定授權訂定之違反道路交通管理事件統一裁罰基準
11 及處理細則（下稱處理細則）第2條第1項、第2項規定：
12 「（第1項）處理違反道路交通管理事件之程序及統一裁
13 罰基準依本細則之規定辦理。（第2項）前項統一裁罰基
14 準，如附件違反道路交通管理事件統一裁罰基準
15 表……。」足見該處理細則及統一裁罰基準表之立法目的
16 無非係為防止各監理機關於相同事件恣意為不同裁罰，用
17 以維持裁罰之統一性與全國因違反道路交通管理事件受處
18 罰民眾之公平，但並非意謂對於違規行為人之各項行政上
19 處置作為僅能以該統一裁罰基準表所列載之罰鍰為限，蓋
20 主管機關為落實道交條例第33條及高速公路管制規則之立
21 法目的，就執行前揭道交條例及高速公路管制規則之細節
22 性、技術性次要事項，仍得以發布命令為必要之規範，其
23 與道交條例及高速公路管制規則所欲實現之立法目的具正
24 當合理關聯者，依前揭說明，即難謂違反法律保留原則及
25 授權明確性原則；而高公局基於前揭法定職權而為甄選拖
26 救廠商辦理國道車輛拖救服務接受申請登記所訂定系爭申
27 請須知（見本院卷第110頁至第116頁）、國道車輛拖救服
28 務管理考核作業規定（見本院卷第118頁至第120頁），均
29 屬此類規範，且高公局辦理甄選程序均經對外公告其資格
30 條件及拖救服務人員應遵守事項並刊登政府公報（見本院
31 卷第145頁至第146頁）。高公局基於行政行為形式選擇自

由，自得依系爭申請須知及前揭國道車輛拖救服務管理考核作業規定等行政命令規劃以先經過甄選程序，再與拖救廠商簽訂協議書之行政契約關係架構，再納入得以選擇或併用行政處分等行政行為之方式，具體形成、變更或消滅個案中之法律關係。觀諸系爭申請須知第3條規定對於拖救車輛及拖救服務人員分別設有積極資格條件及消極資格條件之限制（見本院卷第111頁至第112頁）；且系爭申請須知第6條規定，經通知錄取者應限期完成各項整備並接受被告查驗，服務人員及拖救車輛經查驗合格後，被告始核發「國道拖救服務證」提供服務人員於執行拖救作業時配戴，及核發「國道拖救車輛識別證」張貼於拖救車前擋風玻璃上，以利識別（見本院卷第114頁至第115頁）；國道車輛拖救服務管理考核作業規定第7條第2項規定，若該車輛或拖救人員未經被告核准者，該車所屬公司及人員應列入記錄，該公司2年內不得申請申辦該區段之拖救服務，且人、車3年內不得向被告申請登記拖救服務（見本院卷第119頁）；系爭協議書第12條約定拖救服務人員有違反該條情事之一者，採人、車一併懲處，公司連坐處分；即人員及其車輛應立即予以調離國道，且該人員及其車輛3年內不得在國道上作業，公司則記違規1點（見本院卷第87頁至第90頁）等，堪認被告除經由與拖救廠商簽訂協議書以形成行政契約關係外，亦經由積極資格條件及消極資格條件之限制及查驗程序，以及核發「國道拖救服務證」「國道拖救車輛識別證」之方式，併用附負擔之授益處分形式以具體形成與個別拖救服務人員之法律關係，而個別拖救服務人員作為拖救廠商在該行政契約關係中之履行輔助人，本應受該行政契約約定注意義務及附隨義務之拘束，被告據此自得就違反義務之拖救服務人員給予3年內不得在國道上執行拖救作業之停權處分。本院衡酌違反義務之拖救服務人員縱經被告給予3年內不得在國道上執行拖救作業之停權處分，其規制效力僅使其不得在國道上

01 執行拖救作業，並非完全剝奪其在平面道路或其他場域執
02 行拖救作業之職業自由，對其職業自由之限制尚非甚鉅，
03 且在高速公路及快速公路執行拖救作業具有高度之專業性
04 及危險性，對於執行拖救作業之人車資格條件設有相當限
05 制並加以適當管制，合乎公益目的，亦符比例原則，業如
06 前述，原告倘欲維護其在國道上執行拖救作業之職業自
07 由，自當嚴守在國道上執行拖救作業之紀律及各項注意義
08 務，以避免損害公眾在國道上得以獲得適足拖救作業之權
09 益，此類要求僅屬於技術性、細節性或不涉及重大權利限
10 制之附隨義務，被告基於前揭規定而對違反規定之原告給
11 予停權處分，經此利益權衡，自無原告所稱逾越法律授權
12 範圍或違反比例原則可言。至原告所援引北高行之個案裁
13 判結果，核屬該法院就個案獨立審判之結果，對於本院並
14 無拘束力。故原告此部分主張，對於法律保留原則、統一
15 裁罰基準表之性質及作用，均有誤解，尚不足作為對其有
16 利認定之佐憑。

17 六、綜上所述，原告請求確認系爭函1違法部分，核屬不備起訴
18 要件且無從補正，就此部分本院原應依行政訴訟法第107條
19 第1項第10款以裁定駁回，惟本院審酌系爭函1、2之內容及
20 其基礎事實具有關聯性，為求裁判卷證齊一及訴訟經濟，就
21 此部分以程序較為慎重之判決併予駁回；而被告作成系爭函
22 2通知原告3年內不得在國道上執行拖救作業，確有所據，且
23 核無違法，故原告訴請確認系爭函2違法部分，為無理由，
24 應予駁回。

25 七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟
26 資料，核與判決結果不生影響，自無逐一論述之必要，併此
27 敘明。

28 八、結論：原告之訴為一部不合法、一部無理由。

29 中 華 民 國 115 年 5 月 29 日

30 審判長法官 黃 堯 讚

31 法官 林 韋 岑

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)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

01

制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 115 年 5 月 29 日

03

書記官 林 幸 怡