# 最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第563號

上　訴　人　國光汽車客運股份有限公司

代　表　人　王雅萱
訴訟代理人　蔡順雄　律師
　　鄭凱威　律師
被 上訴 人　交通部高速公路局

代　表　人　趙興華
訴訟代理人　莊國明　律師
　　侯雪芬　律師
　　柳慧謙　律師

上列當事人間公路法事件，上訴人對於中華民國111年5月5日臺北高等行政法院109年度訴字第314號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理　由

一、上訴人代表人已由陳麒盛變更為王雅萱，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、上訴人依被上訴人汽車客運班車申請免徵收國道通行費注意事項（下稱免徵通行費注意事項）第7點規定，向被上訴人提送民國108年4月至6月「實際營運班次免徵收通行費申請表」，經被上訴人核算實際營運班次及非實際營運班次之通行費，認上訴人尚應補繳差額通行費，爰依免徵通行費注意事項第8點規定，以108年9月5日業字第1080032181號函（下稱原處分），補徵其108年4月至6月通行費分別為新臺幣（下同）49,577元、258,699元、148,739元，合計457,015元，另加收雙掛號作業處理費50元，故應繳納金額為457,065元。原處分說明二並載明免徵收通行費部分之作業成本費

用於108年4月至6月分別為501,915元、546,252元、531,189元。上訴人就原處分中關於收取作業成本費用部分不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。並聲明：訴願決定及原處分關於收取作業成本費用部分均撤銷，被上訴人應給付上訴人1,523,680元。經臺北高等行政法院（下稱原審）109年度訴字第314號判決（下稱原判決）駁回後，遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄，前開廢棄部分，訴願決定及原處分均撤銷，被上訴人應給付上訴人1,523,680元。

三、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

四、原判決駁回上訴人之訴，係以：

㈠依公路法第24條第3項規定可知，其就通行費之結構與內容包含何種項目及其計算並未明定之，僅指明訂定時應予以考量之因素。則考量國道公路之修建經費依公路法第12條第1項第1款之規定，應由中央負擔；而依同法第24條第1項及第3項之規定意旨可知，之所以得由公路主管機關向通行之汽車徵收通行費，乃係為達成使公路能順暢營運之公益目的，故基於使用者付費之原理而來。是有關公路之修築、興建及因其營運所生之相關運作、維護成本等費用，自亦為考量通行費率之因素之一。而依公路通行費徵收管理辦法（下稱徵收管理辦法）第10條規定，該等通行費之徵收於規劃、計算過程中，本即有考量依收費方式而產生之作業成本費用在內。另再從徵收管理辦法第6條之附件內容可知，無論是計次收費或者是計里程收費之通行費費率計算方式，均包含淨固定成本及淨變動成本；而依該附件說明可知，所稱「淨固定成本」係工程興建成本於營運基準年的年初終值乘以該公路系統核定之自償率後再扣除其他收入合計數在營運基準年的現值乘以用於固定成本之比例。所稱「淨變動成本」則係維護管理成本於營運基準年的年初現值扣除其他收入合計數在營運基準年的現值乘以用於變動成本之比例。又計次收費及計里程收費分別涉及如何進行計次、計算里程之作業程

序，以國道計里程收費而論，係透過車輛上所黏貼之電子標籤（即俗稱之「eTag」，目前為RFID標籤貼紙），由電子收費系統透過安裝設置在交流道前後主線車道上的收費門架判讀每壹臺車輛通過的區段距離，以徵收相對應的通行費用，乃公所週知之常識，該等判讀及計算均需支出相應的作業成本費用，亦屬事理之常，該部分之作業成本費用自應屬於通行費之一部，益徵通行費之結構中應包括作業成本費用。由上開說明可知，作業成本費用既內含於通行費中，其徵收自屬於法有據。

㈡徵收管理辦法既係交通部依據公路法第24條第2項之明確授權而訂定，其中有關通行費之免徵事項，自亦得由該管公路主管機關依其裁量而為訂定。揆諸徵收管理辦法第13條第1項第4款之規定，在使用者付費原則下，公路之用路人依法本應繳納用路之通行費，僅有在符合免徵收通行費之要件下，並經主管機關核發許可者，始得免徵通行費。既然並非只要符合要件之客運業營業車輛即當然免徵通行費，公路主管機關對於是否作成免徵通行費之核可，自得依客運業者所規劃之實際行駛路線就大眾運輸發展之促進、公共利益達成之政策進行整體評估而享有裁量權，故本件被上訴人就免予徵收通行費之事，應具有裁量權。

㈢按免徵通行費係屬一授益性給與而屬於給予人民一定之利益，其相關事項受法律保留原則規範之密度本較為寬鬆，自無不許行政機關本於職權訂定行政規則以規範與享有優惠之人民間之關係。而通行費之結構內容本非僅限於通行用路之費用，而尚包括公路之修建及營運成本費用；則於其營運過程中為計算通行費及確認業者所陳報之行經高速公路之里程數是否確實時，慮及車輛本屬客運業者得自由調度運用行駛以營利之交通工具，故現實上並非所有經核可之車輛所行駛之里程數均可算入兩造所約定之實際營運班次之範疇，則究竟經核可享有優惠之車輛行經國道之情形是否確切一事，本即需透過核實作業程序始能竟其功。而在國道高速公路全面

採取電子計費之制度下，相關電子標籤及門架之設置本屬必要，則相關成本本即會攤提在每次的電子估算中，該部分之成本自有一併予以估量之必要。再按交通作業基金收支保管及運用辦法第5條第1項第2款規定可知，被上訴人掌管有國道高速公路建設管理基金，且依同條第2項規定，其應建立責任中心制度，以確保收入及控制成本，發揮財務管理功能，並使具自償性交通建設達成財務計畫設定之自償比例。由該等整體法規範意旨觀之，當被上訴人核可特定營運業者免徵通行費之同時，原本內含於通行費之作業成本費用將遭一併扣除，故其基於一定公益性之考量，並衡酌前揭有關通行費之結構內容，以及相關法規目的與行政上為達資源合理分配之原則，而於徵收管理辦法第13條第3項規定，將該等遭一併扣除之作業成本費用再予以回加入費用內並予以徵收，實未逾公路法之立法目的及授權範圍，且顯具有正當合理之關連而符合比例原則及平等原則。

㈣被上訴人就通行費之免徵具有裁量權，且該等裁量權之範疇及於免徵通行費之程度及範圍。其依合於法律保留原則之徵收管理辦法第13條第3項規定，對受有免予徵收通行費之上訴人加徵本屬通行費一部之作業成本費用，自無不法。被上訴人於免徵通行費之同時，制訂徵收管理辦法而就作業成本費用之徵收予以規範，乃合於法律保留原則，則其就相關細節性及技術性事項，自得透過行政規則之訂定以資行政作業之依憑。觀諸免徵通行費注意事項第6點甚至同注意事項第8點之規定，無非係重申免徵同時應繳納作業成本費用之旨，以及說明命受免徵優惠之業者補繳作業之進行方式，此部分要無上訴人所爭執之違法再轉授權而違反司法院釋字第524號解釋意旨之疑義。

㈤依被上訴人102年12月31日業字第10260113531號公告可知，其依據行政程序法第16條、徵收管理辦法第3條第2項暨規費法第10條規定，將高速公路電子收費由計次收費轉換為計程收費相關事宜，悉委由遠通電收股份有限公司（下稱遠通公

司）辦理，故遠通公司依徵收管理辦法自受有被上訴人之委託而辦理公路通行費徵收業務及作業成本費用甚明。被上訴人雖以免徵通行費注意事項第6點將該等作業成本費用指向委辦服務費，然此等於估算作業成本費用時將之與委辦服務費進行連結之方式，考量計算里程之作業成本與委託遠通公司以電子計算里程數之方式於本質上乃具有合理相關連之性質，且無改於該作業成本費用係由被上訴人徵收之本質，自無上訴人所稱之不當、違法地將委辦服務費轉嫁至上訴人之情形。

㈥綜上所述，被上訴人於計算上訴人業已預繳之款項及應繳納之內含作業成本費用之通行費後，以原處分命上訴人就差額予以補繳，其認事用法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，上訴人訴請撤銷訴願決定及原處分關於收取作業成本費用之部分，另請求被上訴人返還上訴人已繳納之作業成本費用，均無理由等詞，為其判斷之基礎。

五、本院查：

㈠本件上訴聲明記載「原判決廢棄，前開廢棄部分，訴願決定及原處分均撤銷，被上訴人應給付上訴人1,523,680元。」惟上訴人於原審進行言詞辯論程序時，已將訴之聲明變更為「訴願決定及原處分關於收取作業成本費用部分均撤銷，被上訴人應給付上訴人1,523,680元。」此經原審審判長詢問被上訴人「是否同意上訴人訴之變更」並經被上訴人訴訟代理人同意變更（參原審言詞辯論筆錄，原審卷2第363頁），原審亦就上揭變更後聲明為判決。本件上訴聲明亦載明被上訴人應給付之金額為1,523,680元，足徵原處分關於收取作業成本費用以外之部分，上訴人應無不服而提起上訴之意，故該部分非本件上訴範圍，先此敘明。

㈡按公路法第24條規定：「（第1項）公路主管機關興建之公路，有下列情形之一者，得向通行之汽車徵收通行費：一、貸款支應。二、以特種基金支應。……（第2項）前項徵收通行費之作業程序、收費設施設置、收費方式、收費車種、

費率、作業管理、停徵、減徵或免徵規定、欠費追繳、收取追繳作業費用及委託其他機關（構）辦理等事項之辦法，由交通部定之。（第3項）前項通行費費率之計算方式，應由交通部依據興建、營運與維護成本、使用者受益程度、交通量及收費年限等因素，按車輛種類訂定，並得依路段、時段或車輛行駛里程訂定差別費率。（第4項）前項通行費費率之計算方式，於公路經營業準用之。……」又交通部依公路法第24條第2項規定授權訂定之徵收管理辦法第3條規定：「（第1項）本辦法所稱公路通行費徵收管理機關（以下簡稱徵收機關），國道、省道為交通部委任之機關；市、區道為直轄市政府；縣、鄉道為縣（市）政府。（第2項）徵收機關得委託民間營運單位辦理公路通行費徵收業務及第13條第3項之作業成本費用。徵收機關並得會同相關目的事業主管機關稽查之。」第4條規定：「（第1項）國道、省道通行費之徵收，應由徵收機關擬訂徵收計畫，載明收費依據、營運單位名稱、收費站站址或收費區位置、預計徵收期間、收費車種、費率計算及費額、差別費率、停徵、減徵或免徵等相關事項，報請交通部核定。（第2項）市道、縣道、區道或鄉道通行費之徵收計畫，應由徵收機關依前項規定擬訂，送直轄市、縣（市）議會及交通部備查。（第3項）前2項程序完成後，徵收機關應於開始徵收前20日將徵收計畫公告之。（第4項）通行費率之調整，準用前3項規定辦理。（第5項）第1項國道、省道通行費之費率計算及費額，交通部應於核定徵收計畫後檢附相關資料送財政部同意。」第13條規定：「（第1項）下列汽車得免徵收通行費：一、該管公路管理機關與管轄警察機關暨所屬單位因公執勤之公務車輛。二、應該管公路管理機關請求支援公路管理機關處理事故所需之消防車、警備車、憲警巡邏車。三、掛有或噴有軍字牌照之執行戰備及訓練之國軍編裝車輛。四、經該管公路主管機關核發行駛路線許可之市區或公路汽車客運業營業車輛。（第2項）前項除第2款外，應由各該汽車所屬單位先向徵收

機關申請審查核可。（第3項）依第1項第3款及第4款規定免徵收通行費者，應向其收取作業成本費用。……」

㈢次按規費法第2條規定：「（第1項）各級政府及所屬機關、學校（以下簡稱各機關學校），對於規費之徵收，依本法之規定。本法未規定者，適用其他法律之規定。（第2項）法院徵收規費有特別規定者，不適用本法之規定。」其立法理由略謂：「……原規費之徵收，其依據或散布於各相關法規，或係行政命令，除涉及人民權利義務事項未能完全明確規範外，有關徵收程序亦互有出入；為建立制度，爰制定本法，以統一規範規費徵收事宜。……本法適用於各機關學校對於規費之徵收：……所稱各級政府，包括行政機關、立法機關、司法機關、考試機關及監察機關。……地方制度法第67條第3項明定，地方政府規費之範圍及課徵原則，應依規費法規定辦理；同時亦為統一目前規費徵收之體系，使規費之徵收，達到制度化、合理化之目標，乃規定本法為各級政府機關學校徵收規費之基本規範。……」據此可知，規費法乃對於規費徵收之基本法，各機關學校對於規費徵收，除法另有明文外，原則上應有規費法之適用。又同法第3條規定：「本法所稱規費主管機關：在中央為財政部；……」第4條第1項規定：「本法所稱業務主管機關，指主管第7條及第8條各款應徵收規費業務，並依法律規定訂定規費收費基準之機關學校；法律未規定訂定收費基準者，以徵收機關為業務主管機關。」第6條規定：「規費分為行政規費及使用規費。」第8條規定：「各機關學校交付特定對象或提供其使用下列項目，應徵收使用規費：一、公有道路、設施、設備及場所。……」第10條第1項規定：「業務主管機關應依下列原則，訂定或調整收費基準，並檢附成本資料，洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告之：一、行政規費：依直接材（物）料、人工及其他成本，並審酌間接費用定之。二、使用規費：依興建、購置、營

運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素定之。」

㈣行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規定外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記明於判決。據此，構成行政法院判斷事實真偽之證據評價基礎，乃全辯論意旨及調查證據之結果。基於行政訴訟之職權調查原則（行政訴訟法第125條第1項及第133條），法院必須充分調查為裁判基礎之事證以形成心證，法院在對全辯論意旨及調查證據之結果為評價時，應遵守兩項要求，一是「訴訟資料之完整性」，二是「訴訟資料之正確掌握」。前者乃所有與待證事實有關之訴訟資料，都必須用於心證之形成而不能有所選擇，亦即法院負有審酌與待證事實有關之訴訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，即有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，及判決不備理由之違背法令。

㈤經查，原判決以作業成本費用係內含於通行費中，被上訴人就該等費用之徵收乃合於公路法第24條第1項之規定，而無上訴人所指之違反規費法第10條第1項之徵收未經洽商規費主管機關財政部核定同意後再送立法院備查之瑕疵，且被上訴人就通行費之免徵具有裁量權，且該等裁量權之範疇及於免徵通行費之程度及範圍，徵收管理辦法既係交通部依據公路法第24條第2項之明確授權而訂定，其依合於法律保留原則之徵收管理辦法第13條第3項規定，對受有免予徵收通行費之上訴人加徵本屬通行費一部之作業成本費用，自無不法，上訴人訴請撤銷訴願決定及原處分關於作業成本費用之部分，另請求被上訴人返還上訴人已繳納之作業成本費用，均無理由，乃判決駁回上訴人於原審之訴，固非無見。

㈥惟按交通部依公路法第24條第2項規定授權訂定之徵收管理辦法第4條規定：「（第1項）國道、省道通行費之徵收，應由徵收機關擬訂徵收計畫，載明收費依據、營運單位名稱、

收費站站址或收費區位置、預計徵收期間、收費車種、費率計算及費額、差別費率、停徵、減徵或免徵等相關事項，報請交通部核定。……（第5項）第1項國道、省道通行費之費率計算及費額，交通部應於核定徵收計畫後檢附相關資料送『財政部同意』。」又被上訴人訂頒之免徵通行費注意事項第1點規定：「交通部高速公路局為辦理汽車客運班車免徵收國道通行費優惠之管理，依據公路通行費徵收管理辦法第13條規定，訂定本注意事項。」第8點規定：「（第1項）本局依據前點業者申請之資料據以核算免徵收國道通行費金額並辦理差額通行費補繳作業。（第2項）公路主管機關若有更正提供業者每月實際營運班次數額，本局即依更正後數額，重新核算免徵收國道通行費金額並辦理差額通行費補繳（退還）作業。（第3項）通行費差額之徵收均依『規費法』相關規定辦理。」準此，上揭徵收管理辦法第4條第5項已明定國道、省道通行費之費率計算及費額，交通部應於核定徵收計畫後檢附相關資料送「財政部同意」，而免徵通行費注意事項第8點第3項亦明定通行費差額之徵收均依「規費法」相關規定辦理，再徵諸被上訴人將高速公路電子收費自102年12月30日起由計次轉換為計程電子收費，於102年12月31日發布之公告，其法規依據亦載明引用「規費法第10條」規定（原審卷1第407頁）。綜此以觀，原判決認本件無上訴人所指違反規費法第10條第1項之瑕疵，尚嫌速斷。本件被上訴人徵收系爭作業成本費用，究有無適用前揭規費法第10條第1項之規定？適用範圍如何？容有未明。又針對國道通行費之費率計算及費額，「交通部」有無依上開徵收管理辦法第4條第5項規定，於核定徵收計畫後檢附相關資料送「財政部同意」？倘交通部已依上開規定辦理，該經核定或送財政部同意之徵收計畫，有否涵蓋作業成本費用在內？如尚未踐行經「財政部同意」之程序，則被上訴人依據該徵收管理辦法相關規定，所為系爭作業成本費用之徵收，合法性是否受影響？再者，觀諸原處分說明二，已載明於108年4月至6

月，免徵收通行費部分之作業成本費用分別為501,915元、546,252元、531,189元，參以免徵通行費注意事項第6點規定：「（第1項）業者班車申請免徵收國道通行費經核准後，仍應支付作業成本費用（委辦服務費）。（第2項）作業成本費用（委辦服務費）之計算，依本局與營運單位建置暨營運契約之約定。」則系爭作業成本費用之實際數額，究依何公式？如何計算而得？被上訴人與營運單位建置暨營運契約究如何約定？上揭諸疑點，均攸關系爭作業成本費用徵收之合法性判斷，上訴人於原審亦為爭執，為本件重要待調查事項，原審本應依職權予以闡明並調查釐清，予兩造充分辯論及陳述意見機會，原審未詳予究明，亦未說明理由，核有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，及判決不備理由之違背法令。

六、原判決既有前述違背法令情事，且其違法情事足以影響判決結果，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由。因本件事證尚有未明，本院無從自為判決，有由原審再行調查審認之必要，爰將原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭另為適法之裁判。另就國道通行費之費率計算及費額，交通部有無依上開徵收管理辦法第4條第5項規定，於核定徵收計畫後檢附相關資料送「財政部同意」？該經核定或送財政部同意之徵收計畫，有否涵蓋作業成本費用在內？案經發回，原審於調查時，倘認交通部有輔助被上訴人之必要時，，亦得依行政訴訟法第44條第1項規定，命交通部參加訴訟，併予指明。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　12　　月　　14　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　曹　瑞　卿

法官　王　俊　雄

法官　侯　志　融

法官　鍾　啟　煒

法官　許　瑞　助

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　12　　月　　14　　日

書記官 章　舒　涵