臺北高等行政法院判決

109年度訴字第314號
111年4月7日辯論終結

原　　告　國光汽車客運股份有限公司
代　表　人　陳麒盛（董事長）
訴訟代理人　蔡順雄　律師
　　鄭凱威　律師
被　　告　交通部高速公路局
代　表　人　趙興華（局長）
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，原告不服交通部中華民國109年1月17日交訴字第1080031416號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告依交通部高速公路局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，向被告提送民國108年4月至6月「實際營運班次免徵收通行費申請表」，經被告核算實際營運班次及非實際營運班次之通行費，認原告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，共計457,065元，另加收雙掛號作業處理費50元，其中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。原告就原處分中關於收取作業成本費用部分不服，提起訴願復經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告依行政訴訟法第4條第1項規定提起本件撤銷之訴，並依同法第8條第2項併同請求被告將其不當受領之作業成本費1,523,680元給付予原告：

⑴依公路通行費徵收管理辦法（下稱徵收管理辦法）第3條第3項規定：「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。」等語可知，遠通電收股份有限公司（下稱遠通公司）僅係受被告委託辦理作業成本費用之「徵收業務」，相關作業成本費用稽核之權限仍在於被告。

⑵另依國道客運路線班車使用電子收費注意事項（下稱使用電子收費注意事項）第8點及第9點規定：「營運單位應於每月15日前就上月國道客運路線班車各業者實際通行量及上月委辦服務費差額製表送各該業者並彙送本局備查。」、「業者應於每月月底前持本局核復之公文向營運單位繳納次月委辦服務費及上月委辦服務費差額」，可知國道客運業者每月所需預納及繳納上月差額之「作業成本費用（委辦服務費）」，仍需經由交通部高速公路局即被告以公文核復，始得持該公文向營運單位即遠通公司繳納。

⑶參諸被告與遠通公司所簽訂「民間參與高速公路電子收費系統建置及營運案」契約（下稱建置及營運契約）（被證11）第7.4.2條約定：「甲方（即被告）結算及撥付乙方委辦服務費之原則如下：……」等語可知，所謂委辦服務費即作業成本費之數額係由被告結算無疑，可知核算之權限在於被告。

⑷又本件原處分於說明事項載明有關作業成本費之計算公式（原證5），足見被告係依原告之申請單及遠通公司提供之國光客運車輛資料進行相關補繳通行費及作業成本費之計算後，以上開原處分函文檢附計算明細表來核復原告須預納及繳納上月差額之作業成本費用，被告於原處分中所核算之內容明確包含作業成本費，則原處分之標的範圍包括原告爭執之作業成本費用，至為明確。遠通公司僅係依原處分機關所核復之金額再以作業成本費用對帳單（原證3）通知原告繳費，被告辯稱作業成本費與原處分無涉云云，顯不足採。

⑸倘如被告所稱原處分標的不包括作業成本費用部分云云（假設語），則為何原處分附表有關原告補繳非營業路線通行費之計算公式：「應補繳通行費(J)＝已申裝專用車上設備單元車輛總通行里程金額(I)－免徵收金額(E) －作業成本費用差額(H)」（原證5）還須扣減作業成本費用之差額？邏輯上，計算原告所須補繳之通行費應僅單純為國光客運車輛總通行里程之通行費金額（即I項）扣減營業路線免徵收通行費金額（即E項），即可得出非營業路線所需補繳之通行費，然被告上開計算式中卻再扣減作業成本費用差額，既然補繳通行費之原處分與作業成本費無關又何須扣減？

⑹此外，被告雖於109年7月28日準備程序中主張「作業成本費遠通公司直接向原告收取，被告徵收的都是通行費。」（109年7月28日準備程序筆錄第4頁第4行）、或於答辯四狀第10頁稱「被告授權遠通公司收取，遠通公司另依國道客運路線班車電子收費服務契約（被證3）得向原告收取，故遠通公司收取此項費用後並未交給被告。」云云，然而如被告所自承，遠通公司係其委託行使公權力之人民團體，被告「授權」遠通公司向原告收取作業成本費，在其「授權」範圍內，其行為亦視為被告之行為，是以縱使被告再三強調遠通公司向原告收取作業成本費後，並未轉

交予被告，實際上徵收作業成本費仍係由被告徵收無疑，而遠通公司與原告間之契約僅係為配合前開行政委託而為，並無變更此行政委託所生之法律效果。故被告以原處分核算原告所應繳納之作業成本費數額，原告再依其核算之數額繳納予被告委託行使公權力之遠通公司，原處分自屬被告就公法上作業成本費之繳納所為之決定，而對外直接發生法律效果之單方行政行為，其自屬行政處分。

⑺從而，原處分所依據之免徵通行費注意事項第6點，以及被告所稱向免徵收通行費者額外收取作業成本費之法源依據即徵收管理辦法第13條第3項規定，實際上均已逾越母法即公路法第24條第2項規定所授權行政機關訂定法規命令之範圍，違反法律保留原則而依行政程序法第158條規定應屬無效（詳後述）。準此，被告受領原告繳付之作業成本費既無正當之法源依據，應屬公法上不當得利。原告自得依行政訴訟法第8條第2項規定，除訴之聲明第1項請求撤銷原處分及訴願決定外，併同請求被告將其無法律上原因受領之作業成本費1,523,680元給付予原告，爰請求如訴之聲明第2項。

⑻縱認原處分之內容不包含作業成本費（假設語，原告否認之），然被告受領原告繳付之作業成本費既無法律上原因，則原告仍得依行政訴訟法第8條第1項規定，請求被告將其無法律上原因受領之作業成本費給付予原告。

2.本件「作業成本費」之定性應為規費法第10條第1項第2款之「使用規費」，是作業成本費相關費率之計算應經財政部同意，並經立法院備查後公告，徵收管理辦法或免徵通行費注意事項及被告訂定之「國道高速公路通行費徵收計畫」（下稱徵收計畫）之訂定欠缺上開核准程序，應均屬無效：

⑴按「規費分為行政規費及使用規費。」、「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。」規費法第6條、第10條第1項定有明文。

⑵觀諸被告於108年12月20日提出之訴願補充答辯書（訴願卷第15頁）及訴願決定所載，可知「作業成本費」係交通部及被告考量原告等客運業者雖免徵營業路線之通行費，但基於使用者付費原則，雖通行費得給予免繳之優惠，但仍應負擔通行費收費繳納作業管理所生之營業成本，故屬於規費法第10條第1項第2款之「使用規費」。然未見被告依同條項之規定，檢附通行費收費作業管理成本資料，洽商財政部核定同意後再送立法院備查，顯見免徵通行費注意事項、徵收管理辦法及作業成本費率之訂定等均違反行政程序法第157條第1項、第158條規定而屬無效。

⑶參諸徵收管理辦法第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，……報請交通部核定。……（第4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。」、免徵通行費注意事項第8條第3項規定：「通行費差額之徵收均依規費法相關規定辦理。」等語，並參諸被告將相關徵收作業委託遠通公司辦理時所發布之公告（被證14），其法規依據亦有引用規費法第10條，可知交通部或被告就使用規費應符合規費法第10條所規定之法定程序乙事知之甚明，然卻獨就同屬使用規費之「作業成本費」未記載其收費基準及費率如何計算，也未見被告依規費法第10條第1項規定，檢附通行費收費作業管理成本資料，洽商財政部核定同意後再送立法院備查，顯見原處分所依據之免徵通行費注意事項第6點、徵收管理辦法第13條第3項有關課予原告繳納作業成本費之規定及原處分附件所載作業成本費率計算，程序上有重大瑕疵而屬無效之法規命令，被告自難依此等無效之法規命令受領原告繳付之108年4月至6月作業成本費。

⑷被告固認為原處分符合行政程序法第93條之規定，並主張被告按月作成免徵原告通行費之授益行政處分負有「原告應給付被告徵收成本」之負擔，此一負擔之內容則為被告依約給付遠通公司之委辦服務費云云，惟查：

①「行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款，行政程序法第93條第1項前段定有明文。而附款者，乃行政機關以條件、負擔、期限或保留廢止權等方式，附加於行政處分之主要內容的意思表示。如僅重申法律規定之意旨，而無增減法律規定內容或效力，自非屬行政處分之附款。」最高行政法院102年度判字第308號判決（原告附件4）意旨參照。

②徵收管理辦法第13條第1項第4款明定：「下列汽車得免徵收通行費：……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。」，原告既屬於公路主管機關核發行駛路線許可之公路汽車客運業營業車輛，符合法規規定之特定構成要件，被告即應予免徵通行費，意即被告就此等行政處分並無任何裁量權限，原處分為羈束處分。然而依行政程序法第93條規定，行政機關作成之行政處分有裁量權時，始得為附款，被告就該等行政處分既無裁量權限，自不得任意添加附款。

③次查，本件被告所援引之徵收管理辦法、免徵通行費注意事項等法規均屬違反法律保留原則，依行政程序法第158條第1項第2款規定，應屬無效（詳下述），要無所謂「法律有明文規定」之情事，亦未見被告敘明有何該當「為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容」之要件，自無行政程序法第93條規定之適用。

④再查，遍觀被告所謂「前處分」（被證10）之內容僅表示：「旨揭車輛申裝專用設備單元（eTage），請確實依據本局『汽車客運班車申請免徵收國道通行費注意事項』各規定辦理」等語，並未見有所謂「應負擔通行費

中之委辦服務費」之記載，被告據此稱所謂「前處分」有附有支付「委辦服務費」負擔之存在，顯屬無稽。況其僅係重申應遵循「注意事項」之意旨，並無增減法律規定內容或效力，依前揭最高行政法院判決意旨，此部分之記載即非屬被告所謂「前處分」之附款，被告之主張顯屬誤解。

3.針對「作業成本費」是否於「通行費」外所另外增加之使用規費乙節，被告於歷次書狀、開庭有如下之主張：

⑴被告於110年11月2日行政訴訟陳報狀先稱「由上開辦法規定可知，通行費並未規定其結構包含何種項目，僅規定計算方式及考量、計算之因素。其費率之訂定在於達到『國道高速公路建設管理基金』（下稱國道基金）之收支平衡，目前仍屬負債」等語。於110年11月12日行政訴訟答辯（五）狀仍持前述相同說明。

⑵嗣於110年11月16日準備程序，被告之到庭承辦人員明確表示一般用路人所收取之通行費不包含「作業成本費」，「作業成本費」乃針對客運業者等免徵通行費之對象而收取等語（此部分之發言應有當日開庭之錄音可證），經本院再次與被告確認如此之主張似與原告所主張「『作業成本費』乃『通行費』外所另外增加之使用規費」等語一致，並請被告再詳加確認，被告遂表示作業成本費之核算另外具狀說明。

⑶其後，被告始於110年12月8日以行政訴訟答辯（六）狀表示：「由上開規定可知，通行費並未明確規定其結構包含何種項目，僅規定計算方式及考量、計算之因素，而成本（包括委辦服務費）亦為考量通行費率之因素之一。」等語，於說明中刻意增加過往所無之主張，而將委辦服務費解釋為所謂「成本」，藉此主張所謂委辦服務費包含於通行費中。

⑷依前開被告歷次主張之歷程可知，被告對於「作業成本費」是否包含於「通行費」乙節前後竟有不同之主張及論

述，顯見所謂「作業成本費」包含於「通行費」云云之主張，乃臨訟所生，毫不足採。

⑸參諸被告於網路上所自行公布之「收費方案及計費原則」（甲證6），於一般用路人根本未見收費內容有包含所謂「作業成本費」，顯見所謂「作業成本費」乃被告特別針對國道客運業者除公路法所規定「通行費」外，另外增加之使用規費。且於一般用路人情形，在春節連續假期期間等亦均有停徵通行費之優惠，卻未見被告以所謂「於享受停徵通行費利益之同時，不應由被告額外負擔委辦服務費成本」為由向一般用路人徵收所謂「作業成本費」，顯見對於一般用路人而言根本不存在所謂「作業成本費」，被告之主張顯毫無依據，亦有所矛盾，更足證所謂「作業成本費」乃徵收管理辦法、免徵通行費注意事項所獨創，特地「針對性」對客運業者所另外徵收之費用，而有別於「通行費」甚明。

⑹此外，依被告所述，「作業成本費用」本為被告應給付給遠通公司之委辦服務費，然此委辦服務費即為行政程序法第16條第3項規定：「第1項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之」所指行政機關委託民間團體受託行使公權力時，委託所需之費用，而本應由委託機關即被告支付，是被告不當將此委辦費用以「作業成本費用」名義而轉嫁由原告負擔，自非適法。

4.被告所謂「附負擔授益處分」之主張與被告嗣後所改稱「作業成本費」係包含於「通行費」中之主張相互矛盾：

⑴行政程序法第123條第3款所稱附負擔之行政處分，係指為達一定行政目的，而以附款方式，課加處分相對人特定作為、不作為或忍受之義務等之負擔，亦即係於授益行政處分外，所額外課與之義務，本院100年度訴字第118號判決意旨參照。

⑵如依被告嗣後所改稱「作業成本費」係包含於「通行費」之中，則於免徵通行費時，被告應無庸再特別命原告支付

所謂「作業成本費」，亦無庸再以徵收管理辦法第13條第1項、免徵通行費注意事項第6點及第7點之規定作為徵收之依據，僅需直接將免徵「通行費」之數額減至應給付予遠通公司之委辦服務費數額即可。

⑶然而，被告於本件訴訟中，均主張所謂「作業成本費」乃被告按月作成免徵原告通行費之授益處分時負有「原告應給付被告徵收」成本之負擔，既稱負擔，依前揭判決之意旨，顯見被告乃主張所謂「作業成本費」係免徵原告通行費之授益處分外，額外課予原告之義務，既係額外課予之義務，又豈會包含於「通行費」之中，足徵此一「附負擔授益處分」之主張與被告嗣後所改稱「作業成本費」係包含於「通行費」中之主張根本相互矛盾，亦證所謂「作業成本費」乃徵收管理辦法、免徵通行費注意事項所獨創，係除公路法所規定「通行費」外，另外加之使用規費甚明。

5.依被告與訴外人遠通公司所簽訂之建置及營運契約（被證11）之約定可知，所謂「委辦服務費」乃獨立於「通行費」外之費用：

⑴參諸建置及營運契約第7.1.4條：「免徵通行費之車輛與甲方所屬公務車輛以及國道公路警察局所屬公務車輛，申請使用電子收費無須支付通行費。」等語，可知被告與遠通公司間之建置及營運契約業已就免徵通行費之車輛有所約定，則若如被告嗣後所改稱「作業成本費」係包含於「通行費」之中，則依約根本毋庸支付已包含於通行費之作業成本費予訴外人遠通公司，足徵被告此一主張與建置及營運契約有所矛盾而不足採。

⑵次查，參諸建置及營運契約第7.4條之約定可知，被告結算及撥付予訴外人遠通公司委辦服務費之原則為：先由訴外人遠通公司將「通行費」轉付予被告確認後，再由被告將「委辦服務費」轉付予訴外人遠通公司。依前開流程可知，「通行費」與「委辦服務費」乃不同屬性之費用，彼

此各自獨立，無所謂「包含」之關係，否則若「委辦服務費」係包含於「通行費」中，訴外人遠通公司應係直接將扣除「委辦服務費」後之「通行費」轉付予被告即可，何須大費周章以建置及營運契約第7.4條之方式辦理，此在在足證所謂「委辦服務費」乃獨立於「通行費」外之費用。

6.被告固提出被告108年4月10日業字第1081960644號函，被證13）說明其與遠通公司間之契約節本說明委辦服務費之內容，及以遠通公司投資計畫書（被證12）說明委辦服務費調整機制，然查：

⑴該契約第7.4.3之約定「於符合下列情況時，甲方應於次年依下列公式調整乙方之委辦服務費：1.乙方達第n年電子收費利用率規範，第n年實際收費通行量大於預估收費通行量，差異≧20%時，調整公式如下：An+1’=An+1-〔Anx(Vn’ -Vn) xCnx(Cn/Cn’) /(Vn+1xCn+1)]2.乙方未達第n年電子收費利用率規範，第n年實際收費通行量大於預估收費通行量，差異≧20%時，調整公式如下：An+1’=An+1-〔Anx(Vn’ -Vn) xCn/(Vn+1xCn+1)〕（被證11）。

⑵前揭公式意即若遠通公司之電子收費利用率有達到契約之標準，且趨近於契約之標準，實際收入亦高於預估收入時，即遠通公司透過電子收費收取之金額越高時，委辦服務費之費率會降低；然若遠通公司之電子收費利用率未達到契約之標準，且實際收入遠低於預估收入時，委辦服務費率反而會增加，用以補貼遠通公司之支出。此係被告為建置電子收費系統，並平衡建置系統之公司與被告間利益之調整，故無疑問，惟從建置及營運契約（被證11）亦可知，被告確實將應其應給付訴外人遠通公司之「委辦服務費」全額轉嫁於原告，而未分析該委辦服務費當中，何部分確實屬於辦理免徵原告通行費所需支出之「作業成本」，或何部分屬於被告補貼訴外人遠通公司經營成本而為之「讓利」，被告要求原告全額負擔其應給付遠通公司

之委辦服務費，已盡失公路法母法為鼓勵經營大眾運輸客運業者，而給予之優惠待遇之意義，亦違反債之相對性之基本法理。

⑶又前揭公式其參酌之變項包含遠通公司是否達到該年電子收費利用率規範、該年電子收費利用率、預估收費通行量、及實際電子收費利用率等，且每年之委辦服務費率均會調整，甚至在調整費率後溯及數月適用（被證13），各該數額均非原告可以預期，均仰賴訴外人遠通公司就設備系統建置、電子收費系統之推廣及改良之情形，均難以與「作業成本費」之徵收目的有任何連結。

⑷被告另主張委辦服務費係被告支付給遠通公司建置及營運18年4個月整個電子收費系統之對價，然而原告既依法得免徵過路費，被告如要求有所謂繳交作業成本費之義務，則上開設置及營運電子收費系統之對價，是否超過作業成本之範疇？原告是否需負擔？若需負擔之比例或費率如何？實不應由被告及遠通公司片面決定，應由財政部以規費法之法定程序決定之，以保障包含原告在內客運業者之財產權益。

7.徵收管理辦法第13條第3項及免徵通行費注意事項第6點規定，均逾越母法公路法第24條第2項之授權範圍，顯然欠缺法律之授權逕行侵害原告財產權，屬於無效之法規命令：

⑴徵收管理辦法及免徵通行費注意事項並非單純為機關內部組織、事務、人事管理等一般性規定，而係對包含原告在內之汽車客運業者課予繳納作業成本費之義務，屬於對於多數不特定人民所作抽象之對外發生法律效果之規定，應屬「法規命令」而非行政規則，自應有法律保留原則之適用，先予敘明。

⑵本件爭議所涉徵收管理辦法第13條第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。」及免徵通行費注意事項第6點：「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）。」既屬於限制人民財產權之法規命令，自應有法律之具體明確授權，且原則上禁止行政機關再授權下級機關訂定相關法規，大法官釋字第524號解釋文：「又法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」參照。

⑶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：…。（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。」立法者並未授權交通部可於徵收管理辦法中向免徵收通行費者，再額外收取作業成本費用；立法者所授權之內容僅限於「收取追繳通行費之作業費用」即課予「欠費者」負擔必要之追繳作業費用，而非課予「免徵者」負擔已經免繳通行費之作業費用。是以，交通部自行於徵收管理辦法訂定第13條第3項規定，以向免徵收通行費之原告及汽車客運業者額外課徵「作業成本費」之舉，顯然已逾越公路法第24條第2項之授權內容，令包含原告在內之汽車客運業者無法預見已免繳付公路通行費，卻仍須額外再繳付作業成本費，自屬違反法律保留原則，依行政程序法第158條第1項第2款規定，應屬無效。

⑷次查，公路法第24條第2項並未授權交通部可再授權其下級機關即被告訂定有關免徵通行費者應繳付作業成本費之法規，除違反大法官釋字第524號解釋所揭櫫之禁止再授權原則外，徵收管理辦法第13條規定也未記載另授權被告訂定相關注意事項，則免徵通行費注意事項第1點：「交通部高速公路局（以下簡稱本局）為辦理汽車客運班車免

徵收國道通行費優惠之管理，依據管理辦法第13條規定，訂定本注意事項。」所引依據顯然有誤；另免徵通行費注意事項第6點：「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）。」也屬逾越公路法第24條第2項規定，未有法律授權卻限制、剝奪人民財產權之法規命令，與徵收管理辦法第13條第3項同屬違反行政程序法第158條第1項第2款規定而屬無效。

⑸再查，交通部依公路法第24條第2項授權所制訂之徵收管理辦法第4條規定：「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。」然查，國道高速公路通行費徵收計畫中，全然未提及「作業成本費」，甚至「委辦服務費」，被告另行訂定免徵通行費注意事項，自已逾越徵收管理辦法之授權範圍，已違反法律保留原則。

⑹被告固主張本件免徵通行費係在特定狀況下賦予特定對象有優於一般用路人之權益，屬於給付行政範疇，應屬於低密度法律保留規範，惟查，依司法院大法官第443號解釋意旨，給付行政事項雖較限制人民權益者寬鬆，仍應受法律保留原則之拘束。然而被告向原告收取作業成本費，仍係涉及人民財產權之侵害，自不得由被告恣意決定。

⑺是以，原處分據以向原告收取作業成本費之徵收管理辦法第13條第3項及免徵通行費注意事項第6點規定，均屬欠缺法律授權之無效規定，原處分及訴願決定應予以撤銷，被告無法律上原因受領原告已繳付之作業成本費，自應返還予原告。

8.被告所定相關法規既因違反法律保留而屬於無效法規範，縱使原告與遠通公司簽訂之私法契約，不影響原告本於無效法規範所為處分之違法性：

⑴被告主張原告曾與遠通公司簽訂「國道客運路線班車電子收費服務契約」（下稱系爭服務契約），惟前揭契約均係原告與遠通公司所簽訂，被告並非契約當事人，依契約相對性之基本法理，縱使原告有同意依各該法規辦理，其約定亦與被告無關，被告尚無執原告與遠通公司間之契約內容，主張原告應受拘束。

⑵次查，原告與遠通公司間系爭服務契約中僅係臚列與雙方契約有關之法令，並同意依照各該法規辦理，然徵收管理辦法第13條第3項及免徵通行費注意事項第6點規定，均逾越母法公路法第24條第2項之授權範圍，顯然欠缺法律之授權逕行侵害原告財產權，屬於無效之法規命令，從而縱使原告曾與訴外人遠通公司簽訂系爭服務契約，同意雙方間之契約依相關法規辦理，契約雙方仍無遵行無效法規範之義務。

9.作業成本費費率計算除未依規費法第10條第1項所訂程序經財政部核定、立法院備查外，其計算方式也不符比例原則：

⑴被告於原處分附件（原證5）明細表右側「作業成本費用」欄位逕予記載費率計算公式「F＝D（延車公里）×0.062173」（108年4月）、「F＝D（延車公里）×0.065329」（108年5月及6月），未說明如何得出上開計算公式及費率、每月作業成本費之費率為何會不同等問題，令包含原告在內之汽車客運業者無從預見、無所適從，益徵作業成本費費率及計算公式之訂定如前開所述並非公開透明且有程序上瑕疵。

⑵縱認被告課徵作業成本費於法有據（假設語，原告否認之），然既然現今高速公路徵收通行費均係採用「電子收費」而非人工收費，不論車輛行經路線長短，電子收費之管理成本應相同，並無區分不同延車公里有不同作業成本之必要，是被告於原處分附件以原告車輛之延車公里數計算原告每月應繳之作業成本費用，顯然不符合比例原則。

⑶再者，依免徵通行費注意事項第6點：「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。」可知作業成本費用之計算與被告與遠通公司簽訂之建置及營運契約有關，則因被告未將其與遠通公司之契約公告於眾，上開作業成本費費率之訂定是否符合其與遠通公司契約約定內容、被告是否有超收作業成本費、被告是否有不當將其應支付給遠通公司之委辦費用轉嫁予包含原告在內之汽車客運業者負擔等，殊值懷疑。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分關於收取作業成本費部分均撤銷。

2.被告應給付原告1,523,680元。

3.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.被告按月作成免徵原告通行費之授益處分時負有「原告應給付被告徵收成本」之負擔，此一負擔之內容則為被告依約須給付遠通公司之委辦服務費：

⑴最高行政法院103年度判字第628號判決敘稱：「徵收管理辦法係依據公路法第24條第2項之明確授權而訂定。依徵收管理辦法第13條第1項第4款規定，該管公路主管機關對於客運業營業車輛是否免徵通行費，有裁量權限，並非只要符合要件之客運業營業車輛，即當然免徵通行費，是該管公路主管機關對於免徵通行費之程度及範圍，亦得為裁量」（被告附件2）。因此，被告對於是否給予原告免徵通行費之優惠，既有裁量權，被告准許原告免徵通行費之處分，依行政程序法第93條之規定，自得附加附款。

⑵客運業者即原告取得免徵通行費處分（即前處分）後，即可持前處分函依「免徵車專用eTag申裝、更換、異動作業流程圖」向遠通公司申裝車內設備單元（被證15）：

①客運業者欲聲請免徵通行費優惠者，均須依免徵通行費注意事項向被告取得免徵通行費處分（即前處分）後

（被證10），再持前處分函與遠通公司簽訂系爭服務契約，其中系爭服務契約第5條規定：「乙方應依『汽車客運班車申請免徵收國道通行費注意事項』第6點規定，支付甲方高速公路電子收費服務作業成本費用，並以電匯方式匯入甲方指定帳戶」，由此可知，原告在取得前處分後，仍須向遠通公司簽訂系爭服務契約以申裝eTag（此與一般用路人相同），依約使用遠通公司所提供之電子收費服務，並支付免徵通行費注意事項第6點所示作業成本費作為對價。

②客運業者（如原告）每個月均依免徵通行費注意事項第7點之規定向被告申請核算免徵收通行費，被告亦依據免徵通行費注意事項第8點核算原告各該月免徵國道通行費之數額並作出原告免徵通行費數額之授益處分（被證1）。依行政程序法第93條之規定，被告作成授益處分時，得為負擔，故交通部依據公路法第24條第2項規定授權所頒布之徵收管理辦法第13條第1項規定免徵通行費之車種，同條第2項則規定被告作成免徵通行費之授益處分時應向各該車輛收取作業成本費用，亦即被告作成免徵通行費之授益處分時負有原告應給付被告徵收成本之負擔。

③前開程序係因系統設計上為一車一eTag，一旦系統識別為免徵通行費之車輛，由於客運車輛使用情況較為複雜，須與監理機關比對班車資料，以避免客運業者惡用國家政策優惠，故由客運業者每月經監理單位確認班車資料後向被告申報免徵數額，被告並據以計算補徵通行費金額（即非班車部分）。

⑶原告於向被告申請安裝專用設備單元時，被告均會於同意免徵通行費函內一再重申應依免徵通行費注意事項之規定辦理（被證10），亦即已一再敘明前開注意事項以及作業成本費為原告獲免徵通行費授益處分之負擔。

⑷原告於計次收費階段申請使用免徵通行費時，與遠通公司簽訂系爭服務契約，承諾會支付作業成本費（金額等同委辦服務費）：

①原告於95年9月6日向遠通公司申請使用高速公路電子收費服務時，與遠通公司簽訂系爭服務契約，於第6條約定：「高速公路電子收費作業，除本契約之約定外，悉依『交通部臺灣區國道高速公路局電子收費作業管理要點』（以下簡稱『電子收費作業管理要點』）、『交通部臺灣區國道高速公路局電子收費申裝及欠費追繳作業注意事項』（以下簡稱『電子收費申裝及欠費追繳作業注意事項』）、『國道客運路線班車使用電子收費注意事項』及中華民國相關法規之規定辦理。」；於第7條約定：「(1)有關乙方（即原告）使用高速公路電子收費服務之相關費用，應依『電子收費作業管理要點』、『電子收費申裝及欠費追繳作業注意事項』、『國道客運路線班車使用電子收費注意事項』及『電子收費服務相關費用明細表』之規定支付。」；於第9條約定：「乙方依規定使用高速公路電子收費時，車輛每通過一次甲方設置之收費柵架時，由甲方（遠通公司）紀錄乙方車內設備單元通過次數，並按次向乙方收取委辦服務費。」。

②原告簽訂系爭服務契約時，契約所載相關規定如下：

A.電子收費作業管理要點第31點規定：「國軍編裝車輛及國道客運路線班車，得免徵通行費。前項車輛應支付營運單位作業成本費用。」(被證4)

B.使用電子收費注意事項第6點規定：「業者班車使用電子收費應支付作業成本費用。該費用包含車內設備單元申裝手續費與委辦服務費。計次階段每車每次通過收費站，業者應付委辦服務費3.4元。」(被證5)

③足見原告於計次收費階段申請使用免徵通行費時，即已在與遠通公司之系爭契約內承諾依約且依上開法規規定

支付作業成本費用（金額等同委辦服務費）。

⑸系爭服務契約之內容，於計程收費階段經遠通公司變更、修正內容並在該公司網站上公告後，即視為契約之一部分，原告仍受拘束而應支付作業成本費：

①按系爭服務契約第16條規定：「（第1項）本契約之變更或修正，應經主辦機關核准後公告實施，於甲方網站上公告變更或修正部分，並備置於甲方指定之服務中心供乙方檢閱。（第2項）本契約之變更或修正於前項公告實施後，將適用於乙方，若乙方不接受本契約之變更，得逕向甲方辦理書面終止契約之手續。（第3項）本契約之變更或修正按上述規定通知乙方後，視為契約之一部分。」

②電子收費由計次階段轉換為計程階段時，遠通公司變更系爭服務契約之內容，經被告核准後，在免徵車業者專用平臺上公告（被證6），原告並未終止契約，故依系爭服務契約第16條之規定，原告仍受變更後之契約內容（下稱被證6契約）之拘束。

③被證6契約第5條第1項規定：「乙方應依『汽車客運班車申請免徵收國道通行費注意事項』第6點規定，支付甲方高速公路電子收費服務作業成本費用，並以電匯方式匯入甲方指定帳戶。」

⑹被告修正免徵通行費注意事項時，均與各客運業者溝通，但原告對於免徵通行費注意事項第6點之規定，均無修正意見：

①被告於103年1月28日修訂前，曾於102年11月13日召集國道客運業者請各業者就該次修正表示意見，原告當天出席該次會議，各國道客運業者對於渠等應繳納作業成本費用乙節，並無修正意見（被證17），被告亦會中告知各客運業者：「有關委辦服務費之計算，係依據建置暨營運契約規範訂定，計程階段每延車公里0.03554

元，後續如依契約有調整將另行通知。」（見會議結論第五項）。

②被告於104年9月4日修訂前，曾於104年5月13日邀請中國民國公共汽車客運商業同業公會全國聯合會（下稱客運全聯會），但客運全聯會並未就國道客運業者應繳納作業成本費用乙節，表達應修正之意（被證18）；被告復於104年7月1日召集國道客運業者請各業者就該次修正表示意見，原告當天出席該次會議，各國道客運業者對於渠等應繳納作業成本費用乙節，並無修正意見（被證19）。

③茲因被告與遠通公司之委辦服務費費率有調整機制（見被告109年6月16日行政訴訟答辯二狀第二點），就此部分，客運全聯會於105年3月24日邀請被告及遠通公司與會向各客運業者說明，當時原告亦派員到場（被證20）。

⑺由上可知，計程收費後，遠通公司變更系爭服務契約之內容為被證6契約，經遠通公司依系爭服務契約公告後，原告並未終止契約，即受被證6契約之拘束，故依被證6契約第5條第1項之規定，原告仍應依免徵道通行費注意事項第6點之規定給付委辦服務費，另依被告於核准之函示亦應為相同解釋。

⑻綜上，原告主張本件作業成本費為規費法第10條第1項第2款之使用規費云云，顯有誤會。

2.徵收管理辦法第13條第3項及免徵通行費注意事項第6點之規定並未逾越公路法第24條第2項之授權：

⑴符合公路法第24條第1項各款情形，公路主管機關得向通行之汽車徵收通行費，並於同條第2項就「免徵通行費」事項之辦法，授權由交通部定之。.

⑵交通部依據公路法第24條第2項規定授權所頒布之徵收管理辦法第13條第1項規定免徵通行費之車種，同條第2項規定被告作成免徵通行費之授益處分時應向各該車輛收取作

業成本費用，不但符合行政程序法第93條關於授益處分得附負擔之規定，亦未逾越公路法第24條第2項授權交通部就「免徵通行費」之所有事項（包含：免徵車種、申請核可、支付徵收成本之負擔、依規定使用車內設備單元否則將不予給予免徵優惠）訂定法規命令。

3.被告之徵收成本為依約應給付遠通公司之委辦服務費，計算方式悉依雙方所簽訂之BOT契約內容，並無違反比例原則之問題：

⑴被告已於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。」，重申被告作成免徵通行費之授益處分之負擔內容。

⑵被告依約給付遠通公司委辦服務費之計算式為：「委辦服務費＝延車公里數x委辦服務費費率」，其中延車公里數為原告車輛各該月份實際行使國道之公里數，而委辦服務費費率亦依照被告與遠通公司所簽訂之BOT契約內容定之，茲因系爭BOT契約定有委辦服務費調整機制，故每個月之委辦服務費費率會有差異。

4.被告在免徵原告通行費之情形，命原告仍應負擔通行費中之委辦服務費，並未違反法律保留原則：

⑴給付行政係給予人民一定利益，受到法律保留原則拘束較寬鬆，在不違背一般法律原則下，行政機關得本於職權訂定行政規則，規範有關給付方式與利用之關係，此與法律保留原則並不違背。

⑵符合公路法第24條第1項各款情形，公路主管機關得向通行之汽車徵收通行費，並於同條第2項就「免徵通行費」事項之辦法，授權由交通部定之。故免徵通行費係在特定狀況下賦予特定對象有優於一般用路人之權益，屬給付行政範疇，應屬於低密度法律保留規範，而免徵通行費之範

圍（對何對象免徵收通行費）、程度（免徵通行費之金額），本質上屬於徵收通行費之作業程序、免徵規定，公路法第24條第2項既授權交通部訂定辦法，則交通部基於主管機關之地位，本應基於其行政之積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況、財政收支情形，除非涉及公共利益之重大事項，也應有其整體性考量之自由形成空間，從而交通部依據公路法第24條第2項規定授權所頒布之徵收管理辦法第13條第1項規定免徵通行費之車種，同條第2項則規定被告作成免徵通行費之授益處分時仍應負擔被告原本包含在通行費中之作業成本費用，不但符合行政程序法第93條關於授益處分得附負擔之規定，亦未逾越公路法第24條第2項授權交通部就「免徵通行費」之所有細節性、技術性之事項（包含：免徵車種、申請核可、支付徵收成本之負擔、依規定使用車內設備單元否則將不予給予免徵優惠）訂定法規命令。

⑶徵收管理辦法第13條第3項規定之「作業成本費用」，並非獨立在通行費之外之費用，而係內含在通行費中：

①徵收管理辦法第13條第1項規定：「下列汽車得免徵收通行費：……四、經該管公路主管機關核發行駛路線許可之市區或公路客運業營業車輛」、同條第3項規定：「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」，同法第6條則規定：「通行費費率之計算方式應依公路興建、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，其計算方式如附件。」及第6條之附件規定：「計里程收費之通行費費率計算方式

$$車種i費率=\frac{淨成本\times\frac{車種i車公里\times車種i權數}{\sum 車種i車公里\times車種i權數}}{車種i車公里}$$

淨成本：包含①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。②淨變動成本：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。

各車種分攤權數：各車種成本分攤權數係由軸當量及政策需要2項的加權平均值。政策需要含大眾運輸政策、國家產業發展政策、交通量組成及使用者受益程度等因子組成，經該公路系統主管機關綜合通盤考量訂之。」（被證21）。

②由上開規定可知，通行費並未明確規定其結構包含何種項目，僅規定計算方式及考量、計算之因素，而成本（包括委辦服務費）亦為考量通行費率之因素之一。

③在一般用路人（須繳納通行費之情形）之情形，用路人繳納通行費給被告後（均為國道基金之收入），被告會依與遠通公司之BOT契約規定計算應給付之委辦服務費數額（被證11），並從國道基金中支付，而此即為被告為徵收通行費所支出之成本。是以，用路人所繳納之通行費中，本即包含被告為徵收通行費所支出之成本（即委辦服務費），此一成本，被告並未另外向用路人徵收。然客運業者情況，則係客運業者先申請免徵通行費之授益附負擔處分，由客運業者每月與遠通公司對帳及繳納。被告依徵收管理辦法第13條第3項規定於免徵通行費授益處分做成同時命原告負擔徵收成本，並非命原告額外負擔費用而未侵害其權利。

④被告命客運業者補繳通行費時，就前開已繳納之作業成本費（即原告已先繳納給遠通公司之委辦服務費）（見原處分）於計算時予以扣除，僅就扣除委辦服務費之餘額命原告補繳。足見，徵收管理辦法第13條第3項規定之「作業成本費用」，並非獨立在通行費之外之費用，係考量通行費率之因素之一而內含在通行費中。

⑤基上，作業成本費係被告依徵收管理辦法第13條第3項規定於免徵通行費授益處分做成同時命原告負擔徵收成本之行政處分，且通行費內含作業成本費，有前開法規、實際執行及授益處分等諸多證據可資證明。並非額外命原告負擔費用而未侵害其權利。

⑷被告依法授權遠通公司辦理公路通行費徵收業務及作業成本費用：

①徵收管理辦法第3條第2項規定：「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。」

②被告於102年12月31日委託遠通公司辦理計程收費之相關事宜，此由被告102年12月31日業字第1026013531號公告（被證14）記載：「依據：依據行政程序法第16條、公路徵收管理辦法第3條第2項暨規費法第10條規定。」、「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辦理。」，依法委託遠通公司辦理公路通行費徵收業務及作業成本費用。

③原告申請向被告申請免徵通行費優惠之許可時，依免徵通行費注意事項第3條第2項、第4點，係以申請安裝專用車上設備單元為之，並持被告核准文件、依遠通公司電子收費服務契約之規定向遠通公司洽裝車上設備單元，況原告在申請使用高速公路電子收費服務時，即已承諾會支付委辦服務費。

5.免徵收通行費優惠係行政院於公路法修正前已存在之恩惠性給與：

⑴在電子收費之前，為人工票證階段，當時已有「國道客運路線班車通行票證使用注意事項」第1點規定：「本注意事項依據行政院84年8月23日台84交字第31146號函核頒促進大眾運輸發展方案暨90年9月10日台90交字第052780號

函訂定」（公路法第24條係於92年始修正），且同注意事項第5點規定：「國道客運路線班車通行票證由本局統一製發，業者應付通行票證工本費每張1元」，亦即在每收費站計次40元時，國道班車即享有以工本費每張1元通行收費站之優惠。

⑵於計次電子收費階段，國道客運路線班車使用電子收費注意事項第6點第1項規定：「業者班車使用電子收費應支付作業成本費用。該費用包含車內設備單元申裝手續費與委辦服務費」、同條第2項規定：「計次階段每車每次通過收費站，業者應付委辦服務費3.4元」。

⑶於計程電子收費階段，依徵收管理辦法第13條第3項規定：「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」，且依免徵通行費注意事項第6點：「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）。作業成本費用（委辦服務費）之計算，依與營運單位建置暨營運契約之約定」。

⑷由上可知，被告給予各客運業者免徵通行費優惠同時，要求各客運業者須負擔被告因免徵通行費優惠的「工本費」及「作業成本費」之負擔，係行之有年之規則。

⑸另被告之「國道公路建設管理基金」（以下稱國道基金）設立宗旨為本於使用者付費、取之於路、用之於路、循環運用之基金財政原則，使國道公路建設達到預期目標，而通行費即為主要收入來源，查目前計有45家業者適用免徵收國道通行費優惠，平均每年免徵收金額約6億元，均係由「國道基金」負擔；客運車輛免徵收國道通行費，亦應受相關憲法原則拘束，尤其是平等原則之拘束，參照大法官解釋釋字第485號，行政給付內容應注意給付之公平性與合理分擔。質言之，客運業者已享有免徵收通行費優惠，「國道基金」資源有限，基於資源有效利用原則，由其自行支付享有優惠之成本，方不悖於「使用者付費」，並符合公平性與合理性之精神。

⑹其他免徵通行費的車輛，亦須繳納作業成本費，非僅客運業者要徵收作業成本費：依國軍編裝車輛使用電子收費注意事項第2項規定：「國軍編裝車輛係指符合公路徵收管理辦法第14條第1項第3款規定資格，該類車輛行駛國道高速公路得向交通部臺灣區國道高速公路局（以下簡稱本局）申請免徵收通行費，惟應向營運單位支付作業成本費用」。

6.原處分係命原告補繳通行費，並未命原告繳納作業成本費（詳見被證15第2頁汽車客運免徵收通行費核算作業流程圖）：

⑴原處分係命原告補繳通行費，此由原處分說明四記載：「綜上資料，依據本局『汽車客運班車申請免徵收國道通行費注意事項』第8點規定辦理，貴公司旨揭月份應補繳通行費分別為4萬9,577元、25萬8,699元、14萬8,739元，合計45萬7,015元，另收取雙掛號作業處理費50元，故應繳總額為45萬7,015元。」

⑵惟如前所述，本案已有前處分：

①原告依據免徵通行費注意事項第4點之規定向被告申請免徵通行費時，被告依據免徵通行費注意事項第6點之規定，准予原告免徵通行費之同時，亦命原告仍應支付通行費中之作業成本費用（委辦服務費），核屬附負擔行政處分（被證10，下稱前處分）。被告於前處分主旨表明「有關貴公司所屬車號……等3輛營業大客車，申請安裝專用設備單元(eTag)案，本局同意所請並請逕洽遠通電收股份有限公司申辦……」，並在前處分說明二中表明：「旨揭車輛申裝專用設備單元（eTag），請確實依據本局『汽車客運班車申請免徵收國道通行費注意事項』各項規定辦理」，亦即前處分附有免徵通行費注意事項第6點所示「原告應負擔作業成本費」之負擔。

②原告就前處分並未提起救濟而告確定，前處分即生形式存續力及實質存續力，原告不僅不得再以訴願、行政訴

訟等一般法律救濟程序請求撤銷（即形式存續力），且原告及被告皆受原處分規制內容之拘束（即實質存續力），亦即兩造均受前處分所附「原告應負擔通行費中之委辦服務費」負擔之拘束。

③被告對於是否給予原告免徵通行費之優惠，具有裁量權，原告准許被告免徵通行費之處分依法得附附款。最高行政法院103年度判字第628號判決敘稱：「徵收管理辦法係依據公路法第24條第2項之明確授權而訂定。依徵收管理辦法第13條第1項第4款規定，該管公路主管機關對於客運業營業車輛是否免徵通行費，有裁量權限，並非只要符合要件之客運業營業車輛，即當然免徵通行費，是該管公路主管機關對於免徵通行費之程度及範圍，亦得為裁量」（被告附件2）。因此，被告對於是否給予原告免徵通行費之優惠，既有裁量權，被告准許原告免徵通行費之處分，依行政程序法第93條之規定，自得附加附款。

④原處分說明四中所援引之免徵通行費注意事項第8點係規定：「（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3項）通行費差額之徵收均依規費法相關規定辦理。」

⑶原處分及後附明細表會提及作業成本費之原因：

①如前所述，原告若屬免徵車輛，本無須繳交通行費，只須向遠通公司繳交作業成本費。

②原告直接給付給遠通公司委辦服務費相當之作業成本費，係以該月份所有通行量（包含實際營運班次部分、非屬營運班次部分）計算，不論是營運班次或非屬營運班次部分，遠通公司已先收取該部分之作業成本費。

③惟就非屬營運班次部分，被告依免徵通行費注意事項第8點之規定命原告補繳之通行費中，被告基於非屬營運班車與一般用路人相同，故將非營運班車已繳交之作業

成本費用予以扣除，使與用路人只需繳交通行費之意旨一致。

④被告縱在原處分中，將非屬營運班次部分之作業成本費（委辦服務費）金額自原告應補繳之通行費中扣除，亦不變更原處分係命原告補繳通行費之性質。

7.原告雖主張被告於108年10月15日訴願答辯狀第6頁表示：「按行政訴訟法第16條第3項係行政機關與民間機關間行政委託之規定，是以該條規定僅在處理行政機關與民間機關間，與兩造間係使用規費關係迥不相同……」，主張被告於訴願階段已自承兩造間就「收取作業成本費用」事項係使用規費關係云云。惟查，本件訴願係原告針對原處分為之，而原處分係被告命原告補繳通行費，故兩造在訴願關係所爭執者是被告命原告補繳通行費是否違法，就「通行費」部分確屬使用規費關係，此為被告書狀內容之真意，原告此一主張，顯有誤解。

8.原告主張通行費為國道基金之收入之一、並由國道基金支出徵收通行費之成本，另向原告收取「作業成本費」係重複收取云云。惟查，只有通行費徵收之數額才會考量通行費徵收之成本，國道基金之其他收入並未考量、收取通行費之徵收成本，因此，被告支付給遠通公司之委辦服務費之金額確實來自用路人所繳之通行費，被告並未重複向原告收取作業成本費用，更在作成原處分命原告補繳通行費時，扣除作業成本費即原告已先繳納給遠通公司之委辦服務費，就其餘額命原告補繳，足見原告前揭主張，係有誤解。

㈡聲明：

1.駁回原告之訴。

2.訴訟費用由被告負擔。

四、本件爭點：

本件原告係經被告審查後核發如甲證5所示行駛路線許可之公路汽車客運業營業車輛業者，依徵收管理辦法第13條第1項規定，就實際營運班次免予徵收國道通行費。被告於108年4、

5、6月依徵收管理辦法第13條第3項及免徵通行費注意事項第6點及第8點規定作成原處分，令原告就該3個月份實際營運班次經核算實際通行國道里程數後所計算之免徵收金額、作業成本費用後辦理差額補繳通行費45萬7,065元。惟原告認被告所命補繳之費用中，經核算為1,523,680元之作業成本費用係未經徵收管理辦法之母法即公路法第24條第2項合法授權，而逕行由被告訂定徵收管理辦法第13條第3項及免徵通行費注意事項第6點及第8點之規定予以徵收，顯然係以欠缺法律授權之法規命令及行政規則侵害原告之財產權，且該等作業成本費之徵收亦未合於規費法第10條第1項之應經主管機關核定同意後送立法院備查之程序，因認該作業成本費用之徵收係屬違法，迭經訴願並提起本件行政訴訟。本件爭點即在於：原處分據以徵收系爭作業成本費之徵收管理辦法第13條第3項及免徵通行費注意事項第6點與第8點之規定是否係經公路法第24條第2項規定合法授權，合於法律保留原則而制訂之法規命令及行政規則？

五、本院之判斷

㈠如事實欄所述之事實，業據提出系爭服務契約（本院卷1第267至271頁）、被證6契約（本院卷1第283至286頁）、原處分（本院卷1第41至42頁）、原告108年4至6月份作業成本費用對帳單（本院卷1第53至58頁）、原處分附件「108年4~6月份汽車客運營運路線班次應補繳通行費明細表」（本院卷1第67至113頁）、遠通公司提供之108年4月至6月之免徵車輛通行統計表（本院卷1第415至419頁）及訴願決定（本院卷1第45至52頁）等附卷可稽，且為兩造所不爭執，堪信為真實。

㈡本案應適用之法令

1.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。……」。

2.徵收管理辦法：

⑴第1條規定：「本辦法依公路法（以下簡稱本法）第24條第2項規定訂定之。」

⑵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。」

⑶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。通行費率之調整，準用前3項規定辦理。（第4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。」

⑷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。……」

3.免徵通行費注意事項：

⑴第1點規定：「交通部高速公路局（以下簡稱本局）為辦理汽車客運班車免徵收國道通行費優惠之管理，依據公路徵收管理辦法第13條規定，訂定本注意事項。」

⑵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。」

⑶第7點規定：「（第1項）業者應於每月25日前填具前月『實際營運班次免徵收通行費申請單』（如附件），送請公路主管機關審核並副知本局，另於核可後5個工作日內，檢具公路主管機關核可之證明文件，向本局申報免徵收國道通行費數額。（第2項）業者未依前項規定申請時，經本局通知仍未辦理者，本局逕依公路主管機關提供之核定班次資料，核算非屬營運班次之里程，並按大型車費率計算應補徵收國道通行費金額。」

⑷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。」

4.規費法：

⑴第3條規定：「本法所稱規費主管機關：在中央為財政部；……」

⑵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。

⑶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。……」

⑷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。」

㈢按符合公路法第24條第1項各款情形，公路主管機關得向通行之汽車徵收通行費；同條第2項並將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。觀諸公路法第24條第2項內容，為對公路主管機關徵收通行費相關事項之授權規定，該授權之內容亦屬具體明確，從而交通部依據該規定，基於主管機關之職權而就公路通行費之徵收訂定徵收管理辦法，乃合於法律保留之原則，合先敘明。又通行費之免徵，係在前開通行費之徵收中，於特定狀況下賦予特定對象有優於一般用路人之免繳權益，乃給付行政之範疇，其相關規範因而屬較低密度法律保留規範，自容許主管機關在法律之授權下，本於行政之積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況、財政收支情形等整體考量而就該等免徵之相關規範訂定法規命令予以適用。

㈣次按「法律內容不能鉅細靡遺，一律加以規定，其屬細節性、技術性之事項，法律自得授權主管機關以命令定之，俾

利法律之實施。行政機關基於此種授權，在符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內所發布之施行細則或命令，自為憲法之所許，此項意旨迭經本院解釋在案。惟在母法概括授權情形下，行政機關所發布之施行細則或命令究竟是否已超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷。」（司法院釋字第480號、第606號、第612號及第651號解釋理由書參照）茲就徵收管理辦法第13條第3項規定是否有原告所稱之逾越母法即公路法第24條第2項之授權範圍一事說明如下：

1.系爭通行費內應包含作業成本費用：

⑴查「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，定得依路段、時段或車輛行駛里程訂定差別費率。」公路法第24條第3項定有明文，由該等規定內容可知，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。

⑵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。而依徵收管理辦法第10條：「採計次收費之公路，依汽車行經收費站或收費區時，按次徵收之。採計里程收費之公路，依汽車每日通行之累計里程，按日結算徵收之。並得依汽車每日通行累計里程實施差別費率。徵收機關得依前條收費方式之作業成本差異，收取不同之通行費。」之規定可知，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（參閱被證21）內容：

一、計次收費之通行費費率計算方式

$$車種i費率=\frac{\frac{淨固定成本}{\sum車種i車公里}\times車種i車公里+\frac{淨變動成本\times車種i權數}{\sum車種i車公里\times車種i權數}\times車種i權數}{車種i通過收費站次數}$$

二、計里程收費之通行費費率計算方式

$$車種i費率=\frac{淨成本\times\frac{車種i車公里\times車種i權數}{\sum車種i車公里\times車種i權數}}{車種i車公里}$$

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（其中計里程收費之公式中之淨成本包括淨固定成本及淨變動成本），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，原告所稱，作業成本費用乃獨立於通行費以外之費用，委無足採。

⑶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。被告就該等費用之徵收乃合於公路法第24條第1項之規定，而無原告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。

2.被告就免予徵收通行費之事項具有裁量權：

按徵收管理辦法依前所述，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「（第1項）下列汽車得免徵收通行費：……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。」可知，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。（最高行政法院103年度判字第628號判決意旨參照），故本件被告免予徵收通行費之事應具有裁量權，乃屬至明。

3.通行費免徵之額度亦屬被告裁量權範圍之一部，交通部所訂定之徵收管理辦法第13條第3項並未逾越公路法24條第1項之範圍，且與達成行政目的間具有正當合理之關聯性：

⑴原告固主張一旦其依徵收管理辦法第13條第1項第4款之規定取得被告之核可而免徵通行費，被告依該規定即不得再享有任何裁量權限以向原告徵收任何通行費，該徵收管理辦法第13條第3項任意添加附款而徵收作業成本費用，有違法律保留原則云云。

⑵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。而徵收管理辦法第13條第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。」之規定，是否有逾越母法授權範圍一事，依前開說明可知，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的及其整體規定之關聯意義為綜合判斷。經查：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，業如前述；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（下稱交通作業基金運用辦法）第5條第1項第2款規定可知，被告掌管有國道基金，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。又依交通作業基金運用辦法第10條二、之規定可知，前開國道公路基金之來源之一即向行駛於國道公路之車輛所徵收之通行費收入。足徵免徵通行費涉及國道基金之收入及運用與分配，而該等免徵通行費既屬行政機關基於裁量而為之優惠性給與措施，其法律保留密度本較為寬鬆，且在衡酌大眾運輸政策、國家產業發展政策、交通量組成及使用者受益程度，並兼顧使用者付費、國道公路基金資源有限及須有效利用，以及在各用路人間之公平性與合理性分擔之考量下，自得就免徵之內容或額度予以裁量。由該等整體法規範意旨觀之，當被告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會將遭一併扣除，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，經核無原告所主張之悖於法律保留原則之情形，原告所指並非可採。

4.綜上可知，被告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，要屬甚明（最高行政法院103年度判字第628號判決意旨亦可資參照）。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原告加徵本屬通行費一部之作業成本費，自無不法。至原告承前說明固另主張被告就作業成本費用之徵收，另自行發布免徵通行費注意事項，此係捨法規命令不用而以發布該規範行政體系內部事項之行政規則以為替代，其第6點：「（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。」之規定更將徵收作業成本費用違法納入而有違司法院釋字第524號之意旨而再轉授權云云。惟查，被告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，業如前述，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，此部分要無原告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。至原告雖以一般用路人於春節連假期間享有免徵通行費之優惠，卻未見被告額外徵收作業成本費用等節，認被告徵收作業成本費用乃針對性

地針對客運業者所為，故該等作業成本費用即有別於通行費云云。惟查，一般用路人所繳納之通行費中，本即包含被告為徵收通行費所支出之成本，業如前述，而被告就該等免徵事項享有裁量權，亦經說明如前，是被告自得自行依非經常性、反覆性之情況（例如特殊連續假期），衡酌其財政收支及公共政策之考量而決定免徵之額度甚明，經核與對原告所為之徵收係屬不同情況之考量，在此一併予以敘明。

㈤原告另主張被告對其徵收作業成本費用，係將被告與訴外人遠通公司此一民間團體間之委辦服務費以「作業成本費用」名義不當轉嫁予原告負擔云云。惟按「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。」徵收管理辦法第3條第2項定有明文。而依被告102年12月31日業字第1026013531號公告（參被證14）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，悉委由遠通公司辦理，故遠通公司依前開徵收管理辦法自受有被告之委託而辦理公路通行費徵收業務及作業成本費用甚明。被告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告徵收之本質，自無原告所稱之不當、違法地將委辦服務費轉嫁至原告之情形。原告雖復主張：被告委辦服務費之費率計算並未分析何部分確實屬於辦理免徵時所需支出之作業成本、何部分又屬被告補貼遠通公司經營成本而為之讓利，而該等計算變項之費率調整亦非原告可以預期，有違反債之相對性之基本法理及比例原則云云。惟查，該等作業成本之核算本屬被告依其職權而衡酌各項因素而定，有徵收管理辦法第6條及其附件可資參酌，且該等計算方式已於徵收管理辦法第

6條明文稱係依公路興建、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，業如前述，而相關計算分攤權數（即每延車公里之費用係數）亦經該條附件明示由軸當量及政策需要加權平均值，另就政策需要則包含大眾運輸政策、國家產業發展政策、交通量組成及使用者受益程度等因子而由公路系統主管機關綜合通盤考量訂之，有該等附件之說明可資佐憑。足見此為被告裁量權限之範疇，原告空言該等規定有令其無所適從之瑕疵，自非可採。

六、綜上所述，原告各項原處分違法之主張，均不可採，被告於計算原告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，以原處分命原告就差額予以補繳，其認事用法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告仍執前詞，訴請撤銷訴願決定及原處分關於作業成本費用之部分，另請求被告返還原告已繳納之作業成本費用，均無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

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

中　　華　　民　　國　　111　　年　　5　　月　　5　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　許麗華

法　官　梁哲瑋

法　官　林學晴

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
(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。
(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、四親等內之血親、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(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。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　5　　月　　5　　日

書記官　劉道文