臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1514號

）FKT64W1Z1X5L0;@108年12月5日辯

原　　告	安聯汽車修理股份有限公司	
代　表　人	何俊郎（董事長）	
訴訟代理人	李荃和	律師
	吳佳樺	律師
被　　告	交通部公路總局臺北市區監理所	
代　表　人	袁國治（所長）住同上	
訴訟代理人	徐正國	
	李元德	律師
	吳子毅	律師
參　加　人	日進汽車修造廠有限公司	
代　表　人	蔡明哲	
訴訟代理人	林宇文	律師

上列當事人間行政契約事件，原告提起本件行政訴訟，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、程序事項：按「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。」；「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：…二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。查原告起訴時，原起訴聲明為：「1.確認被告與訴外人日進汽車修造廠

有限公司間締結之107年度汽車檢驗委託契約不成立（下稱107年度委託契約）。2.被告應停止一切與訴外人日進汽車修造廠有限公司間有關108年度汽車檢驗委託契約（下稱系爭108年度委託契約）之續約行為。」嗣於訴訟中，變更訴之聲明第1項為：「確認被告與第三人日進汽車修造廠有限公司間108年度汽車檢驗之行政委託法律關係不成立。」（本院卷㈠第423頁）。雖被告不同意訴之變更（本院卷㈠第418頁），惟查：107年度委託契約和系爭108年度委託契約內容均屬相同，僅各契約期間不同等情，有107年度委託契約和系爭108年度委託契約各1份在卷可稽（本院卷㈠第209-273頁、第275-340頁），並據參加人陳明在卷（本院卷㈡第25頁），故核其訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變，本院認原告所為訴之變更，洵屬適當，應予准許。

二、事實概要：被告與原告自民國93年時起簽訂「交通部公路總局臺北區監理所委託檢驗合約書」；另被告與參加人間亦於88年時起簽訂「交通部公路總局臺北區監理所委託檢驗合約書」（下合稱委託檢驗契約），多年來被告依公路法、汽車委託檢驗實施辦法等相關規定，分別委託原告、參加人，行使汽車定期檢驗業務。被告與原告、參加人各自所簽訂之委託檢驗契約皆為一年一簽，由被告在每年10月進行年度評鑑考核，以核定下一年度可檢驗車輛之配額，並於每年12月完成委託檢驗契約之續約。原告於106年起向基隆市政府檢舉參加人車輛檢驗用地違法使用，惟基隆市政府經現場會勘，函請內政部營建署釋疑住宅區得否作汽車代檢驗業務使用，嗣經該署分別函復略以監理所委託民間汽車代檢驗業務得否於住宅區內作業，請依都市計畫法臺灣省施行細則第15條規定本於權責審認核處。嗣基隆市政函復略以「住宅區並無明

文規定不可作汽車代檢驗業務使用」、「本案以現況事實認定，現場作汽車代檢業務並未違反都市計畫法相關規定」，令參加人改善。原告乃提起本件行政訴訟，確認參加人與被告間系爭108年度委託合約法律關係不成立。

三、本件原告主張：

㈠原告受公路法、汽車委託檢驗實施辦法等規範保障之競爭自由與合法營業利益，均因被告與不具辦理汽車定期檢驗業務之參加人締結委託檢驗契約而遭受侵害。原告與參加人同為基隆市區之汽車定期檢驗業務業者，且雙方之營業處所距離僅約五分鐘之車程，又基隆市區內受被告委託訂有委託檢驗契約之汽車修理廠，除原告與參加人外，其他僅有世億公司與啟信公司。因與其他業者相比，原告與參加人之營業處所之距離與行駛車程更為相近，基於汽車定期檢驗業務於一般車主而言，均會找尋與自身住家或工作地點相近有地緣關係之檢驗廠，原告與參加人就汽車定期檢驗業務於營業競爭關係之影響程度亦較參加人與其他業者程度高。依申請籌設須知第3點第1項第4款規定，參加人營業處所在之土地坐落於住宅區，即不具辦理汽車定期檢驗業務之資格，因被告違法締結系爭108年度委託契約之情事，使原告持續受到侵害。就實際情況言，當參加人減少可檢驗車額時，原告實際檢驗之車額數即相對增加。被告與參加人間之系爭108年度委託契約固對於原告業已獲得之可代檢驗車輛配額無直接影響，然自由競爭市場對於汽車定期檢驗業務業者是否能達成最大驗車額度之重要性，是本應公平、健全之自由競爭市場，因被告違法締結系爭108年度委託契約之行為而受到妨礙。故系爭108年度委託契約法律關係是否不成立，使原告之公平自由競爭之權利與獲取合法營業利益之地位處於不安定狀態

，對於原告有重大之影響，故原告有即受確認判決之法律上利益。

㈡參加人於住宅區從事汽車定期檢驗業務，不符都市計畫法臺灣省施行細則及申請籌設須知之規定，故其並不具辦理汽機車委託檢驗之資格，被告應依職權為審查並不得與參加人簽訂系爭108年度委託契約。

1.按申請籌設須知第2點、第5點、第6點及第8點規定，汽機車修理業是否得籌設辦理汽機車委託檢驗業務，其資格審查與核准籌設之權限，均為交通公路總局與其所屬之各區監理所所掌握。被告既為主管基隆市區籌設辦理汽機車委託檢驗之主管機關，則於參加人提出辦理汽車定期檢驗業務申請時，應依職權實質審核參加人是否符合申請籌設須知第3點第1項第4款之情形，而不具辦理汽機車委託檢驗業務之資格。

2.是否為合法之汽車修理業與是否得辦理汽車定期檢驗業務乃屬二事，被告仍應依公路法、汽車委託檢驗實施辦法及申請籌設須知等法規辦理汽車定期檢驗業務之審核。參加人確實設於住宅區，依申請籌設須知第3點第1項第4款之規定，即不具備從事汽車定期檢驗業務資格。

3.被告委託參加人辦理之汽車定期檢驗業務，與汽車檢查、保養、清潔、潤滑、調整及總成更換等汽車保養所允許之相關業務，並不相同。此外，委託檢驗辦法第4條及申請籌設須知第3點第1項均明文規定須為汽、機車修理業或加油站，方符合籌設、辦理汽機車定期檢驗之資格，是若僅係從事都市計畫法臺灣省施行細則第15條第1項第3款第10目但書業務之汽車保養所，即不得辦理汽機車之委託檢驗業務。

㈡被告與參加人締結之系爭108年度委託契約違反都市計畫法臺灣省施行細則第15條第1項第3款第10目，以及申請籌設須知所明訂之資格限制，故依行政程序法第141條第1項準用民法第71條規定，被告與參加人訂定系爭契約之行為因違反禁止規定而生無效之結果。另被告委託不具資格之參加人辦理汽車定期檢驗業務，與行政程序法第4條依法行政原則有所違背，而具有重大明顯之瑕疵，故依行政程序法第142條第1款應為無效之行政契約；縱本案違法情形尚未達重大明顯瑕疵，惟被告與參加人在知悉住宅區內不得從事汽車定期檢驗業務後，仍繼續締結並履行系爭108年度委託契約，依行政程序法第142條第2款，仍屬無效。又被告明知參加人不符申請辦理汽機車檢驗之資格，仍繼續履行該違法之委託檢驗契約，實乃將本非屬參加人得以行使之公權力資格，以及非屬其所能獲取之營業利益，作為給付參加人之契約義務；換取者之對待給付則為而參加人以違法籌設營業場所之方式，提供汽車定期檢驗業務，雙方之給付顯不相當且不具正當關聯性，故依行政程序法第137條第1項與第142條第4款規定，被告與參加人間系爭108年度委託契約即屬無效等語。並聲明：1.確認被告與參加人日進汽車修造廠有限公司間107年12月28日108年度委託檢驗合約書法律關係不成立。2.訴訟費用由被告負擔。

四、被告則以：

㈠競爭利益僅為經濟上之利益，而非法律上之利益，故原告主張被告與參加人間系爭108年度委託契約破壞「公平競爭環境」及「公平、健全之自由競爭市場」云云，實皆未涉及原告法律上之利益，而至多僅涉及經濟上之利益，故原告未具有即受確認判決之法律上利益。況查汽車定期檢驗業務實際

行駛距離與原告最為相近者並非參加人，原告主張其與參加人距離最為相近，潛在客戶幾乎完全相疊，具有明顯之營業競爭關係云云，顯與事實不符。

㈡參加人於65年2月16日發布都市計畫法臺灣省施行細則訂定發布前即已於57年12月8日核准設立登記，並於84年7月11日由基隆市政府核發基建商字第6104號營利事業登記證（下稱營利事業登記證），故無內政部版都市計畫法臺灣省施行細則之適用。參加人係於88年4月間依當時有效施行之汽車委託檢驗實施辦法之規定審查合格而獲改制前臺灣省政府交通處核發省交四委字第266號汽車委託檢驗審查合格證書（下稱合格證書），故顯非適用原告所主張之申請籌設須知。況無論係上開營利事業登記證或合格證書皆非本件訴訟之訴訟標的，故非審理之範圍，自應以其合法有效為前提認定系爭108年度委託契約法律關係。

㈢基隆市政府107年6月1日基府都計貳字第1070028409號函業已敘明：「本案以現況事實認定，現場作汽車代檢業務並未違反都市計畫法相關規定。」，是都市計畫法第4條所定主管機關基隆市政府肯認參加人所進行之汽車代檢業務並未違反都市計畫法臺灣省施行細則第15條第1項第3款第10目規定。另對被告而言，在參加人經基隆市政府認定並未違反都市計畫法臺灣省施行細則第15條第1項第3款第10目規定且營利事業登記證仍屬有效之前提下，參加人確具與被告締結契約之資格。參加人從事汽車代檢業務既未遭基隆市政府認定違法，則參加人即具申請辦理汽車檢驗之資格，被告與參加人間系爭108年度委託契約即未違反行政程序法第137條規定，自無同法第142條第4款規定之適用等語。並聲明：1.原告之訴駁回。2.訴訟費用由原告負擔。

五、參加人則以：

㈠原告變更後訴之聲明乃係確認之訴，原告並不具備確認利益，故其起訴不合法，蓋確認利益並不包含反射利益。縱參加人之所在地不得設立檢驗場，而不得與被告訂立系爭108年度委託契約，但參加人不經營汽車定期檢驗業務所增加之檢驗車輛空額，並非即歸原告檢驗。因汽車檢驗並無地域性，只要是交通部公路總局監理所委託之檢驗廠，均得辦理檢驗。其次，參加人與原告之檢驗廠址相距甚遠，故非如原告所稱有影響原告汽車定期檢驗業務數量之問題。參加人與訴外人世億公司相距不到1公里，但卻從未聽聞該公司認為參加人之存在影響其經營。原告起訴前多次與參加人聯繫要求讓其入股，否則將舉報，可見原告提起本件訴訟實係權利濫用。

㈡參加人自57年取得基隆市政府核發之營利事業登記證得辦理汽車修理之業務迄今。而依都市計畫法臺灣省施行細則第15條第1項第3款第10目但書之規定，並非住宅區即不得經營汽車或機車修理業務，只要面臨12公尺以上道路即可。經基隆市政府勘驗現場，參加人廠址前方巷道寬為13.9公尺，符合上開規定，原告主張參加人不得經營汽車檢驗業務，實屬違誤。並聲明：原告之訴駁回。

六、本院之判斷：

㈠按「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。」為行政訴訟法第6條第1項分別有明文規定。準此，行政訴訟法所規範得提起確認訴訟之訴訟類型有「確認行政處分無效訴訟」、「確認公法上法

律關係成立或不成立訴訟」及「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訴訟」三種。其中確認公法上法律關係成立或不成立訴訟，所謂「公法上法律關係」，乃指特定生活事實之存在，因法規之規範效果，在兩個以上權利主體（人）間所產生之權利義務關係，或產生人對權利客體（物）間之利用關係。行政法上法律關係之成立有直接基於法規規定者，亦有因行政處分、行政契約或事實行為而發生者。經查：系爭108年度委託契約第1條約定：「汽車委託檢驗應依『公路法』、『道路交通管理處罰條例』、強制汽車責任保險法』、『道路交通安全規則』、『汽車委託檢驗實施辦法』、『汽車檢驗員汽車駕駛考驗員檢定及管理辦法』、『公路監理機關清理汽車燃料使用費欠費作業要點』等相關規定及公路主管機關或甲、丙方所定之相關行政命令之規定辦理（下稱公路法等相關規定）。甲方委託乙方車輛代檢、代收汽車燃料使用費、汽車燃料使用費罰鍰、強制汽車責任險罰鍰及甲方或丙方委託乙方辦理代收交通違規罰鍰（下稱汽車代檢等業務），乙方連結中華電信股份有限公司數據通信分公司設計之系統，以即時連線、即時銷案方式辦理（本院卷㈠第275頁）。」，故被告將關於公路法等相關規定之行政權限，以系爭108年度委託契約即行政契約之方式委託參加人辦理，則系爭108年度委託契約自係行政契約而屬被告與參加人間公法上法律關係，應可認定。

㈡因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，包括利害關係人，固非專以受處分人為限，惟所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係（改制前行政法院75年判字第362號判例要旨參照）。又「法律上利害關係」之判斷，係以保護規範理論為

界定利害關係第三人範圍之基準。如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，即應許其依法請求救濟，此觀司法院釋字第469號解釋理由書自明。故若可藉由保護規範理論判斷為其係相關聯法規範所保護權利或法律上利益之歸屬主體，其權利或法律上利益因行政機關之處分而受損害，即可認為具有訴訟權能；反之，若非權利或法律上利益，而僅係單純政治、經濟、感情上等反射利益受損害，自無訴訟權能。又所謂當事人適格，係指就具體特定訴訟，得以自己名義為原告或被告，因而得受本案判決者而言，訴訟權能即為行政訴訟當事人適格之主要判準（最高行政法院100年度判字第1435號判決要旨參照）。經查：

1.系爭108年度委託契約第26條約定：「甲方（即被告）依據『汽車委託檢驗實施辦法』對乙方（即參加人）實施定期或臨時抽查，並依下列各款辦理：…。」（本院卷㈠第281-282頁）。另按「（第3項）汽車修理業、加油站具備完善之汽車安全檢驗設備，經公路主管機關查驗合格發給證照者，得受委託為汽車定期檢驗。（第4項）公路主管機關依前項委託廠商辦理汽車定期檢驗，應支付委託費用，其費用由汽車檢驗費扣抵。（第6項）第2項及第3項受委託檢驗業務之廠商資格、條件、申請、檢驗儀器設備與人員、收取費用、證照格式、合約應載事項、查核及監督管理等事項之辦法，由交通部定之。」公路法第63條第3

項、第4項至第6項規定甚明。另依據該條文91年2月6日之立法理由意旨，關於第3項修正為得受委託辦理汽車定期檢驗之規定。及配合行政程序法之規定，現行有關車輛安全檢測、審驗等相關辦法之訂定內容，增訂為第4項；並將車輛委託檢驗實施辦法之內容，明列為第5項，俾使授權訂定各相關辦法之目的、內容及範圍，具體明確。再依公路法第63條第6項之規定訂定汽車委託檢驗實施辦法，汽車委託檢驗實施辦法第1條亦規定明確。故依被告與參加人間系爭108年度委託契約第26條之約定、公路法第63條第3項、第4項至第6項規定及立法理由之意旨，足徵關於汽車定期檢驗業務得受委託辦理，並以法律明定授權訂定各相關辦法之目的、內容及範圍，使委託辦理業務更具體明確，並依公路法第63條第6項之規定訂定汽車委託檢驗實施辦法，而於系爭108年度委託契約第26條約定被告得對參加人依據「汽車委託檢驗實施辦法」實施定期或臨時抽查。均足徵系爭108年度委託契約意在規範受委託辦理汽車定期檢驗業務業者之管理及監督，並未有保障特定人關於汽車定期檢驗業務利益之意旨。故被告與參加人間系爭108年度委託契約之成立與否，尚難認對原告受委託行使汽車定期檢驗業務之權益有所影響。

2.原告固主張參加人不具辦理汽車定期檢驗業務資格，原告與參加人同為基隆市區之汽車定期檢驗業務業者，且雙方之營業處所距離僅約五分鐘之車程，原告競爭自由與合法檢驗關係下的達成率受損害。依行政程序法第137條第1項與第142條第4款規定，系爭108年度委託契約即屬無效云云。然原告主張競爭自由與合法檢驗關係下的達成率受損害，僅屬個人經濟上之利害關係。自公路法第63條第3項

、第5項至第6項規定及立法理由之意旨、汽車委託檢驗實施辦法及系爭108年度委託契約整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知系爭108年度委託契約並無保障特定人如原告關於汽車定期檢驗業務利益之意旨。從而，系爭108年度委託契約，係經被告審查後與參加人所訂立，目的僅在於管理及監督受委託辦理汽車定期檢驗業務業者。況原告從事汽車定期檢驗業務關於競爭自由與達成率，僅為私經濟上之效果，且與原告基於商業考量自主決定所提供消費者之服務品質內容有關，縱認於原告競爭自由及達成率造成損害，亦僅係單純經濟上反射利益受損害，此均屬事實上之利害關係，依上開說明，均難認原告為系爭108年度委託契約之法律上利害關係人。

㈡再按「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。」行政訴訟法第6條第1項前段定有明文。所謂即受確認判決之法律上利益，須因法律關係之存否不明確，致原告在公法上之地位有受侵害之危險，而此項危險得以對於被告之確認判決除去之者，始為存在。有最高行政法院100年度判字第1940號判決、103年度判字第67號判決意旨可資參照。查兩造自93年起簽訂「交通部公路總局臺北區監理所委託檢驗合約書」，一年一簽，由被告在每年10月進行年度評鑑考核，以核定下一年度可檢驗車輛之配額，並於每年12月完成委託檢驗契約之續約等情，已如前述，並有合約書等件在卷可稽（本院卷㈠第43-51頁）。可知，兩造間之上開委託檢驗的行政契約法律關係並無不明確之情形，被告與參加人間系爭108年度委託契約法律關係是否成立，均不致影響原

告在公法上之地位。本院質之原告有何法律上利益受損害？法律上地位受影響？答稱：「原告主張的是競爭自由與合法檢驗關係下的達成率。原告與被告間也有檢驗契約，原告受損害的是原告的競爭利益。法律地位有受影響：原告主張契約賦予原告資格，同時賦予合法競爭秩序下的達成率。」等語（本院卷㈡第26頁）。被告則辯稱：「不是。只是經濟上利益。」參加人辯以：「原告沒有舉證有何競爭利益受損害。」等語（本院卷㈡第26頁）。則兩造間之委託檢驗契約仍存在，原告在公法上之地位尚難認有何受侵害之危險。另原告所主張之競爭利益，尚難認與系爭108年度委託契約有相當之因果關係，無從藉本件確認判決除去受侵害之危險，自無受確認判決之法律上利益，應以判決駁回之（最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議參照）。

七、綜上，原告就系爭108年度委託契約僅具有經濟上之事實關係而已，尚不具有法律上之利害關係，揆諸首揭判例意旨及說明，原告為當事人不適格，且原告欠缺即受確認該判決之法律上利益，其提起本件行政訴訟，即無理由，應予駁回。

八、兩造其餘之主張及陳述等，因與本件判決結果不生影響，爰不予一一指駁論究，併此述明。

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

中　　華　　民　　國　　109　　年　　1　　月　　9　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　林惠瑜

法　官　張瑜鳳

法　官　黃莉莉

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
㈠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。
㈡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制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　1　　月　　9　　日

書記官　陳清容