

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第1401號

115年5月7日辯論終結

原告 福和客運股份有限公司

代表人 吳東瀛

訴訟代理人 張雅淇律師

被告 交通部公路局

代表人 林福山

訴訟代理人 李元德律師

上列當事人間有關行政執行事務事件，原告不服交通部中華民國112年10月11日交運字第1120030366號聲明異議決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

異議決定及原處分關於命原告繳納代履行費用新臺幣308萬8,588元部分應予撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：被告代表人原為陳文瑞，訴訟中變更為林福山，業據新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷(二)第659至664頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：原告與訴外人皇家客運有限公司(下稱皇家客運)申請經營「○○市○○區—汐止—臺北市南港展覽館」國道客運路線，交通部民國110年11月2日交授公字第1100132231號核准由該二公司聯合籌備經營(見交通部聲明異議決定書卷宗第26至27頁，下稱異議卷)。後經交通部112年1月16日交路字第1120001294號函同意改制前公路總局(於112年9月15日起更名為交通部公路局即被告)所報該二公司完成籌備，該二公司將依其經營計畫書內載明之班次行駛營運(參見異議卷第43至57頁)。惟被告認為該「【9026】○○市○○區

—汐止—臺北市南港展覽館[南港轉運站]」國道客運路線，自112年1月20日開始營運，多次發生未依核定班次行駛及脫班情形，期間交通部公路總局臺北市區監理所以112年3月10日北市監基字第1120034499號函(下稱112年3月10日函)請該二公司於112年3月24日前限期改善，又以112年3月17日北市監運字第1120038438號(下稱112年3月17日函)函告知該二公司，倘發生運能不足之情事，自即日起將依行政執行法第27條至第29條辦理，再以112年3月27日路授北市監運字第1120044971號函(下稱112年3月27日函)，自112年3月20日起至112年6月20日止，將依行政執行法第27條至第29條辦理，並說明依代履行方式，協調公路客運業者車輛或以租用遊覽車機動投入支援所需費用規劃說明(見異議卷第78至84頁、本院卷(一)第51至59頁)。嗣交通部公路總局112年8月11日路授北市監運字第1120150579號函請該二公司支付自111年3月20日至112年6月20日止租車及其他設備費用共計新臺幣(下同)815萬2,118元(下稱原處分，見本院卷(一)第35至41頁)，原告不服聲明異議，經交通部112年10月11日交運字第1120030366號聲明異議決定書駁回(下稱異議決定，見本院卷(一)第43至49頁)，原告提起本件行政訴訟。嗣於本院審理中，被告115年1月21日路授北市監運字第1155001159號函將前揭代履行費用「總金額超過新臺幣(下同)814萬2,862元部分、請貴二公司連帶支付部分，以及請福和客運股份有限公司支付超過308萬8,588元部分、皇家公司支付超過505萬4,274元部分，均撤銷。…」等語(見本院卷(三)第155至156頁)。

三、原告主張下列等語，並聲明：異議決定及原處分關於命原告繳納代履行費用新臺幣308萬8,588元部分應予撤銷(見本院卷(三)第223至224頁)。

(一)被告未合法踐行告戒程序：被告雖主張112年3月27日函係依行政執行法第27條所為告戒，然該函並未限定原告於相當期間內履行義務，已不符同條第1項規定。又依行政執行法第27條及最高行政法院109年度上字第443號判決意旨，告戒程

01 序應於開始代履行前完成，惟被告自112年3月20日起即實施
02 代履行，遲至同年月27日始發函告戒，原告於同年月31日始
03 收受該函，顯非於執行前踐行告戒程序，縱認112年3月17日
04 函即為告戒，該函亦未限定履行期限，仍不符合行政執行法
05 第27條第1項規定，被告所為代履程序違法。

06 (二)代履行費用計算違反行政執行法第29條規定：原處分係以路
07 線票價收入作為代履行費用之計算基礎，並命原告負擔代履
08 行費用。惟依行政執行法第29條規定及參諸高雄高等行政法
09 院108年度訴字第441號判決，義務人應負擔者應限於代履行
10 過程中實際發生且與代履行具有合理關聯之費用，至代履行
11 班次所產生之票價收入，與代履行實際支出費用無直接關
12 聯。被告未具體說明其計算依據，即以票價、人次及班次推
13 算代履行費用，並據以命原告繳納815萬2,118元，違反行政
14 執行法第29條、不當連結禁止原則及禁止恣意原則。

15 (三)原告並無被告所稱缺班情形：9026及9026A路線之營運許可
16 證係分別核發予原告及皇家客運，並各自載明應負擔班次數
17 量，可見兩公司之行駛義務應分別認定。惟被告係以兩家公司
18 合計應行駛之班次數，作為認定原告是否缺班之基礎，將
19 皇家客運應履行之班次誤認為原告之義務範圍，致生錯誤舉
20 發。又112年2月8日至3月20日期間，各日實際出車班次均已
21 達或超過原告應負擔之最低班次數。另經營籌備計畫書所列
22 部分登記於皇家客運名下之車輛，實際係由原告僱員駕駛，
23 其行駛班次亦應計入原告之出車紀錄，原告並無被告所指缺
24 班情事。

25 四、被告則以下列等語置辯，並聲明：原告之訴駁回。

26 (一)代履行前已合法踐行告戒程序：被告所屬臺北市區監理所先
27 於112年3月17日函請原告維持9026路線服務水準，復於112
28 年3月27日函依行政執行法第27條第1項規定為告戒。該函載
29 明代履行期間為112年3月20日至同年6月20日，已寓有限定
30 履行期間之意。本件客運路線營運義務具有持續性、反覆發
31 生及不可回復之特性，原告經多次勸導仍未改善脫班情形，

01 如不即時採取措施，將影響民眾通勤權益及公共運輸服務品
02 質，故有儘速實施代履行之必要。被告所為告戒程序及代履
03 行措施，並無違反行政執行法第27條規定。

04 (二)代履行費用計算方式合理合法：112年3月20日至同年6月20
05 日期間，原告脫班由第三人代履行班次共計2,419班次，脫
06 班比例為37.93%，應負擔代履行費用308萬8,588元。被告
07 並非以代履行班次之票價收入作為代履行費用，而係以實際
08 支付支援業者之車輛租金及相關支出作為計算基礎。相關費
09 用均依112年3月27日函及原處分所載計算方式核算，並由支
10 援業者提出費用申請後，經被告核算無誤實際支付，其計算
11 結果與市場租車行情相當，甚至低於原告自行向其他客運業
12 者租車之費用，足認費用計算合理且具明確依據。

13 (三)原告確有脫班違規事實：原告於112年1月17日取得9026及90
14 26A路線營運許可證後，即負有依核定路線及班次正常營運
15 之義務。9026路線為主線，9026A路線為支線，計算每日應
16 行駛班（趟）次時，係以許可證所載主線總趟次為準，支線
17 班次已包含於主線總趟次之內，應非另行加計。依被告查核
18 結果，原告自112年2月8日起即有多次未依核定班次行駛之
19 情形，經舉發並作成裁罰處分，相關裁罰處分迄未經撤銷，
20 已具構成要件效力，原告主張無脫班情事，並不足採。

21 (四)原告違反營運義務，被告依法實施代履行：依公路法第40條
22 及汽車運輸業管理規則第23條第1項第7款規定，公路汽車客
23 運業者負有依營運路線許可證所載路線及班次營運之義務。
24 原告自112年2月起即持續發生脫班情形，未依核定班次提供
25 運輸服務，已違反前揭法定義務。被告於代履行前已依法踐
26 行告戒程序，且原告經多次通知仍未改善，故被告自112年3
27 月20日起委由第三人代履行，以維持公共運輸服務及保障乘
28 客權益，於法並無不合。

29 五、本院之判斷：

30 (一)按行政執行法第2條規定：「本法所稱行政執行，指公法上
31 金錢給付義務、行為或不行為義務之強制執行及即時強

01 制。」行政執行係指義務人不履行其公法上義務時，由執行
02 機關運用公權力，以強制手段促使其履行義務，或直接形成
03 與履行義務相同之事實狀態。特點在於行政機關得基於法律
04 授權及具執行力之行政處分，以自己名義逕行為之，原則上
05 無須如民事強制執行須先取得法院確定終局裁判或其他執行
06 名義（強制執行法第4條第1項參照）。惟行政機關以公權力
07 強制人民履行義務，對人民權利構成干預，故其發動要件、
08 執行方法、程序及義務內容，均須有明確法律依據，以符合
09 法治國及法律保留原則。

10 (二)執行名義是發動行政執行的根據，更是行政強制執行的法定
11 要件。關於行為或不行為義務之強制執行，行政執行法第27
12 條第1項規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為
13 或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，
14 逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執
15 行之。」第28條第1項第1款規定：「前條所稱之間接強制方
16 法如下：□代履行。」第29條規定：「(第1項)依法令或本
17 於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人
18 代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。
19 (第2項)前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義
20 務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳
21 其差額。」可知，代履行是間接強制方法之一，代履行費用
22 乃是第三人履行義務人應為之行為而生的費用，由機關支付
23 第三人，因行政機關對義務人產生墊款償還之請求權，透過
24 給付決定處分，由執行機關算計數額，對義務人命事先繳納
25 或執行後追繳。代履行的前提，是義務人負有行為義務而不
26 履行，而該行為義務的來源，或直接出於法律之規定，或行
27 政機關依法規授權以行政處分設定。是以，若不具備代履行
28 要件，即不生依行政執行法第29條第2項規定命義務人繳納
29 或追繳代履行費用之問題。

30 (三)查被告以原處分命原告繳納被告因協調支援9026路線之代履
31 行費用即相關租車及其他設備費用計308萬8,588元，無非係

01 認為原告與皇家客運聯營，於112年1月17日取得【9026】○
02 ○市○○區—汐止—臺北市南港展覽館，以及【9026A】○
03 ○市○○區—汐止—臺北市南港展覽館[南港轉運站]之營運
04 許可（下爭系爭路線），有交通部公路總局112年1月17日交
05 路文字第9003166、9003167、9003168及9003169號營運路線
06 許可證在卷可稽（見本院卷(一)第437至440頁），系爭路線自11
07 2年1月20日通車後，即持續發生未依核定班次行駛、嚴重脫
08 班及駕駛人力不足等情形（見本院卷(一)第387至395頁之112年
09 3月20日至同年6月20日脫班統計表，及本院卷(三)第229至250
10 頁之本院113年度訴字第782號判決內容），交通部公路總局
11 臺北市區監理所因原告自112年2月起有脫班之營運不正常現
12 象，先以112年3月10日函請原告與皇家客運於112年3月24日
13 前限期改善，繼以112年3月17日函告知倘發生運能不足之情
14 事，自即日起將依行政執行法第27條至第29條辦理。嗣被告
15 以112年3月27日函表示自112年3月20日起至同年6月20日
16 止，將依行政執行法第27條至第29條代履行方式辦理，協調
17 公路客運業者車輛或以租用遊覽車機動投入支援，並說明其
18 所需費用規劃，而該等代履行費用應由原告負擔等節，並表
19 示原告於取得9026路線營運許可後，應依核定班次行駛之行
20 為義務來源是依法令規定而生，因為原告為公路汽車客運
21 業，領得營運路線許可證，依公路法第40條前段及汽車運輸
22 業管理規則第23條第1項第7款規定，負有依營運路線許可證
23 所載路線及班次營運之行為義務等語（見本院卷(三)第184至18
24 5頁）。然由行政執行法修正草案總說明「參、行為或不行為
25 義務之執行」之「一、刪除『依法令』負有行為或不行為義
26 務之規定；另增訂依『法院之裁定』負行為或不行為義務之
27 規定。（修正條文第六十六條、第六十八條、第七十條）」
28 的修正說明可知，立法者認行政強制執行涉及人民權利之重
29 大限制，應符合明確性原則及保障人民權益，使義務人對於
30 該執行行為知悉並有所準備。行政執行法第27條依法令負有
31 行為義務，所稱人民之行政法義務逕依法律規定成立，必須

01 有具體內容供人民之遵循及行政機關之強制執行，始能有效
02 保障人民之權益。

03 (四)公路法第40條係規定：「汽車運輸業自領得汽車運輸業營業
04 執照之日起，公路汽車客運業自領得營運路線許可證之日
05 起，均應於一個月內開始營業或通車營運。除因天災、事變
06 或其他不可抗力，得報請該管公路主管機關核准，俟其原因
07 消失後即開始營業或通車營運者外，逾期廢止其汽車運輸業
08 營業執照或營運路線許可證，並吊銷其全部營業車輛牌
09 照。」，僅在要求公路汽車客運業於領得營運路線許可證
10 後，應於法定期間內開始通車營運，雖以廢止營運路線許可
11 證作為違反規定時的管制手段，然法條規定本身，並無具體
12 班次之規範內容；而汽車運輸業管理規則第23條第1項第7款
13 係規定：「汽車運輸業有下列情事之一者應備具有關書類圖
14 說報請公路主管機關核准。如營業執照或營運路線許可證須
15 換發者，應同時換發。…七、公路或市區汽車客運業增減固
16 定行車班次。」係規範公路汽車客運業增減固定行車班次
17 時，應報請主管機關核准之程序義務。前開規定所課予者，
18 分別係開始營運義務及申請核准義務，並未具體課予原告於
19 特定期間內應維持何種班次服務水準、投入多少車輛或駕駛
20 人力之行為義務，難認原告係依該等法令而負有行為義務之
21 人，本件即不能認為具備代履行要件。被告執前詞認定原告
22 負有維持9026及9026A路線正常班次服務之行為義務，進而
23 自112年3月20日至同年6月20日間協調其他客運業者及租用
24 遊覽車代為提供運輸服務，命原告負擔支援車輛及相關設備
25 費用，依上開規定及說明，自於法有違，應予撤銷。

26 (五)被告據以實施及計算費用之行為，並非原告依公路法第40條
27 或汽車運輸業管理規則第23條第1項第7款規定所成立的行為
28 義務，亦非任何行政處分具體課予原告之行為義務。被告之
29 執行，已逾越行政執行法第27條及第29條所容許之執行範
30 圍，不能認為具備代履行要件，原告對被告所實施之行為，
31 自無負擔代履行費用可言。原處分據此命原告繳納該等費

用，自有違誤，應予撤銷。至於兩造所爭執之告戒程序是否合法、原告是否確有脫班情事，以及費用計算是否正確等節，即無再予審究之必要，附此敘明。

六、綜上所述，原處分於法有違，異議決定未予糾正，亦有違誤，原告訴請判決如聲明所示，為有理由，應予准許。

七、本件事證已臻明確，原告聲請向勞動部勞工保險局調取112年2、3月之勞保投保資料之證據方法(見本院卷(三)第6頁)，以及兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院詳加審究，核與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

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

中 華 民 國 115 年 6 月 18 日

審判長法官 蘇嫻娟

法官 林季緯

法官 鄧德倩

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，	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

得不委任律師為訴訟代理人	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 115 年 6 月 18 日

書記官 黃品蓉