

臺北高等行政法院判決

107年度訴更一字第91號

) FKT64W1Z1X5L0;@108年7月11日辯

原告 豐濱汽車客運股份有限公司籌備處

代表人 翁美雲

訴訟代理人 鄭敦宇 律師

簡燦賢 律師

被告 花蓮縣政府

代表人 徐榛蔚（縣長）

訴訟代理人 藍健銘 律師

林韋翰 律師

參加人 太魯閣客運股份有限公司

代表人 蘇麥克

訴訟代理人 張毓玲 律師

上列當事人間汽車運輸業管理規則事件，原告不服交通部中華民國106年2月24日交訴字第1061300109號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院107年3月12日106年度訴字第466號裁定，再由最高行政法院107年8月16日107年度裁字第1166號裁定發回更審，本院判決如下：

主 文

原告之訴及追加之訴均駁回。

第一審及發回前抗告審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

(一)本件原告起訴時，被告代表人為傅崐萁，嗣於訴訟進行中變更為蔡碧仲，再變更為徐榛蔚，茲據被告現任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第134頁至第135頁），核無不法，應予

01 准許。

02 (二)關於訴之變更追加：

03 1.按行政訴訟法第111條第1項規定：「訴狀送達後，原告不
04 得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為
05 適當者，不在此限。」第3項規定：「有下列情形之一者
06 ，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必
07 須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟
08 標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事
09 變更而以他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，
10 誤為提起撤銷訴訟。五、依第197條或其他法律之規定，
11 應許為訴之變更或追加。」第4項規定：「前三項規定，
12 於變更或追加之新訴為撤銷訴訟而未經訴願程序者不適用
13 之。」。查本件原告起訴時，訴之聲明為：「①訴願決定
14 撤銷。②被告102年10月30日府建土字第1020199950號函
15 （以下稱為102年10月30日函）准予訴外人太魯閣客運公
16 司籌備處之籌設許可應予撤銷。③被告應作成就「新城火
17 車站-太魯閣-天祥」、「花蓮火車站-東華大學」二條市
18 區○○路線（以下稱為系爭2路線）准許原告營運之行政
19 處分。」。迨前審訴訟程序中，原告106年11月7日具狀追
20 加請求：「被告應作成廢止以103年6月27日府建土字第10
21 30118355號函（以下稱為103年6月27日函）核發太魯閣客
22 運公司汽車運輸業營業執照之行政處分。」被告雖不同意
23 （本院106年度訴字第466號案卷，以下稱為更審前案卷，
24 第186頁至第187頁），本院更審前審審認原告此追加請求
25 之訴訟標的雖有不同，但其請求基礎事實同一，符合行政
26 訴訟法第111條第3項第2款規定，且無礙於訴訟終結及被
27 告防禦，應予准許。又原告之追加請求雖難認業經訴願決

01 定，然據原告提出之請求書與向交通部提出之訴願狀均載
02 明斯旨，經本院更審前審認係交通部漏未審酌而有逾期不
03 為決定之問題，故原告所為訴之追加，尚不違反課予義務
04 訴訟應類推適用之行政訴訟法第111條第4項規定，並予敘
05 明。

06 2.另原告於本院訴訟程序進行中107年10月5日以行政準備程
07 序狀追加請求：「確認102年10月30日府建土字第1020199
08 950號及103年6月27日府建土字第1030118355號函處分均
09 無效。」（本院卷第49頁至第59頁），嗣於107年12月25
10 日準備程序中表示不再主張上項追加請求（本院卷第111
11 頁）。

12 二、事實概要：

13 (一)緣被告於102年8月28日以府建土字第0000000000B號公告（
14 以下稱為102年8月28日公告）開放系爭2路線，徵求業者參
15 與評選，原告與參加人均申請參與評選。經花蓮縣市區客運
16 審議委員會（以下稱為審議委員會）102年10月15日會議評
17 選結果，以參加人為第一名、原告為第二名，參加人取得優
18 先經營權。被告隨即以102年10月30日函核准參加人為系爭2
19 路線市區汽車客運業之籌備營業，並應於103年4月30日前向
20 被告申報立案，逾期撤銷籌設許可。嗣參加人於103年3月18
21 日向被告申請展延6個月，經被告以103年4月14日府建土字
22 第1030058321號函同意展延至103年10月30日前完成籌備作
23 業並通車營運。另被告復依參加人之申請，以103年6月27日
24 函核發其系爭營業執照在案。

25 (二)原告於105年9月1日向被告提出請求書，主張參加人有公路
26 法第39條、第40條暨汽車運輸業管理規則第6條、第8條等事
27 由，請求被告作成撤銷參加人之籌設許可、廢止其汽車運輸

業營業執照，及依系爭公告准由被告籌備經營系爭2路線之行政處分。被告逾2個月未予回復，原告訴願經交通部訴願決定不受理，原告乃向本院提起行政訴訟，經本院更審前審裁定駁回，原告不服提起抗告，再經最高行政法院以107年度裁字第1166號裁定廢棄並發回本院更為裁判。

三、本件原告主張略以：

(一)被告系爭102年10月30日函准予參加人籌設許可之處分應予撤銷：

1.按最高行政法院106年度判字第273號判決，行政法院對於行政機關所作成審查結論，雖應予以尊重，惟行政機關之判斷有恣意濫用或其他違法情事時，仍得予撤銷或變更。查本件審議委員資格不符花蓮縣政府市區汽車客運業審議委員會設置要點規定，且未經合法兼聘任，甚至不具評審委員資格之人（即林佳陵），竟以代理名義參與評審及投票。又查本件審議委員會評分採匿名評審，被告事後提出一紙重新製作之評分總表，既非評分之原始資料，無從檢驗評分真偽，且無從證明審議委員給分之實情，原告否認評分內容為真正，違反正當法律程序。

2.次按公路法第39條及汽車運輸業管理規則第5條、第6條規定，經核准籌備之汽車運輸業，應自核准之日起六個月內籌備完竣，如因特殊情形未能如期籌備完成時，得報請該管公路主管機關准予延期，以六個月為限，逾期撤銷其核准籌備。查被告以系爭102年10月30日函准予參加人籌設經營市區客運業，並稱應於103年4月30日前辦妥各項籌備事務，逾期撤銷籌設許可，然嗣後參加人卻於103年3月18日以「本案因係屬全國首創全電動巴士營運之先例…。」云云，向被告申請展延六個月籌備期間，被告則以103年4

01 月14日府建土字第1030068321號函復准予延長至103年10
02 月30日完成籌備。惟查參加人提出之102年9月16日營運計
03 畫書已顯見其明確認知電動巴士營運之籌設事務，且參加
04 人非既全國首創（早有其他縣市案例），亦無任何特殊情
05 形可言，詎被告無正當理由，擅自延長參加人籌備期間。

06 3.再按被告審議委員會於102年10月15日會議決議：「5...
07 倘太魯閣客運股份有限公司籌備處無法於期限內完成籌備
08 並通車營運，則由豐濱汽車客運籌備處獲得籌備經營權，
09 ...」等語，可見審議委員會已明定參加人之籌備期限及遞
10 補方法，並將籌備期限之裁量收縮至零。此外，所謂「完
11 成籌備並通車營運」，係指業者已經自備全新甲類（花蓮
12 火車站-東華大學）及乙類（新城火車站-太魯閣-天祥）
13 電動大客車、營運資本（法定新臺幣（下同）1億元，評
14 審核定5,000萬元）已經到位、法定場站已經取得使用執
15 照並實際使用等，即符合汽車客運業經營之基本要件，亦
16 即符合系爭公告及法令規定之營運要件，始得認為完成籌
17 備並通車營運，詎被告明知參加人未達系爭公告及法令規
18 定之營運要件，竟謊稱參加人完成籌備並通車營運云云，
19 顯見其圖利護航參加人之偏執，並顯見被告迴護中國大陸
20 電動車集團打壓本國在地企業之居心。又參加人遲至103
21 年11月25日始開始試營運，亦不符合前揭被告103年4月14
22 日府建土字第1030068321號函所示系爭2客運路線應於103
23 年10月30日前完成籌備作業並通車營運之要件，故被告應
24 撤銷參加人之籌設許可。

25 4.參加人未備全新甲類（花蓮火車站-東華大學）或乙類（
26 新城火車站-太魯閣-天祥）電動大客車，且被告未經現場
27 查核及其他實質審查，率而作成授益及核准處分：

- 01 (1) 按被告系爭公告及「花蓮縣政府市區○○○○路線釋出
02 申請經營說明」肆、開放申請經營路線一(八)載明：『業
03 者應自備全新乙類電動大客車』…二(八)載明：『業者應
04 自備全新乙甲類電動大客車』…」等語明確。
- 05 (2) 查參加人始終未備乙類大客車，且至為離譜者，被告作
06 成系爭103年6月27日函核准參加人立案及核發營業執照
07 時，參加人係租用日野（HINO）廠牌、2006年出廠之舊
08 式柴油車上路營運，又未自備全新電動甲類及乙類大客
09 車，參加人顯然違反前揭系爭公告及評選要件。又查被
10 告未經現場查核及其他實質審查，且無正當理由，率而
11 作成授益及核准處分，被告行政處分明顯違法。
- 12 (3) 再按汽車運輸業籌備必須填汽車運輸業立案申請書，其
13 中「附註欄二、應附下列附件一式三份：2、車輛清冊
14 ，4、購買車輛證明文件。」。顯然參加人在立案之初
15 即應有車輛清冊，且須有購買車輛證明文件提出在立案
16 申請書中，然比對被告所簽附之參加人行車執照，其上
17 出廠年月除有1輛載明為「2013.12」以外，餘車輛均載
18 明「2014.10」。易言之，在立案申請（未取得汽車業
19 營業執照前），即應填載之車輛清冊、購買車輛證明文
20 件等時，參加人所填均為虛偽。
- 21 (4) 按交通部公路總局台北區監理所發布之公路監理各項作
22 業手冊載明：「(六)汽車運輸業申辦立案…3.注意事項：
23 (1)應於核定期限內購置車輛，並辦妥車輛一次登檢領照
24 手續，並加入當地公會。(2)自核准籌設日起六個月內完
25 成立案，並自核准立案日起一個月內完成全部車輛領照
26 手續，新領牌照之車輛自核發牌照日起一年內不得辦理
27 撤銷或過戶轉讓。(3)公路（市區）汽車客運業應檢送站

01 位核准公文影本。」。查參加人未於核定期限內購足車
02 輛，更未辦妥車輛一次登檢領照手續；復未自核准籌設
03 日起六個月內完成立案，並未自核准立案日起一個月內
04 完成全部車輛領照手續；且無任何站位（含停車場）核
05 准公文可言，被告違反前揭公路監理機關發布之作業手
06 冊（行政命令），擅自給予參加人籌設完成之處分，應
07 構成行政處分違法。

- 08 (5) 從購車契約資料觀之，當時參加人購買車輛的契約書並
09 未約定交車日期，但是契約第7條卻訂有逾期交車的罰
10 則規定，則參加人應說明究竟該購置車輛的交車日期為
11 何日。

12 5. 參加人未備合法場、站設備，被告未經現場查核及其他實
13 質審查，率而作成授益及核准處分：

- 14 (1) 按汽車運輸業審核細則第4條第1項第4款及其附件之汽
15 車運輸業停車場設置規定等規定，可知站、場設備為汽
16 車客運業者申請籌設許可之重要事項。次按被告系爭公
17 告，亦載明系爭2路線係依照公路法、汽車運輸業管理
18 規則，及汽車運輸業審核細則辦理。再依被告系爭102
19 年10月30日函，其說明欄亦載有：「…(二)停車場設置…
20 。」。復按汽車運輸業管理規則第23條第1項第8款規定
21 ，停車場之設置，應報經主管機關核核准。又按汽車運
22 輸業停車場設置規定第4點載有「汽車運輸業停車場出
23 入口不得設置於下列區域內：其有妨礙附近道路交通之
24 虞者亦同…」，是主管機關自然應對於汽車運輸業設置
25 停車場到場勘驗。另按汽車運輸業設置停車處所申請表
26 上也有勘查事項欄、勘查結果欄，可見被告應就汽車運
27 輸業設置停車場進行場勘。

01 (2) 查參加人迄今仍未依法設置場、站，且未取得場、站所
02 在地花蓮市公所汽車運輸業停車場設置規定之核准，違
03 反前揭系爭公告及評選要件。並查參加人以虛假之租賃
04 契約書設置停車處所，提出予被告完成籌設許可應備之
05 文件，惟該租賃契約書經台灣花蓮地方法院檢察署以偽
06 造文書案件偵查，出租人吳坤霖於庭訊中明確證稱伊不
07 知悉該租賃契約書之存在，租賃契約中出租人加蓋之印
08 章非渠所有等，雖台灣花蓮地方檢察署最後仍為不起訴
09 處分，然不起訴處分上有明載出租人吳坤霖之證稱。又
10 該租賃契約書所載預計作為停車場址及調度站使用之土
11 地，早於102年12月31日即經主管機關核發建照並訂於
12 103年1月13日開始施工，有施工告示牌照片可證，顯見
13 參加人提出汽車運輸業籌備申請書之102年9月16日前，
14 該土地早已向被告所屬建設處申請核發建造執照。被告
15 所屬建設處既為建築執照核發之主管機關又同為本縣市
16 區客運之主管機關，顯知悉該土地根本無法於參加人正
17 式經營後作為車輛停車場址之用，依公路法、汽車運輸
18 業管理規則等規定，主管單位即被告應到停車處所做現
19 場勘查，之後方得給予合格許可，然被告僅憑參加人提
20 出不實租賃契約書，未經現場查核及其他實質審查，且
21 無正當理由，逕為核准參加人之汽車運輸業籌備申請，
22 其未撤銷籌備許可已然違法。

23 (3) 另依花蓮縣市區汽車客運業營運管理自治條例第6條規
24 定：「二、車站總面積除營運及管理所需空間外，應能
25 容納尖峰時間十分鐘內通過車站之最大車輛數，每一車
26 輛所佔面積不得少於六十六平方公尺。」同條例第7條
27 規定：「市區汽車客運業應於各營運路線設置停車場、

01 調度室及員工休息室，其總面積按停車輛數計算，每輛
02 不得小於六十六平方公尺，增加車輛時，應按比例增加
03 。」。經查參加人向東穎通運有限公司借用1格大客車
04 停車位使用而已，完全不合本案籌設車輛所需之場、站
05 設置規定，詎料被告竟擅自准為籌設完成之處分，各項
06 違法情節，當已甚明。

07 6.參加人未備營運資本、虛構財務計畫，被告未經實質審查
08 率而作成授益及核准處分：

09 (1)按汽車運輸業審核細則第4條第1項第3款，不論公路汽
10 車客運業或市區汽車客運業其最低資本額1億元以上，
11 但由該管公路主管機關所設審議委員會認定能維持運輸
12 供給穩定，並兼顧經營品質及效率，經該管公路主管機
13 關核可者，不在此限。另被告系爭公告亦載明系爭2路
14 線係依照公路法、汽車運輸業管理規則及汽車運輸業審
15 核細則辦理，自應適用前開最低資本額之規定。

16 (2)查被告作成核准參加人立案及核發營業執照時，參加人
17 僅籌得約2、3000萬元，且非參加人102年9月16日營運
18 計畫書所稱之股東出資，遠低於5,000萬元之法定額度
19 ，自難認為完成籌設作業。詎料，被告未經實質查核，
20 或明知參加人資本尚未到位猶准予核發營業執照，構成
21 處分違法甚明。

22 (二)被告系爭103年6月27日函核發參加人汽車運輸業營業執照之
23 處分應予廢止：

24 1.按汽車運輸業管理規則第8條及公路法第40條，汽車運輸
25 業自領得汽車運輸業營業執照日起，應於一個月內開始營
26 業或通車營運，逾期廢止汽車運輸業執照，並吊銷其全部
27 營業車牌照。查參加人於103年6月27日取得被告同意核發

之花蓮縣政府汽車運輸業營業執照，依前揭規定參加人須於103年7月28日前開始營業或通車營運。嗣被告以103年6月30日府建土字第10301199444號函准參加人「花蓮火車站-東華大學」之通車路線許可，復於103年7月1日以府建土字第1030120353號函同意參加人開業及通車營運。既然參加人於103年6月27日已取得被告所核發之汽車運輸業營業執照，即屬籌備完成全部申請之路線，即參加人所申請之系爭2路線均應於103年7月28日前開始營運及通車。詎參加人顯然只是「花蓮火車站-東華大學」準時同車，而「花蓮火車站-太魯閣-天祥」，則於取得營業執照後，並未完成一個月內通車。依上揭運輸業管理規則第8條，被告應廢止參加人汽車運輸業執照，並吊銷其全部營業車牌照。惟被告103年4月14日府建土字第1030068321號函，卻准許系爭2路線皆同意在103年10月30日完成籌備營業並通車營運。被告顯然忽略參加人在103年6月27日取得營業執照時，即屬籌備完成。則被告不廢止參加人之運輸業執照，吊銷其全部營業車輛牌照，顯然已經違法等情。並聲明求為判決：①訴願決定撤銷。②被告應作成就102年10月30日府建土字第1020199950號函准予太魯閣客運股份有限公司籌備處之籌設許可撤銷之行政處分。③被告應作成廢止太魯閣客運股份有限公司汽車運輸業執照（被告103年6月27日府建土字第1030118355號函）之行政處分。④被告應作成就花蓮縣「新城火車站-太魯閣-天祥」、「花蓮火車站-東華大學」二條市區○○路線准許原告獲得籌備經營權之行政處分。⑤第一審及發回前抗告審訴訟費用均由被告負擔。

四、被告則以：

01 (一)原告起訴請求被告系爭102年10月30日函准許參加人之籌設
02 許可應予撤銷之聲明，不僅未經訴願程序，且已早罹於法定
03 撤銷訴願及訴訟之不變期間，其起訴應不合法：

04 1.按訴願法第14條第1項、第2項，次按行政訴訟法第4條第1
05 項，查原告訴訟代理人於108年12月25日鈞院準備程序中
06 主張：「就被告102年10月30日函部分，原告是請求撤銷
07 。」可見原告就被告系爭102年10月30日函之行政處分提
08 起之訴訟應為撤銷訴訟。複查，原告就本案之訴訟於105
09 年9月1日以書面請求被告作成「撤銷太魯閣客運公司之系
10 爭路線營運許可」、「准許原告之系爭路線營運許可」等
11 二行政處分，經2個月未獲被告回覆後，原告據「被告應
12 作為而不作為」之理由，於105年年底向交通部提起訴願
13 ，可見原告就本案訴訟所提起之訴願誠屬課予義務訴願，
14 而非撤銷訴願，故原告未曾針對被告系爭102年10月30日
15 函之行政處分提起任何撤銷訴願，有違前開行政訴訟法訴
16 願前置之規定，其起訴並不合法。

17 2.又查原告於102年早已得知太魯閣客運公司獲得系爭路線
18 之籌備經營權，卻於105年年底復向交通部提起本案訴願
19 ，欲撤銷被告系爭102年10月30日函之行政處分，該訴願
20 之提起顯然已逾撤銷訴願30日之法定不變期間。原告以變
21 更名目（課予義務訴願）之方式企圖規避「提起撤銷訴願
22 已逾不變期間」及「前案撤銷訴訟（最高行政法院104年
23 度裁字第947號裁定）已有既判力」之訴訟障礙，並於後
24 訴訟階段將訴訟聲明轉回為撤銷訴訟（被告不同意其訴之
25 變更或追加），企圖規避本案課予義務訴訟請求權空泛之
26 弊病，其起訴違反不變期間之規定，且違反前案既判力之
27 效果，鈞院應以裁定駁回之。

01 (二)公路法及汽車運輸業管理規則均未賦予原告得向被告請求核
02 發營業執照或廢止他人營業執照之權利；縱依原告之主張，
03 被告系爭102年10月25日函為行政處分（假使語，被告否認
04 之），原告亦不得逕向被告請求作成准允原告營業執照之行
05 政處分，更不得請求廢止被告給予太魯閣公司之行政處分：

06 1.按最高法院96年度判字第1735號判決略以：「…是法
07 令如僅係規定行政機關之職權行使，…行政機關對該請求
08 之人民並不負有作為義務，即令其未依其請求而發動職權
09 ，該人民無從主張其有權利或法律上利益受損害。…必也
10 申請人依其所申請之事實觀之，其對行政機關可能具有公
11 法上請求權時，始能認其有提起課予義務訴訟之訴訟權能
12 。…」。次按公路法第1條、第40條，及汽車運輸業管理
13 規則第1條、第8條，可知公路法及汽車運輸業管理規則之
14 訂定均出於健全公路營運、增進交通安全等公益目的，是
15 營業執照之廢止應屬行政機關基於公益目的，經其專業判
16 斷符合法定事由而依其職權給予（含懲罰性質之）負擔性
17 行政處分。該等罰則之規定非以保障特定人民為目的，故
18 未賦予原告或任何第三人請求行政機關對特定人裁處行政
19 罰之公法上權利。依前開最高法院關於保護規範理論
20 之見解，原告不得據公路法及汽車運輸業管理規則之規定
21 請求被告作出廢止特定人（如參加人）營業執照之行政處
22 分，至為灼然。

23 2.次按汽車運輸業管理規則第5條，查被告102年10月25日函
24 所附會議記錄之決議為：「…倘太魯閣客運股份有限公司
25 籌備處無法於期限內完成籌備並通車營運，則由豐濱汽車
26 客運股份有限公司籌備處獲得籌備經營權…」，其中並未
27 提及「廢止（太魯閣客運公司）營業執照」或「核發（豐

濱客運公司)營業執照」之文字，是原告據上開會議記錄所應獲得之權利實為本案路線之「籌備經營權」，並未有給予原告任何請求廢止被告其他行政處分之權利；而原告若據此獲得籌備經營權，仍須依汽車運輸業管理規則第5條之規定辦理商業登記、備具立案申請書報請公路主管機關核准後，方能向被告申請立案並請領營業執照。故原告於本案聲明請求「被告應作成廢止太魯閣客運103年6月27日之營業執照行政處分」、「被告應作成花蓮縣『新城火車站-太魯閣-天祥』、『花蓮火車站-東華大學』二條市區○○路線准許原告營業執照之行政處分」，其聲明並無請求權之依據。

(三)參加人已於展延期限前(即103年10月30日前)籌備完成，並無原告所稱違反汽車運輸業管理規則第6條及公路法第39條第2項規定之情：

- 1.按公路法第39條第2項、汽車運輸業管理規則第5條、第6條，主管機關於客運業者違反定期籌備及特殊情形之准予延期後，而未籌備完成時，始得撤銷其核准籌備。
- 2.查本件被告於評選完成後，以系爭102年10月30日號函之處分同意參加人辦理，參加人並於103年3月18日函被告表示「全國首例全電動巴士，其籌備較一般傳統客運有所差異」等特殊情形為由，提出延期申請，參加人顯未逾越103年4月30日之公告期限，且亦經被告於103年4月14日以府建土字第1030068321號函表示同意延期籌備並要求參加人於103年10月30日前籌備完成。嗣參加人再於103年10月29日向被告表示已完成所需車輛購置領牌及籌設事宜，被告亦於103年10月30日以府建土字第1030206635號函證對於參加人之籌備作業如期完竣同意備查。是依上述內容可

01 知，參加人辦理籌備事宜，並無任何逾越展延期限之情。

02 (四)參加人於103年7月2日開始通車營運，亦無違反汽車運輸業
03 管理規則第8條及公路法第40條規定之情：

04 1.按汽車運輸業管理規則第8條及公路法第40條，經查本件
05 參加人係於103年6月26日申請核發汽車運輸業營業執照，
06 並於同年月27日由被告以系爭103年6月27日函核發花蓮縣
07 政府汽車運輸業營業執照，是依前開汽車運輸業管理規則
08 第8條及公路法第40條之規定，參加人須於103年7月28日
09 前開始營業或通車營運。

10 2.次查參加人取得上開汽車運輸業執照後，亦已於103年6月
11 27日向被告提出「花蓮火車站-東華大學」之通車路線許
12 可，並經被告於103年6月30日以府建土字第1030119444號
13 函核准，嗣參加人再於103年6月30日向被告機關為開業之
14 申請，而經被告於103年7月1日以府建土字第1030120353
15 號函同意備查在案，並同意於103年7月2日開始通車營運
16 。是依上開過程可知，參加人實際通車營運之時間，較前
17 開規定之期限103年7月28日提早約26日，因此參加人並無
18 原告所指稱有任何違反汽車運輸業管理規則第8條或公路
19 法第40條之情事。

20 (五)關於原告指稱被告未進行停車場場勘乙節，洵無理由：

21 1.被告所公告「花蓮縣政府市區○○○○路線釋出申請經營
22 說明」陸、二(三)路線及場站計畫，係為各參與評選人所提
23 出之經營計畫書應說明之事項（僅生影響參與評選分數高
24 低之效果），並非汽車運輸業者依相關法令向被告申請設
25 置停車場之事項，被告自無依法進行停車場場勘之義務。

26 2.參加人向被告申請汽車運輸業營業執照所依法設置之停車
27 場地，核與參加人參與系爭評選所需之停車場地，兩者乃

為不同事項。再者，原告所指參加人提出虛假租賃契約書乙事，至今均未查有任何不法，亦未有經撤銷、無效之情事，因此參加人以該租賃契約書列入經營計畫書並參與評選，被告則依法為評選，一切程序並無任何不當之處。

3.更況，公路法等相關規定並未要求被告針對參與評選之文件內容，逐一實質審查是否與事實相符，故被告依上開說明所規定之條件予以形式審查，難認有何不當之處。

4.按汽車運輸業審核細則第4條第1項第4款第2目附件之汽車運輸業停車場設置規定第6條第1項之規定：「汽車運輸業應備具之停車位數，應按業者所有營業車輛數之八分之一換算，其不足一個停車位部分，以一個停車位計算。」。查參加人於籌備期間營運之車輛數為7輛，依上述之規定僅需備具1格大型客車之停車位，參加人既已依法借用停車位經主管機關即交通部公路總局花蓮監理站核准，故被告對參加人立案申請之核准處分並無違誤。

5.至於原告援引花蓮縣市區汽車客運業營運管理自治條例，主張參加人應設置一定面積之停車場站，惟查該條例係於106年才公布施行，顯然不適用於該自治條例公布施行前作成之行政機關處分的判斷依據。

(六)原告指稱參加人未備全新甲類或乙類電動大客車、未備合法場、站、未備普運資本等事項，均屬無據：

1.查參加人向被告申請籌備經營均已具備全新甲類或乙類電動大客車，此有卷附之太魯閣客運公司103年10月29日太魯閣營字第1031029001號函及附件車輛行照輛可稽，並設有合法之場站，此亦有被告103年6月27日府建土字第1030118355號函可查。

2.另原告陳稱參加人之資金來源有陸資人頭公司違反大陸地

01 區人民投資限制云云，蓋被告並非公司設立登記之主管機
02 關，並無權限審查公司設立登記之相關事項，故原告指摘
03 被告未經實質查核，或明知參加人資本尚未到位猶准予核
04 發營業執照，構成處分違法甚明云云，實屬無稽等語，資
05 為抗辯。並聲明求為判決：①原告之訴駁回。②第一審及
06 發回前抗告審訴訟費用由原告負擔。

07 五、參加人則以：

08 (一)被告102年10月25日函及系爭102年10月30日函均非屬行政處
09 分：

10 1.按行政機關就法令所為釋示、或單純之事實敘述或理由說
11 明，並非本於行政權而對人民所為發生法律上效果之單方
12 行政行為，自非行政處分，此有改制前行政法院59年判字
13 245號、62年裁字第41號判例參照。

14 2.查被告於102年8月28日公告系爭2路線經營權評選相關訊
15 息，嗣於102年10月15日召開審議委員會並決議參加人取
16 得優先經營權。故被告以102年10月25日函檢送會議紀錄
17 予各審議委員、參加人及原告僅係告知評選之結果，非發
18 生法律上效果之行政行為，從前所述，核屬觀念通知性質
19 ，並非行政處分。

20 (二)本件原告不適格：

21 1.按行政訴訟法第5條第1項，若法令僅規定行政機關之職權
22 行使，並未賦予人民有公法上請求行政機關為行政處分或
23 應為特定內容行政處分之權利者，人民就法令未賦予申請
24 權之陳情、檢舉、建議或請求等事項提出申請，即非依法
25 申請之案件。次參照最高行政法院75年判字第362號判例
26 略以：「因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行
27 政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利

01 害關係人而非專以受處分之人為限，所謂利害關係乃指法
02 律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。」

03 ，故原告本件起訴是否為符合依法申請之案件且有法律上
04 利害關係並非無爭議。

05 2.復按公路法第39條第3項規定，撤銷對象為公路汽車客運
06 業或市區汽車客運業者時，主管機關並無任何裁量權限可
07 以直接遞補。查本件原告充其量僅為參加人之競爭者，兩
08 人之間僅具有潛在性經濟上之衝突，縱使參加人遭主管機
09 關撤銷核准籌備（假設語氣），主管機關僅能依法重新公
10 告申請，由許多廠商參與競爭，其撤銷與否根本不影響原
11 告之任何權益，故原告是否為訴願法與行政訴訟法之利害
12 關係人而具有當事人適格身分容有疑慮。

13 3.次查，雖系爭公告中註有如經評選第一名之業者無法於期
14 限內完成籌備，得由評選第二名之業者遞補，然此不但牴
15 觸前開法令之規定外，依法令觀之，如評選第一名之業者
16 無法於期限內完成相關程序，應係重新受理申請，而非逕
17 由評選第二名之業者遞補才是。退萬步言之，縱認「得」
18 由評選第二名之業者遞補，亦屬主管機關之裁量權限，尚
19 非得由原告依法即行政訴訟法第5條第1項要求被告依其請
20 求做成所謂特定內容之行政處分。

21 (三)參加人從未逾越公路法、汽車運輸業管理規則期限規定：

22 1.按公路法第39條、第40條，經核准籌備之汽車運輸業應自
23 核准之日起六個月內籌備完竣，並於籌備期間依法辦理公
24 司或商業登記，備具立案申請書，報請該管公路主管機關
25 核准，發給汽車運輸業營業執照及公路汽車客運業、汽車
26 路線貨運業之營運路線許可證後，方得開始營業或通車營
27 運。次按汽車運輸業管理規則第6條規定，如因特殊情形

01 未能如期籌備完成時，該營公路主管機關得准予延期，以
02 六個月為限。

03 2. 查參加人經主管機關核准籌備後，因屬第一批全電動巴士
04 引進等因素，程序略為複雜，爰於103年3月18日申請展延
05 並獲主管機關准予延長至同年10月30日前應完成籌備，
06 此有被告103年4月14日函可稽，然參加人亦於期限內完成
07 籌備並取得營業執照，且參加人於103年6月27日取得被告
08 准予核發營業執照後，旋於同年7月2日即開始「301花蓮
09 火車站-東華大學」路線之通車營運，並未逾越前開法令
10 所定之一個月，參加人並無違反法規之事實。

11 (四) 有關原告指稱參加人未備妥營業所需車輛乙節：

12 1. 依被告系爭103年6月27日函說明三：「請貴公司（指參加
13 人）於民國103年7月26日前，將核准設置之4輛營業用車
14 至花蓮監理站辦理登檢領照手續（本府同意2輛先行領牌
15 另2輛請於103年10月30日前完成領牌）並檢附完成領牌
16 之車輛清冊向本府陳報開業…」，查參加人行為符合被告
17 上揭函文要求，7台電動大客車中，有2台於103年7月26日
18 前領牌完成並提早於103年7月通車，其餘車輛也於103年
19 10月30日前完成領牌及籌備完成，此有參加人向監理機關
20 所提供之牌照登記書可證。

21 2. 次關於參加人與車商立凱綠能間之購車契約，按一般經驗
22 法則，買賣契約之賣方即車商立凱綠能不會無緣由開立發
23 票並載明買受人是參加人，並將打造完畢之車輛交付給參
24 加人向監理機關申請領牌，因為一旦由參加人領取牌照，
25 其車輛所有權自歸屬於參加人所有；再查，買賣契約係以
26 價金與標的合致為要件，而不以書面為要件，而從車商發
27 票開立之事實與牌照登記書等資料可證其7台車之買賣契

約之發生與交車日期必定早於103年10月29日之前，故原告於準備程序庭期稱參加人車輛尚在打造中或買賣契約不存在等指控實屬荒謬。

(五)有關原告主張參加人僅向被告東穎通運承租一格停車格及參加人公司資本額不足部分：

1.查參加人營運初期，包含甲類電動大客車及乙類電動大客車中共計7輛，因此向東穎通運承租一格停車格，並未違反汽車運輸業停車場設置規定第6條有關停車位設置之規定。又原告於前審審理中曾稱不再主張有關調度站等事由（詳見鈞院前審106年10月24日準備程序筆錄所載），然原告現又反覆其詞再行提出，實有妨礙訴訟進行之虞。

2.原告一再指稱參加人公司資本額不足部分，此已經主管機關於會議決議中表決同意不受評選決議限制。

3.按原告歷次主張不外係以公路法第39、40條及運輸業管理規則等，認為參加人未於領得營業執照之日起，逾一個月未開始營業，應依法廢止云云，惟就系爭2路線之爭議歷經台北高等行政法院分別以103訴1252號、104裁947號、106訴466號，均認定訴訟要件欠缺，原告無權提起訴訟等理由遭裁定駁回，嗣始經最高行政法院以107裁字第1166號發回台北高等行政法院審理（即本訴）在案。顯見原告之訴無理由甚明，且原告有重複興訟、濫訴之情形等語。並聲明求為判決：①原告之訴駁回。②第一審及發回前抗告審訴訟費用由原告負擔。

六、本件原告參與被告所辦理系爭2路線之經營評選，經被告評選參加人獲得優先經營權，嗣次第以102年10月30日函、103年6月27日核准參加人籌備營業及核發營業執照。原告於105年9月1日向被告請求作成撤銷102年10月30日函、廢止103年

01 6月27日函之處分，因被告逾2個月未予回復，原告乃經訴願
02 不受理後提起行政訴訟等情，有被告系爭公告（更審前卷，
03 第38頁至第43頁）、102年10月25日府建土字第1020197495
04 號函暨所附會議記錄（更審前卷，第44頁至第48頁）、102
05 年10月30日函（更審前卷，第49頁、第50頁）、103年6月27
06 日函（本院卷第38頁至第41頁）、原告105年9月1日請求書
07 （更審前卷，第22頁至第28頁）、訴願決定書（更審前卷第
08 29頁至第33頁）等卷內可稽，兩造就前揭事實且為一致陳述
09 ，遂可採為裁判基礎。原告以參加人有未符系爭公告所定評
10 選標準情事，且未遵期完成籌備營業，被告核准參加人籌備
11 營業、核發營業執照俱有違誤，請求撤銷訴願決定，並請求
12 被告作成撤銷102年10月30日函、廢止103年6月27日函，再
13 准許原告籌備經營系爭2路線之處分。被告、參加人則均否
14 認原告主張，分別以上開情詞置辯，則本件應予審究者係為
15 ：被告以102年10月30日函核准參加人籌備營業，另以103年
16 6月27日核發參加人營業執照，於法有無違誤？原告請求被
17 告作成撤銷102年10月30日函、廢止103年6月27日函、並准
18 許原告籌備經營系爭2路線等處分，是否有理由？

19 七、本院得心證之理由：

20 (一)本件應適用之法規：

21 1.公路法：

- 22 (1)第39條：「（第1項）經核准籌備之汽車運輸業，應自
23 核准之日起，6個月內籌備完竣。（第2項）汽車運輸業
24 應於籌備期間依法辦理公司或商業登記，並報請該管公
25 路主管機關核准發給汽車運輸業營業執照及公路汽車客
26 運業之營運路線許可證後，方得開始營業或通車營運。
27 （第3項）汽車運輸業經核准籌備後，如因特殊情形未

能如期籌備完成時，得報請該管公路主管機關准予延期，以6個月為限，逾期撤銷其核准籌備。其為公路汽車客運業或市區汽車客運業者，並應公告重行受理申請。

」

- (2) 第40條：「汽車運輸業自領得汽車運輸業營業執照之日起，公路汽車客運業自領得營運路線許可證之日起，均應於1個月內開始營業或通車營運。除因天災、事變或其他不可抗力，得報請該管公路主管機關核准，俟其原因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營業執照或營運路線許可證，並吊銷其全部營業車輛牌照。」

2. 汽車運輸業管理規則

- (1) 第1條：「本規則依公路法第79條規定訂定之。」

- (2) 第5條：「經核准籌備之汽車運輸業，應自核准之日起6個月內籌備完竣，並於籌備期間依法辦理公司或商業登記，備具立案申請書，報請該管公路主管機關核准，發給汽車運輸業營業執照及公路汽車客運業、汽車路線貨運業之營運路線許可證後，方得開始營業或通車營運。」

- (3) 第6條：「汽車運輸業經核准籌備後，如因特殊情形未能如期籌備完成時，得報請該管公路主管機關准予延期，以6個月為限，逾期撤銷其核准籌備。其為公路汽車客運業或市區汽車客運業者，並應公告重行受理申請。

」

- (4) 第8條：「汽車運輸業自領得汽車運輸業營業執照之日起，公路汽車客運業或汽車路線貨運業自領得營運路線許可證之日起，均應於1個月內開始營業或通車營運，

01 並檢附公會核發之有效會員證影本報請公路主管機關備
02 查。除因天災、事變或其他不可抗力，得報請該管公路
03 主管機關核准，俟其原因消失後即開始營業或通車營運
04 外，逾期廢止其汽車運輸業執照，並吊銷其全部營業車
05 輛牌照或廢止其營運路線許可證。」

06 (5) 第23條第1項第8款：「汽車運輸業有下列情事之一者應
07 備具有關書類圖說報請公路主管機關核准。如營業執照
08 或營運路線許可證須換發者，應同時換發。…八、停車
09 場地之設置、增減或遷移。」

10 (二) 原告提起本件課予義務訴訟，於訴訟種類之選擇並無錯誤：

11 1. 查本件緣起於被告釋出系爭2公車營運路線，並公開徵求
12 有意經營之客運業者參與評選，經原告與參加人提出申請
13 再經被告審議評選後，由參加人獲得第一名及籌備經營權
14 ，末由被告以102年10月25日府建土字第1020197495號函
15 （更審前卷，第44頁至第48頁）向原告與參加人送達評選
16 結果。依系爭公告附件「花蓮縣政府市區○○○○路線釋
17 出申請經營說明」陸、三、(伍)載有「逾期未完成籌辦者，
18 本府（被告）得撤銷其籌辦..」，另柒、七則有「經評定
19 為第一名業者如無法於期限內通車營運時，得由第二名業
20 者獲得籌備經營權..」；及前揭102年10月25日函文所附
21 會議記錄亦稱「經評定為第一名之業者（即參加人）如無
22 法於期限內通車營運時，得由第二名業者獲得籌備經營權
23 …」、「依評選方式，豐濱汽車客運股份有限公司籌備處
24 取得第二名，倘太魯閣客運股份有限公司籌備處無法於期
25 限內完成籌備並通車營運，則由豐濱汽車客運籌備處獲得
26 籌備經營權…」（會議結論(二)2.、(四)5.，更審前卷第45頁
27 、第46頁），可認申請參與系爭2路線營運評選之原告與

參加人，就該公車路線營運權之取得，乃處於相互排擠之競爭關係。

2. 原告與參加人就經營系爭2路線之申請，經被告評選後以102年10月25日函向渠等送達評選結果，該函文係為被告就公法上具體事件所為之決定而對外已直接發生法律效果之行政處分，並經最高行政法院於107年度裁字第1166號裁定認定明確（參本院卷第14頁）。本件原告為請求排除參加人並由伊獲得系爭2路線之經營而提起之行政訴訟，乃屬學說上所謂「排他性競爭者訴訟」（亦有稱排擠性競爭者訴訟）。又因系爭2路線經營權之給予係以行政處分方式作成，原告提起行政訴訟時，所選擇之訴訟類型本應為同時提起撤銷訴訟（即請求取消給予參加人經營權之行政處分）、及課予義務訴訟（即請求作成給予原告經營權之行政處分），惟被告給予參加人經營權之行政處分（包括102年10月30日函、103年6月27日函）均早逾訴願期間而已具形式確定力，則原告對於取消給予參加人經營權部分之請求，以課予義務訴訟之方式聲明「被告應作成就102年10月30日府建土字第1020199950號函准予太魯閣客運股份有限公司籌備處之籌設許可撤銷之行政處分」及「被告應作成廢止太魯閣客運股份有限公司汽車運輸業執照（被告103年6月27日府建土字第1030118355號函）之行政處分」，另就給予原告經營權部分之請求，亦同以課予義務訴訟方式聲明「被告應作成就花蓮縣『新城火車站-太魯閣-天祥』、『花蓮火車站-東華大學』二條市區○○路線准許原告獲得籌備經營權之行政處分」，於訴訟種類之選擇上應屬無誤（參翁岳生編，行政訴訟法逐條釋義，第5條課予義務之訴，91年初版，第93頁；陳清秀，行政訴

01 訟法，104年7版，第180頁；詹鎮榮，「論經濟行政法上
02 之競爭者訴訟」，政大法學評論第132期，102年4頁，第
03 277頁）。

04 (三)原告105年9月1日之請求書，核屬依法申請之案件：

05 1.按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令
06 所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受
07 損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關
08 應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」行政
09 訴訟法第5條第1項定有明文。

10 2.次按「…倘法律規範之目的係為保障人民生命、身體及財
11 產等法益，且對主管機關應執行職務行使公權力之事項規
12 定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人負有作
13 為義務已無不作為之裁量空間，猶因故意或過失怠於執行
14 職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利
15 遭受損害，被害人自得向國家請求損害賠償。至前開法律
16 規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規
17 定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人
18 ，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其
19 規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公
20 共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構
21 、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合
22 判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權
23 益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求
24 救濟…」大法官釋字第469號解釋理由書中，對於「保護
25 規範理論」已有詳細闡釋，並得以此作為人民是否有請求
26 國家為一定作為或不作為之公法上權利的判斷標準。

27 3.被告於102年10月25日函所附會議記錄中，關於獲得籌備

經營權之業者即參加人若有「無法於期限內完成籌備並通車營運」之情事，得由第二名業者即原告獲得籌備經營權之記載，雖與公路法第39條第3項、汽車運輸業管理規則第6條所規定「汽車運輸業經核准籌備後，如因特殊情形未能如期籌備完成時，得報請該管公路主管機關准予延期，以6個月為限，逾期撤銷其核准籌備。其為公路汽車客運業或市區汽車客運業者，並應公告重行受理申請。」有所差異，然被告既業以行政處分（102年10月25日函暨所附評選結果）作成前開宣示而具法規範效力，本於行政自我拘束原則與誠信原則，被告不能於事後為不同主張；又參加人果若有「無法於期限內完成籌備並通車營運」之情事，即牽涉原告能否獲得籌備經營權之條件是否成就，故基於保護規範理論之判準，並審酌最高行政法院於107年度裁字第1166號裁定中所為對本院有拘束力之認定，原告基於102年10月25日函暨評選結果，實有於前述未遵期完成籌備並通車營運之條件成就時，請求賦予籌備經營之公法上權利，伊於105年9月1日提出請求書，當屬依法申請之案件。原告提起本件行政訴訟，並無起訴要件不符行政訴訟法第5條第1項規定，且原告既有請求被告作為之公法上權利，亦無當事人不適格之情形，訴願決定據此決定不予受理，參加人亦持訴願決定理由於本件再為抗辯，均有未洽。

(四)原告以課予義務訴訟，請求作成撤銷102年10月30日函、廢止103年6月27日函之行政處分，須符合行政程序法第128條規定：

1.按「排他性競爭者訴訟」，原則上應同時提起撤銷訴訟（即請求撤銷對競爭者之授益處分）、及課予義務訴訟（即

請求對原告作成授益處分），惟例外於對競爭者之授益處分已具形式上確定力時，則得以課予義務訴訟之方式，請求作成撤銷（或廢止）對競爭者授益處分之行政處分，已如前述。然撤銷對競爭者授益之「處分」，性質上仍屬行政處分，而行政訴訟法第4條既然已經明定撤銷訴訟類型，若容許得迂迴提起課予義務訴訟請求作成「撤銷處分」之行政處分，邏輯上本有扞格；又循撤銷訴訟爭執者，法定救濟期間初自授益處分之生效起算，而循課予義務訴訟爭執者，則自請求之提出起算，為免遲誤撤銷訴訟期限者利用課予義務訴訟規避逾越法定期間之不利益，對於前述得以課予義務訴訟方式，請求作成撤銷（或廢止）對競爭者授益處分之行政處分的例外情形，應從嚴適用；末審之此種取消競爭者已具形式確定力授益處分、並另對原告作成授益處分之請求，實質上即在請求行政機關重開行政程序，遂應於符合行政程序法第128條規定時，始得為之（參司法院印行，德國行政法院法逐條釋義，第362頁、第363頁；陳清秀，前揭書，第180頁）

2. 次按「（第1項）行政處分於法定救濟期間經過後，具有下列各款情形之一者，相對人或利害關係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更之。但相對人或利害關係人因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張其事由者，不在此限：一、具有持續效力之行政處分所依據之事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者。二、發生新事實或發現新證據者，但以如經斟酌可受較有利之處分者為限。三、其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由且足以影響行政處分者。（第2項）前項申請，應自法定救濟期間經過後3個月內為之；其事由發生在後或知悉在後者，自

發生或知悉時起算。但自法定救濟期間經過後已滿5年者，不得申請。」行政程序法第128條定有明文。對照原告請求102年10月30日函應予撤銷、103年6月27日函應予廢止，法令依據乃為公路法第39條第1項、第40條第1項，及汽車運輸業管理規則第6條、第8條規定，主要理由則略係參加人於核准籌備後未遵期完成，又於領得營業執照後未遵期營業或通車營運，可認係以前開行政程序法第128條第1項第2款事由，即前揭2函文作成後有新事實（未遵期完成籌備、未遵期通車營運）之發生，且該新事實如經被告斟酌，即應為有利於原告之處分。

3. 關於參加人是否如期完成籌備部分：

(1) 查被告於102年10月25日通知參加人獲評選第一名後，旋於同月30日發函參加人，略以參加人應於103年4月30日完成籌備事項並申報立案，至應完成之籌備事項則包括：①營業事務所、②停車場設置、③商業主管機關核准之公司登記、④所在地國稅稽徵機關之稅籍登記、⑤訂購車輛等，並應提出相關證明文件。對照原告所提出之公路監理各項作業手冊，其關於汽車運輸業申辦立案部分所列應備文件（本院卷第216頁）與被告前述函文要求者大略相合。

(2) 原告主張參加人未於前開103年4月30日完成籌備事項，且向被告申請展延獲准等情，核有參加人103年3月18日向被告請求寬限展延6個月籌備期程之太魯花字第1030317008號函（本院卷第30頁）與被告同意展期至103年10月30日之103年4月14日府建土字第1030068321號函（本院卷第31頁），原告此部分主張要屬事實。按「汽車運輸業經核准籌備後，如因特殊情形未能如期籌備完成時

，得報請該管公路主管機關准予延期，以6個月為限…
」，公路法第39條第3項前段、汽車運輸業管理規則第6
條前段均有相同之規定，則參加人請求展延籌備期限，
被告予以准許，於法均屬有據。原告雖以參加人於評選
階段所提營運計畫書已經敘明係以電動巴士營運，不能
再以「本案因係屬全國首創全電動巴士營運之先例，故
原始估算之籌備進度相較一般傳統客運有所差異」（前
引參加人103年3月18日函說明三）為由請求展延；而被
告審議委員會102年10月15日評選會議決議「倘太魯閣
客運股份有限公司籌備處無法於期限內完成籌備並通車
營運，則由豐濱汽車客運籌備處獲得籌備經營權…」，
則明定籌備期限與遞補方法，使被告裁量權收縮至零而
無准予展限餘地云云，指摘被告不得准許參加人籌備期
間展延至103年10月30日。然汽車運輸業於籌備期間如
有特殊情形，該管公路主管機關得依報請准予展延，於
法本屬有據，已如前述；而所謂「特殊情形」本屬不確
定法律概念，參加人以系爭2路線係以電動巴士營運，
且屬第一批全電動巴士引進、程序略為複雜，以致未能
於原以一般客運所估算之籌備期程完成籌備，審諸以電
動巴士經營汽車客運，在國內確實仍未普遍之客觀事實
，被告認已該當「特殊情形」而准予展延，尚難認於法
有何違誤。至於評選會議前開決議，並未提及籌備期限
不得展延，原告以該決議有遞補機制而認籌備期限無展
延可能，乃有未洽而非可採。

- (3) 參加人嗣於103年6月26日以太魯閣營字第1030626001號
函檢附包括立案申請書、房屋租賃契約書、出租人土地
與建物所有權狀暨身分證影本與房屋稅繳款書、交通部

01 公路總局臺北區監理所花蓮監理站與被告同意參加人借
02 用東穎通運有限公司停車位、經濟部准予設立登記函文
03 、參加人營利事業登記表、財政部北區國稅局花蓮分局
04 准予辦理營業稅務登記、參加人公司章程暨發起人名冊
05 ，以及花蓮火車站至東華大學線車輛清冊、電動大型客
06 車採購案買賣合約、統一發票等相關文件（本院卷第
07 142頁至第176頁），向被告申請立案，經核已全部符合
08 被告於102年10月30日函中所提要求。原告雖又爭執參
09 加人並未完成車輛與停車場站之備置云云，查：

10 ①被告於核准參加人立案申請之103年6月27日函中，要
11 求參加人於同年7月26日前將核准設置之4輛營業用車
12 辦理登檢領照手續（其中2輛於7月26日前先行領牌，
13 另2輛於10月30日前完成領牌，該函說明三），其中7
14 月26日當係為符合公路法第40條及汽車運輸業管理規
15 則第8條所規定之一個月期限而設。另查，參加人申
16 請立案時所提出之文件中，包括有前述電動大型客車
17 採購案買賣合約、統一發票等，其中發票之備註欄有
18 手寫「6KT2CC237DX000538」、「6KT2CC231DX000535
19 」之記載（本院卷第176頁），該記載與花蓮火車站
20 至東華大學線車輛清冊（本院卷第256頁）上所載之
21 引擎（車身號碼）一致，足認參加人於該發票所載
22 103年6月24日之時，至少已採購該兩部電動巴士；再
23 審諸該兩部電動巴士之行車執照（車牌號碼分別為EA
24 A-281、EAA-282，本院卷第257頁），明白記載係於
25 103年6月27日領照，則參加人於103年7月26日前已經
26 有2輛車先行領牌；次酌以參加人所提出之牌照登記
27 書、行車執照與統一發票（本院卷第284頁至第293頁

01)，除前開EAA-281號與EAA-282號兩輛電動巴士外，
02 尚有均於103年10月29日領照之003-FV、005-FV、006
03 -FV、007-FV、008-FV等5輛，參加人亦已履行在該年
04 10月30日前完成（至少）2輛領牌之要求。

05 ②參加人上述向被告申請立案所提文件中，另有交通部
06 公路總局臺北區監理所花蓮監理站與被告函文，同意
07 參加人向訴外人東穎通運有限公司借用設在花蓮縣○
08 ○鄉○○段○○○○號停車場1格大客車停車位使用（本
09 院卷第155頁、第156頁），參加人於立案前已經取得
10 可用之大客車停車位，乃堪認定。復按依公路法第38
11 條、第40條之2授權訂定之汽車運輸業審核細則第4條
12 第1項第4款第2目2.所規定參照之汽車運輸業停車場
13 之設置規定，其第6點稱「汽車運輸業應備具之停車
14 位數，應按業者所有營業車輛數之八分之一換算，其
15 不足一個停車位部分，以一個停車位計算。」，而參
16 加人於申請立案時僅有2輛已領牌大客車，迄103年10
17 月29日被告原核准展延之籌備期間屆滿前，則有前開
18 共7輛大客車，依據上揭規定換算，參加人所取得之
19 可用停車位已經符合法令要求。

20 ③原告雖以參加人並未依系爭公告要求備置乙類大客車
21 ；也未依公路監理各項作業手冊要求於核定期限內購
22 足車輛、一次登檢領照、完成領照手續、及取得站位
23 核准公文；設置停車場且未依汽車運輸業管理規則第
24 23條第1項第8款規定報經主管機關核准；被告又未就
25 該停車場進行場勘；以及參加人以不實租賃契約書申
26 請參加評選等，爭執參加人並未完成客車與停車場之
27 設置。然：

- 01 1.原告指摘參加人於評選階段所提出之租賃契約書暨
02 該土地所有權證明文件等（參原處分卷第199頁至
03 第212頁）虛偽不實，固經提出臺灣花蓮地方檢察
04 署不起訴處分書（本院卷第70頁至第78頁）、以及
05 上述租賃契約所涉土地施工現狀之照片等（更審前
06 卷，第77頁至第79頁）為據。觀諸照片內容，顯示
07 前揭租賃契約所涉花蓮縣○○鄉○○段90、81地號
08 土地已建築房屋，客觀上不能作為停車場使用，則
09 參加人於籌設申請營運計畫書中所提關於停車場規
10 劃部分之內容（參原處分卷第159頁），確實有不
11 符事實之處。惟此部分所涉者要屬審議委員會對於
12 參加人營運系爭2路線能力評估是否錯誤，致使由
13 其獲得籌備經營權之決議有無瑕疵問題，與本件所
14 涉參加人已經獲得籌備經營權後是否依法依規定完
15 成籌備經營仍屬有間。而原告於103年間既已就102
16 年10月25日函（及該函所送達之評選結果）提起行
17 政爭訟，並經本院103年度訴字第1252號裁定、最
18 高行政法院104年度裁字第947號裁定駁回確定，則
19 以該評選結果即具構成要件效力而應為本院認定事
20 實之基礎，原告此部分爭執，乃無可採。
- 21 2.依參加人所提出之上述電動巴士行車執照影本（本
22 院卷第291頁、第292頁），參加人已經領牌之大客
23 車中車號000-00、005-FV、006-FV等3輛均為乙類
24 營業大客車，數量亦符合系爭公告肆、一、(八)第1
25 點（原處分卷第3頁）所要求之3輛，原告指稱參加
26 人始終未備乙類大客車，應有誤會。
- 27 3.至於未依公路監理各項作業手冊要求辦理部分，按

該「手冊」當係公路監理機關為使基層監理人員辦理各項監理作業有所遵循，所編印規範機關內部秩序及運作，但非直接對外發生效力之一般、抽象規定，性質上屬行政規則而非行政命令，先予敘明。而參加人所購置之營業大客車，除第一批2輛係於103年6月27日領照外，其餘5輛則係於同年10月29日完成領照，其數量、領照手續均合於被告要求，已如前述，原告指稱並未於核定期限內完成，乃係以被告不得展延籌備期限為前提，而此節既經本院認定無違誤，原告以未經展延前之期限（103年4月30日）指摘參加人未完成該手冊所要求手續，仍無足取。

4.原告另爭執參加人之停車場並未經報請核准，按「汽車運輸業有下列情事之一者應備具有關書類圖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換發者，應同時換發。…八、停車場地之設置、增減或遷移。」，汽車運輸業管理規則第23條第1項第8款定有明文，且前述參加人向被告申請立案時，確未提出報請公路主管機關核准設置停車場地之有關書類圖說。然本件參加人係向訴外人東穎通運有限公司借用其停車場之一格停車位，上揭交通部公路總局臺北區監理所花蓮監理站、被告函文（本院卷第155頁、第156頁）均記載甚明，參加人既非「設置」一新的停車場，應無前開規定之適用。基於相同理由，原告另以汽車運輸業審核細則、其附件汽車運輸業停車場設置規定、以及汽車運輸業設置停車處所申請表有「勘查事項」欄等規定，

主張被告應進行場勘後始得核准參加人設置停車位
云云，亦不採取。

(4) 原告另爭執參加人資本額、備置大客車數量均未達汽車運輸業審核細則所定「具有充分經營財力」、「具有足夠合於規定車輛」要求云云。按「市區汽車客運業最低資本額新臺幣（下同）1億元以上。但由該管公路主管機關所設審議委員會認定能維持運輸供給穩定，並兼顧經營品質及效率，經該管公路主管機關核定者，不在此限。」、「市區汽車客運業應具備全新大客車50輛以上。但由該管公路主管機關所設審議委員會認定能維持運輸供給穩定，並兼顧經營品質及效率，經該管公路主管機關核可者，不在此限。…」，該細則第4條第1項第3款第2目、第4款第1目2.分別定有明文，而查參加人登記之資本額係為5千萬元，所具備之全新大客車則為前述7輛，均未達前開要求，乃為事實。然而，被告所設審議委員會於102年10月15日評選會議，就此已有「太魯閣客運股份有限公司籌備處資本額為5000萬（小於1億元）、全新大客車未達50輛，不符『汽車運輸業審議細則』第4條第1項之規定，惟該項經本府所設審議委員會表決同意取得優先經營權，故不受此限」之決議（參見本院卷第249頁），應認已經符合前揭但書之規定。

4. 關於參加人是否如期通車營運部分：

(1) 按「汽車運輸業自領得汽車運輸業營業執照之日起，公路汽車客運業自領得營業路線許可證之日起，均應於1個月內開始營業或通車營運…」公路法第40條前段、汽車運輸業管理規則第8條前段均有明文。另審諸公路法第37條第1項第2款第2目：「經營汽車運輸業，應依下

列規定，申請核准籌備：…二、經營市區汽車客運業：
…(二)屬於縣（市）者，向縣（市○○路主管機關申請…
」，及汽車運輸業管理規則第42條第1項：「市區汽車
客運業以行駛市區內為原則，其行駛路線由核准立案之
公路主管機關核定。如需要延長路線至市區以外時，應
敘明理由，檢同營運路線圖，報請各該管主管機關核准
後方得行駛。」等規定，可見汽車客運業係特許管制，
非經主管機關核准立案發給營業執照，並許可營業路線
者，不得經營，而營業執照之取得與營業路線許可，乃
屬不同之行政程序，縱已領得汽車運輸業營業執照，若
未經申請營業路線並受核定許可，仍不得逕為通車營運
。

- (2) 查本件參加人係於103年6月27日領得汽車運輸業營業執照，並於同日向被告申請「301花蓮火車站-東華大學」市區○○路線許可，經被告於同月30日以府建土字第1030119444號函許可，嗣參加人再於103年10月20日申請「302新城火車站-天祥」市區○○路線許可，由被告於11月21日以府建土字第1030206634號函許可，此有前開函文卷內為憑（301線：本院卷第42頁、第43頁；302線：本院卷第259頁至第262頁）。參加人於6月27日領得營業執照後，即於同月30日獲被告許可營運301線即花蓮火車站至東華大學，且實際上亦於103年7月1日通車，有當日平面媒體報導在卷可考（本院卷第258頁），則參加人已於領得營業執照後1個月內開始營業，當無疑義。原告以參加人於取得營業執照後1個月內（即103年7月26日前）僅有301線通車，主張參加人並未如期開始營業云云，除與前述市區客運業須於營業路線獲許可

01 後始得通車營運之說明有違外，審諸系爭公告及102年
02 10月25日函所附評選決議，均無獲得籌備經營權者須同
03 時通車營運系爭2路線之要求，原告執此而為爭執，仍
04 非可取。

05 八、綜上所述，本件原告於被告核准參加人籌備經營系爭2路線
06 之102年10月30日函、及同意參加人立案並核發營業執照之
07 103年6月27日函之法定救濟期間均經過而具形式確定力後，
08 提起課予義務訴訟請求被告作成撤銷102年10月30日函、及
09 廢止103年6月27日函之行政處分，於訴訟種類之選擇上並無
10 錯誤；另依最高行政法院107年度裁字第1166號發回意旨，
11 復可認原告於105年9月1日向被告所為上開請求，該當於行
12 政訴訟法第5條第1項「依法申請之案件」，本院自應為實體
13 審理。訴願決定以原告之請求非屬依法申請之案件，且非適
14 格之當事人而決定不受理，尚有未洽。然原告請求撤銷或廢
15 止法定救濟期間已經過之系爭2函文，實質上係請求被告重
16 開行政程序，自應符合行政程序法第128條規定，始得准許
17 ，本院審核原告請求意旨，認為係在主張有該條第1項第2款
18 之事由，然原告所指摘參加人未如期完成籌備、未如期開始
19 營業等情，經查並非可採，難認確有重開行政程序之事由，
20 原告請求被告應作成撤銷102年10月30日函之行政處分，及
21 作成廢止103年6月27日函之行政處分，乃均無理由。又本件
22 係屬排他性競爭者訴訟，原告之聲明第4項即請求被告應作
23 成系爭2路線准許原告獲得籌備經營權之行政處分，須以上
24 揭撤銷、廢止參加人籌備經營權、營業執照有理由為前提，
25 該2項聲明既因無理由而應予駁回，聲明第4項即失所附麗，
26 應併予駁回。

27 九、兩造及參加人其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響

02 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
03 前段，判決如主文。

05 臺北高等行政法院第七庭

07 法官 楊坤樵

09 一、上為正本係照原本作成。

13 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
14 訟法第241條之1第1項前段）

15 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
16 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

01		利代理人者。
02		
03	(二)非律師具有右列情	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、
04	形之一，經最高行	二親等內之姻親具備律師資格者。
05	政法院認為適當者	2.稅務行政事件，具備會計師資格者
06	，亦得為上訴審訴	。
07	訟代理人	3.專利行政事件，具備專利師資格或
08		依法得為專利代理人者。
09		4.上訴人為公法人、中央或地方機關
10		、公法上之非法人團體時，其所屬
11		專任人員辦理法制、法務、訴願業
12		務或與訴訟事件相關業務者。
13		
14	是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴	
15	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	
16	文書影本及委任書。	
17		

18 中 華 民 國 108 年 7 月 31 日
19 書記官 林俞文