臺灣臺北地方法院民事判決

109年度國字第49號

原　　告　福和客運股份有限公司

000000000000000000

法定代理人　徐聖智

訴訟代理人　劉上銘律師

　　黃雋捷律師

　　陳靖怡律師（110年4月6日解除委任）

　　陳心慧律師（111年2月8日解除委任）

被　　告　交通部公路總局

000000000000000000

代　表　人　許鉦漳

訴訟代理人　成介之律師

　　潘建儒律師

上列當事人間國家賠償事件，本院於民國111年5月25日言詞辯論終結，判決如下：

主　文

原告之訴及假執行之聲請均駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

一、按訴訟全部或一部之裁判，以他訴訟之法律關係是否成立為據者，法院得在他訴訟終結前以裁定停止訴訟程序。前項規定，於應依行政爭訟程序確定法律關係是否成立者準用之。但法律別有規定者，依其規定，固為民事訴訟法第182條所明定。惟應否裁定停止訴訟程序，法院本有自由裁量之權，並非一經當事人聲請，即應裁定停止（最高法院28年抗字第164號裁判意旨參照）。又所謂訴訟全部或一部之裁判，以他訴訟之法律關係是否成立為據者，係指他訴訟之法律關係是否成立，為本件訴訟先決問題者而言。若他訴訟是否成立之法律關係，並非本件訴訟之先決問題，則其訴訟程序即毋

庸停止（最高法院101年度台抗字第224號裁判要旨參照）。本件原告雖具狀表示：因原告另有對被告提起行政訴訟，故請求於最高行政法院109年度上字第1104號行政訴訟終結前，裁定停止本件訴訟程序等語（見本院卷㈠第485、493頁），惟本件原告得否向被告請求國家賠償，本院可依兩造所提證據資料、本件調查證據之結果，並斟酌雙方當事人之辯論意旨等，依自由心證判斷之，上開原告與被告間另案訴訟事件之裁判結果如何，並不影響本院之判斷，是原告聲請本院裁定停止本件訴訟程序，核無必要，先予敘明。

二、次按依本法請求損害賠償時，應先以書面向賠償義務機關請求之；賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾30日不開始協議，或自開始協議之日起逾60日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴，國家賠償法第10條第1項、第11條第1項前段分別定有明文。查本件原告於民國109年3月27日具狀向被告請求國家賠償，而被告於109年4月15日以路運大字第1090037027號函文檢附拒絕賠償理由書，拒絕原告之請求，有上開函文在卷可稽（見本院卷㈠第71頁至第79頁）。是原告於經被告拒絕賠償後，提起本件國家賠償訴訟，於法相符，應予准許。

三、又訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴，但擴張或減縮應受判決事項之聲明者，不在此限，民事訴訟法第255條第1項但書第3款定有明文。本件原告起訴時係聲明請求被告應給付原告至少新臺幣(下同)165萬元，及自起訴狀繕本送達被告之翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息，嗣則變更聲明為被告給付原告至少4,000萬元，及自起訴狀繕本送達被告之翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息（見本院卷㈡第71頁），核其所為，係屬擴張應受判決事項之聲明，依上開規定，應予准許。

貳、實體方面：

一、原告起訴主張：

㈠原告經營公路汽車客運業，領有被告核發之「【1550】基隆

—臺北（單迴路線）」國道客運營運路線（下稱系爭路線）許可證，有效期間自101年10月20日起至106年10月19日止。原告於前開有效期限屆滿前之106年8月21日提出系爭路線繼續經營之申請，經被告106年10月5日公路汽車客運審議會（下稱審議會）第170次全體委員會議（下稱第170次會議）評定服務品質成績結果，分數已達60分但未達70分，決議建議陳報交通部核予4個月暫時性改善觀察期間。嗣被告於107年3月28日召開審議會第177次全體委員會議（下稱第177次會議），針對改善成效再次評定，服務品質成績平均分數為69.098（該次會議紀錄植為69.068），未達70分，因此決議「不同意該業者之經營服務品質符合大眾運輸需要，並將本路線重新公告開放」。107年5月11日被告召開審議會第178次全體委員會議（下稱第178次會議），再次確認第177次會議決議內容。被告將第177次會議決議事項報經交通部107年5月21日交路字第1070014585號函同意後，依該次會議審議結果，以107年7月4日路授北市監運字第1070099712號函（下稱系爭處分）通知原告系爭路線經認定經營服務品質未能符合大眾運輸需要，不予續營，並將該路線公告開放。原告不服，提起訴願，遭決定駁回後，遂向臺北高等行政法院提起行政訴訟，經該院於109年8月20日以107年度訴第1716號判決駁回原告之訴，經原告提起上訴後，由最高行政法院以109年度上字第1104號審理中而尚未確定。

㈡系爭處分違法不當，說明如下：1.第177次會議程序上有多項瑕疵，其會議決議顯有瑕疵，系爭處分據該次會議評分剝奪原告就系爭路線之繼續經營權利，乃違法之行政處分而應予撤銷。2.第177次會議實質上限縮前核予原告之「4個月改善觀察期」，縱依被告所主張之起算日為準，亦與第177次會議討論所立基之改善觀察期期間不符，故該次決議顯有瑕疵。3.第177次會議決議在無法規規範改善成效分數未達70分之法律效果下，逕稱依規定無改善觀察期，系爭處分援引該次會議決議，自係違法之行政處分。4.第178次會議存有

多處程序瑕疵，且審議會針對繼續經營申請之核准，並無最終決定權限，無從決議「將系爭路線公告開放」。5.審議會具有判斷餘地之前提係基於其決定之專業性、公正性及專屬性，然本件欠缺前開要件，法院應得予以審查其決議之結果。6.被告就原告續營之申請有審核之權限，惟其僅依憑前開程序上有嚴重瑕疵之會議決議即做系爭處分，並未為實質上之判斷，應有行政恣意之問題。

㈢被告所為違法之系爭處分侵害原告之財產權、營業權及商譽，依法應負損害賠償責任。被告於107年7月4日所做成禁止原告繼續營運系爭路線之系爭處分，程序及實體上均有瑕疵，係一違法之行政處分已如前述，是被告所屬之公務員作成行政處分之行為具有故意或過失。原告繼續營運系爭路線，得載運客人並以出售客運票而獲取金錢，係一有經營活動之營業，對該營業加以利用之本身，具有具體之價值，是該營業之利用可能性，因被告做成前開違法之系爭處分而被剝奪，故原告之營業權受有侵害。又原告經營系爭路線長達20年以上，經營狀況穩定，且商譽素著，此次為提升乘車品質亦投入約一億元之資金，前該改善卻被全盤否定，逕予拔除續營系爭路線之資格，致使原告受社會評價為一素行不良之客運業者，是原告之商譽亦受有重大侵害。而法人之商譽如受他人侵害，亦得依民法第195條第1項請求非財產上之損害賠償。且營業權及商譽均屬原告財產權之一部分。爰依國家賠償法第2條第2項前段、第5條、民法第184條第1項前段及第195條第1項之規定，請求被告應負損害賠償責任。爰聲明：如變更後聲明所示；願供擔保，請准宣告假執行。

二、被告則以：

㈠本件原告請求已罹於消滅時效，且本件被告就系爭處分之作成，並無任何故意、過失，亦無不法行為，原告亦無權利受到侵害，故本件並不符合國家賠償之構成要件。學者通說及判例均認為公務員如係本於職務上通常應有之法律知識而為法令之解釋或適用，或於判決學說紛紜，解釋上有疑義時，

採取其中之一說以為處理事務之準據，嗣後縱令產生違法之結果，亦不能因而即認定其有過失（臺灣高等法院92年度重上國字第14號判決參照）。且縱因處分違法而遭法院嗣後撤銷，基於此處分之執行而為其後續之行政行為非顯無法律依據，亦有其正當性，自不因上開處分被撤銷後，即可遽認為該處分之公務員有故意或過失（臺灣高等法院95年度上國易字第2號判決參照）。本件被告依據汽車運輸業審核細則第7條之1第2項規定不予原告續營系爭路線，係被告藉由審議會為事實認定及專業判斷後，認定原告於系爭路線之經營服務品質未能符合大眾運輸需要者所為之處分。關於「經營服務品質是否符合大眾運輸需要」，即係涉及「不確定法律概念」之解釋與適用，本具有行政機關依其職掌所具專門知識加以認定之判斷餘地，嗣後法院縱有不同見解，否認行政機關之意見及認定，撤銷原行政處分，然不得因此逕認定行政機關之公務員有國家賠償法第2條第2項規定之故意或過失。

㈡被告於執行職務行使公權力時，未具有不法性。依公路法第38條、汽車運輸業審核細則第7條之1第2項規定，公路主管機關審核公路汽車客運業營運路線繼續經營之申請，應以審議會行之，而核准與否，則係以經營服務品質是否符合大眾運輸需要為斷。亦即藉由業者提出載明經營能力、營運計畫、路線場站計畫及財務計畫等內容之繼續經營計畫，據以判斷是否符合公路法第38條第1項所定要件，經審議會認定其經營服務品質符合大眾運輸需要者，即可認已符合公路法第38條第1項所定要件而核准繼續經營。倘經營服務品質未能符合大眾運輸需要，即不應核准繼續經營，並應將該路線公告開放重新受理申請。被告所為系爭處分，既係依照前開相關規定辦理，且業經臺北高等行政法院107年訴字第1716號判決認定系爭處分並無違法，故本件公務員執行職務並無任何不法性。

㈢原告權利未受到侵害，國家賠償之請求人如欲主張營業利益之損害賠償，須以因公權力行為致其權利遭受侵害為要件，

如非權利遭受侵害所衍生之所失利益，即屬純粹經濟上之損失，非屬國家賠償之範圍。本件原告申請續營系爭路線，必須以經主管機關核准，始有所謂營業權可言，其未經被告核准續營系爭路線時，尚難謂其已取得營業權，而僅有營業之預期利益，縱其受有營業利益之損害，亦非權利遭受侵害所衍生之所失利益，僅屬「純粹經濟上之損失」，非屬國家賠償之範圍。是以，本件並不該當國家賠償法第2條第2項或侵權行為損害賠償請求權等要件，原告主張為無理由。爰答辯聲明：原告之訴駁回。

三、得心證理由：

㈠原告之請求權未罹於時效：

1.按賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因2年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾5年者亦同；又國家賠償法第8條第1項所稱知有損害，須知有損害事實及國家賠償責任之原因事實，國家賠償法第8條第1項及同法施行細則第3條之1分別定有明文。再按消滅時效，因請求而中斷；時效因請求而中斷者，若於請求後6個月內不起訴，視為不中斷。民法第129條第1項第1款、第130條亦分別定有明文。是時效因請求而中斷者，若於請求後6個月內起訴，其時效仍於請求時即告中斷（最高法院81年度台上字第858號判決意旨參照）。又民法第129條第1項第1款所稱之請求，並無需何種之方式，祇需債權人對債務人為請求履行債務之意思，即為已足（最高法院98年度台上字第462號判決意旨參照）。

2.本件原告主張系爭處分違法不當，致原告受有損失，且原告因不服系爭處分前已提起訴願及行政訴訟等語。經查，系爭處分係於107年7月4日作成，是本件消滅時效應自彼時起算，原告於2年時效屆滿前之109年3月27日具狀向被告請求國家賠償(見本院卷㈠第41至69頁)，堪認係屬民法第129條第1項第1款所稱之請求，且原告已於其後6個月內之109年9月25日向本院提起本件訴訟，有民事起訴狀上本院收件之章可憑（見本院卷㈠第9頁），揆諸前開條文規定，消滅時效

仍自109年3月27日原告請求後中斷，是原告提起本件訴訟並未罹於時效，被告此部分辯解尚無可採。

㈡系爭處分並無違誤，被告所屬公務員亦無故意過失不法侵害原告權利之行為：

本件原告主張被告所為之系爭處分不法侵害其財產權、營業權及商譽，致原告受有損失4,000萬元乙情，為被告所否認，並以前詞置辯。經查：

1.按公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同；國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定，國家賠償法第2條第2項、第5條分別定有明文。又因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任，民法第184條第1項前段定有明定。而當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任，民事訴訟法第277條本文亦規定甚明。再國家依國家賠償法第2條第2項前段規定所負損害賠償責任，係就公務員職務上侵權行為所負之間接責任，必先有特定之公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民之自由或權利，該特定公務員之行為已構成職務上之侵權行為時，國家始應對該受損害之人民負賠償之責任（最高法院92年度台上字第556號判決意旨參照）。準此，國家機關依上開規定，負損害賠償責任者，以其所屬公務員執行職務行使公權力，具有違法性為其前提，如其所屬公務員執行職務行使公權力之行為，並無不法，自無上開規定之適用。

2.原告前以本件起訴主張之相同事由指摘系爭處分違法，向臺灣高等行政法院請求撤銷系爭處分，經臺北高等行政法院以107年度訴字第1716號判決(下稱系爭行政法院判決)駁回，而系爭行政法院判決已明確論述系爭處分並無違法或不當之處，有系爭行政法院判決書在卷可稽(見本院卷㈡第121至139頁)。又系爭行政法院判決經原告提起上訴，現仍由最高行政法院以109上字第1104號審理中而尚未確定，然系爭處分

既未經撤銷，亦未經行政法院確認為違法，則本院即應受有效行政處分之拘束，無從為不同之認定，而原告於本件猶持相同事由主張系爭處分違法云云，尚難憑採。是以，系爭處分既無違法或不當之處，則原告主張被告所屬公務員就系爭行政處分之作成，有故意或過失不法侵害原告權利之情事，即難謂有據。

㈢至原告主張所受損害4,000萬元云云，亦屬無據：

1.按國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定，國家賠償法第5條定有明文。又民法第184條關於侵權行為所保護之法益，除有同條第1項後段及第2項之情形外，原則上限於既存法律體系所明認之權利（固有利益），而不及於權利以外之利益，特別是學說上所稱之純粹經濟上損失或純粹財產上損害，以維護民事責任體系上應有之分際，並達成立法上合理分配及限制損害賠償責任，適當填補被害人所受損害之目的（最高法院103年度台上字第178號判決意旨參照）。則國家賠償法第2條第2項前段所謂「權利」亦應與民法第184條第1項前段規定為同一解釋。是原告雖主張系爭處分，已剝奪原告對系爭路線營業權長達2年，經以過去系爭路線平均毛利率0.47為依據，計算出3,760萬元之損害額，並加計商譽損失240萬元，原告受有4,000萬元之損害云云。惟查，系爭處分並無違法或不當之處，自無侵害原告任何權利，則原告縱受有所失利益之損害亦非係權利遭受侵害所衍生之所失利益，係屬純粹經濟上之損失，況且，經營任何事業未必均會有獲利，亦有可能發生虧損，顯見營業利益並非一種對世之絕對權利，並非國家賠償法或侵權行為法則所保護之權利客體。是原告請求被告賠償不能經營系爭路線之損失3,760萬元，於法無據。

2.又原告對於其商譽究竟價值若干，及因本件被告之行為致其商譽減損若干，均未見舉證證明，僅爰用民事訴訟法第222條規定並泛稱對其商譽造成240萬元損害云云，自難謂已善盡舉證之責。蓋商譽者，係對法人之人格價值而言，此與自

然人所謂非財產上之損害相類，然因法人之商譽價值終究可透過精算方式計算而得，在會計作業上亦可作為資產項目，是原告主張其商譽受損，自應就其商譽價值若干以及受損若干之計算方式及其證據方法，非可如自然人請求非財產損害賠償一般，泛稱商譽受損，即請求彌補。況損害賠償制度設計，係在彌補因侵權行為所致之價值減損，若價值減損部份無法證明，或無任何損害、或無相當因果關係，則縱有侵權行為，亦不當然構成賠償之結果。本件原告就其商譽部分究竟受有何種損害一節既未曾舉證證明，則其商譽部分是否確有損失，即有可疑之處，其訴請被告賠償尚有可疑之「損害」，自無理由。

四、綜上所述，原告依國家賠償法第2條第2項、第5條、民法第184條第1項前段及第195條第1項等規定，請求被告給付如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。原告之訴既經駁回，其假執行之聲請即失所附麗，應併予駁回。

五、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法與舉證，經審核結果，均不能動搖該基礎，且與本件事實之認定無涉，自無庸一一贅述，附此敘明。

六、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第78條。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　10　　日

民事第二庭　　法　官　林禎瑩

以上正本係照原本作成。

如對本判決上訴，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　10　　日

書記官 葉佳昕