

臺灣高等法院民事判決

111年度重上國字第7號

上訴人 福和客運股份有限公司

法定代理人 吳東瀛

訴訟代理人 劉上銘律師

陳庭芳律師

被上訴人 交通部公路總局

法定代理人 陳文瑞

訴訟代理人 成介之律師

複代理人 王祺

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國111年6月10日臺灣臺北地方法院109年度國字第49號第一審判決提起上訴，本院於114年4月1日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

上訴駁回。

第二審訴訟費用由上訴人負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

一、被上訴人之法定代理人原為許鈺漳，於民國111年9月23日變更更為陳文瑞；上訴人之法定代理人原為徐聖智，於112年8月16日變更更為吳東瀛。嗣陳文瑞、吳東瀛分別聲明承受訴訟（分見本院卷(-)第225、299至300頁），均核無不合，應予准許。

二、又按原告於判決確定前，得撤回訴之全部或一部。但被告已為本案之言詞辯論者，應得其同意；被告於期日到場，未為同意與否之表示者，視為同意撤回。民事訴訟法第262條第1項、第4項定有明文。查上訴人於原審主張其因被上訴人所屬公務員之違法執行職務行為，致營業權及商譽受有重大損害，依國家賠償法第2條第2項前段、民法第184條第1項前

01 段、第195條第1項規定，聲明請求被上訴人應賠償新臺幣
02 (下同)4,000萬元本息，嗣於本院審理中陳明本件被上訴
03 人之行為應不負民法侵權行為損害賠償責任，故更正請求權
04 基礎為國家賠償法第2條第2項規定等語，亦即撤回依民法第
05 184條第1項、第195條第1項規定請求部分(見本院卷(一)第35
06 8頁、卷(二)第492頁)，未據被上訴人異議，依上說明，自己
07 生撤回效力。

08 貳、實體方面：

09 一、上訴人主張：伊經營公路汽車客運業，領有被上訴人核發之
10 「【1550】基隆—臺北(單迴路線)」國道客運營運路線
11 (下稱系爭路線)許可證，有效期間自101年10月20日起至1
12 06年10月19日止，伊於屆期前提出系爭路線繼續經營之申
13 請，經被上訴人所屬公路汽車客運審議會(下稱審議會)於
14 106年10月5日召開第170次全體委員會議(下稱第170次會
15 議)評定服務品質成績為66.44分，並決議給予伊4個月改善
16 觀察期間，伊知悉後雖僅剩1個月改善期間，伊仍即針對缺
17 失項目積極改善，然審議會於107年3月28日召開第177次全
18 體委員會議(下稱第177次會議)恣意裁量，評定伊改善後
19 之服務品質成績為69.098分(該次會議紀錄植為69.068
20 分)，並逾越法律授權，逕行決議不予改善觀察並將系爭路
21 線重新公告開放；107年5月11日審議會第178次全體委員會
22 議(下稱第178次會議)，再次確認第177次會議決議內容，
23 嗣被上訴人將第177次會議決議事項報經交通部同意後，即
24 逕以該次會議審議結果，以107年7月4日路授北市監運第000
25 000000號函(下稱系爭處分)通知伊系爭路線經認定經營
26 服務品質未能符合大眾運輸需要，不予續營，並將該路線公
27 告開放。第177次、第178次會議程序及系爭處分，既分別有
28 如附表所示之違法情事，且被上訴人所屬公務員就此顯有故
29 意或過失，因而終局剝奪伊經營系爭路線之權利，不法侵害
30 伊之營業權、財產權及商譽，至少造成營業損失1億2,912萬
31 1,962元、為改善缺失及訴訟共支出1億92萬6,000元及商譽

01 損害240萬元，伊自得依國家賠償法第2條第2項規定，一部
02 請求被上訴人應賠償4,000萬元本息等語。

03 二、被上訴人則以：第177次、第178次會議決議及系爭處分之作
04 成，均無違反正當法律程序情事，各該公務員主觀上亦無違
05 反法律之故意或過失，且上訴人就其所主張之損害均未能舉
06 證以實其說，伊自不負國家賠償責任等語，以資抗辯。

07 三、原審為上訴人敗訴判決，上訴人全部聲明不服，提起上訴，
08 於本院上訴聲明：(一)原判決廢棄。(二)被上訴人應給付上訴人
09 4,000萬元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按週
10 年利率5%計算之利息。(三)願供擔保，請准宣告假執行。被上
11 訴人則答辯聲明：(一)上訴駁回。(二)如受不利判決，願預供擔
12 保請准宣告免為假執行。

13 四、兩造不爭執事項（見本院卷(二)第492至493頁）：

14 (一)上訴人經營公路汽車客運業，領有被上訴人核發之系爭路線
15 許可證，有效期間自101年10月20日起至106年10月19日止。

16 (二)上訴人於前開有效期限屆滿前之106年8月21日提出系爭路線
17 繼續經營之申請，經被上訴人所屬審議會於106年10月5日召
18 開第170次會議評定服務品質成績為66.44分，並決議建議陳
19 報交通部核予4個月暫時性改善觀察期間。

20 (三)被上訴人所屬臺北區監理所（下稱臺北區監理所）以106年1
21 1月6日北監運字第106035981A號電子公文（下稱臺北區監理
22 所106年11月6日電子公文）通知上訴人第170次會議決議內
23 容，上訴人於同日收受；臺北區監理所基隆監理站（下稱基
24 隆監理站）另以106年11月28日北監基站字第1060380066號
25 函（下稱基隆監理站106年11月28日函）通知上訴人如原審
26 卷(一)第129頁之內容。

27 (四)被上訴人於107年3月28日召開審議會第177次會議，針對改
28 善成效再次評定，評定服務品質成績平均分數為69.098（該
29 次會議紀錄植為69.068），未達70分，因此決議「不同意該
30 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
31 告開放」。

01 (五)被上訴人於107年5月11日召開審議會第178次會議，再次確
02 認第177次會議決議內容。

03 (六)第177次會議係由黃運貴委員代理陳彥伯局長出席並參與評
04 分。

05 (七)第178次會議未採記名投票。

06 (八)第178次會議中未給予上訴人陳述意見之機會。

07 (九)被上訴人將第177次會議決議事項報經交通部107年5月21日
08 交路字第1070014585號函同意後，依該次會議審議結果，以
09 107年7月4日路授北市監運第0000000000號函（即系爭處
10 分）通知上訴人系爭路線經認定經營服務品質未能符合大眾
11 運輸需要，不予續營，並將該路線公告開放，上訴人不服，
12 提起行政訴訟，先位聲明請求撤銷系爭處分，並作成准予上
13 訴人繼續經營系爭路線之許可處分，備位聲明請求確認系爭
14 處分違法，經臺北高等行政法院高等庭（下稱高等行政法
15 院）以113年度訴更一字第1號（下稱另案）判決駁回上訴人
16 之訴，上訴人上訴最高行政法院中。

17 五、上訴人主張被上訴人所屬公務員作成第177次、第178次會議
18 決議及系爭處分有如附表所示之違法情事，乃故意或過失不
19 法侵害其營業權、財產權及商譽，應依國家賠償法第2條第2
20 項規定賠償上訴人4,000萬元本息等語，為被上訴人所否
21 認，並以前揭情詞置辯。經查：

22 (一)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
23 人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。國家賠償法第
24 2條第2項前段定有明文。是公務員職務上之行為須符合行使
25 公權力、有故意或過失、行為違法、特定人自由或權利所受
26 損害與違法行為間具相當因果關係之要件，國家始負賠償責
27 任（最高法院111年度台上字第1409號判決參照）。

28 (二)上訴人主張被上訴人所屬公務員作成系爭處分時，有如附表
29 所示之違法行為云云，為被上訴人所否認。茲分述如下：

30 1. 附表編號1部分：

31 ①上訴人主張第177次會議係由黃運貴委員未經合法授權而代

01 理陳彥伯局長出席並參與評分，違反公路汽車客運審議會設
02 置要點（下稱設置要點）第4點規定。被上訴人則以：陳彥
03 伯當日因事不克出席，故指派副局長黃運貴代理出席，並無
04 違反設置要點第6點等語置辯。

05 ②依本件行為時有效即107年3月23日修正生效之設置要點第3
06 點、第4點分別規定：「審議會置委員17至23人，委員組成
07 如下：(一)當然委員：交通部路政司副司長、運輸研究所副所
08 長、高速公路局副局長、公路總局局長及副局
09 長。……」、「審議會置召集委員2人，綜理會務，共同
10 主持會議。其中1人由公路總局局長兼任；另1人由學者專家
11 委員互選之。」，則時任被上訴人局長之陳彥伯應為審議會
12 之當然委員及召集委員。惟依同要點第6點規定：「審議會
13 召開會議時，由2位召集委員共同主持；召集委員一人因事
14 不能出席時，由另一召集委員為主席單獨主持；除第3點第1
15 項第3款所定委員，應親自出席外，其餘委員得指派相關業
16 務主管代表出席。」，可知審議會之當然委員（屬第3點第1
17 項第1款所定委員），因事不能出席時，非不得指派相關業
18 務主管代表出席；召集委員亦不以本人親自到場為必要。本
19 件陳彥伯因事未能親自出席第177次會議，而指派時任副局
20 長即審議會當然委員之一之黃運貴代理其出席，並代理其擔
21 任主席，主持該次會議，先進行出席之學者專家互選出新任
22 召集委員即訴外人蘇昭銘後，接替黃運貴擔任該次會議主席
23 等情，有第177次會議紀錄暨錄音譯文、簽到表可稽（見本
24 院卷(二)第77頁、原審卷(一)第247至248、283至285頁），再佐
25 以陳彥伯於另案中業以被上訴人法定代理人身分，陳明其當
26 天確有委託黃運貴代理出席之意旨明確（見高等行政法院10
27 7年度訴字第1716號卷(二)第79頁），堪認黃運貴係經陳彥伯
28 指派代理其出席第177次會議，並以代理召集委員之身分主
29 持該次會議無誤，核與前揭要點第4點、第6點之規定無違。
30 故被上訴人辯稱黃運貴係有權代理陳彥伯出席第177次會議
31 並參與評分等語，要非無據。

01 ③上訴人雖主張被上訴人應提出陳彥伯指派黃運貴出席之證明
02 文件，如委託書、公文或簽呈等，並載明授權範圍及授權內
03 容，其法律行為及效果方能明確云云，惟揆諸前揭要點，並
04 無明文要求指派須以書面為之，且依通常情形，若未予特別
05 限制，授權範圍即為審議會召集委員及當然委員之法定權
06 限，自無僅因陳彥伯未以書面指派黃運貴一事，即認其指派
07 為不具效力。至上訴人又以第177次會議紀錄簽到表之主席
08 欄內，係以電腦繕打為「陳召集委員彥伯」（見原審卷(一)第
09 283頁），指摘第177次會議之主席不明云云，刻意忽略黃運
10 貴於後方簽署「黃運貴 代」之筆跡而不論，主張顯無可
11 採。是以，上訴人主張被上訴人所屬公務員黃運貴代理陳彥
12 伯出席並參與第177次會議之行為，違反設置要點第4點規定
13 云云，即無理由。

14 2. 附表編號2.(1)部分：

15 ①上訴人主張被上訴人以第170次會議決議核予上訴人4個月改
16 善觀察期間，惟未依法自行通知上訴人前揭決議結果，並敘
17 明改善觀察期間起訖日及應改善缺失等重要事項，致上訴人
18 無從知悉改善觀察期間確切之起算及應行改善之項目，且因
19 地方監理機關擅自越權限縮，致實際上僅有1個月可得進行
20 改善，審議會即率爾作成第177次會議決議，故認被上訴人
21 上開行為違反公路法第38條等規定(詳如附表「違反之規
22 定」欄所載)等語。被上訴人則以：其有以臺北區監理所106
23 年11月6日電子公文通知上訴人核予4個月改善觀察期間，故
24 上訴人至少於斯時即知悉進入觀察期；而基隆監理站106年1
25 1月28日函僅係善意提醒性質，希望業者盡早提出改善報
26 告，並非限縮上訴人之改善觀察期；上訴人當時之董事長有
27 出席第177次會議並親自簡報及接受委員詢答，故其可提出
28 之改善情形，係至第177次會議前均可等詞置辯。經查：

29 (1)按公路汽車客運業應於營運路線許可證所載有效期限屆滿之
30 前1年，備具繼續經營計畫書向公路主管機關提出繼續經營
31 申請，逾期由公路主管機關通知限期提出申請。繼續經營計

01 畫書應載明經營能力、營運計畫、路線場站計畫、及財務計
02 畫等內容；前項公路汽車客運業提出繼續經營申請，經認定
03 經營服務品質符合大眾運輸需要者，公路主管機關得核准繼
04 續經營。逾期未提出且經通知後仍不為申請者，或經認定經
05 營服務品質未能符合大眾運輸需要者，公路主管機關得公告
06 重新受理申請。交通部依公路法第38條第2項授權制訂之汽
07 車運輸業審核細則第7條之1第1、2項定有明文。次按國道客
08 運路線申請繼續經營時，其經營服務品質是否符合大眾運輸
09 需要，審議會依該業者經營路線之「過去經營實績」、「繼
10 續經營計畫」與「過去評鑑缺失改善及承諾事項達成情形」
11 成績合計後，所得之「服務品質成績」認定之：……(4)合
12 計前3項成績合計後，為該業者經營路線之「服務品質成
13 績」：1. 「服務品質成績」總分達70分以上者，審議會得同
14 意經營服務品質符合大眾運輸需要。2. 「服務品質成績」總
15 分未達70分者，審議會得不同意該業者之經營服務品質符合
16 大眾運輸需要；但已達60分以上者，審議會得建議就國道客
17 運路線陳報交通部核予暫時性改善觀察期間（最長6個
18 月）。3. 經交通部或公路主管機關同意列為改善觀察之業
19 者，應針對營運缺失檢討改善服務品質，於改善觀察期間屆
20 滿前提出具體改善成效，並由審議會針對改善成效，按評鑑
21 項目再次評定分數。改善成效分數達70分以上者，審議會同
22 意該業者改善後之經營服務品質符合大眾運輸需要。本件行
23 為時有效即104年12月23日修正生效之「國道客運路線繼續
24 經營申請審議處理原則」（下稱審議處理原則）第5點第4款亦
25 有明定。

26 (2)本件上訴人提出系爭路線繼續經營之申請後，有權准駁公路
27 汽車客運業繼續營運申請之主管機關即被上訴人，依法組成
28 審議會於106年10月5日召開第170次會議評定服務品質成績
29 為66.44分之事實，為兩造所不爭執（見不爭執事項(二)）。
30 是審議會第170次會議決議建議陳報交通部核予上訴人4個月
31 暫時性改善觀察期間，核與上開審議處理原則第5點第4款第

01 2目規定相符，堪予認定。

02 (3)上訴人雖主張被上訴人未自行將第170次會議決議內容通知
03 上訴人，致其無從知悉改善觀察期間確切之起算日期云云，
04 惟查，被上訴人將第170次會議決議報奉交通部核復原則同
05 意後，即以106年11月2日陸運綜字第1060136197號函指示其
06 所轄臺北區監理所(即本件之管轄機關，原審卷(一)第289頁說
07 明二參照)將第170次會議決議事項轉知上訴人，臺北區監理
08 所遂以106年11月6日北監運字第106035981A號電子公文通知
09 上訴人，經上訴人於同日收受等情，有上列函文附卷可稽
10 (見本院卷(二)第501至503、505頁)，且為上訴人所自認
11 (見不爭執事項(三))，觀諸臺北區監理所106年11月6日電子
12 公文記載：「.....二、經審議會評定分數結果...核予4個
13 月暫時性改善觀察期間。...請貴公司提升服務品質並加強
14 行車安全，以維乘客搭乘權益。」等語，堪信被上訴人抗辯
15 上訴人至遲於106年11月6日即知悉被上訴人核予改善觀察期
16 間4個月乙事，則於107年3月28日召開第177次會議時，改善
17 觀察期間業已屆至等情為真，上訴人徒憑被上訴人未自行通
18 知，致其不知改善觀察期間云云，要屬無據。

19 (4)上訴人又主張臺北區監理所106年11月6日電子公文未敘明應
20 改善缺失，其無從得知應行改善之事項云云，然查針對第17
21 0次會議所指具體缺失，包括上訴人財務狀況不佳、車輛老
22 舊、未依核定班次發車，且未配置無障礙車輛、對過去評鑑
23 缺失未積極改善與加強提升服務水準等(第177次會議紀錄
24 提案三、(二)審查處理建議意見、1.參照，見本院卷(二)第80
25 頁)，基隆監理站業於106年11月28日以北監基站字第10603
26 80066號函通知上訴人應於107年1月1日前完成「財務計
27 畫」、「無障礙車輛配置」、「104年度評鑑缺失項目」等
28 三大類缺失加強改善作業等情，有該函在卷可憑(見原審卷
29 (一)第129頁)，且為上訴人所不否認，足見上訴人對於加強
30 改善項目為何乃知之甚詳。且臺北區監理所及基隆監理站人
31 員於第170次會議後，亦有針對行車班次之合格率、駕駛工

01 時排班調度、民眾陳情設備老舊、駕駛態度不佳、網路申訴
02 無人回應與客服態度不佳等、車上DVR設備有無定期更換等
03 事項進行實地查核或要求上訴人提供相關資料，並督導改善
04 等情，業據臺北區監理所及基隆監理站代表於第177次會議
05 中報告綦詳，並經上訴人製成錄音譯文可憑（見原審卷(一)第
06 251至254頁），可知被上訴人不僅曾於106年11月28日發函
07 通知上訴人前揭3大加強改善事項，於第170次會議後，亦多
08 次針對其他具體缺失進行查核，並命上訴人進行改善，故上
09 訴人僅以上開臺北區監理所106年11月6日函未予載明，即謂
10 其無從知悉應行改善之項目為何云云，顯不足採。

11 (5)至上訴人指摘基隆監理站106年11月28日函記載上訴人應於
12 「107年1月1日」前完成改善作業，並提出改善完成報告，
13 不當限縮實際改善期間為1個月乙節，經查被上訴人前已先
14 指示臺北區監理所以106年11月6日電子公文通知上訴人第17
15 0次會議決議，並載明改善觀察期間為4個月，業如前述，可
16 知上訴人並非自106年11月28日起始知應予改善；且參以第1
17 77次會議程序，係由被上訴人所屬臺北市區監理所、基隆監
18 理站等單位分別提出系爭路線續營案報告、福和客運評鑑缺
19 失改善情形簡報（分見本院卷(二)第29至37、39至48頁），向
20 審議會全體委員報告上訴人於4個月改善觀察期間之改善狀
21 況，再由上訴人當時之法定代理人徐聖智依據上訴人自行製
22 作之簡報內容（見原審卷(一)第183至199頁），親自說明改善
23 成效，末由審議會委員對上訴人進行詢答後始進行評分，此
24 有第177次會議錄音譯文為證（見原審卷(一)第247至281
25 頁）；再參以徐聖智於報告時亦自述在106年10月經審議給
26 予4個月的觀察改善期、在這4個月內我們也都達到了一個改
27 善等語（見原審卷(一)第262、267頁）。足認基隆監理站前揭
28 函文雖令上訴人應由107年1月1日前提出改善完成報告，惟
29 第177次會議之審議會委員實際參考之資料並非上開改善完
30 成報告，且上訴人有充分機會說明其至107年3月28日前已改
31 善之實績，故上訴人執前詞主張其實際改善期間僅為1個

01 月，與第170次會議決議核予4個月期間不符云云，亦無可
02 取。

03 (6) 基上，上訴人主張被上訴人未依法通知第170次會議決議核
04 予4個月改善觀察期間之明確起迄日期及應改善事項，致其
05 無從充分改善缺失，審議會即率爾作成第177次會議決議云
06 云，為無理由。

07 ② 上訴人又主張審議會未審酌地方監理機關就上訴人改善成效
08 之監督查核結果，遽以過去評鑑成績，及其他與系爭路線經
09 營或缺失改善無涉之事項，乃至部分委員及基隆市政府代表
10 所述片面偏頗資訊作為審議之參考依據，顯有裁量恣意之違
11 法云云。經查：

12 (1) 按公路汽車客運業有無能力繼續營運相同路線之決定，具有
13 高度專業性，依設置要點第3條規定，除具有交通運輸專門
14 知識之內部人員外，另須外聘專家、學者組成審議會以合議
15 制方式為審議，基於尊重審議委員之專業性及法律授權之專
16 屬性，應承認就審議事項之決定，具有判斷餘地。對審議會
17 之判斷應採取較低之審查密度，倘無恣意濫用及違法判斷情
18 事，司法審查應原則上予以尊重。

19 (2) 上訴人主張依臺北區監理所代表於第177次會議中報告內
20 容，指出上訴人針對19項過去評鑑缺失，已改善其中16項，
21 建議再核予上訴人2年續營期間等情，固有第177次會議錄音
22 譯文、臺北區監理所製作之國道客運路線申請繼續經營過去
23 評鑑缺失項目改善及承諾事項達成情形檢核表、系爭路線續
24 營案報告可稽（見原審卷(一)第254頁、本院卷(二)第25至27、2
25 9至37頁），堪信非虛。惟依前揭審議處理原則第5點第4款
26 第3目規定，經列為改善觀察之業者，應針對營運缺失檢討
27 改善服務品質，於改善觀察期間屆滿前提出具體改善成效，
28 並由審議會針對改善成效，按評鑑項目再次評定分數。改善
29 成效分數達70分以上者，審議會同意該業者改善後之經營服
30 務品質符合大眾運輸需要可知，上開臺北區監理所代表報告
31 內容，性質上僅屬地方監理機關就業者改善成效所提出之意

01 見，雖可供作審議會委員判斷之參考，惟對其等應不具拘束
02 力，審議會委員另依其聽取上訴人法定代理人之簡報，並對
03 其進行詢答，及綜合討論結果，而本於個人專業判斷，各自
04 按評鑑項目再次評定分數，自無上訴人所指未審酌地方監理
05 機關就上訴人改善成效之監督查核結果之瑕疵可言。

06 (3)又依前述，續營之評鑑項目包括過去經營實績、繼續經營計
07 畫、過去評鑑缺失改善承諾事項達成情形，故上訴人以部分
08 委員聚焦於已無從變更之過去評鑑成績，指摘其裁量為恣
09 意，或認上訴人所營其他路線之經營情形及上訴人往昔財務
10 狀況等與上訴人公司經營能力相關之重要因素，均認與本件
11 續營之評鑑無涉云云，亦難謂可採。

12 (4)再按審議會對於營運路線、補貼、費率、評鑑之審議，必要
13 時得由委員3至7人組成專案小組進行初審，邀請相關公路主
14 管機關出席並視業務需要邀請公路汽車客運業者、申請者、
15 消費者團體代表或有關單位人員等列席說明。設置要點第7
16 條定有明文。查，第177次會議係為針對上訴人續營系爭路
17 線事宜進行評分，性質與評鑑相似，是依上說明，審議會為
18 此目的，邀請訴外人即時任基隆市政府交通處處長李綱列席
19 說明，於法並無不合；且李綱當日雖明確就上訴人經營情形
20 給予負面評價，惟綜觀其發言內容，係以上訴人過去評鑑資
21 料、勞動檢查結果、職業安全衛生檢查結果及財務狀況等客
22 觀事實為其評論之根據（見原審卷(一)第260至261頁），並非
23 空泛指摘，主席蘇昭銘於其發言結束後，亦即向在場委員提
24 醒可就李綱所述內容，向上訴人代表即當時之董事長徐維智
25 及執行長提出詢問（見原審卷(一)第261至262頁），而隨後由
26 上訴人簡報完畢後，多名委員即針對勞動檢查、過去評鑑為
27 丙等、財務狀況、人車配比等問題向上訴人進行提問（見原
28 審卷(一)第265、268、269頁），均經上訴人詳為回覆，上訴
29 人甚且自陳該公司原先違反勞動法令情節嚴重等語不諱（見
30 原審卷(一)第267頁），可知審議會針對基隆市政府代表所為
31 上開意見陳述，已賦予上訴人陳述意見之機會，堪認審議會

01 委員係綜參監理機關、地方政府代表及業者本身之多方意見
02 後，依其自身專業獨立判斷，並非逕依基隆市政府代表或部分
03 委員之說詞為據，上訴人主張審議會委員遽以基隆市政府
04 代表及部分委員所述片面偏頗資訊作為審議之參考依據云
05 云，尚與事實有間。此外，上訴人又舉有部分委員之評分低
06 於第170次會議，與臺北區監理所及基隆監理站均認定上訴
07 人已有改善並建議續營2年明顯不符，主張審議會有惡意評
08 分、裁量恣意之違法云云，惟查地方監理機關出具之意見僅
09 供參考性質，無拘束審議會委員本於各自專業判斷之餘地，
10 業如前述，故縱使第177次會議中，部分委員之評分低於第1
11 70次會議者，亦難謂顯不合理，而必係出於惡意評分，上訴
12 人此一主張，顯屬無據。準此，上訴人聲請被上訴人應提出
13 第170次、第177次會議之未彌封評分單，以確認各委員之實
14 際評分（見本院卷(二)第115頁），即核無必要，附此敘明。

15 (5)基上，第177次會議既無組織不合法情事，復無上訴人所指
16 上列違反法定正當程序或恣意濫用裁量權之情事，依上說
17 明，即應尊重審議會之判斷餘地，難認第177次會議程序及
18 決議結果有何違法情事。

19 3. 附表編號2.(2)部分：

20 ①上訴人主張第177次會議在法無明文之情況下，逕行決議上
21 訴人改善後分數未達70分之法律效果為「無改善觀察期並重
22 新公告開放系爭路線」，違反正當法律程序及法律授權原
23 則，自屬違法決議等語；被上訴人則以：法無明文規定應再
24 給予改善觀察期間，且亦無必要，否則無異變相延長營業許
25 可有限期間，影響民眾權益等語置辯。

26 ②查，審議處理原則第5點第4款第3目規定雖僅規定「……
27 改善成效分數達70分以上者，審議會同意該業者改善後之經
28 營服務品質符合大眾運輸需要。」，而未就分數未達70分
29 者，明示其法律效果，然參照同款第2目關於業者申請繼續
30 經營時，其服務品質成績經評定總分未達70分者，除規定審
31 議會得不同意該業者之經營服務品質符合大眾運輸需要外，

01 並於但書明定「已達60分以上者，審議會得建議就國道客運
02 路線陳報交通部核予暫時性改善觀察期間（最長6個
03 月）。」，第3目則無類此規定以觀，足認法律體系上，係
04 刻意未就已列為改善觀察之業者，給予再次改善觀察期間之
05 機會；並佐以國道客運業者之經營服務品質，攸關民眾行的
06 安全，故法律設有續營審查之規範，依上所述，服務品質成
07 績需達70分以上，始符大眾運輸需要之標準，至60分以上未
08 達70分者，前揭第2目但書規定例外賦予業者改善之機會，
09 目的係為期改善後之成效能符合得繼續營運之法定標準，故
10 倘改善期滿後，其服務品質成績經評定仍未達70分者，自應
11 認屬不符大眾運輸需要，而無再次給予改善期間之必要，反
12 之，倘認對於改善無果者，仍應無限次給予改善機會，豈非
13 永無汰除不合格業者之可能，而使上開審查制度失其實益。
14 是上訴人僅以審議處理原則第5點第4款第3目未明定改善後
15 分數未達70分者之法律效果，及為避免其先前投注之心血化
16 成泡影、或更迭路線對社會造成不必要之浪費等詞，主張第
17 177次會議決議無改善觀察期為違法云云，殊無可採。

18 ③又按經審議會認定經營服務品質未符合大眾運輸需要之路
19 線，應再檢討路線供需決定是否重新公告開放路線，審議處
20 理原則第9點亦有明定。準此可知，第177次會議據此決議將
21 系爭路線重新公告開放，於法並無不合。上訴人主張審議會
22 可得評議之事項，僅限於服務品質成績，不包含路線開放與
23 否云云，顯與上開規定不符，要屬無據。況系爭路線是否重
24 新公告開放，與上訴人能否續營，本屬二事，上開決定對於
25 上訴人亦無造成損害可言。

26 ④從而，上訴人主張第177次會議決議無改善觀察期並重新公
27 告開放系爭路線，乃逾越法律授權而屬裁量濫用云云，為無
28 理由。

29 4. 附表編號2. (3)部分：

30 ①上訴人主張第177次會議應針對改善成效進行評議，故評定
31 考量因素，不應包含已無法改變之過去經營實績，且被上訴

01 人尚於第177次會議中，逕將過去經營實績分數76.88分，改
02 為僅以104年之評鑑分數71.03分計算，致其服務品質成績減
03 少近3分，違反審議處理原則第5點第1款所定計算方式等
04 語。被上訴人則辯稱：第177次會議召開日期為107年3月28
05 日，則按其最近5年內之評鑑成績即僅有104年之71.03分，
06 其計算並無違反上開規定等情。

07 ②按過去經營實績，係按「最近5年內」交通部辦理（含委
08 辦）之「公路汽車客運業營運與服務評鑑」該路線所獲成績
09 之平均值計算。審議處理原則第5點第1款定有明文。本件上
10 訴人經營系爭路線，曾於101、104年分別經交通部評鑑其服
11 務分數為82.73分及71.03分等情，為兩造所不爭執，可見第
12 177次會議評分時，審議會就「過去經營實績」部分，以第1
13 77次會議開會日期即107年3月28日起回溯5年（期間為102年
14 3月29日至107年3月28日），而僅採列104年評鑑分數，未採
15 列101年評鑑分數，據此計算過去經營實績為71.03分，核無
16 不合；且與第170次會議係以106年10月5日開會時回溯5年
17 （期間為101年10月4日至106年10月5日），因而採認101、1
18 04年評鑑結果，計算其平均分數為76.88分【 $(82.73+71.03)\div 2=76.88$ 】，兩者並無扞格。

20 ③上訴人雖主張第177次會議係針對上訴人改善觀察期間之具
21 體改善成效進行審議，不應考量已無法透過努力而變更之過
22 去經營實績，甚至變更過去經營實績之分數，導致上訴人投
23 入心力改善後，卻反而立於更劣勢之地位，而與給予改善觀
24 察期間之立法目的相悖等語，惟依本件行為時之審議處理原
25 則第5點第4款第3目，就改善成效之評定，係規定為「按評
26 鑑項目再次評定分數」，所稱評鑑項目，依同點第1至3款即
27 為「過去經營實績」、「繼續經營實績」及「過去評鑑缺失
28 改善承諾事項達成情形」，佔比各為50%、30%、20%；其中
29 關於「過去經營實績」部分，第5點第1款尚明定係「按最近
30 5年內」交通部辦理之評鑑分數平均值計算，均已如前述，
31 足認審議會上開評分方式，乃於法有據；另案行政法院判決

01 亦同此認定，可資參酌。是縱上訴人對於前揭規定之解釋與
02 適用，認知與被上訴人有所不同，亦難認承辦之公務員主觀
03 上有違反法令之故意或過失，自無構成職務上侵權行為之餘
04 地。上訴人據此指摘被上訴人前揭計算方式違反審議處理原
05 則第5點第1款，而應賠償其因無法續營系爭路線所受損害云
06 云，尚無可採。

07 5. 附表編號3.(1)、(2)部分：

08 ①上訴人主張第178次會議係第177次會議之延伸，而應與第17
09 7次會議踐行相同之程序，惟被上訴人未提供與第177次會議
10 相同之參考資料，即逕由與第177次會議組成不同之委員以
11 匿名投票方式表決，復未通知上訴人到場陳述意見，核其程
12 序，有違審議處理原則第10點規定及正當法律程序，決議自
13 屬違法云云。被上訴人則以：第178次會議僅為確認審議處
14 理原則第5點第4款第3目之法律效果問題，不影響第177次會
15 議已作成之決議等語為辯。

16 ②按審議會進行「繼續經營計畫」、「過去評鑑缺失改善承諾
17 事項達成情形」或「改善成效」成績評定分數時，應以記名
18 方式為之。審議處理原則第10點固定有明文。惟查，第178
19 次會議報告事項第一案部分，係因有委員就第177次會議決
20 議，所依據之審議處理原則第5點第4款第3目規定，針對業
21 者改善成效成績未達70分時之法律效果未為具體規範，故認
22 有確認必要，經討論後，決議建議就「同意核予觀察期，並
23 開放第二家業者」及「不同意核予觀察期」兩方案進行不記
24 名投票，投票結果「不同意核予觀察期」較高票，爰確認第
25 177次會議決議等情，有第178次會議紀錄可考（見原審卷(-)
26 第201至210頁）。由此可知，第178次會議結論僅係確認第1
27 77次會議決議之適法性，結論與第177次會議決議並無不
28 同，且被上訴人事後向交通部報奉核復原則同意者，亦為第
29 177次會議決議（見原審卷(-)第211頁），足認第178次會議
30 決議與系爭處分之作成並無直接影響。況第177次會議決議
31 認依審議處理原則第5點第4款第3目認定無須再次給予上訴

01 人改善觀察期間，適用法律本無違誤，業如前述，則無論第
02 178次會議結論如何，均無礙於第177次會議決議業已合法成
03 立之效力，故本件第178次會議程序有無上訴人所指瑕疵存
04 在，對於上訴人之權益並無影響，上訴人據以請求被上訴人
05 應賠償其未能繼續經營系爭路線所受損害云云，為無理由。
06 至上訴人聲請被上訴人應提出第178次會議錄影部分以確認
07 該次會議中有無委員提議應予上訴人陳述意見之機會（見本
08 院卷(二)第241頁），亦核無必要，併此敘明。

09 6. 附表編號4部分：

10 ①上訴人又主張未依法自主自行調查認定上訴人之改善實績，復未
11 審酌地方監理機關對於上訴人改善成效之建議，逕以違法之
12 第177次會議決議，作為准駁上訴人申請續營系爭路線之唯
13 一依據，系爭處分洵屬違法云云。

14 ②惟依汽車運輸業審核細則第7條之1第2項規定：「前項公路
15 汽車客運業提出繼續經營申請，經認定經營服務品質符合大
16 眾運輸需要者，公路主管機關得核准繼續經營。逾期未提出
17 且經通知後仍不為申請者，或經認定經營服務品質未能符合
18 大眾運輸需要者，公路主管機關得公告重新受理申請。」；
19 第7條第2項規定：「公路主管機關為審核公路汽車客運業營
20 運路線、市區汽車客運業之設立申請及遊覽車客運業之設立
21 申請、營運管理與增車申請之程序，以審議會行之。」可
22 知，有權准駁公路汽車客運業繼續營運申請之主管機關固為
23 中央公路主管機關即被上訴人，惟其審核方式，係由被上訴
24 人組成審議會先行審議程序，核其目的在藉由相關機關人
25 員、學者專家及社會公正人士共同組成之審議會，經各委員
26 將各評鑑項目量化為具體分數評分之結果，就「經營服務品
27 質符合大眾運輸需要」而為認定，以求審核之周全嚴謹並公
28 平客觀。是以，被上訴人依據第177次會議所作成上訴人經
29 營系爭路線不符合大眾運輸需要之結論，依前揭審核細則第
30 7條之1第2項規定，作成系爭處分，駁回上訴人繼續經營之
31 申請，並重新公告開放系爭路線，於法自無不合，上訴人主

01 張被上訴人應自行調查認定上訴人之改善實績、決定應否核
02 予改善觀察期間云云，顯與上開規定意旨不符，殊屬無據。

03 (三)是綜上各節，被上訴人及所屬審議會所作成之第177次、第1
04 78次會議決議與系爭處分，經核並無上訴人所指違法情事，
05 堪予認定，上訴人依國家賠償法第2條第2項規定，請求被上
06 訴人應賠償其因不得繼續經營系爭路線，營業權、財產權及
07 商譽因此所受之損害，自屬無據。又被上訴人所屬公務員既
08 無違背職務義務之行為，則其等主觀上有無違背職務之可歸
09 責事由、上訴人是否因系爭處分而受有損害、數額若干等
10 節，本院自毋庸論究，併予敘明。

11 六、綜上所述，上訴人依國家賠償法第2條第2項規定，請求被上
12 訴人應給付上訴人4,000萬元，及自起訴狀繕本送達翌日起
13 至清償日止，按週年利率5%計算之利息，為無理由，應予駁
14 回。原審判決上訴人敗訴，於法並無不合。上訴意旨指摘原
15 判決不當，求予廢棄改判，為無理由，應駁回其上訴。

16 七、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊或防禦方法及所用之證
17 據，經本院斟酌後，認為均不足以影響本判決之結果，爰不
18 逐一論列，附此敘明。

19 八、據上論結，本件上訴為無理由，判決如主文。

20 中 華 民 國 114 年 4 月 29 日

21 民事第十五庭

22 審判長法 官 陳慧萍

23 法 官 陳杰正

24 法 官 吳若萍

25 正本係照原本作成。

26 如不服本判決，應於收受送達後20日內向本院提出上訴書狀，其
27 未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書狀
28 (均須按他造當事人之人數附繕本)，上訴時應提出委任律師或
29 具有律師資格之人之委任狀；委任有律師資格者，另應附具律師
30 資格證書及釋明委任人與受任人有民事訴訟法第466條之1第1項
31 但書或第2項所定關係之釋明文書影本。如委任律師提起上訴

01 者，應一併繳納上訴審裁判費。

02 中 華 民 國 114 年 4 月 29 日

03 書記官 林昀毅

04 附表：

05

項次	違法公務員	不法執行職務之行為	違反之規定
1.	黃運貴委員	未經合法授權而代理陳彥伯局長出席並參與第177次會議評分，違反正當法律程序。	設置要點第4點
2.	第177次審議會全體委員	(1)未完整掌握及充分確認臺北市區監理所、基隆監理站等地方監理機關檢覈報告內容，是否為上訴人經完整4個月改善觀察期後之改善結果，尤以部分委員及基隆市政府所述片面資訊為判斷依據，而未審酌地方監理機關檢覈之結果。 (2)於法無明文之情況下，逕行決議上訴人改善成效分數未達70分之法律效果為無改善觀察期，並重新公告開放系爭路線，逾越法律授權而屬裁量濫用。 (3)關於過去經營實績之分數計算方式錯誤，致上訴人改善後成績減少近3分。	公路法第38條 汽車運輸業審核細則第7條之1 審議處理原則第5點第4款第3目 行政程序法第8條 行政程序法第9條 行政程序法第10條 行政程序法第36條 審議處理原則第5點第1款
3.	第178次審議會全體委員	(1)未依法執行記名投票。 (2)未給予上訴人陳述意見之機會。	審議處理原則第10點 審議處理原則第8點 行政程序法第8條 行政程序法第9條 行政程序法第10條 行政程序法第102條
4	被上訴人所屬核決系爭處分之各層級公務員	就上訴人改善觀察期間改善實績未依法自行調查確認，僅以第177次會議決議結果作為系爭處分之唯一準據。	公路法第38條 汽車運輸業審核細則第7條第2項 汽車運輸業審核細則第7條之1第1、2項 審議處理原則第2點 審議處理原則第5點

06 備註：

07 (1)上開附表即上訴人提出之附表3-1（見本院卷(二)第121至139
08 頁）。

- 01 (2)原附表3之1內項次3.(3)部分，業據上訴人表明捨棄不再主張
02 (見本院卷(二)第344頁)。
- 03 (3)2.(3)為新增(見本院卷(二)第239頁)。
- 04 (4)除2.(3)外，其餘未記載於附表3-1內之主張，上訴人業已表明
05 均捨棄不再援用(見本院卷(二)第6、238頁)。