

最高法院民事判決

114年度台上字第1731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 交通部公路局

法定代理人 林福山

訴訟代理人 成介之律師

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國114年4月29日臺灣高等法院第二審判決（111年度重上國字第7號），提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺灣高等法院。

理 由

一、本件被上訴人更名為交通部公路局，且法定代理人已變更為林福山，經其具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許，合先敘明。

二、上訴人主張：伊原領有被上訴人核發國道客運「【1550】基隆—臺北（單迴路線）」（下稱系爭路線）許可證，有效期間自民國101年10月20日起至106年10月19日止。被上訴人所屬公路汽車客運審議會（下稱審議會）於106年10月5日第170次會議（下稱第170次會議）審議伊申請續營系爭路線案，評定伊服務品質成績66.44分，並決議核予4個月改善觀察期。詎被上訴人未合法通知伊改善觀察起迄日期及改善事項，致伊於107年3月28日審議會第177次會議（下稱第177次會議）前無法充分改善缺失，且其召集委員即時任被上訴人局長陳彥伯，違反公路汽車客運審議會設置要點（下稱設置要點）第4點未親自出席並主持會議；出席委員未審酌被上

訴人所屬臺北區監理所（下稱臺北區監理所）督導查核結果、容許地方政府代表於伊不在場時列席陳述、變更伊過去經營實績之成績計算、惡意評定伊改善後分數未達70分、未實質討論即決議重新公告開放系爭路線，違反汽車運輸業審核細則第7條之1、公路汽車客運業營運路線繼續經營申請審議處理原則（原名國道客運路線繼續經營申請審議處理原則，下稱審議處理原則）第5點第4款第3目及信賴保護原則。同年5月11日審議會第178次會議（下稱第178次會議）討論伊改善後分數未達70分之法律效果，違法未記名投票及給予伊陳述意見機會。嗣被上訴人將第177次會議決議事項報交通部同意後，以同年7月4日路授北市監運字第0000000000號函違法作成系爭路線不予伊續營，並公告開放之行政處分（下稱系爭處分）。被上訴人所屬公務員因故意或過失，違法以第177次、第178次會議決議及系爭處分剝奪伊經營系爭路線之權利，侵害伊營業權、財產權及商譽，致伊至少受有營業損失新臺幣（下同）1億2,912萬1,962元、為改善缺失及訴訟支出1億92萬6,000元及商譽損失240萬元，伊得請求賠償其中4,000萬元等情。爰依國家賠償法第2條第2項規定，求為命被上訴人給付4,000萬元，並自起訴狀繕本送達翌日起加計法定遲延利息之判決。

三、被上訴人則以：伊所屬公務員及審議會依法作成第177次、第178次會議決議及系爭處分，亦無故意或過失，且上訴人未證明受有損害等語，資為抗辯。

四、原審維持第一審所為上訴人敗訴之判決，駁回其上訴，係以：

（一）汽車運輸業審核細則第7條第2項、第7條之1第2項規定，被上訴人為審核公路汽車客運業營運路線、營運管理之程序，以審議會行之；公路汽車客運業提出繼續經營申請，經認定經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重新受理申請。公路汽車客運業有無能力續營路線之決定具高度專業性，依設置要點第3點規定，除具有交通運輸專

門知識之內部人員外，須外聘專家、學者組成審議會以合議方式審議。上訴人提出續營系爭路線之申請後，被上訴人依法組成審議會於106年10月5日召開第170次會議評定上訴人服務品質成績66.44分，並決議建議陳報交通部核予上訴人4個月暫時性改善觀察期，為兩造所不爭，與行為時即108年1月22日修正前（下稱修正前）審議處理原則第5點第4款第2目規定相符。被上訴人報奉交通部核復原則同意後於106年11月2日函指示所轄臺北區監理所於同年月6日函知上訴人核予改善觀察期4個月，其斯時即知經核予4個月改善觀察期及應改善事項；臺北區監理所及所屬基隆監理站人員於會後亦實地查核並督導改善，至107年3月28日第177次會議召開時已逾4個月，上訴人當時之法定代理人徐聖智於該會議亦陳述在4個月期間已達到改善等語，有該次會議錄音譯文可參，難認上訴人不知改善觀察期間。

(二)依107年3月23日修正設置要點第3點、第4點、第6點規定，被上訴人局長為第177次審議會之當然委員及召集委員，其因事不能出席時，得指派相關業務主管代表出席，不以親自到場為必要，亦無須以書面指派，且通常授權範圍為上開委員之法定權限。陳彥伯於另案陳明因事未能出席該次會議，而指派斯時副局長即審議會當然委員黃運貴代理出席並主持會議，經出席學者專家互選新任召集委員即訴外人蘇昭銘後，接替黃運貴擔任主席，有第177次會議紀錄暨錄音譯文、簽到表可稽，未違反設置要點上開規定。

(三)第177次會議中邀請訴外人即時任基隆市交通處處長李綱列席，就其提問給予上訴人陳述意見機會，臺北區監理所則以上訴人過去評鑑缺失已改善16項，建議再核予2年續營期間等語，依修正前審議處理原則第5點第1款規定，以上訴人回溯5年即102年3月29日起之公路汽車客運業營運與服務評鑑分數計算過去經營實績，評定其服務品質成績為69.098（會議紀錄誤植為69.068）分，非顯不合理或惡意評分，亦難認承辦之公務員主觀上有違反法令之故意或過失。

01 (四)國道客運業者之經營服務品質，攸關民眾行的安全，故法律
02 設有續營審查規範。依修正前審議處理原則第5點第4款第
03 2、3目規定，服務品質成績須達70分以上，始符大眾運輸需
04 要；60分以上未達70分者，例外賦予業者改善機會，俾改善
05 後成效符合得續營標準；倘改善期滿後，其服務品質成績經
06 評定仍未達70分者，應屬不符大眾運輸需要，無須再次給予
07 改善觀察期，以儘速汰除不合格業者。第177次會議評定上
08 訴人改善後服務品質成績未達70分，無須再次給予改善期
09 間，決議將系爭路線重新公告開放，於法有據，亦無委員恣
10 意裁量問題。況系爭路線是否重新公告開放，與上訴人能否
11 續營，本屬二事，無致上訴人損害可言。

12 (五)第178次會議以不記名投票決議不同意核予上訴人觀察期，
13 及僅確認第177次會議決議適法性，重新公告開放系爭路
14 線，有會議紀錄可考，對系爭處分之作成無直接影響。被上
15 訴人事後僅向交通部報奉第177次會議決議核復同意，並依
16 該次會議結論作成系爭處分，於法並無不合，上訴人不得據
17 以請求被上訴人賠償其未能續營系爭路線所受損害。

18 (六)綜上，審議會及被上訴人所為第177次、第178次會議決議與
19 系爭處分，核無上訴人所指違法情事。被上訴人所屬公務員
20 主觀上有無可歸責事由、上訴人是否因系爭處分受有損害、
21 數額若干等節，即毋庸論究。從而，上訴人依國家賠償法第
22 2條第2項規定，請求被上訴人給付4,000萬元本息，為無理
23 由等詞，為其判斷之基礎。

24 五、按民事或刑事訴訟之裁判，以行政處分是否無效或違法為據
25 者，應依行政爭訟程序確定之；前項行政爭訟程序已經開始
26 者，於其程序確定前，民事或刑事法院應停止其審判程序，
27 為行政訴訟法第12條所明定。公務員於執行職務行使公權力
28 時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損
29 害賠償責任，國家賠償法第2條第2項前段亦有明文。是公務
30 員之職務行為須符合行使公權力、主觀上有故意或過失、行
31 為不法，及特定人自由或權利受損害與不法行為間具相當因

01 果關係等要件，國家始負賠償責任。當人民主張因行政處分
02 違法而發生國家賠償訴訟時，固非謂行政處分違法，作成處
03 分之公務員即當然構成職務上侵權行為，普通法院仍應檢視
04 審查公務人員執行職務是否具備上開國家賠償之要件。惟倘
05 民事訴訟之先決問題以行政處分之效力應否撤銷為據，且受
06 處分人就該行政處分是否違法，已提起行政爭訟，基於違法
07 性一元論，普通法院就行政處分違法性之判斷，即應受行政
08 法院確定裁判之拘束。查上訴人主張第177次、第178次會議
09 決議及系爭處分違法，其已提起行政訴訟，先位聲明請求撤
10 銷系爭處分，並作成准予上訴人繼續經營系爭路線之許可處
11 分，備位聲明請求確認系爭處分違法，經臺北高等行政法院
12 以113年度訴更一字第1號判決駁回上訴人之訴，現上訴繫屬
13 於最高行政法院，為兩造所不爭（見原審卷二第450-451
14 頁），則本件訴訟先決問題是否非以系爭處分應否撤銷為
15 據？能否謂普通法院就系爭處分違法性之判斷，不受行政法
16 院確定裁判拘束？自有究明之必要。乃原審就此未予詳加審
17 認，遽以第177次、第178次會議及系爭處分並不違法，即無
18 庸論究被上訴人所屬公務員有無可歸責事由及上訴人是否受
19 有損害，進而為上訴人不利之判斷，自有可議。上訴論旨，
20 指摘原判決違背法令，求予廢棄，非無理由。

21 六、據上論結，本件上訴為有理由。依民事訴訟法第477條第1
22 項、第478條第2項，判決如主文。

23 中 華 民 國 115 年 5 月 28 日

24 最高法院民事第九庭

25 審判長法官 周 舒 雁

26 法官 陳 麗 玲

27 法官 方 彬 彬

28 法官 蘇 姿 月

29 法官 陳 婷 玉

30 本件正本證明與原本無異

31 書 記 官 吳 依 磷

01 中 華 民 國 115 年 6 月 12 日