臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1716號

）FKT64W1Z1X5L0;@109年7月23日辯

原　　告	福和客運股份有限公司	
代　表　人	徐聖智（董事長）	
訴訟代理人	劉上銘	律師
	陳靖怡	律師
	王晨桓	律師
複代理人	林伊柔	律師
被　　告	交通部公路總局	
代　表　人	許鉦漳（代理局長）	
訴訟代理人	連思源	
	成介之	律師

上列當事人間公路法事件，原告不服交通部中華民國107年10月26日交訴字第1071300726號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件被告代表人原為陳彥伯，訴訟中變更為許鉦漳，業據被告新任代表人許鉦漳提出承受訴訟狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

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，有效期間自民國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），因有委員就第177次會議關於系爭路線繼續經營申請案之決議，認為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，針對業者改善成效成績未達70分者之法律效果未為具體規範，應充分討論確認，經委員討論後建議兩方案「同意核予觀察期，並開放第二家業者」及「不同意核予觀察期」進行不記名投票，投票結果「不同意核予觀察期」較高票，爰確認第177次會議決議。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（下稱原處分）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，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

㈠第177次會議程序上有如下多項瑕疵，其會議決議顯有瑕疵

，原處分據該次會議評分剝奪原告就系爭路線之續營權利，乃違法之行政處分而應予撤銷：

1.依公路汽車客運審議會設置要點（下稱設置要點）第4點規定，公路總局局長為當然委員與召集委員，惟第177次會議非由斯時公路總局局長陳彥伯出席主持，而係由黃運貴委員主持，被告亦未提出陳彥伯指派黃運貴之證明。

2.經比對第177次會議錄影影片中被唱名之委員與簽到單上之簽名，有方森德、林祥生及賈凱傑3位委員未經唱名卻於簽到單上簽到，可見有委員當日未出席或未參與討論，卻事後於簽到單上簽名，致使該次會議達到出席門檻之情形。

3.鄭佳良、陳清秀委員於實質討論時，未出現於座位處，顯未參與討論，雖事後亦未參與評分，然所謂「出席門檻」不應形式上觀察有無到場即足，而應實質上認定究有幾位委員參與討論、評分，故該2位委員應不予計入出席數。

4.另黃運貴委員未被唱名，亦未於簽到單上簽名，陳天賜及鄭佳良委員雖經唱名，卻未於簽到單上簽名，依被告答辯，上開3位委員係於會議結束後1週內方補行簽名，此簽到方式未合乎規定，顯有瑕疵。

5.又第177次會議編號16評分單有畫記痕跡，然評分表卻註記編號8、16離席，若確有離席，評分單上怎可能有畫記痕跡，顯見評分表註記離席之編號8、16並未離席，反於評分時在場並領取評分單，可證第177次會議程序顯有瑕疵。

㈡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：

1.被告所屬臺北區監理所（下稱臺北區監理所）106年11月6日所發函文（下稱106年11月6日函），並非「下達」核予改善觀察期之通知，真正核予原告改善觀察期之通知應係臺北區監理所基隆監理站（下稱基隆監理站）於106年11月28日所發函文（下稱106年11月28日函），故4個月改善觀察期之起算時點，應從106年11月28日起算，而非106年11月6日。

2.原訂之改善觀察期為4個月，基隆監理站卻要求原告於107年1月1日即提出改善「完成」報告，完全背於第170次會議核予原告4個月期間而為改善之原意，且事後亦未給予原告補陳其他改善資料或報告之機會及權利，顯係讓原告在短短1個月之時間即完成所有改善，對原告極為不公。

3.依汽車運輸業審核細則（下稱審核細則）第7條之1第1項、第2項規定，原告雖逾期未提出續營之申請，被告亦應通知原告限期提出申請，被告既未通知原告限期提出申請，本無權直接將路線重新公告受理申請，被告稱「原告逾期提出續營申請，被告本得將路線重新公告」云云，顯與事實不符。

4.姑不論改善觀察期起算日，究為原告主張之106年11月28日，抑或被告所稱之106年11月6日，依第177次會議第三案福和客運討論案會議譯文，該次會議唯一提及觀察期間者，乃臺北市區監理所副所長邱素珍，其所稱之起算日卻係106年10月20日，在場既無任何委員反對或釐清，顯見第177次會議全數委員從頭至尾皆係基於錯誤之改善觀察期之認定下而為討論，則該次會議顯然不可能就原告於完整4個月改善觀察期之改善狀況而為討論，其決議顯有瑕疵即無庸置疑。

5.況且，就第177次會議中委員及基隆市政府之提問與發言以觀，可知委員僅就107年1月1日原告出具之改善成效報告書內容審查，未實際審議而給予原告說明完整4個月期間改善情況之機會，實質上限縮原告之4個月改善觀察期，遑論多有委員之提問與發言並非實討論，僅係譴責原告過去不合格之紀錄，顯不符合第177次會議目的。

6.又經計算第177次會議評分彙整表上之評分，若剔除次低分及倒數第三低分之分數，原告改善觀察期評分為70.515分，已達合格標準，而應予續營。另綜觀前述第177次會議委員簽到等諸多程序上之瑕疵，亦可合理推論若剔除出席及評分程序有瑕疵委員之評分，原告該次評分即達合格標準，應予原告續營系爭路線。

㈢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，原處分援引該次會議決議，自係違法之行政處分：

1.審議處理原則第5點僅就改善成效分數達70分以上者，有法律效果之規定，反之則未規定法律效果。審議會無視法無規定之情，於第177次會議逕自決議原告改善成效分數未達70分，「依規定」無改善觀察期，該決議有明顯瑕疵，且由第178次會議針對法律效果有無具體規範進行討論、表決，可見第177次會議開會時，根本無「改善成效未達70分即不給予改善觀察期」之規定可資遵循。

2.被告於108年1月3日召開「公路汽車審議會相關法規修正」研商會議，就審議處理原則第5點第2、3項「分數未達70分之處理方式應否敘明」進行討論，並決議「若改善成效分數低於70分則不予續營」，顯見被告明知上開法規就此漏未規定法律效果而企圖亡羊補牢，惟依法不溯及既往

原則，此決議亦無適用於本件之可能。且此等法律效果為剝奪續營之權利，應屬對人民財產權、營業權之侵害，不應以「反面解釋」而為改善成效分數未達70分以上者，即屬經營服務品質不符大眾運輸要之認定。又自維護業者投資成本、防止社會經濟資源造成浪費之立法目的觀察，無從以審議處理原則第5點第4款第3目未如同第2目有已達60分應核予改善觀察期之規定，而逕認毋庸給予業者改善觀察期。

㈣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」：

依審議處理原則第2點規定，可知審議會僅就國道客運「經營服務品質符合大眾運輸要」事項審議，就繼續經營申請之核准，並無最終決定權限，故第177次會議之決議已明顯逾越審議會之權限，被告依據該決議作成原處分，原處分顯屬違法處分。又自第178次會議決議內容以觀，可知第178次會議乃第177次會議之延伸，故應踐行與第177次會議相同之程序規定。惟第178次會議竟以匿名方式進行表決，而未經記名投票程序，且決議委員與第177次會議之決議委員成員並非相同，復未給予原告陳述意見之機會，違反審議處理原則第10點及行政程序法第8條、第102條規定。

㈤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：

第177次會議紀錄，就討論部分記載為「略」，決議部分僅記載「經本次會議再次評定分數後平均分數為69.068分，未達70分，依規定沒有改善觀察期，『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」，故第177次會議決議僅有評分之結論，欠缺理由，顯屬判斷出於恣意濫用而違法。另原處分亦僅係重申第177次會議決議結果，就原告得否續營系爭路線進行之判斷顯然僅有結論而無理由，無從審查該判斷有無恣意違法之情事，此際自應認被告之判斷出於恣意濫用而違法。況且被告做成原處分所依憑之第177次會議決議，係基於錯誤之改善觀察期起算日所為，乃係出於錯誤之事實認定或不完全之資訊，甚至導致被告之判斷係出於改善觀察期間外之考量。此外，原處分所依憑之第177次會議決議稱「依規定沒有改善觀察期」，惟實際上並無上開規定，故被告於法律概念涉及事實關係時，其涵攝有明顯錯誤。被告迄今仍拒絕提出第170次會議評分單之票匭，故可合理認定第177次會議有惡意評分之情形。第177次會議決議多有程序上之瑕疵，公正性容有疑義，自無從主張具判斷餘地。

㈥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出處分，並未為實質上之判斷，應有行政恣意之問題：

依審核細則第7條之1第2項規定，被告對於客運業可否繼續經營有具體審核之權，審議會決議並不直接拘束被告，被告自應於具體個案中詳為調查、評估及判斷。而依第177次會議中臺北區監理所提專業報告及臺北市監理所之發言，均係認同原告改善觀察期所做改善，上開機關係監督原告4個月改善觀察期之主管機關，其等意見自應予以尊重。然被告僅根據第177次會議之評分結果作成原處分，未自行調查事實及證據，亦無視臺北市監理所及臺北區監理所對原告有利之評價，復未將不採之理由載明於處分中或告知原告，完全受

審議會評分之拘束，並採取已喪失獨立性及專業性之第178次會議決議結果，而為不利原告之處分，違反有利不利併予注意原則而有行政恣意問題等語。並聲明：訴願決定、原處分均撤銷；被告應就原告所營系爭路線申請繼續經營一案，作成准予原告繼續經營系爭路線之許可處分。

四、被告答辯略以：

㈠關於原告主張基隆監理站於函知原告核予4個月改善觀察期後，僅經1月餘即命原告提出改善完成報告，不當限縮原告可進行改善之時程，且使原告剩餘3個月之改善成果未受完整斟酌部分：

原告就系爭路線之許可證效期為101年10月20日至106年10月19日，依規定原告應於105年10月19日提出續營申請，原告遲至106年8月21日方提出申請，以致嚴重影響被告之作業時程，被告本得將路線重新公告，然被告仍將原告之續營申請案提送106年10月5日之第170次審議會，經評定原告服務品質成績未達70分，給予4個月之改善觀察期，該觀察期已遠超出原告許可證之到期日（106年10月19日），斷無所謂不當限縮原告改善時程之問題。況臺北區監理所106年11月6日函已告知原告給予4個月暫時性改善觀察期，而第177次會議評分日期為107年3月28日，會議當時（107年3月28日）距通知之日（106年11月6日）已超過4個月，且審議當日原告就改善觀察期間相關作為及成效，派代表人親自報告說明，被告復未限制不得補充其他任何改善成果供委員參考，換言之，審議會做成第177次會議決議並非僅憑原告所提「1550路線續營觀察營運改善成果報告書」，尚有參酌原告於4個月改善觀察期之改善成效。至於被告函請原告於107年1月提出改善成效報告，僅為審查作業所需之提醒，何況原告在會議

召開之前，得補充該改善成效報告。是以，原告主張被告於107年1月1日就命原告提出改善計畫未足4個月，或限縮原告改善觀察期，因而影響原告權益，絕非實情。退步言之，縱依原告主張改善觀察期應自106年11月28日起算，算至107年3月27日已滿4個月，第177次會議決議之日期在107年3月28日，亦給足原告4個月之改善期間。

㈡本件最終計算結果即為原告所獲服務品質成績69.098分，並無違誤，茲就第177次會議之分數計算方式說明如下：

1.過去經營實績（50%）：原告最近5年內所獲「公路汽車客運業營運與服務評鑑」分數為104年之71.03分，平均值為71.03分。此項目佔服務品質成績之50%，故原告此部分分數為35.515分。

2.繼續經營計畫（30%）：此部分由審議會聽取原告之經營計畫、詢答後，再由審議委員個別評分。就此項目原告所獲個別委員（編號1-16）之分數依序為：24、15、15、23、18、21、23、（離席）、18、18、26、21、22、20、20、（離席）。

3.過去評鑑缺失改善承諾事項達成情形（20%）：此部分由審議會聽取原告對於系爭路線過去評鑑缺失之改善及承諾事項達成情形後，再由委員個別評分。就此項目原告所獲個別委員（編號1-16）之分數依序為：16、10、8、8、12、12、14、15、（離席）、12、10、17.485、14、15、15、15、（離席）。

4.最後由各審議委員將前開3項分數加總，即為各委員所評定之總分，而審議會再就各審議委員所評定的總分，扣除最高分與最低分不予計算外，平均計算之，計算結果即為原告最後所獲之「服務品質成績」69.098分　計算公式：

（75.515＋60.515＋70.515＋65.515＋70.515＋73.515＋65.515＋63.515＋70.515＋72.515＋70.515＋70.515）÷12＝69.098（扣除最高分:79、最低分58.515不予計入）＞。

㈢第177次審議會係依照審議處理原則而為審議，被告依第177次審議會決議而為處分，並無違誤：

依審議處理原則第5點第4款第2、3目之文義解釋，可知若業者經營路線之服務品質第1次總分未達70分者，審議會有權建議給與改善觀察期間，然業者必須改善成效分數達70分以上，方得認其經營服務品質符合大眾運輸需要。因此，若改善成效分數未達70分以上者，係發生「業者改善後之經營服務品質『不』符合大眾運輸需要」之認定，當然不得准予續營，自無庸再給予改善觀察期。此由上開規定並未如同原則第5點第4款第2目，明文賦予「審議會得建議就國道客運路線陳報交通部核予暫時性改善觀察期間」之權利，更可證明。況為維護民眾行的安全，對於已給與改善觀察期之國道客運業者，若改善無效果，自無持續放任不適任之業者持續提供服務之必要。若依原告之主張，豈非形同給予經營服務品質不善之業者，變相無限延長其營業許可證之有效期限，而形成「給予改善觀察期間」無止境循環論證之謬論。故對於已經給予改善觀察期之國道客運業者，若其改善成效分數未達70分時，審議會應逕認「業者改善後之經營服務品質『不』符合大眾運輸需要」，並即駁回業者之續營申請，不得自行決議再給予業者改善觀察期。

㈣第178次會議屬抽象法規之研議，無論該次會議作出何種決議，均不影響第177次會議之決議：

依設置要點第6點，審議會之決議係採合議制，其所召開之

各次會議只要符合前開規定要件，即為合法，不以兩次會議之委員組成均應相同為必要，且第178次會議係因有委員認為審議處理原則第5點第4款第3目不明確，方提出抽象法律問題之討論，並不涉及個案，而此案之討論或可釐清少數委員之質疑，或可作為未來條文修正之參考，但均不影響之前審議會所作成之決議。退步言之，縱第178次會議決議再給予原告觀察期，然此決議應無效，蓋對於已經給予改善觀察期之國道客運業者，若其改善成效分數未達70分時，依審議處理原則第第5點第4款第3目之規定，審議會應逕認「業者改善後之經營服務品質『不』符合大眾運輸需要」，並即駁回業者之續營申請，若決議再給予業者改善觀察期，顯然牴觸上開規定，當屬無效。

㈤就原告主張第177次審議會過程存有程序或實質瑕疵部分之說明：

陳天賜、黃運貴委員確實有於第177次會議到場，僅因會議文件眾多，各文件簽名偶有疏漏，惟評分彙整表均係會議中由各委員確認分數後簽名，故最終仍應以該評分彙整表簽名為主；陳清秀、鄭佳良委員係因臨時有事而中途離開，並無參與評分；方森德、林祥生及賈凱傑委員均有出席，且有參與原告續營案之討論。陳天賜、黃運貴、鄭佳良委員確實有於第177次會議出席，且於會議結束後1週內已補行簽名，故依第177次會議簽到名單，該次會議計有16位委員出席，其中2位離席，14位參與評分，仍超過委員總人數（22人）之一半，符合設置要點之規定。縱提前離席之2位委員不計入出席委員人數，出席委員仍過半，亦不影響開會效力。況依設置要點第6點，委員是否簽到無涉開會效力，僅需有半數委員出席即可。再依同要點第4點可知，召集委員旨在主持

會議，黃運貴委員為公路總局副局長，亦為當然委員，審議會當日因局長陳彥伯不克出席，而指派黃運貴委員暫代主席主持會議，亦不影響該次會議效力，況若召集委員均未到場，依照一般議事規則，得有到場委員推舉1人擔任主席。而本次會議，各出席委員對於由黃運貴委員擔任主席一事，並無提出程序異議，當不影響該次會議效力等語。並聲明：原告之訴駁回。

五、查前揭事實概要所載各節，為兩造所不爭執，並有原告領有之汽車運輸業營業執照（本院卷1第465至466頁）、系爭路線許可證（本院卷1第467至468頁）、原告所具106年8月21日福業字第2767號申請函暨所附系爭路線繼續經營計畫書（本院卷1第421至472頁）、第170次會議紀錄（本院卷1第487至500頁）、第177次會議紀錄（本院卷1第571至587頁）、第178次會議紀錄（本院卷1第601至610頁）、原處分及訴願決定等件各在卷可稽，其事實堪予認定。又依兩造前開主張及陳述，可知本件主要爭議在於：第177次會議之程序是否有原告主張之瑕疵？被告是否不當限縮原告之4個月改善觀察期間？第177次會議就系爭路線所為決議是否不合法？第178次會議是否為第177次會議之延伸而應踐行與第177次會議相同之程序？被告依第177次會議決議作成原處分否准原告所請，於法有無違誤？

六、本院判斷：

㈠按公路法第38條規定：「（第1項）公路主管機關，審核經營汽車運輸業之申請，應按下列之規定：一、合於當地運輸需要者。二、確能增進公眾便利者。三、具有充分經營財力者。四、具有足夠合於規定車輛、站、場及提供身心障礙者使用之無障礙設施、設備者。（第2項）前項審核細則，由

交通部定之。」交通部依上開授權訂定之審核細則第7條第2項規定：「公路主管機關為審核公路汽車客運業營運路線……申請之程序，以審議會行之。」第7條之1第1、2項規定：「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申請，逾期由公路主管機關通知限期提出申請。繼續經營計畫書應載明經營能力、營運計畫、路線場站計畫、及財務計畫等內容。」「前項公路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眾運輸需要者，公路主管機關得核准繼續經營。逾期未提出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大眾運輸需要者，公路主管機關得公告重新受理申請。」依上開規定，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。

㈡又被告為辦理國道客運路線繼續經營審議處理，訂有審議處理原則，該原則第2點規定：「公路汽車客運審議會（以下簡稱審議會）對於審核細則第7條之1第2項有關國道客運『經營服務品質符合大眾運輸需要』之審核，依本處理原則辦理。」第5點規定：「國道客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需要，審議會依該業者經營路

線之『過去經營實績』、『繼續經營計畫』與『過去評鑑缺失改善及承諾事項達成情形』成績合計後，所得之『服務品質成績』認定之：㈠過去經營實績，佔50%……㈡繼續經營計畫，佔30%……㈢過去評鑑缺失改善承諾事項達成情形，佔20%……㈣合計前3項成績合計後，為該業者經營路線之『服務品質成績』：1.『服務品質成績』總分達70分以上者，審議會得同意經營服務品質符合大眾運輸需要。2.『服務品質成績』總分未達70分者，審議會得不同意該業者之經營服務品質符合大眾運輸需要；但已達60分以上者，審議會得建議就國道客運路線陳報交通部核予暫時性改善觀察期間（最長6個月）。3.經交通部或公路主管機關同意列為改善觀察之業者，應針對營運缺失檢討改善服務品質，於改善觀察期間屆滿前提出具體改善成效，並由審議會針對改善成效，按評鑑項目再次評定分數。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營服務品質符合大眾運輸需要。……」第9點規定：「經審議會認定經營服務品質未符合大眾運輸需要之路線，應再檢討路線供需決定是否重新公告開放路線。」第10點規定：「審議會進行『繼續經營計畫』、『過去評鑑缺失改善承諾事項達成情形』或『改善成效』成績評定分數時，應以記名方式為之，成績以出席委員評定分數（最高分及最低分略去不予採計）加總後之總平均成績認定之。」據此可知，審議會對於國道客運路線營服務品質是否符合大眾運輸需要之審核，是根據「過去經營實績」、「繼續經營計畫」及「過去評鑑缺失改善及承諾事項達成情形」3項成績合計所得之「服務品質成績」認定之。「服務品質成績」達70分以上者，得同意經營服務品質符合大眾運輸需要；未達70分者，得不同意經營服務品質符合大眾運輸需要

；已達60分以上未達70分者，得建議陳報交通部核予最長6個月之暫時性改善觀察期間。經同意列為改善觀察之業者，應針對營運缺失檢討改善服務品質，並由審議會針對其改善成效，按評鑑項目再次評定分數，達70分以上者，得同意經營服務品質符合大眾運輸需要。經審議會認定經營服務品質未符合大眾運輸需要之路線，應再檢討路線供需決定是否重新公告開放路線。

㈢前揭審議處理原則第5點第4款第3目，雖然未就經同意列為改善觀察之業者，其改善成效經審議會再次評定分數未達70分者，明示其法律效果，但綜觀該規定全文文義並審酌第4款第2目與第3目規定之不同，亦即第4款第2目係針對業者就國道客運路線申請繼續經營時，其服務品質成績經評定總分未達70分之情形而為規定，並於但書特別對於「已達60分以上未達70分」者，明定審議會得建議陳報交通部核予最長6個月之改善觀察期間，而給予業者改善之機會；第4款第3目則是針對業經給予改善機會之業者，其改善成效經再次評定結果仍未達70分以上之情形而為規範，然此時已無如第2目但書之給予改善觀察期間的規定，可見對於第1次評定結果服務品質成績「已達60分以上未達70分」而經給與一定期間改善觀察之業者，其改善成效經再次評定結果仍未達70分以上時，即無再給與改善觀察期間。蓋國道客運業者之經營服務品質符合大眾運輸需要，攸關民眾行的安全，若經給予業者改善機會而仍無效果，自無再給予改善觀察期間之必要，否則無異變相延長經營不善業者之營業許可有效期間，影響民眾權益。原告主張審議處理原則第5點僅就改善成效分數達70分以上者，始有法律效果之規定，反之則漏未規定法律效果，為維護業者投資成本、防止社會經濟資源造成浪費，

無從以第5點第4款第3目未如同第2目有核予改善觀察期之規定而認毋庸再給予業者改善觀察期間云云，要屬其主觀歧異見解，不足為採。從而，原告執其前開歧異見解，以審議會第177次會議係在法無規範改善成效分數未達70分之法律效果情形下，逕稱「未達70分，依規定沒有改善觀察期」，指摘第177次會議決議有誤，並據此進而主張原處分援引該次會議係屬違法處分云云，亦無足取。

㈣本件原告備具繼續經營計畫書，向被告申請繼續經營系爭路線，既經審議會第170次會議評定服務品質成績，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」，且嗣經審議會第177次會議針對其改善成效再次評定結果，服務品質成績平均分數為69.098分　按此係將各審議委員分別就原告「過去經營實績」、「繼續經營計畫」及「過去評鑑缺失改善及承諾事項達成情形」3項分數加總，為各委員所評定之總分，再依審議處理原則第10點規定，以出席委員評定分數（最高分及最低分略去不予採計）加總後之總平均即為再次評定之分數，其計算式如下：（75.515＋60.515＋70.515＋65.515＋70.515＋73.515＋65.515＋63.515＋70.515＋72.515＋70.515＋70.515）÷12＝69.098（扣除最高分79、最低分58.515不予計入），詳本院卷2第173至205頁Ⅴ，仍未達70分（該次評分彙整表核算平均總分為69.068，雖屬有誤，惟不影響原告改善成效平均分數未達70分之事實），第177次會議因此決議「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」，於法並無不合，且經審議會認定經營服務品質未符合大眾運輸需要之路線，即應再檢討路線供需決定是否重新公告開放路線，第177次會議檢討後決議公告開放系爭路線，

亦無原告所稱逾越權限而為決議之情事。被告據審議會不同意原告經營服務品質符合大眾運輸需要之結論，依審核細則第7條之1第2項規定，作成否准原告申請之決定，並以原處分通知原告系爭路線不予續營且將該路線公告開放，稽之前揭規定與說明，於法尚無違誤。

㈤原告主張被告僅依憑第177次會議決議即作出處分，未自行調查事實及證據而為判斷，亦未斟酌臺北區監理所及臺北市區監理所對其有利之評價，顯有行政恣意云云，顯係未明審核細則第7條第2項明定被告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，其目的在藉由相關機關人員、學者專家及社會公正人士共同組成之審議會，經各委員將各評鑑項目量化為具體分數評分之結果，就「經營服務品質符合大眾運輸需要」而為認定，以求審核之周全嚴謹並公平客觀，是被告據審議會不同意原告經營服務品質符合大眾運輸需要之結論，依審核細則第7條之1第2項規定，作成原處分，並無原告所指行政恣意之情事。至於臺北區監理所及臺北市區監理所分別為原告之原管轄機關及現任管轄機關，已據被告陳明在卷（本院卷2第371頁），該2機關人員列席審議會第177次會議（本院卷1第568頁），乃係就其等針對原告所提改善成效報告書依據「國道客運路線繼續經營申請檢核表」項目審查結果向委員為報告、說明，此觀被告依該次會議錄影過程製作之文字檔記載即明（本院卷2第211至217頁），並有臺北區監理所及臺北市區監理就其等審查意見陳報被告函文在卷可考（本院卷1第549至551頁、第561至563頁），則委員參據列席之臺北區監理所及臺北市區監理所人員報告、說明後而為評分，被告再據審議會依委員評分結果所為之決議作成原處分，即難謂有原告所指未斟酌臺北

區監理所及臺北市區監理所對原告有利評價之情事，故原告此部分之主張亦無可採。

㈥另原告主張第177次會議程序有瑕疵、被告不當限縮其4個月改善觀察期間及第178次會議未踐行與第177次會議相同程序而致決議違法等節，經核均無可採，茲分述如下：

1.關於第177次會議程序瑕疵部分：

⑴按「（第1項）審議會置委員17至23人，委員組成如下：㈠當然委員：交通部路政司副司長、運輸研究所副所長、高速公路局副局長、公路總局局長及副局長。㈡各直轄市政府交通局副局長。㈢餘就有關單位與學者專家、社會公正人士遴聘之。（第2項）前項委員由公路總局遴聘，聘期2年，聘期屆滿得再續聘1任；其續聘委員人數，以不超過新聘委員人數為限。任期內出缺時，得補行遴聘。」「審議會置召集委員2人，綜理會務，共同主持會議。其中1人由公路總局局長兼任；另1人由學者專家委員互選之。」「（第1項）審議會召開會議時，由2位召集委員共同主持；召集委員1人因事不能出席時，由另1召集委員為主席單獨主持；除第3點第1項第3款所定委員，應親自出席外，其餘委員得指派相關業務主管代表出席。（第2項）開會時應有2分之1以上委員出席。但第3點第1項第2款所定委員，免列入計算。」分別為設置要點第3點、第4點及第6點所明定。

⑵查審議會第177次會議應出席之委員為23人，實際出席16人，其中2位（鄭佳良委員、陳清秀委員）中途離席，共14位委員參與評分，出席委員及參與評分之委員均已超過委員總人數2分之1；陳天賜、黃運貴及鄭佳良3位委員確實有出席第177次會議，僅因會議文件眾多，

疏未於該次會議簽到單上簽名，嗣經承辦人員發現，隨即於會議結束後1週內請該3位委員補行簽名；方森德委員、林祥生委員、賈凱傑委員均有出席該次會議，且有參與原告續營案之討論；另第177次會議於107年3月28日舉行，依前揭設置要點規定，當時之公路總局局長陳彥伯為當然委員及召集委員，惟會議當日陳彥伯局長臨時有要事，不克出席，遂指派公路總局副局長黃運貴暫代主席主持會議，並因該次會議為委員2年任期的第1次會議，依規定須由各委員先行互選出1位召集委員，故由黃運貴副局長代理陳彥伯局長暫行主持會議，待會中各委員推選出蘇昭銘委員為另1召集人後，即由蘇昭銘委員主持會議，會議紀錄因此載明2人為會議主席；又依設置要點第6點規定可知，除第3點第1項第3款所定委員（餘就有關單位與學者專家、社會公正人士遴聘之）應親自出席外，其餘委員得指派相關業務主管代表出席，故是日會議由黃運貴副局長代表出席並無違誤等情，業據被告辯明在卷，並提出業經補行簽名完畢之第177次會議簽到表（本院卷2第87至89頁）、陳天賜及鄭佳良委員領取出席第177次會議出席費之領款收據（本院卷2第91至93頁；另因黃運貴委員為公路總局副局長，故無領出席費）為證，復參以包括黃運貴委員、陳天賜委員在內之14位參與評分委員均已於評分彙整表內簽名確認（本院卷2第173頁），且有該14位委員填具之評分表（本院卷2第175至205頁）、方森德委員、林祥生委員、賈凱傑委員、黃運貴委員於該次會議討論時在場之翻拍錄影照片（本院卷2第293、295、481、483頁）可資佐證，被告所辯自堪採信。

⑶原告以①第177次會議非由當時之公路總局局長陳彥伯出席主持、②方森德、林祥生及賈凱傑委員未經唱名卻於簽到單上簽到，可見當日未出席或未參與討論、③鄭佳良委員、陳清秀委員未參與討論及評分，應不予計入出席數、④黃運貴委員、陳天賜委員、鄭佳良委員於會議結束後1週內方補行簽名，此簽到方式未合乎規定、⑤被告所提空白評分單上有畫記痕跡，顯見評分彙整表註記離席之編號8、16委員並未離席，評分時在場並領取評分表等由，主張第177次會議程序有諸多瑕疵並影響決議合法性云云，或與事實不符，或係出於誤會與臆測，難認可採。

2.關於不當限縮改善觀察期間部分：

本件原告主張被告不當限縮其4個月之改善觀察期間，無非係以其經核予之4個月改善觀察期間，應自基隆監理站106年11月28日函通知起算，基隆監理站卻要求於107年1月1日提出改善完成報告，實質上僅給與其1個月的時間完成改善，且事後亦未給與其補陳改善資料或報告之機會為據。惟查：

⑴原告所提系爭路線繼續經營之申請，經第170次會議決議建議陳報交通部核予原告4個月暫時性改善觀察期間並經交通部核復後，已據臺北區監理所以106年11月6日函通知原告。稽之該函說明二「旨案經交通部公路總局106年10月5日召開公路汽車客運審議會第170次全體委員會議決議：『經審議會評定分數結果……核予4個月暫時性改善觀察期間，……另針對該公司【1550】基隆─臺北（單迴路線）國道客運營運路線營運服務品質部分，請臺北區監理所持續依法督導改善』，並報奉交通

部核復：『鑒於基隆市政府曾多次反映福和客運公司服務品質持續低落，請加強督導改善，以提升該公司服務品質並維行車安全』，請貴公司提昇服務品質並加強行車安全，以維乘客搭乘權益」之記載（本院卷2第83頁），既已明確告知原告「核予4個月暫時性改善觀察期間」，並請原告提昇服務品質及加強行車安全，則被告以4個月改善觀察期間應自106年11月6日起算，即非無據。

⑵原告雖主張4個月改善觀察期間應自基隆監理站106年11月28日函通知起算云云，然觀諸基隆監理站106年11月28日函（本院卷1第83頁），其說明二僅係再次揭示臺北區監理所106年11月6日函已揭示之第170次會議決議及報奉交通部核復內容，其說明三記載以：「依上述決議事項，貴公司【1550】續營部分，核予4個月之暫時性改善觀察期，故請貴公司針對『財務計畫』、『無障礙車輛配置』及『104年度評鑑缺失項目』，加強改善，並於107年1月1日前完成相關作業後提出改善完成報告。……」則在提示原告加強改善之項目，並通知原告於107年1月1日前提出改善完成報告，此方為該函主旨請原告查照辦理之事項。原告以真正核予其改善觀察期之通知應係基隆監理站106年11月28日函，而主張4個月改善觀察期應從106年11月28日起算云云，非屬可採。

⑶又原告就系爭路線之許可效期為101年10月20日至106年10月19日，依規定原應於105年10月19日提出續營申請，原告遲至106年8月21日始提出申請，以致嚴重影響被告審查作業時程等情，已據被告陳明在卷，故基隆監理站106年11月28日函通知原告於107年1月1日前提出改善

完成報告，當係於出行政作業時程之考量，且實際審核原告改善成效是否符合「經營服務品質符合大眾運輸需要」之第177次會議係於107年3月28日召開，詎106年11月6日已逾4個月，而原告在第177次會議召開前，若認為原提出之報告有所不足，或於原報告提出後新發生有利於其之事證，亦非不能就其已提出之改善完成報告予以補充或提出新事證，況第177次會議召開時，原告董事長徐聖智及執行長均親自與會（本院卷1第303頁），並就原告改善成效向在場委員進行報告、說明（本院卷2第222至225頁、第227至232頁），原告董事長徐聖智也表示「在這4個月內我們也都達到了……改善這個指標」（本院卷2第228頁），足見第177次會議審核時，原告4個月之改善觀察期間業已完足，並無原告所稱不當限縮改善觀察期間、未給與其補陳改善資料或報告機會之情事，且該次會議已就原告於完整4個月改善觀察期間之改善成效而為討論、審議，亦無原告所稱改善效果未受完整斟酌可言，原告此部分主張核不足採。

3.關於第178次會議部分：

原告雖以審議處理原則第5點並未針對改善成效評定分數「已達60分但未達70分者」應否給予改善觀察期為法律效果之規定，第177會議逕稱「未達70分，依規定沒有改善觀察期」而為決議，顯然有誤，第178次會議就此進行討論並決議確認第177次會議之決議，可見第178次會議為第177次會議之延伸，第178次會議自應踐行與第177次會相同之程序規定，但第178次會議委員與第177次會議委員不同，甚至以匿名方式表決，且原告未受通知參與第178次會議，侵害原告陳述意見權利等由，主張第178次會議程

序有瑕疵。然第178次會議確認第177次會議之決議，其緣由係因有委員就第177次會議關於系爭路線繼續經營申請案之決議，認為審議處理原則第5點第4款第3目，針對業者改善成效成績未達70分者之法律效果未為具體規範，應充分討論確認，經委員討論後建議就「同意核予觀察期，並開放第二家業者」及「不同意核予觀察期」兩方案進行不記名投票，投票結果「不同意核予觀察期」較高票，故而確認第177次會議決議等情，除已據被告陳明在卷外，並有第178次會議紀錄附卷可考（本院卷1第601至610頁）。據此，被告稱第178次會議乃係提出抽象法律問題之討論，不影響第177次會議已作成之決議，即非無據，原告主張自第178次會議決議內容以觀，該次會議顯係第177次會議之延伸，兩次會議應踐行相同之程序，亦即由相同之審議委員進行討論及決議，並據此指摘第178次會議程序有瑕疵，進而影響原處分之合法性云云，容有所誤，無足可採。

七、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，原處分並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

九、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項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　8　　月　　20　　日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法　官　許瑞助

法　官　楊得君

法　官　程怡怡

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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
㈠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利代理人者。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　8　　月　　20　　日

書記官　許婉茹