

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

訴 願 代 理 人 ○○○律師

訴 願 代 理 人 ○○○律師

訴 願 代 理 人 ○○○會計師

原 處 分 機 關 臺北市政府交通局

訴願人因違反公路法事件，不服原處分機關民國 101 年 3 月 8 日北市交運字第 10130295600 號

裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

訴願駁回。

事實

一、訴願人為公路汽車及市區汽車客運業，資本總額為新臺幣（下同）1 億元，於民國（下同）97 年至 99 年期間，在本市○○公車經營環境無發生重大不利情形下，負債由 14 億元遽增為 22 億元，稅前淨利由 1 億 741 萬餘元遽減為稅前淨損 1 億 4,727 萬餘元，累積虧損達

12 億元，虧損情形急遽擴大；且 94 年至 98 年間未依勞工退休金條例第 6 條規定為所屬員工提繳勞工退休金，98 年 7 月迄今未依同條例第 13 條第 1 項規定繼續按月提撥勞工退休

準

備金，並積欠勞工保險局 7,778 萬餘元。經原處分機關審認訴願人能否維持穩健經營顯有疑慮，並影響其員工權益，已達公路法第 47 條第 1 項所稱「經營不善」之情形，乃依同條第 1 項第 1 款規定，以 100 年 11 月 17 日北市交運字第 10034686300 號函通知訴願人，

限訴願人於 101 年 2 月 24 日前完成公司虧損小於實收資本額二分之一，付清未提撥（繳）退休金（含新舊制），並檢附改善完成相關證明文件（含會計師查核簽證之查核報告書及報表、簽證委託書、付清退休金等證明），逾期未改善或改善無成效者，將依上開公路法第 47 條第 1 項第 2 款規定停止部分路線營運。該函於 100 年 11 月 17 日送達。

二、嗣訴願人於 101 年 2 月 24 日向原處分機關提出經營改善說明與計劃書（含訴願人財務報表及會計師查核報告），案經原處分機關審認訴願人 97 年及 96 年 12 月 31 日、98 年及 97 年 12

月 31 日、99 年及 98 年 12 月 31 日等 3 份財務報表所附○○會計師事務所○○○會計師查核

報告之記載意旨：「……能否繼續經營，需視未來能否獲得各債權人（往來銀行）同意其借款之展期（、債務利率之調降）與新增資本（之）注入而定……」等，且訴願人仍未於期限內完成「公司虧損小於實收資本額二分一」及「付清未提撥（繳）退休金（含新舊制）」2 項應改善事項，乃依公路法第 47 條第 1 項第 2 款規定，以 101 年 3 月 8 日

北市交運字第 10130295600 號裁處書，處訴願人自 101 年 3 月 16 日起，停止訴願人之車輛

行駛 307 路公車路線，收回該路線經營權。嗣原處分機關所屬臺北市公共運輸處並依公路法第 47 條第 2 項規定，經詢問其他客運業者意願後，另以 101 年 3 月 13 日北市運眾字第

第 10130790000 號函核定案外人○○股份有限公司自 101 年 3 月 16 日起接駛訴願人 307 路

公車路線 3 個月。該裁處書於 101 年 3 月 9 日送達，訴願人不服，於 101 年 3 月 22 日向本府

提起訴願，4 月 26 日、6 月 18 日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

一、按公路法第 2 條第 11 款規定：「本法用詞定義如左：……十一、汽車或電車運輸業：指以汽車或電車經營客、貨運輸而受報酬之事業。」第 3 條規定：「本法所稱公路主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第 38 條第 1 項規定：「公路主管機關，審核經營汽車運輸業之申請，應按左列之規定：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及站、場設備者。」第 47 條規定：「汽車運輸業經營不善、妨礙公共利益或交通安全時，公路主管機關得為左列之處理：一、限期改善。二、經限期改善，逾期不改善或改善而無成效者，得停止其部分營業。三、受停止部分營業處分一年以上，仍未改善者，廢止其汽車運輸業營業執照。前項部分營業之停止或營業執照之廢止，公路主管機關應採取適當措施，繼續維持客、貨運輸業務，不使中斷。」

公司法第 211 條規定：「公司虧損達實收資本額二分之一時，董事會應即召集股東會報告。公司資產顯有不足抵償其所負債務時，除得依第二百八十二條辦理者外，董事會應即聲請宣告破產……。」

勞工退休金條例第 6 條規定：「雇主應為適用本條例之勞工，按月提繳退休金，儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專戶。除本條例另有規定者外，雇主不得以其他自訂之勞

工退休金辦法，取代前項規定之勞工退休金制度。」第 8 條第 1 項規定：「本條例施行前已適用勞動基準法之勞工，於本條例施行後仍服務於同一事業單位者，得選擇繼續適用勞動基準法之退休金規定……。」第 13 條第 1 項規定：「為保障勞工之退休金，雇主應依選擇適用勞動基準法退休制度與保留適用本條例前工作年資之勞工人數、工資、工作年資、流動率等因素精算其勞工退休準備金之提撥率，繼續依勞動基準法第五十六條第一項規定，按月於五年內足額提撥勞工退休準備金，以作為支付退休金之用。」第 22 條規定：「事業單位不得以其他自訂之勞工退休金制度，取代本條例規定之勞工退休金制度。」

勞動基準法第 56 條規定：「雇主應按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，並不得作為讓與、扣押、抵銷或擔保之標的……前項雇主按月提撥之勞工退休準備金匯集為勞工退休基金，由中央主管機關設勞工退休基金監理委員會管理之……。」

汽車運輸業管理規則第 2 條規定：「汽車運輸業依下列規定，分類營運：一、公路汽車客運業：在核定路線內，以公共汽車運輸旅客為營業者。二、市區汽車客運業：在核定區域內，以公共汽車運輸旅客為營業者……。」

交通部 101 年 6 月 8 日交路字第 1010018721 號函釋：「主旨：有關公路法第 47 條第 1 項之

適用疑義……說明：……二、旨揭條文所稱『經營不善、妨礙公共利益或交通安全時』之判斷係屬不確定法律概念，由主管機關就具體個案，依據法律之裁量授權綜合判斷，汽車運輸業者倘有上述條文列舉之任一情形，即符合該條構成要件，主管機關得依本條情節循序督促汽車運輸業者進行改善或處分。」

臺北市政府 97 年 9 月 18 日府交管字第 09733315000 號公告：「主旨：公告本府主管業務委

任事項，並自 97 年 10 月 1 日起生效。……公告事項：一、本府將下列業務委任本府交通局，以該局名義執行之。（一）公路法中汽車運輸業罰則之本府權限事項……。」

二、本件訴願及補充理由略以：

（一）所謂「經營不善」為一抽象之法律概念，公路法及相關行政命令並無加以定義或附加判斷標準，而原處分機關未斟酌訴願人尚能穩健經營並提供完善服務之事實，逕以「財務虧損」與「未付清勞工退休金」為由遽為處分，顯與公路法第 47 條第 1 項須達到經營不善而有妨礙公共利益或交通安全之立法意旨不符。

（二）訴願人雖因前任經營者非常規之經營而有積欠薪、舊制勞工退休金之情形，惟近來訴願人已與離職、退休勞工就積欠舊制退休金及資遣費部分達成分期給付之協議，並取得全體員工及工會之連署支持，已依法保障勞工權益，並未妨礙公共利益。就債務部分，訴願人已取得主要債權人之支持，同意在不影響訴願人之正常營運下行使債權，

所以訴願人雖有虧損之情形，惟仍繼續穩健經營並提供完善之交通運輸服務，並無因財務虧損而有妨礙公共利益與交通安全之情形。

- (三) 訴願人並非全無依原處分機關之要求進行改善，惟原處分機關限期訴願人於短短之 3 個月內「完全」改善多年之積弊，實屬過苛且非合理。況訴願人累積虧損主要來自於 97 年底以前，並非 98 年及 99 年這兩年始急遽惡化，原處分機關卻遲至 100 年底始要求改善並據以處罰，顯不適當。
- (四) 公路法第 47 條第 1 項第 2 款僅規定「得停止其部分營業」，惟原處分機關卻停止訴願人營收最高之 307 公車路線經營權（營業額約占訴願人總營業額三分之一，1 年營運毛利約 7,150 萬 7,208 元），對訴願人而言，無異雪上加霜，已違反行政程序法第 7 條規定之比例原則。
- (五) 原處分機關雖曾以 100 年 11 月 17 日北市交運字第 10034686300 號函限期訴願人於 101 年 2

月 24 日前改善完成，訴願人於 101 年 2 月 23 日函復原處分機關說明改善情形，原處分機

關若認為訴願人不符合改善之要求，而有依公路法第 47 條第 1 項第 2 款規定收回路線經營權之必要者，仍應於其作成行政處分前，通知訴願人就「有無經營不善並致妨礙公共利益或交通安全」及「縱得為處分，應以收回何路線經營較符合比例原則」等事項，予以陳述意見之機會，惟原處分機關並未依行政程序法第 102 條規定給予訴願人陳述意見之機會，顯有違誤。

三、查訴願人有公路法第 47 條第 1 項所稱「經營不善」之情形，經原處分機關以 100 年 11 月 1

7 日北市交運字第 10034686300 號函，限訴願人於 101 年 2 月 24 日前完成公司虧損小於實收

資本額二分之一，付清未提撥（繳）退休金（含新舊制）；惟訴願人仍未於期限內完成應改善事項，乃處訴願人自 101 年 3 月 16 日起，停止訴願人之車輛行駛 307 路公車路線，

收回該路線經營權；有前揭限期改善函及其送達證書、訴願人 97 年及 96 年 12 月 31 日、9

8 年及 97 年 12 月 31 日、99 年及 98 年 12 月 31 日等 3 份財務報表所附○○會計師事務所○○○

會計師查核報告、本市商業處 101 年 2 月 9 日北市商二字第 10130187800 號函、本府勞工

局 101 年 3 月 3 日北市勞資字第 10132842200 號函、行政院勞工委員會勞工保險局 101 年

3 月 5 日保退三字第 10110056670 號函、臺灣臺北地方法院民事執行處 100 年 4 月 14 日北院

木 95 執吉字第 62830 號函及其所附債權人分配金額彙總表等影本附卷可稽，是原處分自屬有據。

四、關於訴願人主張其與離職、退休勞工就積欠舊制退休金及資遣費部分已達成分期給付之協議，並取得全體員工及工會之連署支持，已依法保障其勞工權益，並未妨礙公共利益；就債務部分，已取得主要債權人之支持，同意在不影響訴願人之正常營運下行使債權，故訴願人仍繼續穩健經營並提供完善之交通運輸服務，並無因財務虧損而有妨礙公共利益與交通安全之情形；惟原處分機關遽為處分，顯與公路法第 47 條第 1 項之立法意旨不符云云。按申請經營汽車運輸業者，公路主管機關應審核該業者是否具有充分經營財力等，始得據以核准其申請；且汽車運輸業者若有「經營不善」、「妨礙公共利益或交通安全」時，公路主管機關得為限期改善，若經限期改善，逾期不改善或改善而無成效者，得停止其部分營業，公路法第 38 條及第 47 條第 1 項定有明文。是汽車運輸業者之「經營財力及狀況」本身，本即係公路主管機關考量該業者，能否經營汽車運輸業之重要因素，而「經營不善」即為上開公路法第 47 條第 1 項之單獨要件之一，此徵諸首揭交通部 101 年 6 月 8 日交路字第 1010018721 號函釋意旨自明，是訴願人主張須達到經營不善而

有妨礙公共利益或交通安全時始得停止部分營業，顯有誤解。經查訴願人 97 年及 96 年 12 月 31 日、98 年及 97 年 12 月 31 日、99 年及 98 年 12 月 31 日等 3 份財務報表所附○○會計師事

務所○○○會計師查

核報告分別記載：「..... 截止民國 97 年底止，負債總額已超過資產總額達新臺幣 480,148,692 元其負債比率為 149.50%，因此能否繼續經營，需視未來能否獲得往來銀行同意其借款之展期與新增資本注入而定.....。」、「..... 截止民國 98 年底止，負債總額已超過資產總額達新臺幣 434,471,759 元其負債比率為 142%，因此能否繼續經營，需視未來能否獲得往來銀行同意其借款之展期與新增資本注入而定.....。」、「.... ..○○股份有限公司於融資借款到期後均一再與往來銀行協商展期或變更償還辦法，截止民國 99 年底止，負債總額已超過資產總額達新臺幣 1,179,759,432 元其負債比率為 212%，因此能否繼續經營，需視未來能否獲得各債權人同意其借款之展期、債務利率之調降與新增資本之注入而定.....。」則依前揭會計師查核報告顯示，訴願人能否繼續經營，仍需視未來能否獲得各債權人同意其借款之展期、債務利率之調降與新增資本之

注入而定。且依該 3 年度之資產負債表亦顯示，其資產總額、負債合計及累積虧損分別為 97 年：9 億 7,012 萬餘元、14 億 5,009 萬餘元、5 億 8,285 萬餘元；98 年：10 億 3,520 萬餘元、14 億 6,967 萬餘元、5 億 3,737 萬餘元；99 年：10 億 5,659 萬餘元、22 億 3,635 萬餘元、12 億 8,266 萬餘元，已達公司法第 211 條第 2 項所定公司資產顯有不足抵償其所負債務之情形，並有本市商業處 101 年 2 月 9 日北市商二字第 10130187800 號函影本為憑。訴願人雖主張其已獲得主要債權人之支持，同意在不影響訴願人之正常營運下行使債權；然迄今並未提出相關已獲得其他各債權人同意其借款之展期、債務利率之調降與新增資本之注入等改善其財務狀況之具體事證，亦未提出有利於訴願人之會計師查核簽證之查核報告書及報表，證明其經營狀況確已達到原處分機關限期改善至公司虧損小於實收資本額二分之一之標準。

五、另為保障勞工退休金等權益，雇主應為適用勞工退休金條例之勞工，按月提繳退休金，儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專戶，且雇主及事業單位不得以其他自訂之勞工退休金辦法或制度取代此勞工退休金制度（俗稱新制勞工退休金）；又雇主應按月提撥勞工退休準備金，專戶存儲，並匯集為勞工退休基金，由中央主管機關設勞工退休基金監理委員會管理（俗稱舊制勞工退休金）；勞工退休金條例第 6 條、第 22 條及勞動基準法第 56 條定有明文。是有關勞工退休金，不論採取新制或舊制，其保障權益並非僅限於該勞工本身得請求退休金之權利，尚涉及勞工退休金須依限提撥（繳）之制度建置等公共利益。本件訴願人雖主張其與離職、退休勞工就積欠舊制退休金及資遣費部分已達成分期給付之協議，並取得全體員工及工會之連署支持；然訴願人仍使其勞工受有遲延收受退休金之不利益，且未依限提繳（撥）勞工退休金，有違反勞工退休金條例第 6 條及勞動基準法第 56 條規定等妨礙公共利益之情事，訴願人尚難據其所述事項即可認其未違反公共利益。況依原處分機關 101 年 4 月 12 日北市交運字第 10130419600 號函所附答辯書理由四之（五）及（七）分別載以：「.....對外：因訴願人之財務狀況惡劣，且原處分機關對訴願人之補助款項均遭臺灣臺北地方法院執行命令扣押在案，導致訴願人歷年來常無法配合公路主管機關（原處分機關）對於汽車運輸業者提升基本服務品質之要求，導致歷年來服務品質評鑑成績低落，影響民眾搭乘權益。對內：訴願人未按規定提撥勞工退休金，已明顯影響員工權益，亦難維持訴願人之穩健經營及服務品質。」「....雖訴願人提及訴求得到債權人支持，惟未提供任何證明文件，且期間確有其他債權人要求還款之動作，如：債權人向法院聲請扣押訴願人之車輛、積欠○○銀行款項無法清償導致其他聯保之公車業者財務受嚴重影響、每年法院之執行命令，隨時可能影響路線正常發車及損及員工權益，確已妨礙公眾利益。97 年亦因退休金及肇事理賠未給付而處

分吊扣車輛牌照，處分後始與退休員工達成按月給付之作為。又查 98-100 年訴願人之公車服務評鑑不佳，原處分機關依公路法吊扣車輛牌照予以處分，另 50 件違反道路交通處罰條例、13 件違反公路法及汽車運輸業管理規則……。」並有原處分機關○○公車 97-100 年評鑑成績表（97 年第一期、99 年第二期、100 年第一期及 100 年第二期皆列為乙等，且 97 年至 100 年期間未曾列為優等）及本市公共運輸處 98 年至 100 年間檢送上開違反道路交通管理處罰條例、公路法及汽車運輸業管理規則舉發通知單、裁處書之公函等影本附卷可稽。顯見訴願人所屬聯營公車近年來交通違規不斷並有肇事致乘客受傷、擅自變更營運路線等重大違法情事。再查，案外人○○股份有限公司（代表人○○○即為訴願人之董事）對於訴願人債權部分，業經案外人○○股份有限公司提起分配表異議之訴，並經臺灣臺北地方法院 99 年度重訴字第 565 號民事判決予以剔除，是訴願人之經營誠信，尚有再予斟酌之餘地。準此，原處分機關依前揭事證，審認訴願人有「經營不善」之情事，並非無據。

六、又訴願人主張原處分機關限期訴願人於短短之 3 個月內「完全」改善多年之積弊，實屬過苛且非合理；且停止訴願人營收最高之 307 路公車路線經營權，違反比例原則等節。經查上開答辯書理由五之（一）載以：「原處分機關……限期訴願人應於 101 年 2 月 24 日前完成改善，改善期程（約 3 個月）係考量增減資期程而訂。」且訴願人之經營狀況，本即公司本身應隨時注意並加以改善，依前揭訴願人 97 年至 99 年財務報表顯示，訴願人於 97 年之財務狀況，即涉及符合公司法第 211 條第 2 項所定公司資產顯有不足抵償其所負債務之情形，惟訴願人卻未積極改善其財務狀況，反而升高其負債比至 99 年達 212%。是訴願人尚難就其本身應盡公司維持穩健經營及財務狀況之責任及義務，認原處分機關僅予其 3 個月之改善期間係屬不合理。次查上開答辯書理由六復載以：「.....（一）公路法第 47 條規定『公路主管機關得停止其部分營業』，授權公路主管機關得審酌具體個案，就汽車運輸業者之經營不善程度、處分手段之有效性及該業者後續經營之可能性綜合判斷.....原處分機關考量停止其 100 年最高營收路線（307 路公車路線經營權）之方式，不僅有助於行政處分目的之達成（訴願人能知所警惕確實進行改善），仍屬法令規定下之『部分』範圍，已屬對訴願人侵害最小之手段，且因市區公車業之經營有較強公眾及公益性之考量.....」且原處分機關自 97 年起，業就訴願人經營不善、違反勞動基準法及勞工退休金條例等情事，分別函請訴願人改善或提報具體改善報告，有原處分機關 97 年 5 月 5 日北市交二字第 09730547300 號等 13 件函影本附件可稽，是原處分機關就訴願人同一經營不善等情節，前業以較輕微之手段，函請訴願人具體改善，惟訴願人迄今仍未有具體改善之情形；況原處分機關就停止訴願人之車輛行駛 307 路公車路線，收回該路線經營權後，業評估訴願人之年度營收與 100 年度相較，預計將減少 5,367 萬 9,208 元，降幅比率約 9.9%，有原處分機關提供之分析表影本附

卷可稽，尚不致使訴願人因停止其營業車輛行駛 307 路公車路線，而陷於經營之困境。是原處分機關為助於處分目的之達成，業於其裁量權範圍（訴願人部分經營權）內，以對訴願人屬市區公車業者具有較強公眾及公益性，並考量其經營不善之程度，而停止其 100 年最高營收路線（307 路公車路線經營權），經核尚無違反比例原則。

七、至訴願人主張原處分機關應於其作成行政處分前，通知訴願人就「有無經營不善並致妨礙公共利益或交通安全」及「縱得為處分，應以收回何路線經營較符合比例原則」等事項，予以陳述意見之機會乙節。經查原處分機關於作成本件處分前，訴願人曾於 100 年 12 月 16 日向原處分機關陳述意見，有訴願人 100 年 12 月 16 日大董字 1000510 號陳述意見書

影本附卷可稽。是訴願人主張各節，均不足採。從而，原處分機關所為處分，揆諸前揭規定及函釋意旨，並無不合，應予維持。

八、另有關訴願人申請停止原處分執行乙節，經審酌並無訴願法第 93 條第 2 項規定得停止執行情事，自無停止執行之必要；又有關申請員工、債權人到場陳述意見乙節，經核並無必要，併予指明。

九、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 蔡立文

副主任委員 王曼萍

委員 劉宗德

委員 陳石獅

委員 紀聰吉

委員 戴東麗

委員 柯格鐘

委員 葉建廷

委員 范文清

委員 王韻茹

委員 覃正祥

中華民國 101 年 6 月 25 日

市長 郝龍斌

訴願審議委員會主任委員 蔡立文 決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。

（臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路 3 段 1 巷 1 號）

