

臺北高等行政法院判決

111年度訴字第1388號

112年5月18日辯論終結

原告 陳郁欣即長運企業社

訴訟代理人 莊慶洲律師

被告 交通部公路總局

代表人 陳文瑞（局長）

訴訟代理人 林秋寶

白蕙瑤

連宇翔

上列當事人間公路法事件，原告不服交通部中華民國111年9月26日交訴字第1110015420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、事實概要：

被告所屬臺中區監理所（下稱臺中所）之彰化監理站（下稱彰化站）接獲民眾檢舉，以原告未依汽車運輸業管理規則第2、4條規定申請核准經營汽車運輸業（汽車貨運業），卻自民國109年8月30日起使用其所有車牌號碼000-0000號自用大貨車（下稱系爭車輛），為立墩股份有限公司（下稱立墩公司）運送貨物至基隆捷盟物流等多間公司行號，且開立品名「運費」之統一發票，經查獲指派訴外人張○仁（下稱張員）擔任司機以系爭車輛為前開運送後，認原告違反公路法第77條第2項、汽車運輸業管理規則第138條等規定，先由所屬臺中所以110年12月16日公彰監稽字第64C001175號舉發違

01 反汽車運輸業管理事件通知單（下稱舉發通知單）予以舉
02 發。原告雖曾於111年1月19日提出申訴而陳述意見，被告查
03 認後仍依公路法第77條第2項、汽車運輸業管理規則第138條
04 等規定，以111年4月6日第60-64C001175號違反汽車運輸業
05 管理事件處分書（下稱原處分）裁處原告罰鍰新臺幣（下
06 同）80萬元並吊扣牌照4個月。原告不服，遞經訴願決定駁
07 回，遂提起本件訴訟。

08 二、本件原告主張：

09 (一)原告未曾指派訴外人張員駕駛系爭車輛運送立墩公司之貨
10 物，而係張員自行與立墩公司訂立貨物運送承攬契約而運
11 貨，原告僅係依張員要求開立前開統一發票，原告與立墩公
12 司間並無實際交易行為，自無從事汽車運輸業之違規行為。
13 又縱認原告非法經營汽車運輸業，以原告資本額僅20萬元，
14 為小型獨資商號，實際上僅由負責人1人作為權利義務主
15 體，亦屬於未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁
16 量基準（下稱系爭裁量基準）第3點之「自然人」規定裁處
17 之情形，被告卻適用第6點關於裁處「法人、非法人團體或
18 其他組織」之規定裁罰，原處分顯然違法；另被告亦未考量
19 原告之違規行為對於交通運輸管理之危害程度及持續期間、
20 違規次數、配合調查之態度及資力等，有裁量怠惰、違反比
21 例原則之違法等語。

22 (二)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

23 三、本件被告則以：

24 (一)原告明知其於104年間設立登記時，營業項目並無汽車運輸
25 業，卻於108年8月26日與立墩公司訂定貨物運送承攬合約
26 （下稱系爭契約），約定由張員以系爭車輛為立墩公司提供
27 運送服務，並確實載運貨物，故意違反公路法第77條第2
28 項、汽車運輸業管理規則第138條等規定自明。原告為獨資
29 商號，係以營利為目的之事業組織，系爭車輛亦為大型車，
30 被告依系爭裁量基準第6條規定裁罰，自無不合。又原告開
31 立數張品名為「運費」之統一發票，由發票內容足徵原告違

01 規經營已具相當規模，恐非初犯，原處分仍依系爭裁量基準
02 第6點規定之第一次違規從輕裁處罰鍰80萬元並吊扣系爭車
03 輛牌照4個月，並無違反比例原則等語，資為抗辯。

04 (二)並聲明：駁回原告之訴。

05 四、本件如事實概要欄所示事實，除下列所示爭點外，其餘為兩
06 造所不爭執，並有原告公司商工登記公示資料查詢表（本院
07 卷第111頁）、人車歸戶綜合查詢資料、系爭車輛交通違規
08 查詢資料（本院卷第113至118頁）、立墩公司說明書暨檢附
09 之貨物運送承攬合約、原告名義開立之109年8月30日、11月
10 30日、110年3月28日、8月29日統一發票4紙（本院卷第101
11 至106頁）、舉發通知單（本院卷第93頁）、臺中所110年12
12 月21日中監彰字第1100352915號函、原告111年1月18日申訴
13 書（本院卷第95至98頁）、原處分（本院卷第23頁）、訴願
14 決定書（本院卷第25至36頁）影本等件在卷可稽，堪認與事
15 實相符。而兩造以前詞爭執，則本件所應審究之主要爭點厥
16 為：前開違規行為是否係張員個人所為，而與原告無關？原
17 告就此有無故意？本件原告違規情形有無系爭裁量基準第6
18 點規定之適用？或屬應適用第3點規定之情形？原處分裁處
19 罰鍰並吊扣系爭車輛牌照4個月，有無違反系爭裁量基準、
20 欠缺必要性、違反比例原則或裁量怠惰等違法？原處分是否
21 適法有據？

22 五、本院之判斷如下：

23 (一)按公路法第2條第14款規定：「本法用詞，定義如下：……
24 十四、汽車或電車運輸業：指以汽車或電車經營客、貨運輸
25 而受報酬之事業。」第3條規定：「本法所稱公路主管機
26 關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）
27 為縣（市）政府。」第34條第1項第7款規定：「公路汽車運
28 輸，分自用與營業兩種。自用汽車，得通行全國道路，營業
29 汽車應依下列規定，分類營運：……七、汽車貨運業：以載
30 貨汽車運送貨物為營業者。」第37條第1項第1款規定：「經
31 營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：一、經營公

01 路汽車客運業、遊覽車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃
02 業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業，向中
03 央主管機關申請。……」第39條第2項規定：「汽車運輸業
04 應於籌備期間依法辦理公司或商業登記，並報請該管公路主
05 管機關核准發給汽車運輸業營業執照及公路汽車客運業之營
06 運路線許可證後，方得開始營業或通車營運。」第77條第2
07 項規定：「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業
08 者，得依其違反情節輕重，處新臺幣10萬元以上2,500萬元
09 以下罰鍰，並勒令其歇業，其非法營業之車輛牌照及汽車駕
10 駛人駕駛執照，並得吊扣4個月至1年，或吊銷之，非滿2年
11 不得再請領或考領。」第78條第1項前段規定：「本法所定
12 之罰鍰，由該管公路主管機關處罰之。」第79條第5項規
13 定：「汽車及電車運輸業申請資格條件、立案程序、營運監
14 督、業務範圍、營運路線許可年限及營運應遵行事項與對汽
15 車及電車運輸業之限制、禁止事項及其違反之罰鍰、吊扣、
16 吊銷車輛牌照或廢止汽車運輸業營業執照之要件等事項之規
17 則，由交通部定之。」

18 (二)次依前開公路法第79條第5項規定授權訂定之汽車運輸業管
19 理規則第138條規定：「未經申請核准而經營汽車運輸業
20 者，應依公路法第77條第2項之規定舉發。」第139條之1第1
21 項規定：「遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、
22 小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨
23 運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，由交通部委
24 任交通部公路總局或得委辦直轄市政府辦理。」由上可知，
25 公路法為健全公路營運制度，發展公路運輸事業，以增進公
26 共福利與交通安全，將人民經營之汽車運輸業分為9類予以
27 管制，均需申請公路主管機關審核符合公路法相關法令規
28 定，核准發給汽車運輸業營業執照及公路汽車客運業之營運
29 路線許可證後，方得開始營業或通車營運，且未依公路法第
30 37條第1項第1款、第39條第2項等規定，向公路法中央主管
31 機關申請核准，就經營汽車貨運之運輸業者，應由中央主管

機關管轄依公路法第77條第2項規定之裁罰事務。至於公路法中央主管機關，依同法第3條規定，雖為交通部，但交通部業於102年7月22日以交路字第10250097788號公告，依行政程序法第15條第1項規定，將汽車貨運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，委任交通部公路總局即被告辦理。至於公路法第77條第2項所定「吊扣或吊銷車輛牌照」，性質上雖屬管制性行政處分，但鑒於此等管制性行政處分是「使該車輛無法再繼續供作違規使用」，所賦予主管機關採行之管制措施，以達成健全公路運輸營業秩序管制之目的，參照最高行政法院109年度大字第2號裁定意旨，為貫徹汽車貨運業應先向中央公路主管機關申請核准方得營業之管理目的，被告自有依公路法第77條第2項規定，管轄吊扣或吊銷違規營業車輛牌照事務的權限。

(三)又交通部訂定之系爭裁量基準第3點規定：「個人以大型車經營汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業者，其裁量基準如下：第1次，處新臺幣12萬元罰鍰，並吊扣該次非法營業車輛牌照及汽車駕駛人駕駛執照4個月。……。」第6點規定：「法人、非法人團體或其他組織以大型車經營汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業者，其裁量基準如下：第1次，處新臺幣80萬元罰鍰，並吊扣該次非法營業車輛牌照及汽車駕駛人駕駛執照4個月。……。」上開基準規定，針對以大型車經營汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業者，第3點係針對個人，第6點則針對法人、非法人團體、其他組織，再以違規次數之不同情節，分設輕重不等之裁量基準，同裁量基準第9點並有定明個案依行政罰法規定另有應審酌事項或應加重、減輕事項，以供執法機關裁量時參酌，就未經核准經營汽車運輸業者，區別不同組織規模、運輸業類型、車輛種類及違反次數等情節而為不同額度之裁罰基準，係為實現具體個案之公平正義，經核亦與行政罰法第18條所定罰鍰裁量應審酌事項相符，基於行政自我拘束原則，被告自得援用。

01 (四)本件原告確有未經核准而經營汽車運輸業之故意違規行為：

02 1. 本件原告並不爭執立墩公司提供與被告之系爭契約（本院
03 卷第101至102頁），確係以其公司名義、印章所簽訂者，
04 且觀諸第1條約款，就合約期間約定自108年9月1日至109
05 年8月31日止，且若原告不續承攬，應於合約期滿30日前
06 通知立墩公司，否則視為同意以合約條件內容續約之表
07 示，其餘約款並有關於運費報酬、付款方式及同意原告委
08 任訴外人張員專責服務立墩公司等約定；再由立墩公司經
09 被告請其提供與原告間運送貨物暨對價關係等資料時，除
10 有提供系爭契約及原告名義所開立發票外，亦有具體陳明
11 前開資料即為與原告間之合約資料等（本院卷第101至105
12 頁），比對立墩公司提供之日期分別為109年8月30日、10
13 9年11月30日、110年3月28日、110年8月29日、「買受
14 人」欄列載立墩公司、「品名」為「運費」之4紙發票
15 （本院卷第103至104頁），確亦在系爭契約簽立後所開立
16 者，後2紙發票甚且有經立墩公司向財政部中區國稅局大
17 屯稽徵所申報使用（本院卷第91至92頁）；另張員帳戶，
18 確亦可見有於109年9月21、110年4月20日、9月22日有先
19 後經立墩公司匯入款項之紀錄（訴願可閱卷第35至37
20 頁），足證原告當有按約定為運送貨物之履行，立墩公司
21 方依系爭契約特約之付款方式給付報酬，實際上原告與立
22 墩公司間並有依照系爭契約履行之事實；而立墩公司既係
23 本於與原告簽立系爭契約，由原告為其運送之認知而提交
24 貨物讓原告指派之張員運送，時間且長達1年以上等情，
25 亦甚為明確。是則，被告以前開為立墩公司運送貨物並收
26 取報酬而經營汽車貨運業者，即為簽立系爭契約之原告，
27 堪認與事實相符。進而，原告既自承確未曾依公路法等規
28 定申經核准經營汽車貨物業（汽車運輸業），此由其登記
29 營業項目主要為理貨包裝業，並不含汽車運輸業之項目
30 （本院卷第111頁），亦可明之，被告據此認定原告有未

經核准而經營汽車運輸業，且屬故意違規行為，實於法有據，核無違誤。

2. 原告雖主張為立墩公司運送貨物者，實係訴外人張員個人之行為，並舉立墩公司給付之運送報酬，係直接匯入張員之郵局帳戶等情為據；而原告與立墩公司間簽立之系爭契約第3、6款，固亦約定為立墩公司之運送係委任張員專責服務，應付之貨款報酬亦係匯入張員之帳戶，有系爭契約影本1份在卷為憑（本院卷第102頁）。然查，原告針對實際前往運送者為訴外人張員乙事有特別約明，而張員並非原告所僱用之員工，有以原告為投保單位之勞保、健保資料查詢表各1份供佐（本院卷第181至183頁），原告且稱商號事務平日主要為其1人處理，業務量大時則找臨時工約2人為其工作等情（本院卷第147、268頁之筆錄），正足以說明約定為立墩公司運送者確為原告，張員僅係基於原告之指派，方為原告而向立墩公司提供運送服務，系爭契約就張員為原告運送加以明文，乃原告就張員之指派，先行徵得立墩公司同意之故，並無從憑實際係由張員與立墩公司簽約運送，原告此部分主張，並不可採。另運送報酬固係直接匯交張員名義之帳戶，亦係出於原告委任張員為其運送後，其為履行其另與張員間之報酬約定等而另為安排，就立墩公司之付款而言，立墩公司僅係按照原告在契約所定特別指示，方付款與第三人張員，依約之清償效力仍係對原告發生。是則，張員既為原告之配偶（訴願可閱卷第123至124頁），經濟安排上若非確有擇定原告為營業主體而與立墩公司交易之決意，實無如前述尚以原告名義簽約並開立發票之必要，原告主張之上開各節，實均無礙於為立墩公司提供運送服務並收取報酬者，仍為原告之結論，原告卻執此否認其非實際從事汽車貨運業之人，實不可取。

3. 再者，原告雖又稱張員均係使用其自有之另一車號000-00大型車為立墩公司運送，並提出張員買入該車輛之汽車買

賣合約書、寄行委託服務契約等件影本為憑（訴願可閱卷第32至33頁），謂張員之運送行為與原告無關云云；惟業據被告陳明張員受原告指派為立墩公司運送時，係使用登記為原告所有之系爭車輛，除有系爭車輛之人車歸戶綜合查詢資料為證（本院卷第113頁）外，並提出系爭車輛曾於109年2月14日、10月15日，先後因違規裝載超過核定總重量（超載貨物分別為馬達1.83噸、免洗餐具2.41噸），遭內政部警政署國道公路警察局舉發違規在案之事實，此情且有舉發違反道路交通管理事件通知單影本在卷可稽（本院卷第117至118頁），可知張員在前開原告指派其為立墩公司運送之期間，確有使用原告所有系爭車輛而載送之事實，顯然原告所稱張員並未使用原告之系爭車輛乙節，與事實不符，更難置前開由原告與立墩公司簽約、開立發票等情於不論，而謂實係張員自行向立墩公司招攬營業，與原告無關；原告此部分主張，仍不足為對其有利之認定。

4. 此外，原告雖又舉財政部中區國稅局有以原告開立與立墩公司之發票所示交易，乃虛偽而未有實際交易，立墩公司亦曾向稅捐機關陳明誤收等，及原告因此遭告發涉有幫助立墩公司涉犯稅捐稽徵法第43條、商業會計法第71條等規定罪嫌，另就立墩公司因此涉及逃漏營業稅之行為，亦經所屬彰化分局依加值型及非加值型營業稅法（下稱營業稅法）第19條第1項第1款、稅捐稽徵機關管理營利事業會計帳簿憑證辦法第21條第1項等規定，對該公司裁處罰鍰30,140元在案等節，有本院函詢財政部中區國稅局大屯稽徵所回復之資料等件供佐（本院卷第195至205頁）。惟查，前開稅捐稽徵法或營業稅法等規定，主要在立墩公司或原告申報營業稅等稅捐時，是否有取具符合規定之法定憑證、實際交易所得為何等涉及稅捐行為義務或稅捐債務有無逃漏等事項，與本件原告是否未申經許可而有對立墩公司從事汽車貨運業之行為，仍有不同；且姑不論原告遭告

發之詳情及具體內容為何，仍待調查，本件被告所憑原告
出具與立墩公司之上開發票4紙及立墩公司曾按約付款之
營業行為部分，是否在稅捐機關認定未有實際交易之範圍
內暨有無關聯性等，原告亦未能具體說明，且縱使稅捐機
關另有認定立墩公司與原告間涉及無交易事實等部分，或
與被告認定原告有違規營業者相關涉，然被告基於公路法
規定權責所為調查及職權之行使，本即不受稅捐機關認定
之拘束，二者判斷之要件事實及評價範圍，更未必相同；
尤其，前開財政部中區國稅局檢附作為認定依據之原告11
1年9月6日所出具承諾書（本院卷第197頁），實係原告遭
被告以本件原處分裁處後方提出，內容又明顯與本件被告
調查所憑之系爭契約、立墩公司回復及有依約給付原告運
送報酬等前開事證，並不相符，僅憑原告或立墩公司在本
件遭裁罰後，另行翻異而為與前開事證明顯不符之片面陳
述，實不足以動搖前開認定結論，當予指明。是原告執此
情謂其並無本件違規經營汽車貨運業之行為云云，仍不足
採。

(五)被告依照系爭裁量基準第6點規定，裁罰原告罰鍰80萬元，
及吊扣系爭車輛牌照4個月，並無違誤：

1. 本件原告既有前開故意違規行為，業經認定如上，被告自得
依公路法第77條第2項、汽車運輸業管理規則第138條等規定
裁罰原告，並吊扣違規行為所使用之系爭車輛牌照4個月至1
年內。又交通部針對前開裁處所訂定之系爭裁量基準，區分
「個人」與「法人、非法人團體或其他組織」之違法經營業
者，分別適用第2至4點（個人部分）、第5至7點（法人、非
法人團體或其他組織部分），前者之罰鍰額度為10萬元至為
50萬元，後者罰鍰額度為50萬元至2千500萬元，並就吊扣牌
照期間若干或吊銷等，亦予區分；基於採取「法人、非法人
團體或其他組織」型式經營者，外觀上確實較易使相對人混
淆誤認其有相當規模（資力），便於違規招攬而對交易秩序
之妨害可能性較大，所生不良影響及因違反行政法上義務所

01 得之利益，依一般社會通念及市場交易常情，應大於個人經
02 營者，所為罰鍰額度及吊扣、吊銷等裁處之區分，尚屬合
03 理，且觀諸系爭裁量基準內容，尚有進一步審酌「違法次
04 數」、「使用車輛之種類」、「汽車運輸業之類型」之不
05 同，分別處以法定額度內不等之金額，各該審酌因素均與違
06 反行政法上義務行為所生影響、所得之利益及受處罰者之資
07 力等節密切關連，實質上亦符合行政罰法第18條第1項規
08 定，被告據以適用，原則上即可認有依行政罰法第18條規定
09 為個案適切之裁量。

- 10 2. 準此，本件原告為獨資商號，且以商號名稱與立墩公司簽約
11 並開立發票，核係本於商號組織之經濟型式從事營業行為，
12 參酌原告與立墩公司簽訂之系爭契約長達1年，並有若未通
13 知不續約即自動續約之約定，再對照立墩公司在被告調查時
14 所提供卷附發票暨收受報酬之張員帳戶收款時間（本院卷第
15 103至104頁、訴願可閱卷第35至37頁），確亦可見原告違規
16 從事貨物運送經營之時間至少持續至110年8月間而達2年，
17 違規載送貨物應有相當數量，情節並非輕微，被告以其經營
18 型態、故意違規情節及所生妨害等，均較符合系爭裁量基準
19 第6點規定之商號組織違規情節，並基於原告為第1次違規，
20 以原處分裁處原告罰鍰80萬元，乃適用系爭裁量基準第6點
21 規定之合法裁量權行使，吊扣系爭車輛牌照4個月亦為吊扣
22 之法定最低期間，所為裁量亦符合規定，難認有何裁量怠
23 惰、逾越或濫用等違法情形。原告仍主張其為小型獨資商
24 號，平日主要為負責人1人工作云云，經調閱原告為投保單
25 位之勞保、健保之投保紀錄，亦未見有僱用其他勞工之情
26 （本院卷第181至183、189頁），惟其亦自承有僱用臨時工
27 為其工作，與立墩公司之交易，即係另指派張員為其工作達
28 2年之情形，就本件行為而言，實難認如原告所稱僅係為立
29 墩公司理貨包裝之餘所為附帶、零星之運送，更無從比擬於
30 個人違規經營之組織規模及獲利程度，原告仍謂本件應適用

系爭裁量基準第3點規定，或情節輕微而有違反比例原則、裁量怠惰等違法情事，均不足採。

六、綜上所述，本件被告所為原處分，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙於本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

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條前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 6 月 8 日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法 官 蕭忠仁

法 官 林秀圓

法 官 林麗真

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
(一)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。

01

(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 112 年 6 月 8 日

03

書記官 謝貽婷