

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第40號

112年11月16日辯論終結

原告 茂盛達實業有限公司

代表人 林月琴

訴訟代理人 陳鄭權律師

郭瑋峻律師

被告 交通部公路局

代表人 陳文瑞

訴訟代理人 黃雅貞

張淑萍

上列當事人間公路法事件，原告不服交通部中華民國111年12月23日交訴字第1110031395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：被告原名為交通部公路總局，嗣因交通部公路局組織法於民國112年9月15日公布施行，爰變更名稱為交通部公路局，合先敘明。

二、事實概要：緣訴外人曾憲政（下稱曾員）駕駛登記原告所有車牌號碼000-0000號自用大貨車（下稱系爭車輛），於111年6月23日9時29分許，在桃園市八德區興豐路1899號處，遭被告所屬新竹區監理所（下稱新竹所）之桃園監理站監警聯合稽查小組人員查獲有「所有自用大貨車000-0000號車載貨違規營業」之情事，涉未經核准擅自經營汽車運輸業，乃以新竹所111年6月24日交竹監字第50000611號舉發違反汽車運輸業管理事件通知單，舉發原告違反公路法第77條第2項及

01 汽車運輸業管理規則第138條規定。嗣經被告以111年9月14
02 日第52-50000611號違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱
03 原處分），裁處原告新臺幣（下同）80萬元罰鍰，並吊扣牌
04 照4個月。原告不服，提起訴願，經決定駁回，原告仍不
05 服，遂提起本件行政訴訟。

06 三、原告起訴主張：

07 （一）按「公路汽車運輸，分自用與營業兩種。自用汽車，得通行
08 全國道路，營業汽車應依下列規定，分類營運：……七、汽
09 車貨運業：以載貨汽車運送貨物為營業者。」公路法第34條
10 第1項第7款定有明文。參以原告之營業項目包含「其他運輸
11 輔助業」，核屬前揭公路法所稱之「汽車貨運業」，則原告
12 所為，既屬公司所營事業項目之一，自無違反汽車運輸業管
13 理規則第138條、公路法第77條第2項等規定；再者，即便認
14 定原告未經核准經營貨運業，至多也僅對委託運輸者之「財
15 產權」造成影響，並不會如非法經營客運業般，危害乘客生
16 命、身體安全，原告違反行政法上義務行為應受責難程度較
17 低、原告行為所生影響幅度亦較輕微。原告既為首次遭查
18 獲，先前亦無因違反公路法第77條第2項規定而受罰，被告
19 自得考量個案情形予以減輕，且被告未審酌行政罰法第18條
20 第1項所規定之因素，益徵被告有裁量濫用之情形。

21 （二）被告對於違反公路法第77條第2項規定，一律併處吊扣車輛
22 牌照處分，僅審酌義務人之違規次數而處以不同之吊扣期
23 限，足見被告於作成處分前未考量是否為最小侵害之手段、
24 處分之損害是否小於目的達成所獲致之利益，亦未區分個案
25 情節輕重作不同處理。縱認原告有違反行政法上義務之行為
26 事實，惟原告第一次被查獲即被處以吊扣車輛牌照4個月之
27 處分，將使原告無法使用車輛，形同限制原告之財產權，亦
28 影響原告公司營運，且吊扣車輛牌照與被告禁止違規行為人
29 從事載運貨品行為之目的間，欠缺正當合理之關聯性，而有
30 違不當連結禁止原則之裁量濫用之違法。

31 （三）並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

01 四、被告則以：被告已克盡行政調查之義務，業已提出原告從事
02 違法載運貨物、收取費用之事證，並函請亞東預拌混凝土股
03 份有限公司（下稱亞東公司）協助查明，而就全部事證綜合
04 判斷後，方為原處分之處罰，原告違規經營汽車運輸業之事
05 實明確，且原處分依據「未經核准經營汽車運輸業及計程車
06 客運服務業裁量基準」（下稱裁量基準）裁處並未逾越比例
07 原則，且業經個案裁量，並未違反比例原則，所為裁量並無
08 濫用、怠惰、瑕疵，核屬適法等語為辯，並聲明：原告之訴
09 駁回。

10 五、上述事實概要欄所述的事實，為兩造所不爭執，並有系爭車
11 輛車籍查詢資料（本院卷第99頁）、曾員談話紀錄（本院卷
12 第91頁）、亞東公司預拌混凝土送貨單（本院卷第93頁）、
13 亞東公司與原告簽訂之貨品運送服務契約（本院卷第105-11
14 8頁）、111年度亞東預拌桃園廠駐廠外車協運標單（本院卷
15 第119頁）、新竹所111年6月24日交竹監字第50000611號舉
16 發違反汽車運輸業管理事件通知單（本院卷第39頁）、原處
17 分（本院卷第35頁）、訴願決定（本院卷第25-34頁）在卷
18 可稽，足以認定為真正。

19 六、本院的判斷：

20 （一）本件應適用之法令：

21 1.按公路法第2條第14款規定：「本法用詞，定義如下：……
22 十四、汽車或電車運輸業：指以汽車或電車經營客、貨運輸
23 而受報酬之事業。……」第34條第1項第7款規定：「公路汽
24 車運輸，分自用與營業兩種。自用汽車，得通行全國道路，
25 營業汽車應依下列規定，分類營運：……七、汽車貨運業：
26 以載貨汽車運送貨物為營業者。……。」第37條第1項第1款
27 規定：「經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：
28 一、經營公路汽車客運業、遊覽車客運業、小客車租賃業、
29 小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨
30 運業，向中央主管機關申請。」第39條第2項規定：「汽車
31 運輸業應於籌備期間依法辦理公司或商業登記，並報請該管

01 公路主管機關核准發給汽車運輸業營業執照及公路汽車客運
02 業之營運路線許可證後，方得開始營業或通車營運。」第77
03 條第2項：「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業
04 者，得依其違反情節輕重，處新臺幣10萬元以上2,500萬元
05 以下罰鍰，並勒令其歇業，其非法營業之車輛牌照及汽車駕
06 駛人駕駛執照，並得吊扣4個月至1年，或吊銷之，非滿2年
07 不得再請領或考領。」第79條第5項：「汽車及電車運輸業
08 申請資格條件、立案程序、營運監督、業務範圍、營運路線
09 許可年限及營運應遵行事項與對汽車及電車運輸業之限制、
10 禁止事項及其違反之罰鍰、吊扣、吊銷車輛牌照或廢止汽車
11 運輸業營業執照之要件等事項之規則，由交通部定之。」次
12 按交通部依公路法第79條第5項規定授權訂定之汽車運輸業
13 管理規則第138條：「未經申請核准而經營汽車運輸業者，
14 應依公路法第77條第2項之規定舉發。」由此可知，以汽車
15 經營貨運輸而受報酬之事業，所稱「經營」係以從事運輸貨
16 運行為及受領報酬為認定，經營者應先向被告申請經營汽車
17 貨運業之籌備核准，並辦理公司登記，報請被告核發汽車貨
18 運業營業執照，始得營業，對於未依法申請核准，而經營汽
19 車運輸業者，被告得依其違反情節輕重，依前揭規定予以裁
20 罰，並吊扣或吊銷非法營業之車輛牌照及汽車駕駛人駕駛執
21 照。

- 22 2.復按交通部為協助所屬人員或下級機關行使裁量權，並維持
23 法律適用之一致性及符合平等原則，依職權發布裁量基準供
24 作所屬人員或下級機關於個案行使裁量權之準據，依裁量基
25 準第1條規定：「未依公路法申請核准，經營汽車運輸業或
26 計程車客運服務業者，得依其違反情節輕重，依本基準規定
27 裁量，並勒令其歇業；其非法營業之車輛牌照及汽車駕駛人
28 駕駛執照經吊銷者，非滿2年不得再請領或考領。」第6條規
29 定：「法人、非法人團體或其他組織以大型車經營汽車貨運
30 業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業者，其裁量基準如
31 下：第1次，處新臺幣80萬元罰鍰，並吊扣該次非法營業車

01 輛牌照及汽車駕駛人駕駛執照4個月。……」該處罰基準係
02 依未經核准經營汽車運輸業者之組織規模、運輸業類型、車
03 輛種類及違反次數等不同情節，訂定不同處罰額度之裁量基
04 準，以實現具體個案之正義，核與公路法第77條第2項所定
05 之裁量權目的尚無牴觸，於本案自得援用。

06 (二)經查，訴外人曾員於111年6月23日9時29分許，駕駛原告所
07 有之系爭車輛，在桃園市八德區興豐路1899號處，經被告所
08 屬新竹所查獲從亞東公司八德廠（址設桃園市八德區興豐路
09 2350巷369號）載運預拌混凝土，擬送至桃園市中壢區莊敬
10 路900號旁合雄建設股份有限公司自立段工地，並收取運費
11 2,202.4元，而認原告有未依法申請核准，經營汽車運輸業
12 者之違規情事，新竹所遂以111年6月24日交竹監字第500006
13 11號舉發違反汽車運輸業管理事件通知單予以舉發，嗣經被
14 告查認原告上開違規屬實，依公路法第77條第2項及汽車運
15 輸業管理規則第138條規定，以原處分裁處原告罰鍰80萬
16 元，並吊扣牌照4個月等情，有舉發通知單、原處分、曾員
17 談話紀錄表、亞東公司預拌混凝土送貨單、違規採證照片、
18 亞東公司111年8月12日亞東總字111062號函，及貨品運送服
19 務契約（本院卷第39、79、91、93、95-97、103、105-118
20 頁）在卷可稽，堪可認定。

21 (三)原告主張其營業項目包含「其他運輸輔助業」，核屬公路法
22 所稱之「汽車貨運業」，則原告所為自無違反汽車運輸業管
23 理規則第138條、公路法第77條第2項等規定；原告既為首次
24 遭查獲，被告卻未審酌行政罰法第18條第1項所規定之因
25 素，被告有裁量濫用之情形。且被告對於違反公路法第77條
26 第2項規定，一律併處吊扣車輛牌照處分，與被告禁止違規
27 行為人從事載運貨品行為之目的間，欠缺正當合理之關聯
28 性，而有違不當連結禁止原則之裁量濫用之違法云云，本院
29 基於下述之理由，認為均不可採：

30 1.依據上揭公路法第37條第1項第1款規定可知，汽車運輸業係
31 公路法明定之許可事業，經營汽車運輸業必須經公路主管機

01 關核可，並核發營業執照及營業車輛牌照始可營運。惟依經
02 濟部商工登記公示查詢資料所示，原告公司登記之營業項目
03 並無汽車貨運業（本院卷第53頁），顯見原告未曾依公路法
04 第37條第1項第1款規定，向被告申請經營汽車貨運業的籌備
05 核准，未曾於核准籌備依法辦理公司登記後，依同法第39條
06 第2項規定，報請被告核准發給汽車貨運業營業執照。原告
07 既未取得公路主管機關核發之汽車貨運業營業執照，自不得
08 以其營業項目包含「其它運輸輔助業」，即以其歧異見解主
09 觀認定，該營業項目屬公路法所稱之汽車貨運業，據以從事
10 汽車運輸業。

11 2.公路法第77條第2項後段關於吊扣（銷）車輛牌照部分，係7
12 3年1月23日修正時增訂：「未依本法申請核准，而經營公路
13 經營業、汽車及電車運輸業者，處5,000元以上5萬元以下罰
14 鍰；公路主管機關並應勒令其停業，吊扣其非法營業之車輛
15 牌照1個月至3個月，或吊銷其車輛牌照。」其修正理由略
16 以：「至於未經申請核准而經營公路經營業、汽車運輸
17 業……除處以罰鍰並勒令停業外，並增訂吊扣非法營業之汽
18 車牌照或吊銷汽車牌照之規定，以利執行」（立法院公報第
19 72卷第105期院會紀錄參看），嗣於91年2月6日及106年1月4
20 日修正時，均遞提高違法經營業者得處罰鍰之數額及得吊扣
21 車輛牌照之期間，迄106年1月4日修正時，其立法理由更明
22 白揭示：「為達到遏止非法之效果，復提高吊扣非法營業車
23 輛牌照之期限，並增加『吊扣或吊銷非法經營汽車運輸業之
24 駕駛人駕駛執照』裁罰規定。」等語，足見該條文之立法意
25 旨，當係基於行政管制之目的，以法律賦與主管機關得為吊
26 扣或吊銷車輛牌照之處分，使該車輛無法再繼續供做違規使
27 用，以遏止非法（最高行政法院106年4月份庭長法官聯席會
28 議決議意旨參照）。從而，原處分於裁處原告罰鍰80萬元
29 外，另吊扣系爭車輛牌照4個月，實係為達成使該車輛無法
30 再繼續供做違規使用之立法目的，並無違反不當連結禁止原
31 則可言。

01 3.被告作成原處分係依據交通部於108年5月17日修正發布之裁
02 量基準作成（參本院卷第155至159頁），觀諸該裁量基準先
03 大體區分為「個人」或係「法人、非法人團體或其他組織」
04 之違法經營業者，分別適用第1至4條及第5至7條之規定（第
05 8條則為經營計程車客運服務者），其裁量基準納入「違法
06 次數」、「使用車輛之種類」、「汽車運輸業之類型」等審
07 酌因素，區分使用「小型車、機車」經營汽車貨運業者，依
08 裁量基準第5條規定，因違法次數之不同，分別處以50萬元
09 至1500萬元不等之金額，至使用「大型車」經營汽車貨運業
10 者，依第6條規定，則得分別處以80萬元至2,000萬元不等之
11 金額。並依違法次數，各適用不同之罰鍰區間及吊扣車輛牌
12 照及駕駛執照之期間；其中尤以經營「大型車經營公路客運
13 業」，依裁量基準第7條規定，係適用較高之罰鍰區間（100
14 萬元至2,500萬元）及吊扣牌照、執照期間，衡以前開納入
15 之審酌因素：「使用車輛之種類」、「汽車運輸業之類型」
16 等均與違反行政法上義務行為所生影響、所得之利益及受處
17 罰者之資力等節密切關連，雖使用之文字與行政罰法第18條
18 第1項法律條文不完全一致，然究其實質之意義並無不同，
19 足見該裁量基準已相當程度地回應行政罰法第18條規定課予
20 行政機關在作成行政罰之處罰決定前，針對具體個案為適切
21 裁量之義務。本院查，依據卷附亞東公司外車協運預估表
22 （明細）所示，亞東公司於111年6月間委由外車協運之貨物
23 高達3,581車次，扣除長開企業協運之79車次、光州交通協
24 運之11車次，其餘3,491車次（ $3,581 - 79 - 11 = 3,491$ ）貨
25 物均由原告負責運送（本院卷第125-154頁）。換言之，原
26 告於111年6月之僅僅一個月間，即有3,491車次之違法經營
27 汽車運輸業行為。再觀諸原告於111年6月30日所開立、買受
28 人為亞東公司、品名為預拌車運費之統一發票，銷售額加計
29 營業稅總計為8,377,859元。佐以本院依職權函詢亞東公司
30 函覆略以：原告與其簽訂之運送服務契約，存續期間至110
31 年12月31日止，先續約至111年2月28日，後再執行自動續約

01 至111年12月31日，有亞東公司112年9月28日亞東總字第112
02 068號函可參（本院卷第219頁），足徵原告違法經營汽車貨
03 運業具備相當之規模，且已與亞東公司發展穩定之合作經營
04 模式，顯見公司營運狀況正常，實非個人違法經營之組織規
05 模及獲利程度所得相比擬，原告僅以首次查獲而主張裁罰過
06 重云云，顯非可採，被告適用裁量基準第6條規定作成原處
07 分之裁罰，核無違誤。原告仍徒執前詞主張其非法經營汽車
08 貨運業所生影響輕微，原處分逕處以80萬元之罰鍰及吊扣車
09 輛牌照4個月，有裁量怠惰之違法云云，實係無視裁量基準
10 已綜合審酌前揭各項因素，自無從為其有利之認定。

11 七、綜上所述，本件被告查認原告未經核准擅自經營汽車貨運
12 業，依前揭規定及裁量基準，裁處原告80萬元，並吊扣牌照
13 4個月，於法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原
14 告仍以前開情詞，訴請撤銷訴願決定及原處分，核無理由，
15 應予駁回。

16 八、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳
17 加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影
18 響，爰不逐一論述，附此指明。

19 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
20 前段，判決如主文。

21 中 華 民 國 112 年 11 月 30 日

22 審判長法官 楊得君

23 法官 李明益

24 法官 高維駿

25 一、上為正本係照原本作成。

26 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
27 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
28 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
29 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
30 繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(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。	

中 華 民 國 112 年 11 月 30 日
書記官 陳怡如

