臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭
115年度簡字第195號
115年8月11日辯論終結

原　　告　建國交通企業有限公司
000000000000000000
代　表　人　楊孟容
被　　告　交通部公路局
000000000000000000
代　表　人　林福山
訴訟代理人　許哲銘
　　王睿紳

上列當事人間公路法事件，原告不服交通部中華民國114年12月31日交法字第1140032791號訴願決定，提起行政訴訟，經高雄高等行政法院地方行政訴訟庭以115年1月15日114年度簡字第276號裁定移送前來，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」準此，提起撤銷訴訟須先經合法之訴願程序為前提要件，倘未經合法之訴願程序，遽行提起行政訴訟，自與法未合，而屬起訴不備其他要件。惟原告起訴時，訴願機關雖尚未作成訴願決定，但在法院裁判前，經訴願機關作成訴願決定，則原告起訴之瑕疵因此而補正，自不宜再認原告之起訴為不合法，逕以裁定駁回其訴（高等行政法院89年

度第1次法律座談會提案第1號大會研討結果、本院106年度訴更一字第49號判決意旨參照）。查本件原告對被告民國114年9月25日第80-81T0001E6號違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱原處分）不服而提起訴願後，在訴願決定作成前之114年12月1日，即向高雄高等行政法院提起本件行政訴訟，嗣交通部於本件訴訟繫屬中，作成114年12月31日交法字第1140032791號訴願決定（下稱訴願決定），駁回原告之訴願，此有行政訴訟起訴狀上之收文章、訴願決定及送達證書等附卷可稽（高雄高等行政法院114年度簡字第276號卷〈下稱高雄高行卷〉第11頁，訴願卷第4-9頁、第61頁）。是原告起訴時，訴願機關雖尚未作成訴願決定，惟於本院裁判前，訴願決定業已作成，原告起訴之瑕疵已因此補正，本件起訴自屬合法，先予敘明。

二、事實概要：

緣被告所屬高雄區監理所臺東監理站（下稱臺東監理站）監警聯合稽查小組於114年4月22日下午4時31分許，派員前往臺東縣○○市○○街000號執行稽查勤務，查獲原告派任訴外人許建豐駕駛其所有之車牌號碼000-00號營業遊覽大客車（下稱系爭車輛），至臺東縣立東海國民小學接送學童，然許建豐未領有遊覽車客運業駕駛人登記證，認原告涉有違反汽車運輸業管理規則第86條第3款之行為，被告所屬高雄區監理所（下稱高雄區監理所）乃以高監字第81T0001E6號舉發違反汽車運輸業管理事件通知單（下稱舉發通知單）對原告舉發，並以114年5月1日高監東三字第1145007211A號函檢送舉發通知單予原告。嗣經被告審酌調查所得證據後，認原告之行為違反汽車運輸業管理規則第86條第3款規定，乃依公路法第77條第1項、遊覽車客運業違反公路法第77條第1項及第47條事件裁量基準（下稱裁量基準）第2點附件項次14等規定，以原處分裁處原告罰鍰新臺幣（下同）9萬元。原告不服，提起訴願，經交通部以訴願決定駁回訴願。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.許建豐雖未持有遊覽車客運業駕駛人登記證，但其已於101年7月13日取得職業大客車駕駛執照，並於113年12月24日完成遊覽車駕駛人登記職前專案講習第455期合格結業，符合職業大客車之駕駛資格，且依規定駕駛交通車路線累積駕車經歷，並非無照駕駛。汽車運輸業管理規則要求駕駛人持有遊覽車客運業駕駛人登記證之本意，在避免公司聘用未持有遊覽大客車駕照之駕駛人，惟許建豐具備遊覽大客車之駕駛資格，亦未以交通車駕駛人登記證行駛甲、乙類大客車。

2.駕駛人只要曾經在任一公司辦理過遊覽車客運業駕駛人登記證，其後任職之公司縱未為駕駛人辦理遊覽車客運業駕駛人登記證（按：即裁量基準第2點附件項次15所指「派任持有遊覽車駕駛人登記證與登記公司不符」之違規情形），僅裁罰9,000元，本件同屬駕駛人未持有遊覽車客運業駕駛人登記證之情形，卻遭裁罰9萬元，本件雖構成裁罰事由，但裁罰9萬元實屬過重。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.依汽車運輸業管理規則第86條第3款規定，原告派任許建豐為駕駛員前，應向公路主管機關申請遊覽車客運業駕駛人登記證，惟原告係於事後即114年4月23日始為申請，此有運輸業公司營業大客車駕駛人登記資料可稽（本院卷第61頁），顯見原告於違規當日尚未申請登記證即逕予派任，違規屬實。

2.裁量基準第3點前段規定按次處9,000元罰鍰者，限於違反汽車運輸業管理規則第19條、第84條及第86條而未訂有裁量基準之違規事件；本件違規業經裁量基準第2點附件項次14明定：派任未持有遊覽車駕駛人登記證者，按次處該公司9萬元罰鍰，自應適用該項次，原告主張應裁罰9,000元，顯有

誤解。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠應適用之法令：

1.公路法：

⑴第77條第1項：「汽車或電車運輸業，違反依第79條第5項所定規則者，由公路主管機關處9,000元以上9萬元以下罰鍰，並得按其情節，吊扣其違規營業車輛牌照1個月至3個月，或定期停止其營業之一部或全部，並吊銷其非法營業車輛之牌照，或廢止其汽車運輸業營業執照及吊銷全部營業車輛牌照。」

⑵第79條第5項：「汽車及電車運輸業申請資格條件、立案程序、營運監督、業務範圍、營運路線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、禁止事項及其違反之罰鍰、吊扣、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則，由交通部定之。」

2.汽車運輸業管理規則：

⑴第1條：「本規則依公路法第34條之1第2項、第79條第5項規定訂定之。」

⑵第19條第2、3項：「（第2項）營業大客車業者應將駕駛人名冊，向該管公路主管機關申報登記；申報登記後，應登記內容異動時，亦同；其登記書格式，如附表8。初次登記為遊覽車駕駛人者，另應接受公路主管機關或其專案委託單位所辦理6小時以上之職前專案講習，始得申報登記。（第3項）前項申報登記內容，經公路主管機關審核結果不合格之駕駛人，汽車運輸業者不得派任駕駛車輛營業。」

⑶第86條第2、3款：「遊覽車客運業，應遵守下列規定：……二、應僱用持有大客車職業駕駛執照者，除駕駛專辦交通車外，駕駛下列規定之大客車，並應符合其各目之一之規定：（一）甲類大客車：1.具備受僱於公路、市區汽

車客運業或其他駕駛大客車等2年以上實際經歷。2.具備受僱於公路、市區汽車客運業或其他駕駛大客車等1年以上實際經歷，並經公路主管機關專業訓練合格。（二）乙類以下大客車：1.具備受僱於公路、市區汽車客運業或其他駕駛大客車等1年以上實際經歷。2.經公路主管機關專業訓練合格。三、派任駕駛員前，應持依第19條規定申報登記審核合格之登記書，向公路主管機關申請遊覽車客運業駕駛人登記證（如附表9）；派任駕駛員時應再確認其持有合格之遊覽車客運業駕駛人登記證。行車時，並應將遊覽車客運業駕駛人登記證置於車內儀表板右側明顯處；其照片、姓名應面向乘客，不得以他物遮蓋之。……」

⑷第137條：「汽車運輸業違反本規則規定者，應依公路法第77條第1項之規定舉發。」

3.裁量基準：

⑴第1點：「交通部公路局（以下簡稱本局）為處理遊覽車客運業違反公路法第47條及第77條第1項事件，依公路法第47條、第77條、第79條及汽車運輸業管理規則第19條、第19條之1、第19條之2、第84條與第86條訂定本裁量基準，以維護營運秩序、行車安全及提昇服務品質。」

⑵第2點附件項次14：「本局處理遊覽車客運業違反公路法第77條第1項及第47條事件，統一處理及裁量基準如附件；其違規次數之計算，自該公司最近一次違規日起回溯1年之期間。」

項次	違規事件	法條依據	法定罰鍰額度或其他處置	統一裁量基準
14	派任未持有遊覽車駕駛人登記證	汽車運輸業管理規則第86條第1項第3款前段（註：「第1項」為贅載）公路法第77條第1項	處9,000元以上9萬元以下罰鍰，並得按其情節，吊扣其違規營業車輛牌照1個月至3個月，或定期停止其營業之一部或全部，並吊銷其非法營業車輛之牌照，或廢止其汽車運輸業營業執照及吊銷全部營業車輛牌照。	按次處該公司9萬元罰鍰。

㈡如事實概要欄所載之事實，除後述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有舉發通知單（本院卷第39頁）、原處分（高雄高行卷第47頁）、訴願決定（訴願卷第4-9頁）、高雄區監理所114年5月1日高監東三字第1145007211A號函及送達證書（高雄高行卷第32頁，本院卷第41頁）、原告114年6月2日建交企字000000000號函（高雄高行卷第33頁）、臺東監理站114年6月19日高監單東三字第1143086790號函（本院卷第45頁）、汽車車籍查詢資料（本院卷第35頁）、駕駛人基本資料（本院卷第43頁）、許建豐之職業大客車駕駛執照及大客車職業駕駛人定期訓練證明之照片（高雄高行卷第15頁）、訓練合格文件（高雄高行卷第17頁）、運輸業公司營業大客車駕駛人登記資料（本院卷第61頁）、裁量基準（本院卷第49-58頁）等在卷可憑，此部分之事實，堪以認定。

㈢原告派任未持有遊覽車客運業駕駛人登記證之駕駛員，違規事實明確，且主觀上具有過失：

1.按違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰，為行政罰法第7條第1項所規定。所謂故意包含直接故意與間接故意，係指行為人對違反行政法義務行為之事實，明知並有意使其發生者，或預見其發生而其發生並不違背其本意者；所謂過失則涵括無認識之過失與有認識之過失，指行為人對於違反行政法義務行為之事實，按其情節應注意，並能注意，而不注意，致其發生，或雖預見其發生而確信其不發生者而言（最高行政法院112年度上字第663號判決意旨參照）。

2.經查，許建豐於114年4月22日駕駛系爭車輛接送學童時，未持有遊覽車客運業駕駛人登記證，原告係於查獲後之翌日即114年4月23日，始將許建豐登記於原告公司，此有運輸業公司營業大客車駕駛人登記資料在卷可稽（本院卷第61頁），原告於本院言詞辯論時，亦自承本件構成裁罰事由（本院卷第74頁），是原告於派任許建豐駕駛系爭車輛前，未依汽車運輸業管理規則第86條第3款規定向公路主管機關申請遊覽

車客運業駕駛人登記證，違規事實堪以認定。本院審酌原告為經營遊覽車客運業之業者（本院卷第7頁），其代表人等對於前揭相關法規，自難諉為不知而應負有遵守之注意義務，況依當時客觀情形，未見其有何不能注意之情事，竟疏未注意而違反上開規定，足認其有應注意、能注意而不注意之過失，並依行政罰法第7條第2項推定為原告之過失。

3.原告雖主張許建豐已取得職業大客車駕駛執照、完成職前專案講習，並非無照駕駛等語。惟按「事前申請並取得遊覽車客運業駕駛人登記證」之法制設計，本來即有要求遊覽車客運業者慎選司機（故汽車運輸業管理規則第19條第3項規定公路主管機關有審核權），並兼有公示行車安全性之考量（故汽車運輸業管理規則第86條第3款後段規定「行車時，並應將遊覽車客運業駕駛人登記證置於車內儀表板右側明顯處；其照片、姓名應面向乘客，不得以他物遮蓋之」），並非「只是單純確保遊覽車駕駛人具駕駛資格」而已（最高行政法院105年度裁字第982號裁定意旨參照）。再參以汽車運輸業管理規則第86條第2款規定遊覽車客運業應僱用持有大客車職業駕駛執照者，同條第3款另規定派任駕駛員前應持依第19條規定申報登記審核合格之登記書申請遊覽車客運業駕駛人登記證，可知二者實係不同之行政法上義務；而依同規則第19條第2、3項規定，初次登記為遊覽車駕駛人者，應接受職前專案講習始得申報登記，申報登記內容並須經公路主管機關審核，是職前專案講習僅為申報登記之前提，駕駛人縱已持有職業駕駛執照並完成講習，業者仍須於派任前完成申報登記審核並申請登記證。另衡以汽車運輸業管理規則第86條第3款規定係於96年2月1日增訂，依其修正理由「為落實營業大客車駕駛人登記制度，以利民眾識別該遊覽車駕駛係經合法登記，並利警方稽核之辨識，遊覽車客運業者僱用駕駛員應向公路主管機關登記，領取執業登記證，始得執業，增列第1項第3款規定」（訴願卷第50-51頁），及該次之修正總說明「鑑於近年來發生多起遊覽車事故案件，造成

民眾生命財產之損失，為強化對遊覽車客運業之管理，及提昇行車安全與品質，爰檢討現行規定，就不足部分予以補強，期能藉由相關管理作為，確實減少事故之發生」（訴願卷第48頁），可知遊覽車客運業駕駛人登記證制度，係藉由公路主管機關事前審核及事後稽核辨識，確保遊覽車乘客之行車安全，並非僅在確認駕駛人具備駕駛資格。故原告上開主張，無從解免其違規責任。

㈣被告依裁量基準第2點附件項次14處原告罰鍰9萬元，並無裁量怠惰或違反比例原則之違法：

1.按行政機關為協助所屬人員或下級機關行使裁量權，並維持法律適用之一致性及符合平等原則，固得訂頒裁量基準，供作所屬人員或下級機關於個案行使裁量權之準據（行政程序法第159條第2項第2款參照）。惟行政機關訂定之裁量基準，應遵循法律授權之目的及範圍，且其裁量時所取決者，僅就典型之案例為規定，而非具體之個案。故行政機關於個案行使裁量權時，原則上應受裁量基準之拘束（行政程序法第161條參照），但該具體個案如有特殊狀況或考慮行政罰法第18條第1項之審酌因素後，與裁量基準所定之典型案例情節有所不同時，自應本於法律授權目的為裁量，作成不同於裁量基準之決定，俾符個案之實質正義，否則即構成裁量怠惰之違法（最高行政法院108年度判字第186號判決意旨參照）。次按行政機關訂定之裁量基準，係就典型的情形為規定，然於個案中如考慮行政罰法第18條第1項之審酌因素後，與典型情形情節有所不同時，自應考慮是否應作不同於裁量基準之決定，否則裁量怠惰。惟此以個案有事證顯示出其可能與裁量基準之典型情形有異之特殊情形為要件，而不能案案要求行政機關說明不存在與裁量基準之典型情形有異之特殊情形（最高行政法院107年度判字第130號判決意旨參照）。又倘依違規行為人個案違規情節，綜合考量所適用法律保護之法益性質及種類、具體違法行為態樣、對法益危害程度等一切情狀，整體評價其可非難性，可認依統一裁罰基

準表之規定所為裁處，切合規範意旨及目的，未見有超出依典型案型所定統一基準而生罰責不相當之情形，亦不能謂其裁量為違法（本院113年度交上字第128號判決意旨參照）。

2.本件裁量基準，係交通部公路局為處理遊覽車客運業違反公路法第77條第1項事件，所訂定協助所屬機關行使裁量權之裁量基準，核屬行政程序法第159條第2項第2款所定之行政規則，其第2點附件項次14就「派任未持有遊覽車駕駛人登記證」之違規，定為按次處該公司9萬元罰鍰，並未逾越公路法第77條第1項所定9,000元以上9萬元以下之法定罰鍰範圍。又依前述汽車運輸業管理規則第86條第3款之規範目的，遊覽車客運業駕駛人登記證制度係藉由公路主管機關事前審核及事後稽核辨識，確保遊覽車乘客之行車安全，裁量基準第1點亦明定其訂定目的在「維護營運秩序、行車安全及提昇服務品質」。而裁量基準第2點附件就相關違規類型，係以駕駛人是否經公路主管機關就其駕駛遊覽車之資格為登記審核，區分其違規情節輕重：派任未持有遊覽車駕駛人登記證者（項次14），或僅持交通車駕駛人登記證而行駛甲、乙類大客車者（項次13），均處9萬元罰鍰；派任之駕駛人已持有遊覽車駕駛人登記證，僅登記公司不符者（項次15），則處9,000元罰鍰（本院卷第56-57頁）。足見項次14係考量派任未經公路主管機關登記審核之駕駛人載運旅客，將使前開事前審核及稽核辨識機制無從發揮作用，對行車安全所生危險較高，而依違規行為之具體態樣所定之基準，核與法律授權目的相符，並非不問違規情節輕重，而以與違規情節無關之單一標準定其罰鍰數額，被告自得據為裁處之準據。而本件原告主張之前揭各情，均非與裁量基準所定典型情形有異之特殊情形，故被告依裁量基準第2點附件項次14，裁處原告罰鍰9萬元，合於規範意旨及目的，並無罰責不相當之情形，自難認有裁量怠惰或違反比例原則之違法。

㈤綜上所述，原告確有於派任駕駛員前，未依規定申請遊覽車客運業駕駛人登記證之違規事實，並負過失之責，被告適用

上揭規定，以原處分裁處原告罰鍰9萬元，自於法有據，而本件並無因個別案情而依行政罰法或其他法律規定，另有應審酌事項或依法應加重或減輕之事由，核無違反比例原則、裁量濫用等情事。是以，被告認事用法均無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰不逐一論駁，併此敘明。

七、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　　115　　年　　9　　月　　15　　日

法　官　謝昀芳

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，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

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。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　15　　日

書記官　游士霈