最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第186號

上　訴　人　交通部公路總局
代　表　人　陳彥伯
訴訟代理人　陳政君
被 上訴 人　捷豹企業社
代　表　人　○○○
訴訟代理人　連憶婷　律師

上列當事人間汽車運輸業管理規則事件，上訴人對於中華民國107年10月4日臺北高等行政法院107年度訴字第55號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件上訴人所屬臺北市區監理所（下稱臺北監理所）依據臺中市政府警察局第四分局（下稱第四分局）查報，稱被上訴人於民國106年2月17日將登記為其合夥人○○○所有之車牌號碼0000-00號自用小客車（下稱系爭車輛），出租予訴外人○○○，認被上訴人未經核准擅自經營小客車租賃業，違反公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則第138條等規定，於106年4月24日以北市監稽字第1060046321號函，檢附同日填單之交公北市監字第00000000號舉發違反汽車運輸業管理事件通知單（下稱舉發通知單），舉發被上訴人違規並告知將裁處新臺幣（下同）100萬元罰鍰，請被上訴人於填單日起15日內繳納，逾期將逕為裁處；上訴人嗣以106年5月9日第00-00000000號違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱原處分），裁處被上訴人100萬元罰鍰，並勒令歇業，不得再經營未經公路法申請核准之汽車運輸業。被上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂向原審提起行政訴訟，經原審判決將訴願決定及原處分均撤銷。上訴人不服，提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張：系爭車輛為○○○所有，且係○○○與○○○簽訂汽車出租約定切結書及向○○○收取1,000元，與被上訴人無關，○○○已表示其為系爭車輛所有人，因被上訴人代表人○○○經營汽車零售等相關業務，對於車輛遺失之處置措施較為清楚，故由○○○陪同其至警局報案。上訴人以○○○違法出租系爭車輛為由，對其處罰鍰10萬元，並吊扣車輛牌照，足證經營汽車租賃業及收取租金報酬者乃○○○，並非被上訴人。縱認系爭車輛係由謝邵杰出租他人，亦屬其個人行為，不能據以處罰為合夥事業之被上訴人；況被上訴人雖非汽車運輸業，惟登記營業項目包括租賃業、汽車零售業等，自可能誤認可經營汽車租賃項目，上訴人未先介入輔導、勸誡，即予裁罰，自屬違誤；且被上訴人之總資本額僅60萬元，遭檢舉所收取之租金僅1,000元，上訴人未衡量被上訴人之資力與所受利益，逕予裁罰100萬元，有違比例原則等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、上訴人則以：被上訴人商業登記基本資料登記之所營事業，並無小客車租賃業，故其未經申請核准設立小客車租賃業，自不得將車輛出租並收取報酬。被上訴人之代表人○○○，基於系爭車輛所有人○○○之授意，以被上訴人之名義出租系爭車輛予○○○，因○○○於租約屆期並未還車，且○○○發現系爭車輛非由○○○使用，疑似遭竊，故通知○○○報案車輛遭竊，由卷附報案紀錄及汽車出租約定切結書，足見被上訴人確有出租系爭車輛並收取報酬之經營汽車運輸業行為，違法事證明確。交通部於106年1月6日修正發布之未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁罰基準（下稱裁罰基準），係依未經核准經營汽車運輸業者之車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準，以達具體個案之正義，與公路法第77條第2項規定之裁量權目的尚無牴觸，上訴人依裁罰基準第5點規定，裁處被上訴人100萬元罰鍰，未逾前引公路法規定授權裁量之範圍，與比例原則無違等語，資為抗辯，求為判決駁回被上訴人之訴。

四、原判決略以：（一）交通部業將其依公路法第37條第1項第1款規定，對於申請核准籌備小客車租賃業，及同法第77條第2項對未經申請核准而違法經營小客車租賃業之裁罰等權限，依行政程序法第15條第1項規定，以交通部102年7月22日交路字第10250097788號函，公告委任上訴人行使，則上訴人對被上訴人經臺北監理所舉發未經申請核准而經營小客車租賃業之違法行為予以處罰，具有事務管轄權限，合先敘明。（二）經查：1.第四分局於106年2月19日接獲系爭車輛車主○○○向110報案稱該車遭竊，該分局因而通報線上巡邏警網圍捕攔查，俟現場盤查該車使用人後，始知為車輛租約到期卻未歸還之租賃糾紛，無涉汽車竊盜之刑事犯罪，乃以誣告罪嫌將○○○函送臺灣臺中地方檢察署偵查；另經詢問○○○，其表示係將系爭車輛借由被上訴人負責人謝邵杰出租使用，故將該車未向監理機關申請核准租賃業車輛，違反汽車運輸業管理規則第98條第1項、第137條及公路法第77條規定部分，函送監理機關依法查處，臺北監理所因而認定被上訴人有未經核准擅自經營小客車租賃業，違反公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則第138條等規定之行為，對其製單舉發。2.被上訴人係合夥組織，合夥人為○○○與○○○2人，○○○於106年6月8日出具聲明書及於107年6月6日至原審作證，與其及被上訴人代表人○○○於106年2月19日至第四分局報案系爭車輛失竊之時間，已分別相隔3月及1年餘，其間被上訴人已於106年4月間收受舉發通知單，則○○○身為被上訴人之出資者與共同經營者之一，為使被上訴人免受處罰，於聲明書中及於原審證稱出租系爭車輛係其個人行為，與被上訴人無關云云，係為刻意迴護被上訴人之可能性甚高。再查，系爭車輛乃○○○應被上訴人代表人○○○之請求，提供原委託被上訴人居間仲介購車事宜之○○○使用；另○○○承租系爭車輛時簽署之汽車出租約定切結書，其內約款業經事先印製完成，出租人欄並印有「租賃有限公司」之文字，顯係供經營汽車租賃業者使用之定型化契約，

與個人偶然出借車輛之情形有別等情，益見系爭車輛應非由○○○個人出租，而係其提供被上訴人作為租賃車輛，是○○○於上開聲明書及原審準備程序陳稱出租該車為其個人行為云云，無非意圖使被上訴人免遭裁罰而為被上訴人飾卸之詞，不足採信。至上訴人對被上訴人出租系爭車輛予○○○之行為，另依公路法第77條第2項規定，對○○○裁處罰鍰10萬元及吊扣牌照4個月，乃上訴人對○○○個人所為裁罰處分是否合法之問題，被上訴人執以主張其並無未經申請核准而出租系爭車輛之違法行為，仍難採憑。3.上述被上訴人商業登記基本資料，所登記營業項目合計52項，其中並無小客車租賃業，又依當中第4項載明「除許可業務外，得經營法令非禁止或限制之業務」，是被上訴人對於依法令應得主管機關許可後始得經營之業務，在未經申請核准前，不得擅自經營一節，自應知悉，如對是否為許可業務存有疑問，理當先向相關主管機關查詢；然被上訴人未先行查明確認及依公路法規定申請核准，即出租系爭車輛予他人，經營非屬其登記營業項目之小客車租賃業，對此違反公路法第77條第2項規定之行為，即有應注意、能注意而未注意之過失，其主張因登記營業項目中有「租賃業」、「汽車零售業」等，致誤認得經營汽車租賃項目，故不應受罰云云，亦無足取。（三）被上訴人未經申請核准經營小客車租賃業，而出租系爭車輛予他人，違反公路法第77條第2項規定，且其主觀上具有過失，應受處罰。而上訴人因被上訴人為合夥組織，屬交通部發布之裁罰基準第5點規定所稱「其他組織」，故就被上訴人上開違章行為，裁處罰鍰100萬元，固非無據。惟觀諸同一裁罰基準第2至4點，對個人未依公路法規定申請核准而經營汽車運輸業之情形，乃區別行為人係違法經營公路法第34條第1項所定何種汽車運輸業類型，及所使用車輛之大小，與違規次數之多寡，分就「個人以小型車、機車經營汽車運輸業」、「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」、「個人以大型車經營公路汽車客

運業、市區汽車客運業、遊覽車客運業」之違規型態，根據行為人違規次數之不同，在10萬元至50萬元之範圍內，訂定數額各不相同之罰鍰裁處標準，第5點針對違規行為人為「法人、非法人團體或其他組織」者，所訂裁處罰鍰基準，卻未如前述對個人予以處罰之情形，參酌行政罰法第18條第1項規定，就行為人違反行政法上義務行為所生影響及可能獲得利益之差異（如未經申請核准經營貨運業，係對委託運輸者之財產權造成影響，惟非法經營客運業，則可能危害乘客之生命、身體安全；又以小型車、機車或大型車作為違法經營運輸業之工具，受影響之貨物數量或乘客人數顯有區別，違法行為人因而所受利益亦不相同）等因素，予以考量，僅因行為人並非「個人」，即不問情節輕重，對於第一次之違規行為，裁處相當於同裁罰基準第2至4點對個人所定罰鍰上限金額（50萬元）2倍之100萬元高額罰鍰，乃僅以違規之行為主體非屬單一自然人，為設定裁決罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處罰人之違規事實具體情節輕重，依公路法第77條第2項規定，所為之合理裁量標準。再者，被上訴人雖係合夥組織，惟其資本額係○○○及○○○各自出資之30萬元，合計60萬元，有被上訴人商業登記基本資料可佐；又上訴人查得被上訴人未經申請核准經營汽車運輸業之行為，僅有出租系爭車輛一次，所收取租金復只1,000元，亦如上述。惟上訴人於裁處時，未依行政罰法第18條第1項規定，審酌被上訴人因違反行政法上義務行為所生影響及所得利益，逕依裁罰基準第5點規定之劃一處罰方式，對被上訴人裁處罰鍰100萬元，裁罰金額非但超過被上訴人各合夥人出資總額達40萬元之多，更為被上訴人因上開違規行為所獲利益之1,000倍，責罰顯不相當，自不符比例原則，且有裁量怠惰之違法。被上訴人訴請撤銷，為有理由，應予准許等詞，為其論據。

五、本院經核原判決並無違誤。茲就上訴理由再予補充論述如下：

（一）按公路法第2條第14款規定：「本法用詞，定義如下：……十四、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34條規定：「（第1項）公路汽車運輸，分自用與營業兩種。自用汽車，得通行全國道路，營業汽車應依下列規定，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。三、遊覽車客運業：在核定區域內，以遊覽車包租載客為營業者。四、計程車客運業：在核定區域內，以小客車出租載客為營業者。五、小客車租賃業：以小客車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者。六、小貨車租賃業：以小貨車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者。七、汽車貨運業：以載貨汽車運送貨物為營業者。八、汽車路線貨運業：在核定路線內，以載貨汽車運送貨物為營業者。九、汽車貨櫃貨運業：在核定區域內，以聯結車運送貨櫃貨物為營業者。（第2項）前項汽車運輸業營運路○○區○○○路主管機關得視實際需要酌予變更。」第37條第1項第1款規定：「經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：一、經營……小客車租賃業……，向中央主管機關申請。」第77條第2項規定：「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業者，得依其違反情節輕重，處新臺幣10萬元以上2,500萬元以下罰鍰，並勒令其歇業，其非法營業之車輛牌照及汽車駕駛人駕駛執照，並得吊扣4個月至1年，或吊銷之，非滿2年不得再請領或考領。」第79條第5項規定：「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

。」次按交通部依公路法第79條第5項授權而訂定之汽車運輸業管理規則第138條規定：「未經申請核准而經營汽車運輸業者，應依公路法第77條第2項之規定舉發。」準此，如未經申請核准而經營汽車運輸業者，應依汽車運輸業管理規則第138條規定予以舉發，並應依公路法第77條第2項規定處罰。又交通部就未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業，應依公路法第77條第2項予以裁罰者，於106年1月6日修正發布系爭裁罰基準第1點規定：「未依公路法……申請核准，經營汽車運輸業或計程車客運服務業者，得依其違反情節輕重，依本基準規定裁罰；……。」第5點規定：「以法人、非法人團體或其他組織經營汽車運輸業者，其非法營業之車輛牌照及汽車駕駛人駕駛執照吊扣及吊銷之裁罰基準，依其使用車輛，準用前3點規定；其罰鍰之裁罰基準如下：第1次，處新臺幣100萬元罰鍰。……」。

（二）又按「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」行政程序法第10條、行政罰法第18條第1項分別定有明文。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。

（三）再按，對於人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其情節有區分程度輕重之可能與必要者，應根據違反義務情節之輕重程度為之，使責罰相當，且應避免以單一標準區分違規情節之輕重，並據以計算罰鍰金額，否則於特殊個案情形，可能無法兼顧其實質正義，造成個案顯然過苛之處罰，而違反憲法第23條之比例原則與憲法第15條保障人民財產權之意旨（司法院釋字第423號、第641號、第685號解釋參照）。交通部就未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業，應依公路法第77條第2項予以裁罰者，於106年1月6日修正發布系爭裁罰基準，其中第2點至第4點規定，乃針對違規行為人為「個人」者，按行為人係違法經營公路法第34條第1項所定何種汽車運輸業類型，及所使用車輛之大小，與違規次數之多寡等區別標準，分就「個人以小型車、機車經營汽車運輸業」、「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」、「個人以大型車經營公路汽車客運業、市區汽車客運業、遊覽車客運業」之違規型態，根據行為人違規次數之不同，在10萬元至50萬元之範圍內，訂定數額各不相同之罰鍰裁處標準。惟第5點針對違規行為人為「法人、非法人團體或其他組織」者，其罰鍰之裁罰基準則僅規定：「第1次，處新臺幣100萬元罰鍰。第2次，處新臺幣500萬元。……。」並未如前述對個人予以處罰之情形，參酌行政罰法第18條第1項規定，就行為人違反行政法上義務行為所生影響及可能獲得利益之差異（如未經申請核准經營貨運業，係對委託運輸者之財產權造成影響，惟非法經營客運業，則可能危害乘客之生命、身體安全；又以小型車、機車或大型車作為違法經營運輸業之工具，受影響之貨物數量或乘客人數顯有區別，違法行為人因而所受利益亦不相同）等因素，予以考量，僅因行為人並非「個人」，即不問情節輕重，對於第一次之違規行為，裁處相當於同裁罰基準

第2至4點對個人所定罰鍰上限金額（50萬元）2倍之100萬元高額罰鍰，乃僅以違規之行為主體非屬單一自然人，為設定裁處罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處罰人之違規事實具體情節輕重，依公路法第77條第2項規定，所為之合理裁量基準。揆諸上開規定及說明，上訴人對於未經核准經營汽車運輸業、計程車客運服務業之「法人、非法人團體或其他組織」者，仍應本於公路法第77條第2項之立法目的與個案實質正義之要求，斟酌個案具體情狀及行政罰法第18條第1項之審酌因素，就罰鍰金額為適切之裁量決定，不得逕依系爭裁罰基準第5點規定為唯一或絕對標準。

（四）查本件被上訴人為合夥組織，其未經核准擅自經營小客車租賃業，違反公路法第77條第2項規定，暨上訴人係以被上訴人屬非法人團體及其他組織，且第一次違規，而依系爭裁罰基準第5點規定，處以罰鍰100萬元，為原審依法確認之事實，則原判決以上訴人裁罰被上訴人上開罰鍰金額，純係適用系爭裁罰基準之結果，而未依行政罰法第18條第1項規定之審酌因素為考量，應有裁量怠惰之違法，而撤銷訴願決定及原處分，即無不合。上訴意旨主張：被上訴人為組織團體，相較於個人，具有更多之資源可供利用，並據以規劃縝密之違規計畫及行動流程，且對車輛相關流程具有一定之知識，足證被上訴人之智識程度、生活狀況、違反行政法上義務之手段較單獨個人高，且有完善行政資源得以運用，其違規行為造成汽車運輸業秩序之危害及損害較個人為鉅，上訴人依據個案具體違規事實，並衡酌被上訴人之資力、危害汽車運輸業秩序所持續之期間、所得利益等綜合因素多元考量後，依裁罰基準第5條規定處以100萬元罰鍰，應無原審所認定不符比例原則及裁量怠惰之違法；原審認原處分僅依裁罰基準決定原處分之裁罰金額，未依行政罰法第18條第1項規定，斟酌其他可得調查之考量因素，有裁量怠惰之違法乙節，顯有判決不適

用法規或適用不當之違法云云，無非重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，並以其個人歧異之法律上見解，對於業經原判決詳予論述不採之事項及就原審所為論斷為指摘，要無足取。又查，原判決已敘明：交通部雖以106年1月6日交路字第10650001091號令，修正發布對於未經核准經營汽車運輸業者之裁罰基準，惟其所訂裁量標準，僅能適用於違規情節無特殊情形之典型案例，否則應回歸行政罰法第18條規定，審酌裁處罰鍰時應考量之各種因素；況行政法院對於上開裁量基準，本得審查其是否符合法律授與裁量權之目的，是否根據違反義務情節之輕重程度，所為責罰相當之合理標準；審查結果如認為其與法律授權裁量之目的未盡相符，或違反比例原則，而與憲法第15條保障人民財產權之意旨有違，自應於個案中拒絕適用此裁量基準不合規範目的部分，並據以撤銷依該部分裁量基準所為裁罰處分，由原處分機關重為合目的性裁處。對於行政機關而言，雖然依據行政程序法第161條規定，其行使裁量權，原則上應受其上級機關或長官所訂頒裁量基準之拘束，但依同法第10條規定，除不得逾越法定之裁量範圍外，並應符合法規授權之目的；且依行政罰法第18條第1項規定，其裁處罰鍰，尚應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。因此，如果上級機關或長官訂頒之裁量基準有不符合法律授與裁量權目的之處，或未充分區分違反義務情節之輕重程度，亦未設有適當的調整機制，則下級機關或屬官在個案行使裁量權，遇到違規情節較輕微者，一律以單一標準裁量，有違比例原則時，將面臨究應遵守裁量基準或法律授權意旨的義務衝突；此際由於法律位階高於裁量基準，行政機關自應優先遵照法律授權意旨為裁量，如果仍一味依照裁量基準為處分，即構成裁量怠惰之違法瑕疵等語。核其所適用之法規與該案應適用之法規並無違背，與解釋、判例亦無牴觸，並

無所謂判決不適用法規或適用不當等違背法令之情形。至本院107年度判字第130號判決及原審106年度訴字第1529號判決案情有異，上訴人主張援引，以上訴人於本案適用裁罰基準，除便於個案能妥適為裁量外，尚能兼顧法律適用之一致性，以符平等原則，且上訴人已依相關事證認定被上訴人之違規行為無上開判決所謂與裁量基準之典型情形有異之特殊情形，原處分應屬適法云云，核屬其個人對上開判決意旨之誤解，亦不足採。

（五）綜上所述，原判決認事用法並無違誤，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　4　　月　　18　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　劉　介　中

法官　姜　素　娥

法官　林　欣　蓉

法官　黃　淑　玲

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　108　　年　　4　　月　　18　　日

書記官　楊　子　鋒