

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@110年2月25日辯

原 告 亞士捷企業有限公司

代 表 人 張翰綸 (董事) 住同上

訴訟代理人 張立宇 律師

複 代理人 張君宇 律師

被 告 交通部公路總局

代 表 人 許鈺漳 (局長) 住同上

訴訟代理人 杜名祥

上列當事人間汽車運輸業管理規則事件，原告不服交通部中華民國109年4月24日交訴字第1090006971號訴願決定，提起行政訴訟，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、爭訟概要：

被告所屬新竹區監理所（下稱「新竹所」）的桃園監理站監警聯合稽查小組人員於民國108年9月24日10時40分許，在桃園市○○區○○路○○號，攔檢發現原告以其所有車牌號碼0000-00號自用小貨車（下稱「系爭車輛」），從桃園市○○區○○路○○○○○○號載運貨物至桃園市○○區○○路○○號，運費採月結方式計算，故製單舉發，並移送被告依公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則（下稱「管理規則」）第138條規定，以109年2月6日第00-000000000號違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱「原處分」），裁處原告新臺幣（下同

01) 50萬元罰鍰；並吊扣牌照4個月。原告不服，提起訴願遭
02 決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

03 二、原告主張要旨及聲明：

04 (一) 原告曾與臺灣牧場股份有限公司(下稱「臺牧公司」)簽
05 訂經銷契約，於桃園地區經銷臺牧公司所製造、銷售的產
06 品，為履行該經銷契約，須將貨物送抵指定地點以為銷售
07 。經銷契約中所稱「包退」，實際上是一種經銷形式，並
08 非訴願決定所稱運送貨物並收取運送報酬。經銷契約採月
09 結方式結清經銷貨款，並非原處分所稱運費。況依財政部
10 賦稅署77年11月25日臺財稅第000000000號函釋(下稱「
11 賦稅署77年函釋」)意旨，經銷商每日送貨銷售產品，並
12 非法所不許。被告所屬臺北區監理所(下稱「臺北所」)
13 也曾於108年4月17日函詢保證責任臺南市酪農牛乳生產合
14 作社，事後未對原告作成不利認定，顯見原告並未經營汽
15 車運輸業。至於爭訟概要所載系爭車輛被攔檢時，只是基
16 於經銷契約而附隨載送經銷商品，並非經營貨物運輸業務
17 ，被告以不瞭解原告公司營運的營業員間對話紀錄，直接
18 認定原告未經核准而經營汽車運輸業務，顯有違誤。

19 (二) 聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

20 三、被告答辯要旨及聲明：

21 (一) 本件是依民眾檢舉，經臺北所依職權於108年4月17日函請
22 臺牧公司於同年月23日提供與原告簽訂的「經銷暨代送服
23 務契約書(下稱「系爭經銷代送契約」)，依該契約所載
24 經銷與代送的範圍與定義，探求雙方締約真意，原告與臺
25 牧公司約定在特定地區內運送臺牧公司商品至指定地點而
26 「獲取報酬」，核屬公路法第2條第14款所定以汽車經營
27 貨運輸而受報酬之汽車運輸業。且依桃園監理站108年3月

21日營業據點現場訪談紀錄及自用小貨車使用情形調查表，原告據點間之運送無營業車，皆使用白牌車運輸貨物。本件經被告所屬機關調查後，原告確有未經核准擅自載貨違法經營汽車貨運業之事實。至於原告引述賦稅署77年函釋，屬統一發票開立與否相關問題，與原告未經核准經營汽車運輸業的違章行為並無實質關聯性。

(二) 聲明：原告之訴駁回。

四、前提事實：

如爭訟概要欄所載之事實，有系爭車輛司機訪談紀錄及攔檢照片（見本院卷第99-102頁）、新竹所108年10月16日交竹監字第52002095號舉發通知單（見同卷第107頁）、原處分（見同卷第19頁）、訴願決定書（見同卷第23-37頁）等在卷可供查證屬實。

五、爭點：原告是否有未經申請核准擅自經營汽車貨運業的違章行為？

六、本院的判斷：

(一) 應適用的法律及法理的說明：

1. 行為時公路法第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、經營公路汽車客運業、遊覽車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業，向中央主管機關申請。……」同法第39條第2項規定：「汽車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業之營運路線許可證後，方得開始營業或通車營運。」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。」

2.按「公路法為健全公路營運制度，發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全，就人民經營汽車運輸業予以管制，採行『類型強制+申請核准』之事前許可制，即將汽車運輸業分為9類予以管制，均需申請公路主管機關審核符合公路法相關法令規定，核准發給汽車運輸業營業執照及公路汽車客運業之營運路線許可證後，方得開始營業或通車營運。其中經營……『汽車貨運業』……，因營運範圍可及全國，故係統一向中央公路主管機關申請，俾利其通盤考量而為一致性之監督管理。……立法者基於上述公共利益考量，就人民經營汽車運輸之營業自由，藉由許可而為預防性之限制，並於公路法第37條第1項就申請『核准籌備』為管轄權之分配，而自籌備起接受公部門一系列的管理措施。依公路法第37條第1項規定，各該公路主管機關對於應由其管轄之汽車運輸業類型，既有審核其申請合法與否的權限，則對其在申請獲准前，違章從事汽車運輸業之行為，自亦應有管轄權，以盡其管制權責。因此從體系解釋的觀點而言，公路法第37條第1項所為的管轄權劃分，應非侷限在汽車運輸業之經營管理中的核准籌備事務，在法律另無其他規定的情形下，同時遍及該條以下的各項管理措施（包含同法第5章所規定的『獎勵與處罰』）。……公路法第77條第2項之裁罰事務管轄機關，在公路法別無其他明文規定之情形下，原則上是依公路法第37條第1項規定決定。……」最高行政法院109年度大字第2號裁定意旨參照。由上可知，未依公路法第37條第1項第1

款、第39條第2項等規定，向公路法中央主管機關申請核准，就經營汽車貨運的運輸業者，應由中央主管機關管轄依公路法第77條第2項的裁罰事務。至於公路法中央主管機關，依同法第3條規定，雖為交通部，但交通部業以102年7月22日交路字第10250097788號函，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。故本件被告有依公路法第77條第2項規定，對未依同法規定申請核准而經營汽車貨運的運輸業者，裁處罰鍰的管轄權限。另即使公路法第77條第2項所定「吊扣或吊銷車輛牌照」性質上屬管制性行政處分，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的管制措施，以達成健全公路運輸營業秩序管制之目的（最高行政法院前106年4月份庭長法官聯席會議決議意旨參照），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的管理目的，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，合先敘明。

3. 汽車運輸業，依公路法第2條第14款規定，指以汽車經營客、貨運輸而受報酬的事業。汽車貨運業，依同法第34條第1項第7款規定，則是以載貨汽車運送貨物為營業的事業。綜言之，以載貨汽車經營運送貨物而受報酬為營業的事業，就是經營汽車貨運業的汽車運輸業，且參照前開說明，經營汽車貨運業應先依公路法第37條第1項第1款、第39條第2項等規定，向公路法中央主管機關申請核准；否則，未先經申請核准就經營汽車貨運的運輸業者，中央主管

機關即被告得依公路法第77條第2項裁處罰鍰，或吊扣違法營業的汽車牌照。

4.交通部108年5月17日修正發布施行之「未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁量基準」（下稱「裁量基準」）第1條規定：「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，依本基準規定裁量，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經吊銷者，非滿2年不得再請領或考領。」第5條規定：「法人、非法人團體或其他組織以小型車、機車經營汽車運輸業者，其裁量基準如下：第1次處新臺幣50萬元罰鍰，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。」經核裁量基準上開規定及其他就個人或法人等其他組織以小型車、機車或大型車經營汽車運輸業（含貨運業）等不同情節，各設有輕重不等的裁量基準，同裁罰基準第9條並就個案依行政罰法規定另有應審酌事項或應加重、減輕事項予以列明，以供執法機關裁量時參酌，綜合而言，上開裁量基準之規定已依未經核准經營汽車運輸業者之組織規模、運輸業類型、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，以實現具體個案公平正義的裁量性行政規則，並與行政罰法第18條所定罰鍰裁量應審酌事項相符，也不違背母法公路法第77條第2項之規定，應得為執法機關所援用。

（二）原告確有未經申請核准擅自經營汽車貨運業的違章行為，原處分並無違誤：

經查：

1.依卷附原告公司登記資料查詢結果顯示（見本院卷第129頁），原告辦理公司登記的營業項目，並未包括汽車貨運

業，由此可見，原告未曾依公路法第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核准，未曾於核准籌備依法辦理公司登記後，依同法第39條第2項規定，報請被告核准發給汽車貨運業營業執照。

2.原告於爭訟概要欄所載時間、地點，由所僱業務司機以系爭車輛載運牛奶及飲品之貨物等情，有卷附稽查人員於108年9月24日訪談系爭車輛業務司機的自用貨車訪談紀錄，及現場攔檢照片影本顯示查得所運貨品清單、系爭車輛在公路運送、卸貨情形等可佐。原告雖主張該次查獲的貨運運送行為，是其與臺牧公司間所簽訂經銷契約的附隨行為，並未因運送貨物而轉取報酬等語。然查，依原告提出其與臺牧公司簽訂，由原告在桃園市地區於108年1月1日至同年12月31日契約期間，經銷臺牧公司製造、銷售的商品（即契約標的商品，下稱「系爭商品」），並在該地區提供代送系爭商品服務的系爭經銷代送契約顯示（見本院卷第43-51頁）：

(1)系爭經銷代送契約第4條關於「定義」就定明：「經銷」指原告於約定地區（即桃園市）內向不特定人銷售自臺牧公司購買之系爭商品的權利；「代送」指原告與臺牧公司約定在特定地區內運送臺牧公司商品至指定他點而獲取報酬。亦即雙方在系爭經銷代送契約所架構的交易型態中，兼有經銷及代送交易的混合性質，就經銷部分，是由取得經銷權的原告，依所取得經銷權的權利、義務內涵，向臺牧公司以買賣關係買入系爭商品後，再向不特定人轉銷售系爭商品，以此賺取買賣差價以牟利；至於就代送部分，則是由原告依臺牧公司指示，為其提供運送系爭商品至指定地點的勞務，並為此勞務的提

01 供而獲取報酬。且系爭經銷代送契約第6條關於「請款
02 與付款方式」，也約定：「(1)代送佣金計算方式：(a)
03 包退者：通路退貨數由臺牧公司承擔，無季節壞品補貼
04 %，包退者各品項貨量臺牧公司配貨，不得有異議。(b)
05 不包退者：通路退貨數由原告自行承擔，季節壞品補
06 貼%，以臺牧公司依各產品、各季節公告為準。(2)代
07 送佣金計算金額：(a)代送佣金=通路進貨單價×(代
08 送費用%+季節壞品補貼%)。(b)代送費用%+季節壞
09 品補貼%，以臺牧公司依各產品、各季節公告為準。(3
10)請款與付款方式：月結30天，由臺牧公司於每月7日前
11 郵寄對帳單及發票向原告請款；原告接獲臺牧公司交付
12 之對帳單及發票後，核對無誤後，應於當月30(31)日前
13 ，以電匯方式匯入臺牧公司指定之帳號，或以現金支票
14 郵寄至臺牧公司之地址。(4)未正常付款停止出貨：雙
15 方同意臺牧公司應付原告之代送佣金及原告應付臺牧公
16 司貨款互為抵銷，抵銷後仍有貨款未清償，由原告給付
17 臺牧公司；反之，亦然。原告如未依約定之付款期限付
18 款逾5日，臺牧公司得不經催告逕暫時停止出貨，直至
19 原告以現金付清積欠之貨款。」

20 (2)換言之，原告與臺牧公司之間，有原告經銷系爭商品所
21 應支付與臺牧公司關於所經銷而買入商品的貨款，以及
22 臺牧公司應支付與原告關於依臺牧公司指示提供運送服
23 務所應得之運送報酬（代送佣金），應定期彼此清算。
24 且代送佣金計算方式，雖區分為「包退」與「不包退」
25 兩種，但兩種在代送佣金計算中，都是以通路進貨的單
26 價（亦即系爭商品經由原告經銷或代送而銷售予下游通
27 路的價格），乘以臺牧公司定期公告的代送費用百分比

成數為基礎計算，只是在「不包退」的交易中，因次下游通路的退貨是由經銷商原告自行吸收承擔，考量退貨若干筆因於臺牧公司供貨本身內含的季節壞品，為公平起見，則另加上臺牧公司定期公告的「季節壞品補貼」百分比成數，計算應補貼支付與原告的代送佣金，以折抵原告經銷商買入系爭商品所應支付的貨款；相對於此，「包退」交易則無此「季節壞品補貼」成數，得以計入臺牧公司應支付與原告的代送佣金當中。簡言之，在系爭經銷代送契約所架構的權利義務關係中，原告雖應支付臺牧公司買入系爭商品以經銷轉售所須負擔的買賣貨款，但臺牧公司一方不論在「包退」或「不包退」的交易關係中，都必須以其公告的代送費用百分比成數，計算代送佣金，以與原告所應支付的購入經銷商品貨款彼此折抵清算。由此顯見，原告在系爭經銷代送契約中，的確有為臺牧公司提供系爭商品的運送勞務，並為此勞務的提供而獲取報酬。

- (3) 尤其對照系爭經銷代送契約第8條「責任與義務」約款，當中第2項關於甲方臺牧公司之「義務與責任」的約定，要求臺牧公司應於收到乙方即原告訂單後，將系爭商品交至原告指定處所，運費由臺牧公司負擔；相對於此，第3項關於原告之「義務與責任」則約定除臺牧公司違約或不可抗力事故外，原告不得以任何理由拒絕履行代送義務，倘因原告拒絕履行造成臺牧公司損失，則由原告全額承擔，且原告代送臺牧公司產品也應盡善良管理人注意義務，確保運送及儲存的环境全程維持7°C低溫，若運送途中因可歸責原告導致代送系爭商品受損，原告並應負賠償責任；原告也應於各通路約定期限內

01 將代送系爭商品送達指定客戶，如有可歸責原告遲延代
02 送業務者，並應賠償臺牧公司所受損害。換言之，在系
03 爭經銷代送契約建構的經銷、代送混合交易關係中，在
04 經銷關係層面，雖是由原告下訂，由臺牧公司承擔運費
05 成本而將系爭商品交至原告指定處所以利其經銷轉售，
06 但另方面在代送關係層面，則由原告盡運送人於運送契
07 約一般應盡的善良管理人注意義務而履行運送義務。

08 (4)再者，臺北所於108年4月7日以北監運字第0000000000A
09 號函詢臺牧公司，請臺牧公司以107年6月客戶（即原告
10 ）對帳單及原告開予臺牧公司的佣金發票等，說明：佣
11 金意義是否為運送至全聯社及「茶之魔手」（按，即連
12 鎖飲料店）之費用？對帳單上15項鮮乳產品買受人為何
13 ？原告提供臺牧公司並收取佣金的服務為何？原告與臺
14 牧公司、全聯社、「茶之魔手」之間關係等（見本院卷
15 第53-55頁）。經臺牧公司以108年4月23日函字第10800
16 6號函覆說明，關於佣金意義及原告收取佣金提供之服
17 務等，均請臺北所參考檢附之系爭經銷代送契約書（見
18 同卷第115頁），而核臺牧公司當時回函所檢附該份契
19 約書之內容，除契約期間乃107年度者外，餘與原告所
20 提前述108年度之系爭經銷代送契約內容大致相同（見
21 同卷第116-120頁），且就臺北所函詢對帳單所列15項
22 鮮乳產品之買受人，則稱是全聯社及「茶之魔手」，而
23 原告與臺牧公司、全聯社、「茶之魔手」之間的關係，
24 臺牧公司則說明自己為賣方，全聯社及「茶之魔手」為
25 買方，原告為經銷代送商等語。由此可見，系爭商品的
26 銷售市場上，因臺牧公司為系爭商品之產銷商，全聯社
27 、「茶之魔手」等通路或終端需求廠商，未必知悉臺牧

01 公司販售系爭商品下游經銷體系在各地的經銷廠商，但
02 得由商品外包装或市面上商品促銷資訊，直接聯繫臺牧
03 公司訂貨，再由臺牧公司藉由系爭經銷外送契約的交易
04 安排，由臺牧公司以出賣人自居，交由底下兼任經銷商
05 的原告，代送此等直接向臺牧公司下訂販售的系爭商品
06 予臺牧公司指定送達的通路或終端需求廠商，臺牧公司
07 與原告間再藉由系爭經銷代送契約前述約款，內部間彼
08 此再就買賣貨款與代送運費為清算。由此，更徵原告的
09 確有從事以載貨汽車運送貨物而受報酬為營業的汽車運
10 輸事業，原處分認定原告該當公路法第77條第2項規定
11 裁處罰鍰及吊扣違法營業之系爭車輛牌照的要件事實，
12 並無違誤。

13 (5) 至於原告所舉賦稅署77年函釋只是關於營業稅課徵時，
14 營業員送貨銷售牛奶等產品，就銷售牛奶部分，如何開
15 立統一發票以供稽核商品銷售營業稅的問題，與經銷代
16 送之混合契約在具體個案交易關係中，是否另具商品運
17 送勞務有償性交易無關，尚無從以賦稅署77年函釋就推
18 翻本院上述認定。另臺北所雖然在108年4月間就已依民
19 眾檢舉，開始調查原告是否違法經營汽車貨運業，並發
20 函詢問臺牧公司、保證責任臺南市酪農牛乳生產合作社
21 等（見本院卷第53-59頁），則為被告所屬機關盡職權
22 調查之舉，雖迄至原告以系爭車輛於爭訟概要欄所述時
23 間、地點再次從事汽車貨運業的違章營業行為後，才移
24 送被告以原處分裁罰並吊扣車輛牌照，乃主管機關依證
25 據調查結果，判斷事證是否臻於可作成行政決定之成熟
26 程度的職權行使，就原處分認定原告違法經營汽車運輸
27 業的事實認定結果而言，並無違誤，也無罹於行政罰法

第27條第1項所定裁罰權3年時效期間，自不因被告所屬機關前於108年4月間開始調查事證，未立即移由被告作成裁罰處分，就認定109年2月間作成之原處分在事實認定有誤。綜言之，原告所引上述二事證，均無從為其有利的證明，並推翻本院前開事實認定。

3. 綜上，原告未依公路法第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核准，也未依同法第39條第2項規定，報請被告核准發給汽車貨運業營業執照，就經營汽車貨運業，參照前開說明，被告自得同法第77條第2項規定，對原告裁處該條項所定罰鍰，並吊扣非法營業之系爭車輛的牌照。又參酌原告是法人以小型車之系爭車輛第1次經查獲違規經營汽車貨運業，且其違章情節並無行政罰法所定應予特別考量而加重或減輕的事由，原處分裁處罰鍰50萬元，並吊扣系爭車輛牌照4個月，與交通部公布施行統一執法機關裁量準則性質的裁量基準第1條、第5條規定也相符合，並無違反比例原則、平等原則之情形，也無其他裁量怠惰或裁量濫用情事，於法並無違誤。

七、綜上所述，本件原處分經核於法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告以前開情詞，訴請撤銷訴願決定及原處分，核無理由，應予駁回。又本件事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法經本院審酌後，核與本件判決結果不生影響，故不逐一論究說明，附敘明之。

八、判決結論，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中華民國 110 年 3 月 11 日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法官 許麗華

法官 楊坤樵

01

02 一、上為正本係照原本作成。

03 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

04 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判

05 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

06 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴

07 訟法第241條之1第1項前段）

08 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同

09 條第1項但書、第2項）

10

11 得不委任律師為訴訟
12 代理人之情形

所 需 要 件

13

14 (一)符合右列情形之一
15 者，得不委任律師
16 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。

17

18

19

20

21

22

23 (二)非律師具有右列情
24 形之一，經最高行
25 政法院認為適當者
26 亦得為上訴審訴
27 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

01 依法得為專利代理人者。

02 4.上訴人為公法人、中央或地方機關
03 、公法上之非法人團體時，其所屬
04 專任人員辦理法制、法務、訴願業
05 務或與訴訟事件相關業務者。

06
07 是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴
08 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
09 文書影本及委任書。
10

11 中 華 民 國 110 年 3 月 11 日

12 書記官 朱倩儀