

广州市人民政府

行政复议决定书

穗府行复〔2024〕2786号

申请人：北京XX汽车租赁有限公司广州分公司。

被申请人：广州市交通运输局。

地址：广州市天河区天河南二路1号。

法定代表人：沈颖，职务：局长。

申请人不服被申请人于2024年7月2日作出的粤穗交运罚〔2024〕1（2024）05290012号《行政处罚决定书》（以下简称涉案《行政处罚决定书》），向本府申请行政复议，本府依法予以受理，本案适用普通程序审理，现已审查终结。

申请人请求：

撤销涉案《行政处罚决定书》。

申请人称：

被申请人认定申请人的车辆存在擅自从事道路客运经营的行为与事实不符。执法实践中“租赁合同”定性为“物的租

赁”还是“人的运输”，取决于合同约定的内容，而不拘泥于合同名称。汽车租赁合同一般由车辆所有人作为出租人将汽车交付承租人使用、收益。而客运合同是承运人作为合同签订主体为乘客提供运输服务。而申请人所提供的与 XX 空调销售（上海）有限公司（后更名为开利暖通空调经营（上海）有限公司，以下简称用车方）的租赁合同中产生的费用只有租车费（含司机的服务费），并没有运输费用的产生。同时，此车在该公司的用途是用于自用出行，故不存在从事道路客运经营的行为。

申请人与用车方租赁合同虽然有注明提供车辆租赁及司机的驾驶服务，但在实际操作中承租人往往会委托“租赁公司”帮忙找司机，租赁公司想把业务谈成，也大都同意并为承租人介绍驾驶员，这种情况是否认定汽车租赁经营者提供了驾驶劳务要予以区分。在申请人与用车方签定的租赁合同中，明确了粤 AXXXXJ 小型普通客车（以下简称涉案车辆）的司机张 X 的服务费用由承租人支付，与其签定劳务合同的是广州市 XX 企业管理咨询有限公司（以下简称“管理咨询公司”），有该司机的劳务合同复印件为证。因此，申请人承担的角色仅仅是中介介绍，两者之间的民事关系为居间合同关系，居间人在委托人与第三方订立的合同中既非当事人，亦非任何一方的代理人，而是中间媒介人，因此，事实不宜认定为申请人提供了驾驶劳务。因此，申请人在未取得道路运输经营许可证的情况下，

也不存在违法客运经营行为。

另一方面，目前，在小微汽车租赁市场中，有的租赁公司仍存在有道路运输经营许可证的资格。但交通运输部令在2015年1月8日颁布了汽车租赁行业《道路运输许可证》全国停办。被申请人认定申请人的处罚依据是：“未取得道路运输经营许可，擅自从事道路客运经营的行为”。因此，国家已停办，但执法行为中有“未取得道路运输许可”存在逻辑矛盾。而且，申请人自营业至今，一直积极寻求办理道路运输经营许可证或其他相关法律替代的方法，也一直关注相关的政策走向。自2021年4月1日施行了《小微型客车租赁经营服务管理办法》中，从经营许可制转变成备案制，也没有明晰小微型客车在备案完善的情况下，是否可以不受道路运输经营许可证的局限。这几年，申请人为了能办理道路运输经营许可证或其他相关法律替代的方法，多次打12345或直接到相对应的职能部门咨询相关政策与办理的条件，但一直也没有明确回复。因此，相关政策、法规尚未完善的情况下，本来市场不景气的情况，加重了我们小微型租赁公司发展的困境。

申请人奉公守法，规范经营，积极配合行政机关的管理，恳请撤销涉案《行政处罚决定》。

被申请人答复称：

一、案件事实

本案申请人统一社会信用代码：9144010XXXXXX5151U。法

定代表人：赵 XX。

2024年5月21日，被申请人执法人员在广州市白云区广清收费站（广佛高速出口）旁对涉案车辆进行检查。经查，涉案车辆核载7人，使用性质为非营运，车辆所有人为申请人；被查时车上有1名乘客，乘客表示其本人是用车方在广州的销售经理，涉案车辆是其公司以月租一万二千元向申请人租来用作日常通勤，当天其在佛山市南海区“匹克球俱乐部”上车，计划前往广州市天河区“天河城”；涉案车辆驾驶员表示其本人是申请人的员工，当天行程是申请人安排，工资也是由申请人发放。2024年5月22日，被申请人执法人员询问用车方，其表示用车方原登记名称为“XX空调销售（上海）有限公司”，并使用原登记名称与申请人签订租车合同，涉案车辆以及驾驶员均由申请人按租车合同约定提供，含驾驶员服务费在内的每月租车费用为一万二千元，通过公对公转账支付给申请人。2024年5月27日，被申请人执法人员询问申请人，其表示涉案车辆为其所有，涉案车辆驾驶员亦为其员工，并确认了上述车辆租赁合同的相关事实，同时表示因用车方名称登记变更时，相关租车合同仍在有效期内，因此继续执行合同。在对相关人员进行询问，制作现场笔录和询问笔录，并结合有关证据后，被申请人认定申请人有“未取得道路运输经营许可，擅自从事道路客运经营”的违法行为，以上事实有《现场笔录》《询问笔录》、视频资料、《租车合同（带驾）》等为证。

2024年5月21日，被申请人开具粤穗交运处告〔2024〕0051641号《交通运输案件处理告知书》，直接送达申请人。

2024年6月14日,被申请人作出粤穗交运违通[2024]1(2024)05290012号《违法行为通知书》,告知申请人拟作出行政处罚的内容及事实、理由、依据,以及其依法享有提出陈述、申辩的权利,邮寄送达申请人;期间,申请人未提出陈述、申辩。2024年7月2日,被申请人作出涉案《行政处罚决定书》,决定给予申请人“责令停止经营,处一万元罚款”的行政处罚,邮寄送达申请人。

二、法律依据

《中华人民共和国道路运输条例》第十条规定:“申请从事客运经营的,应当依法向市场监督管理部门办理有关登记手续后,按照下列规定提出申请并提交符合本条例第八条规定条件的相关材料:(一)从事县级行政区域内和毗邻县行政区域间客运经营的,向所在地县级人民政府交通运输主管部门提出申请;(二)从事省际、市际、县际(除毗邻县行政区域间外)客运经营的,向所在地设区的市级人民政府交通运输主管部门提出申请;(三)在直辖市申请从事客运经营的,向所在地直辖市人民政府确定的交通运输主管部门提出申请。依照前款规定收到申请的交通运输主管部门,应当自受理申请之日起20日内审查完毕,作出许可或者不予许可的决定。予以许可的,向申请人颁发道路运输经营许可证,并向申请人投入运输的车辆配发车辆营运证;不予许可的,应当书面通知申请人并说明理由。对从事省际和市际客运经营的申请,收到申请的交通运输主管部门依照本条第二款规定颁发道路运输经营许可证前,应当与运输线路目的地的相应交通运输主管部门协

商，协商不成的，应当按程序报省、自治区、直辖市人民政府交通运输主管部门协商决定。对从事设区的市内毗邻县客运经营的申请，有关交通运输主管部门应当进行协商，协商不成的，报所在地市级人民政府交通运输主管部门决定。”

《中华人民共和国道路运输条例》第六十三条第二项规定：“违反本条例的规定，有下列情形之一的，由县级以上地方人民政府交通运输主管部门责令停止经营，并处罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任：……（二）未取得道路运输经营许可，擅自从事道路客运经营，违法所得超过2万元的，没收违法所得，处违法所得2倍以上10倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足2万元的，处1万元以上10万元以下的罚款；……”

三、答复意见

本案中，申请人有“未取得道路运输经营许可，擅自从事道路客运经营活动”的违法行为，事实清楚，证据确凿。因此，申请人的行为违反了《中华人民共和国道路运输条例》第十条的规定，被申请人根据《中华人民共和国道路运输条例》第六十三条第二项的规定，且依据《广东省交通运输行政处罚裁量标准》，申请人的违法行为属于一般违法情节（一年内第一次被查处，不具有减轻处罚情形且未造成严重后果的），依法给予申请人“责令停止经营，处一万元罚款”的行政处罚，适用法律正确。

综上所述，被申请人是在充分、审慎基础上依法作出的行政处罚，为维护人民群众生命财产安全，切实做好交通运输行

业安全生产工作，请市政府依法维持被申请人作出的涉案《行政处罚决定书》，维护我市客运秩序。

本府查明：

申请人是在广州市天河区行政审批局登记的有限责任公司分公司（法人独资），统一社会信用代码为9144010XXXXXX5151U，经营范围为租赁业。涉案车辆为申请人所有，使用性质为非营运。

2024年5月21日，被申请人执法人员在广州市白云区广清收费站（广佛高速出口）旁对涉案车辆进行检查。被查时车上有1名乘客，乘客表示其本人是用车方在广州的销售经理，涉案车辆是其公司以月租一万二千元向申请人租来用作日常通勤，当天其在佛山市南海区“匹克球俱乐部”上车，计划前往广州市天河区“天河城”。被申请人执法人员对涉案车辆驾驶员进行询问调查并制作了《现场笔录》和《询问笔录》，驾驶员在笔录上签名确认其是申请人的员工，当天行程由申请人安排，其工资由申请人发放。涉案车辆驾驶员现场出示了申请人与用车方签订的《租车合同（带驾）》，但无法出示涉案车辆的《道路运输证》及相关营运证件。同日，被申请人向申请人作出粤穗交运处告〔2024〕0051641号《交通运输案件处理告知书》，并于2024年5月27日直接送达申请人。

2024年5月22日，被申请人执法人员对用车方的管理人员何静怡进行询问调查并制作了《询问笔录》。该管理人员表示用车方原登记名称为“XX空调销售（上海）有限公司”，用车方使用原登记名称与申请人签订了《租车合同（带驾）》，

涉案车辆以及驾驶员均由申请人按合同约定提供，每月租车费用为一万二千元，通过公对公转账方式向申请人支付费用，用车方不能提供租车费用转账凭证或相关流水证明。用车方提供了《租车合同（带驾）》的复印件，上述合同约定2023年8月1日至2024年7月31日期间申请人向用车方提供车辆租赁及司机驾驶服务，车辆的产权为甲方所有，司机的隶属关系在甲方并为乙方服务，乙方对所租赁车辆拥有使用权，月租车费为每月一万二千元（含司机服务费），另约定了司机每月固定补贴、误餐费、出省补贴等额外支付费用。用车方还提供了上海市市场监督管理局于2024年4月24日作出的《登记通知书》，核准号为01000002202404240013，原登记事项“XX空调销售（上海）有限公司”登记变更为“XX空调经营（上海）有限公司”。

2024年5月27日，被申请人执法人员对申请人的委托代理人杨峰进行询问调查并制作了《询问笔录》，该委托代理人在笔录上签名确认涉案车辆为申请人所有，但不能出示该车辆的《道路运输证》和该单位的《道路运输经营许可证》；并称申请人将涉案车辆提供给用车方，用车方按照《租车合同（带驾）》约定每月通过公对公的转账方式向申请人支付租车费用一万二千元，车辆驾驶员由申请人找管理咨询有限公司提供；用车方名称由“XX空调销售（上海）有限公司”登记变更为“XX空调经营（上海）有限公司”后，《租车合同（带驾）》仍在合同有效期内，合同继续有效。

2024年5月30日，被申请人对申请人涉嫌未取得道路运

输经营许可，擅自从事道路客运经营案立案调查。

2024年6月14日，被申请人作出粤穗交运违通〔2024〕1（2024）05290012号《违法行为通知书》，书面告知申请人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，告知其依法享有陈述、申辩的权利，并于2024年6月15日邮寄送达申请人。申请人未提出陈述、申辩。

2024年7月2日，被申请人作出涉案《行政处罚决定书》，给予申请人“责令停止经营，处一万元罚款”的行政处罚，并于2024年7月6日邮寄送达申请人。

2024年7月11日，申请人不服涉案《行政处罚决定书》，向本府提出行政复议申请，本府依法受理。

以上事实，有申请人《营业执照》、申请人负责人的身份证明、申请人授权委托书及委托人的身份证明、涉案车辆在广东省交通APP的信息截图、申请人在广州交通执法APP的经营信息截图、执法视频、《现场笔录》《询问笔录》《送达地址确认书》《租车合同（带驾）》《立案登记表》《案件处理意见书》《违法行为通知书》《行政处罚决定书》、邮寄凭证与邮件跟踪查询系统截图、《行政复议申请书》等予以证实。

本府认为：

依据《中华人民共和国道路运输条例》第七条第二款规定：“县级以上地方人民政府交通运输主管部门负责本行政区域的道路运输管理工作。”《道路旅客运输及客运站管理规定》第六条第二款规定：“县级以上地方人民政府交通运输主管部门（以下简称交通运输主管部门）负责本行政区域的道路客运

及客运站管理工作。”被申请人作为本市交通运输主管部门，依法负有本行政区域的道路旅客运输管理职责。

依据《中华人民共和国道路运输条例》第十条规定：“申请从事客运经营的，应当依法向市场监督管理部门办理有关登记手续后，按照下列规定提出申请并提交符合本条例第八条规定条件的相关材料：（一）从事县级行政区域内和毗邻县行政区域间客运经营的，向所在地县级人民政府交通运输主管部门提出申请；……”第六十三条第二项规定：“违反本条例的规定，有下列情形之一的，由县级以上地方人民政府交通运输主管部门责令停止经营，并处罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任：……（二）未取得道路运输经营许可，擅自从事道路客运经营，违法所得超过2万元的，没收违法所得，处违法所得2倍以上10倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足2万元的，处1万元以上10万元以下的罚款；”《道路旅客运输及客运站管理规定》第十二条规定：“申请从事道路客运经营的，应当依法向市场监督管理部门办理有关登记手续后，按照下列规定提出申请：（一）从事一类、二类、三类客运班线经营或者包车客运经营的，向所在地设区的市级道路运输管理机构提出申请；……”第九十三条第一项规定：“违反本规定，有下列行为之一的，由交通运输主管部门责令停止经营；违法所得超过2万元的，没收违法所得，处违法所得2倍以上10倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足2万元的，处1万元以上10万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事

责任：（一）未取得道路客运经营许可，擅自从事道路客运经营的；”从事道路客运经营的，应当向交通运输主管部门提出申请并取得道路客运经营许可。未取得道路客运经营许可，擅自从事道路客运经营的，交通运输主管部门有权依法予以查处。

本案中，申请人与用车方签订《租车合同（带驾）》约定由申请人向用车方提供车辆及司机驾驶服务，并于2024年5月21日指派司机驾驶未取得《道路运输证》的非营运性质车辆搭载用车方员工的行为，属于未取得道路客运经营许可，擅自从事道路客运经营的违法行为。被申请人依据上述规定和《广东省交通运输行政处罚裁量标准》规定，认定申请人的违法行为为一般违法情节，情节与危害后果为一年内第一次查处，不具有减轻处罚情形且未造成严重危害后果，违法所得不足2万元，对申请人作出“责令停止经营，处一万元罚款”的行政处罚，并无不当。

关于申请人认为其安排司机驾驶车辆搭载用车方员工的行为性质上属于车辆租赁而非客运经营，司机与管理咨询有限公司之间签订《劳动合同》提供驾驶劳务，申请人仅是作为居间人为用车方介绍司机的辩解。本府认为，《租车合同（带驾）》明确约定由申请人向用车方提供车辆租赁及司机驾驶服务，申请人指派专职司机驾驶；同时，《劳动合同》也明确约定2023年8月8日至2025年8月7日期间，该司机被管理咨询公司派遣至申请人处担任驾驶员一职。在劳务派遣期间，申请人通

过向用车方指派涉案司机的方式履行《租车合同（带驾）》约定的司机驾驶服务，该司机接受申请人的指派并于2024年5月21日驾驶涉案车辆搭载用车方员工的行为，系基于用工单位即申请人安排而实施的职务行为，因此应予认定申请人为《租车合同（带驾）》中随车驾驶服务的实际提供者，申请人与用车方之间不成立介绍司机的中介合同关系。此外，根据《小微型客车租赁经营服务管理办法》第十一条第二款和第二十五条第二款规定，小微型客车租赁经营者不得随车提供驾驶劳务，小微型客车租赁经营者未取得道路运输经营许可，随车提供驾驶劳务的，按照从事非法营运的相关法律规定进行处罚。本案中，申请人在未取得相关道路运输经营许可的情况下向用车方提供了涉案车辆和随车驾驶劳务，违反了《小微型客车租赁经营服务管理办法》第十一条第二款规定，是以租赁之名行非法营运之实，形成变相的非法道路客运经营行为，被申请人依照《中华人民共和国道路运输条例》《道路旅客运输及客运站管理规定》关于非法营运的规定对申请人予以行政处罚，并无不妥。综上，申请人的辩解理由缺乏事实和法律依据，本府不予采纳。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条的规定，维持被申请人广州市交通运输局作出的粤穗交运罚〔2024〕1（2024）05290012号《行政处罚决定书》。

申请人如不服本决定，可以在收到本《行政复议决定书》

之日起 15 日内，依法向有管辖权的人民法院起诉。

本件与原件核对无异

二〇二四年九月二日