

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

111年度訴字第1043號

113年7月4日辯論終結

原告 台灣熊資訊行銷有限公司

代表人 王綉萍

被告 交通部公路局

代表人 陳文瑞

訴訟代理人 楊燕姍

張哲魁

上列當事人間因公路法事件，原告不服交通部中華民國111年6月29日交訴字第1110010549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、因應交通部公路局組織法立法公布，並於民國112年9月15日施行，被告名稱由交通部公路總局變更為交通部公路局，合先敘明。

二、事實概要：被告所屬嘉義區監理所(下稱嘉義所)調查發現，原告(110年7月21日更名前為優惠寶有限公司)以網路招募個人司機自組熊寶美食外送團隊，並先後於110年11月15日16時52分、同年12月19日20時7分許，以熊寶美食外送APP(應用程式，下稱系爭平臺)，指揮調度第三人駕駛機車在嘉義市區、新北市板橋區營運載貨，認原告未經核准擅自經營汽車運輸業，依汽車運輸業管理規則第138條規定，以111年1月17日嘉監公字第70030298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項規定。嗣被告審認原告未經申請核准而經營汽車運輸業，依公路法第77條第

2項暨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5點規定，以111年3月9日違反汽車運輸業管理事件第76-70030298號處分書(下稱原處分)，對原告裁處罰鍰新臺幣(下同)50萬元。原告不服，循序提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

(一)、原告經營之系爭平臺係以租賃方式供商店使用，除原告與合作商店議定租賃計費方式之費用外，並無抽成或其他名目之對價關係。原告所設系爭平臺獲取之外送服務費並非原告收入，訂單處理費或系統使用費屬合作商店租用系爭平臺系統之租金，是資訊處理費，包含簡訊推播通知費用、主機資料庫租金、網路流量費用等，並非運輸費用。合作商店使用系爭平臺系統，原告須把所有店家資料建在系統內，系統開通費2500元就是工作報酬，與貨物運輸無關。服務員、店家及消費者是由其三方自行聯繫，所有金流均與原告無關，司機無法完成運輸行為之損失係由原告代墊，再由原告去告消費者，並非原告之支出，原告並未有以汽車運輸貨物而受報酬之營業事實。

(二)、消費者透過點餐系統或商店電話向商店訂購商品，應屬商店自家商品，並由商店委託第三人運送商店自家商品給消費者，其委託即對價關係與原告無關。系爭平臺之所有訂單均無指定服務人員，系統僅作訂單之公告，第三人是否接受商店或消費者委託代購代送，原告並無指揮權。原告係屬代購業，消費者訂購後是由不特定人士作代購行為，由該不特定第三方人士去做交涉，該不特定第三方人士所獲得的報酬是由消費者支付。政府相關部門並未提供原告任何創業輔導或給予原告修正系統之時間，且原告接獲被告通知後，立即關閉系爭平臺等語。為此聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則略以：

01 (一)、依原告官方網站內容，其以「外送！不抽成才是王道」、
02 「自己當老闆、兼職的最佳選擇」、「只要您有符合我們需
03 要的外送箱，都可以隨時隨地打開熊寶美食外送APP，增加
04 您的額外收入」、「我外送我驕傲」等語，招募司機成為外
05 送夥伴，顯見原告係透過官方網站自行招募司機。觀乙證1
06 截圖畫面顯示，原告以系爭平臺受理貨物需求之消費者及合
07 作商家後，除媒合交易外，關於送貨地點、餐點費用、委託
08 費用，均由系爭平臺提供電子資訊為處理，並指派調度司機
09 前往送貨並收取報酬，且原告亦可透過「熊寶外送司機」Li
10 ne群組直接指揮調度司機運送貨物。另依乙證1所附網頁內
11 容可知，原告除向合作商家收取系統開通費2500元外，於運
12 送完成後收取每筆訂單15元之訂單處理費。綜上可見原告係
13 藉由網路及系爭平臺招募司機、指揮調度司機運送貨物並收
14 取報酬，其未經申請核准經營汽車貨運業之違規事實明確，
15 被告據以裁罰，並無不合。且依原告官方網站所示，可知司
16 機無法完成運送行為所生之損失由原告支出，倘原告為系統
17 開發商並以程式系統出租為業，何須向司機支付因運送行為
18 所生之損失。

19 (二)、被告說明調查原告是否有經營貨物運送營業事實及與外送員
20 之關係如下：

- 21 1.嘉義所於接獲民眾檢舉後，即以110年10月20日函知原告，
22 如有經營食品外送平臺需求，應申請核准運輸業營業執照後
23 方可營業，後續如發現有違規營業行為將依法舉發。原告於
24 接獲上開函文後，即表示正積極尋找合法貨運業公司合作，
25 表明會定期回報進度。另原告於110年10月29日表示其僅係
26 透過創建之系爭平臺進行代購委託及承攬消費者代購委託服
27 務相關人員之媒合，未實際提供外送服務。
- 28 2.嘉義所於110年11月11日查原告Facebook官方粉絲團，發現
29 原告於同年月8日發佈貼文持續招募外送員，並將於同年月1
30 8、19日分別於臺中市及臺南市召開招募說明會，足認外送
31 員係由原告招募。嘉義所以110年11月12日函知原告，其所

01 設網站招募外送員及系爭平臺資訊，已促成貨物運輸之事
02 實，所獲取之外送服務費或訂單處理費已生營業行為，認定
03 應屬汽車貨運業之範疇，請原告即日起停止貨物(食品外送)
04 運輸營業行為。

05 3.嘉義所為確認原告是否從事貨物運送並收取費用之行為，於
06 110年11月15日由系爭平臺下單購買食品，確認系爭平臺仍
07 在運作中，並由外送員運送完成交易，鑑於原告有招募外送
08 員且於系爭平臺點餐完成後收取服務費39元，足認原告有經
09 營食品貨物運送收費事實。

10 4.110年12月22日嘉義所再向原告所配合店家進行訪談，經確
11 認系爭平臺仍持續運作，並由店家提供與原告所簽訂之合約
12 影本，載明訂單處理費採每筆15元計算，並於合約書約定甲
13 方有權視天候影響、外送員上線人數狀態等因素，在不通知
14 乙方之狀況下，調整外送服務範圍及外送服務費，足見原告
15 對外送員有指派工作之權。

16 5.依110年11月5日嘉義所備份的原告官網資料顯示，系爭平臺
17 收費方式原為每單15元訂單處理費，後經嘉義所函文要求立
18 即關閉系爭平臺停止營業後，依民眾111年1月10日檢舉資料
19 顯示，其收費方式更改為「系統租用費6元/天」。

20 (三)、被告110年12月16日以電話告知原告相關規定及合法經營外
21 送平臺應具備之條件，惟原告僅關閉系爭平臺「消費者端」
22 頁面，實際仍參與派送作業。經檢視檢舉資料，該平臺透過
23 各種管道提供收受報酬之物流運送服務，平臺內商店仍可透
24 過「店家端」入口登入，並經平臺媒合外送員提供外送服
25 務。本件經被告調查認定，原告應申請汽車運輸業執照始可
26 營運，其已違反公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則
27 第138條之規定，依裁量基準第5點作成原處分，並無違誤等
28 語資為抗辯。為此聲明求為判決：駁回原告之訴。

29 五、本院查：

30 (一)、公路法第1條規定：「為加強公路規劃、修建、養護，健全
31 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，特制定本法。」、第2條規定：「本法用詞，定義如下：……十、汽車：指非依軌道或電力架設，而以原動機行駛之車輛。……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條第1項規定：「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：……七、汽車貨運業：以載貨汽車運送貨物為營業者。……」、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……汽車貨運業、……，向中央主管機關申請。」、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……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，處新臺幣十萬元以上二千五百萬元以下罰鍰，並勒令其歇業，……」、第78條第1項前段規定：「本法所定之罰鍰，由該管公路主管機關處罰之。」、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。」交通部據此授權訂定發布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，應依公路法第七十七條第二項之規定舉發。」、第139條之1第1項規定：「……汽車貨運業……之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局或得委辦直轄市政府辦理。」基此，交通部以102年7月22日交路字第10250097788號公告自102年7月24日起，委任被告辦理汽車貨運業等申請核准籌備、立案、營運管理及處罰。是可知，為維護國內運輸業之

營運秩序及交通安全，立法者乃規定汽車運輸業為須經公路主管機關許可之行業，未先申經主管機關核准，即以汽車經營客、貨運輸而受有報酬者，即屬違規營業，得依公路法第77條第2項規定裁處，而不是經營汽車運輸業，應依法律所定的構成要件，以法律規範的精神及行為本質核實認定。又依公路法第2條第9款規定，所謂車輛係指汽車、電車、慢車及其他行駛於道路之動力車輛，同條第10款就汽車另有特別規定，指非依軌道或電力架設，而以原動機行駛之車輛。查機車在道路上不依軌道或電力架設，係以原動機行駛之車輛，核屬公路法第2條第10款規定之汽車，則載貨機車為公路法第34條第1項第7款規定之載貨汽車至明。

(二)、上開事實概要欄所述之事實，有原告公司基本資料(本院卷第201頁)、110年11月11日臉書訊息截圖(本院卷第175頁)、110年11月15日系爭平臺蒐證資料(本院卷第181-187頁)、熊寶外送司機台北組110年12月19日回復訊息(本院卷第247頁)、111年1月17日舉發通知單及送達證書(原處分卷第1、62頁)、原處分(本院卷第13頁)及送達證書(訴願卷第22頁)、訴願決定書(本院卷第17-22頁)及送達證書(訴願卷第110頁)等件在卷足稽，為可確認之事實。經查：

1. 汽車運輸業係以汽車為交通工具，經營客貨運輸而受報酬之事業，所稱經營，係以從事運輸(客、貨運)行為及受領報酬為認定，蓋經營汽車運輸業係受政府法令管限制定之業務，依法應向公路主管機關申請核准始可為之，故凡行為涉及載運旅客或商品貨物(含攬客訊息之刊登播送)，並因而取得代價，即應為上開規範所規制。此所謂經營事業，本質上具有反覆性及繼續性之特徵，如依整體客觀事實觀之，行為人確有反覆實施之意圖者，即足當之，縱其僅被查獲一次(包括首次實施即被查獲，以及實施多次僅被查獲一次之情形)，仍不影響其為營業行為之認定。準此，綜觀卷附系爭平臺之外送夥伴常見問題(本院卷第255-275頁)、消費會員常見問題(本院卷第277-297頁)、合作商店常見問題(本院卷第299-

323、209-225頁)及商店合作合約書(本院卷第195-199頁)所示內容可知，系爭平臺是一個新的外送平臺，追求可長久經營且公平之外送市場是原告經營系爭平臺的理念，任何人如有購物需求，原則上均可在Google Play或App Store下載系爭平臺至智慧手機、平板電腦或其他行動裝置上使用，以取得商品運送服務，且系爭平臺24小時開放使用，惟實際商品運送服務之提供則取決於外送員是否接單，在原告已開設外送服務地區，商店業者(不以餐飲店面經營者為限，攤販或小型生活用品等商店亦可加入)得自行線上註冊、經由服務專員協助註冊或以紙本簽約方式，取得於系爭平臺之帳號及密碼，並支付系統開通費800元、設定費1200元及訂單處理費15元(共2015元，未稅價，如需開立發票，稅金將從店家之系統餘額扣除；嗣變更為系統開通費2500元、系統租用費每日6元)、首次儲值金若干元予原告，成為熊寶美食外送合作商店後，即得透過系爭平臺商店端之接單介面，啟動外送服務，由與原告合作之外送員負責送達及交付所訂商品；亦即，商店業者得有償使用原告營運之系爭平臺進行商品展售，並由與原告合作之外送員提供系爭平臺會員訂購或合作店家自行下單之商品運送服務。系爭平臺系統設定所有店家外送商品最低消費金額為60元(嗣變更為70元)，店家外送商品之價格須與店內價格相同(即不得因外送費用而影響商品售價或其內容量)，違反者，合作商店須支付一定金額之違約金，原告並得「解除」合約。而原告經營熊寶美食外送服務，初期以「協助合作商店外送電話訂單」為主(類似於Lal amove的服務)，除可緩解合作商店的人事成本，也可透過外送服務的機會使更多消費者知道熊寶美食外送，只要合作商店愈多，消費者訂單自然愈多，單量多，願意加入系爭平臺之外送員即會更多。又合作商店、外送員如推薦其他商店或外送員加入系爭平臺，系統會經由其專屬推薦碼，將推薦獎金(每家商店400元、每位外送員100元)，直接存入推薦商店之商店錢包(得隨時於系爭平臺商店端或電腦網頁版商店管

理後臺系統申請提領)或外送員之帳號錢包(得隨時於系爭平臺報表中申請提領)。有意與原告合作之外送員，得在系爭平臺線上註冊，經資料審查及轉帳支付200元，系爭平臺系統寄發帳號開通通知後，即可上線接單，外送員得透過原告官方客服申請跨區接單，亦得為其他外送平臺人員之兼職，且不須另購外送箱，惟須在他業者之外送箱貼上熊寶美食外送之識別貼紙。有意接單之外送員，手機須為上線狀態，並保持接單介面之常態，系爭平臺接受消費會員或合作商店下單後，系統會自動計算商品運送距離(店家端至指定送達地址於Google Map之距離，系統設定以店家為中心之12公里內為可運送範圍)及送達樓層(無電梯則每樓層加收5元服務費)，據此算得該筆訂單之外送服務費金額，並依系統預設之派單規則，以取貨店家為中心，判斷距離該店家最近之外送員並指定其接單，若該外送員未即時接受此訂單，系統會將之轉換為自由單，即線上各外送員均得自主選擇是否接單，店家藉由訂單發送時間之設定，可決定系統媒合外送員之時間，逾時系統將取消該訂單。外送員接單後應先確認店家是否接單，店家如超過15分鐘未予確認，系統即自動取消該訂單；若店家遵期確認後，外送員即依系統告知之出貨時間到店取貨，在其按下系統取貨鍵時會顯示消費者之訂單內容，外送員須核對主商品數量是否正確，到達指定交貨地點後，須待消費者確認商品送達狀況，並向消費者收取系爭平臺系統所算得之外送服務費(不另開發票，全數為外送員之報酬)，始完成訂單，系爭平臺則自合作商店於系統之儲值金扣除每筆訂單15元之訂單處理費(定額扣款，不問運送之商品金額多寡，為系爭平臺與其他既有外送平臺最大之差異處)，訂單若未完成，則不論原因為何，均不向店家扣得該筆訂單處理費，倘若儲值金於系統餘額用罄而未儲值預繳，店家下一營業時間即無法開啟外送服務及店家下單功能。關於消費付款方式，消費者如使用現金支付之現金單，外送員取貨時會代墊商品費用予店家，交貨時向消費者收款及收取

01 外送服務費；倘消費者使用線上支付之訂單，待外送員完成
02 訂單後，系統將自動存入訂單商品金額至商店錢包(與儲值
03 金不同)。消費會員經由系爭平臺抽獎活動所獲得之免運(免
04 付該次外送服務費)、免單(免付該筆訂單之商品金額)利
05 益，相關費用均由原告支付予外送員、合作商店。不論消費
06 會員或合作商店下單，外送員到達送貨指定地點後，須聯繫
07 消費者，並在場等候10分鐘，若仍無法聯絡上消費者，消費
08 者下單者，須回報LINE@官方客服，由原告客服聯繫消費
09 者，5分鐘內若仍無法聯繫，由外送員自行處理該商品，所
10 有損失由系爭平臺負責，系統並將外送員已墊付之商品金額
11 及外送服務費存入該外送員之帳號錢包，無故跑單或消費異
12 常之消費者如係使用線上支付者，將無法獲得任何退款，若
13 使用現金支付，系爭平臺立即停止其會員帳號之使用，並對
14 其求償系爭平臺所受之損失；如為店家下單者，外送員應回
15 報店家，請求店家協助聯繫，若5分鐘內無法聯繫消費者，
16 外送員得將商品送回店家，並取回墊付之商品費用及向店家
17 收取2趟之外送服務費。至商品於運送過程所生之遺失、損
18 壞，或消費者因外送員取貨時間延遲而拒絕收貨，概由外送
19 員負責，若因店家商品錯誤或準備時間延遲，導致消費者拒
20 絕收貨，概由該店家負責。倘若外送員之服務品質或態度惡
21 劣，店家及消費者均可直接向原告客服反應，最嚴重者會立
22 即「解除」與該外送員之合作關係。合作商店不得要求或請
23 求外送員私下進行外送服務，違反者，合作商店須支付一定
24 金額之違約金，原告並得「解除」合約；原告亦禁止外送員
25 協助消費會員至其他商店購物之行為等情，並有熊寶外送司
26 機台北組回復訊息(本院卷第245-249頁)、上開110年11月15
27 日系爭平臺蒐證資料等在卷可資佐認，可見原告係使用網際
28 網路及系爭平臺招募合作司機，並由司機自備外送箱貼有熊
29 寶美食外送識別貼紙之機車加入，待消費會員或合作商店於
30 系爭平臺下單後，由原告統整規劃，藉由系爭平臺之系統派
31 單、轉單而指示有意接單之司機運送，並據以招攬客戶、提

供商品運送暨報酬計算等資訊，復事後確認完成訂單，由司機收取外送服務費，原告則收取定額系統開通費及每筆訂單處理費或每日系統租用費為報酬，合作商店不得要求司機私下進行外送服務，司機亦不得協助消費會員至其他商店購物等節，堪認為真，足認原告與所招募司機合作，共同以機車藉由系爭平臺運送商品貨物並收取報酬，報酬由原告與司機以一定計算方式收取分配，屬具有反覆性、繼續性實施運送貨物行為，並收領運費報酬之故意，應已成立汽車貨運之營業行為明確。從而，原告既有以系爭平臺，與合作之司機共同運送貨物及獲取報酬而經營汽車運輸業之行為及故意，則被告以原告未依公路法申請核准，即經營汽車運輸業之違規事實明確，而依公路法第77條第2項規定予以裁罰，自於法有據。原告以其單純是賺取系爭平臺的租金，並將委託人的訊息放在系爭平臺，該平臺系統未指派任何人送貨，亦無指揮調度外送員的權利，且運輸費用非由原告所賺取，自非經營汽車運輸業，據以指摘原處分違法云云，依上說明，核係以其一己主觀上之法律見解，曲解公路法相關規定之意旨，自無可採。

2. 又裁量基準第5點規定，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，第1次處50萬元罰鍰，乃係交通部為協助下級機關裁量權之行使而制訂，且係依未經核准經營汽車運輸業之行為人、使用車輛種類及違反次數等情節輕重之不同，訂定相對應的處罰額度之裁量基準，以落實個案之正義，使裁罰手段符合比例原則，核未逾越公路法第77條第2項授權裁量之範圍，被告自得援以為裁罰之準據。是以，被告依原告違規之事實，以原告為公司法人，第1次以機車經營汽車運輸業，而裁處原告50萬元罰鍰，與上開裁量基準之規定並無不合，本件亦無因個別案情，依行政罰法等規定另有應審酌事項或依法應加重或減輕事由，核無何裁量瑕疵或違反比例原則等情事，於法自無不合。

(三)、綜上，原處分認事用法並無違誤，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。

(四)、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及主張陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

六、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 113 年 8 月 5 日

審判長法官 蘇嫻娟

法官 林季緯

法官 劉正偉

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，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。

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。

01

	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。	

02

中 華 民 國 113 年 8 月 5 日

03

書記官 黃品蓉