臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度簡上字第

上　訴　人　普捷開發股份有限公司
代　表　人　李樂伯（董事長）
訴訟代理人　謝祥揚律師
　　林欣儀律師
被 上訴 人　交通部公路總局
代　表　人　陳彥伯（局長）

上列當事人間因汽車運輸業管理事件，上訴人對於中華民國108年5月30日臺灣臺北地方法院108年度簡字第13號行政訴訟判決，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、上訴人經營小客車租賃業，000-0000號小客車（下稱系爭車輛）登記於上訴人名下。民國106年1月7日10時33分許，訴外人張雅翔透過UBER APP向上訴人租車及代僱駕駛，上訴人即指派代僱駕駛鄒松達前往臺中市○○區○○路○○○號載客，經被上訴人所屬臺中區監理所監警聯合稽查小組（下稱稽查小組），於106年1月7日10時44分許，在臺中市○○區○○路○○巷，攔查系爭車輛，發現上訴人違規事實為「汽車出租單上未確實填寫應載明事項（未載明承租人之姓名、地址、駕駛執照及身份證件號碼）」，被上訴人遂以107年2月5日公豐監稽字第63C00571號舉發違反汽車運輸業管理事件通知單，舉發上訴人違反公路法第77條第1項及汽車運輸業管理規則第101條第1項第1款規定。嗣被上訴人依上揭規定，

以107年3月7日第20-63C00571號違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱原處分），裁處上訴人新臺幣（下同）9,000元罰鍰。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院108年度簡字第13號行政訴訟判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍未甘服，提起上訴。

二、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明、原審判決認定之事實及理由，均引用原判決書所載。

三、上訴意旨略以：

㈠遍閱公路法均未見就承租人個人資料有任何明文規定，亦未見公路法授權交通部得就「限制人民資訊隱私權」之事項制訂任何規範。於此之下，公路法第79條第5項規定之授權顯限於限制人民替業自由權利之事項，而未包含授權交通部得就限制人民營業自由權利以外之其他權利，尤其是隱私權、個人資料制訂任何規範。是汽車運輸業管理規則第101條第1項第1款規定顯已逾越母法即公路法之授權內容及範圍，且無助於公路法立法目的之達成（加強公路規劃、修建、養護，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），自與司法院釋字第367、394、603號解釋理由書所載之「授權明確性」不符，應屬無效。原判決認公路法第79條第5項無違反授權明確原則，汽車運輸業管理規則第101條第1項第1款無欠缺必要性，亦無違反比例原則，顯然悖於司法院大法官解釋意旨，違反行政訴訟法第189條規定而有判決不備理由之當然違背法令。

㈡汽車運輸業管理規則第101條第1項第1款規定顯然與個人資料保護法第19條第1項規定有所牴觸。依行政程序法第158條第1項第1款規定，汽車運輸業管理規則第101條第1項第1款規定為下位規範，其既已牴觸上位規範，當屬無效。於此之

下，原判決仍謂汽車運輸業管理規則第101條第1項第1款業經公路法第79條第5項明確授權而屬個人資料保護法第19條第1項第1款所稱之「法律」，實有悖於前開司法院大法官解釋之意旨之理由矛盾之當然違背法令事由。且原判決忽略上訴人實際上無法掌控代僱駕駛人於取得承租人個人資料後是否必然妥善保管之客觀情事，逕謂上訴人與承租人間有租賃關係即可依個人資料保護法第19條第1項第2款取得承租人之個人資料，其判斷亦顯與通常事理相悖而有違反論理及經驗法則。

㈢上訴人已於原審詳細說明本件為惡意檢舉，原判決竟片面認定上訴人對於不填載出租單而出租車輛之行為，於同意出租汽車予年籍不詳之人時已有不確定故意，實有違反行政訴訟法第189條規定而有判決不備理由之當然違背法令事由。

㈣原處分係以上訴人「汽車出租單未確實填寫應載明事項（未載明承租人之姓名、地址、駕駛執照及身份證件號碼）」為由作成裁處（上訴人仍否認之！），而該違章行為，即「未填載出租單」行為，縱使在外觀上有多數動作，但在法律上仍應視為是單一之「經營行為」、「營業行為」。是依上開最高行政法院對於經營汽車運輸業之見解，經營行為係「集合性」概念，一次或反覆多次實施經營運輸行為，均屬之，在法律上應評價為一行為，於主管機關處罰後，始切斷違規行為單一性。本件原處分係就上訴人106年1月7日之經營行為所為之裁處，並於107年3月7日作成。惟被上訴人於作成原處分前，已就上訴人相同營業行為於106年8月15日作成第20-20B10153號處分，並於106年8月18日送達上訴人。依最高行政法院107年度判字第363號判決意旨，原處分裁處之違章行為，應與被上訴人前於106年8月15日作成、8月18日送

達之處分所裁處之違章行為，為相同單一行為。被上訴人於作成前開處分後，再以原處分就相同單一行為再為處罰，違反一行為不二罰原則，原處分應予撤銷。原判決認汽車運輸業管理規則第101條第1項第1款規定並非處罰具有集合性之營業行為云云，顯與最高行政法院判決意旨相悖等語。

㈤並聲明：1.原判決廢棄。2.訴願決定及原處分均撤銷。3.歷審訴訟費用均由被上訴人負擔。

四、被上訴人則以：

㈠按司法院大法官釋字第443號解釋之意旨可知，行政機關於法規未明文訂定，根據行政目的考量，就執行法律之細節性、技術性次要事項，基於其職權訂定統一之行政規則，原非法所不許。交通部依公路法第79條第5項規定之授權，訂定汽車運輸業管理規則，乃執行母法（即公路法）之細節性、技術性事項，與立法意旨相符，未逾越母法之授權範圍，自得適用，上訴人其所執無理由。

㈡公路法中對於經營計程車客運業與經營小客車租賃業，分屬汽車運輸業之不同種類，須向各該主管機關申請核准，且兩者之申請資格條件、立案程序及核准經營之業務範圍各有不同，營運所應遵行事項與所受之限制亦迥異，小客車租賃業與公車、計程車等之一般公眾式運輸服務之主要差別，在於對其服務對象是否為特定及事前是否簽訂契約（汽車出租單），本件上訴人自陳係應承租人提出租賃汽車之請求後出租車輛並提供代僱駕駛之附隨服務，故其營業狀態與計程車客運業並不相同。查小客車租賃業之營業型態為租車人向上訴人提出租車要約及代僱駕駛附隨服務、租車人選定其喜好之車輛，並同意由特定之代僱駕駛人提供服務、租車人須將其個人資料及身分證件等資料提供上訴人，以便上訴人得驗明

租車人之身分證件連同代僱駕駛人駕駛執照加以登記。此外，上訴人與租車人尚須就汽車出租單上之應記載事項（例如租金、租賃期間等契約必要之點）達成意思一致，並加以記載，上訴人並有義務明白告知租車人應隨身攜帶汽車出租單及行車執照以備查驗。上訴人雖辯稱「承租人要求小客車租賃業者代為其代僱駕駛時，承租人於租車過程中因非駕駛而未實際駕車，對於該租賃車並無實質之掌控，此一狀態與承攬運送業（計程車）相同……無要求小客車租賃業者蒐集取得承租人個人資料之必要……。」惟汽車出租單之內容即出租人、承租人、車輛資料（牌照號碼等）、配件、租賃期間、代僱駕駛人資料、租金、里程表數、燃油種類均係車輛租賃契約必要之點，此等必要之點均係上訴人與租車人洽商、確認、內容已然特定之事項；故代僱駕駛服務型態僅係租車契約之附隨服務，代僱駕駛人僅對出租人與租車人洽談後、內容已確定之契約提供「駕駛」勞務；代僱駕駛人僅係租車契約中提供「駕駛」勞務之人。小客車租賃業即上訴人藉提供代僱駕駛服務而獲取報酬，本應對所屬代僱駕駛人負妥善管理責任，對於代僱駕駛人可能將車輛外駛個別攬載旅客違規營業一事，自應盡量防範，否則即有違反運輸分類營運規定之虞。上訴人之辯詞，實無足採。

㈢至上訴人執汽車運輸業管理規則第101條第1項第1款抵觸個資法、原處分違反一行為不二罰原則、上訴人謂其並無故意或過失責任，而主張原判決有判決違背法令、判決不備理由之違法云云，然上訴人此部分主張，業據原判決論述甚詳，上訴人據以指摘原判決違背法令，委不足採等語，資為抗辯。

㈣並聲明：駁回上訴人之上訴。

五、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，尚無違誤，茲就上訴意旨，再論斷如下：

㈠按公路法第77條規定：「（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，由公路主管機關處新臺幣9千元以上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。」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。」次按行為時汽車運輸業管理規則第1條規定：「本規則依公路法第79條規定訂定之。」第100條規定：「經營小客車租賃業及小貨車租賃業應遵守下列規定：……二、經營小客車租賃業租車人如須僱用駕駛人者，應由出租人負責代僱持有小型車職業駕駛執照者駕駛。出租於外籍旅客者，並由熟諳外國語言之優良駕駛人代為駕駛。……三、驗明租車人駕駛執照內所載駕駛人姓名、住址、駕駛執照號碼及准駕車車類相符後，始得填製汽車出租單連同出租車輛交付租車人。小客車租賃業應承租人之請求代僱駕駛人時，並須驗明承租人之身分證件連同代僱駕駛人駕駛執照加以登記。四、供租賃車輛於出租前應實施檢修，保持良好狀態，且應投保強制汽車責任險並得投保車體損失保險、汽車竊盜損失保險或旅客責任保險，未投保時，出租人應告知租車人，並載明於出租單。五、應備置汽車出租紀錄簿詳細記載租賃情況，並至少保存2年。六、應明示承租人隨身攜帶汽車出租單

及行車執照以備查驗。但租賃期間1年以上之承租人得免隨車攜帶汽車出租單。七、交付出租汽車時，應與承租汽車駕駛員一併檢驗該車輛，並簽證確認車輛安全配備齊全及車況良好。八、不得將供租賃車輛外駛個別攬載旅客、貨物違規營業。」第101條規定：「（第1項）汽車出租單應載明下列事項：一、租車自行駕駛之駕駛人，小客車租賃應承租人之請求代僱之駕駛人及承租人之姓名、地址、駕駛執照及身份證件號碼。二、租車起訖日期、時間、車牌號碼及租車費用。三、車輛之附屬設備及起租時碼表里程、燃油供應狀況。四、租賃期間所駕駛車輛違反法令規定或車輛發生失竊、毀損或肇事事故之通告及責任承擔。五、租賃期間車輛中途發生故障，其檢修費用之計算及處理。六、租車人不得利用所租車輛攬載客貨營業。（第2項）汽車出租單應交租車人隨身攜帶，以備查驗。但租賃期間1年以上之租車人得免隨車攜帶汽車出租單。」

㈡復按「民法第224條本文規定：『債務人之代理人或使用人，關於債之履行有故意或過失者，債務人應與自己之故意或過失，負同一責任。』乃民法自己行為責任原則之例外規定。債務人使用代理人或使用人，擴大其活動領域，享受使用代理人或使用人之利益，亦應負擔代理人或使用人在為其履行債務過程所致之不利益，對債務人之代理人或使用人，關於債之履行之故意或過失，負同一故意或過失之責任。人民參與行政程序，就行政法上義務之履行，類於私法上債務關係之履行。人民由其使用人或委任代理人參與行政程序，擴大其活動領域，享受使用使用人或代理人之利益，亦應負擔使用人或代理人之參與行政程序行為所致之不利益。是以行政罰法施行前違反行政法上義務之人，如係由其使用人或委

任代理人參與行政程序，因使用人或代理人之故意或過失致違反行政法上義務，於行政罰法施行前裁處者，應類推適用民法第224條本文規定，該違反行政法上義務之人應負同一故意或過失責任。惟行政罰法施行後（包括行政罰法施行前違反行政法上義務行為於施行後始裁處之情形），同法第7條第2項：『法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。』法人等組織就其機關（代表人、管理人、其他有代表權之人）之故意、過失，僅負推定故意、過失責任，人民就其使用人或代理人之故意、過失所負之責任，已不應超過推定故意、過失責任，否則有失均衡。再法人等組織就其內部實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，係負推定故意、過失責任。此等組織實際行為之職員、受僱人或從業人員，為法人等組織參與行政程序，係以法人等組織之使用人或代理人之地位為之。此際，法人等組織就彼等之故意、過失，係負推定故意、過失責任，則除行政罰法第7條第2項情形外，人民以第三人為使用人或委任其為代理人參與行政程序，具有類似性，應類推適用行政罰法第7條第2項規定，即人民就該使用人或代理人之故意、過失負推定故意、過失責任。」最高行政法院100年度8月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨參照。

㈡又所謂租賃，謂當事人約定，一方以物租與他方使用收益，他方支付租金之契約，且出租人應以合於所約定使用收益之租賃物，交付承租人，並應於租賃關係存續中，保持其合於約定使用、收益之狀態，而承租人應依約定方法，為租賃物

之使用、收益（民法第421、423、438條參照），是租賃所著重者為租賃物本身即小客車之狀態及使用，汽車運輸業管理規則第100條第1項第4款、第7款因此分別規定：「供租賃車輛於出租前應實施檢修，保持良好狀態，且應投保強制汽車責任險並得投保車體損失保險、汽車竊盜損失保險或旅客責任保險，未投保時，出租人應告知租車人，並載明於出租單。」「交付出租汽車時，應與承租汽車駕駛員一併檢驗該車輛，並簽證確認車輛安全配備齊全及車況良好。」又小客車租賃業分為自行駕駛及代僱駕駛兩種，而出租汽車代僱駕駛人，租車人雖僱用駕駛人，既屬小客車租賃之一種，自仍須以租賃契約存在為前提，而租賃契約自應遵循汽車運輸業管理規則第101條第1項所列各款之規定（即汽車出租單應載明事項）。查本件依原判決認定之事實，可知上訴人之代僱駕駛鄒松達駕駛系爭車輛，於106年1月7日10時33分許，自臺中市○○區○○路○○○號載客至臺中市○○區○○路○○巷，為稽查小組查獲有「汽車出租單上未確實填寫應載明事項（未載明承租人之姓名、地址、駕駛執照及身份證件號碼）」之違規行為，違反汽車運輸業管理規則第101條第1項第1款規定，被上訴人依公路法第77條第1項規定，以原處分裁處上訴人9,000元罰鍰等情，經核與卷證資料相符，自堪採認。

㈣次查，上訴人係經主管機關核准設立之小客車租賃業，自應具有能力且有義務，應注意監督所屬職員、受僱人或其他從業人員不得有違反公路法或汽車運輸業管理規則之違規行為，而依上訴人自陳：「……上訴人已於原審詳說明『租賃汽車實務上之運作』，即為出租人將所屬租賃車輛提供承租人代僱駕駛服務前會要求承租人提供身分證字號等個人資料，

並隨租賃車輛備置紙本汽車出租單（參被上訴人……原審108年1月29日行政訴訟答辯狀被證1提呈之汽車出租單）……。」等語（本院卷第39頁），足認代僱駕駛鄒松達縱非上訴人之職員或受僱人，亦應係其從業人員或使用人，依行政罰法第7條第2項之規定，上訴人就代僱駕駛鄒松達發生上開「汽車出租單上未確實填寫應載明事項（未載明承租人之姓名、地址、駕駛執照及身份證件號碼）」，而違反汽車運輸業管理規則第101條第1項第1款規定之行為，應負行政違章責任，經核尚屬有據。

㈤又查，一般小客車租賃之契約成立，乃雙方已就契約內容合意，復訂定契約前，為保護租賃業者及租車人之權益，應確認身分及駕駛執照情形，避免消費糾紛並保障消費者權益。更甚者，如涉及交通裁決、民事或刑事案件時，駕駛以及租車人之身分資料乃調查程序中所不可或缺之一環。進而言之，小客車租賃業者依消費者保護法第13條規定明示租賃車輛契約內容，租車人對於租賃車輛契約內容已知悉並同意，小客車租賃業者並驗明租車人身分，雙方要約合意確認後，則租車契約即為成立而生效。另汽車運輸業管理規則第100條第1項第3款規定，汽車出租單應填載事項之目的，在於使小客車租賃業者、租車人、代僱駕駛人（有代僱駕駛人之情形時）之身分正確資訊都能獲得驗證，為避免將車輛出租身分不明者，故驗明租車人身分義務應由租賃業者於出車前（即租車契約成立前）為之，換言之，小客車租賃業者必須先知悉租車人之身分證字號，成立租賃契約派出車輛；且亦有提供稽查人員查驗及告示承租人相關注意事項之功能（租車起訖日期、時間、車牌號碼及租車費用；車輛之附屬設備及起租時碼表里程；燃油供應狀況；租賃期間所駕駛車輛違反法

令規定或車輛發生失竊、毀損或肇事事故之通告及責任承擔；租賃期間車輛中途發生故障，其檢修費用之計算及處理；租車人不得利用所租車輛攬載客貨營業）。至於代僱駕駛人於何時搭載租車人，則與上述驗明義務之完成時間點並無關連。上訴人主張其非公權力機關，無從強制檢舉人提供個人資料，於此之下，上訴人就汽車出租單未載承租人身份證字號等個人資料之情形，自無故意或過失可言，原判決認定其有不確定之故意，有判決不備理由之當然違背法令云云，查依上訴人於原審所提出之電子出租單所示之租車開始日期時間為106年1月7日10時33分許（原審卷第257-258頁），此即表示上訴人與張雅翔於斯時已經成立租車契約，上訴人即應以符合汽車運輸業管理規則第101條第1項第1款規定之內容填載汽車出租單，上訴人卻未於紙本汽車出租單或電子出租單上填載承租人姓名、地址、駕駛執照及身份證件號碼，已違反汽車運輸業管理規則第101條第1項第1款規定，原處分依公路法第77條第1項規定，裁處上訴人9,000元罰鍰，揆諸前揭規定及說明，並無違誤。原判決於事實及理由欄五、（三）已載明：「1.原告於出租車輛予客戶時，本可在成立契約或交付汽車之同時，詢問相對人之年籍資料，以確保財產之安全性及符合系爭管理規則第101條第1項第1款之規範，如有不願提供年籍資料者，依據常理，汽車租賃業者恐不可能將汽車交付年籍資料不詳之人或利用代僱司機間接取得汽車之占有，其間勢必不可能成立租賃契約。原告辯稱乘客係惡意檢舉，不提供年籍資料，其無故意過失云云，應非事實。原告與系統業者合作之叫車平台，並未重視契約相對人人別之特定，因此契約相對人縱不提出年籍資料以供登載於出租單，原告亦同意成立租賃契約，此顯係原告默視同意承租

人可不提供年籍資料，而承擔違反行政規則之風險。準此，原告本有填載出租單之義務，卻默示同意承租人可不提供年籍資料即可租車，而於違規行為經查獲後，再以他人為惡意檢舉，承租人故意不提供年籍資料為辯詞，亦無可採。2.系爭管理規則第101條第1項第1款規範應填載出租單之人為汽車租賃業者，並非汽車租賃業者代承租人雇用之司機。原告明知代雇之司機並無填載出租單亦無訊問出租人年籍資料之義務，故司機可能不詢問出租人年籍資料及不填載出租單之機率甚高，客觀上原告就此已有預見，於此情形下，原告明知其有填載出租單之義務，但卻未實施任何確保出租單填載之措施，僅將單據交給其代承租人僱用之司機，造成出租單未依法填載，原告對於漏載出租單之違規行為，並未超過其預見，故應有不確定故意。原告辯稱其就出租單之填載已盡注意義務，並無故意或過失云云，亦無可採。」等語，此有原判決附於本院卷可參（建元判決第8頁，本院卷第26頁），並無上訴人所稱原判決有判決不備理由之當然違背法令之情形。

㈥另查，汽車運輸業管理規則第101條第1項規定6款之應載明事項，從管制目的而言，各該款項均有其管制目的，期冀於租車契約成立時即能將該6款事項記載明確，以保障交易雙方權益，亦即汽車運輸業管理規則第101條第1項規定之6款所要求填載之事項係依每次租車契約、代僱駕駛契約之個別情況、條件而有所不同，足見每次租車均係個別獨立之情形，如小客車租賃業者有違反汽車運輸業管理規則第101條第1項規定之情形，均係各該次填載義務單一且一次性之違反，個別而獨立，違章行為之本質不會是單一租車行為卻出現多次未填載汽車出租單之違章情形，遑論係不同租車契約、不

同代僱駕駛契約，此與公路法第77條第2項未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業者之違法情形，著重在於未經核准之經營業務行為，違反義務之行為本質上即係常業、重複多次之型態，迥然不同。上訴人援引公路法第77條第2項之行為本質（即最高行政法院107年度判字第363號判決）主張公路法第77條第1項、公路運輸業管理規則第101條第1項第1款之行為亦應為同一解釋，均為法律上一行為，原處分違反一行為不二罰原則云云，洵無可採。

㈦至於上訴人所述其餘各節（公路法第79條第5項違反授權明確原則、汽車運輸業管理規則第101條第1項第1款逾越母法即公路法之授權、欠缺必要性、違反比例原則、抵觸個人資料保護法第19條第1項規定等等），或係重述其在原審業經主張，而為原判決摒棄不採之陳詞，或係以其主觀歧異之法律見解，就原審取捨證據、認定事實之職權行使事項，指摘為不當，要無可取。

六、綜上所述，原判決斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將訴願決定及原處分予以維持，其認事用法並無違誤，並已明確論述其事實認定之依據及得心證之理由，對上訴人在原審之主張如何不足採之論證取捨等事項，亦均有詳為論斷，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。又按所謂判決不備理由係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據；原判決既已就駁回上訴人之訴所持理由，敘明其判斷之依據，並將判斷而得心證之理由，記明於判決，要無判決不備理由情事。上訴意旨稱原判決有不備理由之違背法令，亦不足採。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。

七、據上論結，本件上訴為無理由，依行政訴訟法第236條之2第3項、第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國109年6月10日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法官 陳心弘

法官 郭銘禮

法官 魏式瑜

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中華民國109年6月10日

書記官 劉道文