臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴更一字

109年6月4日辯論終結

原　　告　貨啦啦有限公司
代　表　人　許家維（董事）
訴訟代理人　簡榮宗　律師
　　臧　璟　律師
被　　告　交通部公路總局
代　表　人　許鉦漳（代理局長）
訴訟代理人　陳政君
　　蔡承珊
　　翁嘉雯

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106年9月25日交訴字第1060022486號訴願決定，提起行政訴訟，經本院106年度訴字第1604號判決後，最高行政法院109年度判字第15號判決發回更審，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：原告起訴時，被告代表人原為陳彥伯，嗣於訴訟進行中變更為許鉦漳，茲據被告現任代表人具狀聲明承受訴訟（本院更審卷第107-108頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：被告所屬臺北市區監理所調查發現，原告以網路招募個人司機自組LALAMOVE車隊營運，於民國106年2月7日11時40分許，以手機APP應用程式平台指揮調度第三人黃韋翔駕駛000-000號岷通重型機車（下稱系爭機車）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106年2月24日交公北市監字第20B00905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項之規定。嗣被告審認原告未經申請核准，違規經營汽車運輸業，依公路法第77條第2項，以106年6月13日違反汽車運輸業管理事件第20-20B00905號處分書（下稱原處分），對原告裁處罰鍰新臺幣（下同）100萬元（至黃韋翔遭被告106年9月14日第00-0000000號裁處書處罰鍰10萬元、吊扣牌照4個月、吊扣駕照4個月，因未行政救濟而確定）。原告不服循序提起行政訴訟，經本院106年度訴字第1604號判決（下稱前審判決）撤銷訴願決定及原處分。被告不服，遂提起上訴，經最高行政法院以109年度判字第15號判決（下稱發回判決）將原判決廢棄，發回本院更為審理。

三、原告主張略以：

(一)本件實際進行運輸行為者為泓威國際物流有限公司（已更名為小蜂鳥國際物流有限公司，下稱泓威公司）而非原告，原處分之認定顯有違誤而應予撤銷：

1.按公路法第2條第14款、第77條第2項規定，所謂經營汽車運輸業，係以從事運輸（客、貨運）行為及受領報酬為認定，而運輸行為係屬經營汽車運輸業之核心，於認定是否為經營汽車運輸業時，更應謹慎從嚴解釋，以免法規之適用範圍過於廣泛而侵害人民權利。

2.本件實際從事運輸行為者為泓威公司及其旗下司機，而非原告。依證人黃韋翔與泓威公司簽訂之勞務承攬契約書，可知證人黃韋翔得視自身意願提供泓威公司指派之運輸服務勞務需求。復參證人黃韋翔於本院109年5月6日準備程序時證稱伊有與泓威公司簽訂契約，伊認知上原告即為泓威公司，泓

威公司乃原告之正式名稱等語，可證證人黃韋翔與泓威公司簽訂勞務承攬契約書乙節屬實。又參泓威公司聲明書，益徵證人黃韋翔確為泓威公司之合作司機，證人黃韋翔之所以會於原告手機APP應用程式平台上接單提供運輸服務，係因泓威公司之指示及泓威公司與原告簽訂之合作協議。

3.原告僅負責設計及開發LALAMOVE啦啦快送網頁及APP應用程式，供用戶及泓威公司媒合運輸服務。原告雖有協助泓威公司於LALAMOVE啦啦快送網頁張貼司機招募資訊之行為，惟僅係藉由LALAMOVE啦啦快送網頁之瀏覽率，以節省泓威公司招募人才之成本。泓威公司旗下司機於運輸行為時，雖有表彰「LALAMOVE啦啦快送」等文字，惟該等文字僅係行銷廣告文宣，並藉此得達到宣廣LALAMOVE啦啦快送平台之目的，實屬原告及泓威公司互利共生之合理商業經營模式。原告雖有提供用戶電子收據之行為，惟係因用戶之下單資料儲存於原告之資料庫，基於節省成本之商業分工合作理念，方由原告提供電子收據予用戶，是實際從事運輸行為者仍為泓威公司，實無法以前開行為即逕行認定原告有經營汽車運輸業之行為。

(二)泓威公司同意無償為原告提供運輸服務，乃係因其原經營者及原股東不欲繼續經營汽車貨運業，泓威公司為求股份順利轉讓，與原告及原告前任代表人即訴外人陳少勤先後簽定合作協議及讓渡協議書，約定泓威公司在轉讓該公司股份予陳少勤個人前，無償為原告提供運輸服務，及股份與經營權轉讓等事宜，故泓威公司為原告提供運輸服務表面上未取得相應之獲利，但所取得之對價即為訴外人陳少勤出資購買泓威公司股份之價款，並僅係過渡之措施，屬商業上合理之交易模式而合乎常情，實無違經驗法則。

(三)退萬步言，縱認原告有未經申請核准而經營汽車運輸業之行為，原處分亦有裁量怠惰及違反比例原則之違法：

1.按公路法第77條第2項規定，賦予原處分機關於10萬元至2,500萬元之範圍內，具有自由裁量課予原告適當罰鍰之權限。惟被告未仔細審酌原告之行為係屬初犯；原告已尋找具備經營汽車運輸業資格之合作夥伴即泓威公司，已盡合理適當之注意以避免觸犯公路法及汽車運輸業管理規則等相關規定，故原告應受責難之程度，顯應較低。原告與泓威公司合作，由原本即得經營汽車運輸業之泓威公司進行貨物運送，並未影響原有汽車運輸業市場營業秩序，故原告之行為對市場營業秩序所生之影響，亦可謂微乎其微等情。是以被告未具體說明審酌處罰額度之情由，僅依行為時未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁罰基準（嗣於108年5月17日修正發布名稱及全文，更名為「未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁量基準」，下稱裁罰基準）第5點規定逕行處罰，可認有不行使法律授予之裁量權的情形，而有裁量怠惰之違法（最高行政法院102年度3月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨參照）。

2.次按行政機關之處分需符合妥當性、最小損害性、狹義比例性等原則，以保障人民權利。被告僅因泓威公司旗下司機即證人黃韋翔運送貨物之行為即作成原處分，未考量原告與該司機之獲利、資本或實質經濟情況。本件被告對於原告課以警告或較低數額之罰鍰，或僅對該司機課以罰鍰而非直接吊扣駕照、執照，即得達到管制未經許可不得經營汽車貨運業之目的。原告為新創事業，資本額更只有10萬元，惟被告逕行對原告課以100萬元罰鍰，顯然對原告造成過度損害致經營上產生困難；泓威公司旗下司機即證人黃韋翔以機車作為

日常移動手段，並依賴機車作為其兼職之工具，且該司機此次運送貨物僅收取160元，被告處證人黃韋翔10萬元罰鍰並吊扣牌照及駕照4個月，顯對於該司機之日常生活及經濟情況造成過度影響，被告採取之懲罰手段顯非對人民侵害最小者，有違最小損害性原則，且原告遭受鉅額罰鍰與該司機遭受吊扣牌照、駕照之處分所造成之損害，與被告欲達成管制未經許可不得經營汽車貨運業之目的，兩者間顯失均衡，原處分實違反狹義比例性原則，原處分應屬違法。

(四)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告抗辯略以：

(一)原告官方網站內容，係以「依照個人的時間距離自由選擇接單」「簡單開始順路服務」「立即成為LALAMOVE車隊夥伴，順路共乘貨物分攤你的油資！」及「立即報名開始賺錢」等語，招募司機加入車隊，顯見原告係透過其官方網站自行招募司機。另本件之送貨單據照片及電子收據顯示，運送貨物係以「LALAMOVE啦啦快送」為名義，載明訂單編號、送件日期、服務費、服務人員簽名、寄件人簽名、收件人簽名及簽收時間等欄位，運送完成後亦以「LALAMOVE啦啦快送」名義，寄送載有費用之電子收據。又證人黃韋翔於109年5月6日準備程序時證稱其面試應徵者為原告等情，顯見原告係自行招募司機並運送貨物，其未經申請核准經營汽車運輸業之違規事實明確，被告依法裁處並無違誤。

(二)交通部為協助下級機關就自用車違規裁量之行使，訂頒行為時裁罰基準，以為量罰依據，其制定時業衡酌各種違規行為態樣、構成要件及情節輕重、車輛種類及違反次數等，明定各種裁罰效果，亦即裁罰基準之訂定已有比例原則之考量，以達具體個案正義，核與公路法第77條第2項規定之裁量權

目的尚無牴觸，且行為時裁罰基準第5點規定亦未逾越公路法第77條第2項授權裁量之範圍，被告依裁罰基準處原告100萬元之罰鍰，是原處分於法並無違誤。

(三)並聲明：駁回原告之訴。

五、上開事實概要欄所述之事實，除下列爭點外，為兩造所不爭執，並有舉發違反汽車運輸業管理事件通知單、被告對黃韋翔之處分書、機車車籍查詢資料、舉發單、原處分、訴願決定書（訴願卷第48-50、64頁、原審卷第23-29、132頁）在卷可稽，應可認定。本件汽車貨運經營行為人是否為原告，被告以原處分對原告所為裁處，有無違誤？

六、本院之判斷

(一)按公路法第2條第10、14款規定：「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2千5百萬元以下罰鍰，並勒令其歇業，……」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。」交通部依此授權而訂定發布之汽車運輸業管理規則第138條亦規定：「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。」依上開規定可知，經營汽車運輸業中之汽車貨運業，應先申經主管機關核准，否則即違公路法第77條第2項之規定，主管機關得依該條項規定予以裁罰。是否符合所謂「經營汽車貨運業」，應依法律規定之構成要件判斷，並視行為本質核實認定。而所謂經營，本質上固具反覆性及繼續性之特徵，如依整體客觀事實觀之，當事人確有反覆實施之意圖者，縱其僅被查獲一次（包括首次實施即被查獲，及實施多次僅被查獲一次之情形），仍不影響其為經營行為之認定。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。則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)經查：

1.依原告所設立之官方網路平台網頁暨手機APP、送貨訂單及收據整體觀之（訴願卷第55-58、66-72頁、原審卷第77-82頁），主要均使用原告「LALAMOVE（啦啦快送）」名稱，由原告統整規劃而透過上開網路平台及手機APP招募司機與車輛作為汽車貨運之供給方，並由司機自備車輛加入，另受理登入貨運需求之消費者後，除媒合供需雙方交易外，關於交易地點、費用及後續付費等交易之執行，均由上開網路平台及手機APP快速提供電子資訊為確認、處理，並由該平台指派調度各該司機前往送貨並收取報酬等情。且原告自承平台

係其所建置，並於網頁上招募司機、接單及提供用戶收據，向消費者收取之費用，其中20%為原告收取，另80%則為司機之費用等語（原審卷第100、104、116頁、更審卷第116頁），核與證人即本件送貨司機黃韋翔證稱：「因106年2月當時無業，經朋友介紹去貨啦啦有限公司面試。有關工作內容，公司有APP，客戶下單後，APP會顯示，我們自由決定是否接案，接了後送去客人指定之地址。」、「每次接的運費金額我拿8成，貨啦啦有限公司扣20%，運費是照路程計算」、「（問：上開（客人所簽）單據之客服專線及客服信箱是否為貨啦啦有限公司之專線及郵件信箱？）是。」、「有時客人付現金，有時客人用信用卡、線上付款。公司會給一個類似虛擬戶頭，如果客人用線上付款，我可以每週透過APP將裡面的錢轉出來；如果客人付現金，現金我自己收著，公司會直接從該戶頭扣20%我取走的金額，若不夠我才補繳現金。」、「（問：是何人指派你運送？）貨啦啦有限公司。」等語（更審卷第74、75頁）相符。綜上足認，本件原告係使用上開網路平台及手機APP招募司機、指派司機運送，並據以攬客、提供貨物運送暨報酬資訊復事後確認，並收取運費之20%為報酬等節，顯見原告與所招募司機共同合作，共同以車輛藉由上開網路平台暨手機APP運送貨物並收取報酬，報酬由原告與司機分別以2成、8成之比例收取分配，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，應已成立汽車貨運業之營業行為明確。

2.原告雖主張其與泓威公司簽訂合作協議，約定自106年2月1日起至完成讓渡，於泓威公司轉讓公司股份予原告前任代表人陳少勤前，無償提供物流服務，係合理交易，且原告官網關於「用戶守則&條款」部分，亦記載LALAMOVE啦啦快送之

平台媒合服務由原告提供，運輸快遞執行由泓威公司提供，又司機黃韋翔係與泓威公司簽訂承攬契約，其支付押金之存根聯及收執聯為泓威公司名義，原告未負責運送貨物云云。惟查，除前揭所認定外，原告官網招募的司機，係透過該官網自行選擇接單，機車上放置運送貨物的保溫袋是原告提供，保溫袋上明載LALAMOVE等字（訴願卷第59頁照片），而關於運送貨物訂單資訊，提供的亦是原告之客服專線及信箱，運送公司之識別碼00000000，就是原告的統一編號（訴願卷第55、58頁、原審卷第7頁），此業經證人黃韋翔證述屬實（更審卷第75頁）。是以，本件整個貨物運送過程，從招募司機、消費者下單、司機接單、指派司機運送等，都是透過原告官網，而且是以「LALAMOVE啦啦快送」名義運送貨物，並由原告指派司機運送，復由原告提供客服及費用收據，乃至消費者所交付的貨物運送費用，也是按百分之20、80的固定比例，分別由原告與其招募之司機取得，不須分配報酬予泓威公司，足徵係由原告經營汽車貨運業，而非由泓威公司進行貨物運送行為甚明。雖原告官網記載平台媒合服務由原告提供、運輸快遞執行由泓威公司提供乙節，然該記載與事實不符，自無從以為原告有利之認定。反觀泓威公司係以營利為目的而設立，該公司在與原告達成讓渡協議之前，同意無償為原告提供物流服務，實與常情有違。另在原告前代表人與泓威公司106年3月2日簽訂讓渡協議之前，雖經由原告官網招募的機車駕駛人黃韋翔係與泓威公司於106年2月1日簽訂承攬契約，然證人黃韋翔證稱：「在我的認知上，貨啦啦公司與泓威公司是同一個公司，因很多餐飲業或公司行號店章或正式名字並非店名，所以我認為泓威公司是正式名字」、「我只有當時面試時有去他們公司，門口貼貨啦啦有限

公司」等語，堪認黃韋翔面試所簽訂承攬契約之名義上對象雖是泓威公司，但實質上其認為係原告無訛，自無由以司機名義上簽訂承攬契約之對象是泓威公司，即可視與該司機為共同運送行為之合作對象即為泓威公司，依前揭說明及認定，應由整個貨物運送行為核實認定，則與司機黃韋翔共同運送行為之合作對象應為原告無疑。況泓威公司股份及經營權係於本件行為後106年3月2日始讓與原告前任代表人陳少勤個人，而非讓與原告公司，有該讓渡協議書及公司資料附卷可資（原審卷第130-131頁、訴願卷第32頁），亦難認泓威公司為原告提供物流服務係有對價而屬合理。是以，原告上開主張，應無可採。

(三)按交通部106年1月6日以交通部交路字第10650001091號令發布生效之裁罰基準，乃基於中央主管機關之地位，對大量而易於發生之違章行為，訂頒一致性之行政規則供下級機關辦理違反公路法案件參考標準，避免專斷或有輕重之差別待遇，乃按營業人為自然人、法人、非法人團體或其他組織、營業用之車輛種類、經營類別、違規次數等不同情形，而予以輕重不等之裁罰，具體落實公路法第77條第2項本文所規定「依其違反情節輕重」予以裁罰之立法意旨，使法規範得以因應具體情節之差異而為合理之差別待遇（處罰），並避免相同案件之處罰輕重，因機關、承辦人員之不同而有高低差異，其法律性質屬於裁量性行政規則，屬細節性、技術性之規定，被告應得援以為裁罰之準據。查，依前開基準第5點規定：「非法人團體或其他組織經營汽車運輸業者……；其罰鍰之裁罰基準如下：第1次處100萬元罰鍰。……」被告陳明其係按上開裁罰基準考量原告所應裁罰級距所為該級距之最低裁罰金額裁處等語（原審卷第52-53頁、更審卷第33-34

頁），則被告就原告違反公路法第77條第2項之規定未依法申請核准而經營汽車運輸業之行為，裁處100萬元之罰鍰，尚無違誤。原告雖主張其已找尋泓威公司合作為免觸法，其應受責難程度較低，影響汽車運輸業營業秩序甚微云云。然依前所述，原告與泓威公司之協議有違常情，難謂其應受責難程度係屬較低，況原告故意未經申請核准而經營汽車貨運業，自難謂其影響之營業秩序甚微。原告復主張其資本額只有10萬元，本件運費僅收取160元，且司機黃韋翔已受裁罰，被告裁罰違反比例原則云云。惟公司資本額係基於個人股東所為出資而來，登記資本額並不等於商業主體之資力、財產及信用，亦非必與裁罰之金額相關聯，遑論原告前負責人陳少勤於106年3月2日可以200萬元之代價取得泓威公司經營權及股份，已如前述，足見於同一時期，原告帳面資本額10萬元並非等同於其實際資力、財產及原告股東可出資之金額；又本件裁處原告之行為為未經申請核准之「經營」行為，承前所述，本質上係具反覆性及繼續性之特徵，本無以本件查獲一次之運送情形為限，難僅以本件運費收取金額160元作為違反行政法上義務所得利益之裁罰考量；另司機與原告係共同行為人，均有違反行政法上義務之行為而應各自負責，是司機黃韋翔受如何之處罰核與原告應受如何之處罰無涉。則原告上開主張，均不足取，原處分並無裁量怠惰及違反比例原則之情形。

七、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，被告所為裁罰，並無不合，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

九、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　　109　　年　　6　　月　　18　　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　蕭　忠　仁

法　官　李　明　益

法　官　羅　月　君

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
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。

(續上頁)

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　、　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　所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　6　　月　　18　　日

書記官　陳　又　慈