臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第13號

108年5月16日辯論終結

原　　告　普捷開發股份有限公司
代　表　人　李樂伯
訴訟代理人　謝祥揚律師
　　王明莊律師
被　　告　交通部公路總局
代　表　人　陳彥伯
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事件，原告不服被告交通部公路總局中華民國107年3月7日第20-63C00571號處分及交通部107年11月23日交訴字第1070011096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、原告主張：

（一）民國106年1月7日上午10時許，訴外人張雅翔透過uber平台線上系統，向伊租賃小客車及請求代雇駕駛，運輸之起運地為台中市○○區○○路○○○號，目的地為台中市○○區○○路○○巷（即彩虹眷村）。伊乃出租車號000-0000之營業用小客車（下稱系爭租賃車）並代張雅翔僱用司機鄒松達，車資為255.83元(含司機費用)。惟鄒松達駕駛系爭租賃車運至彩虹眷村時，因遭人檢舉而為台中區監理站人員攔查，嗣由交通部區公路總局台北市區監理所(下稱台北市區監理所)，以伊並未填載汽車出租單上之承租人之姓名、地址、身分證件號碼（下稱年籍資料）為由，違反汽車運輸業管理規則(下稱系爭管理規則)第101條第1項第

1款規定而舉發，再經被告機關以107年3月7日第20-63C00571號處分書，依據公路法第77條第1項規定，處以罰緩9000元（下稱原處分）。伊不服原處分提起訴願，經交通部於107年11月23日交訴字第1070011096號訴願決定，駁回訴願，維持原處分。

（二）然系爭管理規則之授權母法公路法第79條第5項欠缺明確性，且其僅授權交通部得就汽車運輸業之營運相關事項制定法規命令，僅得限制人民營業自由權利項目，但系爭管理規則第101條第1項第1款命記載承租人之年籍資料則已逾越授權母法，侵害承租人之資訊隱私權，顯已違法，且欠缺必要性及違反比例原則，並抵觸個人資料保護法，均屬無效。原處分以伊違反無效之系爭管理規則第101條第1項第1款規定加以處罰，原處分亦屬違法，應予撤銷。

（三）又伊違反系爭管理規則第101條第1項第1款規定並不具備故意過失要件，伊已請求承租人提供年籍資料，並將紙本置於出租汽車內，另有電子汽車出租單供承租人查閱租車記錄。本件係檢舉人出於檢舉之意而故意不配合填寫出租單，伊並不具備違反上開規定之主觀要件，原處分加以處罰，違反行政程序法第7條第1項規定。且被告機關亦未查明承租人張雅翔是否為惡意檢舉及拒填出租單，亦違反行政程序法第9、36及43條規定。

（四）另本件屬原告之營業行為違反行政規則，原告之營業行為違法部分早經被告機關在106年8月15日以20-20B10153號處分書處罰，原處分就營業行為一部分再度處罰，亦違反一事不二罰之原則。是原處分既有上開違法情事，亦應加以撤銷。

（五）綜上，原處分違法，應予以撤銷，系爭訴願決定維持原處分，亦有違誤，均應撤銷。聲明：求為判決撤銷訴願決定及原處分。

二、被告則以：

（一）公路法第79條第5項授權制定之系爭管理規則第100條第1

項第1款規定，小客車租賃業者，於承租人請求代雇駕駛人時必須驗明承租人身分證件並加以登記，同規則第101條第1項第3款則規定，小客車租賃業者應將承租人年籍資料登記在出租單上，上開事項均為小客車租賃業業務監督範圍，系爭管理規則之上開規定並無逾越母法公路法第79條第5項授權範圍，原告辯稱違反明確授權、欠缺必要性及不符比例原則云云，應無可採。

（二）小客車租賃業者應遵守系爭管理規則第100條第1項第1款及第101條第1項第1款規定，取得承租人之年籍資料用以填載於出租單上，其所為係為符合法律規定，依據個人資料保護法（下稱個資法）第19條第1項規定、施行細則第9條規定，屬合法之行為，原告辯稱其為避免觸犯個資法而無法遵守系爭管理規則第101條第1項第1款，無可歸責性云云，亦無可採。

（三）原告並未於出租汽車及代雇司機時，驗明承租人之年籍資料即通知代雇司機搭載承租人，即已可預見代雇司機可能怠於為原告填載出租單或承租人拒絕提供年籍資料，其將無法遵守系爭管理規則第101條第1項第1款規定填載出租單等情，其顯已具備不確定之故意。原告辯稱其不具備可罰之主觀要件云云，亦無可採。另本件違規行為係台中區監理所人員路檢當場查獲，非他人檢舉，原告空言主張惡意檢舉云云，亦無可採。

（四）本件違規行為○○○區○○○路檢當場查獲，且有訪談紀錄為證，原告並未確實填載出租單行為明確，原處分處以罰緩並無違誤，系爭訴願決定維持原處分與法亦無不合，原告請求撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應駁回原告之訴。並聲明：原告之訴駁回。

三、本件兩造不爭執事項：

（一）原告經營小客車租賃業，以小客車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者。

（二）RBD-7251號小客車（下稱系爭租賃車）為登記於原告名下

之租賃小客車。

（三）106年1月7日上午10時44分，訴外人張雅翔透過訴外人台灣宇博數位服務股份有限公司Uber資訊平台請求租車及代雇駕駛，並搭乘系爭租賃車，○○○區○○路○○○號上車，在台中市○○區○○路○○巷下車，車資為255.83元。

（四）原告出租系爭租賃車予張雅翔，並代僱司機即訴外人鄒松達駕駛。

（五）交通部公路總局中區監理所於107年2月5日以原告未依據汽車運輸業管理規則（下稱運輸業管理規則）第101條第1項規定未確實填寫汽車出租單，應依據公路法第77條第1項規定處罰，舉發原告，並以交公北市監字第63C00571號通知書通知原告舉發事件及應於自填單起15日應至臺北市區監理所到案等情。

（六）被告交通部公路總局於107年3月7日以第20-63C00571號處分書，以原告上開行為已該當違反公路法第77條第1項之處罰要件，處罰原告新台幣(下同)9000元之罰鍰。

（七）原告不服提起訴願，交通部於107年11月23日以交訴字第00000000000號訴願決定駁回原告之訴願（下稱系爭訴願決定）。系爭訴願決定於107年11月27日由原告之訴願代理人收受。原告仍不服於108年1月17日提起本件行政訴訟。

四、本件之爭點

（一）原告主張公路法第79條第5項違反授權明確性原則，系爭管理規則第101條第1項第1款規定違反必要性原則及比例原則，是否有理由？

（二）原告主張運輸業管理規則第101條第1項第1款抵觸個資法第19條第1項規定，應為無效，不得作為處罰原告之依據，是否有理由？

（三）原告抗辯本件屬惡意檢舉，且其對於填載出租單已盡注意之能事，故不具備故意或過失之構成要件，不應處罰，是否有理由？

（四）原告主張原處分是否違反行政程序法第9條、第36條及第43條規定，應予撤銷？

（五）原告主張本件無填載出租單事件屬原告營業行為之一部分，原告違規營業行為已經106年8月15日以20-20B10153號處分書處罰，原處分就同屬營業行為一部分之個別營業行為處罰，違反一事不二罰原則，是否有理由？

五、以下茲就兩造之爭點，說明本院判斷如下：

（一）公路法第79條第5項無違反授權明確原則，系爭管理規則第101條第1項第1款無欠缺必要性，亦無違反比例原則。

1.按明確性原則係在法律保留原則支配下，涉及人民權利義務事項之法律及法規命令，內容必須明確，應有清楚之界限與範圍，並使法律許可或禁止事項，有事先預見及考量。且對於法律授權是否具備明確性，因其審查對象不同，而有不同審查密度。對於規範技術性、細節性等次要事項之行政規則，縱對於人民產生不便或輕微影響，亦無違反授權明確性（司法院第443號大法官會議解釋參照）。亦即母法得授權主管機關就技術性及細節性之內容制定行政規則，以維持彈性及授權母法規範之清晰度，此應非違反授權明確性原則。公路法第79條第5項規定之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、限制及禁止等事項之規則，由交通部定之。由此可知關於汽車運輸業此類技術性及細節性之事務，公路法第79條第5項，授權交通部以行政規則訂定，並無違反授權明確性原則。原告辯稱公路法第79條第5項規定違反授權明確性云云，應無可採。而系爭管理規則係依據上開公路法第79條第5項之授權而制訂，此由系爭管理規則第1條之規定可明。公路法第79條第5項規定並無違反授權明確性原則，已如上述，原告主張系爭管理規則第101條第1項第1款因授權母法違反明確性而無效，亦無可採。

2.又汽車租賃業者依據系爭管理規則第2條第1項第5款規定，屬汽車運輸業。因此，依據公路法第79條第5項授權，

為主管機關之交通部自得即就汽車租賃業之營運監督等事項加以規範，交通部因而發布系爭管理規則，並於系爭管理規則第二章之一就小客車租賃業之營運監督、業務範圍及限制、禁止事項訂立行政規則俾供汽車租賃業予以遵守，以達主管機關對於汽車租賃業之管理監督。系爭管理規則第100條第1項第1款規定承租人請求代雇駕駛人時，並需驗明承租人之身分證件，連同代雇駕駛人駕駛執照加以登記。系爭管理規則第101條則規定汽車出租單之應記載事項包含租車自行駕駛之駕駛人，小客車租賃應承租人之請求代雇之駕駛人及承租人之姓名地址、駕駛執照及身分證件號碼等資料。是為使主管機關得以監督汽車租賃業者之營運及業務範圍，系爭管理規則第101條第1項第1款規定汽車租賃業者應填載其業務對象即租車之承租人之地址即身分證件號碼等資料，應為主管機關為遂行法律授權其監督汽車運輸業之必要方式，原告辯稱無必要性或逾越母法授權云云，應無可採。

3. 且汽車租賃業與承攬運送業（計程車）其本質不同，汽車租賃業，承租人取得汽車後對於汽車為直接占有，由租車業者代雇司機之情形則為利用代僱司機間接占有，以使用公路遂行其租用目的，較之運輸承攬業（計程車業），乘客僅享受達成到達目的地之服務並未佔有汽車，有明顯不同。原告辯稱其出租汽車代僱司機之場合，承租人對於車輛無實質掌控，顯有法律認知上重大誤解。承攬運送服務（計程車）於交易中，計程車業對於汽車透過其受僱人之占有而具有占有之優勢，無須透過了解乘客之人別以保障其汽車財產。但就一般租賃契約中為確保租賃物之完整性，要求承租人提供其身分資料，則屬必要，除非汽車租賃業者利用代雇司機之制度，實際遂行承攬運送之營業行為，並誤導相對人就契約定性之認知，始無確認承租人人別之必要。因此，系爭管理規則第101條第1項第1款，命汽車租賃業者確認承租人身分，及依據所確認結果填載出租

單，並置放出租車內，供主管機關得以隨時監督租賃業者之營運，並無課予汽車租賃業者過重負擔，故無違反比例原則之虞。

（二）系爭管理規則第101條第1項第1款並無抵觸個資法第19條第1項規定。

1.非公務機關因法律明文規定，或與當事人有契約或類似契約之關係，且已採取適當之安全措施，得對個人資料之蒐集或處理，個資法第19條第1項第1款、第2款定有明文。

2.系爭管理規則第101條第1項第1款規定雖非法律位階，但屬公路法第79條第5項明確授權制定之法規命令，且並無逾越授權母法，已如前述（見五（一）部分之論述）。故依據個人資料保護法施行細則第9條規定，法律具體明確授權之法規命令亦屬個資法第19條第1項第1款之法律。原告辯稱系爭管理規則第101條第1項非法律明確授權之法規命令，非個資法第19條第1項第1款之法律，實無可採。

3.又承租人向出租人出示得以識別人別之個人年籍資料，經出租人登載於契約性質之出租單上，係為達成出租人租賃汽車使用之經濟行為，並無資訊隱私權受侵害之問題，且系爭管理規則第101條第1項第1款並未就承租人不提出年籍資料予原告而有所處罰，更無所謂侵害承租人資訊隱私權之問題。原告辯稱系爭管理規則第101條第1項第1款侵害承租人之資訊隱私權而無效云云，顯無可採。

4.原告與承租人間本有汽車租賃關係，基此，向承租人確認年籍資料，並加以填載出租單，亦符合上開個資法第19條第2款規定。系爭管理規則第101條第1項第1款規範原告將合法取得之承租人年籍資料填載於出租單，亦無牴觸個資法之虞，原告辯稱系爭管理規則第101條第1項第1款抵觸個資法而無效，亦屬無據。

5.另有填載出租單義務人為原告，而應就出租單內承租人個資資訊人採取保護措施之人亦應為原告，而非原告代雇之司機，原告卻將保護個資之責任推諉代雇司機，辯稱其不

該當個資法第19條第1項第2款之得取得承租人個人資料之人，顯有誤解，其所辯亦不可採。

（三）原告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，檢舉人動機如何，不影響違法行為之處罰。

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。

（四）原處分並無違反行政程序法第9條、第36條及第43條規定。

1.行政程序法第9條行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。同法第36條行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。同法第43條：行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。

2.本件違規行為經台中區監理所人員攔查後，訊問承租人張雅翔，並檢視出租單租車人欄位確實並未填載承租人年籍資料，有攔查照片、叫車平台畫面截圖、談話記錄及汽車出租單為證（本院卷第157-159）。台北市區監理所並製發通知單，原告並得於通知單填單15日內到案說明，以作為裁罰前之調查，原告並未指出被告機關就其主張之有利之事項有何不調查或不注意之情。至於原告主張被告應訊問檢舉人是否為惡意檢舉或拒絕提供年籍資料云云，惟原告任由承租人可不提供年籍資料即可租車之違規行為在先，檢舉人動機如何，並不影響違規行為之成立及處罰，甚為明確，故並無訊問檢舉人之必要。且本件出租單上未填載承租人之年籍資料，為原告之義務，原告違反此義務之原因為何，僅原告自身知悉，當由原告提出為抗辯，並由行政機關調查，如查明確有正當理由自應免罰。原告認被告在此情形下必須自行猜測原告違反義務應有正當理由並且加以調查，顯誤解上開行政程序法之相關規定。原告辯稱原處分之作成違反上開規定，應無可採。

（五）本件行政罰無違反一事不再理原則。

原告所舉之最高行政法院107年判字第363號判決，其係未經申請核准而經營汽車運輸業，依據公路法第77條第2項之規定處罰之事件。故其處罰之行為係（未經核准而）「經營運輸業」，而所謂經營某種行業自係有反覆實施某特

定業務之集合行為構成，固不能就經營中之反覆實施某特定業務行為逐一加以處罰。惟系爭管理規則第101條第1項第1款並非處罰具有集合性之營業行為，而是就未填載出租單之行為加以處罰。而未填載出租單並非必須反覆實施始構成處罰行為，並不具集合性，原告誤解未填載出租單之違規行為為具有集合性之經營行為，以原告在106年8月15日及106年8月18日已就原告他件未填載出租單之違規行為業經處罰為由，主張本件處罰違反一事不再理，亦無可採。

（六）按公路法第77條第1項規定：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（下同）9000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。系爭管理規則第101條第1項第1款規定：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。同條第2項規定：汽車出租單應交租車人隨身攜帶，以備查驗。是本件原告出租系爭租賃車，經台中區監理所人員查驗，並未填載出租單上承租人之姓名、住址及身分證明文件號碼。是原告違反系爭管理規則第101條第1項第1款明確，應按公路法第77條第1項規定處罰。原處分依據上開規定處罰原告罰鍰9000元，並無違誤，系爭訴願決定維持原處分，與法亦無不合。原告主張原處分及系爭訴願決定違法，應予撤銷，具無可採。

六、從而，原處分並無違法，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件事證，已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經審酌對於本件判決結果並不生影響，爰不予逐一論列。

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　　108　　年　　5　　月　　30　　日

行政訴訟庭　法　官　黃珮禎

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，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。上訴理由應表明關於原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　5　　月　　31　　日

書記官　梁華卿