臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第167號
108年10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
　　林欣儀律師
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管理事件，原告不服交通部民國108年4月29日交訴字第1070015798號訴願決定（原處分：交通部公路總局107年4月10日第20-20B10297 號處分），提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：原告以經營小客車租賃為業，其應承租人之請求，負責代僱駕駛人時，為該代僱駕駛人之實際僱傭人，對該代僱駕駛人負管理責任；嗣經勞動部於民國106 年11月13日執行106 年度小客車租賃業代僱駕駛聯合稽查計畫結果，原告與代僱駕駛人間未具有勞僱關係，係未依規定善盡對所屬駕駛人之管理責任。被告遂以原告違反汽車運輸業管理規則第19條第1項規定，於107年3月23日開立交公北市監字第20B10297 號舉發違反汽車運輸業管理事件通知單，並於107年4月10日開立第20-20B10297號處分書，依公路法第77條第1項規定，裁處原告罰鍰新臺幣（下同）9,000 元。然原告不服原處分提起訴願，經交通部於108年4月29日以交訴字第0000000000號訴願決定，駁回訴願；惟原告仍不服訴願決定，故

提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

㈠汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款僅規定：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；故原告應租車人之要求代為僱傭駕駛時，依汽車運輸業管理規則前開規定，與駕駛人之間發生僱傭關係之人實係租車人（即承租人、乘客），而非原告，原處分誤為相反之認定，其認事用法確有違誤。又汽車運輸業管理規則前開規定之擬訂目的，乃允許小客車租賃業者（即出租人）應租車人之請求「代理」租車人「僱用」一名駕駛人，為租車人提供駕駛服務；因此，身為小客車租賃業者之原告，實係以租車人代理人之地位，「代理」租車人向駕駛人為請求駕駛服務之意思表示，僱傭之法律關係及其效果則直接發生於租車人與駕駛人之間。

㈡而公路法、汽車運輸業管理規則均未明文要求原告應與所屬駕駛人間簽訂僱傭契約，雖汽車運輸業管理規則第102條規定：小客車租賃業之租車費率、代僱駕駛人資費及小貨車租賃業之租車費率，由業者公會擬訂，報請中央公路主管機關核定，調整及變更時亦同，小客車租賃業及小貨車租賃業租車費用之實施，不得高於前項核定之費率；惟上述規定僅係行政管制措施，其目的在於確保乘客安全以及針對小客車租賃業費率進行有效的管控，並非汽車運輸業管理規則對於小客車租賃業者之所規定之附隨營業業務，上述行政管制或專業要求規定，與本件原告與代僱駕駛人之間究竟有無「勞僱關係」，即私法上之認定，即不得混為一談。

㈢另身心障礙者權益保障法與身心障礙者個人照顧服務辦法，及老人福利法與老人福利服務提供者資格要件及服務準則，關於復康巴士、失能老人交通接送服務等相關規定，乃分別為維護身心障礙者之權益及保障老人權益，考量復康巴士服務係以提供身心障礙者備有輪椅升降設備及輪椅固定等設備之特製車輛，及提供失能老人交通接送服務需配備必要之設

施設備，故要求提供復康巴士服務及老人交通接送服務之小客車租賃業業者，應置駕駛人並具駕駛員進用及管理機制，其規範目的於本件並無適用。至汽車運輸業管理規則第19條除第1 項以外，其餘條項均特別臚列營業大客車業者對駕駛人之管理項目及方式，顯見其有意區分營業大客車與非營業大客車（包括小客車租賃業者）對駕駛人之管理模式，刻意給予非從事營業大客車之運輸業者較彈性管理空間，並無要求非從事營業大客車之運輸業者，亦須遵從勞動基準法相關規定管理駕駛人。

㈣實則，原告所屬代僱駕駛均持有有效執業駕駛執照，並深具駕駛經驗，且原告與所屬代僱駕駛間均有簽署代僱駕駛合約，明載代僱駕駛人依原告指派為租車人提供代僱駕駛人服務時所應遵守之事項，及遵守交通法規，並妥善為租車人提供代僱駕駛人服務，已善盡管理責任，無論原告與代僱駕駛人間有無成立勞僱關係，均無礙於原告確盡可能確保所屬代僱駕駛人具有汽車運輸業管理規則所要求之職業駕駛執照，並已明訂駕駛人服勤時應遵守之事項及規定，並無任何未盡管理職責之情。是不論公路法，抑或汽車運輸業管理規則，均未明確規範小客車租賃公司應就其所屬代僱駕駛成立僱傭關係，縱原告有原處分機關裁處之違章行為，此亦係法令規範不明所致，原告就此違章行為並無任何故意過失可言，自不得率爾裁處原告。故被告認原告有本件違章行為，所為之原處分顯然有誤，訴願決定遞予維持，亦有未恰，爰請求撤銷原處分及訴願決定等語。併為聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：

㈠依汽車運輸業管理規則第100 條第1項第2款規定，應由出租人負責代僱事宜，則一般情況下自應由原告尋覓一妥適之駕駛人，然後洽談、約定關於載客之所有細節；如謂由原告尋覓一駕駛人後，再由該駕駛人與租車人洽談、約定成立契約，豈不違常理？蓋租車人既有需要一駕駛人為其駕駛車輛之

需求，則關於代僱駕駛應注意事項等專業知識與經驗，其貧乏概可想見，通常情況下自係由專業經營小客車租賃業之原告打點安排一切才是，即僱傭契約成立於原告與駕駛人間，原告為該駕駛人之實際僱傭人，對該駕駛人負管理責任。又依同規則第102 條規定，小客車租賃業之租車費率、代僱駕駛人資費，均由業者公會擬訂，報請中央公路主管機關核定，方得據以實施；由此可知，汽車運輸業管理規則除課予出租人代僱駕駛之責任，並賦予出租人對駕駛人有選任義務，且在代僱駕駛人資費部分，亦有與租車費率相同之擬訂、報核、實施規範，為小客車租賃業之附隨營業業務，其目的著重在使小客車租賃業者能提供代為駕駛之服務，亦即係由出租人僱用駕駛人，提供租車人代為駕駛服務並收取費用，從而認定小客車租賃業負責代僱駕駛時，代僱駕駛之實際僱用人為原告。

㈡再依汽車運輸業營業車輛肇事暫不予核准車輛過戶繳銷牌照處理辦法第2 條第1項、第4項規定，限制小客車租賃業者依可能須負僱用人之侵權責任時，暫不予核准車輛過戶、繳銷牌照，顯見應係駕駛人與業者間存有僱傭關係，方有其正當性。另小客車租賃業進入機場營業時，依中正國際機場租賃小客車管理施行要點，其第3點、第6點明定駕駛人由業者僱用；且依身心障礙者個人照顧服務辦法第74條第4 款、第75條、第77條第5 款，及老人福利服務提供者資格要件及服務準則第78條第4款、第81條第5款等規定，小客車租賃業依前揭辦法或準則提供復康巴士服務或成為老人福利服務提供者時，其與駕駛員間，應有僱用關係。是本件原告代僱駕駛時，既為代僱駕駛之實際僱用人，故其與代僱駕駛人間應定訂勞僱契約，方符合汽車運輸業管理規則第19條第1 項明定權責以保護消費者權益之意旨；惟本件經勞動部106 年度小客車租賃業代僱駕駛聯合稽查計畫檢查結果，原告未與代僱駕駛成立僱傭契約，顯已違反該項規定，被告據以裁罰，尚無不合。

㈢另小客車租賃業從事前開服務收受報酬，自應依同規則第19條規定對所屬車輛與駕駛人負管理責任，原告與代僱駕駛人間未具有僱傭關係，既無僱傭關係，原告實未能有效監督管理代僱駕駛人，即原告確實未善盡汽車運輸業管理規則第19條第1項規定之管理責任，原告具主觀上故意過失。況依原告與代僱駕駛人簽訂之「代僱駕駛服務準則契約」內容，實係縝密、刻意規避應盡之管理責任，即將原告原本應該承擔之公路法第64條第1項責任，全部轉嫁給代僱駕駛人承擔，不願承擔管理人責任，其主觀上故意過失責任，至為灼然。故被告所為之原處分，核無違誤，原告提起本件訴訟，為無理由等語，資為抗辯。併為聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：原告與代僱駕駛間，有無勞僱關係？其是否善盡汽車運輸業管理規則第19條第1項之管理責任？以致構成公路法第77條第1項之違反？

五、本院之判斷：

㈠按汽車或電車運輸業，違反依第79條第5項所定規則者，由公路主管機關處9,000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；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，公路法第77條第1項、第79條第5項定有明文。又汽車運輸業除對所屬車輛、駕駛人及僱用之從業人員應負管理責任外，其營運應遵守下列規定：1.不得載運違禁物品，2.不得與同業惡性競爭，3.不得有欺騙旅客或從事不正當營利行為，4.不得有玷汙國家榮譽妨害善良風俗之行為，5.不得擅自變更車輛規格，6.不得拒絕公路主管機關為安全管理所召集舉辦之訓練或講習；經營小客車租賃業應遵守租車人如須僱用

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，小貨車租賃業之營業車輛應由租車人自行駕駛使用，不得由出租人代僱駕駛人規定；小客車租賃業之租車費率、代僱駕駛人資費及小貨車租賃業之租車費率，由業者公會擬訂，報請中央公路主管機關核定，調整及變更時亦同，小客車租賃業及小貨車租賃業租車費用之實施，不得高於前項核定之費率，復為汽車運輸業管理規則第19條第1 項、第100條第1項第2款、第102條所明訂。

㈡惟當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任，但法律別有規定，或依其情形顯失公平者，不在此限，為民事訴訟法第277 條所明定；且除本法（行政訴訟法）有規定者外，民事訴訟法第277 條之規定於本節準用之，復經行政訴訟法第136 條定明在案。因之，當事人主張事實須負舉證責任者，倘其所提出之證據不足為主張事實之證明，自不能認其主張之事實為真實；故行政機關對於人民有所處罰必須確實證明其違法之事實，若所提出之證據自相矛盾不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。查被告以原告係經營小客車租賃為業，其應承租人之請求，負責代僱駕駛人時，為該代僱駕駛人之實際僱傭人，對該代僱駕駛人負管理責任，嗣經勞動部於106 年11月13日執行106 年度小客車租賃業代僱駕駛聯合稽查計畫結果，原告與代僱駕駛人間未具有勞僱關係，係未依規定善盡對所屬駕駛人之管理責任，遂以原告違反汽車運輸業管理規則第19條第1 項規定，依公路法第77條第1項規定，裁處原告罰鍰9,000元在案；則依上揭說明，被告就原告對所屬駕駛人有何未善盡「管理責任」之違章行為，亦即構成本件行政處罰之違法事實，應負舉證責任，始得確實證明原告有何行政法上義務之違反，而應擔負行政處罰責任。

㈢再勞工：謂受雇主僱用從事工作獲致工資者；雇主：謂僱用勞工之事業主、事業經營之負責人或代表事業主處理有關勞

工事務之人；勞動契約：謂約定勞雇關係之契約，勞動基準法第2條第1款、第2款、第6款定有明文。而一般學理上亦認勞動契約當事人之勞工，具有下列特徵：1.人格從屬性，即受雇人在雇主企業組織內，服從雇主權威，並有接受懲戒或制裁之義務；2.親自履行，不得使用代理人；3.經濟上從屬性，即受雇人並不是為自己之營業勞動而是從屬於他人，為該他人之目的而勞動；4.納入雇方生產組織體系，並與同僚間居於分工合作狀態。亦即有關勞動契約之認定，應從「從屬性」觀點判斷，此屬勞工概念之核心範圍，對於提供勞務者之工作時間、地點、具體種類，如契約相對人具有單方決定權限（指示權），且對之擁有懲戒權限，而勞務提供亦具有專屬性；另其他輔助的參考標準，包括「納入企業生產組織之內」、「與同僚基於分工合作之狀態」、「承擔企業經營風險」、「社會保護必要性」、「經濟上從屬性」，以及其他相關之形式標準（如有無代扣繳勞健保費）均屬之。

㈣查被告以原告係經營小客車租賃為業，其應承租人之請求，負責代僱駕駛人時，為該代僱駕駛人之實際僱傭人，對該代僱駕駛人負管理責任，但卻與之間未具有勞僱關係，未善盡對所屬駕駛人之管理責任，構成違反汽車運輸業管理規則第19條第1 項之規定，固據提出勞動部106 年度小客車租賃業代僱駕駛聯合稽查計畫結果為證；但該稽查結果僅單純記載原告與代僱駕駛間無僱傭關係，究實際情形為何，兩者間有無勞動契約（勞僱）關係，原告應對代僱駕駛負何種管理責任，俱有未明，尚難單以勞動部稽查結果，遽謂原告有違反對代僱駕駛所應擔負之管理責任。且依汽車運輸業管理規則第100 條第1項第2款規定，原告雖係經營小客車租賃業，依該項規定遇有租車人如須僱用駕駛人時，應由原告負責代僱持有小型車職業駕駛執照者駕駛，負予原告代替承租人僱用駕駛人之公法上義務；然此僅屬原告所負公法上之義務，就私法上契約關係，仍應檢視該代僱駕駛與原告（小客車租賃業者）、承租人彼此間法律義務關係，以資判斷。觀諸一般

勞動契約需具有人格從屬性、親自履行、經濟上從屬性及納入雇方生產組織體系之「從屬性」特徵，則依原告提出之代僱駕駛服務準則服務契約，固有課予代僱駕駛應親自履行之義務，但對於代僱駕駛有違約情事時，原告僅得終止契約並請求損害賠償，尚無所謂雇主懲戒權存在，不具人格從屬性特徵；且就代僱駕駛應否承擔承擔企業經營風險、與同僚間居於分工合作狀態等，就經濟上從屬性及納入雇方生產組織體系之特徵，均乏相關事證可佐，實難僅憑勞動部片面稽查結果，在被告未盡舉證責任，及本院依職權調查無所獲情形下，驟謂原告與代僱駕駛間具有勞動契約（勞僱）關係。

㈤雖被告援引交通部法規委員會103年12月18日法發字第10318 02201 號函釋見解，謂汽車運輸業管理規則第100條至第102條規定所稱之「代僱」駕駛之解釋，認原告為該駕駛人之實際僱傭人，應對該駕駛人負管理責任乙節；但前開函釋僅就實務執行可能涉及之相關新舊規定提供參考意見，未作何具體結論闡述，且有關機場租賃小客車業者，或復康巴士、老人福利服務提供者之限制駕駛人資格規範，抑或限制車輛過戶、繳銷牌照等規定，係為履行公法上有關特定駕駛資格之條件限制，及擴大民事求償範圍之限制過戶措施，非關乎私法上勞動契約關係之判斷，自難比附援引作為本件代僱駕駛之勞僱關係認定。固依原告提出之代僱駕駛服務準則服務契約，其就契約第5條第1項記載兩造間無實質僱傭關係存在，遇有行車事故應由代僱駕駛自行承擔一切民、刑事責任，似謂排除己身就可能發生之行車事故所需擔負之民、刑事責任；惟本件被告未能舉證原告與代僱駕駛間有勞動契約（勞僱）關係，業如前述，且現實上並無發生該條款所述之免除民、刑事責任之具體事件，客觀上無從判斷原告有未善盡管理責任之情，且此一代僱行為涉及原告（小客車租賃業者）、承租人及代僱駕駛三方之法律關係，要難率以強加原告應擔負與代僱駕駛間勞僱關係之管理責任，而認原告主觀上有何未善盡管理責任之故意或過失存在。

㈥是原告雖為小客車租賃業者，依汽車運輸業管理規則第 100 條第1項第2款規定，遇有租車人如須僱用駕駛人時，應由原告負責代僱持有小型車職業駕駛執照者駕駛，負予原告代替承租人僱用駕駛人之責，然此僅屬公法上之義務，無關乎私法上勞動契約（勞僱）關係之認定；則被告既不能善盡舉證責任，證明原告與代僱駕駛間私法上確實存在勞動契約關係，實無從謂原告就汽車運輸業管理規則第19條第1 項所負之管理責任，於客觀上、主觀上有何未善盡管理責任情事，當無違反公路法第77條第1 項之規定，不構成本件行政法上義務之違反。

六、綜上所述，原告與代僱駕駛間，就有無勞動契約（勞僱）關係，被告未盡舉證責任，自難謂此一私法上勞動契約關係存在原告與代僱駕駛間；則本件既不能證明原告與代僱駕駛間，就私法上有勞動契約（勞僱）關係，就有關原告應擔負之汽車運輸業管理規則第19條第1 項之管理責任，客觀上、主觀上即不能認有未善盡管理責任情事，當不構成公路法第77條第1 項之違反，毋庸擔負本件行政處罰責任。故被告援引公路法第77條第1項規定，裁處原告罰鍰9,000元，容有違誤，嗣交通部訴願決定未予撤銷，亦有未洽；從而，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為有理由，應予准許。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此敘明。

八、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　　11　　月　　13　　日

行政訴訟庭　　法　官　黃翊哲

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀（含上訴理由，應表明原裁判所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原裁判有違背法令之具體事實），並繳納上訴裁判費3,000 元；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，逾期未提出者，毋庸命補正，即得逕以裁定駁回之。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　11　　月　　13　　日

書記官　林郁芩