最　高　行　政　法　院　判　決

108年度上字第278號

上　訴　人　交通部公路總局

代　表　人　許鉦漳

訴訟代理人　陳政君

被 上訴 人　台灣宇博數位服務股份有限公司

代　表　人　Francois P.Chadwick

訴訟代理人　謝祥揚　律師

　　郭瑋萍　律師

上列當事人間汽車運輸業管理規則事件，上訴人對於中華民國108年1月10日臺北高等行政法院106年度訴字第1149號判決，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、本件上訴人代表人於訴訟繫屬中由陳彥伯變更為許鉦漳，並已具狀聲明承受訴訟，核無不合，爰予准許。

二、緣上訴人所屬臺北市區監理所調查發現，被上訴人以網路招募司機，分別於民國106年1月9日及1月10日，以車號RBM-8723、AKY-8752之車輛藉由Uber APP應用程式平台指揮調度車輛營運載客，載客完成後乘客以信用卡付費，再由被上訴人拆帳分配金額予接受調度之司機，認被上訴人有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，嗣上訴人以106年3月9日第20-20B00854號、106年3月11日第20-20B00853號等2件違反汽車運輸業管理事件處分書（下合稱原處分），各裁處被上訴人新臺幣（下同）2,500萬元罰鍰，並勒令歇業，不得再經營未

經公路法申請核准之汽車運輸業。被上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，續提行政訴訟，經原審法院106年度訴字第1149號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分，上訴人不服，乃提起本件上訴。並聲明：原判決廢棄。被上訴人於第一審之訴駁回。

三、被上訴人起訴主張、上訴人在第一審的答辯，均引用原判決的記載。

四、原審係以：㈠被上訴人於104人力銀行招募「合作駕駛服務中心服務專員」，並於「台灣Uber合作駕駛資訊網」內有「加入流程」、「車輛條件」、「準備文件」、「車輛」及「其他」等資訊，足見被上訴人係以自己名義對外招募司機及車輛，給予司機載有「Uber APP」之設備（或由司機下載APP），並對所招募之司機與車輛進行檢驗車輛、審核文件及相關問題之協助等營業上管理。且依系爭Uber車資收據可知乘客確有以此「Uber APP」軟體平台提出乘車需求，司機接案搭載乘客完成運送行為後，乘客依所訂之費率及方式給付車資，顯見被上訴人與所招募司機共同以車輛藉由「Uber APP」載運乘客並收取報酬，具有反覆性、繼續性實施運輸行為並受領車費報酬之故意，構成營業行為。被上訴人並未向主管機關申請核准經營汽車運輸業，不得以系爭車輛經營計程客運業而受報酬，上訴人乃認定被上訴人有違反公路法第77條第2項未經申請核准而經營汽車運輸業之違規情事，並無不合。㈡被上訴人於網路上刊登「台灣UBER司機資訊網」招募駕駛人時，即表示係為駕駛人找到需要用車的顧客，故其係透過Uber APP平台以應用程式快速媒合可提供載客服務之駕駛人與提出乘車需求之乘客，並提供資訊予雙方，駕駛人以自備車輛提供載客服務後，由消費者以信用卡付費，被上訴人再將報酬支付予駕駛人，則該當於計程車業者於提供載客服務後收取報酬，是被上訴人與加入Uber APP平台之駕駛人係分擔攬客及載客工作，則被上訴人與加入Uber APP平台之駕駛人之行為自該當於公路法第2條第14款汽

車運輸業之要件，且被上訴人係與加入Uber APP平台之駕駛人共同實施違反行政法上義務之行為。顯見被上訴人就所招募司機就其提供之車輛供載運乘客並收取報酬之違規使用，已屬明知並有意使其發生，並有共同參與，自係出於故意。縱依被上訴人之主張，消費者以信用卡支付之費用係由Uber APP平台經營者即Uber B.V.公司收取乙節屬實，惟此部分之資金流向及相關收支問題，僅係被上訴人與Uber B.V.公司之間如何分配利益之問題，尚無礙於被上訴人係經由招募駕駛人及車輛，並利用Uber APP平台以經營載客服務之事實認定。另原處分已將違規車號、車種、違反事實、違反時間、違反通知單字號、處罰主文、簡要理由、法令依據等逐一記載，意旨清楚，足使被上訴人瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令。㈢被上訴人自始即意在未經申請核准，提供相同Uber APP平台，並以前揭相同方式，與不同司機分別完成運送乘客之行為，而經營「汽車運輸業」（計程車客運業），可認為是出於違反行為時同法第77條第2項行政法上義務之單一意思，該當於一個違反行為時公路法第77條第2項行政法上義務行為。至被上訴人每次與其共同完成運送行為之對象即司機不同，係各司機是否分別與被上訴人成立共同違法行為之問題，並不影響上開被上訴人行為單一性之判斷。原處分依與被上訴人合作之司機遭查獲之行為作為違規行為數依據，未審究被上訴人違反行政法上義務是否係出於單一意思？被上訴人之前因相同之行為，是否業經上訴人以前處分裁罰，而有違反一行為不二罰之原則？而認定被上訴人之行為係數行為，自於法有違。則上訴人以被上訴人已有6個月內連續違規3次以上之情事，依裁罰基準第5條規定，於第3次處分起即裁罰被上訴人2,500萬元，亦失所據，於法尚有未合。㈣被上訴人係以小客車出租載客之方式提供客運服務，並按行駛里程長短計價收取報酬，其所受裁罰，乃係因其未經申請核准而經營以小客車出租載客為營業，核屬公路法第34條第1項第4款之計程車客運業，此與以小客車租與

他人自行使用為營業之小客車租賃業（即公路法第34條第1項第5款）不同。又被上訴人公司位於臺北市○○區○○○路000號4樓，未向臺北市公路主管機關申請核准，即經營計程車客運業，顯然違反公路法第37條第1項第3款、第77條第2項規定，依同法第78條規定，本應由臺北市公路主管機關作成處分始為合法，上訴人對於直轄市轄內計程車客運業並無管轄權限，逕依公路法第77條第2項規定作成原處分，即有違誤。原處分違背管轄之規定，自屬違法之行政處分，因其瑕疵尚未達重大明顯之程度，尚屬得撤銷而非無效，從而被上訴人以上訴人所為原處分欠缺管轄權限，主張應予撤銷，即屬有據。㈤汽車運輸業管理規則係依公路法第79條規定所授權訂定，然該條項卻僅授權交通部制定有關汽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，並未涉及有關管轄權變動之授權。在母法本身已就管轄權行政機關予以明文之情況下，汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定就計程車客運業之處罰管轄權限授權，顯然逾越法律授權之範圍與立法精神。縱上訴人所辯汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定係就計程車客運業之處罰管轄權限授權，然交通部依該規定及行政程序法第15條第1項規定，以102年7月22日交路字第10250097788號函（下稱交通部102年7月22日函），公告委任上訴人之事項，並未將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務納入。又行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函作成時間在原處分之後，且未述及作成之法律依據，亦無從知悉行政院係依何規定將直轄市內經營計程車客運業之裁處權限授權予上訴人。再者，公路法既業已規定主事務所位於直轄市經營計程車客運業應專由直轄市政府管轄，並無法律規定不明或就同一事件依法數機關有管轄權之情事，直轄市政府亦「未曾」認其對於其轄區內計程車客運

業事務無管轄權限。是本事件並未涉及「管轄權爭議」，行政院自無從依行政程序法第14條第1項規定，將「於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關」決定為上訴人負責辦理。㈥本件上訴人所為處分，既有管轄權欠缺，而有管轄權之機關就前開事件，更非必然為相同處分，是依行政程序法第115條規定反面解釋觀之，原處分自仍應撤銷。綜上，被上訴人訴請撤銷訴願決定及原處分，即有理由等語，為其判斷之基礎。

五、本院查：

㈠按公路法第2條第14款規定：「本法用詞，定義如下：……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：……四、計程車客運業：在核定區域內，以小客車出租載客為營業者。五、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。……」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、經營公路汽車客運業、遊覽車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業，向中央主管機關申請。二、經營市區汽車客運業：(一)屬於直轄市者，向該直轄市公路主管機關申請。(二)屬於縣（市）者，向縣（市）公路主管機關申請。三、經營計程車客運業，其主事務所在直轄市者，向直轄市公路主管機關申請，在直轄市以外之區域者，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及公路汽車客運業之營運路線許可證後，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10萬元以上2,500萬元以下罰鍰，並勒令其歇業，其非法營業之車輛牌照及汽車駕駛人

駕駛執照，並得吊扣4個月至1年，或吊銷之，非滿2年不得再請領或考領。」第78條第1項規定：「本法所定之罰鍰，由該管公路主管機關處罰之。……」公路法為健全公路營運制度，發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全，將人民經營之汽車運輸業分為9類，對營業執照及公路汽車客運業之營運路線，採事前許可制予以管制，並於公路法第37條第1項規定就申請「核准籌備」為管轄權之分配。其中計程車客運業係依其主事務所位在直轄市或直轄市以外之區域，應分別向直轄市政府、中央公路主管機關（即交通部）申請，其於籌備完竣，報請該管公路主管機關核發汽車運輸業營業執照等許可後，方得開始營業。就未經依公路法第37條第1項第3款規定申請核准，而擅自經營計程車客運業者，具公路法第77條第2項規定裁處罰鍰並勒令歇業權限之裁罰事務主管機關，本院最近統一見解（109年度大字第2號裁定）係認：其應依公路法第37條第1項第3款而定，即主事務所在直轄市者，由該直轄市公路主管機關（即直轄市政府）管轄；在直轄市以外之區域者，歸中央主管機關（即交通部）管轄。且此以「主事務所」為連繫因素決定土地管轄，屬行政罰法第29條及第30條之特別規定，依行政罰法第1條但書而排除該規定之適用。上訴意旨主張：公路法第77條第2項構成要件按其文義並未設有分類要件，並無區分公路法第34條第1項各款分類之必要而限縮上訴人之裁罰權，且公路法第37條第1項第3款係規範「申請核准」之土地管轄，惟被上訴人自始未依法申請核准，無從適用上開規定，倘將上開規定擴張解釋及於「未經申請核准者」之管轄權，亦悖於管轄法定原則，並徒生管轄劃分爭議與跨區取締之不經濟，況若以本件「違規車輛為自用車」之事實視之，上訴人為自用車之主管機關亦可取得管轄權限云云，核屬主觀一己之見解，尚難憑採。

㈡又按公路法第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。」交通部據此授權所訂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77條第2項之規定舉發。」第139條之1規定：「（第1項）遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃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。（第2項）公路汽車客運業之營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局辦理或得委辦直轄市政府辦理。」鑑於交通部就主事務所設在直轄市之計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，並無管轄權，業如前述，該部自無從將此部分處理權限委任上訴人辦理，是上開第139條之1規定所指「計程車客運業」部分，應限縮解釋限於主事務所設在直轄市以外計程車客運業部分事務，始無違反公路法第37條第1項第3款規定。此觀交通部於92年5月7日增訂之汽車運輸業管理規則第139條之1規定：「（第1項）臺灣省轄內之……計程車客運業……之申請核准籌備、立案及經營管理，由交通部委任交通部公路總局辦理。（第2項）福建省金門縣、連江縣轄內之……計程車客運業……之申請核准籌備、立案及經營管理，由交通部委託福建省金門縣政府及連江縣政府辦理。（第3項）臺灣省轄內公路汽車客運業之營運管理，由交通部委任交通部公路總局辦理；直轄市轄內公路汽車客運業之營運管理，由交通部委託直轄市政府辦理。」復於93年11月26日（增列處罰事項）、101年6月6日及102年3月22日歷經數次修正，始終未將直轄市內有關計程車客運業之申請核准籌備、立案及經營管理列為交通部委任上訴人辦理之事項亦明。故交通部依汽車運輸業管理規則第139條之1及行政程序法第15條第1項規定，以該部102年7月22日函公告委任上訴人辦理遊覽車客運業、小客車

租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業、臺灣省及福建省金門縣、連江縣轄內計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，以及公路汽車客運業之營運管理及處罰等相關業務，並自102年7月24日起生效乙節，均未納入「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務。

㈢經查，上訴人係以被上訴人有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，依公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則第138條之規定，以原處分各處被上訴人2,500萬元罰鍰，並勒令歇業，不得再經營未經核准之汽車運輸業等情，為原審經調查證據所確認之事實。惟直轄市政府，交通部就此不具管轄權，自無從將此事務之管轄權移轉上訴人，而交通部102年7月22日函委任事項亦不包括此事務，已如前述。原審且據其卷附被上訴人基本資料，確定被上訴人設址於臺北市○○區○○○路000號4樓之事實（被上訴人係於上訴後之109年9月23日始變更為同市信義區現址）。因此原判決以：被上訴人設址於臺北市，其未向臺北市公路主管機關申請核准，即經營計程車客運業，顯然違反公路法第37條第1項第3款、第77條第2項規定，依同法第78條規定，本應由臺北市公路主管機關作成處分始為合法，上訴人對於直轄市轄內計程車客運業並無管轄權限，其逕依公路法第77條第2項規定所作成之原處分，欠缺管轄權限而屬違法之行政處分，因其瑕疵尚未達重大明顯之程度，原處分尚屬得撤銷而非無效等由（見原判決第19、20頁），而將訴願決定及原處分均予撤銷，於法尚無不合。

㈣再由公路法第34條第1項第4款、第5款就計程車客運業、小客車租賃業之定義可知，計程車客運業之營業重在載客之服務，同時提供駕駛人、車輛出租讓乘客搭載而收取報酬；至於小客車租賃業之營業，則僅出租車輛與他人自行使用，原則上並不提供駕駛人駕車之服務。縱汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款規定：「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……。」惟此係小客車租賃業者遇租車人有要求時，方另額外提供代理乘客尋覓與僱用駕駛，使駕駛人處於受乘客僱傭者之地位的營業活動模式，此車輛承租人自行僱用駕駛人之情形，與計程車客運業係車輛與駕駛人不可切割而「載客」之營業模式，二者顯然有別。原審業據原處分所認定被上訴人以小客車出租載客之方式提供客運服務，並按行駛里程長短計價收取報酬，論明：被上訴人係以小客車出租載客之方式提供客運服務，並按行駛里程長短計價收取報酬，其所受裁罰，乃係因其未經申請核准而經營以小客車出租載客為營業，核屬公路法第34條第1項第4款之計程車客運業，此與以小客車租與他人自行使用為營業之小客車租賃業（即公路法第34條第1項第5款）不同，上訴人辯稱被上訴人亦有經營小客車租賃業云云，自無足採之得心證之理由（見原判決第19頁第16行以下）。上訴意旨主張：原判決僅論及現行小客車租賃業而未論及代僱駕駛之小客車租賃業，有判決不備理由之違背法令，自無可採。

㈤綜上所述，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將訴願決定及原處分均予撤銷，於法尚無不合。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

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

中　　華　　民　　國　　110　　年　　1　　月　　28　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　吳　東　都

法官　胡　方　新

法官　陳　秀　嫈

法官　王　俊　雄

法官　林　妙　黛

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　1　　月　　28　　日

書記官　徐　子　嵐