最　高　行　政　法　院　判　決

108年度上字第304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　郭雨嵐　律師

　　謝祥揚　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17日臺北高等行政法院106年度訴字第794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、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105年12月13日11時40分許、105年12月21日2時15分許，以車牌號碼為AHP-3918、ABB-7319號自用小客車，藉由Uber APP應用程式平台（下稱Uber APP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2月2日第20-20B00841號及第20-20B00851號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）15萬元罰鍰，並勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：訴願

決定及原處分均撤銷。經原審判決撤銷訴願決定及原處分。上訴人乃提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之答辯均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，係以：（一）被上訴人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。其運作模式係司機以自有車輛透過Uber APP平台運作方式，乘客要搭乘時以Uber APP平台叫車，由被上訴人直接指揮調度，車輛前往指定地點載客，載客完成服務後，乘客再以信用卡付費予被上訴人，再由被上訴人拆帳分配金額予所調度之自用車輛，而乘客可自其手機截錄並列印出「行車路線」及收據等文件。由此可知，當司機加入Uber APP平台，即可由Uber APP平台提供之乘客資訊，不定時、不定點、為不特定之第三人提供運送服務，再由被上訴人結算後，匯款至指定帳戶，收取運費。且乘客確有以此「Uber APP」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合作，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車客運業而受報酬，上訴人乃認定被上訴人有違反行為時公路法第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。（二）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，被上訴人與駕駛人間即有共同提供攬客、載客服務而受報酬之意思聯絡與行為分擔，堪認被上訴人係有意使其與所招募之司機，在「Uber APP」所建規則下，共同合作以自用小客車載客營運，其本身已成為供給載運服務之一方。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，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。（三）原處分以表格列載違規車號、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，並未不符行政程序法第96條第1項第2款而欠缺明確性原則。又被上訴人以Uber APP平台招募多數不同之合作司機，分擔攬客及載客之運送工作，共同實施完成經營汽車運輸業（公路法第2條第14款參照），自始即不限於單一司機，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不同司機，係各司機是否分別與被上訴人成立共同違法行為之問題，不影響被上訴人行為單一性。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，認定被上訴人之違法行為係數行為，於法有違。（四）依公路法第2條第14款、第3條、第34條、第37條第1項、行為時同法第77條第2項、第78條規定可知，交通部、直轄市政府、縣（市）政府均為公路主管機關，惟所轄事務仍有區別，且依上開規定可知，公路法對於主事務所位於直轄市而經營計程車客運業者，其主管機關應為直轄市政府。從而因違反行為時公路法第77條第2項規定而針對「主事務所在直轄市之計程車客運業」所進行之裁罰案件，依同法第78條規定，亦應係由直轄市◯路平台經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬，而認其違反汽車運輸業管理規則第138條規定，依行為時公路法第77條第2項規定而為裁處罰鍰，並勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業。依原處分所認定，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，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。又被上訴人設址於臺北市○○區○○○路000號4樓（嗣於109年9月23日變更為現址），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、行為時同法第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，卻逕依行為時公路法第77條第2項規定作成原處分，原處分業已違反公路法第37條第1項第3款之管轄規定，屬有瑕疵之違法行政處分，因其瑕疵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。（五）縱依上訴人主張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規定，然依公路法第3條、第37條第1項規定可知，交通部、直轄市政府、縣（市）政府均為公路主管機關，惟所轄事務仍有區別。汽車運輸業管理規則第139條之1規定於102年7月22日修正，交通部依此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），公告委任交通部公路總局即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。惟該公告所委任之事項，並未將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務納入，已難認有將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務權限委任上訴人辦理，則上訴人就本件所為裁處罰鍰及勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業之處分，自欠缺管轄權限。又上訴人雖援引行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函（下稱行政院106年7月24日函）主張該函授予上訴人對於未經申請核准於直轄市內經營計程車客運業有裁處權限云云。然原

處分所載之違反時間分別為105年12月期間、作成時間為106年2月2日，早於該函作成時間，上訴人無從溯及依該函就原處分之裁處取得管轄權限，仍應由「原始」權責機關即臺北市政府管轄。況該函並未述及其所依從之法律依據為何，亦無從知悉行政院係依何規定將於直轄市內經營計程車客運業之裁處權限授權予上訴人。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，無法律規定不明或就同一事件依法數機關有管轄權之情，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。根本不曾發生任何「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。（六）又公路法第37條第1項第3款規定已就計程車客運業之申請核准籌備，依業者之主事務所所在地之不同，而劃分行政機關管轄之範圍，固屬土地管轄，然依行為時公路法第77條第2項規定所為之裁罰係屬裁量處分，主管機關對於未經申請核准而經營計程車客運業，本得依其違反情節輕重裁處罰鍰金額多寡，並斟酌比例原則是否勒令其停業。本件原處分既已違反公路法第37條第1項第3款之土地管轄規定，有管轄權欠缺，又係屬裁量處分，非羈束處分，因此有管轄權之機關就前開事件，並非必然為相同處分。上訴人主張其對於直轄市內未經申請核准經營計程車客運業而違反公路法者予以裁罰，乃屬土地管轄錯誤之瑕疵，因直轄市政府仍應為相同處分，依行政程序法第115條規定亦無須撤銷云云，自無足採等語，判決撤銷訴願決定及原處分。

四、本院按：

（一）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。」行為時同法第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，處新臺幣5萬元以上15萬元以下罰鍰，並勒令其停業，其非法營業之車輛牌照並得吊扣2個月至6個月，或吊銷之。」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。依公路法第37條第1項規定，該管公路主管機關既有審核其申請合法與否的權限，則對其在申請獲准前，違章從事計程車客運業之行為，自亦應有管轄權，以盡其管制權責。即就

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，具行為時公路法第77條第2項規定裁處罰鍰並勒令停業權限之裁罰事務主管機關權限。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：對於未經申請核准而以「自用車」違規經營「汽車運輸業」之裁罰或裁罰以外之不利處分，其管轄權可由「自用車」之主管機關即上訴人取得，且被上訴人未依公路法第37條第1項第3款規定辦理計程車客運業之申請核准登記、設立計程車客運業之主事務所，自無從涵攝該款規定定其管轄權，原判決將該規定擴張適用及於「未經申請核准者」，悖於公路法第37條之立法目的與體系解釋，顯有判決違背法令云云，核屬主觀一己之見解，尚難憑採。

（二）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。至於上訴人固於原審主張直轄市政府及上訴人間，曾針對被上訴人之違章行為應由何機關裁罰有管轄權之爭議云云，然按上訴人所舉行政院106年7月24日函，雖就「於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關」，考量運輸業跨區流動營運之特殊

性，決定交通部及直轄市政府均有管轄權，另為避免未來裁罰、救濟之複雜化，現階段仍以交通部公路總局即上訴人為裁罰機關等語，惟查該函作成於106年7月24日，尚在原處分所載之違章時點及原處分作成時點之後，難認上訴人得據以溯及取得裁罰之管轄權限，原判決因而未採上訴人有關行政院106年7月24日函之主張，自無判決適用證據法則不當或不備理由之違法可言。

（三）上訴人係以被上訴人有未經申請核准擅自經營汽車運輸業之情事，依行為時公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則第138條之規定，於106年2月2日以原處分各處被上訴人15萬元罰鍰及勒令停業等情，為原審確定之事實。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）。故原判決以：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、行為時同法第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，其逕依行為時公路法第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，而將訴願決定及原處分均予撤銷，於法尚無不合。

（四）原處分係依行為時公路法第77條第2項規定，對被上訴人為罰鍰處罰及勒令停業。而由公路法第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：上訴人對被上訴人之裁罰，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不同，上訴人主張被上訴人亦有經營小客車租賃業等等，自無足採之得心證之理由。上訴意旨以被上訴人尚有未經申請核准經營代僱駕駛之小客車租賃業，上訴人依交通部102年7月22日函仍具裁罰之管轄權限，原判決有判決適用法規不當之違法云云，自無可取。

五、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　　14　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　吳　東　都

法官　陳　秀　嫈

法官　王　俊　雄

法官　林　妙　黛

法官　胡　方　新

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　1　　月　　14　　日

書記官　張　玉　純