最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第341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2月21日臺北高等行政法院106年度訴字第647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、本件上訴人代表人原為陳彥伯，後變更為許鉦漳，並由新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、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個人司機使用自用車輛，分別於如臺北高等行政法院（下稱原審）106年度訴字第647號判決（下稱原判決）附表編號1至15號所示時間（均在公路法第77條於106年1月4日修正公布前），以各該編號所示之自用小型車輛，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，於106年1月11日以如原判決附表編號1至15號所示15件違反汽車運輸業管理事件處分書（其中附表編號2至15號部分，下合稱原處分），各裁處被上訴人新臺幣（下同）15萬元罰鍰，並勒令停止未經依行為時公路法（下稱公路法）申請核准之汽車運輸業。被上訴人不服，提起訴願，遭訴願決定駁回關於原

處分部分及不受理關於如附表編號1號所示處分部分，被上訴人就訴願決定駁回關於原處分部分仍未甘服，續提行政訴訟（即附表編號1之處分書未提起行政訴訟），經原判決將原處分及該部分訴願決定撤銷，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、被上訴人起訴主張及上訴人在第一審的答辯，均引用原判決的記載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠本件搭乘如原判決附表編號2至15號所示車輛之乘客，係透過Uber APP應用程式平台指定路線叫車後，由該平台業者指派調度各該車輛駕駛人前往載客，乘客透過Uber APP以信用卡扣款方式支付按里程計價所顯示之報酬，再按一定比例將報酬分歸駕駛人與系統業者，被上訴人明知其未經申請核准，卻透過Uber APP應用程式之運作處理車輛調派、報酬計收等事務，與所招募之車輛駕駛人共同合作從事以小客車經營客運而受報酬之事業，洵堪認定。再細觀前開APP顯示之搭乘路線圖等畫面，亦難認有何可只租用車輛而毋庸提供駕駛服務之選項，則無論就被上訴人招募司機設有須自備車輛之條件，或提供乘客使用Uber APP應用程式叫車所得選擇之服務內容觀之，被上訴人所提供載客服務必然係由司機自備特定車輛駕駛，並無僅出租車輛而駕駛人另議之型態，實乏事證堪認被上訴人併有從事小客車租賃業之營業。再參酌上訴人所提出網頁，可見被上訴人確有以自己名義對外招募必須備有車輛之司機外，並令司機下載Uber APP應用程式，再依程式設定內容為註冊登入等操作，以此對所招募之司機與車輛進行審核，及協助處理相關問題而為營業上管理，招募對象更未見指定須為有職業駕駛執照及執業地計程車駕駛人執業登記證之計程車駕駛人，將上開經營形態所提供載客服務，與傳統計程車客運業相較，均為以小客車出租並有駕駛人開車載客之方式提供客運服務，報酬收取方式亦均係按行駛里程長短計價收取報酬，縱攬客及調派司機所使用Uber APP應用程式

平台，為傳統計程車客運業者所未曾使用者，然此與傳統計程車客運業者之「駕車行駛於道路上尋覓乘客或乘客以電話聯絡計程車業者後再據以調派駕駛」而提供之載客服務，本質上仍無差異，則從原處分所指之客觀行為觀之，更與小客車租賃業之經營模式絲毫無涉。被上訴人既未曾經申請核准經營汽車運輸業（計程車客運業），卻仍為上開攬載乘客營業行為，原處分據以裁處被上訴人違反公路法第77條第2項之行為，應係針對其與駕駛人共同未依同法第37條第1項第3款規定申請核准而經營計程車客運業而言，堪以認定。㈡被上訴人經營計程車客運業，卻未先申請核准，係違反公路法第37條第1項第3款所定之行政法上義務，又因當時被上訴人主事務所所在位於臺北市大安區，就其有無經申請核准乙事，本屬臺北市政府公路主管機關之調查審究範圍，查認其違章與否而為裁罰時，依同法第78條第1項規定由同一之臺北市政府公路主管機關辦理，是本件得依公路法第77條第2項規定對被上訴人為裁罰者，應為臺北市公路主管機關，並非上訴人，上訴人竟以原處分裁處罰鍰並勒令被上訴人停業，確有欠缺管轄權限之違法。又汽車運輸業管理規則既係基於公路法第79條第5項規定所授權訂定，所授權之範圍並未包含管轄權變動，在母法已就有管轄權行政機關予以明文之情況下，縱如上訴人所辯汽車運輸業管理規則第139條之1第1項尚有交通部得就計程車客運業之違章裁罰另委任或委辦之規定意旨，亦因違反母法有明文之管轄法定原則，及違反行政程序法規定，原審自得拒絕適用之。則關於交通部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）是否得依據汽車運輸業管理規則第139條之1規定而針對計程車客運業之違章裁罰委任由上訴人辦理等節，自亦無再為審究之必要。另姑不論行政院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）作成時間係在原處分之後，因其內容並未述及作成之法律依據，致難憑認行政院針對交通部「於直轄市未經核准經營計程車客

運業之裁罰機關」管轄權疑義，何以得逕授權上訴人辦理之依據，且公路法第37條第1項第3款、第78條第1項就此之管轄權規定甚明，要無適用行政程序法第14條第1項規定之餘地。又交通部公路總局組織法第2條第4款、第6款，未見具體規範計程車客運業違章裁罰之權限事務。㈢公路法第37條第1項第3款規定係按照業者之主事務所所在位於直轄市、直轄市以外之不同，據以劃分有管轄權之行政機關為何，並非以事務之種類為劃分標準，直轄市政府與交通部既同列為公路法第3條公路主管機關之一，就計程車客運業違規裁罰之權限歸屬，再視直轄市之轄區內、外而定，固可認該權限規定涉及土地管轄性質，然依公路法第77條第2項規定所為之裁罰，核屬裁量處分，有管轄權之主管機關對於原處分所指被上訴人所涉違章行為，尚須就個案情節，本於其自身裁量權限予以作成裁處，並非必然為與原處分相同內容之處分，遑論被上訴人尚主張原處分所指被上訴人之違章行為，係與其之前經上訴人裁罰之違章營業行為屬一行為，而該同一行為業經裁罰，則原處分尚有涉及是否違反一行為不二罰原則之疑慮等情，亦非無據，是原處分並不符行政程序法第115條所規定無須撤銷之情形，自仍應撤銷。綜上所述，原處分所指被上訴人之違章行為，固有所憑，惟上訴人並不具有作成原處分對被上訴人裁罰之管轄權限，原處分既有上開瑕疵可指，自有違誤，該部分訴願決定予以維持，亦屬有誤，被上訴人訴請撤銷原處分及該部分訴願決定，即有理由，應予准許等語，因將原處分及該部分訴願決定均撤銷。

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。」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。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，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，依最高法院18年上字第1720號民事判例意旨，並無合法總事務所，自無所謂主事務所可言，尚不得擴張適用公路法第37條第1項第3款定其管轄，應由管理自用車之主管機關即上訴人取得管轄權，原判決逕以公路法第37條第1項第3款為土地管轄，有違該條規定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。

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105年3月至12月間，及原處分作成時點106年1月11日之後，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，自無判決適用法規不當可言。

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，以原處分各處被上訴人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公司基本資料，確定被上訴人公司位於臺北市○○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：被上訴人公司位於臺北市，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，而將原處分及該部分訴願決定均予撤銷，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，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：被上訴人之違規行為，縱攬客及調派司機所使用Uber APP應用程式平台，為傳統計程車客運業者所未曾使用者，然此與傳統計程車客運業者之「駕車行駛於道路上尋覓乘客或乘客以電話聯絡計程車業者後再據以調派駕駛」而提供之載客服務，本質上仍無差異，則從原處分所指之客觀行為觀之，更與小客車租賃業之經營模式絲毫無涉，益見上訴人辯稱被上訴人尚有未經申請核准經營小客車租賃業，而經以原處分裁處云云，並不足採等語（見原判決第13頁），經核原判決此部分理由並無違反管轄規定及論理法則。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，上訴人仍具裁罰之管轄權限，原判決有限縮管轄權之判決適用法規不當及違反論理法則云云，自無可取。

㈤綜上所述，原判決將原處分及該部分訴願決定均予撤銷，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　　2　　月　　4　　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　　2　　月　　5　　日

書記官　徐　子　嵐