最　高　行　政　法　院　判　決

108年度上字第361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　馮昌國　律師

郭瑋萍　律師

李雅歆　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13日臺北高等行政法院107年度訴字第859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、本件行政訴訟上訴後，上訴人代表人由陳彥伯變更為許鉦漳，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許，先此敘明。

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司機，分別於民國106年1月18、19、21日，藉由Uber APP應用程式平台（下稱Uber平台），指揮調度如原審法院107年度訴字第859號判決（下稱原判決）附表所示車輛營運載客，並由乘客以信用卡利用上述Uber平台於搭乘後付費，所付金額再由被上訴人與接受調度駕駛拆帳分配之方式以營利，而有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事。嗣上訴人即以被

上訴人上述情事違反公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則第138條規定，於106年12月20日，以如原判決附表所示3件違反汽車運輸業管理事件處分書（下合稱原處分），對被上訴人各裁處新臺幣（下同）2,500萬元罰鍰，並勒令歇業。被上訴人不服，提起訴願遭決定駁回，續提行政訴訟，經原判決將訴願決定及原處分均撤銷，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、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被上訴人係以如原判決附表所示小客車出租載客之方式提供客運服務，且依檢舉資料得知，乘客是按行駛里程長短計價收取報酬（計程收費），載客之駕駛則是基於自己獨立營業而非受僱接受指揮監督之角色，利用被上訴人提供之Uber平台，與被上訴人合作，共同違法經營汽車運輸業。被上訴人此等違法經營之汽車運輸業，應屬公路法第34條第1項第4款所定「以小客車出租載客為營業」之計程車客運業，而與同條項第5款所定「以小客車租與他人自行使用為營業」之小客車租賃業，並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之代僱駕駛小客車租賃業的營業活動模式，明顯有別，是原處分認定被上訴人未經核准所經營之汽車運輸業，當屬計程車客運業無誤。又原處分依其職權調查所認定被上訴人違規之事實，既然應屬未經核准經營計程車客運業，而被上訴人主事務所設在直轄市之臺北市，應由臺北市政府為管轄之裁罰機關，上訴人並無就原處分所認定之違規事實依公路法第77條第2項規定為原處分之管轄權限，然上訴人竟未盡職權調查探知之能事，卻以被上訴人行為與代僱駕駛之小客車租賃業相當，公路中央主管機關即交通部有裁罰權，並業以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）將權限委任上訴人行使等

語，顯屬有誤，並不可採。㈡就上開違法事件，直轄市政府向來固均錯以為自己僅得針對已申請核准之汽車運輸業違法營業行為裁罰，而誤認自己並無依公路法第77條第2項裁罰之權限，僅上訴人為裁罰管轄權限機關，上訴人則一貫認定自己為被上訴人與各駕駛事業藉由Uber平台違規經營汽車運輸業之裁罰管轄機關，並以自己名義，對提供Uber平台之被上訴人，或對本於自己獨立違規營業之駕駛事業，依公路法第77條第2項予以裁罰，或吊扣汽車駕駛人之駕駛執照與非法營業之車輛牌照，足見，上訴人與直轄市政府間就違規經營計程車客運業者主事務所設在直轄市者，從未有上訴人辯稱之管轄權限消極衝突的爭議存在，自不能徒因上訴人管轄事務已遇欠缺管轄權限之違法爭議，即逕誤引行政程序法第14條第1項規定為基礎，為上訴人違法創設管轄權限。尤其公路法第3條所定公路主管機關在中央者為交通部，並非上訴人，管轄爭議也僅存在於交通部與各地直轄市政府之間，且參行政院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）可知，縱交通部曾依行政程序法第15條第1項規定，以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，行政院縱在直轄市政府與中央主管機關間未有管轄權衝突爭議之情形下，錯依行政程序法14條第1項規定決定管轄機關，亦不得逾越原交通部與直轄市政府間法定管轄有爭議之範圍，擅以權限爭議範圍以外之上訴人為管轄機關，為上訴人創設法律所未定之管轄權限。又公路法第37條第1項、第39條第2項限定經營汽車運輸業應先申請核准，以及同法第77條第2項所定對違法者處以罰鍰並勒令歇業等，已對人民職業（營業）自由與財產權形成限制，則有權限裁處此等行政罰不利益處分之機關，自應以前述由公路法該等作用法規定所授權處理之該管公路主管機關為限，就事務所設在直轄市之未經核准經營計程車客運業者，應依公路法上開作用法之授權規定，定由直轄市政府為此等干預人民基本權作用之管

轄機關，不得僅以交通部公路總局組織法規定之事務執掌權限，為公路法第77條第2項之裁罰權限基礎。是行政院不能逕以其106年7月24日函，即將「於直轄市未經核准經營計程車客運業」之裁罰權限，決定由依法本無可能得以管轄之上訴人負責辦理。㈢就此等管轄權欠缺之瑕疵而言，因公路法第77條第2項針對未經核准經營計程車客運業之行為的裁罰權，繫於同法第37條第1項第3款、第39條第2項關於申請核准籌備、申請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等管轄權限之細部分配規定，管轄是否錯誤之識別有其困難，未達重大而明顯之程度，且此等關於計程車客運業管轄權限之規劃，以主事務所是否在直轄市而區分，直轄市以外者，一律歸中央主管機關交通部管轄，顯係以土地為管轄區分標準，而非以事務種類別或層級為管轄區分標準，則原處分應屬違反土地管轄而非事務管轄或層級管轄之規定。再者，未經核准經營計程車客運業以主事務所即營業活動中心設於直轄市與否，決定管轄之區分，與不動產無關，而計程車客運業雖有營業區域之限制，但依汽車運輸業管理規則第91條第1項第3款附表七所定計程車客運業之許可營業區域，並不僅侷限於主事務所所在之直轄市，亦包含鄰近之直轄市區域，故此營業權利非與管轄地域相結合，公路法上開土地管轄之規定，並非土地專屬管轄之規定，則原處分雖有土地管轄欠缺之瑕疵，然尚不致達行政程序法第111條第6款所定應屬無效之程度。㈣依公路法第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，係屬主管機關之裁量權限，其決定均屬裁量處分，有管轄權之機關就如原判決附表所示事件，並非必然為相同處分。原處分均因被上訴人以相同Uber平台，招募駕駛與之合作，分擔攬客及載客任務，完成運送乘客工作，並受有報酬，而共同實施完成經營計程車客運業。以原處分認定之被上訴人違規營業事實，自始不

限於單一駕駛，亦即被上訴人與多數不同司機，分擔攬客及載客之運送工作，本在其一開始違反公路法第77條第2項行政法上義務之犯意內；至被上訴人每次與其共同完成運送行為之對象即駕駛不同，係各駕駛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。則原處分在其調查認定事實之下，僅依不同駕駛遭查獲行為即認定數次違規行為數，未審究被上訴人違反行政法上義務是否出於單一意思，尤其未查究本件如原判決附表3次違規運輸行為後，於作成原處分裁罰前，已於106年2月2日針對被上訴人前相同違規運輸營業行為，另依公路法第77條第2項規定作成11件裁罰處分，更有違反一行為不重複處罰原則而有違法之疑慮。是則，有管轄權之直轄市政府就如原判決附表所示被上訴人違法經營計程車客運業之事件，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，原處分自仍應撤銷等語，而撤銷訴願決定及原處分。

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，於106年12月20日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。惟直轄市轄內計程車客運業相關事務之管轄權屬於直轄市政府，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，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：上訴人對被上訴人之裁罰，係認定載客之駕駛則是基於自己獨立營業而非受僱接受指揮監督之角色，利用被上訴人提供之Uber平台，與之合作，共同違法經營汽車運輸業，且參被上訴人對駕駛利用Uber平台違法收費載客營運者，也向以駕駛自己違法經營汽車運輸業為由，依公路法第77條第2項規定予以處罰，故此等違法經營之汽車運輸業，應屬公路法第34條第1項第4款所定「以小客車出租載客為營業」之計程車客運業無誤，此與同條項第5款所定「以小客車租與他人自行使用為營業」之小客車租賃業，並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之代僱駕駛小客車租賃業的營業活動模式，明顯有別。原處分認定被上訴人未經核准所經營之汽車運輸業，當屬計程車客運業無誤之得心證之理由，經核原判決此部分理由並無違反論理法則。上訴意旨主張：系爭違規營運性質兼具未經核准經營計程車客運業與代僱駕駛

之小客車租賃業，就此上訴人仍具有裁罰之管轄權限，原判決違反管轄規定及不合乎論理法則云云，乃一己之見，自無可採。

㈤綜上所述，原判決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　　2　　月　　25　　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　　26　　日

書記官　徐　子　嵐