最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第613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4月25日臺北高等行政法院107年度訴字第1411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、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，於民國106年1月30日16時7分許以RBH-8019號租賃小客車（下稱系爭小客車），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，由臺中市西屯區臺灣大道3段529號載客至臺中市○○區宏福三巷，收取費用新臺幣（下同）134.59元，認被上訴人有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，嗣以上訴人107年3月23日第20-20B10

287號違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱原處分），裁處被上訴人2,500萬元罰鍰，並勒令歇業，不得再經營未經依公路法申請核准之汽車運輸業。被上訴人不服，提起訴願，亦遭駁回，續提行政訴訟，經原審法院107年度訴字第1411號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分，上訴人不服，遂提起本件上訴。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依公路法第2條第14款、第34條第1項第4款、第5款、汽車運輸業管理規則第138條規定，系爭小客車並未申請核准經營計程車客運業，卻於前揭時間、地點，透過被上訴人的Uber APP平台，搭載乘客並收取費用，上訴人認定此等事實已該當於行為時公路法第77條第2項規定的客觀處罰要件，核屬有據。依被上訴人招募司機加入Uber APP平台的官方資訊網顯示，司機加入Uber APP平台後，即由該平台提供的乘客資訊，不定時、不定點為不特定第三人提供運送服務，乘客則以信用卡繳付車資，經被上訴人結算分配金額給司機，顯見被上訴人與其招募的司機是共同從事計程車客運活動的意思聯絡，而為不同的行為分工，藉由Uber APP平台載運乘客並收取報酬，被上訴人與駕駛人有共同營業之意思，該當行為時公路法第77條第2項所定之主觀處罰要件。㈡依公路法第34條第1項第4款、第5款規定，被上訴人招攬司機加入Uber APP平台的廣告資料顯示，被上訴人並非單純出租車輛供他人自駕使用，而是著重人車合一的載客服務，且被上訴人要求駕駛人提供相關準備文件，對招募的司機與車輛進行審核，並協助處理相關問題而為營業上管理，顯示駕駛人因素的重要性。另車資收取標準也是按行車里程長短計價，與一般汽車租賃是按承租車輛的日數計價，顯然不同，而與計程車客運業較為相當。被上訴人提供的載客服務必然由司機自備特定車輛

駕駛，難認有何只出租車輛，而毋庸提供駕駛服務的業務內容，上訴人主張被上訴人係兼營計程車客運業及小客車租賃業，核不足採。次依公路法第3條、第37條第1項第1款、第3款、第78條第1項前段規定，本件違規經營計程車客運業的營業模式，是由駕駛人加入被上訴人Uber APP平台，接受被上訴人所定的經營管理模式而為違章行為的共同分擔，是無論個別駕駛人的違規行為地何在，即應以被上訴人主事務所在地判別有審核、裁罰權限的公路主管機關。當時被上訴人主事務所位在臺北市○○區○○○路000號4樓（本院按：嗣於109年9月23日變更為現址），就本件違規行為有無申經核准乙事，自屬臺北市政府調查審究之範圍，上訴人並無作成原處分之權限，原處分即非適法。㈢公路法第37條第1項第3款已針對計程車客運業的經營管制，明定直轄市政府與中央公路主管機關的權限分配，關於直轄市轄內計程車客運業的申請核准籌備、立案、營運管理及處罰權限，均歸屬直轄市政府。公路法第79條第5項僅授權交通部訂定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的限制、禁止事項及其罰鍰、吊扣、吊銷車輛牌照或廢止汽車運輸業營業執照等事項之要件，並無管轄權變動的授權。在公路法第37條第1項第3款已有明文的情況下，汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定不無違反公路法第37條第1項第3款規定之情，業已違反行政程序法第150條第2項規定，原審自得拒絕適用。直轄市政府依公路法第37條第1項第3款規定，對於尚未申請核准經營計程車客運業者，本有審核其申請合法與否的權限，如何謂僅就已申請核准的計程車客運業始有管轄權，對從事計程車客運營業活動的其他違章車輛反而無管轄權，上訴人此部分主張，尚乏憑據。又「檢舉未申請核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業案件獎勵辦法」第3條第1項第3款、第5條第1項規定，係按公路法第37條第1項第3款所定的管轄標準區別受理檢舉機關，並無因未申請核准經營計程

車客運業，即認直轄市政府無管轄權，而應由上訴人管轄之情形。況交通部102年7月22日交路字第10250097788號函（下稱102年7月22日函）公告委任上訴人辦理之業務，並未將「直轄市轄內計程車客運業」之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰等納入，上訴人仍欠缺本件的管轄權限。復依行政罰法第31條第1項、第2項、行政程序法第13條第1項、第14條第1項規定，本案被上訴人係違規經營計程車客運業，而非小客車租賃業，且公路法第37條第1項第3款已就管轄權規定甚明，尚無管轄權有爭議或數機關均有管轄權的情形，行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函(下稱106年7月24日函)，尚難作為得將直轄市內經營計程車客運業之裁罰授權上訴人辦理之依據。又交通部公路總局組織法第2條第4款、第6款規定，未見具體規範計程車客運業違章裁罰之權限。組織法規定的法定職掌，仍不能脫逸作用法之具體行為規範。屬作用法性質的公路法第37條第1項第3款規定已明確劃分中央公路主管機關與直轄市政府的權責，自不允以較為概括而無實體內容之交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款規定，作為上訴人作成原處分之權限依據。㈣Uber APP平台雖是通行全國，且使用該平台的違章車輛也可能跨域流動，然公路法對於主事務所在直轄市境內之計程車客運業者的申准、管理、取締、裁罰等，既仍維持由直轄市政府主管的規範體例，即不能悖於法律，變更其主管機關。依本院103年度判字第605號判決意旨，上訴人雖無作成原處分的事務權限，然觀諸管轄規定的相關法令說明，本件管轄錯誤之識別，具有一定的困難度，原處分尚未達重大而明顯瑕疵之程度，應屬得撤銷而非當然無效。依行政程序法第115條規定，上訴人所為原處分業已違反公路法第37條第1項第3款之管轄規定，乃屬有瑕疵之行政處分，姑不論公路法第37條第1項第3款係關於事務管轄或土地管轄之規範，公路法第77條第2項規定所為之裁罰，既屬裁量處分，有管轄權之主管機關對於原處分所涉違章行為，尚須就個案情節行使裁量

權以作成裁處，並非必然為與原處分相同之處分，況本案尚有涉及是否違反一行為不二罰原則之疑慮等情，並非無據，則有管轄權之機關就本件被上訴人違章行為，亦非必然為相同之處分，仍待有管轄權之直轄市◯路主管機關斟酌處理，是原處分並不符行政程序法第115條所定無須撤銷之情形等語，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107年3月23日以原處分處被上訴人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：車資收取標準也是按行車里程長短計價，與一般汽車租賃是按承租車輛的日數計價，顯然不同，而與計程車客運業較為相當。此觀原處分所載乘車金額僅為1百餘元，與一般所理解汽車租賃的租車費用有所差距，至為明確。無論就被上訴人招募司機所設的條件，或乘客使用Uber APP平台所選擇的服務內容，被上訴人提供的載客服務必然由司機自備特定車輛駕駛，難認有何只出租車輛，而毋庸提供駕駛服務的業務內容。固然小客車租賃業亦可提供人車合一（即車輛加司機）的載客服務，然無論如何，小客車租賃業仍是以出租車輛為業務主軸，僅於承租車輛的消費者有額外要求，須雇用駕駛人時，始由車輛出租的業者代僱駕駛人，提供載客服務，此與計程車客運業人車合一不可切割提供載客的營業模式，仍有不同，上訴人主張被上訴人係兼營計程車客運業及代僱駕駛之小客車小客車租賃業云云，核不足採之得心證之理由，經核原判決此部分理由並無違反論理法則。上訴意旨主張：原判決認上訴人主張原處分所示車輛駕駛人併有從事小客車租賃之營業行為不可採，顯有適用行政訴訟法第189條論理法則不當之違背法令云云，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　　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