最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第768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
　　林欣儀　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5月23日臺北高等行政法院106年度訴字第1011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、緣上訴人認被上訴人涉有以網路招募個人司機使用自用車輛，自組Uber車隊，並利用Uber APP網路平台（下稱Uber APP平台）直接指揮調度車輛載客；乘客直接以信用卡付費予被上訴人，再由被上訴人拆帳分配金額予接受調度之司機之方式，未經核准擅自經營汽車運輸業之情事。嗣有被上訴人所招募司機於臺北高等行政法院（下稱原審）106年度訴字第1011號判決(下稱原判決)附表所示時間、地點載客，經上訴人以原判決附表所示之違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱原處分），各裁處被上訴人新臺幣（下同）15萬元罰鍰，並勒令停止未經以依公路法申請核准之汽車運輸業。被上訴人不服，提起訴願，經決定駁回，續提行政訴訟，經原判決

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、被上訴人起訴主張及上訴人在原審的答辯，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、第37條第1項第1款、第3款、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，公路主管機關即應依汽車運輸業管理規則第138條予以舉發，並依公路法第77條第2項規定處理。㈡比對公路法第34條第1項第4款、第5款規定，可知計程車客運業的營業行為著重在人車合一（即車輛加司機）的載客服務，而小客車租賃業的營業行為，僅是出租車輛供他人自行使用，並不提供駕駛人駕車服務。縱汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款另有規定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，惟此亦係小客車租賃業者遇租車人有要求時，方另代僱駕駛人，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，二者仍有不同。原處分記載被上訴人有違反汽車運輸業管理規則第138條及公路法第77條第2項規定之情事，並載明攬載之起迄點暨收費數額，則上訴人所具體指明之被上訴人「攬載乘客」行為，顯非僅出租車輛供人使用之情形，客觀上可見係依公路法第34條第1項第4款所定義之「載客」行為加以描述，故上訴人所指被上訴人未經申請核准者應係針對計程車客運業，而不包括小客車租賃業。又本件係由民眾提供資料檢舉原判決附表所示車輛之駕駛人，在其透過Uber App平台指定路線叫車後，由該平台業者指派調度各該駕駛人前往載客並收取報酬。再參諸Uber臺灣官方資訊網之網頁有登載招攬司機入會之相關資料，堪認被上訴人之運作模式係司機以自有車輛加入Uber App平台後，即由該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Uber結算後，匯款至

指定帳戶，收取運費，顯見被上訴人與所招募司機係共同以車輛藉由「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。再者，將被上訴人上開經營型態所提供之載客服務，與傳統計程車客運業者提供之載客服務，尚無本質上之差異，原處分所載之違反事實，顯與小客車租賃業之經營模式無涉，難認有何只可租用車輛而毋庸提供駕駛服務之選項。原處分依公路法第77條第2項規定對被上訴人裁處罰鍰，應係針對其未依同法第37條第1項第3款規定申請核准而經營計程車客運業之行為而言。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。而當時被上訴人主事務所位在臺北市大安區光復南路102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。又公路法第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。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。㈣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或其他不利處分之權限。組織法規定之法定職掌，仍

不能逸脫作用法之具體行為規範，屬作用法性質之公路法第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之權責，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。直轄市政府依公路法第37條第1項第3款規定，對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之計程車客運業始有管轄權，對從事計程車客運營業活動之自用車反而無管轄權。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款規定，係按公路法第37條第1項第3款所定之管轄標準，區別受理檢舉機關。足見，公路法第37條第1項第3款確有按負有申請核准義務者之主事務所所在位於直轄市○○○○○○區別標準。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）並未述及作成之法律依據，致難憑認行政院有何得將直轄市○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○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，要無行政院依行政程序法第14條第1項前段「數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之」之規定，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之問題。㈤本件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，且屬裁量處分，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自身裁量權限予以作成裁處，並非必然為與原處分相同之處分，尚有涉及是否違反一行為不二罰原則之疑慮，則有管轄權之機關就本件被上訴人違章行為，更非必然為相同處分，尚容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，自仍應予撤銷等語，因將訴願決定及原處分均撤銷。

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5月23、26日及6月16日，暨原處分作成時點106年2月16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，自無判決適用證據法則不當或不備理由之違法可言。

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款之規定，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，即有違誤。另原處分違背前揭管轄之規定，自屬違法之行政處分，因其瑕疵尚未達重大明顯之程度，原處分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，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：將被上訴人經營型態所提供之載客服務，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，報酬收取方式復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，非傳統計程車客運業者所使用之方式，然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叫車中心再據以調派駕駛」而提供之載客服務，尚無本質上之差異，是以原處分所載之違反事實觀之，顯與小客車租賃業之經營模式無涉。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由司機自備特定車輛駕駛，並無僅出租車輛、駕駛人另議之型態，實乏事證可認被上訴人併有從事小客車租賃業之營業，是上訴人主張被上訴人亦有經營小客車租賃業，自無足採之得心證之理由，經核原判決此部分理由並無不備情事。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，原判決未敘明不足採之理由，有判決理由不備及適用行政訴訟法第189條不當之違背法令云云，自無可取。

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　　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