最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第948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8月15日臺北高等行政法院107年度訴更一字第126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、上訴人以其所屬臺北市區監理所調查發現，被上訴人藉由網路招募司機，分別於原判決附表所示時間、地點，由Uber APP應用程式平台（下稱Uber APP平台），指揮調度附表所示之自用小客車營運載客，由被上訴人將乘客以信用卡支付之費用，拆帳分配予接受調度之司機，認被上訴人未經核准擅自經營汽車運輸業，於民國105年6月20日，以原判決附表所示21件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。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。經原審法院105年度訴字第1779號判決（下稱原審105年

判決）駁回。被上訴人上訴，經本院107年度判字第581號判決廢棄原審105年判決，發回原審法院更為審理。經原審更審結果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）依公路法第2條第14款、第15款、行為時同法第77條第2項、第37條第1項規定可知，經營汽車運輸業應先申請主管機關核准，否則即得依行為時公路法第77條第2項規定舉發，至於是否符合「經營汽車運輸業」，應依法律規定之構成要件判斷。依本件被上訴人之具體行為內涵觀之，其使用Uber APP平台提供資訊媒合乘客與司機之需求，該當「傳統乘客以電話聯絡、或由業者駕車行駛於道路上尋覓乘客」部分之行為；至以車輛運送乘客部分之行為，由加入Uber APP平台之司機為之，兩者分擔攬客及載客工作，則被上訴人與其媒合之司機之行為自該當「汽車運輸業」。縱被上訴人與加入Uber APP平台司機間無任何書面契約，惟被上訴人以Uber APP平台招募司機、提供載客服務並收取費用之整體流程，乃被上訴人、使用Uber APP平台之司機與乘客間之共識，被上訴人與司機間即有共同完成運送乘客之意思。原處分已分別載明攬載之起迄點暨收費數額具體指明被上訴人「攬載乘客」行為，即係依公路法第34條第1項第4款「載客」行為加以描述，從而被上訴人與司機間有共同未經申請核准，經營汽車運輸業之違反行為時公路法第77條第2項規定之違規行為。（二）被上訴人以相同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。（三）依公路法第3條、第37條、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，惟所轄事務有所區別。經營計程車客運業，主事務所位於直轄市者，其申請及管理之主管機關應為直轄市政府；主事務所位於直轄市以外區域者，其主管機關則為交通部。此之管轄設定並又涉及直轄市自治權限中，轄區內關於交通之規劃、營運及管理（地方制度法第18條第10款第2目參照），應認為因事務而生之法定管轄，尚非土地管轄。本件被上訴人違規態樣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，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），則就被上訴人違規經營計程車客運業行為，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予作成原處分，即有違誤。原處分違背管轄規定而屬違法處分，因其瑕疵尚未達重大明顯，尚屬得撤銷而非無效，被上訴人主張原處分欠缺管轄權限應予撤銷，即屬有據。又關於交通部函詢行政院「於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關」管轄疑義乙案，行政院以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）復交通部及各直轄市政府立論均有依據，考量一般立法例、運輸業跨區流動營運之特殊性，均有管轄權等語，然該函並未述及作成之法律依據，則依公路法規定，關於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關，應由直轄市政府任之，並無行政程序法第14條第1項機關間權限爭議問題。況原處分所載違反時間為104至105年度，均早於該函作成時間，上訴人無從溯及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，該函不影響本件管轄權之認定。又公路法第3條、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範圍。而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，斟酌比例原則是否勒令其停業，是其決定均屬主管機關之裁量處分。上訴人就被上訴人違規行為依行為時公路法第77條第2項規定所為之裁罰係屬裁量處分，而原處分因違反公路法第37條第1項第3款管轄規定而為瑕疵處分，是有管轄權機關就本事件並非必然為相同處分，依行政程序法第115條規定之反面解釋，原處分自仍應撤銷。另上訴人依行政程序法第14條第1項、交通部公路總局組織法第2條第4、6款規定，主張對於未經申請核准而於直轄市區域內經營計程車客運業行為之裁罰具管轄權云云，惟本事件未涉及管轄權爭議，自無適用行政程序法第14條第1項規定。又交通部公路總局組織法僅規定上訴人依法或其主管機關之授權所得掌管之事項，本無可能違反公路法「法定管轄」之規定，況該組織法未有任何明文上訴人對於未經申請核准而於直轄市區域內經營計程車客運業之行為有管轄權限等語，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。

（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105年6月20日以原處分各處被上訴人15萬元罰鍰等情，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。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　高　愈　杰

法官　陳　秀　嫈

法官　王　俊　雄

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