最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第680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11日臺北高等行政法院107年度訴字第944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。

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，分別於原判決附表所示日期，以如原判決附表所示之車輛藉由Uber App應用程式平台（下稱Uber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，嗣以107年2月23日第20-20B10226號、第20-20B10227號等2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）2

5,000,000元罰鍰，並勒令歇業，不得再經營未經公路法申請核准之汽車運輸業（下稱勒令歇業）。被上訴人循序提起行政訴訟，並聲明訴願決定及原處分均撤銷。經原審判決訴願決定及原處分均撤銷，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於原審之答辯，均引用原判決之記載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，其理由略以：㈠依公路法第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；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服務之方式。縱汽車運輸業管理規則（下稱管理規則）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：……□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。準此，上訴人於原處分簡要理由欄中雖僅記載被上訴人有違反管理規則第138條及公路法第77條第2項規定之情事，但違反事實欄中既經記載「未經申請核准利用網路平台經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬……」等語，且有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，客觀文義上即可見係依公路法第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言，而不包括小客車租賃業。另被上訴人之運作模式係司機以自有車輛加入Uber平台運作方式，乘客要搭乘時以Uber平台叫車，由被上訴人直接指揮調度車輛前往指定地點載客，載客完成服務後，乘客再以信用卡付費予被上訴

人，並由被上訴人拆帳分配金額予所調度之自用車輛，而乘客可自其手機截錄並列印出「行車路線」及收據等文件。由此可知，當司機加入Uber平台，即可由該網路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平台結算後，匯款至指定帳戶，收取運費。且乘客確有以此Uber平台提出乘車需求，司機接案搭載乘客完成運送行為後，乘客依所訂之費率及方式給付車資，顯見被上訴人與所招募司機係共同合作，即共同以車輛藉由Uber平台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。被上訴人既未申請核准經營汽車運輸業（計程車客運業），卻逕為上開營業行為，則綜合原處分記載內容及被上訴人違規行為情節，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。㈡依公路法第37條第1項及第3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，惟所轄事務仍有區別，公路法對於主事務所位於直轄市而經營計程車客運業者，規定其主管機關應為直轄市政府。從而，因違反公路法第77條第2項規定而針對「主事務所在直轄市之計程車客運業」所進行之裁罰案件，依同法第78條規定，亦應由直轄市公路主管機關作成處分。而被上訴人公司位於臺北市○○區○○○路000號4樓（嗣於109年9月23日變更為同市○○區現址），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，是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。至管理規則係依公路法第79條第5項規定所授權訂定，然公路法第79條第5項僅授權交通部訂定有關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，並未涉及有關管轄權變動之授權。在公路法第37條第1項第3款已就管轄權之行政機關予以明文之情況下，縱如上訴人所辯管理規則第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，亦因違反母法明文之管轄法定原則，及違反行政程序法第150條第2項之規定。況交通部依管理規則第139條之1第1項規定及行政程序法第15條第1項規定，以交通部102年7月22日交路字第10250097788號公告（下稱102年7月22日公告）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。惟上開公告所委任之事項，並未將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務納入，已難認有將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務權限委任上訴人辦理，則上訴人就本件所為裁處罰鍰之處分，確實欠缺管轄權限無訛。㈢交通部公路總局組織法第2條第4款、第6款僅規定：「交通部公路總局（下稱本局）掌理下列事項：……□

公路監理業務之規劃、執行及督導管理。……□公路運輸管理之規劃、執行及督導。」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。又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，業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。而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。況依公路法第78條之1規定授權訂定之「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款規定可知，上開辦法亦係按公路法第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或直轄市以外區域作為裁罰或裁罰以外不利處分之主管機關之區別標準。至行政院106年7月24日以院臺交字第1060182260號函雖記載「主旨：所報有關各直轄市政府與交通部針對『於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關』管轄權疑義一案，照核復事項辦理。……核復事項：□本案交通部及各直轄市政府之立論均有依據，經通盤考量一般立法例、運輸業跨區流動營運之特殊性等，決定貴部及直轄市政府均具有管轄權。□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為裁罰機關，後續實務上如有分工協作必要，再由交通部適時與各直轄市政府協議定之。」惟該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內經營計程車客運業之裁罰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，要無行政院依行政程序法第14條第1項前段規定，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。另關於管轄錯誤之瑕疵，除非係違反土地管轄之規定，且有管轄權之機關如就該事件仍應為相同之處分時，該管轄錯誤之處分方無須撤銷。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，屬有瑕疵之行政處分，姑且不論公路法第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，遑論被上訴人主張原處分所指被上訴人之違章行為，與其餘反覆實施之營業行為屬一行為，而該同一行為業經裁罰，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，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，是原處分不符行政程序法第115條所定無須撤銷之情形，自仍應予撤銷等語，故將訴願決定及原處分均予撤銷。

五、本院查：

(一)公路法第2條第14款規定：「本法用詞，定義如下：……□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：……□計程車客運業：在核定區域內，以小客車出租載客為營業者。□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：□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。□經營市區汽車客運業：㈠屬於直轄市者，向該直轄市公路主管機關申請。㈡屬於縣（市）者，向縣（市）公路主管機關申請。□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……，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，且基於被上訴人之經營型態具跨業及跨區性質，乃無區分公路法第34條第1項各款分類之必要而限縮上訴人之裁罰範圍，始能維持現有汽車或電車運輸業市場的公允性，原判決逕以公

路法第37條第1項第3款為土地管轄，顯有判決違背法令之情云云，核屬主觀一己之見解，尚難憑採。

(二)次依公路法第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)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項及管理規則第138條之規定，於原判決如附表所示原處分各處被上訴人25,000,000元罰鍰及勒令歇業等情，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日公告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○○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、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，將訴願決定及原處分均予撤銷，於法尚無不合。

(四)原處分係依公路法第77條第2項規定，對被上訴人為罰鍰及勒令歇業。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。換言之，計程車客運業者重在提供載客服務，小客車租賃業者則重在提供租賃標的即車輛本身，縱管理規則第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：……□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，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，上訴人依交通部102年7月22日公告仍具裁罰之管轄權限，原判決有判決適用法規不當及理由不備之違法云云，自無可取。

(五)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　　109　　年　　12　　月　　30　　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　王　俊　雄

法官　林　妙　黛

法官　陳　秀　嫈

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　30　　日

書記官　陳　映　羽