最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第681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22日臺北高等行政法院106年度訴字第257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，而為營利。上訴人因認被上訴人未經核准擅自經營汽車運輸業，依行為時（即民國106年1月4日修正前）公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則（下稱管理規則）第138條規定，於105年9月22日分別以第20-20B00241號等18

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）150,000元罰鍰，並勒令其停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業（下稱勒令停業）。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交通部與直轄市政府、縣(市)政府雖均為公路主管機關，然其所轄公路運輸事務仍有區別。公路法就許可人民經營汽車運輸業乙事，既依汽車運輸業類別，就申請之審核職權，於中央與地方間定有管轄權限分配，足見公路法業按汽車運輸業類別、區域特性將其管制權責分別賦予中央及地方公路主管機關。故針對主事務所位於直轄市，而未經核准經營計程車客運業之裁罰，自應由直轄市政府管轄。是92年5月7日修正增訂之管理規則第139條之1，雖於93年11月26日、101年6月6日及102年3月22日歷經修正，然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，列為交通部委託公路總局辦理之事項。直至102年7月22日該規定修正為：「（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。」然交通部依此規定及行政程序法第15條第1項規定，以102年7月22日交路字第10250097788號公告（下稱102年7月22日公告）委任交通部公路總局即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日起生效等內容，仍舊未將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務權限列入委任事項。該「計程車客運業」範圍，係應限縮解釋，排除主事務所設在直轄市之計程車客運業，方符公路法第37條第1項第3款規定。申言之，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，故該部亦無從得將此處理權限委任上訴人辦理。㈡「計程車客運業」係於核定區域內，以小客車出租載客為營業者。至單純將小客車或小客貨兩用車出租他人自行使用為營業者，則屬「小客車租賃業」，兩者於公路法分屬不同類別；參照民法債編有關運送及租賃之相關規定即明：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；而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。而管理規則第100條第1項第2款規定，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「簡要理由」欄中雖僅記載被上訴人有違反管理規則第138條、行為時公路法第77條第2項規定，惟依「違反事實」欄之記載，分別載明攬載之起迄點暨按里程計價收費數額，具體指出被上訴人「攬載乘客」之行為，客觀文義上已可見係依公路法第34條第1項第4款所定義之「載客」行為加以描述，而非涉出租車輛供人使用。是原處分所指被上訴人未經申請核准所經營之汽車運輸業，應係針對計程車客運業，堪以認定。㈢組織法固劃定行政主體內部組織權限之分配，而決定事務之管轄機關；然涉及行政機關干預人民自由權或財產權之事項者，則不得僅以組織法有無相關職掌規定為準，更應以行為法（作用法）之授權為依據，始符合依法行政之原則。從而在決定干涉行政之事務管

轄，自應先依授權之行為法之規定，而非逕以組織法定之。是依交通部組織法固於第1條、第11條及105年11月16日修正前交通部公路總局組織法第2條第6款等規定，顯示上訴人職掌公路汽車運輸業之管理。然有關公路法中涉及人民自由權利等干涉事項之具體執行，仍應從公路法相關規定探究管轄機關誰屬，上訴人尚不因其上開組織法修正前之規定，即當然取得公路法中汽車運輸業管理之管轄權限。核公路法第37條第1項第3款就交通部與直轄市政府對於計程車客運業之事務管轄權，既復以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區別標準，而另定其土地管轄；亦即將位於直轄市者之申請核准權限歸屬直轄市公路主管機關，直轄市以外者則屬中央主管機關之權限，故在同法第37條第1項第3款已針對計程車客運業之監管權限特予明文之情況下，涉及違規經營計程車客運業之裁罰，自應以該款規定決定其管轄機關，以收事權統一之效。因此就主事務所所在位於直轄市，而未經核准經營計程車客運業之裁罰，乃應由直轄市公路主管機關管轄；中央公路主管機關交通部就此事項並無管轄權，隸屬交通部之上訴人自無可能由交通部委任取得處理權限。而對於主事務所位於直轄市，未經核准即經營計程車客運業者之裁罰，依公路法規定既應由直轄市政府為之；行政程序法第11條第5項復明定：「管轄權非依法規不得設定或變更。」是縱有管轄權之直轄市政府自認無管轄權，仍應回歸公路法有關各該主管機關原對該業監管權責之業務分工先行審認，對於直轄市此違法判斷，行政院尚不得逕依行政程序法第14條規定，創設交通部之管轄權限。況行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函並未述及作成之法律依據，且係於105年9月22日原處分作成後為之，自無足為上訴人於本件裁處時已具管轄權之論據。㈣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，違反公路法第37條第1項第3款

規定，依行為時同法第77條第2項規定，對於此主事務所位於直轄市而未經申請核准，違規經營計程車客運業者之裁罰，乃應由臺北市公路主管機關即臺北市政府作成處分始為合法。上訴人以被上訴人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（即計程客運業），依行為時公路法第77條第2項規定，逕對被上訴人為罰鍰之裁處，並勒令其停業，即有欠缺管轄權限之違法。鑑於行為時公路法第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管轄權限之細部分配規定，上訴人受中央公路主管機關交通部委任處理汽車運輸業之營運管理及處罰中，復包括主事務所位於直轄市以外之計程車客運業部分，管轄權錯誤之識別容有困難，是原處分上開瑕疵並未達重大明顯之程度，又不涉專屬管轄，原處分尚屬得撤銷而非無效。又行為時公路法第77條第2項規定所為之裁罰，核屬裁量處分，是有管轄權的主管機關對於原處分所涉違章行為，仍須視個案情節，於法定罰鍰額度範圍內，行使裁量權限，決定裁罰金額之多寡，甚且另斟酌比例原則決定是否依法為勒令停業之處分，並非必然作成與原處分相同內容的處分。況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，自無行政程序法第115條規定之適用，原處分仍應撤銷。再公路法為健全公路營運制度，發展公路運輸事業就經營汽車運輸業所為之管理，與道路交通管理處罰條例就道路交通及其秩序之管理，本質上係有差別，其管轄權自應分別以各該法律規定為據；公路法第78條且明定，該法所定之罰鍰，係由該管公路主管機關處罰之。上訴人自無得執該法以外之法律為其取得管轄權限之依據。上訴人就主事務所位於直轄市而未經核准，經營計程車客運

業之裁罰，欠缺管轄權限，不具有作成原處分之管轄權限，且管轄機關亦非應當然為相同之處分，原處分既有上開欠缺管轄權限之違法瑕疵；訴願決定予以維持，自屬有誤等語，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。」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。」（106年1月4日修正為「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：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，依行為時公路法第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150,000元罰鍰及勒令停業等情，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、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，對被上訴人為罰鍰及勒令停業。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