最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第682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7月11日臺北高等行政法院108年度訴更一字第31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、訴外人何季衛於民國105年2月22日上午11時5分許，駕駛其所有車號0000-00號自用小客車（下稱系爭車輛），在高雄市左營區新左營火車站（下稱新左營車站）前，遭上訴人所屬高雄市區監理所（下稱高雄監理所）監警聯合稽查小組攔查，發現何季衛係經被上訴人利用Uber APP網路平台（下稱Uber平台）派遣，前往高雄市軍校路載客至新左營車站，並收取費用新臺幣（下同）254元，高雄監理所乃於105年2月23日製單舉發。嗣經上訴人審認被上訴人係未經核准而擅自

經營汽車運輸業，以105年3月14日第20-301040669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150,000元罰鍰，並勒令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，原審以105年度訴字第1159號判決駁回，經本院以108年度判字第41號判決廢棄發回原審更為審理。經原審以108年度訴更一字第31號判決（下稱原判決）將訴願決定及原處分均撤銷。上訴人遂提起本件上訴，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，原則上不提供駕駛人駕車服務之方式。至汽車運輸業管理規則第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」之營業模式仍有不同。上訴人在原處分簡要理由欄中，雖僅記載被上訴人違反汽車運輸業管理規則第138條、行為時（即106年1月4日修正前）公路法第77條第2項規定，處罰如主文欄所示罰鍰並勒令被上訴人停止之內容，亦僅敘明未經依公路法申請核准之汽車運輸業，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派遣駕駛何季衛前往載客收取報酬」，接續方分別載明攬載之起迄點暨收費數額，所具體指明之被上訴人「前往載客」行為，顯非僅出租車輛供人使用之情形，客觀文義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，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。且本件係由民眾提供資料檢舉，在被上訴人透過Uber平台指

定路線叫車後，由該平台業者指派調度駕駛人何季衛前往載客並收取報酬。另觀諸「Uber台灣官方資訊網」上「Uber司機端應用程式的操作流程」之影音內容資料，亦可見前開駕車載客而收取報酬之行為，係被上訴人透過Uber平台招募並審查司機與車輛，整合為汽車運輸之供給方，另亦受理需要使用車輛乘客之需求方，再由前開應用程式平台媒合供需雙方，被上訴人即以此方式調派駕駛人駕駛系爭車輛將乘客運送至指定目的地，乘客並以信用卡支付按里程計價所顯示之報酬，再按一定比例將報酬分歸駕駛人與系統業者。被上訴人明知未經申請核准，卻透過Uber平台之運作處理車輛調派、報酬計收等事務，與所招募之系爭車輛駕駛人何季衛共同合作從事以小客車經營客運而受報酬之事業，洵堪認定。再細繹前開平台顯示之搭乘路線圖等畫面，清楚標示載客車輛之車號暨駕駛人代號、相片，亦難認有何只可租用車輛而毋庸提供駕駛服務之選項，則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平台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。參諸上訴人所提出網頁名稱標記為「UBER Taiwan」、「Uber台灣官方資訊網」中，除網頁上方有「現任合作駕駛」、「推薦合作駕駛」、「合作駕駛故事」等項目供點選閱覽，其中駕駛資訊網並詳細登載加入為合作駕駛須提供行照、駕照資料及車輛等，可見被上訴人確有以自己名義對外招募必須備有車輛之司機外，並令司機下載應用程式，再依程式設定內容為註冊登入等操作，以此對所招募之司機與車輛進行審核，顯然司機營業資格係由被上訴人所處理決定，並據以為營業上管理，除尊榮優步外，招募對象更未見指定須為有職業駕駛執照及執業地計程車駕駛人執業登記證之計程車駕駛人，將上開經營形態所提供載客服務，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，為傳統計程車客運業者所未曾使用者，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，本質上仍無差異。是以，被上訴人既未曾經申請核准經營汽車運輸業（計程車客運業），卻仍為上開營業行為，綜合原處分記載內容及被上訴人違規行為情節，原處分據以裁處之被上訴人違反行為時公路法第77條第2項之行為，應係針對未依同法第37條第1項第3款規定申請核准而經營計程車客運業，非上訴人辯稱被上訴人同時違反經營計程車客運業及小客車租賃業。㈡公路法第37條第1項第3款針對計程車客運業之申請核准籌備事宜，既明文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，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，同法第78條第1項復針對該法之罰鍰，明定由該管公路主管機關處罰，此所謂「該管公路主管機關」，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，自應適用同法第37條第1項第3款規定而以直轄市主管機關為同法第78條第1項規定所指裁罰之該管公路主管機關。被上訴人經營計程車客運業，卻未先申請核准，違反公路法第37條第1項第3款所定之行政法上義務，因被上訴人主事務所所在位於臺北市，就其有無經申請核准一事，本屬臺北市公路主管機關之調查審究範圍，查認其違章與否而為裁罰、管制時，依同法第78條第1項規定由同一之臺北市公路主管機關辦理，可收事權統一之效，亦可見該行政管轄權規制之合理性；是本件得依行為時公路法第77條第2項規定對被上訴人為裁罰、管制者應為臺北市公路主管機關，並非上訴人。又行政程序法第11條第1項、第5項規定，基於管轄法定原則，公路法第37條第1項第3款、第78條第1項針對涉及計程車客運業違規之裁罰，既已明定違規者之主事務所所在位於直轄市者，由直轄

市公路主管機關為有管轄權之行政機關，此時屬中央主管機關之交通部並無管轄權限，法律規定甚明，則汽車運輸業管理規則第139條之1第1項所指交通部尚得委任或委辦之範圍，自應限縮解釋而不包括母法已明文排除、故其並無管轄權之事項。否則，基於訂定汽車運輸業管理規則之授權依據即公路法第79條第5項規定所授權者，亦未包含管轄權變動之授權，在母法已就有管轄權行政機關予以明文之情況下，縱如上訴人所辯汽車運輸業管理規則第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，亦因違反母法有明文之管轄法定原則，及違反行政程序法第150條第2項規定，法院亦得拒絕適用之。而上訴人所舉行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函，姑不論時間在原處分作成後，觀其內容，復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，況公路法第37條第1項第3款、第78條第1項就此之管轄權規定甚明，亦無適用行政程序法第14條第1項規定而以該函為憑之問題。至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事務，遑論前述屬作用法之公路法第37條第1項第3款、第78條第1項，業經明文，上訴人據此認有作成原處分之權限，亦屬無由。公路法第37條第1項第3款規定係按照業者之主事務所所在位於直轄市、直轄市以外之不同，據以劃分有管轄權之行政機關為何，並非以事務之種類為法定劃分標準，以直轄市政府與交通部既同列為公路法第3條公路主管機關之一，就計程車客運業違規裁罰之權限歸屬，再視直轄市之轄區內、外而定，固可認該權限規定有涉及土地管轄性質者，然依行為時公路法第77條第2項規定所為之裁罰，核屬裁量處分，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，是原處分並不符行政程序法第115條所規定無須撤銷之情形，自仍應撤銷。上訴人欠

缺以原處分對被上訴人裁罰之管轄權限，即有違誤，訴願決定予以維持，亦屬有誤等語，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項及汽車運輸業管理規則第138條之規定，以原處分處被上訴人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，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：……□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