最　高　行　政　法　院　判　決

109年度判字第685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5月30日臺北高等行政法院107年度訴字第1701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、本件行政訴訟上訴後，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，先此敘明。

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駕駛人加入Uber APP平台，駕駛人「國寶」、「冠舜」分別以車牌號碼0000-00、ARF-9155之自用小客車，於民國106年1月6日、同年月8日藉由Uber APP平台指揮調度車輛營運載客，嗣載客完成並由乘客以信用卡付費後，再由被上訴人拆帳分配金額予上開駕駛人，因認被上訴人有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，上訴人爰依公路法第77條第2項規

定，以107年6月6日第20-20B10548號、第20-20B10549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）2,500萬元罰鍰，並勒令歇業，不得再經營未經核准之汽車運輸業。被上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回後，提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。臺北高等行政法院（下稱原審）以107年度訴字第1701號判決（下稱原判決）將訴願決定及原處分均撤銷後，上訴人遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；被上訴人在第一審之訴駁回。

三、被上訴人起訴主張、上訴人在第一審的答辯，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，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，計程車客運業者重在載客之服務，小客車租賃業者則重在提供租賃標的即車輛本身，而汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款規定則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」之營業模式不同。又汽車運輸業管理規則第101條第1項明文規定汽車出租單所應記載之事項即「代僱之駕駛人及承租人之姓名、地址、駕駛執照及身份證件號碼，租車起訖日期、時間，租車費用，車輛之附屬設備及起租時碼表里程、燃油供應狀況……」等。準此，原處分簡要理由欄中雖僅記載被上訴人有違反汽車運輸業管理規則第138條、公路法第77條第2項規定，但違反事實欄中既具體指明被上訴人「攬載乘客」行為，顯非僅出租車輛供人使用之情形，客觀文義上可見所指被上訴人未經申請核准者係針對計程車客運業而言，參以原審卷附被上訴人於檢舉人手機APP所發送之駕駛代號、車號等資訊顯與汽車運輸業管理規則第101條第1項所規定之汽車出租單應記載事項不符，上訴人稱原處分尚有就被上訴人為小客車租賃業之營業為裁罰云云，自難憑採。

㈡被上訴人未經申請核准經營汽車運輸業（計程車客運業）；被上訴人運作模式係司機以自有車輛透過被上訴人Uber APP平台運作方式，乘客要搭乘時以Uber APP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，再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 APP平台，即可由Uber APP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，再由被上訴人結算後，匯款至指定帳戶，收取運費。顯見被上訴人與所招募司機共同合作，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。另依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，實乏事證可認被上訴人併有從事小客車租賃業之營業。綜合原處分記載內容及被上訴人違規行為情節，原處分據以裁處被上訴人違反公路法第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而言。

㈢依公路法第37條第1項第3款規定可知，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，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，亦應係由直轄市○路平台經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬，而認其違反汽車運輸業管理規則第138條規定，依公路法第77條第2項規定而為裁處罰鍰並勒令歇業，不得再經營未經公路法申請核准之汽車運輸業。依原處分所認定，被上訴人係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，其

所受裁罰，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（即公路法第34條第1項第5款）不同。又被上訴人設址於臺北市○○區○○○路000號4樓（本院按：嗣於109年9月23日變更為現址），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項規定作成原處分，違背前揭管轄之規定，自屬違法之行政處分，因其瑕疵未達重大明顯之程度，原處分屬得撤銷而非無效，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。另依公路法第77條第2項規定所為裁罰屬裁量處分，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尚有涉及是否違反一行為不二罰原則之疑慮亦非無據，則有管轄權之機關就本件被上訴人違章行為非必然為相同處分，依行政程序法第115條反面解釋，原處分自應撤銷。

㈣交通部公路總局組織法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規定，作為上訴人作成原處分之權限依據。又汽車運輸業管理規則係依公路法第79條第5項所授權訂定，然公路法第79條第5項僅授權交通部制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；公路法第79條第5項之授權為「作用」上之授權，在母法已就管轄權行政機關明文規定主事務所位於直轄市政府管轄下，自無授權交通部將上開確定之管轄權限再透過子法移轉給其他機關如上訴人。是以，汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定逾越法律授權之範圍及立法精神，上訴人無從依上開規定取得直轄市政府計程車客運業之管轄權限。另交通部102年7月22日交路字第10250097788號函（下稱102年7月22日函）公告委任上訴人之事項，並未將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務納入。從而，上訴人就本件所為裁處罰鍰及勒令歇業之處分，欠缺管轄權限。上訴人就「直轄市轄內計程車客運業」欠缺管轄權限，不具有作成原處分之管轄權限，原處分自有違誤，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。」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，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，並無區分公路法第34條第1項各款分類之必要而限縮上訴人之裁罰權，且公路法第37條第1項第3款係規範「申請核准」之土地管轄，惟被上訴人自始未依法申請核准，無從適用上開規定，倘將上開規定擴張解釋及於「未經申請核准者」之管轄權，亦悖於管轄法定原則，並徒生管轄劃分爭議與跨區取締之不經濟，

況若以本件「違規車輛為自用車」之事實視之，上訴人為自用車之主管機關亦可取得管轄權限云云，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，始無違反公路法第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。

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107年6月6日以原處分各處被上訴人2,500萬元罰鍰，並勒令歇業，不得再經營未經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）。因此原判決以：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、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，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，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，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代僱駕駛之小客車租賃業之營業。上訴人主張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，自無足採之得心證之理由，經核原判決此部分理由並無違反論理法則。上訴意旨主張：現行小客車租賃業分為甲種、乙種及丙種三類，其中甲種及乙種並未限定其經營項目，故若乙種小客車租賃業者將其所有之10輛以上小客車、小客貨兩用車均用以從事小客車租賃附代僱駕駛服務，無僅出租車輛、駕駛人另議之型態，亦屬適法，原判決斷言被上訴人所提供之服務顯與小客車租賃業之經營模式無涉，原判決違反論理法則云云，自無可採。

㈤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　陳　秀　嫈

法官　林　妙　黛

法官　王　俊　雄

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　30　　日

書記官　張　玉　純