最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第41號

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
　　劉景嘉　律師
被上訴人　交通部公路總局
代　表　人　陳彥伯

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106年5月31日臺北高等行政法院105年度訴字第1159號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理　由

一、訴外人何○衛於民國105年2月22日11時5分，駕駛其所有車號0000-00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，遭被上訴人所屬高雄市區監理所（下稱高雄市監理所）監警聯合稽查小組攔查，發現何○衛係經上訴人利用Uber APP網路平台派遣，前往高雄市○○路載客至新左營車站，並收取費用新臺幣（下同）254元，高雄市監理所乃於105年2月23日製單舉發。嗣經被上訴人審認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00-000000000號違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱原處分），裁處上訴人15萬元罰鍰，並勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業。上訴人提起訴願，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。經臺北高等行政法院（下稱原審）判決駁回。上訴人遂提起本件上訴。並聲明請求廢棄原判決；撤銷訴願決定及原處分。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原判決為上訴人敗訴之判決，係以：㈠上訴人曾自行於104人力銀行招募「彈性兼差-司機」、「高薪專業司機（兼職可）」及「[兼職]自由接案-司機」，其工作內容為：「1.工作時間靈活，對兼職司機來說非常合適。隨時接案，開累了就回家。客人多了就出來賺錢，客人少了就回家休息。不管您是全職還是兼職，都能得到自己理想的收入。2.收入高。每週輕鬆多賺上萬元！公司每週向您付款。3.無需加入費用，公司會給您配備設備，如果您能介紹新的司機加入，還有獎金可以領！4.可以開自己的車──也許您的車並不常開，卻放在家中白白折舊。我公司的商業模式可將閒置資源利用起來，讓您利用自己的空閒時間即可輕鬆創收。」等情。次查「http: //www.driveruber.tw/」網站之內容，係上訴人按荷蘭商International Holding B.V.（下稱Uber B.V.公司）提供之資料所刊載，為上訴人於因被上訴人其他裁罰處分而提起之原審105年度訴字第1772號訴訟中自承，上訴人在該網站上之「台灣UBER司機資訊網」專區，詳細介紹：加入Uber之司機分為「UberX菁英」及「UberBLACK尊榮」2種，2者計費方式與條件之差異；加入Uber之車輛所應具備條件（車長大於4.5公尺、車輛出廠年份必須為西元2006年以後，必須為四門車以上，不可為9人座以上），與司機需要準備之文件；Uber司機端應用程式之操作流程；暨司機與Uber平台拆分費用之比例，即司機每趟行程賺取之所得，為車資扣除平台服務費，平台費用自105年1月18日起為25％等關於加入Uber平台司機之資格、工作方式及待遇等資訊。㈡上訴人藉由公開網路，招徠不特定多數之網頁瀏覽者，上網註冊成為Uber之會員，由會員自備車輛，於上訴人經由Uber平台告知有乘客需要搭車時，提供載客服務，車資由上訴人扣取一定成數之平台服務費，餘額歸汽車駕駛人取得。何○衛係加入Uber APP應用程式平台，成為「菁英優步」會員後，經由上訴人得知乘客之資訊，於前述時地載運乘客，並與上訴人拆分所得車資，故係與上訴人共同以汽車經營乘客運輸

而受有報酬，已該當公路法第2條第14款汽車運輸業之要件，惟上訴人登記之所營事業並不包括汽車運輸業，被上訴人認定上訴人未經申請核准，於原判決所示時地與何○衛共同經營汽車運輸業，違反公路法第77條第2項規定，並無違誤。又上訴人自行於網路上刊載之「台灣UBER司機資訊網」內容，明白表示加入Uber平台之司機，係為上訴人所「找到需要用車的顧客」，提供載運服務，且上訴人得自司機載客所得車資中，抽取一定比例之平台費用，另欲經由Uber APP平台提供載客服務之司機，須經上訴人審核具備相關文件，所提供車輛亦須符合上訴人之要求，可見註冊加入者，係同意依上訴人公開於上述網頁之條件，為上訴人招攬之乘客，提供汽車運輸服務，及與上訴人分取報酬，是該等駕駛人係基於與上訴人間之合意，以自備車輛載運上訴人所招攬乘客，並向乘客收取車資後，與上訴人依約定比例分配，各駕駛人均係與上訴人共同實施違反公路法第77條第2項所定行政法上義務之行為。㈢何○衛駕駛之系爭車輛，係於105年2月22日11時5分許，在新左營車站前，遭高雄市監理所監警聯合稽查小組攔查；當時車上乘客鍾○輝接受詢問時，明確陳稱其係經由上訴人之Uber資訊平台叫車，搭乘系爭車輛由高雄市○○路至新左營車站等語，與被上訴人所提現場照片顯示攔查地點，亦相符合。是被上訴人於原處分之「違反事實」欄之記載，與乘客之陳述及系爭車輛被攔查之地點相符，自非無憑。又卷附車資收據於Google Map下方記載之上車地點「No.553,Junxiao Rd,Zuo ying District,Kaohsiung City ,Taiwan 813」（高雄市○○區○○路○○○號），與鍾○輝所述在高雄市○○路搭車一節，並無不符，至該收據所載下車地點「No.117,Furen Rd,Lingya District,Kaohsiung City ,Taiwan 802」（高雄市○○區○○路○○○號），雖與鍾○輝實際下車之新左營車站不同，惟據被上訴人所述，此乃因何○衛於遭攔查時未於Uber APP設定完成行程，延遲至高雄市○○區○○路○○○號始設定之故。觀諸「台灣UBER司機資訊

網」之網頁內容所載，Uber司機端應用程式之操作選項清單中，有開始行程與結束行程，由司機點選或滑動手機螢幕上之按鈕進行操作，可知上訴人藉由Uber資訊平台而派遣、提供載客服務之司機，須自行以手機於司機端應用程式設定開始行程與結束行程；參諸何○衛既於載客至新左營車站時遭到攔查，因須分心接受稽查人員詢問，致未及時設定結束行程，殆不無可能，則何○衛載客上下車之地點，自應以接受運輸服務之乘客所述為準。㈣被上訴人前於105年3月10日作成第20-20AA01188號、第20-20AA01189號、第20-20AA01190號、第20-20AA01191號、第20-20AA01194號、第20-20AA01195號、第20-20AA01196號、第20-20AA01199號等8件違反汽車運輸業管理事件處分書（下合稱前處分），業經被上訴人以105年4月22日路授北市監稽字第1050025385號函（下稱105年4月22日函）撤銷，且未另定失效日期，依行政程序法第118條規定，前處分溯及既往失其效力，則被上訴人以原處分對上訴人裁罰，自不生重複處罰之問題。至被上訴人將前處分撤銷後，其所屬臺北市監理所另於105年4月22日以交公北市監字第20AA01376至20AA01378、20AA00445、20AA01380、20AA01247、20AA01431號等舉發通知單，對上訴人於104年3月11日至同年4月15日間，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，違反公路法第77條及汽車運輸業管理規則第138條規定之行為，予以舉發，並於105年4月27日將該等舉發通知單送達上訴人等情，然被上訴人如進而依據上述7件舉發通知單，對上訴人在收受原處分送達以前，未經核准經營汽車運輸業之行為予以裁罰，乃被上訴人在原處分送達上訴人以後，再為其他裁罰處分，有無上訴人所指違反本院98年11月份第2次、105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議及本院105年度判字第512號判決意旨，對於反覆持續實施之單一營業行為，予以重複處罰之問題，上訴人執以指摘原處分違反行為不二罰之原則，難認可採等語，為其判斷依據。

四、本院查：

(一)按公路法第2條第14款規定：「本法用詞，定義如下：……㈣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項第4款規定：「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：……㈣計程車客運業：在核定區域內，以小客車出租載客為營業者。」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。」（此條文已於106年1月4日修正）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：㈠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。㈡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（市〇〇路主管機關申請。㈢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。」是以，經營汽車運輸業係受政府法令管制、限制之業務，應依法先申經公路主管機關核准始可為之。又依公路法第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。」而交通部據此授權訂定之行為時汽車運輸業管理規則第138條規定：「未經申請核准經營汽車運輸業者，應依公路法第77條第2項之規定舉發。」旨在規範主管機關應依職權舉發違規，係屬執行公路法之細節性、技術性事項，並未直接限制人民生命、自由及其他自由權利，核與立法意旨相符，未逾母法之授權範圍，自得適用。準此，苟未

經申請核准而經營汽車運輸業者，公路主管機關即應依汽車運輸業管理規則第138條規定予以舉發，並依公路法第77條第2項規定處理。又受憲法保障之營業自由權並非絕對，仍得為維持社會秩序之考量，依憲法第23條規定，予以限制。是原判決援引前揭規定內容，作為本件判決之依據，即無不合，核無上訴人所指過度限制人民營業自由之情。上訴意旨猶據此指摘原判決違法云云，即不可採。至本件是否符合所謂之「經營汽車運輸業」，應依法律規定之構成要件為判斷，自屬當然。

(二)上訴人於「http: //www.driveruber.tw/」網站上之「台灣Uber司機資訊網」專區，記載加入Uber之司機如符合上訴人所要求條件（包含司機及車輛），暨司機與Uber APP平台拆分費用之比例、工作方式及待遇等資訊。藉由公開網路，招徠不特定多數之網頁瀏覽者，上網註冊為Uber之會員，由會員自備車輛，於上訴人經由Uber平台告知有乘客需要搭車時，提供載客服務，車資由上訴人扣取一定成數之平台服務費，餘額歸汽車駕駛人取得。何○衛即係加入Uber APP平台成為會員後，透過該平台告知有乘客之資訊，繼而提供載客服務，並與上訴人拆分所得車資等情，為原判決依法確定之事實，經核與原審卷證資料相符（參見原判決第7～9頁），可認屬實。上訴人固指摘原判決援引原審105年度訴字第1772號訴訟中之資料，惟未將該資料提示兩造，並曉諭兩造就該他訴訟卷內資料詳為辯論，有違行政訴訟法第125條第2、3項、第125條之1第1項及第188條第1項規定等語。然查無論該Uber APP平台係何人研發設計，其既為以繁體中文系統，由上訴人將之應用於中華民國統治之區域，其重心並在於提供司機及車輛供消費者搭乘，而實現汽車運輸之目的，此與上訴人是否擁有系爭車輛，以及上訴人是否為該平台之研發設計者無關，上訴人既已透過該平台媒合駕、乘雙方之供需，完成運輸功能之實踐，故上訴人經營汽車運輸業之事實，應堪認定。是以，原判決援引前揭證據資料固有未經辯論之

瑕疵可指，惟因與前揭原審認定事實結果不生影響，故此部分事實仍得採認，而為本院判決之基礎。

(三)又行為人之行為是否違反行政法上之義務，應以法律所定之構成要件為判斷基準，然由於科技技術之進步與社會經濟環境之變化，法律往往無法與時俱轉跟上萬變之行為狀態，而修法似又緩不濟急，跟不上環境之變化與需求，故如何以現行有效之法律規範，判定其行為態樣是否違法，本院認為應以法律規範之精神及行為本質核實認定。原判決所認定之前揭事實，乃時下流行之所謂共享經濟，利用科技整合資訊，以平台為供需雙方提供機會，達到降低時間及經濟成本且供需雙方均蒙其利之目的。此與傳統計程車業者，或經由乘客以電話聯絡、或由業者駕車行駛於道路上尋覓乘客，並俟提供客戶之需求後再收取報酬之營業形態不同。上訴人雖未親自駕駛或提供車輛載運乘客並親自向乘客收費，然其係透過已經規劃設計完成的資訊系統即Uber APP平台，先行招募並審查司機與車輛，整合為汽車運輸的供給方，而後再由系統來受理需要使用車輛之需求方，而由Uber APP平台媒合供需雙方，再由需求者支付費用，顯以資訊系統之運用取代傳統業者之一對一媒合，再由加入Uber APP平台之司機提供車輛完成運送乘客之目的，依其具體行為內涵觀之，上訴人使用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則由加入Uber APP平台之司機為之，兩者分擔攬客及載客工作，則上訴人與其媒合之司機之行為自該當「汽車運輸業」。縱使上訴人與加入Uber APP平台之司機間無任何書面契約，然如上所述，上訴人提供Uber APP平台招募司機之目的，係提供乘客搭乘之需求予加入平台之司機，由司機依Uber APP平台之訊息前往載客，乘客再付費，乃上訴人及使用Uber APP平台之司機與乘客間之共識，則上訴人與司機間即有所謂之共同完成運送乘客之意思。從而，原判決據以認定上訴人與司機間有共同

未經申請核准，而經營汽車運輸業之違反行為時公路法第77條第2項規定之行為，依上開規定及說明，並無不合。上訴人雖執詞否認，主張其未向乘客收取費用，並無收取報酬，與營業之要件不合等語。惟乘客利用Uber APP平台而搭乘平台之司機所提供之運送服務，需以信用卡支付費用，乃使用Uber APP平台之條件與使用者間之共識，縱上訴人主張需求者以信用卡支付之費用係由Uber B.V.公司收取一節屬實，表面上司機亦未從乘客手中收取費用，然Uber APP網頁上亦註明自105年1月18日起加入合作駕駛之平台費用一律為25%（參見被上訴人於原審提出之被證10，即原審卷第565頁），故縱因被上訴人礙於法規之故，無法查證需求者以信用卡支付費用之分配及去向，惟此部分之資金流向及相關收支問題，僅係上訴人與Uber B.V.公司之關係企業間如何分配利益之問題，尚無礙於上訴人係經由招募駕駛人及車輛，並利用Uber APP平台以經營載客服務之事實認定。上訴人此部分主張，實無足採。至上訴意旨就原處分所載違規地點與卷附檢舉資料不符等事項再予爭執，核係重述上訴人在原審業經提出而為原判決摒棄不採之主張，並執其個人一己之法律見解，就原審所為論斷、證據取捨及事實認定職權之行使為指摘，自不足採。

(四)惟按公路法第3條規定：「本法所稱公路主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」參酌上開同法第37條之規定可知，交通部、直轄市政府、縣市○○○○○路主管機關，惟所轄事○○○區○○○路法第79條第5項授權交通部制定有關「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，交通部依此規定之授權而訂頒汽車運輸業管理規則，以管理汽車及電車運輸業等相關事項。該規則第139條之1係92年5月7日修正時首次增訂

，內容為「（第1項）臺灣省轄內之遊覽車客運業、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○○○路汽車客運業之營運管理，由交通部委託直轄市政府辦理。」此規定於93年11月26日修正時，就委任或委託之事項，增列處罰一項；而101年6月6日則修正為無論是臺灣省轄內或福建省金門縣、連江縣轄內，均由交通部委任交通部公路總局辦理；復於102年3月22日，修正增訂轄區為改制後之直轄市，得暫由交通部委任交通部公路總局辦理。嗣102年7月22日再修正為：「（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。」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號函，公告委任交通部公路總局即被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、營運管理及處罰等相關業務，並自102年7月24日起生效，惟於此公告，未予納入有關直轄市轄內計程車客運業之相關業務權限的委任或委託。是上訴意旨指摘被上訴人就本件並無管轄權限、違反管轄法定原則及法律保留原則等語，非全然無稽。據上，原處分

有如上管轄權限爭議，原審就此部分乃有進一步查明之必要，並應闡明兩造對此攻防予以釐清。

(五)從而，上訴人求予廢棄原判決，為有理由。又因原處分是否有前揭管轄權限，影響其適法與否之判斷，有由原審進一步調查審認之必要，本院尚無從自為判決，故將原判決廢棄，發回原審更為適法之裁判。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　29　　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　程　怡　怡

法官　張　國　勳

法官　陳　秀　媖

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　30　　日

書記官　陳　映　羽