最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第571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

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107年11月29日臺北高等行政法院106年度訴字第215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、上訴人代表人原為陳彥伯，嗣變更為許鉦漳，其新任代表人已聲明承受訴訟，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，分別於如附表所示日期，以如附表之車輛藉由Uber APP應用程式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，上訴人認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第138條規定，以如附表所示105年9月9日第20-20B00212號等10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）15萬元罰鍰。被上訴人不服，合併提起訴願，嗣經交通部105年12月30日交訴字第1051301023號訴願決定駁回。被上訴人猶未甘服，提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分。經原審以106年度訴字第215號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分。上訴人不服，遂提起本件上訴。

三、被上訴人起訴主張、上訴人於原審答辯及聲明均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠被上訴人之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，乘客以信用卡付費予被上訴人，再由被上訴人拆帳分配金額，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。被上訴人所為已該當公路法第2條第14款汽車運輸業之要件，上訴人因認被上訴人構成行為時公路法第77條第2項所規定未經申請核准而經營汽車運輸業之違規情事，並無不合。㈡被上訴人雖主張其並非Uber APP軟體平台之經營主體，更未曾與個人司機簽訂契約及派遣或調度任何車輛，上訴人並未證明被上訴人與他人有故意共同實施違反行政法上義務之行為云云。惟查：被上訴人係透過Uber APP平台以應用程式快速媒合可提供載客服務之駕駛人與提出乘車需求之乘客，並提供資訊予雙方，雖因此降低傳統計程車業者攬客及消費者叫車暨候車之時間及交易成本，然依其具體行為內涵，仍該當於乘客以電話聯絡計程車，或計程車行駛於道路上招攬消費者之行為，其後，駕駛人以自備車輛提供載客服務後，由消費者以信用卡付費，被上訴人再將報酬支付予駕駛人，則該當於計程車業者於提供載客服務後收取報酬，是被上訴人與加入Uber APP平台之駕駛人係分擔攬客及載客工作，其行為自該當於公路法第2條第14款汽車運輸業之要件，且共同提供載客服務而受報酬之意思聯絡與行為分擔，顯見被上訴人就所招募司機及其車輛供載運乘客並收取報酬之違章使用，已屬明知並有意使其發生，自係出於故意。至被上訴人主張其未向乘客收取費用，並無收取報酬，不符經營要件云云。然查，被上訴人係Uber B.V.公司於臺灣成立之100%子公司，並受託

為Uber B.V.公司行銷招募駕駛人加入Uber APP平台，縱上訴人未提出證據證明乘客以信用卡所支付費用之流向，惟此資金流向及相關收支問題，僅係被上訴人與Uber B.V.公司之關係企業間如何分配利益之問題，尚無礙於被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。㈢原處分以表格列載已將違規車號、車種、違反事實、違反時間、違反通知單字號、處罰主文、簡要理由、法令依據等逐一記載，足使被上訴人瞭解其受處分之原因事實及所依據之法令。被上訴人主張原處分欠缺事實及理由之記載情事，不符行政程序法第96條第1項第2款規定之法定程式，且欠缺明確性云云，要非可取。㈣行為時公路法第77條第2項所定「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業」之經營汽車或電車運輸業行為，係集合性概念。是以，出於違反行為時公路法第77條第2項不作為義務之單一意思，而未申請核准，多次實施運輸行為，係違反同一行政法上義務之接續犯，該多次違反行為，在法律上應評價為一行為，於主管機關處罰後，始切斷違規行為之單一性。本件被上訴人與多數不同司機，分擔攬客及載客之運送工作，本在其一開始違反行為時公路法第77條第2項行政法上義務之犯意內，可認為是出於違反該行政法上義務之單一意思，該當於一個違反行政法上義務之行為。至被上訴人每次與其共同完成運送行為之對象即司機不同，係各司機是否分別與被上訴人成立共同違法行為之問題，並不影響上開被上訴人行為單一性之判斷。原處分依與被上訴人合作之司機遭查獲之行為作為違規行為數依據，未審究被上訴人違反行政法上義務是否係出於單一意思？被上訴人之前因相同之行為，是否業經上訴人以前處分裁罰，而有違反一行為不二罰之原則？而認定被上訴人之行為係數行為，自於法有違。㈤依原處分所認，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。又被上訴人公司位於臺北市○○區○○○路○○○號4樓，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、行為時第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項規定作成原處分，即有違誤。原處分違背前揭管轄之規定，自屬違法，因其瑕疵尚未達重大明顯之程度，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。㈥上訴人主張依汽車運輸業管理規則第139條之1第1項及行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函（下稱106年7月24日函），上訴人對於直轄市未經核准經營計程車客運業具有管轄權云云。惟查，公路法第79條第5項未涉有關管轄權變動之授權。公路法第79條第5項之授權條款係所謂「作用」上之授權，在母法本身有關管轄權限之規定並無不明確下，根本沒有授權由交通部將母法已經確定之管轄權限再透過子法移轉給其他機關。是汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定就計程車客運業之處罰管轄權限授權，顯然逾越法律授權之範圍與立法精神，上訴人主張其依汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定，已取得直轄市政府計程車客運業之管轄權限乙節，明顯違反管轄法定原則與法律保留原則，自無足採。況汽車運輸業管理規則第139條之1第1項於102年7月22日修正後，交通部依上開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。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」相關業務納入，難認有將「直轄市轄內計程車客運業」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處分，即欠缺管轄權限。上訴人雖主張行政院106年7月24日函已授予其對於未經核准於直轄市內經營計程車客運業之裁處權限云云。然查，上開函作成時間為106年7月24日，但原處分所載違反時間為105年3月30日、作成時間為105年9月26日，上訴人亦無從溯及而就原處分取得管轄權限。況行政院106年7月24日函未述及法律依據為何，亦無從知悉行政院係依何規定將直轄市內經營計程車客運業之裁處權限授權予上訴人。再者，本案不曾發生管轄權爭議，行政院自無從依行政程序法第14條第1項規定，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。上訴人雖引本院103年度判字第694號判決，主張依行政程序法第14條第1項規定及交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款之規定，對於未經申請核准而於直轄市區域內經營計程車客運業行為之裁罰具管轄權云云。然本件未涉管轄權爭議，是無適用行政程序法第14條第1項規定之餘地；又交通部公路總局組織法僅規定上訴人依法或其主管機關之授權所得掌管之事項，本無可能違反公路法法定管轄之規定，況組織法亦無任何規定上訴人對於未經申請核准而於直轄市區域內經營計程車客運業之行為具管轄權限。上訴人上開主張，自無足採。㈦上訴人雖主張其對於直轄市內未經核准經營計程車客運業而違反公路法者予以裁罰，乃屬土地管轄錯誤之瑕疵，且因直轄市政府仍應為相同處分，依行政程序法第115條規定亦無須撤銷云云。惟查：本件原處分係裁量處分，並非羈束處分，因此有管轄權之機關就前開事件，並非必為相同處分。況原處分依與被上訴人合作之司機遭查獲之行為作為違規行為數依據，未審究被上訴人違反行政法上義務是否係出於單一意思？被上訴人之前因相同之行為，是否業經上訴人以前處分裁罰，而有違反一行為不二罰之原則？而認定被上訴人之行為係數行為，自於法有違，則有管轄

權之機關就前開事件更非必然為相同處分，是依行政程序法第115條規定反面解釋，原處分自應撤銷等語，因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：「本法用詞定義如左：……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：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○○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。」行為時第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，處新臺幣五萬元以上十五萬元以下罰鍰，並勒令其停業，其非法營業之車輛牌照並得吊扣二個月至六個月，或吊銷之。」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。又依公路法第37條第1項規定，各公路主管機關對於管轄之汽車運輸業類型，既有審核申請合法與否之權限，則對其在申請獲准前，違章從事汽車運輸業之行為，自亦有管轄權，以盡其管制權責。是從體系解釋觀之，公路法第37條第1項所為管轄權劃分，並非侷限在汽車運輸業之經營管理中的核准籌備事務，在法律另無其他規定下，應同時遍及該條以下的各項管理措施（包含同法第五章所規定的「獎勵與處罰」）。因此，行為時公路法第77條第2項規定之裁罰管轄機關，在公路法別無其他規定下，原則上應依公路法第37條第1項決定。是就未經依公路法第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）係以：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。上訴意旨以：被上訴人未依公路法第37條第1項第3款規定辦理計程車客運業之申請核准登記、設立計程車客運業之主事務所，依最高法院18年上字第1720號民事判例意旨，並無合法總事務所，自無所謂主事務所可言，尚不得擴張適用公路法第37條定其管轄，應由管理自用車之主管機關即上訴人取得管轄權，且對該違章自用車及共同行為分擔之被上訴人一併裁罰，原判決逕以公路法第37條為土地管轄，有違該條規定之立法目的與體系解釋，顯有判決違背法令云云，核屬主觀歧異之法律見解，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，應依公路法第七十七條第二項之規定舉發。」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○○○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。至於上訴人固於原審主張直轄市政府及上訴人間，曾針對被上訴人之違章行為應由何機關裁罰有管轄權之爭議云云，然按上訴人所舉行政院106年7月24日函，雖就「於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關」，考量運輸業跨區流動營運之特殊性，決定交通部及直轄市政府均有管轄權，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即上訴人為裁罰機關等語，惟查該函作成於106年7月24日，尚在原處分所載如附表所示之違章時點，及原處分作成時點105年9月9日之後，難認上訴人得據以溯及取得裁罰之管轄權限，原判決因而未採上訴人有關行政院106年7月24日函之主張，自無判決適用證據法則不當或不備理由之違法可言。

㈢經查，被上訴人係以網路招募司機，分別於如附表所示日期，以如附表之車輛藉由Uber APP應用程式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，上訴人因認被上訴人有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，依行為時即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第138條之規定，於105年9月9日以原處分各處被上訴人15萬元罰鍰等情，為原審經調查證據所確認之事實，核與卷證資料並無不符。原審且據被上訴人公司基本資料，確定行為時被上訴人公司位於臺北市○○區○○○路○○○號4樓之事實，則原判決以：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，因將訴願決定及原處分均予撤銷，於法尚無不合。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，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上訴人攬載乘客行為，係車輛與駕駛人不可切割而「載客」之營業模式，非屬出租車輛供人使用之情形，亦非出租車輛供人使用再代僱駕駛之情形，實乏事證可認被上訴人併有從事小客車租賃業之營業。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，上訴人仍具裁罰之管轄權限，原判決未敘明不足採之理由，有判決適用法規不當及理由不備之違法云云，自無可取。

㈣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　　11　　月　　12　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　陳　國　成

法官　蕭　惠　芳

法官　曹　瑞　卿

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　12　　日

書記官　莊　俊　亨