最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第588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108年3月29日臺北高等行政法院106年度訴字第798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、上訴人之代表人由陳彥伯變更為許鉦漳，茲據其具狀聲明承受訴訟，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，分別於如臺北高等行政法院（下稱原審）106年度訴字第798號判決（下稱原判決）附表所示時間，藉由Uber APP應用程式平台（下稱Uber APP），指揮調度如原判決附表所示車輛營運載客，並由乘客於搭乘後，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，下同）公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則第138條規定，於106年2月9日以如原判決附表所示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）15萬元罰鍰，並勒令停止未經公路法申請核准之汽車運輸業。被上訴人不服，合併提起訴願，遭駁回後，提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審以原判決將訴願決定及原處分均撤銷。上訴人不服，遂

提起上訴。

三、被上訴人之起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

四、原判決撤銷訴願決定及原處分，其理由略以：㈠被上訴人之營運模式是招募司機加入Uber APP，當乘客有用車需求時以Uber APP叫車，經該平台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，再由被上訴人拆帳分配金額給調度的自用車輛，乘客可從該平台上截取行車路線、司機照片及收據等資訊，顯見被上訴人與其招募之司機是共同合作，藉由Uber APP載運乘客並收取報酬，被上訴人與駕駛人有共同營業意思，已該當於公路法第77條第2項規定之主觀處罰要件。被上訴人雖主張Uber APP是由荷蘭商Uber B.V.公司經營維護，被上訴人不是該平台經營主體云云，然此純屬被上訴人與Uber B.V.公司間因關係企業法律關係，所生業務分工、資金流動及利益分配等問題，無礙被上訴人已符合公路法第77條第2項所定主、客觀處罰要件。㈡比對公路法第34條第1項第4款及第5款關於計程車客運業及小客車租賃業定義可知，計程車客運業營業行為著重在人車合一（即車輛加司機）之載客服務，而小客車租賃業營業行為，僅是出租車輛供他人自行使用，並不提供駕駛人駕車服務。而依公路法第79條第5項所授權訂定的汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款規定，允許小客車租賃業亦可提供人車合一之載客服務，是否已逾越公路法第34條第1項第4款及第5款規定，不無探究餘地。無論如何，小客車租賃業仍是以出租車輛為業務主軸，僅於承租車輛之消費者有額外要求，須雇用駕駛人時，始由車輛出租業者代僱駕駛人，提供載客服務，此與計程車客運業人車合一不可切割提供載客的營業模式，仍有不同。原處分已指明本件違章係駕駛人駕駛汽車攬載乘客，而非出租車輛供人使用，又被上訴人以合作司機駕駛小客車載客，提供客運服務，且按行駛里程長短計價收取報酬，此與一般計程車客運業者駕車行駛於道路上尋覓乘

客或乘客以電話聯絡計程車客運服務業（叫車中心）再據以調派駕駛而提供載客服務，尚無本質上的差異。上訴人主張被上訴人兼營計程車客運業及小客車租賃業云云，即不可採。㈢由於被上訴人主事務所位在臺北市○○區○○○路○○○號4樓（行為時），自屬臺北市政府調查審究的範圍，上訴人並無作成原處分的權限，原處分即非適法。上訴人雖主張直轄市政府僅對業已申請核准經營計程車客運業違反公路法行為具有裁罰權限，至於尚未申請核准經營計程車客運業（即自用車）違章行為，則無管轄權云云。然直轄市○○○○路法第37條第1項第3款規定，對於尚未申請核准經營計程車客運業者，本有審核其申請合法與否之權限，如何謂僅就已申請核准計程車客運業始有管轄權，對從事計程車客運營業活動其他違章車輛反而無管轄權，上訴人此部分主張，尚乏憑據。㈣授權訂定汽車運輸業管理規則之公路法第79條第5項規定，僅就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的限制、禁止事項及其罰鍰、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，授權交通部訂之，並無管轄權變動之授權。在公路法第37條第1項第3款已有明文之情況下，汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定不無違反公路法第37條第1項第3款規定之情，業已違反行政程序法第150條第2項，原審自得拒絕適用。況交通部依汽車運輸業管理規則第139條之1所為102年7月22日交路字第10250097788號公告（下稱交通部102年7月22日公告），並未將「直轄市轄內計程車客運業」的申請核准籌備、立案、營運管理及處罰等納入，上訴人仍欠缺本件管轄權限。㈤上訴人雖主張因管轄權爭議，行政院乃以106年7月24日院臺交字第1060182260號函（下稱行政院106年7月24日函）認上訴人具有管轄權云云。然就本件情形而言，被上訴人係違規經營計程車客運業，而非小客車租賃業，且公路法第37條第1項第3款已就管轄權規定甚明，尚無管轄權有爭議或數機關均有管

轄權情形，行政院106年7月24日函尚難作為得將直轄市內經營計程車客運業之裁罰授權上訴人辦理之依據。又上訴人組織法第2條第4款、第6款，未見具體規範計程車客運業違章裁罰的權限，且組織法規定的法定職掌，仍不能脫逸作用法的具體行為規範。屬作用法性質的公路法第37條第1項第3款規定業已明確劃分中央公路主管機關與直轄市政府的權責，自不允以較為概括而無實體內容的上訴人組織法第2條第4款及第6款規定，作為上訴人作成原處分權限依據。㈥就人民應訴不便部分，關於未經核准經營計程車客運業之違章，在本件由臺北市政府管轄，或由位在臺北市之上訴人管轄，並無差異，況行政訴訟法第130條之1已有視訊審理的規定，可緩和「以原就被原則」下原告可能應訴不便的困擾。又行政程序法第19條已有職務協助的規定，直轄市政府並無難以取得違章車輛車（駕）籍資料的管道與法律依據。再Uber APP雖是通行全國，且違章車輛也可能跨域流動，然公路法對於主事務所在直轄市境內之計程車客運業者的申准、管理、取締、裁罰等，既仍維持由直轄市政府主管的規範體例，即不能悖於法律，變更其主管機關。㈦上訴人雖無作成原處分之事務權限，然本件管轄錯誤的識別性具有一定的困難度，原處分尚未達重大而明顯的瑕疵程度，應屬得撤銷而非當然無效。惟縱認該權限規定因以主事務所所在地為判準而有土地管轄的性質，有行政程序法第115條規定的適用可能，然有管轄權的主管機關（直轄市政府）對於原處分所涉違章行為，仍須就個案情節行使裁量權限，決定有無裁罰的必要，或為裁罰數額的裁量決定，並非必然作成與原處分相同內容的處分。況被上訴人所爭執關於違章行為數的認定，有無違反一事不二罰原則等，容待有管轄權限的直轄市公路主管機關斟酌處理，是原處分不符行政程序法第115條所定無須撤銷的情形，自仍應撤銷等語，為其論據。

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（市〇〇路主管機關申請。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，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日修正後為「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2千5百萬元以下罰鍰，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。」但裁處前之法律有利於受處罰者，依行政罰法第5條適用該最有利之規定即106年1月4日修正前之規定）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：被上訴人所營事業態樣多元且跨類別，若強求歸為一類，將增加法所無之限制，對於合法經營之業者亦不公平，○○○區○○路法第34條各款分類之必要而限縮上訴人之裁罰範圍，且被上訴人未依法申請核准，而將公路法第37條此「申請核准」之土地管轄規定，擴張解釋及於「未經申請核准者」之管轄權，似悖於管轄法定原則，徒生管轄劃分之爭議與跨區取締之不經濟，若以本件違規車輛為自用車之事實，認自用車之主管機關亦可以取

得管轄權，判斷上較為便利，邏輯上亦符合原審107年度簡上字第155號判決，認定小客車租賃業其違法行為態樣涉及計程車客運業，上訴人有管轄權云云，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○○○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。

㈢經查，被上訴人係以網路招募司機，分別於105年12月27日以車號000-0000及AFR-2015之車輛，藉由Uber APP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106年1月4日修正前公路法第77條第2項（裁處前之法律有利於受處罰者，依行政罰法第5條適用該最有利之規定）及汽車運輸業管理規則第138條之規定，於106年2月9日以原處分各處被上訴人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，未向臺北市公路主管機關申請核准，即經營計程車客運業，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，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被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：被上訴人之違法行為同時涉及代僱駕駛之小客車租賃業，且公路法第77條第2項之要件無需論及何種業別等事項，原判決未敘明上開主張不足採之理由，有判決不備理由之違法云云，自無可取。

㈣末按依法行政原則乃支配法治國家立法權與行政權關係之基本原則，是行政程序法第4條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」行政行為或其他一切行政活動，均不得與法律相牴觸（法律優越原則）；且沒有法律授權，行政機關亦不能合法的作成行政行為（法律保留原則）。核行政程序法第15條第1項規定行政機關為「權限委任」，須「依法規」始得為之，乃因管轄權依法規設定後，非經法規之明文授權，行政機關不得擅自以行政行為變更法規制定者之意志，否則有悖法治國之「法律優越原則」。故行政機關得依法規將其權限之一部分委任所屬下級機關執行，所指授權行政機關移轉管轄權之「法規」，原則上在法規範位階上至少應與賦予原管轄機關管轄權之法規相當，始符法治國之法

律優越原則要求。因此行政機關若依據較劃定其管轄權之法規位階更低之法規移轉其權限予其他機關者，則該管轄權之移轉固不具合法性；惟若上位法規明文授權下位法規得自由形成權限之移轉與否，則以授權法規作為管轄權移轉之法規依據，應可認授權法規之位階係屬相當。查為配合公路法之實行，60年2月1日修正公布之公路法第55條即規定：「汽車運輸業管理規則，及汽車客運貨運規則，由交通部定之。」嗣於73年1月23日修正增訂第79條規定：「公路用地使用、公路修建養護、專用公路、公路經營業、汽車及電車運輸業管理規則，由交通部定之。」之後為使授權訂定各該規則之目的、內容及範圍具體明確，並逐步修正如現行規定。考之增訂該條規定之立法理由，係鑑於車輛日增，交通秩序難以維護，而遊覽車及自用車非法營業之禁止，公路兩側建築物與廣告物妨礙行車安全之取締等，均非在法律中釐訂其範圍，故無法執行等語，已見立法者審酌此等行政事務之龐雜、社會狀況之多變，無法以法律為鉅細靡遺之規範，乃賦予行政權更多形成空間，期能有效能地執行該等事項，而概括授權交通部處理。又現行公路法第79條第5項規定固無管轄權變動之明文授權，但該授權規定既將「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」等涉及人民財產權等基本權事項，明定其內容及範圍授權予交通部處理，則基於「舉重以明輕」之法理，及增進行政效率，以貫徹利於執行公路法上開事項之立法意旨等節以觀，核與人民基本權無直接關連性之權限移轉問題，可認為業概括授權而涵蓋在其授權意涵之中，始能確實達其授權目的。是於汽車運輸業管理規則第139條之1為上述權限移轉之規定，雖與授權移轉之法規在形式上位階有所不同，然因作為權限移轉授權基礎之汽車運輸業管理規則尚有公路法第79條第5項之概括授權，是其規定之

合法性，應無疑義。原判決以公路法第79條第5項沒有授權由交通部將母法中已經確定之管轄權限再透過子法移轉給其他機關，而謂：在公路法第37條第1項第3款已有明文之情況下，汽車運輸業管理規則第139條之1第1項不無違反公路法第37條第1項第3款之情，業已違反行政程序法第150條第2項等語，關於主事務所在直轄市以外之區域之計程車客運業者部分，顯有誤解，惟因不影響判決之結果，原判決仍應維持。

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，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　　19　　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　高　愈　杰

法官　曹　瑞　卿

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　19　　日

書記官　莊　子　誼