# 最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第589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27日臺北高等行政法院106年度訴字第71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71號判決（下稱原判決）附表所示日期，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105年9月1日以如原判決附表所示22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，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汽車運輸業管理規則第139條之1曾於93年11月26日、101年6月6日及102年3月22日修正，然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，由交通部委託上訴人辦理。直至102年7月22日該規定固修正為：「（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。」然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號公告（下稱交通部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日起生效等內容，仍舊未將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務權限列入委任上訴人事項，得見現行汽車運輸業管理規則第139條之1第1項所列得由交通部委任上訴人辦理「計程車客運業」之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰；該「計程車客運業」範圍，應限縮解釋，排除主事務所設在直轄市之計程車客運業。㈡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；而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服務之方式。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：……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……。」亦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，二者仍有不同。上訴人於原處分「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」欄既載「未經申請核准利用網路平台（APP）經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬……」「未經申請核准公司利用APP網路平台經營汽車運輸業，派遣駕駛……前往指定點載客……車資費用……」等語，並分別載明攬載之起迄點暨按里程計價收費數額，具體指出被上訴人「攬載乘客」之行為，顯非僅出租車輛供人使用之情形，客觀文義上即可見係依公路法第34條第1項第4款所定義之「載客」行為加以描述。是原處分所指被上訴人未經申請核准所經營之汽車運輸業，應係針對計程車客運業而言。㈢公路法第37條第1項第3款就交通部與直轄市政府對於計程車客運業之事務管轄權，既復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，而另定其土地管轄；亦即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，故在同法第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，自應以該款規定決定其管轄機關，以收事權統一之效。另依行政程序法第11條第5項規定，行政機關之管轄權限悉依法規為依據，不得任意設定變更，乃所謂「管轄恆定原則」。對於主事務所位於直轄市，而未經核准經營計程車客運業者之裁罰，依法係應由直轄市政府為之，是縱有管轄權之直轄市政府自認無管轄權，仍應回歸公路法有關各該主管機關原對該監管權責之業務分工先行審認，行政院不得逕依行政程序法第14條規定，創設交通部之管轄權限。況行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函並未述及作

成之法律依據，且係於105年9月1日原處分作成後為之，自無足為上訴人於本件裁處時已具管轄權之論據。就此，被上訴人公司位於臺北市○○區○○○路○○○號4樓（行為時），未向臺北市公路主管機關申請核准，即經營計程車客運業，違反公路法第37條第1項第3款規定，依同法第77條第2項，應由臺北市公路主管機關即臺北市政府作成處分始為合法。則上訴人逕以原處分為罰鍰之裁處，自有欠缺管轄權限之違法。㈣公路法第77條第2項針對未經核准經營計程車客運業之行為的裁罰權，繫於同法第37條第1項第3款、第39條第2項關於申請核准籌備、申請發給汽車運輸業營業執照管轄權限之細部分配規定，上訴人受中央公路主管機關交通部委任處理汽車運輸業之營運管理及處罰中，復包括主事務所位於直轄市以外之計程車客運業部分，管轄是否錯誤之識別有其困難，是原處分瑕疵尚未達重大明顯之程度，又未違背法規有關專屬管轄之規定，原處分尚屬得撤銷而非無效。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。又公路法第77條第2項規定所為之裁罰，核屬裁量處分，是有管轄權的主管機關對於原處分所涉違章行為，仍須視個案情節，於法定罰鍰額度範圍內，行使裁量權限，決定裁罰金額之多寡，甚且另斟酌比例原則決定是否依法為勒令停業之處分，並非必然作成與原處分相同內容的處分。況被上訴人主張原處分所指被上訴人之違章行為，與其餘反覆實施之營業行為屬一行為，而該同一行為業經裁罰，尚有涉及是否違反一行為不二罰原則之疑慮等情，亦非無據，則有管轄權之機關就本件被上訴人違章行為，更非必然為相同處分，自無行政程序法第115條規定之適用，原處分仍應撤銷等語，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。」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，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。

㈡經查，被上訴人係以網路招募司機，分別於如原判決附表所示日期，藉由Uber APP指揮調度如原判決附表所示車輛營運載客，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1日以原處分各處被上訴人15萬元罰鍰，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，顯然違反公路法第37條第1項第3款之規定，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，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　　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