最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第632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7日臺北高等行政法院106年度訴字第1257號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用上訴人負擔。

理　由

一、上訴人之代表人已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。

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，分別於民國105年8月11日及同年9月21日，以原判決附表所示之自用小客車，藉由Uber APP應用程式平台（下稱Uber APP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，違反汽車運輸業管理規則第138條規定，依行為時(即106年1月4日修正前）公路法第77條第2項規定，於106年5月1日以第20-20B00990號、第20-20B00992號等2件違反汽車運輸業管理事件處分書(以下合稱原處分)，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，循序提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷，經原審法院判決准許被上訴人之請求，上訴人不服，提起本件上訴。

三、被上訴人起訴之主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

四、原審為上訴人不利之判決，係以：

(一)被上訴人之運作模式是招募司機加入Uber APP平台，當乘客有用車需求時以Uber APP平台叫車，由被上訴人直接指揮調度車輛至指定地點載客完成服務後，乘客以信用卡付費，再由被上訴人拆帳分配金額給接受調度之司機，顯見被上訴人是與所招募司機共同合作，共同以車輛藉由Uber APP平台載運乘客並收取報酬，具有反覆性、繼續性實施運輸行為而受領車費報酬之故意，構成營業行為。從而，被上訴人並未依公路法第37條第1項第3款規定，向主管機關申請核准經營汽車運輸業，而與其招募之司機共同經營計程車客運業而受有報酬，上訴人乃認被上訴人有違反行為時公路法第77條第2項之違規情事，經核並無不合。

(二)惟依公路法第37條第1項第3款規定可知，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。是以，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」之裁罰案件，依同法第78條規定，亦應由直轄市公路主管機關為處分。上訴人係以被上訴人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，而認被上訴人違反汽車運輸業管理規則第138條規定，依行為時公路法第77條第2項規定裁處罰鍰，並勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業；即上訴人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。又被上訴人公司係位於臺北市○○區○○○路○○○號4樓（嗣於109年9月23日變更為現址），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，上訴人逕依行為時公路法第77條第2項規定作成原處分，即有違背前揭管轄規定之違法，因其瑕疵尚未達重大明顯之程度，尚屬得撤銷而非無效，上訴人據以主張原處分欠缺管轄權限，請求撤銷原處分及訴願決定，即屬有據。

(三)上訴人雖主張依汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定及行政院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），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項規定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；且在母法就管轄權行政機關已有明文之情況下，縱如上訴人主張汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定已將計程車客運業之處罰管轄權限授權予上訴人，亦因違反管轄法定原則與法律保留原則，應不予適用。況交通部依該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（下稱交通部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。又行政院106年7月24日函作成時間均在原處分之後，且未述及其所依從之法律依據為何，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，本案根本不曾發生任何「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等詞，為其論據。

五、本院按：

(一)公路法第2條第14款規定：「本法用詞定義如左：…… 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：…… 計程車客運業：在核定區域內，以小客車出租載客為營業者。 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：[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。) 經營市區汽車客運業： 屬於直轄市者，向該直轄市公路主管機關申請。 屬於縣(市)者，向縣(市〇〇路主管機關申請。(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。」(行為時即106年1月4日修正前為「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。……」足知，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之各項管理措施(包含同法第5章所規定之「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。故而，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，具行為時公路法第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，應依公路法第37條第1項第3款之規定；亦即，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，為本院最近統一之法律見解(109年度大字第2號裁定)。上訴意旨主張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。

(二)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。」交通部據此授權訂定之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，交通部自無從將此部分處理權限委任上訴人辦理，是上開汽車運輸業管理規則第139條之1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，以交通部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。至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，尚在原處分所載違章時點105年8月11日、同年9月21日及原處分作成時點106年5月1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。

(三)經查，被上訴人係以網路招募司機，分別於105年8月11日及同年9月21日，以原判決附表所示之自用小客車，藉由Uber APP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條規定，於106年5月1日以原處分各處被上訴人15萬元罰鍰；暨依被上訴人之公司基本資料登記所載，行為時被上訴人公司係設於臺北市○○區○○○路○○○號4樓等情，為原審依調查證據之辯論結果所確認之事實，核與卷證資料相

符，則原判決以：被上訴人公司位於臺北市，其未向臺北市○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，依上開說明，並無違誤。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：……）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。

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　　3　　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　曹　瑞　烽

法官　高　愈　杰

法官　蕭　惠　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　3　　日

書記官　高　玉　潔