臺北高等行政法院判決

108年度簡上字第42號

上　訴　人　交通部公路總局
代　表　人　陳彥伯（局長）
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（董事長）
訴訟代理人　郭雨嵐　律師
　　謝祥揚　律師
　　王明莊　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1月31日臺灣臺北地方法院105年度簡字第386號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、爭訟概要：本件行政訴訟起因於訴外人王子齊（下稱王君）於民國105年6月3日上午10時26分，駕駛車牌號碼000-0000號租賃小客車（下稱系爭車輛），利用網路平臺Uber App，由臺中市○○○街與大墩19街口至市○○○路與惠來路口搭載乘客，收取報酬139.99元（下稱系爭行為）。嗣上訴人以被上訴人「未經申請核准利用網路平臺經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬，由臺中市○○○街與大墩19街口至市○○○路與惠來路口，收費139.99元」，違反汽車運輸業管理規則（下稱系爭管理規則）第138條規定，依行為時公路法第77條第2項、行政罰法第14條規定，於105年8月3日以第20-20B

00140號處分書（下稱原處分），對被上訴人裁處罰鍰新臺幣（下同）15萬元，並於同年月12日對被上訴人送達原處分。被上訴人不服，提起訴願遭駁回，循序提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院（下稱原審法院）以105年度簡字第386號判決（下稱原判決）將訴願決定及原處分均予撤銷，上訴人不服，於是提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張及訴之聲明、上訴人於原審之答辯及聲明、原判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

三、上訴意旨略以：

（一）依歐洲法院判決意旨，Uber是汽車運輸業，而非應用程式（App）之數位服務業，在歐盟也應受運輸業相關法律管制。另依最高行政法院107年度判字第363號、107年度判字第443號判決意旨，被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，然其透過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，再由系統受理需求方，由Uber APP平台媒合供需雙方，再由需求者支付費用，運用資訊系統取代傳統業者一對一媒合，再由加入Uber APP平台之司機提供車輛完成運送乘客之目的，被上訴人使用Uber APP平台提供資訊媒合乘客與司機需求，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平台司機為之，兩者分擔攬客及載客工作，被上訴人與所媒合司機該當「汽車運輸業」。原判決認定被上訴人經營型態非汽車運輸業，違背經驗法則且有判決適用法規不當之違法。

（二）基於被上訴人經營型態具跨業（類）及跨區性質，上訴人於原審主張被上訴人違法行為同時涉及代僱駕駛之小客車

租賃業，未敘明不足採之理由，僅泛稱被上訴人非計程車客運業或小客車租賃業，且未經核准經營汽車運輸業之違法事實尚屬不明，而未就上訴人主張被上訴人違規事實予以論斷，顯有判決不備理由之違法。

（三）被上訴人未經申請核准而經營汽車運輸業，具有「代僱駕駛之小客車租賃業」與「計程車客運業」之跨業特性，不應為了要依公路法第37條定其管轄權，將本件未依循法令規定之營業型態強予定性為計程車運輸業，限縮裁罰之管轄機關範圍。且被上訴人使用APP通用全國營業，無營業區域之劃分，又未依法辦理計程車客運業核准登記以設立計程車客運業之主事務所，無從適用上開公路法規定定其管轄權，如以被上訴人主事務所設於臺北市而由臺北市政府取得裁罰管轄權者，易衍生跨區管轄疑義與取締作業之不經濟。況公路法未明文規範對於未經申准而以自用車違規經營汽車運輸業之主管機關，職是，亦可能由「自用車」主管機關取得。依道路交通安全規則第8條、第25條、第50條第1項、第54條第1項及第76條第1項規定，自用車向來由公路監理機關為車駕籍之主管機關，未影響人民對管轄程序安定性之期待。縱認公路法第37條第1項各款規定及於未經申請核准者之裁罰，上訴人依交通部102年7月22日交路字第10250097788號函（下稱102年7月22日函），對於未經核准經營「小客車租賃業」者，業經交通部依系爭管理規則第139條之規定將公路法第37條第1項第1款所定事項委任予上訴人，上訴人應有管轄權限。原判決認上訴人無裁罰管轄權，其適用法令也有不當。

四、本院之判斷：

（一）按公路法第2條第14款規定：「本法用詞，定義如下：…

…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項第4款、第5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：……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項第1款、第3款規定：「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。……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。……」行為時公路法第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。」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。依本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期仍未繳納者，依法移送強制執行。」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。」又依公路法第79條第5項授權訂定之糸爭管理規則第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。」與母法之立法意旨相符，且

未逾越母法之授權範圍，得予適用。至於行為是否符合「經營汽車運輸業」之要件，自應依法律規定之構成要件為判斷。

（二）依公路法第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，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，縱系爭管理規則第100條第1項第2款另有規定：「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……。」但此係小客車租賃業者遇租車人有要求時，方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，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。

（三）查訴外人王君於爭訟概要欄所載時間、地點，利用被上訴人所提供之Uber App網路平臺，駕駛系爭車輛搭載乘客至目的地而收取報酬；而王君加入Uber必須年滿21歲備有駕照，更須無犯罪或重大肇事紀錄，並持有符合Uber條件之車輛，且王君與乘客間之載客運輸交易，是由乘客先使用App輸入欲前往之地點，次而選擇欲搭乘價位較高或低之車輛型式後，透過被上訴人提供之Uber App依GPS定位判斷駕駛人與乘客所在位置，自動將一定距離範圍內駕駛人與乘客配對後，傳送予駕駛人，類如王君之駕駛人開啟AP

P接獲配對通知後，決定接案即須依App顯示之地點前往載客，乘客以信用卡在APP上直接扣款支付費用後，再以每週結算方式，扣除一部分報酬予被上訴人，再將王君所得部分匯款至其帳戶內，亦即乘客利用Uber APP付款是直接付予被上訴人，且被上訴人會將乘客付費與形成資訊傳送至乘客電子郵件信箱等情，為原判決依法認定之事實（見原判決第4-5、7-9頁），亦為本院判決之基礎。原判決雖以被上訴人對駕駛人王君是否接單載客，並無管理監督或決定權限，又未提供車輛供王君載客，乘客利用Uber App叫車也僅選擇車輛型式等特徵，認定乘客無向被上訴人承租車輛或請被上訴人代僱駕駛之意，運送契約僅存在於駕駛人王君與乘客之間，被上訴人僅提供居間服務，未經營計程車客運業或小客車租賃業之汽車運輸業，又對王君違法經營計程車客運業之行為並無故意，非其違法行為之故意共同行為人，故不應將被上訴人論以違法經營汽車運輸業等見解，固非無見。然：

1.居間契約，參照民法第565條規定可知，是契約雙方當事人約定，由居間服務提供方為他方報告訂約之機會或為訂約之媒介，而獲取此等服務之報酬。換言之，居間只是提供締約機會或媒介訂約之服務，居間人本身並未參與、主導所媒介之交易內容，該等交易內容，仍由受居間媒介之交易當事人自行磋商決定。而市場上從業之一方交易當事人為營利於市場上隨科技之演變利用各種方式，尋覓、爭取可能交易對象，並提出交易內容供交易對象選擇決定，進而促成交易契約之締結者，只要營業交易成立之內容有由該從業交易方當事人主導決定之可能者，即使交易內容即契約給付義務是由第三人實際履行，不論該實際履行契

約給付義務人是以履行輔助人地位，或自己以從業方共同當事人地位共同參與締約，均不能否定上述對契約內容具決定權限之從業交易方當事人，自己也從事該等交易之營業，自也不能將之僅視為與營業交易本身全然無關之居間媒介人。

2.以原處分認定且經原判決審認而確定之事實而論，被上訴人提供Uber APP，在旅客運輸營業競爭之市場上，該APP網路平台利用社會大眾行動上網裝置之普及性，以APP建置內容吸引、爭取有意從事旅客運輸之乘客，利用APP從事旅客運輸交易，且被上訴人之Uber APP為乘客所提供運輸服務的駕駛與車輛，其適格性更經被上訴人先行篩選，被上訴人對整體運輸契約給付內容之品質，有相當程度之齊一性管控，且乘客輸入前往目的地後，是由APP決定何等地理範圍內之駕駛可為乘客提供運輸服務，以及提供運輸服務之高、低價車輛型式，尤其在乘客選擇運輸車型價位後，僅得按被上訴人透過APP決定之計價與付費方式，計付運輸服務之報酬，直接在APP上以信用機制付費予被上訴人，不論乘客或駕駛方，均無從再就運輸報酬自為磋商決定。綜合而論，被上訴人在旅客運輸之營業競爭市場上，對每筆透過其Uber APP配對之旅客運輸交易，已相當程度上主導決定乘客所能獲得運輸服務之給付內容（提供給付之駕駛、車型及其安全品質等），且對運輸服務之對待給付即報酬的給付方式與內容，更由被上訴人以APP掌控，參照前開說明，即使在APP所配對一定地理範圍內之駕駛，就接案交易與否有其自主決定空間，仍不妨礙被上訴人是以自己爭取旅客運輸交易，並調度其可安排且由其控制安全品質之駕駛與車輛，為乘客提供載客運輸服務之

營業活動性質無誤，被上訴人顯非單純提供締約交易機會或媒介的居間人。

3.再者，以原處分所載被上訴人違規營業及前述經原判決認定被上訴人從事之旅客運輸營業活動型態而言，運輸報酬依APP設定是按行駛里程長短計價（計程收費），且載客駕駛自主決定是否接案參與運輸營業，非受乘客所僱用，從屬於乘客受其指揮監督而為乘客提供運輸服務，當屬經營計程車客運業無訛，此與出租小客車並代理乘客尋覓受僱駕駛，使駕駛處於受乘客僱用者地位之「代僱駕駛小客車租賃業」的營業活動模式，明顯有別。原判決認定被上訴人上開營業競爭活動非在經營計程車客運業，僅提供居間服務，並未能掌握此類經濟活動之重要特徵，其認定與論理法則及經驗法則有所違背，確有判決不適用法規之違法。另原判決既認定駕駛是否接案有全然自主決定之自由，運送契約僅存在乘客與駕駛之間，卻又認被上訴人即網路平台媒介者有盡注意義務，監督、管理駕駛人身分及資格之必要，並因過失使未經核准經營汽車運輸業之王君從事汽車運輸業（見原判決第11頁），其判決理由亦有矛盾之違法。上訴意旨就此所為指摘，是有所據。

（四）就原處分之適法性而言，上訴人並無以原處分裁罰被上訴人之管轄權限，原判決另以被上訴人無管轄權為理由，認定原處分違法且應予撤銷，原判決依此部分理由之判決結論為正當，應予維持：

1.本件原處分是依行為時公路法第77條第2項規定，對被上訴人為罰鍰之行政罰，依行政罰法第29條、第30條規定關於土地管轄之一般性規定，是由「行為地」、「結果地」、「行為人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在

地」之主管機關管轄而為裁罰。至於行政罰法該等條文所謂「主管機關」，則視各授權行政機關對違反行政法上義務而得為行政罰之各別行政法律所定事務管轄情形而定。就公路法而言，該法第3條雖對該法所稱之「公路主管機關」有所定義，稱：「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」，但此為我國立法上就該管事務於中央與地方間垂直權限分配時，就配予中央（狹義國家法人）或地方層級內，究竟何等部會或機關就該事務具有事務管轄之分配條款。至於公路法上就各人民應遵守之特定行政法上義務事項，另於中央與地方間定有管轄權限分配之規定者，則應從其特別之規定。是故，行為時公路法第77條第2項關於未依該法申請核准而經營汽車或電車運輸業之行為，固授權公路主管機關得裁處罰鍰之行政罰，但因公路法第37條第1項就經營汽車運輸業，應申請核准籌備，以及公路法第39條第2項就核准籌備外，另應申請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等等行政法上義務，已區別所經營之汽車運輸為公路汽車客運業、市區汽車客運業、計程車客運業等各業別，而另為中央、直轄市或各縣（市）等不同層級之權限分配，其中經營小客車租賃業者，應向中央主管機關亦即交通部申請（公路法第3條、第37條第1項第1款規定參照）；經營計程車客運業者，則視主事務所是否在直轄市而定，主事務所在直轄市者，向直轄市公路主管機關即直轄市政府申請，主事務所在直轄市以外之區域者，則向中央主管機關即交通部申請（公路法第3條、第37條第1項第3款規定參照）。是故，就違反公路法第37條第1項、第39條第2項所定義務，未經申請核准即經營計程車

運輸業之行為，則須視主事務所是否在直轄市而定：主事務所在直轄市者，由違反義務行為地之主管機關即直轄市○○○○路法第77條第2項規定裁罰之管轄機關；主事務所在直轄市以外之區域者，則向行為地主管機關即交通部為同條項之裁罰管轄機關。再者，前述行政罰法第29條、第30條，連結公路法第37條第1項、第39條第2項等規定，關於未經申請核准經營計程車運輸業之行為，應視主事務所是否在直轄市而定其裁罰管轄機關，是立法者以行政罰法與公路法之法律位階所定之管轄機關，依行政程序法第11條第1項之管轄法定原則及同條第5項之管轄恆定原則，行政機關自不得任意設定或變更，也不允許依法本無管轄權限之機關，將其欠缺之權限，藉由形式上之行政委任、委託或委辦程序，將之委予他人管轄行使，無管轄權限者就其欠缺之權限縱經形式上之委任程序，亦不發生管轄權變動之效力。

2.本件被上訴人所為經原處分認定未經申請核准即違法經營汽車運輸業之行為，是違法經營計程車運輸業，已如前述，參照前述說明，因被上訴人主事務所設在直轄市之臺北市，即應由臺北市政府為管轄之裁罰機關，上訴人並無就原處分所認定之違規事實依行為時公路法第77條第2項規定為原處分之管轄權限，且上訴人本應就其有無裁罰管轄權一節，善盡職權調查之能事，正確認知其並無對被上訴人擅自經營汽車運輸業行為予以裁罰之權限，並應逕移送予有管轄權之臺北市政府處理，不得自行裁罰。然上訴人卻錯認被上訴人所為乃違法代僱駕駛出租小客車，誤認交通部才有管轄權，由交通部委任由上訴人行使，並逕而以原處分對上訴人為罰鍰之裁處，於法即有違誤，且前述公

路法第37條第1項第3款規定，按從業者主事務所所在位於直轄市、直轄市以外之不同，劃分管轄機關，非以事務種類為劃分標準，可認該權限劃分僅涉及土地管轄性質，但依行為時公路法第77條第2項規定所為裁罰，核屬裁量處分，有管轄權之主管機關對於原處分所指涉違章行為，尚須就個案情節行使自身裁量權限以作成裁處，非必然為與原處分相同之處分，尚無行政程序法第115條有關無須撤銷規定之適用。是原處分有欠缺管轄權限之違法，被上訴人訴請撤銷，即有理由。原判決認被上訴人之訴有理由之結論，既無違誤，上訴人上訴理由仍執前詞，認其有裁罰被上訴人之管轄權限，請求廢棄原判決，即不可採。

五、綜上所述，原判決關於原處分認定被上訴人違章行為，就有無該當違法經營汽車運輸業部分之認定，雖有判決不適用法規及判決理由矛盾之違法，但上訴人既仍欠缺作成原處分之管轄權限，原處分違法且應撤銷，訴願決定未予糾正，於法亦有未合，原判決理由中就原處分此部分違法瑕疵也有認定並予說明，且依此判決撤銷訴願決定及原處分，就此部分判決理由與結論均屬正當，上訴意旨請求廢棄原判決，仍無理由，應予駁回。

六、結論，本件上訴無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　10　　月　　31　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　張　國　勳

法　官　楊　坤　樵

法　官　梁　哲　瑋

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　10　　月　　31　　日

書記官　林　苑　珍