最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第619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　謝祥揚　律師
　　郭瑋萍　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1153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、本件上訴人代表人原為陳彥伯，後變更為許鉦漳，並由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106年1月6日至9日，以車號000-0000、000-0000、000-0000、000-0000、000-0000、000-0000、000-0000車輛，藉由Uber APP應用程式平台（下稱Uber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，認被上訴人未經核准擅自經營汽車運輸業，乃於106年3月20日依公路法第77條第2項規定，以第20-20B00880號、第20-20B00892號、第20-20B00873號、第20-20B00874號、第20-20B00875號、第20-20B00835號及第20-20B00876號等7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）2,500萬元罰鍰，並勒令歇業，不得再經營未經公路法申請核准之汽車運輸業。被上訴人不服，提起訴願，經決定駁回，遂向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴

訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審判決撤銷訴願決定及原處分（下稱原判決），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：

（一）依518人力銀行、104人力銀行網頁、「台灣Uber司機資訊網」之網頁內容記載，足見被上訴人係以自己名義對外招募司機及車輛，給予司機載有「Uber APP」之設備，並對所招募之司機與車輛進行檢驗車輛、審核文件及相關問題之協助等營業上管理。次依被上訴人於招募司機時公開之「Uber司機端應用程式操作流程說明」、「付款機制」之影音內容，足見被上訴人網站就「Uber APP」接案流程、停權規則、獎勵制度、費率及付款方式有詳細說明，對於接案率或乘客評分過低之司機均會給予停權，並以發給趟次獎金及加成計費方式鼓勵司機於尖峰時間或地區上線載客。堪認被上訴人之運作模式係司機以自有車輛透過被上訴人Uber平台運作方式，乘客要搭乘時以Uber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，乘客再以信用卡付費予被上訴人，再由被上訴人拆帳分配金額予所調度之自用車輛。又依系爭Uber車資收據可知，乘客確有以此Uber平台提出乘車需求，司機接案搭載乘客完成運送行為後，乘客依所訂之費率及方式給付車資，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。

（二）被上訴人雖未親自駕駛或提供車輛載運乘客，並向乘客收取對價，而與傳統計程車業者之營業型態未盡相同。惟被上訴人於網路上刊登「台灣UBER司機資訊網」招募駕駛人時，依其具體行為內涵觀之，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平台之駕駛人係分擔攬客及載客工作，則被上訴人與加入Uber APP平台之駕駛人之行為自該當於公路法第2條第14款汽車運輸業之要件。又被上訴人實質上即係利用Uber平台，使其招募之駕駛人未經核准經營計程車客運業，並透過信用卡等第三方支付平台收取費用，再將費用分給合作夥伴，此乃被上訴人及使用Uber平台之駕駛人間之共識，則被上訴人與駕駛人間即有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就其提供之車輛供載運乘客並收取報酬之違規使用，已屬明知並有意使其發生，並有共同參與，自係出於故意。另消費者以信用卡支付之費用雖係由Uber APP平台經營者即Uber B .V.公司收取，惟此部分之資金流向及相關收支問題，僅係被上訴人與Uber B.V.公司之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平台以經營載客服務之事實認定。

（三）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，依公路法第77條第2項規定而為原處分。依原處分所認定，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。又被上訴人當時位於臺北市○○區○○○路○○○號4樓，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。原處分違背管轄之規定，自屬違法之行政處分，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，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。

（四）公路法第79條第5項規定授權之事項並未涉及有關管轄權變動之授權。且該規定之授權條款是所謂「作用」上的授權，在母法本身有關管轄權限之規定並無不明確的情況下，並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。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。又交通部102年7月22日交路字第10250097788號函（下稱102年7月22日函）公告委任上訴人辦理之事項，並未將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務納入，已難認有將「直轄市轄內計程車客運業」之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及勒令歇業，不得再經營未經依公路法申請核准之汽車運輸業之處分，即欠缺管轄權限。另行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函並未述及其依從之法律依據，無從知悉依何規定將直轄市內經營計程車客運業之裁處權授權予上訴人。再者，直轄市政府亦「未曾」認其對於其轄區內計程車客運業事務無管轄權限。是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。此外，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。更何況，該組織法未有任何明文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有管轄權限。

（五）公路法第37條第1項第3款規定已就計程車客運業之申請核准籌備，依業者之主事務所所在地之不同，而劃分行政機關管轄之範圍，固屬土地管轄。原處分業已違反公路法第37條第1項第3款之管轄規定，乃屬有瑕疵之行政處分，應可認定。又依公路法第77條第2項規定所為之裁罰係屬裁量處分，主管機關對於未經申請核准而經營計程車客運業，本得依其違反情節輕重裁處罰鍰金額多寡，並斟酌比例原則是否勒令其歇業，前開決定均屬主管機關之裁量權限，其決定均屬裁量處分。上訴人所為處分，既有管轄權欠缺，而本件處分又係屬裁量處分，因此有管轄權之機關就前開事件，並非必然為相同處分。況原處分認定被上訴人之行為係數行為，已於法有違，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條規定反面解釋觀之，原處分自仍應撤銷。綜上所述，上訴人就「直轄市轄內計程車客運業」欠缺管轄權限，原處分既有欠缺管轄權限之瑕疵，自有違誤，訴願決定予以維持，亦屬有誤等語，爰判決撤銷訴願決定及原處分。

五、上訴意旨以：

（一）以自用小客車利用Uber平台違法經營汽車運輸業，核其違規行為涵攝於公路法及其子法之結果，構成未經核准經營「計程車客運業」及「代僱駕駛之小客車租賃業」。按公路法第2條第14款規定可知，僅須符合「經營客、貨運輸」而「受報酬」即屬汽車運輸業，同法第77條第2項之構成要件僅區分汽車或電車運輸業者，並未就其所經營者屬公路法第34條九大類汽車運輸業中之「何類」汽車運輸業再予分類裁處。故只要係「未經申請核准」、「經營客、貨運輸」、「受有報酬」（汽車運輸業）即構成公路法第77條第2項之要件。倘以公路法第37條定管轄，先決問題乃需「定性」未經申准者之類別（九大運輸業），方得決定依該條第1項何款定管轄權，當該非法業者營運模式具跨業性時，易生管轄爭議。若以本件「違規車輛為自用車

」之事實視之，自用車之主管機關亦可取得管轄權限並予以管轄，判斷上較為簡便，且不致落入業類定性之紛擾。

（二）被上訴人自始至終未依公路法第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，自無從得涵攝該款規定以定其管轄權。否則，業者自始未依法申請核准，何以又能於受裁罰時，主張應依該「申請核准」規定定其管轄權？本屬應遵守該誡命規範之業者，自始漠視該誡命規範，嗣後，卻反而主張得以適用該規範，並要求主管機關應遵守該規範內容以定其管轄，邏輯上似有未當。縱本件之管轄權依據為公路法第37條，然從文義解釋觀之，該條第1項各款並未明確指出「未經申請核准者」之土地管轄規定；且公路法第37條規定自73年1月23日修正施行至今，依其立法沿革與立法議事紀錄，修正之目的均係確立受理申請核准籌備經營汽車運輸業之公路主管機關或配合政府功能業務與組織調整而調整公路主管機關，均未針對「未經申請經營汽車運輸業者」裁罰之權責劃分有所立論，尚難認立法者有意於本條規定「未經申請經營汽車運輸業者」裁罰之權責，原審逕認本條規定及於「未經申請核准者」之土地管轄，恐有過度擴張適用之嫌。且擴張適用之結果反因定性之擾而徒生管轄爭議，亦不符合運輸業之特性並有悖於公路法第37條之立法目的與體系解釋。

（三）公路法第77條第2項規定可知，對未申登者之裁處，除罰鍰外，尚可能包含吊扣或吊銷其車牌及駕照之處分。準此，由車籍、駕籍之主管機關為吊扣、吊銷之處分，自屬具適當性、必要性與合目的性。再按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，自用車係由公路監理機關為車駕籍之主管機關。因此過去有關「自用車違規營業」之裁處，一直係由公路監理機關為之，自有其作用法之依據，且具車駕籍管轄實務運作上之適當性、必要性與合目的性。又公路法第37條第

1項第3款之立法，採「主事務所」定其土地管轄，除源於計程車客運業具有營業區域劃分之特性外，主要係著眼於受理申登之管轄機關，可透過業者申登時所提供之車籍駕籍資料，進一步管制其違規行為。而主張管轄權「由汽車運輸業之主管機關取得」者，無非是透過對公路法第37條之擴張解釋，認為公路法第37條之文義雖僅規範「申請核准」之主管機關，然該主管機關當然對於轄管「區域」之「未經申准」者，亦應取締處罰。然以汽車運輸業之產業特性而言，「主事務所」常非違規事實所在地，目前所查緝到的違規事實皆是在路上攔查所得。倘以主事務所設於臺北市，而認定僅有臺北市政府方具管轄權，則期待臺北市政府（公共運輸處）去取締該業者於臺中市、高雄市之違規事實，亦不符土地管轄劃分之適當性與合目的性。且以「主事務所」定土地管轄之意義，係針對「合法申登」之業者，臺北市政府得依其申登設立時所提供之車駕籍資料予以管制，倘擴張解釋及於未申登者，恐無法達立法者以此分配土地管轄之目的。足徵，將公路法第37條擴張解釋及於未申登者，反而有悖於「管轄法定原則」乃源於對人民行政救濟權能之保障目的。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，被上訴人之經營型態具跨業性質，構成未經核准經營「計程車客運業」及「代僱駕駛之小客車租賃業」，上訴人對於未經核准經營小客車租賃業者，業經交通部依汽車運輸業管理規則第139條之1規定以102年7月22日函將公路法第37條第1項第1款所定事項委任予上訴人，故上訴人對於未經核准經營小客車租賃業者，亦具有裁罰之管轄權限。基於被上訴人之經營型態具跨業（類）及跨區性質，原判決依據公路法第37條第1項第3款定本件之管轄權，有判決適用法規不當之違法。

六、本院查：

（一）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：一、公路汽車客運業：在核定路線內，以公共汽車運輸旅客為營業者。二、市區汽車客運業：在核定區域內，以公共汽車運輸旅客為營業者。三、遊覽車客運業：在核定區域內，以遊覽車包租載客為營業者。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。六、小貨車租賃業：以小貨車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者。七、汽車貨運業：以載貨汽車運送貨物為營業者。八、汽車路線貨運業：在核定路線內，以載貨汽車運送貨物為營業者。九、汽車貨櫃貨運業：在核定區域內，以聯結車運送貨櫃貨物為營業者。」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：（一）屬於直轄市者，向該直轄市公路主管機關申請。（二）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。」準此，公路法將公路汽車運輸分為自用與營業兩種。自用汽車不受管制，得通行全國道路；而經營汽車運輸業，則因事涉公共福祉及交通安全，經分為9類，就其營運予以管制。故經營汽車運輸業須先申請核准籌備，其中公路汽車客運業、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，因營運範圍可及全國，故係統一向中央公路主管機關申請，俾利其通盤考量而為一致性之監督管理；另就營業區域相對侷限之市區汽車客運業乃依其經營區域所在向地方公路主管機關　即直轄市、縣(市)政府Ｖ申請；計程車客運業則依其主事務所位在直轄市或其外，依序向直轄市政府、中央公路主管機關（即交通部）申請。因而汽車運輸業於籌備完竣，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。

（二）行政法院組織法第15條之3規定：「最高行政法院各庭審理事件，經評議後認採為裁判基礎之法律見解具有原則重要性，得以裁定敘明理由，提案予大法庭裁判。」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，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。」（106年1月4日修正公布前為「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。……」是對於行為時未經核准經營汽車運輸業之違反公路法上開申請義務者，係由該管公路主管機關為罰鍰及勒令停業之處罰。關於應為上述行政罰之該管公路主管機關誰屬？業經本院大法庭就該法律爭議，亦即就公司主事務所在直轄市○○○○○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，上訴人無依行為時同法第77條第2項規定予以裁處罰鍰並勒令停業之權限，作成本院109年度大字第2號裁定在案，此為本院統一之法律見解。

（三）依106年1月4日公路法第77條第2項修法理由：「一、未依本法申請核准而經營汽車運輸業及計程車客運服務業者，係被評價為法律上一行為，而依『一行為，不二罰』原則，公路主管機關僅得以前次裁罰處分書到達後之持續違規行為做為下次裁罰之違規事實。是故，為避免『行為人事實上已因多次非法營業行為獲取高額不法利益，惟公路主管機關卻僅可裁處一次至多15萬元罰鍰』之顯不合理情形，爰參照公平交易法等規定，對於未依本法申請核准而經營汽車運輸業及計程車客運服務業者提高裁處罰鍰之額度，俾利公路主管機關得依行為人之違法情節及因違法獲致之利益而裁處合適罰鍰，以達成本法規範之目的。」可知，非法經營汽車運輸業者之多次行為，不論在修法前後，在法律上均有被評價成一行為之問題，是將反覆繼續經營汽車運輸業者多次之非法營業行為，由單一機關整合考量，綜觀違章情節全貌為適切之裁罰，避免多頭馬車造成之事實認定紊亂及違法重複處罰，乃最能貫徹上述公路法立法目的，有利管理效能之發揮。承前所述，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，採行事前許可制之方式，予以管制。核立法者基於上述公共利益考量，就人民經營汽車運輸之營業自由，藉由許可而為預防性之限制，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，而自籌備起接受公部門一系列的管理措施。依公路法第37條第1項規定，各該公路主管機關對於應由其管轄之汽車運輸業類型，既有審核其申請合法與否的權限，則對其在申請獲准前，違章從事汽車運輸業之行為，自亦應有管轄權，以盡其管制權責。因此從體系解釋的觀點而言，公路法第37條第1項所為的管轄權劃分，應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的情形下，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，在公路法別無其他明文規定之情形下，原則上即係依公路法第37條第1項規定決定。是對於未經核准，擅自經營計程車客運業者，依公路法第77條第2項規定裁罰，其裁罰管轄機關係依公路法第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○○○○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，則由交通部為同條項之裁罰管轄機關，此參現行公路法（106年1月4日修正公布）第78條之1規定：「（第1項）對於未依本法申請核准而經營汽車運輸業……之行為，民眾得敘明事實檢具證據資料，向公路主管機關檢舉……。（第2項）前項檢舉及獎勵辦法，由中央公路主管機關定之。」而依上開規定授權訂定之「檢舉未申請核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業案件獎勵辦法」第3條第1項第3款規定：「檢舉案件依經營業別受理檢舉機關如下：……三、未申請核准經營計程車客運業……案件：在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為交通部公路總局轄管監理所（站）。」即按公路法第37條第1項第3款所定之管轄標準，區別受理檢舉機關益明。又公路法第37條第1項第3款關於計程車客運業管轄權限之規劃，以主事務所是否在直轄市即以土地而為區分，不僅係就此事務管轄權之授與，復係以「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條但書規定，而排除該等規定之適用。從而上訴人主張公路法並未明文規範對於「未經申准而以自用車違規經營汽車運輸業之主管機關」，故對於未經申准而以「自用車」違規經營「汽車運輸業」之裁罰或裁罰以外之不利處分，其管轄權可由「自用車」之主管機關即上訴人取得等等，並不可採。

（四）另依行政程序法第11條第1項、第5項規定：「（第1項）行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。……（第5項）管轄權非依法規不得設定或變更。」第15

條規定：「（第1項）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之。（第2項）行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。（第3項）前2項情形，應將委任……事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」依上規定可知，行政機關之權限均係以法規為依據（管轄權法定原則），行政機關不得任意設定或變更，尤其不允許當事人協議變動機關之管轄權。惟行政程序法第15條所規定之「委任」或「委託」乃其例外；亦即行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關或委託不相隸屬之行政機關執行之。其所謂「法規」亦即組織法規或其他行政行為法規皆屬之，包括法律及法規命令。又行政機關須有合於法律保留原則意旨之行為法（作用法）為授權依據，方享有行使具干預性之公權力措施的事務管轄權。因此，行政機關僅得依行為法（作用法），不得依組織法內有關權限之規定，訂定涉及人民權利義務之法規命令（參司法院釋字第535號解釋、第570號解釋意旨）。從而，若行政機關欲將部分權限委任所屬下級機關或委託不相隸屬之行政機關執行，仍須有個別作用法之具體法規依據，並由各主管機關依據行政程序法第15條規定辦理權限移轉之委任或委託行為，並踐行公告與刊登政府公報或新聞紙之正當程序。

（五）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，該部自無從將此部分處理權限委任上訴人辦理，是授權事項中所指「計程車客運業」範圍，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，始終未曾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日函公告委任由上訴人即交通部公路總局辦理遊覽車客運業、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。上開公告所委任之事項，並未納入「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務。

（六）原處分係依現行公路法第77條第2項規定，對被上訴人為罰鍰處罰，並勒令歇業，不得再經營未經公路法申請核准之汽車運輸業。而由公路法第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。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……。」惟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，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，論明：上訴人對被上訴人之裁罰，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不同，上訴人主張被上訴人亦有經營小客車租賃業等等，自無足採之得心證之理由，經核原判決此部分理由並無不備情事。上訴意旨主張原判決就此未敘明不足採之理由，係有理由不備之違法等等，自非可採。

（七）行政程序法第111條第6款規定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：……六、未經授權而違背法規有關專屬

管轄之規定或欠缺事務權限者」，其所謂「欠缺事務權限」，基於行政機關體制之複雜性、管轄權錯誤識別之困難性，及其立法意旨，為確保行政機能有效運作，維護法之安定性並保障人民之信賴，當係指行政處分之瑕疵已達同條第7款所規定重大而明顯之程度，諸如違反權力分立或職權分配之情形而言。除此之外，其他違反土地管轄或事務管轄，尚屬得撤銷而非無效（本院103年度判字第605號判決參照）。承前所述，上訴人係以被上訴人未依公路法申請核准，經營計程車客運業，而依公路法第77條第2項規定作成原處分。惟直轄市轄內計程車客運業相關事務之管轄權屬於直轄市政府，交通部就此不具管轄權，自無從將此事務之管轄權移轉上訴人，而交通部102年7月22日函委任事項亦不包括此事務，已如前述。原審且據其卷附被上訴人公司基本資料，確定被上訴人公司位於臺北市○○區○○○路○○○號4樓之事實（被上訴人係於上訴後之109年9月23日始變更為同市○○區現址）。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，違反公路法第37條第1項第3款、第77條第2項規定，依同法第78條規定，應由臺北市○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，而將訴願決定及原處分均予撤銷，於法尚無不合。

（八）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一節，尚有誤解，併予指明。

（九）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。

七、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　30　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　王　碧　芳

法官　鍾　啟　煌

法官　蔡　紹　良

法官　簡　慧　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　109　年　11　月　30　日

書記官　劉　柏　君