最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第647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2月27日臺北高等行政法院107年度訴更一字第87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、本件上訴人代表人由陳彥伯變更為許鉦漳，茲據其聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人認定被上訴人利用Uber APP應用程式之網路平台，指揮調度司機駕駛自用或租賃小客車，於如臺北高等行政法院（下稱原審法院）107年度訴更一字第87號判決（下稱原判決）附表所示之時間、地點，多次載客營運，於載送完成後，乘客以信用卡付費，而由被上訴人與各該司機拆帳分取款項之行為事實，成立民國106年1月4日修正前公路法第77條第2項規定之未經核准擅自經營計程車客運業行為，乃作成如原判決附表所示違反汽車運輸業管理事件處分書（下合稱原處分），分次各裁處被上訴人新臺幣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。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審法院作成原判決撤銷訴願決定及原處分。上訴人不服，提起本件上訴。

三、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

四、原判決撤銷訴願決定及原處分，係以：

被上訴人之營運模式，為司機以自有車輛透過Uber APP平台運作方式，當乘客要搭乘時以Uber APP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，而乘客可自其手機截錄並列印出「行車路線」及收據等文件。由此可知，當司機加入Uber APP平台，即可由Uber APP平台提供之乘客資訊，不定時、不定點、為不特定之第三人提供運送服務，再由Uber結算後，匯款至指定帳戶，收取運費，顯見被上訴人與透過Uber APP平台所招募之司機共同合作，以司機自有車輛實施載客並收取報酬，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。且被上訴人上開經營型態所提供之載客服務，與傳統計程車客運業相較，均為以小客車出租並有駕駛人開車載客之方式提供客運服務，報酬收取方式復係按行駛里程長短計價收取報酬，縱攬載乘客及調派司機所使用之Uber APP應用程式平台，非傳統計程車客運業者所使用之方式，然與傳統計程車客運業者之「駕車行駛於道路上尋覓乘客或乘客以電話聯絡叫車中心再據以調派駕駛」而提供之載客服務，尚無本質上差異，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。被上訴人既未曾申請核准經營公路法第34條第1項第4款之「計程車客運業」，卻逕為上開營業行為，綜觀原處分據以行為時公路法第77條第2項裁處被上訴人之違規行為情節，應係針對未依同法第37條第1項第3款規定申請核准而經營計程車客運業而言，足堪認定。依公路法第3條及第37條第1項規定可知，交通部、直轄市政府、縣市○○○○○路主管機關，惟所轄事○○○區○○○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。從而因違反公路法第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」所進行之裁罰案件，依同法第78條規定，亦應由直轄市公路主管機關作

成處分。依原處分所認，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，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有別，已如前述。又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，顯然違反公路法第37條第1項第3款、第77條第2項規定，依同法第78條規定，本應由臺北市公路主管機關作成處分方為適法，上訴人對於直轄市內計程車客運業並無管轄權限，卻逕依公路法第77條第2項規定作成原處分，自屬瑕疵未達重大明顯程度之違誤，尚屬得撤銷範疇，被上訴人主張應予撤銷，即屬有據。

汽車運輸業管理規則係依公路法第79條第5項規定所授權訂定，然公路法第79條第5項僅授權交通部訂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，並未授權關於管轄權之變動。在母法本身已就管轄權行政機關予以明文之情況下，縱如上訴人所辯汽車運輸業管理規則第139條之1第1項尚有交通部得就計程車客運業之違章裁罰另委任或委辦之規定意旨，亦因違反母法明文之管轄法定原則，及行政程序法第150條第2項規定，法院亦得拒絕適用之，則關於交通部另有無針對計程車客運業之違章裁罰另委任上訴人或委辦其他機關等，自亦無再查究之必要。況交通部依公路法第79條第5項授權訂定之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102年7月22日交路字第10250097788號公告（下稱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，並自同年月24日起生效；惟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，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，則上訴人所為原處分，即欠缺管轄權限。

ŋ 行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函作成時間為106年7月24日，但原處分所載違反時間分別為105年3月24日、25日、6月24日、27日，作成時間為105年7月14日，上訴人亦無從溯及依該函就原處分之裁處取得管轄權，仍應由「原始」權責機關即臺北市○○○路主管機關管轄；況行政院前函並未述及作成之法律依據，致難憑認行政院有何得將直轄市內經營計程車客運業之裁罰逕授權上訴人辦理之依據。且公路法第37條第1項第3款規定經營計程車客運業，其主事務所在直轄市者，向直轄市公路主管機關申請，要無行政院依行政程序法第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之問題；交通部公路總局組織法亦未見具體規範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。

ē 依前引公路法第3條規定，交通部、直轄市政府、縣市○○○○○路主管機關，惟所轄事務有別；同法第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不同，劃分行政機關管轄之範圍，固屬土地管轄。本件上訴人所為原處分已違反公路法第37條第1項第3款規定，乃屬有瑕疵之行政處分，應可認定。然依同法第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涉違章行為，尚需就個案情節行使自身裁量權限予以作成裁處，並非必然為與原處分相同認定，故依行政程序法第115條之反面解釋，原處分自仍應撤銷為其論據。

五、上訴意旨略以：

觀前述被上訴人以Uber APP平台招攬司機以自用小客車提供

載客服務之營運模式，顯與公路法所規範之「計程車客運業」及「代僱駕駛之小客車租賃業」相似，是公路監理機關即上訴人本於依法對「自用車」違規經營「汽車運輸業」有管轄權，而以公路法第77條第2項未經核准經營「汽車運輸業」相繩，既與該條項文義相符，亦無違背為應付事實態樣多元，而未就前揭規定依同法第34條第1項各款分類之監理實務。原判決認需逐案定性區分其違規經營之汽車運輸業類別，方能決定管轄權歸屬，否則即指摘處分機關違反明確性原則、法定管轄等情，似不合論理法則，恐徒增管轄爭議。公路法第37條第1項第3款係為配合計程車客運業需在核定營業區內營運之要求，倘擴張適用於未經申請核准者，則以運輸業具跨區域流動性之特質，仍由「主事務所」所在地公路主管機關管轄，恐衍生跨區管轄之爭議及執行取締之不經濟。況觀公路法第37條第1項各款文義，並未明確規範「未經申請核准者」之土地管轄；其歷次修正均未針對「未經申請經營汽車運輸業者」裁罰之權責劃分有所立論，亦難推知立法者係有意規範；又Uber APP平台招攬司機以自用小客車提供載客服務之範圍遍及全國，故由中央公路主管機關管轄此「未經申請經營汽車運輸業者」，方符合體系解釋之脈絡。是以，原審逕認公路法第37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；且擴張適用結果反因定性之擾而徒生管轄爭議，亦不符合運輸業特性並有悖於該條立法目的與體系解釋。

六、經核原判決認定上訴人對於被上訴人之違規行為並無裁處權限，而撤銷訴願決定及原處分，尚無違誤。茲就上訴理由再予論述如下：

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：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）○○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○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。」106年1月4日修正前公路法第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。（106年1月4日修正為『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2,500萬元以下罰鍰，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。』）」公路法第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。……」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。」106年1月4日修正公布之現行公路法第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。」行政罰法第29條規定：「（第1項）違反行政法上義務之行為，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。（第2項）在中華民國領域外之中華民國船艦或航空器內違反行政法上義務者，得由船艦本籍地、航空器出發地或行為後在中華民國領域內最初停泊地或降落地之主管機關管轄。（第3項）在中華民國領域外之外國船艦或航空器於依法得由中華民國行使管轄權之區域內違反行政法上義務者，得由行為後其船艦或航空器在中華民國領域內最初停泊地或降落地之主管機關管轄。（第4項）在中華民國領域外依法得由中華民國行使管轄權之區域內違反行政法上義務者，不能依前三項規定定其管轄機關時，得由行為人所在地之主管機關管轄。」第30條規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為，其行為地、行為人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在地不在同一管轄區內者，各該行為地、住所、居所或所在地之主管機關均有管轄權。」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。」第11條第1項及第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，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」第111條第5款、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缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」交通部依公路法第79條第5項授權訂定之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……。」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。」交通部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。」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）。」

次按關於主事務所設於直轄市之公司，未經依公路法第37條第1項第3款規定申請核准，擅自經營計程車客運業者，觸犯同法第77條第2項規定之違規行為，本件上訴人即交通部公路總局是否具有裁罰及勒令停業權限之法律爭議，已據本院大法庭109年度大字第2號裁定表示法律見解在案，並經該提案庭就提交案件依據上開大法庭裁定所表示之法律見解作成本院109年度判字第483號終局判決確定在案，因該法律爭議甫經本院依法定程序表示法律見解，所建構之法秩序與規範概念涵義，本院審理其他事件時，就相同法律爭議，自應依上開裁判先例見解，俾確保終審法院之法律見解一致性。

揆諸上開公路法等有關規定，並參據本院大法庭109年度大字第2號裁定意旨，可知：

1.依公路法第34條第1項、第37條第1項及第39條第2項之規定，營業汽車計分9類予以管制，凡經營汽車運輸業，均須申請公路主管機關審核符合公路法相關法令規定，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。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，由中央公路主管機關管轄，俾通盤考量而為一致性之監督管理。而營業區域相對侷限之市區汽車客運業則依其經營區域所在，向當地直轄市、縣（市）政府申請；其中計程車客運業，其主事務所所在地在直轄市者，向直轄市公路主管機關（直轄市政府）申請，在直轄市以外之區域者，向中央主管機關（交通部）申請。

2.各該公路主管機關就管轄範圍內之汽車運輸業營運申請案件，依公路法第37條第1項規定，既享有許可與否之審查權限，則其對於在申請獲准前，違規從事汽車運輸業之行為，自亦應有管轄權，以盡管制之權責。因此，從體系解釋而言，公路法第37條第1項關於管轄權劃分之規定，其

效力應非侷限於汽車運輸業之經營管理中的核准籌備事務，於法律無特別規定之情形，其管轄權限同時及於該條規定以下的各項管理措施（包含同法第五章規定的「獎勵與處罰」）。是以，違反公路法第77條第2項規定，未經核准，擅自經營計程車客運業之行為，其裁罰管轄機關，原則上仍應依公路法第37條第1項第3款定之，亦即違規業者之主事務所在直轄市者，由該直轄市政府為裁罰管轄機關；而主事務所在直轄市以外之區域者，則由交通部為其裁罰管轄機關，此參諸現行公路法第78條之1規定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。而依此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款復明定未申請核准經營計程車客運業案件之受理檢舉機關，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），亦按公路法第37條第1項第3款所設之管轄權標準，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劃分，不僅係就此事務管轄權之授與，尚兼有以「主事務所」為連繫因素決定土地管轄，自屬行政罰法第29條第1項及第30條關於土地管轄機關之特別規定，則公路法第77條第2項規定之裁處管轄機關，依行政罰法第1條但書規定，自應從上開公路法之特別規定。

3.依行政程序法第11條第1項、第5項及第15條之規定，可知基於管轄權法定原則，行政機關之權限範圍應以法規為依據，原法定權限機關固得依法定程序將其權限之一部分，委任所屬下級機關或委託不相隸屬之行政機關執行之。但不得擅自設定或變更，尤不許經由當事人協議變動機關之管轄權。所謂「法規」雖包括法律及法規命令，且組織法規或其他行政行為法規皆屬之。然本於法律保留原則意旨，行政機關須有行為（作用）法為授權依據，方得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（作用）法，不得依組織法內關於權限之規定，訂定涉及人民權利義務之法規命令（參照司法院釋字第535號、第570號解釋意旨）。從而，若行政機關欲委任或委託其他機關執行其部分權限，仍須有個別作用法之具體法規依據，並由各主管機關踐行行政程序法第15條規定之程序，將委任或委託事項公告之，並刊登政府公報或新聞紙，其權限移轉始發生效力。

4.中央公路主管機關與直轄市政府就計程車客運業之經營管制，既經公路法第37條第1項第3款明定其權限分配，直轄市內計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰權限，均歸屬直轄市政府，則中央公路主管機關交通部僅得就主事務所設在直轄市以外之計程車客運業之事務權限，委任上訴人行使之，始與公路法第37條第1項第3款規定意旨無違。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102年7月22日公告委任由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，其公告委任事項仍未納入「直轄市轄內計程車客運業」之申准籌備、立案、營運管理及處罰等相關業務。

5.準此以論，公路法第77條第2項規定之未經核准，擅自經營計程車客運業行為，應以違規業者之主事務所所在地作為決定裁處權限機關之連繫因素，其主事務所在直轄市者，由該直轄市政府管轄；在直轄市以外區域者，則歸交通部管轄，已據本院大法庭109年度大字第2號裁定主文明示：「就公司主事務所在直轄市，未經依106年1月4日修正前公路法第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，交通部公路總局無依同法第77條第2項規定對該公司予以裁處罰鍰並勒令停業之權限。」之法律見

解，復經提案庭本於此法律見解就原因案件作成本院109年度判字第483號終局判決確定在案，則本院自當依該法律見解，作為判斷本件上訴人對於被上訴人上開違規行為是否享有裁處權限之準據。

ŋ 查被上訴人公司主事務所係設於臺北市○○區○○○路○○○號4樓處所（註：提起上訴後，始於109年9月23日變更為同市○○區現址），為原判決所確定之事實，核與卷附被上訴人公司基本資料相符，且為兩造所不爭執，本院自應以此事實基礎判斷上訴人有無作成原處分之權限。經核原判決理由已論明：1.由被上訴人之營運模式觀之，顯見被上訴人與透過Uber APP平台招募之司機共同合作，由被上訴人直接指揮調度司機駕駛其自有車輛前往指定地點載客，載客服務完成後，乘客以信用卡給付報酬予被上訴人，再由被上訴人拆帳分配金額予司機，已構成營業行為，且與傳統計程車客運業尚無本質上差異。被上訴人既未曾申請核准經營公路法第34條第1項第4款之「計程車客運業」，卻逕為上開營業行為，依原處分所記載之被上訴人違規行為情節及所依據之行為時公路法第77條第2項規定，乃針對被上訴人未依同法第37條第1項第3款規定申請核准而經營計程車客運業為裁處。2.依公路法第3條及第37條第1項規定可知，交通部、直轄市政府、縣市○○○○○路主管機關，惟各自管轄之事務仍有區別，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。則計程車客運業違反公路法第77條第2項規定，而主事務所位於直轄市者，依同法第78條規定，應由直轄市公路主管機關為裁處。本件依原處分所認定，被上訴人受裁罰乃因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。惟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，顯然違反公路法第37條第1項第3款、第77條第2項規定，依同法第78條規定，本應由臺北市公路主管機關作成處分方為適法，上訴人對於直轄市內計程車客運

業並無管轄權限，卻逕依公路法第77條第2項規定作成原處分，自屬違法，被上訴人主張應予撤銷，即屬有據等語，依上開說明，自無判決違背法令可指。上訴人仍執詞主張其對被上訴人如原處分載列之未經申請經營汽車運輸業行為享有裁處權限云云，自非可採。

ē 基於行政機關體制及行政事務之複雜性、判別管轄權限機關甚具困難性，且為確保行政機能有效運作，維護法安定性及保障人民對公權力行使之信賴，則行政程序法第111條第6款所稱「違背法規有關專屬管轄之規定或欠缺事務權限者」之情形，自應參酌同條第7款概括規定行政處分無效之其他情形為「具有重大明顯之瑕疵」之意旨，以其違反管轄權規定之客觀情狀已達到重大而明顯之程度，始足當之。例如明顯違反權力分立或職權分配等一望即知，毋待費事解釋者而言。否則，雖行政處分有違反土地管轄或事務管轄之情形，其效力仍屬得撤銷，而非無效（本院103年度判字第605號判決意旨參照）。本件上訴人對於主事務所設於直轄市轄內之被上訴人上開違規行為，依公路法第77條第2項規定作成原處分，固有欠缺事務權限之瑕疵，已詳如前述，惟其有無權限非經由各相關法令規定逐一剖析詮釋，難以究明，顯不屬於行政程序法第111條所稱「具有重大明顯之瑕疵」之無效情形。則原判決以原處分之違法情形，屬於得撤銷而非無效之瑕疵，而將訴願決定及原處分予以撤銷，於法尚無不合。

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規定，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，則僅將租賃標的之車輛本身出租與他人自行使用，原則上並不提供駕駛人駕車之服務。縱使依汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款規定，小客車租賃業者遇租車人有要求時，尚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，惟其情形與計程車客運業提供載客服務之營業模式，顯然有

別。查本件原處分係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，而依公路法第77條第2項規定予以裁處。而原判決論明：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，自無足採等理由，於法亦核無不合。

ě觀諸行政程序法第4條規定意旨，足見基於法治國家原則，行政機關應嚴守權力分立界限，本於法律優越原則及法律保留原則，一切行政行為或其他行政活動，均不得牴觸法律，且未經法律授權，不能任意創設其事務權限，方符依法行政原則。準此以論，行政程序法第15條第1項規定行政機關得依法規為權限委任，乃因管轄權經法規設定後，非經法規明文授權，行政機關不得擅自變更之，否則，即有悖法律優越原則。故授權行政機關移轉管轄權之法規，其規範位階至少應與賦予管轄權之法規相當，始符法律優越原則之要求。因此行政機關若據以移轉其權限予其他機關之法規，其規範位階較原劃定其管轄權之法規為低者，其管轄權之移轉即不具合法性，固無疑義。惟若上位法規就權限移轉與否已明文授權下位法規得自由形成者，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。按為配合公路法之施行，60年2月1日修正公布之公路法第55條規定：「汽車運輸業管理規則，及汽車客運貨運規則，由交通部定之。」繼於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。」其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所為權限移轉規定，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，是其規定自具合法性。原判決關於公路法第79條第5項並未涉及有關管轄權變動之授權，且在母法即公路法已就管轄權行政機關予以明文之情況下，綜如上訴人所抗辯汽車運輸業管理規則第139條之1第1項尚有交通部得就計程車客運業之違章裁罰另委任或委辦規定之旨，亦因違反母法明文之管轄法定原則，及違反行政程序法第150條第2項規定，亦得拒絕適用之論述，雖有未洽，然與結論不生影響，仍應予以維持。

綜上所述，原判決斟酌全辯論意旨及調查證據結果，將訴願決定及原處分均撤銷，於法尚無不合。上訴意旨，仍執前詞主張其對被上訴人如原判決附表所示之違規行為，具有裁處權限，而指摘原判決違背法令，應予廢棄，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　　12　　月　　10　　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　簡　慧　娟

法官　鍾　啟　煌

法官　蔡　紹　良

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　10　　日

書記官　莊　子　誼