臺北高等行政法院判決

106年度訴字第1011號

108年5月9日辯論終結

原　　告　台灣宇博數位服務股份有限公司

代　表　人　Francois P. Chadwick（董事）

訴訟代理人　郭雨嵐　律師

複代理人　王明莊　律師

訴訟代理人　謝祥揚　律師

　　劉景嘉　律師

被　　告　交通部公路總局

代　表　人　陳彥伯（局長）住同上

訴訟代理人　陳政君

　　李元德　律師

　　吳子毅　律師

上列當事人間汽車運輸業管理規則事件，原告不服交通部中華民國106年5月31日交訴字第1060007484號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件原告起訴時，原告代表人為Rob van der Woude，嗣於訴訟進行中變更為Francois P. Chadwick，茲據原告現任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷一第300頁至第302頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

緣被告認原告涉有以網路招募個人司機使用自用車輛，自組Uber車隊，並利用Uber APP網路平台直接指揮調度車輛載客；乘客直接以信用卡付費予原告，再由原告拆帳分配金額予接受調度之司機之方式，未經核准擅自經營汽車運輸業之情事。嗣有原告所招募司機於附表所示時間、地點載客，經被告以附表所示之違反汽車運輸業管理事件處分書（以下統稱為原處分），各裁處原告新臺幣（下同）15萬元罰鍰，並勒令停止未經以依公路法申請核准之汽車運輸業。原告不服提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

被告就本件汽車運輸業管理事件不具管轄權限：

按最高行政法院對於原告與被告間類似爭議之另案訴訟之上訴所作成判決意旨可知，交通部及直轄（縣）市政府雖均為公路主管機關，然其所轄事○○○區○○○○路法第79條第5項固授權交通部制定有關汽車及電車運輸業申請資格條件等事項之規則，交通部亦依該授權而訂頒汽車運輸業管理規則，以管理汽車及電車運輸業等相關事項，然其於92年5月7日修正時，首次增訂第139條之1條規定，並曾於93年11月26日、101年6月6日及102年3月22日為修正，惟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，由交通部委託公路總局辦理，直至102年7月22日始修正為將有關計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，規定由交通部委任公路總局或委由直轄市政府辦理，而交通部102年7月22日交路字第10250097788號函雖公告委任交通部公路總局辦理汽車運輸業相關業務，並未將計程車客運業納入。則上訴意旨指摘被上訴人就本件並無事務管轄權限，違反管轄法定原則及

法律保留原則等語，非全然無稽（107年度判字第363號行政判決、107年度判字第364號行政判決、107年度判字第419號行政判決、107年度判字第420號行政判決、107年度判字第443號行政判決參照）。

查原處分所稱之違章行為應屬未經核准經營計程車客運業之行為態樣，而自最高行政法院判決意旨及行政法學者程明修教授撰寫文章（程明修「公路法上汽車運輸業之裁罰爭議--以Uber APP應用程式平台媒介資訊營運載客事件為中心」參照）可知，現行公路法及汽車運輸業管理規則關於主事務所位於直轄市，而未經核准經營計程車客運業之違章行為，僅限直轄市政府具有裁罰之行政管轄權。公路法及汽車運輸業管理規則等其他規定未授予被告就本件事務為管轄權限。又行政院雖有106年7月24日院臺交字第1060182260號函，稱被告就本件相關事項有事務管轄權，然該函不僅並未記載法規依據，且公路法就本件所涉事務既已有所規範，本不容行政機關任意調整變更，是該函亦不足證明被告就本件之事務管轄權。

原處分違反一行為不二罰原則：

按最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議意旨略以：「行政機關如適用按次連續處罰之規定，而於罰鍰處分書僅記載裁處前任意部分時段之違規行為，使『時段』在行政機關具體實施之管制行為外，構成另一種任意區隔連續違規行為次數之標準，致行政機關『按次連續』裁處罰鍰之處分書未記裁部分時段之裁處前違規行為，可能成為另一次罰鍰處分之違規事實，而行為人則在法律以行政機關之具體裁處行為所區隔之一次違規行為之範圍內，有受重複處罰之虞，此即與按次連續處罰之立法本旨不符

而於法有違。」。又按最高行政法院105年度10月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨：「非藥商多次重複地利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的之行為，如係出於違反藥事法第65條之不作為義務之單一意思，則為違反同一行政法上義務之接續犯。該多次違規行為在法律上應評價為一行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。」。是行為人基於同一目的而出於違反行政法上義務之單一意思，則應為違反同一行政法上義務之接續犯，該多次違規行為在法律上應評價為一行為，並於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。而如行政機關已就違章行為人某次行為作成裁處，行為人於接獲該次裁處前所為之其他行為，應不得再為處罰，否則即屬違反一行為不二罰原則。

查被告所稱汽車運輸業之經營行為，依經驗法則及社會通念，應係指於特定期間內接續、反覆搭載乘客、收取報酬之同種類數行為，具反覆、繼續之特徵。就公路法規範之目的而言，前述經營行為應屬反覆實施之同種類行為，遭其破壞之法益亦屬同一，應評價為一行為。然查被告3件原處分，就原告發生於000年0月00日、105年5月26日、105年6月16日之違章行為，各作成裁處，顯係對原告發生時間彼此接近之行為作成不同處罰。此外，據原處分所載違反地點可知，系爭3件原處分所涉違章行為均發生於臺灣地區之臺北市、新北市地區，其地點接近。從而，被告顯將原應評價為單一行為之同種類行為，逕自割裂為數行為，並分別作成裁處。

另查，被告認原告自103年12月起涉有公路法第77條第2項未依本法申請核准經營汽車運輸業，至今已做成600餘件

之處分，並曾於105年6月20日作成有21件裁處（以下稱為前處分）。從而，原告縱有如被告所稱之違章營業行為（惟原告否認之），該違章行為亦因被告前處分而經區隔為同一行為，被告自不得就發生於前處分之營業行為再為處罰。然如前述，本件系爭3件原處分所載105年5月23日、105年5月26日、105年6月16日之違章行為均係發生於被告作成前處分（105年6月20日）之前。則原告於被告前處分作成前縱有違規營業行為（然原告仍否認之），亦已因該前處分而經區隔為同一行為。被告既已作成前處分就該同一行為裁處，自不得再就系爭3件原處分所載違章行為另為裁處。原處分顯已違反一行為不二罰之原則，並牴觸比例原則。

被告未遑詳查，誤為反於事實之認定，顯有違反行政程序法第36條、第43條規定及最高行政法院39年判字第2號判例之違法：

按行政程序法第36條、第43條，並按認定事實應依證據，不得以擬制方式推測事實，此為依職權調查證據認定事實之共通法則。故行政機關本應依職權調查證據以證明違規事實之存在，始能據以作成負擔處分。據此，行政機關不能以受處分人未提出對自己有利之資料，即推定其違規事實存在。次按最高行政法院39年判字第2號判例曉喻：「行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法」。

查被告自始即未依職權調查，致使被告無從辨明原告所謂與他租車公司司機之合作契約關係內容為何？原告究有如何利用租車公司之車輛用於提供載客服務？在事實未經查

明之下，被告即驟然認定原告有經營汽車運輸業、利用Uber APP軟體並與司機合作而派遣調度車輛、收取報酬等違章行為云云，惟此均與事實有間。被告未克盡證據調查職責，致未能詳為注意、斟酌有利於原告之事實，進而本於全然錯誤之事實，遽以作成原處分確有違反行政程序法第36條、第43條規定及牴觸最高行政法院39年判字第2號判例之違法。

ŋ被告並未證明原告與他人故意共同實施違反行政法義務之行為：

被告雖於原處分之備註欄皆有註明依行政罰法第14條處罰之。惟查，被告雖泛稱原告與他人故意共同實施違章行為，然被告並未具體指明原告究係與何人共同實施違反行政法義務之行為，更遑論提出任何具體事證，證明原告與該人間確有共同實施違章行為之故意。從而，被告空泛指稱原告與他人故意共同實施違反行政法上義務之行為，顯無事證依據，其認事用法均有違失。

ē原處分未載明原告與何人共同實施違反行政法上義務之行為，已違反明確性原則：

按鈞院104年度訴字第1398號判決：「行政處分之相對人若非違規行為人，而該行政處分之理由並未載明受處分之相對人為『共同實施』違規行為之人，亦無由從理由中辨識或可以確認違規行為人與受處分相對人為『共同實施』違規行為時，…法院亦無由就受處分人與違規行為人間是否有『共同實施』違規行為（構成要件部分）加以審查，自不符合行政處分之明確性原則而違法。」（最高行政法院105年度判字第512號判決參照）。經查，原處分雖記載：「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…」，惟

均未指明原告與何人共同實施違反行政法上義務之行為。訴願決定雖記載原告與駕駛人共同實施違反行政法上義務之行為，然並未指明為何人，且此亦與原處分記載車輛所有人之身分證字號，亦不相符。則原處分有關原告與實際行為人間有無共同實施違規行為之記載自有欠缺，不符行政處分明確性原則，顯非適法。

原處分誤認原告經營汽車運輸業，其認事用法均有重大違失：

原處分雖稱原告涉嫌未經申請核准利用網路平台經營汽車運輸業之違章行為。惟查：

原告所營事業項目並未包含汽車運輸業：

經查，原告係以：管理顧問、資料處理服務、電子資訊供應服務等事項為業，此有原告登記資料可證，並無被告機關所稱汽車運輸業。被告稱原告經營汽車運輸業，顯與實情不符。

原告並非Uber APP軟體平台之經營主體：

被告雖一再指稱原告利用UberAPP軟體平台（車輛派遣系統），調度、派遣車輛並收取費用云云。惟查，該Uber APP軟體平台實係由總部設於荷蘭之荷蘭商Uber B.V.公司透過行動通訊網路而經營維護，原告無從介入，亦非該Uber APP軟體平台之經營主體，至為明確。

原告未曾與任何個人司機簽訂契約，更未曾派遣或調度任何車輛：

原告是Uber集團所屬Uber International Holding B.V.於台灣成立之100%子公司，雖與前述Uber B.V.公司為同屬一集團而為關係企業，惟僅受Uber B.V.委託在台灣為潛在使用者與潛在合作夥伴推廣Uber APP軟體平台。原告

未曾涉入Uber APP軟體平台之營運，也未曾為提供該款體服務而簽訂任何契約，更未曾與任何利用Uber APP軟體之個人司機簽署任何契約。惟被告竟認原告指揮調度如原處分所載之車輛，由該等車輛提供乘客運輸服務，並收取車資云云，據此認定原告從事汽車運輸業。經查，Uber APP軟體僅係一即時媒介消費者與駕駛間能聯繫彼此乘車需求的軟體平台，無論原告，抑或Uber集團之任一公司，均未曾擁有系爭車輛，更未曾派遣或調度任何車輛。是被告機關指稱原告有派遣調度系爭車輛之行為云云，確與事實不符等情。並聲明求為判決：　訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

四、被告則以：

被告對於原告未經申請核准經營汽車運輸業之行為確具有裁罰之事務管轄權，縱認本件有土地管轄之瑕疵（僅假設語，被告否認之），然依行政程序法第115條規定，原處分仍無須撤銷：

按行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函，依行政程序法第14條第1項規定，將未經申請核准而於直轄市區域內經營計程車客運業行為之裁罰事務決定由被告管轄。查直轄市○○○○路法第37條第1項第3款及第78條第1項規定，對於未經核准於直轄市經營計程車客運業者應亦具有裁罰權限，惟直轄市政府認未經核准經營而以自用車營業者，非屬計程車客運業，故其無管轄權限。又因交通部及其所屬被告為中央之行政機關，直轄市政府為地方之行政機關，依法務部94年9月30日法律字第0940036900號函之意旨，共同上級機關為行政院。行政院經通盤考量一般立法例、運輸業跨區流動營運之特殊性，且為避免未來

裁罰、救濟之複雜化等因素，爰依行政程序法第14條第1項之規定，以行政院106年函決定由被告作為在直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關。

次參照最高行政法院103年度判字第694號判決意旨：「關於行政機關管轄競合或爭議時，管轄機關之決定，法已有明文，交由爭議機關協議、共同上級機關指定或各該上級機關協議定之，屬行政權範疇，非得由司法權介入。」。可知，倘依組織法有事務管轄權限者，則無悖於事務管轄之虞。被告依交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款等組織法之規定對於公路監理及運輸業務具有事務管轄權，故根據此組織法上之依據，被告對於未經申請核准而於直轄市區域內經營計程車客運業行為之裁罰，乃具事務管轄權。至於公路法第37條第1項第3款規定僅係土地管轄，非專屬管轄之規定，是行政院106年函所為決定核無違反專屬管轄之虞。

再按行政程序法第111條第6款及第115條，縱鈞院認定本件僅直轄市政府具土地管轄權限，由被告作成原處分有土地管轄之瑕疵（僅假設語，被告否認之），然本件原處分被告具有事務管轄權限，已如前述，而公路法第37條第1項第3款規定亦非專屬管轄之規定，故原處分並無違背行政程序法第111條第6款所定專屬管轄之規定之違法，是撤銷原處分後直轄市政府仍因原告確有未經申請核准於直轄市經營計程車客運業之事實而應為相同處分，則依行政程序法第115條規定，原處分實無須撤銷。

原處分並無違反一事不二罰原則：

按最高行政法院104年度判字第121號判決略以：「一事不二罰原則僅有在行為人以『一行為』違反行政法上之義務

時，始有適用。…至違反行政法上義務之行為是否為『一行為』，須就個案具體事實予以綜合判斷亦即針就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、期待可能、受責難程度、所生影響及社會通念或專業倫理等綜合決定之。」次按鈞院105年訴字第1772號判決略為：「…各汽車駕駛人係基於自身賺取運送報酬之利益考量，分別與原告共同從事違法行為，駕駛人彼此之間並無意思聯絡，主觀上亦無將其他駕駛人之行為作為己用之意，則原告與每一汽車駕駛人合作從事載運乘客之行為，因係各駕駛人分別起意與原告共同實施之違法行為，行為主體互不相同，自應予以分別評價。」。查本案乃原告分別與不同之行為人所共同實施，且經被告公路監理系統查詢該共同行為人2年內違規營業情形並無同一行為人有多次與原告共同違法從事汽車運輸業之情形，被告分別就原告與不同汽車駕駛人共同實施之違法行為，予以分別裁罰，並無就同一行為重複處罰之違法。

次查，駕駛人實係先有違反公路法第77條第2項規定之犯意，並經由原告所創設之平台媒介，載運需用車輛之消費者。是以，駕駛人在此一共同違法的歷程中，實非如受僱人一般僅擔任受指揮監督的角色，核與受僱人受指揮監督有別。因駕駛人個人實具有違反公路法第77條第2項之個別犯意，則原告與駕駛人個人合作時，自亦有違反公路法第77條第2項之犯意。且原告係以合作駕駛之方式，與駕駛人共同經營汽車運輸業，而所謂合作駕駛實係由原告與駕駛人個別建立合作關係。倘駕駛人個人擬經營計程車客運業時，即應依汽車運輸業管理規則第92條規定申請核准始得經營，故原告就其與每一駕駛人所成立之合作關係，

自亦應個別申請核准經營計程車客運業。原告與駕駛人成立合作關係時，並未申請核准經營計程車客運業，故原告每與個別駕駛人成立合作關係時，皆屬一次違反公路法第77條第2項所定未經申請核准經營汽車運輸業之決意。而每次決意皆屬一次行為，數次與駕駛人成立合作關係即屬數行為。既為數行為，即無一行為不二罰原則之適用。再者，原告所利用之Uber APP，其使用方式為消費者先經由Uber APP傳遞需求予原告，再由原告傳遞消費者需求予駕駛人，是原告每次傳遞消費者需求予駕駛人時，均係一次違反公路法第77條第2項之決意，並經由傳遞需求顯露其法敵對意識，侵害公路法第77條第2項之管制目的。是原告每次傳遞消費者需求予駕駛人時，均係一次決意，皆應認為屬一行為。

本件若以裁罰處分送達作為切割行為數之時點，顯未慮及依汽車運輸業管理規則第138條規定，對於未經申請核准而經營汽車運輸業者，應先予舉發，而依汽車運輸業管理規則第138條之1規定所附舉發違反汽車運輸業管理事件通知單格式所載應到案期限為15日，是於前開應到案期限15日內，原告可能又產生其他違法行為，即會造成因以裁罰處分送達作為切割行為數之時點而對實際上對於未受評價之前開應到案期限15日內的違法行為不得再為裁罰之結果，與一行為不二罰原則係為避免重複評價之意旨相悖。

原告利用Uber APP平台攬客並收取報酬之行為，其行為本質與計程車客運業及小客租賃業相當：

按最高行政法院107年度判字第364號判決認定：「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，然其係透過已經規劃設計完成的資訊系統即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，而後再由系統來受理需要使用車輛之需求方，而由Uber APP平台媒合供需雙方，再由需求者支付費用，…依其具體行為內涵觀之，上訴人使用Uber APP平台提供資訊媒合乘客與司機之需求，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平台之司機為之，兩者分擔攬客及載客工作，則上訴人與其媒合之司機之行為自該當汽車運輸業』。」原告利用UberAPP平台攬客，而駕駛則分擔載客工作，並共同藉此獲有收益，其等行為核與公路法第2 條第14款規定相符。而原告利用Uber APP平台攬客並收取報酬之行為，其行為本質與計程車客運業及小客車租賃業相當。又原告並未經申請核准即經營計程車客運業或小客車租賃業，被告自得以原告違反公路法第77條第2項規定為由，加以裁罰。

再按最高行政法院107年度判字第199號判決亦認：「從其（即上訴人）與UberB.V.公司之報酬約定（按營業成本之固定比例8.5%收取報酬）觀之，顯無獨立之利潤目標追求，…更足以判定其（即上訴人）屬Uber集團在我國境內提供『載運服務』之實際勞務銷售人。」。是原告主張其並未受有報酬，故非經營汽車運輸業云云，不足可採。

ㄋ 原告確有經營汽車運輸業，且係與加入Uber APP平台之司機故意共同實施違反公路法及汽車運輸業管理規則上義務之行為：

按行政罰法第14條第1項、最高行政法院98年度裁字第994號裁定：「行政法上共同違章行為，…共同違章行為人間需有意思聯絡為必要，則類似刑法共犯之規定；是數人參

與實施違反行政法之行為者，…均直接依其參與行為之作用與可非難性之程度，各別處罰之。」再按最高行政法院105年度判字第264號判決亦稱：「又所謂『營業』，本質上固具反覆性及繼續性之特徵，如依整體客觀事實觀之，當事人確有反覆實施之意圖者，縱其僅被查獲一次（包括首次實施即被查獲，及實施多次僅被查獲一次之情形），仍不影響其為營業行為之認定。」查原告並未依法登記經營汽車運輸業，此亦為原告所不否認，並依前開最高行政法院105年判字第264號判決意旨，加入Uber APP平台之司機確有經營汽車運輸業之事實，而原告雖未親自駕駛車輛，然依Uber合作駕駛資訊網，加入Uber APP平台之司機確係由原告所招募加入前開平台，且經原告審核後允許加入該平台，而原告就申請加入前開平台之司機亦就其是否具有經營汽車運輸業之資格加以審查，甚者，原告亦自使用Uber APP平台司機處收取費用，且處分案件皆有搭乘資料及採證照片可稽，原告顯然有與加入Uber APP之司機故意共同實施違反公路法及汽車運輸業管理規則上義務之行為。

又按行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟為此等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會；故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記載，始屬適法。查原告確有與加入

Uber APP平台之司機故意共同實施違反公路法及汽車運輸業管理規則上義務之行為已如前述，原處分於車主證號欄業已記載與原告共同實施違反行政法上義務之車主證號及車輛車號原處分之記載已足使原告瞭解其受處分之原因事實及法令，是原處分並無違反行政程序法第96條第1項所定之行政行為明確性原則可言等語，茲為抗辯。並聲明求為判決：　原告之訴駁回。　訴訟費用由原告負擔。

五、本件原告因涉未經核准擅自經營汽車運輸業，且有藉由Uber App網路平台從事載客服務之司機於附表所示時間、地點載客，經被告以原處分各裁處15萬元罰鍰、勒令停止未經以依公路法申請核准之汽車運輸業，原告經訴願遭駁回後提起本件行政訴訟之情，有乘客利用Uber平台支付車資之檢舉資料（被告答辯狀附件冊，第61頁至第65頁）、原處分（本院卷一，第69頁至第71頁）、訴願決定（本院卷一，第73頁至第80頁）在卷可稽，自堪信為真實。原告否認經營汽車運輸業而有違反行政法上義務之行為，另爭執被告並無管轄權限，且原處分違反一事不二罰原則等情；被告則主張原告所為確屬未經核准經營汽車運輸業，並否認關於無管轄權與一事不二罰原則之爭執，故本件應予審究者當為原告是否有未經申請核准而經營汽車運輸業之違規事實？被告就原告之違規行為有無管轄權？原處分是否因違反一行為不二罰原則而有違誤？

六、本院之判斷：

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。…」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。」第78條第1項前段規定：「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。」又依公路法第79條第5項授權訂定之系爭管理規則第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。」上開規定乃執行母法（公路法）之細節性、技術性事項，在與立法意旨相符且未逾越母法之授權範圍，即得適用。準此，苟未經申請核准而經營汽車運輸業者，公路主管機關即應依系爭管理規則第138條規定予以舉發，並依公路法第77條第2項規定處理。

次按行政程序法第11條第1項、第5項規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。」「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）前二項情形，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。」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），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，此即所謂管轄權法定原則及管轄恆定原則。惟「管轄恆定原則」亦有例外，即得不依增修法規之程序與方式而依其他法定程序與方式變更管轄權，行政程序法第15條所規定之「委任」或「委託」即屬之。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」，包括憲法、法律、法規命令、自治條例、依法律或自治條例授權訂定之自治規則、依法律或法規命令授權訂定之委辦規則等有關委任事項之「行政作用法規」。如無法規依據，不得擅自委任或委託，以確保「管轄權恆定原則」。易言之，組織法一般係規範行政機關內部運作，以適用於機關內部為多，而作用法則以對外施行為主，其所規定者厥為具有實踐性質之「職權」，大都具有干預性質，是權利或權力之性質，需有法令具體授權基礎，因此，行政機關僅得依作用法，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號解釋及第654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條規定辦理委任或委託。若未踐行上開程序，即不發生授與權限之效力。至於行政程序法第111條第6款規定：「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（最高行政法院103年度判字第605號判決參照）。

依原告之行為及原處分之記載，可認被告係就原告未經申請核准，即與附表所示車輛駕駛人故意共同經營計程車客運業而為裁處：

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…。」惟此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。準此，本件被告

於原處分簡要理由欄中雖僅記載原告有違反系爭管理規則第138條及公路法第77條第2項規定之情事，但違反事實欄中既經記載：「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…」等語（參本院卷一第69頁至第71頁），且有載明攬載之起迄點暨收費數額，則被告所具體指明之原告「攬載乘客」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，故被告所指原告未經申請核准者應係針對計程車客運業而言，而不包括小客車租賃業。

其次，本件係由民眾提供資料檢舉附表所示車輛之駕駛人，在其透過Uber App應用程式平台指定路線叫車後，由該平台業者指派調度各該駕駛人前往載客並收取報酬，有前揭檢舉人使用Uber App搭乘之路線圖、報酬等App畫面下載資料等件附卷可稽。再參諸Uber臺灣官方資訊網之網頁乃有登載招攬司機入會之相關資料，包括加入合作駕駛之必備條件為：「年滿21歲」、「沒有犯罪或重大肇事紀錄」、「持有符合UBER條件的車輛」，並說明車輛條件為：「1.車長大於4.5公尺、2.車輛出廠年份必須為2006以後、3.必須為四門車以上、4.不可為九人座以上」，應準備文件則有身分證、駕照、強制險證明、行照、良民證等，此有網頁列印資料可證（參被告答辯狀附件冊，第47頁至第60頁）。綜合上開事證，堪認原告之運作模式係司機以自有車輛加入原告Uber App平台運作方式，乘客要搭乘時以Uber App平台叫車，由原告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原告，並由原告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，即可由該網路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。且依卷附車資詳細列表（被告答辯狀附件冊，第62頁），可知乘客確有以此「Uber App」軟體平台提出乘車需求，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，顯見原告與所招募司機係共同合作，即共同以車輛藉由「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。再者，將原告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，縱攬客及調派司機所使用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，尚無本質上之差異，是以原處分所載之違反事實觀之，顯與小客車租賃業之經營模式無涉，此參諸卷附App顯示之搭乘路線圖等畫面，均有清楚標示載客車輛之車號暨駕駛人代號、相片，難認有何只可租用車輛而毋庸提供駕駛服務之選項可明。準此，無論就原告招募司機設有須自備車輛之條件，或提供乘客使用Uber App應用程式叫車所得選擇之服務內容觀之，原告所提供載客服務必然由司機自備特定車輛駕駛，並無僅出租車輛、駕駛人另議之型態，實乏事證可認原告併有從事小客車租賃業之營業，是被告辯稱原告之行為核與小客車租賃業之營業型態相

當云云，委無可採。

綜上，原告既未申請核准經營汽車運輸業（計程車客運業），卻逕為上開營業行為，則綜合原處分記載內容及本件原告違規行為情節，原處分依公路法第77條第2 項規定對原告裁處罰鍰，應係針對其未依同法第37條第1 項第3 款規定申請核准而經營計程車客運業之行為而言，洵堪認定。

ŋ 被告就原告之違規行為並無管轄權，原處分洵有違誤：

本件被告係以原告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，而認原告違反系爭管理規則第13 8 條規定，依公路法第77條第2 項規定而為裁處罰鍰，有原處分在卷可參（參本院卷一第106 至107 頁）。而依原處分所認定之事實，原告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，已如前述。又依前揭公路法第37條第1 項及第3 條規定可知，交通部、直轄市政府、縣市〇〇〇〇〇路主管機關，惟所轄事〇〇〇區〇〇〇路法對於主事務所位於直轄市而經營計程車客運業者，規定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。而原告公司位於臺北市〇〇區〇〇〇路〇〇〇號4樓，有原告公司基本資料查詢明細附卷足憑（參本院卷一，第103頁、第104頁），原告未向臺北市

◯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，被告對於直轄市轄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，即有違誤。另原處分違背前揭管轄之規定，自屬違法之行政處分，因其瑕疵尚未達重大明顯之程度，依前開說明，原處分尚屬得撤銷而非無效，從而，原告以被告所為原處分欠缺管轄權限，主張應予撤銷，即屬有據。

被告雖稱：系爭管理規則第139條之1第1項業已規定計程車客運業及小客車租賃業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，由交通部委任被告辦理，而交通部102年7月22日函亦已就未經申請核准經營小客車租賃業者，依系爭管理規則第139條之1規定委任予被告管轄，故被告對於原告之行為確實具有裁罰之事務管轄權等語。惟查，系爭管理規則係依公路法第79條第5項規定所授權訂定，然前揭公路法第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。又在公路法第37條第1項第3款已就管轄權之行政機關予以明文之情況下，縱如被告所辯系爭管理規則第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，及違反行政程序法第150條第2項：「法規命令之內容…並不得逾越法律授權之範圍與立法精神」之規定，本

院亦得拒絕適用之，是被告此部分抗辯，並無解於其欠缺作成原處分管轄權限之違法。況且，交通部依系爭管理規則第139條之1第1項規定及行政程序法第15條第1項規定，以交通部102年7月22日函公告委任交通部公路總局即被告辦理遊覽車客運業、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。惟上開公告所委任之事項，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被告辦理，則被告就本件所為裁處罰鍰之處分，確實欠缺管轄權限無訛。

被告固又稱：依被告組織法第2條第4款及第6款規定，被告對於公路監理及運輸業務具有事務管轄權，故根據此組織法上之依據，被告對於未經申請核准而於直轄市區域內經營計程車客運業行為之裁罰，乃具事務管轄權。又現行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」，因此，對於未經申准而以「自用車」違規經營「汽車運輸業」之裁罰，其管轄權可能由「自用車」之主管機關取得，且行政院106年7月24日函依行政程序法第14條第1項規定，已將未經申請核准而於直轄市區域內經營計程車客運業行為之裁罰事務決定由被告管轄等語。然查：

- 被告組織法第2條第4款、第6款僅規定：「交通部公路總局（以下簡稱本局）掌理下列事項：…四、公路監理業務之規劃、執行及督導管理。…六、公路運輸管理之

規劃、執行及督導。」未見具體規範計程車客運業違章裁罰或其他不利處分之權限。又組織法規定之法定職掌，仍不能逸脫作用法之具體行為規範，屬作用法性質之公路法第37條第1項第3款規定，業已明確劃分中央公路主管機關與直轄市政府之權責，自不允以較為概括而無實體內容之被告組織法第2條第4款及第6款規定，作為被告作成原處分之權限依據，故被告辯稱其依組織法之規定，對於未經申請核准而於直轄市區域內經營計程車客運業行為之裁罰，乃具事務管轄權等語，即非可採。

㈡直轄市○○○○路法第37條第1項第3款規定，對尚未申請核准經營計程車客運業者，本有審核其申請合法與否的權限，如何謂僅就已申請核准之計程車客運業始有管轄權，對從事計程車客運營業活動之自用車反而無管轄權。況且，參酌公路法第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。」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）。」可知上開辦法亦係按公路法第37條第1項第3款所定之管轄標準，區別受理檢舉機關。由此足見，公路法第37條第1項第3款確有按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裁罰或裁罰以外不利處分之主管機關之區別標準。是以

，被告辯稱對於未經申准而以「自用車」違規經營「汽車運輸業」之裁罰處分，其管轄權亦可能由「自用車」之主管機關取得云云，亦非可取。又行政院106年7月24日函雖然記載：「主旨：所報有關各直轄市政府與交通部針對『於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關』管轄權疑義一案，照核復事項辦理。…核復事項：一、本案交通部及各直轄市政府之立論均有依據，經通盤考量一般立法例、運輸業跨區流動營運之特殊性等，決定貴部及直轄市政府均具有管轄權。二、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為裁罰機關，後續實務上如有分工協作必要，再由交通部適時與各直轄市政府協議定之。」惟行政院106年7月24日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被告辦理之依據。且如前述，公路法第37條第1項第3款、第78條第1項就此之管轄權規定甚明，委無疑義，要無行政院依行政程序法第14條第1項前段「數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之」之規定，將「於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關」決定為被告負責辦理之問題。

被告復辯稱：其對於直轄市內未經申請核准經營計程車客運業而違反公路法者予以裁罰，乃屬土地管轄錯誤之瑕疵，且因直轄市政府仍應為相同處分，依行政程序法第115條規定，原處分亦無須撤銷云云。然按行政程序法第115條係規定：「行政處分違反土地管轄之規定者，除依第111條第6款規定而無效者外，有管轄權之機關如就該事件仍應為相同之處分時，原處分無須撤銷。」因此，關於管

轄錯誤之瑕疵，除非係違反土地管轄之規定，且有管轄權之機關如就該事件仍應為相同之處分時，該管轄錯誤之處分方無須撤銷。查如前所述，本件被告所為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，姑且不論公路法第37條第1項第3款係關於事務管轄或土地管轄之規範，公路法第77條第2項規定所為之裁罰，既屬裁量處分，有管轄權之主管機關對於原處分所涉違章行為，尚須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之處分，遑論原告主張原處分所指原告之違章行為，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原告違章行為，更非必然為相同處分，尚容待有管轄權之直轄市公路主管機關斟酌處理，是原處分並不符行政程序法第115條所定無須撤銷之情形，自仍應予撤銷。訴願決定予以維持，亦有未合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，應予准許。

ē本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法、法律爭點及訴訟資料經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　5　　月　　23　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　楊坤樵

法　官　吳坤芳

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

	4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合　、　之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出　所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　5　　月　　23　　日

書記官　林俞文