臺北高等行政法院判決

106年度訴字第1235號

）FKT64W1Z1X5L0;@108年4月11日辯

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	劉景嘉	律師
訴訟代理人	謝祥揚	律師
被　　告	交通部公路總局	
代　表　人	陳彥伯（局長）	
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7月24日交訴字第1060013835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

壹、程序方面：本件訴訟中，原告之代表人由Rob van der Woude變更為Fra ncois P.Chadwick，並經新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、事實概要：緣被告所屬臺北市區監理所調查發現，原告以網路招募司機，分別於附表所示日期，以如附表之車輛（下稱系爭自用小客車），藉由UberAPP應用程式平台指揮調度車

輛營運載客，載客完成後乘客以信用卡付費，再由原告拆帳分配金額予接受調度之司機，認原告有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，爰被告以如附表所示民國106年4月7日第20-20B00952號等5件違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱原處分），各裁處原告新臺幣（下同）15萬元罰鍰，並勒令停止未經公路法申請核准之汽車運輸業。原告不服，提起訴願，亦遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

參、當事人聲明及主張：

一、兩造聲明：

㈠原告聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

㈡被告聲明：原告之訴駁回。

二、原告主張：

㈠被告就本件汽車運輸業管理事件不具管轄權限，原處分自非適法：

1.依據現行公路法及汽車運輸業管理規則之規定，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。被告逾越法律規定，遽以原處分裁罰原告，自屬違法。

2.被告處分所載之原告營運型態屬經營「計程車客運業」，被告對於直轄市轄內經營計程車客運業之行為並無管轄權限，是本件應由臺北市公路主管機關管轄始為合法。此外，被告所為之各該處分亦均有違反一行為不二罰原則之違法，縱由具事務管轄之臺北市政府重為處分，亦無可能作成與被告相同之裁處。

3.依據公路法第3條、第37條第1項第3款、第78條第1項之規

定，就本件違章行為具有管轄權之公路主管機關應為臺北市政府，始為適法。又公路法第79條第5項未授權交通部得自行變動管轄權，則交通部依法不得將該直轄市政府轄內之業務委任於被告。況交通部102年7月22日交路字第10250097788號函並未將直轄市轄區內之計程車客運業納入被告辦理之事務，更可見交通部始終並無將直轄市內計程車客運業之事務委任予被告，被告對於主事務所位於直轄市經營計程車客運業之業者並無事務管轄權限。

4.本件自始無管轄爭議存在，行政院自無從依行政程序法第14條第1項規定以106年7月24日院臺交字第1060182260號函（下稱106年函）使被告合法取得本事件之裁處權限。交通部公路總局組織法僅規定被告依法或其主管機關之授權所得掌管之事項，屬一般性、抽象性之規範，惟公路法第3條、第37條第1項及第78條第1項規定則係就9種不同類別汽車運輸業之管轄機關為具體之劃分，是上開組織法本無可能違反公路法「法定管轄」之規範。況該組織法未有任何明文規定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之行為有事務管轄權限。縱該函授予被告對於未經核准於直轄市內經營計程車客運業有裁處權限（原告否認之），該函作成時間為106年7月24日，但原處分所載之違反時間分別為105年10月之期間、作成時間分別為「106年4月7日」、「106年4月11日」，被告亦無從溯及依該函就原處分之裁處取得管轄權限，仍應由「原始」權責機關即臺北市政府管轄（本院105年度訴字第1238號判決意旨參照）。

5.再者，本件管轄權瑕疵屬缺乏「事務管轄權」之瑕疵，與缺乏土地管轄瑕疵無涉，被告雖辯稱本件僅係欠缺土地管

轄權之瑕疵，非專屬管轄或事務管轄之瑕疵（原告否認），惟依行政程序法第115條規定，因本件處分屬裁量處分，故有管轄權之機關非必然於調查事實及證據後為相同處分。況原處分裁處顯已違反一行為不二罰之原則，有管轄權之機關自「不得」為相同之處分，此亦有前開本院105年度訴字第1238號等16則判決意旨足參。

6.小客車租賃業與計程車客運業係屬完全不同之營業類別，其經營模式、型態及所受管制亦不相同，是被告不得就管轄權爭議含糊答辯原告所經營者既屬計程車客運業亦屬小客車租賃業。司機利用UberApp提供載客服務之行為，本質上與經營計程車客運業並無差異，被告自無對該違規行為為裁處及管理之權限，被告稱原告之營業模式同屬經營小客車租賃業洵屬無理，被告自無作成本件處分之權限。倘如被告所述，原告之行為既屬經營計程車客運業亦屬經營小客車租賃業，則原處分之記載方式亦顯然已違反行政程序法第5條、第96條第1項第2款之規定（最高行政法院105年度判字第512號行政判決參照）。又倘若連被告等主管機關均無從認定及區分原告所經營者屬何種營業類別，則原告又該如何知悉其經營行為已違反公路法等相關規範，是縱使原告有被告所認之違章行為，原告亦無違反該行政法義務之主觀上故意過失，則依行政罰法第7條第1項之規定，被告不得對原告之行為予以處罰，原處分顯已違法甚明。

㈡倘如被告所述，原告之行為既屬經營計程車客運業亦屬經營小客車租賃業，則原處分之記載方式顯然已違反行政程序法第5條、第96條第1項第2款之明確性原則規定：

1.依行政程序法第5條、第96條第1項第2款規定，書面行政

處分之主旨、事實、理由及其法令依據為法定應記載事項。為使受處分人知所遵照及憑以提出救濟，裁罰性質之書面行政處分更須具體明確記載行為人違規之主要事實，方符合法定程式，若其事實之記載有所欠缺，致無從認定是否與該處分所依據法令規定之要件相合致者，顯已影響該處分結論（主旨）之成立，且已違反明確性原則，屬違法之行政處分，應予撤銷。

2.原處分雖載列原告之違章行為係「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…」，然依原處分記載之內容，完全無從得知原告之經營行為已同時構成違規經營計程車客運業及小客車租賃業。甚至被告至今都無法由原處分之記載判定原告係從事何種營業行為，更遑論原告得依原處分記載內容知悉其究竟係「如何」違反汽車運輸業管理規則或公路法等相關規定。況被告自訴願程序階段至本案訴訟均認原告利用平台指揮調度車輛之「攬載乘客」行為違反汽車運輸業管理規則相關規範，然現卻以其他與原處分記載無關之事實判定原告違規從事「租賃」行為，該認定顯已使原處分喪失同一性，被告於訴訟中追補理由顯然違法（最高行政法院105年度判字第512號判決意旨參照）。

3.是縱原告有被告所認之違章行為（原告否認），原告亦無違反該行政法義務之主觀上故意過失，則依行政罰法第7條第1項之規定，被告不得對原告之行為予以處罰，原處分顯已違法甚明。

㈢原處分違反一行為不二罰原則：

1.原告每次媒合行為雖或媒合不同汽車駕駛人或乘客，但該媒合行為具反覆性、重覆性，屬經營行為，且縱使每次媒

介行為均與由不同駕駛完成運輸服務，亦不影響原告之經營行為仍屬「法律一上行為」之結論。

2.從而，被告於作成本件5件處分前，既已就原告相同之單一行為對原告為裁處，基於一行為不二罰之原則，縱使原告有被告所認之營業行為（然原告否認），被告仍不得重覆就相同之單一行為再為裁處。原處分確已違法甚明，應予撤銷。

3.被告雖認原告與他人「共同違反行政法上義務」，然就原處分所認之「他人」為何人，被告並未於原處分載明，此亦不符明確性要件顯非適法。又原告縱有與他人「共同違反行政法上義務」之行為（原告否認），依上揭最高行政法院及本院判決之見解，被告所裁處之違章行為既為原告之「經營行為」，則其行為數仍僅有一行為，不得割裂處罰。

4.再者，若以主管機關「處分送達時」作為切斷違規行為單一性之時點：被告於作成本件原處分前，已作成多件前處分，其處分日期、送達日期、目前爭訟情形，詳如「附表2」所示。被告於「106年4月7日」同時作成原證1號至原證3號之原處分、於「106年4月11日」同時作成原證4號、原證5號原處分，就原告原屬相同、單一之行為分別裁處，已違反一行為不二罰原則。

㈣原處分違反比例原則：

1.一行為不二罰原則除保障人民不因其單一違規行為受到國家重覆裁處外，亦為現代民主法治國家之基本原理原則。同樣的，無論國內外之判決或學術研究等文獻均認同，法人所為之違章行為亦受一行為不二罰原則之保護，該保障除為避免行政機關恣意裁處違反比例原則，亦為避免被裁

處者承受過度不利之後果。就原告與被告間類似爭議案件而言，被告對於原告「發生於同一天」或「發生日期彼此接近」之違章行為於「同一天」作成數件裁處，或就「原告業已被裁罰之行為再次裁處」，實屬嚴重違反一行為不二罰原則。

2.此外，該等裁處從公路法修法前1次行程15萬元之罰單，至公路法修法後改為1次行程2,500萬元之罰單，前後已對原告裁罰近20幾億之罰鍰，不僅對於原告經營造成無法彌補之損害，亦嚴重影響原告苦心經營之聲譽。足見被告之裁處足已使原告「承受過度不利之後果」，原處分確已違法甚明，應予撤銷等語。

三、被告主張：

㈠原告利用UberAPP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，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：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款所定：「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。」相符。而原告利用UberAPP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，而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，依本院92年度簡字第5號判決所揭示「駕駛人不論係經營計程車客運業或係由租車人僱用駕駛人之小客車租賃業，其均須符合管理規則相關資格限制、證照齊備及向公路主管機關申請核准之規定」之意旨，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（最高行政法院107年度判字第364、199號判決參照）。

㈡原告未經申請核准經營汽車運輸業，於作成原處分時，未區分其業別，對之加以裁罰，或於訴訟中補充陳述，認為原告實同時違規經營計程車客運業及小客車租賃業，係因應科技發展而積極為法規適用之作為：

1.按乘客係經由UberAPP傳送需求予原告，再由原告經UberAPP向乘客告知係由何台車及駕駛前往搭載乘客，故運送契約之法律關係實係存在於乘客與原告間，司機則係負擔載客之工作，其法律關係之結構實與代僱駕駛之小客車租賃業相類，處分書之「違反事實」欄皆有記載「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」，與前述法律關係相符，就本件而言，原告之行為實亦構成代僱駕駛之小客車租賃業。因原告為新型態經營行為，其行為本質為小客車出租載客營業，依實際進行模式，有可能係司機巡迴待原告媒介以載客，亦有可能係司機待在一地，待原告媒介後，予以載客，此時，原告之經營行為即混雜計程車客運業及代僱駕駛之小客車租賃業。原告以其UberAPP之科技手段，同時混合不同業別而為經營，此種科技先於法規明文規定之型態，於解釋適用法律時，自應視立法規範之客觀意旨而為解釋，俾利管制目的之達成。

2.公路法及汽車運輸業管理規則課予計程車客運業及小客車租賃業不同規範，實係自數量管制（請參公路法第39之1條第1項規定、汽車運輸業管理規則第91之2條）、資格管制（請參公路法第38條規定、汽車運輸業審核細則第4條、汽車運輸業管理規則第91條、第100條規定）、地域管制及費用管制（請參汽車運輸業管理規則第91條第2項、第102條規定）之角度，為避免運輸市場因過度飽和而崩潰，進而設立相關規定。原告利用UberApp，突破前述法

規管制，實際上係同時侵害計程車客運業及小客車租賃業之市場，並藉由科技技術違法豁免對於計程車客運業及小客車租賃業之法規管制，進而有法規套利之情形。亦即藉由法規未針對原告此類經營行為特別管制及嗣後立法管制的時間差，經由降低成本之方式，形成對其他競爭者之優勢，並獲取利益，破壞原有市場。

㈢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，是原處分應屬合法。縱認本件有土地管轄之瑕疵（被告否認），然依行政程序法第115條規定，原處分仍無須撤銷：

1.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，故就民眾向直轄市政府檢舉之案件本應自行調查裁處，惟直轄市政府認未經核准經營而以自用車營業者（即所謂白牌車），非屬計程車客運業，故其無管轄權限，爰此產生管轄權之爭議。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號函說明二之意旨，共同上級機關即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」。

2.被告依組織法第2條第4款及第6款之規定，對於公路監理及運輸業務具有事務管轄權，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，原即具事務管轄權，行政院106年函決定由

被告管轄即屬有據。行政院既已於行政權範疇內決定由被告管轄前開裁罰事務，則依最高行政法103年度判字694號判決意旨，自應予以尊重。

3.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：自公路法第37條第1項第3款及汽車運輸業管理規則第139條之1條第1項規定內容以觀，對於未經申請核准經營計程車客運業者，交通部及直轄市政府實均有對於未經申請核准經營計程車客運業者進行裁罰之事務管轄權。該等規定實僅係依直轄市之區域內、外再區分土地管轄，核與事務管轄無涉。就本件涉及以小客車出租載客而為營業此一經營汽車運輸業之行為本身，與不動產無關。而依汽車運輸業管理規則第91條第1項第3款規定計程車客運業雖有營業區域之限制，然其營業區域依附表7（被證10）並未限於主事務所所在地，亦包含鄰近區域，故亦非與地域相關聯之權利，則依最高行政法院106年度判字第704號判決意旨，原處分即無違反土地專屬管轄之情事。再者，公路法第37條第1項第3款亦未明文規定對於未申請核准經營計程車客運業者之裁罰於直轄市區域內由直轄市政府專屬管轄，則依最高行政法院107年度判字第35號判決意旨，公路法第37條第1項第3款規定確非專屬管轄，是行政院106年函所為決定核無違反專屬管轄之虞。

4.退步言，縱被告對於原告未經申請核准於直轄市經營計程車客運業之行為所為裁罰有土地管轄之瑕疵（被告否認）然因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。

㈣被告對於原告未經申請核准而經營小客車租賃業之行為亦具有裁罰之事務管轄權：原告之行為本質與代僱駕駛之小客車租賃業相當，就原告未經核准經營小客車租賃業部分，依最高行政法院107年度判字第364號判決所引交通部102年7月22日交路字第10250097788號函意旨，交通部業已依汽車運輸業管理規則第139條之1規定，將公路法第37條第1項第1款所定事項委任予被告，被告對於未經核准經營小客車租賃業者，確實具有裁罰之事務管轄權。

㈤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，其管轄權應由「自用車」之主管機關即公路監理機關取得：

1.由「自用車」之主管機關取得管轄權：依公路法第77條第2項、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項等規定，自用車係由公路監理機關為車駕籍之主管機關，殆屬無疑。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。自行政程序法施行前，即由自用車之主管機關（公路監理機關），管轄未經許可而經營汽車運輸業之違規裁處。交通部亦曾於91年6月17日邀集被告、臺北市政府交通局、高雄市政府建設局、臺北市監理處及高雄市監理處等轄管監理業務之機關，為因應公路法第77條第2項之修正，就有關未經許可而經營汽車運輸業之違規裁量基準研修「自用車違規營業處罰裁量基準」，且嗣後交通部於91年8月22日以交路字第091008184號函頒該基準（106年1月6日名稱修正為「未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁罰基準」）。該會議並研商「監

警聯合稽查小組勤務規範」，由交通勤務警察及監理機關稽查兼取締違規營業之各型車輛。

2.由「汽車運輸業」之主管機關取得管轄權：然依公路法第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。由此可知，申登係著眼於「車駕籍資訊」之取得，而「主事務所」僅具象徵意義。如反執著於「主事務所」一詞，推導出對「未申登者」之管轄權，並不合於汽車運輸業之產業特性。

3.綜上可知，除作用法之依據外，過去有關「自用車違規營業」之查緝與裁處，一直係由公路監理機關為之。依法務部94年9月27日法律決字第0940034647號函說明二揭示之管轄恆定原則，其目的係保障人民的權益，不使人民因為不熟悉機關的權限分工及行政程序遭受到不利益，使人民得以預見並維持程序的安定性。而過去（含行政程序法施行前）一直係由公路監理機關作為自用小客車違規營業之裁罰機關，並未影響人民對管轄程序安定性之期待及法確信。

㈥本件應無一行為不二罰原則之適用：

1.本件所涉事實與本院103年度訴字第1614號判決（經最高行政法院104年度裁字第740號裁定駁回原告上訴確定）所涉事實相似，係由不同之司機駕駛自用車或租賃小客車，並接受不同之第三人委託載客，且有不同之出發點及目的地，則依前開判決意旨，自非屬一事或一行為，且各該行為，又分別違反公路法第77條第2項之管制目的，顯非行政法上之「一行為」，故無違反一行為不二罰原則可言。

2.駕駛人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。是此情形，駕駛人個人實具有違反公路法第77條第2項之犯意，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，至為明顯。原告以合作駕駛之方式，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，此觀被證1至4網頁即明，駕駛人具有相當獨立自主空間。駕駛人個人倘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。

3.當駕駛人不同時，被告本得對個別駕駛人分別處罰，此時對於與該等個別駕駛人有違反公路法第77條第2項規定之意思聯絡的原告，被告自亦得針對原告每次與駕駛人建立合作關係時所呈現違反公路法第77條第2項之決意加以處罰，如此方得充分評價原告與個別駕駛人間之共同違反公路法第77條第2項之行為。

4.再者，原告所利用之UberAPP，其使用方式為消費者先經由UberAPP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。

5.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，此亦有學者洪家殷、周佳宥之見解可參。

6.立法者105年12月16日修訂公路法第77條規定之背景實係因最高行政法院98年度11月份第2次庭長法官聯席會議決議所致，而本件與最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議所涉事實之決定性差異，在於前開決議所涉法律問題係針對單一公司刊播廣告之行為而為論述，然本件原告係分別與個別駕駛人形成意思聯絡而違反公路法第77條第2項規定，故應分別基於個別意思聯絡之情形而處罰原告，如此方得充分評價原告之行為。可知原告對於個別駕駛人顯然具有個別不同犯意，既有個別不同犯意，原告之行為即非屬法律上一行為，核無最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議之適用餘地。倘依最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議認定原告之行為屬法律上一行為，則顯與立法者修改公路法

第77條規定之意旨相悖，且有助長原告破壞大眾運輸市場秩序之虞云云。

肆、本院的判斷：

一、前揭事實概要所載各情，為兩造所不爭，且有上開各該文件、原處分、訴願決定書等影本附原處分卷、訴願卷可稽。茲就兩造主張之意旨及爭點，依下列各點敘明判決之理由。

二、原告行為該當於公路法第77條第2項之處罰要件：

㈠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。」依此授權訂定的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。」此一規定乃執行公路法第77條第2項有關的細節性、技術性事項，與立法意旨相符且未

逾越母法授權範圍，自得適用。

㈡查本件系爭自用小客車並未申請核准經營計程車客運業，卻於前揭時間、地點，透過原告的UberApp平台，搭載乘客並收取費用等情，有UberApp平台乘車資料截圖（含行車路線、時間、費用等）及車輛照片（本院卷1第203至212頁）可稽，被告認定此等事實已該當於公路法第77條第2項規定的客觀處罰要件，核屬有據。

㈢又依卷附原告招募司機加入UberAPP平台的官方資訊網顯示（本院卷1第189至202頁），係以自用汽車或租賃汽車註冊加入UberAPP平台的駕駛人，目的即在提供載客服務，賺取費用，即駕駛人是以營利為目的，依自己意願透過平台攬客謀取報酬，有反覆實施的意圖與準備，其提供的載客服務應有反覆及繼續的特徵。而原告的營運模式是招募司機加入UberAPP平台，當乘客有用車需求時以UberAPP平台叫車，經該平台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，再由原告拆帳分配金額給調度的自用車輛，乘客可從該平台上截取行車路線、車牌號碼及收據等資訊。由此可知，司機加入UberAPP平台後，即由該平台提供的乘客資訊，不定時、不定點為不特定第三人提供運送服務，經原告結算分配金額給司機，顯見原告與其招募的司機是共同合作，藉由UberAPP平台載運乘客並收取報酬，原告與駕駛人有共同營業之意思，已該當公路法第77條第2項之主觀處罰要件。

㈣原告雖稱並無利用該平台調度、派遣車輛並收取費用，並非經營汽車運輸業云云。然查，依前開卷附原告網頁內容，原告在臺架設公司網頁，廣告招攬司機及乘客加入UberAPP平台，由司機實際提供載客服務，乘客則以信用卡繳付車資，

原告與司機基於共同從事計程車客運活動的意思聯絡，而為不同的行為分工，事證明確。其他原告與第三人所生業務分工、資金流動及利益分配等問題，尚無礙於原告所為已符合公路法第77條第2項所定之處罰要件。

三、被告欠缺作成原處分之權限：

㈠原告與系爭自用小客車駕駛人係共同違規經營計程車客運業的型態：

1.公路法第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。」比對前開規定計程車客運業與小客車租賃業之定義可知，計程車客運業的營業行為著重在人車合一（即車輛加司機）的載客服務，而小客車租賃業的營業行為，僅是出租車輛供他人自行使用，並不提供駕駛人駕車服務，因此，就有通行需求之消費者而言，對於計程車客運業的選擇經常是衡酌車況及司機雙重因素後，而為搭乘於否的決定；對於小客車租賃業的選擇則著重在租賃標的物即車輛本身的品牌、性能等考量。由此觀之，依公路法第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」所授權訂定的汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款前段規定：「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。」固然允許小客車租賃業亦可提供人車合一（即車輛加司機）的載客服務，然無論如何，小客車租賃業仍是以出租車輛為業務主軸，僅於承租車輛的消費者有額外要求，須雇用駕駛人時，始由車輛出租的業者代僱駕駛人，提供載客服務，此與計程車客運業人車合一不可切割提供載客的營業模式，仍有不同。

2.原處分違反事實欄均記載：「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（本院卷1第137至141頁），已指明本件違章係駕駛人駕駛汽車攬載乘客，而非出租車輛供人使用，又原告以合作司機駕駛小客車載客，提供客運服務，且按行駛里程長短計價收取報酬，此與一般計程車客運業者駕車行駛於道路上尋覓乘客或乘客以電話聯絡計程車客運服務業（叫車中心）再據以調派駕駛而提供載客服務，尚無本質上的差異，原處分所指未經申請核准經營汽車運輸業，當指未經申請核准經營計程車客運業而言。

3.原告招攬司機加入UberAPP平台的廣告資料顯示（本院卷1第189至202頁），加入UberAPP平台合作駕駛的必備條件為：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，亦即車長大於4.5公尺、車輛出廠年份必須為西元2006年以後、必須為4門車以上、不可為9人座以上等，駕駛人應準備文件則有身分證、駕照、強制險證明、行照、良民證等。由此可知，原告並非單純出租車輛供他人自駕使用，而是著重人車合一的載客服務，此觀卷附UberAPP平台顯示乘客搭乘路線圖畫面下方附有駕駛人姓名及相片資訊等情甚明。且原告要求駕駛人提供相關準備文件，對招募的司機與車輛進行審核，並協助處理相關問題而為營業上管理，顯示駕

駛人因素的重要性。另車資收取標準也是按行車里程長短計價，與一般汽車租賃是按承租車輛的日數計價，顯然不同，而與計程車客運業較為相當。此觀原處分所載乘車金額至多僅為1百餘元，與一般所理解汽車租賃的租車費用有所差距，至為明確。無論就原告招募司機所設的條件，或乘客使用UberAPP平台所選擇的服務內容，原告提供的載客服務必然由司機自備特定車輛駕駛，難認有何只出租車輛，而毋庸提供駕駛服務的業務內容，被告主張原告係兼營計程車客運業及小客車租賃業云云，核不足採。

㈡公路法第3條規定：「本法所稱公路主管機關：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。」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……小客車租賃業……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。」針對計程車客運業的申請核准籌備事宜，公路法第37條第1項第3款已明定負有審核、判斷權限的公路主管機關，按業者主事務所位在直轄市或直轄市以外區域為區分標準：主事務所位在直轄市者，申請核准權限歸屬直轄市政府；位在直轄市以外區域者，則屬中央主管機關交通部的權限。依此，對於未經申請核准經營計程車客運業的違規態樣，公路法第78條第1項前段所稱的「該管公路主管機關」即應按此標準判別。查本件違規經營計程車客運業的營業模式，是由駕駛人加入原告UberAPP平台，接受原告所定的經營管理模式而為違章行為的共同分擔，是無論個別駕駛人的違規行為地何

在，即應以原告主事務所在地判別有審核、裁罰權限的公路主管機關。由於原告主事務所位在臺北市○○區○○○路○○○號0樓，有公司登記資料查詢（本院卷1第22頁）可證，就本件違規行為有無申經核准乙事，自屬臺北市政府調查審究之範圍，被告並無作成原處分之權限，原處分即非適法。

㈢被告雖主張直轄市政府僅對於已申請核准經營計程車客運業之違反公路法行為有裁罰權限，至於尚未申請核准經營計程車客運業（即自用車）之違章行為，則無管轄權云云。然直轄市○○○○路法第37條第1項第3款規定，對於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的計程車客運業始有管轄權，對從事計程車客運營業活動的其他違章車輛反而無管轄權，被告此部分主張，尚乏憑據。況公路法第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。」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）。」第5條第1項規定：「檢舉案件經裁處確定並完成罰鍰收繳者，受理檢舉機關依下列規定核發檢舉人獎金後，應依規定繳庫：一、實收罰鍰在新臺幣十萬元以上未滿五百萬元者，按百分之十計算，最高金額以新臺幣三萬元為限……。」即按公路法第37條第1項第3款所定的管轄標準區別受理檢舉機關，並無因未申請核准經營計程車客運業，即認直轄市政府無管轄

權，而應由被告管轄之情形，益徵被告此部分主張，並不足採。

㈣現行汽車運輸業管理規則第139條之1第1項固規定：「……計程車客運業、小客車租賃業……之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局或得委辦直轄市政府辦理。」然此係102年7月22日修正而來，在此之前，該條項係規定：「臺灣省及福建省金門縣、連江縣轄內之計程車客運業、小客車租賃業……之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局辦理。」僅涉及直轄市以外計程車客運業的申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，而未包含直轄市的計程車客運業。實則公路法第37條第1項第3款已針對計程車客運業的經營管制，明定直轄市政府與中央公路主管機關的權限分配，關於直轄市轄內計程車客運業的申請核准籌備、立案、營運管理及處罰權限，均歸屬直轄市政府，中央公路主管機關交通部有何權限得將此等事務委辦直轄市政府辦理。再者，授權訂定汽車運輸業管理規則的公路法第79條第5項規定，僅就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的限制、禁止事項及其罰鍰、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，授權交通部定之，並無「管轄權」變動的授權。在公路法第37條第1項第3款已有明文的情況下，汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定不無違反公路法第37條第1項第3款規定之情，業已違反行政程序法第150條第2項「法規命令之內容……不得逾越法律授權之範圍與立法精神」之規定，本院自得拒絕適用。況且，交通部依汽車運輸業管理規則第139條之1所為102年7月22日交路字第10250097788

號公告委任被告辦理「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」之業務，並未將「直轄市轄內計程車客運業」之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰等納入，被告仍欠缺本件的管轄權限。

㈤被告雖主張原告未經核准經營計程車客運業與代僱駕駛的小客車租賃業，被告及直轄市政府均有管轄權，因管轄權爭議，行政院乃以106年7月24日院臺交字第1060182260號函載：「……經通盤考量一般立法例、運輸業跨區流動營業之特殊性等，決定貴部（即交通部）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，現階段仍以貴部公路總局為裁罰機關……。」是被告具有管轄權云云。按行政罰法第31條第1、2項固規定：「（第1項）一行為違反同一行政法上義務，數機關均有管轄權者，由處理在先之機關管轄。不能分別處理之先後者，由各該機關協議定之；不能協議或有統一管轄之必要者，由其共同上級機關指定之。（第2項）一行為違反數個行政法上義務而應處罰鍰，數機關均有管轄權者，由法定罰鍰額最高之主管機關管轄。法定罰鍰額相同者，依前項規定定其管轄。」行政程序法第13條第1項亦規定：「同一事件，數行政機關依前二條之規定均有管轄權者，由受理在先之機關管轄，不能分別受理之先後者，由各該機關協議定之，不能協議或有統一管轄之必要時，由其共同上級機關指定管轄……。」第14條第1項規定：「數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之……。」然就本件情形而言，原告係違規經營計程車客運業，而非小客車租賃業，且公路法第37條第1項第3款已就管轄權規

定甚明，已如前述，尚無管轄權有爭議或數機關均有管轄權的情形，上開行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函文，尚難作為得將直轄市內經營計程車客運業之裁罰授權被告辦理之依據。

㈥交通部公路總局組織法第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之權限。又組織法規定的法定職掌，仍不能脫逸作用法之具體行為規範。準此，屬作用法性質的公路法第37條第1項第3款規定既已明確劃分中央公路主管機關與直轄市政府的權責，自不允以較為概括而無實體內容之交通部公路總局組織法第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，被告據此規定而認有管轄權之主張，仍不可採。

㈦被告雖再主張UberAPP平台通行全國，違規行為地常與原告主事務所所在地不同，且原告主事務所所在的臺北市政府缺乏違章車輛的車（駕）籍資料，有取締上之困難，亦造成中南部違規駕駛人或汽車所有人應訴之不便云云。惟查，就人民應訴不便部分，關於未經核准經營計程車客運業之違章，在本件由臺北市政府管轄，或由位在臺北市的被告管轄，並無差異，況行政訴訟法第130條之1已有視訊審理之規定，自可緩和「以原就被」原則下原告可能應訴不便利的困擾。又行政程序法第19條已有「職務協助」的規定，直轄市政府並無難以取得違章車輛車（駕）籍資料的管道與法律依據。再者，UberAPP平台雖是通行全國，且使用該平台的違章車輛也可能跨域流動，然公路法對於主事務所在直轄市境內之計程車客運業者的申准、管理、取締、裁罰等，既仍維持由直

轄市政府主管的規範體例，即不能悖於法律，變更其主管機關。被告此部分主張，亦非可採。

四、被告欠缺作成原處分之權限，原處分應予撤銷：

㈠按行政程序法第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號判決意旨可參）。查被告雖無作成原處分的事務權限，然觀諸前開管轄規定的相關法令說明，本件管轄錯誤之識別，具有一定的困難度，原處分尚未達重大而明顯瑕疵之程度，應屬得撤銷而非當然無效。

㈡被告復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，若屬土地管轄錯誤之瑕疵，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。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裁量權以作成裁處，並非必然為與原處分相同之處分，何況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，並非無據，則有管轄權之機關就本件原告違章行為，亦非必然為相同之處分，仍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。

五、綜上所述，被告並不具有作成原處分之管轄權限，原處分既有欠缺管轄權限之瑕疵，應有違誤，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，為有理由，應予准許。本件訴訟費用，由被告負擔。

六、本件判決基礎之事證及法律關係，已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經審酌對於本件判決結果並不生影響，爰不予逐一論列，附此敘明。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　5　　月　　2　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　吳坤芳

法　官　楊坤樵

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
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　5　　月　　2　　日

書記官　李承翰