臺北高等行政法院判決

106年度訴字第67號

）FKT64W1Z1X5L0;@108年1月17日辯

原　　告	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
	劉景嘉	律師
	郭雨嵐	律師
上一人		
複代理人	王明莊	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105年11月25日交訴字第1051300933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、原告代表人原為Rob van der Woude，於訴訟進行中變更為變更為Francois P. Chadwick，茲由其具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：緣被告所屬公路總局調查發現，原告以網路招募司機，分別於附表所示時間，以如附表所示之自用小客車藉

由Uber APP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，乃認原告有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，爰以附表所示民國105年8月24日第20-20B00182號等6件違反汽車運輸業管理事件處分書（下合稱原處分），各裁處原告新臺幣（下同）15萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：（一）依公路法第3條、第37條第1項第3款及第78條第1項規定可知，現行公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，對於該業者未經核准經營計程車客運業之行為，僅限直轄市政府具有裁罰權限，此乃「管轄法定原則」下必然之結果。再依公路法第79條第5項所制訂之汽車運輸業管理規則第139條之1規定，對於主事務所位於直轄市經營計程車客運業之業者，其權責機關為直轄市○○○○○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，該規則顯已違反管轄法定原則及法律保留原則。姑不論汽車運輸業管理規則第139條之1規定是否違法而無效，按交通部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，更可見交通部自始至終並無將直轄市內計程車客運業之事務委任予被告。被告雖以行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函（下稱行政院106年7月24日函）稱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，且公路法既業已規定主事務所位於直轄市經營計程車客運業應專由直轄市政府管轄，並無法律規定不明或就同一事件依法數機關有管轄權之情事，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」決定為被告負責辦理。此外，縱該行政院106年7月24日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3月24日」、「105年3月27日」、「105年6月30日」、「105年8月1日」、作成時間為「105年8月24日」，被告亦無從溯及依該函就原處分之裁處取得管轄權限。又原告自始自終設籍於台北市，亦未有原告設籍於轄區邊界之情況，本件管轄權之瑕疵自非土地管轄之瑕疵，而係事務管轄之瑕疵。況且，縱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（原告否認之），惟按行政程序法第115條規定，本件處分係屬裁量處分，非羈束處分，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。（二）本件訴願決定認定本案所涉載客服務，乘客係以信用卡給付車資報酬。另依財政部臺北國稅局大安分局於原告營業稅案件調查程序中自各大銀行調得之乘客信用卡刷卡記錄可知，乘客以信用卡付款之對象為荷蘭商Uber B.V.公司，並非原告。從而，原告並未自乘客收取車資報酬，亦未與駕駛人分取車資，自無公路法第2條第14款規定所稱「收取報酬」，亦無構成經營公路法第2條第14款規定所稱「汽車運輸業」之可能。又原告係以管理顧問、資料處理服務、電子資訊供應服務等事項為業，並無被告所稱「汽車運輸業」，被告稱原告經營汽車運輸業，顯與實情不符。（三）原處分中之第20-20B00192號處分書所涉載客服務係由車號000-0000租賃小客車提供服務。

經查，系爭車輛為普捷開發股份有限公司（下稱普捷公司）所有，該公司為小客車租賃業者，依法本得由該租賃業者提供代僱駕駛服務，自無公路法第77條第2項規定之適用。普捷公司本身即是經過許可的汽車運輸業者，則普捷公司無法構成公路法第77條第2項之違章行為，又何來共犯之有。況且該等車輛既屬租賃車輛，即應歸各該車輛所屬租賃小客車公司所有，該等租賃小客車公司為獨立之法人主體，原告不僅無從派遣其所屬車輛，更無從控制、管理該等租賃車輛或車輛所有人即租賃小客車公司，原告自無違反汽車運輸業管理條例之可能。尤以，該等車輛既均屬合法租賃車輛，以該車輛提供代僱駕駛即無違反汽車運輸業管理規則之可能。（四）被告僅於原處分載明「車號」、「車種」、「車主證號」（僅有四碼）。如依此記載，被告似係認定原告與原處分所載車輛之「所有人」共同從事違反行政法上義務之行為，此與被告與訴願決定均以原告與「駕駛人」共同從事違反行政法上義務之行為，已有不合。從而，被告確實未於原處分明載其所認定與原告共同實施違反行政法上義務行為之行為人為何人，有欠明確性。又被告泛稱原告與他人「故意共同實施違章行為」，然被告並未提出任何具體事證，證明原告與他人之間確有「共同實施違章行為」之故意。（五）原告縱有被告所稱「經營汽車運輸業」之行為（原告否認之），惟被告既係認原告未經允許違法從事營業行為，該營業行為本質上具反覆實施之性質，在法律概念上應屬同一行為，被告自不得將原應評價為「單一行為」之同種類行為或相同狀態，逕自割裂後分別處罰。另被告認原告自103年12月起涉有公路法第77條2項未依法申請核准經營汽車運輸業，前於105年8月3日作成4件裁處。從而，原告縱有如被告所稱之違

章營業行為，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，原處分顯已違反一行為不二罰之原則，更顯然牴觸比例原則等語。並聲明求為判決訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則以：（一）原告利用Uber APP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款所定之汽車或電車運輸業相符。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，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。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，而依實際進行模式，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。被告就原告經營行為之本質認定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。（二）行政院106年7月24日函係緣於公路法中對於「未經申請經營汽車運輸業」裁罰之權責劃分未臻明確，爰依行政程序法第14條第1項所為之指定管轄，並未違反管轄法定原則，且其指定管轄之結果，有其組織法上之依據，亦無違反專屬管轄之虞。又依最高行政法院103年度判字第694號判決及最高行政法院98年度判字第1366號判決意旨可知，倘依組織法有事務管轄權限者，即與行政程序法第11條第1項規定相符，無悖於事務管轄之虞。因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。縱認本件有土地管轄之瑕疵（僅假設語，被告否認之），因原告確有違反公路法第77條第2項規定之事實，縱使將原處分撤銷，具有土地管轄之機關仍應為與原處分相同之處分，故依行政程序法第115條規定，原處分實無須撤銷。（三）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時叫車畫面、採證照片及車資收據可稽，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，依行政罰法第14條第1項所定分別處罰之意旨，被告對原告裁罰應屬有據。（四）原告係以合作駕駛之方式，與駕駛人共同經營汽車運輸業。於此一合作關係中，原告與個別駕駛人實係共同經營汽車運輸業，而與其他駕駛人無涉。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，原告就具有個別犯意之駕駛人，無從以概括的

單一犯意與其等有意思聯絡。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。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。是本件原告每次與駕駛合作之行為確屬數行為，無一行為不二罰原則之適用。（五）依汽車運輸業管理規則第100條第1項第8款規定，租賃小客車亦不得外駛個別攬載旅客，而Uber App平台之經營方式，則係於司機外駛時，乘客經由Uber App平台，得知附近可載客之司機，再經由Uber App平台選擇司機，由是以觀，原處分所載車輛雖為租賃小客車，然其等利用Uber App之行為核與汽車運輸業管理規則第100條第1項第8款所定「外駛個別攬載旅客」相符，是被告之裁罰應屬有據。又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人，備註欄中並有提及行政罰法第14條規定。原處分之事實、理由及其法令皆依行政程序法相關規定，具體記載行為人違規事實，

原處分已詳細描述原告違規經營汽車運輸業之時間與地點，且處分書內容載有原告違規營業使用車輛、收費金額；且又本件所涉違規載客資料，畫面上清楚顯示各駕駛之姓名及照片，均可得知原告係分別與得名為「奕達」、「福昇」、「周峰」、「黃士瑋」、「先水」、「子龍」等6人共同實施違反行政法上之義務，均得據以認定原告違法行為之具體事實，並足以使原告知悉裁罰之法令依據，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等語。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、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條規定：「（第1項）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2項）前項汽車運輸業營運路○○區○○○路主管機關得視實際需要酌予變更。

」第37條規定：「經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：……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。」（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。」第79條第5項：「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。」又汽車運輸業管理規則第1條規定：「本規則依公路法第79條規定訂定之。」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。」

（二）次按法律內容不能鉅細靡遺，一律加以規定，其屬細節性、技術性之事項，法律自得授權主管機關以命令定之，俾利法律之實施。行政機關基於此種授權，在符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內所發布之施行細則或命令，自為憲法之所許，此項意旨迭經本院解釋在案。惟在母法概括授權情形下，行政機關所發布之施行細則或命令究竟是否已超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就

該法律本身之立法目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷（參司法院釋字第480號、第606號及第651號解釋理由書）。又司法院釋字第443號解釋理由書略以：「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」故行政機關於法規未明文訂定，根據行政目的考量，就執行法律之細節性、技術性次要事項，基於其職權訂定統一之行政規則，原非法所不許。交通部依前開公路法第79條規定之授權，訂定汽車運輸業管理規則，乃執行母法（公路法）之細節性、技術性事項，與立法意旨相符，未逾越母法之授權範圍，亦無違反司法院釋字第524號解釋意旨，自得適用。準此，如未經申請核准而經營汽車運輸業者，自應依汽車運輸業管理規則第138條規定予以舉發，並應依公路法第77條第2項規定處罰。

（三）經查，原告於104人力銀行招募「彈性兼差-司機」、「高薪專業司機（兼職可）」及「[兼職]自由接案-司機」，其係以「Uber台灣宇博數位服務股份有限公司」之名義招募；又原告於104人力銀行另有「行政實習生/工讀生」及「兼職行政助理/工讀生」之職缺，依其職務說明，係負責協助司機加入團隊、使用設備步驟、解說使用相關問題

、回報問題、檢驗車輛、審核文件、引導使用設備步驟、協助司機處理相關常見問題等行政作業（見訴願卷第443頁以下）。而上開公司簡介內容為「主打個人專屬司機概念的軟體叫車APP -安全、便利又舒適的乘車服務目前已在全球營運。不管在美國、歐洲或亞洲各大城市，使用者只需輕觸一下，高檔轎車就會前來接您。」且前述司機之工作內容略以「1.工作時間靈活，對兼職司機來說非常合適。隨時接案，開累了就回家。客人多了就出來賺錢，客人少了就回家休息。不管您是全職還是兼職，都能得到自己理想的收入。2.收入高。每週輕鬆多賺上萬元！公司每週向您付款。3.無需加入費用，公司會給您配備設備，如果您能介紹新的司機加入，還有獎金可以領！4.可以開自己的車-也許您的車並不常開，卻放在家中白白折舊。我公司的商業模式可將閒置資源利用起來，讓您利用自己的空閒時間即可輕鬆創收。」並請有興趣者參加原告之司機培訓。另依「台灣UBER司機資訊網」之網頁，記載「開自己的車，免費加入最夯共享平台，時間自由，每週多賺上萬」；「準備好加入Uber? 登記只需1分鐘」；加入Uber之車輛所應具備條件（車長大於4.5公尺、車輛出廠年份必須為西元2006年以後，必須為四門車以上，不可為9人座以上），與司機需要準備之文件【良民證（警察刑事紀錄證明）、駕駛執照審查證明（肇事紀錄）、車輛行照、強制險證明、駕照】；Uber司機端應用程式之操作流程；暨司機與Uber平台拆分費用之比例，即司機每趟行程賺取之所得，為車資扣除平台服務費，平台費用自105年1月18日起為25%等關於加入Uber平台司機之資格、工作方式及待遇等資訊（見訴願卷第415頁以下；被告行政訴訟答辯

狀證1至證4）。足見原告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（或由司機下載APP），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。復參本件違規相關Uber車資收據、叫車畫面及車輛照片、稽查談話記錄影本等件（見被告行政訴訟答辯狀證5），堪認原告之運作模式係司機以自備車輛透過原告Uber APP平臺運作方式，乘客要搭乘時以Uber APP平臺叫車，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，再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平臺，即可由Uber APP平臺提供之乘客資訊，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。顯見原告與所招募司機合作，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。原告並未向主管機關申請核准經營汽車運輸業，依前揭規定，自不得以該等車輛經營計程車客運業而受報酬。

（四）原告主張乘客以信用卡付款之對象為荷蘭商Uber B.V.公司，並非原告。從而，原告並未自乘客收取車資報酬，亦未與駕駛人分取車資，自無公路法第2條第14款規定所稱「收取報酬」，亦無構成經營公路法第2條第14款規定所稱「汽車運輸業」之可能；又原告係以管理顧問、資料處理服務、電子資訊供應服務等事項為業，並無被告所稱「汽車運輸業」，被告稱原告經營汽車運輸業，顯與實情不符云云。惟原告係Uber B.V.公司於臺灣成立之100%子公

司，並受託為Uber B.V.公司行銷招募駕駛人加入Uber APP平臺，縱被告未提出證據證明乘客以信用卡所支付費用之流向，然此部分之資金流向及相關收支情形，僅係原告與Uber B.V.公司之關係企業間如何分配利益之問題，尚無礙於原告係經由招募駕駛人及車輛，並利用Uber APP平臺以經營載客服務之事實認定。另原告於網路係以自己名義招募駕駛人，其行銷內容即係透過Uber APP平臺提供乘客之乘車需求資訊予駕駛人，由駕駛人自備汽車經營載客服務，實質上即係利用Uber APP平臺，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臺收取費用，再將費用分給合作夥伴，則原告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，堪認原告係有意使其與所招募之司機，在「Uber APP」所建之規則下，共同合作以自用小客車載客營運（即故意共同違規以自用小客車載客營運），其本身已成為供給載運服務之一方，而構成經營汽車運輸業，原告此部分主張尚非可採。且上開違規行為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，原告謂原處分中第20-20B00192號處分書所涉載客服務係由車號000-0000租賃小客車提供服務，無違反汽車運輸業管理規則之可能云云，亦難憑採。

（五）惟按行政程序法第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條第2項、第3項規定：「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。」「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。」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）。復按公路法第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條規定：「經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：……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。」參酌前揭同法第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。則因違反公路法第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，亦應係由直轄市公路主管機關作成處分。本件被告係以原告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，而認原告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項規定而為裁處罰鍰，有原處分足憑。依原處分所認定，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，被告謂原告亦有經營小客車租賃業云云，尚非可採。又原告公司位於臺北市○○區○○○路○○○號4樓，原告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，其逕依公路法第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，從而原告主張被告所為原處分欠缺管轄權限，應予撤銷，即屬有據。

（六）被告雖主張汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定：「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。」依行政院106年7月24日函，被告對於直轄市未經核准經營計程車客運業具有管轄權云云。惟查：

⑴汽車運輸業管理規則係依公路法第79條規定所訂定，然依公路法第79條第5項僅規定：「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。」，足見公路法第79條第5項僅授權交通部制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。公路法第79條第5項之授權條款是所謂「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，也根本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。是依行政程序法第150條第2項規定「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」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，被告主張其依汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定，已取得直轄市政府計程車客運業之管轄權限一節，明顯違反管轄法定原則與法律保留原則，自無足採。

⑵況縱依被告所主張汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定係就計程車客運業之處罰管轄權限授權規定，然按公路法第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。」又參酌前揭同法第37條第1項規定可知，交通部、直轄市政府、縣市○○○○○路主管機關，惟所轄事務仍有區別。交通部依公路法第79條第5項規定之授權，訂定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。該規則第139條之1係92年5月7日修正時首次增訂，內容為「（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。」此規定於93年11月26日修正時，就委任或委託之事項，增列處罰一項；而101年6月6日則修正為無論是臺灣省轄內或福建省金門縣、連江縣轄內，均由交通部委任交通部公路總局即被告辦理；復於102年3月22日修正增訂轄區為改制後之直轄市，得暫由交通部委任交通部公路總局即被告辦理；嗣102年7月22日再修正為：「（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。」交通部依此規定及行政程序法第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及勒令停止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。

⑶至於行政院106年7月24日函並未述及其所依從之法律依據為何，無從知悉行政院係依何規定將直轄市內經營計程車客運業之裁處權限授權予被告。再者，公路法既業已規定主事務所位於直轄市經營計程車客運業應專由直轄市政府管轄，並無法律規定不明或就同一事件依法數機關有管轄權之情事，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」決定為被告負責辦理。

⑷被告另謂依行政程序法第11條第1項規定及交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款之規定「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」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具管轄權云云。然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，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管轄權限。被告上開主張，洵無足採。

（七）被告復主張縱認本件有土地管轄之瑕疵，因原告確有違反公路法第77條第2項規定之事實，縱使將原處分撤銷，具有土地管轄之機關仍應為與原處分相同之處分，故依行政程序法第115條規定，原處分實無須撤銷云云。查本件被

告所為原處分違反土地管轄規定，業如前述，惟行政處分之種類依行政機關受法律拘束之程度，可分為羈束處分與裁量處分。羈束處分係指法律若規定行政機關應於一定要件下作成某種決定者，於此情形，行政機關無自由裁決之空間；裁量處分則係指行政機關在法定要件該當時，仍得依照個別之具體情況，就法律效果是否發生或如何發生，予以行政裁量，其所為之決定即為裁量處分。本件依公路法第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停業，前開決定均屬主管機關之裁量權限，其決定均屬裁量處分，並非羈束處分，因此有管轄權之機關就前開事件，並非必然為相同處分。況且，原處分依與原告合作之司機遭查獲之行為作為違規行為數依據，惟原告係以相同Uber APP平臺招募欲合作之司機與之合作，分擔攬客及載客任務，完成運送乘客工作，並受有報酬，而共同實施完成經營汽車運輸業，該等經營模式自始即不限於單一司機，亦即原告與多數不同司機，分擔攬客及載客之運送工作，本在其一開始違反行為時公路法第77條第2項行政法上義務之犯意內。原處分未予審究原告違反行政法上義務是否係出於單一意思？原告之前因相同之行為，是否業經被告裁罰而有違反一行為不二罰之原則？逕認定原告之行為係數行為而分別予以裁罰，亦有未合。從而，有管轄權之機關就前開事件，更非必然為相同處分，是被告前開主張，仍難憑採。

六、綜上所述，被告就「直轄市轄內計程車客運業」欠缺管轄權限，不具有作成原處分之管轄權限，原處分即有違誤，訴願

決定予以維持，亦有未合，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張及陳述，經核於判決結果不生影響，爰不逐一論列，附此敘明。

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

中　　華　　民　　國　　108　　年　　2　　月　　14　　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　李玉卿

法　官　鍾啟煒

法　官　李君豪

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　　2　　月　　15　　日

書記官　樓琬蓉