臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

107年12月27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　馮昌國　律師
　　郭瑋萍　律師
被　　告　交通部公路總局
代　表　人　陳彥伯（局長）
訴訟代理人　李元德　律師
　　吳子毅　律師
　　陳政君

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107年3月2日交訴字第1060032634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：

本件原告代表人原為Rob Van Der Woude，訴訟進行中變更為Francois P.Chadwick，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（參本院卷一p367-370），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

被告所屬臺北市區監理所調查發現，原告以網路招募司機，於106年1月22日以OOOO-OO號自用小客車，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，認原告有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，嗣以被告106年9月15日第20-20B10167號違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱「原處分」），裁處原告2,500萬元罰鍰，並勒令歇業。原告不服，提起訴願，經交通部107年3月2日交訴字第10600032634號決定訴願駁回，原告不服，遂提起行政訴訟。

三、本件原告主張：

1.參公路法第3條、37條、56條可知，如認為行為人係未經申請核准而經營計程車客運業及計程車客運服務業以外之汽車運輸業，比如公路汽車客運業、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，其公路主管機關為交通部，再由交通部委任交通部公路總局執行。倘認為行為人係未經申請核准而經營計程車客運業及計程車客運服務業，則公路主管機關為直轄市○○○路法第77條於106年1月之立法理由已明示修法前後，有權依據第77條第2項開罰者為公路主管機關，本件屬於未經核准經營計程車客運業，則公路主管機關為台北市政府而非被告。

2.本件遭臺北市區監理所舉發之車輛種類為自小客車載客，與自小客車有關之汽車運輸業僅有計程車客運業及小客車租賃業兩種。依原處分記載可知，本件遭舉發之車輛並非租賃車，故未涉及小客車租賃業，則臺北市區監理所舉發之營運類型，應僅存計程車客運業，故倘原告確有該舉發通知書及處分書所稱之違章行為(按假設語氣，原告否認之)，則應屬未經核准而經營計程車客運業之行為態樣，然依前開法規可知該違章行為並「非」公路法第37條第1項第1款應由中央主管機關主管之事務。再者，原告係設址於台北市○○○路，即

便原告欲申請計程車客運業亦需向台北市政府申請許可，故倘原告有違法經營而違反公路法規定之情事，依據公路法第3條之規定，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。行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函，僅為行政院之意見而不生任何法效力，自不得足以成為主張被告就本事件有管轄權之立論依據，原處分應為無效。

3.被告106年11月7日路運綜字第1060118075號函說明四：「至於Uber在臺與租賃小客車合作前經民眾檢舉違法營運之700餘案件，依公路法規定本宜由所在直轄市政府裁罰為宜，惟經行政院會議研商後，現階段暫仍請本局負責裁罰…。」，明確記載被告亦認為依據公路法規定，關於本件原告涉及違反公路法之裁罰應以直轄市政府為主管機關，是本件管轄既已有公路法明文規定專屬管轄，而被告身為無管轄權機關卻為行政處分，該系爭處分書皆屬無效甚明。參行政程序法第111條第6款、地方制度法第18條第10款第2目規定、最高行政法院96年度判字第76號判決、釋字498號，可知，地方直轄市政府對交通規劃有自治權。是臺北市交通局本於地方自治之權能發布臺北市政府97年9月18日府交管字第09733315000號公告：「主旨：公告本府主管業務委任事項，並自97年10月1日起生效。…公告事項：一、本府將下列業務委任本府交通局，以該局名義執行之：（一）公路法中汽車運輸業罰則之本府權限事項。…」係其地方自治權之行使，其就公路法下關於汽車運輸業之罰則，基於前述「垂直之地方自治」此一概念，應有專屬之事務管轄權，不容中央任意干預。無事務管轄權之被告對原告所為之裁罰，因破壞地方自治此一「垂直權力分立」之重要憲政原則，顯屬「重大而明顯」

之瑕疵，其裁罰應屬無效。

4.汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定計程車客運業之處罰由交通部委任公路總局辦理，違反管轄法定原則及法律保留原則而無效。被告於其他與本案情節相類之案件中，曾自承自身對違反汽車運輸業管理規則之行為並非其所轄管。是被告明知對原告違反汽車運輸業管理規則無事務管轄權，卻仍對之裁罰，已違反行政法上之「誠信原則」，原處分應屬無效之行政處分。被告前曾就位於臺中市內未經申請核准經營計程車客運服務業之個案，其認為自身就上述行為應無管轄權而撤銷由自身所為之裁罰處分。惟在同屬於直轄市內未經申請核准經營計程車客運服務業之本案中，被告卻堅稱其所為之裁罰應屬適法，兩相對比，其違反行政自我拘束原則乙節，是原處分確實違法，自不待言。.

5.訴願決定以原告每完成一次司機接案載運乘客並合意收取費用，故違反公路法第77條第2項規定，且就被告給予複數個別裁罰處分而未違反一行為不二罰之認定，顯非適法。參最高行政法院105年度判字第290號判決意旨，經營、營業行為於法律上應評價為「一行為」。原處分及原訴願決定就違法經營汽車運輸業之違章行為屬數行為之認定，抵觸立法理由顯不合法。106年1月4日依據公路法第77條第2項規定之立法理由載明「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。」已明確指出該條違章行為之裁處確有「一事不二罰」之適用。倘原告確有未經核准而經營汽車運輸業之違章行為（按假設語氣，原告否認之），則該行為亦應評價為法律上一行為，而不得恣意以

原告利用APP調度司機，而司機接案一次即認與不同駕駛人共同經營汽車運輸業而認定有數行為，進而認定本事件並無違反一行為不二罰原則，是原訴願決定之認定明顯於法未合。

6.被告作成之原處分錯誤援引行政罰法第14條規定，被告既認定原告係與他人共同實施違反行政法義務之行為，卻未見被告於原處分上指明原告究竟係與何人共同實施違反行政法上義務之行為，則依前開實務見解之意旨，被告所為欠缺指明該與原告共同實施違反行政法上義務之人之原處分，自有違反明確性原則。金融監督管理委員會中華民國106年7月10日金管銀票字第10600146120號函，提及以下內容「…二、依UBER網站所揭露與乘客所簽訂之使用條款觀之，UBERB.V.為荷蘭設立之公司，乘客須先與該境外公司締約後(即同意該使用條款)始可使用該公司服務，爰現行UBER交易係乘客在境外網站進行，且由境外收單機構辦理收單，其交易屬「境外交易」…即消費者雖於國內，但係透過網路與境外公司進行境外刷卡及交易，再由境外收單機構透過信用卡組織轉接財團法人聯合信用卡處理中心或財金資訊(股)公司向國內發卡機構提出授權需求。」、「四、依信用卡業務機構管理辦法第14條規定，在我國境內發行之國際通用信用卡於國內使用時，應以新台幣計算，並於國內完成清算程序。鑒於現行UBER交易模式係屬境外交易，爰尚無前開規定之適用。」、「五、…建議貴部督導UBER或與其合作之國內小客車租賃業者於提供服務前，對消費者充分揭露相關事項，例如：交易對象係國外公司、交易屬境外網路交易需支付國際手續交易費等。」足見，使用Uber App平台搭車之乘客係與訴外人荷蘭商Uber B.V.公司成立運送契約並就車資達成合意，進而

乘客以信用卡支付並由訴外人Uber B.V.公司收受車資。乘客以信用卡所支付之車資，係由訴外人荷蘭商Uber B.V.公司收受之模式，可知真正收受車資者為訴外人荷蘭商Uber B.V.公司，故與乘客締結運送契約者為訴外人荷蘭商Uber B.V.公司，至於原告僅為受訴外人荷蘭商UberB.V.公司委託辦理相關事宜之平台，然訴願決定僅一再以「本件訴願人係自行招募司機，以汽車經營客運而受報酬」之錯誤前提事實，逕自認定原告係與駕駛共同合作載客營運事業，而得出原告未經核准經營汽車運輸業並違反公路法第77條第2項規定之結論，顯有卷證資料與事實認定不符之重大違法瑕疵。

7.參最高行政法院107年度判字第363號、364號、384號判決意旨，足徵該實務見解認定原告縱有多次違反公路法第77條第2項規定之未經核准經營運輸行為（按假設語氣，原告否認之），應為法律上之一行為，於主管機關處罰後始切斷違規行為之單一性。被告以原告未經核准而經營汽車運輸業，而違反公路法第77條第2項規定為由，遂於106年2月2日作成11份裁處，而106年2月2日作成之11件裁處的行為時間點為106年1月6日至8日，該行政處分書於106年2月10日送達原告，而本件行為時間點為106年1月22日，本件原處分與前處分記載之違章行為，依前開最高行政法院見解應屬於被告機關於106年2月2日處分書內所載之違規行為為法律上之同一行為，故被告自不得再就本件原處分所載之違章行為另為裁罰，是以，被告所為之原處分違反一事不二罰原則。

8.被告未考量原告之營收狀況、原告違反行政法上義務之程度、原告行為所生影響等具體因素，即逕自以最高罰鍰對原告為裁處，顯有裁量怠惰之違法。況且，本件原處分記載車資313.58元，而原告宇博公司登記營業額才100萬元，何以對

一家登記營業額才100萬元且該趟次車資僅有313.58元之行為處以2500萬元之罰鍰，顯然違反比例原則。縱使原告之行為有違反公路法或汽車運輸業管理規則（原告仍否認之），而被告也認為原告行為為新的營業模式已非現行法所能規範之行為，被告應以修法為宜而非恣意、怠惰以國家公權力手段不合法的強行侵害原告的財產權與營業自由等多項基本權。由訴外人荷蘭商Uber. B.V.公司提供之「Uber APP」軟體平台之創新服務模式，已以各種方式確保乘客之安全，更獲各國承認其合法性，亦無再以法令強加限制之必要，而上開規定未能就不同事物本質之管制對象，採取適當之管制對象，而係以過度之手段箝制訴外人荷蘭商Uber. B.V.公司提供創新模式之營業自由，自與憲法第23條規定不符而違憲，故應拒絕適用或裁定停止訴訟並聲請司法院大法官解釋，始符法制。

9.按公路法第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，處新臺幣十萬元以上二千五百萬元以下罰鍰，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，並得吊扣四個月至一年，或吊銷之，非滿二年不得再請領或考領。」另按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，應依公路法第七十七條第二項之規定舉發。」可知，法律對於經營汽車運輸業設有許可要件，亦即上開規定係屬對於人民從事汽車運輸業營業自由之限制，則該規定應符合憲法第23條規定，否則即屬違憲。並聲明：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：

1.參最高行政法院107年度判字第364號、第199號判決、本院

92年度簡字第5號判決，原告利用UberApp，突破法規管制，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。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。

2.參行政院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」）、法務部94年9月30日法律字第0940036900號函，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7月24日函決定由被告管轄即屬有據。而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，則依最高行政法院103年度判字694號判決意旨，自應予以尊重。再參最高行政法院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。況公路法第37條第1項第3款規定僅係「申請核准籌備」之權責劃分規定，而不及於「未經申請經營汽車運輸業」裁罰之權責劃分，且其僅係土地管轄，非專屬管轄之規定，是行政院106年7月24日函所為決定核無違反專屬管轄之虞。

3.公路法第37條第1項第3款僅係土地管轄之規定，縱認被告欠缺管轄權（僅假設語，被告否認之），然被告依交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款規定就本件原即具有事物管轄權，故原處分違反公路法第37條第1項第3款規定實僅係欠缺土地管轄之瑕疵。而行政程序法第115條所定「土地管轄之規定」係指非專屬土地管轄之情形，公路法第37條第1項第3款規定確非專屬土地管轄，已如前述。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，原處分無須撤銷。

4.本件所涉事實與本院103年度訴字第1614號判決所涉事實相似，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。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，此觀被證4至7網頁即明。於比較法上，美國聯邦地區法院亦認原告與駕駛人間非僱傭關係，駕駛人之身分實為獨立承攬人（independent contractor），亦即駕駛人具有相當獨立自主空間。故於此一合作關係中，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，即無一行為不二罰原則之適用，至為灼然。

5.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。

6.公路法第77條規定於105年12月16日修正之立法背景，實係因最高行政法院105年度判字第290號判決明確引用該院98年度11月份第2次庭長法官聯席會議決議作為行為數認定之依據，故於民進黨黨團所提「公路法第七十七條及第七十八條之一條文草案總說明」中即有提及前開決議，並認定為避免「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十五萬元罰鍰」之顯不

合理情形，爰此修正公路法第77條規定。由是可知，立法者修訂公路法第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，而未及於最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議。本件原告實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。申言之，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，而須以分別與個別駕駛人形成意思聯絡，由此可知，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，本件核無最高行政法院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。是認定原告之行為屬法律上一行為顯不合理。

7.參最高行政法院106年度判字第293號判決已肯認汽車運輸業管理規則並未違反法律保留原則。而最高行政法院106年度判字第277號判決肯認發展觀光條例第66條第3項規定實具有授權交通部得移轉管轄予其他機關之意。而本件所涉公路法第79條第5項規定之文字既與發展觀光條例第66條第3項規定相類，是公路法第79條第5項規定實亦具有授權交通部得移轉管轄予其他機關之意旨。

8.最高行政法院94年10月份庭長法官聯席會議意旨及學者詹鎮榮之見解，公路法第79條第5項所為概括授權，實已得作為於法規命令中就權限移轉與否予以自由形成之依據，則以汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定作為管轄權移轉之

法規依據，自無違反法律保留原則可言。並聲明:原告之訴駁回，訴訟費用由原告負擔。

五、兩造不爭之事實及兩造爭點：

1.如事實欄所述之事實，業據提出原處分（參本院卷一p132）、訴願決定（參本院卷一p133-141）、行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函（參本院卷一p142）、交通部公路總局106年11月7日路運綜字第1060118075號函（參本院卷一p143-144）、106年9月19日路運綜字第1060108436號（參本院卷一p147）、金融監督管理委員會106年7月10日金管銀票字第10600146120號函（參本院卷一p145-146）、信用卡對帳單資料（參本院卷一p148-155）、行政院106年7月24日函（參本院卷一p241）、其他處分書（參本院卷一p244-246、345-355）、uber網頁資料（參本院卷一p247-261、444-445）、立法院議案關係文書（參本院卷二p167-174、195-200、201-204、226-230）、新北市政府交通局104年9月30日新北交管字第1041799502號函（參本院卷二p188-193）、立法院公報（參本院卷二p231-234、251-254）等為證，其形式真正為兩造所不爭執，堪信為真。

2.兩造爭點為：－被告是否有作成原處分之權限？原處分是否因被告無管轄權而無效或得撤銷？—被告裁處原告2,500萬元罰鍰，並勒令歇業，是否適法？有無事實認定錯誤？原處分有無違反比例原則？有無違反一事不二罰原則？有無違反行政自我拘束原則、誠信原則？有無裁量怠惰？· 有無停止審判之必要？

六、本院判斷：

1.本件應適用之法條與法理：

公路法第2條：「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。十五、計程車客運服務業：指以計程車經營客運服務而受報酬之事業。」

第3條：「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34條：「（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。…」

第37條：「（第1項）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77條：「（第1項）汽車或電車運輸業，違反依第79條第5項所定規則者，由公路主管機關處新臺幣九千元以上九萬元以下罰鍰，並得按其情節，吊扣其違規營業車輛牌照一個月至三個月，或定期停止其營業之一部或全部，並吊銷其非法營業車輛之牌照，或廢止其汽車運輸業營業執照及吊銷全部營業車輛牌照。（第2項）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，處新臺幣十萬元以上二千五百萬元以下罰鍰，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

吊扣四個月至一年，或吊銷之，非滿二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。」

汽車運輸業管理規則第1條：「本規則依公路法第79條規定訂定之。」第138條：「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。」第139條之1：「（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。…」

2.本件訴爭之背景，係被告所屬臺北市區監理所調查發現，原告以網路招募司機，於106年1月22日以0000-00號自用小客車，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，認原告有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，嗣以原處分，裁處原告2,500萬元罰鍰，並勒令歇業。被告以原告違反公路法第77條第2項規定為由加以裁罰者，而公路法第77條第2項之違規要件為「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業者」，而本案之情節，正係落在原告是否「未經申請核准而經營汽車運輸業」？而首當其衝的就是行政管轄權的爭議。

多樣化而繁複性的事實狀態，到底要套用哪一項法規或哪

幾項法規？這涉及到雙向查核，這件事實具備哪些特徵足以歸納成（或認定成或傾向為）哪一類型的法規範：這個法規範有哪些要件足以作為具體事實之描述或勾稽。前者是事實定性的問題，後者是法律涵攝的問題；這是雙向的謀合形成「如何初步定性某類事務」而定其行政管轄權？經過這些初步定性與初步涵攝的互動關係，所形成的關聯性是連結事實認定與法規適用的關鍵，也同時決定了行政管轄權之歸屬。

Uber是如何經營的，首先是Uber臺灣官方資訊網（參本院卷一p247），表明Uber臺灣歡迎來到Uber合作駕駛資訊網，其中包括：新手上路、現任合作駕駛、推薦合作駕駛、獎勵方案、合作駕駛故事、優步禮遇、車輛種類、聯繫我們、最新消息等。其中新手上路有進一步介紹（Uber臺灣）、加入流程（必備條件：年紀、無犯罪、車輛，參本院卷一p250）、準備文件（參本院卷一p253）、加入之常見問題（參本院卷一p257），以及車輛、接案、其他等畫面。進入Uber合作駕駛資訊網，其中準備的文件包括身分證、駕照、行照、強制險證明、良民證等（參本院卷一p254）。依Uber合作駕駛資訊網，加入Uber APP平台之司機確係由Uber在臺系統經營商（即原告）所招募、審核，而原告就申請加入前開平台之司機亦未就其是否具有經營汽車運輸業之資格加以審查。

故在Uber臺灣官方資訊網就有選項「註冊為乘客」「註冊為合作駕駛」（參本院卷一p248）；而本案情節由「叫車成功之手機畫面（參本院卷一p261）」「車資信用卡扣款之手機畫面（參本院卷一p261右圖）」足悉司機以自有車輛（或自己提供之車輛）透過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，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平台後，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，再由原告結算後，匯款至指定帳戶，收取運費。因此，將事實狀態特徵化的結果，是在Uber臺灣官方資訊網，就可以註冊為乘客或註冊為合作駕駛，前者享受服務付出代價，而後者提供服務收取報酬。從Uber的合作駕駛及Uber APP平台（亦即宇博公司）之互動而言，應屬原告與「加入Uber APP之司機（即於Uber APP平台完成註冊，而成為合作駕駛者）」故意共同實施違反公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則第138條上義務之行為。此乃原告經舉發違反公路法第77條第2項，而被告以原處分裁處原告2,500萬元罰鍰，並勒令歇業之初步的事實定性與法規涵攝之結果。

而在Uber臺灣官方資訊網，也廣泛及多次數之敘明「現階段仍有因違反公路法第77條第2項規定而被主管機關取締裁處的風險（參本院卷一p248、252、256、260）」，可以認定Uber的合作駕駛及Uber APP平台（亦即原告）均清楚明白有涉及「未經申請核准而經營汽車運輸業」而被主管機關取締裁處的風險，在這個前提下來探討原告「未經申請核准而經營汽車運輸業」這件事務，尤其是此事件之行政管轄權的歸屬。

A.按公路法第34條第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：（略）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。（略）」，公路法第37條第1項經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：（略）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。（略）」換言之，Uber及其合作駕駛所提供之服務，確實是經營汽車運輸業，但應歸屬於「計程車客運業」或「小客車租賃業」，由Uber APP平台媒合乘客與司機以及車資包括基本車資、距離與時間；認定歸屬於「計程車客運業」比較貼近事實，而此一行政管轄權，就公路法第37條第1項之規定，則為「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」。

B.就此，被告稱公路法第37條第1項第3款之規定乃土地管轄之劃分，而非事務管轄之劃分，更無涉專屬管轄之問題；縱本件有土地管轄之瑕疵，依行政程序法第115條規定，原處分亦無須撤銷云云。然查，公路法第37條第1項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，固為土地管轄。但依公路法第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。因此有管轄權之機關就前開事件，並非必然為相同處分，自無行政程序法第115條適用之必然性。

3.至於，原告稱參照最高行政法院107年度判字第363號、364號、384號判決意旨，原告縱有多次違反公路法第77條第2項規定之未經核准經營運輸行為（按假設語氣，原告否認之），應為法律上之一行為，於主管機關處罰後始切斷違規行為之單一性。原告以「被告以原告未經核准而經營汽車運輸業，而違反公路法第77條第2項規定為由，遂於106年2月2日作成11份裁處」，而106年2月2日作成之11件裁處的行為時間點為106年1月6日至8日，該行政處分書於106年2月10日送達原告。原告並稱本案行為時間點為106年1月22日，本件原處分與前處分記載之違章行為，依前開最高行政法院見解應屬於被告機關於106年2月2日處分書內所載之違規行為為法律上之同一行為，故被告自不得再就本件原處分所載之違章行為另為裁罰云云。然查，法律上之一行為之認定，究竟是否以主管機關處罰後始切斷違規行為之單一性，容有不同之觀點，而原告所稱「被告於106年2月2日作成11份裁處」「行為時間點為106年1月6日至8日」「該行政處分書於106年2月10日送達原告」就違規行為單一性如何切斷？有無其他相同裁罰事件介入「行為時間點」「作成裁處時間」「行政處分送達原告時間」，均待有管轄事務權限之機關為實質之審查，則原告「自行整理法律上之一行為之認定，認為本件原處分違反一事不二罰原則，而應撤銷」者，現階段自無足採。

4.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，應可認定。綜上所述，原告上開對行政管轄爭議所訴各節，非無可採，原處分即有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未洽，原告訴請判決如其聲明所示，為有理由，應予准許。本件判決基礎已臻明確，兩造其餘爭點（本案因欠缺事務管轄權而違法，自無停止審判之

必要），及其攻擊防禦方法及訴訟資料核與判決結果不生影響，本院自無斟酌或審理之必要，併予敘明。

七、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　　1　　月　　10　　日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法　官　陳金圍

法　官　畢乃俊

法　官　陳心弘

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　　1　　月　　10　　日

書記官　林淑盈