臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

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　馮昌國律師

　　郭瑋萍律師

上　一　人

複代理人　　吳偉芳　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　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107年3月23日交訴字第1060040213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（以下稱為原處分），裁處原告新臺幣（下同）2500萬元罰鍰，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：

原處分違反公路法第77條第2項所定違規事件之管轄機關應為直轄市政府，被告欠缺管轄權；被告欠缺事務管轄權；原處分違反管轄法定原則：

按公路法第3條、第37條第1項第3款、第56條，行為人如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，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政府。次按汽車運輸業管理規則第2條，規定汽車運輸業分類營運。復按公路法第77條及其立法理由，可知立法者認未經核准經營汽車運輸業之違章行為，僅有就該違章行為具有行政管轄權之公路主管機關得以裁罰。查本件遭臺北市區監理所舉發之車輛種類為租賃小客車載客，而與小客車載客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，故倘原告確有該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。

次按行政程序法第111條第6款，並參照最高行政法院96年度判字第76號判決，如欠缺事務權限之行政處分涉及違反權力分立時，即屬重大而明顯無效之行政處分。再按司法院大法官釋字498號解釋文，地方自治是憲法保障之制度，如中央機關所為之行政處分侵越地方之權限，並在無事務管轄之情形下做成之，該處分即具重大而明顯之瑕疵，應屬無效。更按地方制度法第18條第10款第2目規定，地方直轄市政府對交通規劃有自治權。查本件遭舉發而由被告做成行政處分裁罰之行為，為數名駕駛人透過訴外人Uber B.V.公司提供之APP媒合駕駛其所有之車輛從事共乘行為，對公司總部設於臺北市大安區之原告而言，其若縱有違反公路法上未經申請核准而經營計程車客運服務業之情形（此為假設語氣，原告否認之），唯一具裁罰權限之機關應為臺北市政府交通局。準此，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。

另訴願決定援引行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函稱「…決定貴部及直轄市政府均具有管轄權」等語，認定被告就本事件有管轄權云云，然依行政程序法第111條第1項及第5項揭示之管轄法定原則，可知上開函文僅為行政院之意見而不生任何法效力，故該原處分依行政程序法第111應條第6款規定為無效。又被告106年11月7日路運綜字第1060118075號函說明四：「…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，關於本件裁罰應以直轄市政府為主管機關，是被告身為無管轄權機關卻為行政處分，原處分屬無效甚明。

被告就本件並無管轄權卻裁罰原告，除違反管轄法定原則外，更奪取真正管轄機關即臺北市政府之權限，造成多重管轄權限之法律不安定現象，故原處分應為無效或可得撤銷之瑕疵行政處分（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）。

現行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：

汽車運輸業管理規則第139條之1第1項於102年7月22日修正。修正前交通部委任公路總局即被告辦理事項者，僅涉及直轄市以外之計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰等事項。另依公路法第79條第5項，僅授權交通部具有制定汽車運輸業申請資格條件、業務範圍及相關處罰事項，並無授權交通部得變動行政事務之管轄權。故上開管理規則第139條之1第1項規定，交通部得委任被告機關辦理計程車客運業之處罰事項，顯屬無效之規定。另據學者程明修謂，從公路法中完全看不出直轄市○○○路汽車客運業之處罰之原始權責機關即歸屬甚至專屬於中央，是交通部何以有權再將此委辦直轄市政府辦理？且公路法中本即規定本法主管機關在直轄市為直轄市政府，又何待另行委辦？故交通部透過2013年7月22日修正管理規則奪取直轄市政府依據法律所規定之管轄權限，即明顯違反管轄法定原則與法律保留原則；再者，公路法第79條第

5項並未涉及有關管轄權變動之授權，該授權條款是所謂作用法上的授權，在母法上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的問題（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）。故依據行政程序法第150條第2項，上開管理規則第139條之1第1項規定明顯逾越法律授權之範圍與立法精神，而屬無效。

被告違反行政法上之誠信原則；原處分違反行政自我拘束原則，原處分應屬無效之行政處分：

按行政機關如對外就同一事件或相類事件為前後相反之意思表示，其行為應已違背禁反言原則，並同時違反行政程序法第8條規定之誠信原則（最高行政法院100年度判字第2001號判決參照）。另被告106年3月10日路授中監彰字第0000000000B號函略以：「…擅自於臺中市區經營汽車運輸業及計程車客運服務業之取締裁處，應以臺中市政府為轄管及裁決單位…」，是被告明知行為人如於直轄市未經申請核准經營計程車客運服務業時，僅直轄市政府有權裁罰之。查本案被舉發之地點為臺中市，且原告之商業登記位於臺北市，是被告於涉及未經申請核准經營計程車客運服務業之本案並無管轄權，惟被告仍執意為裁罰，本案裁罰之違法性可謂至為灼然。

按行政程序法第6條及最高行政法院91年度判字第1418號判決，行政機關於作成行政處分時，對於相同或具有同一性之事件，如無正當理由，應受其行政先例或行政慣例之拘束。查被告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，堅稱其所為之裁罰應屬適法，惟對

比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，認自身應無管轄權而撤銷由自身所為之裁罰處分（交通部公路總局106年3月10日路授中監彰字第00000000000B號函參照），是其行為已違反行政自我拘束原則，並明顯悖於平等原則，原處分確實違法。

㈨被告就其認定原告之違章行為所作成之複數個別裁罰處分，已違反一行為不二罰；被告機關作成之原處分錯誤援引行政罰法第14條規定：

按最高行政法院105年判字第290號判決意旨：「上訴人所涉未經申請核准經營汽車運輸業之違章情節，具反覆性及繼續性之特徵，為營業行為，本質上為法律概念上之一行為。」，則公路法第77條第2項所稱之經營行為屬營業行為，而為法律概念上之一行為，並當行為人之行為多次地實現相同之構成要件，而該構成要件係以多數同種類或不同種類的動作為要件時，縱使在外觀上有多數動作，但在法律上只視為單一行為。次按106年1月4日修正後公路法第77條第2項規定之立法理由，明確指出該條違章行為之裁處確有一事不二罰之適用，行政機關僅得於作成第一次裁處之後行為人有持續違規之行為，才得以此作為第二次裁處之基礎（並參照最高行政法院98年度11月份第2次庭長法官聯席會議決議）。足證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。

按行政罰法第14條，實務上認為多數行為人出於故意，且主觀上皆有利用其他行為人之行為作為己用之意，而分別

實施違反行政法上義務行為之部分構成要件，而實現違章行為全部要件者，則各行為人均屬故意共同實施違反行政法上義務之行為。故被告認定原告未經申請核准，與個別之汽車駕駛人共同經營汽車運輸業，違反公路法第77條第2項，並認個別駕駛人之載客交易行為，即可滿足全部構成要件，而構成未經核准擅自經營汽車運輸業之情事。然查行政罰法關於單一行為之判斷應較刑法為寬鬆，故於行政罰法上有重複多次實現相同構成要件之行為，如經營、營業行為等，而構成要件係以多數同種類或不同種類且反覆繼續實施為要件者，應評價為法律上之一行為。故利用共同實施違反行政法上義務行為之理論，建構數行為之論據，並不恰當。透過Uber APP調度派出不同駕駛人之車輛，完成載運乘客並收取費用之行為，應該屬於法律上之構成要件將該多數行為結合為評價單一，而成為法律的單一行為（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）。另倘本件確有趟次行為存在，也是租賃車代僱駕駛或司機的趟次，並不構成公路法第77條第2項未經申請核准而經營汽車運輸業，則原告即不可能依據行政罰法第14條與他人共同實施違反公路法第77條第2項之違法行為。

ē 訴願決定關於認定原告受有報酬乙節，於法未合；縱認原告有違法經營汽車運輸業（按假設語氣，原告否認之），惟被告於裁罰時並未依法行使裁量權，而有裁量怠情之違法，且違反比例原則：

按公路法第2條第14款，汽車運輸業之經營行為係指從事運輸行為並受有報酬，而所謂受有報酬即為乘客與當事人間就報酬達成合意（交通部97年10月21日交訴字第097000

9725號函參照）。然查金融監督管理委員會已明白表示現行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（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），足見利用Uber APP平台系統乘車之乘客，係與訴外人荷蘭商Uber B.V.公司締結運送契約及交易。由原告與財政部臺北國稅局間就營業稅裁罰處分事件中，由臺北市國稅局大安分局提供之信用卡對帳資料（節本）亦可證，使用Uber APP平台之乘客係利用信用卡給付車資予訴外人荷蘭商Uber B.V.公司。是訴願決定一再以原告與所招募之司機共同合作，以自備車輛藉由UberAPP軟體平台載運乘客並受有報酬之錯誤前提，逕自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，顯有違法。次按公路法第77條第2項，被告於10萬元至2,500萬元之範圍內，具有自由裁量課予原告適當罰鍰之權限，惟本件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48.26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48.26元之行為處以2,500萬元之罰鍰，顯然違反比例原則。

原處分未載明原告係與何人共同實施違反行政法上義務之行為，違反明確性原則：

按鈞院104年訴字第1398號判決意旨揭示：「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，自不能認受處分人可以理解、可能預見為行政處分之共同違規行為人，…自不符合行政處分之明確性原則而違法。」，是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甚明。

ě最新司法實務見解已認定小客車租賃業及小客車租賃業之代僱駕駛並不構成公路法第77條第2項未經申請核准而經營汽車運輸業：

按臺灣臺北地方法院106年度簡字第76號行政訴訟判決理由略以：「亞泰公司為經中央主管機關核准經營小客車租賃業之汽車運輸業，系爭車輛並領有營業車輛牌照乙情，…透過Uber APP搭載乘客並收取費用，即非未經申請核准而經營汽車運輸業」。故小客車租賃業本得透過Uber APP搭載乘客並收取費用，該行為屬於小客車租賃業所允許之營業模式，無由構成公路法第77條第2項規定所稱之違章行為。查本件車牌號碼000-0000之小客車租賃業雖表示未與Uber合作，但小客車租賃業是否未與代僱駕駛有簽署靠行契約等，則未可知，如小客車租賃業有與司機簽署靠行合約，即為前開台北地方法院所認定之不構成公路法第77條第2項之情形，被告機關對此有利於原告之情形未一律注意，原處分即有行政程序法第9條之程序不備而應予以撤銷。

公路法第77條第2項於106年1月4日修正後違憲而為無效，鈞院應拒絕適用或裁定停止訴訟並聲請大法官解釋：

按司法院釋字第371號解釋、第590號解釋，各級法院法官審理案件時，倘該案適用之法律有牴觸憲法，且該違憲與否之

結果將影響該判決之結果時，該承審法官應以該法律違憲與否為先決問題，裁定停止訴訟並聲請司法院大法官解釋。查公路法第77條第2項對於經營汽車運輸業設於有許可要件，即屬對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。另訴外人荷蘭商Uber .B.V.公司提供之UberAPP軟體平台之創新服務模式，根本未涉及汽車運輸業之經營業如前述，且前開服務已遍行世界，可知世界各地之政府或司法、行政機關均認可該服務之合法性。是公路法第77條第2項以過度之手段箝制創新模式之營業自由，自與憲法第23條規定不符而違憲，故鈞院應拒絕適用或裁定停止訴訟並聲請司法院大法官解釋等情。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：

原告認為原處分機關就違法經營汽車運輸業之行為，依法欠缺行政管轄權，係屬誤解：

按公路法第37條規定係規範申請核准經營計程車客運服務業之主管機關，惟有關裁罰事項參諸該法第78條係由公路主管機關處罰之，而公路主管機關則必須參照同法第3條，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，由此觀之，交通部、直轄市政府及縣（市）政府均有裁罰權。次查行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函核復事項第2點略為：「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。」，爰此，原告認為被告欠缺行政管轄權，係顯有誤解。

次按行政程序法第111條第6款，所謂欠缺事務權限，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，甚至如有同法第115條規定之情形者原處分無須撤銷之。另按所謂違背法規有關專屬管轄之規定，主要是指對不動產或與地域相關聯權利所為之行政處分，並欠缺土地管轄之情形；另所謂缺乏事務權限，則是指作成行政處分之行政機關就該事件全然欠缺行政管轄權限；再所謂重大明顯之瑕疵，則係指該瑕疵為任何人所一望即知者；故而，縱行政處分係屬違法，若該瑕疵並非任何人所一望即知，則其即非屬行政程序法第111條第7款所稱有重大明顯瑕疵之無效行政處分（最高行政法院95年度判字第381號判決參照）。是以，行政程序法第111條第6款與第7款應作體系解釋，亦即欠缺事務管轄權限應限縮於重大明顯之情事。諸如違背權力分立等憲法層次之權限劃分基本原則，如由議會代替行政機關作成處分行為，即任何人一望即知，已達重大明顯程度，方屬無效（最高行政法院95年度判字第1554號判決參照）。復按行政程序法第115條規定，被告縱無管轄權限（僅假設語，被告否認之），亦僅係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條規定本處分仍無須撤銷，故原告之主張無理由。

依公路法第3條、汽車運輸業管理規則第139之1條等規定可知，原處分機關（交通部公路總局）亦為主管機關。本件既無違反權力分立或職權分配，且非屬專屬管轄事件，依行政程序法第115條規定可知，本處分仍無須撤銷，故原告之主張無理由。

原處分並未違反比例原則：

依據「未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務裁罰基準」（以下稱為裁罰基準）第5點規定，以法人、非法人團體或其他組織經營汽車運輸業者，其非法營業之車輛牌照及汽車駕駛人駕駛執照吊扣及吊銷之裁罰基準，若為第6次以上或6個月內連續違規3次以上者，處2,500萬元罰鍰。查原告分別於106年1月6日10時30分（處分書單號：20-20B00774)、106年1月6日11時17分（處分書單號：00-00000000)及106年1月6日12時12分（處分書單號：20-20B00806)違規經營汽車運輸業，顯見原告已有6個月內連續違規3次以上之情事，則依前揭裁罰基準第5點規定，本局於第3次處分起即裁罰原告2,500萬元核屬有據，並無違反比例原則可言。

另按裁罰基準業衡酌各種違規行為態樣、構成要件及情節輕重，明定各種裁罰效果，亦即裁罰基準之訂定已有比例原則之考量，原處分據以裁罰並無不合。

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，及最高行政法院98年度裁字第994號裁定意旨略以：「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，並不區分其共犯之身分，…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」。次按最高行政法院105年度判字第264號判決：「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。…從而加入Uber APP平台之司機，係以營利為目的（賺錢、自己當老闆），有反覆實施之意圖，其載客服務顯有反覆性及繼續性之特徵。」

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，原告雖辯以其非經營Uber APP之主體，亦未與加入Uber APP平台之司機締結契約云云，惟依前開最高行政法院105年度判字第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時叫車畫面、採證照片及車資收據可稽，依最高行政法院98年度裁字第994 號裁定意旨，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。

ŋ租賃小客車之承租人僅可自行使用不得違規營業：

按汽車運輸業管理規則第2條第1項第5款，承租租賃小客車僅可自行使用不得違規營業。且原處分所處罰之行為則為「未經核准經營汽車運輸業」，原告既不具經營汽車運輸業之資格，則其不論利用自用小客車或租賃小客車，皆屬違反汽車運輸業管理規則第138條及公路法第77條第2項之情形。

2.經查RAN-5376號租賃小客車所有人小馬小客車租賃有限公司

106年2月17日函表示本案共同行為人（即駕駛人）非該公司之員工或代僱駕駛，僅是單純車輛承租人並提供汽車出租單及客戶紀錄表為證，故原告乃與租用租賃小客車之租用人透過Uber媒介搭載、運送乘客，並收取費用之行為，據此原告既不具經營汽車運輸業之資格，則其不論利用自用小客車或租賃小客車，皆屬違反汽車運輸業管理規則第138條及公路法第77條第2項之情形。

ē 原處分並無違反一事不二罰原則：

按鈞院105年訴字第1772號判決略為：「最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議…內容涉及之違法營業行為，係由單一行為人（A公司）透過其僱用之自然人從事郵件遞送而實施，該等受僱人之遞送行為，因係受A公司之指示，為該公司執行職務，故可認為係A公司反覆實施之營業行為。惟本案原告係與其經由網路所招募、並無上下隸屬關係之汽車駕駛人合作…」、「最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議…乃針對銷售商品之廣告行為，所作決議，其中關於行為數之論述，係就廣告所具有之集合性概念，及係利用傳播方法為宣傳，以達招徠銷售目的之本質所為，惟本件訴訟係涉及原告未經申請核准而經營汽車運輸業，與廣告行為無關…。」

經查公路法第77條第2項於106年1月4日之修正理由並非針對特定業者，本次修正係因於適用法律過程中，發現有不妥適之法律加以修正，令法律更趨完善，並無違反個別性法律禁止原則、比例原則之問題，亦無停止審判並聲請司法院大法官解釋之必要等語，資為抗辯。並聲明求為判決：　駁回原告之訴。　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，經被告以原處分裁處2500萬元罰鍰、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（本院卷一第279頁、第280頁）、原處分（本院卷一第148頁）、訴願決定（本院卷一第149頁至第154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148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（本院卷一第265頁至第278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（本院卷一第279頁），可知乘客確有以此「U- ber 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○○○○○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，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○○區○○○路○○○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：

㈠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	所　需　要　件

代理人之情形	
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

附表：

編號	處分書文號	違規時間及地點	車種、車號	違反事實	處罰主文
1	中華民國106年11月22日第20-20B10181號	106年1月7日9時36分 臺中市西區五權西路1段2號	租賃小客車 RAN-5376	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，由臺中市南區學府路218號載客至臺中市○區○○○路1段2號，收費48.26元	處罰新臺幣25,000,000元整；並勒令歇業，不得再經營未經公路法申請核准之汽車運輸業