

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴更一字第

) FKT64W1Z1X5L0;@108年3月27日辯

原告 宏運保險代理人股份有限公司

代表人 楊光宇 (董事長)

訴訟代理人 黃慧萍 律師

被告 交通部公路總局

代表人 陳彥伯 (局長)

訴訟代理人 陳政君

蔡承珊

翁嘉雯

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6月28日交訴字第1060009284號訴願決定，提起行政訴訟，經最高行政法院發回本院更審，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣被告所屬臺北市區監理所據民眾檢舉資料，調查發現原告以登記其所有之000-0000號自用小客貨車（下稱系爭車輛），供案外人何定安於民國105年11月17日10時17分許，搭載利用臺灣宇博數位服務股份有限公司（下稱Uber公司）APP網路平台（下稱Uber APP平台）叫車之乘客，由臺北市○○區○○街○號至臺北市○○區○○○路○○巷○號，並收取費用新臺幣（下同）73.79元，涉未經核准擅自經營汽車運輸業，遂以106年1月25日交公北市監字第20B00861號舉發違反汽

車運輸業管理事件通知單（下稱106年1月25日舉發通知單），予以舉發，並移送被告。被告認原告違反行為時公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則第138條規定，以106年2月18日第20-20B00861號違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱原處分），裁處原告吊扣牌照2個月。原告不服，提起訴願仍遭駁回，遂向本院提起行政訴訟，經本院以106年度訴字第1194號判決（下稱原判決）駁回原告之訴，原告不服提起上訴，案經最高行政法院以107年度判字第667號判決將原判決廢棄，發回本院更為審理。

二、原告主張：

（一）從公路法第77條第2項後段關於吊扣（銷）車輛牌照規定歷次增修理由之說明，客觀上或文義上並無從得出公路法第77條第2項後段關於吊扣（銷）車輛牌照之規定，係屬管制性處分之結論，而應係對於違章行為之行為人責任，採取包含罰鍰、勒令停業、吊扣或吊銷牌照之裁罰性處分，當應受行政罰法之規範。本件原告雖為系爭車輛所有人，惟既查無證據足以認為原告提供系爭車輛係出於供訴外人何定安加入Uber公司經營汽車運輸業之意思，亦無行為分擔、利潤分配之行為，自難認為原告為共同行為人，原告既非行為人，則原處分對原告處以吊扣車輛牌照2個月，顯違反行為人自己責任原則，屬違法行政處分，應予撤銷。

（二）行為時公路法第77條第2項規定之裁處對象及所定吊扣（銷）車輛牌照之裁處手段，從法條文義來看，車輛牌照之吊扣，仍係依附於「非法營業行為」，「非法營業使用」之行為，與車輛使用人之「行為」有關而非與車輛存在得以行駛之狀態有關，故本件以吊扣非違規行為人（即原告

01)之車輛牌照，無關其目的之達成，顯有悖於不當連結禁
02 止原則之違法。再觀諸本件裁罰對象及裁罰手段之選擇，
03 吊扣牌照對於人民使用車輛之限制乃剝奪人民使用車輛之
04 權利，倘將行為時公路法第77條第2項之罰鍰與吊扣處分
05 分別論以「行政罰」及「管制性行政處分」，則對於有「
06 故意」未經核准從事汽車運輸業之經營行為人，僅依法處
07 以罰鍰，卻對非違規行為人之車輛所有人，不論其故意、
08 過失，均得處以吊扣車輛牌照此限制人民財產權更鉅之處
09 分，就此以論，將行為時公路法第77條第2項之裁罰方式
10 割裂適用及裁罰對象之選擇，顯有悖於比例原則及平等原
11 則之違法。

12 (三)按汽車運輸業管理規則第139條之1第1項縱對計程車客運
13 業有處罰管轄權限之規定，然行政機關如有「委任」、「
14 委託」之業務上需求，仍須有個別行政作用法規之具體法
15 規為依據，始得依行政程序法第15條之規定辦理委任或委
16 託，方符合管轄恆定原則之要求。公路法第79條第5項僅
17 授權交通部制定有關汽車運輸業申請資格條件、立案程序
18 、營運監督、業務範圍、營運路線許可年限及營運應遵行
19 事項與對汽車運輸業之限制、禁止事項及其違反之罰鍰、
20 吊扣、吊銷車輛牌照或廢止汽車運輸業營業執照之要件等
21 事項之規則，並未涉及有關管轄權變動之授權，是上開汽
22 車運輸業管理規則第139條之1規定，逾越法律授權之範圍
23 ，有違管轄法定原則與法律保留原則，被告並無從依此及
24 102年7月22日交路字第10250097788號函（下稱102年7月2
25 2日函）取得管轄權限。是倘依被告所認定原告有未經申
26 請核准經營汽車運輸業之系爭違章事實，而原處分書所載
27 違反事實及違反地點之營業區域係在臺北市，是以，本件

違章行為之權責機關應為直轄市政府即臺北市政府，則被告對於本件違章行為亦欠缺管轄權限，原處分顯有違反行政程序法第11條管轄法定原則之違法，屬違法處分，應予撤銷等語。並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：

（一）原告將系爭車輛交予何定安於事實概要欄所載之時間、地點，未經依公路法第37條第1項規定申請核准，利用Uber APP網路平臺攬載乘客收取報酬73.79元，顯係以其車輛提供與何定安違規經營汽車運輸業使用。又何定安係原告之員工，原告身為汽車所有人，提供系爭車輛、行照及投保強制險證明文件，放任其所有車輛供何定安恣意使用，何定安並因而基於營利意圖，未經申請核准即從事本質上具反覆性、繼續性之汽車運輸業之經營行為，難謂原告已盡監督義務。而公路法第77條第2項後段關於車牌之吊扣（銷），乃管制性行政處分，目的不在非難受處分人，而在有效遏止違規行為，此亦為最高行政法院106年4月份庭長法官聯席會議決議所肯認。準此，為避免原告之車輛再供作違規營業使用，被告依公路法第77條第2項規定裁處，於法有據。

（二）何定安使用原告所有之自用小客貨車，利用Uber APP平台違規攬客違法經營汽車運輸業之行為內涵，具跨業性質，亦即就其「使用之車輛」與該APP通用全國「無營業區域之劃分」之特性，較接近「代僱駕駛之小客車租賃業」；就其依里程計費之模式卻又類似「計程車客運業」，但其每日可依離尖峰時段而調整費率，且未加裝計費表卻又與「計程車客運業」不同。而Uber APP提供使用者可事先依據其需求選擇車種與車齡，並以此將收費標準區分為尊榮

01 優步與精英優步，復事先提供使用者所需行程之預估收費
02 金額等情，其營業態樣顯與「小客車租賃業」相似。準此
03 ，其行為涵攝公路法及其子法之結果，構成未經核准經營
04 「計程車客運業」，亦構成未經核准經營「代僱駕駛之小
05 客車租賃業」，且均符合公路法第77條第2項之構成要件
06 ，故尚不得因原處分未就違章行為定位、分類，即謂違反
07 明確性原則及事務管轄。

08 （三）依公路法第37條各款體系解釋而言，第1款之公路汽車客
09 運業、遊覽車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽
10 車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業等業，因通
11 行全國，故向中央主管機關申請。而計程車客運業因應遵
12 守營業區域之限制，故依主事務所所在地定土地管轄。而
13 查未經核准經營汽車運輸業之Uber APP係通用全國，故由
14 中央公路主管機關管轄，方符合公路法第37條之體系解釋
15 之脈絡。又管轄恆定原則，其目的係保障人民的權益，不
16 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
17 益，使人民得以預見並維持程序的安定性。而過去（含行
18 政程序法施行前）一直係由被告作為自用小客車違規營業
19 之裁罰機關，並未影響人民對管轄程序安定性之期待。且
20 Uber APP通用全國，由全國各地之監理機關執行查緝Uber
21 公司之違規行為，亦可解決前述臺北市政府需執行跨區取
22 締之不經濟。實務運作上，因101年監理業務一元化（即
23 監理業務回歸中央，由中央統一監理車籍及駕籍）後，由
24 公路總局管轄亦得省去執行吊扣吊銷牌照駕照時移送之繁
25 瑣（如由直轄市政府管轄時尚須移送）。

26 （四）本件為吊扣處分，非罰鍰處分，無從依公路法相關規定定
27 管轄權。準此，應依行政程序法第11條之規定，由組織法

01 定之。而按交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款規
02 定，被告對於公路監理、運輸業務之規劃、執行及督導管
03 理本具有管轄權限，其自當包含對自用車違規營業之車牌
04 吊扣（銷）處分。是以，本件之管轄機關確屬被告。縱認
05 直轄市主管機關就本件亦具有管轄權限，依行政程序法第
06 13條第1項前段規定，本件由被告裁罰，亦無違反管轄法
07 定原則等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

08 四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩
09 造所不爭執，並有臺北市區監理所105年12月29日北市監稽
10 字第0000000000B號函（見本院前審卷第118、119頁）、106
11 年1月25日北市監稽字第0000000000A號函通知原告（見同上
12 卷第120、121頁）、106年1月25日舉發通知單（見同上卷第
13 122頁）、原處分（見同上卷第125頁）、訴願決定書（見同
14 上卷第25至32頁）附卷可稽，洵堪認定。經核兩造之陳述，
15 本件爭點厥為：（一）原處分所指原告未經申請核准經營者，
16 究係計程車客運業（公路法第34條第1項第4款）？抑或小客
17 車租賃業（公路法第34條第1項第5款）？（二）被告就原告違
18 規行為有無管轄權？（三）被告以原處分裁處原告吊扣系爭車
19 輛牌照2個月，有無違誤？

20 五、本院之判斷：

21 （一）按為加強公路規劃、修建、養護，健全公路營運制度，發
22 展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全，制定有公
23 路法；其第2條第14款規定：「本法用詞，定義如下：…
24 …十四、汽車或電車運輸業：指以汽車或電車經營客、貨
25 運輸而受報酬之事業。」第34條第1項第4款、第5款規定
26 ：「公路汽車運輸，分自用與營業兩種。自用汽車，得通
27 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。」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。」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。

（二）次按行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍之內，必須實踐具體個案正義，惟顧及法律適用的一致性，符合平等原則，乃訂定行政裁量準則作為下級機關行使裁量權之準據，既能實踐具體個案之正義，又

能符合平等原則，自非法所不許。是以，依行為時交通部105年3月21日交路(一)字第10586000482號令修正發布之自用車違規營業處罰基準表，係依未經核准經營汽車運輸業者之車輛種類及違反次數等不同情節，訂定不同處罰額度之裁量基準，以達具體個案之正義，核與公路法第77條第2項規定之裁量權目的尚無牴觸；且其中規定：「三、自用小客車、自用小貨車部分，第1次，處該行為人新臺幣5萬元罰鍰，並吊扣車輛所有人該次違規營業車輛牌照2個月……」核未逾越行為時公路法第77條第2項授權裁量之範圍。

(三) 經查，系爭車輛為原告所有，原告有於前揭時地提供系爭車輛予訴外人何定安使用等情，為原告所不爭執，復有汽車車籍查詢、聲明書等件在卷可稽（見訴願卷1第131頁、本院前審卷第124頁）。而本件係由民眾檢舉何定安於上開時、地，利用Uber APP，駕駛系爭車輛攬載乘客，並收取報酬73.79元，未經申請核准違法經營汽車運輸業，嗣經被告所屬臺北市區監理所以106年1月25日舉發通知單（見本院前審卷第122頁）送達原告等情，亦有系爭車輛之行車路線圖、車資詳細列表及採證照片等件附卷可稽（見訴願卷1第68至69、129至130頁）；堪認何定安搭載利用Uber APP叫車之第三人至指定地點，向乘客收取費用，其間就該趟運輸行為及車資已有合意，運送契約即已成立，合於以汽車經營客、貨運輸而受報酬之事業之要件。又按行為時公路法第77條第2項後段關於吊扣（銷）車輛牌照部分，係73年1月23日修正時增訂，其修正理由略以：「至於未經申請核准而經營公路經營業、汽車運輸業……除處以罰鍰並勒令停業外，並增訂吊扣非法營業之汽車牌照

或吊銷汽車牌照之規定，以利執行」（立法院公報第72卷第105期院會紀錄參看）。觀其法條文義「……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。」並未以所吊扣或吊銷之車輛牌照為同條前段之違規行為人所有者為限。考其立法意旨，當係基於行政管制之目的，以法律賦與主管機關得為吊扣或吊銷車輛牌照之處分，使該車輛無法再繼續供做違規使用，是公路主管機關自得依上開規定對實際供非法營業之車輛車主作成吊扣或吊銷車輛牌照之處分，並不以所吊扣或吊銷之車輛牌照為違規行為人所有者為限（最高行政法院106年4月份庭長法官聯席會議決議可資參照）。且公路法第78條第2項明定，上開汽車牌照的吊扣或吊銷處分，並不因處分後該汽車所有權移轉、租賃他人或租賃關係終止而免於執行。是以，上開吊扣（銷）車輛牌照處分應屬管制性不利處分，不具裁罰性質，無行政罰法的適用，自不以汽車所有人對實際駕駛人違反行政法上監督義務行為有故意或過失，始應受處分。原告主張原處分違反處罰法定主義、自己行為責任原則、比例原則云云，均屬無據。

（四）本件駕駛人與Uber公司係共同違規經營計程車客運業之型態：

1. 按計程車司機將乘客載運至預計到達之目的地，彼此間成立短期之運送契約（民法第622條參照），著重在運送目的之達成。而需用車輛者向小客車租賃業者租車，彼此間成立租賃契約。所謂租賃，謂當事人約定，一方以物租與他方使用收益，他方支付租金之契約，且出租人應以合於所約定使用收益之租賃物，交付承租人，並應於租賃關係存續中，保持其合於約定使用、收益之狀態，而承租人應

依約定方法，為租賃物之使用、收益（民法第421、423、438條參照），是租賃所著重者為租賃物本身即小客車之狀態及使用，汽車運輸業管理規則第100條第1項第4款、第7款因此分別規定：「供租賃車輛於出租前應實施檢修，保持良好狀態，且應投保強制汽車責任險並得投保車體損失保險、汽車竊盜損失保險或旅客責任保險，未投保時，出租人應告知租車人，並載明於出租單。」「交付出租汽車時，應與承租汽車駕駛員一併檢驗該車輛，並簽證確認車輛安全配備齊全及車況良好。」依上開規定，可知計程車客運業與小客車租賃業為兩種不同之營業型態，就計程車客運業而言，不論是經派遣、預約或隨招隨停，旅客對於車輛及司機之可挑選性較弱，多處於隨機及被動接受之成分，對於受派遣或招攬之司機身分背景也乏資訊。而就小客車租賃業而言，承租人對於車輛及代僱司機之可選擇性較高，且屬主動性之選擇，對於租賃公司及代僱司機之背景較可掌握，主管法規對於以上兩者業務型態予以區隔，主管機關亦分別對其所需執照資格之要求與相關執業限制管制，制定及訂定前述不同密度之規範。查計程車客運業因具有上述性質，其規範密度自應較高。從而，計程車客運業應在核定區域內營業，而小客車租賃○○○區○○○○路法第34條、汽車運輸業管理規則第2條規定參照）；另計程車車輛應符合特定形式，又計程車客運業之駕駛人，其資格設有限制，除當然應有職業駕駛執照外，尚應取得執業登記證始得駕駛，而小客車租賃業代僱駕駛則僅有職業駕駛執照即足（汽車運輸業管理規則第91、92、94、95、96、100條參照）；且計程車駕駛有某些犯罪前科時，尚設有消極資格之限制，以保障旅客安全（道路

交通管理處罰條例第37條第1項參照)；計程車客運業車輛應裝設計程車計費表，並按規定收費，而小客車租賃業租車費率、代僱駕駛人資費僅由業者公會擬訂，報請中央公路主管機關核定(汽車運輸業管理規則第91、102條規定參照)。又汽車運輸業管理規則第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……。」可知小客車租賃業分為自行駕駛及代僱駕駛兩種，承租人自行駕駛承租車輛，與計程車之經營型態顯不相同，顯而易見；然出租汽車代僱駕駛人，則與計程車外在形式上頗為類似，自應釐清其差異，以便各自適用其法律規範，否則法律對於兩者之區別即無實益可言。查租車人雖僱用駕駛人，既屬小客車租賃之一種，自仍須以租賃契約存在為前題，並遵循汽車運輸業管理規則第100條第1項所列各款之規定。因此，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，兩者仍有不同。準此，本件被告於原處分簡要理由欄中雖僅記載違反汽車運輸業管理規則第138條、公路法第77條第2項規定，但違反事實欄中既經記載：「將車輛(000-0000)交予何安定安，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，且有分別載明攬載之起迄點暨收費數額，所具體指明之何安定「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，所指何安定未經申請核准者應係針對計程車客運業而言，被告主張原處分尚有就

原告為小客車租賃業之營業為裁罰云云，自難憑採。

2. 本件為系爭車輛之駕駛人何定安自陳透過Uber APP應用程式平台通知，前往載客並收取報酬，有何定安聲明書、乘客使用Uber APP搭乘之路線圖、報酬等APP畫面下載資料及採證照片等件為憑（見本院前審卷第119、124頁、訴願卷1第129、130頁）。又司機以自有車輛透過Uber APP平台載客之運作模式，係乘客要搭乘時以Uber APP平台叫車，由Uber公司直接指揮調度，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Uber公司，再由該公司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，為兩造所不爭執，且有Uber公司網頁資料附卷可憑（見訴願卷1第133至137頁）。由此可知，當司機加入Uber APP平台，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Uber公司結算後，匯款至指定帳戶，收取運費，是Uber公司與所招募司機共同合作，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。再者，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，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

01 路線圖等畫面，均有清楚標示載客車輛之車號暨駕駛人代
02 號、相片，難認有何只可租用車輛而毋庸提供駕駛服務之
03 選項可明。無論就Uber公司招募司機設有須自備車輛之條
04 件，或提供乘客使用Uber APP平台叫車所得選擇之服務內
05 容觀之，Uber公司所提供載客服務必然由司機自備特定車
06 輛駕駛，並無僅出租車輛、駕駛人另議之型態，實乏事證
07 可認併有從事小客車租賃業之營業，被告辯稱本件尚有未
08 經申請核准經營小客車租賃業云云，委無可採。原處分據
09 以原告將系爭車輛交予何定安，未經申請核准利用網路平
10 台經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬，違反公路法第77條
11 第2項之行為，應係針對未依同法第37條第1項第3款規定
12 申請核准而經營計程車客運業而言，足堪認定。被告另主
13 張駕駛人何定安行為與代客駕駛之小客車租賃業相當，被
14 告有管轄權乙節，自屬有誤，以下僅就原告將其所有系爭
15 車輛交予何定安，何定安未經申請核准而與Uber公司共
16 同為計程車客運業之經營行為，被告有無管轄權加以探討
17 。

18 (五) 被告欠缺作成原處分之權限：

- 19 1. 按管轄指依法規將一定事務分配於各行政機關之準據，其
20 一方面分各個行政機關之任務範圍，他方面確定各該行政
21 機關處理行政事務之權責領域，行政機關於管轄權之範圍
22 內從事公權力行為，其所產生之權利或義務，最後歸屬於
23 所屬之行政主體。對此，行政程序法第11條第1項、第5項
24 規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法
25 規定之。」「管轄權非依法規不得設定或變更。」可知行
26 政機關之權限均係以法規為依據，不得任意設定或變更，
27 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。惟行政事務龐雜而多端，社會情況亦複雜多變，行政機關之「管轄恆定原則」亦不宜一成不變，其權限內事項固以自行處理為原則，惟基於實際業務需要或遇有若干困難情形，亦有委由其他機關或人民辦理之必要，構成管轄恆定原則之例外情形。依行政程序法及其他行政法規之規定，大體上分為以下數種情形：

(1) 委任：行政機關將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。委任應依法規為之，且應將委任事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙（行政程序法第15條第1、3項參照）。(2) 委託：行政機關因業務上之需要，將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。委託亦應有法規之依據，且應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙（行政程序法第15條第2、3項參照）。(3) 行政委託：行政機關將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。行政委託應依法規為之，且應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙（行政程序法第16條參照）。(4) 委辦：中央與自治團體將其權限委由下級地方自治團體辦理之，地方制度法第2條第3款規定：「指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」至於委託方式究應以行政契約或行政處分為之，由行政機關斟酌委託事項及相關法規規定而定。(5) 移轉管轄：指行政機關因法規或事實之變更而喪失管轄權時，應將案件移送有管轄權之機關，並通知當事人；但經當事人及有管轄權機關之同意，亦得由原管轄機關繼續處理該案件（行政程序法第18條規定參照）。(6) 介入：指原無管轄權之機關直接行使他機關之權

限，因對法定管轄權之影響頗深，故須有法律之依據。地方制度法第76條第1項規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。」即屬之。由以上說明可知，前述管轄權變動涉及權限之干預，均須有法規依據；而所謂「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規則等「行政作用法規」。如無法規依據，不得擅自變更，以確保「管轄權恆定原則」。

2. 另組織法固然得以決定行政主體內部組織權限之分配，而得決定事務之管轄機關，但行政機關干預人民權利或自由者，則不得僅具有組織法之職掌管轄，更應有行為法即作用法之授權為依據，始符合依法行政之原則，司法院釋字第535號、第570號、第654號等解釋對此已有明確闡述。公路法第37條第1項、第39條第2項限定經營汽車運輸業應先申請核准，以及同法第77條第2項所定對違法者處以罰鍰並勒令歇業等，已對人民職業（營業）自由與財產權形成限制，則有權限裁處此等行政罰不利益處分之機關，自應以前述由公路法該等作用法規定所授權處理之該管公路主管機關為限，尚不得僅以組織法規定之事務執掌權限，為公路法第77條第2項之裁罰權限基礎。被告主張依行政程序法第11條第1項、交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款規定，具事務管轄權云云，容有誤會，不足採認。

3. 被告雖執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。」而謂其對於
直轄市未經核准經營計程車客運業具有管轄權云云。惟查
：汽車運輸業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。在母法本身已就管轄權行政
機關予以明文之情況下，縱如被告所辯汽車運輸業管理規
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，亦因違反母法有明文之管
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」，
本院亦得拒絕適用之，則關於交通部另有無針對計程車客
運業之違章裁罰委任被告或委辦其他機關等，自亦無再為
查究之必要，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。況縱依被告所抗辯汽車運輸業管理
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，則被告就本件所為吊扣車輛牌照之處分，即欠缺管轄權限。

（六）被告作成原處分有欠缺管轄權之違法，應予撤銷：

1. 按行政程序法第111條第6款規定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：……六、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。」第115條規定：「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。」可知行政機關之行為若違背管轄規定，屬有瑕疵之行政行為，其法律效果依瑕疵之程度而有不同：(1) 違背專屬管轄規定者，該處分無效（行政程序法第111條第6款）；(2) 違背非屬專屬管轄之土地管轄規定，而有管轄權之機關仍應為相同之處理，該處分無需撤銷（同法第115條）；(3) 違背非屬專屬管轄之土地管轄規定，而有管轄權之機關就該事件應為不同之處分者，該處分得予撤銷（同法第115條）；(4) 違背事務管轄規定，且屬重大明顯之瑕疵者，該處分無效（同法第111條第6、7款）。(5) 違背事務管轄規定，但不屬重大明顯之瑕疵者，該處分得予撤銷（同法第111條第6、7款）。至於行政處分有

「未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺事務權限」之情形者，即屬無效。所謂「欠缺事務權限」而無效之情形，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）。至於所謂「違背法規專屬管轄之規定」，主要係指對不動產或與地域相關聯之權利，所為之行政處分，而欠缺土地管轄之情形。蓋行政程序法第111條第6款所謂「專屬管轄」，行政院版草案第95條第6款，原稱為「土地專屬管轄」。至於何謂「專屬管轄」或「土地專屬管轄」，則皆未有進一步之明文規定。行政程序法第12條，雖對行政機關土地管轄之決定為規定，惟其認定標準，包括不動產所在地、住居所、營業所及事務所等，所據以認定者，尚非所謂之專屬管轄。因行政程序法第111條，係參考德國行政程序法第44條第1項及第2項之規定，可由該條規定之內容獲得啟示。依德國行政程序法第44條第2項第3款，無該法第3條第1項第1款所規定者，則係涉及不動產或與一地域相結合之權利或法律關係之事件，由該不動產或該地域在其轄區之行政機關具有土地管轄。因此，我國行政程序法第111條第6款所謂之專屬管轄，雖不再限定為土地專屬管轄，但除法規直接明定其他之專屬管轄外，仍應作上述土地專屬管轄之理解（最高行政法院107年度判字第35號判決意旨參照）。

2. 經查，本件原告所有之系爭車輛，確經其員工何定安在Ub

er公司經營之Uber APP平台註冊登記為攬載乘客所用車輛，業如前述，被告認定駕駛人何定安有與Uber公司故意共同未經申請核准而使用系爭車輛經營汽車運輸業（計程車客運業）之行為，原告將系爭車輛交付何定安使用時，應負有確保系爭車輛遵循公路法第77條第2項、汽車運輸業管理規則第138條管制目的而為使用之責任，認有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項規定而為裁處吊扣車牌0個月，有原處分在卷足佐（見本院前審卷第125頁）。惟依前所述，公路法第37條第1項第3款針對計程車客運業之申請核准籌備事宜，既明文以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區別標準，將位於直轄市者之申請核准權限歸屬直轄市公路主管機關，直轄市以外者則屬中央主管機關之權限，則在同法第37條第1項第3款已針對計程車客運業之監管權限特予明文之情況下，為預防將來繼續實施違規經營計程車客運業之行為，關於施以諸如吊扣牌照等管制處分之權限，自屬適用同法第37條第1項第3款規定之情形，而當以直轄市主管機關為吊扣牌照之該管公路主管機關。準此，本件原告所有系爭車輛遭何定安用以經營計程車客運業，卻未先申請核准，係違反公路法第37條第1項第3款所定之行政法上義務，且參酌前述違規經營計程車客運業之營業模式、分工，均係由Uber公司透過Uber APP平台，對加入之何定安分擔行為加以管控、調配，何定安加入時即須接受Uber公司所定經營模式而為行為之分擔，是否辦理經營計程車客運業之申請核准事宜以符合規定，自亦堪認悉由Uber公司主導決定。是以，關於本件違規經營行為之主事務所，即應以Uber公司之主事務所定之，而Uber公

01 司之主事務所在臺北市，則本件違規行為有無經申請核准
02 乙事，自屬臺北市公路主管機關之調查審究範圍，查認違
03 章與否而是否為管制處分時，自當由臺北市公路主管機關
04 辦理，方收事權統一之效；是本件依公路法第77條第2項
05 規定對原告為吊扣牌照處分者，應為臺北市公路主管機關
06 ，並非被告，被告竟作成原處分，自有欠缺管轄權限之違
07 誤，因其瑕疵尚未達重大明顯之程度，依前開說明，原處
08 分尚屬得撤銷而非無效，從而原告以被告所為原處分欠缺
09 管轄權限，主張應予撤銷，即屬有據。

10 六、綜上所述，原處分所指原告將系爭車輛交付其員工何定安使
11 用，負有確保系爭車輛遵循公路法第77條第2項管制目的而
12 為使用的責任，作成吊扣車牌之行政處分，固有所憑，惟被
13 告不具有作成原處分之管轄權限，原處分既有被告欠缺管轄
14 權限的違法，即有違誤，訴願決定予以維持，亦屬有誤。原
15 告訴請撤銷訴願決定及原處分，即有理由，應予准許。

16 七、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊及防禦方法，經本院審
17 酌後，核與本件判決結果不生影響，故不逐一論究說明，附
18 敘明之。

19 八、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第
20 1項前段，判決如主文。

21 中 華 民 國 108 年 4 月 17 日

22 臺北高等行政法院第四庭

23 審判長法官 林 玫 君

24 法官 梁 哲 瑋

25 法官 侯 志 融

26 一、上為正本係照原本作成。

27 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

01 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
 02 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。
 03 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
 04 訟法第241條之1第1項前段）
 05 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
 06 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
(一)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。
(二)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

01
02
03
04
05
06
07

	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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

08 中 華 民 國 108 年 4 月 17 日
09 書記官 徐 偉 倫