臺北高等行政法院判決

107年度訴更一字第75號

108年3月6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　郭雨嵐　律師

　　謝祥揚　律師

　　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　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3月23日交訴字第1060003070號訴願決定，提起行政訴訟，經本院106年度訴字第639號判決後，最高行政法院107年度判字第364號判決發回更審，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、程序事項：原告代表人原為Rob van der Woude，於本件訴訟進行中變更為Francois P. Chadwick，茲據原告現任代表人依法具狀向本院聲明承受訴訟（更字卷一第54-62頁），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，分別於附表所示日期，藉由Uber APP應用程式平台指揮調度附表所載車輛營運載客，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車輛之司機，認原告有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，違反公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則第138條之規定，乃分別以民國106年1月3日第20-20B00714號、第20-20B00715號、第20-20B00716號、第20-20B00717號、第20-20B00718號、第20-20B00719號、第20-20B00720號、第20-20B00721號、第20-20B00738號等9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，並勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業。原告不服，循序提起行政訴訟，經本院以106年度訴字第639號判決駁回原告之訴。原告仍不服，遂提起上訴，經最高行政法院以107年度判字第364號判決將原判決廢棄，發回本院更為審理。

三、原告主張略以：

(一)被告就本件汽車運輸業管理事件不具管轄權：

1.依現行公路法第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，對於業者未經核准經營計程車客運業之行為，僅限於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。本件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，依上開規定，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，公路法及汽車運輸業管理規則並未規定授予被告就本件事務有管轄權限，被告逾越法律規定，遽以原處分裁罰，自屬違法。

2.公路法第79條第5項固規定：「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。」而依該規定所訂定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。」然上開公路法第79條第5項，對於主事務所位於直轄市經營計程車客運業之業者，並未授權交通部得自行變動管轄權，則交通部依法不得將直轄市政府轄內之業務委任被告，上開汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定，顯已違反管轄法定原則及法律保留原則。

3.又依交通部102年7月22日交路字第10250097788號函（下稱交通部102年7月22日函）：「主旨：公告委任交通部公路總局辦理汽車運輸業相關業務，並自102年7月24日起生效。依據：一、汽車運輸業管理規則第139條之1。二、行政程序法第15條第1項。公告事項：一、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，委任交通部公路總局辦理。二、另公路汽車客運業之營運管理及處罰，亦委任交通部公路總局辦理。」之內容，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，足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被告，是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.另行政院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）雖就直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關，考量運輸業跨區流動營運之特殊性，決定交通部及直轄市政府均有管轄權，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即被告為裁罰機關，惟公路法既已規定主事務所位於直轄市經營計程車客運業應由直轄市政府管轄，並未有管轄權爭議之情事，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由被告負責辦理。此外，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，該函之作成時間為106年7月24日，而原處分所載之違反時間分別為105年3月、4月及12月期間、作成時間為「106年1月3日」，被告亦未能溯及依該函就原處分之裁處取得管轄權限，原告之行為仍應由「原始」權責機關即臺北市政府管轄。

5.公路法業已規定直轄市內計程車客運業之事務由直轄市政府管轄，原告自始設籍於臺北市，未有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，況本件處分屬裁量處分，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之處分，而原處分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。

6.被告雖抗辯原告所經營者為一既屬經營計程車客運業亦屬小客車租賃業之新型態之營業模式云云，然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，被告應明確指明原告所經營者究係何種營業類別，不得就管轄權爭議含糊抗辯原告所經營者既屬計程車客運業亦屬小客車租賃業。再者，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款之規定，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需具體明確記載行為人違規之主要事實，方符法定程式，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之成立，且已違反明確性原則，屬違法之行政處分，應予撤銷。

(二)原處分違反一行為不二罰原則：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「法律上一行為」之結論。從而，被告於作成原處分前，既已就原告相同之單一行為對原告為裁處，基於一行為不二罰原則，縱原告有被告所認之營業行為，被告仍不得重覆就相同單一行為再為裁處，原處分確已違法甚明，應予撤銷。

(三)並聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告抗辯略以：

(一)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，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：

1.按本院92年度簡字第5號判決明示：「按駕駛人欲以小客車出租載客為營業者，其得依照汽車運輸業管理規則第2條第1項第4款之規定經營計程車客運業，或依同條第1項第5款及第100條第2款之規定經營由租車人僱用駕駛人之小客車租賃業；惟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；若駕駛人未向公路主管機關申請核准即違法經營上開汽車運輸業，則破壞管理規則為保障乘客安全及行政管理所設計之公益機制，針對駕駛人此種違法情事，監警稽查人員即得依管理規則第138條第1項之規定予以舉發，再由公路主管機關依公路法第77條第2項之規定對之處罰。」而前開判決之被稱之「公路主管機關」即為被告，是被告具有得依公路法第77條第2項規定對於未經申請核准即違法經營汽車運輸業者裁罰之權限，甚為灼然。

2.次按，最高行政法院107年度判字第364號判決認定：「由於科技技術之進步與社會經濟環境之變化，法律往往無法與時俱轉跟上萬變之行為狀態，而修法似又緩不濟急，跟不上環境之變化與需求，故如何以現行有效之法律規範，判定其行為態樣是否違法，本院認為應以法律規範之精神及行為本質核實認定。原判決所認定之前揭事實，乃時下流行之所謂共享經濟，利用科技整合資訊，以平台為供需雙方提供機會，達到降低時間及經濟成本且供需雙方均蒙其利之目的。此與傳統計程車業者，或經由乘客以電話聯絡、或由業者駕車行駛於道路上尋覓乘客，並俟提供客戶之需求後再收取報酬之營業形態不同。上訴人雖未親自駕駛或提供車輛載運乘客並親自向乘客收費，然其係透過已經規劃設計完成的資訊系統即Uber APP平台，先行招募並審查司機與車輛，整合為汽車運輸的供給方，而後再由系統來受理需要使用車輛之需求方，而由Uber APP平台媒合供需雙方，再由需求者支付費用，顯以資訊系統之運用取代傳統業者之一對一媒合，再由加入Uber APP平台之司機提供車輛完成運送乘客之目的，依其具體行為內涵觀之，上訴人使用Uber APP平台提供資訊媒合乘

客與司機之需求，該當『傳統乘客以電話聯絡、或由業者駕車行駛於道路上尋覓乘客』部分之行為，至以車輛運送乘客部分之行為則由加入Uber APP平台之司機為之，兩者分擔攬客及載客工作，則上訴人與其媒合之司機之行為自該當『汽車運輸業』。」

3.查原告利用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：「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，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，故依前開本院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。

(二)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。縱認本件土地管轄之瑕疵，然依行政程序法第115條規定，原處分仍無須撤銷：依行政院106年7月24日函，依行政程序法第14條第1項規定，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，故被告對於原告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具有裁罰之事務管轄權。被告依組織法之規定，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，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年度判字第694號判決意旨明示：「關於行政機關管轄競合或爭議時，管轄機關之決定，法已有明文，交由爭議機關協議、共同上級機關指定或各該上級機關協議定之，屬行政權範疇，非得由司法權介入。...是就行政組織與行政作用之法理，以及環評法之規範設計而言，此之所謂目的事業主管機關，係指依開發行為所據之專業法規或組織法規得作成『開發計畫許可』之行政機關」可知，倘依組織法有事務管轄權限者，則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。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，是行政院106年7月24日函並無違反專屬管轄之虞。又原告利用Uber APP平台攬客並收取報酬之行為，其本質亦與代僱駕駛之小客車租賃業相當，而被告對於原告未經核准經營小客車租賃業者具有裁罰之事務管轄權，故原處分核無原告所稱欠缺管轄權之情事。

(三)本件應無一行為不二罰原則之適用，原處分應屬合法：

1.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。

2.次查，駕駛人實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。申言之，司機本即有違反公路法第77條第2項規定之犯意，方利用原告之系統，此觀被告所呈本院更審前原審行政訴訟答辯狀被證2網頁記載：「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」即明。是此情形，核與受僱人受指揮監督有別，駕駛人個人實具有違反公路法第77條第2項之犯意。既具有個別犯意，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。

3.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。

4.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，此亦有學者洪家殷之見解可參。

5.承前所述，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。

(四)並聲明：原告之訴駁回。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分、訴願決定等影本（原審卷第44-63頁）在卷可稽，應堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：原告未經申請核准經營者，究係計程車客運業（公路法第34條第1項第4款），抑或小客車租賃業（公路法第34條第1項第5款）？被告就其違規行為有無管轄權？被告以原處分各裁處原告15萬元罰鍰，並勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業，有無違誤？茲敘如下。

六、本院之判斷：

(一)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，即與附表所示違規車輛之駕駛人故意共同經營計程車客運業而為裁處：

1.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。……」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78條第1項規定：「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。」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。

2.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……。」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：「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，所指原告未經申請核准者應係針對計程車客運業而言，被告辯稱原處分尚有就原告為小客車租賃業之營業為裁罰乙節，難認亦在原處分記載內容所及，自難憑採。

3.本件係由民眾提供資料檢舉附表所示之違規車輛之駕駛人，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Uber APP搭乘之路線圖、報酬等APP畫面下載資料暨採證照片等件為憑（原審卷第157-165頁）。又依原告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自備車輛加入前開平台，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，費用統一為25%（原審卷第143-156頁）。綜上，堪認原告之運作模式係司機以自有車輛透過原告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，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，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結算後，匯款至指定帳戶，收取運費。且依卷附車資詳細列表（原審卷第157-165頁）可知乘客確有以此「Uber 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，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之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，以附表所示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（原審卷第157-165頁），均有清楚標示載客車輛之車型暨駕駛人代號、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。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，被告辯稱原告尚有未經申請核准經營小客車租賃業云云，委無可採。

4.至原告主張其係Uber B.V.公司於臺灣成立之100%子公司，僅受託為Uber B.V.公司行銷招募駕駛人加入Uber APP平台，乘客以信用卡所支付費用之流向與原告無關云云，核為原告與Uber B.V.公司間基於關係企業，如何聯繫處理彼此內部資金流向、利益分配等問題，並無礙於前述原告有招募駕駛人而與之共同為計程車客運業載客營業之認定。是以，原告既未曾經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，綜合原處分記載內容及本件原告違規行為情節，原處分據以裁處原告違反公路法第77條第2項之行為，應係針對未依同法第37條第1項第3款規定申請核准而經營計程車客運業而言，足堪認定。

(二)原告未經申請核准經營者，係計程車客運業（公路法第34條第1項第4款），被告就其違規行為並無管轄權：

1.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缺乏事務權限者」，其所謂「缺乏事務權限」，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）。

2.依公路法第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，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，亦應係由直轄市公路主管機關作成處分。

3.經查，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，並勒令停業，有原處分在卷為憑（原審卷第44-52頁），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，已如前述。又原告公司位於臺北市○○區○○○路○○○號0樓，有原告公司及分公司基本資料查詢表附

卷足憑（更字卷一第5-6頁，原審卷第14-15頁），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，被告逕依公路法第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，從而原告以被告所為原處分欠缺管轄權限，主張應予撤銷，即屬有據。

4.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：

(1)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。

(2)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，則被告就本件所為裁處罰鍰之處分，即欠缺管轄權限。

(3)被告固執行政院106年7月24日函（更字卷一第359頁）抗辯該函授予其對於未經核准於直轄市內經營計程車客運業有裁處權限云云。然查，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、4、12月期間、作成時間為「106年1月3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。況行政院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。

(4)被告雖援引最高行政法院103年度判字第694號判決，抗辯依行政程序法第14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具管轄權云云。然如前述，本事件並未涉及「管轄權爭議」，是無適用行政程序法第14條第1項規定之餘地。又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。被告上開抗辯，自無足採。

5.被告雖抗辯其對於直轄市內未經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條規定亦無須撤銷云云。惟查：

(1)行政機關之管轄權，基本上可分為事物管轄、土地管轄與層級管轄。事物管轄乃指依行政事務之種類為標準所定之權限劃分，係指行政機關執行特定行政任務之權利及義務。土地管轄則指於事物管轄所及之地域範圍內，依地域之界限劃分行政機關之權限，亦即行政機關可以行使事物管

轄之地域範圍。

(2)依前引公路法第3條規定可知，交通部、直轄市政府、縣市政府均為公路主管機關，惟所轄事○○○區○○○○路法第37條第1項第3款規定：「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。」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，固屬土地管轄。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。然依公路法第77條第2項規定所為之裁罰，核屬裁量處分，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，是依行政程序法第115條規定反面解釋觀之，原處分自仍應撤銷。被告前開抗辯，尚無足採。

七、綜上所述，原處分所指原告之違章行為，固有所憑，惟被告就「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，從而，被告所為之原處分，自有違誤，訴願決定予以維持，亦屬有誤，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，即有理由，應予准許。

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

九、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　　3　　月　　27　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　林　玫　君

法　官　梁　哲　瑋

法　官　羅　月　君

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。

（續上頁）

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　　3　　月　　27　　日

書記官　陳　又　慈