臺北高等行政法院判決

107年度訴更一字第88號

）FKT64W1Z1X5L0;@108年3月14日辯

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　謝祥揚律師
　　郭雨嵐律師
　　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105年10月13日交訴字第1051300697 號訴願決定，提起行政訴訟，本院以105年度訴字第1802號判決駁回，經最高行政法院以107年度判字第420號判決廢棄發回，本院更為判決如下：

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：原告代表人於訴訟進行中由 Rob van der Woude 變更為Francois P. Chadwick，有臺北市政府107年6月5 日府產業商字第10749871700 號函及公司變更登記表在卷可參，茲據新任代表人Francois P.Chadwick 聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：原告招募司機，於附表所示時間、地點，經由UberAPP應用程式平台（下稱UberAPP平台），指揮調度如附表

所示車號的自用車營運載客，乘客以信用卡支付車資後，再由原告拆帳分配給接受調度的司機。被告認定原告有未經核准擅自經營汽車運輸業的事實，違反汽車運輸業管理規則第138條規定，乃依公路法第77條第2項規定，以附表所示11件處分書文號（以下合稱原處分），各裁處罰鍰新臺幣（下同）15萬元，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，提起訴願遭駁回後，提起本件行政訴訟。

三、原告主張：

（一）原處分未詳查事實，原告無原處分認定的違章行為：

1.被告未依職權調查，無從辨明原告與司機的合作契約內容，及原告如何以附表所示自用車提供載客服務，在事實未明下，被告即認定原告違規經營汽車運輸業，此與事實有間，原處分違反行政程序法第36條、第43條規定及最高行政法院39年判字第2 號判例。被告又稱：原告與他人故意共同實施違章行為，然被告未提出任何具體事證，證明原告與他人確有共同實施違章行為之故意。

2.原告是以管理顧問、資料處理服務、電子資訊供應服務等事項為業，有原告登記資料可證，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。被告雖指稱原告利用UberAPP 平台，調度、派遣車輛並收取費用。惟查，該平台係由總部設於荷蘭之荷蘭商Uber B.V. 公司透過行動通訊網路經營維護，原告無從介入，亦非該平台之經營主體。原告雖是Uber集團所屬Uber International Holding B.V.在臺灣成立的100％子公司，與前述Uber B.V.公司為同一集團而屬關係企業，惟僅受 Uber B.V.委託在臺為潛在使用者與潛在合作夥伴推廣UberAPP 平台，未曾涉入平台之營運，也未曾為提供該平台服務而簽訂任

何契約，更未曾與任何利用該平台的個人司機簽署任何契約。UberAPP 平台僅是即時媒介消費者與駕駛間聯繫彼此乘車需求的軟體平台，無論原告，抑或Uber集團任一公司，均未擁有系爭車輛，更未派遣或調度任何車輛。透過該平台進行的交易均屬境外交易，非由原告收受款項，是原告未利用網路平台經營汽車運輸業收受報酬。

（二）被告就本件汽車運輸業管理事件不具管轄權限：

1.依公路法第3條、第37條第1項第3款、第78條第1項規定可知，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。對於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之必然。又公路法第79條第5 項未授權交通部得自行變動管轄權，則交通部不得將該直轄市政府轄內之業務委任於被告。汽車運輸業管理規則第139條之1規定已違反管轄法定及法律保留原則。

2.縱不論汽車運輸業管理規則第139條之1規定是否無效。交通部102年7月22日交路字第10250097788 號函委任被告辦理的業務，並未含括直轄市轄區內的計程車客運業，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無事務管轄權限。

3.行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函未述明其法律依據，無從知悉行政院依何規定得將直轄市內經營計程車客運業之裁處權限授權被告。再者，公路法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，無法律規定不明或數機關有管轄權之情形，是根本無管轄權爭議，行政院無從依行政程序法第14條第1 項規定，將本件裁罰權限委由被告辦理。縱上開函文有授予被告為

本件裁罰的權限，然原處分係於105年7月4 日作成，顯在上開函文作成時間前，是被告亦未能溯及依該函文就原處分之裁處取得管轄權限。

4.交通部公路總局組織法第2條第4款及第6 款規定僅是被告依法律授權所得掌管事項的一般性規範，不能違反公路法法定管轄的具體規範。況該組織法未有任何明文規定被告對於未經核准在直轄市區域內經營計程車客運業之行為有事務管轄權限，自不能以組織法規定作為被告有本件管轄權的依據。

5.被告雖辯稱：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，依行政程序法第115 條規定，原處分無須撤銷等等云云。然公路法已規定直轄市內計程車客運業之事務由直轄市政府管轄，又原告自始設籍在臺北市，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。況且，原處分已違反一行為不二罰原則，有管轄權之機關自不得再為相同處分，亦無行政程序法第115條適用。

6.被告雖主張：原告之營業模式既屬經營計程車客運業，亦屬經營小客車租賃業，而被告對小客車租賃業有裁處權限等等。然小客車租賃業與計程車客運業係完全不同之營業類別，其經營模式、型態及管制亦不相同，被告應明確指明原告所經營者究係何種營業類別。倘如被告所述，原告行為既屬經營計程車客運業，亦屬經營小客車租賃業，然原處分就此無任何相關記載，亦已違反行政程序法第5 條及第96條第1項第2款規定。倘被告亦無從認定原告行為係屬何種營業類別，則原告該如何知悉經營行為已違反公路法相關規範，即無違章之故意過失，亦不應受罰。

（三）原處分違反一行為不二罰原則：

1.原告自始即不限與單一司機合作，而係與多數不同司機合作，使司機得利用Uber APP平台提供服務，係出於單一意思而為營業行為。又營業行為本質上有反覆連續實施相同或類似行為之意涵，是原告僅有一行為，被告不得針對單次載客行為個別作成裁罰。

2.附表編號1至6號處分均是就發生於000年0月00日之經營行為所為裁處；附表編號7至11號處分是就發生於000年0 月00日之經營行為所為裁處。被告就發生於同日之經營行為分別為原處分共11件，已違反一行為不二罰原則。

3.被告於作成原處分前，已於105年5月24日作成第20-20AA00445、20-20AA01247、20-20AA01376、20-20AA01377、20-20AA01378、20-20AA01380、20-20AA01431號等7 件處分，並已於6月3日送達原告。依最高行政法院判決意旨：多次違規行為在法律上應評價為一行為，於主管機關處罰後，始切斷違規行為之單一性，則附表編號1至11 號處分所裁處之違章行為，應與前開被告105年5月24日作成，6月3日送達之7 件違章行為，為相同之單一行為。被告於作成前開7 件處分後，又以原處分就相同之單一行為處罰，有違一行為不二罰原則。

4.被告於作成原處分前，已於105年5月24日作成，6月8日送達第20-20AA00797、20-20AA01249、20-20AA01375、20-20AA01385、20-20AA01445號5 件處分，同上所述，附表編號1至11號處分所裁處之違章行為，應與前開被告105年 5月24日作成，6月8日送達之5 件違章行為，為相同之單一行為。被告於作成前開5 件處分後，再以原處分就相同之單一行為再為處罰，亦已違反一行為不二罰原則。

（四）聲明求為判決：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.訴訟費用由被告負擔。

四、被告答辯：

（一）原告與加入UberAPP 平台之司機故意共同違反汽車運輸業管理規則第138條規定，被告依公路法第77條第2項規定裁罰應屬有據：原告未登記經營汽車運輸業，此為原告所不否認。原告雖辯稱其非經營UberAPP 平台之主體，亦未與加入該平台之司機締約等等。惟加入UberAPP 平台之司機確有經營汽車運輸業之事實，原告雖未親自駕駛車輛，然依Uber合作駕駛資訊網，加入該平台之司機確係原告招募加入，且是經原告審核後允許加入，原告就申請加入之司機未曾就是否有經營汽車運輸業之資格加以審查，甚者，原告亦自使用該平台之司機收取費用，且每件處分案皆有搭乘叫車畫面、採證照片及車資收據可證，原告顯有與加入該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之行為，依行政罰法第14條第1 項所定分別處罰之旨，原處分應屬有據。

（二）被告就本件汽車運輸業管理事件具有管轄權限：

1.原告利用UberAPP 平台攬客，其駕駛分擔載客工作，共同藉此獲益，其等行為核與公路法第2條第14 款所定汽車運輸業相符。因原告為新型態經營行為，以小客車出租載客營業，其實際進行模式可能係司機巡迴待原告媒介以載客，亦可能司機待在一地，待原告媒介後，再出勤載客，是原告之經營行為係混雜計程車客運業及代僱駕駛之小客車租賃業。此外，UberAPP 平台通用全國，無營業區域之劃分，接近代僱駕駛之小客車租賃業；惟就依里程計費而言，又類似計程車客運業；消費者可事先依需求選擇不同車

種及收費標準，該平台復事先提供使用者所需行程之預估收費金額等資訊，則又與小客車租賃業相似。凡此，均顯示原告之經營兼具計程車客運業及代僱駕駛之小客車租賃業。被告自有為原處分之管轄依據。

2.直轄市政府曾認為公路法第37條規定係有關「申請核准籌備」之權責劃分規定，其立法沿革與立法議事紀錄，並未針對「未經申請經營汽車運輸業者」裁罰之權責劃分有所立論，故直轄市政府僅對業已核准經營計程車客運業者始有管轄權；又依公路法第34條第1 項規定，自用車通行全國，並由被告監理，自用車違規營業，自應由被告裁罰；且101 年監理業務一元化後，監理業務回歸中央，由中央統一監理車籍及駕籍，因自用車並未向直轄市政府申請核准經營計程車客運業，故直轄市政府並無該自用車之車籍及駕籍資料，而須經由被告取得，有取締上之困難，直轄市政府遂認其就本件無管轄權。然交通部及被告均認直轄市〇〇〇〇路法第37條第1項第3款及第78條規定亦應有管轄權。因有管轄權認定不一之情形，故行政院乃依行政程序法第14條第1項規定，以106年7月24日院臺交字第10601 82260 號函，將未經申請核准在直轄市區域內經營計程車客運業的裁罰決定由被告管轄，並未悖於管轄法定原則。

3.公路法第37條第1項第3款關於計程車客運業管轄之劃分規定係以直轄市區域內、外劃分土地管轄，就直轄市區域以外部分，由中央主管機關管轄。基於先有事物管轄，而後有土地管轄，斷無有土地管轄而無事物管轄之情形，對於計程車客運業，中央及地方均有事物管轄權限。又被告依交通部公路總局組織法第2條第4款、第6 款及行政程序法第11條第1 項規定，具有事物管轄權，應屬有據。因公路

法第37條第1項第3款係土地管轄之規定，並未更易被告依交通部公路總局組織法第2條第4款及第6 款規定具有事物管轄之事實，上開行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函，確認由被告作為裁罰機關，以解決直轄市政府與交通部間管轄爭議，與溯及適用無關。

4.公路法第37條第1項第3款僅係土地管轄之規定，縱認被告欠缺土地管轄權，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，就本件仍具有事物管轄權。因原告確有違反公路法第77條第2 項規定之事實，縱將原處分撤銷，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。

5.就原告未經核准經營小客車租賃業部分，被告對於未經核准經營小客車租賃業者，業經交通部依汽車運輸業管理規則第139條之1規定，以102年7月22日交路字第10250097788 號公告委任被告辦理，故被告對於未經核准經營小客車租賃業者，具有裁罰之事務管轄權。

6.公路法並無就未經申准以自用車經營汽車運輸業的主管機關予以明文，然依公路法第77條第2 項規定可知，裁處內容除罰鍰外，尚包含吊扣（銷）車牌及駕照，由車籍、駕籍主管機關為吊扣（銷）處分，自屬適當且合目的。又依道路交通安全規則第8條、第25條、第50條第1項、第54條第1項及第76條第1項規定，自用車由公路監理機關為車、駕籍主管機關。過去有關自用車違規營業之裁處，也一直由公路監理機關為之。主張由汽車運輸業主管機關取得管轄權，無非是公路法第37條之擴張解釋。此見解在旅宿業等具土地定著性之產業，由土地管轄機關循業者所在地取締違規營業，尚屬合理，然汽車運輸業屬跨域流動之產業

，可能因未經申准者跨域流動，使得數土地管轄機關皆有管轄權，產生管轄競合之不安定。即使公路法第37條第 1 項第3 款規定僅「主事務所」所在地主管機關取得管轄權，然汽車運輸業之產業特性，主事務所常非違規事實所在地。如原告主事務所在臺北，倘認僅臺北市政府具管轄權，如何期待臺北市政府取締原告在中南部的違規，亦可能造成中南部違規駕駛人或車主將來應訴之不便。

7.公路法第37條第1項第3款以主事務所定管轄，除因計程車客運業有營業區域劃分外，主要係著眼受理申准之管轄機關，可透過業者提供的車（駕）籍資料，進一步管制其行為。申准是著眼於取得車（駕）籍資訊，主事務所僅具象徵意義。如執著於「主事務所」一詞，推導出對未申准者之管轄權，不合於汽車運輸業之產業特性。又從公路法第37條各款體系解釋，第1 款係通行全國之運輸業者，故向中央主管機關申請，而計程車客運業因營業區域之限制，故依主事務所所在地定土地管轄。原告係透過UberAPP 平台通行全國，由中央公路主管機關管轄，方符第37條之體系脈絡。

（三）本件無一行為不二罰原則之適用：

1.本件係由不同司機駕駛不同的自用車，接受不同之第三人委託載客，且有不同之出發點及目的地，自非屬一事或一行為，且各該駕駛行為分別違反公路法第77條第2 項管制目的，顯非行政法上之一行為，無違一行為不二罰原則。

2.駕駛人先有違反公路法第77條第2 項規定之犯意，經由原告UberAPP 平台媒介載運消費者。駕駛人在此一共同違法的歷程中，非如受僱人一般僅是受指揮監督的角色。此觀原告網頁記載：「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，駕駛人個人實具有違反公路法第77條第2 項之犯意。既具個別犯意，則原告與駕駛人合作時，自亦有違反公路法第77條第2 項之犯意，至為明顯。

3.原告以合作駕駛之方式，與駕駛人共同經營汽車運輸業，而所謂合作駕駛係原告與駕駛人個別建立合作關係，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，故於合作關係中，原告係與個別駕駛人共同經營汽車運輸業，而與其他駕駛人無涉。

4.個別駕駛人擬經營計程車客運業時，應依汽車運輸業管理規則第92條規定申請核准，故原告與每一駕駛人間成立的合作關係，自應個別申請核准，故原告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 項規定之決意，每次決意皆屬一次行為，即無一行為不二罰原則之適用。又駕駛人不同時，被告係對個別駕駛人分別處罰，對與該個別駕駛人有違反公路法第77條第2 項規定意思聯絡的原告，被告自應予以處罰，始能充分評價原告之違章。再者，原告的營業方式是消費者先經UberAPP 平台傳遞需求給原告，再由原告傳遞消費者需求給駕駛人，原告每次傳遞消費者需求給駕駛人時，均係一次違反公路法第77條第2項之決意，顯露其法敵對意識，侵害公路法第77條第2項管制目的，應認為屬一行為。

5.本件若以裁罰處分送達時點切割行為數，顯未慮及汽車運輸業管理規則第138 條規定，對未經申請核准經營汽車運輸業者，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，於應到案期限15日內，原告可能又產生其他違法行為，即會造成此段期間內之違章不得再為裁罰，而與一行為不二罰係為避免重複評價之意旨相悖。

6.公路法第77條於105年12月16日修正係因最高行政法院105年度判字第290號判決引用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，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差異在於前開決議係針對單一公司刊播廣告行為而論述，而本件原告係分別與個別駕駛人形成意思聯絡而違章，故應分別處罰，而無最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議之適用。

7.公路法第77條第2 項規定之立法意旨在遏阻不具汽車運輸業營業資格之人進入市場，並藉申核准程序檢視申請人是否有營運財力及設備，保障用路人安全，並確保運輸服務不中斷，是原告每次與駕駛合作之行為，皆係一次對於運輸市場之侵害，與接續犯有別。倘除以裁處時點切割行為數外，復不論合作駕駛人數多寡，皆視為一經營犯意而論以一行為，勢將無法達成公路法第77條第2 項立法目的，亦放縱原告經由法規套利而為不公平競爭。

（四）聲明求為判決：1.駁回原告之訴。2.訴訟費用由原告負擔。

五、本院的判斷：

（一）原告行為該當於公路法第77條第2項所定處罰要件：

1.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。」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。」公路法第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。」依此授權訂定的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。」此一規定乃執行公路法第77條第2 項有關的細節性、技術性事項，與立法意旨相符且未逾越母法授權範圍，自得適用。

2.查原告及附表所示的自用車並未申請核准經營計程車客運業（關於行業定性，詳後述），然附表所示的自用車卻於附表所示的時間、地點，透過原告的UberApp 平台，搭載乘客並收取費用，此情有UberApp 平台乘車資料截圖（含行車路線、時間、費用等）及車輛照片在卷可稽，被告認定此等事實已該當於公路法第77條第2 項規定的客觀處罰要件，應屬有據。

3.卷附原告招募司機加入UberApp 平台的廣告及網頁顯示：

「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」、「Uber是一個科技平台，我們幫你隨時找到需要用車的乘客，不論你是計程車司機、運輸物流駕駛，或只是單純喜歡開車，都很適合來跟Uber合作成為司機夥伴，自己決定工作時間，當自己的老闆！開Uber不須任何加入費用，無月租費，只要30秒就可免費註冊帳號，每週開始增加上萬元收入」等內容，足見以自用汽車或租賃汽車註冊加入UberAPP 平台的駕駛人，目的即在提供載客服務，賺取費用，換言之，駕駛人是以營利為目的，依自己意願透過平台攬客謀取報酬，有反覆實施的意圖與準備，其提供的載客服務應有反覆及繼續的特徵。

4.原告的營運模式是招募司機加入UberAPP 平台，當乘客有用車需求時以UberAPP 平台叫車，經該平台指揮調度車輛前往指定地點載客，載客完成服務後，乘客以信用卡付費，再由原告拆帳分配金額給調度的自用車輛，乘客可從該平台上截取行車路線、司機照片及收據等資訊，此有原告公司網頁（臺灣Uber司機資訊網）、UberAPP 平台使用教學網頁列印資料及本件UberApp 平台乘車資料截圖等在卷可考。由此可知，司機加入UberAPP 平台後，即由該平台提供的乘客資訊，不定時、不定點為不特定第三人提供運

送服務，經原告結算分配金額給司機，顯見原告與其招募的司機是共同合作，藉由UberAPP 平台載運乘客並收取報酬，原告與駕駛人有共同營業的意思，已該當於公路法第77條第2項規定的主觀處罰要件。

5.原告雖主張：UberAPP平台是由荷蘭商Uber B.V.公司經營維護，原告不是該平台的經營主體，透過該平台所進行的交易亦屬境外交易，非原告受領，原告無利用該平台，調度、派遣車輛並收取費用等等，然依前開卷附原告網頁內容，原告在臺架設公司網頁，廣告招攬司機及乘客加入UberAPP 平台，由司機實際提供載客服務，乘客則以信用卡繳付車資，原告與司機基於共同從事計程車客運活動的意思聯絡，而為不同的行為分工，事實明確。原告上開主張，純屬原告與Uber B.V. 公司間因關係企業法律關係，所生業務分工、資金流動及利益分配等問題，尚無礙原告已符合公路法第77條第2項所定的主、客觀處罰要件。

（二）被告欠缺作成原處分的權限：

1.原告與附表所示車輛的駕駛人係共同違規經營計程車客運業的型態：

（1）公路法第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。」比對公路法第34條第1項第4款及第5 款關於計程車客運業及小客車租賃業的定義可知，計程車客運業的營業行為著重在人車合一（即車輛加司機）的載客服務，而小客車租賃業的營業行為，僅是出租

車輛供他人自行使用，並不提供駕駛人駕車服務，因此，就有通行需求的消費者而言，對於計程車客運業的選擇經常是衡酌車況及司機雙重因素後，而為搭乘於否的決定；對於小客車租賃業的選擇則著重在租賃標的物即車輛本身的品牌、性能等考量。由此觀之，依公路法第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」所授權訂定的汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款規定：「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。」允許小客車租賃業亦可提供人車合一（即車輛加司機）的載客服務，是否已逾越公路法第34條第1項第4款及第5款規定，而有違授權意旨，不無探究餘地。然無論如何，小客車租賃業仍是以出租車輛為業務主軸，僅於承租車輛的消費者有額外要求，須雇用駕駛人時，始由車輛出租的業者代僱駕駛人，提供載客服務，此與計程車客運業人車合一不可切割提供載客的營業模式，仍有不同。

（2）原處分違反事實欄均記載：「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」等內容，已指明本件違章係駕駛人駕駛汽車攬載乘客，而非出租車輛供人使用，又原告以合作司機駕駛小客車載客，提供客運服務，且按行駛里程長短計價收取報酬，此與一般計程

車客運業者駕車行駛於道路上尋覓乘客或乘客以電話聯絡計程車客運服務業（叫車中心）再據以調派駕駛而提供載客服務，尚無本質上的差異，原處分所指未經申請核准經營汽車運輸業，當指未經申請核准經營計程車客運業而言。

（3）原告招攬司機加入Uber APP平台的廣告資料顯示，加入UberAPP平台合作駕駛的必備條件為：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，亦即車長大於4.5公尺、車輛出廠年份必須為西元2006 年以後、必須為4門車以上、不可為9人座以上等，駕駛人應準備文件則有身分證、駕照、強制險證明、行照、良民證等。由此可知原告並非單純出租車輛供他人自駕使用，而是著重人車合一的載客服務，此觀卷附Uber APP平台顯示乘客搭乘路線圖畫面下方附有駕駛人姓名及相片資訊，亦甚明確。甚且，原告要求駕駛人提供相關準備文件，對招募的司機與車輛進行審核，並協助處理相關問題而為營業上管理，顯示駕駛人因素的重要性。另車資收取標準也是按行車里程長短計價，與一般汽車租賃是按承租車輛的日數計價，顯然不同，而與計程車客運業較為相當。此觀原處分所載乘車金額至多僅為217.27元，與一般所理解汽車租賃的租車費用有所差距，至為明確。無論就原告招募司機所設的條件，或乘客使用UberAPP 平台所選擇的服務內容，原告提供的載客服務必然由司機自備特定車輛駕駛，難認有何只出租車輛，而毋庸提供駕駛服務的業務內容，被告主張原告係兼營計程車客運業及小客車租賃業等等，即不可採。

2.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……小客車租賃業……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。」針對計程車客運業的申請核准籌備事宜，公路法第37條第1項第3款已明定負有審核、判斷權限的公路主管機關，按業者主事務所位在直轄市或直轄市以外區域為區分標準：主事務所位在直轄市者，申請核准權限歸屬直轄市政府；位在直轄市以外區域者，則屬中央主管機關交通部的權限。依此，對於未經申請核准經營計程車客運業的違規態樣，公路法第78條第1 項前段所稱的「該管公路主管機關」即應按此標準判別。查本件違規經營計程車客運業的營業模式，是由駕駛人加入原告 UberAPP 平台，接受原告所定的經營管理模式而為違章行為的共同分擔，是無論個別駕駛人的違規行為地何在，即應以原告主事務所在地判別有審核、裁罰權限的公路主管機關。由於原告主事務所位在臺北市○○區○○○路○○○號0樓，有原告公司變更登記表附卷為證，就本件違規行為有無申經核准乙事，自屬臺北市政府調查審究的範圍，被告並無作成原處分的權限，原處分即非適法。

3.被告雖主張：直轄市政府僅對業已申請核准經營計程車客運業的違反公路法行為具有裁罰權限，至於尚未申請核准經營計程車客運業（即自用車）的違章行為，則無管轄權等等。然直轄市○○○○路法第37條第1項第3款規定，對

於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的計程車客運業始有管轄權，對從事計程車客運營業活動的其他違章車輛反而無管轄權。被告此部分主張，尚乏憑據。況公路法第78條規定：「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1項）。前項檢舉及獎勵辦法，由中央公路主管機關定之（第2項）。」依此規定授權訂定的「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）。」第5條第1項規定：「檢舉案件經裁處確定並完成罰鍰收繳者，受理檢舉機關依下列規定核發檢舉人獎金後，應依規定繳庫：一、實收罰鍰在新臺幣十萬元以上未滿五百萬元者，按百分之十計算，最高金額以新臺幣三萬元為限……。」即按公路法第37條第1項第3款所定的管轄標準區別受理檢舉機關，並無因未申請核准經營計程車客運業，即認直轄市政府無管轄權，而應由被告管轄的情形，益徵被告此部分主張尚不可採。

4.現行汽車運輸業管理規則第139條之1第1項固規定：「…計程車客運業、小客車租賃業……之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局或得委辦直轄市政府辦理。」然此係102年7月22日修正而來，在此之前，該條係規定：「臺灣省及福建省金門縣、連江縣轄內之計程車客運業、小客車租賃業……之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局

辦理。」僅涉及直轄市以外計程車客運業的申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，而未包含直轄市的計程車客運業。實則公路法第37條第1項第3款已針對計程車客運業的經營管制，明定直轄市政府與中央公路主管機關的權限分配，關於直轄市轄內計程車客運業的申請核准籌備、立案、營運管理及處罰權限，均歸屬直轄市政府，中央公路主管機關交通部有何權限得將此等事務委辦直轄市政府辦理。再者，授權訂定汽車運輸業管理規則的公路法第79條第5項規定，僅就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的限制、禁止事項及其罰鍰、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，授權交通部定之，並無管轄權變動的授權。在公路法第37條第1項第3款已有明文的情況下，汽車運輸業管理規則第 139條之1第1項規定不無違反公路法第37條第1項第3款規定之情，業已違反行政程序法第150條第2項：「法規命令之內容……不得逾越法律授權之範圍與立法精神」，本院自得拒絕適用。況且，交通部依汽車運輸業管理規則第139 條之1所為102年7月22日交路字第10250097788號公告委任被告辦理「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」的業務，並未將「直轄市轄內計程車客運業」的申請核准籌備、立案、營運管理及處罰等納入，被告仍欠缺本件的管轄權限。

5.被告雖主張：原告未經核准經營計程車客運業與代僱駕駛的小客車租賃業，被告及直轄市政府均有管轄權，因管轄

權爭議，行政院乃以106年7月24日院臺交字第1060182260號函載：「……經通盤考量一般立法例、運輸業跨區流動營業之特殊性等，決定貴部（即交通部）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，現階段仍以貴部公路總局為裁罰機關…。」是被告具有管轄權等等。按行政罰法第31條第1、2項固規定：「一行為違反同一行政法上義務，數機關均有管轄權者，由處理在先之機關管轄。不能分別處理之先後者，由各該機關協議定之；不能協議或有統一管轄之必要者，由其共同上級機關指定之（第1項）。一行為違反數個行政法上義務而應處罰鍰，數機關均有管轄權者，由法定罰鍰額最高之主管機關管轄。法定罰鍰額相同者，依前項規定定其管轄（第2項）。」行政程序法第13條第1項亦規定：「同一事件，數行政機關依前二條之規定均有管轄權者，由受理在先之機關管轄，不能分別受理之先後者，由各該機關協議定之，不能協議或有統一管轄之必要時，由其共同上級機關指定管轄…。」第14條第1項規定：「數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之…。」然就本件情形而言，原告係違規經營計程車客運業，而非小客車租賃業，且公路法第37條第1項第3款已就管轄權規定甚明，均已如前述，尚無管轄權有爭議或數機關均有管轄權的情形，上開行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函文，尚難作為得將直轄市內經營計程車客運業之裁罰授權被告辦理的依據。

6.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」，未見具體規範計程車客運業違章裁罰的權限。又組織法規定的法定職掌，仍不能脫逸作用法的具體行為規範。屬作用法性質的公路法第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的權責，已如上述，自不允以較為概括，而無實體內容的交通部公路總局組織法第2條第4款及第6 款規定，作為被告作成原處分的權限依據，被告關於此部分的主張仍不可採。

7.被告雖再主張：UberAPP 平台通行全國，違規行為地常與原告主事務所所在地不同，且原告主事務所所在的臺北市政府缺乏違章車輛的車（駕）籍資料，有取締上的困難，亦造成中南部違規駕駛人或汽車所有人應訴之不便等等。然就人民應訴不便部分，關於未經核准經營計程車客運業之違章，在本件由臺北市政府管轄，或由位在臺北市的被告管轄，並無差異，況行政訴訟法第130條之1已有視訊審理的規定，可緩和「以原就被原則」原則下原告可能應訴不便利的困擾。又行政程序法第19條已有職務協助的規定，直轄市政府並無難以取得違章車輛車（駕）籍資料的管道與法律依據。再者，UberAPP 平台雖是通行全國，且使用該平台的違章車輛也可能跨域流動，然公路法對於主事務所在直轄市境內之計程車客運業者的申准、管理、取締、裁罰等，既仍維持由直轄市政府主管的規範體例，即不能悖於法律，變更其主管機關。是以，被告此部分主張，仍不可採。

（三）被告欠缺作成原處分的權限，原處分應予撤銷：

1.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。」所謂「欠缺事務權限」，基於行政機關體制的複雜性、管轄錯誤識別的困難性，及為確保行政機能有效運作，維護法安定性並保障人民信賴，當係指行政處分的瑕疵已達同條第7 款所定重大而明顯的程度，諸如違反權力分立的情形而言。除此之外，其他違反土地管轄或事務管轄作成的行政處分，尚屬得撤銷而非當然無效（最高行政法院103年度判字第605號判決參照）。是以，被告雖無作成原處分的事務權限，然觀諸前開管轄規定的相關法令說明，本件管轄錯誤的識別性具有一定的困難度，原處分尚未達重大而明顯的瑕疵程度，應屬得撤銷而非當然無效。

2.行政程序法第115 條固規定：「行政處分違反土地管轄之規定者，除依第一百十一條第六款規定而無效者外，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。」然前述公路法第37條第1 項規定係就經營汽車運輸業，按經○○○區○○○○路主管機關與直轄市公路主管機關的事務權限，例如小客車租賃業係向中央主管機關申請，直轄市主管機關即無事務權限；計程車客運業則分由直轄市公路主管機關及中央主管機關管轄，對於主事務所在直轄市者，中央主管機關即無事務權限，此與臺北、臺中、高雄等具事務管轄權限的各直轄市間，須再區別土地管轄的情形不同，並非單純的土地管轄規定，應無行政程序法第115 條規定的適用。縱認該權限規定因以主事務所所在地為判準而有土地管轄的性質，有行政程序法第115 條規定的適用可能，然有管轄權的主管機關（直轄市政府）對於原處分所涉違章行為，仍須就個案情節行使裁量權限，決定有無裁罰的必要，或為裁罰數額的裁量決定，

並非必然作成與原處分相同內容的處分。況原告所爭執關於違章行為數的認定，有無違反一事不二罰原則等，容待有管轄權限的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 條所定無須撤銷的情形，自仍應撤銷。

六、綜上，原告固已符合公路法第77條第2 項所定的主、客觀處罰要件，惟被告就此違章情形無管轄權，欠缺作成原處分的裁罰權限，原處分即有違誤，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。

七、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。

八、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　　29　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　林秀圓

法　官　楊坤樵

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　　3　　月　　29　　日

書記官　何閣梅