臺北高等行政法院判決

107年度訴更一字第95號

）FKT64W1Z1X5L0;@108年3月21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	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1月20日交訴字第1051301215號訴願決定，提起行政訴訟，經本院106年度訴字第331號判決後，最高行政法院以107年度判字第443號判決發回本院更為審理，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：

被告所屬臺北市區監理所調查發現，原告以網路招募司機，並利用Uber APP應用程式平台指揮調度，分別於附表一所示之日期，指派如附表一所示車號之24台車輛駕駛人駕駛各該車輛，至附表一違反事實欄所示地點載客並收取各該費用（下合稱系爭行為），認原告有未經核准經營汽車運輸業之行為，違反公路法第77條第2項、汽車運輸業管理規則第138條

規定，乃分別以附表二所示24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，遞經交通部駁回訴願，乃提起本件行政訴訟，前經本院106年度訴字第331號判決駁回其訴，原告仍不服而提起上訴，嗣經最高行政法院107年度判字第443號判決（下稱最高行政法院判決）予以廢棄，發回本院更為審理。

二、本件原告主張：

(一)被告係以原告有未經核准經營計程車客運業之違規行為而作成原處分，但依公路法及汽車運輸業管理規則等規定，原告主事務所位於直轄市，被告並無以原處分對原告裁處之行政管轄權，原處分已有違法。

(二)原告所營事業項目未包含汽車運輸業，原告並未經營Uber APP應用程式之軟體平台，或與駕車司機間成立合作契約關係等情事，透過Uber APP進行之交易均屬境外交易，款項亦非原告所收受，被告未善盡調查責任並斟酌有利原告之情事，違反行政程序法第36條、第43條規定，且由原處分記載內容無從得知所指原告經營行為已同時構成違規經營計程車客運業及小客車租賃業，此2種類別之經營模式、型態及所受管制亦不同，被告未明確指明，反而稱原告經營內容包含計程車客運業及小客車租賃業，違反行政處分明確性原則，更不得據此謂因其對未經核准經營小客車租賃業之裁罰有管轄權限，故有作成原處分之權限云云。又原處分未具體載明原告係與何人共同實施違反行政法義務之行為、原告與該人間有何共同實施違章行為之故意等，亦有不符行政處分明確性原則等而為違法。

(三)又依被告所指情形，原告違章之系爭行為既屬營業行為，本

質上具備反覆實施之性質，應屬原告之同一經營行為，被告卻割裂為不同行為而分別裁處，且被告自103年12月起認原告涉有違反公路法第77條第2項規定情形已作成約多件裁處，就本件如附表二編號1至22所示原處分部分，各該違章行為發生後迄原處分作成之期間，被告曾於105年5月24日另作成（送達時間105年6月3日者7件、105年6月8日送達者5件）對原告之12件裁處，在此12件裁處前所發生之即附表二編號1至22所示違章行為，至少亦應與之評價為法律上一行為；另就附表二編號23、24所示原處分部分，此2違章行為發生後迄前述原處分作成之期間，被告亦曾先後於105年9月22日、105年9月26日（送達時間均為105年10月3日），對原告作成計19件之裁處處分，及於105年10月12日（送達時間105年10月21日）對原告作成7件裁處處分，附表二編號23、24所示行為亦應與前述19件、7件裁處之違章行為，評價為法律上一行為，以上亦可見原處分違反一行為不二罰原則及比例原則等語。

(四)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、本件被告則以：

(一)原告利用Uber APP平台攬客並收取報酬屬新型態經營，實際進行模式有可能為計程車客運業或小客車租賃業，有混合不同業別經營之情形，且均未經核准，依公路法規定，被告對未經申請核准違規經營小客車租賃業本有管轄權，交通部公路總局組織法第2條第4款、第6款亦規定原告具有事務權限，況公路法第37條第1項第3款並無明文就未申請核准經營計程車客運業之裁罰，於直轄市區域內由直轄市政府專屬管轄，行政院106年7月4日院臺交字第1060182260號函針對此管轄權疑義，有依行政程序法第14條第1項規定決定由被告管

轄，被告確有依公路法第77條第2項規定對原告裁罰之權限。否則，此亦屬土地管轄之瑕疵，依行政程序法第115條規定，亦不構成撤銷原處分之事由。

(二)原告未經核准經營汽車運輸業，並與加入Uber APP平台之司機個別建立合作關係，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，原處分已記載與原告共同實施違反行政法上義務之車主證號及車輛車號，足使原告瞭解受處分之原因事實及法令，並未違反明確性原則。

(三)本件原告係分別與不同行為人共同實施，對於個別駕駛人具有不同犯意，且無同一行為人有多次與原告共同違法從事汽車運輸業之情形，非屬法律上一行為，被告就原告與不同汽車駕駛人共同實施之違法行為分別裁罰，自無違反一事不二罰原則。原告多次故意違規與他人共同經營汽車運輸業並獲取高額報酬，被告裁處原告違反行政法上義務之行為，並非使原告不能依法申請准予經營汽車運輸業，其財產權因此所受之限制，尚屬輕微，亦無悖比例原則等語，資為抗辯。

(四)並聲明：原告之訴駁回。

四、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有檢舉人使用Uber APP搭乘之路線圖、報酬等APP畫面下載資料、採證照片、被告所屬台中地區監警聯合稽查小組乘客談話記錄（原處分卷第113至138頁）、原處分（本院106年度訴字第331號案卷《下稱前審卷》第49至72頁）、訴願決定書（前審卷第74至85頁）影本等件在卷可稽，堪認與事實相符。而兩造既以前詞爭執，則本件所應審究之主要爭點厥為：原處分所指原告未經申請核准所經營之汽車運輸業，為計程車客運業或小客車租賃業？依公路法第37條第1項第3款、第78條第1項前段及汽車運輸業管理規則第

139條之1規定，被告是否有欠缺管轄權而仍作成原處分之違法？原告就原處分所指車輛經駕駛在前開時地搭載乘客並收取報酬之行為，是否應負違反公路法第77條第2項之違章責任？原告另曾遭裁罰之行為，與本件行為是否屬一行為？被告仍作成原處分，是否有違反一行為不二罰之違法？

五、本院之判斷如下：

(一)本件應適用之法令：

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。」

2.依公路法第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。」而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)經查：

1.比對原處分記載及原告行為之情節，可知被告以原處分裁處者，當係針對原告未經申請核准，即與附表一所示車輛之駕駛人故意共同為計程車客運業之經營行為而言：

(1)比對公路法第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，小客車租賃業則重在提供租賃標的即車輛本身，縱使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，本件被告在附表二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，處罰主文欄勒令原告停止之內容，亦僅敘明未經公路法申請核准之汽車運輸業，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」，接續方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據公路法第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，被告辯稱各該原處分尚有就原告為小客車租賃業之營業為裁罰乙節，難認亦在附表二原處分記載內容所及，已難憑採。

(2)其次，本件係由民眾提供資料檢舉如附表一所示車輛之駕駛人，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，有檢舉人使用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（原處分卷第113至135頁、第137頁），乘客並陳稱確係透過原告公司之Uber APP叫車，亦有被告所屬台中地區監警聯合稽查小組乘客談話紀錄附卷可稽（原處分卷第136、138頁），觀諸「Uber台灣官方資訊網」上「Uber司機端應用程式的操作流程」之影音內容列印資料，亦有「每個案子都是由系統自動配對給最合適的司機」、「騷擾客戶、詐領獎金、私下攬客、不是使用自己的帳戶與車輛、車上載有第三者，我們會立即終止與您的合作關係」、「使用Uber是不需要現金交易的」、「所有的交易都是過電子平台」、「請勿向乘客要求以現金支付」、「讓我們為您處理所有的款項問題」（本院卷二第11至16頁）；可見前開駕車載客而收取報酬之行為

，係原告透過Uber APP應用程式平台招募並審查司機與車輛，整合為汽車運輸之供給方，另亦受理需要使用車輛乘客之需求方，再由前開應用程式平台媒合供需雙方，原告即以此方式調派附表一所示車輛駕駛人駕駛各該車輛將乘客運送至指定目的地，乘客並透過Uber APP以信用卡支付按里程計價所顯示之報酬，再按一定比例將報酬分歸駕駛人與系統業者，相關「行車路線」及收據等資訊，乘客則可自行由手機截錄、列印，各該運輸行為及車資在經由Uber APP應用程式平台達成合意時，運送契約即已成立，原告明知未經申請核准，卻透過Uber APP應用程式之運作處理車輛調派、報酬計收等事務，與所招募之附表一所示車輛駕駛人共同合作從事以小客車經營客運而受報酬之事業，洵堪認定，此情亦據最高行政法院判決在發回意旨中指明無訛，再細觀前開APP顯示之搭乘路線圖等畫面（原處分卷第113至135頁、第137頁），均須清楚標示載客車輛之車號暨駕駛人代號、相片，亦難認有何只可租用車輛而毋庸提供駕駛服務之選項，則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，實乏事證堪認原告併有從事小客車租賃業之營業，被告辯稱原告尚有混合小客車租賃業之營業型態，委無依據。

(3)再者，參酌被告所提出網頁名稱標記為「UBER Taiwan」、「Uber台灣官方資訊網」中（原處分卷第98至112頁），除網頁上方有「現任合作駕駛」、「推薦合作駕駛」、「合作駕駛故事」等項目供點選閱覽，其中駕駛資訊網並

詳細登載加入為合作駕駛須提供行照、駕照資料及車輛等，而原告亦曾以自己公司名義在104人力銀行招募兼職司機、小客車司機、合作駕駛服務中心服務專員，其中原告公司簡介內容復說明：「主打個人專屬司機概念的軟體叫車APP -安全、便利又舒適的乘車服務目前已在全球營運。不管在美國、歐洲或亞洲各大城市，使用者只需輕觸一下，高檔轎車就會前來接您。」有104人力銀行網頁下載資料供佐（本院卷二第23至30頁），除可見原告確有以自己名義對外招募必須備有車輛之司機外，並令司機下載Uber APP應用程式，再依程式設定內容為註冊登入等操作，以此對所招募之司機與車輛進行審核，顯然司機營業資格係由原告所處理決定，並據以為營業上管理，招募對象更未見指定須為有職業駕駛執照及執業地計程車駕駛人執業登記證之計程車駕駛人，將上開經營形態所提供載客服務，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，為傳統計程車客運業者所未曾使用者，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，本質上仍無差異，以本件原處分所指各該行為之情節觀之，更與小客車租賃業之經營模式絲毫無涉，益見被告辯稱原告尚有因未經申請核准經營小客車租賃業而經以原處分裁處云云，並不足採。

(4)至於原告主張其係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，復據最高行政法院判決剖明縱使被告礙於法規而無法查證需求者（按指乘客）以信用卡所支付費用之分配及去向，仍不足為原告未收取報酬之有利認定。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），卻仍為上開營業行為，綜合原處分記載內容及本件原告違規行為情節，原處分據以裁處之原告違反公路法第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，堪以認定。

2.原處分所指原告違反公路法第77條第2項未經申請核准而經營計程車客運業之行為，縱然屬實，惟被告作成原處分有欠缺管轄權之違法，復難認有行政程序法第115條無須撤銷規定之適用，原告訴請撤銷，即為有理：

(1)本件被告係針對原告未經申請核准經營計程車客運業之違章予以裁罰，業如前述，而公路法第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○路主管機關，直轄市以外者則屬中央主管機關之權限，同法第78條第1項復針對該法之罰鍰，明定由該管公路主管機關處罰，此所謂「該管公路主管機關」，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，涉及違規經營計程車客運業之裁罰，自應適用同法第37條第1項第3款規定而以直轄市主管機關為同法第78條第1項規定所指裁罰之該管公路主管機關。準此，本件

原告經營計程車客運業，卻未先申請核准，違反公路法第37條第1項第3款所定之行政法上義務，又因本件原告主事務所所在位於臺北市大安區，有原告公司及分公司基本資料查詢表1份附卷可稽（本院卷一第6至8頁），就其有無經申請核准乙事，本屬臺北市公路主管機關之調查審究範圍，查認其違章與否而為裁罰時，依同法第78條第1項規定由同一之臺北市公路主管機關辦理，可收事權統一之效，亦可見該行政管轄權規制之合理性；是本件得依公路法第77條第2項規定對原告為裁罰者，應為臺北市公路主管機關，並非被告，被告竟以原處分裁處罰鍰並勒令原告停業，確有欠缺管轄權限之違法。

(2)雖然，被告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。」謂交通部得據以將計程車客運業之處罰權限委任被告或委辦直轄市辦理云云，惟按，行政程序法第11條第1項已規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。」第5項規定：「管轄權非依法規不得設定或變更。」基於管轄法定原則，公路法第37條第1項第3款、第78條第1項針對涉及計程車客運業違規之裁罰，既已明定違規者之主事務所所在位於直轄市者，由直轄市公路主管機關為有管轄權之行政機關，此時屬中央主管機關之交通部並無管轄權限，法律規定甚明，則汽車運輸業管理規則第139條之1第1項所指交通部尚得委任或委辦之範圍，自應限縮解釋而不包括母法已明文排除、故其並無管轄權之事項。否

則，基於訂定汽車運輸業管理規則之授權依據即公路法第79條第5項規定所授權者，亦未包含管轄權變動之授權，在母法已就有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，是被告此部分所辯，並無解於其欠缺作成原處分管轄權限之違法。

(3)至於被告另舉行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函（本院卷二第172頁），姑不論時間在本件原處分作成後，觀其內容，復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，況如前述，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，自亦無適用行政程序法第14條第1項規定而以該函為憑之問題。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」，未見具體規範計程車客運業違章裁罰之權限事務，遑論前述屬作用法之公路法第37條第1項第3款、第78條第1項，業經明文，被告謂依此規定有作成本件原處分之權限，亦屬無由，均予敘明。

(4)此外，被告雖又辯稱前開欠缺土地管轄權限之瑕疵，依行政程序法第115條規定屬有管轄權機關仍應為相同處分之

情形，謂無須撤銷云云，但查，前述公路法第37條第1項第3款規定係按照業者之主事務所所在位於直轄市、直轄市以外之不同，據以劃分有管轄權之行政機關為何，並非以事務之種類為法定劃分標準，以直轄市政府與交通部既同列為公路法第3條公路主管機關之一，就計程車客運業違規裁罰之權限歸屬，再視直轄市之轄區內、外而定，固可認該權限規定有涉及土地管轄性質者，然而，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，與其餘反覆實施之與多數不同司機分擔攬客、載送之運送行為屬一行為，而該同一行為業經裁罰乙節，亦據最高行政法院判決在發回理由中認定確有違反一行為不二罰原則之問題，是原處分並不符行政程序法第115條所規定無須撤銷之情形，自仍應撤銷。被告此部分主張，仍無足採。

六、綜上所述，原處分所指原告之違章行為，固有所憑，惟被告欠缺以原處分對原告裁罰之管轄權限，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、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據（含原告其餘指摘原處分違法之事由），均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

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　　4　　月　　18　　日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法　官　曹瑞卿

法　官　魏式瑜

法　官　林麗真

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	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

，亦得為上訴審訴訟代理人	。 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　　4　　月　　18　　日

書記官　李淑貞