臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

107年度簡更一字第11號
108年1 月21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
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
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事件事件，原告不服交通部105 年10月14日交訴字第1051300699號訴願決定，提起行政訴訟，經本院以105 年度簡字第378 號判決後，經臺北高等行政法院以107 年度簡上字第123 號判決廢棄，發回本院更為審理，本院判決如下：

主　　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。
二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：訴外人潘冠良於民國105 年5 月31日下午2 時44分，駕駛訴外人黃淑卿所有之車牌號碼000-0000號自小客車（下稱系爭車輛），利用Uber App網路平臺搭載乘客自忠孝復興站sogo至松山機場，以信用卡收費收取報酬新臺幣（下同）149.2 元（下稱系爭行為）。嗣被告於105 年7 月1 日以原告於上開時、地，以系爭車輛「未經申請核准利用網路平臺經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬，由臺北市捷運忠孝復興站至臺北市松山機場，收取費用149.2 元」，違反汽車運輸業管理規則（下稱系爭管理規則）第138 條規定，依公路法第77條第2 項、行政罰法第14條規定，以第20-20B00099 號對違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱原處分）對原

告裁處罰鍰15萬元，原處分並於105 年7 月12日對原告為送達。原告不服原處分，於105 年7 月15日提起訴願，經交通部於105 年10月14日以交訴字第1051300699號訴願決定書駁回，並於同年月20日對原告送達該訴願決定。原告不服該訴願決定，復於105 年12月9 日向本院提起行政訴訟。

二、原告起訴主張：原告所營事業項目未包含汽車運輸業，且原告非Uber App軟體平臺之經營主體，僅係媒介消費者與駕駛間聯繫彼此乘車需求之軟體平臺，原告亦未曾與系爭車輛所有權人或駕駛人有合作契約，未派遣或調度任何車輛，原告自無未經申請核准而經營汽車運輸業之違規行為。被告未盡證據調查職責，致依錯誤之事實作成原處分，就原告有行政罰法第14條之與他人故意共同實施違章行為，亦未提出任何具體事證，顯違反行政程序法第36條、第43條規定及最高行政法院39年判字第2 號判例。又原處分記載依行政罰法第14條處罰，惟未記載共同違反行政法上義務之人，且未指明原告係經營何種汽車運輸業類別，顯違反法律明確性原則；復因被告無法認定原告所經營者屬何種營業類別，原告自無可能知悉其經營行為違反公路法等相關規範，原告主觀上當無違反行政法上義務之故意或過失。另依公路法第3 條、第78條第1 項規定，主事務所位於直轄市而經營計程車客運業者，其主管機關為直轄市○○○○路法第79條第5 項復未授權交通部得自行變動管轄權，系爭管理規則第139 條之1 規定自違反管轄法定原則及法律保留原則，故對未經核准經營計程車客運業之行為，僅直轄市政府有裁罰之權限，交通部不得將該業務委任被告。本件復無管轄爭議存在，行政院無從依行政程序法第14條第1 項規定決定管轄權誰屬，被告亦不能依行政院106 年7 月24日院臺交字第1060182260號函（下稱系爭行政院函文），就原處分之裁處溯及取得管轄權限，是被告欠缺事務管轄權限，逕以原處分裁罰原告，自屬違法。縱認本件僅係欠缺土地管轄權之瑕疵，因原處分為裁量處分，有管轄權之機關非必然於調查事實及證據後為相同處分

，且原處分違反一行為不二罰原則，直轄市政府更非必然為相同處分，故依行政程序法第115 條規定反面解釋，原處分仍應予以撤銷。況原告之經營行為屬法律上一行為，原告就本件違章行為與附表所示處分裁處之違章行為，為相同之單一行為，被告再以原處分對原告裁罰，違反一行為不二罰原則、比例原則，要屬違法。是原處分對原告裁罰，顯有違誤，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：原告利用Uber App網路平臺攬客，系爭車輛之駕駛人則加入Uber App網路平臺分擔載客工作，並共同藉此獲有收益，原告行為本質與計程車客運業相當；復因乘客陳宇安係經由Uber App叫車，駕駛人潘冠良則經由Uber App，於原告攬客後，再接續完成載客行為，運送契約之法律關係存在於乘客與原告間，與代僱駕駛之小客車租賃業相類，原告未經申請核准即經營計程車客運業、小客車租賃業，被告自得以原告違反公路法第77條第2 項規定裁罰。又原告雖未親自駕駛系爭車輛，惟依Uber合作駕駛資訊網，加入Uber App網路平臺之司機係由原告招募及審核後允許加入，原告就申請加入該平臺之司機亦就其是否具有經營汽車運輸業之資格加以審查，原告並自平臺司機處收取費用，故原告顯有與加入Uber App之司機故意共同實施違反公路法及系爭管理規則上義務之行為，原處分並未違反行政程序法第36條規定。再者，原處分已記載與原告共同實施違反行政法上義務之車輛車號及車主證號，備註欄並提及行政罰法第14條規定，是原處分未違反行政程序法第96條第1 項所定之行政行為明確性原則。另被告依交通部公路總局組織法第2 條第4 款、第6 款之組織法規定，對公路監理及運輸業務本具有事務管轄權，則被告對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，亦具事務管轄權；且被告與直轄市政府就該管轄權限之爭議，業經共同上級機關行政院依行政程序法第14條第1 項規定，以系爭行政院函文決定由被告作為裁罰機關，故被告就原處分並無欠缺事務管轄之情事。再公路法第

37條第1項第3款規定係以直轄市區域內外區分土地管轄，與事務管轄無涉，且非專屬管轄規定，而小客車出租載客營業之行為，與不動產無關，計程車客運業亦非與地域相關聯之權利，故系爭行政院函文未違反專屬管轄規定，被告對原告裁罰無行政程序法第111條第6款違背專屬管轄規定之違法。縱認本件僅直轄市政府具土地管轄權限，被告對原告裁罰有土地管轄之瑕疵，惟因直轄市政府仍因原告確有未經申請核准於直轄市經營計程車客運業之事實，而應為相同處分，依行政程序法第115條規定，原處分亦無須撤銷。末查，原告與各汽車駕駛人個別合作經營計程車運輸業，應個別申請核准，渠等既未申請核准經營，則原告每次傳遞消費者需求予駕駛人而與個別駕駛人成立合作關係時，即有一次違反公路法第77條第2項之決意，每次決意皆屬一次行為，自無一行為不二罰原則之適用。是原處分並無違誤，原告之訴為無理由，應予駁回等語置辯，並聲明：原告之訴駁回。

四、本件爭點：

㈠、被告是否以原告本身經營「汽車運輸業」裁罰？

㈡、原告是否為「汽車運輸業」？原告有無經營「汽車運輸業」之行為？

㈢、原告是否為故意共同違法行為人？

㈣、被告就原處分有無裁罰之管轄權限？

五、本院之判斷：

㈠、被告係以原告本身經營「汽車運輸業」裁罰：

被告依公路法第77條第2項、行政罰法第14條規定，以原處分對原告裁罰，被告於答辯狀並明確載明原告及駕駛人均未申請核准經營汽車運輸業，有故意共同違反公路法第77條第2項所定行政法上義務之情事，原告利用Uber App平臺攬客並收取報酬之行為，本質上與「計程車客運業」及代僱駕駛之「小客車租賃業」相當等語（見本院卷㈣第13至16頁），足見被告係以原告本身經營「汽車運輸業」，而與系爭車輛駕駛人共同實施違反行政法上義務之行為，依行政罰法第14

條第1項規定處罰，則本件首應審究原告經營Uber App網路平臺之法律定位。亦即，原告是否為「汽車運輸業」及其所屬之汽車運輸業類別。

㈡、原告非「汽車運輸業」，無經營汽車運輸業之行為：

按未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業者，處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，被告裁處時即修正前之公路法第77條第2項規定甚明。被告既抗辯原告有經營「計程車客運業」、代僱駕駛之「小客車租賃業」行為，則以下先說明「汽車運輸業」及「計程車客運服務業」之定義，次說明屬於「汽車運輸業」項下之「計程車客運業」及「小客車租賃業」之性質，末則審究本件原告行為之性質。查：

1.按公路法之「汽車運輸業」，係指以汽車經營客、貨運輸而受報酬之事業；「計程車客運服務業」，係指以計程車經營客運服務而受報酬之事業，公路法第2條第14、15款定有明文。又公路法第34條第1項就公路汽車運輸區分自用與營業兩種，營業汽車包括分類營運之「公路汽車客運業」、「市區汽車客運業」、「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」，該等營業汽車運輸即為「汽車運輸業」。公路法第37條第1項就經營「汽車運輸業」，並按上述營運類別，明定向不同主管機關申請核准籌備；公路法第56條第1項則規定經營「計程車客運服務業」，應向所在地之公路主管機關申請核准，顯見「小客車租賃業」與「計程車客運業」同屬「汽車運輸業」類別，與非屬汽車運輸業類別之「計程車客運服務業」迥異。此由公路法第77條第1至3項以「汽車運輸業」、「計程車客運服務業」區分，於第77條第1、2項處罰「汽車運輸業」違反依公路法第79條第5項所定規則（即系爭管理規則）、未依公路法申請核准經營「汽車運輸業」之行為，公路法第77

條第3項前、後段則處罰「計程車客運服務業」違反依第56條所定辦法（即計程車客運服務業申請核准經營辦法）、未依公路法申請核准經營「計程車客運服務業」之行為，益見「計程車客運服務業」非屬汽車運輸業項下之「計程車客運業」，二者不可不辨。

2. 復按，汽車運輸業分類營運之「計程車客運業」，係在核定區域內，以小客車出租載客為營業者；「小客車租賃業」，係以小客車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者，系爭管理規則第2條第1項第4、5款分別定有明文。又「計程車客運業」為因應特定消費型態所需，得經營多元化計程車客運服務，此指以網際網路平臺，整合供需訊息，提供預約載客之計程車服務（參系爭管理規則第2條第3、4項，惟此仍非「計程車客運服務業」）。是依上開規定，「計程車客運業」係以小客車出租載客，運送人以運送旅客為營業而受運費，運送人與旅客間成立旅客運送契約（民法第622條、第654條參照），而多元化計程車亦屬計程車客運業，其所採取「預約載客」之運送型態（參系爭管理規則第91條第5項），固與傳統計程車客運業採取「巡迴攬客」、「於計程車招呼站排班候客」之運送方式不同，惟仍係以運送旅客為營業而受運費。至「小客車租賃業」則係以車輛租與他人自行使用，小客車租賃業者（即出租人）與承租人間係成立民法第421條之租賃契約，小客車租賃業者及租車人均不得利用租賃車輛攬載旅客營業，從事屬於計程車運輸業經核准經營之範圍；又小客車租賃業者固得為承租人代僱駕駛人（參系爭管理規則第100條第1項第2款），然小客車租賃業者與承租人間仍有租賃契約存在，且既稱「代僱」，駕駛車輛之僱傭契約自存在於承租人與受僱之駕駛人間，小客車租賃業者與駕駛人間並無任何契約存在，承租人支付予駕駛人之費用為僱傭契約之報酬，非運送契約之運費，此與多元化計程車之預約載客，駕駛人與乘客間成立運送契約截然不同。

3.觀諸本件原告行為時之Uber網站資料，加入Uber之必備條件僅須年滿21歲備有駕照、無犯罪或重大肇事紀錄、持有符合Uber條件之車輛，即可免費註冊帳號，無須任何加入費用、月租費，Uber司機並得自己決定工作時間（是否下線）、是否接案、主動取消行程等節，有臺灣Uber司機資訊網網頁資料在卷可按（見訴願卷可閱卷第340至341、354、356、404至405頁），堪認利用Uber App網路平臺之駕駛人係自己提供車輛搭載乘客，自主決定何時工作、是否接受乘客叫車，Uber App網路平臺業者對駕駛人是否接單無管理、監督權限，其僅提供乘客與駕駛人配對媒合服務，並於配對成功、完成載運乘客後，由駕駛人給付網路平臺業者一定比例之報酬，是旅客運送契約係存在於「駕駛人」與「乘客」間，僅系爭車輛之駕駛人搭載乘客收取報酬之行為，屬經營「計程車客運業」之行為，原告之行為非屬經營計程車客運業甚明。

4.至歐洲法院（European Court of Justice，簡稱ECJ）固於Asociacion Profesional Elite Taxi v. Uber Systems Spain SL案認為，Uber所提供之中介服務，係以挑選使用個人車輛之非專業駕駛為基礎，並由Uber提供駕駛人該應用程式，欠缺該應用程式，駕駛人無法提供運輸服務，欲在城市展開旅程者也不會使用駕駛人提供之服務；此外，Uber對駕駛人提供之服務條件具有決定性之影響，包含以應用程式限制運費之最高額、Uber公司先自客戶取得運費再將部分金額給付非專業駕駛人、對車輛品質、駕駛人及其行為具有一定控制力，使渠等在某些情況可能被剔除，故Uber此中介服務應被視為形成以運輸服務為主要組成之整體服務的一部分，不應被歸類為「資訊社會服務（an information society service）」，而係「運輸領域之服務（a service in the field of transport）」（Case C-434/15, para. 39, 40, Dec. 20, 2017）。

5.惟本院認為，Uber網路平臺作為駕駛人與乘客間締結運送契

約之不可或缺部分，並不因此改變其本身之屬性，且Uber為吸引大眾利用其網路平臺，對運費、車輛、駕駛人所為之限制，僅係以使用規範設定參與該網路平臺者之條件及資格，於乘客及駕駛人加入Uber網路平臺時，即係以契約同意該使用規範，乘客及駕駛人並得自由決定是否與對方締約，由此足見原告僅係單純提供媒合服務，該等使用規範不因此使Uber由單純提供網路平臺之媒介者更易為運輸服務之一環（美國聯邦第七巡迴上訴法院在Illinois Transportation Trade Association v. City of Chicago案，亦認定Uber為「運輸網路提供者【Transportation Network Providers，簡稱TNPs】，因Uber就乘客得否在大街招呼車輛與事前獲知較多資訊、是否對駕駛人負審查責任、車輛舒適度及發生車禍、故障之風險等，與計程車服務均有差異，故足以正當化對二者採取不同之管制架構，不違反平等【839 F.3d 594, at 595, 000 (0000)】。況網路平臺媒介者本身可能因未善盡監督、管理網路平臺之責，致駕駛人或乘客發生損害而具有一定之法律責任，故網路平臺媒介者為盡其注意義務，即有監督、管理駕駛人身分及資格之必要，自不得以Uber對使用者所定之一定資格及條件，遽認Uber屬於運輸業者。

6.又本件係監警聯合稽查人員於105 年5 月31日攔查系爭車輛查獲，訴外人即乘客陳宇安並陳明其係以Uber App網路平臺叫車等情，有臺北市監警聯合稽查小組談話紀錄（對乘客之談話紀錄）、被告臺北市區監理所105 年6 月24日北市監稽字第0000000000B 號函各1 份可參（見本院卷㈠第232 頁、本院卷㈣第137 頁），而細繹乘客手機App 叫車明細，僅載有行程金額、車輛抵達時間、駕駛人等資料，並未記載租賃公司或租賃車輛，有手機叫車之翻拍畫面可參（見本院卷㈠第233 頁），且依原告於另案本院105 年度簡字第386 號行政訴訟事件所提供當時乘客使用Uber App之平臺介面及原告提供乘客之收據，乘客使用Uber App網路平臺叫車前，必須先輸入欲前往之地點，次則按車輛型式選擇欲搭乘價格較高

之「尊榮優步」或較低之「菁英優步」，行程結束後，原告則傳送含有車費資料之行程資料至乘客電子郵件信箱，亦有手機截圖畫面、電子郵件在卷可考（見本院卷㈣第289至293頁），足見乘客利用Uber App網路平臺叫車時，僅係單純選擇車輛型式搭乘至指定地點，車輛型式僅影響運費之高低，乘客並無向原告承租車輛及請原告代僱駕駛之意，難認乘客與原告就租賃系爭車輛有所合致。

7.再系爭車輛駕駛人於105年5月31日監警聯合路邊稽查時逃逸，而系爭車輛為黃淑卿所有，黃淑卿並陳明其於105年5月31日當天僅係將系爭車輛提供予潘冠良作為通常交通往來使用，非以供潘冠良作為營業使用之目的而交付，其對潘冠良使用系爭車輛有無涉及違規事實並不知情，亦未參與等節，有被告臺北市區監理所105年6月24日北市監稽字第0000000000B號函、黃淑卿提出之異議申復函、汽車車籍查詢資料各1份在卷為憑（見本院卷㈣第137、139、141頁），可認系爭車輛係黃淑卿提供予潘冠良使用，原告未提供系爭車輛供潘冠良搭載乘客，亦未與乘客就系爭車輛成立租賃契約，系爭車輛復非租賃車輛，揆諸前開說明，原告之行為自非屬經營「小客車租賃業」之行為，至臻明灼。

8.有疑義者，原告是否為「計程車客運服務業」。參之計程車客運服務業申請核准經營辦法第3條第1項第6款明定，計程車客運服務業得接受委託辦理車輛派遣服務業務，而所稱派遣，係指「接受消費者提出之乘車需求後，以指派消費者搭車所在地同一營業區域內特定計程車前往載客，或指派1輛以上計程車予消費者選擇後前往載客之方式，提供計程車客運業及其駕駛人服務並收取費用之營運方式（參同辦法第2條）。查，Uber駕駛人得自行決定工作時間、是否接案，原告對駕駛人是否接案無指揮、監督權限，業如前述，而Uber App網路平臺實際上係利用GPS定位判斷駕駛人與乘客所在位置，配對一定距離範圍之駕駛人與乘客，駕駛人收受叫車訊息後，並得自行決定是否接單，則依Uber App網路平

臺之實際操作情形，難認原告有指派駕駛人前往載客或指派駕駛人予消費者選擇後前往載客之情事，則原告利用Uber App網路平臺之行為，要非辦理車輛派遣服務業務，原告之行為亦非經營「計程車客運服務業」。

9.另按，稱居間者，謂當事人約定，一方為他方報告訂約之機會或為訂約之媒介，他方給付報酬之契約，民法第565條規定甚明。原告所利用之Uber App網路平臺，對駕駛人是否接單無管理、監督權限，且駕駛人係自行提供車輛搭載乘客，原告未提供乘客租車服務，業經本院認定如前，則原告單純提供乘客與駕駛人配對媒合服務，並於配對成功、駕駛人履行運送契約後，由駕駛人給付網路平臺業者一定比例之報酬，依上開法律規定，「原告」與「駕駛人」間係成立居間契約，原告媒介乘客與駕駛人締結旅客運送契約之行為，自非「計程車客運業」或「小客車租賃業」之汽車運輸業，亦非辦理車輛派遣服務業務之「計程車客運服務業」（資策會科技法律研究所法律研究員蕭郁溏亦認為，Uber在我國非屬小客車租賃業、計程車客運業、計程車客運服務業，建議可將之列入仲介業之行業類別，參蕭郁溏，論網路叫車服務之契約關係與網路叫車平臺之法律定位，國立中正大學法學集刊，55期，頁209至211，106年4月）。至立法論上，未來是否立法明定原告屬於資訊仲介業、如美國部分州另制定專法規範「運輸網路提供者」、或在公路法及糸爭管理規則新增條文，將原告等運輸網路提供者納入規範，則屬立法政策之問題，併予指明。

10.基上，原告既非「計程車客運業」或「小客車租賃業」之汽車運輸業，則被告以原告有經營「汽車運輸業」之行為，依公路法第77條第2項、行政罰法第14條規定，對原告裁罰，自有違誤。縱認原告利用Uber App之行為，屬於辦理車輛派遣服務業務之「計程車客運服務業」，亦應依計程車客運服務業申請核准經營辦法第23條第1項規定，依公路法第77條第3項後段規定處罰，並非公路法第77條第2項，是原處分

仍應予以撤銷。

㈢、原告非故意共同違法行為人：

1.系爭車輛為黃淑卿所有，潘冠良為系爭行為之駕駛人，黃淑卿因將系爭車輛交予潘冠良為系爭行為，經被告於105年8月15日以其違反行為時公路法第77條第2項、系爭管理規則第138條規定，以第20-20B00135號對違反汽車運輸業管理事件處分書對黃淑卿裁處吊扣系爭車輛牌照2個月，經黃淑卿提起訴願、行政訴訟俱遭駁回確定等情，有臺北高等行政法院106年度訴字第321號判決1份存卷可按（見本院卷㈣第143至149頁），而駕駛人潘冠良搭載乘客收取報酬之行為，屬經營「計程車客運業」之行為，業經本院詳述如前，足信潘冠良有未經核准經營「汽車運輸業」之事實。

2.復按，故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之，行政罰法第14條第1項定有明文。原告無經營汽車運輸業之事實，固如前述，惟因潘冠良之行為屬未經核准經營汽車運輸業之行為，如原告與潘冠良有共同違反未經核准經營汽車運輸業之故意及客觀行為，被告仍得依行政罰法第14條第1項對原告處罰。參以原告所刊登之招募Uber駕駛人廣告，明載：「Uber是一個科技平臺，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…」等語，有臺灣Uber司機資訊網1份可稽（見訴願卷可閱卷第340頁），足見經核准經營「計程車客運業」及「汽車貨運業」之駕駛人，以及未經核准經營汽車運輸業之駕駛人，均得任意加入Uber App網路平臺甚明。

3.而原告於駕駛人加入Uber App網路平臺時，未要求駕駛人出示經主管機關核准經營汽車運輸業之相關資料，僅要求其提供車輛、駕照、警察刑事紀錄證明等節，已如前述，則原告就其未審核潘冠良有無經核准經營汽車運輸業之證明文件，致潘冠良實施未經核准經營計程車客運業之系爭行為，顯有應注意、並能注意而不注意之過失。又因公路法第77條第2

項係處罰行為人有未申請核准經營汽車運輸業之不作為，原告就個別駕駛人潘冠良有無申請核准經營汽車運輸業，固有未事先審查之過失，惟駕駛人潘冠良事後有無履行其申請核准經營汽車運輸業之作為義務，尚非原告所得知悉或控制，縱認原告得於潘冠良實際接單駕車搭載乘客前，確認潘冠良是否經核准經營汽車運輸業，原告疏未審核，亦僅構成過失，自難認原告就潘冠良未經核准經營計程車運輸業之行為，具有故意。被告復未提出其他證據，證明原告就潘冠良所為未經核准經營計程車運輸業之行為確有故意，被告自不得依行政罰法第14條第1 項規定，以原告為潘冠良所為未經核准經營計程車運輸業之故意共同行為人，對原告裁罰。

㈣、縱認原告為故意共同行為人，被告亦無裁罰之管轄權限：

1.依公路法第3 條、第37條第1 項第3 款、第78條第1 項前段規定：「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」、「經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：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」、「本法所定之罰鍰，由該管公路主管機關處罰之」，可知「計程車客運業」係以主事務所所在地是否在直轄市，區分申請核准及裁罰之管轄機關為「直轄市政府」或「交通部」。本院雖認原告無故意共同違反公路法第77條第2 項之行為，惟縱認原告與潘冠良有共同違反未經核准經營計程車運輸業之行為及故意，因原告本身並無經營汽車運輸業之行為（原告與駕駛人間係成立居間契約，並非經營汽車運輸業），原告係因潘冠良有未經核准經營計程車運輸業之行為，依行政罰法第14條第1 項規定而受處罰，故應以潘冠良之主事務所所在地決定裁罰之機關。

2.參以系爭車輛係黃淑卿於105 年5 月31日交由潘冠良使用，潘冠良則於該日在臺北市捷運忠孝復興站搭載乘客至臺北市松山機場等情，有臺北市監警聯合稽查小組談話紀錄（對乘

客之談話紀錄）、手機擷取畫面、被告臺北市區監理所105年6月24日北市監稽字第0000000000B號函、黃淑卿出具之函文、各1份為憑（見本院卷㈠第232至233頁、本院卷㈣第137、139頁），足認潘冠良係在臺北市從事經營計程車運輸業之行為，其主事務所所在地在臺北市，依上開說明，有權對原告裁罰之管轄機關應係「臺北市政府」，被告對原告並無裁罰之管轄權依據。

3.再按，數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之，行政程序法第14條第1項規定甚明。關於原告以白牌車輛（租賃車或自用小客車）未經核准經營計程車運輸業，各直轄市政府認其僅有計程車客運業「核准經營」之管轄權，無「未經核准經營之處罰」管轄權，應由違規車輛原業別（即租賃車、自用車）之公路主管機關處罰，與交通部所採核准機關為裁罰機關，直轄市政府應有管轄權之見解不同，交通部並於106年5月16日依行政程序法第14條規定，函請行政院決定管轄權等情，有釐清「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」裁處權責會議紀錄、交通部106年5月16日交路字第1065006190號函各1份在卷可證（見本院卷㈣第201至214頁），足見直轄市政府及交通部各以「車輛類別」、「核准機關」決定管轄機關，各直轄市政府及交通部機關就「未經核准經營計程車運輸業」之裁罰管轄機關有所爭議。而行政院固於106年7月24日以系爭行政院函文，決定交通部及直轄市政府均具有管轄權，且為避免未來裁罰、救濟之複雜化，現階段仍以被告為裁罰機關乙節，有系爭行政院函文1份附卷可佐（見本院卷㈣第165頁），惟本件原處分作成之時點為105年7月1日，係在系爭行政院函文作成前，被告自不得以之後作成之系爭行政院函文，主張被告於原處分作成時即具有裁罰之管轄權。

4.復按，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乏事務權限情形者，無效，行政程序法第111條第6款

定有明文。又行政程序法第111 條第6 款所謂「欠缺事務權限」，基於行政機關體制之複雜性及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，甚至如有同法第115 條規定之情形者原處分無須撤銷之（最高行政法院96年度判字第76號判決參照）。被告就「未經核准經營計程車運輸業之裁罰」雖無管轄權，惟被告就該事務欠缺管轄權限之瑕疵未達違反權力分立或職權分配之重大明顯程度，故縱認原告有與潘冠良故意共同實施未經核准經營計程車運輸業之行為，被告對原告裁罰，揆諸上開說明，亦僅屬違法而得撤銷。

5.末按，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，行政程序法第115 條規定甚明。又行政處分之種類依行政機關受法律拘束之程度，可分為羈束處分與裁量處分。「羈束處分」係指法律若規定行政機關應於一定要件下作成某種決定，或不得為一定之行為，行政機關即應受其約束，原則上無自由裁決之空間；「裁量處分」則指法律規定法定要件該當時，行政機關仍得依照個別具體情況，決定法律效果是否發生或如何發生（參李建良，行政法：第11講──行政裁量與判斷餘地，月旦法學教室第98期，99年12月，頁36至37）。徵之被告裁處時之公路法第77條第2 項規定，就未經申請核准而經營汽車運輸業之行為，明定處「5 萬元以上15萬元以下罰鍰」，而因行政秩序罰係以維持行政秩序所必要為限，故主管機關就「應否處以罰鍰」及「罰鍰數額之選定」，仍有決定裁量、選擇裁量之空間，依上開說明，屬裁量處分無疑。是有管轄權之臺北市政府就本件原告行為，是否對原告處罰、選擇之裁罰金額，未必與被告為完全相同之處分，則被告對原告所為欠缺管轄權限

之原處分，依前開行政程序法第115 條規定反面解釋，自仍應予以撤銷。

六、綜上所述，原告非「計程車客運業」或「小客車租賃業」之汽車運輸業，被告不得以原告本身之行為屬經營汽車運輸業，依公路法第77條第2 項處罰；縱認原告有派遣車輛之行為，屬「計程車客運服務業」，亦應依公路法第77條第3 項後段規定處罰，而非公路法第77條第2 項（惟本院認原告亦非「計程車客運服務業」）。又原告就駕駛人潘冠良所為未經核准經營「計程車客運業」之行為，並無故意，故被告不得依公路法第77條第2 項、行政罰法第14條第1 項規定，對原告裁罰。縱認原告與潘冠良有故意共同違反公路法第77條第2 項之情事，因被告就「未經核准經營計程車客運業」，並無裁罰之管轄權限，且行政院就交通部及各直轄市政府之管轄權爭議於106 年7 月24日始以系爭行政院函文決定由被告管轄，本件原處分作成時，既在系爭行政院函文作成前，被告自不得以該函文作為其有管轄權之依據。復因有管轄權之直轄市政府未必作成與原處分相同之處分，則被告欠缺管轄權限所為之原處分，自屬違法而應予撤銷。從而，被告依公路法第77條第2 項、行政罰法第14條規定，對原告裁處罰鍰15萬元，自有違誤，訴願決定未予撤銷，尚有未恰，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，洵有理由，應予准許。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及所提證據，暨本院於108 年1 月21日所整理之其餘爭點（見本院卷㈣第286 頁），經核均與判決結果不生影響，爰不一一論列，併此敘明。

八、依行政訴訟法第98條第1 項規定，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　2　　月　　27　　日

行政訴訟庭　　法　官　吳佳樺

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於判決送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背

之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實）。其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內，向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本），並繳納上訴裁判費新臺幣3,000元；如未按期補提上訴理由書，則逕以裁定駁回上訴。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　2　　月　　27　　日

書記官　巫孟儒

附表：

編號	處分時間（民國）	處分書	送達時間（民國）	證據頁碼
1	105年5月24日	20-20AA00445號	105年6月3日	本院卷㈠第136、179頁
2	同上	20-20AA01247號	同上	本院卷㈠第136反面、179頁
3	同上	20-20AA01376號	同上	本院卷㈠第137、180頁
4	同上	20-20AA01377號	同上	本院卷㈠第137反面、180頁
5	同上	20-20AA01378號	同上	本院卷㈠第138、181頁
6	同上	20-20AA01380號	同上	本院卷㈠第138反面、181頁
7	同上	20-20AA01431號	同上	本院卷㈠第139、182頁
8	同上	20-20AA00797號	105年6月8日	本院卷㈡第525、531頁

（續上頁）

9	同上	20-20AA01249號	同上	本院卷㈢第526 、531頁
10	同上	20-20AA01375號	同上	本院卷㈢第527 、532頁
11	同上	20-20AA01385號	同上	本院卷㈢第528 、532頁
12	同上	20-20AA01445號	同上	本院卷㈢第529 、533頁
13	105年6月20日	20-20AA00413號	105年6月23日	本院卷㈠第140 、本院卷㈢第535頁
14	同上	20-20AA00415號	同上	本院卷㈠第140 反面、本院卷㈢536頁
15	同上	20-20AA00418號	同上	本院卷㈠第141 、本院卷㈢第537頁
16	同上	20-20AA00419號	同上	本院卷㈠第141 反面、本院卷㈢第538 頁
17	同上	20-20AA00421號	同上	本院卷㈠第142 頁、本院卷㈢第539頁
18	同上	20-20AA00422號	同上	本院卷㈠第142 反面、本院卷㈢第540頁
19	同上	20-20AA00426號	同上	本院卷㈠第143 頁、本院卷㈢第541

（續上頁）

				頁
20	同上	20-20AA00427號	同上	本院卷㈠第143 反面、本院卷㈢第542 頁
21	同上	20-20AA00429號	同上	本院卷㈠第144 頁、本院卷㈢第543頁
22	同上	20-20AA00430號	同上	本院卷㈠第144 反面、本院卷㈢第544頁
23	同上	20-20AA00456號	同上	本院卷㈠第145 頁、本院卷㈢第545頁
24	同上	20-20AA00459號	同上	本院卷㈠第145 反面、本院卷㈢第546頁
25	同上	20-20AA00461號	同上	本院卷㈠第146 、本院卷㈢第547頁
26	同上	20-20AA00462號	同上	本院卷㈠第146 反面、本院卷㈢第548 頁
27	同上	20-20AA00463號	同上	本院卷㈠第147 、本院卷㈢第549頁
28	同上	20-20AA1296號	同上	本院卷㈠第147 反面、本院卷㈢第550 頁

（續上頁）

29	同上	20-20AA01297號	同上	本院卷㈠第148 頁、本院卷㈢第551頁
30	同上	20-20AA01299號	同上	本院卷㈠第148 反面、本院卷㈢第552頁
31	同上	20-20AA01300號	同上	本院卷㈠第149 頁、本院卷㈢第553頁
32	同上	20-20AA01448號	同上	本院卷㈠第149 反面、本院卷㈢第554頁
33	同上	20-20AA01449號	同上	本院卷㈠第150 頁、本院卷㈢第555頁