臺北高等行政法院判決

106年度訴字第1149號

108年1月3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　劉景嘉　律師

　　謝祥揚　律師

　　郭瑋萍　律師

複代理人　　王明莊　律師

被　　告　交通部公路總局

代　表　人　陳彥伯（局長）住同上

訴訟代理人　陳政君　律師

　　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6月28日交訴字第1060009824號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

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，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

緣被告所屬臺北市區監理所調查發現，原告以網路招募司機，分別於民國106年1月9日及1月10日，以車號000-0000、00

0-0000之車輛藉由Uber APP應用程式平台指揮調度車輛營運載客，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之司機，認原告有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，嗣被告以106年3月9日第20-20B00854號、106年3月11日第20-20B00853號等2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）2,500萬元罰鍰，並勒令歇業，不得再經營未經公路法申請核准之汽車運輸業。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

㈠原處分由於行政機關欠缺行政管轄權而無效：

倘原告有違法經營即違反公路法規定之情事，依據公路法第3條之規定，就本件違章行為具有管轄權之公路主管機關應為臺北市政府，始為適法。再者，公路法第77條於106年1月之立法理由已明示修法前後，有權依據第77條第2項開罰者為公路主管機關，亦即如本件屬於未經核准經營計程車客運業，則公路主管機關為台北市政府，非被告。

㈡原告並無經營汽車運輸業之行為。原告所營事業項目並未包含汽車運輸業，原告並非「Uber APP」軟體平台之經營主體。原告未曾與任何個人司機簽訂契約，更未曾「派遣」或「調度」任何車輛。原告並未自租車人收取報酬，亦未與駕駛人拆分報酬。使用Uber App平台系統之乘客，其透過信用卡支付之車資直接給付予荷蘭商Uber B.V.公司，而與原告無涉。實際上與乘客締結運送契約並收受報酬者為荷蘭商Uber B.V.公司，換言之，原告既然未與使用Uber App平台之乘客締結任何契約，又無與其就車資達成合意，則原告自不該當公路法關於經營汽車運輸業之要件，是被告認定原告有違反

公路法第77條第2項規定而作成裁罰之處分，顯非適法。

㈢被告認定原告利用「租賃小客車」而違規經營汽車運輸業乙節，洵屬無據。原處分所載車種為「租賃小客車」，可知應為小客車租賃業者所有，且駕駛人應為小客車租賃業者為滿足該承租該車輛之第三人提出代僱駕駛之需要，故小客車租賃業而透過Uber App平台以替該承租人尋找代僱駕駛，是Uber app平台僅為小客車租賃業之電腦平台，符合前開汽車運輸業管理規則第100條關於代僱駕駛之規定，該趟次既係小客車租賃業依據汽車運輸業管理規則之規定為乘租人找代僱駕駛，何來未經核准經營汽車運輸業。

㈣原處分違反一行為不二罰原則：

「經營行為」屬法律上一行為，被告將「單一行為」逕自割裂為數行為並分別處罰，已有不合。被告既係認原告未經允許違法從事營業行為（然原告否認曾有此行為），該營業行為本質上具反覆實施之性質，在法律概念上應屬同一行為，被告自不得將原應評價為「單一行為」之同種類行為或相同狀態，逕自割裂後分別處罰。被告認原告自103年12月起涉有公路法第77條第2項未依本法申請核准經營汽車運輸業，至今已作成500餘件之處分，並曾於106年1月10日作成有10件裁處（下稱被告前處分；原證5號）。原告縱有如被告所稱之違章營業行為（惟原告否認之），該違章行為亦因被告前處分而經區隔為同一行為，被告不得就發生於前處分之營業行為再為處罰。顯已牴觸106年1月4日修正公路法第77條第2項規定之立法理由。

㈤原處分違反比例原則：

被告每次處以最高額罰款，此種方式對於達成公路法上管制目的而言，也並非對原告權益損害最小之方式，實則被告尚

應可以「於特定期間內所查獲Uber APP軟體平台合作駕駛之分別、數次之載客行為」，作為裁罰原告「經營汽車運輸業」之依據，如此之裁罰方式，既符合「經營汽車運輸業」本質有「接續、反覆」之通念，且在原告具長期且反覆持續有「經營汽車運輸業」之情形下，罰鍰金額也才不會有無限擴大之虞。事實上，被告裁處原告本件之罰款金額竟已高達20餘億元，顯已超出原告資本總額100萬元之50倍，顯已違反與行政程序法第7條規定，並與憲法第23條比例原則之要求相牴觸，於法不合。

㈥被告未遑詳查，誤為反於事實之認定，顯有違反行政程序法第36條、第43條規定及改制前行政法院39年判字第2號判例之違法。被告並未證明原告與他人「故意共同實施違反行政法義務之行為」。原處分未載明原告與何人共同實施違反行政法上義務之行為，違反明確性原則。

㈦公路法第77條第2項前段，僅規定「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業者，得依其違反情節輕重，處新臺幣10萬元以上2,500萬元以下罰鍰，並勒令其歇業……」，完全未見「按次」或「連續」等相關字眼，被告連續裁罰原告並做成系爭2件原處分，顯與罰鍰屬秩序罰之性質相悖，且違反公路法第77條第2項並無連續處罰之明文，於法未合。

㈧本件所應適用之公路法第77條第2項、汽車運輸業管理規則第138條等規定均未臻明確，過度限制人民營業自由，其中公路法第77條第2項經106年1月4日修正後亦有違反個別性法律禁止原則、比例原則，均屬違憲無效，應由本院拒絕適用或裁定停止訴訟並聲請司法院大法官解釋。並聲明：訴願決定及原處分均撤銷

四、被告則以：

㈠原告認為原處分機關就違法經營汽車運輸業之行為，依法欠缺行政管轄權，係屬誤解：

查汽車運輸業管理規則第139之1條規定：「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。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。」；次查行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函核復事項第2點略為：「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。」，爰此，原告認為被告欠缺行政管轄權，顯有誤解。被告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。

㈡原告確有經營汽車運輸業，且係與加入Uber APP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上義務之行為。依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，且處分案件皆有搭乘時叫車畫面、採證照片及車資收據可稽，原告顯然有與加入Uber APP之司機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。

㈢原處分並無違反一事不二罰原則：

依原處分所載，前開處分所涉車輛之車牌號碼、違規時間、

違規起訖點及車資金額皆有不同；而依被證5原處分違規載客資料所載，車號000-0000之駕駛人為家宏、車號000-0000之駕駛人為雨欣，前揭駕駛人之名稱不同，相貌亦有差異，足認原告係分別與不同之2名汽車駕駛人，於原處分書所載之時地，故意共同實施違反公路法第77條第2項之行為，則依本院105年度訴字第1772號判決意旨，自屬數行為，被告針對數行為予以分別裁罰，即無違反一行為不二罰原則之虞。

㈣原處分並未違反比例原則：

原告分別於106年1月6日10時30分（處分書單號：20-20B00744）、106年1月6日11時17分（處分書單號：00-000000000）及106年1月6日12時12分（處分書單號：20-20B00806）違規經營汽車運輸業，顯見原告已有6個月內連續違規3次以上之情事，則依裁罰基準第5條規定，被告於第3次處分起即裁罰原告2,500萬元核屬有據，並無違反比例原則可言。

㈤原告既不具經營汽車運輸業之資格，則其不論利用自用小客車或租賃小客車，皆屬違反汽車運輸業管理規則第138條及公路法第77條第2項之情形。原告多次以賺取車資報酬之營利目的，派遣駕駛及其車輛載運乘客之行為，業已該當公路法第2條第1項第14款及第77條第2項之經營要件；惟不論車資報酬係由乘客直接付費予原告，抑或乘客付費予Uber B.V.公司後，再由該公司拆分車資予原告及司機，此等實際付費模式及付費對象係屬公司內部之經營模式，在所不論。原告是將Uber B.V.公司規劃設計之資訊系統，實際使用於中華民國統治之區域，而經營汽車運輸業之重心乃在國內提供司機及車輛讓消費者搭乘，而實現汽車運輸之目的；故自應受中華民國法律管轄及規範，同理世界各國針對「Uber」之

網路及共享經濟之無實體國界的一致因應方式，均是納入內國實體法管理，以本件言仍應以依中華民國法律就在境內登記之原告公司為行為人，納入管理等語，資為抗辯。並聲明：原告之訴駁回。

五、兩造之爭點：

㈠被告有無作成原處分之行政管轄權？

㈡原告有無經營汽車運輸業之行為？

㈢原處分有無違反一行為不二罰原則？

㈣原處分有無違反比例原則？

㈤被告有無違反行政程序法第36條及第43條規定？

㈥原處分是否違反明確性原則？

六、本院之判斷：

㈠按公路法第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條規定：「（第1項）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：一、公路汽車客運業：在核定路線內，以公共汽車運輸旅客為營業者。二、市區汽車客運業：在核定區域內，以公共汽車運輸旅客為營業者。三、遊覽車客運業：在核定區域內，以遊覽車包租載客為營業者。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。六、小貨車租賃業：以小貨車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者。七、汽車貨運業：以載貨汽車運送貨物為營業者。八、汽車路線貨運業：在核定路線內，以載貨汽車運送貨物為營業者。九、汽車貨櫃貨運業：在核定區域內，以聯結車運送貨櫃貨物為營業者。（第

2項）前項汽車運輸業營運路○○區○○○路主管機關得視實際需要酌予變更。」第37條規定：「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。……」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。」（106年1月4日修正為「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業者，得依其違反情節輕重，處新臺幣10萬元以上2,500萬元以下罰鍰，並勒令其歇業，其非法營業之車輛牌照及汽車駕駛人駕駛執照，並得吊扣4個月至1年，或吊銷之，非滿2年不得再請領或考領。」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。」又汽車運輸業管理規則第1條規定：「本規則依公路法第79條規定訂定之。」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。」

㈡次按法律內容不能鉅細靡遺，一律加以規定，其屬細節性、技術性之事項，法律自得授權主管機關以命令定之，俾利法律之實施。行政機關基於此種授權，在符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內所發布之施行細則或命令，自為憲法之所許，此項意旨迭經本院解釋在案。惟在母法概括授權情形下，行政機關所發布之施行細則或命令究竟是否已超越法律

授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷（參司法院釋字第480號、第606號及第651號解釋理由書）。又司法院釋字第443號解釋理由書略以：「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」故行政機關於法規未明文訂定，根據行政目的考量，就執行法律之細節性、技術性次要事項，基於其職權訂定統一之行政規則，原非法所不許。交通部依前開公路法第79條規定之授權，訂定汽車運輸業管理規則，乃執行母法(公路法)之細節性、技術性事項，與立法意旨相符，未逾越母法之授權範圍，亦無違反司法院釋字第524號解釋意旨，自得適用。準此，如未經申請核准而經營汽車運輸業者，自應依汽車運輸業管理規則第138條規定予以舉發，並應依公路法第77條第2項規定處罰。

㈡經查，依卷附104人力銀行網頁所示（見訴願卷第246-248頁），原告於104人力銀行招募「合作駕駛服務中心服務專員」，依其職務說明，係以面對面的方式提供Uber合作駕駛需要的協助，在合作駕駛服務中心與營運團隊一起提供協助給合作駕駛。且原告公司簡介內容為「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。」，亦有104人力銀行網頁原告公司簡介在卷為憑。另查依卷附「台灣Uber合作駕駛資訊網」之網頁，該網站內有「加入流程」、「車輛條件」、「準備文件」、「車輛」及「其他」等資訊（見訴願卷第232至244頁）。綜合前開事證，足見原告係以自己名義對外招募司機及車輛，給予司機載有「Uber APP」之設備（或由司機下載APP），並對所招募之司機與車輛進行檢驗車輛、審核文件及相關問題之協助等營業上管理。再依原告於招募司機時公開之「台灣Uber司機資訊」網站所載，「司機須知」項目之「Uber司機端應用程式操作流程說明」影音內容「等待乘客，在倒數結束前點擊螢幕完成接案，每個案子都是由系統自動配對給最合適的司機，因此不需要搶案，但是當您上線後請盡可能的接案，按案率過低或接案後無故取消，除了會導致客訴，我們也會暫時予以停權……您的分數是每位乘客評分的平均值，如果您的平均分數低於4.5，系統會暫時予以停權…」；另「付款機制」之影音內容為「Uber是一個無需現金交易的應用程式平台，無需現金代表所有的交易都是透過電子平台，讓我們為您處理所有的支付問題」；「司機常見問題」亦載有「UBER的計程費率標準是？菁英總車資=[基本$40] +[$2.5/分鐘] + [$12.5 /公里]；尊榮總車資=[基本$105] +[$5/分鐘] +[$20/公里]」、「什麼是閃電加成計費?加成計費的機制是為了鼓勵更多與Uber優步合作的車輛可以上線載客，也確保使用者即使在尖峰時段也能隨時隨地都能叫到車。…行程記錄裡的車資金額是實際收到的金額嗎?…不包含趟次獎金的金額，也還沒有扣除20%的平台服務費…。趟次獎金是以什麼時間為計算基礎…」等

（見訴願卷第254至259頁），足見原告網站就「Uber APP」接案流程、停權規則、獎勵制度、費率及付款方式有詳細說明，對於接案率或乘客評分過低之司機均會給予停權，並以發給趟次獎金及加成計費方式鼓勵司機於尖峰時間或地區上線載客。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。且又依系爭Uber車資收據（見訴願卷第231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。原告並未向主管機關申請核准經營汽車運輸業，依前揭規定，不得以系爭車輛經營計程客運業而受報酬，被告乃認定原告有違反公路法第77條第2項未經申請核准而經營汽車運輸業之違規情事，並無不合。

㈣原告雖主張其並非「Uber APP」軟體平台之經營主體，更未曾與個人司機簽訂契約及派遣或調度任何車輛，被告並未證明原告與他人有「故意共同實施違反行政法義務之行為」云云。惟查：

1.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。」為行政罰法第14條第1項所規定。依該條規定之立法理由，行政法上共同違法之規定，不採刑法有關教唆犯、幫助犯之概念，所謂「故意共同實施」，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果由二以上行為人故意共同完成者而言。換言之，行政罰法關於共同違法，係採共犯一體概念，不再區分共同「正犯」、教唆、幫助，只要對違反義務之構成要件的實現有助益，且對於義務之違反具有故意者，均予處罰，處罰之輕重，則依各個參與人之情節定之（最高行政法院104年度判字第627號判決意旨參照）。

2.經查，原告雖未親自駕駛或提供車輛載運乘客，並向乘客收取對價，而與傳統計程車業者，或經由乘客以電話聯絡，或由駕駛人駕車行駛於道路上招攬乘客，並於提供載客服務後，向乘客直接收取報酬之營業形態未盡相同。惟原告於網路上刊登「台灣UBER司機資訊網」招募駕駛人時，即表示係為駕駛人找到需要用車的顧客，故其係透過Uber APP平台以應用程式快速媒合可提供載客服務之駕駛人與提出乘車需求之乘客，並提供資訊予雙方，雖因此降低傳統計程車業者攬客及消費者叫車暨候車之時間及交易成本，然依其具體行為內涵觀之，仍該當於乘客以電話聯絡計程車，或計程車行駛於道路上招攬消費者之行為，其後，駕駛人以自備車輛提供載客服務後，由消費者以信用卡付費，原告再將報酬支付予駕駛人，則該當於計程車業者於提供載客服務後收取報酬，是原告與加入Uber APP平台之駕駛人係分擔攬客及載客工作，則原告與加入Uber APP平台之駕駛人之行為自該當於公路法第2條第14款汽車運輸業之要件，且原告係與加入Uber APP平台之駕駛人共同實

施違反行政法上義務之行為。

3.原告雖主張其與加入Uber APP平台之駕駛人間無任何書面契約，而未涉入Uber APP平台之營運云云。惟原告於網路係以自己名義招募駕駛人，其行銷內容即係透過Uber APP平台提供乘客之乘車需求資訊予駕駛人，由駕駛人自備汽車經營載客服務，實質上即係利用Uber APP平台，使其招募之駕駛人未經核准經營計程車客運業，並透過信用卡等第三方支付平台收取費用，再將費用分給合作夥伴，此乃原告及使用Uber APP平台之駕駛人間之共識，則原告與駕駛人間即有共同提供載客服務而受報酬之意思聯絡與行為分擔，堪認原告係有意使其與所招募之司機，在「Uber APP」所建之規則下，共同合作以自用小客車載客營運（即故意共同違規以自用小客車載客營運），其本身已成為供給載運服務之一方。顯見原告就所招募司機就其提供之車輛供載運乘客並收取報酬之違規使用，已屬明知並有意使其發生，並有共同參與，自係出於故意。原告前揭主張，洵非可採。

4.至原告另主張其未向乘客收取費用，並無收取報酬，不符合公路法第2條第14款及行為時同法第77條第2項與經營有關要件云云。縱依原告之主張，消費者以信用卡支付之費用係由Uber APP平台經營者即Uber B.V.公司收取乙節屬實，惟此部分之資金流向及相關收支問題，僅係原告與Uber B.V.公司之間如何分配利益之問題，尚無礙於原告係經由招募駕駛人及車輛，並利用Uber APP平台以經營載客服務之事實認定。原告前揭主張，洵非可採。

㈤復按「行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟為此

等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會；故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記載，始屬適法。」、「所謂『內容明確性』，應指行政行為各項重要之點均應明確而言，行政行為之內容是否明確，應就個案實質觀察，而不以其形式上有理由或說明欄為斷。又法律行為之內容雖不明確，得經由解釋排除者，則尚非足以影響其法律效力之不明確。」分別有最高行政法院96年度判字第594號、100年度判字第427號判決可資參照。查原處分以表格列載：「車號」、「車種：自用小客車」、「違規事實：未經申請核准利用網路平台經營汽車運輸業攬載乘客，收取報酬於所述違規地點載客收取費用新臺幣（若干）元」、「違反時間」、「違反地點/攔查地點」、「違反通知單字號」、「處罰主文：處罰新臺幣（若干）元整，並勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業」、「簡要理由：上列被處分人於上開時間、地點，因違反汽車運輸業管理事件，經臺北市區監理所查獲移送本局處理，經核上列行為係違反汽車運輸業管理規則第138條之規定，依同規則第138條之規定，按公路法第77條第2項規定處分如主文」（見本院卷1第296-297頁）已將違規車號、車種、違反事實、違反時間、違反通知單字號、處罰主文、簡要理由、法令依據等逐一記載，意旨清楚，足使原告瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令。原告主張原處分欠缺事實及理由之記載情事，不符行政程序法第96條第1項第2款規定之法定程式，且

欠缺明確性云云，要非可取。

㈥復按對於違反行政法上義務之行為，依法自得予以裁罰，其有數行為違反行政法上之義務者，得分別處罰。惟一行為不二罰原則，乃現代民主法治國家之基本原則，其本意即禁止國家對人民之同一行為，予以相同或類似之措施多次處罰，致承受過度不利之後果。詳言之，一行為已受處罰後，國家不得再行處罰；且一行為亦不得同時受到國家之多次處罰，故行為人所為違反行政法上義務之行為究為「一行為」或「數行為」，自應予以辨明。依行政罰法第14條規定，故意共同實施違反行政法上義務之行為，構成共同違法行為。而行政罰之處罰，是以行為人之行為作中心，行為人之行為究竟屬於違反行政法上義務行為之一行為或數行為，應以行為人之主觀意思及客觀上與所違反之行政法上義務規定之構成要件判斷之。行為時公路法第77條第2項所定「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業」之經營汽車或電車運輸業行為，係集合性概念，一次或反覆多次實施經營運輸行為，均屬之。是以出於違反行為時公路法第77條第2項不作為義務之單一意思，而未申請核准，多次實施運輸行為，係違反同一行政法上義務之接續犯，該多次違反行為，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。本件原告係以相同Uber APP平台招募欲合作之司機與之合作，分擔攬客及載客任務，完成運送乘客工作，並受有報酬，而共同實施完成經營汽車運輸業（公路法第2條第14款參照），自始即不限於單一司機，亦即原告與多數不同司機，分擔攬客及載客之運送工作，本在其一開始違反行為時公路法第77條第2項行政法上義務之犯意內。原告既自始即意在未經申請核准，提供相同Uber APP平台，並以前揭相同方

式，與不同司機分別完成運送乘客之行為，而經營「汽車運輸業」（計程車客運業），可認為是出於違反行為時同法第77條第2項行政法上義務之單一意思，該當於一個違反行為時公路法第77條第2項行政法上義務行為。至原告每次與其共同完成運送行為之對象即司機不同，係各司機是否分別與原告成立共同違法行為之問題，並不影響上開原告行為單一性之判斷。原處分依與原告合作之司機遭查獲之行為作為違規行為數依據，未審究原告違反行政法上義務是否係出於單一意思？原告之前因相同之行為，是否業經被告以前處分裁罰，而有違反一行為不二罰之原則？而認定原告之行為係數行為，自於法有違。則被告以原告已有6個月內連續違規3次以上之情事，依裁罰基準第5條規定，於第3次處分起即裁罰原告2,500萬元，亦失所據，於法尚有未合。

㈦再按行政程序法第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條第2項、第3項規定：「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。」「前2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欠缺事務權限者」，其所謂「欠缺事務權限」，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）。

㈧按公路法第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34條規定：「（第1項）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：一、公路汽車客運業：在核定路線內，以公共汽車運輸旅客為營業者。二、市區汽車客運業：在核定區域內，以公共汽車運輸旅客為營業者。三、遊覽車客運業：在核定區域內，以遊覽車包租載客為營業者。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。六、小貨車租賃業：以小貨車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者。七、汽車貨運業：以載貨汽車運送貨物為營業者。八、汽車路線貨運業：在核定路線內，以載貨汽車運送貨物為營業者。九、汽車貨櫃貨運業：在核定區域內，以聯結車運送貨櫃貨物為營業者。（第2項）前項汽車運輸業營運路○○區○○○路主管機關得視實際需要酌予變更。」第37條規定：「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。……」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。」（106年1月4日修正為「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業者，得依其違反情節輕重，處新臺幣10萬元以上2,500萬元以下罰鍰，並勒令其歇業，其非法營業之車輛牌照及汽車駕駛人駕駛執照，並得吊扣4個月至1年，或吊銷之，非滿2年不得再請領或考領。」第78條規定：「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。」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。由上開規定可知，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。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。

㈨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，並勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業，有原處分在卷為憑（見本院卷1第296至297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，被告辯稱原告亦有經營小客車租賃業云云，自無足採。又原告公司位於臺北市○○區○○○路○○○號4樓（見本院卷1第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。

㈡被告辯稱依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。」，依行政院106年7月24日函，被告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條規定所訂定，然依公路法第79條第5項僅規定：「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。」，足見公路法第79條第5項僅授權交通部制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。公路法第79條第5項之授權條款是所謂「作用」上的授權，在母法本身有關管轄權限之規定並無不明確的情況下，也根本沒有授權由交通部將母法中已經確定之管轄權限再透過子法移轉給其他機關。是依行政程序法第150條第2項規定「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定就計程車客運業之處罰管轄權限授權，顯然逾越法律授權之範圍與立法

精神，被告辯稱其依汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定，已取得直轄市政府計程車客運業之管轄權限乙節，明顯違反管轄法定原則與法律保留原則，自無足採。

2.況縱依被告所主張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102年7月22日交路字第10250097788號公告（見本院卷2第460頁），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及勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業之處分，即欠缺管轄權限。

3.被告雖援引行政院106年7月24日函（見本院卷2第451頁）主張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，但原處分所載之違規時間為106年1月期間、作成時間分別為「106年3月11日」、「106年3月9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。況依行政院106年7月24

日函並未述及其所依從之法律依據為何，亦無從知悉行政院係依何規定將直轄市內經營計程車客運業之裁處權限授權予被告。再者，公路法既業已規定主事務所位於直轄市經營計程車客運業應專由直轄市政府管轄，並無法律規定不明或就同一事件依法數機關有管轄權之情事，直轄市政府亦「未曾」認其對於其轄區內計程車客運業事務無管轄權限。是本案根本不曾發生任何「管轄權爭議」，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」決定為被告負責辦理。

4.被告雖援引最高行政法院103年度判字第694號判決，主張依行政程序法第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款之規定「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」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僅規定被告依法或其主管機關之授權所得掌管之事項，本無可能違反公路法「法定管轄」之規定。更何況，該組織法未有任何明文規定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。被告所辯，自無足採。

㈣被告雖辯稱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，基本上可分為事務管轄、土地管轄與

層級管轄。事務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。土地管轄則指於事務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務管轄之地域範圍。

2.依公路法第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○○○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。

3.復按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者，於此情形，行政機關無自由裁決之空間；裁量處分則係指行政機關在法定要件該當時，仍得依照個別之具體情況，就法律效果是否發生或如何發生，予以行政裁量，其所為之決定即為裁量處分。

4.本件被告所為原處分違反土地管轄規定，業如前述，然依公路法第77條第2項規定所為之裁罰係屬裁量處分，主管機關對於未經申請核准而經營計程車客運業，本得依其違反情節輕重裁處罰鍰金額多寡，並斟酌比例原則是否勒令

其停業，前開決定均屬主管機關之裁量權限，其決定均屬裁量處分。本件被告所為處分，既有管轄權欠缺，而本件處分又係屬裁量處分，並非羈束處分，因此有管轄權之機關就前開事件，並非必然為相同處分。況原處分依與原告合作之司機遭查獲之行為作為違規行為數依據，未審究原告違反行政法上義務是否係出於單一意思？原告之前因相同之行為，是否業經被告以前處分裁罰，而有違反一行為不二罰之原則？而認定原告之行為係數行為，自於法有違，業如前述，則有管轄權之機關就前開事件，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。被告所辯，自無足採。

七、綜上所述，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，原處分既有上開欠缺管轄權限之瑕疵，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。又本件事證已臻明確，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。

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1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　10　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　林　惠　瑜

法　官　洪　遠　亮

法　官　張　瑜　鳳

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　　1　　月　　10　　日

書記官　陳　圓　圓