臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@106年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@108年5月16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	劉景嘉	律師
	謝祥揚	律師
	郭雨嵐	律師
上　一　人		
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）	
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2月24日交訴字第1051301321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（見本院卷第184頁），核先敘明。

二、事實概要：

緣被告所屬臺北市區監理所調查，認原告以網路招募司機，

分別於附表所示日期，以如附表之車輛藉由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，嗣以被告如附表所示民國105年11月15日第20-20B00600號等10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，提起訴願，仍遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠被告就本件汽車運輸業管理事件不具管轄權限：

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。再按公路法第79條第5項之規定，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，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。

2.又交通部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）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。另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，以行政院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）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。且該函作成時間為106年7月24日，但原處分所載之違反時間分別為105年3月及10月之期間被告亦無從溯及依該函就原處分之裁處取得管轄權限，仍應由原始權限機關即臺北市政府管轄。

3.行政院106年7月24日函「無從」使被告合法取得本事件之裁處權限，因上開行政院106年7月24日函並未述及其所依從之法律依據為何，根本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。被告主張其依組織法之規定及行政院106年7月24日函取得本事件之管轄權顯無理由。

㈡縱謂原告涉及經營汽車運輸業（原告否認），然其所謂「汽車運輸業」之經營行為，按最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議意旨，如行政機關已就違章行為人某次行為作成裁處，行為人於接獲該次裁處前所為之其他行為，應不得再為處罰，否則即屬違反一行為不二罰原則。就被告所稱「汽車運輸業」之經營行為，按公路法第77條第2項規定所禁止之「經營汽車運輸業」行為，依經驗法則及社會通念

，應係指於特定期間內接續、反覆搭載乘客、收取報酬之同種類數行為，具反覆、繼續之特徵。就公路法規範之目的而言，前述經營行為應屬反覆實施之同種類行為，遭其破壞之法益亦屬同一，應評價為一行為，被告分別作成裁處，顯已違反一行為不二罰原則及比例原則。

㈢又，一行為不二罰原則除保障人民不因其單一違規行為受到國家重覆裁處外，亦為現代民主法治國家之基本原理原則。同樣的，無論國內外之判決或學術研究等文獻均認同，法人所為之違章行為亦受一行為不二罰原則之保護，該保障除為避免行政機關恣意裁處違反比例原則，亦為避免被裁處者承受過度不利之後果。就原告與被告間類似爭議案件而言，被告對於原告「發生於同一天」或「發生日期彼此接近」之違章行為於「同一天」作成數件裁處，或就「原告業已被裁罰之行為再次裁處」，實屬嚴重違反一行為不二罰原則。此外，該等裁處從公路法修法前一次行程十五萬元之罰單，至公路法修法後改為一次行程二千五百萬元之罰單，前後已對原告裁罰近二十幾億之罰鍰，不僅對於原告公司之經營造成無法彌補之損害，亦嚴重影響原告苦心經營之聲譽，由此可見，被告之裁處足已使原告「承受過度不利之後果」。是以，原處分確已違法甚明，應予撤銷。

㈣被告又辯稱依行政程序法第115條規定，直轄市政府仍應就原告之行為作成相同之處分，原處分無須撤銷云云，顯屬有誤。原處分未遑詳查事實及證據，誤為反於事實之認定，顯有違反行政程序法第36條、第43條規定及最高行政法院39年判字第2號判例之違法，應予撤銷。被告於原處分之備註欄皆有註明「依行政罰法第14條處罰之」，然被告並未提出任何具體事證，原處分顯無事證依據，其認事用法均有違失。

㈤原告係以管理顧問、資料處理服務、電子資訊供應服務等事項為業，此有原告登記資料可證，並無被告機關所稱「汽車運輸業」。系爭「Uber APP」軟體平台實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而經營維護，原告無從介入，亦非該「Uber APP」軟體平台之經營主體，至為明確。且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，被告未遑詳查，遽以原處分認定原告有經營汽車運輸業之行為，其認定顯然欠缺事實憑據，亦與公路法規定意旨有違，原處分自有違誤。

㈥聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

㈠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。原告確有經營汽車運輸業，其與加入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，而原告並未依法登記經營汽車運輸業，此為原告所不否認，原告雖以其非經營Uber APP之主體，亦未與加入Uber APP平台之司機締結契約云云，惟原告加入Uber APP平台之司機確有經營汽車運輸業之事實，而原告雖未親自駕駛車輛，然依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，且如附表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，原告主張並

無可採，是依行政罰法第14條第1項所定分別處罰之意旨，被告對原告裁罰應屬有據。

㈡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。

㈢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，即行政機關間有管轄權有無認定不一致之情形時，即得適用行政程序法第14條第1項規定。次按，法務部94年9月30日法律字第0940036900號函說明二稱：「蓋行政機關對於其權限之執行或管轄權有無之認定難免有歧異之情形，為使爭議及早解決，爰規定由其共同上級機關決定之。本件有關貴部土地測量局及臺北縣淡水地政事務所之賠償義務機關爭議，因一屬中央之行政機關，另一為地方政府之行政機關，其共同上級機關應為行政院，即應請求行政院確定本件賠償義務機關。」公路法第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。」及同法第37條則規定「經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：…」，而直轄市政府曾認為公路法第37條規定自73年1月23日修正施行至今，其法條文字皆為「經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：…」乃係有關「申請核准籌備」之權責劃分規定，查其立法沿革與立法議事紀錄，並無針對「未經申請經營汽車運輸業者」裁罰之權責劃分有所立論。故自公路法第37條第1項第3款及同法第78條規定綜合以觀，直轄市政府係針對業已核准經營計程車客運業者始有管轄權。復參酌同法第34條第1項規定：「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。…」，顯見自用車係通行全國，並由被告進行監理，自用車違規營業，自應由被告裁罰。且於101年監理業務一元化（即監理業務回歸中央，由中央統一監理車籍及駕籍）後，因自用小客車並未向直轄市政府申請核准經營計程車客運業，故直轄市政府事實上並無該自用小客車之車籍及駕籍資料，而須另經由被告所管有之第3代公路監理系統取得車籍及駕籍資料，故有取締上之困難。而過去一直係由被告作為自用小客車之裁罰機關，並認定自用小客車係違規經營「汽車運輸業」（被證11，被證11所附判決皆係涉及除原告外，其他白牌車於直轄市經營汽車運輸業經被告認定違反公路法第77條第2項規定而遭被告裁罰之前例），直轄市政府爰認其無管轄權（被證12）。然因交通部及被告均認直轄市○○○○路法第37條第1項第3款及第78條規定亦有管轄權，故就直轄市政府對於未經申請核准經營計程車客運業是否具有裁罰之管轄權有認定不一致之情形。又因交通部及其所屬被告為中央之行政機關，直轄市政府為地方之行政機關，依前開法務部94年9月30日法律字第0940036900號函說明二之意旨，共同上級機關為行政院。因本件確有管轄權認定不一致之情形，故行政院方以106年7月24日函決定由被告管轄即屬有據。

㈣復依前開最高行政法院103年度判字第694號判決及最高行政法院98年度判字第1366號判決意旨可知，倘依組織法有事務管轄權限者，即與行政程序法第11條第1項規定相符。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。

㈤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，既有個別不同犯意，原告之行為即非屬法律上一行為。倘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，認定原告之行為屬法律上一行為顯不合理。倘除以裁處作為切割行為數之時點外，復亦不論其合作之駕駛人數多寡，而皆視為一經營犯意而僅論以一行為，勢將無法達成公路法第77條第2項之立法目的，事實上將放縱原告經由法規套利而為不公平競爭，並將可能導致，不論業者違法經營之客觀規模大小，而僅以主觀之經營犯意，俱論以一行為之不公平現象。是本件原告每次與駕駛合作之行為確屬數行為，確無一行為不二罰原則之適用。

㈥按最高行政法院104年度判字第121號判決意旨、最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議，查原告確有與加入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，已如前述，而原告之違規行為態樣係以提供Uber APP平台之方式與司機共同違反公路法及汽車運輸業管理規則上義務，此行為態樣之特徵即在於在同一時段不同地點，原告皆有與個別加入Uber APP平台之司機違反公路法及汽車運輸業管理規則上義務，不僅具有反覆性

及持續性，更有個別性，若未就同一時段不同地點之違章行為加以評價，即有評價不足之情形，從而就本件個案具體事實以觀，被告就原告之持續性反覆性之營業行為，以裁處次數為標準認定行為數，並認定原告與不同地點之個別司機有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，而以原處分加以裁罰，並無違反一行為不二罰原則。

㈦聲明：原告之訴駁回。

五、本件如事實概要欄之事實，有原處分（本院卷第44至53頁）、原處分送達證書（訴願卷第474至483頁）、訴願決定（本院卷第55至64頁）等影本，在卷可稽，堪信為真實。本件應審酌事項厥為：㈠原告是否違規經營汽車運輸業？㈡被告以原處分各裁處原告15萬元罰鍰，有無違反一事不二罰原則？㈢被告是否有作成原處分之管轄權限？

六、本院之判斷：

㈠被告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行為，是否可採？

1.按為加強公路規劃、修建、養護，健全公路營運制度，發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全，制定有公路法。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（依公路法第79條第5項授權訂定）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。」此規定乃執行母法（公路法）之細節性、技術性事項，而

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（參司法院釋字第403號、480號、第606號及第651號解釋理由書），上開汽車運輸業管理規則第138條規定核與立法意旨相符且未逾越母法之授權範圍，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。

2.依卷附「Uber台灣官方資訊網」之網頁，該網站載明「加入Uber平台接案」、「準備好加入Uber？登記只需1分鐘」、「我想了解接案流程要去哪看？您可以線上看教育影片或者操作線上模擬APP教學，請點此連結」、「購車優惠」、「車輛種分類」、「準備文件」、「購車優惠」、「平台費用多少？自2016/01/18起，加入合作駕駛的平台費用統一為25%」、「其他」等資訊（見訴願卷第530至542頁），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。簡言之，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。又依系爭Uber車資收據（見訴願

卷第519至528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。又系爭原處分簡要理由欄中記載原告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，又於違反事實欄記載：「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，且分別載明攬載之起迄點暨收費數額，已具體指明原告「攬載乘客」行為，即係依公路法第34條第1項第4款所定義之「載客」行為加以描述，可見原告上開行為屬計程車客運業。茲原告未經申請核准經營汽車運輸業，仍為上開營業行為（計程車客運業），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。

3.原告雖主張：其並非「Uber APP」軟體平臺之經營主體，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：

⑴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）。

⑵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UberAPP平臺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平臺之駕駛人係分擔攬客及載客工作，則原告與加入Uber APP平臺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平臺之駕駛人共同實施違反行政法上義務之行為。

⑶原告又主張：其與加入Uber APP平臺之駕駛人間無任何書面契約，而未涉入Uber APP平臺之營運云云。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平臺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平臺，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

平臺收取費用，再將費用分給合作夥伴，此乃原告及使用Uber APP平臺之駕駛人間之共識，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「UberAPP」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。

㈣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。然查，縱依原告之主張，消費者以信用卡支付之費用係由Uber APP平臺經營者即Uber B.V.公司收取乙節屬實，然原告係Uber B.V.公司於臺灣成立之100%子公司，並受託為Uber B.V.公司行銷招募駕駛人加入UberAPP平臺，縱被告未提出證據證明乘客以信用卡所支付費用之流向，惟此部分之資金流向及相關收支問題，僅係原告與Uber B.V.公司之關係企業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平臺以經營載客服務之事實認定。原告前揭主張，洵非可採。

㈡原告之違規行為經被告以原處分裁罰，違反一行為不二罰之原則：

1.按「對於違反政法上義務之行為，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。原判決認定其附表所示之行為乃數行為，無非以各駕駛人分別起意與上訴人共同從事載運乘客之行為，而司機乃基於自身利益之考量，彼此間並無意思聯絡，主觀上亦無將其他駕駛人之行為作為己用之意，故行為主體互不相同，應予以分別評價等為認定基準，僅於『同一』汽車駕駛人有多次與上訴人共同違法從事汽車運輸業之情形，因屬相同行為主體（即上訴人與該汽車駕駛人）反覆實施之營業行為，始得認為同一行為乙節，固非無見。惟，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。依原判決認定之事實可知，上訴人以相同UberAPP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，亦即上訴人與多數不同司機，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。上訴人既自始即意在未經申請核准，提供相同UberAPP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』，可認為是出於違反同法第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。至上訴人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上訴人成立共同違法行為之問題，並不影響上開上訴人行為單一性之判斷。原判決依與上訴人合作之司機是否同一作為切割違規行為數依據，未審究上訴人違反行政法上義務是否出於單一意思，而認定上訴人之行為係數行為，尚有可議，上訴人執以指摘，自屬有理。……」有最高行政法院107年度判字第363號、第364號、第384號、第419號、第420號、第443號、第546號、第581號判決可資參照。

2.查公路法第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，本在其一開始違反公路法第77條第2項行政法上義務之犯意內。原告既自始意在未經申請核准，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），依前說明，可認為是出於違反同法第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。綜上，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（關於本件處分之前處分及被告就原告單一行為違法作成處分詳如原告108年4月17日行政訴訟準備（一）狀第6頁至第8頁），是否業經被告以前處分裁罰，遽依與原告合作之司機遭查獲之行為作為違規行為數，認定原告之行為係數行為，有違反一行為不二罰之原則，原處分自於法有違。

㈡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：

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）。

2.次按公路法第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。」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日修正情形如上六㈠1.），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。」據此可知，交通部、直轄市政府、縣市○○○○○路主管機關，惟所轄事務有所區別。經營計程車客運業，主事務所位於直轄市者，其申請及管理之主管機關應為直轄市政府；主事務所位於直轄市以外區域者，其主管機關則為交通部。此之管轄設定並又涉及直轄市自治權限中，轄區內關於交通之規劃、營運及管理（地方制度法第18條第10款第2目參照），應認為因事務而生之法定管轄，尚非土地管轄；此觀諸非直轄市以外區域，而屬於其他地方自治團體區域之計程車客運業，其管轄機關為交通部，而非其主事務所在地之縣（市）政府即明。從而，就違反公路法第77條第2項規定，「與主事務所在直轄市之計程車客運業」共同違反公路法第77條第2項規定者，依同法第78條規定，就轄區內交通營運所進行之相關裁罰及管制案件，應由直轄市公路主管機關作成處分。

3.查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，違反汽車運輸業管理規則第138條規定，經被告

作成原處分，依公路法第77條第2項規定而為裁處罰鍰並「勒令停止未經公路法申請核准之汽車運輸業」，有原處分在卷可稽（見本院第44至53頁）；原告違規態樣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，已如前述；原告公司位於臺北市○○區○○○路○○○號4樓，有原告股份有限公司變更登記表附卷足憑（見本院卷第189頁），是依前揭說明，就原告違規經營計程車客運業行為，應由臺北市公路主管機關作成處分始為合法，茲被告對於直轄市轄內計程車客運業並無管轄權限，被告逕予作成原處分，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.雖行政院106年7月24日函就交通部106年5月16日交路字第10665006190號函關於「於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關」管轄疑義乙案，核復略謂：「……本案貴部及各直轄市政府之立論均有依據，經通盤考量一般立法例、運輸業跨區流動營運之特殊性，決定貴部及直轄市政府均有管轄權。……」等語，然其並未述及作成之法律依據；揆諸首揭公路法規定及說明，關於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關，由直轄市政府任之，毫無疑義，並無行政程序法第14條第1項機關間權限爭議的問題；且此經立法規範之管轄，並寓有中央與地方權限劃分之意旨，要無由行政院任意設定或變更之餘地，更不允許機關間自行協議變動之；況且，該函作成時間為106年7月24日，但原處分所載之違反時間均為105年度，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。從而，行政院106年7月24日函不影響本院就本件管轄權之認定。

5.被告又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：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物管轄之地域範圍。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○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。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。而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；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。是被告就原告違規行為依公路法第77條第2項規定所為之裁罰係屬裁量處分，因此有管轄權之機關就前開事件，並非必然為相同處分。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。被告此部分主張自無足採。

6.被告再援引最高行政法院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。惟本事件並未涉及「管轄權爭議」，自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。被告此部分上開主張，自無足採。

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，且行為數之認定亦與法未合，原處分既有上開瑕疵，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　　5　　月　　30　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　許　瑞　助

法　官　鍾　啟　煌

法　官　林　妙　黛

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　　5　　月　　30　　日

書記官　劉　育　伶