臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@106年度訴字第

108年3月6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
　　郭雨嵐　律師
　　謝祥揚　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）
訴訟代理人　陳政君
　　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3月24日交訴字0000000000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、程序部分：

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（見本院卷1第341至349頁），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，被告爰以如附表所示民國105年12月27日第20-20B00687號、第20-20B00689號、第20-20B00690號、第20-20B00691號、第20-20B00692號、第20-20B00694號、第20-20B00695號、第20-20B00696號、第20-20B00697號等9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、本件原告主張：

（一）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。本件原處分所稱之違章行為應屬未經核准經營計程車客運業之行為態樣，依上開規定，關於主事務所位於直轄市，而未經核准經營計程車客運業之違章行為，僅限直轄市政府具有裁罰之行政管轄權，公路法及汽車運輸業管理規則並未規定授予被告就本件事務有管轄權限，被告逾越法律規定，遽以原處分裁罰原告，自屬違法。

2.公路法第79條第5項固規定：「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。」而依該規定所訂定之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。」然依上開公路法規定，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，上開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。

3.又依交通部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）：「主旨：公告委任交通部公路總局辦理汽車運輸業相關業務，並自102年7月24日起生效。依據：一、汽車運輸業管理規則第139條之1。二、行政程序法第15條第1項。公告事項：一、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，委任交通部公路總局辦理。二、另公路汽車客運業之營運管理及處罰，亦委任交通部公路總局辦理。」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。

4.另行政院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）雖就直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關，考量運輸業跨區流動營運之特殊性，決定交通部及直轄市政府均有管轄權，另為避免未來裁罰、救濟之複雜化，現階段仍以交通部公路總局即被告為裁罰機關，惟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，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29日」、「105年3月30日」、「106年3月31日」、作成時間為「105年12月27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。

5.公路法業已規定直轄市內計程車客運業之事務由直轄市政府管轄，原告自始設籍於臺北市，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，況本件處分屬裁量處分，非羈束處分，故有管轄權之機關非必然於調查事實及證據後為相同之處分，而原處分已違反一行為不二罰之原則，有管轄權之機關自不得為相同之處分。

6.被告雖抗辯原告所經營者為一既屬經營計程車客運業亦屬小客車租賃業之新型態之營業模式云云，然小客車租賃業與計程車客運業係屬完全不同之營業類別，其經營模式、型態及所受管制亦不相同，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。

（二）原處分違反一行為不二罰原則：

原告每次媒合行為雖或媒合不同汽車駕駛人或乘客，但該媒合行為具反覆性、重覆性，屬經營行為，且縱使每次媒介行為均與不同駕駛完成運輸服務，亦不影響原告之經營行為仍屬「法律上一行為」之結論。被告所指原告違章之系爭9次行為發生時間彼此接近甚至在同一日、地點均發生於臺北市，而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，破壞之法益亦屬同一，法律上應評價為一行為，被告卻割裂為9個行為而分別裁處。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600餘件裁處，在系爭9次行為發生後，原處分於105年12月27日作成前，被告另於105年5月24日作成7件裁處，故系爭9次行為，應與上開裁處評價為法律上一行為，此亦可見原處分違反一行為不二罰原則，並牴觸比例原則。

（三）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。被告以與Uber APP軟體平台合作駕駛之「單次」載客行為切割原告「經營汽車運輸業」行為之方式，進而依公路法第77條2項以「連續處罰」之方式，分別處以罰鍰，然系爭9次行為之車資僅69.95元至85.42元；卻裁處原告本件之罰款金額高達135萬元，，違反比例原則等語。並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則以：

（一）被告就本件汽車運輸業管理事件有管轄權限：

1.原告利用Uber APP平台攬客，而駕駛則分擔載客工作，並共同藉此獲有收益，其等行為核與公路法第2條第14款所定：「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。」相符。而原告利用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，而原告並未經申請核准即經營計程車客運業或小客車租賃業，被告自得依公路法第77條第2項規定，加以處罰。又被告依交通部公路總局組織法第2條第4款、第6款規定，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，原即具有事務管轄權。

2.依公路法第34條第1項規定，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」，直轄市政府爰認其無管轄權。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。因此，行政院經通盤考量一般立法例，運輸業跨區流動營運之特殊性，且為避免未來裁罰、救濟之複雜化等因素，依行政程序法第14條第1項規定，以行政院106年7月24日函決定由被告作為「

在直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關」，是被告所為原處分並無欠缺事務管轄。

3.公路法第37條第1項第3款規定僅係「申請核准籌備」之權責劃分規定，而不及於「未經申請經營汽車運輸業」裁罰之權責劃分，且其僅係土地管轄，非專屬管轄之規定。行政院106年函業已決定由被告管轄，故就未經申請核准於直轄市經營計程車客運業者具有裁罰之事務管轄權，已如前述。而自前開公路法第37條第1項第3款所定：「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。」內容以觀，實僅係依直轄市之區域內、外再區分土地管轄，核與事務管轄無涉。退萬步言，本件被告對於原告未經申請核准於直轄市經營計程車客運業之行為所為裁罰，縱有土地管轄之瑕疵，惟依行政程序法第115條規定，原處分亦無須撤銷。

4.現行公路法並未明文規範對於「未經申准而以自用車違規經營汽車運輸業之主管機關」，已如前述。職是，對於未經申准而以「自用車」違規經營「汽車運輸業」之裁罰或裁罰以外之不利處分，其管轄權可能由「汽車運輸業」之主管機關取得，亦可能由「自用車」之主管機關取得。由由「自用車」之主管機關取得管轄權部分，依公路法第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，得依其違反情節輕重，處新臺幣10萬元以上2千5百萬元以下罰鍰，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。」可知，對未申登者之裁處，除罰鍰外，尚可能包含吊扣或吊銷其車牌及駕照

之處分。準此，由車籍、駕籍之主管機關為吊扣吊銷之處分，自屬具適當性、必要性與合目的性。另由「汽車運輸業」之主管機關取得管轄權部分，主張管轄權「由汽車運輸業之主管機關取得」者，無非是透過對公路法第37條之擴張解釋，認為公路法第37條之文義雖僅規範「申請核准」之主管機關，然該主管機關當然對於轄管「區域」之「未經申准」者，亦應取締處罰。然以汽車運輸業之產業特性而言，「主事務所」常非違規事實所在地，目前所查緝到的違規事實皆是在路上攔查所得。倘以主事務所設於台北市，而認定僅有臺北市政府方具管轄權，則期待臺北市政府（公共運輸處）去取締該業者於台中市、高雄市之違規事實，亦不符土地管轄劃分之適當性與合目的性。且亦可能造成中南部之違規駕駛人或車主將來應訴之不便。足徵，將公路法第37條擴張解釋及於未申登者，反而有悖於「管轄法定原則」乃源於對人民行政救濟權能之保障目的。

（二）本件應無一行為不二罰原則之適用，原處分應屬合法：

本件所涉事實，係由不同之司機駕駛自用小客車，並接受不同之第三人委託載客，且有不同之出發點及目的地，依本院103年度訴字第1614號判決意旨，自非屬一事或一行為，且各該行為又分別違反公路法第77條第2項之管制目的，顯非行政法上之一行為，故無違反一行為不二罰原則。又駕駛人係先有違反公路法第77條第2項規定之犯意，並經由原告所創設之平台媒介，載運需用車輛之消費者。是以，駕駛人在此一共同違法之歷程中，實非如受僱人一般僅擔任受指揮監督之角色，是此情形，核與受僱人受指揮監督有別，駕駛人個人實具有違反公路法第77條第2項

之犯意，既具有個別犯意，則原告與駕駛人個人合作時，自亦有違反公路法第77條第2項之犯意，至為明顯。況原告係以合作駕駛之方式，與駕駛人共同經營汽車運輸業，而所謂合作駕駛實係由原告與駕駛人個別建立合作關係，於此一合作關係中，原告與個別駕駛人實係共同經營汽車運輸業，與其他駕駛人無涉。當駕駛人不同，伊本得對個別駕駛人分別處罰，此時對於與該等個別駕駛人有違反公路法第77條第2項規定之意思聯絡之原告，被告自亦得針對原告每次與駕駛人建立合作關係時所呈現違反公路法第77條第2項之決意加以處罰，如此方得充分評價原告與個別駕駛人間之共同違反公路法第77條第2項之行為。申言之，原告就個別犯意之駕駛人，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，由此可知，原告對於個別駕駛人顯然具有個別不同犯意，既有個別不同犯意，原告之行為即非屬法律上一行為，核無最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議之適用餘地。本件應無一行為不二罰原則之適用，原處分應屬合法。

（三）而原告多次違章已獲取高額報酬，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。並聲明：駁回原告之訴。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分（本院卷1第44至52頁）、訴願決定（本院卷1第54至64頁）等影本在卷可稽，自堪認為真正。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：(一)原告未經申請核准經營者，究係計程車客運業（公路法第34條第1項第4款）？抑

或小客車租賃業（公路法第34條第1項第5款）？(二)被告就其違規行為有無管轄權？(三)被告以原處分各裁處原告15萬元罰鍰，有無違誤？

六、本院之判斷：

（一）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；其第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。」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。」又依公路法第79條第5項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）依原告之行為及原處分之記載，可認被告係就原告未經申請核准，即與附表所示違規車輛之駕駛人故意共同經營計程車客運業而為裁處：

1.按計程車司機將乘客載運至預計到達之目的地，彼此間成立短期之運送契約（民法第622條參照），著重在運送目的之達成。而需用車輛者向小客車租賃業者租車，彼此間成立租賃契約。所謂租賃，謂當事人約定，一方以物租與他方使用收益，他方支付租金之契約，且出租人應以合於所約定使用收益之租賃物，交付承租人，並應於租賃關係存續中，保持其合於約定使用、收益之狀態，而承租人應依約定方法，為租賃物之使用、收益（民法第421、423、438條參照），是租賃所著重者為租賃物本身即小客車之狀態及使用，汽車運輸業管理規則第100條第1項第4款、第7款因此分別規定：「供租賃車輛於出租前應實施檢修，保持良好狀態，且應投保強制汽車責任險並得投保車體損失保險、汽車竊盜損失保險或旅客責任保險，未投保時，出租人應告知租車人，並載明於出租單。」「交付出租汽車時，應與承租汽車駕駛員一併檢驗該車輛，並簽證確

認車輛安全配備齊全及車況良好。」依上開規定，可知計程車客運業與小客車租賃業為兩種不同之營業型態，就計程車客運業而言，不論是經派遣、預約或隨招隨停，旅客對於車輛及司機之可挑選性較弱，多處於隨機及被動接受之成分，對於受派遣或招攬之司機身分背景也乏資訊。而就小客車租賃業而言，承租人對於車輛及代僱司機之可選擇性較高，且屬主動性之選擇，對於租賃公司及代僱司機之背景較可掌握，主管法規對於以上兩者業務型態予以區隔，主管機關亦分別對其所需執照資格之要求與相關執業限制管制，制定及訂定前述不同密度之規範。查計程車客運業因具有上述性質，其規範密度自應較高。從而，計程車客運業應在核定區域內營業，而小客車租賃○○○區○○○○○路法第34條、汽車運輸業管理規則第2條規定參照）；另計程車車輛應符合特定形式，又計程車客運業之駕駛人，其資格設有限制，除當然應有職業駕駛執照外，尚應取得執業登記證始得駕駛，而小客車租賃業代僱駕駛則僅有職業駕駛執照即足（汽車運輸業管理規則第91、92、94、95、96、100條參照）；且計程車駕駛有某些犯罪前科時，尚設有消極資格之限制，以保障旅客安全（道路交通管理處罰條例第37條第1項參照）；計程車客運業車輛應裝設計程車計費表，並按規定收費，而小客車租賃業租車費率、代僱駕駛人資費僅由業者公會擬訂，報請中央公路主管機關核定（汽車運輸業管理規則第91、102條規定參照）。又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

……。」可知小客車租賃業分為自行駕駛及代僱駕駛兩種，承租人自行駕駛承租車輛，與計程車之經營型態顯不相同，顯而易見；然出租汽車代僱駕駛人，則與計程車外在形式上頗為類似，自應釐清其差異，以便各自適用其法律規範，否則法律對於兩者之區別即無實益可言。查租車人雖僱用駕駛人，既屬小客車租賃之一種，自仍須以租賃契約存在為前題，並遵循汽車運輸業管理規則第100條第1項所列各款之規定。因此，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，兩者仍有不同。準此，本件被告於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，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」等語，且有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，被告主張原處分尚有就原告為小客車租賃業之營業為裁罰云云，自難憑採。

2.本件係由民眾提供資料檢舉如附表所示違規車輛之駕駛人，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，有乘客使用Uber APP搭乘之路線圖、報酬等APP畫面下載資料及採證照片等件為憑（見本院卷1第158至166頁）。又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，為兩造所不爭執，且有原告網頁資料附卷可憑（見訴願卷第147至221頁、本院卷1第145至157頁）。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。且依卷附車資詳細列表（見本院卷1第158至166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。再者，將原告上開經營型態所提供之載客服務，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，非傳統計程車客運業者所使用之方式，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，尚無本質上之差異，以附表所示原處分所載之違反事實觀之，顯與小客車租賃業之經營模式無涉，此參諸卷附APP顯示之搭乘路線圖等畫面，均有清楚標示載客車輛之車號暨駕駛人代號、相片，難認有何只可租用車輛而毋庸提供駕駛服務之選項可明。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，實乏事證可認原告併有從事小客車租賃業之營業，被告辯稱原告尚有未經申請核准經營小客車租賃業云云，委無可採。原處分據以裁處原告違反公路法第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，足堪認定。被告另主張原告行為與代客駕駛之小客車租賃業相當，被告有管轄權乙節，自屬有誤，以下僅就原告經計程車客運業有無管轄權加以探討。

（三）原告未經申請核准經營者，係計程車客運業（公路法第34條第1項第4款），被告就其違規行為並無管轄權：

1.按管轄指依法規將一定事務分配於各行政機關之準據，其一方面分各個行政機關之任務範圍，他方面確定各該行政機關處理行政事務之權責領域，行政機關於管轄權之範圍內從事公權力行為，其所產生之權利或義務，最後歸屬於所屬之行政主體。對此，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。」可知行政機關之權限均係以法規為依據，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，此即所謂管轄權法定原則及管轄恆定原則。惟行政事務龐雜而多端，社會情況亦複雜多變，行政機關之「管轄恆定原則」亦不宜一成不變，其權限內事項固以自行處理為原則，惟基於實際業務需要或遇有若干困難情形，亦有委由其他機關或人民辦理之必要，構成管轄恆定原則之例外情形。依行政程序法及其他行政法規之規定，大體上分為以下數種情形：

⑴委任：行政機關將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。委任應依法規為之，且應將委任事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙（行政程序法第15條第1、3項參照）。⑵委託：行政機關因業務上之需要，將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。委託亦應有法規之依據，且應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙（行政程序法第15條第2、3項參照）⑶行政委託：行政機關將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。行政委託應依法規為之，且應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙（行政程序法第16條參照）。⑷委辦：中央與自治團體將其權限委由下級地方自治團體辦理之，地方制度法第2條第3款規定：「指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」至於委託方式究應以行政契約或行政處分為之，由行政機關斟酌委託事項及相關法規規定而定。⑸移轉管轄：指行政機關因法規或事實之變更而喪失管轄權時，應將案件移送有管轄權之機關，並通知當事人；但經當事人及有管轄權機關之同意，亦得由原管轄機關繼續處理該案件（行政程序法第18條規定參照）。⑹介入：指原無管轄權之機關直接行使他機關之權限，因對法定管轄權之影響頗深，故須有法律之依據。地方制度法第76條第1項規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾期仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處

理。」即屬之。由以上說明可知，前述管轄權變動涉及權限之干預，均須有法規依據；而所謂「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規則等「行政作用法規」。如無法規依據，不得擅自變更，以確保「管轄權恆定原則」。

2.另組織法固然得以決定行政主體內部組織權限之分配，而得決定事務之管轄機關，但行政機關干預人民權利或自由者，則不得僅具有組織法之職掌管轄，更應有行為法即作用法之授權為依據，始符合依法行政之原則，司法院釋字第535號、第570號、第654號等解釋對此已有明確闡述。公路路法第37條第1項、第39條第2項限定經營汽車運輸業應先申請核准，以及同法第77條第2項所定對違法者處以罰鍰並勒令歇業等，已對人民職業（營業）自由與財產權形成限制，則有權限裁處此等行政罰不利益處分之機關，自應以前述由公路法該等作用法規定所授權處理之該管公路主管機關為限，尚不得僅以組織法規定之事務執掌權限，為公路法第77條第2項之裁罰權限基礎。被告主張依行政程序法第11條第1項、交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款規定，具事務管轄權云云，容有誤會，不足採認。

3.次按行政程序法第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。」第115條規定：「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。」可知行政機關之行為若違背管

轄規定，屬有瑕疵之行政行為，其法律效果依瑕疵之程度而有不同：⑴違背專屬管轄規定者，該處分無效（行政程序法第111第6款）；⑵違背非屬專屬管轄之土地管轄規定，而有管轄權之機關仍應為相同之處理，該處分無需撤銷（同法第115條）；⑶違背非屬專屬管轄之土地管轄規定，而有管轄權之機關就該事件應為不同之處分者，該處分得予撤銷（同法第115條）；⑷違背事務管轄規定，且屬重大明顯之瑕疵者，該處分無效（同法第111條第6、7款）。⑸違背事務管轄規定，但不屬重大明顯之瑕疵者，該處分得予撤銷（同法第111條第6、7款）。至於行政處分有「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」之情形者，即屬無效。所謂「欠缺事務權限」而無效之情形，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）。至於所謂「違背法規專屬管轄之規定」，主要係指對不動產或與地域相關聯之權利，所為之行政處分，而欠缺土地管轄之情形。蓋行政程序法第111條第6款所謂「專屬管轄」，行政院版草案第95條第6款，原稱為「土地專屬管轄」。至於何謂「專屬管轄」或「土地專屬管轄」，則皆未有進一步之明文規定。行政程序法第12條，雖對行政機關土地管轄之決定為規定，惟其認定標準，包括不動產所在地、住居所、營業所及事務所等，所據以認定者，尚非所謂之專屬管轄。因行政程序

法第111條，係參考德國行政程序法第44條第1項及第2項之規定，可由該條規定之內容獲得啟示。依德國行政程序法第44條第2項第3款，無該法第3條第1項第1款所規定者，則係涉及不動產或與一地域相結合之權利或法律關係之事件，由該不動產或該地域在其轄區之行政機關具有土地管轄。因此，我國行政程序法第111條第6款所謂之專屬管轄，雖不再限定為土地專屬管轄，但除法規直接明定其他之專屬管轄外，仍應作上述土地專屬管轄之理解（最高行政法院107年度判字第35號判決意旨參照）。

4.經查，依公路法第37條第1項及第3條規定可知，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。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，有原處分在卷為憑（見本院卷1第44至52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，並按行駛里程之長短計價收取報酬，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，已如前述。又原告公司位於臺北市○○區○○○路○○○號4樓，有原告公司及分公司基本資料查詢表附卷足憑（見本

院卷1第14、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。

5.被告雖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。」而謂其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：

⑴汽車運輸業管理規則係依公路法第79條第5項規定所授權訂定，然前揭公路法第79條第5項僅授權交通部訂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。在母法本身已就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，是被告此部分抗辯，並無解於其欠缺作成原處分管轄權限之違法。

⑵況縱依被告所抗辯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，以交通部102年7月22日函，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（見本院卷2第687頁）。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之處分，即欠缺管轄權限。

6.被告固執行政院106年7月24日函抗辯該函授予其對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：

⑴行政院106年7月24日函固表示：「……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（見本院卷2第623頁），然其並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29、30、31日，作成時間為「105年12月27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。

⑵被告雖於本院審理時抗辯：關於直轄市內計程車客運業之處罰權限，被告與直轄市政府間有消極管轄衝突，直轄市政府認自己僅對已核准經營計程車客運業者始有管轄權，過去一直由被告作為自用小客車裁罰機關，故自用車違規營業應由被告裁罰，直轄市政府無管轄權；而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，因此直轄市政府與中央主管機關間就自用小客車未經核准經營計程車客運業是否具裁罰之管轄權，曾有意見不一致情形，始由行政院依行政程序法第14條第1項規定，作成行政院106年7月24日函，決定被告為管轄機關，法院應尊重行政院未違反管轄法定原則之管轄決定結果，被告對裁罰原告有管轄權云云。惟按行政程序法第14條第1項是因數行政機關於管轄權有爭議而發生積極或消極之權限衝突，為避免管轄權限衝突未決，影響國家行政任務執行之推行與法秩序之安定，才得由共同上級機關決定管轄。而國家行政任務之管轄權限分派，本須遵循管轄法定與恆定原則，且涉及人民基本權利之干預，依法律保留原則尚須作

用法之授權，已如前述，自不能容任行政機關欠缺管轄權卻擅行事務處理，對外已生行政行為違法爭議後，徒以管轄違法之爭議存在，即循行政程序法第14條第1項規定之程序，逕由共同上級機關恣意創設原不合法之管轄權限，不受管轄法定與法律保留原則之羈束，架空原法定管轄機關之權限。故行政程序法第14條第1項之管轄決定程序，參照同法第17條第1項關於事件管轄權有無本應盡職權調查之規定，其前提須數行政機關間本於職權調查結果，就事件管轄權之有無，各憑其法之確信，而有權限積極或消極衝突之情形存在，才得由共同上級機關為避免權限衝突未決而影響行政事務推行與法安定性，依行政程序法第14條第1項規定決定管轄機關，且所決定之管轄機關，也不得逾越原對法定管轄有所爭議之範圍，擅以權限爭議範圍以外之他機關為管轄機關。

⑶經查，關於原告與合作之駕駛事業，藉由原告提供之Uber平台，共同未經核准違法經營汽車運輸業之相關事件，就違法經營計程車客運業者之主事務所設在直轄市者，直轄市政府向來固均誤認自己僅得針對已申請核准之汽車運輸業違法營業行為裁罰，並無依公路法第77條第2項裁罰之權限，僅被告為裁罰管轄權限機關。然被告則一貫認定自己為原告與各駕駛事業藉由Uber平台違規經營汽車運輸業之裁罰管轄機關，並一向以自己名義，對提供Uber平台之原告，或對本於自己獨立違規營業之駕駛事業，依公路法第77條第2項予以裁罰，或吊扣汽車駕駛人之駕駛執照與非法營業之車輛牌照，此參原告與汽車駕駛人和車輛所有人不服被告處分所提眾多行政

訴訟事件之判決可證。由此足見，被告與直轄市政府間就違規經營計程車客運業者主事務所設在直轄市者，從未有被告辯稱之管轄權限消極衝突的爭議存在，而是彼此間一致誤認被告就是管轄機關。參酌前開說明，被告與各地直轄市政府之共同上級機關行政院，自不能逕引行政程序法第14條第1項規定為基礎，為被告違法創設管轄權限。

7.被告雖抗辯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：

⑴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。土地管轄則指於事物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。

⑵依前引公路法第3條規定可知，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，屬於土地管轄。再者，未經核准經營計程車客運業以主事務所即營業活動中心設於直轄市與否，決定管轄之區分，與不動產無關，而計程車客運業雖有營業區域之限制，但依管理

規則第91條第1項第3款附表7所定計程車客運業之許可營業區域，並不僅侷限於主事務所所在之直轄市，亦包含鄰近之直轄市區域，故此營業權利非與管轄地域相結合，徵諸前開說明，公路法上開土地管轄之規定，並非土地專屬管轄之規定，則原處分雖有土地管轄欠缺之瑕疵，然尚不致達行政程序法第111條第6款所定應屬無效之程度。

⑶本件原處分違反非專屬之土地管轄規定，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，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。再者，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。依行為時公路法第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。原告主張原處分所指原告之違章行為，與其餘反覆實施之營業行為屬一行為，而該同一行為業經裁罰，尚有涉及是否違反一行為不二罰原則之疑慮等情，亦非無據，則有管轄權之機關就本件

原告違章行為，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。被告前開抗辯，尚無足採。

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，從而，被告所為之原處分，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。

八、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。

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　　3　　月　　27　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　林　玫　君

法　官　梁　哲　瑋

法　官　侯　志　融

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　　27　　日

書記官　徐　偉　倫