臺北高等行政法院判決

106年度訴字第71號

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　謝祥揚　律師

　　劉景嘉　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　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105年11月25日交訴字第10513009531號函附交訴字第10513009053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：

本件訴訟中，原告之代表人由Rob van der Woude變更為Francois P.Chadwick，並經新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、爭訟概要：

緣被告調查發現，原告以網路招募司機，分別於附表所示日期，藉由Uber APP應用程式平台（下稱Uber平台），指揮調度如附表所示車輛營運載客，並由乘客於搭乘後，以信用卡付費，再由原告拆帳分配金額予接受調度之司機，而為營利。被告因認原告未經核准擅自經營汽車運輸業，於民國105年9月1日，依公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則第138條規定，分別以如附表所示22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。原告不服，提起訴願遭駁回，遂提起本件訴訟。

三、原告主張略以：

（一）依據現行公路法及汽車運輸業管理規則之規定，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，惟依公路法第3條、第37條第1項第3款、第78條第1項之規定，就本件違章行為具有管轄權之公路主管機關應為直轄市即臺北市政府，始為適法。被告就本件汽車運輸業管理事件不具管轄權限，其以原處分裁罰原告，自屬違法。

（二）被告認原告未經許可經營汽車運輸業，惟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由不同駕駛完成運輸服務，亦不影響此經營行為仍屬「法律一上行為」之結論。而被告於作成本件22件處分前，既已就原告相同之單一行為對原告為裁處，基於一行為不二罰之原則，縱使原告有被告所認之營業行為（然原告否認），被告仍不得重覆就相同之單一行為再為裁處。原處分有違反一行為不二罰原則之違法。又被告雖認原告與他人「共同違反行政法上義務」，然就原處分所認之「他人」為何人，被告並未於原處分載明，此亦不符明確性要件，顯非

適法。

（三）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」，除嚴重違反一行為不二罰原則外，該等裁處從公路法修法前1次行程15萬元罰鍰，至公路法修法後改為1次行程2,500萬元罰鍰，前後已對原告裁罰近20幾億罰鍰，不僅對於原告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，足使原告「承受過度不利之後果」，原處分亦有違比例原則，應予撤銷等語。並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則答辯略以：

（一）被告對於原告未經申請核准經營汽車運輸業之行為具有裁罰之事務管轄權。縱認本件有土地管轄之瑕疵（被告否認），然依行政程序法第115條規定，原處分仍無須撤銷：

1.直轄市○○○○路法第37條第1項第3款及第78條第1項規定對於未經核准於直轄市經營計程車客運業者應亦具有裁罰權限，故就民眾向直轄市政府檢舉之案件本應自行調查裁處，惟直轄市政府認未經核准經營而以自用車營業者（即所謂白牌車），非屬計程車客運業，故其無管轄權限，所生管轄權之爭議，因交通部及其所屬被告為中央行政機關，直轄市政府為地方行政機關，依法務部94年9月30日

法律字第0940036900號函說明二之意旨，共同上級機關即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，爰依行政程序法第14條第1項之規定，以行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函（下稱行政院106年函）決定由依組織法第2條第4款及第6款之規定，對於公路監理及運輸業務具有事務管轄權之被告作為「在直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關」，係屬有據。另原告之行為本質與代僱駕駛之小客車租賃業相當，就原告未經核准經營小客車租賃業部分，交通部已依汽車運輸業管理規則第139條之1規定，將公路法第37條第1項第1款所定事項委任予被告，被告對於未經核准經營小客車租賃業者，確實具有裁罰之事務管轄權。

2.自公路法第37條第1項第3款及汽車運輸業管理規則第139條之1條第1項規定內容以觀，交通部及直轄市政府實均有對於未經申請核准經營計程車客運業者進行裁罰之事務管轄權。該等規定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。而依汽車運輸業管理規則第91條第1項第3款規定計程車客運業雖有營業區域之限制，然其營業區域並未限於主事務所所在地，亦包含鄰近區域，故亦非與地域相關聯之權利，是行政院106年函所為決定核無違反專屬管轄之虞，原處分無違反土地專屬管轄之情事。縱認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有土地管轄之瑕疵，然因撤銷原處分後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，則依行政程序法第115條規定，原處分實無須撤銷。

（二）原告利用Uber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，依本院92年度簡字第5號判決所揭示「駕駛人不論係經營計程車客運業或係由租車人僱用駕駛人之小客車租賃業，其均須符合管理規則相關資格限制、證照齊備及向公路主管機關申請核准之規定」之意旨，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。

（三）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，其管轄權應由「自用車」之主管機關即公路監理機關取得：

1.依公路法第77條第2項、道路交通安全規則第8條、第25條、第50條第1項、第54條第1項及第76條第1項等規定，自用車係由公路監理機關為車駕籍之主管機關。因此過去有關「自用車違規營業」之裁處，一直係由公路監理機關為之，有其作用法之依據，且具車駕籍管轄實務運作上之適當性、必要性與合目的性。自行政程序法施行前，即由自用車之主管機關（公路監理機關），管轄未經許可而經營汽車運輸業之違規裁處。交通部亦曾於91年6月17日邀集被告、臺北市政府交通局、高雄市政府建設局、臺北市監理處及高雄市監理處等轄管監理業務之機關，為因應公路法第77條第2項之修正，就有關未經許可而經營汽車運輸業之違規裁量基準研修「自用車違規營業處罰裁量基準」，且嗣後交通部於91年8月22日以交路字第091008184號函

頒該基準（106年1月6日名稱修正為「未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁罰基準」）。該會議並研商「監警聯合稽查小組勤務規範」，由交通勤務警察及監理機關稽查兼取締違規營業之各型車輛。

2. 然依公路法第37條第1項第3款之立法，採「主事務所」定其土地管轄，除源於計程車客運業具有營業區域劃分之特性外，主要係著眼於受理申登之管轄機關，可透過業者申登時所提供之車籍駕籍資料，進一步管制其違規行為。由此可知，申登係著眼於「車駕籍資訊」之取得，而「主事務所」僅具象徵意義。如反執著於「主事務所」一詞，推導出對「未申登者」之管轄權，並不合於汽車運輸業之產業特性。則除作用法之依據外，過去有關「自用車違規營業」之查緝與裁處，一直係由公路監理機關為之。依法務部94年9月27日法律決字第0940034647號函說明二揭示之管轄恆定原則，其目的係保障人民的權益，不使人民因為不熟悉機關的權限分工及行政程序遭受到不利益，使人民得以預見並維持程序的安定性。而過去（含行政程序法施行前）一直係由公路監理機關作為自用小客車違規營業之裁罰機關，並未影響人民對管轄程序安定性之期待及法確信。

（四）本件係由不同之司機駕駛自用車或租賃小客車，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，則依前開判決意旨，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可言。且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

人在此一共同違法的歷程中，實非如受僱人一般僅擔任受指揮監督的角色。是此情形，駕駛人個人實具有違反公路法第77條第2項之犯意，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。而原告與具有相當獨立自主空間之駕駛人，個別建立合作關係。駕駛人個人倘擬經營計程車客運業時，即應依汽車運輸業管理規則第92條規定申請核准始得經營，故原告就其與每一駕駛人所成立之合作關係，自亦應個別申請核准經營計程車客運業。惟原告與駕駛人成立合作關係時，並未申請核准經營計程車客運業，故原告每與個別駕駛人成立合作關係時，皆屬一次違反公路法第77條第2項所定「未經申請核准經營汽車運輸業」之決意。而每次決意皆屬一次行為，原告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，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，故應分別基於個別意思聯絡之數行為，予以處罰，如此方得充分評價原告之行為，而無一行為不二罰原則之適用等語。並聲明：原告之訴駁回。

五、本件如爭訟概要欄所載之事實，有附表所示之原處分書及送達證書（第2至40頁）、Uber合作駕駛資訊、加入流程、準備文件、加入常見問題網頁（第74至86頁）、乘客利用Uber平台搭乘小客車並付車資資料及乘客談話紀錄等件影本（第87至117頁）附證物卷、交通部交訴字第1051300953號訴願決定書影本（第68至79頁）附本院卷㈠可稽，洵堪認定。而本件爭點首在：（一）被告依公路法第77條第2項規定，以原告未經申請核准經營汽車運輸業，予以裁罰；所指「汽車運輸業」，究係「計程車客運業」，抑或「小客車租賃業」

？（二）原處分是否因被告欠缺管轄權而違法，並影響處分效力之存續，應予撤銷？

六、本院判斷如下：

（一）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條第1項規定：「（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37條第1項規定：「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。二、經營市區汽車客運業：（一）屬於直轄市者，向該直轄市公路主管機關申請。（二）屬於縣（市）者，向縣（市〇〇路主管機關申請。三、

經營計程車客運業，其主事務所在直轄市者，向直轄市○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。」第39條第2項規定：「汽車運輸業應於籌備期間依法辦理公司或商業登記，並報請該管公路主管機關核准發給汽車運輸業營業執照……方得開始營業或通車營運。」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條第1項前段規定：「本法所定之罰鍰，由該管公路主管機關處罰之。」另交通部據公路法第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。」核乃執行公路法之細節性、技術性事項，核與立法意旨相符且未逾越母法之授權範圍，自得適用。

（二）又交通部與直轄市政府、縣市政府雖均為公路主管機關，然其所轄公路運輸事○○○區○○○路法將公路汽車運輸分為自用與營業兩種。自用汽車不受管制，得通行全國道路；而經營汽車運輸業，則因事涉公共福祉及交通安全，經分為9類，就其營運予以管制。詳言之，依公路法第37條第1項及第39條第2項規定，經營汽車運輸業須先申請核准籌備。其中公路汽車客運業、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，營運範圍可及全國，故係統一向中央公路主管機關申請，俾利其通盤考量而為一致性之監督管理；另就營業區域相對局限之市區客運業乃依其經營區域所在、計程車客運則依其主事務所是否位在直轄市，而依序向地方公路主管機關（即直轄市、縣(市)政府）、直轄市政府申請（主事務所在直轄市以外者，係向中央公路主管機關申請）。籌備完竣，汽車運輸業並應報請該管公路主管機關核准發給汽車運輸業營業執照，方得開始營業。核公路法就許可人民經營汽車運輸業乙事，既依汽車運輸業類別，就申請之審核職權，於中央與地方間定有管轄權限分配如上述，足見公路法業按汽車運輸業類別、區域特性將其管制權責分別賦予中央及地方公路主管機關。故針對主事務所位於直轄市，而未經核准經營計程車客運業之裁罰，自應由直轄市政府管轄。是92年5月7日修正增訂之汽車運輸業管理規則第139條之1規定：「(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。」雖曾於93年11月26日、101年6月6日及1

02年3月22日為修正，然始終未將直轄市內有關計程車客運業之申請核准籌備、立案及經營管理，由交通部委託公路總局辦理。直至102年7月22日該規定固修正為：「（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。」然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（見本院卷二第107頁），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日起生效等內容，仍舊未將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務權限列入委任被告事項，得見現行汽車運輸業管理規則第139條之1第1項所列得由交通部委任被告辦理「計程車客運業」之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰；該「計程車客運業」範圍，係應限縮解釋，排除主事務所設在直轄市之計程車客運業。申言之，交通部就主事務所設在直轄市之計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，並無管轄權，故該部亦無從得將此處理權限委任被告辦理。

（三）如前所述，「計程車客運業」係於核定區域內，以小客車出租載客為營業者。至單純將小客車或小客貨兩用車出租

他人自行使用為營業者，則屬「小客車租賃業」，兩者於公路法分屬不同類別；參照民法債編有關運送及租賃之相關規定且明：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；而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，小客車租賃業者則重在提供租賃標的即車輛本身。縱汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款規定：「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。查被告於原處分「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」欄既載：「未經申請核准利用網路平台（APP）經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬……」、「未經申請核准公司利用APP網路平台經營汽車運輸業，派遣駕駛……前往指定點載客……車資費用……」等語（見證物卷第2-23頁），並分別載明攬載之起迄點暨按里程計價收費數額，具體指出原告「攬載乘客」之行為，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。是原處分所指原告未經申請核准所經營之汽車運輸業，應係針對計程車客運業而言；此觀被告陳稱：「……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……」、「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……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」（分見本院卷一第101頁、卷二第6頁）等語，及提出原告設置之合作駕駛資訊網路資料（附台灣宇博公司招攬司機加入Uber APP平台的廣告資料）及乘客搭乘時叫車畫面、採證照片及按行駛里程長短計價收取報酬之車資收據等件（見證物卷第74-116頁），所顯示乃原告自105年1月29日至105年8月22日，以營利為目的，反覆利用Uber平台，與駕駛合作，共同違法經營汽車運輸業之情益明。被告臨訟抗辯原告之行為本質亦與代僱駕駛之小客車租賃業相當云云，自無可採。原處分所認原告未經核准所經營之汽車運輸業，乃指計程車客運業，堪以認定。

（四）雖行政程序法第11條第1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。」惟組織法固劃定行政主體內部組織權限之分配，而決定事務之管轄機關；然涉及行政機關干預人民自由權或財產權之事項者，則不得僅以組織法有無相關職掌規定為準，更應以行為法（作用法）之授權為依據，始符合依法行政之原則，迭據司法院釋字第535號、第570號、第654號解釋闡述甚詳。從而在決定干涉行政之事務管轄，自應先依授權之行為法之規定，而非逕以組織法定之。是交通部組織法固於第1條規定：「交通部主管全國交通行政及交通事業。」第11條規定：「交通部設公路總局；其組織以法律定之。」105年11

月16日修正前交通部公路總局組織法第2條第6款規定：「交通部公路總局(以下簡稱本局)掌理下列事項：……六、公路監理設施計畫、汽車運輸業管理……、車輛技術安全與車牌行照管理、駕駛人安全訓練及駕駛人管理事項。」顯示被告職掌公路汽車運輸業之管理。然有關公路法中涉及人民自由權利等干涉事項之具體執行，仍應從公路法相關規定探究管轄機關誰屬，被告尚不因修正前其上開組織法規定，即當然取得公路法中汽車運輸業管理之管轄權限；此亦得由該組織法修正後規定：「交通部公路總局(以下簡稱本局)掌理下列事項：……六、公路運輸管理之規劃、執行及督導。」修法理由明載旨在配合公路法等相關法令變更，將被告權限職掌為更加明確、精準之規定，益見修正前被告組織法賦予其管理汽車運輸業之職權，所謂「管理」內涵，有關涉及公路法部分，係應配合公路法所規定各類事項分別觀察，不能一概而論。核公路法第37條第1項第3款就交通部與直轄市政府對於計程車客運業之事務管轄權，既復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，而另定其土地管轄；亦即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，故在同法第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，自應以該款規定決定其管轄機關，以收事權統一之效，前已述及。因此就主事務所所在位於直轄市，而未經核准經營計程車客運業之裁罰，乃應由直轄市公路主管機關管轄；中央公路主管機關交通部就此事項並無管轄權，隸屬交通部之被告自無可能由交通部委任取得處理權限。另「管

轄權非依法規不得設定或變更。」行政程序法第11條第5項定有明文。故行政機關之權限悉依法規為依據，不得任意設定變更，乃所謂「管轄恆定原則」。承前所述，對於主事務所位於直轄市，而未經核准經營計程車客運業者之裁罰，依法係應由直轄市政府為之，是縱有管轄權之直轄市政府自認無管轄權，仍應回歸公路法有關各該主管機關原對該業監管權責之業務分工先行審認，對於直轄市此違法判斷，行政院不得逕依行政程序法第14條規定，創設交通部之管轄權限。況行政院106年函並未述及作成之法律依據，且係於105年9月1日原處分作成後為之，自無足為被告於本件裁處時已具管轄權之論據。被告辨稱：其依交通部公路總局組織法第2條第4款、第6款規定，其對於未經申請核准而於直轄市經營計程車客運業行為之裁罰，原具事務管轄權，行政院依行政程序法第14條第1項規定，就直轄市認其無此事務管轄權爭議，以106年函將此事務決定由被告管轄有據，行政法院應予尊重云云，即非可採。

（五）按行政程序法第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）。查原告公司位於臺北市○○區○○○路○○○號0樓，有其公司基本資料在卷可憑（見本院卷一

第13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，違反公路法第37條第1項第3款規定，依同法第77條第2項，對於此主事務所位於直轄市而未經申請核准，違規經營計程車客運業者之裁罰，乃應由臺北市○路主管機關即臺北市政府作成處分始為合法，已如前述。則被告逕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（即計程客運業），而依公路法第77條第2項規定，以原處分為罰鍰之裁處，自有欠缺管轄權限之違法。因公路法第77條第2項針對未經核准經營計程車客運業之行為的裁罰權，繫於同法第37條第1項第3款、第39條第2項關於申請核准籌備、申請發給汽車運輸業營業執照管轄權限之細部分配規定，被告受中央公路主管機關交通部委任處理汽車運輸業之營運管理及處罰中，復包括主事務所位於直轄市以外之計程車客運業部分，管轄是否錯誤之識別有其困難，是原處分上開瑕疵尚未達重大明顯之程度，又未違背法規有關專屬管轄之規定，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。至行政程序法第115條固規定：「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。」惟依公路法第77條第2項規定所為之裁罰，核屬裁量處分，是有管轄權的主管機關對於原處分所涉違章行為，仍須視個案情節，於法定罰鍰額度範圍內，行使裁量權限，決定裁罰金額之多寡，甚且另斟酌比例原則決定是否依法為勒令停業之處分，並非必然作成與原處分相同內容的處分。況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，自無行政程序法第115條規定之適用，原處分仍應撤銷。被告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，尚無足採。再公路法為健全公路營運制度，發展公路運輸事業就經營汽車運輸業所為之管理，與道路交通處罰條例就道路交通及其秩序之管理，本質上係有差別，其管轄權自應分別以各該法律規定為據；公路法第78條既明定，該法所定之罰鍰，係由該管公路主管機關處罰之，則就公路法規定之裁罰，被告自無得執該法以外之法律為其取得管轄權限之依據。被告援引道路交通安全規則第8條、第25條、第50條第1項、第54條第1項及第76條第1項規定，抗辯：自用車係由公路監理機關為車駕籍之主管機關，因此過去有關「自用車違規營業」之裁處，一直係由公路監理機關為之，自有其作用法之依據，且具車駕籍管轄實務運作上之適當性、必要性與合目的性云云，顯然無據，亦無可取。

七、被告就主事務所位於直轄市而未經核准，經營計程車客運業之裁罰，欠缺管轄權限，不具有作成原處分之管轄權限，且管轄機關亦非應當然為相同之處分，原處分既有上開欠缺管轄權限之違法瑕疵；訴願決定予以維持，自屬有誤。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　　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　侯　志　融

法　官　梁　哲　瑋

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。

（續上頁）

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　　4　　月　　8　　日

書記官　賴　淑　真