臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@106年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@108年3月21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　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106年4月21日交訴字第1060003614號訴願決定，提起行政訴訟，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

壹、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，核無不合，應予准許。

貳、實體部分：

一、爭訟概要：

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，以如附表所示之車輛藉由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。嗣被告以如附表所示106年1月9日第00-000000000號等11件違反汽車運輸業管理事件處分書（以下合稱原處分），依行為時（106年1月6日修正前）公路法第77條第2項規定，各裁處原告新臺幣（下同）15萬元罰鍰，並勒令停止未經公路法申請核准之汽車運輸業。原告不服，提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

9、原告並無經營計程車客運業：

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，並無被告所稱之「汽車運輸業」，故被告陳稱原告經營汽車運輸業，顯與實情不符。又該「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。再者，原告是Uber集團所屬Uber International Holding B .V . 於台灣成立之100％子公司，雖與前述「Uber B .V . 」公司屬同一集團而成為關係企業，惟僅受「Uber B .V . 」委託在台灣為潛在使用者與潛在合作夥伴推廣Uber APP軟體平台而已，並未涉入「Uber APP」軟體平台之營運，也未曾為提供該軟體服務而簽訂任何契約，更未曾與任何利用

「Uber APP」軟體之個人司機簽署任何契約。是以，被告認原告指揮調度如原處分所載之車輛，由該等車輛提供乘客運輸服務，並收取車資云云，復據此認定原告從事汽車運輸業，實與事實不符，應不足採。

8、被告就本件汽車運輸業管理事件不具管轄權。

－依公路法第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，故對於業者未經核准經營計程車客運業之行為，應僅限於直轄市政府具有裁罰權限。另公路法第79條第5項規定並未授權交通部得變動行政事務之管轄權，故汽車運輸業管理規則（下稱系爭管理規則）第139條之1第1項規定計程車客運業之處罰由交通部委任被告辦理，違反管轄法定原則及法律保留原則而無效。至交通部102年7月22日交路字第10250097788號公告（下稱交通部102年7月22日公告）亦僅將遊覽車客運業、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，委任被告辦理，並未包含直轄市之計程車客運業。準此，原告主事務所位於臺北市○○○路，倘原告有違法經營計程車客運業而違反公路法規定之情事，依據公路法第3條規定，具有管轄權之公路主管機關應為臺北市政府，被告對於直轄市經營計程車客運業之業者，並無事務管轄權限。

—再者，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，現階段以被告為裁罰機關。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，故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；況且，原處分所載原告之違反時間分別為105年6月、11月及12月，作成原處分之時間則分別為106年1月9日、106年1月10日，被告亦無從溯及依上開行政院函釋就原處分之裁處取得管轄權限，故仍應由「原始」權責機關即臺北市政府管轄。

．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，而原告自始設籍於臺北市，未有設籍於轄區邊界之情況，故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。況原處分屬裁量處分，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，且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。是以，原處分仍應予以撤銷。

7、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。從而，被告於作成本件原處分前，既已就原告相同之單一行為裁處，基於一行為不二罰原則，縱原告有被告所認之營業行為，被告仍不得重覆就相同單一行為再為裁處。是以，原處分確已違法甚明，應予撤銷。

（二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

9、原告之行為確屬違反行為時公路法第77條第2項規定，且被告就該行為具有管轄權：

－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款所定之汽車運輸業相符。又原告利用Uber APP平台攬客並收取報酬之行為，其本質與計程車客運業及小客車租賃業相當，然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，故被告自得以原告違反行為時公路法第77條第2項規定為由加以裁罰。再者，系爭管理規則第139條之1第1項業已規定計程車客運業及小客車租賃業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，由交通部委任被告辦理，而交通部102年7月22日公告亦已就未經申請核准經營小客車租賃業者，依系爭管理規則第139條之1規定委任予被告管轄，故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。

—依最高行政法院103年度判字第694號、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，無悖於事務管轄之虞。而因被告組織法第2條第4款及第6款規定被告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。準此，被告對本件所涉原處分並無欠缺事務管轄之情事。

·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」，因此，對於未經申准而以「自用車」違規經營「汽車運輸業」之裁罰，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。而過去有關「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，故公路監理機關對於白牌車有裁罰權限一事，並未超乎人民對管轄權之法確信。

j 自用小客車違規經營「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，行政院乃依行政程序法第14條第1項規定，以106年7月24日函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，且此部分之決定屬行政權範疇，非得由司法權介入。況公路法第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，是行政院106年7月24日函所為決定核無違反專屬管轄之虞。

8、退步言之，縱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管轄之瑕疵，惟因公路法第37條第1項第3款核屬土地管轄之規定，且原告確有違反行為時公路法第77條第2項規定，故縱使將原處分撤銷，具有土地管轄之機關仍應為與原處分相同之處分，依行政程序法第115條之規定，原處分實無須撤銷。

7、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，而各該行為又分別違反行為時公路法第77條第2項之管制目的，故自非行政法上之一行為。又本件經營模式，係駕駛人先有違反行為時公路法第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，故駕駛人在此一共同違法之歷程中，實非如受僱人一般僅係擔任受指揮監督之角色，而係具有違反行為時公路法第77條第2項之個別犯意，則原告與駕駛人個人合作時，自亦有違反行為時公路法第77條第2項之犯意，至為明顯。況且，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，與其他駕駛人無涉。當駕駛人不同時，被告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行為時公路法第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行為時公路法第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行為時公路法第77條第2項之行為。是以，原告之行為非屬法律上一行為，核無一行為不二罰原則之適用，故原處分應屬合法。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）被告以原處分裁處者，究係原告未經申請核准經營計程車客運業（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）被告就原告之違規行為有無管轄權？

（三）原處分是否因違反一行為不二罰原則而違法？

（四）被告以原處分各裁處原告15萬元罰鍰，並勒令停止未經公路法申請核准之汽車運輸業，有無違誤？

五、本院之判斷：

（一）前提事實：如爭訟概要欄所載之事實，有原處分（本院卷一第45至55頁）、訴願決定（本院卷一第57至66頁）、乘客利用Uber平台支付車資之檢舉資料及談話紀錄（本院卷一第175 至199 頁）在卷可稽，自堪信為真實。

（二）按行為時公路法第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。……」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2,500 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。」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項授權訂定之系爭管理規則第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。準此，苟未經申請核准而經營汽車運輸業者，公路主管機關即應依系爭管理規則第138條規定予以舉發，並依行為時公路法第77條第2項規定處理。

（三）次按行政程序法第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條規定：「（第1項）行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。（第2項）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。（第3項）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，此即所謂管轄權法定原則及管轄恆定原則。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）。

（四）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，即與附表所示車輛駕駛人故意共同經營計程車客運業而為裁處：

9、依公路法第34條第1項第4款、第5款就計程車客運業、小客車租賃業之定義可知，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；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。縱系爭管理規則第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……。」惟此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。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系爭管理規則第138條及行為時公路法第77條第2項規定之情事，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（參本院卷一第45至55頁），且有載明攬載之起迄點暨收費數額，則被告所具體指明之原告「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，故被告所指原告未經申請核准者應係針對計程車客運業而言，而不包括小客車租賃業。

8、其次，本件係由民眾提供資料檢舉附表所示車輛之駕駛人

，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，有檢舉人使用Uber APP搭乘之路線圖、報酬等APP 畫面下載資料等件附卷可稽（參本院卷一第177 至198 頁）。再參諸Uber臺灣官方資訊網之網頁乃有登載招攬司機入會之相關資料，包括加入合作駕駛之必備條件為：「年滿21歲」、「沒有犯罪或重大肇事紀錄」、「持有符合UBER條件的車輛」，並說明車輛條件為：「1.車長大於4.5 公尺、2.車輛出廠年份必須為2006以後、3.必須為四門車以上、4.不可為九人座以上」，應準備文件則有身分證、駕照、強制險證明、行照等，此有網頁列印資料可證（參訴願卷第180 至187 頁）。綜合上開事證，堪認原告之運作模式係司機以自有車輛加入原告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，並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，即可由該網路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（參本院卷一第177 至198 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係共同合作，即共同以車輛藉由「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，是以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。準此，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，是被告辯稱原告之行為核與小客車租賃業之營業型態相當云云，委無可採。

7、綜上，原告既未申請核准經營汽車運輸業（計程車客運業），卻逕為上開營業行為，則綜合原處分記載內容及本件原告違規行為情節，原處分依行為時公路法第77條第2 項規定對原告裁處罰鍰，應係針對其未依同法第37條第1 項第3 款規定申請核准而經營計程車客運業之行為而言，洵堪認定。

（五）被告就原告之違規行為並無管轄權，原處分洵有違誤：

9、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，而認原告違反系爭管理規則第13 8 條規定，依行為時公路法第77條第2 項規定而為裁處罰

鍰，有原處分在卷可佐（參本院卷一第45至55頁）。而依原處分所認定之事實，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，已如前述。又依前揭公路法第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，規定其主管機關應為直轄市政府。從而，因違反行為時公路法第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，亦應由直轄市公路主管機關作成處分。而原告公司位於臺北市○○區○○○路○○○號0樓，有原告公司基本資料查詢明細附卷足憑（參本院卷一第7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款之規定，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，卻逕依行為時公路法第77條第2項規定作成原處分，即有違誤。另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。

8 、被告雖稱：系爭管理規則第139 條之1 第1 項業已規定計程車客運業及小客車租賃業之申請核准籌備、立案、營運

管理及處罰，由交通部委任被告辦理，而交通部102 年7 月22日公告亦已就未經申請核准經營小客車租賃業者，依系爭管理規則第139 條之1 規定委任予被告管轄，故被告對於原告之行為確實具有裁罰之事務管轄權等語。惟查，系爭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。又在公路法第37條第1 項第3 款已就管轄權之行政機關予以明文之情況下，縱如被告所辯系爭管理規則第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」之規定，本院亦得拒絕適用之，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。況且，交通部固依系爭管理規則第139 條之1 第1 項規定及行政程序法第15條第1 項規定，於102 年7 月22日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（參本院卷三第241 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，確實欠缺管轄權限無訛。

7、被告固又稱：依被告組織法第2條第4款及第6款規定，被告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。又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」，因此，對於未經申准而以「自用車」違規經營「汽車運輸業」之裁罰，其管轄權可能由「自用車」之主管機關取得，且行政院106年7月24日函依行政程序法第14條第1項規定，已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等語。然查：

－被告組織法第2條第4款、第6款僅規定：「交通部公路總局（以下簡稱本局）掌理下列事項：……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。」未見具體規範計程車客運業違章裁罰或其他不利處分之權限。又組織法規定之法定職掌，仍不能逸脫作用法之具體行為規範，屬作用法性質之公路法第37條第1項第3款規定，業已明確劃分中央公路主管機關與直轄市政府之權責，自不允以較為概括而無實體內容之被告組織法第2條第4款及第6款規定，作為被告作成原處分之權限依據，故被告辯稱其依組織法之規定，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，乃具事務管轄權等語，即非可採。

－直轄市○○○○路法第37條第1項第3款規定，對尚未申

請核准經營計程車客運業者，本有審核其申請合法與否的權限，如何謂僅就已申請核准之計程車客運業始有管轄權，對從事計程車客運營業活動之自用車反而無管轄權。況且，參酌現行公路法（106 年1 月4 日修正公布）第78條之1 規定：「（第1 項）對於未依本法申請核准而經營汽車運輸業……之行為，民眾得敘明事實檢具證據資料，向公路主管機關檢舉……。（第2 項）前項檢舉及獎勵辦法，由中央公路主管機關定之。」而依上開規定授權訂定之「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」第3 條第1 項第3 款規定：「檢舉案件依經營業別受理檢舉機關如下：……三、未申請核准經營計程車客運業……案件：在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為交通部公路總局轄管監理所（站）。」可知上開辦法亦係按公路法第37條第1 項第3 款所定之管轄標準，區別受理檢舉機關。由此足見，公路法第37條第1 項第3 款確有按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裁罰或裁罰以外不利處分之主管機關之區別標準。是以，被告辯稱對於未經申准而以「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，其管轄權亦可能由「自用車」之主管機關取得云云，亦非可取。又行政院106 年7 月24日函雖然記載：「主旨：所報有關各直轄市政府與交通部針對『於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關』管轄權疑義一案，照核復事項辦理。……核復事項：一、本案交通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等，決定貴部及直轄市政府均具有管轄權。二、另為避免未來裁罰、救濟之複雜化，現階段仍以交通

部公路總局為裁罰機關，後續實務上如有分工協作必要，再由交通部適時與各直轄市政府協議定之。」（參本院卷三第231頁）惟行政院106年7月24日函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。且如前述，公路法第37條第1項第3款、第78條第1項就此之管轄權規定甚明，委無疑義，要無行政院依行政程序法第14條第1項前段「數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之」之規定，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之問題。

6、被告復辯稱：其對於直轄市內未經申請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，原處分亦無須撤銷云云。然按行政程序法第115條係規定：「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。」因此，關於管轄錯誤之瑕疵，除非係違反土地管轄之規定，且有管轄權之機關如就該事件仍應為相同之處分時，該管轄錯誤之處分方無須撤銷。查如前所述，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，姑且不論公路法第37條第1項第3款係關於事務管轄或土地管轄之規範，公路法第77條第2項規定所為之裁罰，既屬裁量處分，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，遑論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，尚容待有管轄權之直轄市公路主管機關斟酌處理，是原處分並不符行政程序法第115 條所定無須撤銷之情形，自仍應予撤銷。

（六）本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法、法律爭點及訴訟資料經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

六、結論：原處分及訴願決定洵有違誤，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許，訴訟費用則由被告負擔。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　4　　月　　11　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　吳坤芳

法　官　林秀圓

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

(續上頁)

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。
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　、　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　所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　4　　月　　19　　日

書記官　張正清