臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1413號

108年5月16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	郭瑋萍	律師
	馮昌國	律師
上　一　人		
複代理人	李雅歆	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	
	蔡承珊	
	徐正國	

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107年9月25日交訴字第1070015520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、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，嗣以被告如附表所示

民國107年4月24日第20-20B10242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，遭決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠原處分因被告欠缺管轄權而違法：

1.依公路法第3條、第37條、第56條可知，是以，交通部及直轄（縣）市政府雖均為公路主管機關，然其所轄事務仍有區別。如認為行為人係未經申請核准而經營計程車客運業及計程車客運服務業以外之汽車運輸業，其公路主管機關為交通部，再由交通部委任被告執行。倘認為行為人係未經申請核准而經營計程車客運業及計程車客運服務業，則公路主管機關為直轄市○○○○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，本件屬於未經核准經營計程車客運業，則公路主管機關為臺北市政府而非被告。最高行政法院107年度判字第363、364、419、420、443、546號判決，亦認定被告就原告違法經營汽車運輸業之行為並無事務管轄權限。

2.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。而依交通部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）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，未包含計程車客運業，原告主事務所位於臺北市，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。

3.本件因公路法第3條、第37條已明確劃定管轄，並無生管轄爭議。故行政院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）僅為行政院之意見而不生任何法效力，自不足以成為主張被告就本件有管轄權之立論依據。且交通部對於違反主事務所位於直轄市之計程車客運業本即無管轄權，無行政罰法第31條管轄衝突或競合之問題，行政院自不可逕發函協調。而行政機關之管轄因牽涉人民之權利義務，應以作用法為依據，而不得依組織法內有關權限訂定，無管轄權之機關本即無法再以委任、委辦、委託移轉管轄權給其他機關，否則即屬有瑕疵之處分。又本件原告登記所在地為臺北市而位於直轄市，依據實務見解及法規，若本件原告有被告認定未經核准經營計程車客運業之行為(按假設語氣，原告否認之)，則應僅直轄市政府方有管轄權限，被告顯然欠缺事務權限。

㈡被告未能定性原告行為卻作成原處分，原處分違法：

依公路法第34條第1項規定，計程車客運業係以出租載客為營業，而小客車租賃業為租與他人自行使用為營業，二者顯係不同行為態樣，依原處分記載可知，本件遭舉發之車輛種類為自小客車載客，並非租賃車，故未涉及小客車租賃業，則臺北市區監理所舉發之營運類型，應僅存計程車客運業，倘原告確有該舉發通知書及處分書所稱之違章行為，應屬未經核准而經營計程車客運業之行為態樣，並非公路法第37條

第1項第1款應由中央主管機關主管之事務。倘如被告所述，原告之行為既屬經營計程車客運業亦屬經營小客車租賃業，則原處分應記載原告係從事何種營業行為，然原處分卻僅空泛記載原告違反汽車運輸業，違反行政程序法第5條、第96條第1項第2款之規定。被告行使國家公權力侵害原告之權利，於判斷原告之行為自應由被告負明確性之舉證責任，且應就法律規範之精神與行為本質為實質認定，於遵守管轄法定原則下適用法規。

㈡原處分違反一事不二罰原則：

1.按公路法第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，於主管機關處罰並將處分書送達後，始切斷違規行為之單一性，有最高行政法院107年度判字第363號、第364號及第384號等諸多判決可參。且106年1月4日修正公路法第77條第2項規定之立法理由載明「未依本法申請核准而經營汽車運輸業及計程車客運服務業者，係被評價為法律上一行為，而依『一行為，不二罰』原則，公路主管機關僅得以前次裁罰處分書到達後之持續違規行為做為下次裁罰之違規事實。」已明確指出該條違章行為之裁處確有一事不二罰之適用。

2.被告以原告未經核准而經營汽車運輸業，違反公路法第77條第2項規定為由，遂於107年4月24日作成原處分，而原處分記載之違章行為係發生於000年0月00日，惟被告於106年2月2日作成11份裁處（下稱前處分），而原處分與前處分記載

之違章行為，依前開實務見解應屬法律上之同一行為，且係發生於被告作成前處分之前，則原告倘於被告作成前處分之前有其所稱之違章行為，亦已因前處分而區隔為同一行為而為裁處，被告自不得再就原處分所載之違章行為另為裁罰，原處分違反一事不二罰原則。

㈣聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠本件被告具有管轄權限：

1.依公路法第3條及第78條規定，裁罰事項由公路主管機關處罰，在中央為交通部、在直轄市為直轄市政府；而同法第37條第1項第3款係規定欲經營計程車客運業者，「申請核准籌備」時應向何機關申請之規定，倘屬於未經登記而違反汽車運輸業相關規定時，直轄市公路主管機關因囿於缺乏違規駕駛車籍相關資料，仍須仰賴原始資料保存之中央主管機關以為提供。從未向公路主管機關登記為任一汽車運輸業，其經營結果同時破壞計程車客運業與小客車租賃業當中代僱駕駛之營業秩序者，應認定交通部與直轄市政府均具有管轄權限。另依汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定，計程車客運業、小客車租賃業之管理及處罰，由交通部委任被告或得委辦直轄市政府辦理，是被告具有管轄權限。

2.行政院106年7月24日函係依行政程序法第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。

3.被告依組織法之規定，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，原即具事務管轄權，行政院106年7月24日函決定由被告管轄即屬有據。則依最高行政法103年度判字694號判決意旨，自應予以尊重。

㈡又考量運輸業跨區流動特性，行政院乃依行政程序法第13條第1項規定而為管轄權協調，以106年7月24日函確認被告具有事務管轄權。行政院既已於行政權範疇內決定由被告管轄前開裁罰事務，依最高行政法院103年度判字第694號判決意旨，應予以尊重。再參最高行政法院103年度判字第694號及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。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。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。是縱認被告欠缺管轄權，然被告依交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款規定就本件原即具有事務管轄權，故原處分違反公路法第37條第1項第3款規定實僅係欠缺土地管轄之瑕疵。因原告確有違反公路法第77條第2項規定之事實，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，故依行政程序法第115條規定，原處分無須撤銷。

㈢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，原告主張其並未受有報酬，故非經營汽車運輸業云云，與目前實務見解不符，自不足採。從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，被告自得以原告違反公路法第77條第2項規定為由，加以裁罰。

㈣按「未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁罰基準」（下稱裁罰基準）業衡酌各種違規行為態樣、構成要件及情節輕重，明定各種裁罰效果等比例原則之考量。原告於系爭違規前，曾於106年1月6日10時30分、106年1月6日11時17分及106年1月6日12時12分違規經營汽車運輸業，顯見原告有6個月內連續違規3次以上之情事，被告依裁罰基準第5條規定，於第3次處分起裁罰原告2,500萬元核屬有據，並無違反比例原則。

㈤依最高行政法院105年度判字第264號判決意旨，加入UberAPP平台之司機確有經營汽車運輸業之事實，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、並經原告核准、審查資格後加入前開平台，原告亦自使用Uber APP平台司機處收取費用。依最高行政法院98年度裁字第994號裁定意旨，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。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。

㈥原處分無違一行為不二罰原則：

1.原告乃以所架設之APP媒合加入Uber APP之駕駛人與顧客，並藉此各自分擔公路法第77條第2項構成要件之一部分，原告與其所招攬之駕駛人關係，僅是彼此合作、相互利用，並非如同民法第188條僱用人與受僱人之關係。原告主觀上有違法經營汽車運輸業之主觀意思，客觀上利用加入Uber平台之社會上潛在多數不特定之駕駛人為運輸業之行為，乃與多數不同駕駛人違反行政法上義務，依其客觀上違反行政法上

義務之構成要件判斷，並不能認為原告違反行政法上義務之單一意思而評價為一行為。

2.復因運輸業有駕駛人數眾多以及運輸業跨區流動之特殊性，若以裁處書送達時間點為切斷行為數之認定，極可能短時間內分屬不同區域相同時間、不同時間點而有上百件違規行為，主管機關卻只能處以一次裁罰，顯與比例原則有違，亦未達106年1月4日修正公路法第77條第2項抑止「行為人事實上多次違法營業行為」之立法目的。再者，裁罰基準當中亦係以行為人之違規次數作為裁罰判斷標準，其法人、非法人團體或其他組織經營汽車運輸業者第6次以上或6個月以內連續違規3次以上處2,500萬元罰鍰。本案原告已於6個月以內連續違規3次以上，原處分並無違誤。

3.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。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，並經由傳遞需求顯露其法敵對意識，侵害公路法第77條第2項之管制目的。是原告每次傳遞消費者需求予駕駛人時，均係一次決意，皆應認為屬一行為。

4.立法者修定公路法第77條規定之背景實係因最高行政法院98年度11月份第2次庭長法官聯席會議決議所致，而未及於最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議（下稱最高行105年10月份會議決議）。而最高行105年10月份會議決議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，原告對於個別駕駛人顯然具有個別不同犯意，即非屬法律上一行為，本件核無最高行105年10月份會議決議之適用餘地，否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。

㈦聲明：駁回原告之訴。

四、上開事實概要欄所述之事實經過為兩造所不爭執，並有原處分（本院卷第137、139頁）、原處分送達證書（答辯狀被證卷第5至7頁）、訴願決定（本院卷第141至148頁）影本可稽，堪信為真實。本件應審酌事項厥為：㈠原告有無未經申請核准而經營汽車運輸業之行為？㈡原處分所指原告未經申請核准所經營之汽車運輸業，究為計程車客運業或小客車租賃業？㈢被告有無作成原處分之管轄權？㈣原處分是否違反一行為不二罰原則？

五、本院之判斷：

㈠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。」次按交通部依公路法第79條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。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原告有未經申請核准而經營汽車運輸業之違規行為，且係未經申請核准經營計程車客運業：

1.按公路法第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以小客車出租載客之服務，係同時提供駕駛人、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，亦即計程車客運業者重在提供載客服務，小客車租賃業則重在提供租賃車輛予租車者自行管領使用，縱使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。……。」亦僅係小客車租賃業者遇租車者有僱用駕駛人之需求時，方另依約代僱駕駛人，惟該車輛仍受租車者之管理支配，此與計程車客運業係由駕駛人管領使用車輛，用以載客營業之模式，二者仍屬有別。觀之原處分「違反事實」、「簡要理由」及「處罰主文」欄分別記載：「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，……」、「處罰鍰新台幣25,000,000元整；並勒令歇業；不得再經營未經申請核准經營之汽車運輸業」、「經核上列行為係違反汽車運輸業管理規則第138條之規定，按公路法第77條第2項規定處分如主文」等語，業已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，是原告違規經營未經核准之汽車運輸業之計程車客運業，堪予認定。

2.雖被告辯稱原告因尚有未經申請核准經營小客車租賃業而經以原處分裁處云云，惟觀諸被告所提「UBER Taiwan」、「Uber台灣官方資訊網」網頁（答辯狀被證卷第141至156頁），除網頁上方有「現任合作駕駛」、「推薦合作駕駛」、「合作駕駛故事」等項目供點選閱覽，其中並詳細登載加入為合作駕駛須持有符合Uber條件的車輛，上網註冊登記並提供身分證、駕照、強制險證明、行照等文件上傳，於「加入常

見問題」中亦載明可藉由線上觀看教育影片或操作線上模擬APP教學以了解接案流程，及自105年1月18日起，加入合作駕駛的平台費用統一為25%等資訊，由此可見原告確有以自己名義對外招募必須備有車輛之司機外，並令司機下載Uber APP應用程式，再依程式設定內容為註冊登入等操作，以此對所招募之司機與車輛進行審核，及協助處理相關問題而為營業上管理，招募對象更未見指定須為有職業駕駛執照及執業地計程車駕駛人執業登記證之計程車駕駛人，將上開經營形態所提供載客服務，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，報酬收取方式亦均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，為傳統計程車客運業者所未曾使用者，然此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計程車業者後再據以調派駕駛」而提供之載客服務，本質上並無差異，即明原處分所指之違規行為並非小客車租賃業，故被告辯稱原告因尚有未經申請核准經營小客車租賃業而經以原處分裁處云云，並不足採。

3.再者，搭乘如附表編號1、2號所示車輛之乘客，係透過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車輛駕駛人前往載客，乘客透過Uber APP以信用卡扣款方式支付按里程計價所顯示之報酬，此有乘客使用Uber APP搭乘之路線圖畫面列印資料、車資收據、採證照片在卷可稽（本院卷第290至291頁）。可見前開駕車載客而收取報酬之行為，係透過Uber APP應用程式平台媒合需要使用車輛之乘客後，調派車輛之駕駛人駕駛各該車輛將乘客運送至指定目的地，乘客並透過Uber APP按里程計價所顯示之報酬，再按

一定比例將報酬分歸駕駛人與系統業者，乘客則可自行由手機查閱或截錄相關「行車路線」及收費明細等資訊，各該運輸行為及車資在經由Uber APP應用程式平台達成合意時，運送契約即已成立，則原告明知其未經申請核准，卻透過Uber APP應用程式之運作處理車輛調派、報酬計收等事務，與所招募之車輛駕駛人共同合作從事以小客車經營客運而受報酬之事業，洵堪認定。再細觀前開APP顯示之搭乘路線圖等畫面，有清楚標示載客車輛之車號暨駕駛人代號、相片等資訊，亦難認有何可只租用車輛而毋庸提供駕駛服務之選項，則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係由司機自備特定車輛駕駛，並無僅出租車輛而駕駛人另議之型態，實乏事證堪認原告併有從事小客車租賃業之營業，被告辯稱原告尚有兼為小客車租賃業之營業型態，委無憑據。

㈢原處分雖係基於原告違反公路法第77條第2項未經申請核准而經營計程車客運業之行為而為裁處，惟被告作成原處分有欠缺管轄權之違法，且難認有行政程序法第115條無須撤銷規定之適用：

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.按諸公路法第3條、第37條、第77條第2項及第78條規定，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；力依上開說明，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」，已如前述；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，有原告公司及分公司基本資料查詢表附卷足憑（見本院卷第21頁），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.雖被告辯稱：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。」謂交通部得據以將計程車客運業之處罰權限委任被告或委辦直轄市辦理云云。惟按行政程序法第11條第1項、第5項已規定：「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。」基於管轄法定原則，公路法第37條第1項第3款、第78條第1項針對涉及計程車客運業違規之裁罰，既已明定違規者之主事務所所在位於直轄市者，由直轄市公路主管機關為有管轄權之行政機關，此時屬中央主管機關之交通部並無管轄權限，法律規定甚明，則汽車運輸業管理規則第139條之1第1項所指交通部尚得委任或委辦之範圍，自應限縮解釋，並不包括母法已明文排除而其並無管轄權之事項。況且，按憲法第172條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」又按行政程序法第150條第2項、第158條第1項第1款規定：「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。」「法規命令，有下列情形之一者，無效：一、牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。」查汽車運輸業管理規則既係基於公路法第79條第5項規定所授權訂定，所授權之範圍並未包含管轄權變動，在母法已就有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，及違反前揭憲法及行政程序法規定，本院自得拒絕適用之。是以，關於交通部102年7月22日函是否得依據汽車運輸業管理規則第139條之1規定而針對計程車客運業之違章裁罰委任由被告辦理等節，自亦無再為審究之必要。被告此部分辯解亦無解於其欠缺作成原處分管轄權限之違法。

5.被告又辯稱：行政院106年7月24日函決定由被告作為裁罰機關，且依交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款規定，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行為之裁罰，具事務管轄權云云。經查行政院106年7月24日函就交通部106年5月16日交路字第1065006190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。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。

6.被告復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。

7.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。被告所辯稱自無可取。

㈣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。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），就系爭2件違規行為應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。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？且於系爭處分作成前，被告已於106年2月2日作成11件裁處（下稱前處分，見本院卷第153至173頁），原告陳稱其於同年月7、8日陸續收受（見本院卷第335頁原告言詞辯論意旨狀四、㈡），為被告所不爭執，堪信為真實，則原告之前因相同之行為，是否業經被告以前處分裁罰，足以切斷違規行為之單一性？被告遽以認定原告之違規行為係數行為予以裁罰，違反一行為不二罰之原則，自於法有違。

六、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，故不逐一論述，附此敘明。

七、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　　6　　月　　6　　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　　6　　月　　6　　日

書記官　劉　育　伶