臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@108年2月20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　馮昌國　律師
　　郭瑋萍　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6月22日交訴字第1070011569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

一、爭訟概要：

本件行政訴訟起因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，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，並由乘客以信用卡利用上述Uber平台於搭乘後付費，所付金額再由原告與接受調度司機拆帳分配之方式以營利，而有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事。嗣被告即以原告上述情事各自違反公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規

則（下稱管理規則）第138條規定為由，以如附表所示17件違反汽車運輸業管理事件處分書，對原告各裁處新臺幣（下同）2,500萬元罰鍰，並勒令歇業（原處分處罰主文欄所載「不得再經營未經公路法申請核准之汽車運輸業」，僅是公路法第37條第1項、第39條第2項規定直接發生法律效果之轉載，尚非透過原處分而直接對外發生法律效果之規制內容，詳見下述說明）。原告不服，提起訴願遭決定駁回後，於是就附表所示編號1至16部分之處分書（下合稱原處分），提起本件行政訴訟（編號17處分書部分，原告起訴前已由被告自行撤銷，原告未對之提起行政訴訟）。

二、原告起訴主張要旨及聲明：

（一）依最高行政法院107年6月28日判決之107年度判字第363、364號判決意旨，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，原處分無效。

1.依公路法第3條、第37條第1 項第3款、第56條規定可知：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，比如公路汽車客運業、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，其公路主管機關為交通部，才得由交通部委任被告交通部公路總局執行；倘未經申請核准而經營計程車客運業及計程車客運服務業者，則公路主管機關為直轄市政府。原告經營之業務，依最高行政法院107年度判字第363、364號判決認定，屬計程車客運業，且細繹管理規則第139條之1及交通部102年7月22日交路字0000000000號函脈絡，計程車客運業之申請核准、處罰等管理事務，於非直轄市之縣市由交通部委任被告辦理，而直轄市部分則由交通部委辦直轄市政府辦理。本件原告登

記所在地為臺北市○○○路係位於直轄市，依前開法規及實務見解，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，應僅直轄市政府方有管轄權限，被告欠缺事務權限，其作成之原處分應屬無效。

2.訴願決定援引行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函（下稱行政院106年函）認定被告就本事件有管轄權，然依前開最高行政法院107年度二件判決意旨，該函並未載明其法律依據，是上開函文僅為行政院之意見而不生任何法效力，自不得足以成為被告就本事件有管轄權之立論依據，原處分應為無效。

3.被告106年11月7日路運綜字第1060118075號函（下稱被告106年11月函）也記載被告認為依公路法規定，關於本件原告涉及違反公路法之裁罰應以直轄市政府為主管機關，本件管轄既已有公路法明文規定專屬管轄，被告身為無管轄權機關卻為行政處分，原處分皆屬無效。

（二）前揭最高行政法院107年度二判決，已肯認公路法第77條第2項規定之未經核准而經營汽車運輸業行為，屬於違反同一行政法義務之接續犯，而應評價為法律上之一行為。原告縱有多次未經核准經營運輸行為，應為法律上之一行為，於主管機關處罰後始切斷違規行為之單一性。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，分別於107年3月1日、3月6日及3月14日作成原處分，而該處分記載之違章行為分別發生於000年0月00日、1月17日、1月18日、1月19日、1月20日、1月21日、1月22日、1月25日、1月26日、1月28日、1月30日及2月2日，惟被告認定原告自103年12月起之違章行為，至今已作成數百張罰單，亦於106年2月2日作成11份裁處，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，且發生於被告作成前處分前，依前開實務見解，亦已因該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，否則明顯違反一事不二罰原則。

（三）公路法第2條第14款規定汽車運輸業之「經營」行為，指從事運輸行為並受有報酬，而所謂受有報酬即為乘客與當事人間就報酬達成合意。金融監督管理委員會（下稱金管會）亦明白表示利用Uber平台系統乘車之乘客，是與訴外人荷蘭商Uber B.V.公司（下稱荷商Uber公司）成立運送契約並就車資達成合意，被告106年9月19日路運綜字第10660108436號函亦依照金管會上開意見告知其所屬之單位遵循辦理。是故乘客以信用卡支付之車資，是由訴外人荷商Uber公司收受，與乘客締結運送契約者，為訴外人荷商Uber公司，原告僅受訴外人荷商Uber公司委託辦理相關事宜之平台，原訴願決定卻一再以原告與所招募之司機共同合作，以自備車輛藉由Uber平台載運乘客並收取費用，認定原告與司機共同合作載客營運事業，而未經核准經營汽車運輸業，其認定顯有違法。

（四）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯要旨及聲明：

（一）原告認為被告就違法經營汽車運輸業之行為，依法欠缺行政管轄權，係屬誤解：

1.由公路法第3條、第37條、第78條及管理規則第1條、第139條之1規定可知，交通部依公路法第79條規定之授權，訂定管理規則，乃執行公路法之細節性、技術性事項，與立法意旨相符，未逾越母法之授權範圍，管理規則第139條

之1第1項規定並未違反法律保留原則。

2.原告於臺灣官方網站上招募司機，架設Uber網站及平台，未依相關規定申請核准，使眾多無職業駕駛執照之一般駕駛人亦得經營汽車運輸業，並利用Uber平台攬客藉此獲有收益，該當公路法第77條第2項之要件，故而遭公路主管機關依該條項規定裁罰。而原告利用Uber平台攬客並收取報酬之行為，行為本質與計程車客運業及小客車租賃業之代僱駕駛相當，依本院92年度簡字第5號判決意旨，被告自得依法裁罰。

3.公路法第37條第1項第3款明定計程車客運業，其主事務所在直轄市者，向直轄市公路主管機關申請核准籌備，惟未明確指明裁罰機關，且該條款規定乃土地管轄而非事務管轄之劃分，更無涉專屬管轄。行政院106年函業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，依行政程序法第13條第1項及第14條第1項規定，由被告與直轄市政府之共同上級機關行政院指定由被告管轄，法院自應予以尊重。退萬步言，縱本件有土地管轄之瑕疵，惟依行政程序法第115條規定，原處分亦無須撤銷。

（二）原處分並無違反一事不二罰原則，原告主張顯屬無據：

1.原告利用Uber平台，使消費者先經由Uber平台傳遞需求予原告，再由原告傳遞消費者需求予駕駛人，是原告每次傳遞消費者需求予駕駛人時，均係一次違反公路法第77條第2項之犯意，並經由傳遞需求顯露其敵對意識，侵害公路法該條項之管制目的。故不論從法律上或事實上，自應予以分別評價、該當違反公路法第77條第2項之未經申請核准而經營汽車運輸業構成要件，故屬數個違反行政法上義務行為，被告分別就原告個別實施之違法行為，予以裁罰

，並無就同一行為重複處罰。

2.行為人行為違反行政法上義務之一行為或數行為，應以行為人主觀意思及客觀上違反行政法上義務規定之構成要件判斷之。本案原告架設Uber平台媒合加入平台之駕駛人與顧客，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，並非如同民法第188條僱用人與受僱人之關係，不具有內部從屬性亦不受原告指揮監督，僅是彼此合作、相互利用彼此行為，共同違反行政法上義務。原告主觀上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，此多次違反且亦與各種不同駕駛人合作為非法經營汽車運輸業行為，由於駕駛人與駕駛人間彼此並無犯意聯絡，原告主觀意思是否單一尚非無疑，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。

3.退步言之，若僅以裁處書到達後之持續違規行為始得作為下次裁罰之違規事實，因運輸業有別於其他行業，其駕駛人數眾多以及運輸業跨區流動之特殊性，因汽車運輸業係由廣大駕駛人各自分別提供載客服務，其數量龐大，以裁處書送達時間點為切斷行為數之認定，亟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，亦不達當初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。

4.再者，未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁罰基準，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，是以原處分並無違誤。

（三）原告雖辯以其非經營Uber平台之主體，亦未與加入Uber平台之司機締結契約云云，惟依最高行政法院105年度判字第264號判決意旨，加入Uber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平台之司機確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，亦就其是否具有資格加以審查，甚者，原告亦自使用Uber平台司機處收取費用，且處分案件皆有搭乘時叫車畫面、採證照片及車資收據可稽，原告顯與加入Uber平台之司機故意共同實施違反公路法及管理規則上義務，依行政罰法第14條第1項規定，被告對原告裁罰應屬有據，原告稱本案運費為荷商Uber公司收取而與原告無關，屬推諉之詞，難以採信。

（四）聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

（一）原處分是否因被告欠缺管轄權而違法並影響其效力存續？

（二）原告是否未經核准擅自經營汽車運輸業而違反公路法第77條第2項及管理規則第138條規定？

（三）原處分是否因違反一事不二罰原則而違法？

五、本院的判斷：

（一）前提事實：

1.如爭訟概要欄所載之事實，有乘客利用Uber平台付車資搭乘小客車客運之檢舉資料與被告臺北市區監理所舉發違反汽車運輸業管理事件通知單各17份（見訴願卷第2-2卷第1

42-158、94-110頁）、含原處分之17份裁罰處分書（見同卷第64-80頁）、訴願決定書（見同卷第7-13頁）等在卷可供查對屬實。

2.原處分處罰主文欄雖各記載「處罰鍰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」（下簡稱「不再違法營業」）。但參酌原處分裁罰依據之公路法第77條第2項規定（見附錄1），雖授權處罰主管機關得以裁處罰鍰並勒令歇業，然未授權公路主管機關得以裁處此等不再違法營業之處罰內容；且參照同法第37條、第39條規定意旨（見附錄1），本應依該法第37條規定申請核准籌備，且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及公路汽車客運業之營運路線許可證後，方得開始營業或通車營運。是故，未經公路法申請核准籌備，並辦妥公司或商業登記，再報請該管公路主管機關核准發給汽車運輸業營業執照及公路汽車客運業之營運路線許可證者，依公路法上揭規定，本即不得逕行經營汽車運輸業，無庸具體行政處分將該法律規定效力在個案中予以落實，才使人民負有不得違法營業之義務。換言之，原處分處罰主文關於不再違法營業之內容，僅是轉載公路法規定之法律效果，以提醒處分相對人即原告注意其行政法上所負義務，尚非被告依公路法第77條第2項規定授權，透過原處分而直接對外發生法律效果之規制內容的一部，合先敘明。

（二）被告就原告違規行為欠缺裁罰之管轄權限，原處分應予撤銷：

1.應適用的法令及法理的說明：

(1)應適用的法令：

A.公路法第3條、第34條第1項第4款、第5款、第37條第1項、第39條第2項、第77條第2項、第79條第5項（附錄1）

B.行政罰法第24條第1項、第26條、第29條、第30條（附錄2）

C.行政程序法第11條第1項、第5項、第12條、第13條第1項、第14條第1項、第15條、第17條第1項、第111條第6款、第115條、第150條第2項（附錄3）

D.地方制度法第2條第3款（附錄4）

E.汽車運輸業管理規則（下再稱管理規則）第139條之1第1項（附錄5）

F.交通部102年7月22日交路字第10250097788號函（附錄6）

G.行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函（附錄7，下再稱行政院106年函）

H.交通部公路總局組織法第2條第4款、第6款（附錄8）

(2)法理的說明：

A.原處分乃因原告未依公路法規定申請核准經營汽車運輸業，由被告依公路法第77條第2項規定處以罰鍰，並勒令歇業，關於被告是否具有裁處此行政罰之處罰權限，而為本行政罰裁處事件之管轄機關的爭議，首應參照裁處行政罰所應依據之實體與程序準據法，即行政罰法之規定，而參酌行政罰法第7章「管轄機關」第29條、第30條之規定（見附錄2），乃就行政罰裁處的土地管轄機關而為規定，即由「行為地」、「結果地」、「行為人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在地」（下統稱行為人所在地）之主管機關管轄而為裁罰。至於

行政罰法該等條文所謂「主管機關」，則視各授權行政機關對違反行政法上義務而得為行政罰之各別行政法律所定事務管轄情形而定。就公路法而言，該法第3條雖對該法所稱之「公路主管機關」有所定義，稱：「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」，但此應為我國立法上就該管事務於中央與地方間垂直權限分配時，就配予中央（狹義國家法人）或地方層級內，究竟何等各部會或機關就其事務具有事務管轄之分配條款。至於公路法上就各人民應遵守之特定行政法上義務事項，另於中央與地方間定有管轄權限分配之規定者，則應從其特別之規定。是故，公路法第77條第2項關於未依該法申請核准而經營汽車或電車運輸業之行為，固授權公路主管機關得裁處罰鍰與勒令停業之行政罰，但因公路法第37條第1項就經營汽車運輸業，應申請核准籌備，以及公路法第39條第2項就核准籌備外，另應申請核准發給汽車運輸業營業執照及公路汽車客運業之營運路線許可證等等行政法上義務，已區別所經營之汽車運輸為公路汽車客運業、市區汽車客運業、計程車客運業等各業別，而另為中央、直轄市或各縣（市）等不同層級之垂直權限分配（見附錄1公路法第37條第1項、第39條第2項），其中經營小客車租賃業者，應向中央主管機關亦即交通部申請（公路法第3條、第37條第1項第1款規定參照）；經營計程車客運業者，則視主事務所是否在直轄市而定，主事務所在直轄市者，向直轄市公路主管機關即直轄市政府申請，主事務所在直轄市以外之區域者，則向中央主管機關即交通部申請（公路法第3條、第37條第1項第3款規定參照）。

是故，就違反公路法第37條第1項、第39條第2項所定義務，未經申請核准即經營汽車運輸業之行為，應視其違反之汽車運輸業別而定。若屬違法經營小客車租賃業者，其違反義務行為地之主管機關，為中央主管機關即交通部，則應由交通部為此等違法營業態樣依公路法第77條第2項規定裁罰之管轄機關；但若屬違法經營計程車客運業者，則須視主事務所是否在直轄市而定：主事務所在直轄市者，由違反義務行為地之主管機關即直轄市○○○○路法第77條第2項規定裁罰之管轄機關；主事務所在直轄市以外之區域者，則向行為地主管機關即交通部為同條項之裁罰管轄機關。

B.前述有關行政罰法第29條、第30條，連結公路法第37條第1項、第39條第2項等規定，關於公路法第77條第2項所定「未經申請核准即經營汽車運輸業」違法行為之裁罰管轄機關，是立法者以行政罰法與公路法之法律位階所定之管轄機關，依行政程序法第11條第1項之管轄法定原則及同條第5項之管轄恆定原則（見附錄3），行政機關自不得任意設定或變更，也不允許當事人自行協議變動法定之管轄機關，更不容行政機關以子法行政命令牴觸母法規定而予變更侵奪之。惟管轄恆定原則有其例外，即行政程序法第15條（見附錄3）所規定之權限「委任」或「委託」，以及地方制度法第2條第3款（見附錄4）就中央或上級地方自治團體對下級地方自治團體依法律、上級法規或規章規定之「委辦」。然此等權限委任、委託或委辦，雖屬管轄恆定之例外，欲藉此變動原法定權限之分配，首須在管轄法定原則下，將權限委任、委託或委辦其他機關辦理之權限授予機關，本身必

須依法有管轄之權限，才有將之委任、委託或委辦授予出去之權限授予標的。倘若委任、委託或委辦之權限授予機關自己依法即無管轄權限者，自不能假藉委任、委託或委辦之程序形式，使其他機關承受權限授予機關自己本無之權限。再者，權限委任、委託或委辦也應遵循行政程序法第15條或委辦法規所定之程序辦理，若未踐行法定之權限委任、委託或委辦所應循之程序者，即不發生權限變動之效力。

C.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。

D.行政機關對事件管轄權之有無，應依職權調查；其認無管轄權者，應即移送有管轄權之機關，並通知當事人，此經行政程序法第17條第1項定明。而參照行政程序法第111條第6款及同法第115條規定可知，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。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）。

2.被告欠缺裁罰原告違規行為之權限，原處分應予撤銷：

(1)依原處分所載以及被告陳述如附表所示之原告違規事實，被告是認定原告以如附表所示小客車出租載客之方式提供客運服務，且參照卷附被告認定原告違法所依據之乘客檢舉資料，乘客是按行駛里程長短計價收取報酬（計程收費），又被告認定載客之駕駛則是基於自己獨立營業而非受僱接受指揮監督之角色，利用原告提供之Uber平台，與原告合作，共同違法經營汽車運輸業（見本院卷㈠第181頁），且參被告對駕駛利用Uber平台違法收費載客營運者，也一向以駕駛自己違法經營汽車運輸業為由，依公路法第77條第2項規定予以處罰。依被告認定原告此等違法經營之汽車運輸業，核應屬公路法第34條第1項第4款所定「以小客車出租載客為營業」之計程車客運業無誤，此與同條項第5款所定「以小客車租與他人自行使用為營業」之小客車租賃業，並額外提供代理乘客尋覓與僱用駕駛，使駕駛人處於受乘客僱傭者之地位的代僱駕駛小客車租賃業，兩者營業活動模式明顯有別。依此而論，被告原處分認定原告未經核准所經營之汽車運輸業，當屬計程車客運業，而非代僱駕駛小客車租賃業，殆無疑義。原處分依其職權調查所認定原告違規之事實，既然應屬未經核准經營計程車客運業，而原告主事務所設在直轄市之臺北市，此參卷附原告公司資料查詢結果即明（見同上卷第44頁），參照前開說明，即應由臺北市政府為管轄之裁罰機關，被告並無就原處分所認定之違規事實依公路法第77條第2項規定為原處分之管轄權限，且被告本應就其有無裁罰管轄權一

節，善盡職權調查之能事，正確認知其並無對原告擅自經營汽車運輸業行為予以裁罰之權限，並應逕移送予有管轄權之臺北市政府處理。但被告竟未盡職權調查探知之能事，既知與原告合作之小客車駕駛非受僱司機，此等載客計程收費營運更與計程車客運業型態相符，而不符小客車租賃業之營業特徵，卻辯稱：原告行為與代僱駕駛之小客車租賃業相當，被告也有管轄權等語，顯屬有誤，並不可採。

(2)被告雖辯稱管理規則第139條之1第1項規定，被告對未經核准經營計程車客運業也有處罰權等語。惟管理規則是依公路法第79條授權所訂定之行政命令，而母法公路法對未經核准經營計程車客運業之處罰既已定有明確之管轄機關，如前所述，未經核准違法經營計程車客運業者事務所設於直轄市者，其違法經營計程車客運業之行為，依公路法規定，即應由直轄市政府管轄處罰，中央主管機關交通部並無處罰之管轄權限；交通部僅得對事務所非設於直轄市之未經核准經營計程車客運業之行為，有處罰之管轄權限。是則，依管轄法定原則及法律優越原則，授權子法之管理規則即不得藉行政命令，恣意變動公路法對上述處罰管轄權限之分配秩序，且無此處罰管轄權之交通部，也無從藉由權限委任方式，將自己所無之處罰權限委任被告辦理。是以，管理規則第139條之1第1項規定計程車客運業處罰，由交通部委任被告或得委辦直轄市政府辦理者，在管轄法定原則及法律優越原則，交通部僅得將針對「事務所非設於直轄市之未經核准經營計程車客運業」的處罰管轄權限，委任被告或委辦直轄市政府辦理，斷無法將處罰管轄權限依母法

本在直轄市政府，自己根本欠缺處罰管轄權限的部分，還得委任被告辦理。這也就是為何管理規則上開規定於102年7月22日修正後，交通部依此規定及行政程序法第15條第1項之權限委任程序，僅以102年7月22日交路字第10250097788號函（見附錄6），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。惟上開公告所委任之事項，卻刻意未將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務納入。是故，管理規則第139條之1第1項，實不能作為「直轄市轄內計程車客運業」相關業務權限已委任被告辦理，使被告得就本件為行政罰之權限基礎。

(3)被告又辯稱：直轄市政府與被告就直轄市轄內計程車客運業均有處罰管轄權，因不能協議由誰管轄，故由共同上級機關行政院依行政程序法第13條第1項規定，以行政院106年函指定被告管轄等語。但：行政程序法第13條第1項有關管轄權限積極衝突之指定管轄，前提必須數行政機關就同一事件，依法均有管轄權，且不能分別受理先後，又不能經由該數機關協議定管轄者，才得由共同上級機關依此指定管轄，此參條項規定自明（見附錄3）。本件公路中央主管機關交通部自己依法並無就直轄市轄內計程車客運業有處罰權限，也無從委任被告行使，已如前述，則被告依法原無本件處罰管轄權限，與直轄市政府間無從發生行政程序法第13條第1項所定

權限積極衝突之情形，共同上級機關即無從適用該條項規定，介入指定無管轄權之被告行使處罰權限。

(4)被告另辯稱：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，才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等語。但行政程序法第14條第1項（見附錄3）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，依法律保留原則還須作用法之授權，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（見附錄3），其前提必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，是故，倘若數行政機關對事件管轄本無爭議，均認定由其一為管轄機關者，縱該管轄認定違背法令有所違誤，數行政機關間也不得以原先錯誤管轄認定對外已生欠缺管轄爭議為由，提請共同上級機關錯引行政程序法第14條1項規定，即將管轄權指定予原欠缺管轄權而違法管理事務之機關。經查：

A.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錯以為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，而誤認自己並無依公路法第77條第2項裁罰之權限，僅被告為裁罰管轄權限機關。但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，且被告根本不能舉出任何一件事例顯示，被告曾經其職權調查結果、本於確信，將類

似Uber違規經營計程車客運業事件移轉予直轄市政府管轄處理，即可得知。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，而是彼此間一致錯認被告就是管轄機關。參酌前開說明，既然直轄市政府與被告間從未有管轄衝突之爭議存在，被告與各地直轄市政府之共同上級機關行政院，也不能徒因被告管轄事務已遇欠缺管轄權限之違法爭議，即逕誤引行政程序法第14條第1項規定為基礎，為被告違法創設管轄權限。

B.尤其公路法第3條所定公路主管機關在中央者為交通部，並非被告，縱使直轄市政府曾誤認中央主管機關始為未經核准經營計程車客運業之裁罰機關，管轄爭議也僅存在於交通部與各地直轄市政府之間，且參卷附行政院106年函文之內容（見附錄7），乃依公路中央主管機關之交通部函請，就其所報各直轄市政府與交通部間關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，作成相關決定，行政院並決定「交通部」（非被告）與直轄市○○○○路法均具有管轄權，縱交通部曾依行政程序法第15條第1項規定，以102年7月22日交路字第10250097788號函（見附錄6），將權限公告委任交通部公路總局即被告辦理，但委任事項範圍並未包含「直轄市轄內計程車客運業」，已如前述，則行政院縱在前述直轄市政府與中央主管機關間未有管轄權衝突爭議之情形下，錯依行政程序法第14條第1項規定決定管轄機關，揆諸前開說明，也不得逾越原交通部與直轄市政府間法定管轄有爭議之範圍，擅以權限爭議範圍以外之被

告為管轄機關，為被告創設法律所未定之管轄權限。

C.至於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（見附錄8）等，具有組織法上事務管轄權，然公路法第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，就事務所設在直轄市之未經核准經營計程車客運業者，應依公路法上開作用法之授權規定，定由直轄市政府為此等干預人民基本權作用之管轄機關，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，已經本院敘明如前，行政院縱依行政程序法第14條第1項規定決定權限衝突之管轄機關，也不得無視作用法之授權對象，逕因被告有組織法之事務職掌權，即將管轄權決定予無作用法授權之被告。

D.綜上，本件行政院不能逕以其106年函，即將「於直轄市未經核准經營計程車客運業」之裁罰權限，決定由依法本無可能得以管轄之被告負責辦理。被告辯稱其依行政院106年函取得管轄權等語，容有誤會，也不可採。

(5)被告並無以原處分裁罰原告之管轄權限，業如前述，就此等管轄權欠缺之瑕疵而言，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及公路汽車客運業之營運路線許可證等管轄權限之細部分配規定，管轄是否錯

誤之識別有其困難，未達重大而明顯之程度，且此等關於計程車客運業管轄權限之規劃，以主事務所是否在直轄市而區分，直轄市以外者，一律歸中央主管機關交通部管轄，顯係以土地為管轄區分標準，而非以事務種類別或層級為管轄區分標準，則本件交通部所屬被告作成原處分，應屬違反土地管轄而非事務管轄或層級管轄之規定。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款附表七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。

(6)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，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，有管轄權之機關就如附表所示事件，並非必然為相同處分，尤其行政罰法第24條第1項、第26條規定（見附錄2），本意在具體落實憲法法治國之比例原則，禁止國家對人民之同一違法行為，予以相同或類似之多次處罰，致承受過度不利之後果。而所謂「一行為」，其概念包含「自然一行為」與「法律上

一行為」，業經最高行政法院105年度10月份第1次庭長法官聯席會議決議明確。所謂法律上一行為，指透過應然規範面，將自然意義之數行為視為法律上單一行為，例如相同舉動具有反覆實施性質之營業行為，但主管機關裁處後即切斷其單一性（最高行政法院上開庭長法官聯席會議決議意旨參照）。而公路法第77條第2項所定未經核准經營汽車運輸業之行為，本屬集合性概念之營業行為，包含反覆多次實施汽車運輸之行為，均屬一營業行為概念內。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，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16份原處分均因原告以相同Uber平台，招募駕駛與之合作，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計程車客運業。以原處分認定之原告違規營業事實，自始不限於單一駕駛，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；至原告每次與其共同完成運送行為之對象即駕駛不同，係各駕駛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。則原處分在其調查認定事實之下，僅依不同駕駛遭查獲行為即認定數次違規行為數，未審究原告違反行政法上義務是否出於單一意思，尤其未查究本件如附表編號1至16之16次違規運輸行為後，於被告作成原處分裁罰前，被告已於106年2月2日針對原告前相同違規運輸營業行為，另依公路法第77條第2項規定作成裁罰處分（見本院卷㈠第142-152頁），更有違反一行

為不重複處罰原則而有違法之疑慮。是則，有管轄權之直轄市政府就如附表所示原告違法經營計程車客運業之事件，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，原處分自仍應撤銷。被告辯稱本件縱違背土地管轄規定，管轄機關也應為相同處分，無須撤銷等語，並不足採。

六、綜上所述，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，且管轄機關非應為相同之處分，原處分既有上開欠缺管轄權限之瑕疵，自有違誤，應予撤銷，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。又本件訴願決定及原處分應予撤銷之事證已臻明確，本件其餘爭點及兩造其他攻擊及防禦方法，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。

七、判決結論，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　　2　　月　　27　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　林　玫　君

法　官　羅　月　君

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。
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　　2　　月　　27　　日

書記官　林　苑　珍

附錄本判決引用的相關法令條文

附錄1

【公路法】

公路法

第3條：

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項第4款、第5款：

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：

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）○○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39條第2項：

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及公路汽車客運業之營運路線許可證後，方得開始營業或通車營運。

第77條第2項：

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。

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。

附錄2

【行政罰法】

第24條第1項：

一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。

第26條：

（第1項）

一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經

法院宣告沒收者，亦得裁處之。
（第2項）
前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。
（第3項）
第1項行為經緩起訴處分或緩刑宣告確定且經命向公庫或指定之公益團體、地方自治團體、政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體，支付一定之金額或提供義務勞務者，其所支付之金額或提供之勞務，應於依前項規定裁處之罰鍰內扣抵之。
（第4項）
前項勞務扣抵罰鍰之金額，按最初裁處時之每小時基本工資乘以義務勞務時數核算。
（第5項）
依第2項規定所為之裁處，有下列情形之一者，由主管機關依受處罰者之申請或依職權撤銷之，已收繳之罰鍰，無息退還：一、因緩起訴處分確定而為之裁處，其緩起訴處分經撤銷，並經判決有罪確定，且未受免刑或緩刑之宣告。二、因緩刑裁判確定而為之裁處，其緩刑宣告經撤銷確定。
第29條：
（第1項）
違反行政法上義務之行為，由行為地、結果地、行為人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在地之主管機關管轄。
（第2項）
在中華民國領域外之中華民國船艦或航空器內違反行政法上義務者，得由船艦本籍地、航空器出發地或行為後在中華民國領域內

最初停泊地或降落地之主管機關管轄。
（第3項）
在中華民國領域外之外國船艦或航空器於依法得由中華民國行使管轄權之區域內違反行政法上義務者，得由行為後其船艦或航空器在中華民國領域內最初停泊地或降落地之主管機關管轄。
（第4項）
在中華民國領域外依法得由中華民國行使管轄權之區域內違反行政法上義務者，不能依前3項規定定其管轄機關時，得由行為人所在地之主管機關管轄。
第30條：
故意共同實施違反行政法上義務之行為，其行為地、行為人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在地不在同一管轄區內者，各該行為地、住所、居所或所在地之主管機關均有管轄權。
附錄3
【行政程序法】
第11條：
（第1項）
行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。
（第5項）
管轄權非依法規不得設定或變更。
第12條：
不能依前條第1項定土地管轄權者，依下列各款順序定之：一、關於不動產之事件，依不動產之所在地。二、關於企業之經營或其他繼續性事業之事件，依經營企業或從事事業之處所，或應經營或應從事之處所。三、其他事件，關於自然人者，依其住所地，無住所或住所不明者，依其居所地，無居所或居所不明者，依其最後所在地。關於法人或團體者，依其主事務所或會址所在地

。四、不能依前3款之規定定其管轄權或有急迫情形者，依事件發生之原因定之。
第13條第1項：
同一事件，數行政機關依前二條之規定均有管轄權者，由受理在先之機關管轄，不能分別受理之先後者，由各該機關協議定之，不能協議或有統一管轄之必要時，由其共同上級機關指定管轄。無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。
第14條第1項：
數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。
第15條：
（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2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。
第17條第1項：
行政機關對事件管轄權之有無，應依職權調查；其認無管轄權者，應即移送有管轄權之機關，並通知當事人。
第111條第6款：
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缺乏事務權限者。

第115條：

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。

第150條第2項：

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。

附錄4

【地方制度法】

第2條第3款：

本法用詞之定義如下：……

三、委辦事項：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。

附錄5

【汽車運輸業管理規則】

第139條之1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。

附錄6

【交通部102年7月22日交路字第10250097788號函】

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。
附錄7
【行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函】
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。
說明：復106年5月16日交路字第1065006190號函。
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。
附錄8
【交通部公路總局組織法】
第2條第4款、第6款：
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。