臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴更一字第

）FKT64W1Z1X5L0;@108年7月25日辯

原　　告	台灣宇博數位服務股份有限公司	
代　表　人	Francois P. Chadwick（董事長）	
訴訟代理人	謝祥揚	律師
	王明莊	律師
	郭雨嵐	律師
複代理人	林欣儀	律師
被　　告	交通部公路總局	
代　表　人	陳彥伯（局長）	
訴訟代理人	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10月17日交訴字第1051300639號訴願決定，提起行政訴訟，經本院106年7月26日105年度訴字第1779號判決後，原告不服，提起上訴，經最高行政法院107年10月11日107年度判字第581號判決廢棄原判決，發回本院更為審理，本院更為判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

被告以其所屬臺北市區監理所調查發現，原告藉由網路招募司機，分別於附表所示時間、地點，由Uber APP應用程式平台，指揮調度附表所示之自用小客車營運載客，由原告將乘客以信用卡支付之費用，拆帳分配予接受調度之司機，認原

告未經核准擅自經營汽車運輸業，於民國105年6月20日，以附表所示21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，遭決定駁回，遂向本院提起行政訴訟，經本院105年度訴字第1779號判決（下稱本院前審判決）駁回原告之訴。原告不服，提起上訴，經最高行政法院107年度判字第581號判決廢棄原判決，發回本院更為審理。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠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。再按公路法第79條第5項之規定，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，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。

2.又交通部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）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。另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，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7月24日函）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104年10月至105年2月之期間，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。

3.行政院106年7月24日函「無從」使被告合法取得本事件之裁處權限，因上開行政院106年7月24日函並未述及其所依從之法律依據為何，根本無從知悉行政院係依何規定將直轄市內經營計程車客運業之裁處權限授權予被告。再者，公路法既業已規定主事務所位於直轄市經營計程車客運業應專由直轄市政府管轄，並無法律規定不明或就同一事件依法數機關有管轄權之情事，直轄市政府亦「未曾」認其對於其轄區內計程車客運業事務無管轄權限。是本案根本不曾發生任何「管轄權爭議」，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」決定為被告負責辦理。被告主張其依組織法之規定及行政院106年7月24日函取得本事件之管轄權顯無理由。

㈡縱謂原告涉及經營汽車運輸業（原告否認），然其所謂「汽車運輸業」之經營行為，按最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議意旨，如行政機關已就違章行為人某次行為作成裁處，行為人於接獲該次裁處前所為之其他行為，應不得再為處罰，否則即屬違反一行為不二罰原則。就被告所稱「汽車運輸業」之經營行為，按公路法第77條第2項規定所禁止之「經營汽車運輸業」行為，依經驗法則及社會通念，應係指於特定期間內接續、反覆搭載乘客、收取報酬之同種類數行為，具反覆、繼續之特徵。就公路法規範之目的而

言，前述經營行為應屬反覆實施之同種類行為，遭其破壞之法益亦屬同一，應評價為一行為，被告分別作成裁處，顯已違反一行為不二罰原則及比例原則。

㈢又，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」，實屬嚴重違反一行為不二罰原則。此外，該等裁處從公路法修法前一次行程十五萬元之罰單，至公路法修法後改為一次行程二千五百萬元之罰單，前後已對原告裁罰近二十幾億之罰鍰，不僅對於原告公司之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，由此可見，被告之裁處足已使原告「承受過度不利之後果」。是以，原處分確已違法甚明，應予撤銷。

㈣聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠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，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。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，則依最高行政法院103年度判字第694號判決意旨，自應予以尊

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。

㈡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。

㈢原處分無違一行為不二罰原則：

1.駕駛人實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。原告係以合作駕駛之方式，與駕駛人共同經營汽車運輸業，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。

2.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。

㈣聲明：原告之訴駁回。

四、本件如事實概要欄之事實，有原處分（本院前審卷第59至79頁）、訴願決定（本院前審卷第81至90頁）等影本附卷可稽，堪信為真實。本件應審酌事項厥為：㈠被告以原處分各裁處原告15萬元罰鍰，有無違反一事不二罰原則？㈡被告是否有作成原處分之管轄權限？又按「受發回或發交之高等行政

法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。」行政訴訟法第260條第3項定有明文。爰依最高行政法院發回意旨，就本件爭點判斷如下。

五、本院之判斷：

㈠按公路法第2條第14款、第15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。十五、計程車客運服務業：指以計程車經營客運服務而受報酬之事業。」行為時同法第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。」（此條文已於106年1月4日修正）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○○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。」是以，經營汽車運輸業應先申經主管機關核准，否則即得依行為時公路法第77條第2項之規定舉發，至是否符合所謂之「經營汽車運輸業」，應依法律規定之構成要件為判斷。

㈡查原告於Uber臺灣官方資訊網招募司機，加入Uber APP平台之司機如符合原告所要求條件（包含司機及車輛），則准其加入，乘客欲利用Uber APP平台提供的車輛，也必須加入Uber APP平台成為會員。當乘客有使用車輛之需求時，即可利

用該平台提出需求，再由Uber APP平台媒合供需兩方，將司機姓名及車號等相關資料通知需求方，俟將乘客運送到目的地後，再由乘客以信用卡支付平台所顯示之車資，並按一定比例將利益分歸系統業者與司機，透過Uber APP平台運送乘客之車輛並非原告所有，加入Uber APP平台的司機彼此間各自獨力載客之事實，堪予認定。兩造對於司機及乘客利用Uber APP平台之事實經過亦無爭議。原告雖未親自駕駛或提供車輛載運乘客並親自向乘客收費，然其係透過已經規劃設計完成的資訊系統即Uber APP平台，先行招募並審查司機與車輛，整合為汽車運輸的供給方，而後再由系統來受理需要使用車輛之需求方，而由Uber APP平台媒合供需雙方，再由需求者支付費用，顯以資訊系統之運用取代傳統業者之一對一媒合，再由加入Uber APP平台之司機提供車輛完成運送乘客之目的，依其具體行為內涵觀之，原告使用Uber APP平台提供資訊媒合乘客與司機之需求，該當「傳統乘客以電話聯絡、或由業者駕車行駛於道路上尋覓乘客」部分之行為，至以車輛運送乘客部分之行為則由加入Uber APP平台之司機為之，兩者分擔攬客及載客工作，則原告與其媒合之司機之行為自該當「汽車運輸業」。縱使原告與加入Uber APP平台之司機間無任何書面契約，惟原告提供Uber APP平台招募司機之目的，係提供乘客搭乘之需求予加入平台之司機，由司機依Uber APP平台之訊息前往載客，乘客再付費，乃原告及使用Uber APP平台之司機與乘客間之共識，則原告與司機間即有所謂之共同完成運送乘客之意思。觀諸原處分業已分別載明攬載之起迄點暨收費數額，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，從而，原告與司機間有共同未經申請核准，經營汽

車運輸業之違反行為時公路法第77條第2項規定之違規行為（即未經核准之汽車運輸業之計程車客運業），堪予認定。

㈢原處分是否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21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？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，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。

㈣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.次按公路法第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。」第37條規定：「經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：……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。」據此可知，交通部、直轄市政府、縣市○○○○○路主管機關，惟所轄事務有所區別。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；此觀諸非直轄市以外區域，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，有原處分在卷可稽（見本院前審卷第59至79頁）；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附卷足憑（見本院卷第5頁），是依前揭說明，就原告違規經營計程車客運業行為，應由臺北市○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。惟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.雖行政院106年7月24日函就交通部106年5月16日交路字第10650061190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；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為104至105年度，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。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。

5.又行政機關之管轄權，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。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，併予敘明。

6.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。被告此部分上開主張，自無足採。

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，故不逐一論究說明，附敘明之。

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　　8　　月　　15　　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　　8　　月　　15　　日

書記官　劉　育　伶