

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第669號

上 訴 人 交通部公路總局

代 表 人 許鈺漳

訴訟代理人 薛維萱

被 上 訴 人 連益紙器印刷有限公司

代 表 人 連坤煌

訴訟代理人 黃慧萍 律師

上列當事人間汽車運輸業管理規則事件，上訴人對於中華民國108年5月9日臺北高等行政法院106年度訴字第1048號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、上訴人代表人由陳彥伯變更為許鈺漳，茲據新任代表人具狀承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人所屬臺北區監理所調查發現，登記被上訴人所有之車牌號碼為0000-00之自用小客車（下稱系爭車輛），於民國105年3月24日上午9時22分許供訴外人連勁豪搭載利用台灣宇博數位服務股份有限公司（下稱宇博公司）提供之Uber APP網路平台（下稱Uber APP）叫車，而由臺北市○○區○○○路0段000號乘車之乘客，並收取費用新臺幣60元，認被上訴人有未經核准擅自經營汽車運輸業情事，遂以105年11月28日交公北監字第4005140號舉發違反汽車運輸業管理事件通知單，舉發被上訴人違反行為時公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則第138條規定。嗣上訴人以105年12月29日第40-4005140號違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱原處

01 分），吊扣被上訴人系爭車輛牌照2個月。被上訴人不服，
02 提起訴願，遭決定駁回後，提起行政訴訟，並聲明：訴願決
03 定及原處分均撤銷，經臺北高等行政法院（下稱原審）106
04 年度訴字第1048號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處
05 分，上訴人不服，遂提起本件上訴。

06 三、被上訴人起訴主張及上訴人在原審答辯，均引用原判決所
07 載。

08 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

09 (一)本件依系爭車輛之行車路線圖（含司機照片）、付費車資列
10 表及系爭車輛之照片等，堪認被上訴人所有之系爭車輛確係
11 供訴外人連勁豪駕駛而從事搭載利用Uber APP叫車之載客運
12 輸並受報酬，符合公路法第34條第1項第4款所定之計程車客
13 運業。行為時公路法第77條第2項後段關於吊扣（銷）車輛
14 牌照部分，係基於行政管制目的，以法律賦與主管機關得為
15 吊扣或吊銷車輛牌照的處分，使該車輛無法再繼續供做違規
16 使用，是公路主管機關自得依上開規定對實際供非法營業的
17 車輛作成吊扣或吊銷車輛牌照的處分，不以所吊扣或吊銷的
18 車輛牌照為違規行為人所有者為限。原處分已指明本件違章
19 係駕駛人駕駛自用車攬載乘客，而非出租車輛供人使用，是
20 系爭車輛未經申請核准經營汽車運輸業，當指未經申請核准
21 經營計程車客運業而言。且公路法第78條第2項明定，汽車
22 牌照的吊扣或吊銷處分，並不因處分後該汽車所有權移轉、
23 租賃他人或租賃關係終止而免於執行。是上開吊扣（銷）車
24 輛牌照處分應屬管制性不利處分，不具裁罰性質，無行政罰
25 法的適用，自不以汽車所有人對實際駕駛人違反行政法上監
26 督義務行為有故意或過失，始應受處分。

27 (二)原處分已將違規車號、車種、違反事實、違反時間、違反地
28 點、違反通知單字號、處罰主文、簡要理由、法令依據等逐
29 一記載，足使被上訴人瞭解其受處分的原因事實及法令依
30 據。被上訴人主張原處分不符行政程序法第96條第1項第2款
31 規定，且欠缺明確性等等，尚不可採。

01 (三)本件違規經營計程車客運業的營業模式，是由訴外人連勁豪
02 加入宇博公司Uber APP，接受宇博公司所定的經營管理模式
03 而為違章行為的共同分擔，是以本件違規經營行為的主事務
04 所，應以宇博公司的主事務所定之。宇博公司的主事務所位
05 在臺北市，就本件違規行為有無申經核准，自屬臺北市政府
06 調查審究的範圍；對於認定違章後是否為罰鍰及吊扣（銷）
07 車牌的管制處分，亦當由臺北市政府辦理，方收事權統一之
08 效而具合理性。上訴人雖無作成原處分的事務權限，然觀諸
09 公路法第3條、第37條第1項第1款、第3款、第78條第1項前
10 段及行政程序法第111條第6款相關法令說明，本件管轄錯誤
11 的識別性具有一定的困難度，原處分尚未達重大而明顯的瑕
12 疵程度，應屬得撤銷而非當然無效。

13 (四)公路法第37條第1項規定係就經營汽車運輸業，按經營業別
14 區分中央公路主管機關與直轄市公路主管機關的事務權限，
15 並非單純的土地管轄規定，應無行政程序法第115條規定的
16 適用。縱認該權限規定涉及土地管轄性質，惟行為時公路法
17 第77條第2項係規定「得」為吊扣牌照2至6個月的處分，是
18 有管轄權的主管機關對於原處分所涉違章行為，仍須就個案
19 情節行使裁量權限，決定有無作成管制處分的必要，或作成
20 吊扣牌照多久期間的裁量決定，並非必然作成與原處分相同
21 內容的處分。況被上訴人主張上訴人作成吊扣處分未區分個
22 案情節輕重，有裁量怠惰之違法，並違反不當連結禁止原則
23 及比例原則等，容待有管轄權的直轄市公路主管機關斟酌處
24 理，是原處分並不符行政程序法第115條所定無須撤銷的情
25 形，自仍應撤銷。

26 (五)綜上，上訴人欠缺作成原處分之管轄權限，原處分即有違
27 誤，訴願決定予以維持，亦屬有誤。因將訴願決定及原處分
28 均予撤銷。

29 五、上訴意旨略以：

30 (一)行政法並未如同刑事訴訟法有牽連管轄、相牽連管轄案件之
31 規定，而違反行為時公路法第77條第2項之吊扣牌照處分，

01 因公路法第78條第1項並未明文規定吊扣處分之主管機關，
02 爰應依道路交通安全規則第8條、第25條有關申請或繳存汽
03 車牌照之規定，由公路監理機關為自用車車牌吊扣之主管機
04 關，上訴人即具有吊扣自用車車牌之管轄權限，原判決僅以
05 事權統一為由，逕以宇博公司之主事務所所在地定本案之管
06 轄權，判決理由不備。

07 (二)被上訴人提供車輛予訴外人加入Uber APP之經營型態具跨業
08 (類)及跨區性質，而公路法規範之九類汽車運輸業中，以小
09 客車載客營業者，除計程車客運業外，尚包含代僱駕駛之小
10 客車租賃業。Uber APP提供使用者可事先依據其需求選擇車
11 種與車齡，並以此將收費標準區分為尊榮優步與精英優步，
12 復事先提供使用者所需行程之預估收費金額等情，其營業態
13 樣顯與「小客車租賃業」相似。故其行為涵攝於公路法及其
14 子法之結果，構成未經核准經營「計程車客運業」，亦構成
15 未經核准經營「代僱駕駛之小客車租賃業」。事實態樣本屬
16 多元，公路主管機關就營運態樣本屬未循法令規定之未經核
17 准之業者，認定其經營模式兼具跨業性質，並未違反認事用
18 法原則。公路主管機關認定違規營運性質兼具未經核准經營
19 「計程車客運業」與「代僱駕駛之小客車租賃業」，論以行
20 為時公路法第77條第2項未經核准經營「汽車運輸業」，就
21 違規事實涵攝法令之結果，符合行為時公路法第77條第2項
22 構成要件規定。違反行政法上所管制之行為，無法也難以區
23 辨違反的態樣相對地僅侷限於公路法第34條第1項各款之單
24 一營業別而因此限縮管轄權範圍。以本案「違規車輛為自用
25 車」之事實，自用車之主管機關亦可取得管轄權限。

26 (三)行為時公路法第77條第2項對未申登者之裁處，除罰鍰外，
27 尚可能包含吊扣或吊銷其車牌及駕照之處分。準此，由車
28 籍、駕籍之主管機關為吊扣吊銷之處分，自具適當性、必要
29 性與合目的性。依道路交通安全規則第8條、第25條、第50
30 條第1項、第54條第1項及第76條第1項，自用車車駕籍之主
31 管機關為公路監理機關，管轄未經許可而經營汽車運輸業之

01 違規裁處。主張管轄權「由汽車運輸業之主管機關取得」
02 者，無非是透過對公路法第37條擴張解釋，認為主管機關對
03 於轄管「區域」之「未經申准」者，亦應取締處罰。然汽車
04 運輸業可能隨著未經申登者之違規事實跨域流動，使得數個
05 土地管轄機關皆有管轄權，產生管轄競合之不安定，且「主
06 事務所」常非違規事實所在地，有悖於「管轄法定原則」。
07 公路法第37條第1項第3款採「主事務所」定其土地管轄，除
08 源於計程車客運業具有營業區域劃分之特性外，主要係管轄
09 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
10 其違規行為。如反執著於「主事務所」一詞，推導出對「未
11 申登者」之管轄權，並不合於汽車運輸業之產業特性。況按
12 公路法第37條第1項各款體系解釋，計程車客運業因應遵守
13 營業區域之限制，故依主事務所所在地定土地管轄。而未經
14 核准經營汽車運輸業之Uber APP係通用全國，故由中央公路
15 主管機關管轄。

16 (四)綜上，行為時公路法第77條第2項構成要件按其文義並未設
17 有分類要件，且宇博公司所營事業態樣多元且跨類別，若強
18 求歸為一類，將增加法所無之限制，且對於合法經營之業者
19 亦不公平，是故並無區分公路法第34條第1項各款分類之必
20 要而限縮上訴人之裁罰範圍，始能維持現有汽車或電車運輸
21 業市場的公允性。且業者自始未依法申請核准，自論理法則
22 與實務運作面而言，自無從適用公路法第37條第1項第3款規
23 定。且將公路法第37條此一規範「申請核准」之土地管轄之
24 規定，擴張解釋及於「未經申請核准者」之管轄權似亦悖於
25 管轄法定原則，並徒生管轄劃分之爭議與跨區取締之不經
26 濟。原判決就上訴人之主張未敘明不足採之理由，顯有判決
27 不備理由之違背法令情事。

28 六、本院判斷：

29 (一)公路法第2條第14款規定：「本法用詞，定義如下：……。

30 十四、汽車或電車運輸業：指以汽車或電車經營客、貨運輸
31 而受報酬之事業。」第34條第1項第4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。」第38條規定：「（第1項）公路主管機關，審核經營汽車運輸業之申請，應按下列之規定：一、合於當地運輸需要者。二、確能增進公眾便利者。三、具有充分經營財力者。四、具有足夠合於規定車輛、站、場及提供身心障礙者使用之無障礙設施、設備者。（第2項）前項審核細則，由交通部定之。」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。」（此條文已於106年1月4日修正）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。」汽車運輸業管理規則第91條第1項第3款規定：「經營計程車客運業應遵守下列規定：……。三、車輛應在核定之營業區域內營業，不得越區營業，其營業區域依附表七之規定。」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。」準此，公路法為健全公路營運制度，發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全，就人民經營計程車客運業予以管制，採行事前許可制，再按汽車運輸業別規定基本要件（細節部分授權中央主管機關訂定汽車運輸業管理規則及汽車運輸業審核細則），依核定營業區域規定受理申請及核准的主管機關，需先申請公路主管機關審核符合公路法相關法令規定，核准發給計程車客運業營業執照，方得開始營業，如未經申請核准而擅自經營計程車客運業者，自應依汽車運輸業管理規則第138條規定予以舉發，並依行為時公路法第77條第2項規定處置。

01 (二)依現行規定，對於計程車客運業之管理法規計有公路法、道
02 路交通管理處罰條例、汽車運輸業管理規則、計程車運輸合
03 作社設置管理辦法及計程車駕駛人執業登記管理辦法。另依
04 公路法第56條及汽車運輸業管理規則第91條、第91條之1及
05 第92條規定，個人欲以駕駛計程車為業，除依汽車運輸業管
06 理規則第92條規定符合優良駕駛，得申請個人經營計程車客
07 運業外，則須受僱於計程車客運業（即交通公司或車行）或
08 自備汽車參與計程車客運經營（即靠行）、或為計程車運輸
09 合作社社員。又計程車客運業者得以多少數量之營業車輛營
10 業，主要係於申請籌設或申請增加營業汽車時，由公路主管
11 機關依公路法第38條、汽車運輸業審核細則第4條第1項及第
12 5條第1項規定，加以審核，並以計程車客運業者之資力及設
13 備等營運條件決定其營業車輛之數量。且計程車客運業的營
14 業區域範圍，係依汽車運輸業管理規則第91條第1項第3款規
15 定，車輛應在核定之營業區域內營業，不得越區營業，其營
16 業區域依該條附表七之規定，核定主事務所所在地至其鄰近
17 縣（市）為營業區域。觀其內容，共分成22個縣市，再以此
18 劃定其鄰近的縣市，其中固有直轄市，但主要是以縣（市）
19 的基準，其區域劃分的考量因素顯然不在直轄市，而是由中
20 央主管機關通盤考量各區域的面積與人口為受理申請業務
21 （例如主事務所所在高雄市其營業區包含臺南市、屏東縣；臺
22 南市包含高雄市、嘉義縣、嘉義市），而為一致性之監督管
23 理，據以審核是否核准申請，是依前開營業區域劃分可知，
24 直轄市非屬單一營業區域，而係包含其他鄰近縣市。

25 (三)公路法第37條第1項規定係就申請「核准籌備經營汽車運輸
26 業」為管轄權之分配，同條項第3款規定，經營計程車客運
27 業依其主事務所位在直轄市或直轄市以外之區域，應分別向
28 直轄市政府、中央公路主管機關（即交通部）申請，依同法
29 第39條第2項規定，其於籌備完竣，報請該管公路主管機關
30 核發汽車運輸業營業執照等許可後，方得開始營業。本院10
31 9年度大字第2號裁定就未經依公路法第37條第1項第3款規定

01 申請核准，而擅自經營計程車客運業者，具公路法第77條第
02 2項規定裁處罰鍰並勒令歇業權限之裁罰事務主管機關，作
03 成統一見解，認應依公路法第37條第1項第3款而定，即主事
04 務所在直轄市者，由該直轄市公路主管機關（即直轄市政府）
05 管轄；在直轄市以外之區域者，歸中央主管機關（即交通
06 部）管轄。且此以「主事務所」為連繫因素決定土地管
07 轄，屬行政罰法第29條及第30條之特別規定，依行政罰法第
08 1條但書而排除該規定之適用。惟公路法第37條第1項第3款
09 規定係就同法第39條第2項依法辦理公司或商業登記經營汽
10 車運輸業之申請規範，其所適用之情形係公司、車行或合作
11 社申請經營計程車客運業之情形，並不適用於個人經營計程
12 車客運業情形，從而本院109年度大字第2號裁定見解之解釋
13 範圍並不包括個人經營計程車客運業情形，該大法庭裁定見
14 解於本件並不適用之。

15 (四)行政罰法第29條第1項規定：「違反行政法上義務之行為，
16 由行為地、結果地、行為人之住所、居所或營業所、事務所
17 或公務所所在地之主管機關管轄。」違反行政法上義務之
18 行為，原則上由行為地、結果地、行為人之住所、居所或營
19 業所、事務所或公務所所在地之主管機關管轄。有關個人經
20 營計程車客運業權限之核准主管機關，公路法並未予以明
21 定，僅於汽車運輸業管理規則第92條第4項規定：「個人經
22 營計程車客運業者，應在該管公路監理機關轄區內設有戶
23 籍。其戶籍地如有遷移變動時，應向當地公路監理機關報
24 備。」然依同規則第91條第1項第3款規定，計程車僅得在核
25 定之營業區域內營業，而依前開計程車客運業營業區域劃分
26 可知，計程車客運業具跨域流動性，直轄市非屬單一營業區
27 域，而係包含其他鄰近縣市，從而關於個人得在直轄市經營
28 計程車客運業之核准主管機關，係兼含直轄市及其他縣
29 (市)之公路主管機關。例如要在臺北市經營計程車客運
30 業，向臺北市、新北市、基隆市、桃園市或宜蘭縣之任一地
31 之公路主管機關申請許可均可。又戶籍所在地直轄市之個人

未經核准而違規經營計程車客運業，其之所以違規，並不是其未向戶籍所在地之直轄市公路主管機關申請核准，而是未向有權限核准其在違規地經營計程車客運業之公路主管機關申請核准。例如戶籍設在臺中市之個人，其在新北市未經核准經營計程車客運業，其之所以違規，不是因其未向臺中市之公路主管機關申請核准經營計程車客運業，因為即使其已向臺中市之公路主管機關申請核准，亦不能在新北市經營計程車客運業，而是未向臺北市、基隆市、新北市、桃園市及宜蘭縣之任一地之公路主管機關申請核准。換言之，對未經申請核准而經營計程車客運業之個人，無論其戶籍所在地在何直轄市或縣（市），有權限核准在違規行為地經營計程車客運業之公路主管機關，均屬該個人違反行為時公路法第77條第2項及汽車運輸業管理規則第138條之行政法上義務（即未經申請核准不得經營計程車客運業）行為地之主管機關，有依行為時公路法第77條第2項規定為處分之管轄權。

(五)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。」交通部依據前開公路法第79條第5項規定授權所訂汽車運輸業管理規則第139條之1規定：「（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。」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號函，公告委任交通部公路總局即上訴人辦理遊覽車客運業、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。因此交通部既將有核准個人經營計程車客運業權限之直轄市以外之其他縣市公路主管機關就計程車客運業的申請核准、營運管理及處罰權限授權給上訴人辦理，則上訴人就核定營業區域內未經申請核准經營計程車客運業自取得裁處罰鍰及吊扣牌照之權限，難謂營業區域內僅能由直轄市公路主管機關取得專屬管轄權限。

(六)經查，被上訴人將系爭車輛交予駕駛人連勁豪，而連勁豪參加Uber APP，藉該平台媒合乘客與司機在臺北市載客營業，連勁豪與Uber之業主宇博公司共同營業，為原審經依法調查證據所確認之事實。如前(四)所述，本件違規行為地在臺北市，依汽車運輸業管理規則第91條第1項第3款附表七規定，個人經向基隆市、新北市、臺北市、桃園市或宜蘭縣之任一公路主管機關申請核准者，計程車客運業之營業區域均包含臺北市，即得在臺北市經營計程車客運業，因此有權限核准在臺北市經營計程車客運業，自係兼含基隆市及宜蘭縣之公路主管機關，從而就違反行為時公路法第77條第2項規定行政法上義務之主管機關即上訴人自依法取得管轄權。原審以連勁豪與宇博公司共同違反行為時公路法第77條第2項規定，而依公路法第37條第1項第3款規定，適用於本件個人經營計程車客運業情形，僅宇博公司主事務所所在地即核准宇博公司經營計程車客運業之臺北市政府方有本件裁罰及作成管制處分之權限，上訴人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（吊扣牌照）之管轄權限，據此撤銷訴願決定及原處分，自有不適用法規、適用法規不當之判決違背法令。

(七)依行為時公路法第77條第2項後段所為吊扣違規營業用汽車之牌照，因其性質係管制性行政處分，非屬裁罰性行政處分（本院106年4月份庭長法官聯席會議決議意旨參照），此不利處分之作成固不以系爭車輛所有人即被上訴人具有故意或過失為要件，亦不以所吊扣之車輛牌照為違規駕駛行為人所有者為限。然吊扣系爭車輛牌照，其目的在於積極地防患未

然，考量重點在於手段之採取與行政目的之達成是否相當，是主管機關作成吊扣牌照處分時，應對於違規行為之規模、久暫、型態等因素予以審酌，以妥適決定吊扣期間長短，俾有效遏止再利用該等車輛為同類型之違規行為，未逾越必要之程度等情狀。本件處分應適用之105年3月21日交通部交路(一)字第10586000482號令修正自用車違規營業處罰基準表（下稱處罰基準表），其第3點關於自用小客車第1次違規，吊扣車輛所有人該次違規營業用車輛牌照2個月之規定，第2次違規吊扣3個月，基本上係以違規行為規模、久暫及型態，衡量應禁止該車輛得行駛於公路上之時間久暫，以遏止再以相同車輛危害公路營運為適當，所選取之手段亦屬正當，除非另有例外情節未審酌而致過度損害車主權益者，主管機關援用上開標準為吊扣牌照期間之依據，即與比例原則無違。經查，被上訴人將系爭車輛交予連勁豪，而連勁豪未經申請核准而經營計程車客運業，上訴人乃以原處分吊扣被上訴人牌照2個月等情，為原審依法所確定之事實，核與卷附證據資料相符。被上訴人所有系爭車輛既有供訴外人連勁豪未經申請核准而經營計程車客運業之情事，上訴人基於公路主管機關之職權，以原處分吊扣系爭車輛牌照，即屬於法有據。且依原審所確定之事實，本件被上訴人之違規情節，亦未有例外情形，致上訴人未審酌而致過度損害被上訴人權益，上訴人依處罰基準表，就被上訴人第1次違規作成吊扣系爭車輛牌照2個月處分，即與比例原則無違，且為法定之最低度法律效果，原處分自無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。上訴人指摘原判決撤銷訴願決定及原處分為違背法令，求予廢棄，即有理由。因本件事實已臻明確，且兩造已就上訴人有無作成原處分管轄權限之爭點，為充分攻防，本院自為判決，並不會對兩造造成突襲，故由本院本於原審上開確定之事實，將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 110 年 6 月 24 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 王 碧 芳

法官 鍾 啟 煌

法官 蔡 紹 良

法官 簡 慧 娟

以上正本證明與原本無異

中華民國 110 年 6 月 24 日

書記官 劉 柏 君