

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第700號

上 訴 人 交通部公路總局

代 表 人 許鈺漳

訴訟代理人 蔡承珊

被 上 訴 人 陳僑珮

訴訟代理人 楚曉雯 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2日臺北高等行政法院107年度訴字第1045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、本件行政訴訟上訴後，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聲明承受訴訟，核無不合，應予准許，先此敘明。

二、上訴人所屬臺北市區監理所據民眾檢舉資料調查發現，登記被上訴人所有之000-0000號自用小客車（下稱系爭車輛），於民國106年1月22日10時3分許供駕駛人搭載利用Uber App叫車之乘客，由臺北市○○路000號至新北市○○路0段000巷，並收取費用新臺幣（下同）344.3元，涉未經核准擅自經營汽車運輸業，遂以106年9月13日交公北市監字第20B10171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107年2月2日第20-20B10171號違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱原處分）吊扣被上訴人系爭車輛牌照4個月。被上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回後，提起行政

01 訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷，經臺北高等行政
02 法院（下稱原審）107年度訴字第1045號判決（下稱原判
03 決）撤銷訴願決定及原處分。上訴人不服，遂提起本件上
04 訴，並聲明：原判決廢棄；被上訴人於第一審之訴駁回。

05 三、被上訴人起訴主張、上訴人在第一審的答辯，均引用原判決
06 的記載。

07 四、原判決撤銷訴願決定及原處分，係以：

08 (一)本件係因叫車乘客使用Uber APP應用程式平台指定路線後，
09 經該平台業者指派調度駕駛人駕駛系爭車輛前往載客並收取
10 報酬，足見駕駛人與該平台業者共同以被上訴人所有系爭車
11 輛藉由「Uber APP」載運乘客並收取報酬，具有反覆性、繼
12 續性實施運輸行為並受領車費報酬之故意，構成營業行為，
13 惟未向主管機關申請核准經營汽車運輸業。

14 (二)由公路法第34條第1項第4款、第5款就計程車客運業、小客
15 車租賃業之定義可知，計程車客運業者重在提供載客服務，
16 小客車租賃業者則重在提供租賃標的即車輛本身，而汽車運
17 輸業管理規則第100條第1項第2款規定則係小客車租賃業者
18 遇租車人有要求時，方另代僱駕駛人，與計程車客運業係車
19 輛與駕駛人不可切割而「載客」之營業模式不同。準此，原
20 處分簡要理由欄中雖僅記載被上訴人有違反汽車運輸業管理
21 規則第138條、公路法第77條第2項規定，但違反事實欄中既
22 具體指明係基於系爭車輛有經駕駛為「攬載乘客」之行為，
23 是原處分所指系爭車輛經用以未經申請核准經營之違規內
24 容，當指計程車客運業而言，上訴人謂其行為本質與計程車
25 客運業及小客車租賃業相當云云，尚非可採。

26 (三)依公路法第3條、第37條第1項第3款、第78條第1項規定可
27 知，交通部、直轄市政府、縣（市）政府均為公路主管機
28 關，惟所轄事務仍有區別。公路法對於主事務所位於直轄市
29 而經營計程車客運業者，其主管機關應為直轄市政府，因違
30 反公路法第77條第2項規定所進行之裁罰案件，同法第78條
31 第1項針對該法之罰鍰，明定由該管公路主管機關處罰，在

01 同法第37條第1項第3款已針對計程車客運業之監管權限特予
02 明文之情況下，為預防將來繼續實施違規經營計程車客運業
03 之行為，關於施以諸如吊扣牌照等管制處分之權限，自屬適
04 用同法第37條第1項第3款規定之情形，而以直轄市主管機關
05 為吊扣牌照之該管公路主管機關，即應由直轄市公路主管機
06 關作成處分。準此，被上訴人所有系爭車輛遭駕駛人用以經
07 營計程車客運業，卻未先申請核准，係違反公路法第37條第
08 1項第3款所定之行政法上義務；與駕駛人共同實施違反未經
09 申請核准而經營汽車運輸業行為之平台業者即台灣宇博數位
10 服務股份有限公司（下稱宇博公司），所在地在臺北市，被
11 上訴人住所亦在臺北市，則本件違規行為有無經申請核准乙
12 事，自屬臺北市公路主管機關之調查審究範圍，而查認違章
13 與否而是否為管制處分時，自當由臺北市公路主管機關辦
14 理，始為合法。上訴人對於直轄市轄內計程車客運業並無管
15 轄權限，其逕依公路法第77條第2項規定作成原處分，即有
16 違誤。又原處分違背管轄規定，屬違法之行政處分，因其瑕
17 疵尚未達重大明顯之程度，屬得撤銷而非無效，從而被上訴
18 人主張上訴人所為原處分欠缺管轄權限，應予撤銷，即屬有
19 據。

20 (四)汽車運輸業管理規則係依公路法第79條規定所訂定，然依公
21 路法第79條第5項僅授權交通部制定有關汽車運輸業申請資
22 格條件、立案程序、營運監督、業務範圍、營運路線許可年
23 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
24 違反之罰鍰、吊扣、吊銷車輛牌照或廢止汽車運輸業營業執
25 照之要件等事項之規則，並未涉及有關管轄權變動之授權，
26 汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定就計程車客運業
27 之處罰管轄權限授權，顯然逾越法律授權之範圍與立法精
28 神。是以，公路法既已規定主事務所位於直轄市經營計程車
29 客運業應由直轄市政府管轄，交通部自無可能將屬於直轄市
30 政府之管轄權限，擅移予上訴人，上訴人自無從依汽車運輸
31 業管理規則第139條之1第1項之規定，取得直轄市政府計程

01 車客運業之管轄權限。另行政院106年7月24日院臺交字第10
02 60182260號函係在原處分作成後之函文，且未述及所依從之
03 法律依據為何，無從知悉行政院係依何規定將直轄市內經營
04 計程車客運業之裁處權限授權予上訴人，加以，公路法第37
05 條第1項第3款就此管轄權規定並無疑義，行政院無從依行政
06 程序法第14條第1項規定，將「於直轄市未經核准經營計程
07 車客運業之裁罰機關」決定為上訴人負責辦理。

08 (五)公路法第77條第2項規定係「得」為吊扣牌照處分，核屬裁
09 量處分，有管轄權之主管機關對於違章行為尚須就個案情節
10 行使自身裁量權限以作成裁處，並非必然為與原處分相同之
11 處分，上訴人主張原處分縱有土地管轄之瑕疵，惟依行政程
12 序法第115條規定，原處分實無須撤銷云云，仍難憑採。上
13 訴人不具有作成原處分之管轄權限，原處分即有違誤，訴願
14 決定予以維持，亦有未合，被上訴人訴請撤銷，為有理由，
15 應予准許，乃判決撤銷訴願決定及原處分等詞，為其判斷之
16 基礎。

17 五、本院按：

18 (一)公路法第2條第14款規定：「本法用詞，定義如下：……。
19 十四、汽車或電車運輸業：指以汽車或電車經營客、貨運輸
20 而受報酬之事業。」第34條第1項第4款規定：「公路汽車運
21 輸，分自用與營業兩種。自用汽車，得通行全國道路，營業
22 汽車應依下列規定，分類營運：……。四、計程車客運業：
23 在核定區域內，以小客車出租載客為營業者。」第38條規
24 定：「公路主管機關，審核經營汽車運輸業之申請，應按下
25 列之規定：一、合於當地運輸需要者。二、確能增進公眾便
26 利者。三、具有充分經營財力者。四、具有足夠合於規定車
27 輛、站、場及提供身心障礙者使用之無障礙設施、設備者。
28 前項審核細則，由交通部定之。」公路法第77條第2項規
29 定：「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業者，得
30 依其違反情節輕重，處新臺幣10萬元以上2,500萬元以下罰
31 鍰，並勒令其歇業，其非法營業之車輛牌照及汽車駕駛人駕

01 駛執照，並得吊扣4個月至1年，或吊銷之，非滿2年不得再
02 請領或考領。」第79條第5項規定：「汽車及電車運輸業申
03 請資格條件、立案程序、營運監督、業務範圍、營運路線許
04 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
05 止事項及其違反之罰鍰、吊扣、吊銷車輛牌照或廢止汽車運
06 輸業營業執照之要件等事項之規則，由交通部定之。」汽車
07 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
08 業應遵守下列規定：……。三、車輛應在核定之營業區域內
09 營業，不得越區營業，其營業區域依附表七之規定。」第13
10 8條規定：「未經申請核准而經營汽車運輸業者，應依公路
11 法第77條第2項之規定舉發。」準此，公路法為健全公路營
12 運制度，發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全，
13 就人民經營計程車客運業予以管制，採行事前許可制，再按
14 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
15 定汽車運輸業管理規則及汽車運輸業審核細則），依核定營
16 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
17 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
18 營業執照，方得開始營業，如未經申請核准而擅自經營計程
19 車客運業者，自應依汽車運輸業管理規則第138條規定予以
20 舉發，並依公路法第77條第2項規定處置。

21 (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
22 路交通管理處罰條例、汽車運輸業管理規則、計程車運輸合
23 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
24 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
25 第92條規定，個人欲以駕駛計程車為業，除依汽車運輸業管
26 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
27 運業外，則須受僱於計程車客運業（即交通公司或車行）或
28 自備汽車參與計程車客運經營（即靠行）、或為計程車運輸
29 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
30 業，主要係於申請籌設或申請增加營業汽車時，由公路主管
31 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

01 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
02 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
03 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
04 定，車輛應在核定之營業區域內營業，不得越區營業，其營
05 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
06 縣（市）為營業區域。觀其內容，共分成22個縣市，再以此
07 劃定其鄰近的縣市，其中固有直轄市，但主要是以縣（市）
08 的基準，其區域劃分的考量因素顯然不在直轄市，而是由中
09 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
10 （例如臺北市其營業區包含新北市、桃園市、基隆市、宜蘭
11 縣；桃園市包含新北市、臺北市、新竹縣、新竹市、基隆
12 市；新竹市包含桃園市、新竹縣、苗栗縣），而為一致性之
13 監督管理，據以審核是否核准申請，是依前開營業區域劃分
14 可知，直轄市非屬單一營業區域，而係包含其他鄰近縣市。

15 (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
16 業」為管轄權之分配，同條項第3款規定，經營計程車客運
17 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
18 直轄市政府、中央公路主管機關（即交通部）申請，依同法
19 第39條第2項規定，其於籌備完竣，報請該管公路主管機關
20 核發汽車運輸業營業執照等許可後，方得開始營業。本院10
21 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
22 申請核准，而擅自經營計程車客運業者，具公路法第77條第
23 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
24 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
25 務所在直轄市者，由該直轄市公路主管機關（即直轄市政
26 府）管轄；在直轄市以外之區域者，歸中央主管機關（即交
27 通部）管轄。且此以「主事務所」為連繫因素決定土地管
28 轄，屬行政罰法第29條及第30條之特別規定，依行政罰法第
29 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
30 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
31 車運輸業之申請規範，其所適用之情形係公司、車行或合作

01 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
02 車客運業情形，上訴人主張本案違規行為人為自然人，自無
03 從依公路法第37條第1項第3款規定定管轄機關等情，自屬可
04 採。從而本院109年度大字第2號裁定見解之解釋範圍並不包
05 括個人經營計程車客運業情形，該大法庭裁定見解於本件並
06 不適用之。

07 (四)行政罰法第29條第1項規定：「違反行政法上義務之行為，
08 由行為地、結果地、行為人之住所、居所或營業所、事務所
09 或公務所所在地之主管機關管轄。」違反行政法上義務之
10 行為，原則上由行為地、結果地、行為人之住所、居所或營
11 業所、事務所或公務所所在地之主管機關管轄。有關個人經
12 營計程車客運業權限之核准主管機關，公路法並未予以明
13 定，僅於汽車運輸業管理規則第92條第4項規定：「個人經
14 營計程車客運業者，應在該管公路監理機關轄區內設有戶
15 籍。其戶籍地如有遷移變動時，應向當地公路監理機關報
16 備。」然依同規則第91條第1項第3款規定，計程車僅得在核
17 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
18 可知，計程車客運業具跨域流動性，直轄市非屬單一營業區
19 域，而係包含其他鄰近縣市，從而關於個人得在直轄市經營
20 計程車客運業之核准主管機關，係兼含直轄市及其他縣
21 (市)之公路主管機關。例如要在臺北市經營計程車客運
22 業，向臺北市、新北市、桃園市、基隆市及宜蘭縣之任一地
23 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
24 未經核准而違規經營計程車客運業，其之所以違規，並不是
25 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
26 向有權核准其在違規地經營計程車客運業之公路主管機關
27 申請核准。例如戶籍設在臺中市之個人，其在臺北市未經核
28 准經營計程車客運業，其之所以違規，不是因其未向臺中市
29 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
30 向臺中市之公路主管機關申請核准，亦不能在臺北市經營計
31 程車客運業，而是未向臺北市、新北市、桃園市、基隆市及

01 宜蘭縣之任一地之公路主管機關申請核准。換言之，對未經
02 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
03 何直轄市或縣（市），有權核准在違規行為地經營計程車
04 客運業之公路主管機關，均屬該個人違反公路法第77條第2
05 項及汽車運輸業管理規則第138條之行政法上義務（即未經
06 申請核准不得經營計程車客運業）行為地之主管機關，有依
07 公路法第77條第2項規定為處分之管轄權。

08 (五)復依公路法第3條規定：「本法所稱公路主管機關：在中央
09 為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）
10 政府。」交通部依據前開公路法第79條第5項規定授權所訂
11 汽車運輸業管理規則第139條之1規定：「（第1項）遊覽車
12 客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽
13 車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業之申請核准籌
14 備、立案、營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局
15 或得委辦直轄市政府辦理。（第2項）公路汽車客運業之營
16 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
17 直轄市政府辦理。」交通部依此規定及行政程序法第15條第
18 1項規定，以102年7月22日交路字第10250097788號函，公告
19 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
20 賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車
21 貨櫃貨運業、臺灣省及福建省金門縣、連江縣轄內計程車客
22 運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，以及公路汽
23 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
24 起生效。因此交通部既將有核准個人經營計程車客運業權
25 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
26 請核准、營運管理及處罰權限授權給上訴人辦理，則上訴人
27 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
28 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
29 路主管機關取得專屬管轄權限。

30 (六)經查，被上訴人將系爭車輛交予駕駛人，而駕駛人與Uber A
31 PP平台業者，藉該平台媒合乘客與司機在臺北市載客至新北

01 市，向乘客收取報酬，駕駛人與Uber之業主宇博公司共同營
02 業，為原審經依法調查證據所確認之事實。如前(四)所述，本
03 件違規行為地在臺北市（結果地在新北市），依汽車運輸業
04 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、
05 新北市、臺北市、桃園市或宜蘭縣之任一公路主管機關申請
06 核准者，計程車客運業之營業區域均包含臺北市，即得在臺
07 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
08 車客運業，自係兼含基隆市及宜蘭縣之公路主管機關，從而
09 就違反公路法第77條第2項規定行政法上義務之主管機關即
10 上訴人自依法取得管轄權。原審以駕駛人與宇博公司共同違
11 反公路法第77條第2項規定，而依公路法第37條第1項第3款
12 規定，適用於本件個人經營計程車客運業情形，認上訴人就
13 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
14 吊扣牌照之管轄權限，據此撤銷訴願決定及原處分，自有不
15 適用法規、適用法規不當之判決違背法令。

16 (七)復依公路法第77條第2項後段所為吊扣違規營業用汽車之牌
17 照，因其性質係管制性行政處分，非屬裁罰性行政處分（本
18 院106年4月份庭長法官聯席會議決議意旨參照），此不利處
19 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
20 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
21 為限。然吊扣系爭車輛牌照，其目的在於積極地防患未然，
22 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
23 管機關作成吊扣牌照處分時，應對於違規行為之規模、久
24 暫、型態等因素予以審酌，以妥適決定吊扣期間長短，俾有
25 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
26 程度等情狀。處分時即106年1月6日交通部交路字第1065000
27 1091號令修正發布之未經核准經營汽車運輸業及計程車客運
28 服務業裁罰基準（下稱裁罰基準）二關於個人以小型車、機
29 車經營汽車運輸業者第1次，處10萬元罰鍰，並吊扣該次非
30 法營業車輛牌照及汽車駕駛人駕駛執照4個月（108年5月17
31 日交通部交路字第10850059841號令修正發布名稱為未經核

01 准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁量基準，該裁量基
02 準二仍規定：個人以小型車、機車經營汽車運輸業者，第1
03 次，處10萬元罰鍰，並吊扣該次非法營業車輛牌照及汽車駕
04 駛人駕駛執照4個月），基本上係以違規行為規模、久暫及
05 型態，衡量應禁止該車輛得行駛於公路上之時間久暫，以遏
06 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
07 當，除非另有例外情節未審酌而致過度損害車主權益者，主
08 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
09 無違。經查，被上訴人將系爭車輛交予駕駛人駕駛，而駕駛
10 人未經申請核准而經營計程車客運業，上訴人乃以原處分吊
11 扣被上訴人牌照4個月等情，為原審依法所確定之事實，核
12 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
13 駕駛人未經申請核准而經營計程車客運業之情事，上訴人基
14 於公路主管機關之職權，以原處分吊扣系爭車輛牌照，即屬
15 於法有據。且依原審所確定之事實，本件被上訴人之違規情
16 節，亦未有例外情形，致上訴人未審酌而致過度損害被上訴
17 人權益，上訴人依裁罰基準，就被上訴人第1次違規作成吊
18 扣系爭車輛牌照4個月處分，即與比例原則無違，且為法定
19 之最低度法律效果，原處分自無違誤，訴願決定予以維持，
20 亦無不合。上訴人據以指摘原判決違背法令，求予廢棄，為
21 有理由。因本件事實已臻明確，且兩造已就上訴人有無作成
22 原處分管轄權限之爭點，為充分攻防，本院自為判決，並不
23 會對兩造造成突襲，故由本院本於原審上開確定之事實，將
24 原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

25 六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項
26 、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

27 中 華 民 國 110 年 5 月 7 日

28 最高行政法院第二庭

29 審判長法官 吳 東 都

30 法官 胡 方 新

31 法官 陳 秀 嫻

01

法官 林 妙 黛

02

法官 王 俊 雄

03

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

04

中 華 民 國 110 年 5 月 7 日

05

書記官 張 玉 純