

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第982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 沙宗慶

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8月29日臺北高等行政法院108年度訴字第208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，茲經繼任者於民國109年7月6日具狀承受訴訟，核無不合，應予准許，先此敘明。

二、內政部警政署航空警察局（下稱航警局）於107年5月17日晚間8時許，在桃園國際機場第一航廈，查獲被上訴人駕駛登記為其配偶張淑芬所有之APH-1563號自用小客車（下稱系爭車輛，現登記為久旺汽車租賃有限公司所有，車牌號碼000-0000）違規攬載乘客，擬自桃園國際機場至臺北市○○區○○路0段，並議定車資新臺幣（下同）1,300元。案經移送上訴人所屬臺北區監理所，該所以107年8月6日交公北監字第4005451號舉發違反汽車運輸業管理事件通知單，舉發被上訴人未經申請核准經營汽車運輸業，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。上訴人繼以107年9月12日第40-4005451號違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱原處分），裁處被上訴人10萬元罰鍰，並吊扣駕照4個月。被上訴人不服，提起訴願，經交通部107年12月24日交

01 訴字第1070031480號訴願決定駁回。乃提起行政訴訟，經原
02 判決撤銷訴願決定及原處分，上訴人遂提起上訴。

03 三、被上訴人起訴之主張及上訴人在原審的答辯，均引用原判決
04 所載。

05 四、原判決撤銷訴願決定及原處分，其理由略以：

06 (一)、被上訴人行為該當於公路法第77條第2項所定處罰要件：

- 07 1. 被上訴人否認有駕駛系爭車輛違反公路法第77條第2項規定
08 的事實，然被上訴人於行政調查時陳稱：「是0925095338以
09 電話通知至入境小客車19號柱前載旅客，詳細地址尚未告
10 知，該0925095338電話本人未看過，機場黃牛轉知前來接載
11 客人5人，電話主人尚未告知價錢多少，原則是1千元，但未
12 實際說明」等等；同時為航警局查獲，亦為0925095338電話
13 使用人之張志嘉於行政調查時亦陳述：「本人於107年5月17
14 日晚間8時10分許在桃園國際機場第一航廈入境14會面點違
15 規攬客遭警查獲，其招攬5名韓國旅客，車資1,300元，目的
16 地是臺北市，其打電話叫司機駕駛APH-1563號車輛至第一航
17 廈入境19號會面點載客，其抽成300元，餘為司機所有，其
18 是在第一航廈入境14會面點招攬5名韓國旅客後，就帶旅客
19 到第一航廈入境19號會面點，並打電話叫司機，等司機駕駛
20 APH-1563號車輛前來，看到警察前來取締，就站在旁邊看，
21 等警察取締結束後就隨警察回分隊製作筆錄，其違規攬客的
22 紀錄很多，不記得有幾次」等等；搭乘系爭車輛之韓國籍女
23 性乘客PM-KIM-MINSEON於行政調查時，亦當場指認「是透過
24 張志嘉聯繫司機，車牌為APH-1563號，目的地為臺北市○○
25 區○○○路0段000號12樓飯店，車資為1,300元」等等，互
26 核上開人等陳述內容均相吻合，顯示係由張志嘉在機場內招
27 攬乘客、談妥價錢後，通知被上訴人駕駛系爭車輛前來載
28 客，自乘客收取之費用由張志嘉與被上訴人按一定比例分
29 配，可證被上訴人與張志嘉係基於共同營利之目的，相互分
30 工合作，攬載旅客以謀取報酬，有反覆、繼續實施的意圖與

01 準備。上訴人認定被上訴人之行為已該當於公路法第77條第
02 2項規定的處罰要件，並非無據。

- 03 2. 依上訴人提供的蒐證光碟內容顯示：（第1片光碟0分0秒開
04 始）被上訴人站在系爭車輛後方行李箱處，打開行李箱後，
05 手提一行李準備送進汽車行李箱內，此時一男子在車外往系
06 爭車輛走去，以臺語大聲重複「不要載啦」，被上訴人即將
07 行李放回地面；系爭車輛右後車門打開，一乘客站在已打開
08 的右後車門旁，員警喊「證件」，被上訴人稱「我沒有要載
09 啦」，過程中有兩名小孩在右後車門處向外走出，但無法確
10 認是否從車內走出；自開啟的後車廂往車內看，燈光昏暗，
11 無法辨識車內是否有乘客；（第2片光碟6分56秒開始）一乘
12 客打開系爭車輛右後車門，從車旁走向右後車門後方，準備
13 進入車內，但尚未關閉車門，乘客隨即退出復關閉車門，即
14 未見有人自該右後車門出來，有勘驗筆錄附卷可稽，是確無
15 法明確辨識乘客是否已進入系爭車輛，然從被上訴人準備提
16 送乘客行李置放在系爭車輛後車廂，乘客亦已開啟右後車門
17 準備進入系爭車輛，係因疑似為張志嘉之人重複高喊「不要
18 載啦」，被上訴人始停止提送行李，乘客亦退出已開啟的右
19 後車門未再上車，此情均顯示，被上訴人已與張志嘉聯繫妥
20 當，始駕駛系爭車輛至現場提供旅客運送服務。再參酌張志
21 嘉及韓籍旅客上開陳述內容顯示，雙方已談妥價錢，成立旅
22 客運送契約的事實。被上訴人未經許可與張志嘉為共同之意
23 思聯繫及行為分擔，經營計程車客運業的營業行為已堪認
24 定，不因乘客已否上車或被上訴人是否完成載運、抵達目的
25 地，或已否收取約定報酬而有差異。

26 (二)、上訴人欠缺作成原處分的權限：

- 27 1. 比對公路法第34條第1項第4款及第5款關於計程車客運業及
28 小客車租賃業的定義可知，計程車客運業的營業行為著重在
29 人車合一（即車輛加司機）的載客服務；而小客車租賃業的
30 營業行為僅是出租車輛供他人自行使用，並不提供駕駛人駕
31 車服務。因此就有通行需求的消費者而言，對於計程車客運

業的選擇經常是衡酌車況及司機雙重因素後而為搭乘於否的決定；對於小客車租賃業的選擇則著重在租賃標的物即車輛本身的品牌、性能等考量。依公路法第79條第5項所授權訂定的汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款規定，允許小客車租賃業亦可提供人車合一（即車輛加司機）的載客服務，是否已逾越公路法第34條第1項第4款及第5款規定而有違授權意旨，不無探究餘地。然無論如何，小客車租賃業仍是以出租車輛為業務主軸，僅於承租車輛的消費者有額外要求須雇用駕駛人時，始由車輛出租的業者代僱駕駛人提供載客服務，此與計程車客運業人車合一不可切割提供載客的營業模式仍有不同。原處分違反事實欄記載「未經申請核准而經營汽車運輸業，違規營業駕駛自用小客車…攬載乘客議定收取車資…」等內容，已指明被上訴人係駕駛汽車攬載乘客，而非出租車輛供人使用。又本件韓籍旅客係以1,300元的代價，臨時性、一次性地自桃園機場乘車至位在臺北市忠孝東路的飯店，與租用汽車通常是一日或數日計價的情形不同。從市場競爭的角度觀察，受被上訴人營業行為影響者應屬計程車客運業，是原處分所指未經申請核准經營汽車運輸業，當指未經申請核准經營計程車客運業而言。

2. 針對計程車客運業的申請核准籌備事宜，公路法第37條第1項第3款已明定負有審核、判斷權限的公路主管機關，對於未經申請核准經營計程車客運業的違規態樣，公路法第78條第1項前段所稱的「該管公路主管機關」即應按此標準判別。本件違規經營計程車客運業的營業行為發生在桃園市，而系爭車輛的車籍地則在新北市，審酌經營計程車客運業的營業活動多元且可在全國各地實施，並不特定，是不宜以駕駛行為或與乘客議定運送契約的行為地作為判別主事務所所在地的標準，而應以系爭車輛的車籍地為判準較為妥當。依此，系爭車輛的車籍地位在新北市，是應以新北市政府為審核、裁罰違章權限的公路主管機關。上訴人尚無作成原處分的權限，原處分即非適法。

01 (三)、上訴人雖無作成原處分的事務權限，然觀諸管轄規定的相關
02 法令說明，本件管轄錯誤的識別性具有一定的困難度，原處
03 分尚未達重大而明顯的瑕疵程度，應屬得撤銷而非當然無
04 效。又公路法第37條第1項規定係就經營汽車運輸業，按經
05 營業別區分中央公路主管機關與直轄市公路主管機關的事務
06 權限，例如小客車租賃業係向中央主管機關申請，直轄市主
07 管機關即無事務權限；計程車客運業則分由直轄市公路主管
08 機關及中央主管機關管轄，對於主事務所在直轄市者，中央
09 主管機關即無事務權限，此與臺北、臺中、高雄等具事務管
10 轄權限的各直轄市間須再區別土地管轄的情形不同，並非單
11 純的土地管轄規定，應無行政程序法第115條規定的適用。
12 縱認該權限規定因以主事務所所在地為判準而有土地管轄的
13 性質，仍有行政程序法第115條規定的適用可能，然有管轄
14 權的主管機關（直轄市政府）對於原處分所涉違章行為，仍
15 須就個案情節行使裁量權限，決定有無裁罰的必要或為裁罰
16 數額的裁量決定，並非必然作成與原處分相同內容的處分，
17 是原處分仍不符行政程序法第115條所定無須撤銷的情形，
18 自應撤銷。因此，被上訴人固已符合公路法第77條第2項所
19 定的主、客觀處罰要件，惟上訴人就此違章情形無管轄權，
20 欠缺作成原處分的裁罰權限，被上訴人訴請撤銷訴願決定及
21 原處分即有理由等詞，茲為其論據。

22 五、上訴理由略謂：被上訴人對於汽車運輸業顯無「合法總事務
23 所」可言，自亦無從藉由「主事務所」進而認定管轄權之歸
24 屬。原判決逕以車籍地所在地為其主事務所，悖於公路法第
25 34條第1項第4款及汽車運輸業管理規則第91條第1項第3款所
26 揭禁之「計程車應於核定之營業區域內營業，不得越區營
27 業」之意旨。依組織法或依公路法之體系解釋，由管理自用
28 車之公路總局針對自用車違規營業裁罰，合乎管轄法定原
29 則，並易弭平未經申准者具跨業與跨域性時之管轄爭議。現
30 行公路法並未明文規範對於「未經申准而以自用車違規經營
31 汽車運輸業」之主管機關，故對於未經申准而以「自用車」

01 違規經營「汽車運輸業」之裁罰或裁罰以外之不利處分，其
02 管轄權可能由「汽車運輸業」之主管機關取得，亦可能由
03 「自用車」之主管機關取得，故原判決顯有判決適用法規不
04 當及理由矛盾之違法。

05 六、本院查：

06 (一)、按公路法第2條第14款規定：「本法用詞，定義如下：……
07 十四、汽車或電車運輸業：指以汽車或電車經營客、貨運輸
08 而受報酬之事業。」第34條第1項規定：「公路汽車運輸，
09 分自用與營業兩種。自用汽車，得通行全國道路，營業汽車
10 應依下列規定，分類營運：一、公路汽車客運業：在核定路
11 線內，以公共汽車運輸旅客為營業者。二、市區汽車客運
12 業：在核定區域內，以公共汽車運輸旅客為營業者。三、遊
13 覽車客運業：在核定區域內，以遊覽車包租載客為營業者。
14 四、計程車客運業：在核定區域內，以小客車出租載客為營
15 業者。五、小客車租賃業：以小客車或小客貨兩用車租與他
16 人自行使用為營業者。六、小貨車租賃業：以小貨車或小客
17 貨兩用車租與他人自行使用為營業者。七、汽車貨運業：以
18 載貨汽車運送貨物為營業者。八、汽車路線貨運業：在核定
19 路線內，以載貨汽車運送貨物為營業者。九、汽車貨櫃貨運
20 業：在核定區域內，以聯結車運送貨櫃貨物為營業者。」第
21 37條第1項規定：「經營汽車運輸業，應依下列規定，申請
22 核准籌備：一、經營公路汽車客運業、遊覽車客運業、小客
23 車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、
24 汽車貨櫃貨運業，向中央主管機關申請。二、經營市區汽車
25 客運業：（一）屬於直轄市者，向該直轄市公路主管機關申
26 請。（二）屬於縣（市）者，向縣（市）公路主管機關申
27 請。三、經營計程車客運業，其主事務所在直轄市者，向直
28 轄市公路主管機關申請，在直轄市以外之區域者，向中央主
29 管機關申請。」第39條第2項規定：「汽車運輸業應於籌備
30 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
31 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

01 可證後，方得開始營業或通車營運。」依公路法第39之1條
02 第1項規定，計程車牌照應依照縣、市人口及使用道路面積
03 成長比例發放。惟同條第2項規定，優良駕駛申請個人牌照
04 之發放，不適用於第1項規定。又關於個人經營計程車客運
05 業，依汽車運輸業管理規則第92條第1項規定，「具備下列
06 各款資格且無第93條各款情事者為優良駕駛，得申請個人經
07 營計程車客運業：一、年齡30歲以上，65歲以下者；其年滿
08 60歲者，應每年至公立醫院作體格檢查1次，合格者應檢具
09 體格表，於屆滿1個月前向當地公路監理機關申請換領有效
10 期限1年之小型車職業駕駛執照。二、連續持有有效之營業
11 小客車駕駛人執業登記證6年以上者；其依營業小客車駕駛
12 人執業登記管理辦法第12條規定補辦查驗或換發新證者，視
13 同連續持有，但中斷時間應予扣除。三、本人未經營計程車
14 客運業、計程車客運服務業或個人經營計程車客運業者。
15 四、持有大型車職業駕駛執照者，必須換領小型車職業駕駛
16 執照，其駕駛年資得予併計，並保留其資格。」因此，個人
17 經營計程車客運業並無須依公路法第39條第2項規定辦理公
18 司或商業登記，此與公司經營計程車客運業須辦理公司登
19 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
20 後，方得開始營業尚有不同。

21 (二)、次按行政法院組織法第15條之3規定：「最高行政法院各庭
22 審理事件，經評議後認採為裁判基礎之法律見解具有原則重
23 要性，得以裁定敘明理由，提案予大法庭裁判。」依修正前
24 公路法第77條第2項規定：「未依本法申請核准，而經營汽
25 車或電車運輸業者，處新臺幣5萬元以上15萬元以下罰鍰，
26 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
27 月，或吊銷之。」【106年1月4日修正為現行條文（即本案
28 應適用之準據法）：「未依本法申請核准，而經營汽車或電
29 車運輸業者，得依其違反情節輕重，處新臺幣10萬元以上2
30 千500萬元以下罰鍰，並勒令其歇業，其非法營業之車輛牌
31 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。」】現行公路法第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。……」是對於未經核准經營汽車運輸業之違反公路法上開申請義務者，係由該管公路主管機關為罰鍰及勒令停業之處罰。關於應為上述行政罰之該管公路主管機關誰屬？業經本院大法庭就該法律爭議，亦即就公司主事務所在直轄市，未經依公路法第37條第1項第3款規定申請核准，而擅自經營計程車客運業者，上訴人無依修正前同法第77條第2項規定予以裁處罰鍰並勒令停業之權限，統一法律見解，作成本院109年度大字第2號裁定在案。惟上述大法庭係就依公路法第39條第2項規定：「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。」之情形，其中公司主事務所在直轄市，未經依公路法第37條第1項第3款規定申請核准，而擅自經營計程車客運業者所作成之統一法律見解。但該統一法律見解解釋範圍，並不包括個人經營計程車客運業情形，應予敘明。

(三)、本件係由張志嘉在機場內招攬乘客、談妥價錢後，通知被上訴人駕駛系爭車輛前來載客，自乘客收取之費用由張志嘉與被上訴人按一定比例分配，被上訴人與張志嘉係基於共同營利之目的，相互分工合作，攬載旅客以謀取報酬，有反覆、繼續實施的意圖與準備，經營計程車客運業的營業行為，乃原審依法確定之事實，核與卷內資料相符，並無違經驗法則、論理法則或證據法則，自得為本院判決之基礎。被上訴人係駕駛行為時登記其配偶張淑芬所有之自用小客車違規營業，而未依汽車運輸業管理規則第92條第1項規定，申請個人經營計程車客運業，依同條第4項規定，被上訴人所在地即其戶籍所在之新北市政府固為該管公路主管機關。但依公路法第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。」參酌前揭同法第37條第1項規定可知，交通部、直轄

01 市政府、縣市政府均為汽車運輸業公路主管機關。交通部依
02 公路法第79條第5項規定之授權，訂定汽車運輸業管理規
03 則，以管理汽車及電車運輸業等相關事項。另依汽車運輸業
04 管理規則第92條第4項規定，「個人經營計程車客運業者，
05 應在該管公路監理機關轄區內設有戶籍。其戶籍地如有遷移
06 變動時，應向當地公路監理機關報備」。因此，申請個人經
07 營計程車客運業，其公路主管機關並不限於申請人原申請核
08 准經營時戶籍所在地之公路主管機關，嗣後戶籍地遷移變動
09 戶籍地所在地之公路主管機關即使非原申請核准之主管機
10 關，仍不排除其依法所具有之管轄權限。從而尚不能以公路
11 法第37條第1項第3款針對計程車客運業的經營管制，已明定
12 直轄市政府與中央公路主管機關的權限分配，即認於直轄市
13 內申請個人經營計程車客運業，關於直轄市轄內計程車客運
14 業的申請核准籌備、立案、營運管理及處罰權限，亦均歸屬
15 直轄市政府，中央公路主管機關交通部就其依法所具有之管
16 轄權限均已排除。

17 (四)、公路法第77條第2項規定，「未依本法申請核准，而經營汽
18 車或電車運輸業者，得依其違反情節輕重，處新臺幣10萬元
19 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
20 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
21 銷之，非滿2年不得再請領或考領。」參照同條第1項規定，
22 上開處分係由公路主管機關為之。依公路法第61條第1項規
23 定，「汽車及電車之登記、檢驗、發照、駕駛人及技工之登
24 記、考驗發照，由中央公路主管機關統一辦理，並得委託相
25 關法人、團體辦理。」依交通部組織法第11條規定制定之交
26 通部公路總局組織法第2條亦明定，上訴人掌理公路監理業
27 務之執行及督導管理，以及公路之交通管理。本件自用車輛
28 係通行全國(公路法第34條第1項參照)，並由上訴人掌理車
29 牌行照、駕駛人管理，以及汽機車違規裁罰等事項。則被上
30 訴人駕駛行為時登記其配偶所有之自用小客車違規營業，而
31 未依汽車運輸業管理規則第92條第1項規定，申請個人經營

計程車客運業，上訴人就被上訴人違反自用車牌照使用目的行為義務而應吊扣駕照及處罰鍰部分自有其管轄權。故上訴人為本件裁罰機關，依上說明，於法核屬有據，尚不能謂上訴人就直轄市轄內計程車客運業欠缺管轄權限，不具有作成原處分之管轄權限。從而原審以公路法第37條第1項規定，經營汽車運輸業，依該條項規定，應申請核准籌備之規定，適用於本件個人經營計程車客運業情形，而認上訴人就直轄市轄內計程車客運業欠缺管轄權限，不具有作成原處分之管轄權限，據此撤銷訴願決定及原處分，於法尚有未洽。上訴論旨據以指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由。

(五)、本件被上訴人以未經申請核准經營汽車運輸業之系爭車輛為系爭載客行為，乃屬計程車客運業之經營行為，業如前述。依交通部106年1月6日交路字第10650001091號令修正發布之未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁罰基準第2點規定（裁處時有效之裁處規範），個人以小型車、機車經營汽車運輸業者，第1次處新臺幣10萬元罰鍰，並吊扣該次非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日修正發布名稱為「未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁量基準」，個人以小型車、機車經營汽車運輸業者，其裁量基準第2點仍規定為第1次處新臺幣10萬元罰鍰，並吊扣該次非法營業車輛牌照及汽車駕駛人駕駛執照4個月）。本件上訴人依被上訴人違規之事實，裁處被上訴人10萬元罰鍰，並吊扣駕照4個月，合於上開裁罰基準規定。本件依前開確定之事實，亦無因個別案件依行政罰法規定，另有應審酌事項或依法應加重或減輕事由而涉及行政裁量情事。本件依原審確定之事實，裁處被上訴人10萬元罰鍰，並吊扣駕照4個月為唯一之法律效果，故本院已可自為判決，爰依行政訴訟法第259條第1款規定，將被上訴人在第一審之訴予以駁回。

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。

01 中 華 民 國 110 年 6 月 16 日

02 最高行政法院第三庭

03 審判長法官 帥 嘉 寶

04 法官 曹 瑞 卿

05 法官 鄭 小 康

06 法官 李 玉 卿

07 法官 林 玫 君

08 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

09 中 華 民 國 110 年 6 月 16 日

10 書記官 陳 品 潔