最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第539號

上　訴　人　交通部公路總局
代　表　人　許鉦漳
訴訟代理人　陳政君
被 上訴 人　台灣宇博數位服務股份有限公司
代　表　人　Francois P.Chadwick
訴訟代理人　郭雨嵐　律師
　　謝祥揚　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3月29日臺北高等行政法院106年度訴字第63號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、事實概要：

1.被上訴人招募司機，於臺北高等行政法院(下稱原審法院)106年度訴字第63號判決(下稱原判決)附表所示時間、地點，經由Uber APP應用程式平台(下稱Uber APP平台)，指揮調度如原判決附表所示車號的自用車營運載客，乘客以信用卡支付車資後，再由被上訴人拆帳分配給接受調度的司機。

2.上訴人認定被上訴人有未經核准擅自經營汽車運輸業的事實，違反汽車運輸業管理規則第138條規定，乃依公路法第77條第2項規定，以原判決附表所示23件處分書文號(以下合稱原處分)，各裁處罰鍰新臺幣(下同)15萬元。

3.被上訴人不服，提起訴願遭駁回後，提起行政訴訟。經原判決撤銷訴願決定及原(裁罰)處分，上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

1.上訴人對被上訴人作成如原判決附表所示之23則裁罰處分，其原因事實與規範依據說明：

A.原因事實：

被上訴人招募司機，於原判決附表所示時間、地點，經由Uber APP平台，指揮調度如原判決附表所示車號的自用車營運載客。營運模式為：

(1).由乘客以信用卡支付車資，車資首先由被上訴人取得。

(2).再由被上訴人拆帳，分配給接受調度的司機。

B.上訴人認被上訴人有「未經核准擅自經營汽車運輸業」之違規事實，乃依下列法規範，作成如原判決附表所示23則之原處分，各裁處罰鍰150,000元(共計3,450,000元)。

(1).違反之行為禁止規範為「汽車運輸業管理規則」第138條規定，其授權母法及法規本身之規定內容，詳如下述：

(A).授權母法為公路法第79條第5項，規定內容為「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」。

(B).依公路法第79條第5項規定授權訂定之汽車運輸業管理規則第138條則規定「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」。

(2).裁罰所依據之法規範則為行為時公路法第77條第2項規定，其規定內容為「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」。該條文所稱之「汽車運輸業」，其定義與分類規範則為：

(A).定義規範為公路法第2條第14款規定，即：

本法用詞，定義如左：

……

十四、汽車……運輸業：

指以汽車……經營客、貨運輸而受報酬之事業。

(B).分類規範則為公路法第34條第1項第4款、第5款規定，即：

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。

2.原判決撤銷原處分及訴願決定之理由說明：

A.基於以下認事用法之法律涵攝，足以判定「被上訴人前開招募司機，利用Uber APP平台，指揮調度如原判決附表所示車號的自用車營運載客」行為，已符合公路法第77條第2項所定處罰構成要件。

(1).從被上訴人招募司機加入Uber App平台的廣告及網頁內容足見：以自用汽車或租賃汽車註冊加入Uber APP平台之駕駛人，其加入目的即在提供載客服務，賺取費用。，駕駛人是以營利為目的，依自己意願，透過平台攬客，謀取報酬，有反覆實施的意圖與準備，其提供之載客服務有反覆及繼續之特徵。

(2).被上訴人之營運模式顯示，司機加入Uber APP平台後，即由該平台提供乘客資訊，讓該司機得以不定時、不定點方式，為不特定第三人提供運送服務。再由被上訴人結算分配金額給司機，顯見被上訴人與其招募的司機是共同合作，藉由Uber APP平台載運乘客並收取報酬，被上訴人與駕駛人有共同營業的意思存在。

(3).被上訴人雖謂「Uber APP平台是由荷蘭商Uber B.V.公司經營維護，被上訴人不是該平台的經營主體，透過該平台所進行的交易亦屬境外交易」云云。但該等主張，純屬被上訴人與Uber B.V.公司間因關係企業法律關係，所生業務分工、資金流動及利益分配等事項之處理，無礙被上訴人有「未經申請核准而在國內經營計程車客運業」客觀事實之認定。

B.但基於下述之理由，應認「上訴人欠缺作成原處分之權限」。爰說明如下：

(1).被上訴人與原判決附表所示車輛之駕駛人，係共同違規經營「計程車客運業」。理由如下：

(A).公路法第34條第1項第4款所定之「計程車客運業」與同條項第5款所定之「小客車租賃業」之區辨，其標準如下：

a.「計程車客運業」之營業行為特徵，著重於「人車合一(即車輛加司機)」之載客服務。

b.「小客車租賃業」之營業行為特徵，則僅是「出租車輛供他人自行使用」，並不提供駕駛人駕車服務。

(B).以上分辨判準，雖被依公路法第79條第5項授權訂定之汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款之規定內容所混淆(許可小客車租賃業亦可提供人車合一之載客服務)，但該條款規定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，實有探究必要。然無論如何，小客車租賃業仍是以出租車輛為業務主軸，僅於承租車輛之消費者有額外要求，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」不可切割提供載客之營業模式，仍有不同。

【註】汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款規定：

經營小客車租賃業及小貨車租賃業應遵守下列規定：……

二、經營小客車租賃業租車人如須僱用駕駛人者，應由出租人負責代僱持有小型車職業駕駛執照者駕駛。

(C).本案事實全然符合「人車合一提供客運服務」，且依行駛里程長短計價收取報酬，與一般計程車客運業者之「叫車中心」服務模式，無本質差異。因此表徵原處分之行政文書記載之「未經申請核准經營『汽車運輸業』」，實係指「未經申請核准經營『計程車客運業』」而言。

(D).再者，被上訴人招攬司機加入Uber APP平台之廣告資料及Uber APP平台顯示之資訊，在在均顯示被上訴人重視司機之素質、管理與司機資訊對乘客之揭露。

(E).另外，被上訴人之車資收取標準，也是按行車里程長短計價，與一般汽車租賃是按承租車輛的日數計價，顯然不同，而與計程車客運業較為相當。

(F).上訴人主張「被上訴人係兼營『計程車客運業』及『小客車租賃業』」云云，核與客觀事實之正確法律涵攝結果有違，不可採納。

(2).而依下列法規範所示，上訴人對「本案被上訴人經營計程車客運業」之申請核准與違規處罰事項，欠缺事務管轄權，理由如下：

(A).此部分爭點所涉相關法規範之引用：

a.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。

b.公路法第37條第1項第1款及第3款規定：

經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：

一、經營……小客車租賃業……向中央主管機關申請。

二、……

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。

c.公路法第78條第1項前段規定：

本法所定之罰鍰，由該管公路主管機關處罰之。

(B).依前開法規範足知：

a.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、判斷權限之公路主管機關。即按「業者主事務所位在直轄市或直轄市以外區域」為其區分標準。

(a).主事務所位在直轄市者，申請核准權限歸屬直轄市政府。

(b).主事務所位在直轄市以外區域者，則屬中央主管機關交通部的權限。

b.而對於未經申請核准經營計程車客運業之違規處罰事項，依公路法第78條第1項前段規定之正確解釋，條文中所稱之「該管公路主管機關」，亦應與同法第37條第1項第3款規定採取相同標準。

(C).前開法規範對本案事實之法律涵攝：

a.本件「違規經營計程車客運業」之營業模式為「由駕駛人加入被上訴人之Uber APP平台，接受被上訴人所定的經營管理模式，而為違章行為之共同分擔」。

b.因此無論個別駕駛人的違規行為地何在，均應以被上訴人主事務所在地判別有審核、裁罰權限之公路主管機關。

c.被上訴人主事務所位在臺北市○○區○○○路○○○號0樓，就本件違規行為有無申請經核准乙事，自屬臺北市政府調查審究之範圍，上訴人並無作成原處分的權限。

(3).對此爭點，上訴人在原審理由所提出之各項法律意見主張，於法均非可採，爰說明如下：

(A).上訴人謂「直轄市政府僅對業已申請核准經營計程車客運業之違反公路法行為，具有裁罰權限。至於尚未申請核准經營計程車客運業(即自用車)之違章行為，則無管轄權」云云。然查：

a.上訴人此等法律論述意見，完全違反公路法第37條第1項第3款之規範意旨。因為「直轄市○○○○路法第37條第1項第3款規定，對於尚未申請核准經營計程車客運業者，本有審核其申請合法與否的權限，如何能又謂：其僅就已申請核准的計程車客運業始有管轄權，對從事計程車客運營業活動的其他違章車輛反而無管轄權」。

b.依公路法第78條之規定，及依此規定授權訂定之「檢舉未申請核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業案件獎勵辦法」第3條第1項第3款與第5條第1項之規定，均明定：依公路法第37條第1項第3款所定的管轄標準，區別受理檢舉機關。並無「因未申請核准經營計程車客運業，即認直轄市政府無管轄權，而應由上訴人管轄」之規定內容。

c.再者，現行「汽車運輸業管理規則」第139條之1第1項雖規定「……計程車客運業、小客車租賃業……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」。然而：

(a).此項規定係於102年7月22日修正而來，在此之前，該條係規定「臺灣省及福建省金門縣、連江縣轄內之計程車客運業、小客車租賃業……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辦理」。僅涉及直轄市以外，計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理

及處罰，而未包含直轄市的計程車客運業。

(b).而公路法第37條第1項第3款已針對計程車客運業的經營管制，明定直轄市政府與中央公路主管機關的權限分配，關於直轄市轄內計程車客運業的申請核准籌備、立案、營運管理及處罰權限，均歸屬直轄市政府，中央公路主管機關交通部有何權限得將此等事務委辦直轄市政府辦理。

(c).又授權訂定「汽車運輸業管理規則」之母法(即公路法第79條第5項規定)，僅就「汽車運輸業之申請資格條件、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運輸業的限制、禁止事項及其罰鍰、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，授權交通部定之，並無管轄權變動之授權。

(d).則在公路法第37條第1項第3款已有明文之情況下，汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定不無違反公路法第37條第1項第3款規定之嫌，業已違反行政程序法第150條第2項所定「法規命令之內容……不得逾越法律授權之範圍與立法精神」，原審法院得拒絕適用。

(e).況且交通部依汽車運輸業管理規則第139條之1所為之102年7月22日交路字第10250097788號公告，委任上訴人辦理「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」等業務，並未將「直轄市轄內計程車客運業」之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰等納入，故上訴人仍欠缺本件的管轄權限。

(B).上訴人復主張「被上訴人未經核准，經營計程車客運業，與代僱駕駛之小客車租賃業，上訴人及直轄市政府均有管轄權，而生管轄權爭議。行政院因此作成106年7月24日院臺交字第1060182260號函，載明『……經通盤考量一般立法例、運輸業跨區流動營業之特殊性等，決定貴部(即交通部)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，現階段仍以貴部公路總局為裁罰機關…。』等文字，是上訴人依行政院該函文之法律意見，仍對本案事實具有管轄權」云云。然查：

a.就本案而言，被上訴人係違規經營計程車客運業，而非小客車租賃業，且公路法第37條第1項第3款已就管轄權規定甚明，並無管轄權爭議存在，亦無數機關均有管轄權之情形存在。

b.因此本案並無行政罰法第31條第1項、第2項與行政程序法第13條第1項所定，有關「管轄權發生積極衝突應如何解決」規定之適用，亦無行政程序法第14條第1項所定「管轄權歸屬有爭議應如何解決」規定之適用。而前開行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函文，尚難作為得將直轄市內經營計程車客運業之裁罰管轄權授與上訴人辦理的法規範依據。

c.又依交通部公路總局組織法第2條第4款、第6款之規定內容，並無「上訴人享有具體規範計程車客運業違章裁罰事項法定職權」之規定。且組織法規定之法定職掌，仍不能脫逸作用法的具體行為規範。而本案中屬作用法性質之公路法第37條第1項第3款規定，業已明確劃分中央公路主管機關與直轄市政府的權責。自不允以較為概括而無實體內容的交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款規定，作為上訴人有權作成原處分之規範依據。

(C).上訴人再以「Uber APP平台通行全國，違規行為地常與被上訴人主事務所所在地不同，且被上訴人主事務所所在之臺北市政府缺乏違章車輛的車(駕)籍資料，有取締上的困難，亦造成中南部違規駕駛人或汽車所有人應訴之不便」等理由，主張其對本案違規處罰事項享有作成原處分之職權。但查：

a.就人民應訴不便部分而言，關於「未經核准經營計程車客運業」之違章事實，就本案論，由臺北市政府管轄，或由位在臺北市的上訴人管轄，並無差異。而且行政訴訟法第130條之1已有視訊審理之規定，可緩和「以原就被原則」原則下，被上訴人可能應訴不便利的困擾。

b.行政程序法第19條已有職務協助之規定，直轄市政府並無難以取得違章車輛車(駕)籍資料之管道與法律依據。

c.再者，Uber APP平台雖是通行全國，且使用該平台的違章車輛也可能跨域流動，然公路法對於主事務所在直轄市境內之計程車客運業者的申准、管理、取締、裁罰等，既仍維持由直轄市政府主管的規範體例，即不能悖於法律，變更其主管機關。

C.依上所述，上訴人欠缺作成原處分之事務權限。不過因本件管轄錯誤的識別性具有一定的困難度，原處分之違法瑕疵，尚未達重大而明顯之程度，應非屬行政程序法第111條第6款所定之處分當然無效事由，僅到達得撤銷之程度，爰依法將原處分撤銷。

D.至於上訴人在原審審理中主張「依行政程序法第115條規定，原處分無須撤銷」等法律意見，基於下述法理說明，其主張為不可採。

(1).行政程序法第115條規定：

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。

(2).但本案並非屬「各地之相同業務主管機關，依地理區域劃分土地管轄權限」之情形，故無行政程序法第115條規定之適用。爰說明如下：

(A).前述公路法第37條第1項規定係就經營汽車運輸業，按經營○○○區○○○○○路主管機關」與「直轄市○路主管機關」間之事務權限，例如：

a.小客車租賃業係向中央主管機關申請，直轄市主管機關即無此事務權限。

b.計程車客運業則分由直轄市公路主管機關及中央主管機關管轄，對於主事務所在直轄市者，中央主管機關即無事務權限。

(B).此與臺北、臺中、高雄等具事務管轄權限之各直轄市間，須再區別「土地管轄」之情形不同，並非同一事務管轄事項下，再為土地管轄劃分規定，故無行政程序法第115條規定之適用。

(C).縱令本案情形有行政程序法第115條規定之適用，但本案也不符合該條所定「有管轄權之機關就該事件仍應為相同之處分」要件，因為：

a.有管轄權之主管機關(直轄市政府)，對於原處分所涉違章行為，仍須就個案情節行使裁量權限，決定有無裁罰的必要，或為裁罰數額的裁量決定，並非必然作成與原處分相同內容的處分。

b.又被上訴人所爭執關於違章行為數之認定，有無違反一事不二罰原則等，仍待有管轄權限之直轄市○路主管機關斟酌處理。

四.上訴意旨指摘原判決違法之理由說明：

1.原判決針對上訴人以下之法律主張，未敘明此等主張不足採之理由，有判決不備理由之違法情事。

A.被上訴人前開違法行為同時兼有「計程車客運業」與「代僱駕駛之小客車租賃業」二種業務形態。因為：

(1).被上訴人利用Uber APP平台通用全國，無營業區域劃分之特性，使其營業所使用之車輛，以及營業活動之地理範圍，遍及全國。此等營業模式接近「代僱駕駛之小客車租賃業」之營運模式。

(2).被上訴人「依里程計費」之營業收費(報酬)模式，雖接近「計程車客運業」。但其收費(報酬)之費率又可依尖峰時段調整，且未加裝計程費用，與「計程車客運業」亦有不同。

(3).又Uber APP平台提供使用者事前選擇車種與車齡，按「尊榮優步」與「精英優步」不同標準來收費。而且還事前提供使用者「依所需行程為其預估收費金額」之服務，顯然接近「小客車租賃業」之營業形態。

B.公路法第77條第2項規定之裁罰構成要件要素僅有「未依公路法申請核准」，與「經營汽車或電車運輸業」，並無再區辨「汽車運輸業」之細部分類。因為無論被上訴人是經營「計程車客運業」，還是「小客車租賃業」，因為均屬「汽車運輸業」之範疇，上訴人均得依公路法第77條第2項規定對被上訴人處以裁罰。

2.縱認原判決有關「被上訴人之違法行為，僅涉及『計程車客運業』」之法律判斷為正確。但原判決以「違法行為態樣」，認定本案裁罰機關為直轄市公路主管機關，基於下述理由，亦有適用論理法則不當之情形，其判決當然違背法令。

A.原判決未參酌原審法院107年度簡上字第155號判決之下述法律見解。

(1).汽車運輸業管理規則第100條第1項第8款規定之規範意旨為「使小客車租賃業之營業處所，須有足夠之停放車輛場所，待客租賃(公路法第79條參照)。避免租賃業者將租賃車外駛，個別攬載旅客謀利，以租賃車形式行計程車之實，藉以規避計程車須經主管機關較高密度之核准機制」。

【註】汽車運輸業管理規則第100條第1項第8款規定內

容：

經營小客車租賃業及小貨車租賃業應遵守下列規定：

一、……

八、不得將供租賃車輛外駛個別攬載旅客、貨物違規營業。

(2).是以小客車租賃業者指派所屬代僱駕駛，透過Uber App搭載旅客，並收取費用，已違反汽車運輸業管理規則第100條第1項第8款之規定。復依交通部102年7月22日交路字第10250097788號函示意旨，認定上訴人為該案之公路主管機關。亦即認定「小客車租賃業之違法行為態樣，縱涉及計程車客運業，上訴人仍應為該案之公路主管機關，其管轄權並無違誤」。

B.因此縱認被上訴人之違法行為「僅」涉及計程車客運業，原判決有關「管轄權」認定之法律見解，卻與原審法院107年度簡上字第155號判決大相逕庭。何況本屬類型雜沓之違法業者，硬要求主管機關要以合法業者之分類去歸類，且只能歸為一類，否則即指摘主管機關違反管轄權規定，似不合論理法則。

C.從實證之觀點言之，汽車運輸業者為追求利潤，極有可能在營運過程中，違反公路法第34條之「分類營運」規定。更何況是「自始未經申請核准」之違規業者，倘需逐案定性區分該違規業者之違規經營類別後，方能決定管轄權限，恐徒增管轄爭議。

D.若以本案違規車輛為自用車之事實觀之，身為「自用車」主管機關之上訴人，亦可取得管轄權限。而且由「自用車」主管機關管轄本案，判斷簡便，不致落入業別定性之紛擾，邏輯上亦符合前開原審法院107年度簡上字第155號判決認定管轄權之方式。

E.綜上所言，被上訴人所營事業態樣多元且跨類別，若強求歸為一類，將增加法所無之限制，對合法經營業者亦不公

平。故本○○○區○○路法第34條各款分類之必要，而限縮上訴人之裁罰權範圍，如此始能維持現有汽車或電車運輸業市場之公允性。且業者若自始未依法申請核准，自論理法則與實務運作面而言，自無適用公路法第37條第1項第3款規定。且將公路法第37條有關規範「申請核准」之土地管轄規定，擴張解釋及於「未經申請核准者」之管轄權，似亦悖於管轄法定原則，徒生管轄劃分之爭議，與跨區取締之不經濟。

五、本院按：

1.本案所涉及之裁罰管轄權爭議，業經本院作成109年度大字第2號裁定，表明下述之統一法律見解：

A.公路法第37條第1項係就汽車運輸業管制機關之權限分配規定：

(1).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，就人民經營汽車運輸業予以管制，採行「類型強制+申請核准」之事前許可制，即將汽車運輸業分為9類予以管制，均需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。

(2).其中經營「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」及「汽車貨櫃貨運業」，因營運範圍可及全國，故係統一向中央公路主管機關申請，俾利其通盤考量而為一致性之監督管理。另就營業區域相對侷限之「市區汽車客運業」乃依其經營區域所屬於直轄市或縣(市)，分別向該地方公路主管機關【即直轄市政府、縣(市)政府】申請；「計程車客運業」(依汽車運輸業管理規則第91條第1項第3款規定附表七，核定主事務所所在地至其鄰近之縣〈市〉為營業區域)，則以其主事務所位在直轄市或以外者，分別向直轄市公路主

管機關即直轄市政府申請、中央公路主管機關即交通部申請(公路法第1條、第34條第1項、第37條第1項、第39條第2項規定及102年7月3日修正第37條第1項立法理由參照)。

B.對於未經核准，而經營計程車客運業者，依公路法第77條第2項規定裁處罰鍰並勒令停業，其裁罰事務之主管機關應依同法第37條第1項第3款定之：

(1).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。」乃就違反公路法第37條第1項、第39條第2項申請核准義務者之非難處罰，期使行為人及社會上一般人民產生警戒，而達遏止非法營業之立法目的。嗣該規定於106年1月4日修正為：「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。」依其修法理由：「一、未依本法申請核准而經營汽車運輸業及計程車客運服務業者，係被評價為法律上一行為，而依『一行為，不二罰』原則，公路主管機關僅得以前次裁罰處分書到達後之持續違規行為做為下次裁罰之違規事實。是故，為避免『行為人事實上已因多次非法營業行為獲取高額不法利益，惟公路主管機關卻僅可裁處一次至多15萬元罰鍰』之顯不合理情形，爰參照公平交易法等規定，對於未依本法申請核准而經營汽車運輸業及計程車客運服務業者提高裁處罰鍰之額度，俾利公路主管機關得依行為人之違法情節及因違法獲致之利益而裁處合適罰鍰，以達成本法規範之目的。」可知，非法經營汽車運輸業者之多次行為，不論在修法前後，在法律上均有被評價成一行為之問

題，是將反覆繼續經營汽車運輸業者多次之非法營業行為，由單一機關整合考量，綜觀違章情節全貌為適切之裁罰，避免多頭馬車造成之事實認定紊亂及違法重複處罰，乃最能貫徹上述公路法立法目的，有利管理效能之發揮。

(2).承前所述，立法者基於上述公共利益考量，就人民經營汽車運輸之營業自由，藉由許可而為預防性之限制，並於公路法第37條第1項就申請「核准籌備」為管轄權之分配，而自籌備起接受公部門一系列的管理措施。依公路法第37條第1項規定，各該公路主管機關對於應由其管轄之汽車運輸業類型，既有審核其申請合法與否的權限，則對其在申請獲准前，違章從事汽車運輸業之行為，自亦應有管轄權，以盡其管制權責。因此從體系解釋的觀點而言，公路法第37條第1項所為的管轄權劃分，應非侷限在汽車運輸業之經營管理中的核准籌備事務，在法律另無其他規定的情形下，同時遍及該條以下的各項管理措施(包含同法第五章所規定的「獎勵與處罰」)。此參交通部依公路法第78條之1第2項規定，於106年2月3日發布之「檢舉未申請核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業案件獎勵辦法」第3條規定：「(第1項)檢舉案件依經營業別受理檢舉機關如下：一、未申請核准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、汽車路線貨運業及汽車貨櫃貨運業案件：交通部公路總局轄管監理所(站)。二、未申請核准經營市區汽車客運業案件：在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。三、未申請核准經營計程車客運業及計程車客運服務業案件：在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為交通部公路總局轄管監理所(站)。(第2項)受理檢舉機關對檢舉案件無管轄權者，應於10日內移送有管轄權之機關，並通知檢舉人。」及直轄市政府認其對於未經核准經營計程車客運業無管轄權，

與交通部所採核准機關為裁罰機關，直轄市政府應有管轄權之見解不同，雙方發生管轄權限之消極衝突，交通部因依行政程序法第14條規定，以106年5月16日交路字第1065006190號函請共同上級機關行政院決定，於該函說明四㈠：「於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關：1.依公路法第77條第2項……第78條第1項前段……第37條第1項規定……2.另前揭規定所稱直轄市主管機關，依同法第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』。公路法於核准條文中已規定核准機關者，其裁罰毋庸特別明定裁罰機關，核准機關為裁罰機關理所當然，此亦為立法通例，……直轄市政府既為直轄市計程車客運業在直轄市之主管機關，未經其依公路法核准經營者，應由其依同法規定處以罰鍰，當無疑義。」均係循公路法第37條第1項之規定脈絡，決定其受理檢舉及裁罰之管轄機關益明。

(3).因此，公路法第77條第2項之裁罰事務管轄機關，在公路法別無其他明文規定之情形下，原則上既係依公路法第37條第1項規定決定。是對於未經核准，擅自經營計程車客運業者，依公路法第77條第2項規定裁處罰鍰並勒令停業，其裁罰事務主管機關係依公路法第37條第1項第3款而定，即主事務所在直轄市者，由該直轄市○路主管機關(即直轄市政府)管轄；在直轄市以外之區域者，歸中央主管機關(即交通部)管轄。

C.關於行政罰法第29條、第30條之適用爭議：

(1).按國家之行政事務複雜多元，本於促進行政任務執行之專業性與效率、效能等考量，乃於行政權領域採取分工方式，將特定之行政任務劃定由某一行政主體或行政機關執行，使該行政主體或機關享有管轄權，依法擔負執行特定行政任務之職責。又行政機關之管轄權，有事務管轄、土地管轄之分。事務管轄乃指依行政事務之種類

為標準所定之權限劃分，通常係依各機關之組織法或專業性之實體法規定之；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務管轄之地域範圍。

(2).依司法院釋字第535號及第570號解釋意旨，行政機關須有合於法律保留原則意旨之行為法為授權依據，方享有行使具干預性之公權力措施的事務管轄權。而行政罰法第29條第1項規定：「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。」係以「行為地」、「結果地」、「行為人之住所、居所」、「行為人之營業所、事務所」或「行為人之公務所所在地」為連繫因素，就行政罰之土地管轄所設規定；同法第30條規定：「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。」所涉亦屬土地管轄牽連事項。行政罰法為此土地管轄規範目的，旨在處理依行為(作用)法，有複數主管機關取得關於行政罰之事務管轄時，藉建立上開「連繫因素」，以定權限之歸屬。

(3).承前所述，對於「違反行政法上義務之行為」予以裁罰之事務管轄機關，應依該行為(作用)法之規定。行政罰法第29條第1項乃有關土地管轄之規定；於授權之行為(作用)法已就裁罰權之土地管轄的連繫因素另有指定時，則屬行政罰法第29條第1項土地管轄之特別規定，依行政罰法第1條但書，應優先適用該特別規定。申言之，處罰管轄權屬何行政機關，應先依行為(作用)法規定，確認違反行政法上義務行為之事務「主管機關」，而於該行為(作用)法無就土地管轄別有規定時，再依行政罰法第29條第1項所列「連繫因素」認定裁罰之土地管轄機關。

(4).按公路法第78條第1項前段規定：「本法所定之罰鍰，由該管公路主管機關處罰之。」而由公路法第37條第1項第3款劃分之計程車客運業管制機關即受理其申請核准籌備之機關，各對違反該申請義務者，行使勒令停業之裁罰權，亦符合事權合一之管制原則。因據公路法第37條第1項第3款具體規範解釋上述裁罰權之歸屬，不僅係就此事務管轄權之授與，復係以「主事務所」為連繫因素決定土地管轄，屬上述行政罰法以「土地管轄機關」就行政罰權限分配之特別規定，而排除該等規定之適用。

(5).非法經營計程車客運業，除跨域流動外，且具移動迅速、反覆密接實施之本質，在同一日或二日內，其違章行為地即可遍及全國，此被法律上評價為單一之違法行為裁罰，首重效率及整體性觀察、考量。故解釋公路法對未經核准，經營計程車客運業者之上述裁罰事務，統一歸由業者「主事務所」所在之主管機關管轄，其他具有事務管轄權限之主管機關於查獲或受理檢舉上述違規後，即將相關資料移送「主事務所」所在之管轄機關處理，不僅不會有取締不力之疑慮，且避免複數行為地主管機關逕就片斷行為裁罰，衍生之重複處罰亂象，亦可節省處理管轄競合之程序成本。

(6).至所謂「主事務所」所在，乃非法經營計程車客運業者之主要營業中心地。在該非法經營計程車客運業者係公司法人或已為商業登記之營利事業，倘無客觀事證足認其登記之主事務所非其營業中心地之情形，原則上係依其登記；在無登記資料可資查考之情形，則應就其非法經營計程車客運業之模式、分工態樣等，以該非法經營計程車客運業者之業務中樞定之，核屬於具體個案就其主要營業中心地之事實認定問題。

D.另公路法第79條第5項授權訂定之汽車運輸業管理規則第139條之1第1項固規定：「……計程車客運業……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。」然此係102年7月22日修正而來，在此之前，該條項就此項事務之委任(委辦)，僅有直轄市以外計程車客運業的申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，並未包含直轄市的計程車客運業。而在公路法第37條第1項第3款已針對計程車客運業的經營管制，已明定直轄市政府與中央公路主管機關的權限分配，關於直轄市轄內計程車客運業的申請核准籌備、立案、營運管理及處罰權限，均歸屬直轄市政府，中央公路主管機關交通部自無權限得將此等事務委任上訴人。是交通部依汽車運輸業管理規則第139條之1及行政程序法第15條第1項規定，以該部102年7月22日交路字第10250097788號公告委任上訴人辦理之汽車運輸業事項，仍未將「直轄市轄內計程車客運業」的申請核准籌備、立案、營運管理及處罰等納入。由此亦可見交通部就汽車運輸業裁罰事項之管轄，確依公路法第37條第1項有關管轄權之劃分而為委任。

E.結論：

就公司主事務所在直轄市○○○○○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，交通部公路總局無依同法第77條第2項規定對該公司予以裁處罰鍰並勒令停業之權限。

2.至於上訴意旨在事實認定層次上，所言「被上訴人之營業模式接近『代僱駕駛』之『小客車租賃業』營運模式」一節。經查原判決已用充分之理由，說明本案被上訴人經營模式非屬「小客車租賃業」(見原判決書第16頁至第17頁)，此等法律涵攝，其認事用法符合常態經驗法則，合理而有說服力。上訴意旨前開主張自不足採。

3.是以在原判決之事實認定及法律涵攝基礎下，結合前開法律見解，原判決之終局判斷結論即屬合法。上訴論旨執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項

、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　10　　月　　29　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　鄭　小　康

法官　劉　介　中

法官　林　玫　君

法官　李　玉　卿

法官　帥　嘉　寶

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　10　　月　　29　　日

書記官　徐　子　嵐