最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第542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　馮昌國　律師
　　郭瑋萍　律師
　　李雅歆　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1月10日臺北高等行政法院107年度訴字第520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、本件行政訴訟上訴後，上訴人代表人由陳彥伯變更為許鉦漳，茲由新任代表人於民國109年7月6日具狀向本院聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、緣上訴人所屬臺北市區監理所調查發現，被上訴人以網路招募司機，於106年1月22日以0000-00號自用小客車，藉由Uber APP應用程式平台指揮調度車輛營運載客，載客完成後乘客以信用卡付費，再由被上訴人拆帳分配金額予接受調度之司機，認被上訴人有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，嗣以上訴人106年9月15日第00-00000000號違反汽車運輸業管理事件處分書（下稱原處分），裁處被上訴人新臺幣2,500萬元罰鍰，並勒令歇業。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審法院判決撤銷訴願決定及原處分。上訴人不服，乃提起本件上訴。

三、被上訴人起訴之主張及上訴人於原審之答辯，均引用原判決所載。

四、原判決撤銷訴願決定及原處分，其理由略以：Uber及其合作駕駛所提供之服務，確實是經營汽車運輸業，但應歸屬於「計程車客運業」或「小客車租賃業」，由Uber APP平台媒合乘客與司機及車資包括基本車資、距離與時間；認定歸屬於「計程車客運業」比較貼近事實，而此一行政管轄權，就公路法第37條第1項規定，則為「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」。公路法第37條第1項規定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，固為土地管轄。但依公路法第77條第2項規定所為之裁罰係屬裁量處分，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。因此有管轄權之機關就前開事件，並非必然為相同處分，自無行政程序法第115條適用之必然性。上訴人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。原處分即有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未洽，被上訴人訴請判決如其聲明所示，為有理由，應予准許等語。

五、上訴意旨略謂：㈠以自用小客車利用Uber APP平台違法經營汽車運輸業，核其違規行為涵攝於公路法及其子法之結果，構成未經核准經營「計程車客運業」及「代僱駕駛之小客車租賃業」。按公路法第2條第14款規定可知，僅須符合「經營客、貨運輸」而「受報酬」即屬汽車運輸業，同法第77條第2項之構成要件僅區分汽車或電車運輸業者，並未就其所經營者屬公路法第34條九大類汽車運輸業中之「何類」汽車運輸業再予分類裁處。故只要係「未經申請核准」、「經營客、貨運輸」、「受有報酬」（汽車運輸業）即構成公路法第77條第2項之要件。倘以公路法第37條定管轄，先決問題乃需「定性」未經申准者之類別（九大運輸業），方得決定依何款定管轄權，當該非法業者營運模式具跨業性時，易生

管轄爭議。若以本件「違規車輛為自用車」之事實視之，自用車之主管機關亦可取得管轄權限並予以管轄，判斷上較為簡便，且不致落入業類定性之紛擾。㈡被上訴人自始自終未依公路法第37條第1項第3款規定，辦理計程車客運業之申請核准登記、設立計程車客運業之主事務所，自無從得涵攝該款規定以定其管轄權。否則，業者自始未依法申請核准，何以又能於受裁罰時，主張應依該「申請核准」規定定其管轄權？本屬應遵守該誡命規範之業者，自始漠視該誡命規範，嗣後，卻反而主張得以適用該規範，並要求主管機關應遵守該規範內容以定其管轄，邏輯上似有未當。縱本件之管轄權依據為公路法第37條，然從文義解釋觀之，該條各款並未明確指出「未經申請核准者」之土地管轄規定；且公路法第37條規定自73年1月23日修正施行至今，依其立法沿革與立法議事紀錄，修正之目的均係確立受理申請核准籌備經營汽車運輸業之公路主管機關或配合政府功能業務與組織調整而調整公路主管機關，均未針對「未經申請經營汽車運輸業者」裁罰之權責劃分有所立論，尚難認立法者有意於本條規定「未經申請經營汽車運輸業者」裁罰之權責，原審逕認本條規定及於「未經申請核准者」之土地管轄，恐有過度擴張適用之嫌。且擴張適用之結果反因定性之擾而徒生管轄爭議，亦不符合運輸業之特性並有悖於公路法第37條之立法目的與體系解釋。㈢按公路法第77條第2項規定可知，對未申登者之裁處，除罰鍰外，尚可能包含吊扣或吊銷其車牌及駕照之處分。準此，由車籍、駕籍之主管機關為吊扣、吊銷之處分，自屬具適當性、必要性與合目的性。再按道路交通安全規則第8條、第25條、第50條第1項、第54條第1項及第76條第1項規定，自用車係由公路監理機關為車駕籍之主管機關。因此過去有關「自用車違規營業」之裁處，一直係由公路監理機關為之，自有其作用法之依據，且具車駕籍管轄實務運作上之適當性、必要性與合目的性。又公路法第37條第1項第3款之立法，採「主事務所」定其土地管轄，除源於計程車客運

業具有營業區域劃分之特性外，主要係著眼於受理申登之管轄機關，可透過業者申登時所提供之車籍駕籍資料，進一步管制其違規行為。而主張管轄權「由汽車運輸業之主管機關取得」者，無非是透過對公路法第37條之擴張解釋，認為公路法第37條之文義雖僅規範「申請核准」之主管機關，然該主管機關當然對於轄管「區域」之「未經申准」者，亦應取締處罰。然以汽車運輸業之產業特性而言，「主事務所」常非違規事實所在地，目前所查緝到的違規事實皆是在路上攔查所得。倘以主事務所設於臺北市，而認定僅有臺北市政府方具管轄權，則期待臺北市政府（公共運輸處）去取締該業者於臺中市、高雄市之違規事實，亦不符土地管轄劃分之適當性與合目的性，亦可能造成中南部之違規駕駛人或車主將來應訴之不便。且以「主事務所」定土地管轄之意義，係針對「合法申登」之業者，臺北市政府得依其申登設立時所提供之車駕籍資料予以管制，倘擴張解釋及於未申登者，恐無法達立法者以此分配土地管轄之目的。足徵，將公路法第37條擴張解釋及於未申登者，反而有悖於「管轄法定原則」乃源於對人民行政救濟權能之保障目的。縱認公路法第37條第1項各款規定及於「未經申請核准者」之裁罰，被上訴人之經營型態具跨業性質，構成未經核准經營「計程車客運業」及「代僱駕駛之小客車租賃業」，上訴人對於未經核准經營小客車租賃業者，業經交通部依汽車運輸業管理規則第139條之1規定以102年7月22日交路字第10250097788號函將公路法第37條第1項第1款所定事項委任予上訴人，故上訴人對於未經核准經營小客車租賃業者，亦具有裁罰之管轄權限。㈣基於被上訴人之經營型態具跨業（類）及跨區性質，原判決針對上訴人主張被上訴人之違法行為同時涉及代僱駕駛之小客車租賃業，未敘明不足採之理由，僅泛稱被上訴人有未經核准經營汽車運輸業之違反事實尚屬不明，而未就上訴人主張被上訴人違規事實予以論斷，顯有判決不備理由等語，為此請求廢棄原判決，並駁回被上訴人於原審之訴。

六、經核原判決並無違誤，茲援引如附表所示本件相關法規，補充論述如下：

㈠按行政法院組織法第15條之3規定：「最高行政法院各庭審理事件，經評議後認採為裁判基礎之法律見解具有原則重要性，得以裁定敘明理由，提案予大法庭裁判。」本院第四庭前以106年1月4日修正前公路法第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。」（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2,500萬元以下罰鍰，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。」，並無新增裁處機關之規定）；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。……」。惟公路法第3條所指公路主管機關分別為「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。」則第78條第1項規定所指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，具有裁處權限者，究何所指？因本院受理同類事實所致裁處處分之撤銷訴訟之案件已逾百件，為免各庭見解歧異，有預為統一見解之必要，經提案予本院大法庭於109年9月18日作成109年度大字第2號裁定，主文為「就公司主事務所在直轄市，未經依民國106年1月4日修正前公路法第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，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。」亦即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，上訴人無依行為時同法第77條第2項規定予以裁處罰鍰並勒令停業之權限，合先敘明。

㈡本件上訴人執前揭上訴意旨主張其對於本件違章事實具有裁

處權云云。惟查：

1.公路法第2條第14款雖定義「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。」惟於第34條第1項復對於營運汽車之形式有進一步之分類，其中第4款對計程車客運業之定義為在核定區域內，以小客車出租載客為營業者；第5款對小客車租賃業之定義為，以小客車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者。本件事實為被上訴人利用網路平台召募小客車駕駛人載客營運，0000-00號自用小客車駕駛人即經由叫車平台之媒介，於106年1月22日載客獲取乘客以信用卡付費之報酬，此為原審所確認之事實，即已該當前揭第4款之以小客車出租載客之要件，而與第5款所規定「以車租與他人自行使用」之情形不同，原審據以認定被上訴人所經營者，為計程車客運業，自無違誤。

2.本件裁處所由之事實，與前揭大法庭裁定所由之事實相同，均係同一被上訴人未經申請核准，而擅自經營計程車客運業之違章行為，僅查獲之載客時點、收費不同而已。前揭大法庭裁定業已闡述如下諸點，略以：

⑴公路法為健全公路營運制度，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。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」「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）。

⑵公路法第77條第2項乃就違反公路法第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日修正為提高裁處罰鍰額度及吊扣、吊銷處分之重度效果，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。而同法第37條第1項已就申請「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。」乃係循公路法第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自明。

⑶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。

⑷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，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。行政罰法第29條第1項雖規定：「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；惟於授權之行為（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。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。」再由公路法第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，有行使勒令停業之裁罰權，即屬上述行政罰法以「土地管轄機關」就行政罰權限分配之特別規定，應予優先適用。

⑸至公路法第37條第1項第3款所稱之主事務所，其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。

⑹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。

3.以上各點已就本件上訴意旨如何不可採取有所論究。經核本件事實與前揭大法庭裁定所涉事實所及之法律爭點相同，雖然本件係適用106年1月6日修正後之新法，惟此新法係關於裁處罰鍰之額度及吊扣、吊銷期間之加重，無涉及本件所探究之職權機關之規定，故就此相同事實所應適用之同一法律爭點之大法庭意見即屬本院之先前裁判，本件自得予以援用。

七、綜上，本件被上訴人未經核准招攬司機駕駛小客車經營計程車客運業，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，即以其主事務所在定之。原審據此認定上訴人非裁處機關，因而撤銷原處分及訴願決定，核其認事用法自無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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　帥　嘉　寶

法官　林　玫　君

法官　李　玉　卿

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　109　年　10　月　30　日

書記官　楊　子　鋒