

最 高 行 政 法 院 裁 定

109年度大字第2號

上 訴 人 交通部公路總局

代 表 人 許鈺漳

訴訟代理人 李元德 律師

吳子毅 律師

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

複 代理人 馬鈺婷 律師

訴訟代理人 謝祥揚 律師

本院大法庭就第四庭於中華民國109年3月12日109年度裁提字第2號汽車運輸業管理規則事件所提案之法律爭議，裁定如下：

主 文

就公司主事務所所在直轄市，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。

理 由

一、提交事件之基礎事實

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，分別於臺北高等行政法院105年度訴字第1238號判決（下稱原判決）附表所示時間，多次利用被上訴人Uber App應用程式平台，指揮調度司機以其車輛，在臺北市、新北市、桃園市載客營運，載客完成後乘客以信用卡付費，再由被上訴人與接受調度之司機拆帳分取款項，上訴人認被上訴人未經核准擅自經營計程車客運業，爰依行為時即民國106年1月4日修正前公路法（下同）第77條第2項規定，以原判決附表所示105年1月18日第20-20AA00751號等167件及105年1月19日第20-20AA00453號等48件違反汽車運輸業管理事件處分書（下合稱原處分），各裁處被上訴人新臺幣5萬元、10萬元、15萬元不等之罰鍰，並勒令停止未經依公路法申請核准

之汽車運輸業。被上訴人不服，提起訴願遭駁回，循序提起行政訴訟，經原判決以上訴人對於主事務所設於臺北市，而未經核准經營計程車客運業之被上訴人，無為上述裁罰之管轄權，而撤銷訴願決定及原處分，上訴人遂提起上訴。因相關案件繫屬本院逾百件，為免本院各庭見解歧異，顯有預為統一見解之必要，而具原則重要性，經徵詢程序本院有不同見解，是為本件提案。

二、提案之法律爭議

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，交通部公路總局有無依同法第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？

三、本院大法庭裁定如主文所示之統一法律見解，理由如下：

(一)、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：

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。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）。

(二)、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（包含本法第五章所規定的「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（一）：「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

01 條第1項規定……2.另前揭規定所稱直轄市主管機關，依同
02 法第3條規定『本法所稱公路主管機關：在中央為交通部；
03 在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府』。公
04 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
05 裁罰機關，核准機關為裁罰機關理所當然，此亦為立法通例
06 ，……直轄市政府既為直轄市計程車客運業在直轄市之主管
07 機關，未經其依公路法核准經營者，應由其依同法規定處以
08 罰鍰，當無疑義。」均係循公路法第37條第1項之規定脈絡
09 ，決定其受理檢舉及裁罰之管轄機關益明。

- 10 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
11 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
12 1項規定決定。是對於未經核准，擅自經營計程車客運業者
13 ，依公路法第77條第2項規定裁處罰鍰並勒令停業，其裁罰
14 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
15 所在直轄市者，由該直轄市公路主管機關（即直轄市政府）
16 管轄；在直轄市以外之區域者，歸中央主管機關（即交通部
17 ）管轄。

18 (二)、關於行政罰法第29條、第30條之適用爭議：

- 19 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
20 性與效率、效能等考量，乃於行政權領域採取分工方式，將
21 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
22 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
23 職責。又行政機關之管轄權，有事務管轄、土地管轄之分。
24 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
25 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
26 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
27 機關之權限，亦即行政機關可以行使事務管轄之地域範圍。
28 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
29 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
30 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
31 規定：「違反行政法上義務之行為，由行為地、結果地、行

01 為人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在地之主管
02 機關管轄。」係以「行為地」「結果地」「行為人之住所、
03 居所」「行為人之營業所、事務所」或「行為人之公務所所
04 在地」為連繫因素，就行政罰之土地管轄所設規定；同法第
05 30條規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為，其行
06 為地、行為人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在
07 地不在同一管轄區內者，各該行為地、住所、居所或所在地
08 之主管機關均有管轄權。」所涉亦屬土地管轄牽連事項。行
09 政罰法為此土地管轄規範目的，旨在處理依行為（作用）法
10 ，有複數主管機關取得關於行政罰之事務管轄時，藉建立上
11 開「連繫因素」，以定權限之歸屬。

12 3.承前所述，對於「違反行政法上義務之行為」予以裁罰之事
13 務管轄機關，應依該行為（作用）法之規定。行政罰法第29
14 條第1項乃有關土地管轄之規定；於授權之行為（作用）法
15 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
16 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
17 ，應優先適用該特別規定。申言之，處罰管轄權屬何行政機
18 關，應先依行為（作用）法規定，確認違反行政法上義務行
19 為之事務「主管機關」，而於該行為（作用）法無就土地管
20 轄別有規定時，再依行政罰法第29條第1項所列「連繫因素
21 」認定裁罰之土地管轄機關。

22 4.按公路法第78條第1項前段規定：「本法所定之罰鍰，由該
23 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
24 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，
25 各對違反該申請義務者，行使勒令停業之裁罰權，亦符合事
26 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
27 解釋上述裁罰權之歸屬，不僅係就此事務管轄權之授與，復
28 係以「主事務所」為連繫因素決定土地管轄，屬上述行政罰
29 法以「土地管轄機關」就行政罰權限分配之特別規定，而排
30 除該等規定之適用。

31 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。

(四)、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。

(五)、結論：

就公司主事務所所在直轄市○○○○○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。

中 華 民 國 109 年 9 月 18 日

最高行政法院大法庭

審判長法官 藍 獻 林

法官 侯 東 昇

法官 吳 東 都

法官 吳 明 鴻

法官 鄭 小 康

法官 劉 介 中

法官 帥 嘉 寶

法官 胡 方 新

法官 林 玫 君

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 109 年 9 月 18 日

書記官 陳 品 潔

侯法官東昇提出不同意見書如附件一。

吳法官東都提出，胡法官方新加入不同意見書如附件二。