最高行政法院提案裁定

109年度裁提字第2號

上　訴　人　交通部公路總局
代　表　人　陳彥伯
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
　　謝祥揚　律師
　　王明莊　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107年11月29日臺北高等行政法院105年度訴字第1238號判決（下稱原判決）提起上訴，因相關案件繫屬本院逾百件，就下列法律問題原審法院均採相同見解以為裁判基礎，經本庭評議後擬採之，惟經徵詢（109年度徵字第1號）其他各庭意見，均回復不同意該見解，顯有預為統一見解之必要，而具原則重要性，是依法提案予本院大法庭裁判：

本案提案之法律爭議

依公路法第77條第2項規定，就公司登記主事務所設於直轄市，而未經核准擅自經營計程車客運業者，為罰鍰及勒令歇業之裁罰，上訴人是否有管轄權？

理　由

一、本案基礎事實

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，經原判決撤銷訴願決定及原處分，上訴人遂提起本案上訴。

二、本庭擬採之見解：

交通部無管轄權，是其所屬上訴人亦無從經由交通部委任，取得管轄權；應由被上訴人主事務所所在之直轄市政府管轄：

㈠、依公路法第34條第1項、第37條第1項、第39條規定可知，汽車運輸業經分為9類，經營汽車運輸業係受公路法管制，需申請經公路主管機關審核符合公路法相關規定，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。另就營業區域相對局限之「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者，向直轄市公路主管機關即直轄市政府申請（主事務所在直轄市以外者，係向中央公路主管機關即交通部申請）。被上訴人經營計程車客運業，依公路法第37條第1項第3款之規定，其主事務所在臺北市大安區，應向直轄市公路主管機關即臺北市政府申請營業。

㈡、次按國家之行政事務複雜多元，為達維護既有秩序與安全狀態不受侵擾目的，有效能之行政分工，勢所必然。因經營計

程車客運業本會在各地域流動，立法者將計程車客運業之管理事務賦予交通部及直轄市，並明定以「主事務所所在」作為決定管轄機關之連繫因素，容有考量此業務之跨域流動特性。而直轄市政府對主事務所在該直轄市，尚未申請核准經營計程車客運業者，依公路法第37條第1項第3款規定，既有審核其申請合法與否的權限，則對其在申請獲准前，違章從事計程車客運業之行為，自亦應有管轄權，以盡其管制權責。又考量未經核准經營計程車客運業者，其違規行為反覆發生且可能遍及全國，不限於一定區域，對於此類業務行為，實務上復有以裁罰時點為基準，就每次行政處分前之各次違章行為，包括的評價為一行為（參本院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議），倘再以違規「行為地」為管轄之連繫因素，認行為地公路主管機關亦有管轄權，例如：第一日於臺北市、第二日於新北市、第三日於桃園市查獲，其等公路主管機關得逕自就查獲之行為分別裁罰，顯無法窺違章行為之全貌，各自為政之結果，不僅難期為妥適之裁罰，亦恐滋生重複處罰之問題；基於同一理由，亦不應讓個別司機之住居所影響此管轄之判斷。故公路法第37條第1項第3款雖非關裁罰機關之明文，然基於統一由主事務所所在定處罰權之管轄，有助行政機關為適切裁罰，俾利管理效能之發揮，解釋上對於違反公路法第37條第1項、第39條規定，未經核准經營計程車客運業者，依公路法第77條第2項規定所為之處罰，其該管公路主管機關，亦應依公路法第37條第1項第3款規定，視主事務所是否在直轄市而定：主事務所在直轄市者，由該直轄市○○○○路法第77條第2項規定裁罰之管轄機關；主事務所在直轄市以外之區域者，則由交通部為同條項之裁罰管轄機關，即公路法第37條第1項第3款規定，不僅為事務管轄之規定，亦係土地管轄之特別規定，依行政罰法第1條但書規定，而排除行政罰法第29條及第30條有關管轄權規定之適用。故對主事務所在臺北市，而未經核准經營計程車客運業之被上訴人，交通部依公路法相關規定並無處罰之

管轄權限，自不生將此權限委任所屬上訴人執行之問題。

㈢、至公路法第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、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，而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，除無「市區汽車客運業」外，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。由此且可見交通部就汽車運輸業裁罰事項之管轄，乃循公路法第37條第1項規定而定，符合法律體系解釋。

三、不同見解略以：

㈠、依行為時公路法第2條第14款、第37條第1項第3款、第77條第1項、第2項、第78條第1項、第79條第5項規定、行為時汽車運輸業管理規則（102年7月22日修正發布）第1條、第2條第1項第4款、第4條第1項第3款、第91條第1項第3款、第139條之1第1項規定及交通部上述公告可知，計程車客運業係採分區域經營，關於其申請核准，業者之主事務所如在直轄市者，向直轄市政府申請，如在直轄市以外之區域者，向上訴人申請，故6個直轄市政府及上訴人均有事務管轄權。被上訴人在臺北市經營計程車客運業，依公路法第37條第1項第3款之規定，其主事務所在臺北市大安區，應向直轄市公路主

管機關即臺北市政府申請；依公路法第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款及附表七之規定，在核定之營業區域（主事務所所在地至其鄰近之縣〈市〉：臺北市、新北市、桃園市、基隆市、宜蘭縣）內營業。惟關於處罰權，特別是違反公路法第77條第2項之處罰權，公路法及其所授權訂定之汽車運輸業管理規則，並無明文限定僅有業者主事務所所在地之公路主管機關始有排他的處罰權限，故依以上規定及公告，6個直轄市政府及上訴人亦均有處罰之事務管轄權。

㈡、上訴人就行為地在6個直轄市之外之區域，有土地管轄權：

按行政罰法第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。」被上訴人之司機如載客自臺北市至新北市，甚至僅在臺北市以外之直轄市區域載客營業，依上開規定，各該直轄市對於此種轄區內所發生違法行為之處罰，依公路法之規定，自不應否定其有土地管轄權；同理，如載客之行為地發生於6個直轄市以外之區域，亦不應否定上訴人有土地管轄權。

㈢、上訴人就司機之住所、居所或營業所在6個直轄市之外之區域，有土地管轄權：

按行政罰法第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。」被上訴人公司與司機間故意共同實施違反行政法上義務之行為，乃本院107年度判字第363號判決已經表示之法律見解。從而，司機之住所、居所或營業所所在地之6個直轄市政府或上訴人應亦有管轄權。是在查明認定該司機之住所、居所或營業所均在6個直轄市所轄區域前，無法逕予否定上訴人有土地管轄權。

㈣、如發生管轄競合，行政罰法第31條訂有處理機制：

按行政罰法第31條第1項規定：「一行為違反同一行政法上

義務，數機關均有管轄權者，由處理在先之機關管轄。不能分別處理之先後者，由各該機關協議定之；不能協議或有統一管轄之必要者，由其共同上級機關指定之。」依前揭說明，被上訴人所經營之計程車客運業，只要其中一行為地在6個直轄以外區域，或其中1名司機之住所、居所或營業所在6個直轄市以外區域，上訴人均有事務管轄權，亦有土地管轄權，且與該公司主事務所所在地之臺北市政府間發生管轄競合。此際，公路法及汽車運輸業管理規則復無僅得由主事務所所在地之公路主管機關管轄之特別規定，則自應依上開行政罰法第31條第1項之規定處理。

四、本庭指定庭員林玫君法官為大法庭之庭員。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　3　　月　　12　　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　文　舟

法官　帥　嘉　寶

法官　林　玫　君

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　3　　月　　12　　日

書記官　陳　品　潔