臺北高等行政法院判決

106年度訴字第1257號

）FKT64W1Z1X5L0;@108年2月14日辯

原　　告　台灣宇博數位服務股份有限公司
代　表　人　Francois P. Chadwick（董事）
訴訟代理人　郭雨嵐　律師
　　謝祥揚　律師
　　王明莊　律師
被　　告　交通部公路總局
代　表　人　陳彥伯（局長）
訴訟代理人　陳政君
　　李元德　律師
　　吳子毅　律師

上列當事人間汽車運輸業管理規則事件，原告不服交通部中華民國106年7月24日交訴字第1060018165號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：原告代表人原為Rob van der Woude，於本件訴訟進行中變更為Francois P. Chadwick，茲據原告現任代表人依法具狀向本院聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：被告所屬臺北市區監理所調查發現，原告以網路招募司機，分別於民國105年9月21日及8月11日，以車號000-00、000-0000之車輛藉由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，再由原告拆

帳分配金額予接受調度之司機，認原告有未經核准擅自經營汽車運輸業之情事，嗣被告以106年5月1日第20-20B00990號（以下簡稱原處分1）、第20-20B00992號（以下簡稱原處分2）等2件違反汽車運輸業管理事件處分書（合稱原處分），各裁處原告新臺幣（下同）15萬元罰鍰，並勒令停止未經公路法申請核准之汽車運輸業。被告另以106年5月15日第00-000000號違反汽車運輸業管理事件處分書對車號000-0000車輛之車主葉○○處吊扣牌照2個月，嗣於106年11月21日以第00-0000000號違反汽車運輸業管理事件處分書對駕駛人郭○○處以5萬元罰鍰。被告再於106年5月15日以第00-0000000號違反汽車運輸業管理事件處分書對車號0000-00車輛之車主陳○○處吊扣牌照2個月，並於106年5月15日以第00-0000000號違反汽車運輸業管理事件處分書對駕駛人蔡○○處以5萬元罰鍰。原告不服原處分，提起訴願，經交通部106年7月24日交訴字第1060018165號訴願決定駁回，原告仍不服，循序提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張略以：

（一）原處分違反一行為不二罰原則：

9、關於被告認原告未經許可經營汽車運輸業之行為數認定問題，最高行政法院判決均已明確揭示：原告自始即不限於與單一司機合作經營汽車運輸業，而係與多數不同之司機合作，使司機得利用Uber APP平台提供乘車服務，是原告與不同司機分別完成運送乘客之行為，而經營汽車運輸業，可認為是出於違反行為時公路法第77條第2項行政法上義務之單一意思，該當於一個違反行為時公路法第77條第2項行政法上義務行為，而原告究否與不同之司機共同完成運送行為，係各司機是否分別與原告成立共同違法行為

之問題，並不影響原告行為單一性之判斷。基此，原告每次媒合行為雖或媒合不同汽車駕駛人或乘客，但該媒合行為具反覆性、重覆性，屬經營行為，且縱使每次媒介行為均與由不同駕駛完成運輸服務，亦不影響原告之經營行為仍屬「法律一上行為」之結論。從而，被告於作成本件原處分前，既已就原告相同之單一行為對原告為裁處，縱使原告有被告所認之營業行為，被告仍不得重覆就相同之單一行為再為裁處。原處分確已違法甚明，應予撤銷。

8、被告於106年5月1日所為原處分，均係就原告發生於「105年8月11日、105年9月21」之違章行為，分別作成裁處，顯係就原告發生時間彼此相近之行為作成不同處罰。此外，據原處分所載違反地點可知，原處分所涉違章行為均發生於新北市地區，其地點亦屬相同。原告縱有被告所稱「經營汽車運輸業」之行為，被告顯對發生地點（均為新北市地區）相同、發生時間相近之違章行為，逕自割裂為數行為，並分別作成裁處。然被告既係認原告未經允許違法從事營業行為，該營業行為本質上具反覆實施之性質，在法律概念上應屬同一行為，被告自不得將原應評價為「單一行為」之同種類行為或相同狀態，逕自割裂後分別處罰，原處分確有違失。

7、原處分1係就發生於「105年9月21日」之「經營行為」所為之裁處，惟查被告於作成原處分1之前，已於105年9月9日作成第20-20B00212號、第20-20B00213號、第20-20B00215號、第20-20B00221號、第20-20B00353號、第20-20B00354號、第20-20B00355號、第20-20B00356號、第20-20B00363號、第20-20B00364號等10件處分，並於9月22日送達原告；亦於105年9月14日作成第20-20B00217號、第20

-20B00219號、第20-20B00222號、第20-20B00230號、第20-20B00232號、第20-20B00234號、第20-20B00243號、第20-20B00250號等8件處分，並同於9月22日送達原告。依最高行政法院及本院等判決意旨：「該多次違規行為在法律上應評價為一行為，於主管機關處罰後，始切斷違規行為之單一性」，則原處分1所裁處之違章行為，應與被告前於105年9月9日、9月14日作成、9月22日送達之18件處分所裁處之違章行為，為相同之單一行為。被告於作成前開18件處分後，又再以原處分1就相同之單一行為再為處罰，顯有違反一行為不二罰之違法。

6、而原處分2係就發生於「105年8月11日」之「經營行為」所為之裁處，惟查被告於作成原處分2之前，已於105年8月3日作成第20-20B00140號處分，並於8月12日送達原告。依最高行政法院及本院等判決意旨：「該多次違規行為在法律上應評價為一行為，於主管機關處罰後，始切斷違規行為之單一性」，則原處分2所裁處之違章行為，應與被告前於105年8月3日作成、8月12日送達之處分所裁處之違章行為，為相同之單一行為。被告於作成前開處分後，又再以原處分2就相同之單一行為再為處罰，顯有違反一行為不二罰之違法。

（二）被告自始即未依職權調查，致使被告無從辨明原告所謂與他租車公司司機之合作契約關係內容為何？原告究有如何利用租車公司之車輛用於提供載客服務？在事實未經查明之下，被告即驟然認定原告有經營汽車運輸業、利用Uber APP軟體並與司機合作而派遣調度車輛、收取報酬等違章行為云云，惟此均與事實有間。倘容任被告於毫無明確事證之下，即斷然對原告課處裁罰，無非形同要求原告提出

證據證明自己並無違章行為，並以原告未能證明違章行為不存在，遽為不利於原告之認定，顯將證明有否違章行為存在之舉證責任，轉嫁原告負擔。被告未憑證據，遽認原告涉及違章情節，顯有違反行政程序法第36條、第43條規定及最高行政法院39年判字第2號判例之違法，當依法撤銷。其次，被告雖泛稱原告與他人「故意共同實施違章行為」，然被告並未具體指明原告究係與「何人」共同實施違反行政法義務之行為，更遑論提出任何具體事證，證明原告與該人間確有「共同實施違章行為」之故意。從而，被告空泛指稱原告與他人「故意共同實施違反行政法上義務之行為」，顯無事證依據，其認事用法均有違失。此外，原處分雖記載：「未經申請核准利用網路平台經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬……」，然均未指明原告與何人共同實施違反行政法上義務之行為。訴願決定雖記載原告與駕駛人共同實施違反行政法上義務之行為，然並未指明為何人，且此亦與原處分記載車輛「所有人」之身分證字號，亦不相符。則原處分有關原告與實際行為人間有無共同實施違規行為之記載自有欠缺，不符行政處分明確性原則，顯非適法。

（三）查原告係以管理顧問、資料處理服務、電子資訊供應服務等為業，原告所營事業項目並未包含汽車運輸業，被告稱原告經營汽車運輸業，顯與實情不符。且Uber APP軟體平台實係由總部設於荷蘭之荷蘭商Uber B.V.公司透過行動通訊網路而經營維護，原告無從介入，亦非該Uber APP軟體平台之經營主體。況原告未曾涉入Uber APP軟體平台之營運，也未曾為提供該軟體服務而簽訂任何契約，更未曾與任何利用Uber APP軟體之個人司機簽署任何契約。而Ub

er APP軟體僅係一即時媒介消費者與駕駛間能聯繫彼此乘車需求的軟體平台，無論原告，抑或Uber集團之任一公司，均未曾擁有系爭車輛，更未曾「派遣」或「調度」任何車輛。原告未曾與系爭車輛之所有權人或其駕駛有任何合作契約，更無從對該車輛或駕駛有任何控制、利用或派遣行為。是被告指稱原告有派遣調度系爭車輛之行為云云，確與事實不符，又被告竟未遑詳查，遽以原處分認定原告有經營汽車運輸業之行為，顯欠憑據。

（四）被告就本件汽車運輸業管理事件不具管轄權限：

9、由公路法第3條、第37條第1項第3款、第78條第1項規定可知，現行公路法對於主事務所位於直轄市而經營計程車客運業者，其主管機關應為直轄市政府。從而，對於該業者未經核准經營計程車客運業之行為，僅限直轄市政府具有裁罰權限，此乃「管轄法定原則」下必然之結果。又公路法第79條第5項未授權交通部得自行變動管轄權，則交通部依法不得將該直轄市政府轄內之業務委任於被告。汽車運輸業管理規則顯已違反管轄法定原則及法律保留原則。又交通部102年7月22日交路字第10250097788號函並未將直轄市轄區內之計程車客運業納入被告辦理之事務，更可見交通部自始至終並無將直轄市內計程車客運業之事務委任予被告，是被告對於主事務所位於直轄市經營計程車客運業之業者並無事務管轄權限。是本件汽車運輸業管理事件之主管機關為臺北市政府，被告缺乏本事件之事務管轄權限，其逾越法律規定遽以原處分裁罰原告，自屬違法。

8、行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函（下稱行政院106年函）並未述及其所依從之法律依據為何，根本無從知悉行政院係依何規定將直轄市內經營計程車客運業

之裁處權限授權予被告。再者，公路法既業已規定主事務所位於直轄市經營計程車客運業應專由直轄市政府管轄，並無法律規定不明或就同一事件依法數機關有管轄權之情事，直轄市政府亦未曾認其對於其轄區內計程車客運業事務無管轄權限。是本案根本不曾發生任何管轄權爭議，行政院自無從依行政程序法第14條第1項規定，將「於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關」決定為被告負責辦理。何況，交通部公路總局組織法未有任何明文規定被告對於未經申請核准而於直轄市區域內經營計程車客運業之行為有事務管轄權限。是被告從未就直轄市區域內經營計程車客運業行為之裁罰取得管轄權限。縱行政院106年函授予被告對於未經核准於直轄市內經營計程車客運業有裁處權限，行政院106年函之作成時間為106年7月24日，而原處分所載之違反時間分別為「105年8月11日」及「105年9月21日」、作成時間為「106年5月1日」，被告亦未能溯及依行政院106年函就原處分之裁處取得管轄權限，原告之行為仍應由原始權責機關即臺北市政府管轄。

7、被告雖辯稱公路法第37條第1項第3款規定僅係土地管轄，非專屬管轄之規定，是行政院106年函所為決定核無違反專屬管轄之虞，並論依行政程序法第115條規定，原處分無須撤銷云云。然公路法業已規定直轄市內計程車客運業之事務由直轄市政府管轄，又原告自始至終設籍於台北市，亦未有原告設籍於轄區邊界之情況，本件管轄權瑕疵屬缺乏「事務管轄權」之瑕疵，與缺乏土地管轄瑕疵無涉。縱本件僅係欠缺土地管轄權之瑕疵，非專屬管轄或事務管轄之瑕疵，惟參行政程序法第115條規定，茲因原處分裁處顯已違反一行為不二罰之原則，是有管轄權之機關自不

得為相同之處分，被告上開之主張顯無理由。

6、倘如被告所述，原告之行為既屬經營計程車客運業亦屬經營小客車租賃業，則原處分之記載方式顯然已違反行政程序法第5條、第96條第1項第2款之規定。原處分雖載列原告之違章行為係「未經申請核准利用網路平台經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬…」，然依原處分記載之內容，完全無從得知原告之經營行為已同時構成違規經營計程車客運業及小客車租賃業。又被告至今都無法由原處分之記載判定原告係從事何種營業行為，更遑論原告得依原處分記載內容知悉其究竟係如何違反汽車運輸業管理規則相關規定。原處分顯然有違明確性，應予撤銷。

（五）綜上，原處分認事用法顯有違誤，爰聲明：9、訴願決定及原處分（被告106年5月1日第20-20B00990號、第20-20B00992號對違反汽車運輸業管理事件處分書）均撤銷。8、訴訟費用由被告負擔。

四、被告答辯則以：

（一）原告利用Uber APP平台攬客，而駕駛則分擔載客工作，並共同藉此獲有收益，其等行為核與公路法第2條第14款所定：「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。」相符。而原告利用Uber APP平台攬客並收取報酬之行為，其行為本質與計程車客運業及小客車租賃業相當，而原告並未經申請核准即經營計程車客運業或小客車租賃業，且因原告為新型態經營行為，其行為本質為小客車出租載客營業，而依實際進行模式，有可能係司機巡迴待原告媒介以載客，亦有可能係司機待在一地，待原告媒介後，予以載客，此時，原告之經營行為即混雜計程車客運業及代僱駕駛之小客車租賃業。原告以其Ub

er APP之科技手段，同時混合不同業別而為經營，此種科技先於法規明文規定之型態，於解釋適用法律時，自應視立法規範之客觀意旨而為解釋，俾利管制目的之達成。是以，公路法及汽車運輸業管理規則課予計程車客運業及小客車租賃業不同規範，實係自數量管制（參公路法第39之1條第1項規定、汽車運輸業管理規則第91之2條）、資格管制（參公路法第38條規定、汽車運輸業審核細則第4條、汽車運輸業管理規則第91條、第100條規定）、地域管制及費用管制（參汽車運輸業管理規則第91條第2項、第102條規定）之角度，為避免運輸市場因過度飽和而崩潰，進而設立相關規定。原告利用Uber APP，突破前述法規管制，實際上係同時侵害計程車客運業及小客車租賃業之市場，並藉由科技技術違法豁免對於計程車客運業及小客車租賃業之法規管制，進而有法規套利之情形。亦即藉由法規未針對原告此類經營行為特別管制及嗣後立法管制的時間差，經由降低成本之方式，形成對其他競爭者之優勢，並獲取利益，破壞原有市場。故依本院92年度簡字第5號判決所揭示「駕駛人不論係經營計程車客運業或係由租車人僱用駕駛人之小客車租賃業，其均須符合管理規則相關資格限制、證照齊備及向公路主管機關申請核准之規定」之意旨，被告自得以原告違反公路法第77條第2項規定為由，加以裁罰。

（二）原告並未依公路法登記經營汽車運輸業，原告雖未親自駕駛車輛，然依Uber合作駕駛資訊網，加入Uber APP平台之司機確係由原告所招募加入前開平台，且車輛及駕駛人是否具有經營汽車運輸業之資格必須經過原告之審核後始得允許加入該平台，原告亦自使用Uber APP平台司機處收取

費用，且本案原處分皆有採證照片及車資收據可稽。又查本案乃原告分別與不同之汽車駕駛人所共同實施，且依原處分所載，本件所涉車輛之車牌號碼、違規時間、違規起訖點及車資金額皆有不同；而原處分違規載客資料所顯示各駕駛人之名稱不同，相貌亦有差異，足認原告係分別與不同之汽車駕駛人，於原處分所載之時地，故意共同實施違反公路法第77條第2項之行為，則依最高行政法院98年度裁字第994號裁定意旨，原告顯然有與加入Uber APP之司機故意共同實施違反公路法及汽車運輸業管理規則上義務之行為，是依行政罰法第14條第1項所定分別處罰之意旨，被告對原告裁罰應屬有據，原告主張並無理由。

（三）被告對於原告未經申請核准經營汽車運輸業之行為確具有裁罰之事務管轄權，是原處分應屬合法：

9、按公路法第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。」而直轄市政府曾認為公路法第37條規定自73年1月23日修正施行至今，其法條文字皆為「經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：…」乃係有關「申請核准籌備」之權責劃分規定，查其立法沿革與立法議事紀錄，並無針對「未經申請經營汽車運輸業者」裁罰之權責劃分有所立論。故自公路法第37條第1項第3款及同法第78條規定綜合以觀，直轄市政府係針對業已核准經營計程車客運業者始有管轄權。復參酌同法第34條第1項規定：「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。…」顯見自用車係通行全國，並由被告進行監理，自用車違規營業，自應由被告裁罰。且於101年監

理業務一元化（即監理業務回歸中央，由中央統一監理車籍及駕籍）後，因自用小客車並未向直轄市政府申請核准經營計程車客運業，故直轄市政府事實上並無該自用小客車之車籍及駕籍資料，而須另經由被告所管有之第3代公路監理系統取得車籍及駕籍資料，故有取締上之困難。而過去一直係由被告作為自用小客車之裁罰機關，並認定自用小客車係違規經營「汽車運輸業」，直轄市政府爰認其無管轄權。然因交通部及被告均認直轄市○○○○路法第37條第1項第3款及第78條規定亦有管轄權，故就直轄市政府對於未經申請核准經營計程車客運業是否具有裁罰之管轄權有認定不一致之情形。又因交通部及其所屬被告為中央之行政機關，直轄市政府為地方之行政機關，依法務部94年9月30日法律字第0940036900號函說明二之意旨，共同上級機關為行政院。故行政院106年函依行政程序法第14條第1項規定，將未經申請核准而於直轄市區域內經營計程車客運業行為之裁罰事務決定由被告管轄。又行政院所為之管轄決定，乃經考量一般立法例（針對公路法第37條規定）、運輸業跨區流動之特殊性（針對公路法第34條規定），並於行政院106年函說明二敘及：「另為避免未來裁罰、救濟之複雜化，仍以貴部公路總局為裁罰機關。」，實係合於公路法第34條、第37條及交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款規定所為之管轄決定，由行政院決定本即具事物管轄權限之被告為裁罰機關，並未悖於管轄法定原則。

8、被告依交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款規定，，對於公路監理及運輸業務具有事務管轄權，故根據此組織法上之依據，被告對於未經申請核准而於直轄市區域內

經營計程車客運業行為之裁罰，乃具事務管轄權，行政院106年7月24日函依行政程序法第14條第1項所為之指定管轄，並未違反管轄法定原則，且其指定管轄之結果，有其組織法上之依據。且基於對所轄機關之管轄事務及組織運作特性，應屬該上級機關最為明瞭，由該上級機關針對管轄爭議所為之決定，司法機關似應予尊重，方符權力分立原則。且依最高行政法院103年度判字第694號、98年判字第1366號判決意旨，行政院既已於行政權範疇內決定由被告管轄前開裁罰事務，則自應予以尊重。故被告對本件所涉原處分並無欠缺事務管轄之情事。

7、自公路法第37條第1項第3款所定：「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。」內容以觀，實僅係依直轄市之區域內、外再區分土地管轄，核與事務管轄無涉。又查，就本件涉及以小客車出租載客而為營業此一經營汽車運輸業之行為本身，與不動產無關。而依汽車運輸業管理規則第91條第1項第3款規定計程車客運業雖有營業區域之限制，然其營業區域依附表7並未限於主事務所所在地，亦包含鄰近區域，故亦非與地域相關聯之權利，則依最高行政法院106年度判字第704號判決意旨，原處分即無違反土地專屬管轄之情事。再者，公路法第37條第1項第3款亦未明文規定對於未申請核准經營計程車客運業者之裁罰於直轄市區域內由直轄市政府專屬管轄，則依最高行政法院107年度判字第35號判決意旨，公路法第37條第1項第3款規定確非專屬管轄，是行政院106年函業已決定被告對於在直轄市區域內未申請核准經營計程車客運業之行為具有裁罰之事務管轄權，所為決定核無違

反專屬管轄之虞。

6、依公路法第37條規定之立法沿革，公路法第37條第1項第3款關於計程車客運業管轄權之劃分規定係就計程車客運業部分，以直轄市區域「內」、「外」劃分土地管轄權，就直轄市區域以外部分，由中央主管機關管轄，是對於計程車客運業，中央及地方均有事物管轄權限。被告依交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款規定，具有事物管轄權，與行政程序法第11條第1項所定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。」相符。而公路法第37條第1項第3款規定係在交通部及直轄市政府均有對於計程車客運業之事物管轄之前提下，再依地域範圍劃分由交通部及直轄市政府管轄，是公路法第37條第1項第3款規定確為土地管轄之規定，並未更易被告依交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款規定具有事物管轄之事實，故行政院106年函決定由被告作為裁罰機關，即屬有據。縱認被告欠缺管轄權，然被告依交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款規定就本件原即具有事物管轄權，故原處分違反公路法第37條第1項第3款規定實僅係欠缺土地管轄之瑕疵。而行政程序法第115條所定「土地管轄之規定」係指非專屬土地管轄之情形，公路法第37條第1項第3款規定確非專屬土地管轄，已如前述。因原告確有違反公路法第77條第2項規定之事實，縱使將原處分撤銷，具有土地管轄之機關仍應為與原處分相同之處分，故依行政程序法第115條規定，原處分實無須撤銷。

（四）被告對於原告未經申請核准而經營小客車租賃業之行為亦具有裁罰之事務管轄權：按汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定：「遊覽車客運業、計程車客運業、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。」因原告之行為本質亦與代僱駕駛之小客車租賃業相當，而就原告未經核准經營小客車租賃業部分，被告依最高行政法院107年度判字第364號判決所引交通部102年7月22日交路字第10250097788號函，被告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規定以前開交通部102年7月22日函委任予被告，故被告對於未經核准經營小客車租賃業者，確實具有裁罰之事務管轄權。綜上，原告利用Uber APP平台攬客並收取報酬之行為，其本質亦與代僱駕駛之小客車租賃業相當，而被告對於原告未經核准經營小客車租賃業者具有裁罰之事務管轄權，故原處分核無原告所稱欠缺管轄權之情事。

（五）本件應無一行為不二罰原則之適用，原處分應屬合法：

9、本件所涉事實與本院103年度訴字第1614號判決所涉事實相似，係由不同之司機駕駛自用車或租賃小客車，並接受不同之第三人委託載客，且有不同之出發點及目的地，則依前開判決意旨，自非屬一事或一行為，且各該行為，又分別違反公路法第77條第2項之管制目的，顯非行政法上之「一行為」，故無違反一行為不二罰原則可言。

8、次查，駕駛人實係先有違反公路法第77條第2項規定之犯意，並經由原告所創設之平台媒介，載運需用車輛之消費者。是以，駕駛人在此一共同違法的歷程中，實非如受僱人一般僅擔任受指揮監督的角色。申言之，司機本即有違反公路法第77條第2項規定之犯意，方利用原告之系統。是此情形，核與受僱人受指揮監督有別，駕駛人個人實具

有違反公路法第77條第2項之犯意。既具有個別犯意，則原告與駕駛人個人合作時，自亦有違反公路法第77條第2項之犯意，至為明顯。而駕駛人個人倘擬經營計程車客運業時，即應依汽車運輸業管理規則第92條規定申請核准始得經營，故原告就其與每一駕駛人所成立之合作關係，自亦應個別申請核准經營計程車客運業。原告與駕駛人成立合作關係時，並未申請核准經營計程車客運業，故原告每與個別駕駛人成立合作關係時，皆屬一次違反公路法第77條第2項所定「未經申請核准經營汽車運輸業」之決意。而每次決意皆屬一次行為，數次與駕駛人成立合作關係即屬數行為。既為數行為，即無一行為不二罰原則之適用。當駕駛人不同時，被告本得對個別駕駛人分別處罰，此時對於與該等個別駕駛人有違反公路法第77條第2項規定之意思聯絡的原告，被告自亦得針對原告每次與駕駛人建立合作關係時所呈現違反公路法第77條第2項之決意加以處罰，如此方得充分評價原告與個別駕駛人間之共同違反公路法第77條第2項之行為。再者，原告所利用之Uber APP，其使用方式為消費者先經由Uber APP傳遞需求予原告，再由原告傳遞消費者需求予駕駛人，是原告每次傳遞消費者需求予駕駛人時，均係一次違反公路法第77條第2項之決意，並經由傳遞需求顯露其法敵對意識，侵害公路法第77條第2項之管制目的。是原告每次傳遞消費者需求予駕駛人時，均係一次決意，皆應認為屬一行為。

7、末查，於具體個案判斷違反行政法上義務之行為是否為「一行為」時，宜就個案具體情節，斟酌法條文義，立法意旨、制裁意義、期待可能與社會通念等因素決定之。而公路法第77條第2項規定之立法意旨即係在遏阻不具汽車運

輸業營業資格之人進入運輸市場，以避免運輸市場之惡化，並藉由申請核准之行政程序檢視申請人是否具有營運之財力及設備，保障用路人行的安全，並確保運輸服務不中斷。是原告每次與駕駛合作之行為，皆係一次對於運輸市場之侵害，其與個別不同駕駛人之合作行為，與所謂「接續犯」實屬有別。倘除以裁處作為切割行為數之時點外，復亦不論其合作之駕駛人數多寡，而皆視為一經營犯意而僅論以一行為，勢將無法達成公路法第77條第2項之立法目的，事實上將放縱原告經由法規套利而為不公平競爭，並將可能導致不論業者違法經營之客觀規模大小，而僅以主觀之經營犯意，俱論以一行為之不公平現象。是本件原告每次與駕駛合作之行為確屬數行為，確無一行為不二罰原則之適用。

（六）綜上，原告違規屬實，嚴重影響消費者權益與汽車運輸業市場營運秩序，原告違反汽車運輸業管理規則第138條規定事實明確，爰依公路法第77條第2項規定裁處原告罰鍰外，並勒令其停業，原處分並無違法之處，原告主張顯無理由，並聲明：9、原告之訴駁回。8、訴訟費用由原告負擔。

五、經查，兩造間對事實概要欄記載及下列事實均不爭執，並有兩造提出之下列證據附本院卷及原處分卷（或訴願卷）可查，自足認為真實：

（一）駕駛人郭○○駕駛車號000-0000之車輛（車種：自用小客車），於105年8月11日10時17分，由新北市○○區○○○路○○號至新北市○○區○○路○○○巷○號提供載客服務，收取費用212.02元（訴願卷第2-2卷第116至117頁）。

9、被告於106年5月1日作成第20-20B00992號違反汽車運輸業

管理事件處分書（即原處分2），以原告未經申請核准利用網路平台經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬，經核係違反汽車運輸業管理規則第138條規定，爰依公路法第77條第2項、行政罰法第14條等規定，裁罰原告15萬元，並勒令停止未經公路法申請核准之汽車運輸業（本院卷第84頁）。

8、被告於106年5月15日作成第00-0000000號違反汽車運輸業管理事件處分書，以葉○○未經申請核准將車號000-0000自小客車交由郭○○利用網路平臺經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬，經核係違反汽車運輸業管理規則第138條規定，依公路法第77條第2項規定對葉○○處「吊扣牌照2個月，於一週內自動將車輛牌照繳送者，可縮短吊扣牌照期間三分之一」（本院卷第157頁）。

7、被告於106年11月21日作成第00-0000000號違反汽車運輸業管理事件處分書，以駕駛人郭○○未經申請核准利用網路平台經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬，經核係違反汽車運輸業管理規則第138條規定，依公路法第77條第2項規定對郭○○處以5萬元罰鍰（本院卷第158頁）。

（二）駕駛人蔡○○駕駛車號0000-00之車輛（車種：自用小客貨），於105年9月21日8時22分，由新北市○○區○○路○段00號至臺北市○○區○○○路○號（臺北車站）提供載客服務，收取費用113.54元（訴願卷第2-2卷114至115頁）。

9、被告於106年5月1日作成第20-20B00990號違反汽車運輸業管理事件處分書（即原處分1），以原告未經申請核准利用網路平台經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬，經核係違反汽車運輸業管理規則第138條規定，爰依公路法第77條

第2項、行政罰法第14條等規定，裁罰原告15萬元，並勒令停止未經公路法申請核准之汽車運輸業（本院卷第83頁）。

8、被告於106年5月15日作成第00-0000000號違反汽車運輸業管理事件處分書，以駕駛人蔡○○未經申請核准駕駛車號0000-00自小客貨利用網路平台經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬，經核係違反汽車運輸業管理規則第138條規定，依公路法第77條第2項規定對蔡○○處以5萬元罰鍰（本院卷第155頁）。

7、被告於106年5月15日作成第00-0000000號違反汽車運輸業管理事件處分書，以陳○○未經申請核准將車號0000-00自小客貨交由蔡○○利用網路平台經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬，經核係違反汽車運輸業管理規則第138條規定，依公路法第77條第2項規定對陳○○處「吊扣牌照2個月，於一週內自動將車輛牌照繳送者，可縮短吊扣牌照期間三分之一」（本院卷第156頁）。

6、106年5月23日，原告不服原處分，向交通部提起訴願（訴願卷第2-2卷第18至29頁），經訴願決定駁回後循序提起本件行政訴訟。

（三）本件原處分前原告以相同網路招募司機等本件行為，亦經被告以前處分裁罰詳如附表所示。

六、本件兩造聲明陳述及本院認定事實詳如上述，因此本件兩造間首要爭點厥為：　被告有無作成原處分之行政管轄權？原告有無經營汽車運輸業之行為？　被告作成原處分時無違反行政程序法第36條及第43條規定？有無違反明確性原則？ㄇ原處分有無違反一行為不二罰原則？

（一）本件應適用之法律及本院見解：

9、按公路法第2條第14款規定：「本法用詞，定義如下：……十四、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。」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。」第34條規定：「（第1項）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：一、公路汽車客運業：在核定路線內，以公共汽車運輸旅客為營業者。二、市區汽車客運業：在核定區域內，以公共汽車運輸旅客為營業者。三、遊覽車客運業：在核定區域內，以遊覽車包租載客為營業者。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。六、小貨車租賃業：以小貨車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者。七、汽車貨運業：以載貨汽車運送貨物為營業者。八、汽車路線貨運業：在核定路線內，以載貨汽車運送貨物為營業者。九、汽車貨櫃貨運業：在核定區域內，以聯結車運送貨櫃貨物為營業者。（第2項）前項汽車運輸業營運路○○區○○○路主管機關得視實際需要酌予變更。」第37條規定：「（第1項）經營汽車運輸業，應依下列規定，申請核准籌備：一、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，向中央主管機關申請。二、經營市區汽車客運業：（一）屬於直轄市者，向該直轄市公路主管機關申請。（二）屬於縣（市）者，向縣（市○○路主管機關申請。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。（第2項）前項第二款之市區汽車客運業延長路線至直轄市、縣（市）以外者，應由受理申請之公路主管機關商得相鄰之直轄市○縣○市○○路主管機關之同意；有不同意者，報請中央公路主管機關核定之。」行為時第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，處新臺幣五萬元以上十五萬元以下罰鍰，並勒令其停業，其非法營業之車輛牌照並得吊扣二個月至六個月，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，處新臺幣十萬元以上二千五百萬元以下罰鍰，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，並得吊扣四個月至一年，或吊銷之，非滿二年不得再請領或考領。」）第78條規定：「本法所定之罰鍰，由該管公路主管機關處罰之。依本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期仍未繳納者，依法移送強制執行。」第79條第5項：「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。」

8、依公路法第79條授權訂定之汽車運輸業管理規則第138條規定：「未經申請核准而經營汽車運輸業者，應依公路法第七十七條第二項之規定舉發。」次按法律內容不能鉅細靡遺，一律加以規定，其屬細節性、技術性之事項，法律自得授權主管機關以命令定之，俾利法律之實施。行政機關基於此種授權，在符合立法意旨且未逾越母法規定之限

度內所發布之施行細則或命令，自為憲法之所許，此項意旨迭經本院解釋在案。惟在母法概括授權情形下，行政機關所發布之施行細則或命令究竟是否已超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷（參司法院釋字第480號、第606號及第651號解釋理由書）。又司法院釋字第443號解釋理由書略以：「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」故行政機關於法規未明文訂定，根據行政目的考量，就執行法律之細節性、技術性次要事項，基於其職權訂定統一之行政規則，原非法所不許。交通部依前開公路法第79條規定之授權，訂定汽車運輸業管理規則，乃執行母法（公路法）之細節性、技術性事項，與立法意旨相符，未逾越母法之授權範圍，亦無違反司法院釋字第524號解釋意旨，本院自予尊重。因此，如未經申請核准而經營汽車運輸業者，自應依汽車運輸業管理規則第138條規定予以舉發，並應依公路法第77條第2項規定處罰。

（二）次按行政程序法第11條第1項、第5項規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。」「管轄權

非依法規不得設定或變更。」第15條第2項、第3項規定：「行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。」「前2項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」，依上規定可知，行政機關之權限均係以法規為依據（管轄權法定原則），不得任意設定或變更，尤其不允許當事人協議變動機關之管轄權，此即所謂管轄恆定原則。惟「管轄恆定原則」亦有例外，即得不依增修法規之程序與方式而依其他法定程序與方式變更管轄權。行政程序法第15條所規定之「委任」或「委託」即屬之。亦即行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關或委託不相隸屬之行政機關執行之，其所謂「法規」，包括憲法、法律、法規命令、自治條例、依法律或自治條例授權訂定之自治規則、依法律或法規命令授權訂定之委辦規則等有關委任事項之「行政作用法規」。如無法規依據，不得擅自委任或委託，以確保「管轄權恆定原則」。易言之，組織法一般係規範行政機關內部運作，以適用於機關內部為多，而作用法則以對外施行為主，其所規定者厥為具有實踐性質之「職權」，大都具有干預性質，是權利或權力之性質，需有法令具體授權基礎，因此，行政機關僅得依作用法，不得依組織法內有關權限之規定，訂定涉及人民權利義務之法規命令（參司法院釋字第535號解釋、第570號解釋及第654號解釋意旨）。從而，若行政機關欲將部分權限委任所屬下級機關或委託不相隸屬之行政機關執行，仍須有個別作用法之具體法規依據，並由各主管機關依據行政程序法第15條規定辦理委任或委託。若未踐行上開程序，即不發生授與權限之效力。至於行政程序法

第111條第6款規定：「未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或欠缺事務權限者」，其所謂「欠缺事務權限」，基於行政機關體制之複雜性、管轄權錯誤識別之困難性，及其立法意旨，為確保行政機能有效運作，維護法之安定性並保障人民之信賴，當係指行政處分之瑕疵已達同條第7款所規定重大而明顯之程度，諸如違反權力分立或職權分配之情形而言。除此之外，其他違反土地管轄或事務管轄，尚屬得撤銷而非無效（最高行政法院103年度判字第605號判決參照）。

9、而參酌前揭公路法規定（第2條第14款、第37條、第38條、第77條第2項、第78條、第79條等）交通部、直轄市政府、縣市○○○○○路主管機關，惟所轄事○○○區○○○路法對於主事務所位於直轄市而經營計程車客運業者，其主管機關應為「直轄市政府」。從而因違反公路法第77條第2項規定而針對「主事務所在直轄市之計程車客運業」所進行之裁罰案件，依同法第78條規定，亦應係由直轄市公路主管機關作成處分。經查，本件被告係以原告未經申請核准利用網路平台經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬（利用網路招募司機及車輛並藉由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，再由原告拆帳分配金額予接受調度之司機等事實詳如事實概要欄），而認原告違反汽車運輸業管理規則第138條規定，依公路法第77條第2項規定而為裁處罰鍰，並勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業，詳原處分1、2。即被告認原告係以小客車出租載客之方式提供客運服務，並按行駛里程長短計價收取報酬，其所受裁罰，乃係因其未經申請核准而經營以小客車出租載客為營業，核屬公

路法第34條第1項第4款之計程車客運業，此與以小客車租與他人自行使用為營業之小客車租賃業（即公路法第34條第1項第5款）不同，因此被告辯稱原告亦有經營小客車租賃業云云，自無足採。又本件原告公司位於臺北市○○區○○○路○○○號0樓（見本院卷第18頁），原告未向臺北市○路主管機關申請核准，即經營計程車客運業，顯然違反公路法第37條第1項第3款、第77條第2項規定，依同法第78條規定，本應由臺北市公路主管機關作成處分始為合法，被告對於直轄市轄內計程車客運業並無管轄權限，被告逕依公路法第77條第2項規定作成原處分，即有違誤。原處分違背前揭管轄之規定，自屬違法之行政處分，因其瑕疵尚未達重大明顯之程度，依前開說明，原處分尚屬得撤銷而非無效，從而原告以被告所為原處分欠缺管轄權限，主張應予撤銷，即屬有據。

8、被告辯稱依汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定（「遊覽車客運業、計程車客運業、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。」）及行政院106年7月24日函，被告對於直轄市未經核准經營計程車客運業具有管轄權云云。惟查：

- 公路法第79條第5項規定詳如上述，即僅授權公路法主管機關交通部制定有關汽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；並未涉及有關「管轄權」變動之授權。公路

法第79條第5項之授權條款是所謂「作用」上的授權，在母法本身有關管轄權限之規定並無不明確的情況下，也根本沒有授權由交通部將母法中已經確定之管轄權限再透過子法移轉給其他機關。參照行政程序法第150條第2項規定「法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」前揭汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定就計程車客運業之處罰管轄權限授權，顯然逾越法律授權之範圍與立法精神，被告辯稱其依汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定，已取得直轄市政府計程車客運業之管轄權限乙節，明顯違反管轄法定原則與法律保留原則，核不足採。

㈡又縱依被告所主張汽車運輸業管理規則第139條之1第1項規定係就計程車客運業之處罰管轄權限授權規定，然參照前揭公路法第3條、第37條第1項規定可知，交通部、直轄市政府、縣市○○○○○路主管機關，惟所轄事務仍有區別（詳如上述），交通部依公路法第79條第5項規定之授權，訂定汽車運輸業管理規則，以管理汽車及電車運輸業等相關事項。該規則第139條之1係92年5月7日修正時首次增訂，內容為「（第1項）臺灣省轄內之遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業之申請核准籌備、立案及經營管理，由交通部委任交通部公路總局辦理。（第2項）福建省金門縣、連江縣轄內之遊覽車客運業、計程車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業之申請核准籌備、立案及經營管理，由交通部委託福建省金門縣政府及連江縣政府辦理。（第3項）臺灣省轄內公路汽車客運業之營運

管理，由交通部委任交通部公路總局辦理；直轄市○○○路汽車客運業之營運管理，由交通部委託直轄市政府辦理。」此規定於93年11月26日修正時，就委任或委託之事項，增列處罰一項；而101年6月6日則修正為無論是臺灣省轄內或福建省金門縣、連江縣轄內，均由交通部委任交通部公路總局即被告辦理；復於102年3月22日修正增訂轄區為改制後之直轄市，得暫由交通部委任交通部公路總局即被告辦理；嗣102年7月22日再修正為：「（第1項）遊覽車客運業、計程車客運業、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。（第2項）公路汽車客運業之營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局辦理或得委辦直轄市政府辦理。」交通部依此規定及行政程序法第15條第1項規定，以102年7月22日交路字第10250097788號公告（見本院卷第324頁），公告委任交通部公路總局即被告辦理遊覽車客運業、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，以及公路汽車客運業之營運管理及處罰等相關業務，並自102年7月24日起生效。惟上開公告所委任之事項，並未將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務納入，實難認有將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務權限委任被告辦理，則被告就本件所為裁處罰鍰及勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業之處分，即欠缺管轄權限。被告抗辯交通部102年7月22日函業委任被告處理本件直轄市範圍內「未經核准經

營小客車租賃業者」裁罰之事務管轄權云云，核難認有理由。

．至於被告雖辯稱行政院106年函授予被告對於未經核准於直轄市內經營計程車客運業有裁處權限云云。然查，該函作成時間為106年7月24日，但本件原處分所載之違規時間為105年8月、9月間、作成時間均為「106年5月1日」；被告自無從以該函溯及取得原處分裁處之「管轄權限」。況查行政院106年函並未述及其所依從之法律依據為何，亦無從知悉行政院係依何規定將直轄市內經營計程車客運業之裁處權限授權予被告。再者，公路法既業已規定主事務所位於直轄市經營計程車客運業應專由直轄市政府管轄，並無法律規定不明或就同一事件依法數機關有管轄權之情事，直轄市政府亦「未曾」認其對於其轄區內計程車客運業事務無管轄權限。是本案根本不曾發生任何「管轄權爭議」，行政院自無從依行政程序法第14條第1項規定，將「於直轄市未經核准經營計程車客運業之裁罰機關」決定為被告負責辦理。

7、被告再辯稱其對於直轄市內未經核准經營計程車客運業而違反公路法者予以裁罰，乃屬土地管轄錯誤之瑕疵，且因直轄市政府仍應為相同處分，依行政程序法第115條規定亦無須撤銷云云。惟查：

－行政機關之管轄權，基本上可分為事務管轄、土地管轄與層級管轄。事務管轄乃指依行政事務之種類為標準所定之權限劃分，係指行政機關執行特定行政任務之權利及義務。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。

一依前述公路法第3條、第37條第1項規定可知，交通部、直轄市政府、縣市○○○○○路主管機關，但所轄事○○○區○○○○路法第37條第1項第3款規定：「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。」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，固屬土地管轄。本件被告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。

．復按行政處分之種類依行政機關受法律拘束之程度，可分為羈束處分與裁量處分。羈束處分係指法律若規定行政機關應於一定要件下作成某種決定者，於此情形，行政機關無自由裁決之空間；裁量處分則係指行政機關在法定要件該當時，仍得依照個別之具體情況，就法律效果是否發生或如何發生，予以行政裁量，其所為之決定即為裁量處分。

j本件被告所為原處分違反土地管轄規定，詳如前述，然依公路法第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。本件被告所為原處分，既有管轄權欠缺，而原處分又係屬裁量處分，並非羈束處分，因此有管轄權之機關就前開事件，並非必然為相同處分。況原處分依與原告合作之司機遭查獲之行為作為違規行為數依據，未審究原告違反行政法上義務是否係出於單一意思？原告之前因相同之行為，是否業經被告以前處分裁罰，而有違反一行為

不二罰之原則？（理由另詳如下述）而認定原告之行為係數行為，則有管轄權之機關就前開事件，更非必然為相同處分，故依行政程序法第115條規定反面解釋觀之，原處分自仍應撤銷。被告所辯，自無足採。

LL末查本件原處分記載違規事實詳如上述（未經申請核准利用網路平台經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬），被告另主張上開違規行為構成代僱駕之小客車租賃業（即公路法第37條第1項第1款）規定云云，顯不相符，因此被告此部分答辯，並不足採。

（三）再查，依卷附Uber台灣官方資訊網所示（見被告提出外放證物卷宗第48頁至60頁即證物1至4），原告載明「加入UBER平台接案」「註冊為合作商」、「註冊為乘客」，並敘明「加入流程」及於「新手上路」上載明加入駕駛應準備之文件、購車優惠、及加入常見問題等，且於其他亦載明「平台費用是多少？自2016/1/18起，加入合作平台費用統一為25%」，另敘明車輛條件、「需要專人諮詢協助嗎？請查看台北/台中/高雄現場開通服務」及載明加入為會員後領件地點，並於乘客端載明「Uber向來致力於為台灣引進創新、創意的商業模式，為台灣消費者的乘車模式注入嶄新的思維及改善。我們目前雖已透過法律途徑及其他各種管道與主管機關溝通，希望能使台灣法明確接納共乘服務，但現階段仍有因違反公路法第77條第2項規定而被主管機關取締裁處的風險，我們希望繼續努力為台灣消費者提供更具信賴、更有效率的乘車服務」等語。足證原告係以自己名義對外招募司機及車輛，給予司機載有「Uber APP」之設備（或由司機下載APP），並對所招募之司機與車輛進行檢驗車輛、審核文件及相關問題之協助等

營業上管理。再依原告前開官方資訊網之招募司機免費說明會資料則載明：「與Uber合作，無任何加入費用時間自由，每月增加上萬額外收入」、「工作時間靈活，對兼職司機來說非常合適。隨時接案，開累了就回家。客人多了就出來賺錢，客人少了就回家休息。」「收入高。每週輕鬆多賺上萬元！公司每週向您付款」、「如果您有興趣，請來參加我們的司機培訓！培訓不收費用，參加完之後即可開始！」「立刻報名參加說明會！麻煩請填寫表格，我們有專員會跟您聯絡。」等語；再參照原告於104人力銀行網站所刊登之招募司機廣告網頁（詳本院卷第460頁至464頁）足證原告確有招募司機以「合作駕駛」之方式，與駕駛人共同經營汽車運輸業。另參照Wayback Machine網站所截取之104年4月30日之「臺灣Uber司機資訊」網站「司機須知」等網頁（詳本院卷466頁至467頁），其中「司機常見問題」網頁所載「計程費率標準」略以：「UBER的計程費率標準是？菁英總車資=[基本$40] + [$2.5/分鐘] + [$12.5/公里]尊榮總車資=[基本$105] + [$5/分鐘] + [$20/公里]」；「行程記錄裡的車資金額是實際收到的金額嗎？不是的，您在行程記錄裡所看到的金額是不包含趟次獎金的金額，而且也還沒有扣除20%的平台服務費。若要看完整的款項明細，請登入partners.uber.com，點選『合作夥伴帳單』，再點選『html』，就可以看到實際會收到的款項金額。」再依照被告提出之蘋果仁及奇奇網頁（詳本院卷第468頁至474頁），足知在司機端使用Uber APP之方式係自然人先經由原告所設置之Uber APP登錄為司機。而乘客端使用Uber APP之方式則係先由乘客設定上車地點，再點選確認在此處叫車，而後經

由Uber APP告知乘客係由何台車及駕駛前往搭載乘客，且一般而言較傳統計程車為便宜。綜上各該網站可知原告網站就「Uber APP」接案流程、停權規則、獎勵制度、費率及付款方式有詳細說明，而乘客端部分則以信用卡方式付款之運作模式，足認原告經由Uber APP平台媒合以司機以自有車輛搭載欲乘車之乘客（乘客要搭乘時以Uber APP平台叫車，由原告借由Uber APP平台媒合及直接指揮調度車輛前往指定地點載客），完成載客服務後，乘客再以信用卡付費予原告，再由原告拆帳分配金額予所調度之自用車輛，而乘客可自其手機截錄並列印出「行車路線」及收據等文件。由此可知，當司機加入Uber APP平台，即可由Uber APP平台提供之乘客資訊，不定時、不定點、為不特定之第三人提供運送服務，再由Uber結算後，匯款至指定帳戶，收取運費。且又依系爭Uber車資收據（被告提出外放證物卷宗第62頁至64頁即證物5）可知乘客確有以此「Uber APP」軟體平台提出乘車需求，司機接案搭載乘客完成運送行為後，乘客依所訂之費率及方式給付車資，顯見原告與所招募司機共同合作，共同以車輛藉由「Uber APP」載運乘客並收取報酬，具有反覆性、繼續性實施運輸行為並受領車費報酬之故意，構成營業行為。原告並未向主管機關申請核准經營汽車運輸業，依前揭規定，不得以系爭車輛與駕駛人共同經營計程客運業而受報酬，被告乃認定原告有違反公路法第77條第2項未經申請核准而經營汽車運輸業之違規情事，經核並無不合。

9、原告雖主張其並非「Uber APP」軟體平台之經營主體，更未曾與個人司機簽訂契約及派遣或調度任何車輛，未與駕駛人拆分報酬，另透過信用卡支付之車資直接給付予荷蘭

商Uber B.V.公司，被告原處分認定原告有違反行為時公路法第77條第2項規定而作成裁罰之處分，顯非適法。

－按「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」為行政罰法第14條第1項所規定。依該條規定之立法理由，行政法上共同違法之規定，不採刑法有關教唆犯、幫助犯之概念，所謂「故意共同實施」，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果由二以上行為人故意共同完成者而言。換言之，行政罰法關於共同違法，係採共犯一體概念，不再區分共同「正犯」、教唆、幫助，只要對違反義務之構成要件的實現有助益，且對於義務之違反具有故意者，均予處罰，處罰之輕重，則依各個參與人之情節定之（最高行政法院104年度判字第627號判決意旨參照）。

—本件原告經營模式詳如上述，即原告雖未親自駕駛或提供車輛載運乘客，並向乘客收取對價，而與傳統計程車業者，或經由乘客以電話聯絡，或由駕駛人駕車行駛於道路上招攬乘客，並於提供載客服務後，向乘客直接收取報酬之營業形態未盡相同。且原告於網路上刊登「台灣UBER司機資訊網」招募駕駛人時，即表示係為駕駛人找到需要用車的顧客，故其係透過Uber APP平台以應用程式快速媒合可提供載客服務之駕駛人與提出乘車需求之乘客，並提供資訊予雙方，雖因此降低傳統計程車業者攬客及消費者叫車暨候車之時間及交易成本，然依其具體行為內涵觀之，仍該當於乘客以電話聯絡計程車，或計程車行駛於道路上招攬消費者之行為，其後，駕駛人以自備車輛提供載客服務後，由消費者以信用卡付費，原告再將報酬支付予駕駛人，則該當於計程車業者於提供載客服務後收取報酬，是原

告與加入Uber APP平台之駕駛人係分擔攬客及載客工作，則原告與加入Uber APP平台之駕駛人之行為自該當於公路法第2條第14款汽車運輸業之要件，且原告係與加入Uber APP平台之駕駛人共同實施違反行政法上義務之行為。

· 原告雖主張其與加入Uber APP平台之駕駛人間無任何書面契約，而未涉入Uber APP平台之營運云云。惟原告於網路係以自己名義招募駕駛人，其行銷內容即係透過Uber APP平台提供乘客之乘車需求資訊予駕駛人，由駕駛人自備汽車經營載客服務，實質上即係利用Uber APP平台，使其招募之駕駛人未經核准經營計程車客運業，並透過信用卡等第三方支付平台收取費用，再將費用分給合作夥伴，此乃原告及使用Uber APP平台之駕駛人間之共識，則原告與駕駛人間即有共同提供載客服務而受報酬之意思聯絡與行為分擔，堪認原告係有意使其與所招募之司機，在「Uber APP」所建之規則下，共同合作以自用小客車載客營運（即故意共同違規以自用小客車載客營運），其本身已成為供給載運服務之一方。顯見原告就所招募司機就其提供之車輛供載運乘客並收取報酬之違規使用，已屬明知並有意使其發生，並有共同參與，自係出於故意。原告前揭主張，洵非可採。

j 且查消費者以信用卡支付之費用雖係由Uber APP平台經營者即Uber B.V.公司收取，惟此部分之資金流向及相關收支問題，僅係原告與Uber B.V.公司之間如何分配利益之問題，尚無礙於原告係經由招募駕駛人及車輛，並利用Uber APP平台以經營載客服務之事實認定。原告主張其未向乘客收取費用、報酬，不符合公路法第2條第14款及行為時同法第77條第2項與經營要件云云，亦不足採。

8、原告雖主張原處分欠缺明確性而違法云云。然另按「行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟為此等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會；故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記載，始屬適法。」「所謂『內容明確性』，應指行政行為各項重要之點均應明確而言，行政行為之內容是否明確，應就個案實質觀察，而不以其形式上有理由或說明欄為斷。又法律行為之內容雖不明確，得經由解釋排除者，則尚非足以影響其法律效力之不明確。」參照最高行政法院96年度判字第594號、100年度判字第427號判決意旨即明。本件原處分以表格列載：「車號」、「車種：自用小客車」、「違規事實：未經申請核准利用網路平台經營汽車運輸業攬載乘客，收取報酬於所述違規地點載客收取費用新臺幣（若干）元」、「違反時間」、「違反地點/攔查地點」、「違反通知單字號」、「處罰主文：處罰新臺幣（若干）元整，並勒令停止未經依公路法申請核准之汽車運輸業」、「簡要理由：上列被處分人於上開時間、地點，因違反汽車運輸業管理事件，經臺北市區監理所查獲移送本局處理，經核上列行為係違反汽車運輸業管理規則第138條之規定，依同規則第138條之規定，按公路法第77條第2項規定處分如主文」（詳原處分書），已將違規車號、車種、違反事實、違反時間、違反通知單字號

、處罰主文、簡要理由、法令依據等逐一記載，意旨清楚，足使原告瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令。原告主張原處分欠缺事實及理由之記載情事，不符行政程序法第96條第1項第2款規定之法定程式，且欠缺明確性云云，自有誤會，核無足採。

7、原告再主張被告未調查原告有利證據及採擇證據違反行政程序法第36條及第43條規定云云，然查原處分對被告認定原告確有違反行為時公路法第77條第2項規定事證詳如上述，因此原告泛稱被告原處分違反行政程序法第36條及第43條規定云云，核無足取。

（四）末按對於違反行政法上義務之行為，依法自得予以裁罰，其有數行為違反行政法上之義務者，得分別處罰。惟一行為不二罰原則，乃現代民主法治國家之基本原則，其本意即禁止國家對人民之同一行為，予以相同或類似之措施多次處罰，致承受過度不利之後果。詳言之，一行為已受處罰後，國家不得再行處罰；且一行為亦不得同時受到國家之多次處罰，故行為人所為違反行政法上義務之行為究為「一行為」或「數行為」，自應予以辨明。惟依行政罰法第14條規定，故意共同實施違反行政法上義務之行為，構成共同違法行為。而行政罰之處罰，是以行為人之行為作中心，行為人之行為究竟屬於違反行政法上義務行為之一行為或數行為，應以行為人之主觀意思及客觀上與所違反之行政法上義務規定之構成要件判斷之（參照最高行政法院107年度判字第581號判決意旨即採相同見解）。

9、經查本件原處分法律依據即行為時公路法第77條第2項所定「未依本法申請核准，而經營汽車或電車運輸業」之經營汽車或電車運輸業行為，係集合性概念，一次或反覆多

次實施經營運輸行為，均屬之。是以出於違反行為時公路法第77條第2項不作為義務之單一意思，而未申請核准，多次實施運輸行為，係違反同一行政法上義務之接續犯，該多次違反行為，在法律上應評價為一行為，於主管機關處罰後，始切斷違規行為之單一性。而本件如附表所示，原告以相同Uber APP平台招募欲合作之司機與之合作，分擔攬客及載客任務，完成運送乘客工作，並受有報酬，而共同實施完成經營汽車運輸業（公路法第2條第14款參照），自始即不限於單一司機，亦即原告與多數不同司機，分擔攬客及載客之運送工作，本在其一開始違反行為時公路法第77條第2項行政法上義務之犯意內。

8、又查原告既自始即意在未經申請核准，提供相同Uber APP平台，並以前揭相同方式，與不同司機分別完成運送乘客之行為，而經營「汽車運輸業」，可認為是出於違反行為時同法第77條第2項行政法上義務之單一意思，該當於一個違反行為時公路法第77條第2項行政法上義務行為。至原告每次與其共同完成運送行為之對象即司機不同，係各司機是否分別與原告成立共同違法行為之問題，並不影響上開原告行為單一性之判斷。本件原處分依與原告合作之司機遭查獲之行為作為違規行為數依據，而被告為本件原處分前，有如附表所示前處分未合法送達，因此被告未審究原告違反行政法上義務是否係出於單一意思？原告之前因相同之行為，是否業經被告以前處分裁罰，而有違反一行為不二罰之原則？因此被告原處分認定原告之行為係數行為，自於法有違。據此，本件被告以附表所示本件原處分與前處分為各別單一處分，分別裁罰原告150,000元，即失所據，於法自有未合，應予撤銷。

七、綜上，被告本件原處分就「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而有欠缺管轄權限之瑕疵，自有違誤；且本件原處分依與原告合作之司機遭查獲之行為作為違規行為數依據，就原告違規「行為數」認定亦有違誤；訴願決定未詳查糾正而予以維持，亦有未合，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，即有理由，應予准許。又本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊及防禦方法，經本院審酌後，核與本件判決結果不生影響，故不逐一論究說明，附敘明之。

據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　7　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　林惠瑜

法　官　張瑜鳳

法　官　洪遠亮

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件

(續上頁)

符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合　、　之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出　所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　7　　日

書記官　陳德銘