臺北高等行政法院判決

108年度簡上字第27號

上　訴　人　交通部公路總局
代　表　人　陳彥伯（局長）
被 上 訴人　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

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12月17日臺灣臺北地方法院107年度簡更一字第6號行政訴訟判決，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：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，於民國105年12月23日14時44分許以000-0000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，司機接案載客完成後，乘客將以信用卡付費，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，嗣上訴人以106年1月24日第20-20B00805號違反汽車運輸業管理事件處分書，裁處被上訴人新臺幣（下同）15萬元罰鍰（下稱原處分），被上訴人不服，提起訴願，經交通部於106年4月20日以交訴字第1060004556號訴願決定駁回；被上訴人仍不服訴願決定，提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院106年度簡字第150號

判決駁回，被上訴人提起上訴，經本院以107年度簡上字第37號判決廢棄原判決，發回原審更為審理，經原審以107年度簡更一字第6號判決（下稱原判決）訴願決定及原處分均撤銷，上訴人遂提起本件上訴。

二、被上訴人在原審主張：

㈠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，因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。再公路法第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上訴人，此參交通部102年7月22日交路字第10250097788號函公告委任交通部公路總局辦理汽車運輸業相關業務，包含「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」；但「未」將直轄市轄區內之計程車客運業納入上訴人辦理之事務，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上訴人，是上訴人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。故上訴人缺乏本件之事務管轄權限，其逾越法律規定遽以原處分裁罰被上訴人，自屬違法。

㈡而被上訴人係以管理顧問、資料處理服務、電子資訊供應服務等為業，並無經營「汽車運輸業」；且「Uber App」平台實係由荷蘭商Uber International Holding B.V.公司，透過行動通訊網路而經營維護，被上訴人無從介入，亦非該平台之經營主體，僅係所屬Uber集團在台成立之100%子公司，

受託在台為潛在使用者與潛在合作夥伴推廣Uber APP平台而已。則被上訴人未曾涉入Uber APP平台之營運，也未曾為提供該平台服務而簽訂任何契約，更未曾與任何利用該平台之個人司機簽署任何契約；況Uber App只係一即時媒介消費者與駕駛間能聯繫彼此乘車需求之平台，無論被上訴人，抑或Uber集團之任一公司，均未曾擁有各該車輛，更未曾「派遣」或「調度」任何車輛，當無所謂之經營汽車運輸業行為。

㈢況有關小客車租賃業與計程車客運業係屬完全不同之營業類別，其經營模式、型態及所受管制亦不相同，上訴人僅泛指被上訴人未經申請核准而經營「汽車運輸業」，就被上訴人所經營者係何種營業類別，為「小客車租賃業」或「計程車客運業」皆有未明，違反行政處分之明確性，應予撤銷。

㈣另公路法第77條2項規定所禁止之「經營汽車運輸業」行為，依經驗法則及社會通念，應係指於特定期間內接續、反覆搭載乘客、收取報酬之同種類數行為，具反覆、繼續之特徵，是就公路法規範目的而言，前述經營行為應屬反覆實施之同種類行為，遭其破壞之法益亦屬同一，應評價為一行為；惟上訴人就所指被上訴人於105年12月23日之違反行為，就同類違反行為另曾於105年12月27日作成裁處，並於106年1月4日送達9件處分，其本質為相同之單一行為，然上訴人卻分別作成裁處，顯係就被上訴人單一行為再為處罰，顯違反一行為不二罰原則。

㈤是上訴人就有關直轄市內計程車客運業之管理，不具事務管轄權限，其欠缺本件裁處權限，於法有違；且被上訴人就Uber App網路平台僅係即時媒介消費者與駕駛間，於本件並無經營汽車運輸業行為；又原處分有關被上訴人係違反經營小客車租賃業或計程車客運業，未予敘明，有違反行政處分

明確性原則；倘被上訴人有未經申請核准而經營汽車運輸業之違反事實，然所謂經營行為具反覆、繼續之特徵，但上訴人卻就個別載客服務分別對被上訴人作成裁處，違反一事不二罰原則。故上訴人以如原判決附表所示之原處分裁處被上訴人，及交通部以新訴願決定駁回，均有違誤，爰請求撤銷原處分及訴願決定等語，並請求撤銷原處分及訴願決定。

三、上訴人則以：

㈠公路法第37條規定自73年1月23日修正施行至今，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。且依公路法第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……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，並由上訴人進行監理，自用車違規營業，自應由上訴人裁罰；復且於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，有取締上之困難；而過去一直係由上訴人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。故上訴人就本件具有事務管轄權限，惟因類此情形確有管轄權認定不一致之情形，故行政院方於106年函釋確認管轄機關，非上訴人自此才取得管轄權限；況公路法第37條第1項第3款規定係非專屬土地管轄之規定，縱上訴人

有事務管轄權限之違反，仍有行政程序法第115條規定之適用，無須將原處分撤銷。

㈡又被上訴人雖未親自駕駛車輛，然依Uber合作駕駛資訊網，加入Uber App平台之司機確係由被上訴人所招募加入平台，且經被上訴人審核後允許加入，被上訴人就申請加入平台之司機經營汽車運輸業資格加以審查，並向使用Uber App平台司機處收取費用，且曾於104人力銀行以自己名義刊登召募司機廣告，被上訴人確有未經申請核准而經營汽車運輸業行為。因被上訴人為新型態經營行為，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被上訴人媒介以載客，亦有可能係司機待在一地，待被上訴人媒介後，予以載客；此時，被上訴人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，同時混合不同業別而為經營，而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、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、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）、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）角度，被上訴人利用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，上訴人自得據以裁處，並無行政處分不明確情事。

㈢另本件乃被上訴人分別與不同之汽車駕駛人所共同實施，且各該處分所載之車輛、違規時間、違規起訖點及車資金額皆有不同，所顯示各駕駛人之名稱不同，相貌亦有差異，足認被上訴人係分別與不同之汽車駕駛人，故意共同實施違反公路法第77條第2項之行為，自屬數行為，上訴人分別就被上

訴人與不同汽車駕駛人共同實施之違法行為，予以分別裁罰，即無違反一行為不二罰原則之虞。況本件被上訴人之違法營業行為，並不具有必須反覆實施始能達目的之必然性，其每一次之違規載客行為即破壞汽車運輸業秩序，其性質故與郵政法之「遞送郵件」及藥事法之「廣告」屬集合性概念之情形有別，被上訴人不得以此認本件有一行為不二罰情事。㈣是上訴人就本件具有事務管轄權限，縱有違反亦不構成行政處分撤銷事由；且被上訴人確有未經申請核准而經營汽車運輸業行為，復確與各該個人司機共同實施違反行政法上義務之行為，並兼混雜計程車客運業及代僱駕駛之小客車租賃業之違反態樣，並無行政處分事實認定未明及不明確情事；又被上訴人係分別與各該個人司機為違反行為，並無具有反覆實施始能達成之集合性態樣，上訴人據此分別裁處，並無違反依行為不二罰原則。故上訴人所為原處分核無違誤，被上訴人提起本件之訴為無理由等語，資為抗辯。並聲明求為駁回被上訴人之訴。

四、原審為上訴人敗訴之判決，係以：

㈠被上訴人有無未經申請核准而經營汽車運輸業之違反事實，尚屬未明：

1.上訴人認被上訴人係以網路招募個人司機使用自用車輛，藉「Uber App」組成車隊營運，並由Uber App網路平台直接指揮調度車輛營運載客，載客完成服務後，乘客以信用卡付費，再由被上訴人拆帳分配金額與接受調度之司機，於本件並有如事實欄所示之以網路平台攬客收費之違反事實，而有未經申請核准而經營汽車運輸業乙節，固據提出Uber合作駕駛資訊網、加入流程、準備文件、加入常見問題等網頁資料，及如附表所示之違規載客資料、召募司機

廣告等為證，堪以信實。然有關公路法「汽車或電車運輸業」、「計程車客運服務業」分屬不同概念，兩者各有其不同之申請核准規範及處罰條文，不同混淆；則上訴人本於公路法第77條第2項之未經申請核准而經營「汽車運輸業」之公路主管機關，當僅得就被上訴人有未經申請核准而經營「汽車運輸業」之行為予以處罰，尚無由針對被上訴人有違反同條第3項之未經申請核准而經營「計程車客運服務業」予以裁罰，始得辨別被上訴人之處罰條文為何。

2.復按公路汽車運輸，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：④計程車客運業：在核定區域內，以小客車出租載客為營業者；⑤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，公路法第34條第1項第4款、第5款定有明文。而經營小客車租賃業及小貨車租賃業應遵守，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之規定，汽車運輸業管理規則第100條第1項第2款前段亦訂有明文。

3.雖上訴人以被上訴人為新型態經營行為，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被上訴人媒介以載客，亦有可能係司機待在一地，待被上訴人媒介後，予以載客，此時，被上訴人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，同時混合不同業別而為經營為裁罰依據；則依上訴人所述，被上訴人未經申請核准而經營之行為，不僅僅止於「汽車運輸業」之代僱駕駛小客車租賃業，更涉及「計程車客運服務業」，兩者申請核准規範有別，處罰條文（公路法第77條

第2項、第3項）亦有不同，究竟被上訴人行為是否該當公路法第77條第2項之未經申請核准而經營「汽車運輸業」處罰要件，誠有疑問。再觀諸本件如附表所示之違反事實，雖係使用自用小客車，且由個人司機負責代駕，似較近乎汽車運輸業之「代僱駕駛小客車租賃業」，但此與以小客車出租載客為營業之「計程車客運業」行為，同屬因（載）客運（輸）服務而受報酬，違反態樣雷同，究竟被上訴人是違反未經申請核准而經營「汽車運輸業」或「計程車客運服務業」行為，或兼含有之，實屬未明。

4.因違反公路法第77條第2項未經申請核准而經營「汽車運輸業」，與同條第3項未經申請核准而經營「計程車客運服務業」，其處罰之公路主管機關不同，亦即有前述行政院106年7月24日以院臺交字第1060182260號函釋之管轄權爭議；但本件上訴人既以被上訴人有公路法第77條第2項之違反事實而予裁罰，當應由上訴人舉證被上訴人有未經申請核准而經營「汽車運輸業」之違反事實存在。今上訴人僅泛指因被上訴人為新型態經營行為，其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，同時混合不同業別而為經營，未具體確定被上訴人違反態樣為何，因公路法第77條第2項、第3項違反事實之處罰該管公路主管機關有別，且裁罰依據不同，甚或有處罰機關、條文競合情事；固上訴人另舉以自用小客車攬客收費（俗稱「白牌計程車」）經以公路法第77條第2項為處罰依據之司法裁判，然本件被上訴人行為態樣既與計程車客運服務業雷同，僅一為營業小客車，一為自用小客車之差別而已，本院當不能以被上訴人「可能」係屬汽車運輸業之「代僱駕駛小客車租賃業」，為未經申請核准而經營「汽車運輸業」

之行為，遽論其已該當公路法第77條第2項之處罰要件，而認上訴人善盡其舉證責任。

5.是上訴人未能舉證證明被上訴人以Uber App網路平台，就如附表所示之以自用小客車攬客收費之行為，確屬「代僱駕駛小客車租賃業」或其他汽車運輸業行為，因其未經申請核准而經營，該當公路法第77條第2項之處罰要件，故被上訴人有無未經申請核准而經營汽車運輸業之違反事實，尚屬未明。

㈡原處分就有關被上訴人違反態樣之記載，有違反行政處分明確性原則：

1.上訴人所為如附表所示之處分書，固經記載「車號」、「車種」、「車主證號」、「違反事實」、「違反時間」、「違反地點」、「處罰主文」及「簡要理由」，狀似符合前揭行政處分明確性原則；然本件係被上訴人違反公路法第77條第2項之未經申請核准而經營汽車運輸業裁罰，就具體案件事實之認定，當應由上訴人於處分書詳實記載，方得特定被上訴人違反態樣為何。則本件上訴人以被上訴人係屬新型態經營行為，其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，同時混合不同業別而為經營，未具體確定被上訴人違反態樣為何，已如前述，自有違行政處分明確性原則，非法所許。況上訴人於處分書僅泛指被上訴人「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」，未具體判斷被上訴人係從事何種「汽車運輸業」類別，此不僅攸關被上訴人違反態樣為何，且與被上訴人能否循法定程序申請核准經營息息相關，上訴人為本件裁處之際當有明確記載之必要；現上訴人非特不能具體確定被上訴人違反態樣為何，更未能使被上訴人

查知其行為違法內容，實有悖於法治國家行政程序之基本要求。

2.故上訴人以如原判決附表所示之處分書裁處被上訴人，不僅未能舉證證明其確有未經申請核准而經營「汽車運輸業」在先，更因該等行政處分未能具體確定被上訴人違反態樣，使其明瞭違法內容，有違行政處分之明確性原則，亦於法不合。

㈢上訴人以如原判決附表所示之原處分裁處被上訴人，有違反一行為不二罰原則：

1.上訴人於106年1月24日以原處分書，就被上訴人於105年12月23日之違反事實予以裁處，然參酌被上訴人就同類違反事實曾遭上訴人於105年12月27日作成裁處，並於106年1月4日送達9件處分，此據被上訴人陳明在卷，各該處分之裁處、送達時間重疊，又同屬未經申請核准而經營汽車運輸業之違反事實；且被上訴人以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，自始即不限於單一司機，亦即被上訴人與多數不同司機，分擔攬客及載客之運送工作，本在其違反行政法上義務之犯意內。是依經驗法則及社會通念，被上訴人於一定期間內接續、反覆搭載乘客、收取報酬之同種類數行為，具反覆、繼續之特徵，其雖可能為一次或長期持續反覆實施之多次行為，但在上訴人裁處送達，或勒令其停業以前，其違反事實一直存在，自應認僅有同一行政法上義務之違反。

2.則被上訴人於105年12月23日之違反公路法第77條第2項未經申請核准而經營汽車運輸業違反事實，於106年1月24日作成如附表所示之處分，然上訴人就此同類違反事實，曾

於105年12月27日作成9件處分，並於106年1月4日送達與被上訴人，其裁處、送達時間重疊；究如何能認定被上訴人有因受送達處分而中斷其違反同一行政法上義務之接續性，並可區隔為各該獨立之違反行為，顯有未明。則原處分在前處分作成後送達前所為，尚不足以中斷被上訴人違反行政法上義務之效力，仍應認屬單一之違反行為，核屬一行為不二罰原則之違反，當為法所不許。

㈣綜上所述，上訴人未能舉證被上訴人確實構成公路法第77條第2項之違反，自有違誤。況原處分就有關被上訴人違反態樣之記載，因上訴人未能查明被上訴人究屬未經申請核准而經營「汽車運輸業」或「計程車客運服務業」，其處分內容當有違反行政處分明確性原則，於法不合；且原處分違反一行為不二罰原則，俱非法所許。從而原處分裁處被上訴人罰鍰15萬元，容有違誤，訴願決定未予撤銷，亦有未洽；故被上訴人訴請撤銷原處分及訴願決定，為有理由，應予准許。

五、本院查：

㈠按受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎，行政訴訟法第260條第3項定有明文。本件為經本院廢棄發回更審之案件，原審在此個案中，自應受本院107年度簡上字第37號判決所表示個案法律意見之拘束，並依其提示之法律意見，據以為解釋法律之指針。

㈡查本院107年度簡上字第37號判決發回意旨業已載明：

1.按公路法第2條第14款規定：「本法用詞定義如左：……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。」、行為時同法第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。」（此條文於106年1月4日有修正）、第37條第1項規定：「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○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。」是以，經營汽車運輸業應先申經主管機關核准，否則即得依行為時公路法第77條第2項之規定舉發，至是否符合所謂之「經營汽車運輸業」應依法律規定之構成要件為判斷。

2.被上訴人於Uber臺灣官方資訊網招募司機，加入Uber APP平台之司機苟符合被上訴人所要求之條件（包含司機及車輛），則准其加入，乘客欲利用Uber APP平台提供之車輛者，亦須加入Uber APP平台會員。當乘客有使用車輛之需求時即可利用該平台提出需求，再由Uber APP平台媒合供需兩方，將司機姓名及車號等相關資料通知需求方，俟將乘客運送至目的地後，再由乘客以信用卡支付平台所顯示之車資，並透過適當之分配比例將利益分歸系統業者與司機，透過Uber APP平台運送乘客之車輛並非被上訴人所有，加入Uber APP平台之司機彼此間各自獨力載客等情，為原判決依法確定之事實，兩造對於司機及乘客利用Uber APP平台之事實經過亦無爭議，自得為本院判決之基礎。

3.次查，行為人之行為是否違反行政法之義務，應以法律所定

之構成要件為判斷基準，然由於科技技術之進步與社會經濟環境之變化，法律往往無法與時俱轉跟萬變之行為狀態，而修法似又緩不濟急，跟不上環境之變化與需求，故如何以現行有效之法律規範，判定瞬時萬變之行為態樣是否違法，本院認為應以法律規範之精神及行為本質核實認定。原判決所認定之前揭事實，乃時下流行之所謂共享經濟，利用科技整合資訊，以平台為供需雙方提供機會，達到降低時間及經濟成本且供需雙方均蒙其利之目的。此與傳統計程車業者，或經由乘客以電話聯絡、或由業者駕車行駛於道路上尋覓乘客，並俟提供客戶之需求後再收取報酬之營業形態不同。被上訴人雖未親自駕駛或提供車輛載運乘客並親自向乘客收費，然其係透過已經規劃設計完成的資訊系統即Uber APP平台，先行招募並審查司機與車輛，整合為汽車運輸的供給方，而後再由系統來受理需要使用車輛之需求方，而由Uber APP平台媒合供需雙方，再由需求者支付費用，顯然以資訊系統之運用取代傳統業者之一對一媒合，再由加入Uber APP平台之司機提供車輛完成運送乘客之目的，依其具體行為內涵觀之，被上訴人使用Uber APP平台提供資訊媒合乘客與司機之需求，該當「傳統乘客以電話聯絡、或由業者駕車行駛於道路上尋覓乘客」部分之行為，至以車輛運送乘客部分之行為則由加入Uber APP平台之司機為之，兩者分擔攬客及載客工作，則被上訴人與其媒合之司機之行為自該當「汽車運輸業」。另縱使被上訴人與加入Uber APP平台之司機間無任何書面契約，然如上所述，被上訴人提供Uber APP平台招募司機之目的，是提供乘客搭乘之需求予加入平台之司機，由司機依Uber APP平台之訊息前往載客，乘客再付費，乃被上訴人、及使用Uber APP平台之司機與乘客間之共識，則被上訴人與

司機間即有所謂之共同完成運送乘客之共識，從而原判決據以認定被上訴人與司機間有共同未經申請核准，而經營汽車運輸業之違反行為時公路法第77條第2項規定之行為，依上開規定及說明，並無不合。被上訴人雖仍執詞否認，並主張其未向乘客收取費用，亦無收取報酬，與營業之要件不合云云。惟查，乘客利用Uber APP平台而搭乘平台之司機所提供之運送服務，需以信用卡支付費用，乃使用Uber APP平台之條件與使用者間之共識，縱然被上訴人主張乘客以信用卡支付之費用係由Uber B.V.公司收取一節屬實，表面上司機亦未從乘客手中收取費用，然Uber APP網頁上亦註明自2016年1月18日起加入合作駕駛之平台費用一律為25%（106年度簡字第150號卷第148頁），故縱因上訴人礙於法規之故，無法查證乘客以信用卡支付之費用之分配及去向，亦不足為被上訴人未收取酬之有利認定，被上訴人此部分主張亦無足採等語。

㈢又原判決就事實認定部分並載明：「查被告(按即上訴人)認原告(按即被上訴人)係以網路招募個人司機使用自用車輛，藉「Uber App」組成車隊營運，並由Uber App網路平台直接指揮調度車輛營運載客，載客完成服務後，乘客以信用卡付費，再由原告人拆帳分配金額與接受調度之司機，於本件並有如事實欄所示之以網路平台攬客收費之違反事實，而有未經申請核准而經營汽車運輸業乙節，固據提出Uber合作駕駛資訊網、加入流程、準備文件、加入常見問題等網頁資料，及如附表所示之違規載客資料、召募司機廣告等為證，堪以信實」等語(參原判決第10頁)。足見本件被上訴人確有上揭違章事實，並為原判決所確認。有疑義者乃上揭違章事實究竟係購成「經營汽車運輸業」？抑或購成「經營計程車客運

服務業」？

㈣按依公路法第2條第14、15款規定，所謂汽車運輸業，係指以汽車經營客、貨運輸而受報酬之事業；所謂計程車客運服務業，係指以計程車經營客運服務而受報酬之事業。而依公路法第34條第第1項規定，公路汽車運輸尚包括「計程車客運業」和「小客車租賃業」，前者係指：在核定區域內，以小客車出租載客為營業者；後者係指：以小客車或小客貨兩用車租與他人自行使用為營業者。兩者於公路法分屬不同類別；參照民法債編有關運送及租賃之相關規定，計程車客運業之營業重在載客之服務，同時提供駕駛人、車輛出租讓乘客搭載而收取報酬；而小客車租賃業之營業，則僅出租車輛與他人自行使用，原則上並不提供駕駛人駕車服務之方式。換言之，計程車客運業者重在提供載客服務，小客車租賃業者則重在提供租賃標的即車輛本身。縱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……。」亦係小客車租賃業者遇租車人有要求時，方另代僱駕駛人，與計程車客運業係車輛與駕駛人不可切割而「載客」之營業模式，二者仍有不同。依前開原判決認定之事實特徵以觀，被上訴人係利用APP網路平台經營汽車運輸業，派遣駕駛前往指定點載客，按里程計價收費，顯非僅出租車輛供人使用之情形，可見係屬公路法第34條第1項第4款所定義之「計程車客運業」，更非屬以計程車經營客運「服務」而受報酬之「計程車客運服務業」，業為發回意旨所論明。原判決竟於認定有上開事實後，未予涵攝該當於「計程車客運業」，而將「汽車運輸業」與「計程車客運

服務業」相互混淆，謂「被上訴人有無未經申請核准而經營汽車運輸業之違反事實，尚屬未明」云云，此部分即有消極不適用公路法第34條第1項第4款之違法。

㈤關於原處分是否具明確性部分：

1.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。」（最高行政法院96年度判字第594號判決可資參照）。又「所謂『內容應明確』，應指行政行為之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。」（最高行政法院100年度判字第427號判決可資參照）。

2.查原處分已列載：「車號：000-0000」、「車種：自用小客貨」、「違反事實：未經申請核准，利用網路平臺經營汽車運輸業攬載乘客收取報酬，由桃園國際機場第2航廈西三路28號柱前載客至台北市，按實際里程計費以信用卡收費」、「違反時間：105年12月23日14時44分」、「違反地點：桃園國際機場第2航」「違反通知單字號：20B00805」、「處罰主文：處罰新臺幣15萬元」「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。」，已將違規車號、車種、違反事實、違反時間、違反地點、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，足使被上訴人瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令，被上訴人已得具體認知原處分之內容，揆諸前揭說明，自無欠缺事實及理由之記載情事。原判決竟認原處分違反明確性原則，適用法則亦有未當。

㈥原處分違反一行為不二罰，仍應予撤銷：

1.對於違反行政法義務之行為，依法自得予以裁罰，其有數行為違反行政法之義務者，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義務之行為究為「一行為」或「數行為」，自應予以辨明。依行政罰法第14條規定，故意共同實施違反行政法義務之行為，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。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。被上訴人以相同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，亦即被上訴人與多數不同司機，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。被上訴人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。至被上訴人每次與其共同完成運送行為之司機不同，係各司機是否分別與被上訴人成立共同違法行為之問題，並不影響上開被上訴人行為單一性之判斷。

2.原判決以已敘明：「上訴人於106年1月24日以處分書，就被上訴人於105年12月23日之違反事實予以裁處，然參酌被上訴人就同類違反事實曾遭上訴人於105年12月27日作成裁處，並於106年1月4日送達9件處分，此據被上訴人陳明在卷，各該處分之裁處、送達時間重疊，又同屬未經申請核准而經營汽車運輸業之違反事實；且被上訴人以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，自始即不限於單一司機，亦即被上訴人與多數不同司機，分擔攬客及載客之運送工作，本在其違反行政法上義務之犯意內。是依經驗法則及社會通念，被上訴人於一定期間內接續、反覆搭載乘客、收取報酬之同種類數行為，具反覆、繼續之特徵，其雖可能為一次或長期持續

反覆實施之多次行為，但在上訴人裁處送達，或勒令其停業以前，其違反事實一直存在，自應認僅有同一行政法上義務之違反。則被上訴人於105年12月23日之違反公路法第77條第2項未經申請核准而經營汽車運輸業違反事實，於106年1月24日作成如附表所示之處分，然上訴人就此同類違反事實，曾於105年12月27日作成9件處分，並於106年1月4日送達與被上訴人，其裁處、送達時間重疊；究如何能認定被上訴人有因受送達處分而中斷其違反同一行政法上義務之接續性，並可區隔為各該獨立之違反行為，顯有未明。則原處分在前處分作成後送達前所為，尚不足以中斷被上訴人違反行政法上義務之效力，仍應認屬單一之違反行為，核屬一行為不二罰原則之違反，當為法所不許。」等語，此部分於法核無不合。

(七)綜上所述，原判決關於涵攝本件有無該當於經營汽車運輸業，以及指摘原處分違反明確性原則部分，雖有適用法則不當。但關於認定原處分違反一行為不二罰而應予撤銷訴願決定及原處分部分，則無違誤，本件原判決結論仍應予維持。上訴意旨請求廢棄原判決，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第236條之2第3項、第255條第2項、第98條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　5　　月　　16　　日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法　官　陳金圍

法　官　畢乃俊

法　官　陳心弘

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　108　年　　5　　月　　16　　日

書記官　黃明和