臺北高等行政法院判決

108年度簡上字第28號

上　訴　人　交通部公路總局
代　表　人　陳彥伯（局長）住同上
訴訟代理人　徐正國
　　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（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年度簡字第12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。

事實及理由

一、事實概要：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，未經申請核准而經營汽車運輸業；嗣經上訴人查知被上訴人有如原判決附表所示之2件以網路平台攬客收費之違反事實，遂採一行為一罰方式，依行政罰法第14條、公路法（修正前）第77條第2項等規定，於民國105年2月15日以第20-20AA01406號、第20-20AA01427號處分（以下合稱原處分），

各裁處被上訴人罰鍰新臺幣（下同）15萬元在案。然被上訴人不服原處分而提起訴願，前經交通部於105年5月30日以交訴字第1051300249號訴願決定（下稱原訴願決定），駁回訴願；惟被上訴人仍不服原訴願決定，提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院（下稱原審法院）以105年度簡字第207號判決，以原訴願決定有程序上重大瑕疵為由，將原訴願決定撤銷；俟交通部再於106年11月23日以交訴字第1061300734號訴願決定（下稱新訴願決定），重為訴願駁回，但被上訴人猶不服新訴願決定，遂提起行政訴訟，經原審法院以107年度簡字第12號行政訴訟判決（下稱原判決）將新訴願決定及原處分均撤銷。上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人原審起訴主張及訴之聲明、上訴人原審答辯及聲明、原判決認定之事實及理由，均引用原判決書所載。

三、上訴意旨略以：

（一）公路法所規範之九類汽車運輸業中，以小客車載客營業者，除計程車客運業外，尚包含代僱駕駛之小客車租賃業。小客車租賃原係由租車人自駕用，但為因應部分租車人（如外籍旅客）之需求，亦可由小客車租賃業者提供駕駛。而以自小客車利用UberAPP平台違規攬客違法經營汽車運輸業，核其違規行為內涵－就其「使用之車輛」與該APP通用全國「無營業區域之劃分」之特性，較接近「代僱駕駛之小客車租賃業」；就其依里程計費之模式卻又類似「計程車客運業」，但其每日可依離尖峰時段而調整費率，且未加裝計費表卻又與「計程車客運業」不同。另查Uber APP提供使用者可事先依據其需求選擇車種與車齡，並以此將收費標準區分為尊榮優步與精英優步，復事先提供使用者所需行程之預估收費金額等情，其營業態樣顯與「小

客車租賃業」相似。準此，其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」，亦構成未經核准經營「代僱駕駛之小客車租賃業」，被上訴人未經申請核准之經營型態具跨業性質。次按，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。申言之，倘有業者未經核准以自用車有時載客、有時載貨收費，主管機關並無須僅能論以未經核准經營計程車客運業或未經核准經營汽車貨運業，而是認定其為未經核准經營汽車運輸業，足徵監理實務上對公路法第77條第2項之適用，並未有區分何類汽車運輸業之必要。就其構成要件視之，即使未予分類，亦未違反處分明確性原則，蓋此乃遵循該構成要件解釋下之當然結果。再者，事實態樣本屬多元，公路主管機關就營運態樣本屬未循法令規定之未經核准之業者，認定其經營模式兼具跨業性質，如同民事法院認定無名契約具複合契約之性質或刑事法院認定犯罪事實具法條競合關係，並未違反認事用法之原則。綜上，公路主管機關認定違規營運性質兼具未經核准經營「計程車客運業」與「代僱駕駛之小客車租賃業」，論以公路法第77條第2項未經核准經營「汽車運輸業」，就違規事實涵攝法令之結果，符合公路法第77條第2項構成要件規定。

（二）公路法第37條第1項係有關業者公法上行為義務之規定，乃屬對業者之誡命規範，以貫徹汽車運輸業乃特許事業之立法目的，同條項第3款乃有關計程車客運業申請核准之管轄規定。因被上訴人自始自終未依該款規定，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。縱本案之管轄權

依據為公路法第37條，然從文義解釋觀之，公路法第37條各款僅並未明確指出「未經申請核准者」之土地管轄規定，亦難認立法者有意於該條規定「未經申請經營汽車運輸業者」裁罰之權責，原審法院逕認該條規定及於「未經申請核准者」之土地管轄，恐有過度擴張適用之嫌。蓋基於汽車運輸業之特性，以公路法第37條定「未經申請核准者」之管轄，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，反易衍生管轄權之爭議。公路法第37條第1項第3款土地管轄之規定係配合計程車客運業需在核定之營業區營運之特性，倘擴張適用於未經申請核准者之管轄權似亦悖於管轄法定原則，恐衍生跨區管轄之疑義與執行取締之不經濟。現行公路法並未明文規範對於「未經申准而以自用車違規經營汽車運輸業之主管機關」，故對於未經申准而以「自用車」違規經營「汽車運輸業」之裁罰或裁罰以外之不利處分，其管轄權可能由「汽車運輸業」之主管機關取得，亦可能由「自用車」之主管機關取得。退步言之，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，被上訴人未經申請核准之經營型態具跨業性質，構成未經核准經營「計程車客運業」及未經核准經營「代僱駕駛之小客車租賃業」，就被上訴人未經核准經營小客車租賃業部分，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，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規定以前開交通部102年7月22日函將公路法第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。

（三）綜上，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，顯有判決不備理由之情事，為此上訴聲明：1、原判決廢棄。2、被上訴人於第一審之訴駁回。3、第一、二審訴訟費用由被上訴人負擔。

四、被上訴人答辯略以：

（一）上訴人雖泛稱原判決有行政訴訟法第235條第2項、第243條第1項或第2項所稱之違法情形。惟原判決已詳細論證原處分應撤銷之理由，並無判決違背法令或判決不備理由之違法。是依最高行政法院97年度裁字第934號判例意旨，難認上訴人之上訴為合法，應以裁定駁回其上訴。縱認上訴人之上訴合法，其所執上訴理由亦無理由，應予駁回。

（二）上訴人對本件汽車運輸業管理事件並無行政管轄權，是原判決自無行政訴訟法第235條第2項、第243條第1項或第2項判決違背法令之情形，難認本件上訴為合法：

1、最高行政法院及本院就本件類似爭議之另案訴訟所為判決，均已明確認定上訴人對本件汽車運輸業管理事件並「無」行政管轄權。基此，依現行公路法及汽車運輸業管理規則之規定，原處分所稱違章行為應屬未經核准經營計程車客運業之行為，自最高行政法院、本院判決及行政法學者程明修教授論著意旨可知，現行公路法及汽車運輸業管理規則關於主事務所位於直轄市，而未經核准經營計程車客運業之違章行為，僅限直轄市政府具有裁罰之行政管轄權

。遍閱公路法及汽車運輸業管理規則等其他規定，並無任何法律或法規依據授予上訴人就本件事務為管轄權限，是上訴人逾越法律規定，遽以原處分裁罰被上訴人，自屬違法。另查本院就被上訴人與上訴人間類似爭議之另案訴訟所作成之判決均明確認定：上訴人處分所載之被上訴人營運型態屬經營「計程車客運業」，上訴人對於直轄市轄內經營計程車客運業之行為並無管轄權限，是本件應由臺北市公路主管機關管轄始為合法。

2、由公路法第3條、第37條第1項第3款規定可知，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，僅直轄市政府具裁罰權限，此乃管轄法定原則下必然之法律適用結果。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上訴人。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，應無適用之餘地。綜上，本件汽車運輸業管理事件之主管機關為臺北市政府，上訴人自始無管轄權限。

3、上訴人雖辯稱行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函係行政院為解決管轄爭議所為之處置，然行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號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上訴人。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」決定為上訴人負責辦理。又上訴人雖援引最高行政法院103年度判字第694號判決，稱其依行政程序法第14條第1項規定及交通部公路總局組織法第2條第4款及第6款之規定「四、公路監理業務之規劃、執行及督導管理」、「六、公路運輸管理之規劃、執行及督導」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具管轄權云云，然本事件並未涉及管轄權爭議，是無適用行政程序法第14條第1項規定之餘地。又該組織法僅規定上訴人依法或其主管機關授權所得掌管之事項，屬一般性、抽象性之規範，惟公路法第3條、第37條第1項及第78條第1項規定則係就九種不同類別汽車運輸業之管轄機關為具體劃分，是上開組織法本無可能違反公路法法定管轄之規範。更何況，該組織法未有任何明文規定上訴人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。從而，上訴人上開之主張實屬無憑。此外，縱該函授予上訴人對於未經核准於直轄市內經營計程車客運業有裁處權限，該函作成時間為106年7月24日，但原處分所載之違反時間為「104年10月11日」、作成時間為「105年2月15日」，上訴人亦無從溯及依該函就原處分之裁處取得管轄權限，仍應由原始權責機關即臺北市政府管轄。就此，上訴人雖於原審訴訟中提呈直轄市函文稱本件有管轄權之爭議，然依該等函文所示，直轄市政府確從未爭執其對於違法經營計程車客運業之業者不具管轄權限，而係認為被上訴人之經營模式非屬經營計程車客運業，是本件確實未曾發生管轄權爭議。再者，直轄市政府與上訴人

間縱發生爭議，亦僅係對於被上訴人之行為態樣應歸屬於何種營業類別產生爭議，而非就公路法業已明訂之管轄權有所爭執，本件自無任何判決適用法規不當及判決不備理由之違法。

4、上訴人雖於原審陳稱公路法第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。然而，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，又被上訴人自始自終設籍於台北市，亦未有被上訴人設籍於轄區邊界之情況，本件管轄權之瑕疵自非土地管轄之瑕疵，而係事務管轄之瑕疵。況且，縱本件僅係欠缺土地管轄權瑕疵，非專屬管轄或事務管轄瑕疵，惟按行政程序法第115條規定：「行政處分違反土地管轄之規定者，除依第111條第6款規定而無效者外，有管轄權之機關如就該事件仍應為相同之處分時，原處分無須撤銷。」茲因本件處分屬裁量處分，非羈束處分，故有管轄權之機關非必然於調查事實及證據後為相同處分。況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，上訴人上開之主張顯無理由。

5、況且，最高行政法院於107年度判字第363號判決等多則判決，已具體明確認定上訴人所為之裁處違反一行為不二罰原則。對此，原判決亦採相同見解。從而，不論上訴人有無作成原處分之事務管轄權限，原處分均屬違法，原判決撤銷原處分，並無違誤。上訴人指摘之上訴理由，對於原判決之結論（原處分應予撤銷），不生影響，其上訴自無理由，應予駁回。

（三）由公路法第34條第1項第4款、第5款之定義可知，計程車客運業者著重在提供載客服務，小客車租賃業則著重在提供租賃標的即車輛本身。就此，依原處分違反事實欄之記載，上訴人係以被上訴人「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」為由對被上訴人為裁處，其顯已具體指明被上訴人係因攬載乘客之行為而受裁處，與其是否出租車輛供他人使用無關，更遑論具一般通常知識之人民，得自原處分之記載知悉被上訴人之行為涉及違法經營小客車租賃業之代僱駕駛服務。是以，被上訴人並無跨界同時營運計程車客運業及小客車租賃業，上訴人主張洵屬無理。況查，上訴人自訴願程序階段至本案訴訟均認被上訴人利用平台指揮調度車輛之攬載乘客行為違反汽車運輸業管理規則相關規範，後卻反以其他與原處分記載無關之事實判定被上訴人違規從事租賃行為，上訴人之主張顯屬無稽，亦已使原處分喪失同一性，上訴人於訴訟中追補理由顯然違法。對此，最高行政法院107年度判字第632號等判決業已認定，司機利用Uber App提供載客服務之行為，本質上與經營計程車客運業並無差異，上訴人自無對該違規行為為裁處及管理之權限。是而，原判決業已敘明不採上訴人辯稱被上訴人之經營行為混雜計程車客運業與小客車租賃業之理由，上訴人顯然僅係重述上訴人在原審業經提出而為原判決不採之主張，並執個人一己之見，就原審所為論斷、證據取捨及事實認定職權之行使為指摘，原判決未有判決不備理由及適用法規不當之違法。

（四）縱如上訴人所述，被上訴人之行為既屬經營計程車客運業亦屬經營小客車租賃業，惟查原處分固經記載「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」，狀似符合行政處分明確性原則，然本件係以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。則上訴人以被上訴人之行為屬新型態經營行為，其經營行為混雜計程車客運業及代僱駕駛之小客車租賃業，而未具體確定被上訴人違反態樣為何，自有違行政處分明確性原則，非法所許。再者，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」，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，自有明確記載之必要。然上訴人不僅不能具體確定被上訴人違反態樣，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基本要求，故原處分既未具體載明被上訴人違反態樣，有違行政處分之明確性原則，於法不合。況查，倘若連上訴人等主管機關均無從認定及區分被上訴人所經營者屬何種營業類別，則被上訴人又該如何知悉其經營行為已違反公路法等相關規範。是縱使被上訴人有上訴人所認之違章行為，被上訴人亦無違反該行政法義務之主觀上故意過失，則依行政罰法第7條第1項之規定，上訴人不得對被上訴人之行為予以處罰，原處分顯已違法甚明。

（五）公路法第34條第1項規定僅係規範自用汽車得通行全國道路，營業汽車使用於營業用途時，應遵循其汽車運輸業種之各該規定（包含營業區域及營業用途），然無論依何種法學方法解釋，均無從推知交通部或上訴人對於使用自用

車未經申請核准經營汽車運輸業者均具有管轄權限，更遑論依交通部102年7月22日交路字第10250097788號函，交通部從未將「直轄市轄內計程車客運業」之相關業務納入其委任上訴人之範圍，即「直轄市轄內計程車客運業」相關裁罰業務權限從未由交通部依行政程序法第15條法定程序委任予上訴人辦理。據此，上訴人當不得創設法律所未定之管轄權限，甚或主張其對於使用自用車輛未經申請核准經營汽車運輸業者均具有管轄權限。復按公路法第3條、第37條第1項第3款及第78條第1項之規定，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，其申請核准之主管機關為直轄市政府，裁處機關為「該管公路主管機關」。從而，就主事務所位於直轄市未經核准經營計程車客運業之行為，當然僅限直轄市政府具有管轄及裁罰權限，此乃管轄法定原則下必然之法律適用結果。換言之，根本無從將前開規定解釋為直轄市政府僅對於「申請核准經營」相關事項具有管轄權限，而所有「未申請核准經營者」均應由上訴人管轄，上訴人之主張顯已逾越法律規定，並無可採。至於上訴人辯稱，若需先就違規行為態樣定性（即違反何種營業類別之項目），方得由該管主管機關裁處，則易生管轄權之爭議，亦使主管機關執行產生不便云云；惟查，如主管機關未先區分營運行為態樣，而僅概括載明行為人未經申請核准經營汽車運輸業，被處分人則無法具體查知其違法態樣及內容，亦無從就該處分予以救濟甚或改進，實有悖於法治國家行政程序基本要求並違反行政處分明確性，於法不合。再者，縱使現行制度之下易使主管機關間就管轄權產生爭議，此亦為立法機關應透過修法等程序解決之問題，與本件爭議無涉，畢竟按現行

法令之規定，就主事務所位於直轄市未經核准經營計程車客運業之行為，僅限直轄市政府具有管轄及裁罰權限，最高行政法院及本院依法認定上訴人對於本事件不具管轄權限，並無違誤，上訴人之主張顯無理由。況查，原判決並未否認上訴人對於被上訴人違反公路法第77條第2項規定欠缺裁處之事務管轄權限，上訴人指摘之上訴理由，對於原判決之結論（原處分應予撤銷），不生影響，其上訴自無理由，應予駁回。

（六）綜上，原判決已針對上訴人所提出之證據逐一審酌及評價，上訴人所執上訴理由，無非仍就原判決認定事實、取捨證據之職權任加指摘，並非合法上訴理由，且其上訴理由亦均無理由，為此答辯聲明：1、上訴駁回。2、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

五、經查：

（一）按行為時公路法第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：㈠屬於直轄市者，向該直轄市公路主管機關申請。㈡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2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。」是以，交通部及直轄（縣）市政府雖均為公路主管機關，惟所轄事務仍有區別。又交通部依公路法第79條第5項規定之授權制定有關「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，交通部依此規定之授權而訂頒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。而上開汽車運輸業管理規則於92年5月7日修正時，首次增訂第139條之1規定：「（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，交通部委任或委託辦理之範圍均增列處罰權限；101年6月6日修正時該條則改為兩項：「（第1項）臺灣省及福建省金門縣、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、營運管理及處罰，由交通部委任交通部公路總局辦理。（第2項）臺灣省轄內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；直轄市○○○路汽車客運業之營運管理及處罰，由交通部委辦直轄市政府辦理。」（即101年6月6日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辦理）至102年3月22日修正時，另新增第2項：「改制後之直轄市，轄內之遊覽車客運業、小客車租賃業、小貨車租賃業、汽車貨運業、汽車路線貨運業、汽車貨櫃貨運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，得暫時由交通部委任交通部公路總局辦理。」原第2項改列為第3項（按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。」交通部依上開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號函，公告委任上訴人（交通部公路總局）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，未予納入有關直轄市轄內計程

車客運業之相關業務權限的委任或委託（參照最高行政法院108年度判字第41號、第337號、第132號、第131號、第130號等判決意旨均採相同見解）。原判決認上訴人基於公路法中央主管機關交通部之委辦授權，負責辦理汽車運輸業相關業務，因此有關「汽車運輸業」之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，上訴人取得事務管轄權限，為公路法第77條第2項之「該管公路主管機關」云云，核與上開本院法律見解相背（即自102年7月24日起交通部委任上訴人之公告，未予納入有關直轄市轄內計程車客運業），難認合法，應先敘明。

（二）次按行為人之行為是否違反行政法上之義務，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上萬變之行為狀態，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，判定其行為態樣是否違法，本院認為應以法律規範之精神及行為本質核實認定。

1、依原判決所認定之被上訴人本件違規事實（如事實概要欄記載），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。本件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，兩者合作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」。原判決以被上訴人違規行為究屬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」行為未明，而撤銷原處分，亦容有誤會。

2、承上述，縱使被上訴人與加入Uber APP平台之司機間無任何書面契約，然被上訴人提供Uber APP平台招募司機之目的，係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意思。從而，上訴人原處分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。

3、又上訴人原處分書，業經記載「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」；而本件被上訴人前揭事實概要欄所為核屬違反行為時公路法第77條第2項規定之行為，因此原判決以原處分未具體判斷原告係從事何種「汽車運輸業」類別，而未能具體確定被上訴人違反（法律之行為）態樣，有違行政處分之明確性原則云云，亦有未

洽且於法未合。

（三）再按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。又依行政罰法第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。經查，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），因此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，係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對象即司機不同，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（參照最高行政法院108年度判字第443號、第384號判決意旨即採相同見解）。經查本件上訴人於105年2月15日作成如原判決附表所示之2件原處分；且上訴人前於105年1月18日、19日分別對被上訴人以相類似行為所作成167件、48件裁處，計215件；同時上訴人未敘明前揭裁處處分何時送達與被上訴人以中斷其違反同一行政法上義務之接續性，而可區隔為一次違反公路法第77條第2項義務行為或數次違反行為等事實，為原判決所是認。參照上揭說明，原判決以被上訴人有二次違規行為（裁罰二次）而違反一事不二罰，而將原處分撤銷，認事用法並無違誤，此部分上訴論旨，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。

六、末按「原判決依其理由雖屬不當，而依其他理由認為正當者，應以上訴為無理由。」行政訴訟法第255條第2項規定甚明。本件原判決認定上訴人就本件裁罰有管轄權、被上訴人與其媒合之司機之行為不該當「汽車運輸業」，即是否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」行為未明，且原處分違反明確性而違法，認定事實及適用法律等雖有不當，然原判決認定上訴人本件原處分違反一行為不二罰規定將原處分撤銷結論並未違法，兼以本件上訴人裁

罰管轄權亦有疑義，因此原處分應予撤銷又與原判決此部分結論相同，上訴論旨求予廢棄改判如其聲明，則難認有理由，應予駁回。

七、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1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　11　　月　　14　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　林惠瑜

法　官　鄭凱文

法　官　洪遠亮

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　11　　月　　14　　日

書記官　陳德銘