臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度簡上字

上　訴　人　普捷開發股份有限公司
代　表　人　李樂伯（董事長）
訴訟代理人　郭雨嵐　律師
　　謝祥揚　律師
　　王明莊　律師
被　上訴人　交通部公路總局
代　表　人　陳彥伯（局長）

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13日臺灣臺北地方法院107年度簡字第29號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄。

訴願決定及原處分均撤銷。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、事實概要：被上訴人認定上訴人所屬租賃小客車提供訴外人臺灣宇博數位服務股份有限公司（下稱Uber）派遣，於民國106年1月6日由車號000-0000號租賃小客車（下稱系爭車輛）外駛，自高雄市○○區○○○路○○號載客至高雄市○○區○○○路○○號，並收取費用，認上訴人有將供租賃車輛外駛個別攬載旅客營業之情事，違反公路法第77條第1項及汽車運輸業管理規則（下稱管理規則）第100條第1項第8款規定，遂以106年1月13日高市監運字第301040061號舉發違反汽車運輸業管理事件通知單舉發其違規。嗣被上訴人以106年8月23日第00-000000000號違反汽車運輸業管理事件處分書（

下稱原處分），裁處上訴人新臺幣（下同）9,000元罰鍰。上訴人不服，提起訴願亦遭駁回，嗣提起行政訴訟，仍經臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）107年度簡字第29號（下稱原審）判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴，上訴人猶未甘服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人答辯意旨均引用原審判決所記載。

三、原審為上訴人敗訴之判決係以：

㈠上訴人係經營小客車租賃業，依管理規則第100條第1項第8款規定，負有不得將供租賃車輛外駛個別攬載旅客、貨物違規營業之行政法上之義務，惟上訴人提供系爭車輛外駛個別攬載旅客之違規事實，且依上訴人所提出之104 年3月6日普捷字000000000 號函，上訴人顯然有意就以小客車加入Uber網路平台，其目的即為提供系爭車輛載客服務，並提出Uber網路合作夥伴條款內容，上訴人既然決定將系爭車輛加入Uber叫車載客服務，無法諉為不知Uber公司利用Uber APP平台招攬不特定乘客，再由Uber公司直接指揮調度上訴人所提供之租賃車輛前往指定地點載客之情節。故上訴人違反不得將供租賃車輛外駛個別攬載旅客違規營業之行政法上之義務，縱非故意，亦難辭過失之責，原處分裁處上訴人最低額9,000元罰鍰，即無違誤。

㈡上訴人另主張上訴人透過「由租車人事前預約」方式，提供租車人車輛租賃及代僱駕駛服務，並未沿途隨機攬載乘客，自無違反汽車運輸業管理規則第100 條第1項第8款規定所稱「外駛個別攬載旅客違規營業」等情。惟查：

1.管理規則第100 條第1項第8款立法目的，係將小客車租賃業與其他汽車客運業、汽車貨運業之營運範圍區隔，以符合公

路法第34條及管理規則第2 條汽車運輸業應分類營運之本旨。又依管理規則第2 條第1項第5款規定，小客車租賃業係以小客車或小客貨兩用車租與他人「自行使用」為營業者，故倘租賃小客車業者係個別攬載旅客，而非將租賃小客車租與他人自行使用者，即屬違規營業。又依交通部88年7 月23日交路字第038129號函釋（下稱交通部88年7 月23日函釋）明白揭示，所謂個別攬載違規營業，應係指攬載不特定之對象並收費，小客車租賃業與公車、計程車等之一般公眾式運輸服務之主要差別，在於對其服務對象是否為特定及事前是否簽訂契約（汽車出租單），因此對於小客車租賃業符合上開原則從事機場、學校、公司、團體等之接送服務，基於運輸服務供給之多樣化，尚無限制經營必要。惟為便於管理及避免衝擊計程車、公車市場，對於臨時性之接送，應隨車攜帶汽車出租單。

2.依上開搭乘時叫車畫面、採證照片、車資詳細列表，足認旅客由特定地點搭乘系爭車輛至特定地點，且須支付費用，再依Uber公司網頁所載內容，益徵系爭車輛顯然攬載的對象係應用程式、網路之不特定對象所隨機的撮合，應認上訴人系車輛係攬載不特定之對象並收費，揆諸前揭說明及交通部88年7 月23日函釋意旨構成汽車運輸業管理規則第100條第1項第8 款所定小客車租賃業「不得將供租賃車輛個別攬載旅客違規營業」之情事。

3.綜合上開事證，亦見上訴人並非將系爭車輛出租，而係攬載不特定之對象並收費，構成管理規則第100 條第1項第8款所定小客車租賃業「不得將供租賃車輛外駛個別攬載旅客、貨物違規營業」之情事。另上訴人稱其設籍臺北市○○○路法的規定，就直轄市的計程車客運業管理及裁處應屬臺北市政

府（下稱北市府）處罰，本件所涉為計程車業，應由北市府而非由被上訴人管轄等懂月。惟按管理規則第100條第1項第8款之規範目的在於小客車租賃業之營業處所須有足夠之停放車輛場所，載客租賃，為避免租賃業者將租賃車外駛，個別攬載旅客謀利，以租賃車形式行計程車之實，藉以規避計程車須經主管機關較高密度之核准機制，且管理規則係依公路法第79條規定授權所訂定。本件被上訴人基於公路法主管機關資格，根據上訴人經營租賃業違反規定而依公路法規定裁罰，應有事務管轄權限。

㈢上訴人提供租賃車輛之行為發生在前，駕駛人利用Uber App網路平臺外駛個別攬客之行為發生在後，上訴人提供系爭車輛之時尚無法確認駕駛人接獲乘客叫車而實際外駛個別攬客之時間，致如何判斷上訴人之行為是否屬於接續犯之一行為，產生疑義，理論上似應以上訴人與宇博公司間契約關係所定提供車輛之期間判斷是否為一行為。惟以契約期間判斷行為數，不僅忽視系爭規定係以外駛個別攬客為構成要件，且恐使一行為之概念過於擴大，偏離接續犯以時間、空間上具有密切關係為前提，淪為法律上一行為之概念。衡以系爭規定主要係禁止小客車租賃業以租賃車輛從事屬於計程車客運業之營業範圍，於小客車租賃業與他人合作，由他人實施外駛個別攬客之行為時，對小客車租賃業之規範重點即在其提供租賃車輛之行為，故於此情形，認應以租賃車輛之同一性、外駛個別攬客之時間及地點，綜合判斷小客車租賃業之行為是否構成接續犯之一行為。故上訴人於不同時、地，既係提供不同之租賃車輛外駛個別攬客，自難認上訴人行為在時間、空間上具有密切關係，依一般社會健全觀念，個別行為亦得分開評價，故上訴人提供不同之租賃車輛外駛個別攬客

行為非屬接續犯之一行為，依行政罰法第25條規定，上訴人就其數次違反系爭規定之行為，即應分別處罰。是被上訴人就上訴人提供不同之租賃車輛外駛個別攬客行為，分別舉發，並為個別處分，未違反一行為不二罰原則。

四、上訴人上訴意旨略以：

㈠上訴人係經申請核准之小客車租賃公司，依法從事小客車租賃營業行為，小客車租賃業提供汽車租賃及代僱駕駛之服務，其性質上雖類似於計程車客運業「預約載客」之營運模式，合乎管理規則相關規範。上訴人遵循主管機關有關停車場停放車輛相關規定，又從未將租賃車輛外駛「沿街招攬」乘客，均「待」租車人「主動」提出代僱駕駛需求後，才「被動」將供出租車輛提供予租車人使用，故上訴人並未違反管理規則第97條及第100 條第1項第8款規定。本件租車人於使用Uber App平台叫車並同意上訴人派車時，兩方均已屬可得特定之狀態，依日常交易習慣，租賃契約於租車人同意上訴人派車時即已成立，縱使平台系統於租車人叫車時未顯示上訴人公司名稱於手機App 畫面，此亦至多僅係汽車出租單未載明應載明事項，不影響本件租車人與上訴人已於事前成立租賃契約之事實。對此，原判決參照林錦村之調查筆錄及Uber 平台使用說明，並以租車人係由特定地點搭乘系爭車輛至特定地點下車支付費用等情事，遽認上訴人與租車人間未成立租賃契約，而係經營計程車客運之短程載客服務等情，實則，上訴人指派專業代僱駕駛提供預約載客服務時，乘客於上車前即已知悉搭乘車輛之車號及代僱駕駛姓名，代僱駕駛亦知悉乘客之姓名以確認乘客身分，可見租賃業者提供之預約載客服務所攬載者均為「特定」對象，並非個別攬載旅客違規營業，更遑論經營計程車客運業。又系爭車輛內既已

貼有由上訴人製發之安全警語（請繫妥安全帶），代僱駕駛亦會將附有上訴人名義的紙本出租單交付租車人，則租車人自會認定該趟行程是由上訴人派遣其代僱駕駛提供服務，是上訴人已與本件租車人締結租賃契約，至屬明確。本件租車人既非自行駕駛，而係請求上訴人指派代僱駕駛提供載客服務，上訴人就代僱駕駛提供勞務之時間等因素，納入計算租賃費用之考量，亦洵屬合理。縱上訴人於租車人乘車前，事先預估行程可能所費時間、距離，並以此計算租賃費用，仍不得以此驟認定上訴人已跨界經營計程車客運業之營業範圍。原判決漏未審酌上情，僅以本件行程之計費方式與計程車客運業者雷同，逕認定上訴人從事計程車客運業之運送業務，顯已不當「過於限縮」小客車租賃業者服務型態。

㈡交通部依公路法第79條第5 項固授權訂頒管理規則，以管理汽車及電車運輸業等相關事項，然於92年5月7日修正時首次增訂第139條之1條規定，嗣歷經93年11月26日、101年6月6日及102年3月22日修正，始終未將直轄市內有關計程車客運業之申請核准籌備、立案及經營管理，由交通部委託被上訴人辦理，直至102年7月22日始修訂由交通部委任被告或委由直轄市政府辦理。倘如原判決所述，上訴人與乘客間並「未」成立租賃契約，則租賃契約既不存在，本件自無可能違反汽車運輸業管理規則第100 條第1項第8款外駛個別攬載旅客之規定，而係屬經營計程車客運業，則依最高行政法院相關判決意旨，本件應由北市府管轄及裁處，被上訴人並無事務管轄之權限。另原判決一方面認上訴人經營計程車客運業，另一方面又維持原處分，不僅漏未考量被上訴人無管轄權限，該論斷亦顯有矛盾，原判決顯非適法。

㈢依交通部88年7月23日函釋意旨，交通部認管理規則第100條

第1項第8款所謂「個別攬載旅客」要規範的是攬載「不特定」之對象並收費之運送行為，至於攬載「特定」對象之運送行為，應不在管理規則第100 條第1項第8款所規範之範圍之內。惟原審認「將待租賃車輛外駛個別攬載旅客」即屬「外駛個別攬載旅客」，不限於「特定」或「不特定」對象，與前開函釋顯有差異，原判決不當擴大解釋適用管理規則第100 條第1項第8款規定，顯已違反處罰法定原則，而有判決違背法令之違誤。又管理規則第100 條第1項第8款規定意旨不明，系爭行為符合主管機關歷來函示內容，上訴人並無故意或過失，原審未深究，誤為相反認定，自有判決違背法令、判決不備理由之違法。

㈣原審於106 年11月13日調查證據訊問證人江政達時，未於事前通知兩造到庭，未給予兩造對於證人之證詞表示意見之機會，此已剝奪上訴人受憲法保障之程序權甚明，是上開證詞無證據能力，不得作為裁判之依據；然原判決以上開證詞作為本件事實判定之依據，顯已違法。

㈤原處分係以上訴人「將供租賃車輛外駛攬載旅客違規營業」為由作成裁處，該違章行為性質上屬「經營行為」、「營業行為」。惟最高行政法院相關判決對經營汽車運輸業之見解，經營行為係集合性概念，一次或反覆多次實施經營運輸行為均屬之，是違法經營多次實施運輸行為，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。原處分係就發生於000 年0月0日之經營行為所為之裁處，並於同年8 月23日送達於上訴人；惟查，被上訴人於作成前開原處分之前，已於106年2月2日作成第20-20B00820號處分（下稱前處分），並於同日送達上訴人，被上訴人既係認定上訴人

之營業行為涉有違反管理規則之違章行為，自不得再對本件為裁處，原處分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。

五、被上訴人則答辯略以：

㈠查消費者經由Uber APP平台，由Uber攬客後，將攬客訊息告知上訴人，上訴人再經由Uber APP平台，將其車輛及代僱駕駛之訊息告知消費者，是本件事實上確有先攬客再外駛之情形。至於租車人利用Uber APP平台具主動性及高選擇性等情，並未影響上訴人外駛載客係因Uber先行攬客之事實。而上訴人與Uber實係個別分擔載客及攬客之工作，而Uber係先攬載不特定對象後，再由上訴人指派代僱駕駛載客，自整體歷程以觀，上訴人仍有攬載不特定對象之情形，有違管理規則第100條第1項第8款規定。

㈡依司法院釋字第768 號解釋意旨，如法律規定之意義，自法條文義、立法目的與法體系整體關聯性觀之，非難以理解，個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見，並得經由司法審查加以確認，即無違反法律明確性原則。查上訴人所搭載之乘客，係由Uber就不特定之對象所攬載，分別完成攬客及載客之工作。故本件上訴人確有攬載不特定對象之情形，核與原判決所為認定相符，亦與上訴人所舉交通部88年7 月23日函釋意旨相符。故上訴人作為受規範者，應無難以理解及預見之情事，是管理規則第100條第1項第8款並無違反法律明確性原則可言。

㈢原判決認定上訴人所經營者乃「小客車租賃業」，但於經營時有違反管理規則第100 條第1項第8款規定之情形，以致違反公路法第77條第1 項規定，並未認定上訴人所經營者為計程車客運業，上訴人所辯顯係誤解法令規定，自不可採。

㈣原判決認上訴人於不同時、地，提供不同之租賃車輛外駛個別攬客，自難認上訴人行為在時間、空間上具有密切關係，依一般社會健全觀念，個別行為亦得分開評價，故上訴人提供不同之租賃車輛外駛個別攬客行為非屬接續犯之一行為，依行政罰法第25條規定，上訴人就其數次違反系爭規定之行為，即應分別處罰。是被上訴人就上訴人提供不同之租賃車輛外駛個別攬客行為，分別舉發，並為個別處分，未違反一行為不二罰原則。至於上訴人所舉最高行政法院其他判決事實與本件實屬有間，尚難比附援引為有利於原告之論據。

六、本院查：

㈠按公路法第2 條第14款、第15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。十五、計程車客運服務業：指以計程車經營客運服務而受報酬之事業。」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：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：㈠屬於直轄市者，向該直轄市○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77條第1項、第2項規定：「（第1項）汽車或電車運輸業，違反依第79條第5項所定規則者，由公路主管機關處新臺幣9千元以上9萬元以下罰鍰，並得按其情節，吊扣其違規營業車輛牌照1個月至3個月，或定期停止其營業之一部或全部，並吊銷其非法營業車輛之牌照，或廢止其汽車運輸業營業執照及吊銷全部營業車輛牌照。（第2項）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。」第79條第5項規定：「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。」次按管理規則第1條規定：「本規則依公路法第79條規定訂定之。」第97條規定：「小客車租賃業、小貨車租賃業應於其營業處所標明其公司行號名稱，懸掛汽車運輸業營業執照及租賃費率表、汽車出租單樣本，並須有足夠之停放車輛場所，待客租賃。」第100

條規定：「（第1項）經營小客車租賃業及小貨車租賃業應遵守下列規定：一、租車人自行駕駛者，應領有有效之本國駕駛執照或國際駕駛執照。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。出租於外籍旅客者，並由熟諳外國語言之優良駕駛人代為駕駛。小貨車租賃業之營業車輛應由租車人自行駕駛使用，不得由出租人代僱駕駛人。三、驗明租車人駕駛執照內所載駕駛人姓名、住址、駕駛執照號碼及准駕車車類相符後，始得填製汽車出租單連同出租車輛交付租車人。小客車租賃業應承租人之請求代僱駕駛人時，並須驗明承租人之身分證件連同代僱駕駛人駕駛執照加以登記。四、供租賃車輛於出租前應實施檢修，保持良好狀態，且應投保強制汽車責任險並得投保車體損失保險、汽車竊盜損失保險或旅客責任保險，未投保時，出租人應告知租車人，並載明於出租單。五、應備置汽車出租紀錄簿詳細記載租賃情況，並至少保存兩年。六、應明示承租人隨身攜帶汽車出租單及行車執照以備查驗。但租賃期間一年以上之承租人得免隨車攜帶汽車出租單。七、交付出租汽車時，應與承租汽車駕駛員一併檢驗該車輛，並簽證確認車輛安全配備齊全及車況良好。八、不得將供租賃車輛外駛個別攬載旅客、貨物違規營業。（第2項）前項第3款之租車人為法人、非法人之團體或機關時，應驗明租車人登記名稱、營業所或事務所地址及代表人姓名後，始得填製汽車出租單連同出租車輛交付租車人。」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77條第2 項之規定舉發。」準此，營業汽車運輸業，依公路法第34條規定係有分類，而依同法第37條第1 項規定，經營計程車客運業與經營小客車租賃業，分屬汽車運輸業

之不同種類，須向各該主管機關申請核准，且兩者之申請資格條件、立案程序及核准經營之業務範圍各有不同，營運所應遵行事項與所受之限制亦屬有別；租車人雖僱用駕駛人，既屬小客車租賃之一種，自仍須以租賃契約存在為前題，並遵循管理規則第100條第1項所列各款之規定。其中汽車運輸業管理規則第100 條第1項第8款規定：「不得將供租賃車輛外駛個別攬載旅客……」核其規範目的在於小客車租賃業之營業處所須有足夠之停放車輛場所，待客租賃（公路法第79條參照），為避免租賃業者將租賃車外駛，個別攬載旅客謀利，以租賃車形式行計程車之實，藉以規避計程車須經主管機關較高密度之核准機制。

㈡上訴人於103年8月初與Uber洽商合作事宜，由Uber提供手機應用程式與上訴人進行代僱駕駛車輛媒合服務；約定上訴人提供其所有租賃小客車並由旗下司機提供其個人資訊予Uber取得駕駛員ID，當不特定乘客叫車時，由Uber透過駕駛員應用程式向上訴人司機駕駛提供資訊，由上訴人所有之租賃小客車前往載客。於106 年1月6日由系爭車輛外駛，自高雄市○○區○○○路○○號載客至高雄市○○區○○○路○○號，並收取費用65元，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。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。依原判決所認定之前揭事實，上訴人係提供其所有系爭車輛並由旗下

司機提供其個人資訊予Uber取得駕駛員ID，於不特定乘客叫車時，由Uber透過駕駛員應用程式向上訴人司機駕駛提供資訊，若乘客上車處附近有多輛與Uber合作之駕駛員，Uber A-pp 預設之應用程式則指定最靠近乘客之汽車接送乘客，是乘客係處於隨機及被動接受之情形，且著重在運送目的之達成。又乘客叫車後，其僅知悉前往載客之司機個人名字後2字，乘客亦僅得透過加密系統於該次行程中聯絡司機，是乘客利用Uber App平台叫車時，實無從知悉前往載客之車輛係屬上訴人所有之租賃汽車、司機與上訴人間有何關係，縱乘客上車後，看見上訴人名稱字樣之標籤，知悉系爭車輛為上訴人所有，然此係乘客叫車並上車後始知悉之事。從而，原判決據以認定上訴人指派所屬代僱駕駛透過Uber App搭載旅客，並收取費用，該當將供租賃車輛外駛個別攬載旅客營業之違規行為，已違反管理規則第100 條第1項第8款之規定，依前開規定及說明，核無違誤，上訴人主張乘客使用Uber平台搭乘上訴人車輛具有主動性及高選擇性，且預約載客未攬載不特定之乘客，與管理規則第100 條第1項第8款規定之構成要件有間，原判決不當限縮小客車租賃業服務型態等情，委無足採。

㈢依前述公路法第3 條、第37條規定，交通部及直轄（縣）市政府雖均為公路主管機關，然其所轄事務仍有區別。又交通部依公路法第79條第5 項業授權而訂頒管理規則，以管理汽車及電車運輸業等相關事項，核與公路法「發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全」之立法目的無違，而得予援用。依102年7月22日修正之管理規則第139條之1規定，有關計程車客運業、小客車租賃業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，均由交通部委任被上訴人或委由直轄市政府

辦理。而依交通部102年7月22日交路字第10250097788號函，已將上訴人經營之小客車租賃業納入委任被上訴人辦理處罰範圍。是以，上訴意旨雖指摘原判決似認定上訴人經營計程車客運業，就本件並無事務管轄權限等情；然上訴人實係經營小客車租賃業，於經營時違反管理規則第100條第1項第8款規定之情形，為原判決所審認，已如前述，核無違誤，上訴人此部分主張，容有誤解，亦非可採。

㈣至上訴人指摘另案（即臺北地院105年度簡字第277號案件）於106年11月13日詢問證人江政達，並援引上開證言作為原判決之證據，然於詢問該證人時未使兩造在場表示意見，係程序違法而欠缺證據能力等情。經查，原審固援引另案證人江證達之證言，惟已將相關筆錄於原審107年11月6日言詞辯論程序時向兩造提示並告以要旨，且由兩造表示意見（見原審卷第403至404頁言詞辯論筆錄），是原審業已踐行行政訴訟法第141條第1項之規定，難認此調查證據有何違法，是上訴人此部分主張，尚非有理。

㈤繼以關於本件之行為數，原判決認定原處分並未牴觸一行為不二罰，無非係以各駕駛人分別起意與上訴人共同從事載運乘客之行為，而司機乃基於自身利益之考量，彼此間並無意思聯絡，主觀上亦無將其他駕駛人之行為作為己用之意，故行為主體互不相同，應予以分別評價等為認定基準，僅於「同一」汽車駕駛人有多次與上訴人共同違法從事汽車運輸業之情形，因屬相同行為主體（即上訴人與該汽車駕駛人）反覆實施之營業行為，始得認為同一行為，故被上訴人就上訴人提供不同租賃車輛外駛個別攬客行為分別處罰，尚屬適法一節，固非無見（見原判決第17至18頁）。茲以：

1.按「非藥商多次重複地利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達

招徠銷售為目的之行為，如係出於違反藥事法第65條之不作為義務之單一意思，則為違反同一行政法上義務之接續犯。該多次違規行為在法律上應評價為一行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。」（最高行政法院105 年10月份第1 次庭長法官聯席會議〈下稱聯席會議〉決議參照）是「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。依原判決認定之事實可知，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。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上訴人成立共同違法行為之問題，並不影響上開上訴人行為單一性之判斷。」（最高行政法院107年度判字第581號判決意旨參照）。由上開最高行政法院決議及判決意旨可知，經營

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，是違法經營多次實施運輸行為，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，而本件上訴人之違規態樣雖係「小客車租賃業外駛個別攬客」，仍無礙其經營行為應評價為具集合性質之單一行為。

2.經查，本件原處分，係就發生上訴人於106 年1月6日以系爭車輛個別攬客行為，而於106年8月23日以違反管理規則第100條第1項第8款規定，依同規則第137條規定，按公路法第77條第1項裁罰9,000元，並於同日送達於上訴人，有原處分及送達證書附卷可稽（原審卷第86、88頁）。然被上訴人曾另就上訴人於106年1月10日以其他租賃小客車個別攬客行為，而於106年2月6日以同為違反管理規則第100條第1項第8款規定，依同規則第137條規定，按公路法第77條第1項作成同為裁罰9,000 元之前處分，於同日送達於上訴人，亦有前處分及送達證書在卷足參（見原審卷第148至150頁）。則上訴人違法經營上開兩次實施運輸行為，核其時間密集（前後僅相隔4 日）、行為緊接，且經營行為在法律上應評價為具集合性質，並未見有何其他相反事證，應可認為是出於違反管理規則第100條第1項第8款行政法上義務之單一意思，該當於一個違反管理規則第100條第1項第8款行政法上義務之行為，為一行為而非數行為。是前處分雖係就發生在後即106年1月10日之違規經營行為所為之裁處，然前處分裁處時既為106年2月6日，遠早於原處分裁處時（106年8月23日），揆諸前揭最高行政法院聯席會議決議及判決意旨，本件106年1月6日與106年1月10日之違規行為具有同一性，已因前處分106年2月6日作成裁處，而不得再行處罰。則被上訴人嗣於106

年8月23日始作成原處分進行裁處，自有違一行為不二罰原則，是上訴人此部分之主張，洵屬有據。

七、綜上，本件上訴人於106 年1月6日發生之違規經營行為，因與4 日後即106年1月10日發生之違規經營行為具有法律上單一行為的特性，且因前處分已就106年1月10日之違規行為於106年2月6日作成裁處9,000元之罰鍰，而不得再為裁處。是被上訴人於106年8月23日作成原處分，就上訴人106年1月6日之違規行為裁處9,000 元，自有違一行為不二罰之原則，於法有悖；訴願決定遞予維持，亦難謂合。原判決未審酌於此，駁回上訴人之請求，自有未當，上訴意旨就此指摘，為有理由，原判決應予廢棄。又前處分與本件違規行為間之關係業已明確，本院基於此事實，准許上訴人撤銷訴願決定及原處分之請求。

八、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第236條之2第3項、第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　8　　月　　23　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　許　瑞　助

法　官　楊　得　君

法　官　鍾　啟　煌

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　8　　月　　23　　日

書記官　吳　芳　靜