# 臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴更一字
）FKT64W1Z1X5L0;@109年7月23日辯

| | | |
|---|---|---|
| 原　　告 | 貨啦啦有限公司 | |
| 代　表　人 | 許家維（董事） | |
| 訴訟代理人 | 簡榮宗 | 律師 |
| | 臧璟 | 律師 |
| 被　　告 | 交通部公路總局 | |
| 代　表　人 | 許鉦漳（局長） | |
| 訴訟代理人 | 陳政君 | |
| | 蔡承珊 | |
| | 翁嘉雯 | |

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9月25日交訴字第1060023879號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院107年8月23日106年度訴字第1621號判決，再由最高行政法院109年1月20日109年度判字第27號判決發回更審，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件原告起訴時，被告代表人為陳彥伯，嗣於訴訟程序進行中變更為許鉦漳，茲據被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第85頁至第86頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

緣原告於民國106年2月間，以網址為「https:www.lalamove

.com」之網路平台（名稱為Lalamove啦啦快送，以下稱為系爭網路平台）及手機APP應用程式，招攬機車駕駛人及消費者利用該平台，由機車駕駛人（司機）騎乘機車為下單消費者提供運送貨物之服務。經被告所屬臺北市區監理所查獲於106年2月9日上午10時20分許，有消費者使用手機APP應用程式下單，經原告指揮調度訴外人林偉存騎乘車牌號碼000-000號機車（以下稱為系爭機車），提供載送貨物並收取報酬新臺幣（下同）140元之營業行為，屬未經申請核准違規經營汽車貨運業之情形，違反公路法第77條第2項、汽車運輸業管理規則第138條規定，遂以106年3月23日交公北市監字第20B00959號舉發違反汽車運輸業管理事件通知單（以下稱為系爭舉發通知單）予以舉發，嗣後被告即以106年6月20日第20-20B00959號違反汽車運輸業管理事件處分書（以下稱為原處分），認原告違反前開規定而裁處罰鍰500萬元。原告不服，提起訴願，經決定駁回後，向本院提起本件行政訴訟。嗣經本院以106年度訴字第1621號判決（以下稱為更審前原判決）撤銷訴願決定及原處分，被告不服提起上訴，經最高行政法院以109年度判字第27號判決（以下稱為發回判決）廢棄更審前原判決並發回本院更為審理。

三、本件原告主張：

㈠本件實際進行運輸行為者並非原告：

1.按公路法第77條第2項，所謂經營汽車運輸業，係以從事運輸（客、貨運）行為及受領報酬為認定。

2.查原告僅負責設計及開發Lalamove啦啦快送網頁及APP應用程式，供用戶及泓威國際物流有限公司（現已更名為小蜂鳥國際物流有限公司，以下簡稱為泓威公司）媒合運輸服務，惟實際進行運輸行為者為泓威公司。次查Lalamove

啦啦快送網頁上雖張貼司機招募資訊，惟前開行為僅係藉由Lalamove啦啦快送網頁之瀏覽率，以節省泓威公司招募人才之成本。再查泓威公司旗下司機於運輸行為時，雖有表彰「LALAMOVE啦啦快送」等文字，惟該等文字僅係行銷廣告文宣。復查原告雖有提供用戶電子收據之行為，惟此係因用戶下單資料儲存於原告之資料庫，基於節省成本而有之商業分工合作。

㈡林偉存確實為泓威公司之合作司機：

依照林偉存與泓威公司簽訂之勞務承攬契約書第1條，林偉存得視自身意願提供泓威公司指派之運輸服務勞務需求。次依照泓威公司與原告簽定之合作協議，再依泓威公司聲明書內容略以：「林偉存先生，為本公司之合作司機，…」。是以，林偉存確實為泓威公司之合作司機。

㈢泓威公司同意無償為原告提供運輸服務，屬商業上合理之交易模式：

查泓威公司原經營者黃乙靖及其他全體股東，因不願繼續經營泓威公司，故與原告之前任代表人陳少勤商談由陳少勤收購泓威公司股份，並約定泓威公司在轉讓公司股份予陳少勤個人前，無償為原告提供運輸服務，此有陳少勤與泓威公司間讓渡協議書可稽。故表面上泓威公司提供運輸服務未取得相應之獲利，但就其實際，泓威公司所取得者即為陳少勤出資購買泓威公司股份之價款，並僅係為過渡之措施。

㈣被告違反一行為不二罰原則：

1.按最高行政法院107年度判字第546號判決略以：「行為時公路法第77條第2項…之經營汽車或電車運輸業行為，係集合性概念，…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行為，該多次違反行為，在法律

上應評價為一行為，並於主管機關處罰後，始切斷違規行為之單一性。」

2.查原告於106年2月7日及106年2月9日遭查獲有未經申請核准而違規經營汽車運輸業之行為各一次，而原告係於106年6月19日接獲前處分，並於106年7月6日接獲本件原處分。是以，106年2月7日及106年2月9日二次違反行為，在法律上應評價為一行為。

㈤原處分有裁量怠惰及違反比例原則之違法：

1.按公路法第77條第2項規定，被告於10萬元至2,500萬元之範圍內，具有自由裁量課予原告適當罰鍰之權限。次按最高行政法院104年度判字第342號判決略以：「行政機關之行政行為手段與目的，必須合乎比例衡平，…須考量其『妥當性』、『必要性──最小損害性』及『手段損害與目的間之均衡──狹義比例性原則』。」

2.查被告依行為時「未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁罰基準」（以下稱為裁罰基準表）第5點規定，逕處以原告500萬元罰鍰，然查被告並未考量原告係屬初犯、原告違反行政法上義務行為應受責難程度較低、原告行為所生影響幅度較小等因素，被告顯有裁量怠惰之疑慮。

3.次查泓威公司旗下司機林偉存此次運送貨物僅收取140元，被告卻對原告處500萬元之罰鍰，並對該名司機則處10萬元罰鍰，並吊扣牌照及駕照4個月。被告逕行對原告及該名司機處以嚴厲懲罰，其手段顯非對人民侵害最小者，有違「最小損害性」原則。又原告之資本額僅10萬元，該名司機係以機車作為其兼職之工具，被告之裁處顯然對原告造成過度的損害，並對於該名司機之日常生活及經濟情

況造成過度影響，而違反「狹義比例性原則」等情。並聲明求為判決訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則以：

㈠原告確係利用網路平台與他人經營汽車貨運業：

1.按公路法第2條第14款，汽車運輸業乃是以汽車運輸客貨而收受報酬之事業。次按公路法第77條第2項、汽車運輸業管理規則第138條，就未經申請核准而經營汽車運輸業者，明文訂有處罰之規定。

2.查原告透過其官方網站自行招募司機。次查本件之送貨單據照片及電子收據顯示，運送貨物係以「LALAMOVE啦啦快送」為名義，載明訂單編號、送件日期、服務費、服務人員簽名、寄件人簽名、收件人簽名、簽收時間等欄位，運送完成後亦以「LALAMOVE啦啦快送」名義，寄送載有費用之電子收據，顯見原告未經申請核准經營汽車運輸業之違規事實明確。

㈡本件無一行為不二罰原則之適用：

查原告分別與不同各汽(機)車駕駛人間基於自身賺取運送報酬之利益考量共同從事違法行為，且各駕駛人彼此之間並無意思聯絡，主觀上亦無將其他駕駛人之行為作為己用。是以，不論從法律上或事實上，自應予以分別評價為數行為，本件應無一行為不二罰原則之適用。

㈢原處分符合比例原則及個案正義：

1.按交通部訂頒之裁罰基準表，就各種自用車違規行為態樣、構成要件及情節輕重、車輛種類及違反次數等，分別明定裁罰效果，亦即裁罰基準表之訂定已有比例原則之考量，核與公路法第77條第2項規定之裁量權目的尚無牴觸。次按行為時裁罰基準第5點，對非法經營汽車運輸業者，

規定有裁罰基準，此亦未逾越行為時公路法第77條第2項授權裁量之範圍。

2.查原告於106年2月7日第1次違規經營汽車貨運業原告，本件為第2次違規經營汽車貨運業，被告依處罰基準表處原告500萬元之罰鍰，原處分符合相關規定等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本院之判斷

㈠按公路法第2條第10款、第14款規定：「本法用詞，定義如下：…十、汽車：指非依軌道或電力架設，而以原動機行駛之車輛。…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：…七、汽車貨運業：以載貨汽車運送貨物為營業者。…」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…汽車貨運業…，向中央主管機關申請。…」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，得依其違反情節輕重，處新臺幣10萬元以上2千5百萬元以下罰鍰，並勒令其歇業，…」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。」交通部依此授權而訂定發布之汽車運輸業管理規則第138條亦規定：「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。」依上開規定可知，經營汽車運輸業中之汽車貨運業，應先申經主管機關核准，否

則即違公路法第77條第2項之規定，主管機關得依該條項規定予以裁罰。是否符合所謂「經營汽車貨運業」，應依法律規定之構成要件判斷，並視行為本質核實認定。而所謂經營，本質上固具反覆性及繼續性之特徵，如依整體客觀事實觀之，當事人確有反覆實施之意圖者，縱其僅被查獲一次（包括首次實施即被查獲，及實施多次僅被查獲一次之情形），仍不影響其為經營行為之認定。又依公路法第2條第9款規定，所謂車輛係指汽車、電車、慢車及其他行駛於道路之動力車輛，同條第10款就汽車另有特別規定，指非依軌道或電力架設，而以原動機行駛之車輛。則機車在道路上不依軌道或電力架設，係以原動機行駛之車輛，核屬公路法第2條第10款規定之汽車，則載貨機車為公路法第34條第1項第7款規定之載貨汽車至明。

㈡原告有違反公路法第77條第2項、汽車運輸業管理規則第38條規定之要件行為：

1.查依原告所設立之官方網路平台網頁暨手機APP內容觀之（訴願卷第22頁、第55頁、第64頁至第68頁），主要均使用原告「LALAMOVE（啦啦快送）」名稱，由原告統整規劃而透過上開網路平台及手機APP招募司機與車輛作為汽車貨運之供給方，並由司機自備車輛加入，另受理登入貨運需求之消費者後，除媒合供需雙方交易外，關於交易地點、費用及後續付費等交易之執行，均由上開網路平台及手機APP快速提供電子資訊為確認、處理，並由該平台指派調度各該司機前往送貨並收取報酬等情。原告於本院更審前審理時亦自承平台係其所建置，並於網頁上招募司機、接單及提供用戶收據，向消費者收取之費用，其中20%為原告收取等語（更審前案卷第149頁至第152頁），足認原

告係使用上開網路平台及手機APP招募司機、指派司機運送，並據以攬客、提供貨物運送暨報酬資訊復事後確認，並收取運費之20%為報酬等節。原告既有與所招募司機共同藉由網路平台暨手機APP媒合運送貨物並收取報酬後朋分之合意，應屬具有反覆性、繼續性實施運送貨物行為，，其成立汽車貨運業之營業行為，遂為明確。

2.原告雖主張其與泓威公司簽訂合作協議，約定自106年2月1日起至完成讓渡，於泓威公司轉讓公司股份予原告前任代表人陳少勤前，無償提供物流服務，係合理交易，且原告官網關於「用戶守則&條款」部分，亦記載LALAMOVE啦啦快送之平台媒合服務由原告提供，運輸快遞執行由泓威公司提供，又司機林偉存係與泓威公司簽訂承攬契約，其支付押金之存根聯及收執聯為泓威公司名義，原告未負責運送貨物云云。惟查，除前揭所認定外，原告官網招募的司機，係透過該官網自行選擇接單，而關於運送貨物訂單資訊，所提供運送公司之識別碼00000000，即為原告的統一編號（更審前案卷第126頁）。是以，本件整個貨物運送過程，從招募司機、消費者下單、司機接單、指派司機運送等，都是透過原告官網，而且是以「LALAMOVE啦啦快送」名義運送貨物，並由原告指派司機運送，復由原告提供客服及費用收據，乃至消費者所交付的貨物運送費用，也是按百分之20、80的固定比例，分別由原告與其招募之司機取得，不須分配報酬予泓威公司，足徵係由原告經營汽車貨運業，而非由泓威公司進行貨物運送行為甚明。雖原告官網記載平台媒合服務由原告提供、運輸快遞執行由泓威公司提供乙節，然該記載既與事實不符，自無從以為原告有利之認定；況泓威公司係以營利為目的而設立，該

公司在與原告達成讓渡協議之前，同意無償為原告提供物流服務，實與常情有違。原告爭執實際從事貨運行為者係為泓威公司，遂非可採。

㈢原告於本件所涉違規，業經前案裁罰，原處分重複處罰違反一行為不二罰原則：

1.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。按依行政罰法第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。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。

2.原告係以系爭網路平台與手機APP招募欲合作之司機與之合作，分擔招攬貨物運送及載送任務，完成運送貨物工作

，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，分擔招攬貨物及載送之運送工作，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。原告既自始即意在未經申請核准，提供相同網路與手機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。再查原告於本件行為前之106年2月7日，業已因涉有使第三人黃韋翔駕駛機車營運載貨之違規事實，經被告於106年6月13日以20-20B00905號處分書（以下稱為前處分）裁處罰鍰100萬元，該處分係於同月20日送達原告，此經被告當庭提出送達證書照片為本院確認無訛（本院卷第121頁）；至本件所涉行為時係106年2月9日，原處分則係於106年6月20日作成、7月6日送達，有送達證書在卷可考（更審前案卷，第80頁）。則依上開說明，原告於本件所涉違規行為，與另案前處分所涉者仍屬一行為。被告兩度對法律上之一行為進行裁罰，就裁處在後之本件顯屬重複處罰，違反一行為不二罰原則，原告爭執本件原處分有所違誤，自屬有據。

六、綜上所述，本件原告經由網路平台、手機APP招攬司機提供運送貨物之服務，所為係屬未經申請核准違規經營汽車貨運業，違反公路法第77條第2項、汽車運輸業管理規則第138條規定等情，固堪認定。惟原告於本件行為前之106年2月7日，既有相同行為經被告取締，已於106年6月13日裁罰（6月20日送達），則本件於106年2月9日之違規，當與上開違規

評價屬法律上之一行為，而被告先後以兩個處分對原告裁罰，作成在後之本件原處分即屬對一行為之重複處罰，與一行為不二罰之基本原則牴觸，自有違誤，訴願決定予以維持，亦有未合。原告聲明請求撤銷訴願決定及原處分，乃有理由，應予准許。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

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　　109　年　　7　月　　30　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　羅月君

法　官　吳坤芳

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 |
| --- | --- |
| ㈠符合右列情形之一 | 1.上訴人或其法定代理人具備律師資 |

| | |
|---|---|
| 者，得不委任律師為訴訟代理人 | 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。<br>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。<br>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。 |
| ㈡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。<br>2.稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>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。<br>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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。 | |

中　　華　　民　　國　　109　年　　7　月　　30　　日

書記官　林俞文