臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

108年度簡更一字第3號

108年6月5日辯論終結

原　　告　台灣宇博數位服務股份有限公司

代　表　人　Francois P.Chadwick

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

訴訟代理人　李元德律師

　　吳子毅律師

上列當事人間汽車運輸管理事件，原告不服交通部民國105年10月21日交訴字第1051300787號訴願決定，提起行政訴訟，經本院以105年度簡字第385號判決後，原告提起上訴，經臺北高等行政法院以106年度簡上字第161號判決廢棄原判決，發回本院更為審理，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、事實概要：原告以網路招募個人司機使用自用車輛，自組Uber車隊營運，利用Uber APP網路平台以APP應用程式平台直接指揮調度車輛營運載客，載客完成服務後，乘客直接以信用卡付費予原告，再由原告拆帳分配金額予接受調度之司機，認原告未經核准擅自經營汽車運輸業。被告對於原告於民國105年6月18日上午10時27分許在新北市○○區○○○路與民生街口、105年7月5日下午2時33分許在高雄國際機場入境大廳前，以車號000-0000號、ADA-9905號自用小客車，提供Uber會員搭乘收取報酬之行為，於105年7月19日分別以第20-20B00117號處分書（下稱原處分1，內容如本判決附表一）、第00-000000000號處分書（下稱原處分2，內容如本判

決附表二，原處分1與原處分2合稱原處分），依行政罰法第14條規定暨公路法第77條第2項規定，各裁處原告每行為罰鍰新臺幣（下同）15萬元之罰鍰，原告不服，提起訴願遭決定駁回，而向本院提起行政訴訟，前經本院以105年度簡字第385號判決駁回，原告提起上訴，並經臺北高等行政法院以106年度簡上字第161號判決廢棄原判決，發回本院更為審理。

二、原告主張：

、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。再依公路法第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第139條之1顯已違反管轄法定原則及法律保留原則。另參交通部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」，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。再參行政院106年7月24日院臺交字第1060182260號函，無從使被告合法取得本事件之裁處權限，蓋「管轄權爭議」係指行政機關間對於同一事件管轄之有無產生消極或積極衝突，函文中並未述及其所依從之法律依據，再者，公路法既已規定主事務所位於直轄市經營計程車客運業應由直轄市政府管轄，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，又交通部公路總局組織法規定，並未有任何明文規定被告機關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。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，除上開所述之公路法規定外，原告自始至終設籍於臺北市，未有原告涉及於轄區邊界之情況，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。故被告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原告，自屬違法。

、原告所營事業項目有管理顧問、資料處理服務、電子資訊供應服務等事項，並無被告機關所稱「汽車運輸業」。原告並非「Uber APP」軟體平台之經營主體，該「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。原告是Uber集團所屬Uber International Holding B. V.於台灣成立之100%子公司，雖與前述「Uber B.V.」公司為同屬一集團而為關係企業，惟僅受「Uber B.V.」委託在台灣為潛在使用者與潛在合作夥伴推廣Uber APP軟體平台。「Uber 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。被告雖主張原告所經營者為一新型態之營業模式，原告利用Uber APP平台載客並收取報酬之行為既屬經營計程車客運業亦屬經營小客車租賃業，又主張被告對於小客車租賃業有管理及裁處權限，然而，此二者為完全不同之營業類別，被告應明確指明原告所經營者究竟係何種營業類別，原處分雖列載原告之違規行為係「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，甚至被告至今都無法由原處分記載判定原告係從事何種營業行為，遑論原告得依原處分記載內容知悉其究竟「如何」違反汽車運輸業管理規則相關規定。原處分顯然違反明確性原則，應予撤銷。縱使原告有被告所認之違章行為，原告亦無違反該行政法義務之主觀上故意過失，依行政罰法第7條第1項規定，被告不得對原告之行為予以處罰，原處分顯已違法。

、原處分違反一行為不二罰之原則：原處分1，係就發生於000年0月00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6月20日作成第20-20AA00413號、第20-20AA00415號、第20-20AA00418號、第20-20AA00419號、第20-20AA00421號、第20-20AA00422號、第20-20AA00426號、第20-20AA00427號、第20-20AA00429號、第20-20AA00430號、第20-20AA00456號、第20-20AA00459號、第20-20AA00461號、第20-20AA00462號、第20-20AA00463號、第20-20AA01296號、第20-20AA01297號、第20-20AA01299號、第20-20AA01300號、第20-20AA01448號、第20-20AA01449號等21件處分書，並於105年6月23日送達原告，原處分1所裁處之違章行為，應與被告前於105年6月20日作成、6月23日送達之21件處分所裁處之違章行為，為相同之單一行為；原處分2之部分，係就發生於000年0月0日之經營行為所為之裁處，被告仍於作成原處分2之前，已於105年7月4日作成第20-20B00003號、第20-20B00004號、第20-20B00005號、第20-20B00006號、第20-20B00008號、第20-20B00009號、第20-20B00012號、第20-20B00015號、第20-20B00016號、第20-20B00017號、第20-20B00019號等11件處分書，並於105年7月7日送達原告，原處分2所裁處之違章行為與前開11件處分所裁處之違章行為，為相同之單一行為，被告分別於作成前開21件及11件處分後再開立原處分1及原處分2，顯有一行為不二罰之

違法。又「經營行為」本質上即有反覆連續實施相同或類似行為之意涵，而為一行為，按臺北高等行政法院之意旨，原告自始即不限於與單一司機合作經營汽車運輸業，而與多數不同之司機合作，使司機得使用Uber APP平台提供乘車服務，是原告經營汽車運輸業，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，該當一個違反行政法上義務行為，被告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。

ŋ、並聲明：撤銷訴願決定及原處分。

三、被告則以：

、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條規定合併觀察，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，並由被告進行監理，自用車違規營業，自應由被告裁罰；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。故被告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7月24日院臺交字第1060182260號函，是為確認管轄機關，非被告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，行政院106年函釋核無違反專屬管轄之情事

，退萬步言，縱被告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。

、原告利用Uber APP平台攬客並收取報酬之行為，其行為依最高行政法院107年度判字第364號判決認定，係由原告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，再由系統來受理需要使用車輛之需求方，平台提供媒合服務，再由平台司機以車輛運送乘客，兩者分擔攬客及載客工作，該當汽車運輸業。再依最高行政法院107年度判字第199號判決意旨，Uber集團在本國境內設立原告，足以判定原告屬於該集團在我國境內提供載運服務之實際勞務銷售人。原告利用Uber APP平台攬客並收取報酬之行為，本質與經營計程車客運業與小客車租賃業相當，而原告並未經申請核准即從事經營行為，依臺北高等行政法院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雇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。又原告為新型態之經營行為，此種科技先於法規明文規定之型態，解釋與適用法律時，應視立法規範之客觀意旨而為解釋，俾利管制目的之達成，是原告以Uber APP突破原有法規管制，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，破壞原有市場，被告就原告經營行為之本質認定原告未經申請核准經營汽車運輸業，於作成原處分時，未區分其業別，或於訴訟中補充陳述，係認為原告同時違反經營計程車客運業及小客車租賃業，實為被告因應科技發展而積極為法規適用之作為。

、本件無一行為不二罰之原則適用，本件所涉事實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，依臺北高等行政法院103

年度訴字第1614號判決意旨，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。駕駛人本即有違反公路法第77條第2項規定之犯意，與原告採取所謂合作駕駛之合作關係，駕駛人具有相當獨立之自主空間，故原告與個別駕駛人間實係共同經營汽車運輸業，而與其他駕駛人無涉，就此，原告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項之決意，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，既屬數行為，則無一行為不二罰原則之適用，再者，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。若以「裁罰處分送達」作為切割行為數之時點，顯未慮及依汽車運輸業管理規則第138條規定，對於未經申請核准而經營汽車運輸業者，應先予舉發，而依汽車運輸業管理規則第138條之1規定所附舉發違反汽車運輸業管理事件通知單格式所載「應到案期限」為15日，倘於15日內產生其他違法行為，則不得再為裁罰之結果，實與一行為不二罰避免重複評價之意旨相悖。另，立法者修訂公路法第77條規定之背景實係因最高行政法院第98年度11月份第2次庭長法官聯席會議決議所致，未及於105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議，倘依最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨，認定原告之行為屬法律上一行為，則顯與立法者修改公路法第77條規定之意旨相悖，有助長原告破壞大眾運輸市場秩序之虞，是認定原告之行為屬法律上一行為顯不合理。

ŋ、並聲明：判決駁回原告之訴。

四、得心證的理由：

本件爭點如下：　原告有無未經申請核准而經營汽車運輸業之違規事實？　被告就本件裁處有無管轄權限？　被告以原處分1及原處分2裁處原告，有無違反一行為不二罰原則？

、原告有未經申請核准而經營汽車運輸業之違規事實

9、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。」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。」（此條文已於106年1月4日修正）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，向該直轄市公路主管機關申請。(二)屬於縣（市）者，向縣（市〇〇路主管機關申請。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，否則即與行為時公路法第77條第2項之規定不合，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。

8、原告於Uber臺灣官方資訊網招募司機，加入Uber APP平台之司機如符合原告所要求條件（包含司機及車輛），則准其加入，乘客欲利用Uber APP平台提供的車輛，也必須加入Uber APP平台成為會員。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，俟將乘客運送到目的地後，再由乘客以信用卡支付平台所顯示之車資，並按一定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原告所有，加入Uber APP平台的司機彼此間各自獨力載客，以及本件事實概要欄所示司機及乘客利用Uber APP平台之事實經過，（本院105年度簡字第385號卷第206

-209頁，訴願卷第371-373頁），（本院105年度簡字第385號卷第210-213頁）（訴願卷第373頁），（訴願卷第403頁），系爭附件之處分案件皆有搭乘時叫車畫面、採證照片及談話紀錄可稽（本院105年度簡字第385號卷第214-216頁，訴願卷第364-366頁）。

7、原告雖主張：Uber APP軟體平台由總部設於荷蘭之荷蘭商UberB.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，故原告並非經營汽車運輸業云云。經查：本件營業行為乃屬資訊軟體系統的運用，無論這項Uber APP軟體平台是何人研發設計，此份繁體中文的系統，乃應用於本國統治之區域，因而這份資訊系統隨時可見之警語：「Uber向來致力於台灣引進創新的商業模式，為台灣消費者的乘車模式注入嶄新思維，目前透過法律途徑及各種管道與主管機關溝通，現階段仍有違反公路法第77條第2項規定而被取締裁處之風險。」（見本院105年度簡字第385號卷第206頁背面、209頁、210頁背面、213頁背面），在司機參加的相關網頁亦隨處可見；足證原告將UberB.V.公司規劃設計之資訊系統實際使用於本國統治之區域，而經營汽車運輸業之重心在於提供司機及車輛讓消費者搭乘，而實現汽車運輸之目的；原告與合作司機分擔了媒合機會與車輛提供之分工，故與原告公司是否直接擁有系爭車輛無關，原告也並非利用派遣或調度車輛的方式，而是媒合駕乘雙方之供需，提供司機及汽車，完成運輸目的，故原告經營汽車運輸業之事實，足以認定。

6、原告有與他人故意共同實施違反行政法義務之行為

－、按最高行政法院98年度裁字第994號裁定明示：「行政法上共同違章行為，其性質與民事上之共同侵權行為及刑事上之共同正犯不同，則行政法上共同違章行為之處罰要件，未必適用民法共同侵權行為及刑法共犯之規定，惟共同違章行為人間需有意思聯絡為必要，則類似刑法共犯之規定；是數人參與實施違反行政法之行為者，並不區分其共犯之身分，即

不問其為共同實施、利用他人實施、教唆或幫助等，均直接依其參與行為之作用與可非難性之程度，各別處罰之，與刑法之共同正犯等概念，尚屬有別；基於行政罰係對於人民違反法律上之禁止規定或作為義務者所為之制裁，自應就該有違反行政法上義務行為之多數人，以其為共同行為人予以處罰。」。

一、經查，原告之系統同時審查「車輛」及「司機」，加入Uber之車輛所應具備條件（車長大於4.5公尺、車輛出廠年份必須為西元2006年以後，必須為四門車以上，不可為9人座以上；本院105年度簡字第385號卷第208頁背面），與司機需要準備之文件（良民證（警察刑事紀錄證明）、駕駛執照審查證明（筆事紀錄）、車輛行照、強制險證明、駕照；本院105年度簡字第385號卷第212頁），然而共同經營汽車運輸業之利益分享，是對司機而非對車輛，亦有「兩個司機可以共用一部車輛」之合作機制，兩個司機必須各自註冊帳號，且需建製母子帳號的形式，款項均匯至母帳號（因各自註冊，所以系統會敘明歸屬子帳號之款項；本院105年度簡字第385號卷第212頁背面）。因原告之媒合系統，同時審查欲加入Uber之車輛所應具備條件，以及司機需要準備之文件，而就共同經營汽車運輸業之利益分享結果歸屬於司機；此部份已經足以敘明原告與合作司機間如何分工及分享利益，而共同完成經營汽車運輸業之違規行為。原告是與合作司機故意共同實施違反行政法義務之行為（共同經營汽車運輸業），而只要先行確認車輛，就足以辨識合作司機為何人（若為共同車輛才需要進一步辨識司機之註冊帳號）。而此項故意共同實施違反行政法義務之行為，實際上是一種分工，原告資訊系統上，先行審查建立合作司機之資訊，而當需要用車之消費者出現時，系統才予以媒合，才完成一項共同經營汽車運輸業之行為。

．、原告藉由公開網路，招徠不特定多數之網頁瀏覽者，上網註冊成為Uber之會員，由會員自備車輛，於原告經由Uber平台

告知有乘客需要搭車時，提供載客服務，車資由原告扣取一定成數之平台服務費，餘額歸汽車駕駛人取得。參與之汽車駕駛人，經由原告建置之Uber平台，得知乘客之資訊，繼而於附表所示時地載運乘客，並與原告拆分所得車資，故係與原告共同以汽車經營乘客運輸而受有報酬，已該當公路法第2條第14款汽車運輸業之要件，惟原告登記之所營事業為管理顧問業、資料處理服務業、電子資訊供應服務業、第三方支付服務業、其他工商服務業，及除許可業務外，得經營法令非禁止或限制之業務，並不包括汽車運輸業，有公司基本資料查詢表附卷足憑（訴願卷第321-322頁）。從而，被告認定原告未經申請核准，於附表所示時地，與附表所示汽車駕駛人，共同經營汽車運輸業的違反公路法第77條第2項的事實，並無違誤。

、被告就本件裁處無管轄權限

9、按公路法第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：（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（市〇〇路主管機關申請。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〇縣〇市〇〇路主管機關之同意；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，然其所轄事務仍有區別。

8、又公路法第79條第5項固授權交通部制定有關「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。交通部亦依該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，固與公路法「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，然其於92年5月7日修正時，首次增訂第139條之1規定，其內容為：「（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。」其雖曾於93年11月26日、101年6月6日及102年3月22日為修正，然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，由交通部委託公路總局辦理。直至102年7月22日始修正為：「（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。」是以，有關計程車客運業之申請核准籌備、立案、營運管理及處罰，係汽車運輸業管理規則於102年7月22日修正後，始規定由交通部委任公路總局或委由直轄市政府辦理。

7、而依交通部102年7月22日交路字第10250097788號函「主旨：公告委任交通部公路總局辦理汽車運輸業相關業務，並自102年7月24日起生效。依據：一、汽車運輸業管理規則第139條之1。二、行政程序法第15條第1項。公告事項：一、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，委任交通部公路總局辦理。二、另公路汽車客運業之營運管理及處罰，亦委任交通部公路總局辦理。」之內容，並未將計程車客運業納入。

6、又按依公路法第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。本件原告係利用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」，則原告主張被告就本件並無事務管轄權限，原處分違反管轄法定原則及法律保留原則等語，於法有據。

5、如前所述，交通部、直轄市政府、縣市○○○○○路主管機關，惟所轄事務有所區別。經營計程車客運業，主事務所位於直轄市者，其申請及管理之主管機關應為直轄市政府；主事務所位於直轄市以外區域者，其主管機關則為交通部。此之管轄設定並又涉及直轄市自治權限中，轄區內關於交通之規劃、營運及管理（地方制度法第18條第10款第2目參照），應認為因事務而生之法定管轄，尚非土地管轄；此觀諸直轄市以外區域，而屬於其他地方自治團體區域之計程車客運業，其管轄機關為交通部，而非其主事務所在地之縣（市）政府即明。從而，經營計程車客運業違反行為時公路法第77條第2項規定者，依同法第78條規定，就轄區內交通營運所進行之相關裁罰及管制案件，如主事務所在直轄市，自應由直轄市公路主管機關作成處分。

4、被告雖主張原告行為與計程車客運業、小客車租賃業相當，被告自得加以處罰。但計程車客運業並非被告有權管轄，而原告的行為重在提供載客服務，小客車租賃業者則重在提供租賃標的即車輛本身，兩者有所不同，已如前述。是被告此部分主張並無可採。

3、被告又主張，通行全國的自用車違規應由負責監理的被告裁罰，被告可以由自用車的主管機關而取得管轄權等語。但公路法第77條第2項所處罰的是未依該法申請核准，而經營汽車或電車運輸業的行為，這是判斷事務管轄權限的要件，至於對違章行為的裁罰種類，只是主管有權機關在法律授權的範圍內可以選擇的處罰，並不能以裁罰種類而認為欠缺事務管轄權限的被告可以因此取得事務管轄權限。被告此部分主張並無可採。

2、被告雖主張縱認無管轄權，僅係違反土地管轄，依行政程序

法第115條無需撤銷原處分，101年監理業務一元化後，自用小客車未向直轄市政府申請核准經營計程車客運業，直轄市政府欠缺相關車籍與駕籍資料而取締困難，直轄市政府也不認為是其權限，且行政院為解決管轄權爭議，依行政程序法第14條第1項規定，以106年7月24日院臺交字第1060182260號函（下稱系爭行政院函，本院卷一第191頁），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等語。惟查：

一、行政程序法第14條第1項規定，數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。其適用要件為二個或二個以上行政機關於管轄權有爭議。系爭行政院函核復事項固略以「一、…經通盤考量一般立法例、運輸業跨區流動營運之特殊性等，決定貴部（交通部）及直轄市政府均具有管轄權。二、另為避免未來裁罰、救濟之複雜化，現階段仍以貴部公路總局為裁罰機關，後續實務上如有分工協作必要，再由貴部適時與各直轄市政府協議定之。」，但並未記載是依據行政程序法第14條第1項所為決定。且依原告所提出的新北市、臺北市、高雄市等直轄市政府公函，也都認為其等並非原告此類違規行為的權責機關，有新北市政府交通局104年9月30日新北交管字第1041799502號函、臺北市公共運輸處104年9月23日北市運般字第10408307600號函、新北市政府交通局105年1月22日新北交管字第1050081899號函、臺北市公共運輸處105年2月18日北市運般字第10530076400號函、高雄市政府交通局105年4月13日高市交運監字第10532572700號函附卷可參（見本院卷第117至126頁）。則交通部與直轄市政府之間並沒有管轄權爭議，行政院作成系爭行政院函，尚屬無據。

二、縱使行政院得以作成系爭行政院函，但被告對於原告此類違規行為本無事務管轄權限，已如前述，所以系爭行政院函也無權予以變更，此為依法行政原則的要求。被告尚無

從以系爭行政院函就認為可以取得原本所無的事務管轄權。

、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。第111條第6款規定，行政處分有下列各款情形之一者，無效：六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。另參照最高行政法院103年判字第605號判決意旨，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。本件依公路法第77條第2項規定對原告為裁罰處分者，應為新北市○○○市○路主管機關，並非被告，被告竟作成原處分，自有欠缺管轄權限之違誤。因上開瑕疵尚未達重大明顯之程度，且依公路法第77條第2項規定係「得」處9,000元至90,000元以下罰鍰，有管轄權之主管機關對於原處分所涉違章行為，尚須就個案情節行使自身裁量權限而決定有無作成管制處分之必要，並非必然為與原處分相同之處分。是原處分並不符行政程序法第115條所規定無須撤銷之情形，自仍應撤銷，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。

、原處分違反一行為不二罰原則

9、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。原判決認定上訴人本件違規行為與其他已處分之案件乃數行為，無非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，始得認為同一行為乙節，固非無見。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。

8、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。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。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，並不影響原告行為單一性之判斷。

7、查，原處分1、2的違規事實，參酌原告就同類違反事實曾遭被告分別於105年6月20日、105年7月4日作成裁處，並分別於105年6月23日、105年7月7日送達（分別如本判決附件一、附件二所示），此據原告陳明在卷，且為被告所不爭執，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；且原告以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，亦即原告與多數不同司機，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，原告於一定期間內接續、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，但在被告裁處送達，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。則原告於105年6月18日105年7月5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，經被告於105年7月19日作成之處分，然被告就此同類違反事實，曾分別於105年6月20日、105年7月4日作成原處分1、2，並分別於105年6月23日、105年7月7日送達與原告，其裁處、送達時間重疊；究如何能認定原告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，尚不足以中斷原告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。被告遽以認定原告之違規行為係數行為予以裁罰，違反一行為不二罰之原則，自於法有違。

五、綜上所述，原處分有違誤，訴願決定予以維持，亦屬有誤，

原告訴請撤銷訴願決定及原處分，即有理由，應予准許。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法，核與判決結果不生影響，爰不逐一論述。

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　　6　　月　　26　　日

行政訴訟庭　法　官　郭銘禮

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，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。上訴理由應表明關於原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　7　　月　　1　　日

書記官　楊勝欽

附表一：（見本院105年度簡字第385號卷第20頁）

交通部公路總局對為違反汽車運輸業管理事件處分書，105年7月19日，第20-20B00117號。

被處分人：臺灣宇博數位服務股份有限公司，統一編號00000000

車號：000-0000自用小客車，車主證號：A2XXXXX71。

違反事實：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，於新北市○○區○○○路與民生街口載客，依基本車資及里程計算以信用卡扣款。

違反時間：105年6月18日10時27分，違反地點：新北市○○區○○○路與民生街口。

處罰主文：處罰新臺幣150,000元。

簡要理由：上列行為違反汽車業運輸管理規則第138條、按公路法第77條第2項規定處分如主文。

附表二：（見本院105年度簡字第385號卷第21頁）

交通部公路總局對為違反汽車運輸業管理事件處分書，105年7月19日，第00-000000000號。

被處分人：臺灣宇博數位服務股份有限公司，統一編號00000000
車號：000-0000自用小客車，車主證號：S1XXXXX71。
違反事實：未經申請核准公司利用APP 網路平台經營汽車運輸業
，派遣駕駛鐘國光前往指定地點載客，由高雄市○○區○○路至
高雄國際機場，車資費用229元。
違反時間：105年7月5日14時33分，違反地點：高雄國際機場入
境大廳前。
處罰主文：處罰新臺幣150,000元。
簡要理由：上列行為違反汽車業運輸管理規則第138條、按公路
法第77條第2項規定處分如主文。