

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

訴 願 代 理 人 ○○○律師

訴 願 代 理 人 ○○○律師

訴 願 代 理 人 ○○○律師

原 處 分 機 關 臺北市政府交通局

訴願人因違反臺北市共享運具經營業管理自治條例事件，不服原處分機關

民國 112 年 2 月 10 日北市交管字第 1123000360 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

#### 主文

原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。

#### 事實

- 一、訴願人為經原處分機關許可於本市提供共享運具使用服務之業者。嗣於民國（下同）112 年 1 月 31 日經媒體報導訴願人○○服務出現會員個人資料外洩之風險，經交通部公路總局臺北市區監理所（下稱臺北市監理所）於 112 年 2 月 1 日派員至訴願人公司檢查，查認訴願人未依個人資料保護法（下稱個資法）第 27 條第 2 項等規定訂定消費者個人資料檔案安全維護計畫，並以同日期北市監運字第 1120011983 號函，命訴願人於 112 年 2 月 2 日下午 5 時前，擬具完整消費者個人資料檔案安全維護計畫，及於 112 年 2 月 3 日下午 5 時前，就訴願人資料庫可能有洩漏風險一事，說明事故原因及調查結果、事故後續處理、矯正作為及所採行之個資安全維護措施等。嗣於 112 年 2 月 4 日交通部公路總局會同臺北市監理所等人員再次至訴願人公司辦理檢查。經訴願人以 112 年 2 月 6 日○○字 74 號函復臺北市監理所略以，訴願人業於 112 年 2 月 2 日提供個人資料保護政策，且於 112 年 2 月 3 日就汽車運輸業個人資料檔案安全維護計畫及處理辦法進行相關處理程序說明，並依 112 年 2 月 4 日檢查之要求，補充個人資料檔案安全維護計畫。
- 二、其間，原處分機關以 112 年 2 月 2 日北市交管字第 1123022146 號函請訴願人就疑似發生用戶個人資料外洩一事，限期於 112 年 2 月 4 日提出說明並附相關佐證資料，並於 112 年 2 月 4 日至訴願人公司實地訪查。經

訴願人以 112 年 2 月 4 日○○字 72 號函復原處分機關略以，訴願人公司內部用來記錄應用程式 Log 檔之暫存資料庫，因未適當阻擋外部連線，致該資料庫可能遭外部專業資訊人員使用特定工具及技巧進入並查詢近 3 個月之會員異動資料，該資料庫自 111 年 5 月啟用以來，所有曾涉潛在風險用戶約 40.01 萬名，近 3 個月內可能受影響用戶為 14 萬名等語。

三、案經交通部審認訴願人至 112 年 2 月 4 日未採行適當之安全措施致個人資料外洩，復未完成訂定消費者個人資料檔案安全維護計畫，違反個資法第 27 條第 1 項及第 2 項、汽車運輸業個人資料檔案安全維護計畫及處理辦法第 3 條規定，經限期改正屆期未改正且情節重大，乃依個資法行為時第 48 條第 4 款規定，以 112 年 2 月 8 日交授公字第 1120015562A 號函（下稱交通部 112 年 2 月 8 日函）處訴願人新臺幣（下同）20 萬元罰鍰在案。原處分機關則以訴願人違反個資法第 27 條第 1 項及第 2 項業經交通部公路總局認定，考量受處分人未善盡管理之責，違反臺北市共享運具經營業管理自治條例（下稱自治條例）第 9 條第 1 項第 10 款規定，依同自治條例第 14 條規定，以 112 年 2 月 10 日北市交管字第 1123000360 號裁處書（下稱原處分）處訴願人 9 萬元罰鍰，並限期於 112 年 3 月 10 日前完成改善，屆期仍未改善將依情節輕重停止其營運之一部或全部。原處分於 112 年 2 月 14 日送達，訴願人不服，於 112 年 3 月 9 日經由原處分機關向本府提起訴願，4 月 24 日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

一、按個人資料保護法第 1 條規定：「為規範個人資料之蒐集、處理及利用，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用，特制定本法。」第 27 條第 1 項、第 2 項規定：「非公務機關保有個人資料檔案者，應採行適當之安全措施，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏。」「中央目的事業主管機關得指定非公務機關訂定個人資料檔案安全維護計畫或業務終止後個人資料處理方法。」行為時第 48 條第 4 款規定：「非公務機關有下列情事之一者，由中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府限期改正，屆期未改正者，按次處新臺幣二萬元以上二十萬元以下罰鍰：……四、違反第二十七條第一項或未依第二項訂定個人資料檔案安全維護計畫或業務終止後個人資料處理方法。」

行政罰法第 24 條第 1 項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」

臺北市共享運具經營業管理自治條例第 1 條規定：「臺北市政府（以下簡稱本府）為管理共享運具經營業，避免共享運具妨礙道路交通，以維護市容、使用者權益及公共安全秩序，特制定本自治條例。」第 2 條規定：「本自治條例之主管機關為臺北市政府交通局（以下簡稱交通局）。」第 3 條規定：「本自治條例用詞定義如下：一 共享運具：指供不特定人自助租借之小客車、機車、自行車或其他運具。二 共享運具經營業（以下簡稱業者）：指以共享運具提供使用服務之業者……。」第 9 條第 1 項規定：「經許可之業者應遵守下列事項：一 共享運具應標明業者名稱、客服專線或聯絡方式。二 應於租用平台介面明確揭示共享運具之租賃費率、使用方式等相關資訊。三 共享小客車、共享機車及無樁式共享自行車應裝置具有全球衛星定位功能系統設備。四 共享自行車應通過國家標準或其他國家之整車認證。五 共享運具應為業者所有。六 應負責營運車輛調度、維修保養，及主動巡查並移置毀損不堪使用或違規停車之車輛至適當處所。七 應將使用者支付之押金、保證金或預收之租金交付信託或取得金融機構之履約保證，並標示於租用平台介面明顯處及其他可供使用者知悉處。八 共享運具應投保產品責任保險、第三人責任保險。九 應遵守服務區使用行政契約約定事項。十 其他交通局公告指定或其他法規規定之事項。」第 14 條規定：「業者違反第九條第一項各款規定之一者，處新臺幣六千元以上九萬元以下罰鍰，並通知限期改善；屆期仍未改善者，並得依情節輕重停止其營運之一部或全部。」

法務部 109 年 1 月 21 日法律字第 10903500560 號函釋（下稱 109 年 1 月 21 日函釋）：「……按本法第 24 條第 1 項規定……其立法意旨在於一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，因行為單一，且違反數個規定之效果均為罰鍰，處罰種類相同，從其一重處罰已足以達成行政目的，故僅得裁處一個罰鍰，並依法定罰鍰額最高之規定裁處。上開『一行為不二罰』原則，乃現代民主法治國家之基本原則，避免因法律規定之錯綜複雜，致人民之同一行為，遭受數個不同法律之處罰，而承受過度不利之後果。準此，倘行為人不同，或雖行為人相同但非屬同一行為，而係數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，

則應分別處罰之（本法第 25 條參照），不生是否抵觸『一行為不二罰』原則之問題。又違法之事實是否為『一行為』，乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連，或抽象事實予以抽象之判斷，而係必須就具體個案之事實情節，依據行為人主觀之犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之……。」

## 二、本件訴願及補充理由略以：

- （一）訴願人已就同一違反個資法第 27 條規定事件，經交通部裁處 20 萬元罰鍰在案，依行政罰法第 31 條第 1 項及第 2 項等規定，無論依處理先後或法定罰鍰額高低定管轄機關，均以交通部為有管轄權之機關，原處分機關並無裁罰之管轄權；是原處分機關所為原處分自屬違反行政程序法第 111 條第 6 款有關專屬管轄或缺乏事務權限之規定而屬無效。
- （二）依行政罰法第 24 條第 1 項、第 2 項規定及司法院釋字第 503 號解釋，交通部業以訴願人違反個資法第 27 條規定，依該法行為時第 48 條第 4 款規定裁處訴願人 20 萬元罰鍰，則原處分機關依自治條例第 9 條第 1 項第 10 款及第 14 條規定，再次以訴願人違反個資法第 27 條第 1 項、第 2 項規定之同一事由裁處，有重複裁處之違法。
- （三）個資法第 27 條第 1 項、第 2 項及行為時第 48 條規定之立法意旨係採「限期改正先行」，縱使非公務機關有違反個資法第 27 條第 1 項及第 2 項之情事，主管機關首應依個資法行為時第 48 條規定命其限期改正，逾期未改正時，始得予以裁處，原處分機關並未給予訴願人合理之改正期限，即援引自治條例第 14 條規定，對於違反同自治條例第 9 條第 1 項第 10 款情形予以裁罰，違反前開中央法規「限期改正先行」之立法模式，且此屬於地方自治條例牴觸中央法規情形，依地方制度法第 30 條第 1 項規定，應屬無效。
- （四）原處分機關於裁處前，未依行政罰法第 42 條等規定，給予訴願人陳述意見之機會；又依臺北市府交通局處理違反臺北市共享運具經營業管理自治條例事件統一裁罰基準第 2 點項次 15 規定，訴願人係第 1 次違規，裁罰金額應僅為 9,000 元，原處分機關逕對訴願人裁處法定罰鍰最高額 9 萬元，且未記明理由，有裁量濫用之違法；請撤銷原處分。

三、查本件原處分機關審認訴願人有事實欄所述違反自治條例第 9 條第 1 項第 10 款規定之情事，有交通部 112 年 2 月 8 日函、原處分機關 112 年 2 月 4 日臺北市共享運具業者訪談紀錄表及訴願人 112 年 2 月 4 日○○字 72 號函等影本附卷可稽。

四、惟查，一行為不二罰乃現代民主法治國家之基本原則，此係避免因法律規定之錯綜複雜，致人民之同一行為，遭受數個不同法律之處罰，而承受過度不利之後果。按個資法第 27 條第 1 項及第 2 項規定，非公務機關保有個人資料檔案者，應採行適當之安全措施，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏；中央目的事業主管機關得指定非公務機關訂定個人資料檔案安全維護計畫或業務終止後個人資料處理方法；非公務機關有違反前揭第 27 條第 1 項或未依第 2 項訂定個人資料檔案安全維護計畫或業務終止後個人資料處理方法情事者，由中央目的事業主管機關或直轄市政府限期改正，屆期未改正者，按次處 2 萬元以上 20 萬元以下罰鍰；個資法行為時第 48 條第 4 款定有明文。次按經許可之共享運具經營業者，應遵守之事項包含其他法規規定之事項；違反者，處 6,000 元以上 9 萬元以下罰鍰，並通知限期改善；屆期仍未改善者，並得依情節輕重停止其營運之一部或全部；自治條例第 9 條第 1 項及第 14 條定有明文。查本件：

（一）交通部審認訴願人至 112 年 2 月 4 日未採行適當之安全措施致個人資料外洩，復未完成訂定消費者個人資料檔案安全維護計畫，違反個資法第 27 條第 1 項及第 2 項等規定，經限期改正屆期未改正且情節重大，並依同法行為時第 48 條第 4 款規定，業以 112 年 2 月 8 日函裁處訴願人 20 萬元罰鍰在案。則原處分機關再依自治條例第 9 條第 1 項規定，審認訴願人為經許可之共享運具經營業者，未遵守其他法規規定之事項（即個資法第 27 條第 1 項、第 2 項及行為時第 48 條第 4 款規定），以原處分處訴願人 9 萬元罰鍰，並通知限期改善等，是否違反行政罰法第 24 條第 1 項規定？有無違反一事不二罰原則？不無疑義。亦即本件訴願人洩漏個人資料之行為，業經臺北市監理所命訴願人限期改善，惟訴願人居期未改善，交通部審認訴願人違反個資法第 27 條第 1 項及第 2 項規定，且就未依限改正完成之行為，以 112 年 2 月 8 日函裁處訴願人 20 萬元罰鍰在案；則訴願人違反該法第 27 條第 1 項及第 2 項之行為，是否已為交通部該項裁處所涵括？原處分機關得否以訴願人違反個資法第 27 條第 1 項及第 2 項規定，係屬另一行為

而再次裁處？容有斟酌之餘地。

- (二) 次按違法之事實是否為一行為，乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連，或抽象事實予以抽象之判斷，而係必須就具體個案之事實情節，依據行為人主觀之犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷之，法務部 109 年 1 月 21 日函釋可資參照。本件據原處分機關以 112 年 3 月 28 日北市交管字第 1123000718 號函所附答辯書記載略以：「……理由……三、……(二)……經查交通部係以訴願人違反該部所屬機關所命『限期改善』之行政法上義務，屆期仍未改善，依個資法第 48 條第 4 款規定……裁處訴願人……20 萬元，與訴願人違反……自治條例第 9 條第 1 項第 10 款『其他法規規定之事項』（本案之其他法規規定事項為個資法）之行為，顯未善盡公司管理責任，危害共享運具使用者權益，原處分機關遂參考……自治條例第 1 條立法精神，依該自治條例第 9 條第 1 項第 10 款裁處……9 萬元罰鍰，兩者之具體事實與構成要件不同，並不構成一行為重複裁處……。」是原處分機關應係以自治條例與個資法二者之立法法意不同，即認原處分未構成一行為重複裁處；惟查所有法規皆有其不同之立法意旨及規範目的，殊難單以立法目的之異同判斷行為個數，本件原處分機關就訴願人行為個數之判斷，尚嫌速斷，應由原處分機關依前揭函釋意旨再予研酌。從而，為求原處分之正確適法，應將原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。

五、綜上論結，本件訴願為有理由，依訴願法第 81 條，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 連 堂 凱  
委員 張 慕 貞  
委員 王 曼 萍  
委員 陳 愛 娥  
委員 范 秀 羽  
委員 邱 駿 彥  
委員 郭 介 恒

中華民國 112 年 6 月 20 日