

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第86號

上 訴 人 吳芳芳

訴訟代理人 周進文 律師

被 上 訴 人 臺中市政府觀光旅遊局

代 表 人 陳美秀

訴訟代理人 林益輝 律師

上列當事人間違反發展觀光條例事件，上訴人對於中華民國110年11月10日臺中高等行政法院110年度訴字第193號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發交臺中高等行政法院地方行政訴訟庭。

理 由

一、被上訴人之代表人由韓育琪變更為陳美秀，業據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人承租臺中市○區○○街000巷0號建物（下稱系爭建物），經民眾檢舉未領取旅館業登記證，即在系爭建物內經營「○○0000 0000」日租套房之旅館業務，被上訴人經查證後認為上訴人違反發展觀光條例（下稱觀光條例）第24條第1項，遂依同條例第55條第5項、發展觀光條例裁罰標準（下稱裁罰標準）第6條附表2項次1規定，以民國110年3月19日中市觀管字第1100003995號函（下稱原處分）裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）10萬元，並勒令歇業。上訴人不服提起訴願，經決定駁回，仍未服，遂提起行政訴訟，並聲明：撤銷訴願決定及原處分。經臺中高等行政法院（下稱原審）110年度訴字第193號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄。

三、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯均引用原判決所載。

四、原判決駁回上訴人之訴，係以：

01 (一)依檢舉人提供之檢舉資料可知，上訴人向檢舉人以電子郵件
02 確認訂房、住宿費遵期付款帳號、檢舉人匯款明細、轉入帳
03 號、轉入金額720元、上訴人簡訊說明加入官方社群號方便
04 後續聯繫、房間設備、聯繫方式、入住資訊及住房守則等
05 情。復參酌上訴人與訴外人○○○○之房屋租賃契約，上訴
06 人確實為系爭建物之承租人，且檢舉人匯入之720元，最後
07 轉入上訴人所有之○○銀行○○分行帳號00000000000000號
08 之帳戶（下稱系爭帳戶）。上訴人顯然有經營日租套房行
09 為。

10 (二)上訴人主張經營行為應具連續性、反覆性之商業行為，本件
11 僅單一商業行為即認定為經營行為，違反比例原則云云。惟
12 參照觀光條例第1條意旨，經營旅館業係指行為人有持續、
13 反覆從事旅館業之意，倘行為人有對不特定人招攬生意，並
14 有固定交易模式，且有一定服務規範，即足認定有經營行
15 為，不問是否實際從事或從事次數。且從檢舉內容可知，上
16 訴人設有LINE官方帳號供房客聯繫，並提供房客匯款方式、
17 入住資訊、住房守則等希望房客遵守，顯然有反覆及持續提
18 供不特定人使用套房住宿或休息，並收取費用之意。另上訴
19 人主張他人冒用其名義經營日租套房，假造證據以獲取高額
20 檢舉獎金云云。惟若此，則該他人如何得知上訴人相關住宿
21 資訊與情況，且上訴人若遭人冒名經營日租套房，何以不報
22 案，是其主張均悖於常情要非可採。

23 (三)被上訴人於為原處分前，分別以110年1月25日、110年2月1
24 日中市觀管字第1100001313、1100001754號函通知上訴人陳
25 述意見，上訴人也於110年2月8日提出「陳述意見書」為被
26 上訴人收受，足見被上訴人於原處分前，已給予上訴人表示
27 意見之機會，上訴人亦表達其意見。至於上訴人主張原處分
28 裁處前，被上訴人並未提示檢舉人所提供之相關訂房交易事
29 證及現場照片云云。惟依行政罰法第42條前段、行政程序法
30 第102條之立法目的意旨，被上訴人既已將違法事實概略告

01 知上訴人，上訴人亦為充分辯護，縱被上訴人未提示相關檢
02 舉事證，亦無礙上訴人權益保障。

03 (四)上訴人自承系爭建物有6間房間，固提出其與訴外人○○
04 ○、訴外人○○○、訴外人○○○之房屋租賃契約書，主張
05 系爭建物係供租賃所用云云。惟上揭房屋租賃契約書承租者
06 為套房乙間，並分別特定為3樓D室、301室，均為房間1間，
07 而租賃期間分別為107年11月1日至108年10月30日、108年12
08 月1日至109年11月30日、109年12月15日至112年6月14日，
09 亦無重疊，上訴人所提僅能證明其曾於不同時間將房間1間
10 出租予第三人，不能反證同一期間其它5間房間亦供租賃所
11 用等語，為其判斷之基礎。

12 五、本院按：

13 (一)行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規定
14 外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經
15 驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記明
16 於判決。據此，構成行政法院判斷事實真偽之證據評價基
17 礎，乃全辯論意旨及調查證據之結果。基於行政訴訟之職權
18 調查原則（行政訴訟法第125條第1項及第133條），法院必
19 須充分調查為裁判基礎之事證以形成心證，法院在對全辯論
20 意旨及調查證據之結果為評價時，應遵守兩項要求，一是
21 「訴訟資料之完整性」，二是「訴訟資料之正確掌握」。前
22 者乃所有與待證事實有關之訴訟資料，都必須用於心證之形
23 成而不能有所選擇，亦即法院負有審酌與待證事實有關之訴
24 訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，即有不適用行政訴
25 訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，及判決
26 不備理由之違背法令。

27 (二)按為發展觀光產業，宏揚傳統文化，推廣自然生態保育意
28 識，永續經營臺灣特有之自然生態與人文景觀資源，敦睦國
29 際友誼，增進國民身心健康，加速國內經濟繁榮，制定有觀
30 光條例；其第2條第8款規定：「本條例所用名詞，定義如
31 下：……八、旅館業：指觀光旅館業以外，以各種方式名義

01 提供不特定人以日或週之住宿、休息並收取費用及其他相關
02 服務之營利事業。」第3條規定：「本條例所稱主管機關：
03 在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣
04 （市）政府。」第24條第1項規定：「經營旅館業者，除依
05 法辦妥公司或商業登記外，並應向地方主管機關申請登記，
06 領取登記證及專用標識後，始得營業。」第55條第5項規
07 定：「未依本條例領取登記證而經營旅館業務者，處新臺幣
08 10萬元以上50萬元以下罰鍰，並勒令歇業。」第66條第2項
09 規定：「觀光旅館業、旅館業之設立、發照、經營設備設
10 施、經營管理、受僱人員管理及獎勵等事項之管理規則，由
11 中央主管機關定之。」中央主管機關交通部依該規定授權訂
12 定之旅館業管理規則第2條規定：「本規則所稱旅館業，指
13 觀光旅館業以外，以各種方式名義提供不特定人以日或週之
14 住宿、休息並收取費用及其他相關服務之營利事業。」第4
15 條第1項規定：「經營旅館業，除依法辦妥公司或商業登記
16 外，並應向地方主管機關申請登記，領取登記證後，始得營
17 業。」又依觀光條例第67條規定授權訂定之裁罰時裁罰標準
18 第6條規定：「旅館業與其僱用之人員違反本條例及旅館業
19 管理規則之規定者，由直轄市或縣（市）政府依附表2之規
20 定裁罰。」附表2第1項規定：「未領取旅館業登記證而經營
21 旅館業。……房間數5間以下，處新臺幣10萬元，並勒令歇
22 業。」

23 (三)經查，原審以檢舉人所提檢舉資料，其中「收件匣」之網頁
24 內容略為：「○○0000 0000的主人已確認……套房於……
25 有空房，並且暫時為您保留房間，為保障您訂房的權益，請
26 於24小時內完成付款，否則訂單將自動取消。」「轉入銀行
27 ○○銀行（銀行代碼000）」、「帳號0000000000000000」。
28 依前述網頁照片所示，房間內備有雙人床、電視、浴巾、冰
29 箱及電風扇等。另檢舉人提出之簡訊內容略為：「您好，感
30 謝預訂○○……住宿，為聯繫後續事宜，麻煩加入我們的LI
31 NE官方帳號0000000000，加入後請主動與我們打個招呼，謝

01 謝。」「房內備有浴巾、沐浴乳、洗髮精及吹風機，但為響
02 應環保請自備牙刷牙膏。○○地址：台中市○區○○街000
03 巷0號，聯絡電話0000-000000有任何問題，也可以隨時詢問
04 喔……」等語。又檢舉人提出之彰化銀行匯款明細1紙，轉
05 入帳號為「0000000000000000」，交易金額為「720」，而前
06 述匯入720元，最後轉入上訴人所有之系爭帳戶，審認上訴
07 人未領取旅館登記證即經營旅館（日租套房）業務之違規事
08 實明確，自有所據。惟上訴人於原審主張：伊向○○○○承
09 租共有6個房間之系爭建物，徵得其同意轉租給其他人，遂
10 以手機號碼設定WIFI密碼，並以系爭帳戶收取租金，上情皆
11 可透過租賃事宜即可輕易取得之。又經上訴人實測，被上訴
12 人所示亞洲遊網站並未實施會員實名制，任何人均可上網操
13 作，在此情形下，可能有人冒用伊名義加入網站經營日租套
14 房，甚至假造經營日租套房之證據，以獲取檢舉獎金。原處
15 分所裁罰之行為日期為108年9月15、16日，日租套房為301
16 室，該套房於前述期間係出租予○○○，伊等簽訂租賃契約
17 之期間為107年11月1日至108年10月30日，伊已將房間點交
18 供房客使用，房客會另行設定密碼，在租約到期重新設定密
19 碼之前，伊不得且無法進入房間，如何再將該房間經營日租
20 套房等語，並提出房屋租賃契約書為證（見原審卷第107至1
21 33頁）。查交通部依據觀光條例第55條之2條規定授權，訂
22 定發布「檢舉違反發展觀光條例案件獎勵辦法」，其第3條
23 第1項第1款規定：「檢舉案件經裁處確定並完成罰鍰收繳
24 者，受理檢舉機關依下列規定核發檢舉獎金：一、實收罰鍰
25 在新臺幣10萬元以上未滿50萬元者，按百分之15計算。」是
26 上訴人所述可能有人冒用其名義加入網站經營日租套房，甚
27 至假造經營日租套房之證據，以獲取檢舉獎金乙節，尚非完
28 全無稽，自應就上訴人主張情節予以究明。至上訴人主張已
29 將套房長期出租乙節，原審雖於準備程序時有詢問當事人，
30 上訴人表示：「……我有提供套房出租的合約資料，當時被
31 告（即被上訴人，下同）也有跟租客聯絡……系爭房屋當時

已出租給第三人○○○，在○○○長住的情況下，我不可能去經營日租套房再出租給第三人，這部分我有提出租賃契約……」等語；另被上訴人則表示：「……原告（即上訴人，下同）所提○○○的租賃契約書，但當被告去訪查○○○，其對承租樓層、房間都不清楚，所以被告對於原告與○○○間的契約書真實性有所質疑……」等語（見原審卷第96至97頁），業已呈現特定爭點及具體資訊可供調查。惟原審對於當事人陳述所產生之疑義，諸如檢舉資料所指之301室是否即為上訴人主張長期出租之房間？上訴人提出數份租賃契約書，主張係同一間套房，惟其中承租人○○○、○○○之套房是「301室」，何以承租人○○○之租賃契約書記載其房間是「3樓D室」？如何認定兩者是同一間套房？若日租套房與長期租賃之房間為同一，且租期有重疊，其實情如何？是承租人自行經營日租套房？還是上訴人提出之租賃契約書虛偽不實？或其他情形？原審就此未依職權查明，僅以原判決敘明：上訴人固提出其與○○○、○○○及○○○之房屋租賃契約書，主張系爭建物係供租賃所用，惟上揭房屋租賃契約書承租者為「套房乙間」，並分別特定為「3樓D室」、「301室」，均為房間1間，而其等租賃期間亦無重疊之處，是上訴人所提房屋租賃契約書僅能證明其曾於不同時間將房間1間出租予第三人而已，不能反證同一期間其它5間房間亦供租賃所用，自不能為有利上訴人之認定等語（參見原判決第8頁）。然上訴人提出上開租賃契約書，在於爭執檢舉資料所示之日租套房是「301室」，而上訴人已將該套房出租給○○○等人，不可能再供旅客作日租套房使用，與其他5間房間無涉。被上訴人前開所述，未全然回應上訴人之主張以獲釐清，而此事項攸關上訴人是否為本件違規行為之行為人，所涉原處分是否合法之判斷，原審自應依職權闡明本項爭點，曉諭兩造就此部分充分攻防，並本於事實審法院職權，予以查明釐清。原審未予調查並說明其理由，即逕

為不利於上訴人之認定，自嫌速斷，並有未適用行政訴訟法第125條規定依職權調查事實及判決不備理由之違法。

(四)綜上所述，原判決有上揭違背法令事由，且其違法情事足以影響本判決結果，上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄原判決，為有理由。惟因本件事證尚有再為調查審認之必要，本院並無從自為判決，因上訴人係不服被上訴人所為150萬元以下之罰鍰（本件罰鍰金額10萬元）及其附帶之管制性不利處分（勒令歇業）而涉訟，依行政訴訟法第104條之1第1項第2款、第3條之1規定，屬高等行政法院地方行政訴訟庭為第一審管轄法院，爰依行政訴訟法施行法第19條第2項規定，將原判決廢棄，發交原審地方行政訴訟庭另為適法之裁判。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法施行法第19條第2項、行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 10 月 19 日
最高行政法院第一庭

審判長法官 吳 東 都
法官 許 瑞 助
法官 王 俊 雄
法官 鍾 啟 煒
法官 侯 志 融

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
中 華 民 國 112 年 10 月 19 日
書記官 蕭 君 卉