最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第78號

上　訴　人　新北市政府
代　表　人　侯友宜
訴訟代理人　陳俊廷　律師
被 上訴 人　品川商旅
代　表　人　徐曼雲

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112年11月9日臺北高等行政法院112年度訴字第57號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決廢棄。

二、被上訴人在第一審之訴駁回。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、爭訟概要：

㈠、緣板橋默砌旅店股份有限公司（下稱默砌公司）前經上訴人於民國107年6月6日以新北府經司字第0000000000號函（下稱107年6月6日函）核准其改選董事、監察人、改選蔡政宏（被上訴人代表人之子）為董事長等變更登記申請。上訴人並以108年10月3日新北府觀管字第0000000000號函（下稱108年10月3日函）准默砌公司申請其所經營之「默砌旅店板橋館」代表人或負責人，由柯伊庭變更登記為蔡政宏；以108年10月8日新北府觀管字第0000000000號函（下稱108年10月8日函）准默砌公司申請「默砌旅店板橋館」旅館業轉讓案，且以108年10月18日新北府觀管字第0000000000號函（下稱108年10月18日函）准事業名稱由默砌公司變更為「板橋默砌旅店」；以109年3月11日新北府觀管字第0000000000號函（下稱109年3月11日函）准事業名稱由「板橋默砌旅店」變更為「品川商旅」、旅館名稱由「默砌旅店板橋館」變更為「品川商旅板橋館」、代表人或負責人由蔡政宏

變更登記為徐曼雲等；以110年5月7日新北府觀管字第0000000000號函（下稱110年5月7日函）准旅館名稱由「品川商旅板橋館」變更為「品川商旅」，並發給「品川商旅」旅館業登記證。

㈡、訴外人柯伊庭以柯燁庭為其胞弟，兩人於105年間共同出資成立默砌公司，並由柯伊庭擔任負責人。因柯燁庭積欠蔡政宏債務，柯燁庭明知柯伊庭未在107年間召集默砌公司股東會臨時會及董事會，討論表決改選默砌公司董事（改選蔡政宏、王詩惠、柯伊庭為董事）、監事（改選柯燁庭為監察人）及董事長（改選蔡政宏為董事長）等議案，基於偽造文書之犯意，偽以柯伊庭名義製作內容不實之107年5月29日股東臨時會議事錄、董事會議事錄及董事會簽到簿，並將偽造之默砌公司大小章交付不知情之蔡政宏，由其蓋用於變更登記申請書、變更登記表，以默砌公司名義出具默砌公司變更登記申請書、變更登記表，連同上開股東臨時會議事錄、董事會議事錄及董事會簽到簿，持向上訴人辦理公司變更登記等情，訴由臺灣臺北地方檢察署檢察官提起公訴，並經臺灣臺北地方法院判處柯燁庭有期徒刑3月（得易科罰金），緩刑2年確定。上訴人乃以110年7月19日新北府經司字第0000000000號函（下稱110年7月19日函）撤銷107年6月6日函及默砌公司後續之公司登記，復以110年9月7日新北府觀管字第0000000000號函（下稱110年9月7日函1）撤銷其以不實文件為基礎所為之變更登記與轉讓申請（即前述108年10月3日函、108年10月8日函、108年10月18日函、109年3月11日函及110年5月7日函），並通知被上訴人品川商旅在案，另以110年9月7日新北府觀管字第00000000000號函（下稱110年9月7日函2）恢復默砌公司於○○市○○區○○路00之0號、00之0號2至6樓場所所經營之「默砌旅店板橋館」旅館登記資料【即恢復旅館業登記事項為：「旅館名稱：默砌旅店板橋館（恢復前：品川商旅）」、「代表人或負責人：柯伊庭

（恢復前：徐曼雲）」、「事業名稱：板橋默砌旅店股份有限公司（恢復前：品川商旅）」】。

㈢、嗣新北市政府警察局海山分局海山派出所於110年12月24日前往上開場所（○○市○○區○○路00之0號0至0樓）執行臨檢，發現被上訴人未領有旅館業登記證即於上開地址經營「品川商旅」旅館業務，乃移請上訴人所屬觀光旅遊局（下稱觀光局）處理。經觀光局於111年1月11日再次前往上開場所稽查，發現被上訴人仍經營「品川商旅」旅館業務，且提供住宿消費房間數48間，乃以111年2月22日新北府觀管字第0000000000號函請被上訴人陳述意見，被上訴人未依限提出陳述意見，上訴人認被上訴人違反發展觀光條例第24條第1項規定，而依該條例第55條第5項及發展觀光條例裁罰標準第6條附表2「旅館業與其僱用之人員違反本條例及旅館業管理規則裁罰基準表」第1項規定，以111年7月1日新北府觀管字第0000000000號執行違反發展觀光條例事件處分書（下稱原處分），裁處被上訴人新臺幣（下同）40萬元罰鍰，並勒令歇業。被上訴人不服，提起訴願經駁回，循序提起行政訴訟，求為判決撤銷訴願決定及原處分。經原判決將訴願決定及原處分均撤銷。上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴之主張及上訴人在原審的答辯，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，判決撤銷訴願決定及原處分，其理由略以：

㈠、柯燁庭明知柯伊庭未在107年間召集默砌公司股東會臨時會及董事會，討論表決改選默砌公司董事（改選蔡政宏、王詩惠、柯伊庭為董事）、監事（改選柯燁庭為監察人）及董事長（改選蔡政宏為董事長）等議案，基於偽造文書之犯意，偽以柯伊庭名義製作內容不實之107年5月29日股東臨時會議事錄、董事會議事錄及董事會簽到簿，並將偽造之默砌公司大小章交付不知情之蔡政宏，由其蓋用於變更登記申請書、變更登記表，以默砌公司名義出具默砌公司變更登記申請

書、變更登記表，連同上開股東臨時會議事錄、董事會議事錄及董事會簽到簿，持向上訴人辦理公司變更登記等情，訴由臺灣臺北地方檢察署檢察官提起公訴，並經臺灣臺北地方法院判處柯燁庭有期徒刑3月（得易科罰金），緩刑2年確定。嗣上訴人認默砌公司前揭改選董事、監察人、改選董事長變更登記申請所檢附文件有偽造冒用情事，遂以110年7月19日函撤銷107年6月6日函及默砌公司後續之公司登記，並以110年9月7日函1撤銷前述108年10月3日函、108年10月8日函、108年10月18日函、109年3月11日函及110年5月7日函，另以110年9月7日函2恢復旅館業登記事項為：旅館名稱：默砌旅店板橋館（恢復前：品川商旅）、代表人或負責人：柯伊庭（恢復前：徐曼雲）、事業名稱：板橋默砌旅店股份有限公司（恢復前：品川商旅）。被上訴人不服，就110年9月7日函1、110年9月7日函2提起訴願，經分別為訴願駁回、訴願不受理之決定；而就該訴願決定，被上訴人並未提起行政訴訟。是自110年9月7日起，被上訴人即非屬依法為登記之旅館業，自不得以「品川商旅」名義經營旅館業，上訴人於110年12月24日稽查發現被上訴人違規經營「品川商旅」旅館業務而予以裁罰，尚非無據。

㈡、縱使被上訴人係因訴外人偽造文書犯行致遭上訴人撤銷「品川商旅」之相關旅館業登記，非因可歸責於己之事由使然，然其相關旅館業登記經撤銷後，「品川商旅」即已非屬依法登記之旅館業，自不容被上訴人繼續營業，此不因撤銷旅館業登記之原因事實是否可歸責於被上訴人而有所不同。上訴人之所以認定被上訴人違法經營，乃因被上訴人原有之「品川商旅」旅館業相關登記經撤銷後，卻仍持續經營，被上訴人既知其相關旅館業登記業經撤銷，卻未暫停營業而仍持續經營，致違反行政管制規定，上訴人據此予以裁罰，並無被上訴人所稱嚴重影響其信賴保護之情，且此部分應由被上訴人對於上訴人撤銷相關旅館業登記進行行政救濟，而不在本件審理範圍。且行政處分一經生效，原則上即具有執行力，

是被上訴人相關旅館業登記既經上訴人撤銷，其原有登記即失其效力而處於未經旅館業登記之狀態，自不能任令被上訴人繼續經營旅館業。

㈢、綜觀發展觀光條例對於違反行政法上義務而應受如何之處罰，並無排除行政罰法適用之特別規定，主管機關依該條例第55條第5項規定裁處罰鍰時，自應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益等情節，並注意使責罰相當，以符合比例原則，否則即有裁量怠惰或濫用之違法。上訴人援為裁處依據之發展觀光條例第55條第5項規定，其法定罰鍰額度為10萬元以上、50萬元以下，上訴人依中央主管機關交通部本於該條例第67條授權訂定發布之發展觀光條例裁罰標準第6條附表2「旅館業與其僱用之人員違反本條例及旅館業管理規則裁罰基準表」第1項規定，認定被上訴人所經營之「品川商旅」提供住宿消費房間數48間，介於該裁罰基準表所訂「房間數31間至50間」內，而裁罰被上訴人40萬元，足見上訴人僅係依上開裁罰標準，以「品川商旅」供營業使用之房間數作為裁量因子。然被上訴人對於其相關旅館業登記遭到上訴人撤銷一事，實難認有何可歸責之情，縱然被上訴人於其相關旅館業登記遭上訴人撤銷後仍持續經營旅館業，確屬違反行政法上義務而應予處罰，然其係因第三人之犯罪行為而受波及，應受責難程度較諸旅館業登記係因可歸責於己之事由而為主管機關撤銷卻仍持續經營旅館業者，顯然更為輕微，上訴人疏未審酌此情，機械性適用發展觀光條例裁罰標準而為本件裁罰，自有裁量怠惰之違法。被上訴人固有違規經營旅館業之情事，然原處分有裁量怠惰之違法情事，無以維持，訴願決定未予糾正，亦有未合，上訴人訴請如聲明所示之判決，為有理由，應予准許等詞，茲為其論據。

四、本院查：

㈠、按為發展觀光產業，宏揚傳統文化，推廣自然生態保育意識，永續經營臺灣特有之自然生態與人文景觀資源，敦睦國

際友誼，增進國民身心健康，加速國內經濟繁榮，定有發展觀光條例。依該條例第3條規定：「本條例所稱主管機關：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24條第1項規定：「經營旅館業者，除依法辦妥公司或商業登記外，並應向地方主管機關申請登記，領取登記證及專用標識後，始得營業。」第55條第5項規定：「未依本條例領取登記證而經營旅館業務者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並勒令歇業。」第66條第2項規定：「觀光旅館業、旅館業之設立、發照、經營設備設施、經營管理、受僱人員管理及獎勵等事項之管理規則，由中央主管機關定之。」第67條規定：「依本條例所為處罰之裁罰標準，由中央主管機關定之。」準此，經營觀光旅館等旅館業，除依法辦妥公司或商業登記外，並應向地方主管機關申請登記，領取登記證後，始得營業，倘未領取旅館業登記證而經營旅館業務，地方主管機關應依發展觀光條例第67條規定訂定之發展觀光條例裁罰標準予以裁處罰鍰，並勒令歇業。

㈡、又行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」是以，行政機關為裁罰處分時，應依具體個案情節為適當考量及裁量，始符合法律授權裁量之意旨。發展觀光條例第67條明定，依該條例所為處罰之裁罰標準，由中央主管機關定之，是交通部依此授權所定之發展觀光條例裁罰標準，其性質係屬法規命令。發展觀光條例裁罰標準第6條規定：「旅館業與其僱用之人員違反本條例及旅館業管理規則之規定者，由直轄市或縣（市）政府依附表2之規定裁罰。」該附表2第1項規定：「（裁罰事項）未領取旅館業登記證而經營旅館業務。……（裁罰基準）房間數31間至50間，處新臺幣40萬元，並勒令歇業。……」其目的乃主管機關交通部為協助所屬人員及各地方主管機關，就法律授予裁罰裁量權之行使，在遵循

法律授權目的及範圍內，顧及法律適用之一致性及符合平等原則，就旅館業與其僱用之人員違反本條例及旅館業管理規則等違章案件之不同情節，訂定不同之處罰基準，以作為原則性或一般性之裁量基準，與法律授權之目的尚無牴觸，雖其未鉅細靡遺將行政罰法第18條第1項所定之各項審酌事項明載，然既係主管機關依法律授權並經裁量後始訂定之裁罰基準，尚難謂其未依該規定裁量（本院107年度判字第235號判決意旨參照）。

㈢、查柯燁庭偽以柯伊庭名義製作內容不實之107年5月29日股東臨時會議事錄、董事會議事錄及董事會簽到簿，並將偽造之默砌公司大小章交付不知情蔡政宏，由其蓋用於變更登記申請書、變更登記表，以默砌公司名義出具默砌公司變更登記申請書、變更登記表，連同股東臨時會議事錄、董事會議事錄及董事會簽到簿，持向上訴人辦理改選董事、監察人及改選蔡政宏為董事長等公司變更登記，經臺灣臺北地方法院判處柯燁庭有期徒刑3月（得易科罰金），緩刑2年確定。上訴人認默砌公司上述登記申請所檢附文件有偽造冒用情事，遂以110年7月19日函撤銷107年6月6日函及默砌公司後續之公司登記，並以110年9月7日函1撤銷前述108年10月3日函、108年10月8日函、108年10月18日函、109年3月11日函及110年5月7日函，另以110年9月7日函2恢復旅館業登記事項為：旅館名稱：默砌旅店板橋館（恢復前：品川商旅）、代表人或負責人：柯伊庭（恢復前：徐曼雲）、事業名稱：板橋默砌旅店股份有限公司（恢復前：品川商旅）。被上訴人不服，就110年9月7日函1、110年9月7日函2提起訴願，經分別為訴願駁回、訴願不受理之決定確定；自110年9月7日起，被上訴人即非屬依法為登記之旅館業，不得再以「品川商旅」名義經營旅館業，乃原審依法確定之事實。次查，上訴人於110年10月15日稽查被上訴人，現場發現被上訴人未領取旅館業登記證而經營「品川商旅」，提供住宿消費房間數共計48間，乃依發展觀光條例第55條第5項規定及發展觀光條例裁

罰標準第6條附表2第1項規定，裁處被上訴人40萬元罰鍰，並勒令歇業，該處分於110年12月24日送達被上訴人，其不服，循序提起行政訴訟，經原審以111年度訴字第964號判決駁回後，嗣經上訴繫屬本院（本院112年度上字第793號）等情，有上訴人110年12月22日新北府觀管字第0000000000號函、新北市政府執行違反發展觀光條例事件處分書、新北市政府送達證書及本院索引卡查詢資料等在卷可稽（見訴願卷第56頁至第59頁、本院卷第61頁）。而被上訴人復於110年12月24日、111年1月11日經稽查發現違規經營「品川商旅」旅館業務，提供住宿消費房間數48間等情，亦為原審所確定之事實。原審且敘明：縱使被上訴人係因訴外人偽造文書犯行致遭上訴人撤銷「品川商旅」之相關旅館業登記，非因可歸責於己之事由使然，然其相關旅館業登記經撤銷後，「品川商旅」即已非屬依法登記之旅館業，自不容被上訴人繼續營業，此不因撤銷旅館業登記之原因事實是否可歸責於被上訴人而有所不同。上訴人之所以認定被上訴人違法經營，乃因被上訴人原有之「品川商旅」旅館業相關登記經撤銷後，卻仍持續經營，被上訴人既知其相關旅館業登記證經撤銷，卻未暫停營業而仍持續經營，上訴人發現被上訴人違規經營「品川商旅」旅館業務而予以裁罰，尚非無據等語。則原審既認被上訴人有明知其不具旅館業登記證，仍繼續經營旅館業之違章故意，且認其原取得之旅館業登記證遭撤銷乙節，不影響被上訴人有系爭違規經營旅館業事實之判斷；繼而卻以被上訴人之所以遭上訴人撤銷旅館業相關登記，而為非屬依法登記之旅館業，肇因訴外人偽造文書犯行經法院判處罪刑確定，被上訴人對於其相關旅館業登記遭到上訴人撤銷一事，實難認有何可歸責之情，應受責難程度較諸旅館業登記係因可歸責於己之事由，而為主管機關撤銷卻仍持續經營旅館業者，顯然更為輕微，上訴人未依行政罰法第18條第1項規定予以審酌，係有裁量怠惰之違法為由，逕將原處分及其訴願決定均予撤銷，判決理由已有矛盾，且有適用行政罰法

第18條第1項規定不當之違誤，上訴意旨執此指摘違背法令，即屬可採。

㈣、綜上所述，原判決認定上訴人確有違規經營旅館業之事實，上訴人依發展觀光條例第55條第5項規定而為系爭裁罰係屬有據，卻又將訴願決定及原處分予以撤銷，係有上揭違背法令等由。從而，上訴意旨求予廢棄，為有理由，應予准許；且依原審確定之事實，本院已可自為判決，爰依行政訴訟法第259條第1款規定，將被上訴人在第一審之訴予以駁回。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　6　　月　　13　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　李　玉　卿

法官　張　國　勳

法官　洪　慕　芳

法官　林　玫　君

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　113　　年　　6　　月　　13　　日

書記官　邱　鈺　萍