

臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第274號

109年3月2日辯論終結

原告 錦棧股份有限公司

代表人 林韋綸

訴訟代理人 林俊儀律師

蔡仲威律師

被告 臺北市政府觀光傳播局

代表人 劉奕霆

訴訟代理人 薛欽峰律師

陳緯誠律師

上列當事人間違反發展觀光條例事件，原告不服臺北市政府108年8月27日府訴一字第1086103238號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：臺北市政府警察局中山分局（下稱中山分局）於民國108年3月27日下午8時20分，至原告設於臺北市○○區○○路000號2樓、7樓、7樓之14及錦州街46號7樓、48號7樓之「錦棧商旅」搜索，查獲附表所示房間內之女子以附表所示代價與附表所示男客從事性交易（下稱系爭行為）。中山分局遂於108年3月28日，以附表所示女子與男客於108年3月27日下午10時20分，以附表所示代價至附表所示錦棧商旅房間從事全套性交易，違反社會秩序維護法

（下稱社維法）第80條第1款規定，以違反社維法案件處分書，對附表所示女子、特定男客各裁處罰鍰新臺幣（下同）3,000元。嗣被告於108年5月13日以原告未盡營業場所管理人之責，使房客將旅館房間作為性交易之犯罪場所，且未依規定報請當地警察機關處理或為必要之處理，違反旅館業管理規則第27條第5款、發展觀光條例第55條第3項規定，以北市觀產字第10830017722號裁處書（下稱原處分）對原告裁處罰鍰3萬元，原處分並於翌（14）日對原告為送達。原告不服原處分，於108年6月6日提起訴願，經臺北市政府於108年8月27日以府訴一字第1086103238號訴願決定書駁回訴願，並於同年8月28日送達該訴願決定。原告不服該訴願決定，復於同年10月25日向本院提起行政訴訟。

二、原告起訴主張：應召女子與男客在旅館內從事性交易行為，僅涉及違反社維法第80條第1款之行政罰規定，不符合旅館業管理規則第27條第5款所定之「其他犯罪嫌疑」要件。縱認系爭行為具有犯罪嫌疑，原告不知旅館房間有應召女子從事性交易，而附表編號1至4所示房號房間固註明為「長期休息」，惟一般係基於入住旅客之要求，且櫃檯人員對於入住房客均有登記；旅館業復未限制單身女子入住雙人房間，原告不得因此拒絕單身女子入住雙人房，甚至懷疑該單身女子即係從事性交易行為而報請主管機關。另原告未規定訪客不得攜帶外食，或禁止房客叫外送至旅館房間，故不得單以他人送便當予房客，即判斷房客有從事性交易；況原告房務人員詹朝欽並未告知原告有人送便當予房客，原告無從判斷、主觀上亦無從知悉房客有從事性交易行為，故原處分顯有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合等語，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：原告對入住附表編號1至4所示房號房間之女子，均未登記證件確認身分及收取費用，即使渠等逕行入住，而該等房間各有一名女子入住，且註記「長期休息」字樣，原告並指示房務人員提供大量毛巾，而陳秋梅、詹朝欽

均為原告所僱用，依行政罰法第7條第2項規定，渠等之故意、過失，推定為原告之故意、過失，是原告應知悉該等房間內有媒介性交易等犯罪嫌疑。又社維法第80條第1款雖僅對性交行為處以罰鍰，惟本件同時於同一旅館查獲4名女子，且均由同一男子穿梭其中提供便當，尚難排除此性交易為集團式犯罪，而有刑法第231條或第231條之1行為之可能，旅館業管理規則第27條第5款復僅規定「其他犯罪嫌疑」，不以發現確實犯罪為必要，故原告未報請當地警察機關處理，顯違反旅館業管理規則第27條第5款規定。原處分核無違誤，原告起訴為無理由，應予駁回等語置辯，並聲明：原告之訴駁回。

四、兩造不爭執事實（見本院卷第180至182頁）：

- (一)、中山分局於108年3月27日下午8時20分，至原告設於臺北市○○區○○○路000號2樓、7樓、7樓之14及錦州街46號7樓、48號7樓之「錦棧商旅」搜索，查獲附表所示房間內之女子以附表所示代價與附表所示男客為系爭行為，而原告未曾就系爭行為報請當地警察機關處理。
- (二)、中山分局於108年3月28日，以附表所示女子與男客於108年3月27日下午10時20分，經由應召站業者媒介以附表所示代價至附表所示錦棧商旅房間從事全套性交易，違反社維法第80條第1款規定，以違反社維法案件處分書，對附表所示女子、特定男客各裁處罰鍰3,000元，且渠等均未就該等處分提出聲明異議（見本院卷第109至117頁）。
- (三)、被告於108年5月13日以原告未盡營業場所管理人之責，使房客將旅館房間作為犯罪場所，且未依規定報請當地警察機關處理或為必要之處理，違反旅館業管理規則第27條第5款、發展觀光條例第55條第3項規定，以原處分對原告裁處罰鍰3萬元，原處分並於翌（14）日對原告為送達。原告不服原處分，於108年6月6日提起訴願，經臺北市政府於108年8月27日以府訴一字第1086103238號訴願決定書駁回訴願，並於同年8月28日送達該訴願決定。原告不服該訴願

01 決定，復於同年10月25日向本院提起行政訴訟（見本院卷第
02 17、31至43、85、87頁、原處分可閱卷第29、31頁）。

03 五、本件爭點：

04 (一)、被告得否追補「原告知悉旅客有『刑法第231 條或第231 條
05 之1 之犯罪嫌疑』」為原處分之理由？

06 (二)、系爭行為是否屬於「有犯罪嫌疑之行為」？

07 六、本院之判斷：

08 (一)、被告不得於審理中追補「原告知悉旅客有『刑法第231 條或
09 第231 條之1 之犯罪嫌疑』」為原處分之理由：

10 1.關於行政機關得否於行政訴訟中追加、變更或補充行政處分
11 理由之爭議，實務上係採取「有條件肯定說」，認行政法院
12 縱基於職權調查原則及訴訟（程序）經濟原則，而允許行政
13 機關於行政訴訟中追補行政處分之理由，惟至少應符合以下
14 要件：1.未改變行政處分之本質與結果（同一性）。2.須屬
15 於裁判基準時已存在之理由。3.無礙當事人之攻擊防禦（程
16 序保障權利）。4.須由行政機關自行追補理由（參見102 年
17 度高等行政法院及地方法院行政訴訟庭法律座談會提案9 研
18 討結果）。再按，就裁量處分而言，因訴願機關對裁量處分
19 具有合目的性審查之權限，自不應容許處分機關於行政訴訟
20 中追補原未作成之裁量行使，亦不得以原未裁量之新理由取
21 代有瑕疵之舊理由，以保障人民之訴訟權（參見最高行政法
22 院106 年度判字第558 號判決）。

23 2.觀諸原處分之處分理由，明載：「本府警察局中山分局行政
24 組、中山二派出所於108 年3 月27日20時20分許持本院所核
25 發之搜索票至該址進行查緝妨害風化案件，查獲現場房號
26 209 、211 、212 、213 、701 男客與應召女從事色情性交
27 易，…有未盡營業場所管理人之責而使房客將其作為犯罪場
28 所之情形，且未依規報請當地警察機關處理或為必要之處
29 理，違反旅館業管理規則第27條相關規定…」（見本院卷第
30 85頁），訴願決定書所載之事實亦明確記載：「…二、…原
31 處分機關審認訴願人知悉旅客有從事性交易犯罪嫌疑，未立

01 即報請警察機關處理，違反旅館業管理規則第27條第5款規
02 定，…」等語（見本院卷第32頁），理由並記載：「…五
03 (二)…是訴願人對於該4名女子及相關人員有無從事性交易等
04 犯罪嫌疑行為，自難諉為不知。況稽查當日即有數名男子進
05 入訴願人經營之旅館及從事性交易女子之住宿房間內，從事
06 性交易，惟訴願人並未報請警察機關處理。是訴願人經營旅
07 館業有違反旅館業管理規則第27條第5款之事實，洵堪認
08 定。…」（見本院卷第42頁），顯見被告係以原告知悉旅客
09 有「從事性交易之犯罪嫌疑」，未報請當地警察機關處理，
10 認定原告違反旅館業管理規則第27條第5款規定，且訴願機
11 關未於訴願階段追補原處分之理由甚明。

12 3.被告於本院審理中所提行政訴訟答辯狀，雖記載原告知悉旅
13 客有「刑法第231條或第231條之1犯罪嫌疑」等語（見本
14 院卷第80至81頁），惟原處分及訴願決定所載原處分之理由
15 均為原告知悉旅客有「從事性交易之犯罪嫌疑」，業如前
16 述，被告於原告提起行政訴訟前均未追補前開理由，且因原
17 處分為裁量處分，追補不同之裁罰理由有可能改變被告依其
18 合義務性裁量所裁處之罰鍰金額，訴願機關就該追補之新裁
19 罰理由亦未曾為合目的性之審查，形同剝奪行政機關自我省
20 察之機會，故揆諸上開說明，難認符合追補要件，不應准
21 許。

22 (二)、系爭行為不屬於「有犯罪嫌疑之行為」：

23 1.按觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營
24 者，違反依本條例所發布之命令，視情節輕重，主管機關得
25 令限期改善或處1萬元以上5萬元以下罰鍰，發展觀光條例
26 第55條第3項定有明文。次按，「旅館業知悉旅客有下列情
27 形之一者，應即報請當地警察機關處理或為必要之處理：
28 五、行為有公共危險之虞或其他犯罪嫌疑」，旅館業管理規
29 則第27條第5款亦有明文。而因發展觀光條例第66條第2項
30 明定授權主管機關就旅館業之經營管理事項發布命令為補充
31 規定，且依發展觀光條例第24條第2項：「主管機關為維護

旅館旅宿之安寧，得會商相關機關訂定有關之規定」，亦可知悉法律授權之意旨，則依法律整體關連意義觀察，尚符合授權明確性原則，惟基於行政罰法第4條所定之處罰法定原則，仍應限於旅館業管理規則第27條所明定之事項，旅館業始有報請當地警察機關處理或為必要處理之作為義務，不得任意為條文所無之解釋，進而擴張發展觀光條例第55條第3項之處罰範圍。

2.查，原處分及訴願決定係以原告知悉旅客有「從事性交易之犯罪嫌疑」，未報請當地警察機關處理，認定原告違反旅館業管理規則第27條第5款規定乙情，業如前述，而附表所示女子於原告所經營之「錦棧商旅」房間內與附表所示男客為系爭行為，亦為兩造所不爭執，且經證人即性交易女子張凱騏、李一心、袁江豔、劉益瑄、徐巧臻、男客張政雄、林彥璋於另案警詢中證述屬實（見臺灣臺北地方檢察署108年度偵字第9226號卷第69至94頁反面），中山分局並以附表所示女子與男客有從事性交易之行為，依社維法第80條第1款規定，對附表所示女子、男客各裁處罰鍰3,000元，有中山分局違反社維法案件處分書7份可佐（見本院卷第109至117頁），足見原告所經營「錦棧商旅」內之旅客確有從事性交易行為無疑。

3.又針對從事性交易之行為，社維法第80條第1款本文明定係處「3萬元以下罰鍰」，依行政罰法第1條規定，罰鍰屬違反行政法上義務而受之行政罰，並非刑事處罰，揆諸上開說明，基於行政罰法第4條所定之處罰法定原則，自不得將「性交易行為」擴張解釋為旅館業管理規則第27條第5款所定之「行為有其他犯罪嫌疑」，故原告所經營「錦棧商旅」內旅客之性交易行為不具有犯罪嫌疑，原告無因「知悉旅客行為有犯罪嫌疑」，而須報請當地警察機關處理或為必要處理之必要。

七、綜上所述，被告不得追補「原告知悉旅客有『刑法第231條或第231條之1之犯罪嫌疑』」為原處分之理由，而原告所

經營「錦棧商旅」內旅客之系爭行為，屬違反行政法上義務之行為，非屬「有犯罪嫌疑之行為」，故原告無庸報請當地警察機關處理或為必要之處理。從而，被告以原告違反旅館業管理規則第27條第5款、發展觀光條例第55條第3項規定，以原處分對原告裁處罰鍰3萬元，顯有違誤，訴願決定未予撤銷，亦有未恰。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，洵有理由，應予准許。至原告聲請傳喚證人詹朝欽，以證明「長期休息」註記之認知及每日放置一捆毛巾之緣由乙節（見本院卷第173頁），因本院已認定系爭行為不構成刑法上犯罪，原告無庸就旅客系爭行為報請當地警察機關處理，自無傳喚該證人之必要，併予指明。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及所提證據，暨本院於109年3月2日言詞辯論期日整理之其餘爭點，經核均與判決結果不生影響，爰不一一論列，併此敘明。九、依行政訴訟法第98條第1項規定，判決如主文。

中 華 民 國 109 年 4 月 10 日
行政訴訟庭 法 官 吳佳樺

以上正本係依原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（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）。

其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內，向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本），並繳納上訴裁判費新臺幣3,000元；如未按期補提上訴理由書，則逕以裁定駁回上訴。

中 華 民 國 109 年 4 月 10 日
書記官 林劭威

附表：

編號	房號	女子	男客	代價（新臺	證據頁碼
----	----	----	----	-------	------

(續上頁)

01

				幣)	
1	209	袁江豔	不知名男子	3,300元	本院卷第115頁
2	211	張凱騏	張政雄	3,300元	本院卷第112至113頁
3	212	劉益瑄	不知名男子	3,200元	本院卷第116頁
4	213	李一心	林彥璋	3,300元	本院卷第111、114頁
5	701	徐巧蓁	不知名男子	3,200元	本院卷第117頁