最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第196號

上　訴　人　主人廣播電台股份有限公司
代　表　人　林瑞成律師
被　上訴人　高雄市政府觀光局
代　表　人　邱俊龍
訴訟代理人　蔡青育
　　謝金河
　　黃健源

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107年9月4日高雄高等行政法院107年度訴字第7號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理　由

一、本件被上訴人代表人由曾姿雯，先後依序變更為潘恒旭、邱俊龍，茲據其等聲明承受訴訟，均核無不合，應予准許。

二、本件經過：

上訴人未領取旅館業登記證，經民眾檢舉高雄市○○區○○○路000之0號16樓建物（下稱系爭處所）非法經營旅宿業務。被上訴人調查發現，系爭處所於訂房網站以「尋覓Seek the Place」為名刊登房型、房價、訂房方式及聯絡電話等訂房資訊，提供日租服務，並有旅客留言評論入住經驗，遂派員於民國105年12月13日到系爭處所稽查，當場撥打網站訂房資訊所載聯絡電話，接聽者表示人在他處不方便配合稽查，復查得系爭處所之所有權人是上訴人，而聯絡電話的用戶也是上訴人。嗣被上訴人以106年5月3日高市觀產字第10631100200號函通知上訴人於106年5月9日到局陳述意見，於上訴人要求另行安排時間後，再以106年6月9日陳述書（收文日期106年6月27日）表示「日租因在刊登後，無人入住，不久即停租，執行日租也麻煩，無惡意觸法……去年突然要求會勘，因正值上班時間，無法開門」等語後，審酌調查事

實證據及陳述意見結果，認定上訴人有未領取旅館業登記證而經營旅館業之行為，以106年7月11日高市觀產字第10631428500號處分書，依發展觀光條例第24條第1項、第55條第5項規定，對上訴人裁處罰鍰新臺幣10萬元並勒令歇業（下稱原處分）。上訴人不服，循序提起行政訴訟，請求撤銷訴願決定及原處分，經原判決駁回後，提起本件上訴。

三、上訴人起訴之主張、被上訴人原審之答辯均引用原判決之記載。

四、原判決駁回上訴人在原審之訴，係略以：

㈠、發展觀光條例立法目的，係為保障旅客住宿便利、人身安全與安寧之權益，而對旅館輔導及管理，採行申請許可制，同條例第55條第5項所稱未依本條例領取登記證而經營旅館業務者，所規範之對象，係指已妥善準備住宿相關之軟硬體設施，可隨時從事對旅客提供住宿、休息相關服務業務，卻未依發展觀光條例領取登記證之營利事業，即足當之，不以有旅客實際住宿或休息為必要，否則將難以達成發展觀光條例第24條第1項、第55條第5項對經營旅館業者之輔導與管理之立法目的及規範功能。

㈡、系爭處所於105年9月間經民眾檢舉，在網站刊登訂房訊息，包括聯絡電話、聯絡人、房型，表明得為日租或月租、最少住宿天數1晚，並有多筆旅客住宿評價及房東回覆旅客訊息。而系爭處所登記之所有權人為上訴人，未申領旅館登記證，聯絡電話為上訴人持有，聯絡人楊玉仙、楊孟青分別為上訴人公司之董事。105年12月13日稽查時，系爭處所1樓管理員表示系爭處所有經營短租，另當時之上訴人代表人林珍妮提出之陳述書表示日租在刊登後，無人入住，不久即停租等語，且依網頁房型照片、資料所示，床鋪、寢具、盥洗備品等住宿軟硬體設施均具備，處於隨時可供營業狀態，又位於高雄市都市計畫範圍之第4種商業區，非發展觀光條例第2條第9款所指之民宿，而係同條第8款之旅館業，上訴人自為系爭處所經營日租業務之經營主體，被上訴人以上訴人為裁處

對象，所為之原處分並無違誤，亦未逾裁處權時效。至第三人江百尊自105年10月起承租系爭處所其中一房之情形，無礙上訴人在系爭處所經營日租業務之認定；另106年1月11日新增之發展觀光條例第55條之1規定，是為杜絕未依發展觀光條例規定領取營業執照或登記證者，以任何宣傳管道提供營業訊息，有效根絕源頭而訂定之罰則，違章行為係指特定宣傳手段，與同條例第55條第5項處罰之違章行為是經營旅館業務本身不同，本件即係對上訴人違規經營旅館業務之行為裁處，網站上的訂房訊息是經營旅館業務之證明方式之一，上訴人認為是溯及既往裁處，並無可採等為論據。

五、上訴意旨略以：

㈠、原判決所認定上訴人經營日租業務之系爭處所及聯絡電話均為上訴人所有，聯絡人楊玉仙、楊孟青為上訴人之董事等事證，僅能證明上訴人在網路刊登租屋廣告，不足以認定經營旅館業務之事實。另被上訴人105年12月13日現場稽查，並未查得上訴人以系爭處所日租收費之事證，不足為不利上訴人之認定。又原判決所憑事證即網站的廣告，不足證明上訴人已備妥住宿相關設施、隨時可從事旅宿休息服務業務之證明，原判決遽以推測認定上訴人無照經營旅館業，違背證據法則、調查證據未臻完備且判決不備理由。

㈡、106年1月11日新增之發展觀光條例第55條之1，規範處罰未領有營業執照或登記證而刊登散布旅宿訊息之行為，與本件所涉同條例第55條第5項未領取登記證而經營旅館業務之行為，係不同的處罰態樣。本件事實係於網路刊登租屋訊息，上訴人並無經營旅館業之行為，應不構成同條例第55條之1或第55條第5項之處罰要件，退步言，本件應適用第55條之1規定，故原判決適用法規不當等語。

六、本院經核原判決駁回上訴人之訴，固非無據，惟查：

㈠、按行政訴訟法第125條第1項規定：「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」第133條前段規定：「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；……」可知，

屬事實審之行政法院於撤銷訴訟應依職權調查證據及認定事實關係，不受當事人主張之拘束。又行政程序法第11條規定：「（第1項）行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。……（第5項）管轄權非依法規不得設定或變更。」第15條規定：「（第1項）行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。（第2項）行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。（第3項）前2項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」第17條第1項前段規定：「行政機關對事件管轄權之有無，應依職權調查；……」據此，作成行政處分之機關必須屬於在地域管轄及事務管轄上之有權官署，原本無管轄權之機關所為行為，除非因委任或委託之關係，從上級或平行之機關獲得授權，否則即屬有瑕疵之處分行為。法律上強制遵守機關之權限劃分，一方面是為貫徹憲法上權力分立原則，另方面係為維護人民審級救濟之利益，蓋行政機關一旦違反管轄之劃分，則行政爭訟之審級救濟必陷於紊亂。

㈡、次以，發展觀光條例第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。」另依同條例第66條第2項授權訂定之旅館業管理規則第3條第1、3項規定：「（第1項）旅館業之主管機關：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3項）旅館業之設立、發照、經營設備設施、經營管理及從業人員等事項之管理，除本條例或本規則另有規定外，由直轄市、縣（市）政府辦理之。」第4條第1項規定：「經營旅館業，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。」由此觀之，在高雄市地區經營旅館業務，應向高雄市政府申請登記領取登記證，對於未經領取登記證而經營旅館業務者之裁處，權責機關乃係高雄市政府。查本件被上訴人雖係高雄市政府所屬機關，惟其如未經高雄市政府依行政程序法第15條等相關法令授權委任，對於上訴人違反發展觀光條例第24條第1項規定，而應依同條例第55條第5項規定予以裁處之行為，是否具處分權限，即容有疑慮。此外，參以訴願法第4條第4、5款、第8條關於訴願管轄機關之規定，可處分管轄權限之歸屬，除影響行政處分之形式合法與否外，尚涉及訴願救濟之審級利益。

㈢、本件原處分作成之緣由，是因為被上訴人調查結果，認為上訴人未領取旅館業登記證，在系爭處所經營旅館業務。然核本案全卷，未見高雄市政府依行政程序法第15條等相關法令將本件處分管轄權限授權委任被上訴人之事證資料，就此涉及訴願決定及原處分是否合法事項，原審未依職權調查即為判決，自有判決不適用法規及理由不備之違法，並影響判決之結論，上訴意旨雖未指摘及此，然原判決既有上述違誤，仍應認本件上訴為有理由，爰將原判決廢棄，發回原審查明，更為適法之裁判。

七、結論，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　9　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　陳　國　成

法官　王　碧　芳

法官　鍾　啟　煌

法官　蘇　嫦　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　10　　日

書記官　莊　子　誼