

臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第38號

108年7月16日辯論終結

原告 凌陽有限公司
代表人 蔡圳潔（董事）
被告 臺北市政府地政局
代表人 張治祥（局長）
訴訟代理人 陳金同
陳怡如
朱家麒

上列當事人間不動產經紀業管理條例事件，原告不服臺北市政府中華民國108年2月1日府訴二字第1086101007號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告為不動產經紀業者，受託出租門牌號碼為臺北市○○區○○街○號11樓房屋（簡稱系爭建物）。被告機關受理民眾檢舉，查得原告於591房屋交易網站刊登之租屋廣告（物件編號：R0000000，簡稱系爭廣告）內容不實，廣告內記載所出租之臺北市○○區○○街房屋之型態與系爭建物之型態不符。案經被告機關以民國107年9月26日北市地權字第10760154401號函通知原告於文到7日內提出說明並檢附不動產委託租賃契約書供核，原告於107年10月5日向原處分機關提出書面陳述意見表示，系爭廣告誤刊登為公寓，係因新人選錯租屋型態等語。嗣被告審認系爭廣告內容所載出租房屋之型態確與事實不符，違反不動產經紀業管理條例第21條第2項規定，乃依同條例第29條第1項第3款及臺北市政府地政局處理違反不動產經紀業管理條例事件統一裁罰基準等規定，以107年10月12日北市地權字第10760153961號裁處書（即本件原處分）處原告罰鍰新臺幣（下同）6萬元（系爭

廣告業已改善)。原告不服，提起訴願經駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張不實廣告罰鍰屬於對人民財產上之限制，而被告援引作為裁罰依據之不動產經紀業廣告處理原則卻僅以行政函釋為之，有違法律保留原則，原處分即有違法。系爭廣告屋況說明已簡介：「位於世貿金融商圈，『大樓』24小時管理，『飯店式公設』…等」，就一般社會通念足以說明該等標的建築型態為大樓，被告認定該屋況說明僅能知悉其有維護管理維護服務，未就屋況已標示為「大樓」之文義加以考慮，片面斷章取義，認定廣告內容不實，據以開罰，顯無理由。另系爭廣告均已充分揭露該不動產租賃之價金、坪數、押金、管理費、層數及層次，並上傳與標的實際現場相符之圖片供參，具一般普通知識經驗已可合理判斷該標的之型態及印象，被告以欄位型態未點選為「大樓」，即認定原告廣告不實並誤導社會大眾及意圖引人錯誤做成錯誤交易決定為由裁罰，顯無理由。被告裁處罰鍰未在法定罰鍰額度內按行政罰法第18條規定考量「應受責難程度」、「所受影響」、「所得利益」及「受處罰者資力」，有行政裁量瑕疵等情，並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被告則以下述理由資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴：

(一) 經查本案廣告物件門牌為「臺北市○○區○○街○號11樓之11及12室」，查該門牌之建物謄本總樓層數為19樓，建物型態為「電梯大樓」，原告於網路刊登廣告建物類型為「公寓」，復查廣告屋況說明雖註明「大樓24小時管理」，但此僅表示該廣告物件具有維護管理服務，尚難謂原告即標示廣告物件建物型態為「大樓」，是原告於網路刊登廣告建物型態與事實不同，係違反不動產經紀業管理條例第21條第2項規定，依同條例第29條第1項第3款及本局處理違反不動產經紀業管理條例事件統一裁罰基準第2點丙類違規事件9規定處6萬元整罰鍰

01 (二) 不動產經紀業管理條例第21條第1項及第2項規定：「經紀
02 業與委託人簽訂委託契約書後，方得刊登廣告及銷售。前
03 項廣告及銷售內容，應與事實相符，並註明經紀業名稱」
04 。不動產經紀業管理條例第29條第1項第3款規定：「經紀
05 業違反本條例者，依下列規定處罰之：…三、違反…第
06 21條第1項、第2項…規定者，處新臺幣6萬元以上30萬元
07 以下罰鍰。…」。臺北市政府地政局處理違反不動產經紀
08 業管理條例事件統一裁罰基準第2點丙類違規事件9規定：
09 「一、依同一年度違規行為次數處罰如下，並於處罰同時
10 以書面通知限期30日內改正：1.第1次處6萬元以上15萬元
11 以下罰鍰……」。臺北市政府地政局處理違反不動產經紀
12 業管理條例事件統一裁罰基準第3點規定：「三、前點個
13 別案件之情況，有行政罰法上特別輕微或嚴重之情形者，
14 得按裁罰基準酌量減輕或加重處罰，但應敘明其減輕或加
15 重之理由，審酌參考表詳附表」。行政罰法第7條規定：
16 「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處
17 罰。……」。行政罰法第18條規定：「裁處罰鍰，應審酌
18 違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反
19 行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。…
20 …」。

21 (三) 有關原告主張不實廣告罰鍰屬於對人民財產上之限制，而
22 被告援引作為裁罰依據之不動產經紀業廣告處理原則卻僅
23 以行政函釋為之，有違法律保留原則，原處分即有違法乙
24 節，按不動產經紀業管理條例第21條規定：「經紀業與委
25 託人簽訂委託契約書後，方得刊登廣告及銷售。前項廣告
26 及銷售內容，應與事實相符，並註明經紀業名稱。……」
27 為該條例賦予不動產經紀業者之法定義務及責任，且按司
28 法院釋字第2號解釋略以，適用法律或命令發生其他疑義
29 時，則有適用職權之中央或地方機關，皆應自行研究，以
30 確定其意義，而為適用。次按行政程序法第159條第2項規
31 定：「行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部

之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準」。上開所謂解釋性行政規則，係指主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據（司法院釋字第407號解釋參照）。經查系爭廣告是否係屬不動產經紀業管理條例第21條第2項之「不實廣告」之範疇，自應由不動產經紀業管理條例主管機關於行使職權時，依上開解釋意旨自行研究，以確定其意義，故內政部基於主管機關職權因執行不動產經紀業管理條例之規定，參酌實務經驗為必要之釋示，以供內政部或各直轄市、縣市政府執行職權時據以認定是否該當違反上開條款之構成要件事實。經查本案不動產經紀業廣告處理原則為不動產經紀業管理條例中央主管機關內政部基於法定權限範圍內，就不動產經紀業受託居間或代理銷售、租賃不動產於其廣告內容上，為與事實不符或引人錯誤之內容，本於職權所為細節性、技術性及解釋性之統一行政規則，為法律所必要之補充，並未逾越不動產經紀業管理條例第21條所規定為保護消費者權益，促進不動產交易安全規範意旨，亦未增加法律所無之限制或負擔，被上訴人於辦理相關具體案件時，自應遵循適用。本案系爭廣告內容如對建築物之型態有所表示，自應符合相關規定，故該處理原則之規定，並未牴觸母法，或對人民之自由權利增加法律所無之限制，故並未違反法律保留原則，而被告據以審認系爭廣告核屬不動產經紀業管理條例第21條第2項之「不實廣告」自屬有據。

（四）有關原告主張已於廣告屋況欄位說明「大樓24小時管理」且已充分揭露該不動產租賃之價金、坪數、押金、管理費等，並附上圖片供消費者參酌，已客觀揭露該標的之資訊，足以向普通知識經驗之交易相對人說明該等標的建築型態為大樓，被告以廣告型態點選錯誤，即認定原告廣告不

實，顯無理由乙節，按不動產經紀業管理條例第21條之立法目的，在課以不動產經紀業者揭露正確資訊之義務，俾使一般民眾得事先瞭解不動產之真實狀況，原告既為經許可始得執業之專門行業，其專業人員基於業務所需，本應具備專業知識，對於其執行業務所刊登之廣告並應有相當之了解及較高之注意義務，以保護交易雙方的權利。復查行政罰法第7條規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。……」，亦即不論故意或過失違反行政法上之義務應予處罰，系爭廣告標的總樓層數為19樓，建物型態為「電梯大樓」，原告廣告刊登為「公寓」，與事實不符，被告據以認定廣告不實並無違誤，而原告未盡揭露正確資訊之義務，當然會影響交易相對人之判斷，其違反義務已不論故意或過失。縱原告主張於屋況標示「位於世貿金融商圈，『大樓』24小時管理，『飯店式公設』…等」，已明確可判斷建物型態為大樓，不足以影響具有普通知識經驗之相關交易相對人為合理判斷，惟系爭廣告為民眾投訴廣告內容與事實不符，足見該廣告之訊息確已有使普通知識經驗之消費者陷入錯誤之情，原告主張按屋況內容之描述及實際現場圖片內容並不會影響交易相對人之判斷等，實不足採，故被告依規定予以裁處，並無違誤。

(五) 至於原告主張被告裁處罰鍰未在法定罰鍰額度內按行政罰法第18條規定考量「應受責難程度」、「所受影響」、「所得利益」及「受處罰者資力」，有行政裁量瑕疵乙節，查不動產經紀業管理條例第29條規定：「經紀業違反本條例者，依下列規定處罰之：…三、違反…第21條…第2項…，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。…經紀業經依前項第1款、第2款或第3款處罰並限期改正而屆期未改正者，應按次處罰…」，是以法律賦與機關對於違反該條例第21條第2項之法定裁罰範圍係6萬元以上30萬元以下。又被告為行使不動產經紀業管理條例所授與之裁量權及為使

個案處理法律適用一致、符合平等對待原則等目的，特訂定臺北市政府地政局處理違反不動產經紀業管理條例事件統一裁罰基準以為裁量權行使之準據。依其行政目的，列示考量事項而按行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及裁量權範圍內，將違反不動產經紀業管理條例之行為程度予以規範，以利相同違規情節，得適用相同之裁罰原則，既能實踐具體個案之正義，又能達成行政的平等對待原則。換言之，被告已就個別案件之情況，視其情節輕重訂定不同金額之罰鍰；是被告依不動產經紀業管理條例第29條規定及臺北市政府地政局處理違反不動產經紀業管理條例事件統一裁罰基準處原告法定罰鍰最低額新臺幣6萬元罰鍰，未有行政裁量瑕疵等情，故原處分自屬有據。綜上所述，本件原告之訴為無理由，敬請鑒核，依法駁回原告之訴。

四、本院之判斷：

（一）按不動產經紀業管理條例第3條規定「本條例所稱主管機關：…在直轄市為直轄市政府地政處（按：在臺北市已更名為地政局）…」；第4條第4款規定「本條例用辭定義如下：…四、經紀業：指依本條例規定經營仲介或代銷業務之公司或商號」；第21條第1項及第2項規定「經紀業與委託人簽訂委託契約書後，方得刊登廣告及銷售」、「前項廣告及銷售內容，應與事實相符，並註明經紀業名稱」；第24條之1規定「經營仲介業務者，對於買賣或租賃委託案件，應於簽訂買賣契約書並辦竣所有權移轉登記或簽訂租賃契約書後三十日內，向主管機關申報登錄成交案件實際資訊」；第29條第1項第3款規定「經紀業違反本條例者，依下列規定處罰之：…三、違反…第二十一條…第二項…規定者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰」。又不動產經紀業管理主管機關內政部，為利直轄市、縣市主管機關處理不動產經紀業受託居間或代理銷售、租賃不動產廣告案件，以保護消費者權益，促進不動產交易安全，

特訂定「不動產經紀業廣告處理原則」以供遵循，第4點規定「廣告應與委託契約書內容及事實相符。…」；第6點規定「廣告有下列表示或表徵之一者，得認定為不實廣告：…（十三）其他涉及不實廣告內容」；第8點規定「依第四點、第六點、第七點規定判斷廣告是否與事實相符，應考量下列因素：（一）表示或表徵與實際狀況之差異程度。（二）表示或表徵之內容，是否足以影響具有普通知識經驗之相關交易相對人為合理判斷並作成交易決定」。此等廣告處理原則係不動產經紀業管理條例之主管機關即內政部，於法定權限範圍內，就不動產經紀業事業受託居間或代理銷售、租賃不動產於其廣告內容上，為與事實不符或引人錯誤之內容，本於職權所為細節性、技術性及解釋性之統一行政規則，為法律所必要之補充，並未逾越不動產經紀業管理條例第21條所規定為保護消費者權益，促進不動產交易安全規範意旨，亦未增加法律所無之限制或負擔，行政機關於辦理相關案件時，自可據之適用。再臺北市府地政局處理違反不動產經紀業管理條例事件統一裁罰基準（簡稱裁罰基準）第2點規定：「本局處理違反本條例事件，統一裁罰基準如下表：（節錄）」

類別		丙
違規事件		九、經紀業受委託後所刊登之廣告及銷售內容，與事實並不相符，或未註明經紀業之名稱者。
法條依據 （不動產經紀業管理條例）	違反法條	本條例第21條第2項
	裁罰法條	本條例第29條第1項第3款、第2項
裁罰對象		經紀業
法定罰鍰額度（新臺幣：元）或其他處罰		一、處6萬元以上30萬元以下罰鍰 ……。
統一裁罰基準（新臺幣：		一、依同一年度違規行為次數處罰如下，並於處罰同

01 (續上頁)

02 元)

時以書面通知限期30日內改正：

1. 第1次處6萬元以上15萬元以下罰鍰。

.....。

07 (二) 查上開事實概要欄所述之事實，除後列之爭執事項外，其
08 餘為兩造所不爭執，並有檢舉資料（原處分卷第2頁）、
09 系爭廣告網頁（原處分卷第3頁）、系爭廣告所刊登房屋
10 之租賃仲介一般委託書（原處分卷第7頁）、被告107年9
11 月26日北市地權字第10760154401號函（原處分卷第4頁）
12 、原告107年10月5日說明書（原處分卷第5頁）、原處分
13 及訴願決定書等件附卷可稽，堪信為真實。經核兩造之陳
14 述，本件爭點厥為：被告以原告所刊登之系爭廣告內容與
15 事實不符，且未註明經紀業名稱，違反不動產經紀業管理
16 條例第21條第2項規定，依同條例第29條第1項第3款及裁
17 罰基準規定，以原處分裁處原告罰鍰6萬元，是否適法有
18 據？

19 (三) 復按不動產經紀業管理條例第21條第2項規定，廣告內
20 容應註明經紀業名稱，係俾使一般民眾得事先瞭解該經紀
21 業之風評、商譽，再為是否委託經紀業者進行交易之決定
22 ，而達保障交易者權益及建立交易秩序之目的。查原告為
23 不動產仲介經紀業者（見本院卷第51頁經濟部商工登記公
24 示資料），其於591房屋交易網站刊登之系爭租屋廣告內
25 記載所出租臺北市○○區○○街房屋型態為「公寓」，該
26 門牌實際之建物總樓層數為19樓，建物型態為「電梯大樓
27 」。原告雖稱其已於系爭廣告屋況欄位說明「大樓24小時
28 管理」且已充分揭露該不動產租賃之價金、坪數、押金、
29 管理費等，並附上圖片供消費者參酌，已客觀揭露該標的
30 之資訊，足以向普通知識經驗之交易相對人說明該等標的
31 之建築型態為大樓云云。惟依不動產經紀業管理條例第21條
32 第2項規定：「前項廣告及銷售內容，應與事實相符…」

，系爭廣告標的總樓層數為19樓，建物型態為「電梯大樓」，原告系爭廣告刊登租屋標的為「公寓」，顯與事實不符，縱原告主張於屋況標示「位於世貿金融商圈，『大樓』24小時管理，『飯店式公設』…等」，足以影響具有普通知識經驗之相關交易相對人為合理判斷，誤認租屋標的之「公寓」具有與「大樓24小時管理」及「飯店式公設」相當之管理品質，況且系爭廣告確經民眾檢舉投訴廣告內容「覺得很不可思議，現在房屋出租資訊可以錯得這麼離譜，我想找公寓型態的，跟房仲預約過去看屋，卻最後是電梯大樓」等語（原處分卷第2頁反面），足見該廣告之訊息確已有使普通知識經驗之消費者陷入錯誤，原告未盡揭露正確資訊之義務，顯然事實上足以會影響交易相對人之判斷。是以，原告於系爭廣告所出租臺北市○○區○○街房屋型態為「公寓」，該門牌實際之建物總樓層數為19樓，建物型態為「電梯大樓」，涉及不實廣告內容，而有違反不動產經紀業管理條例第21條第2項規定之情，洵堪認定。此外，原告為不動產仲介經紀業者，其經營仲介業務，對於申報登錄成交案件之資訊，自知之甚稔，並對刊登不動產仲介廣告之正確性，絕對負有應與事實相符之注意義務。再按行政罰法第7條第2項規定「法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失」。依系爭廣告網頁所示，系爭廣告刊登出租系爭建物之型態為「公寓」，而系爭建物並非公寓，則系爭廣告刊載內容即與事實不符，原告更於107年10月5日說明書（原處分卷第5頁）自承系爭廣告誤刊登為公寓，係因新人選錯租屋型態之語，則原告就此應督促受僱人加以查核系爭廣告刊登內容應與事實相符之行政法上義務，原告絕對應予注意，並能注意，而不注意，

01 致其發生，或者應能避免系爭廣告之不實內容，更能透過
02 督促管理要求不得讓不實廣告內容對外刊登、並需加以查
03 核是否有不實內容而避免違法情節發生，卻未積極避免肇
04 致違法事實發生，自屬過失，故其具備責任條件核屬明確
05 ，從而，被告依不動產經紀業管理條例第21條第2項、第
06 29條第1項第3款規定，以原處分處原告罰鍰6萬元，於法
07 尚無違誤，原處分自屬有據。

08 (四) 至於原告稱被告裁處罰鍰未在法定罰鍰額度內按行政罰法
09 第18條規定考量「應受責難程度」、「所受影響」、「所
10 得利益」及「受處罰者資力」，有行政裁量瑕疵云云。查
11 被告依臺北市政府地政局處理違反不動產經紀業管理條例
12 事件統一裁罰基準（原處分卷第15頁）對原告裁罰6萬元
13 之法定最低罰鍰，此裁罰基準為被告本於職權，依其行政
14 目的，將違反不動產經紀業管理條例之行為態樣與次數作
15 不同處罰，其已列示考量事項而按行政機關為行使法律所
16 授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍之內，必須實踐
17 具體個案正義，惟顧及法律適用之一致性，符合平等原則
18 ，乃訂定裁罰基準為行使裁量權之準據，既能實踐具體個
19 案之正義，又能符合平等原則，自非法所不許。又該規定
20 將行為人違規次數列為裁罰額度之審酌因素，亦核與比例
21 、平等原則及不當聯結禁止等法律原則無違，被告辦理具
22 體個案時，自得予以援用。本件被告考量原告係第1次違
23 反不動產經紀業管理條例第21條第2項規定，爰依同條例
24 第29條第1項第3款及裁罰基準第2點丙類違規事件9規定，
25 以原處分處罰鍰6萬元，於法核無不合。此外，被告認定
26 原告所刊登之系爭廣告違反不動產經紀業管理條例第21條
27 第2項所規定之構成要件，乃依同條例第29條第1項第3款
28 規定為裁罰性之行政處分，其處罰之構成要件及法律效果
29 ，均係法律所明定，核無原告所稱被告具有行政裁量瑕疵
30 以及逾越權限或濫用權力之違法情事。原告主張原處分有

行政裁量瑕疵云云，即無足採。

五、綜上所述，原告主張尚非可採，被告認原告違反不動產經紀業管理條例第21條第2項規定，依同條例第29條第1項第3款及裁罰基準規定，以原處分裁處原告法定最低罰鍰金額6萬元，其認事用法，並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

六、本件事證，已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經審酌對於本件判決結果並不生影響，爰不予逐一論列，附此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 108 年 7 月 23 日
行政訴訟庭 法 官 范智達

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本），逾期未提出者，勿庸命補正，即得依行政訴訟法第245條第1項規定以裁定駁回。上訴理由應表明關於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。

中 華 民 國 108 年 7 月 23 日
書記官 蔡凱如