

訴 願 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府觀光傳播局

訴願人因違反發展觀光條例事件，不服原處分機關民國 107 年 5 月 18 日北市觀產字第 10730198

100 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

原處分撤銷。

事實

一、原處分機關依民眾檢舉，於民國（下同）106 年 10 月 3 日派員前往本市南港區○○街○○巷○○號○○樓（下稱系爭地址），查得現場 6A 房有 2 名大陸旅客住宿。據其等表示，係透過「○○○」訂房網站訂房，住宿期間為 106 年 10 月 2 日至 5 日計 3 晚，房價人民幣 9

12 元。該等旅客並提供「○○○」網站發送預訂編號單，顯示入住、退房日期、系爭地址、價格、房東電話 xxxxx 等資訊。原處分機關另於「○○○」網站，查得訴願人刊載「○○.○○. 電梯獨立房.○○○ Mrt 1 分鐘.全新完工 \$1,297TWD 每晚」及房型照片、內部設施與多筆旅客評論等住宿營業訊息。網站上所刊載之房間內部設施、廚房設備，均與原處分機關 106 年 10 月 3 日現場稽查之採證照片相同。

二、嗣原處分機關函詢台灣大哥大股份有限公司電話號碼「xxxxxx」持有人之相關資料。經該公司查復上開電話號碼用戶為訴願人，租用人證號、出生日期、戶籍／帳寄地址，均與訴願人於訴願書所載相同。原處分機關乃以 106 年 10 月 19 日北市觀產字第

10630789401

號函通知訴願人陳述意見。經訴願人於 106 年 11 月 9 日陳述意見略以，訴願人是合法不動產營業員，○○○、○○○等都是刊登平台等語。原處分機關審認訴願人未領取營業執照或旅館業登記證而經營旅館業務，以電腦網路或其他媒體刊登營業之訊息，乃依發展觀光條例第 55 條之 1 及發展觀光條例裁罰標準（下稱裁罰標準）第 6 條附表 2 項次 38 之規

定，以 106 年 11 月 30 日北市觀產字第 10630860001 號裁處書，處訴願人法定最低額新臺幣

（下同）3 萬元罰鍰。訴願人不服，於 106 年 12 月 29 日第 1 次向本府提起訴願，經本府審

認原處分機關前業以訴願人未取得旅館業登記證及專用標識，於系爭地址經營旅館業務，違反發展觀光條例第 24 條第 1 項規定，依同條例第 55 條第 5 項規定，以 106 年 11 月 30 日

北市觀產字第 10630860000 號裁處書處訴願人 10 萬元罰鍰，則訴願人違法經營旅館業之行為與為經營旅館業而於網路散布、刊登營業訊息之行為是否屬一行為，而有一事不二罰原則之適用，有再行研酌之必要，爰以 107 年 3 月 29 日府訴一字第 10709086300 號訴願

決定：「原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。」在案。

三、嗣經原處分機關依本府上開訴願決定撤銷意旨重新審查，仍審認發展觀光條例第 55 條第 5 項及第 55 條之 1 規定，立法目的與違規要件各有不同，訴願人違法經營旅館業，與為經營旅館業而於網路散布、刊登營業訊息之行為非屬一行為，應適用行政罰法第 25 條規定分別處罰，爰就訴願人未領取營業執照或旅館業登記證而經營旅館業務，以電腦網路或其他媒體刊登營業訊息部分，依發展觀光條例第 55 條之 1 及裁罰標準第 6 條附表 2 項次 38

之規定，復以 107 年 5 月 18 日北市觀產字第 10730198100 號裁處書，處訴願人 3 萬元罰鍰。

訴願人不服，於 107 年 6 月 8 日第 2 次向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。
理由

一、按訴願法第 95 條前段規定：「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力。」第 96 條規定：「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。」

發展觀光條例第 2 條第 8 款規定：「本條例所用名詞，定義如下：……八、旅館業：指觀光旅館業以外，以各種方式名義提供不特定人以日或週之住宿、休息並收取費用及其他相關服務之營利事業。」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……。」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，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並勒令歇業。」第 55 條之 1 規定：「未依本條例規定領取營業執照或登記證而經營觀光旅館業務、旅行業務、觀光遊樂業務、旅館業務或民宿者，以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體等，散布、播送或刊登營業之訊息者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰。」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。」

行政罰法第 24 條第 1 項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」

發展觀光條例裁罰標準第 1 條規定：「本標準依發展觀光條例（以下簡稱本條例）第六十七條規定訂定之。」第 2 條規定：「違反本條例及依本條例所發布命令之行為，依本標準之規定裁罰。」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）政府依附表二之規定裁罰。」

附表二 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（節錄）

項次	38
裁罰事項	未領取旅館業登記證而經營旅館業務者，以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體等，散布、播送或刊登營業之訊息者。
裁罰機關	直轄市或縣（市）政府
裁罰依據	本條例第 55 條之 1
處罰範圍	處新臺幣 3 萬元以上 30 萬元以下罰鍰
裁罰基準	處新臺幣 3 萬元 經受罰鍰處分仍繼續刊登者，得按次加倍處罰。 。最高以新臺幣三十萬元為限。

法務部 100 年 1 月 11 日法律字第 0999054953 號函釋：「……說明：……二、行政罰法（

以

下簡稱本法）第 24 條第 1 項規定……其立法意旨在於一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，因行為單一，且違反數個規定之效果均為罰鍰，處罰種類相同，從其一重處罰已足以達成行政目的，故僅得裁處一個罰鍰，並依法定罰鍰額最高之規定裁處。上開『一行為不二罰』原則，乃現代民主法治國家之基本原則，避免因法律規定之錯綜複雜，致人民之同一行為，遭受數個不同法律之處罰，而承受過度不利之後果……三、違法之事實是否為『一行為』，乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之問題，或抽象事實予以抽象之判斷，而係必須就具體個案之事實情節，依據行為人主觀之犯意、

構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之。如經判斷認係單一行為違反數個行政法上義務，則須進一步判斷有無法規競合之問題，包括特別關係、補充關係與吸收關係……。」

臺北市政府 93 年 11 月 23 日府交四字第 09305099900 號公告：「主旨：公告本府主管業務

委任事項，並自 93 年 12 月 1 日起生效。……公告事項：本府將下列法規規定中有關本府權限事項委任本府交通局，以該局名義執行之：（一）發展觀光條例第 24 條、第 25 條、第 37 條、第 41 條、第 42 條、第 51 條至第 55 條、第 61 條及第 69 條。（二）發展觀光條例裁

罰標準。（三）旅館業管理規則。（四）民宿管理辦法。（五）旅行業管理規則。」

96 年 10 月 15 日府交三字第 09634117500 號公告：「主旨：公告原由本府交通局辦理觀光管理業務之管轄權權限，變更由本府觀光傳播局辦理之事項，自 96 年 9 月 11 日起生效……。」

二、本件訴願理由略以：原處分係一罪兩罰，臺北市政府決定書已將前次處分撤銷，無奈原處分機關再次以同樣理由開罰，請撤銷原處分。

三、查本件前經本府作成 107 年 3 月 29 日府訴一字第 10709086300 號訴願決定：「原處分撤銷

，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。」撤銷理由略以：「……在目前網路資訊傳遞便捷之現實環境下，依一般社會經驗，未領取營業執照或旅館業登記證而經營旅館業務者，利用電腦網路或其他媒體等散布、刊登營業之訊息，以招徠旅客，係其經營旅館業之必要前行手段。本件訴願人於『○○○』網站刊登系爭地址之簡介、價格、房型照片、內部設施與多筆旅客評論等住宿營業資訊，經原處分機關至系爭地址稽查，現場之住宿旅客亦表示係透過『○○○』訂房網站訂房。原處分機關前業以訴願人未取得旅館業登記證及專用標識，於系爭地址經營旅館業務，裁處 10 萬元罰鍰。該項裁處是否已可涵蓋本件訴願人為經營旅館業而於網路散布、刊登營業訊息之先行行為？原處分機關得否以本件於電腦網路散布、刊登營業之訊息，係屬另一行為而再次裁處？有無違反一事不二罰原則？不無疑義，容有再行研酌之必要……。」嗣原處分機關就前處分遭訴願決定撤銷部分重新審查，審認發展觀光條例第 55 條之 1 與同條例第 55 條第 5

項

規定，立法目的與違規要件各有不同，認訴願人違法經營旅館業，與為經營旅館業而於網路散布、刊登營業訊息之行為非屬一行為，依行政罰法第 25 條及同條例第 55 條之 1 及裁罰標準第 6 條附表 2 項次 38 之規定，仍處訴願人 3 萬元罰鍰。

四、惟按，一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處；但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額；為行政罰法第 24 條第 1 項所明定。至違法之事實是否為「一行為」，乃個案判斷，須就具體個案之事實情節，依據行為人主觀之犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之，有法務部 100 年 1 月 11 日法律字第 0999054953 號函釋可資參照。次按，發展觀光條例

106 年 1 月 11 日增訂第 55 條之 1，明定未領取營業執照或旅館業登記證而經營旅館業務者，以電腦網路或其他媒體等散布、刊登營業之訊息者，處 3 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。徵諸立法院 105 年 12 月 22 日印發之院總第 822 號委員提案第 19820 號之 1 議案關係文書載明

：「……委員……提案要旨……鑑於現行日租套房與非法旅館充斥，造成公安事件頻傳與損害我國旅館住宿安全的國際形象，故有必要嚴格取締。但受限於人力及查察不易，現有法條無法扼止非法亂象，實有必要加強處罰標的及提供適當檢舉獎金，才能有效取締日租套房與非法旅館之存在。爰提案增訂發展觀光條例……第五十五條之一……條文案草案……。」及該條文經審查通過增訂之立法理由係為「杜絕未依本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，有效根絕其源頭，爰訂定相關罰則。」是其立法目的亦係為藉由杜絕非法業者刊登營業訊息使其無法經營旅館業，與同條例第 55 條第 5 項規定之立法目的並無二致。本件訴願人基於經營旅館業之主觀目的，利用電腦網路或其他媒體等散布、刊登營業之訊息，以招徠旅客；於已有旅客利用電腦網路訂房、入住，並經原處分機關依法定罰鍰最高額（50 萬元）之同條例第 55 條第 5 項違規經營旅館業裁處 10 萬元罰鍰時，即係為達成杜絕非法業者違規經營旅館業之行政目的。其先前為經營旅館業而利用電腦網路散布、刊登營業訊息之違規行為，應可認已被包含吸收於違規經營旅館業行為。如復依同條例第 55 條之 1 裁處訴願人 3 萬元罰鍰，恐將致訴願人因同一行為而承受被重複評價之不利後果，而有違行政罰法第 24 條規定之「一行為不二罰」原則。上開本府訴願決定既已撤銷第 1 次裁罰處分並指明其違失，原處分機關重為處分時，即應依訴願法第 95 條前段及第 96 條規定，依訴願決定意旨為之。惟本件原處分機關未審酌上開訴願決定意旨，仍重為相同內容之處分，於法自有不合。從而，應將原處分撤銷，以符法制。另依前揭發展觀光條例第 55 條之 1 之立法理由所示，未領取旅館業登記證之違規經營旅館業業者，如於電腦網路等媒體散布、播送或刊登營業之訊息者，仍得單獨依同條例第 55 條之 1 規定予以論處，併予敘明。

五、綜上論結，本件訴願為有理由，依訴願法第 81 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 袁 秀 慧
委員 張 慕 貞
委員 柯 格 鐘
委員 范 文 清
委員 王 曼 萍
委員 陳 愛 娥
委員 盛 子 龍
委員 劉 建 宏
委員 劉 昌 坪
市長 柯文哲
法務局局長 袁秀慧決行

中華民國

107

年

8

月

24

日