裁判字號：臺中高等行政法院 105 年度訴字第 20 號 行政判決
裁判日期：民國 105 年 04 月 27 日
案由摘要：不動產經紀業管理條例事件

臺中高等行政法院判決　　105 年度訴字第 20 號
105 年 4 月 13 日辯論終結

原　　告　王永成
被　　告　雲林縣政府
代　表　人　李進勇
訴訟代理人　鄭峯明
　　黃文華

上列當事人間不動產經紀業管理條例事件，原告不服內政部中華民國 104 年 11 月 25 日台內訴字第 1040082351 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：原告經人檢舉以個人名義執行仲介業務，仲介他人買賣嘉義縣大林鎮中坑段 65-2、66、67、67-3、73、73-1 地號等 6 筆土地（下稱系爭土地），經被告依不動產經紀業管理條例（下稱經紀業管理條例)施行細則第 28 條之 1 規定移請標的所在地嘉義縣政府查明。嗣嘉義縣政府以 104 年 7 月 31 日府地籍字第 1040141817 號函通知原告於文到 15 日內陳述意見，惟原告逾期未陳述；嘉義縣政府另接獲檢舉人提供臺灣臺中地方法院（下稱臺中地院）因給付仲介費之民事庭通知書，經查對該訴訟之仲介標的及原告與本件標的及原告相符，嘉義縣政府認原告非經紀業而執行仲介業務，爰以 104 年 9 月 4 日府地籍字第 1040164812 號函通知被告上開調查情形，並將該案移請被告處理。被告認原告非經紀業而經營不動產仲介業務，違反經紀業管理條例第 32 條第 1 項規定，依同條例施行細則第 28 條之 1 規定，以 104 年 9 月 14 日府地價一字第 1042700321 號裁處書（下稱原處分）裁處原告新臺幣（下同

）10 萬元罰鍰，並立即禁止營業。原告不服，提起訴願遞經駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、兩造聲明：

（一）原告聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

（二）被告聲明求為判決：駁回原告之訴。

三、原告訴稱略以：

（一）被告於作成 104 年 6 月 11 日府地價一字第 1045709485 號處分後，原告即告知其住居所為雲林縣虎尾鎮林森路 2 段 192 巷 25 號，嗣被告以 104 年 7 月 9 日府地價一字第 1045711004 號函撤銷上開處分時，即已改正為該地址，惟嘉義縣政府並未依該地址聯絡原告，僅以戶籍地址寄存送達，致原告未能表達意見。

（二）嘉義縣政府復未依內政部 94 年 5 月 4 日內授中辦地字第 0940724941 號函及法務部解釋認定，並僅以檢舉人提供之買賣契約書影本及其主張契約不成立之民事答辯等為據，認定原告非經紀業而經營不動產仲介業務。原告向檢舉人提起民事訴訟，臺中地院亦未依法實質查明。其後嘉義縣政府將本件移送被告，被告亦未依內政部上開函釋及法務部解釋認定查明，僅再以寄存送達原告戶籍地址，未讓原告表達訴求。

（三）又本件有關系爭土地買賣契約由原告簽約等情，原告係被授權簽約，買賣雙方早已談妥條件，原告僅為代理簽約，目前買賣雙方均主張契約無效，系爭土地亦未移轉登記，之前柯錦惠有欠其款項，以仲介費抵銷，後來又未收到仲介費，仲介並非事實。況原告目前從事股票投資，無暇經營其他。

四、被告答辯略以：

（一）原告雖具不動產營業員資格，惟未受僱於合法經紀業者，卻於 103 年 5 月從事仲介系爭土地，並於 103 年 5 月 20 日不動產承買要約書上載明仲介費買方負擔總成交價 1 百萬元，及於 103 年 5 月 21 日不動產土地及建物買賣合約書之仲介人欄位簽名，並載明買賣雙方仲介費 6%等情，顯有仲介行為，並經嘉義縣政府 104 年 9 月 4 日府地籍字第 1040164812 號

函及105年1月20日府地籍字第1050014668號函認原告已對特定不動產媒合買賣及簽署承買要約書，並收取該不動產仲介服務報酬。

（二）又本件經檢舉人檢具臺中地院民事庭通知書1份，其民事訴訟仲介標的無異且該民事訴訟原告與本件原告確為同一人，且依卷附原告103年5月20日與訴外人柯錦惠簽訂「不動產承買要約書」（受託人：王永成）及103年5月21日與檢舉人簽訂之「不動產土地、建物買賣合約書」（仲介人：王永成）所示，均有約定報酬，與原告主張未收取仲介費顯不相符。且內政部90年8月31日（90）台內中地字第9083624號函略以：「未具不動產經紀人資格者從事不動產仲介買賣行為，固未向買賣雙方收取服務報酬，惟上開條例所稱『仲介業務』尚非以收取服務報酬為其必要條件」等語，則經紀業管理條例第4條第1項第5款規定，從事不動產買賣、互易、租賃之居間或代理業務即屬仲介業務，而就不動產之居間或代理行為，不論有償或無償，均會影響不動產市場交易秩序，該條款所稱「居間或代理業務」，並不以取得服務報酬為要件，亦即從事「不動產買賣、互易、租賃之居間或代理」之業務，無論是否已實際取得報酬，均應受經紀業管理條例之規範管制。綜上，原告確有居間業務行為，無論其是否實際取得報酬，均不影響其未具經紀業身分竟以私人名義從事仲介業務之事實，已違反經紀業管理條例第32條第1項對不動產經紀業者之規範，故原告上開主張，顯不可採。

五、本件兩造之爭點為：原告經手買賣系爭土地，是否有非經紀業而經營仲介業務情形，而有違反經紀業管理條例第32條第1項規定？

六、本院判斷：

（一）按「為管理不動產經紀業(以下簡稱經紀業），建立不動產交易秩序，保障交易者權益，促進不動產交易市場健全發展，特制定本條例。」、「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；……在縣（市）為縣（市）政府。」、「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。五、仲介業務：指從事不動產買賣、互易、租賃之居間或代理業務。……」、「經營經紀業者，應向主管機關申請許可後，依法辦理公司或商業登記；其經營國外不動產仲介或代銷業務者，應以公司型態組織依法辦理登記為限。」、「經紀業經主管機關之許可，辦妥公司登記或商業登記，並加入登記所在地之同業公會後方得營業，並應於6個月內開始營業；逾期未開始營業者，由主管機關廢止其許可。但有正當理由者，得申請展延1次，其期限以3個月為限。」、「非經紀業而經營仲介或代銷業務者，主管機關應禁止其營業，並處公司負責人、商號負責人或行為人新臺幣10萬元以上30萬元以下罰鍰。」分別為經紀業管理條例第1條、第3條、第4條、第5條第1項、第7條第1項及第32條第1項所明定。

（二）次按內政部90年5月10日(90)台內中地字第9007350號函釋：「二、按不動產經紀業管理條例（以下簡稱本條例）第4條第4款及第5款規定……又稱『居間』者，依民法第565條規定，謂當事人約定，一方為他方報告訂約之機會，或為訂約之媒介，他方給付報酬之契約。是以，民法所定之居間有二種情形，一為報告訂約機會之報告居間，一為訂約之媒介居間。所謂報告居間，不以於訂約時周旋於他人之間為之說合為必要，僅以為他方報告訂約之機會為已足，而居間人之報酬，於雙方當事人因居間而成立契約時，應許其請求；至於居間行為就令自始限於媒介居間，而僅為報告即已有效果時，亦應許居間人得請求報酬之支付（最高法院52年台上字第2675號判例參照）。三、揆諸本條例對於經紀業從事『居間』業務之性質，縱無明文規定其屬『報告居間』抑或『媒介居間』，惟從前開民法及最高法院判例意旨觀之，兩者均得請求報酬之支付，即攸關不動產交易秩序與交易者權益等問題。復依本條例第2條規定，經紀業之管理，依本條例之規定；本條例未規定者，適用其他有關法律之規定。據此，本條例第4條第5款所稱『居間』業務，當包括民法所定之『報告居間』及『媒介居間』。」94年5月4日內授中辦地字第0940724941號函釋

：「有關非不動產經紀業而經營不動產仲介或代銷業務者之營業行為認定……所謂『為業』之認定，請參酌法務部83年3月19日法83律決05573號函釋辦理……並請參考下列行為態樣蒐集違法事證……（一）從事不動產仲介業務之行為……4.簽署不動產委託銷售、租賃契約書或相當於該契約書者。……8.收取不動產仲介服務報酬或其他類此之對價者。……15.其他具有明顯經營仲介業務之事證者。……」該2函釋係內政部本於主管機關基於職權所為補充性釋示，核與經紀業管理條例之相關規定及意旨無違，自得參酌之。

（三）再按經紀業管理條例第1條所規範之立法宗旨，在於不動產仲介經紀業影響房地產交易市場之穩定與發展至鉅，涉及交易雙方當事人權利義務重大，為健全管理機制，明定經營不動產仲介業，須以公司或商號之型態執行仲介業務，乃規定經營不動產仲介經紀業應向主管機關申請許可後，方得營業；另為管理之必要，亦明定不動產經紀人員不得為自己執行仲介業務，而禁止個人私自營業行為。非經紀業而經營仲介者，依法禁止其營業，並處公司負責人、商號負責人或行為人罰鍰，以防止個人未經申請許可而為營業及營利之行為。是經紀業管理條例第5條、第7條規定，從事不動產買賣仲介業務之經紀業者，應向主管機關申請許可後，辦妥公司或商業登記並加入登記所在地之同業公會後，方得營業。無論係公司、商號或個人，如非經紀業而有經營仲介或代銷業務者，依同條例第32條之規定，主管機關應禁止其營業，並處公司負責人、商號負責人或行為人罰鍰。又該條例第32條第1項裁罰規範之行為主體，含有公司負責人、商號負責人或行為人，縱未設立公司或商號，而以個人名義違反規定經營仲介業務者，即屬以「行為人」身分違反該條之行政法上義務，仍符合該規定之行為主體。又經紀業管理條例第4條關於仲介業務的用辭定義為「仲介業務指從事不動產買賣、互易、租賃之居間或代理業務」，及參照該條例禁止非經紀業而經營仲介業務立法意旨，所謂仲介業務，在於有無從事符合不動產仲

介行為之性質，而非以同性質行為反覆多次實施之經營業務型態為必要，是行為人經營之不動產仲介行為縱然僅有一次，仍屬有經營仲介業務之情形，自構成違章，應予裁罰。

（四）復按經紀業管理條例第 4 條第 5 款規定，從事不動產買賣、互易、租賃之居間或代理業務即屬仲介業務，而就不動產之居間或代理行為，其中「居間」係指居於兩造簽約當事人之間，為之報告或媒介契約之行為，即居間行為的標的為單純之報告訂約機會或斡旋契約使之訂立，至於居間行為的有償與否，並不會影響居間行為的本質。有償的居間行為，固因民法將居間契約列為獨立契約類型，使相關的權利義務關係應適用民法關於居間乙節規定，但其報告或媒介契約的客觀行為，相較與民法居間契約定義有別的無償居間行為，二者並無差異。且不論有償或無償之仲介業務，均影響不動產市場交易秩序，該條例第 4 條第 5 款所稱「居間或代理業務」，並不以取得服務報酬為要件，亦即從事「不動產買賣、互易、租賃之居間或代理」之業務，無論是否已實際取得報酬，均應受經紀業管理條例之規範管制。

（五）原告主張系爭土地買賣雙方早已談妥條件，其僅為代理簽約，目前買賣雙方均主張契約無效，系爭土地亦未移轉登記，又未收到仲介費，被告及嘉義縣政府未依內政部 94 年 5 月 4 日內授中辦地字第 0940724941 號函及法務部解釋認定，不得僅以檢舉人提供之買賣契約書，而認定原告非經紀業而經營不動產仲介業務等語。經查，原告雖具有不動產經紀營業員資格(訴願卷 60 頁內政部不動產服務業管理作業系統)，然其未受僱於依經紀業管理條例規定經營仲介或代銷業務之公司或商號，而原告於 103 年 5 月 20 日與訴外人柯錦惠簽訂「不動產承買要約書」，要約標的為系爭土地，受託人為原告，仲介費為 100 萬元；又依 103 年 5 月 21 日與他人簽訂之「不動產土地、建物買賣合約書」記載，買賣標的為系爭土地，仲介人為原告(本院卷 54 頁反面,55 頁)，原告對於系爭土地買賣交易約定仲介費由其取得等

情亦不爭執(同卷 78 頁準備程序筆錄)。按原告於系爭土地買賣契約中以其個人名義擔任仲介人，並約定收取報酬，原告本身業已從事該次土地買賣之仲介業務，無論事後買賣契約不成立或其無法取得報酬，均無礙原告未具經紀業身分而以私人名義從事仲介業務之事實，已違反經紀業管理條例第 32 條第 1 項對不動產經紀業者之規範，該情形亦符合內政部上開 2 函釋意旨，原告上開主張，顯不可採。

（六）原告又稱本件於嘉義縣政府及被告調查中，曾告知被告住居所為雲林縣虎尾鎮林森路 2 段 192 巷 25 號，嘉義縣政府並未依該址聯絡原告，僅以戶籍地址寄存送達，致原告未能表達意見，未讓原告表達訴求乙節。惟按「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」、「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：……五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。」行政程序法第 102 條、第 103 條第 5 款定有明文；又按「本條例第 32 條第 1 項所定之處罰，依下列方式為之：……二、處罰行為人者，由行為人行為時之戶籍所在地直轄市或縣(市)主管機關為之；不動產仲介或代銷標的所在地與行為人行為時之戶籍所在地非屬同一行政管轄區域者，由標的所在地之直轄市或縣(市)主管機關查明後，移請行為人行為時之戶籍所在地直轄市或縣(市)主管機關為之。」為經紀業管理條例施行細則第 28 條之 1 所規定。本件系爭土地因位於嘉義縣，經被告以 104 年 7 月 9 日府地價一字第 1045711003 號函請嘉義縣政府查明原告違章行為，嘉義縣政府以 104 年 7 月 31 日府地籍字第 1040141817 號函請原告陳述意見(同卷 56,58 頁)，該函寄往原告戶籍地雲林縣二崙鄉田尾村 12 鄰田尾 95 號之 2，因未獲會晤本人亦無代收人，於 104 年 8 月 6 日寄存於二崙郵局(同卷 58 頁反面送達證書），嘉義縣政府再以 104 年 8 月 24 日府地籍字第 1040155489 號函請臺中地院提供該院 104 年度訴字第 894 號給付仲介費事件相關資料，經臺中地院以 104

年 8 月 31 日中院麟民誠 104 訴 894 字第 1040093725 號函復嘉義縣政府，說明該民事事件之原告王永成與來函所稱被檢舉人王永成為同一人等語，嘉義縣政府爰以 104 年 9 月 4 日府地籍字第 1040164812 號函通知被告上開調查情形(分見同卷 59 頁反面，60，57 頁)，並將該案移請被告處理，被告為原處分後，嗣原告於 105 年 1 月 28 日以書面向嘉義縣政府陳述意見(同卷 62 頁反面及 63 頁)。本件依上開原告與他人簽訂之「不動產承買要約書」及「不動產土地、建物買賣合約書」之內容所載，及嘉義縣政府向臺中地院函詢結果，客觀上明白足以確認原告未具經紀業身分而以私人名義從事仲介業務之事實，依行政程序法第 103 條第 5 款之規定，被告得不給予原告陳述意見之機會，原告縱使有向被告陳報其現住居所為雲林縣虎尾鎮，前揭嘉義縣政府函請原告陳述意見函件仍寄送原告戶籍地雲林縣二崙鄉，致原告未收受該函而遲至訴願決定後，方向嘉義縣政府提出陳述意見書，惟依該陳述意見內容所載，原告仍稱因系爭土地買賣契約，雙方主張契約無效及其未收取仲介費用等情，對於上開客觀事證並不影響，以此難認被告有不適用行政程序法第 102 條及第 103 條不當之違法，原告上開主張，亦難憑採，原告請求傳訊嘉義縣政府人員到場作證，以資證明其有向被告陳報其雲林縣虎尾鎮住所及其未對特定不動產媒介買賣，亦未收取報酬等情，均與上開客觀事證不生影響，自核無必要。

七、綜上所述，原告非經紀業而經營不動產仲介業務，違反經紀業管理條例第 32 條第 1 項規定，依其情節，縱非故意，亦難謂無過失責任，應予論罰，被告依該項規定及同條例施行細則第 28 條之 1 規定，以原處分裁處原告法定最低額度之罰鍰 10 萬元，並立即禁止營業，並無違誤；訴願決定予以維持，亦無不合，原告請求撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

八、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　105　年　4　月　27　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　詹　日　賢

法　官　許　武　峰

以上正本證明與原本無異。

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）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後 20 日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

| 得不委任律師為訴訟代理人之情形 | 所　需　要　件 |
| --- | --- |
| （一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人 | 1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。<br>2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。<br>3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 |
| （二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人 | 1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。<br>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。<br>4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬 |

| | |
|---|---|
| | 專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。 |

是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　華　民　國　105　年　4　月　27　日

書記官　許　巧　慧

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（105 年版）第 421-431 頁