高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第255號
民國113年2月6日辯論終結

原　　告　吳愷欣
被　　告　嘉義市政府
代　表　人　黃敏惠
訴訟代理人　羅健文
　　陳貞斗

上列當事人間違反發展觀光條例事件，原告不服交通部中華民國112年5月30日交訴字第1120006529號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

被告於民國111年11月28日接獲民眾陳情指稱其於111年11月間入住位在○○市○○街000號0○0樓「OROK民宿」即「烏嚕咕民宿」(下稱系爭民宿)，該民宿有未取得旅宿登記之情事。經被告比對嘉義市合法旅宿名單後，認應屬非法民宿，乃以111年12月19日府觀旅字第0000000000號函（下稱111年12月19日函）請原告陳述意見。原告於112年1月18日陳述意見後，被告以原告未領取民宿登記證即擅自經營系爭民宿業務，違規經營房間數1間，違反發展觀光條例第25條第2項規定，依同條例第55條第6項及發展觀光條例裁罰標準（下稱裁罰標準）第9條附表5第1項規定，作成112年1月31日府觀旅字第0000000000號執行違反發展觀光條例事件處分書裁處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰並勒令歇業(下稱原處分)。原告不服，提起訴願，經交通部於112年5月30日以交訴字第

0000000000號訴願決定書(下稱訴願決定)駁回訴願。原告不服，遂於112年7月25日提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、系爭民宿所謂違規營業事宜完全起因於被告來函要求其申請營業登記，原告於110年12月30日提交申請書，自111年1月4日取得被告核發營業許可，接著南區國稅局依法課徵營業稅，消防局亦要求依旅館安全規格派員參加防火管理人訓練並取得合格證書，民宿需合格消防設備，建購消防設備，每半年定期消防檢查與每年2次的消防演練都全部合格通過，也為房客投保2,400萬意外險，並如期繳納稅金。上述行為任何人都會認為已達合法經營標準，殊不知陸續收到裁罰公文，歸究其因完全是被告各單位各自為政，均未協調告知之嚴重行政疏失，疑有意圖使人誤觸法令而遭受處分之嫌。故所謂民宿非法營業完全是政府單位行為誤導人民誤判，致誤觸罰責。

2、有關訴外人黃雅君陳情之事，完全起因訂房平台在信息傳遞延遲所致溝通上誤解，然被告見獵心喜、不思協調、刻意放大事端，經原告與訴外人黃雅君懇切溝通後，雙方已獲充分理解。原告為體恤黃雅君確診情緒，除退還其在訂房平台所付金額，還免費招待住宿1晚，本已圓滿處理，黃雅君亦簽署聲明書澄清本案無任何營利事實，奈何被告為求績效，不思服務人民，不設法調解，著實讓老百姓見識到好大的官威，請法院判決撤銷原處分及訴願決定。

（二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、被告於111年11月28日接獲民眾黃雅君陳情其在網路訂房平台airbnb預訂111年8月6日入住系爭民宿4人房，因陳情人於111年8月4日確診COVID-19，故延至111年11月26日入住，入住當天民宿提供之房型與陳情人預訂之房型不同且

兩房型價差600元。經比對被告合法旅宿名單後發現係屬非法民宿，被告以111年12月19日函請原告陳述意見，原告於112年1月18日以書面陳述說明。

2、原告未領取被告核發之合格民宿登記證違法經營系爭民宿有陳情人提供之訂房、付款收據及與原告LINE對話截圖可證，已違反發展觀光條例第55條第6項規定，為維護旅客住宿安全及公共利益，被告遂於112年1月31日以原處分裁處6萬元罰鍰，並勒令歇業。本案原告違法經營之違規事實明確，被告依法處分並無違誤。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）原告是否有未申請登記並領取登記證及專用標識後，即經營系爭民宿之行為？

（二）被告裁處原告6萬元罰鍰並勒令歇業，是否適法？

五、本院之判斷：

（一）爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有被告受理民眾陳情案件辦理表(見本院卷第103頁)、申訴書(見本院卷第105頁)、嘉義市合法旅宿名單(見本院卷第107頁至第113頁)、被告111年12月19日函（見本院卷第115頁至第117頁）、原告陳述意見書(見本院卷第119頁)、原處分（見本院卷第13頁至第15頁）及訴願決定（見本院卷第19頁至第23頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、發展觀光條例

⑴第2條第9款：「本條例所用名詞，定義如下：……九、民宿：指利用自用或自有住宅，結合當地人文街區、歷史風貌、自然景觀、生態、環境資源、農林漁牧、工藝製造、藝術文創等生產活動，以在地體驗交流為目的、家庭副業方式經營，提供旅客城鄉家庭式住宿環境與文化生活之住宿處所。」

⑵第25條第2項、第3項：「(第2項)民宿經營者，應向地方主管機關申請登記，領取登記證及專用標識後，始得經營。(第3項)民宿之設置地區、經營規模、建築、消防、經營設備基準、申請登記要件、經營者資格、管理監督及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」

⑶第55條第6項：「未依本條例領取登記證而經營民宿者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令歇業。」

2、裁罰標準

⑴第1條：「本標準依發展觀光條例（以下簡稱本條例）第67條規定訂定之。」

⑵第9條：「民宿經營者違反本條例及民宿管理辦法之規定者，由直轄市或縣(市）政府依附表5之規定裁罰。」

⑶附表5民宿經營者違反本條例及民宿管理辦法裁罰基準表：「項次一：裁罰事項：未領取民宿登記證而經營民宿。……裁罰依據：本條例第25條第2項、第55條第6項。處罰範圍：處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。裁罰基準：依下列經營客房數予以裁處，並勒令歇業。……客房數5間以下處新臺幣6萬元。」

3、民宿管理辦法

⑴第1條：「本辦法依發展觀光條例（以下簡稱本條例）第25條第3項規定訂定之。」

⑵第3條：「民宿之設置，以下列地區為限，並須符合各該相關土地使用管制法令之規定：一、非都市土地。二、都市計畫範圍內，且位於下列地區者：（一）風景特定區。（二）觀光地區。（三）原住民族地區。（四）偏遠地區。（五）離島地區。（六）經農業主管機關核發許可登記證之休閒農場或經農業主管機關劃定之休閒農業區。（七）依文化資產保存法指定或登錄之古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、史蹟及文化景觀，已擬具相關管

理維護或保存計畫之區域。（八）具人文或歷史風貌之相關區域。三、國家公園區。」

（三）原告確有未申請登記並領取登記證及專用標識後即經營系爭民宿之行為：

1、按發展觀光條例第2條第9款規定「民宿」係指利用自用或自有住宅，結合當地人文街區、歷史風貌、自然景觀、生態、環境資源、農林漁牧、工藝製造、藝術文創等生產活動，以在地體驗交流為目的、家庭副業方式經營，提供旅客城鄉家庭式住宿環境與文化生活之住宿處所。而為健全民宿業之管理，使經營民宿業者納入輔導管理體系，同法第25條第2項規定：「民宿經營者，應向地方主管機關申請登記，領取登記證及專用標識後，始得經營。」其對民宿之輔導與管理採行申請許可制，立法目的係為保障旅客住宿之安全與權益，並對未經領取民宿登記證即經營民宿業務者依同條例第55條施以處罰，藉此遏止民宿業者未經主管機關核准，規避相關主管機關實施建築構造、消防設施、噪音防制等管制安檢程序即擅自營業。且所謂經營民宿行為並非以有具體營業結果產生始足認定，舉凡備妥準備住宿相關軟硬體設施已可提供住宿，對外有以收取對價為目的之招攬旅客行為，即已構成經營民宿行為。

2、查被告於111年11月28日接獲民眾陳情指稱其於111年11月間入住系爭民宿而該民宿有違法經營情事，有被告受理民眾陳情案件辦理表及申訴書(見本院卷第103頁至第105頁)在卷可稽。而陳情人黃雅君係於網路訂房平台airbnb預訂111年8月6日欲入住系爭地址之民宿4人房(房價2,880元，另有平台服務費及住宿稅，共3,450元)，因陳情人於同年月4日確診COVID-19，故延至同年11月26日始入住，入住當天系爭民宿提供之房型與陳情人預訂之房型不同且房型價差600元，陳情人遂向被告陳情，原告知悉該情事後，與陳情人達成和解，並退還住宿費2,851元(不含匯款手續費30元)予陳情人等情，此觀陳情人黃雅君提出系爭民宿

之Airbnb收據(見本院卷第149頁)、通訊軟體LINE對話紀錄(見本院卷第151頁)、111年12月26日聲明書(見本院卷第37頁)、郵政跨行匯款申請書影本(見本院卷第39頁)等資料即明，且為原告陳明在卷(見本院卷第12頁、第222頁、第225頁、第227頁)。由前揭訂房內容已具體表明客房房型、房價、住宿服務、設施與設備等資訊，足見其對外有以收取對價為目的之招攬旅客住宿行為無訛。參以原告亦自承系爭房屋因違建問題無法取得民宿登記證(見本院卷第222頁)，足見被告認定原告有未申請登記並領取登記證及專用標識後即經營系爭民宿之行為，自屬有據。

3、原告固主張：其已退還陳情人在訂房平台所付金額，還免費招待住宿1晚，陳情人亦簽署聲明書澄清確認本案無任何營利事實云云。然所謂經營民宿行為並非以有具體營業結果產生始足認定，舉凡備妥準備住宿相關軟硬體設施已可提供住宿，對外有以收取對價為目的之招攬旅客行為，即已構成經營民宿行為。查陳情人黃雅君係於網路訂房平台airbnb預訂111年8月6日入住系爭民宿4人房(房價2,880元，另有平台服務費及住宿稅，共3,450元)等情，業如前述。而系爭民宿所在房屋係由原告之女林昱淇向康健企業有限公司承租，並自111年1月4日起即將系爭民宿業務全權授權與原告負責經理管理等情，此為原告所自承(見本院卷第225頁)，並有原告之女林昱淇委託書(見本院卷第121頁)及房屋租賃契約書(見本院卷第123頁至第131頁)在卷可稽，足見原告顯已備妥準備住宿相關軟硬體設施可提供住宿，且對外有以收取對價為目的之招攬旅客行為甚明。至原告所稱其退還陳情人在訂房平台所付金額，還免費招待住宿1晚等節，則係其與陳情人間因發生消費糾紛所為之事後處置，依前揭說明，仍無解於其已構成違法經營民宿行為之認定。故原告此部分主張，顯有誤解，並不可採。

（四）被告依發展觀光條例第25條第2項、第55條第6項規定，裁處原告6萬元罰鍰並勒令歇業，應屬適法：

1、按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」行政罰法第7條第1項定有明文。準此，行政罰之責任，包括故意及過失之違反行政法上義務行為均屬可罰。

2、原告固主張：於111年1月4日取得被告核發營業許可，每半年定期消防檢查與消防演練都合格通過，也為房客投保2,400萬意外險，並如期繳納稅金，其認已達合法經營標準；被告各單位各自為政，均未協調告知，有嚴重行政疏失，民宿非法營業完全是政府單位行為誤導人民誤判，致誤觸罰責云云。然按行政罰法第7條第1項所稱「故意」係指對於違反行政法上義務之構成要件事實，明知並有意使其發生，或預見其發生而其發生並不違背其本意而言；又所謂「過失」，係指對於違反行政法上義務之構成要件事實之發生，雖非故意，但按其情節應注意、能注意而不注意，或雖預見其能發生而確信其不發生而言。查原告之女林昱淇前向被告申請設立「烏嚕咕民宿」，經現場會勘結果不符合規定，被告於110年5月14日發函通知等情，有被告110年5月14日府觀旅字第1103601407號函（見訴願卷第69頁至第70頁）在卷可稽；且被告前於110年12月6日在網際網路訂房平台稽查，發現有未領取旅館業登記證，即於Airbnb訂房網站刊登在嘉義市光彩街412號2至4樓經營「OROK」民宿之招攬旅客住宿廣告，經被告通知原告陳述意見後，認原告為違規行為人且違規事實明確，乃依發展觀光條例第55條之1規定，以111年2月15日府觀旅字第1113600451號函附同日期字號執行違反發展觀光條例事件處分書裁處原告3萬元罰鍰，並勒令儘速將攬客住宿廣告下架等情，此觀本院112年度訴字第2號判決書（見本院卷第67頁至第75頁）即明，並據本院依職權調取該案卷宗查明屬實，堪認原告至遲於該案遭被告裁罰時，主觀上即已知悉

在系爭民宿所在房屋經營民宿係違反發展觀光條例規定。原告明知其未向地方主管機關申請登記並依法領取登記證及專用標識而仍有前揭經營民宿業務之行為，顯係出於故意，揆諸上開說明，被告依同條例第55條裁處罰鍰並勒令歇業，於法有據。原告前揭主張，顯係卸責之詞，並不可採。而發展觀光條例第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。」中央主管機關交通部即依該條規定之授權訂定裁罰標準。該裁罰標準第9條規定：「民宿經營者違反本條例及民宿管理辦法之規定者，由直轄市或縣(市）政府依附表5之規定裁罰。」其附表5民宿經營者違反本條例及民宿管理辦法裁罰基準表（節錄）明定：「未領取民宿登記證而經營民宿。……房間數5間以下，處新臺幣6萬元，並勒令歇業。」該裁罰標準及其附表乃中央主管機關為使下級機關辦理此類違規案件之裁罰金額有客觀標準可循，以避免因行政機關之恣意決定或專斷致有輕重之差別待遇而訂定。前揭附表5依房間數定處罰之基準，乃考量違規行為之態樣及情節之輕重而為，亦與發展觀光條例規定之意旨無違，被告裁罰時自應適用。故被告依同條例第55條第5項及上開裁罰標準規定，依其情節裁處原告法定最低額度之罰鍰6萬元，其就罰鍰之裁量難認有何違反比例原則情事。從而，被告認定原告違反發展觀光條例第25條第2項之違章行為明確，而依同條例第55條第6項裁處6萬元罰鍰，並勒令歇業，核屬適法。

六、綜上所述，原告前揭主張，並不可採。被告以原告違反發展觀光條例第25條第2項規定，依同條例第55條第6項規定，作成原處分裁處6萬元罰鍰並勒令歇業，核無違誤；訴願決定予以維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無逐一論

述之必要。

八、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　2　　月　　29　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

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.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認	1.當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格。

為適當者，亦得為訴訟代理人。	3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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　　113　　年　　2　　月　　29　　日

書記官　林　幸　怡