臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第109號

原　　告　陳克家即京昂資訊社

訴訟代理人　羅閎逸　律師
　　吳佩書　律師
被　　告　臺中市政府觀光旅遊局

代　表　人　陳美秀
訴訟代理人　林益輝　律師

上列當事人間因違反發展觀光條例事件，原告不服臺中市政府中華民國112年2月24日府授法訴字第1110352042號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

□訴願決定及原處分均撤銷。

□訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

□爭訟概要：

緣原告經民眾檢舉未領取旅館業登記證而於○○市○○區○村路00號經營旅館業務（經營名稱：快樂鳥網路電競館豐原店，下稱本件電競館）。經被告於民國111年8月26日至本件電競館現場稽查，發現原告於本件電競館經營網咖業務時，除一般開放區外，另設有包廂間20間（下稱系爭包廂），淋浴間2間，被告認定就該包廂間部分原告涉有未領取旅館業登記證即擅自提供不特定人住宿或休息，並收取費用之違規事實，又本件電競館於違規行為查獲時，建物所有權人為楊素霞，惟本件電競館之商業登記則為原告，經以111年9月28日中市觀管字第0000000000號函請本件電競館所有權人及原告陳述意見，檢視其陳述意見及其他相關事證後，認定原告未領有旅館業登記證即於本件電競館經營旅館業務，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項及發展觀光條例裁罰標準（下稱裁罰標準）第6條附表2第1項規定，以111年11月23日中市觀管字第0000000000號函檢送行政處分書（下稱原處分）裁處原告新臺幣（下同）30萬元罰鍰，並勒令歇業。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

□原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.本件電競館所提供之服務仍為「資訊休閒業」，與旅館業差異甚鉅，更無「提供住宿服務以收取費用」之情，顯非發展觀光條例所稱之「旅館業」，原處分以發展觀光條例裁處，適用法令顯有錯誤。原告之網路廣告單純是在介紹網咖服務，從未標榜過可以住宿，也從未標榜過會提供洗漱用品或枕頭棉被等物；至於其他Youtube心得、Google評價均僅為第三人自己之心得或感想抒發，並非原告所刊登之廣告，且該等發文第三人之目的是在吸引其他人點閱以賺取網頁收入，或單純抒發自己感受，或甚至是同業競爭批評，內容是否完全真實、是否有誇大或誤解之處，均有重大疑義，豈能直接當作本案證據。原告店內包廂區雖有提供棉被枕頭，及有另行販賣淋浴間或一次性盥洗用具，然此僅係因考量網咖消費者常有通宵達旦長時間上網遊戲之特性所增加之其他販售商品或服務，無論包廂區、開放區消費者均會使用，絕非專屬於包廂區之住宿服務。本件電競館內包廂區與旅館房間存在其他諸多重大差異，包括沒有私密性而上方有「極大面積鏤空氣窗」，走道上人士一伸手即可隨時對內拍照錄影、內部動態一覽無遺，且櫃台人員有感應卡隨時可進入、警察臨檢時亦須立即配合開門，與旅館房間未經房客同意警察無搜索票不得隨意進入等情完全不同；且本件電競館有進入人員年齡與時間之諸多限制、包廂人數限制等，又無提供任何旅館其他種類之公設或服務，與旅館房間差異甚大，非屬提供同類型服務之業者。系爭包廂設置目的顯然僅係為提供較優質舒

服環境之「網路資訊服務」，絕非是為另外提供住宿、住房服務，且收取費用之對價明顯仍係提供網路資訊服務、而非住宿住房服務，衡諸常情，倘若以「住宿住房」為主要目的之消費者根本不會選擇此場所留宿，本件電競館系爭包廂顯不具備旅館業要件。

2.原告於本件電競館內以非全閉密式包廂提供資訊休閒服務之經營方式，乃目前法令所允許而不致違反發展觀光條例，亦為臺中市政府1年半來經歷4次稽查結果所許可。原處分裁處高達30萬元罰鍰甚至勒令歇業，已違背過去1年半來4次稽查核可結果，更違背交通部訴願決定及行政法院判決見解，嚴重違反信賴保護原則、行政自我拘束原則而非屬適法。

㈡聲明：

原處分及訴願決定均撤銷。

□被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.依據民眾檢舉於門牌號碼○○市○○區○村路00號經營旅館業務者，該址建物所有權人經查為楊素霞，而上開建物現場係由原告獨資設立「京昂資訊社」。原告以本件電競館名義於網路刊登營業資訊，以時計價，及民眾檢舉入住事證影本、111年8月26日臺中市政府旅宿業聯合稽查紀錄表及現場照片等，經確認上開旅館之經營業者為原告。且經被告於111年9月28日中市觀管字第0000000000號函請原告陳述意見，被告於111年10月6日收到其陳述內容亦略以：「包廂之消費以時為單位，計有4、8、12小時之消費時數，提供枕頭、棉被及毛毯……」，承認有提供枕頭、棉被等供不特定人使用。而經搜尋網路上使用原告經營本件電競館顧客住宿之心得，亦說明雙人包廂內有雙人大床、枕頭、棉被、衛浴設備、淋浴間等……軟硬體設施供住宿使用。是由上說明，原告違法經營旅館業務明確。

2.原告雖抗辯稱本件電競館係其合法經營之網咖店、登記為資訊休閒業，且以時為計價單位，並無提供住宿服務收取費用等為其主張，惟綜觀民眾檢舉資料、稽查事證、Google網站上刊登顧客入住心得及評價等各客觀證據，原告顯已備妥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，即有擅自經營旅館業務之行為，若不予以裁處，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。而被告對原告設置包廂20間，裁罰30萬元，並勒令歇業，其裁罰標準，係依裁罰標準第6條附表2第1項規定處理。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

□爭點：

㈠系爭包廂及淋浴間設置目的是為提供網路資訊服務，抑或提供住宿服務？有無違反發展觀光條例第24條第1項、第55條第5、8項及裁罰標準第6條附表2第1項之規定？

㈡原處分裁處原告30萬元並勒令歇業，是否適法？

□本院之判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有京昂資訊社經濟部商工登記公示資料（本院卷第35頁）、被告111年9月28日中市觀管字第0000000000號函（訴願卷第63頁）、原告111年10月6日陳述意見書（本院卷第179-180頁）、原處分（本院卷第63頁）、訴願決定（本院卷第67-74頁）附卷可稽，應堪認定。

㈡本件應適用之法令：

1.發展觀光條例：

⑴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。」

⑵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。」

⑶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。」

⑷第55條第5、8項規定：「（第5項）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。……（第8項）經營觀光旅館業務、旅館業務及民宿者，依前四項規定經勒令歇業仍繼續經營者，得按次處罰，主管機關並得移送相關主管機關，採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他必要可立即結束經營之措施，且其費用由該違反本條例之經營者負擔。」

⑸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。」

2.旅館業管理規則：

⑴第1條規定：「本規則依發展觀光條例（以下簡稱本條例）第66條第2項規定訂定之。」

⑵第2條規定：「本規則所稱旅館業，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。」

⑶第3條規定：「（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2項）旅館業之輔導、獎勵與監督管理等事項，由交通部委任交通部觀光局執行之；其委任事項及法規依據公告應刊登於政府公報或新聞紙。（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。」

⑷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。」

3.發展觀光條例裁罰標準：

⑴第1條規定：「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。」

⑶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。」第6條附表二「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）：「項次一。裁罰事項：未領取旅館業登記證而經營旅館業務。裁罰機關：直轄市或縣（市）政府。裁罰依據：本條例第24條第1項、第55條第5項。處罰範圍：處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並勒令歇業。裁罰基準：……房間數11間至30間；處新臺幣30萬元，並勒令歇業。」

4.臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條第1項規定：「中央法規明定直轄市政府為地方主管機關，而使本市取得地方自治團體管轄權者，本府得以組織自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。」臺中市政府100年9月29日府授觀管字第00000000000號公告：「……公告事項：臺中市政府觀光旅遊局執行發展觀光條例及其子法之主管機關權限。」

㈢系爭包廂及淋浴間設置目的是為提供網路資訊服務，原處分裁處原告30萬元並勒令歇業，並不適法：

1.按交通部99年12月29日交路字第0000000000號令：「……除合法經營之觀光旅館業及民宿以外，其以不動產租賃方

式經營，提供旅遊、商務、出差等不特定人有日或週之住宿或休息事實而收取費用營業者，核屬旅館業務之營業行為，應依法取得旅館業登記證，始得經營。」次按交通部觀光局100年12月20日觀賓字第0000000000號函固載有：「……除合法經營之觀光旅館及民宿外，不論其經營方式為何，舉凡提供旅遊、商務、出差等不特定人士住宿或休息事實，並收取費用、提供服務者，核屬旅館業務之營業行為。……」等語，惟有關網咖業者以包廂方式提供資訊休閒服務並有住宿情事疑義，業經該局以交通部觀光局102年8月19日觀賓字第0000000000號函：「……說明：……二、依發展觀光條例第2條第8款定義，『旅館業』係指對旅客提供住宿、休息及其他經中央主管機關核定相關業務之營利事業。至提供特定場所及電腦資訊設備，以連線方式擷取網路資源或以非連線方式結合資料儲存裝置，供不特定人從事遊戲娛樂之營利事業，依經濟部公司行號營業項目定義，係屬『資訊休閒業』。有關網咖業者以包廂方式提供資訊休閒服務並有住宿情事疑義，宜請貴府依上開定義內容，依業者實際使用情形、業務主要經營型態及營業目的，本於權責審酌認定納入適宜之行業別管理。」已針對網咖業者以包廂方式提供資訊休閒服務並有住宿之經營型態，認應依業者實際使用情形、業務主要經營型態及營業目的審酌認定行業別。查上揭函釋係交通部本於行政主管機關之地位，就如何貫徹行為時發展觀光條例第24條第1項、第55條第5項規定之執行所為闡明法規原意之行政規則，核與母法規定之意旨相符，本院自得予以援用。

2.經查，本件電競館負責人為原告，經營為網咖業務，經濟部公司行號營業項目型態為「資訊休閒業」，本件電競館未領有「旅館業登記證」，除一般開放區外，另設有包廂20間及淋浴間2間，前述設備均有收取對價費用，為原告所自承，並有臺中市政府執行旅館業聯合稽查紀錄表（本院卷第173-176頁）、京昂資訊社經濟部商工登記公示資

料（本院卷第169頁）、本院112年6月6日準備程序筆錄（本院卷第221-227頁）在卷可稽。另查，就系爭包廂內是否提供床鋪、枕頭、棉被，並附有一次性盥洗用品，原告自承店內提供之枕頭及棉被，全場之消費者都可租用，使用包廂會提供房間使用卡，使用者必須花50元購買淋浴卡片，才可使用淋浴設備，包含淋浴包即一次性盥洗用品等語，此有原告111年10月6日陳述意見書（本院卷第179-180頁）及本院112年6月6日準備程序筆錄（本院卷第221-227頁）在卷可稽。惟查，一般提供上網服務之業者，為提供消費者舒適之空間，並滿足其隱私之要求，而設置有包廂型態之上網場所，並提供軟墊、涼被、枕頭、冷氣、電腦設備等供上網，係屬業者經營型態之選擇，而目前上網者沉迷於網咖等場所，長時間於網咖之店內逗留亦屬常見，業者提供一次性盥洗用品等物品供消費者使用，並賺取相當之利潤亦屬合理之舉，故自不能以提供網路使用業者之場所有包廂之設置，並提供盥洗之用品，即逕認本件原告同時有提供住宿之服務。又本件電競館提供消費者選擇消費方式分為開放區及包廂區，皆以小時計價，禁帶外飲、外食，提供消費者加點店內餐食（本院卷第101-103頁），原告於本件電競館包廂使用登記表，亦註明：「包廂內禁止外食，……。單人包廂，僅供一人一機消費使用，雙人包廂僅供二人二機，包廂最多可再增加一人，酌收飲料暢飲費用150元……。開台時須收取個人證件一張，……。接獲現場人員告知臨檢時，需開啟包廂備好證件配合警方臨檢流程；未帶證件無法消費開台。包廂僅供資訊休閒服務，不提供住宿休息服務。」（本院卷第133-135頁），於店外亦公告「依照『臺中市休閒娛樂服務業管理自治條例』規定，本營業場所，未滿15歲之人，不得於非例假日上午8時至下午5時及每日下午10時至翌日上午8時進入或留滯；本營業場所，年滿15歲以上未滿18歲之人，不得於每日下午10時至翌日上午8時進入或留滯。

……」（本院卷第137頁）等語，顯見本件電競館不論開放區或包廂區均對消費者年齡為消費時間之限制，並非無條件提供不特定人消費，且皆以小時計價，並非以日或週為單位計價；各包廂均限制使用人數，包廂門上均有大面積氣窗，由外可見包廂內情形，非封閉式空間，隱私性低，櫃台人員持有鑰匙可隨時進入包廂，警察臨檢亦須配合不得拒絕；店內禁止消費者攜帶外食，若有飲食需求均僅能加點店內提供餐食等情，亦有本件電競館現場照片（本院卷第37-59頁）、本件電競館計費表及餐點價目表（本院卷第101-103頁）、系爭包廂及包廂區照片（本院卷第105-131頁）、本件電競館包廂使用登記表（本院卷第133-135頁）及本件電競館店外公告（本院卷第137頁）在卷可稽，由上述可知，選擇包廂區之消費者僅係較開放區消費者獲得更為舒適之個人空間，且業者之網路服務屬24小時之性質，本件被告僅因原告有提供軟墊、涼被、枕頭使消費者於夜間時段使用業者提供之網路，可於內暫時休息，即認定原告未領有旅館業登記證而於本件電競館經營旅館業務，顯屬率斷，亦過份干預電競館業者為提供舒適空間供消費者使用網路之經營型態。且消費者使用包廂於夜間時段使用原告提供之網路並可於內暫時休息，亦符合消費常態，蓋其消費目的係舒適空間使用網路，並非藉此獲得額外之住宿服務或客房服務，綜上本件電競館係提供特定場所及電腦資訊設備，以連線方式擷取網路資源或以非連線方式結合資料儲存裝置，供不特定人從事遊戲娛樂之營利事業，依原告陳述之包廂實際使用情形係供上網使用、其業務主要經營型態亦屬網咖服務及其營業目的為提供消費者舒適上網空間，與交通部觀光局102年8月19日觀賓字第0000000000號函釋意旨應依實際使用情形加以認定並不相違背，故本件並無明確之證據足證本件電競館有提供住宿服務之情形。

3.綜上所述，本件電競館之系爭包廂及淋浴間設置目的是為提供網路資訊服務，被告因系爭包廂之設置認定原告違反發展觀光條例第24條第1項、第55條第5、8項之規定，顯有未依證據認定事實之違法，所為「原告擅自經營旅館業務之行為」之事實認定即有違誤，基此錯誤事實據以作成原處分裁處原告罰鍰30萬元，並勒令歇業，自非適法，訴願決定未予糾正，亦有未合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。

□本件判決基礎已經明確，兩造其餘的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，無一一論述的必要，併予敘明。

□結論：本件原告之訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　24　　日

審判長法官　劉　錫　賢

法官　楊　蕙　芬

法官　林　靜　雯

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
㈠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。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	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，具備會計師資格者。 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。 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者。
是否符合㈠、㈡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㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　24　　日

書記官　黃　毓　臻