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210號

原　　告　有限責任台灣合作社聯合社

代　表　人　許榮源
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
複　代理人　董佳政　律師

上列當事人間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5月31日府授法訴字第1120062268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：

緣原告經民眾檢舉未領取旅館業登記證，而於○○市○○區○○○○街00號建築物（下稱系爭建物）經營旅館業務（經營名稱：台灣合作社聯合社台中會館，下稱系爭會館）。經被告查詢系爭建物所有權人為原告，乃以民國111年11月21日中市觀管字第0000000000號函請原告陳述意見，經檢視其他相關事證後，認定原告於系爭建物有未依發展觀光條例領取登記證而經營旅館業務之行為，核已違反發展觀光條例第24條第1項規定，爰依同條例第55條第5項及發展觀光條例裁罰標準(下稱裁罰標準)第6條附表二項次一規定，以112年2月3日中市觀管字第0000000000號函附同文號裁處書(下稱原處分)裁處原告新臺幣（下同）10萬元罰鍰，並勒令歇業。

原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，於112年8月1日提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.發展觀光條例係規範營利事業，原告係依合作社法所成立，性質屬公益社團法人，與一般以營利為目的之鋪戶有別，有原告之主管機關內政部101年9月28日函文可稽。是原告所經營之系爭會館非發展觀光條例所規定之旅館業範疇。

2.依合作社法第3條之1及原告之章程第31條第1項第7款（原告112年4月18日修正章程同條項第6款）規定：「為適應社員社及其社員之需要得兼營上列各項業務有關之其他附屬業務，並得於適當地設置會館……。」原告經營系爭會館，皆嚴格遵守「非以營利為目的且供特定對象住宿」及「為合作社發展需要提供『非社員』使用之業務，不得超過營業額百分之三十」。原處分載明原告違規事實「房間數1間」，僅以訂房網站之截圖佐之，並無附任何違法經營旅館業務之證物，且未能證明原告(房間數為89間)已超過營業額百分之三十(約30間)，是原處分認定事實有誤。

3.按發展觀光條例第70條之2所規定之落日條款10年，尚未到期，且該規定係以非營利為目的且供特定對象住宿之場所而有營利之事實者，如非以營利為目的且供不特定對象、非社員住宿之場所而有營利之事實者，又當如何?雖加入特定對象，與合作社法第3條之1規定似有矛盾，然在合作社法第3條之1規定未修改或廢止前，率認原告違法，實難甘服。

4.系爭會館事涉全國合作社及其社員、更涉政府每年(如內政部年度合作)教育研習、公益團體每年教育訓練，是早已依發展觀光條例第24條第1項規定欲依法辦妥公司或商業登記，然合作社無論宗旨、設立、組織、經營等皆與商業公司不同，無法辦理，實係不能，非不為也。況且會館改成旅館光就硬體就須花費千萬，加上軟體、人員訓練等，風險亦高於公益社團法人等語。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.按發展觀光條例第2條第1項第8款、第24條第1項、第55條第5項規定，及旅館業管理規則第2條、第3條第1項、第4條第1項等規定，及實務上對發展觀光條例第55條第5項規定所謂之「未依本條例領取登記證而經營旅館業務者」，均認為其所規範之對象自係指已妥善準備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之旅館即足當之，並不以有旅客實際住宿或休息為必要，否則將難以達成發展觀光條例第24條第1項及第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(本院106年度訴字第99號判決參照）。是經營旅館業者，係採許可主義，且有一定之要件，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，領取登記後，方得營業，如有擅自營業，經地方主管機關職權調查屬實者，自應依發展觀光條例第55條等相關規定，予以裁罰。

2.原告係坐落○○市○○段000○號、門牌號碼○○市○○區○○00街00號房屋所有權人，此有臺中市政府免書證免謄本查詢資料影本可資為憑，茲於111年10月17日被告接獲民眾檢舉，以原告所有上開房屋以「台灣合作社聯合社台中會館」為名義，於訂房平台Agoda及Booking.com網站上刊登廣告，此有檢舉資料影本為憑，事後經被告查察，亦蒐集到相關訂房資料，此有訂房紀錄、訂金收據及網路廣告等資料影本為憑，而自上開廣告資訊內容，有入住與退房時間，房間內確有床鋪、棉被、枕頭等物品，且標誌「雙床房附私人衛浴、2張單人床」「三人房、四人房平日、假日房價」、「優惠專案免信用卡訂房、到店付款、特惠價（不可退款）」、「今日4.3折NT$823……」等語，足稽系爭會館確有備妥住宿相關軟、硬體設施，得提供不特定人住宿或休息而收取費用營業等情。此與原告辯稱僅係提供予其所屬社員

社之社員及開班期間學員住宿等情，並不相符。被告於111年11月21日以中市觀管字第0000000000號函請原告依行政程序法相關規定，以書面提陳述意見後，原告未提出陳述意見書，經被告斟酌調查事實及證據之結果，依據經驗及論理法則，判斷原告非法經營旅館業務甚明，爰依行政程序法第43條及第96條，及發展觀光條例第24條第1項、第55條第5項規定，作成原處分，核屬有據等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠被告以原告違反發展觀光條例第24條第1項規定為由，裁處原告10萬元罰鍰，並勒令歇業，有無違誤?

㈡原告主張其為公益社團法人，不適用發展觀光條例規定，且未逾該條例第70條之2所規定之落日條款所規定之期限，是否有理?

五、本院的判斷：

㈠前提事實：爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有系爭建物所有權資料、檢舉相關資料、被告111年11月21日中市觀管字第0000000000號函、原處分、訴願決定（本院卷第59-61、63-75、25-36頁）等相關資料在卷可稽，堪認為真實。

㈡本件應適用之法規：

1.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，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。」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。」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10萬元以上50萬元以下罰鍰，並勒令歇業。」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。」第70條之2規定：「於本條例中華民國104年1月22日修正施行前，非以營利為目的且供特定對象住宿之場所而有營利之事實者，應自本條例修正施行之日起10年內，向地方主管機關申請旅館業登記、領取登記證及專用標識，始得繼續營業。」

2. 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67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5間以下；處新臺幣10萬元，並勒令歇業。」核為交通部依發展觀光條例第67條規定之授權訂定，於違反同條例第24條第1項規定，依同條例第55條第5項及第8項規定裁罰時，在該規定授權裁罰金額及管制手段範圍內，為實踐具體個案正義及有效行使裁量權，並顧及法律適用之一致性及符合平等原則，且利於減少爭議及訴願的行政成本所訂定之裁量基準。該基準係按查獲房間數及違章次數所表徵違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及可得利益等因素，分別訂定不同之裁罰數額，未逾越法律授權之目的及範圍，且未增加法律所無之限制或處罰，其內容亦屬客觀合理，非法所不許，被告自得以之作為處分之依據。

3.旅館業管理規則第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。」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。」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。」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。」

4.臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條第1項規定：「中央法令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。」（訴願卷第96-97頁）

5.觀諸發展觀光條例第24條第1項規定之立法理由，係為健全旅館業之管理，乃規定經營旅館業者，除應事先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，俾納入輔導管理體系。由此可知，發展觀光條例為確保提供旅客住宿之便利與安全之權益，而對於旅館之輔導與管理採行申請許可制，並處罰未經領取登記證即經營旅館業務者，藉以防止旅館業者未經主管機關核准，即擅自營業，造成旅客身心健康及交易安全之危害。故同條例第55條第5項所稱未依本條例領取登記證而經營旅館業務者，其所規範之對象自係指已妥善準備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之旅館，即足當之，並不以有旅

客實際住宿或休息為必要，否則將難以達成發展觀光條例第24條第1項及第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。

6.由上述規定可知，旅館業者即觀光旅館業以外，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，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，如有違反，即生發展觀光條例第55條第5項規定得處罰鍰，並勒令歇業之法律效果。

㈢原告經營之系爭會館，已提供不特定對象住宿，不符發展觀光條例第70條之2規定要件，而屬經營同條例第2條第8款所稱之旅館業，自應向地方主管機關申請領取旅館業登記證後，始得營業：

1.按合作社法第2條規定：「合作社為法人。」第3條規定：「（第1項）合作社得經營下列業務：一、生產：經營各種生產、加工及製造之一部或全部業務。二、運銷：經營產品運銷之業務。三、供給：提供生產所需原料、機具或資材之業務。四、利用：購置生產、製造及儲銷等設備，供生產上使用之業務。五、勞動：提供勞作、技術性勞務或服務之業務。六、消費：經營生活用品銷售之業務。七、公用：設置住宅、醫療、老人及幼兒社區照顧相關服務等公用設備，供共同使用之業務。八、運輸：提供經營運輸業所需服務之業務。九、信用：經營銀行業務。十、保險：經營保險業務。十一、其他經中央主管機關會商中央目的事業主管機關核定之業務。（第2項）前項第九款、第十款之業務不得與前項其他各款業務併同經營。」第3條之1規定：「……（第2項）合作社經營之業務以提供社員使用為限。但政府、公益團體委託代辦及為合作社發展需要，得提供非社員使用。（第3項）前項提供非社員使用應受下列限制：一、政府、公益團體委託代辦業務須經主管機關許可，且非社員使用不得超過營業額百分之五十。二、為合作社發展需要提供非社員使用之業務，不得超過營業額百分之三十。……。」上開

合作社法第3條、第3條之1第2項已明定合作社得經營之業務範圍及所營業務係以提供社員使用為限，第3條之1第2項但書、第3項雖定有合作社所營業務得提供非社員使用之例外情形及限制，惟該等規定係規範合作社提供服務之對象，並非允許合作社經營合作社法第3條所定且經核准登記以外之業務，是縱使依合作社法第3條之1第2項但書規定，提供非社員使用，仍應以合作社所營業務為限。查原告之內政部合作社登記證所載業務範圍有：「㈠促進各合作社（場）之間聯繫發展事項。㈡辦理合作教育及宣導事項。㈢輔導社員社社務事項。㈣辦理生產、供給、消費、運銷、公用等業務。㈤輔導社員社之信用業務。㈥為適應社員社及其社員之需要得兼營上列各項業務有關之其他附屬業務，並得於適當地點設置會館，並比照設置分社或辦事處方式辦理。㈦受政府委託代辦及為適應非常之緊急措施業務。」（本院卷第113頁、訴願卷第46頁）其中並無「旅館業」之業務項目，而前開原告合作社登記證之業務㈥雖有「得於適當地點設置會館」，惟係「比照分社或辦事處方式辦理」，所營業務仍以合作社登記證所載項目為限，設置會館乙事並非代表原告得單獨對外提供不特定人住宿、休息場所而經營旅館業務。

2. 又104年2月4日修正前發展觀光條例第24條第3項規定：「非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，由各該目的事業主管機關就其安全、經營等事項訂定辦法管理之。」就「非以營利為目的且供特定對象住宿之場所」認毋庸依同條第1項規定經營旅館業之要件(經辦妥公司或商業登記之營利事業、取得地方主管機關之登記證)予以納管，而由各目的事業主管機關訂定辦法管理之，嗣於104年2月4日修正該條例時刪除前開規定，其立法理由以：「原條文第3項規定，對於非以營利為目的且供特定對象住宿之場所，其得不受旅館業營業程序及限制。但現行包括國軍英雄館、教師會館、公教會館、警光會館、林務局招待所、育樂中心、青年活動中心、學舍，甚至廟宇、醫院，均有提供不特定對象住宿、休

息，甚至許多經營方式皆採委外辦理，其實際均與旅館業無異。縱使其僅限於特定對象，但其特定對象為多數人，而非特定少數人。為保障所有旅客之安全及權益，原條文第3項之例外規定，並無存在之必要。仍須依旅館業營業程序及相關限制始得營業，爰刪除第3項規定。」另配合第24條第3項規定之刪除，而於該次修法新增第70條之2規定：「於本條例中華民國104年1月22日修正施行前，非以營利為目的且供特定對象住宿之場所而有營利之事實者，應自本條例修正施行之日起10年內，向地方主管機關申請旅館業登記、領取登記證及專用標識，始得繼續營業。」可知第70條之2規定既係配合舊法第24條第3項之刪除而所給予10年過渡緩衝期間，則該等本應屬「非以營利為目的」卻事實上有營利事實提供住宿、休息場所而未具公司或商業登記者，所提供服務之對象仍應限於「特定對象」，嗣於10年過渡緩衝期間經過後，則均應依第24條第1項規定辦妥公司或商業登記並向地方主管機關申請領取旅館業登記證、專用標識，始得繼續經營旅館業，如未完成旅館業登記，自無經營旅館業之餘地。此觀原告所提甲證2內政部107年1月30日台內團字第0000000000號函說明二所示：「……爰貴聯合社經營之住宿場所係屬『非以營利為目的且供特定對象住宿之場所』，依前揭規定，尚得按既有型態經營至114年1月22日，……」（本院卷第41頁），即明揭適用發展觀光條例第70條之2規定，原告按既有型態經營係指所營住宿場所應「非以營利為目的且供特定對象住宿」之場所。

3. 查原告於78年2月間完成系爭會館第一次保存登記（訴願卷第62頁），且依原告章程第31條第1項規定得於適當地點設置會館（本院卷第129頁），並經內政部合作社登記證核准登記，而原告主張其為內政部年度合作教育研習計畫之承辦單位，系爭會館除提供社員社之社員住宿之需外，並提供開班期間學員之住宿，均屬特定對象等節，經原告提出甲證1內政部101年10月28日內授中社字第00000000000號函為證

（本院卷第37-38頁），惟原告本件經查獲之違規事實，係原告將系爭會館之住宿房間於agoda、booking.com等訂房網站上，標誌「雙床房附私人衛浴、2張單人床」「三人房、四人房平日、假日房價」、「優惠專案免信用卡訂房、到店付款、特惠價（不可退款）」、「今日4.3折NT$823……」等住宿資訊，顯以「不特定人」為對象而提供以日計價之訂房服務，且載明提供床鋪、衛浴設備，並內備有毛巾、吹風機等備品，顯示已妥善準備住宿相關之軟硬體設施，可隨時從事對不特定旅客提供住宿、休息服務之業務，此有訂房網站截圖、系爭建物照片、訂房之訂金收據等附卷可稽(本院卷第59-75頁)，足證原告有將系爭會館提供「不特定人」住宿並收取費用之經營旅館業務之事實。此節與原告所辯受政府機關委託代辦教育訓練、研習課程而提供學員於開課期間住宿之方式，全然不同，且不符發展觀光條例第70條之2規定「供特定對象住宿」之要件，非屬原告於舊法第24條第3項規定之既有經營型態，是原告所提前開內政部函文，無從卸免其經營旅館業之違法責任，亦無從主張適用發展觀光條例第70條之2規定，所辯顯無足採。因之，被告據以認定原告未申請旅館業登記證，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之經營旅館業務行為，核已違反發展觀光條例第24條第1項規定，爰依同條例第55條第5項及發展觀光條例裁罰標準第6條附表二項次一規定，裁處原告10萬元罰鍰，並勒令歇業，並無違誤。

4.另原告主張合作社無法辦理公司或商業登記，實係不能、非不為也云云，則可認原告早知性質為公益社團法人之合作社，非以營利為目的，本即不應經營具營利目的之旅館業，竟仍為前揭旅館業之經營行為，主觀上明確具違反行政法規之故意，是此節所辯亦不可採。

㈣綜上所述，原處分於法並無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

㈤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。

六、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　11　　日

審判長法官　劉錫賢

法官　林靜雯

法官　楊蕙芬

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	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。

行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	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　　113　　年　　1　　月　　11　　日

書記官　朱子勻