

臺灣高等法院臺中分院民事判決

114年度上國易字第4號

上訴人 苗栗縣政府

法定代理人 鍾東錦

訴訟代理人 張智宏律師

被上訴人 萬國人力仲介股份有限公司

法定代理人 林光超

訴訟代理人 徐文宗律師

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國114年7月11日臺灣苗栗地方法院114年度國字第1號第一審判決提起上訴，本院於114年12月30日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴及假執行之聲請均駁回。

第一、二審訴訟費用由被上訴人負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

按當事人喪失訴訟能力或法定代理人死亡或其代理權消滅者，訴訟程序在有法定代理人或取得訴訟能力之本人，承受其訴訟以前當然停止；又承受訴訟人，於得為承受時，應即為承受之聲明，民事訴訟法第170條、175條第1項分別定有明文。查被上訴人之法定代理人原為劉政宏，嗣於民國114年9月11日變更為林光超，並據被上訴人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第79、85至95頁），依上開規定，核無不合，應予准許。

貳、實體部分：

一、被上訴人主張：伊為人力仲介公司，從事引進移工事務，於111年間嚴重特殊傳染性肺炎（下稱新冠肺炎）流行期間，因中央流行疫情指揮中心指揮官實施之邊境政策（即勞動部

01 110年11月2日因應COVID-19我國邊境嚴管措施移工專案引進
02 計畫），要求入境移工需入住防疫旅宿執行居家檢疫及自主
03 健康管理措施，適伊於111年5月需安排入境移工入住防疫旅
04 宿，而透過上訴人勞工及青年發展處介紹，得知○○大飯店
05 可供作防疫旅館之用，遂於111年3月24日與○○大飯店連繫
06 訂房，並分別於111年3月28日、111年3月30日各匯款新臺幣
07 （下同）16萬2000元、43萬2000元定金共計59萬4000元至
08 ○○大飯店指定帳戶。惟因○○○○向上訴人陳情○○○經
09 營之○○大飯店，係○○○向其租用○○縣○○市○○段
10 0000○號建物（門牌號碼為同市○○路0號，下稱系爭建
11 物），惟其與○○○之租賃契約已到期，且原法院執行處已
12 命○○○將系爭建物騰空返還○○○○，上訴人因而於111
13 年4月1日通知○○大飯店遷出已入住之移工，並於111年4月
14 7日取消原防疫旅宿之核定，但○○大飯店迄今未退還前揭
15 定金。上訴人為旅館業管理規則第3條第1項所定旅館業主管
16 機關及交通部觀光局（現已改制為交通部觀光署）獎助直轄
17 市及縣（市）政府推動溫馨防疫旅宿實施要點（下稱防疫旅
18 宿要點）第6點第1項、衛生福利部110年12月27日第6版
19 COVID-19因應指引：防疫旅宿設置及管理（下稱防疫旅宿設
20 置指引）第2條第2項所定防疫旅宿核定機關。上訴人為辦理
21 移工專案引進設置防疫旅館乙事，於111年2月17日由上訴人
22 轄下文化觀光局、勞工及青年發展處、衛生局、環保局、消
23 防局、工商發展處（以下逕以各局處名稱稱之）派員至○○
24 大飯店會勘，上訴人於會勘時已知悉○○大飯店與○○○○
25 間之租賃契約已於110年6月30日到期，○○大飯店自110年7
26 月1日起即無法依旅館業管理規則第4條規定提出土地、建物
27 同意使用證明文件，而不能合法營業，且防疫旅宿設置指引
28 第2條第1項、防疫旅宿要點第6點第1項亦要求申請防疫旅宿
29 之業者應為合法旅館業者，上訴人未依旅館業管理規則第28
30 條第5項與第15條第4項公告註銷○○大飯店之旅館業登記
31 證、旅館業專用標識，反於000年2月18日以苗文銷字第

01 0000000000號函（下稱系爭核定函）核定○○大飯店設置40
02 間防疫旅宿供移工執行居家檢疫及自主健康管理措施使用
03 （下稱系爭處分），並報請交通部觀光局於111年2月18日上
04 線列表。上訴人上開行為已構成公務員執行職務行使公權力
05 有過失，或怠於執行旅館業管理規則第28條第5項、第15條
06 第4項所示職務，致伊受有損害。爰依國家賠償法第2條第2
07 項前段、後段規定，求為命上訴人給付伊59萬4000元，及自
08 113年3月23日起至清償日止，按年息百分之5加計利息之判
09 決【原審判命上訴人如數給付及為准免假執行之宣告，上訴
10 人不服，提起上訴】。並答辯聲明：上訴駁回。

11 二、上訴人則以：旅館業管理規則第4條所定應檢附建物同意使
12 用證明文件，係針對新申設旅館業登記所為規範，○○大飯
13 店之編號00號旅館業登記證（下稱00號登記證）所載代表人
14 或負責人為○○○○，○○○○應是將系爭建物及○○大飯
15 店之經營權出租予○○○，縱○○○○與○○○間之租約屆
16 期，僅會造成○○大飯店之經營者變更，不影響○○大飯店
17 繼續使用系爭建物，為合法旅館業者資格。況伊於111年2月
18 17日派員前往○○大飯店會勘時，○○○仍實際經營，無因
19 事實上或法律上原因不能營業情事，不存在依旅館業管理規
20 則第28條第5項、第15條第4項規定公告註銷00號登記證、旅
21 館業專用標識之必要性。且旅館業管理規則僅為健全旅館業
22 管理之規範，並非賦予人民公法上之請求權，被上訴人無從
23 依國家賠償法第2條第2項後段規定對伊為請求。另伊是慮及
24 邊境政策施行之急迫性，並因所屬人員誤信○○○所為將補
25 送續租文件之陳述為真實，方未待○○○提出續租文件即先
26 行核定○○大飯店設置40間防疫旅宿，不能據此認定伊執行
27 職務行使公權力有疏失，或怠於執行職務。被上訴人之所以
28 會受有金錢損失，乃是受○○○施用詐術欺瞞所致，與伊執
29 行職務行使公權力行為無相當因果關係等語，資為抗辯。並
30 上訴聲明：(一)、原判決廢棄。(二)、被上訴人在第一審之訴及
31 假執行之聲請均駁回。

- 01 三、本件整理兩造不爭執事項及爭點如下：（見原審卷(一)第355
02 至356、363頁、本院卷第73頁）
- 03 (一)、於111年間新冠肺炎流行期間依中央流行疫情指揮中心指揮
04 官所實施我國邊境政策（即勞動部110年11月2日因應COVID-
05 19我國邊境嚴管措施移工專案引進計畫），入境移工需入住
06 防疫旅宿執行居家檢疫及自主健康管理措施。上訴人為旅館
07 業管理規則第3條第1項所定旅館業主管機關及防疫旅宿要點
08 第6點第1項、防疫旅宿設置指引第2條第2項所定防疫旅宿核
09 定機關，且核定防疫旅宿乙事為公務員執行職務行使公權力
10 行為。
- 11 (二)、上訴人於111年2月17日為處理址設苗栗縣○○市○○路0號
12 ○○○（所涉詐欺取財罪，業經原審法院刑事庭以113年度
13 易字第132號判處有期徒刑5月，○○○提起上訴，經本院刑
14 事庭以113年度上易字第711號判決駁回上訴確定，下稱系爭
15 詐欺取財案件）租用系爭建物經營之○○大飯店設置防疫旅
16 宿乙事，由上訴人轄下文化觀光局、勞工及青年發展處、衛
17 生局、環保局、消防局、工商發展處派員至○○大飯店會
18 勘。
- 19 (三)、上訴人於111年2月17日派員會勘後，未依旅館業管理規則第
20 28條第5項與第15條第4項公告註銷○○大飯店之00號登記
21 證、旅館業專用標識，且於111年2月18日以系爭核定函核定
22 「○○大飯店」設置40間防疫旅宿供移工執行居家檢疫及自
23 主健康管理措施使用，以及報請交通部觀光局於111年2月18
24 日上線列表。
- 25 (四)、被上訴人因有安排111年5月入境移工於居家檢疫及自主健康
26 管理期間入住防疫旅宿需求，遂按111年2月18日上線之○○
27 大飯店屬防疫旅宿資訊而於111年3月24日與○○大飯店連繫
28 訂房，並分別於111年3月28日、111年3月30日各匯款16萬
29 2000元、43萬2000元定金（合計59萬4000元）至○○大飯店
30 指定帳戶。
- 31 (五)、嗣因○○○○向上訴人陳情，上訴人因而於111年4月1日通

01 知○○大飯店遷出已入住之移工，並於111年4月7日取消原
02 防疫旅宿之核定，但○○大飯店或○○○迄今未退還前揭定
03 金與被上訴人。

04 四、得心證之理由：

05 (一)、按公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害
06 人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執
07 行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同，國家賠償法第
08 2條第2項規定明確。復按公務員職務上之行為須符合行使公
09 權力、有故意或過失、行為違法、特定人自由或權利所受損
10 害與違法行為間具相當因果關係之要件，國家始負賠償責
11 任；又公務員行使公權力所作成之行政處分，倘係在其行政
12 裁量權之範圍，而無逾越權限或濫用權力之行為，即難指其
13 侵害人民之權利；當人民主張因行政處分違法而發生國家賠
14 償訴訟時，該行政處分是否違法，經行政法院裁判確定，基
15 於違法性一元論，普通法院就行政處分違法性之判斷，固應
16 受行政法院確定裁判之拘束，惟非謂行政處分違法，作成處
17 分之公務員即當然構成職務上侵權行為，普通法院仍應檢視
18 審查公務人員執行職務是否具備上開國家賠償之要件（最高
19 法院111年度台上字第1409號、110年度台上字第544號、112
20 年度台上字第1617號判決意旨參照）。

21 (二)、次按防疫旅宿設置指引貳、一規定：申請防疫旅宿之業者應
22 為合法旅宿業者（參原審卷(一)第135頁）。復按經營旅館
23 業，除依法辦妥公司或商業登記外，並應向地方主管機關申
24 請登記，領取登記證後，始得營業；旅館業應設有固定之營
25 業處所，同一處所不得為二家旅館或其他住宿場所共同使
26 用；旅館業登記證應載明下列事項：一、旅館名稱。二、代
27 表人或負責人。三、營業所在地。四、事業名稱。五、核准
28 登記日期。六、登記證編號。七、營業場所範圍；旅館業登
29 記證所載事項如有變更，旅館業應於事實發生之日起三十日
30 內，向地方主管機關申請為變更登記；旅館業因事實或法律
31 上原因無法營業者，應於事實發生或行政處分送達之日起十

01 五日內，繳回旅館業登記證；逾期未繳回者，地方主管機關
02 得逕予公告註銷；旅館業將其旅館之全部建築物及設備出租
03 或轉讓他人經營旅館業時，應先由雙方當事人備具下列文
04 件，申請當地主管機關核准：一、旅館轉讓申請書。二、有
05 關契約書副本。三、出租人或轉讓人為公司者，其股東會議
06 事錄或股東同意書。前項申請案件經核定後，承租人或受讓
07 人應於核定後二個月內依法辦妥公司或商業之設立登記或變
08 更登記，並由雙方當事人備具下列文件，向當地主管機關申
09 請核發旅館業登記證：一、申請書。二、原領旅館業登記
10 證。三、公司或商業登記證明文件…。旅館業管理規則第4
11 條第1項、第5條第1項、第14條、第19條、第28條第5項、第
12 28條之1第2、3項分別定有明文。

13 (三)、上訴人主張○○○○將○○大飯店出租予○○○，由○○○
14 實際經營，則依旅館業管理規則規定，應繳回舊旅館業登記
15 證，重新核發旅館業登記證，惟○○○既未繳回原旅館登記
16 證，並辦理變更登記，○○大飯店已非合法旅館，已不能核
17 定為防疫旅館；且○○○○與○○○之租約已經終止，○○
18 大飯店法律上及事實上亦已不能繼續營業，被上訴人怠於執
19 行註銷○○大飯店之合法旅館業資格之職務；其因而誤信○
20 ○大飯店為合法防疫施宿而交付訂房定金，受有損害，上訴
21 人應依國家賠償法第2條第2項前、後段規定，對其負損害賠
22 償責任云云，惟為被上訴人所否認，並以前詞置辯。

23 (四)、查○○大飯店係以○○○○為負責人（營業所在地為○○縣
24 ○○市○○路0號），於94年12月16日經苗栗縣政府核准變
25 更設立，並核發00號旅館業登記證（下稱00號登記證），有
26 ○○大飯店之旅館業登記證及苗栗縣政府000年5月22日府文
27 管字第0000000000號函檢送苗栗大飯店有限公司申請變更旅
28 館名稱（○○大飯店）之旅館業變更登記申請相關資料在卷
29 可稽（見原審卷(-)第373、487至511頁）。本件雖有○○○
30 代其母○○○○向原審陳報○○○○與○○○103年6月13
31 日、108年6月1日簽立之房屋租賃契約影本，約定○○○○

01 自103年7月1日起至110年6月30日止，由○○○○將租賃標
02 的「苗栗市○○路0號全部（原苗栗大飯店營業址全部）」出
03 租予○○○（見原審卷(一)第513至526頁）；另○○○曾於
04 000年3月18日在系爭建物所在地設立商業名稱為「○○大飯
05 店」、營業人統一編號為00000000號、所營業務包含一般旅
06 館業及餐館業之獨資商號（以下為與00號登記證上「○○大
07 飯店」區別，以商號○○大飯店代稱），以處理稅捐申報、
08 開立發票事宜等情，據上訴人陳明在卷，及經濟部商工登記
09 公示資料、商業登記卷宗資料在卷可參（原審卷(一)第375、
10 381至400、406頁）。而依據旅館業管理規則第28條之1規
11 定：「…旅館業將其旅館之全部建築物及設備出租或轉讓他
12 人經營旅館業時，應先由雙方當事人備具下列文件，申請當
13 地主管機關核准…承租人或受讓人應於核定後二個月內依法
14 辦妥公司或商業之設立登記或變更登記」。然而，
15 ○○○○、○○○均未提出上開條文所定之旅館轉讓申請
16 書、契約書副本等文件，向上訴人申請核准變更登記，上訴
17 人自無從逕為核准及核發新旅館登記證。是以縱○○○係以
18 其商號○○大飯店實際經營○○大飯店，然系爭建物上經營
19 之00號登記證之○○大飯店並未經上訴人撤銷、廢止或註銷
20 其旅館業登記，則○○大飯店仍屬合法登記之旅館業。又上
21 訴人於111年2月17日派員至系爭建物會勘時，係就00號營業
22 登記證之○○大飯店進行會勘，此自上訴人提出之苗栗縣查
23 報旅賓館現場紀錄表上所記載者，均係以00號登記證之○○
24 大飯店為稽查對象可明（見原審卷(一)第339至341頁），而系
25 爭核定函說明二，亦可知上訴人係核定00號登記證之○○大
26 飯店為防疫旅館（見原審卷(一)第37頁）。○○大飯店既屬合
27 法登記之旅館業，則被上訴人主張○○○○已將經營○○大
28 飯店之建物及設備出租予○○○，○○○未將00號登記證繳
29 回，亦未為變更登記，則○○大飯店即非合法旅館，不具防
30 疫旅館資格，上訴人核定○○大飯店為防疫旅館，係屬違法
31 云云，尚屬無據。

01 (五)、此外，上訴人轄下各局處於111年2月17日會勘時，文化觀光
02 局固在會勘紀錄上記載：「1.本局於110年9月24日接獲○○
03 大飯店建物所有人○○○○陳情，○○大飯店負責人○○○
04 與○○大飯店建物所有人○○○○簽立租賃契約已於110年6
05 月30日止，租約屆滿不再續約。2.為維陳情人（按指
06 ○○○○）之權益、後續移工入住保障及衍生糾紛，請負責
07 人（按指○○○）提出續約租約供本局備查」等語（見原審
08 卷(-)第337頁），另於系爭核定函說明三記載：「○○大飯
09 店負責人與飯店建物所有人簽立租賃契約已於110年6月30日
10 止，請○○大飯店於文到30日內提送續約租約或建物同意使
11 用證明文件至本局並確實依會勘紀錄意見辦理各項事宜」等
12 語（見原審卷(-)第37頁），惟○○○與○○○○間之爭議為
13 何，非上訴人所得明確知悉，而因曾接獲○○○○之陳情，
14 遂請在場負責之○○○補正續約租約或建物同意使用證明文
15 件。而上訴人各局處於會勘時，○○大飯店之00號登記證並
16 未被註銷，仍為合法旅館，已如前述，且上訴人考量於疫情
17 期間，因應外籍勞工入境須先進行隔離之安全及急迫性需
18 求，並據○○○向承辦人員陳稱補正續約租約等情，而於
19 111年2月18日以系爭核定函核定○○大飯店為防疫旅館，乃
20 上訴人權責範圍，亦難認有違法或不當之情事。

21 (六)、被上訴人復主張○○○○與○○○間之租約已經終止，○○
22 大飯店有事實上或法律上無法營業之情事，依旅館業管理規
23 則第28條第5項規定，業者如未繳回旅館業登記證，即應公
24 告註銷，被上訴人怠於執行註銷職務，使其誤信○○大飯店
25 仍具防疫旅館資格，而交付訂房定金，受有損失，上訴人應
26 負國家賠償責任云云。惟查，上訴人轄下文化觀光局於111
27 年2月17日會同勞工及青年發展處、衛生局、環保局等單位
28 至○○大飯店會勘時，○○大飯店仍有對外營業之事實，是
29 縱○○○、○○○○間有租約之爭議，於會勘時，○○大飯
30 店於客觀上並無無法營業之情況，是被上訴人主張○○大飯
31 店事實上不能營業云云，尚無足採。再者，○○○、○○○

01 ○間關於○○大飯店之租賃或轉讓事宜，係依旅館業管理規
02 則第28條之1規定，由雙方當事人申請主管機關核准，及辦
03 理變更登記之問題，而○○○○、○○○並無向上訴人提出
04 申請，上訴人在111年2月18日核定○○大飯店為防疫旅館
05 時，○○大飯店仍為合法旅館業，已如前述，亦無法律上不
06 能營業之情事。是以被上訴人主張○○大飯店有事實上或法
07 律上不能營業之情形，上訴人怠於執行註銷○○大飯店之旅
08 館業登記之職務，並不合法核定○○大飯店為防疫旅館，行使
09 公權力應有過失云云，委無足採。

10 (七)、另參上訴人提出○○○○於111年4月1日陳情暨申請書及附
11 件之原審法院民事執行處111年2月17日111年度司執字第
12 3941號執行命令，命○○○將○○大飯店騰空返還予
13 ○○○○（見本院卷第109至110頁、原審卷(一)第287頁），
14 上訴人遂於同日以府勞服字第0000000000號函，以○○大飯
15 店目前經原審法院強制執行中，命○○大飯店自111年4月2
16 日起停止收外國人居家檢疫及自住管理入住（見本院卷第
17 111頁），並於111年4月7日取消○○大飯店防疫旅館資格
18 （見原審卷(一)第227至229、319頁），足見上訴人係因○○
19 大飯店經法院強制執行而致事實上有無法營業之情形，故取
20 消○○大飯店防疫旅宿資格，並非因111年2月18日之系爭核
21 定函有何違法或不當而為之。

22 (八)、上訴人雖以○○○○前曾於110年9月24日向文化觀光局陳情
23 表示○○○之租約屆滿且不再續約等語，經該局於110年9月
24 29日函覆○○○○，表示已於同年9月13日終止○○大飯店防
25 疫旅館設置等語，上訴人復於111年2月18日核定○○大飯店
26 為防疫旅館，即屬違法云云。而查，上訴人縱曾於110年9月
27 13日終止○○大飯店其防疫旅館設置（見原審卷(一)第303
28 頁），惟其後作成系爭核定函，係因上訴人再於111年2月17
29 日至現場會勘，經○○○向承辦人員告知將補正續約租約等
30 文件，並認無事實上或法律上無法營業情事所為之處分，已
31 與110年9月29日函文無涉。且究○○○○與○○○間之內部

01 糾紛為何，非上訴人僅憑○○○○上開陳情所能判定，又○
02 ○○於111年2月17日向承辦人員佯稱將補送續租之租約，隱
03 瞞○○○○不再續約之資訊，致承辦人員陷於錯誤，而將○
04 ○大飯店呈報交通部觀光局作為防疫旅館，亦為系爭詐欺取
05 財案件判決所是認（見原審卷(-)第103至104頁），已難認上
06 訴人以系爭核定函核定○○大飯店為防疫旅館，於執行職務
07 行使公權力有故意或過失不法情事。再者，○○○上開詐欺
08 行為致上訴人核定○○大飯店為防疫旅館，被上訴人亦誤信
09 ○○大飯店可提供外籍移工防疫隔離住宿，因而訂房而交付
10 定金，則被上訴人所受損害實係受○○○詐欺行為所致，上
11 訴人亦為受詐欺之對象，是被上訴人所受定金之損害與上訴
12 人所為核定○○大飯店為防疫旅館之處分，亦無相當因果關
13 係。

14 (九)、基上，被上訴人主張上訴人核定○○大飯店為防疫旅宿行
15 為，故意或過失不法侵害其權利，及上訴人怠於執行註銷○
16 ○大飯店職務，致其受有損害，依國家賠償法第2條第2項
17 前、後段規定，請求上訴人賠償其定金損失59萬4000元，為
18 屬無據。

19 五、綜上所述，被上訴人依據國家賠償法第2條第2項前、後段規
20 定，請求上訴人應給付59萬4000元，及自113年3月23日起至
21 清償日止，按年息百分之5計算之利息，為無理由，應予駁
22 回。從而，原審判決上訴人敗訴，容有違誤。上訴意旨指摘
23 原判決不當，求予廢棄改判，為有理由，爰予廢棄，並改判
24 如主文第二項所示。

25 六、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊或防禦方法及所提證據
26 ，經本院審酌後均認與本件之結論無涉，茲不再一一論列，
27 併予敘明。

28 七、據上論結，本件上訴為有理由，爰判決如主文。

29 中 華 民 國 115 年 2 月 10 日

30 民事第九庭 審判長法官 吳崇道

31 法官 林孟和

01

法 官 李慧瑜

02 正本係照原本作成。

03 不得上訴。

04

書記官 周巧屏

05 中 華 民 國 115 年 2 月 10 日