

臺中高等行政法院判決

地方行政訴訟庭

113年度地訴字第3號

113年11月7日辯論終結

原告 黃淑郁
訴訟代理人 高亘瑩律師
被告 苗栗縣政府

代表人 鍾東錦
訴訟代理人 范宸寧
徐美珠

上列當事人間建築法事件，原告不服內政部民國112年11月20日
台內法字第1120402529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。

理 由

一、事實概要：

(一)訴外人格拉斯有限公司(下稱格拉斯公司)所有之坐落苗栗縣
○○鄉○○村○○00號建物(下稱系爭建物)，係領有110栗
商建庄使字第00001號使用執照(下稱系爭使照)之建物；該
建物之使用類組於民國(下同)111年4月25日經被告准予變更
為：地上一層H-1(用途為管委會、機房)、地上二層H-
1(用途為住宅、儲藏室、機房)、地上三層至七層H-1(用
途為住宅)。而原告為經營「格拉斯行館」，乃向被告申請
以系爭建物第1至7層樓為範圍之民宿設立登記，經被告以
111年12月14日府文銷字第1110015212號核發民宿登記證，
准原告得於系爭建物之第6層樓經營客房房間數上限為9間之
民宿在案。

(二)惟被告於112年6月2日至系爭建物執行民宿進行稽查後，認

原告有未領取旅館登記證而使用系爭建物供作B-4類組之旅館使用之行為，違反建築法第73條第2項規定，乃依同法第91條第1項第1款規定，以112年8月3日府商使字第1120177016號函(下稱原處分)裁處原告罰鍰新臺幣(下同)6萬元，並限原告於文到之日起30日內恢復原狀或補辦變更使用執照。原告不服而提起訴願，經內政部以112年11月20日台內法字第1120402529號訴願決定(下稱訴願決定)駁回；原告猶不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告之主張及聲明：

(一)主張要旨：

- 1、原告為合法登記之民宿業者，於核准範圍內本即有合法對外經營民宿之權利，且原告經營民宿之範圍係向系爭建物所有權人格拉斯公司承租，並得建物所有權人同意，符合交通部觀光局函釋及民宿管理辦法第8條之規定，故原告於合法許可範圍內為相關經營行為，即為合法。
- 2、原告經營民宿之範圍位於系爭建物6樓，至原告承租範圍以外，為系爭建物所有權人依使用執照所載使用方式為使用，與原告無涉，因此原告於許可登記範圍內為合法之經營，並無原處分所指未領取旅館登記證而經營旅館業務之情形，更無違反建築法所規定違反使用執照使用用途之事實，原處分無具體違法事實，率以原告違反建築法即為裁罰，顯有違法。
- 3、被告所為之原處分，僅稱原告未領取旅館業登記證而經營旅館業務，實有混淆格拉斯行館合法經營民宿之權利範圍與系爭建物所有權人依使用執照使用之權利；且原處分無具體違法事實，亦未對任何具體事實為確實證明，顯與行政法院39年判字第2號判決意旨及行政處分明確性原則相違。
- 4、再被告以查得格拉斯行館於官網上以飯店名義販售客房，且販售達21種房型乙情，另依發展觀光條例第24條第1項、第55條第5項及發展觀光條例裁罰標準第6條附表2第1項等規定，裁處原告罰鍰30萬元，並勒令歇業；惟該處分經原告提

01 起訴願後，交通部業以裁處書未具體載明違規經營之房間數
02 而撤銷。則於本件中，原告究係違規經營旅館業，抑或民宿
03 擅自擴大經營規模？原處分實有事實認定有誤及違反行政處
04 分明確性原則。

05 5、被告執112年6月2日聯合稽查結果，稱原告於系爭建物經營
06 格拉斯行館使用，與原核准用途不符，違反建築法第73條第
07 2項規定。然依建築法第73條第2項及建築物使用類組之H-1
08 類組規定，再參酌系爭執照所載可知，本件系爭建物依照系
09 爭執照所載，三層至七層均為H-1類別使用，其中第六層面
10 積為428.28平方公尺、第七層為429.52平方公尺，每層面積
11 均未超過500平方公尺，均可供為民宿(客房數6間以上)、宿
12 舍、招待所使用，故如系爭建物係供使用執照所列項目為使
13 用，即係在使用執照範圍內利用，而無違反建築法情形。

14 6、關於龜山區農會函文暨檢附之訂金匯款書、行程表、合約
15 書、訂房確認書、發票及費用明細表等資料，係原告尚未開
16 始正式營運期間，於試營運期間，僅能依照消費者或訂房者
17 之需求先行報價，而開立予龜山區農會之發票金額144,900
18 元係包含餐費及房間費用，且無實際入住之房號房卡或照片
19 可佐，訂房確認書所載訂房間數17間與龜山區農會提供實際
20 入住之房間數14間亦有不符，足認龜山區農會實際使用房間
21 數實有疑義；遑論所有房間之使用均符合使用執照所載之使
22 用目的與範圍，被告混淆裁罰事實將違規經營旅館業，抑或
23 民宿擅自擴大經營規模等與建築法無涉之事項為擴張法律構
24 成要件之適用，而遽執建築法為本件裁罰之依據，於法顯有
25 不符。況被告認原告於系爭建物違規經營房間數，業經被告
26 另為裁罰，被告執相同事件重複裁罰，顯然違背行政罰原
27 則。

28 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

29 三、被告之答辯及聲明：

30 (一)答辯要旨：

31 1、依被告文化觀光局112年6月2日現場稽查照片，系爭建物1樓

01 為格拉斯行館民宿接待大廳及餐廳，民宿登記證張貼於1樓
02 接待大廳內，2樓為貴賓VIP室，3樓、5樓至8樓為客房(無4
03 樓層名)，每層樓設有10間客房，共計50間房，房間內備有
04 床鋪、棉被、枕頭、無線網路、衣架等物品及設施，且各種
05 房型以日為基礎訂定房價；再依原告訂房預估月報表，112
06 年1月6日起至同年5月31日止，每月總房間數為58間房，其
07 中112年4月29日住房間數為10間、同年5月13日為14間、同
08 年月18日為14間、同年月17日為13間，其餘房間數縱未有旅
09 客實際住宿，亦不影響原告確實有提供住宿及服務設施之事
10 實，本案顯然已超出民宿核准經營樓層及間數，足認原告有
11 以其名義販售系爭建物之各種房型房間之行為；且原告有以
12 日為基礎妥善準備住宿相關之軟硬體設施之情形，處於可隨
13 時從事對旅客提供住宿、休息相關服務業務之狀態，依發展
14 觀光條例、民宿管理辦法、101年9月14日觀賓字第
15 1010025075號函及相關實務見解，原告本件販售供人住宿之
16 房間數已逾民宿管理辦法規範，而屬發展觀光條例第2條第8
17 款規定之旅館業，應依旅館業管理規則相關規定辦理。被告
18 之文化觀光局乃以112年7月3日府文銷字第1120028162號裁
19 處書認定原告有違反發展觀光條例第24條第1項及第55條第5
20 項規定之違規行為，則系爭建物既經被告之旅館業主管機關
21 認定違法營業，足認原告係以系爭建物供不特定人士休息住
22 宿，核係將系爭建物供作B4類組之場所使用，顯與原核定之
23 H1使用類組不同。

24 2、又依「建築物使用類組及變更使用辦法」附表一、建築物之
25 使用類別、組別及其定義，其H-1及H-2類組為供特定人短期
26 或長期住宿之場所，而本件依龜山鄉農會所提供之發票及住
27 宿費用等相關資料，可知其於112年5月18日至19日實際入住
28 格拉斯行館之房間為14間，已實際超過格拉斯行館民宿登記
29 證上核准房間數9間，其超出間數部分與「建築物使用類組
30 及變更使用辦法」H-1類組住宅定義不符，實際應為供不特
31 定人士休息住宿之場所，其使用用途不符原核定內容，已違

01 反建築法第73條第2項規定。

02 (二)聲明：原告之訴駁回。

03 四、本件爭點：

04 (一)原告經營之格拉斯行館有無違反建築法第73條第2項規定之
05 事實？

06 (二)被告依建築法第91條第1項規定，以原處分裁處原告6萬元，
07 並限期恢復原狀或補辦使用執照，是否適法有據？

08 五、本院之判斷：

09 (一)前揭事實概要之事實，除上開所列爭點外，其餘為兩造不爭
10 執，並有原處分（見本院卷第23至24頁）、訴願決定（見本
11 院卷第25至29頁）、格拉斯行館民宿登記證（見本院卷第31
12 頁）、系爭使照（見本院卷第39至40頁）、原告與格拉斯公
13 司間之租賃契約（見本院卷第33至38頁）、被告各機關於
14 112年6月2日聯合稽查民宿現場紀錄表（見本院卷第141頁）、
15 格拉斯行館訂房網頁資料、格拉斯行館訂房預估月報表及入
16 住紀錄、112年6月2日聯合稽查所拍攝之各樓層相片（見本院
17 卷第229至251、255至261頁）、龜山區農會112年7月25日桃
18 龜農總字第11200002854號函、113年3月28日桃龜農總字第
19 1130000991號函檢送之格拉斯行館出具之發票、格拉斯行館
20 前台出納帳款與匯款予格拉斯行館之匯款申請書（見本院卷
21 第367至371頁）等件在卷可稽，應堪認定。

22 (二)本件應適用之法令：

23 1、建築法第73條第2項、第4項規定：「……（第2項）建築物
24 應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第九條建
25 造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設
26 備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變
27 更使用執照。但建築物在一定規模以下之使用變更，不在此
28 限。……（第4項）第2項建築物之使用類組、變更使用之條
29 件及程序等事項之辦法，由中央主管建築機關定之。」第91
30 條第1項第1款規定：「有左列情形之一者，處建築物所有權
31 人、使用人、機械遊樂設施之經營者新臺幣6萬元以上30萬

01 元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦
02 手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。必要
03 時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復
04 原狀或強制拆除：一、違反第73條第2項規定，未經核准變
05 更使用擅自使用建築物者。」

06 2、建築物使用類組及變更使用辦法第1條規定：「本辦法依建
07 築法（以下簡稱本法）第73條第4項規定訂定之。」第2條第
08 1項、第2項規定：「（第1項）建築物之使用類別、組別及
09 其定義，如附表一。（第2項）前項建築物之使用項目舉例
10 如附表二。」第2條第1項附表一規定：「類別：B類、商業
11 類，類別定義：供商業交易、陳列展售、娛樂、餐飲、消費
12 之場所。組別：B-4。組別定義：供不特定人士休息住宿之
13 場所。」「類別：H類、住宿類，類別定義：供特定人住宿
14 之場所。組別：H-1。組別定義：供特定人短期住宿之場
15 所。」第2條第2項附表二規定：「類組：B-4。使用項目舉
16 例：1、觀光旅館（飯店）、國際觀光旅館（飯店）等之客
17 房部。2、旅社、旅館、賓館等類似場所。3、樓地板面積在
18 500平方公尺以上之下列場所：招待所、供香客住宿等類似
19 場所。」「類組：H-1。使用項目舉例：1、民宿（客房數六
20 間以上）、宿舍、樓地板面積未達500平方公尺之招待
21 所。...。」

22 3、發展觀光條例第2條第7、8、9款規定：「本條例所用名詞，
23 定義如下：……七、觀光旅館業：指經營國際觀光旅館或一
24 般觀光旅館，對旅客提供住宿及相關服務之營利事業。八、
25 旅館業：指觀光旅館業以外，以各種方式名義提供不特定人
26 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
27 業。九、民宿：指利用自用或自有住宅，結合當地人文街
28 區、歷史風貌、自然景觀、生態、環境資源、農林漁牧、工
29 藝製造、藝術文創等生產活動，以在地體驗交流為目的、家
30 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
31 之住宿處所。……」第25條第3項規定：「民宿之設置地

01 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，
02 由中央主管機關會商有關機關定之。」

04 4、民宿管理辦法第1條規定：「本辦法依發展觀光條例（以下
05 簡稱本條例）第25條第3項規定訂定之。」第4條第1項規
06 定：「民宿之經營規模，應為客房數8間以下，且客房總樓
07 地板面積240平方公尺以下。但位於原住民族地區、經農業
08 主管機關核發許可登記證之休閒農場、經農業主管機關劃定
09 之休閒農業區、觀光地區、偏遠地區及離島地區之民宿，得
10 以客房數15間以下，且客房總樓地板面積400平方公尺以下
11 之規模經營之。」

12 5、建築技術規則建築設計施工編第1條第7款規定：「本編建築
13 技術用語，其他各編得適用，其定義如下：七、總樓地板面
14 積：建築物各層包括地下層、屋頂突出物及夾層等樓地板面
15 積之總和。」

16 6、改制前交通部觀光局92年6月24日觀賓字第0920019537號函
17 （下稱觀光局92年6月24日函）略以：「說明：...二、『民宿
18 管理辦法』會對民宿客房最大面積設定200平方公尺（106年
19 11月14日修正為400平方公尺）之上限，是在現行法令體制下
20 所必須作的規定，內政部64年8月20日台內營字第642915 號
21 函頒規定『供公眾使用建築物』之範圍為：實施都市計畫地
22 區旅館（供不特定人住宿）類及非實施都市計畫地區總樓地
23 板面積在300平方公尺以上之旅館類，即屬『供公眾使用建
24 築物』，民宿若無經營規模規範，在建築物管理上會被歸類
25 到B4（旅館）類組，不得直接以住宅與農舍供作民宿使用。
26 三、惟有特別針對國內、外民宿發展特性，強調民宿客房面
27 積僅在一定規模，其建築物之利用，係將住宅或農舍一部分
28 提供旅客住宿之場所，與一般旅館之商業場所不同，如此才
29 能避免將民宿建築物歸類到「供公眾使用建築物」類組，才
30 得以住宅及農舍經營民宿，並得以協調相關單位另行研議與
31 旅館業管理強度有別之民宿輔導管理配套措施。四、關於

200平方公尺(106年11月14日修正為400平方公尺)上限之規定，係以前述函示規定之總樓地板面積300平方公尺為基礎，僅象徵性對民宿客廳、廚房、走廊等共用空間及浴廁扣除100平方公尺所得，已為民宿經營者爭取最大空間，民宿申請之簡便，已超過國外管理模式。五、民宿特色之關鍵，並不在於客房面積之大小，而在於經營者的熱忱及能否提供旅客對當地人文、自然生態的認識或當地生活的體驗，民宿之發展，在於主人及其立地具有獨特的觀光休憩資源，才能吸引國內外遊客投宿。如欲經營大規模住宿服務，自宜辦理旅館登記，而關於各觀光旅遊路線旅館用地是否充足，或現行法令對於山坡地建築管理當否之問題，則應回歸相關土地與建築管理法令面作檢討。」

(三)原處分並無違反行政行為明確性原則，且被告未改變原處分之同一性而為違規事實之追補，本院自得調查審酌：

1、按行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟為此等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會；故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記載，始屬適法，以兼顧保障人民權益及行政效益之要件(最高行政法院96年度判字第594號、110年度上字第389號判決意旨參照)。又書面行政處分所記載之「事實、理由及其法令依據」，如已足使受處分之相對人瞭解該處分之決定(主旨)所由之原因事實及其依據之法令，且不影響處分之結果者，縱其事實與理由之記載稍欠完足，尚難謂為理由不備或違反行政行為內容之明確性原則(行政程序法第5條參照)。於此情形，為處分之機關非不得於事實審行政法院行政訴訟程序中，就作成行政處分時即已存在、且不改變行政

處分之性質及不妨礙當事人防禦之前提下，為事實或理由之補充，供事實審行政法院調查審酌（最高行政法院104年度判字第14號、第527號判決意旨參照）。再基於行政訴訟之職權調查原則，行政法院應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束（行政訴訟法第125條第1項及第189條第1項規定參照），行政機關之追補事實及理由既有助於法院客觀事實與法律之發現，且行政機關作成處分時所持之理由雖不可採，但依其他理由認為合法時，行政法院亦應駁回原告之訴訟，則行政機關所追補之事實及理由，倘未改變行政處分之同一性，基於訴訟經濟之觀點，自得准許之（最高行政法院95年度判字第2159號、100年度判字第1811號、104年度判字第716號判決意旨參照）。

- 2、查原處分就本件違規事實雖僅記載：「查本案建築物6樓用途依使用執照為H-1住宅，依本縣文化觀光局112年6月2日執行民宿業聯合稽查內容，本案屬未領取旅館登記證而經營旅館業務，現況使用用途為B-4旅館，查與原核准使用用途不符」等語，而未詳細記載具體之違規事實，但觀諸原處分書之主旨及說明欄均載明原告使用系爭建物違反建築法第73條第2項規定，依同法第91條第1項規定處6萬元罰鍰，並請原告於30日內恢復原狀或補辦變更使用執照，如經查獲仍未改善或補辦手續而繼續使用者，續依同法第91條規定辦理等旨，並載明不服原處分之救濟方法。堪認原處分已足使原告瞭解被告係認其使用系爭建物有違反原核定使用類組（H-1）而供作他類組（B-4）之旅館使用，故以原告違反建築法第73條第2項規定而依同法第91條第1項規定，以原處分裁處原告罰鍰，並限期恢復原狀或補辦手續之旨，則揆諸前開說明，已足使原告瞭解其受處分之原因事實及所依據之法令而無違反行政行為內容應具明確性原則之情形。況被告於本院準備程序中已陳明：本件具體違規事實為原告經營之「格拉斯行館」於112年5月18日至同年月19日，擅自擴大營業客房間數達7間而違反建築法規定等節（見本院卷第453頁），堪認

01 已就具體違規事實而為補充；且上開事實於原處分做成時已
02 存在，被告並認亦係構成未經核准變更使用擅自將系爭建物
03 供作B-4類組使用之違規，而未改變原處分之性質，況上開
04 事實亦經被告於訴願程序中提出格拉斯行館訂房預估月報表
05 及113年5月18日實際入住資料為憑(參見訴願卷第148至159
06 頁)，實無礙原告之防禦，依前揭判決意旨，自應准許被告
07 為上開違規事實之追補。

08 (四)原告使用系爭建物經營「格拉斯行館」確有擅自擴大營業之
09 事實：

10 1、關於原告經營之「格拉斯行館」於112年5月18日至同年月19
11 日有擅自擴大營業之違規事實乙節，除有被告提出格拉斯行
12 館112年5月之訂房預估月報表、112年5月18日實際入住資料
13 及龜山區農會112年7月25日桃龜農總字第1120002854號函為
14 證(見本院卷第247、249、253頁)外，復經本院依職權向龜
15 山區農會函調其於112年5月18日至同年月19日入住「格拉斯
16 行館」之相關資料包括：龜山區農會以113年3月21日桃龜農
17 總字第1130000858號函檢附龜山區農會與「格拉斯行館」簽
18 立之2023年度公司合約、龜山區農會於112年4月26日向「格
19 拉斯行館」預定112年5月18日入住及翌日退房之訂房確認
20 書、龜山區農會於112年4月27日匯款52,785元予「格拉斯行
21 館」之匯款申請書、「格拉斯行館」於112年5月18日之前台
22 出納帳款資料及「格拉斯行館」於112年5月19日開立予龜山
23 區農會之電子發票等資料(見本院卷第213至223頁)在卷。經
24 核前開被告及龜山區農會提出之上開資料可知，龜山區農會
25 於112年4月26日確實有向「格拉斯行館」以每間每日房價為
26 10,350元之價格，預定於112年5月18日入住一日之標準雙人
27 房8間及雅致雙人房9間(合計17間)，並於112年4月27日將
28 前開房間之住房訂金52,785元匯至「格拉斯行館」之合作金
29 庫竹南分行帳戶內；嗣龜山區農會於112年5月18日僅入住14
30 間房間(房號分別為701、702、703、705、706、708、
31 710、712、802、803、805、806、807、808)，原告所經營

01 之「格拉斯行館」則於112年5月19日開立載明「客房收入
02 144,900元」之電子發票予龜山區農會收執甚明。

03 2、原告雖以：前揭龜山區農會有關的資料僅是試營運期間提供
04 給客人的報價，且被告就原告有提供達14間房間予龜山區農
05 會之事並查無相關證據，而否認龜山區農會於112年5月18日
06 入住「格拉斯行館」之房間數已達14間云云。然查：格拉斯
07 行館」於112年5月18日之前台出納帳款資料(見本院卷第222
08 頁)內已載明龜山區農會當日入住之房間號碼如上所述，且
09 共計為14間房間；又「格拉斯行館」112年5月之訂房預估月
10 報表及112年5月18日實際入住資料(見本院卷第247、249頁)
11 均顯示112年5月18日實際入住之房間數為14間，經核與龜山
12 區農會之入住及結帳資料相符，原告空言否認，顯無足採。

13 3、原告雖又主張：其僅於系爭建物之6樓經營民宿，除此之外的
14 的樓層房間係由建物所有權人即格拉斯公司使用云云。然依
15 龜山區農會所提出之上開資料可知，龜山區農會訂房及支付
16 訂金的對象均為原告所經營之「格拉斯行館」，而「格拉斯
17 行館」之前台出納帳款資料亦已載明龜山區農會人員實際入
18 住之房間號碼，其內容包含6樓及7樓之房間共計14間，復由
19 「格拉斯行館」開立「客房收入144,900元」之電子發票予
20 龜山區農會收執，全然未見系爭建物所有人格拉斯公司有何
21 參與之事實，原告空言主張上情，顯與事實不符，亦無足
22 採。

23 4、原告固另以：「格拉斯行館」開立予龜山區農會之發票金額
24 除房間費用外，還另外包括房客之餐費，主張被告不能以金
25 額來認定原告提供超過原核定得經營民宿間數之房間予龜山
26 區農會等情。然依龜山區農會所提出之其與「格拉斯行館」
27 所簽立之公司合約(見本院卷第217至218頁)所載，龜山區農
28 會與「格拉斯行館」簽約約定入住標準雙人房及雅致雙人房
29 之房價，平日均為10,350元、旺日均為10,950元、假日則均
30 為12,350元，且優惠內容載明：「依房型人數贈送早餐、晚
31 餐」；而依「格拉斯行館」於112年5月18日之前台出納帳款

01 資料所載，龜山區農會人員當日入住之每房房價均為10,350
02 元，共計消費金額為144,900元，並無任何餐飲消費之記
03 載，且「格拉斯行館」亦係以「客房收入」品項開立同額發
04 票予龜山區農會收執，堪認「格拉斯行館」係依與龜山區農
05 會簽約約定之房價收取房間費用，餐飲則是約定免費贈送之
06 優惠，原告此部分主張亦核與上開事證不符，顯難憑採；況
07 不論上開消費金額是否已內含餐費，均無礙確係原告所經營
08 之「格拉斯行館」將系爭建物7樓房間(即802、803、805、
09 806、807、808)提供予龜山區農會人員住宿並收取費用之認
10 定。

11 5、從而，原告除使用系爭建物6樓經營民宿外，另有提供系爭
12 建物7樓房間予他入以日計價付費住宿之行為，堪為認定，
13 足徵原告前揭使用系爭建物經營「格拉斯行館」已達擅自擴
14 大營業之情。

15 (五)原告使用系爭建物經營「格拉斯行館」擅自擴大營業，已違
16 反建築法第73條第2項之規定：

17 1、依建築物使用類組及變更使用辦法第2條第2項附表二關於使
18 用類組H-1中所舉例之項目為「民宿(客房數6間以上)、宿
19 舍、樓地板面積未達500平方公尺之招待所。」另使用類組
20 B-4中所舉例之項目則包含「旅社、旅館、賓館等類似場
21 所。」及「樓地板面積在500平方公尺以上之下列場所：招
22 待所、供香客住宿等類似場所。」足見樓地板面積達500平
23 方公尺以上之供短期住宿場所，應屬使用類組B-4之場所。
24 又依觀光局92年6月24日函意旨，民宿需就經營規模而為規
25 範，否則在建築物管理上即會被歸入B-4(旅館)類組；而依
26 民宿管理辦法第4條第1項但書規定，民宿位於該條項但書規
27 定地區內之經營規模，得以客房間數15間以下，且客房總樓
28 地板面積400平方公尺以下之規模經營之。

29 2、經查：系爭建物第6層樓之樓地板面積為428.28平方公尺、
30 第7層樓之樓地板面積為429.53平方公尺，有原告所提出之
31 系爭使照(見本院卷第39至40頁)在卷可稽；則原告經營之

01 「格拉斯行館」使用系爭建物之6樓及7樓供短期住宿，其總
02 樓地板面積顯已逾500平方公尺以上，依前揭說明可知，該
03 等使用已達經營旅館之規模，換言之，原告已將系爭建物供
04 作本應屬使用類組為B-4之場所而為使用，顯已變更系爭建
05 物第6、7層樓之使用類組甚明。況依前開說明可知，龜山區
06 農會向「格拉斯行館」預定112年5月18日入住之客房間數為
07 17間，已逾民宿管理辦法第4條第1項但書規定之民宿可經營
08 之客房間數；縱龜山區農會人員於112年5月18日實際入住之
09 客房為14間，但依龜山區農會與「格拉斯行館」所簽立之公
10 司合約內容所載，標準雙人房與雅致雙人房之客房面積均為
11 30平方公尺，則計算「格拉斯行館」當日經營之客房總樓地
12 板面積已達420平方公尺，亦已逾民宿管理辦法第4條第1項
13 但書規定之民宿客房總樓地板面積需於400平方公尺以下之
14 限制；則依觀光局92年6月24日函意旨，「格拉斯行館」擴
15 大營業之規模已逾民宿經營規模之規範，在建築物管理上即
16 須歸類於B-4(旅館)類組。

- 17 3、雖原告主張：系爭建物第6層樓及第7層樓之每層樓地板面積
18 均未逾500平方公尺，可分別供民宿、宿舍及招待所使用，
19 原告係依使用執照所定之使用類組個別使用系爭建物之第6
20 層樓及第7層樓，而無違反建築法。惟依民宿管理辦法第5條
21 第2項第4款、第3項第3款、第6條第3項規定可知，民宿建築
22 物應依其客房間數、地面層以上每層之居室樓地板面積，及
23 地下層、一樓樓地板面積與2樓以上樓地板面積設置不同之
24 防火避難設施及消防安全設備，其立法理由並載明：考量住
25 宿安全及公平原則，不同客房數之經營規模及樓地板面積達
26 一定規模以上者，應設置不同之防火避難設施及消防安全設
27 備。則基於住宿安全及公平原則，倘有使用建物多層樓經營
28 民宿，自不得割裂分就各樓層認定其經營規模，而應從整體
29 使用與經營之情形加以觀察，否則即有藉此解免其遵守相關
30 安檢規定之責任，而規避前揭規範致有礙公共安全之維護。
31 再者，旅宿業經營之規模涉及旅客進入該建築物周遭環境之

01 人數，此對當地環境、資源之負擔能力具有顯著之影響，亦
02 涉及該建築物使用類組變更之評估，如容認以割裂之方式分
03 就同一建築物之不同樓層給予可供H-1類組民宿使用之資
04 格，亦將因疊加使用之方式，使該建築物實際上達到供作B-
05 4旅館業使用的程度，自屬法所不許。綜上，原告之主張，
06 自難憑採。

07 4、從而，原告使用系爭建物經營「格拉斯行館」既已擅自擴大
08 營業之總樓地板面積既已達500平方公尺以上，且已逾民宿
09 經營規模之規定，其使用類組即應歸B-4(旅館)類組，則原
10 告未申請核准變更使用類組，即擅自就系爭建物為如此使
11 用，自有違反建築法第73條第2項之違規甚明。

12 (六)被告就原告使用系爭建物經營「格拉斯行館」擅自擴大營業
13 乙節，分別依發展觀光條例第55條第7項及建築法第91條第1
14 項規定裁罰，並無違反「一行為不二罰」原則；是原處分依
15 建築法第91條第1項規定，裁處原告6萬元，並限期恢復原狀
16 或補辦使用執照，均屬適法有據：

17 1、按「一行為不二罰」原則適用之前提，是行為人所為違反法
18 規範義務之行為必須為一行為，強調對於人民違反數個法規
19 範義務之一個行為（作為或不作為），國家給予多次之裁罰
20 將會違反比例原則而應禁止之；換言之，一事不二罰原則僅
21 有在行為人以「一行為」違反行政法上之義務時，始有適
22 用。而所謂一行為，包括「自然一行為」與「法律上一行
23 為」；所謂「數行為」，則係指同一行為人多次違反同一行
24 政法上義務規定，或違反數個不同行政法上義務規定，其行
25 為不構成「自然一行為」或「法律上一行為」者而言。至違
26 反行政法上義務之行為是否為「一行為」，須就個案具體事
27 實予以綜合判斷，亦即針對個案具體情節，斟酌法條文義、
28 立法意旨、期待可能、受責難程度、所生影響及社會通念或
29 專業倫理等綜合決定之。不作為亦可能違反數個行政法上義
30 務（即違反作為義務），如何認定其單一性？其判斷，不以
31 不作為是否同一時間為準，而係視法規為防止不作為效果之

發生而要求之作為是否同一而定；如單一的作為可防止多數不作為效果之發生，則該不作為係一行為違反數個行政法上（作為）義務；如必須有多數作為始能完成多數義務，則通常可認其不作為，構成數行為違反數個行政法（作為）義務，而不問其義務內容是否相同（最高行政法院104年度判字第121號判決意旨參照）。

2、查建築法第1條規定：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法。」而建築法第73條第2項規定係要求建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組，應申請變更使用執照，以維護建築物合法使用與其構造及設備安全；違反者，依建築法第91條第1項第1款規定裁處。另發展觀光條例第1條則規定：「為發展觀光產業，宏揚傳統文化，推廣自然生態保育意識，永續經營台灣特有之自然生態與人文景觀資源，敦睦國際友誼，增進國民身心健康，加速國內經濟繁榮，制定本條例。」發展觀光條例第25條第2、3項規定之立法意旨更載明，為健全民宿之發展，民宿經營者，應向地方主管機關申請登記，且其設置地區、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，亦應遵守相關規定，以為輔導管理；民宿經營者，如有擅自擴大營業之情事，則依發展觀光條例第55條第7項規定裁處。顯見建築法第91條第1項第1款及發展觀光條例第55條第7項兩規定之立法目的及法規構成要件，均不相同，且無法僅以單一作為完成建築法及發展觀光條例規定之行政法上義務；是依前揭判決意旨，堪認原告係以數行為分別違反不同行政法上之義務，被告分別依建築法第91條第1項第1款及發展觀光條例第55條第7項規定裁處，並不生一行為不二罰之問題。

3、從而，被告認原告違反建築法第73條第2項規定，依同法第91條第1項第1款規定，以原處分裁處原告罰鍰6萬元，並限期恢復原狀或補辦使用執照，於法均屬適法有據。

(七)本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院審酌後核於本判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

六、結論：原處分認事用法均無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

中 華 民 國 113 年 11 月 28 日

審判長法 官 林學晴

法 官 李嘉益

法 官 簡璽容

一、以上正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀，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）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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項第2款），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. 上訴人或其法定代理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。 2. 稅務行政事件，上訴或其法定代理人具備會計師資格者。

01

	3. 專利行政事件，上訴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，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，亦得為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. 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、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。	

02

中 華 民 國 113 年 11 月 28 日

03

書記官 朱子勻