最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第828號

上　訴　人　羅俊釧即科帝企業社

訴訟代理人　羅閎逸　律師
　　吳佩書　律師
被 上訴 人　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

上列當事人間違反發展觀光條例事件，上訴人對於中華民國112年9月20日臺中高等行政法院112年度訴字第125號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、爭訟概要：

緣被上訴人接獲民眾檢舉上訴人未領取旅館業登記證，而在門牌號碼○○市○○區○○路0段000號0樓建築物（下稱系爭建物）經營旅館業務（店名：「快樂鳥電競館水滴經貿店」）之情事，乃於民國111年8月24日至現場稽查，發現上訴人係全天營業經營該網咖業務，其內除一般開放區外，另設有隔間廂房10間（下稱系爭包廂），各該廂房設有房門獨自開關管制出入之房間，其內設置床鋪供消費者休息及隔夜住宿，且系爭建物復設有淋浴間，有需求之消費者亦得付費使用等情事。被上訴人經以111年9月28日中市觀管字第1110017220號函通知系爭建物所有權人豪賓股份有限公司及上訴人陳述意見後，審認上訴人有未領取旅館業登記證而經營旅館業務之行為，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條附表二項次1規定，作成111年11月23日中市觀管字第1110021602號函附同文號裁處書（下稱原處分）裁處上訴人新臺幣（下同）20萬元罰鍰，並勒令歇業。上訴人不服，提起訴願，經臺中市政府以112年3月2日府授法訴字第1110350542號訴願決定（下稱訴願決定）駁回。上訴人不服，向臺中高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷，經原審112年度訴字第125號判決（下稱原判決）駁回其訴，上訴人遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠觀諸發展觀光條例第24條第1項、第31條第1項、第33條第1項、第37條及依該條例第66條第2項授權訂定之旅館業管理規則就設立、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相關管理措施規定，足見提供不特定對象住宿、休息服務，已涉及消費旅客之住宿安全及交易安全等權益之保障，自應受主管機關符合其目的之管制及輔導管理，非屬營業自由之範疇。實際上提供不特定人以日或週之住宿或休息，並收取對價費用之營業行為者，無論其經營方式係專營、兼營、複合式或以其他方式或名義為之，均屬發展觀光條例第2條第8款所定義之旅館業，自應依該條例第24條規定申請許可納管，並受該條例及其子法規範，俾保障旅客權益。

㈡綜觀上訴人將系爭建物內同一樓層空間隔成10間廂房分列於走道兩側，而於走道底部設置2間淋浴間，其包廂裝設不透明房門，以電子感應鎖獨立管制開關，除包廂借用人外僅店員可持卡進入，消費者需於使用登記表填載真實姓名並押證件，於接獲臨檢通知時，需配合開啟房門，包廂門正上方約180公分處所設之網狀透氣窗，他人無從輕易觀看其內部情形，顯具獨立空間隱密性，包廂可區分單人包廂及雙人包

廂，其內設有架高軟墊床鋪，提供棉被、枕頭予消費者休息及隔夜住宿，消費者得付費使用淋浴間（提供一次性盥洗用品），消費者可依4、8、12小時等不同計費方案使用並得續時消費等情，並參酌111年6月13日陳情整合平台案件交辦單內所附youtuber影片所示，暨本件案涉「快樂鳥電競館水滴經貿店」查詢google評論之消費者留言，堪認上訴人上開所為係屬提供不特定人隔夜住宿或休息，而收取費用營業之情形，自符合從事旅館業之業務，則其未依發展觀光條例領取登記證而經營旅館業務，即違反同條例第24條第1項規定。

㈢裁罰標準乃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，而按房間數訂定處罰基準，乃考量違規行為態樣及情節輕重等核心因素而為，未逾發展觀光條例授權範圍及目的，地方主管機關自得援為裁處之準據。則被上訴人參據裁罰標準第6條附表二項次1規定，作成原處分裁處上訴人20萬元罰鍰，並勒令歇業，核無悖離比例原則。且原處分命勒令歇業乃責求上訴人不得繼續以相同模式為經營旅館業務之行為，至於原來合法經營資訊休閒業之業務項目，並非其規制效力範圍，上訴人指摘原處分過度侵害其權益云云，尚非有據等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

㈠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，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24條規定：「（第1項）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2項）主管機關為維護旅館旅宿之安寧，得會商相關機關訂定有關之規定。」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。」旅館業管理規則第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6條規定：「旅館營業場所至少應有下列空間之設置：一、旅客接待處。二、客房。三、浴室。」裁罰標準第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）明定：「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6間至10間；處新臺幣20萬元，並勒令歇業。」據上，未經事先辦竣公司或商業登記，並應向地方主管機關申請登記，領取登記證，不得擅自經營旅館業。發展觀光條例為了確保旅客住宿之權益，對於旅館及民宿業者之輔導與管理係採申請許可制，並對於未經許可並領取執照即經營旅館與民宿業務者予以裁罰，藉此遏止旅館及民宿業者未經主管機關核准即擅自營業，規避相關主管機關實施建築安全、消防設施、噪音防制及投保保險等管制措施，以避免旅客人身安全之危險，並提升住宿暨周遭環境品質。交通部99年12月29日交路字第0990012444號令略以：「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。」核係交通部本於發展觀光條例之中央主管機關地位，就該條例第2條第8款及旅館業管理規則第2條關於旅館業之涵義，所為解釋性行政規則，與發展觀光條例之規範意旨相符，自得予適用。又臺中市休閒娛樂服務業管理自治條例第3條第1項第9款規定：「資訊休閒業：指提供特定場

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者。」準此，資訊休閒業者如經營上開資訊休閒業以外之旅館業務，而未向地方主管機關申請登記並領取旅館業登記證，主管機關自得依發展觀光條例第55條第5項規定予以裁處。

㈡經查，被上訴人接獲民眾檢舉上訴人未領取旅館業登記證，而在系爭建物經營旅館業務，乃於111年8月24日至現場稽查，發現上訴人係全天營業經營網咖業務，其將系爭建物內同一樓層空間隔成10間廂房分列於走道兩側，而於走道底部設置2間淋浴間，包廂裝設不透明房門，以電子感應鎖獨立管制開關，除包廂借用人外僅店員可持卡進入，消費者需於使用登記表填載真實姓名並押證件，於接獲臨檢通知時，需配合開啟房門，包廂門正上方約180公分處所設之網狀透氣窗，他人無從輕易觀看其內部情形，顯具獨立空間隱密性，包廂可區分單人包廂及雙人包廂，其內設有架高軟墊床鋪，提供予消費者休息及隔夜住宿，消費者得付費使用淋浴間（提供一次性盥洗用品），依4、8、12小時等不同計費方案使用並得續時消費等情，為原審依法認定之事實，經核與卷內證據相符。原審基於上開事證，並參酌111年6月13日陳情整合平台案件交辦單內所附youtuber影片所示，暨本件案涉「快樂鳥電競館水湳經貿店」查詢google評論之消費者留言載稱：「這一次入住雙人包廂12小時……棉被枕頭算乾淨」、「價格實在、有浴廁、餐點美味，很適合來中部遊玩來這家住宿」、「床舒服，讚」、「環境吵雜，台中網咖住宿建議找別間」、「住雙人包廂，木板隔間、隔音差」、「地方很乾淨且沒有任何的煙味，浴室和廁所也不錯，餐點很好吃，唯一不足就是隔音太差，淺眠的人不適合」、「比較特別的是有臥鋪包廂」等情，據以認定上訴人上開所為係屬提供不特定人隔夜住宿或休息，而收取費用營業之情形，符合從事旅館業之業務，則上訴人未依發展觀光條例領取登記證而經營旅館業務，即違反同條例第24條第1項規定，被

上訴人參據裁罰標準第6條附表二項次1規定，以原處分裁處上訴人20萬元罰鍰，並勒令歇業，無違比例原則，業已詳述得心證之理由及認定之依據，並就上訴人之主張何以不足採取，予以論駁甚明，經核並無違誤。

㈢按事實認定乃事實審法院之職權，而證據之證明力如何，事實審法院有認定判斷之權限。苟其事實之認定已斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，而未違背論理法則、經驗法則或證據法則者，不能因其取捨證據與當事人所希冀者不同，致所認定之事實異於當事人之主張者，即謂有違背法令之情形。上訴人經營的電競館屬資訊休閒業，其經營型態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，本無設置類似客房的包廂及淋浴間供消費者隔夜住宿或休息之必要。而上訴人設置的系爭包廂以電子感應鎖獨立管制開關，具獨立性及隱密性，其內設有架高軟墊床鋪，並另設置2間淋浴間，消費者得支付高於單純網咖服務之費用使用系爭包廂及淋浴間，依4、8、12小時等不同計費方案使用，並得續時消費以達隔夜住宿之程度，原判決參酌111年6月13日陳情整合平台案件交辦單內所附youtuber影片所示，及查詢google評論之消費者上述留言內容等情，據以認定上訴人所為符合從事旅館業管理規則第2條所稱「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」之業務，經核並無違背論理法則、經驗法則或證據法則之情事。上訴意旨主張：其經營系爭店面與包廂之目的顯然在提供網咖服務、不是提供「住宿或客房服務」，且亦「未以住宿或客房服務來收取對價費用」，從未該當此二要件，絕非屬於經營旅館業，且系爭包廂非密閉空間，隱私性極低，原判決參酌youtuber影片及google評論之消費者留言，認上訴人所為係提供住宿或休息而收取費用，就「經營旅館業」之定義解釋錯誤而過度擴張涵蓋範圍，且對於上訴人所提交通部觀光署（即改制前交通部觀光局）102年8月19日觀賓字第

1020023901號函釋、內政部消防署107年1月30日消署預字第1061123524號函、交通部102年8月27日交訴字第1020023051號訴願決定書及臺灣高雄地方法院101年度簡字第56號行政訴訟判決等有利見解，漏未審酌且說明不採納理由，有認定事實違背客觀證據，及判決適用法令不當、不備理由之違背法令等語，核屬其主觀見解，並不可採。

㈣所謂信賴保護原則必須行政機關先前行政處分或其他行政行為，已產生足以使人民信賴基礎，而人民基於該信賴基礎有客觀上具體表現信賴之行為，嗣後該信賴基礎經撤銷、廢止或變更而致人民受損害，始足當之。故若因主管機關未察覺行為人之違規事證，致未能及時依法究責者，即與積極賦予信賴基礎顯屬不同，人民尚不得因此主張其享有繼續違反行政法上義務之信賴基礎。原判決論以：稽之臺中市政府110年10月12日之聯合稽查紀錄表，參與稽查之機關並未包括被上訴人；至由被上訴人於111年6月7日至系爭建物執行旅館業聯合稽查時，依該次稽查紀錄表固未見有填載上訴人有違規經營旅館業務之情事，然上訴人111年8月24日違反發展觀光條例第24條第1項規定之行為，其事證明確，自不能僅因上開2次實施稽查時未能認定上訴人有經營旅館業務之行為，即推論被上訴人業已核可其經營模式係屬合法，而使上訴人享有繼續違法經營旅館業務之信賴基礎等語，經核並無不合。上訴意旨主張：原判決具有違反信賴保護原則、行政自我拘束原則之違背法令情事，亦無可取。

㈤至於原審112年度訴字第30號、第109號及第126號判決僅就各該個案事件發生拘束力，原審及本院均不受其拘束，無從比附援引，上訴意旨以原判決之認定結論不同於上開3件判決為由，主張原判決顯有認定事實違背客觀證據、違背經驗法則與論理法則之違背法令情事，自無可採。

㈥綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴並無違誤。上訴論旨，仍執前詞指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　2　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　王　俊　雄

法官　鍾　啟　煒

法官　林　秀　圓

法官　陳　文　燦

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　2　　日

書記官　章　舒　涵