臺北高等行政法院判決

110年度訴字第657號
111年3月3日辯論終結

原　　告　瑞勳國際旅行社有限公司

代　表　人　張世勳
被　　告　交通部觀光局
代　表　人　張錫聰
訴訟代理人　高暐翔
　　陳　妤

上列當事人間違反發展觀光條例事件，原告不服交通部中華民國110年3月31日交訴字第1100001369號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、按原告於判決確定前得撤回訴之全部或一部；但被告已為本案之言詞辯論者，應得其同意；訴之撤回，於期日得以言詞為之。行政訴訟法第113條第1項前段、第2項及第3項但書分別定有明文。本件原告起訴時，另以訴願決定機關即交通部為被告，於民國110年12月8日本院行準備程序時，原告即以言詞撤回對交通部之訴（本院卷第416頁），本訴訟既未經交通部為言詞辯論，原告撤回訴訟，自毋須得其同意，即已發生撤回之效力，本院就此部分毋庸再予審究，先予敘明。

二、事實概要：原告於104年間向被告申請變更為甲種旅行業，復於105年間設立臺中分公司，並依旅行業管理規則第12條第1項第2款第2目及第4目規定分別繳納總公司、分公司保證金新臺幣（下同）150萬元及30萬元。上述保證金嗣經被告依旅行業管理規則第12條第1項第2款第6目規定分別於106年

及108年間發還其中135萬元及分公司保證金27萬元予原告，賸餘18萬元設定質權繳存被告。後因衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）向法務部行政執行署花蓮分署（下稱花蓮分署）對原告聲請強制執行，該保證金經花蓮分署以109年9月15日花執平107年健執字第00155076號執行命令請被告就保證金款項開立支票交由健保署收取（下稱109年9月15日收取命令）。該保證金存款銀行彰化商業銀行北中壢分行及花蓮分行，據此分別以109年10月23日彰北壢字第1090201號、109年10月26日彰花字第109A002522號函，副知被告已照執行命令將保證金款項轉開支票交付健保署。被告遂以109年10月29日觀業字第1090012990號函請原告依旅行業管理規則第12條第1項第2款第2目、第4目及第58條第2款規定於文到15日內補繳保證金至180萬元，逾期未繳，即依發展觀光條例第30條第3項規定廢止其旅行業執照（下稱系爭通知補繳函）。原告逾期仍未補繳保證金，被告乃以109年12月2日觀業字第1093004503號執行違反發展觀光條例事件處分書（下稱原處分）廢止原告旅行業執照。原告不服提起訴願，經交通部決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張：

(一)原告經營旅行業數年，均無違法或不良紀錄，嗣因新冠疫情影響致國外旅遊紛紛暫停，惟國內疫情控制得當，國內旅遊業者尚能繼續經營。原告全力配合政府將所有資金全數投入安心團體旅遊專案並獲全體員工一致肯定之際，竟僅因積欠健保署約24萬元之健保費致遭花蓮分署執行扣押原告及分公司賸餘設定質權繳存被告之18萬元保證金，花蓮分署非但無視於該保證金乃在保障旅遊交易安全，亦未給予原告分期繳納之機會，顯已漠視保障旅遊消費者之交易安全更違反憲法保障人民生命及財產權之基本原則。

(二)旅行業管理規則第64條第2項、第3項係鑑於旅行業者受新冠肺炎等傳染病衝擊造成業者普遍經營困難，政府為減輕旅行業者負擔之立法，其立法目的乃在權衡消費者交易安全保障

與旅行業生計保全。該條第3項既已明定旅行業者應於發還屆滿六個月之次日起時五日內繳足保證金，故無訴願決定書所謂違反發展觀光條例第30條第1項及第2項嚴重影響旅行消費者權益之虞。反觀動輒將原告營業執照廢止，將對消費者權益造成立即性之嚴重影響，非但可能讓消費者索求無門，更讓不肖業者趁此鑽空撒手不管；被告以原告請求繳回18萬元作為補足保證金依法無據為由駁回原告之申請，毫未考量疫情期間業者盡力付出，有違法律不能強人所難之原則。

(三)被告先鼓勵旅行業者配合觀光局推動之安心團體旅遊專案，要求業者盡可能賠錢也要滿足消費者的需求，並以事後補貼的方式要求原告配合，事後竟置原告及其分公司全體員工之生計於不顧，並無視原告為配合該專案已先行支付之成本費用，基於權力濫用之故意，逕發函要求原告限期補足共180萬元之保證金，否則即廢止原告之旅行業執照。原告將全部資金投入旅遊團時，竟未能受健保署體恤並遭花蓮分署拒絕原告分期繳納積欠之健保費，造成無法挽回之後果。被告不察逕以原告質押之保證金賸餘款已遭扣押為由，拒絕原告以補足原存之18萬元方式補繳保證金，逕依旅行業管理規則第60條要求限期補足180萬元之總額，實乃無視原告過去辛苦經營之努力，有違法律不溯及既往原則。非但抹煞業者過去付出之心血，頓致原告及員工生計陷於困難，更恐使今後政府再推動類此專案時，同行業者將望之卻步裹足不前，足證被告未因應新冠疫情通盤考量業者基本生存權利。被告實不應動輒剝奪業者營業權利，以符合政府推動安心團體旅遊專案獎勵補助之立法良意。

(四)並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

四、被告則以：

(一)原告違反發展觀光條例第30條第3項規定未繳足保證金，經被告通知限期繳納後仍未繳納，始依法於109年12月2日作成原處分，於法並無不合：

1. 原告為甲種旅行業，並設有臺中分公司，前因符合旅行業管理規則第12條第1項第2款第6目規定，而按同條款第2目、第4目，繳納18萬元保證金予被告在案。嗣原告所繳前開保證金為健保署及勞動部勞工保險局聲請強制執行，前經花蓮分署以108年9月25日花執平107年健執字第00155076號執行命令禁止原告向被告收取或為其他處分，被告亦不得對原告清償。（下稱108年9月25日扣押命令）其後花蓮分署以109年9月15日花執平107年健執字第00155076號執行命令請被告在18萬元範圍內開立受款人為「衛生福利部中央健康保險署北區業務組」之劃線支票，被告爰以109年10月14日觀業字第1090011742號函及同年、月、日觀業字第10900117421號函分別函請彰化商業銀行花蓮分行及北中壢分行解繳，開立支票予移送機關，上述分行分別於109年10月26日及10月23日解繳款項完結。
2. 原告原所繳納之保證金18萬元，既因其債權人強制執行之結果而無存，即有依發展觀光條例第30條第3項規定繳足保證金之義務，又因原告原繳納之保證金被強制執行，已不符旅行業管理規則第12條第1項第2款第6目所定「且保證金未被強制執行」之要件，不得依上開規定僅按原定金額10分之1繳納保證金，從而被告依旅行業管理規則第58條第2款規定，以系爭通知補繳函通知原告於文到15日內繳足保證金180萬元，同時敘明倘逾期未繳，即依發展觀光條例第30條第3項規定廢止其旅行業執照，並迨原告於109年11月5日收受通知逾期仍未補繳後，依發展觀光條例第30條第3項及同條例裁罰標準第7條附表3項次7規定，以原處分廢止原告旅行業執照，於法尚無不合。

(二)原告主張花蓮分署無視系爭保證金乃為保障旅遊交易安全，亦未給予原告分期繳納機會，漠視旅遊消費者之交易安全及憲法保障人民生命及財產權之基本原則，恐有誤解：

1. 依發展觀光條例第30條第2項之立法理由可知，旅行業繳納之保證金係以旅客對旅行業者因旅遊糾紛所生債權為優先保

護之對象，亦即當有此債權發生時，旅客就該保證金有優先其他債權而先為受償之權利，藉以落實旅客權益之保護。惟該項規定係賦予旅客就其因旅遊糾紛所生債權對旅行業者繳納之保證金有優先受償之權利，既未明定前開保證金不得作為扣押或強制執行之標的，復無其他法律規定將之排除在可供強制執行財產範圍外，則旅行業之其他債權人自得就該保證金聲請扣押或強制執行。

2. 本件被告於接獲花蓮分署108年9月25日扣押命令及109年9月15日收取命令時，原告並無與任何旅客間有因旅遊糾紛之債權發生，原告就此亦不爭執，故被告在原告無與旅客間因旅遊糾紛而有具體債權發生之情形下，依花蓮分署前開執行命令就原告原繳保證金辦理扣押並解繳款項予移送機關，依法尚無違誤。

3. 復按繳納保證金為設立旅行業之要件，其目的在於保障旅遊交易安全，此觀發展觀光條例第30條第1項及第2項規定自明，準此，旅行業保證金經法院或行政執行機關強制執行，不但對旅遊消費者權益將造成嚴重影響，亦恐無法落實上述保證金之立法目的，故旅行業管理規則第58條第2款即規定，依第12條第1項第2款第6目規定繳納保證金之旅行業於保證金被強制執行之情形，應於接獲交通部觀光局通知之日起15日內依同款第1目至第5目規定金額繳足保證金。惟同條並未規定該旅行業者得僅就被強制執行之金額或第12條第1項第2款第6目規定之金額予以補繳，是以，原告訴請以被執行之18萬元作為補繳金額一節，經核依法無據，要無可採。

(三)原告主張「旅行業管理規則第64條第3項規定已明定旅行業者應於發還屆滿6個月之次日起15日內繳足保證金，足以保障旅遊交易安全並兼顧業者因受傳染病嚴重影響營運而得以保全生計，故無訴願決定書所謂違反發展觀光條例第30條第1項及第2項嚴重影響旅行消費者之權益之虞」等語，惟查：

1. 被告為因應嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19），紓解旅行業資金周轉運用，依旅行業管理規則第64條第2項，分別以109

年4月6日觀業字第10930009691號、109年10月7日觀業字第10930041372號及110年4月7日觀業字第11030008662號等公告設立未滿2年並具有中華民國旅行業品質保障協會會員資格之旅行業得申請暫時發還原繳保證金10分之9。

2. 依旅行業管理規則第64條第2項規定，得申請暫時發還部分保證金之旅行業，需符合設立未滿2年、未受有停業處分且保證金未被強制執行，並具有中華民國旅行業品質保障協會會員資格等條件。準此，上述申請暫時發還旅行業保證金一事，與本件保證金遭強制執行，經被告通知應依規定期限補繳保證金至180萬元一事，二者不可相混淆。

(四)另有關原告提及安心旅遊補助一事與本件訴訟無關，且與原處分結果不生影響，爰不逐一辯駁，附帶敘明。

(五)並聲明：原告之訴駁回。

五、如事實概要欄所載的事實，有原告乙種旅行業換領甲種執照申請書（本院卷第319頁）、被告104年11月5日觀業字第1040014261號同意原告換領旅行業執照函（本院卷第331-332頁）、原告所領交通部觀光局甲種旅行業執照（執照號碼：甲03379）（本院卷第440頁）、原告旅行業分公司註冊申請書（本院卷第341頁）、被告105年1月30日觀業字第1053000638號函准予原告設立臺中分公司函暨原告所領交通部觀光局臺中分公司甲種旅行業執照（執照號碼：甲分01040）（本院卷第339、441頁）、花蓮分署108年9月25日扣押命令（本院卷第143至144頁）、被告108年10月14日觀業字第1080014937號同意扣押函（原處分不可閱覽卷宗第9-11頁）、花蓮分署109年9月15日收取命令（本院卷第379至380頁）、被告109年10月14日觀業字第1090011742號、觀業字第10900117421號解繳保證金函（原處分不可閱覽卷宗第9-4至9-7頁）、彰化商業銀行北中壢分行109年10月23日彰北壢字第1090201號函（本院卷第119頁）、彰化商業銀行花蓮分行109年10月26日彰花字第109A002522號函（本院卷第121頁）、系爭通知補繳函（本院卷第123頁）、原處分（本院卷第125

至126頁）、訴願決定（本院卷第135至142頁）在卷可稽，其事實堪予認定。是本件所應審究者在於：原告所繳旅行業保證金可否作為其他債權人強制執行之標的？被告依執行法院所發執行命令將原告所繳保證金解繳執行法院支付轉給債權人後，通知原告繳足保證金180萬元，並以原告逾期未補足，以原處分廢止原告旅行業執照，於法有無違誤？

六、本院的判斷：

(一)按發展觀光條例第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26條規定：「經營旅行業者，應先向中央主管機關申請核准，並依法辦妥公司登記後，領取旅行業執照，始得營業。」第27條規定：「（第1項）旅行業業務範圍如下：一、接受委託代售海、陸、空運輸事業之客票或代旅客購買客票。二、接受旅客委託代辦出、入國境及簽證手續。……（第2項）前項業務範圍，中央主管機關得按其性質，區分為綜合、甲種、乙種旅行業核定之。……」第30條規定：「（第1項）經營旅行業者，應依規定繳納保證金；其金額，由中央主管機關定之。金額調整時，原已核准設立之旅行業亦適用之。（第2項）旅客對旅行業者，因旅遊糾紛所生之債權，對前項保證金有優先受償之權。（第3項）旅行業未依規定繳足保證金，經主管機關通知限期繳納，屆期仍未繳納者，廢止其旅行業執照。」第66條第3項規定：「旅行業之設立、發照、經營管理、受僱人員管理、獎勵及經理人訓練等事項之管理規則，由中央主管機關定之。」

(二)又旅行業管理規則第1條規定：「本規則依發展觀光條例第66條第3項規定訂定之。」第12條第1項第2款規定：「旅行業應依照下列規定，繳納註冊費、保證金：……二、保證金：……㈡甲種旅行業150萬元。……㈣綜合旅行業、甲種旅行業每一分公司30萬元。……㈥經營同種類旅行業，最近兩年未受停業處分，且保證金未被強制執行，並取得經中央主管機關認可足以保障旅客權益之觀光公益法人會員資格者，得

按㈠至㈤目金額10分之1繳納。」第3項規定：「旅行業保證金應以銀行定存單繳納之。」第58條規定：「依第12條第1項第2款第6目規定繳納保證金之旅行業，有下列情形之一者，應於接獲交通部觀光局通知之日起15日內，依同款第1目至第5目規定金額繳足保證金：……二、保證金被強制執行者。……」另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第67條規定訂定之。」第7條規定：「旅行業、旅行業經理人與旅行業僱用之人員違反本條例及旅行業管理規則之規定者，由交通部委任觀光局依附表3之規定裁罰。」而依第7條附表3項次7規定，旅行業未依規定繳足保證金，經主管機關通知限期繳納，屆期仍未繳納者，係由被告依發展觀光條例第30條第3項規定，廢止其旅行業執照。經核旅行業管理規則、發展觀光條例裁罰標準分別係基於發展觀光條例第66條第3項、第67條規定之授權訂定，其授權事項具體明確，前揭規定亦未逾越授權範圍，且與母法規定及其立法意旨無違，均得適用。

(三)查原告係經被告核准註冊並領有甲種旅行業執照，且設有臺中分公司之業者（本院卷第440、441頁），依據旅行業管理規則第12條第1項第2款第2目、第4目之規定，原應繳交保證金180萬元，有交通部觀光局旅行業保證金收據在卷可參（本院卷第267、279、281、361頁）。前因符合旅行業管理規則第12條第1項第2款第6目規定，經原告申請退還保證金162萬元，而按同條款第2目、第4目金額10分之1繳納18萬元保證金予被告在案，亦有旅行業發還部分保證金申請書可證（本院卷第433、439頁）。嗣原告所繳前開18萬元保證金，因原告積欠健保費為健保署移送花蓮分署執行，經該分署以108年9月25日扣押命令禁止原告對第三人之債權，在35萬1,652元之範圍內為收取或為其他處分，第三人亦不得對原告清償（本院卷第143至144頁），其後該分署再以109年9月15日收取命令，准許移送機關健保署向被告收取旅行業保證金18萬元（本院卷第379至380頁），被告爰以109年10月14日

觀業字第1090011742號、觀業字第10900117421號函解繳原告旅行業保證金18萬元予健保署北區業務組（原處分不可閱覽卷宗第9-4至9-7頁），旋彰化商業銀行北中壢分行、花蓮分行即分別以109年10月23日彰北壢字第1090201號函、109年10月26日彰花字第109A002522號函，以開立本行支票15萬元、3萬元之方式，檢送健保署北區業務組（本院卷第119、121頁）。是原告原所繳納之上開保證金既因健保署強制執行之結果而無存，即有依發展觀光條例第30條第3項規定繳足保證金之義務，復因原告原繳納之保證金被強制執行，已不符旅行業管理規則第12條第1項第2款第6目所定「且保證金未被強制執行」之要件，不得依上開規定僅按原定金額10分之1繳納保證金，從而被告依旅行業管理規則第58條第2款規定，以系爭通知補繳函通知原告於文到15日內繳足旅行業保證金180萬元，同時敘明倘逾期未繳，即依發展觀光條例第30條第3項規定廢止其旅行業執照（本院卷第123頁），並迨原告於109年11月5日收受上開通知（本院卷第145、147頁），逾期仍未補繳後，依發展觀光條例第30條第3項及同條例裁罰標準第7條附表3項次7規定，以原處分廢止原告旅行業執照，於法尚無不合。

(四)又發展觀光條例第30條係於90年11月14日修正公布，其立法理由略以「……二、保證金之繳納，為涉及人民權利義務事項，爰配合行政程序法予以修正。三、按經營旅行業務所生之債務，包括旅客及其他同行、航空公司等業者，惟保證金保護之對象應以較弱勢、債權標的較少之旅客為優先，其他業者之債權，應由各相關業者自行加強徵信，不宜共列為優先債權，爰參照海商法第24條有關海事優先權之規定，修正第2項，以落實旅客權益之保護。四、增列第三項，就旅行業未繳足保證金者，廢止其旅行業執照之規定。」準此可知，旅行業繳納之保證金係以旅客對旅行業者因旅遊糾紛所生債權為優先保護之對象，亦即當有此債權發生時，旅客就該保證金有優於其他債權而先為受償之權利，因此發展觀光

條例第30條第2項乃明定「旅客對旅行業者，因旅遊糾紛所生之債權，對前項保證金有優先受償之權」，藉以落實旅客權益之保護。惟該項規定僅係賦與旅客就其因旅遊糾紛所生債權對旅行業者繳納之保證金有優先受償之權利，既未明定前開保證金不得作為扣押或強制執行之標的，復無其他法律規定將之排除在可供強制執行財產範圍外，則旅行業之其他債權人自得就該保證金聲請扣押或強制執行，當然此時倘旅客因旅遊糾紛所生債權已具體發生，依發展觀光條例第30條第2項規定就該保證金有優先受償之權利，自不待言。本件被告於接獲108年9月25日扣押命令及109年9月15日收取命令時，並無任何旅客與原告間有因旅遊糾紛之債權發生，已據被告於言詞辯論期日陳明在卷（本院卷第494頁），故被告在無旅客與原告間因旅遊糾紛已有具體債權發生之情形下，依花蓮分署前開執行命令就原告原繳保證金辦理扣押並解繳款項予健保署北區業務組，依法核無違誤。原告指摘花蓮分署漠視保障旅遊消費者交易安全，未予原告分期繳納之機會云云，然此並無從因此推翻其所繳納保證金遭強制執行之事實。

(五)原告復主張依據旅行業管理規則第64條第2項、第3項規定：「（第2項）旅行業因戰爭、傳染病或其他重大災害，嚴重影響營運者，得自交通部觀光局公告之次日起一個月內，依前項規定，申請交通部觀光局暫時發還原繳保證金十分之九，不受第十二條第一項第二款第六目有關二年期間規定之限制。（第3項）旅行業依前項規定申請暫時發還保證金者，應於發還後屆滿六個月之次日起十五日內，依第十二條第一項第二款第一目至第五目規定，繳足保證金；第十二條第一項第二款第六目有關二年期間之規定，於申請暫時發還保證金期間不予計算。」之規定足以保障旅遊交易安全並兼顧業者因受傳染病嚴重影響營運而得以保全生計，並無訴願決定所謂違反發展觀光條例第30條第1項及第2項嚴重影響旅行消費者權益之虞云云。然本院查，原告的旅行業執照之所

以經原處分予以廢止，是因為原告欠繳健保費使得原繳之旅行業保證金18萬元遭到強制執行，依據旅行業管理規則第58條第2款明文的規定，就應按照同規則第12條第1項第2款第2及第4目規定之金額繳足180萬元之保證金，與上揭旅行業管理規則第64條第2項、第3項之規定無涉。另原告主張其為配合政府推動安心團體旅遊專案投入全部資金云云，此亦不足以作為原告未將180萬元保證金全額繳足之正當理由，從而原告此部分之主張亦均無足取。

七、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，原處分並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　3　　月　　31　　日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法　官　陳　心　弘

法　官　林　淑　婷

法　官　高　維　駿

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

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	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格

者，得不委任律師為訴訟代理人	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，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人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。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得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. 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、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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　3　　月　　31　　日

書記官　林　苑　珍