

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

111年度訴字第1089號

112年9月21日辯論終結

原告 台灣紀行有限公司

代表人 張雪莉（董事）

訴訟代理人 陳丁章 律師

複代理人 黃鳳盈 律師

被告 太魯閣國家公園管理處

代表人 楊金臻（處長）

訴訟代理人 藍健銘 律師

複代理人 劉佳盈 律師

上列當事人間嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例事件，原告不服內政部中華民國111年7月22日台內訴字第1110123727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、程序事項：

按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。本件起訴時，原告訴之聲明原為「①被告應就原告之租金補貼申請，作成如起訴狀附表『補貼之金額』欄所示之金額之補貼處分。②訴願決

01 定及原處分（即原處分附表甲證4-1、5-1、6-1、7-1、8-
02 1、9-1）均撤銷。」（參本院卷第11頁），經本院行使闡明
03 權請原告釐清欲撤銷之函文及申請補貼金額，原告於本院民
04 國112年3月1日準備程序期日將聲明變更為「①被告應就原
05 告之租金補貼申請，作成如起訴狀附表『補貼之金額』欄所
06 示之金額之補貼處分。②訴願決定駁回部分（不含已被告11
07 0年9月3日太解字第1100007770號函）及原處分（即1.被告1
08 10年11月3日太遊字第1100008762號函。2.被告110年11月4
09 日太遊字第1101015832號函。3.被告110年12月16日太遊字
10 第1100009521號函。4.被告110年12月3日太遊字第11010172
11 94號函。5.被告111年1月7日太遊字第1111000105號函。6.
12 被告111年1月12日太遊字第1110000158號函。7.被告111年2
13 月10日太遊字第1111001575號函。8.被告111年2月23日太遊
14 字第1110000753號函。9.被告111年4月8日太遊字第1111004
15 049號函。10.被告111年4月26日太遊字第1110001611號函）
16 不利原告部分，均撤銷。」（參本院卷第142頁至第143頁）
17 復原告於本院112年5月10日準備程序期日再將聲明變更為
18 「①被告應就原告之租金補貼申請，作成如起訴狀附表（即
19 附表一）『原告請求應補貼之金額』欄所示之金額之補貼處
20 分。②訴願決定駁回部分及原處分（即1.被告110年11月3日
21 太遊字第1100008762號函。2.被告110年11月4日太遊字第11
22 01015832號函。3.被告110年12月16日太遊字第1100009521
23 號函。4.被告110年12月3日太遊字第1101017294號函。5.被
24 告111年1月7日太遊字第1111000105號函。6.被告111年1月1
25 2日太遊字第1110000158號函。7.被告111年2月10日太遊字
26 第1111001575號函。8.被告111年2月23日太遊字第11100007
27 53號函。9.被告111年4月8日太遊字第1111004049號函。10.
28 被告111年4月26日太遊字第1110001611號函）均撤銷。」
29 （參本院卷第173頁至第178頁）。迄言詞辯論期日，原告經
30 審判長闡明後，變更聲明為「①原處分不利原告部分暨該訴
31 願決定駁回部分均撤銷。②被告應就原告之租金補貼，作成

01 如附表一『請求撤銷之金額（即不利於原告之範圍）（A-B
02 =不利益部分）』欄所示之金額之補貼處分。」（本院卷第
03 277頁）本件原告前開聲明均係本於相同之基礎社會事實，
04 於案件之審理與終結無礙，依據前開說明，本件原告所為訴
05 之變更應予准許。

06 二、事實概要：

07 (一)緣原告與被告於108年12月間簽訂109年遊客中心服務據點經
08 營管理租賃契約（下稱系爭契約），約定被告於109年1月14
09 日起至112年1月13日止期間，將座落於門牌號碼花蓮縣秀林
10 鄉富世村富世291號太魯閣國家公園遊客中心（下簡稱遊客
11 中心）賣店1樓及1樓夾層空間出租予原告經營管理，原告則
12 按月繳付租金。Covid-19疫情期間，旅遊觀光活動大幅度減
13 少，內政部依嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例
14 （下簡稱紓困振興條例）第9條之授權，訂定內政部對受嚴
15 重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難國家公園事業紓困辦法
16 （下簡稱紓困辦法），自109年2月起，對內政部國家公園管
17 理處（下簡稱管理處）訂定委託經營或租賃契約，販售商
18 品、提供遊客服務之商店、住宿或停車場等場所或設施（下
19 簡稱業者），補貼權利金或租金50%，期間為3個月。遊客量
20 減少超過50%者，業者並得檢附申請書向管理處申請補貼權
21 利金或權利金，管理處則應依遊客量與前1年同月份遊客量
22 相較之減少比率，於前揭3個月補貼期間內（即109年2月至4
23 月）加計補貼，遊客量減少比率70%以上者，加計補貼50%
24 （連同上述補貼之50%，即全額補貼）；逾前揭補貼期間後
25 （即109年5月後），仍依遊客量減少比率補貼，遊客減少2
26 0%以上之補貼為30%，依序遞增，減少比率70%以上者，全額
27 補貼。

28 (二)原告於110年8月31日發函向被告申請遊客中心之110年8月遊
29 客量統計，經被告以110年9月3日太解字第1100007770號函
30 （如附表二編號1）覆稱遊客量減少78.54%，原告得申請租
31 金100%補貼；嗣原告又於110年10月8日向被告函詢110年9月

01 遊客量統計，經被告以110年10月14日太解字第1100008443
02 號函（如附表二編號2）覆稱業於同年9月8日函覆在案。其
03 後自110年10月28日至111年4月18日間，於附表二「原告申
04 請」、「日期」欄所示時間，發函向被告主張前月份遊客量
05 減少比率均達70%以上，申請被告補貼租金100%。被告先於1
06 10年11月3日以太遊字第1100008762號函（下稱原處分一）
07 答覆以110年9月份遊客量減少比率為64.21%，故補貼該月份
08 租金70%。其後，被告均先以附表二所示通知函向原告通知
09 前月份遊客量減少比率，與原告得申請減收之租金比率，惟
10 原告仍以前述申請函申請全額補助租金，被告乃先後再以11
11 0年12月16日太遊字第1100009521號函（下稱原處分二）、1
12 11年1月12日太遊字第1110000158號函（下稱原處分三）、1
13 11年2月23日太遊字第1110000753號函（下稱原處分四）、1
14 11年3月14日太遊字第1110001020號函、111年4月26日太遊
15 字第1110001611號函（下稱原處分五）答覆以附表二所示各
16 相關月份遊客量減少比率及租金減收（即補貼）比率（其中
17 原處分二包括110年10月、11月份之租金補貼）。

18 (三)原告不服被告如附表二編號1至11、13至15所示函文，提起
19 訴願，經訴願機關內政部就前述附表二編號2、11、15部
20 分，為不受理決定；其餘附表二編號1、3、4、6、7、9、14
21 部分則訴願駁回。原告不服訴願決定，再向本院提起本件行
22 政訴訟。

23 三、本件原告主張：

24 (一)原告於108年12月25日與被告簽訂系爭契約，屬紓困辦法第2
25 條所稱「經內政部國家公園管理處依政府採購法訂定租賃契
26 約，販售商品、提供遊客服務之商店、住宿或停車場等場所
27 或設施，受嚴重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難者。」；
28 原告依紓困辦法第3條第2項第2款規定申請補貼權利金及租
29 金，乃為人民「依法規申請之事件」，而被告則「應依遊客
30 量與前一年同月份遊客量相較之減少比率，核計補貼金額」，
31 其中遊客量減少百分比為事實認定，相對應於特定比

01 例（區間）所應補貼之百分比，則屬法定。然，被告對於所
02 謂「遊客量相較之減少比率」之認定，完全悖於經驗法則，
03 未就當事人有利及不利之情形，一律注意，以至於其就構成
04 要件涵攝，違背誠實信用原則，而其就法律效果所為之行政
05 處分，流於恣意。說明如下：

06 1.按紓困振興條例第9條第3項規定，內政部應就紓困、補
07 貼、補償、振興措施之項目、基準、金額及其他相關事項
08 之擬訂辦法，報行政院核定。然，參照現行紓困辦法規定
09 可知，內政部並未就「遊客量與前一年同月份遊客量相較
10 之減少比率」事實認定，訂定任何推估基準（類如「違反
11 水污染防治法義務 所得利益核算及推估辦法」、「違反
12 空氣污染防制法義務所得利益核算及推估辦法」等）。是
13 以，被告就所謂「遊客量相較之減少比例」之認定（認定
14 事實），更應合於論理法則與經驗法則、更應就原告有利
15 及不利之情形一律注意、更應本於誠實信用原則為之，不
16 得恣意，否則即難確保其就構成要件涵攝正確。

17 2.由於租賃標的物遊客中心共計有7個出入口，斯時，被告
18 為計算當期遊客量「便宜行事」，以「僅計算正門出入
19 之遊客人次（進、出各計1人次，共計為2人次），其他6
20 道出入口人數不計」（亦即以大門口紅外線計數器雙向進
21 出之數據文基準進行統計）之原則做推估。其理由則略認
22 為其他6道出入口出入人數較為零星。上開推估方法事實
23 上並無依據，也無通常經驗可循，在該等標準下，「即便
24 事實上是同一人進出大門，也視為二名遊客而據以計
25 數」，但原告在深切急於紓困之情況下，僅能接受。直到
26 110年8月4日起，被告以疫情管理為由，要求封閉遊客中
27 心正門以外之其他6道出入口，換言之，所有進出遊客僅
28 能「正門進、正門出」。然而，在該等門禁管制模式
29 下，被告就原告之補貼申請，仍堅持採用「僅計算正門出
30 入之遊客人次（進、出各計1人次，共計為2人次），其
31 他6道出入口人數不計」之原則作為核計補貼款之依據。

01 因封閉遊客中心正門以外之其他6道出入口，「其他六道
02 出入口人數不計」固為事所當然，但以「計算正門出入人
03 次（進、出各計1人次，共計為2人次）」作為推估標準，
04 則已經完全失真。蓋，在所有遊客進出，僅能「正門
05 進、正門出」的狀況下，依然用「正門出入遊客人『次』
06 （進、出各計1人次，共計為『2人次』）」推估「遊客人
07 『數』」，顯然是重複估算。是以，被告就所謂「遊客量
08 相較之減少比率」之認定，完全悖於論理法則（顯然重複
09 計算人數）與經驗法則（既然封閉遊客中心正門以外之
10 其他六道出入口，遊客不取正門通行，何可能「飛天遁
11 地」進出），且未就當事人有利及不利之情形，一律注
12 意，以至於其就構成要件涵攝，違背誠實信用原則，而其
13 就法律效果所為之行政處分，流於恣意。

14 3.簡言之，關於補貼金額，依上開紓困辦法所定，「應依遊
15 客量與前一年同月份遊客量相較之減少比率核計」乙節，
16 即便有實質認定之困難，一應以可經論理法則（顯然重複
17 計算人數）與經驗法則檢驗之「查估基準」為基礎。110
18 年8月4日起，被告封閉遊客中心正門以外之其他六道出入
19 口，與110年8月4日前，基礎事實狀態已然不同，惟被告
20 在基礎事實狀態已經改變下，仍依110年8月4日前舊有之
21 便宜推估模式，明知110年8月4日起，封閉所有側門後，
22 所有遊客僅能「正門進、正門出」，卻仍以「正門出入遊
23 客人『次』（進、出各計1人次，共計為2人次）」推估
24 「遊客人『數』」。該等作法當有違反行政程序法第4、
25 8、9、10條之情事。

26 (二)被告原本只採大門計數器計算遊客人數之原因，係因考量不
27 易計數之故，但在被告封閉大門外的其他6道出入口後，所
28 謂不易計數之考量狀況已不復存在，查估基準自應改變，否
29 則將實質上導致不公平之結果。被告「維持」以大門口「單
30 人進出計算為2人次」之方法來計算遊客人數，在遊客已別
31 無出入口之情況下，顯然發生重複計算之情形。故有裁量濫

01 用、違反誠信之虞等情。並聲明求為判決：①原處分不利原
02 告部分暨該訴願決定駁回部分均撤銷。②被告應就原告之租
03 金補貼，作成如附表一『請求撤銷之金額（即不利於原告之
04 範圍）（A-B=不利益部分）』欄所示之金額之補貼處分。

05 四、被告則以：

06 (一)依系爭契約之內容，可見被告乃係出租遊客中心服務據點予
07 原告經營管理，此為被告對於一般公有財產之管理與處分，
08 並未負有特殊之行政任務，屬私法行為，故雙方間之法律關
09 係應為私法之租賃契約關係，此亦有系爭契約第1條第8項第
10 4款、第18條第2項約定可徵。再者，雖原告主張係依照紓困
11 辦法第3條第2項規定向被告申請補貼權利金及租金，而被告
12 作成之函文性質乃屬依法規作成之補貼權利金及租金之行政
13 處分，惟如上所述，系爭契約屬私法之租賃契約，故被告所
14 作成減免租金之函文均為調整租金之意思表示，與行政機關
15 就公法上具體事件所為對外直接發生法律效果之行政處分有
16 別，而屬私法上之意思表示，故原告主張顯有違誤，而不足
17 採信。況原告曾以被告計算之遊客量與實際遊客量不符為
18 由，是不符合紓困辦法之規定，主張被告應再依系爭契約第
19 12條第3項第2款及民法第227條之2情事變更原則規定減免租
20 金云云，進而提起民事訴訟，顯見被告作成減免租金數額之
21 函文屬私法行為甚明。綜上，被告出租系爭遊客中心，乃係
22 對於一般公有財產之管理與處分，並未負有特殊之行政任
23 務，屬私法行為，原告就遊客中心租賃契約租金之爭議，應
24 提起民事訴訟以求解決，不得藉行政爭訟程序請求救濟。是
25 以，原告向被告請求減免系爭遊客中心之租金，被告認定減
26 免租金數額情事，核屬私法行為，參照司法院釋字第448號
27 解釋意旨，非屬行政訴訟救濟範圍，原告對此提起行政訴
28 訟，即有起訴不合程式之情形，請依行政訴訟法第107條第1
29 項第10款裁定駁回原告之訴。

30 (二)退步言之，縱認被告作成之函文性質為行政處分，然原告並
31 未具體指摘前開函文有何違反行政程序法第4、8、9、10條

01 及比例原則之情事，且並無原告所稱被告便宜行事而未以合
02 適之推估方式計算遊客量之情，是被告作成之前開函文並無
03 不法，說明如下：

04 1.原告陳稱被告就遊客量人數減少比率之計算無依據、亦無
05 通常經驗可循，因此有違行政程序法第4、8、9、10條規
06 定之情事，然原告未具體指摘被告之認定違反一般法律原
07 則、誠信原則或逾越裁量權限等具體情事，是其主張毫無
08 根據。

09 2.再者，被告考量除遊客中心大門外，其餘出入口非屬遊客
10 選擇進出之出入口，是為使遊客數量統計符合實際數量，
11 早已於106年間改以遊客中心大門之計數器計算數量為
12 主，可見前後計算基礎具有一致性，從而原告主張顯屬無
13 據。

14 3.遑論，被告認定每月減免租金之平均比例已近75%，甚有
15 部分月數已全數減免租金，對此可徵被告計算遊客人數之
16 方式並無瑕疵，且已調整雙方間原有之租賃契約關係，以
17 合理分配疫情所造成之風險，故無原告主張被告作成之函
18 文有恣意、不合於義務之情形。

19 4.被告考量除遊客中心大門外，其餘出入口非屬遊客選擇進
20 出之出入口，是為使遊客數量統計符合實際數量，已於10
21 6年間改以遊客中心大門之計數器計算數量為主，可見被
22 告歷年來之計數方式相同、所顯示之數據具一致性，從而
23 被告依此作為紓困辦法第3條第2項之基礎，並無流於恣意
24 或基於錯誤之事實予以認定等情。再者，原告僅空泛稱
25 「遊客量與108年度相比已減少達70%以上」，然其未能提
26 出任何積極事證足認被告之認定有出於錯誤之事實認定或
27 不完全之資訊等情事；又前揭遊客量減少比率乃是被告機
28 關依照「遊客中心現場實際情況」所為之認定，現已無法
29 再重現當時之遊客數量，既被告歷年之計算基礎均具有一
30 致性，自難僅憑原告片面之詞為其有利之認定。

01 5.又觀諸被告自110年8月至111年3月之函文，均明確說明每
02 月之遊客量減少比率，且前開期間所核計之補貼金額，尚
03 有部分月份已全額補貼，足見被告計算方式並無不合理或
04 恣意之處，無裁量濫用、裁量怠惰等裁量瑕疵之情；反觀
05 原告歷次提出申請函文及事業紓困申請書，在未提出相關
06 佐證資料之情況下，僅均填載「遊客量已達減少70%」、
07 「申請補貼100%」，實難推翻被告具有一致性之認定。

08 (三)紓困辦法乃是內政部為因應疫情而於特定時期制定之臨時性
09 補貼措施，此為單純授益之給付行政，與人民權利侵害無
10 關，故就紓困辦法第3條「依遊客量與前一年同月份遊客量
11 相較之減少比率」之認定，除行政機關有明顯違反平等原
12 則、不當連結禁止原則外，應尊重行政機關整體性考量之自
13 由形成空間，說明如下：

14 1.依紓困辦法核定之補貼金額，本因應各國家公園管 理處
15 計算基礎之多樣性而有不同之認定，且為遊客量之比例多
16 寡為一概數，行政機關非不得衡酌鄰近類似地區之遊客統
17 計資料核計，又該等補貼核屬給付行政之性質，非屬干預
18 行政，是各國家公園管理處依紓困辦法所為之核計補貼金
19 額，在無明顯違反平等原則、不當連結禁止原則情況外，
20 當享有較大之裁量空間，作成之行政處分當屬適法。

21 2.承前所述，被告就如何計算遊客量以核計補貼金額，本享
22 有較大之裁量空間，而被告為客觀展現原告受疫情影響之
23 情形，乃依原告經營賣店所在地之遊客中心遊客人數，作
24 為核計補貼金額之依據，且遊客中心歷年來均採取相同之
25 計數方式，故被告採取該計算基準，並無違反原告指稱之
26 法律原則或有裁量濫用之情事，是被告依此做成之原處分
27 均屬合法。再者，被告係依中央流行疫情指揮中心相關措
28 施進行遊憩人流出入管制，以採取單一出入口之防疫管
29 理，惟經被告評估，除遊客中心大門外，其餘6處出入口
30 非屬遊客選擇進出者，是縱採取單一出入口之管理措施，
31 並維持相同之計算方式，亦不影響遊客人數統計數量，故

原告主張被告裁量濫用或違反誠信原則，洵屬無理等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本件兩造間簽訂有系爭契約，Covid-19疫情期間因遊客中心遊客量減少，被告依附表二所示函文，分別通知110年8月至111年4月間遊客中心遊客量減少比率、及被告依紓困辦法補貼租金比率，原告對其中附表二編號1至11、13至15所示函文不服提起訴願，經訴願機關就附表二編號2、編號11、編號15部分不受理，其餘編號1、3、4、6、7、9、14部分則訴願駁回後，原告提起本件行政訴訟等情，有系爭契約（原處分卷第117頁至第138頁）、原告申請110年8月遊客量統計函（本院卷第33頁）、原告申請110年9月遊客量統計函（訴願卷第44頁）、附表二編號1函文（本院卷第35頁）、附表二編號2函文（訴願卷第45頁）、原告申請110年9月至111年4月租金補貼函（本院卷第37頁、第45頁、第51頁、第57頁、第63頁、第69頁至第70頁、第90頁）、原處分一（本院卷第41頁）、附表二編號4函文（本院卷第47頁）、原處分二（本院卷第49頁至第50頁）、附表二編號6函文（本院卷第53頁）、附表二編號7函文（本院卷第59頁）、原處分三（本院卷第61頁）、附表二編號9函文（本院卷第65頁）、原處分四（本院卷第67頁）、附表二編號13函文（本院卷第73頁）、原處分五（本院卷第75頁至第76頁）、附表二編號11函文（訴願卷第170頁）、附表二編號15函文（訴願卷第177頁）、訴願決定（本院卷第87頁至第92頁）等附卷可稽，兩造就此部分事實且無爭執，應可採為裁判基礎。原告主張被告就遊客中心遊客量減少比率之計算方式有誤，請求自110年9月份起至111年3月份止，均應全額補貼原告租金。被告則否認遊客量計數方式有何錯誤，並以前開情詞置辯。故本件應予審究者，乃原告主張110年9月份至111年3月份遊客量減少比率均達70%以上，請求被告作成全額補貼租金之行政處分，是否有據？

六、本院之判斷：

01 (一)本件為公法上爭議，本院有審判權：

02 查本件系爭之租金補貼，乃被告依紓困振興條例授權訂定之
03 紓困辦法，對承租遊客中心賣店之原告所進行補貼。按「為
04 有效防治嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19），維護人民健
05 康，並因應其對國內經濟、社會之衝擊，特制定本條
06 例。」、「受嚴重特殊傳染性肺炎影響而發生營運困難之產
07 業、事業、醫療（事）機構及相關從業人員，得由目的事業
08 主管機關予以紓困、補貼、振興措施及對其員工提供必要之
09 協助。」紓困振興條例第1條、第9條第1項已有明文。前揭
10 第9條之立法理由更載明：「為防堵嚴重特殊傳染性肺炎蔓
11 延，目前已採取限縮航線暫停航班、高級中等以下學校延後
12 開學等防疫應變措施，加上民眾為避免感染風險緊縮消費，
13 對國內經濟造成相當衝擊，政府允宜採取相關紓困、補貼、
14 及振興措施，爰於第1項定明對受嚴重特殊傳染性肺炎影響
15 而發生營運困難產業、事業等對象之紓困、補貼、振興措施
16 及協助，以降低其損失，並協助產業復甦。又受嚴重特殊傳
17 染性肺炎影響而發生營運困難之產業、事業範圍甚廣，營業
18 型態包含法人、團體及自然人，爰宜由各目的事業主管機關
19 視各產業、事業等之特性、營業型態及需求等評估提供適切
20 之紓困、補貼及振興措施，例如協助產業等辦理員工薪資貸
21 款、相關稅費補貼及公部門減免依法收取之權利金或租金
22 等，併予說明。」，顯見被告依紓困辦法對原告所為之租金
23 補貼，乃國家基於維護人民健康，並因應Covid-19對國內經
24 濟、社會之衝擊，基於高權所為之給付行政，其因此所生爭
25 議，自屬公法上爭議，行政法院依行政訴訟法第2條規定有
26 審判權。被告爭執本件為租賃契約租金之私法上爭議，應循
27 民事訴訟途徑解決，乃有未洽。

28 (二)本件程序標的之特定：

29 1.原告提起訴願時，係請求撤銷附表二編號1至6、編號8至1
30 1、編號13至15等13個函文，經訴願決定將附表二編號2、
31 編號11及編號15等3個函文部分不受理，其餘附表二編號

01 1、3、4、6、7、9、14部分駁回，原告再提起本件行政訴
02 訟，請求撤銷附表二編號3至10、編號13、14等10個函
03 文，業如前述（詳見附表二）。

04 2.原告提起訴願時，其附表（參訴願卷第37頁）所列被告函
05 文文號，於「期別」110年12月部分，係為太遊字第11000
06 09521號、太遊字第1110000158號，然對照其證物編號
07 「證8-1」，則為被告太遊字第111000105號函及太遊字第
08 111000158號函（訴願卷第62頁、第63頁），原告於前述
09 附表「110年12月」列之「太遊字第1100009521號」應為
10 「太遊字第1111000105號」（即附表二編號7函文）之誤
11 載。查訴願機關既已將附表二編號7函文列為訴願程序標
12 的，原告之誤載尚未生影響，本院乃逕認上述太遊字第11
13 11000105號函業經訴願程序。

14 3.次對照原告上揭訴願書附表，與訴願決定所列被告函文，
15 可見訴願機關就原告提起訴願爭執之被告110年12月16日
16 太遊字第1100009521號函（附表二編號5）、111年1月12
17 日太遊字第1110000158號函（附表二編號8）、111年2月2
18 3日太遊字第1110000753號函（附表二編號10）、111年4
19 月8日太遊字第1111004049號函（附表二編號13）等，並
20 未予以審理。查原告係於111年5月26日提起訴願（以收文
21 日為準，見訴願卷第29頁），上開訴願機關漏未審酌部
22 分，應可認為原告已提起訴願逾3個月不為決定之情形，
23 則原告就前開4個函文部分逕向本院提起行政訴訟，乃合
24 於行政訴訟法第4條第1項之規定。

25 4.原告提起本件行政訴訟所爭執之10個函文，其中附表二編
26 號4、6、7、9、13所示者（見原處分卷第13頁、第15頁、
27 第23頁、第29頁、第41頁），其內容主旨均為被告通知原
28 告得申請租金紓困之減收比率，說明則為遊客減少比率及
29 相對應之租金減收比率。衡之紓困辦法第3條第2項規定，
30 係由業者檢附申請書向管理處申請補貼權利金及租金，管
31 理處再根據遊客量與前一年同月份遊客量相較之減少比

01 率，核計補貼金額後，依同辦法第4條已書面通知業者；
02 以及原告收受前開通知函後，均依上揭規定檢附申請表發
03 文向被告申請租金補貼，足見附表二編號4、6、7、9、13
04 所示函文，僅為被告提醒原告得申請租金補貼之比率及其
05 事實基礎，性質上應為觀念通知，並非行政處分。

06 5.至於附表二編號3、5、8、10、14（即原處分一至五），
07 則為被告因應原告減免租金之申請，依上述紓困辦法第3
08 條第2項規定所核計之租金補貼金額，對原告始生規制效
09 力，為行政處分，亦為本件所應予審查之程序標的。

10 (三)原告請求被告就110年9月至111年1月、111年3月應為全額租
11 金補貼，尚屬無據：

12 1.按「適用本辦法之事業，為經內政部國家公園管理處（以
13 下簡稱管理處）依政府採購法、促進民間參與公共建設
14 法、國有財產法等法規訂定委託經營或租賃契約，販售商
15 品、提供遊客服務之商店、住宿或停車場等場所或設施，
16 受嚴重特殊傳染性肺炎影響發生營運困難者。」、「（第
17 1項）依前條規定委託經營或租賃契約經營業者（以下簡
18 稱業者）應繳納之權利金及租金（以下簡稱權利金及租
19 金），自中華民國109年2月起補貼百分之50，期間為3個
20 月。（第2項）有下列情形者，業者得檢附申請書（如附
21 表）向管理處申請補貼權利金及租金；管理處應依遊客量
22 與前一年同月份遊客量相較之減少比率，核計補貼金額：
23 一、前項規定期間內：（一）遊客量減少百分之70以上：
24 加計補貼百分之50。（二）遊客量減少百分之60以上，未
25 滿百分之70：加計補貼百分之20。（三）遊客量減少百分
26 之50以上，未滿百分之60：加計補貼百分之10。二、逾前
27 項規定期間：（一）遊客量減少百分之70以上：全額補
28 貼。（二）遊客量減少百分之60以上，未滿百分之70：補
29 貼百分之70。（三）遊客量減少百分之50以上，未滿百分
30 之60：補貼百分之60。（四）遊客量減少百分之40以上，
31 未滿百分之50：補貼百分之50。（五）遊客量減少百分之

30以上，未滿百分之40：補貼百分之40。（六）遊客量減少百分之20以上，未滿百分之30：補貼百分之30。（第3項）前項補貼，業者應按月申請；未滿整月者，按日數比例計算。」、「符合前條規定者，管理處應以書面通知業者；已預繳權利金或租金者，得於次期抵充或退還。」紓困辦法第2條至第4條分別定有明文。

2.被告依據原告如附表二「原告申請欄」所示申請函，就原告110年9月至111年1月、111年3月份之租金補貼，分別核計後作成原處分一至五，各原處分且均說明各該申請月份之遊客量較前一年同月份減少比率，以及相應之租金補貼比率，核與前開紓困辦法第3條之規定並無不合。

3.原告以疫情期間遊客中心遊客量之計算方式錯誤，爭執被告據以核計租金補貼比率之事實基礎。本院查：

(1)被告於疫情期間，遵循中央流行疫情指揮中心指引，於110年8月4日將遊客中心6扇側門關閉，僅留前門供遊客出入等情，有原告提出之各側門封閉照片（本院卷第81頁）為據，被告就此並未爭執，且被告函覆原告之110年8月16日太解字第1100007457號函（本院卷第83頁、第85頁）亦提及「本處本階段實施遊客中心單一出入口管制及停車場降載50%係依中央疫情指揮中心發布時間，全國標準一致」等語，則遊客中心於疫情期間僅剩前門單一出入口供遊客進出，應為事實。

(2)被告主張自106年起，遊客中心即以前門紅外線計數器雙向進出紀錄之數據，作為統計遊客量基礎，原告亦未否認，僅主張疫情期間既然僅餘前門單一出入口，與疫情前共有7個出入口可供遊客進出既然不同，即不應沿用同一遊客計數基準。審諸疫情前遊客中心既有7個出入口可供遊客進出，遊客可能從前門進前門出，亦可能前門進側門出，或側門進前門出，或側門進側門出，其中除第1種情形紀錄到遊客「2人」，第2、3種情形則紀錄到遊客「1人」外，側門進出之情形將無遊客計數；

而疫情期間僅有單一出入口之情形，進入遊客中心之遊客均將計數為「2人」，兩相比較，疫情期間封閉側門後，遊客量之計數是否顯著減少，似無邏輯上之必然。

(3)再按「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。」民事訴訟法第277條定有明文，並依行政訴訟法第136條準用於行政訴訟。又當事人主張事實，須負舉證責任，倘其所提出之證據，不足為主張事實之證明，自不能認其主張之事實為真實。原告爭執110年8月4日封閉側門後，遊客計數基準與疫情前不同，不問是否有據，系爭110年9月至111年1月、及111年3月之「實際」遊客量相較於前一年同月份遊客量減少比率為何，仍須憑藉證據資料來判斷，而原告雖主張前述各月份之遊客減少比率均達全額補貼之70%以上，卻未提出何積極證據以實其說，揆之上述說明，原告請求被告應依紓困辦法第3條第2項第2款第1目規定全額補貼租金，自屬無據。

七、綜上所述，原告雖爭執遊客中心於疫情期間封閉側門，僅以前門進出，其遊客計數基準與疫情前有所不同而不利於原告，主張110年9月至111年1月、111年3月之遊客減少比率均達70%以上，被告應全額補貼云云，然原告對於前述月份之「實際」遊客量相較於前一年同月份確實減少70%以上乙節，既未舉證以實其說，尚難認為其主張之事實為真實；而被告既自106年間起，即均以前門紅外線計數作為統計遊客基礎，則原處分一至五以此標準核計遊客減少比率與租金補貼比率，應認與紓困辦法第3條第2項第2款之規定並無違誤，訴願決定就原處分二、三、四部分雖未審酌，惟其維持原處分一、五則無不合。原告既無請求被告應全額補貼上述月份租金之事實基礎，其訴請被告應作成全額補貼租金之行政處分，即無理由，應併將原告訴請撤銷原處分一至五暨相關訴願決定部分駁回。至原告另訴請撤銷附表二編號4、6、7、9、13函文暨該訴願決定駁回部分，則因上述函文僅屬觀

念通知，非行政處分，原告訴請撤銷乃起訴不備要件，本應另以裁定駁回，為求卷證齊一及訴訟經濟，爰併以判決駁回之。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

據上論斷，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 112 年 10 月 26 日

審判長法官 鍾啟煌

法官 蔡如惠

法官 吳坤芳

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，向本院高等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日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

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3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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。

01

	3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)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(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 112 年 10 月 26 日

03

書記官 何閣梅