臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
111年度訴字第964號
112年8月24日辯論終結

原　　告　品川商旅
代　表　人　徐曼雲
訴訟代理人　陳信翰　律師
被　　告　新北市政府
代　表　人　侯友宜（市長）

訴訟代理人　張寶忠

徐兆瑩
詹昊

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111年6月28日交訴字第1110003815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、事實概要：

㈠、板橋默砌旅店股份有限公司（下稱默砌公司）前經被告以民國107年6月6日新北府經司字第10780353070號函（下稱被告107年6月6日函）核准其改選董事、監察人、改選董事長變更登記申請，並陸續經被告以108年10月3日新北府觀管字第1081794103號函核准「默砌旅店板橋館」代表人或負責人變更登記申請（由訴外人柯伊庭變更為訴外人蔡政宏）、108年10月8日新北府觀管字第1081895725號函核准「默砌旅店板橋館」旅館業轉讓申請（默砌公司轉讓予板橋默砌旅店）、108年10月18日新北府觀管字第1081935249號函核准

「默砌旅店板橋館」事業名稱變更登記申請（默砌公司變更為板橋默砌旅店）、109年3月11日新北府觀管字第1090288445號函核准旅館名稱（「默砌旅店板橋館」變更為「品川商旅板橋館」）、代表人或負責人（蔡政宏變更為徐曼雲，即原告之代表人）、事業名稱（板橋默砌旅店變更為品川商旅，即原告）及房價變更登記申請、110年5月7日新北府觀管字第1100874727號函核准「品川商旅板橋館」旅館名稱變更登記申請（「品川商旅板橋館」變更為「品川商旅」）。

㈡、嗣被告依臺灣臺北地方法院109年度審簡字第1749號刑事簡易判決，認上開默砌公司改選董事、監察人、改選董事長變更登記申請所檢附之股東臨時會議事錄、董事會議事錄及其簽到簿所蓋之主席印章，及變更登記申請書、變更登記表所蓋之公司印章係偽造冒用，遂以110年7月19日新北府經司字第1108045154號函撤銷前揭107年6月6日函核准默砌公司改選董事、監察人、改選董事長之變更登記，復以110年9月7日新北府觀管字第1101693683號函撤銷其以不實文件為基礎所為之前揭5件變更登記與轉讓申請，並通知原告在案，另以110年9月7日新北府觀管字第1101693683號函恢復默砌公司於○○市○○區○○路00○0號、37之1號2至6樓場所所經營之「默砌旅店板橋館」旅館登記資料。嗣被告於110年10月15日、110年12月3日辦理旅館業聯合稽查，發現原告未領取旅館業登記證，即於○○市○○區○○路00○0號2至6樓（下稱系爭地址）經營「品川商旅」旅館業務，提供住宿消費房間數48間，經原告陳述意見後，被告認原告違反發展觀光條例第24條第1項規定，爰按同條例第55條第5項及發展觀光條例裁罰標準第6條附表2第1項規定，分別以110年12月22日新北府觀管字第1102475162號執行違反發展觀光條例事件處分書（下稱原處分）、110年12月27日新北府觀管字第1102478459號執行違反發展觀光條例事件處分書（下稱被告110年12月27日處分書），各裁處原告新臺幣（下同）40萬元罰鍰，並勒令歇業。原告不服，提起訴願。經訴願決定撤銷被

告110年12月27日處分書，並就原處分為訴願駁回。原告遂就原處分及其訴願部分提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠、被告應考量本件與發展觀光條例第55條第5項之規範目的不同，不應逕為裁處鉅額罰鍰

發展觀光條例第55條第5項規定之立法目的係避免品質不佳之不明旅店或經檢查不合格而被廢止旅館業登記證之旅店經營旅館業之業務，進而影響旅客權益。原告原係領有旅館業登記證之合格旅店，並非經主管機關檢查不合格而廢止登記證，僅因默砌公司經營權轉讓過程，訴外人柯燁庭自稱偽造相關文件，進而影響原告之旅館業登記證，原告就此並無任何過失可言，本案顯與發展觀光條例第55條第5項之規範目的不同，且於原處分調查時，原告就自身旅館業登記證之權益，尚在訴願過程，不應逕為裁處鉅額罰鍰。

㈡、原告基於信賴被告107年6月6日函之有效性，且原告本有正當基礎信賴工商登記資料之可靠性，被告應考量原告之信賴保護利益。公司法第12條規定之立法目的，係第三人本得主張因信賴公司之登記事項而受法律上之保護。原告信賴默砌公司之登記事項以及信賴被告107年6月6日函之有效性，進而花費鉅額投資，依法取得旅館業登記證，經營旅館業數年，被告應考量上情不應自行撤銷其函文反過來宣稱原告違法經營，被告此舉已嚴重影響原告之信賴保護利益。

㈢、因原告當時已針對旅館業登記證部分提起訴願而在訴願審議中，如原告於訴願審議過程長達數月期間均不營業，則若該訴願之結果對原告有利，則原告將平白無端承受數月不營業之損失，以原告之規模而言，將難以承受該損失，意即原告在訴願過程如已無法維持，本難期待原告於訴願審議過程自行停止營業。又旅館業接單向來常接到數月、數季前之預約訂單，原告數月、數季前所接獲之訂單，本需時間處理、消化，且過往疫情造成之虧損，亟待經營彌補損失，被告要求原告立即停止經營旅館業業務，客觀上實欠缺期待可能性。

㈣、被告110年9月7日恢復默砌公司對於旅館之經營，實際上默砌公司之經營團隊與原告並無差異，默砌公司本得基於其已取得之旅館業登記證，委請原告繼續經營旅館業，不應逕自認定旅館之經營未取得旅館業登記證。因被告逕將默砌公司之旅館業營業登記證交予柯伊庭，且默砌公司之印鑑章遭亦柯伊庭留置不還，導致原告難以即時將旅館改以默砌公司名義經營，此部分並非原告之故意或過失。

㈤、原告信任默砌公司之登記事項正確性而投入成本持續經營，卻無端因他人偽造文書而影響旅館業登記證，如認為原告有違反法令之處，則應受責難程度顯然甚低，且原告本屬合格之旅館業，所生影響不高，又原告之資本額僅10萬元，資力不高，實難承受40萬元之鉅額罰鍰。原告本需時間處理原已接受之旅客訂單及移轉旅館業之經營，如逕予歇業而拒絕原旅客訂單，可能面臨高額違約之損失，實屬為避免原告自己財產之緊急危難而出於不得已之行為，應得依法減輕、免除罰鍰。本案始作俑者柯燁庭，既有偽造文書之舉卻僅受緩刑之判決，反觀原告信賴被告工商登記外觀，卻反而受高額罰鍰裁處，顯然有失衡平。本件應考量行政罰法第18條第1項規定、第13條規定減輕罰、免除罰鍰處分之適用。

㈥、聲明：訴願決定關於駁回部分及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠、本件緣起於被告以110年9月7日新北府觀管字第1101693683號函，撤銷默砌公司以不實文件為基礎所為之歷次變更登記，及以110年9月7日新北府觀管字第11016936831號函，恢復默砌公司旅館登記。原告就110年9月7日新北府觀管字第1101693683號函及110年9月7日新北府觀管字第11016936831號函提起訴願，惟未提起行政訴訟救濟。

㈡、被告於110年10月15日執行旅館業聯合稽查，發現原告於○○市○○區○○路00○0號0○0樓場所經營旅館業，現場開門營業中，門廳設有旅客接待處，其中3至6樓房間數共計48間並提供床、寢具及備品，住宿房價為每日800元至1,600

元；另查住宿登記表亦有住宿紀錄，稽查當日違規經營事實明確。本件違規事實係因原告未經准許經營旅館業，而涉違反發展觀光條例第55條第5項，查相關旅館業登記之合法性，前因過往默砌公司經營權爭議而遭被告110年7月19日新北府經司字第1108045154號函撤銷，後經被告以110年9月7日新北府觀管字第1101693683號函以不實文件為由而依次撤銷相關旅館業變更登記，案經原告另提起訴願已遭111年2月25日交訴字第1100031935號交通部訴願決定書駁回，可證被告撤銷相關登記係屬合法。原告於該址繼續經營「品川商旅」，自屬發展觀光條例第55條第5項所定之「未依本條例領取登記證而經營旅館業務者」情形。

㈢、107年6月6日係默砌公司前手負責人變更獲准之函文，與原告並無直接關連。原告對於其喪失旅館登記及恢復默砌公司登記之2個最重要行政處分（即110年9月7日新北府觀管字第1101693683號函及110年9月7日新北府觀管字第11016936831號函），僅提出訴願，卻未提起行政訴訟程序，亦未依訴願法第93條第2項「將發生難以恢復之損害，且有急迫情事」，申請停止執行，更未於上開救濟程序主張信賴保護原則。亦即原告面對資格撤銷之處分，未窮盡其救濟程序，也未尋求停止撤銷處分效力以謀求繼續營業之事實，顯然係已受上開2處分效力之實質拘束。故對於本件不具經營資格之裁罰處分，原告並無信賴基礎，亦無信賴表現，應不受信賴保護原則之適用。

㈣、原告經營旅館資格遭撤銷確定後，即不得違規營業，故原告自不能主張以欠缺停止營業之期待可能性，而阻卻違法。被告既以107年6月6日函恢復板橋默砌旅店之登記。其兩者為不同之商業登記，於法律上係屬不同主體，且若可委由無旅館業登記之業者經營，豈不逸脫旅館業登記之管理制度。本件原告無視經營權爭議，旅館業登記證尚於訴願階段仍繼續違法營業，其主觀惡性重大，且違規房間高達48間，獲取利

益甚鉅，應無適用行政罰法第18條第1項規定減輕罰鍰之必要。

㈤、聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠、前開事實概要欄所載事實，除後述爭點以外，其餘為兩造所不爭執，且有被告107年6月6日函（原處分卷第45-46頁）、被告108年10月3日新北府觀管字第1081794103號函（原處分卷第47-48頁）、被告108年10月8日新北府觀管字第1081895725號函（原處分卷第49-50頁）、被告108年10月18日新北府觀管字第1081935249號函（原處分卷第51-52頁）、被告109年3月11日新北府觀管字第1090288445號函（原處分卷第53-54頁）、臺灣臺北地方法院109年度審簡字第1749號刑事簡易判決（可閱覽訴願卷第53-62頁）、被告110年5月7日新北府觀管字第1100874727號函（可閱覽訴願卷第200-201頁）、被告110年7月19日新北府經司字第1108045154號函（原處分卷第4-5頁）、被告110年9月7日新北府觀管字第1101693683號函（原處分卷第1-3頁）、被告110年9月7日新北府觀管字第11016936831號函（原處分卷第6-7頁）、交通部111年2月25日交訴字第1100031935號訴願決定書（原處分卷第8-15頁）、110年10月15日新北市政府聯合稽查旅館業現場紀錄表、現場稽查照片（原處分卷第38-44頁）、110年12月3日新北市政府聯合稽查旅館業現場紀錄表（可閱覽訴願卷第112-118頁）、被告110年12月27日新北府觀管字第1102478459號執行違反發展觀光條例事件處分書（可閱覽訴願卷第49頁）、原處分（本院卷第27頁）、訴願決定（本院卷第29-39頁）等在卷可證，足以認定為真實。

㈡、本件主要爭點為：原處分是否違反發展觀光條例第55條第5項之規範目的？原處分是否未慮及原告之信賴保護？原告是否欠缺期待可能性？原告是否可依行政罰法第18條第1項規定、第13條規定減輕罰、免除罰鍰處分？

㈢、原處分並無違法

１、按發展觀光條例第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條第1項規定：「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。」；發展觀光條例裁罰標準（下稱裁罰標準）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2之規定裁罰。」、附表2第1項規定：「未領取旅館業登記證而經營旅館業務。……房間數31間至50間，處新臺幣40萬元，並勒令歇業。……」（第6條條文之附表2於111年11月8日雖經修正發布，惟第1項內容並無更動）。可知經營旅館業者，應向地方主管機關申請登記，領取旅館業登記證及專用標識後，始得營業，未依發展觀光條例領取登記證而經營旅館業務者，其房間數在31間至50間，處40萬元罰鍰，並勒令歇業。

２、查被告於110年10月15日，在○○市○○區○○路00○0號0○0樓，查獲原告未依發展觀光條例領取旅館業登記證即經營「品川商旅」旅館業務，提供營業使用之客房房間數48間（2樓客房14間整修未使用）等情，有110年10月15日被告聯合稽查旅館業現場紀錄表（由現場工作人員劉佳燕簽名）、現場稽查照片、房間照片、送警名單、入住須知、樓層房間設施配置圖等影本附卷可稽（原處分卷第38-44頁），其違規經營旅館業務之行為堪以認定。是被告依發展觀光條例第55條第5項、裁罰標準第6條及附表2第1項規定，處以40萬元罰鍰，並勒令歇業，並無違誤。

㈣、原告主張均無理由

１、關於原處分是否違反發展觀光條例第55條第5項之規範目的部分。查，立法院於104年1月22日增訂發展觀光條例第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，處新臺幣十八萬元以上九十萬元以下罰鍰，並命其立即停業。經命停業仍繼續營業者，得按次處罰，主管機關並得移送建築主管機關，採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他必要可立即結束營業之措施，且其費用由該違反本條例之經營者負擔。」，105年10月21日修正發展觀光條例第55條第5項規定時，調整其罰鍰數額至與發展觀光條例第55條第4項「未依本條例領取營業執照而經營觀光旅館業務、旅行業務或觀光遊樂業務者」之規定相同，理由係因旅館業規模較觀光旅館業為小，其罰鍰數額不應遠高於同條第4項罰鍰。可知立法者認為未依發展觀光條例領取登記證而經營旅館業務者有加以管制之必要，以發展觀光條例第55條第5項施以裁罰，以免違法業者不受管制而生弊端、影響消費者與合法業者權益、不利觀光產業發展，此即發展觀光條例第55條第5項之立法目的。原告既然有未依發展觀光條例領取登記證而經營旅館業務之違章事實，自應受罰，始符合發展觀光條例第55條第5項之立法目的。

2、關於原處分是否未慮及原告之信賴保護的部分。查，被告雖曾以107年6月6日函核准默砌公司改選董事、監察人、改選董事長變更登記申請，惟被告之後依臺灣臺北地方法院109年度審簡字第1749號刑事簡易判決之認定，被告始知默砌公司改選董事、監察人、改選董事長變更登記申請所檢附之股東臨時會議事錄、董事會議事錄及其簽到簿所蓋之主席印章，及變更登記申請書、變更登記表所蓋之默砌公司印章係訴外人柯燁庭偽造冒用持以向不知情之被告辦理公司變更登記，則107年6月6日函所為之核准登記顯屬違法，足以生損害於柯伊庭及被告對於公司登記管理之正確性，被告遂先以110年7月19日新北府經司字第1108045154號函撤銷107年6月6日函所核准默砌公司改選董事、監察人、改選董事長之變更登記，再以被告110年9月7日新北府觀管字第1101693683號函撤銷其以不實文件為基礎所為之上述5件變更登記與轉

讓申請，並通知原告。原告如欲主張信賴保護，應於110年7月19日新北府經司字第1108045154號函、110年9月7日新北府觀管字第1101693683號函之行政救濟中予以爭執，始為正辦。惟原告僅對110年7月19日新北府經司字第1108045154號函、110年9月7日新北府觀管字第1101693683號函提起訴願，未續行行政訴訟救濟等情，有臺灣臺北地方法院109年度審簡字第1749號刑事簡易判決、本院準備程序筆錄可參（本院卷第47-56、227頁）。是此部分之公司登記已經確定。被告另以110年9月7日新北府觀管字第11016936831號函恢復默砌公司於新北市板橋區重慶路37之1號、37之1號2至6樓場所所經營之「默砌旅店板橋館」旅館登記資料，則原告已屬未依發展觀光條例領取登記證之狀態，自不得經營旅館業務。而原處分所處罰者是110年10月15日稽查發現原告未依發展觀光條例領取登記證而經營旅館業務之違章事實，就此而言，原告既然已經知道無旅館業登記證，卻仍有經營旅館業之事實，是原告實無信賴值得保護之情形。原告雖又稱因被告逕將默砌公司之旅館業營業登記證交予柯伊庭，且默砌公司之印鑑章遭柯伊庭留置不還，致原告難以即時改以默砌公司名義經營，並非原告故意或過失云云。惟柯伊庭既係默砌公司負責人，負責管理默砌公司及保管公司大、小章，則被告將旅館業營業登記證交予柯伊庭，並無不妥，原告竟以被告與柯伊庭之合法行為作為原告違章行為之卸責之詞，並無理由。

3、關於原告是否欠缺期待可能性的部分。原告雖主張當時仍在對於撤銷旅館業登記證的行政處分之訴願階段，若貿然停業而訴願成功，則原告將無端承受無法營業之損失，原告亦需時間消化已接訂單彌補虧損云云。惟查，行政處分未經停止執行者即對外發生效力具有執行力，不因有無提起訴願而受影響，原告既已無旅館業登記證，即不得經營旅館業務，原告所謂訴願結果的成功與否僅顯示其不守法之僥倖心態，並非正當理由，且原告不僅未能說明當時的訂單情形與計算損

失，如何無法以其他替代方式降低損失，縱使確實有旅館業預接訂單之特性，但被告已是在撤銷原告的旅館業登記證大約1個月後的110年10月15日始前往稽查，原告本來就有時間儘早處理因應無法營業之事宜，而不應是置之不理繼續違規營業，遭查獲後才又託辭係期待不可能云云。至於原告所稱並非不能認為是默砌公司委請原告同一團隊繼續經營旅館業，不應逕自認定未取得旅館業而經營云云，惟查現場是以原告名義而非默砌公司名義經營，有現場稽查照片可參（原處分卷第39頁），110年10月15日新北市政府聯合稽查旅館業現場稽查紀錄表也是蓋用原告之統一發票專用章，記載之旅館名稱為原告而非公司，公共意外責任保險投保證明之被保險人亦為原告，有110年10月15日新北市政府聯合稽查旅館業現場紀錄表可參（原處分卷第38頁），並無原告所主張之委請經營一事。

4、關於原告是否可依行政罰法第18條第1項規定、第13條規定減輕罰、免除罰鍰處分的部分。按行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」第13條規定：「因避免自己或他人生命、身體、自由、名譽或財產之緊急危難而出於不得已之行為，不予處罰。但避難行為過當者，得減輕或免除其處罰。」查，被告依法撤銷前所核准默砌公司改選董事、監察人、改選董事長之變更登記，撤銷其以不實文件為基礎所為之上述5件變更登記與轉讓申請，並通知原告，係基於維護公司管理之正確性，並非行政罰法第13條所稱緊急危難。又裁罰標準第6條及附表2是依查獲房間數定其罰鍰數額，顯已預先審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益等行政罰法第18條第1項所定事由，至於原告之資本額雖僅10萬元，惟原告於遭查獲時營業中的房間數有48間，房價在每日800-1,600元之間，若粗略以每日房價1,200元計算，則每日營業額為57,600元

（計算式：1,200元×48間＝57,600元），只需2日營業額即超過原告之實收資本額，若計算30日營業額已達1,728,000元（計算式：1,200元×48間×30日＝1,728,000元），雖上述計算結果並非依據原告實際營業額，而是單純依據110年10月15日星期五查獲當日之狀況推估，惟由此亦可見原告所稱資本額雖僅10萬元，仍能長期經營營業額遠高於10萬元的旅館業，故尚難以其資本額10萬元一事證明原告確實無資力。

五、從而，被告查獲原告於110年10月15日，未依發展觀光條例領取旅館業登記證即經營「品川商旅」旅館業務，提供營業使用之客房房間數48間，遂依發展觀光條例第55條第5項、裁罰標準第6條及附表2第1項規定，以原處分處原告40萬元罰鍰，並勒令歇業，並無違法，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

七、結論：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　　9　　月　　7　　日

審判長法　官　高愈杰

法　官　林淑婷

法　官　郭銘禮

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
㈠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。 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。
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　　112　　年　　9　　月　　7　　日

書記官　林淑盈