

高雄高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@民國108年1月29日辯

原告 世奇國際開發有限公司

代表人 鄭博元

訴訟代理人 林福容 律師

廖威斯 律師

被告 高雄市政府觀光局

代表人 潘恆旭

訴訟代理人 張志信

黃健源

吳孟蓁

上列當事人間違反發展觀光條例事件，原告不服高雄市政府中華

000000000000市000000000000000000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。

事實及理由

壹、程序方面

被告代表人原為曾姿雯，嗣於本院訴訟進行中變更為潘恆旭

，業據其新任代表人聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

緣原告於高雄市○○區○○路○○○號經營旅館（名稱：世奇

商旅，下稱系爭旅館），經核准經營旅館房間數為10間。被

告於民國107年2月13日派員前往系爭旅館稽查，發現其3樓

01 及5樓至7樓（實際樓層為3樓至6樓）之客房共計20間；另被  
02 告於同日瀏覽原告網站，發現系爭旅館8樓（實際樓層為7樓  
03 ）亦有5間客房招攬旅客住宿，而核認其實際經營房間數共  
04 計25間。被告即以107年3月9日高市觀產字第10730834600號  
05 函予以舉發並通知原告陳述意見，原告雖於107年3月19日提  
06 出陳述意見書，惟經被告審酌相關事證後，仍認原告擅自擴  
07 大營業場所，違反旅館業管理規則第24條規定之事實明確，  
08 且衡酌擴大營業客房數為15間，乃依發展觀光條例第55條第  
09 7項及發展觀光條例裁罰標準（下稱裁罰標準）第6條規定，  
10 於107年3月28日以高市觀產字第10730099100號處分書（下  
11 稱原處分）裁處原告新臺幣（下同）10萬元罰鍰，擴大營業  
12 客房並命勒令歇業。原告不服，提起訴願，經遭決定駁回，  
13 遂提起本件行政訴訟。

## 14 二、原告起訴主張及聲明：

### 15 (一)主張要旨：

- 16 1.原告先前已因同樣行為，遭被告稽核並裁罰10萬元罰鍰，而  
17 原告自該次裁罰後，即未再有販售超過法定核准營業房間數  
18 10間之行為。被告於本次稽核中，未有任何客觀具體之證據  
19 ，足以證明原告有被告所指違規情事。原處分先違反舉證責  
20 任分配原則，又為錯誤事實之認定，顯不合法。
- 21 2.原告架設之網站（下稱原告官網）係早先委託廣告公司代為  
22 規劃，僅作為簡介，並無訂房功能，事實上也未曾有任何房  
23 客透過原告官網訂房。而在被告前次稽核之前，該網站設計  
24 即顯示客房數為25間，原告遭被告前次裁罰之後，因原告並  
25 未使用該網站內容，被告前次亦未要求原告需調整網頁內容  
26 。惟被告事後竟以相同理由，以原處分對原告再次裁罰，明  
27 顯違反一事不二罰原則。

01 3.退步言之，縱認本件原告涉及擅自擴大營業客房數，惟依行  
02 政罰法第18條第1項規定，被告為裁罰時，應依情節輕重給  
03 予適當之處分，並應依行政程序法第7條規定一併注意其採  
04 取之手段方式所造成之損害，不得與欲達成目的之利益顯失  
05 均衡。被告未考量原告違規情節十分輕微，即對原告科處罰  
06 鍰10萬元，不僅悖於行政罰法第18條第1項規定，亦與比例  
07 原則有違。

08 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

09 三、被告答辯及聲明：

10 (一)答辯要旨：

11 1.原告雖稱其遭前次裁罰後，即未有販售超過法定核准營業房  
12 間數10間之行為，被告本次稽核過程未有客觀具體之證據足  
13 以證明其有違規情事等語。惟原告經核准經營之房間數為10  
14 間，依原告陳報之「高雄市旅館業106年度自主管理紀錄表  
15 」(下稱自主管理紀錄表)，可知其合法經營之房間分別位  
16 於其3樓、5樓至8樓(實際樓層3至7樓)，各層樓房間數為2  
17 間，房號分別為各樓層之01、02號房。然被告於107年2月13  
18 日稽查系爭旅館，現場3樓設有房間301、302、303、305、3  
19 06；5樓設有房間501、502、503、505、506；6樓設有房間6  
20 01、602、603、605、606；7樓設有房間701、702、703、70  
21 5、706，上開4個營業樓層共計20間客房，與前揭核准經營  
22 客房數及原告陳報資料均不符。又被告於稽查當日自7樓欲  
23 往8樓時(實際樓層為6樓前往7樓)，原告人員表示8樓為機  
24 房及存放雜物之用，且無燈光，因此被告未至8樓稽查。然  
25 被告旋即於同日瀏覽原告官網，於「客房介紹」發現載有3  
26 樓、5樓至8樓主題套房共25間客房招攬旅客住宿，足徵稽查  
27 當日原告人員稱：「現有房間數10間，其餘客房為鄭董私自

租用」、「8樓為機房及存放雜物之用」等語，僅為規避稽查，洵不足採。再經查詢各訂房平台（如Booking網站、Agoda網站）頁面之旅客住宿評論，於前次裁罰之後，均仍可見旅客入住擴大營業房間房號之相關評論，另將該等旅客實際入住後拍攝之房間照片放大後比對系爭旅館官網頁面，亦可知該等擴大營業房間確有提供旅客住宿之事實，顯見原告擅自擴大營業場所之行為明確。

2.原告稱其網站係早前委託廣告公司代為規劃，僅作旅館簡介之用，並無訂房功能。然查詢各訂房平台頁面，如Agoda及Expedia等網站，均刊載原告客房房間數為25間；另旅客住宿心得更清楚記載：「世奇商旅總共25間房間分屬在5個樓層，每一樓層與每一間房間的彩繪風格主題都不同。」清楚顯示原告提供25間客房供不特定人住宿並營利之事實甚明。況網路廣告及訂房網站僅為旅館招攬旅客的方式之一，即便旅客非使用原告官網訂房，系爭旅館仍可提供25間客房供不特定人住宿，原告違法擴大營業事證明確。

3.原告前因擅自擴大營業客房，遭被告以106年4月7日高市府觀產字第1063937000號處分書裁處罰鍰10萬元並擴大營業範圍勒令歇業在案，原告自不得繼續經營其擅自擴大營業客房部分，倘繼續營業當屬另一違規行為，依法亦應處罰。故原告於前次裁罰後仍繼續違法經營超過核准數之客房，兩者非同一事件，自無違反一事不二罰之規定。再者，系爭旅館原核准營業客房數為10間，擅自擴大營業客房數為15間，且經被告前次裁處後迄今仍為嚴重擴大營業，原告違規情節非屬輕微，則被告依裁罰標準第6條附表二規定，裁處10萬元罰鍰，並命其擴大營業客房勒令歇業，核無違背比例原則及行政罰法第18條第1項之規定。

01 (二)聲明：原告之訴駁回。

02 四、爭點：

03 (一)原告有無擅自擴大營業客房之行為？

04 (二)被告裁罰原告，有無違反一行為不二罰原則、行政罰法第18  
05 條第1項規定及比例原則？原處分有無違誤？

06 五、本院之判斷：

07 (一)前提事實：

08 如爭訟事實欄所示之事實，有原告旅宿網查詢資料（原處分  
09 卷第28至29頁）、自主管理記錄表（原處分卷第30至31頁）  
10 、被告107年2月13日高雄市合法旅館訪查紀錄表及稽查照片  
11 （原處分卷第1頁、第3至9頁）、107年2月13日原告官網資  
12 料（原處分卷第11至15頁）、被告107年3月9日高市觀產字  
13 第10730834600號函（原處分卷第16頁）、原告107年3月19  
14 日陳述意見書（原處分卷第19頁）、原處分及訴願決定書等  
15 附卷可稽，應堪認定。

16 (二)原告確有擅自擴大營業客房之違章行為，被告以原處分予以  
17 裁處，核屬有據：

18 1.應適用法令：

19 (1)發展觀光條例：

20 ①第2條第8款規定：「本條例所用名詞，定義如下：八、旅館  
21 業：指觀光旅館業以外，以各種方式名義提供不特定人以日  
22 或週之住宿、休息並收取費用及其他相關服務之營利事業。  
23 」

24 ②第24條第1項：「經營旅館業者，除依法辦妥公司或商業登  
25 記外，並應向地方主管機關申請登記，領取登記證及專用標  
26 識後，始得營業」

27 ③第55條第7項：「觀光旅館業、旅館業及民宿經營者，擅自

擴大營業客房部分者，其擴大部分，觀光旅館業及旅館業處  
新臺幣5萬元以上25萬元以下罰鍰。……。擴大部分並勒令  
歇業。」

(2)旅館業管理規則（依發展觀光條例第66條第2項規定授權訂  
定）第24條：「旅館業應依登記證所載營業場所範圍經營，  
不得擅自擴大營業場所。」

2.得心證理由：

(1)依上規定可知，發展觀光條例係為確保提供旅客住宿之便利  
與安寧之權益，對於旅館及民宿業者之輔導與管理係採申請  
許可制，且對未經許可並領取執照即經營旅館與民宿業務者  
予以裁罰，俾免造成旅客身心健康及交易安全之危害。其中  
旅館業所經營之客房數目，因係屬經營旅館業之核心業務，  
且為申請旅館業登記時應檢附相關資料供主管機關查對並據  
以核發旅館業登記證之項目，核認客房數目亦屬上開申請許  
可制之管理範圍。經營旅館業者經主管機關發給旅館業登記  
證後，即應依申請旅館業登記時所檢附並經主管機關核定之  
客房數目經營旅館業務，若未經許可即擅自擴大營業客房，  
該部分視同未經許可而經營，依同條例第55條第7項規定，  
自應予裁罰。又擅自擴大營業客房者，並不是以有具體營業  
結果產生始足認定，舉凡為達擴大營業客房之目的所為之營  
業行為，均屬該當。是以，旅館業者若已妥善準備住宿相關  
之軟硬體設施，可隨時從事對旅客提供住宿、休息服務之業  
務，然其足供營業客房數超過申請旅館業登記證時經核定之  
數目，且超過部分未經主管機關核准，自屬擅自擴大營業客  
房經營旅館業務之違規態樣，否則將難以達成同條例第24條  
第1項、第55條第7項之規範目的。

(2)經查，原告經被告核准經營系爭旅館業務，其核准經營房間

數為10間，該等合法經營之房間分別位於3樓、5樓至8樓（實際樓層3至7樓），各樓層房間數為2間，房號分別為各樓層之01、02號房，業據原告陳明在卷（本院卷第96頁），並有原告旅館業登記證、自主管理記錄表附卷可憑；又原告前於106年經被告稽查發現實際經營房間共25間，有擅自擴大營業場所（擴大經營15間房間）之違章情事，經被告以106年4月7日高市府觀產字第10630937000號處分書裁處10萬元，擴大營業範圍勒令歇業等情，亦有該次裁處書（原處分卷第114頁）在卷足稽。惟查，被告於107年2月13日派員現場稽查時，發現原告當日現場3樓、5樓至7樓部分經營房間數共計20間（3樓房號：301、302、303、305、306。5樓房號：501、502、503、505、506。6樓房號：601、602、603、605、606。7樓房號：701、702、703、705、706），此有經原告現場代表人員簽認之高雄市合法旅館訪查紀錄表（原處分卷第1頁）及現場稽查照片（原處分卷第3至9頁）在卷可稽，是上開4個營業樓層共計20間客房，與原告自行陳報之自主管理記錄表及經核准之房間數資料，顯已不符。另8樓部分，因稽查當日原告人員以8樓為機房及存放雜物之用，不願配合而未至現場稽查，然被告旋於同日瀏覽原告官網，發現系爭旅館8樓亦有5間客房招攬旅客住宿（8樓房號：801、802、803、805、806），此有原告官網網頁資料（原處分卷第11至15頁）附卷足佐，被告於107年3月21日再次瀏覽原告官網，該網頁資料雖將各樓層客房介紹移除，然所刊登之房型照片仍有16種；另查詢Agoda及Expedia等訂房網站，皆仍顯示原告客房總數為25間等情，亦有107年3月21日原告官網資料（原處分卷第20至23頁）、訂房網站資料（原處分卷第24頁、第25頁）附卷可以佐證。衡諸原告官網上提供招攬

01 旅客住宿之房間數共計25間，且依該網頁房間照片所示，原  
02 告提供之房間，床鋪、寢具、盥洗備品等住宿軟硬體設施皆  
03 已處於可隨時供營業之狀態，與被告稽查當日抽查之房間內  
04 確實備妥床鋪、寢具、盥洗用具等備品（原處分卷第6頁至  
05 第7頁），隨時可供不特定人住宿營利，足徵原告本次現場  
06 實際經營房間數共計25間，超過核准經營房間數10間，確有  
07 擅自擴大營業客房（違規房間數15間）之違規事實，應堪認  
08 定。至原告人員於現場稽查時雖稱：「現有房間是10間，其  
09 餘客房為鄭董私自租用」、「8樓為機房及存放雜物之用」  
10 等語，然未能提出具體事證以實其說，自無足採為對原告有  
11 利之認定。

- 12 (3) 原告雖主張其遭前次裁罰後，即未有販售超過法定核准營業  
13 房間數10間之行為云云。惟查，依各訂房平台頁面之旅客住  
14 宿評論所示，Booking訂房網站西元2017年8月入住系爭旅館  
15 之旅客評論記載：「705房的門卡，感應很久才會開，覺得  
16 很痛苦。」等語（原處分卷第38頁）；又將西元2017年7月  
17 入住旅客所拍攝之房間照片（原處分卷第40、41頁）與西元  
18 2018年7月入住旅客所拍攝之房間照片（原處分卷第44、45  
19 頁）放大後，對照原告官網網頁所示各樓層客房介紹（原處  
20 分卷第12、13頁）結果，可知上述旅客入住房間分別為605  
21 號房、505號房；再者，Agoda訂房網站西元2017年6月20日  
22 旅客評論：「我住603房，冷氣都有水聲跟櫃檯反應竟然較  
23 （按：應為「叫」）我調到30度就不會有聲音了…」（原處  
24 分卷第57頁）；另參以部落客之網誌文章，於西元2017年7  
25 月26日發表之住宿心得評論略以：「我們的房間是706號房  
26 （4人家庭房），輕輕推推門進入映入眼簾的是兩張白淨的  
27 標準雙人大床……」（原處分卷第58、71頁），並有其所拍

01 攝房間內部陳設、客房走廊等照片可參（原處分卷第58至89  
02 頁），且依該名部落客拍攝之7樓、8樓走廊照片所示情形（  
03 原處分卷第69、98頁），系爭旅館7樓至少有4間客房、8樓  
04 至少有3間客房。而觀諸上開網友之住宿評論內容，有關係  
05 系爭旅館之意見正反兼具，所述旅館房號及房間內部擺設與原  
06 告官網內容亦屬相符，且網友發表之內容既係以提供自身住  
07 宿經驗供他人參酌為目的，衡情尚無理由刻意虛構住宿經驗  
08 ，況倘有虛構不實，原告理應以店家身分出面積極留言澄清  
09 ，然原告均未為之，則該等網友住宿評論及網誌資料，自堪  
10 信屬實。再原告辯稱：其官網僅作為旅館簡介，並無訂房功  
11 能，且於前次稽查前即顯示為25間，因原告未使用該網站，  
12 且被告前次裁罰時亦未要求調整網站內容，不得以該網站內  
13 容為其不利之認定云云。惟原告既曾經被告查獲有擅自擴大  
14 營業場所而遭裁罰，則其事後若已改善，理應更積極地移除  
15 網站上未經核准之房間資料，避免再次受罰，詎原告捨此不  
16 為，空言諉稱其網站久未調整云云，顯難採信。復依上開說  
17 明可知，擅自擴大營業客房者，並非以有實際住宿之具體營  
18 業結果產生始足認定，倘旅館業者業已備妥住宿相關之軟硬  
19 體設施，可隨時從事對旅客提供住宿、休息服務之業務，且  
20 其現場足供營業之客房數超過申請旅館業登記證時經核定之  
21 數目，超過部分未經主管機關核准，自屬擅自擴大營業客房  
22 經營旅館業務之違規態樣。從而，於106年4月7日原告經被  
23 告裁罰之後，仍可見旅客入住系爭旅館擴大營業房間房號之  
24 相關評論，且核與本次稽查當日原告官網房間與房型介紹、  
25 訂房網站所顯示房間總數為25間等資料相符，益證原告於前  
26 次經被告裁罰後，仍確有擅自擴大營業客房（違規房間數15  
27 間）之違章情事，應堪認定。

(二)被告本次裁罰原告，並無違反一行為不二罰原則，亦無違反行政罰法第18條第1項規定及比例原則，原處分並無違誤：

1.應適用法令：

(1)裁罰標準第6條：「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。」附表二項次22旅館業擅自擴大營業客房部分：「擴大營業客房數13間至25間，處新臺幣10萬元，並命其擴大營業客房勒令歇業。」

(2)行政罰法第18條第1項：「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。」

2.得心證理由：

(1)查原告前於106年3月3日經被告稽查發現有擅自擴大經營客房數15間房間之違章行為，而遭被告以106年4月7日高市府觀產字第1063937000號函處分罰鍰10萬元，並勒令擴大營業範圍歇業在案，原告自己清楚知悉不得繼續經營上開擴大營業客房部分，倘繼續經營，自屬另一違規行為，依法亦應處罰。而本件原處分係被告就107年2月13日查得原告於前次裁處後，再有擴大營業客房數15間之違章行為，而依法裁罰，核與被告前次裁處之事實並不相同，分屬前後不同行為，則被告作成本件原處分之效力，既未涵蓋原告前次（即106年4月7日以前）擅自擴大營業客房之違章行為，自無重複裁處情事可言。是原告於前次裁處後，既再為本件擅自擴大營業客房之違章行為，即屬另一違規行為，則被告作成原處分裁罰原告，洵屬有據，核與一行為不二罰之原則，並無抵觸。

(2)又被告係依其現場稽查及調查所得前開證據，認定系爭旅館現場實際經營可供旅客住宿之房間數共計25間，超過核准營

業房間數10間，因認原告於前次經被告裁罰後，仍有擅自擴大營業客房數達15間房間之違章事實明確，顯見原告明知違規仍拒未改正，情節自非屬輕微，且參酌原告擅自擴大營業客房數為15間，依裁罰標準第6條附表二第22項之規定，於法定罰鍰額度範圍核處10萬元罰鍰，並命其擴大營業客房勒令歇業，足徵被告已針對原告之違規經營規模、違規房間數、獲利可能性等進行綜合評估考量，始為裁罰，則原處分並無違反行政罰法第18條第1項及比例原則之情形。

(四)綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘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。

六、結論：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 108 年 2 月 26 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 蘇 秋 津

法官 曾 宏 揚

法官 林 韋 岑

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (一) 符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人                                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1.上訴人或其法定代理人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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> </ol>                                     |
| (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                    | <ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>2.稅務行政事件，具備會計師資格者。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> </ol> |
| <p>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</p> |                                                                                                                                                                                                                            |

01 示關係之釋明文書影本及委任書。

02

03 中 華 民 國 108 年 2 月 26 日

04 書記官 周 良 駿