高雄高等行政法院判決

110年度訴字第18號

）FKT64W1Z1X5L0;@民國110年9月29日辯

原　　告　高仰貿易有限公司
代　表　人　李光祐
訴訟代理人　高宗良　律師
被　　告　高雄市政府觀光局
代　表　人　周玲妏
訴訟代理人　顏佳蓉
　　曾瑋悅
　　黃健源

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民國109年11月18日高市府法訴字第10931029700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、爭訟概要：

緣原告前因未依規定領取旅館業登記證，即擅自於高雄市○○區○○○街○○號建物（下稱系爭建物）經營「22秋旅人會館」，遭被告以民國108年8月16日高市觀產字第10831516400號處分書裁處罰鍰新臺幣（下同）30萬元，並勒令歇業在案。嗣被告為確認「22秋旅人會館」是否仍持續違法營業，乃於108年11月27日及28日進行網路搜尋，發現網路上仍設有「22秋旅人會館」之臉書專頁，並於Hotels.com、Trip.com等線上訂房網站查得「22秋旅人會館」所刊登之旅館業

務廣告，其上登載24間客房之房價、設施、入住及退房時間、訂房程序、聯絡電話號碼及匯款方式等資訊，且有多筆旅客住宿之評論，被告遂於108年11月29日派員前往系爭建物調查，發現系爭建物外觀設有「22秋旅人會館」市招，大門出入口處立有「22秋旅人會館，請上2F登記，服務專線00-0000000」指示牌，隨即撥打上開電話號碼，經接聽之男性告以該處為「22秋旅人會館」，當日可接受訂房，且尚有雙人房，價格為1,580元等語；嗣被告再於109年2月間派員經由網路廣告之訂房程序訂房，依訂房網頁指示程序給付全額住宿費用，並實際入住系爭建物5樓503號房；復經被告後續調查發現，原告代表人李光祐於108年10月16日將系爭建物7樓5間套房委由兆基管理顧問股份有限公司（下稱兆基公司）代為出租，遂核認原告違反發展觀光條例第24條第1項規定，違規房間數為19間，依同條例第55條第5項及發展觀光條例裁罰標準第6條附表2項次1之規定，於109年6月29日以高市觀產字第10930157100號處分書，裁處原告30萬元罰鍰，並勒令歇業。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、原告前經被告於108年8月16日以高市觀產字第10831516400號處分書裁處罰鍰30萬元，並勒令歇業在案，原告於被告上開裁罰後已通知網路公司，停止刊登「22秋旅人會館」之網路廣告，之後亦無網路招攬客人之事實，被告亦曾經詢問為何網路還有刊登？事後原告有電詢網路公司，據其回覆因為「22秋旅人會館」與其簽年度合約，要等合約到期才會下架網路廣告，且單純廣告在網路上並無法接受客人預訂住宿日

期並登記入住，自難徒以網路廣告遽認原告有違法經營旅館業務之違章行為，被告徒以網路廣告率認原告有違章行為，顯然認事錯誤。

2、再者，於108年被告裁罰之前，原告已有接受民眾網路預約訂房，因為預訂客人很少且早已收取住宿費用，為避免其消費者權益受損，引發消費爭議，原告僅提供1至2間房消耗先前預訂客人，現已無任何客人預訂，哪來所謂19間客房經營？原處分誤認原告提供19間房間予不特定人以日或週之住宿服務，顯然認定事實錯誤，何況被告稽查之時並未查獲任何住宿之客人姓名、身分證號碼、住所，亦未查獲原告和客人簽訂以日或週計算之租約、預訂單或網路訂房紀錄以供佐證，原處分之認定與事實不符，自難採為違章裁罰之依據。

3、又按發展觀光條例第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。」查原告之房間僅有簡陋設備、器具，沒有大廳，亦無櫃臺或接待人員，且無餐廳、咖啡廳或公共休憩空間，自與經營旅館業之要件不符，且被告稽查人員並未實際進入稽查，沒有客人，沒有租約，也無發票，更無稽查紀錄，自無證據足資證明原告有收取費用營利之事實，原處分依發展觀光條例第55條第5項裁罰，自屬適用法規不當。

4、嗣經原告於109年12月11日下午5時21分向Trip.com詢問，經該網站之袁經理確認原告並未與其簽約委託訂房服務，亦未付費，且袁經理承認沒有更新資訊，並陳稱：「因為這種資訊的東西本來就是很有可能一直存留在網頁上面呀，重點是你們也沒有營業呀」「他按下去之後很有可能網頁會說無法

成立訂單或現在訂的房間已滿，你看的東西不保證一定有耶，有時候推動數據這種東西它可能不是馬上的即時性，有可能會晚10分鐘、5分鐘，那有時候系統在推動，你現在看到的可能是5分鐘前的畫面，那你按進去之後可能就沒有房間了」等語，原告通話完畢後，曾多次上網以「高雄22秋旅人會館Trip.com」搜尋，該Trip.com明知原告已經終止網路廣告或訂房服務，竟仍在網站上刊登廣告，如Google搜尋網頁所示，甚至仍有agoda.com之廣告，點進去後亦仍有訂房服務，原告從未與Trip.com簽約委託網路廣告及訂房服務，竟仍有上述情形，被告徒以網路廣告遽認原告有違法經營旅館業務之違章行為，自屬失當。

5、原告於108年經被告裁罰後即完全停止營業，之後一直與主管機關包括局長開會溝通申請設立民宿或旅館，最後被告基於輔導廠商走向合法，於109年2月25日回函同意申設民宿（發文字號：高市觀產字第10930041200號）。嗣後原告委請張文昌建築師規劃申請設立民宿或旅館，現與建築師事務所簽約申請設立旅館在案。原告既已著手委託張文昌建築師申請設立民宿，被告未以輔導代替裁罰，且罔顧新冠肺炎疫情重創全國旅館、觀光業之事實，仍出手祭出重罰，違反比例原則，亦有未當。退步言之，縱有被告人員訂房付費入住系爭建物5樓503號房之情事，原告違規經營之房間數亦僅有1間而已，原處分遽按19間房予以裁處，輕重失衡，自有未洽。

6、又按高雄市旅宿業違反發展觀光條例稽查裁罰作業流程圖，被告於接獲檢舉違反發展觀光條例事件之後，必須於1個月內完成蒐集網路資料確定違規經營地點，如查獲實證，則需於1個月內辦理聯合稽查，並檢送紀錄給各單位，再次稽查

是否違法事實。前開作業流程，顯屬高雄市政府訂定之行政規則，具有拘束被告之效力。惟查，被告僅於108年11月27日為確認「22秋旅人會館」是否有持續違反經營旅宿業，進而進行網路蒐證，經搜尋網路，查有「22秋旅人會館」所刊登之網路廣告資料，足見被告並未履行「1個月內辦理聯合稽查，並檢送紀錄給各單位」之行政程序，顯然違反行政程序法第161條規定。

7、按「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」「當事人於行政程序中，除得自行提出證據外，亦得向行政機關申請調查事實及證據。但行政機關認為無調查之必要者，得不為調查，並於第43條之理由中敘明之。」「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」行政程序法第36條、第37條、第43條分別定有明文。查被告於108年11月29日15時50分製作之「旅宿業現場訪查紀錄表」，因未交付原告簽章，故原告否認其實質上之真正。次查，原告於109年5月19日意見陳述書檢附有關系爭房間之現場照片，主張所謂違規營業之「22秋旅人會館」已成閒置空間及儲藏室使用，但被告就此有利於原告之重要證物，隻字未提，且未敘明理由告知原告。末查被告自稱其所屬人員於109年2月間自agoda網站預訂「22秋旅人會館」房間1間，並且實際入住503號房，然查被告所提出之網路預約單及入住取證照片，並無預訂人員姓名，亦無入住之日期（僅有年月），則被告所屬人員有否入住即不無疑問，因此原告否認上述證據實質上之真正。又被告僅提出503號房間內部陳設之照片，並無其他房號之查證照片，被告並無任何其他實質查證

，如何認定原告違規經營「22秋旅人會館」之房間數為19間？

8、另查被告為入原告於罪，附件8所附照片均為放大處理，1張照片1頁，清晰可由肉眼直接審認，其餘所附照片均縮小處理，數張照片縮小編排1頁，實在非常模糊難辨其文字內容之全部，實無證據證明力可言。僅就尚可辨認之照片陳述意見如下：

(1)附件1第4頁至第7頁與附件2第9頁至第12頁之照片完全重複。

(2)附件2第13、14、15、16、17、19、20、21、25頁顯示「22秋旅人會館」可訂房間數為2間，並非被告所稱之24間。

(3)附件2第26頁至第35頁為Hotels.com網站，附件2第36頁至第56頁為Trip.com網站，惟「22秋旅人會館」均未與上開2網站簽訂任何契約，該網站刊登之內容與事實不符，被告對之亦無任何查證作為。

(4)附件第37頁Trip.com網站刊登「22秋旅人會館」房間數有24間，查該網站刊登之內容全為原告第1次被裁罰前之舊資料照片。就此原告向Trip.com網站查證，該網站確實未與原告簽訂合約，係該網站自行轉貼舊資料，此有錄音譯文可憑，被告就此24間之房間數與該網站刊登之內容亦無任何查證作為。

(5)附件2第57頁至第74頁並不能證明「22秋旅人會館」房間數為24間，只是旅客留言，其中第64頁至第70頁則為原告第1次遭裁罰時舊旅客之留言。

(6)附件2第90頁至第97頁「22秋旅人會館」房間數為1間。

(7)附件2第98頁、附件8第125頁及第128頁訂購單，亦僅顯示「22秋旅人會館」房間數為1間。

9、請求調查證據：

(1)命被告提出附件8未經塗改過之正本，尤其是第125頁、第128頁、第132頁房卡之正本。

(2)向被告調取原告第1次遭被告裁罰之所有證據資料（即被告108年8月16日以高市觀產字第10831516400號處分書之證據資料），以證明被告有無以舊資料作為第2次處罰原告之依據。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、本件事實認定經過如下：

(1)依據108年度被告列管案件表，「22秋旅人會館」為被告列管案件，108年11月27日被告為確認「22秋旅人會館」是否持續違法經營旅宿業，遂進行網路蒐證，經搜尋網路結果，查有「22秋旅人會館」所刊登之網路廣告資料，其上刊載不同客房之房型與房價介紹、客房設施、服務專線、住宿須知及入住與退房時間，且查有多筆旅客住宿之評論等資訊招攬旅客住宿。被告遂於108年11月29日派員前往網路廣告所示地址即高雄市○○區○○○街○○號訪查，發現系爭建物外觀設有「22秋旅人會館」市招，大門出入口處立有「22秋旅人會館，請上2F登記，服務專線00-0000000」之指示牌，經撥打上開聯絡電話「00-0000000」，接聽者為男性，訪查人員詢問是否為「22秋旅人會館」，業者表示「是」，訪查人員詢問今日是否可以訂房，業者詢問想訂什麼房型，訪查人員回覆雙人房，業者表示雙人房目前還有，另訪查人員詢問價格，業者表示價格為1,580元；嗣訪查人員至系爭建物按鈴，回應人員為男性，其表示今日「22秋旅人會館」的人員沒

有過去，其為昱成公司之員工，此有被告旅宿業現場訪查紀錄表可證。

(2)被告為釐清「22秋旅人會館」實際經營者，查得原告為上開聯絡電話「00-0000000」之持有人，遂於108年12月20日以高市觀產字第10832295200號函請原告陳述意見，嗣原告之代表人李光祐於108年12月27日前來說明，略以：「沒有刊登廣告，之前被裁罰後，已請網路公司下架。」「目前委託兆基公司代租4至7樓。」「不知道網路廣告是哪些，目前已委託代租公司以月租方式使用；另0000000係掛公司之名稱，但沒有使用。」等語，並提供李光祐與兆基公司房屋委託租賃契約書乙份為憑。

(3)被告為釐清是否有日租經營之情事，復又於109年2月間派員經由網路廣告訂房，並於訂房網頁給付全額住宿費用，且實際入住系爭建物5樓503號房。嗣被告於109年3月16日以高市觀產字第10931179300號函請兆基公司陳述意見，經兆基公司於109年3月20日以兆基管字第109320001號函復略以：「說明：一、關於本件，李光祐先生所有位於高雄市○○區○○○街○○號之房屋，於108年10月16日委託本公司代為租賃，並於同日簽訂房屋委託租賃契約書在案。委託標的為同址4至7樓，惟因委託人要求本公司先就同址7樓之5間套房為居間租賃，故僅交付本公司該5間套房之鑰匙，同址4至6樓本公司並無權亦無法使用。二、本公司於簽訂委託契約書後，於591網站上刊登該址廣告，承租人張芸禎於109年2月間透過該則廣告聯繫本公司，並與李光祐先生承租同址7樓701室，雙方於109年2月7日簽訂住宅租賃契約書。三、本房屋7樓目前為5間套房分別為701、702、703、705、706室，其中701室已出租予張芸禎，剩餘4間尚未有他人承租，如與現況

不符，亦有可能為李光祐先生透過他人所尋求之房客。四、再者，『22秋旅人會館』網站（網址：http//www.22autumns.com/contacts/）及所載之電話（00）000-0000、（00）000-0000與本公司均無任何關係，本公司就本件房屋居間租賃之行為均符合相關法令，亦於雙方簽署住宅租賃契約書後30日內依法為實價登錄，並無任何違法經營旅館業之情事，亦未於Agoda、Trivago、Booking等飯店訂房網站上刊登任何廣告。」等語。被告遂依「22秋旅人會館」所刊登之網路廣告資料，其上登載24間房型與房價介紹，扣除已委託兆基公司居間租賃之5間房間，審認原告經營之房間數為19間。

(4)為使原告有陳述意見機會，被告依行政罰法第42條規定，續於109年5月8日以高市觀產字第10931668800號函請原告提出書面意見陳述，嗣原告代表人李光祐於109年5月19日提出意見陳述書，內容略以：「暨108年度被貴局裁罰30萬元後，本人已告知網路公司停止22秋旅人會館網路刊登，之後絕無網路招攬客人之事實，但貴局也曾經詢問為何網路還有刊登，事後電洽網路公司，他們回覆因為22秋旅人會館跟他們是簽年度合約，要等合約到期才有下架；……。現早已沒有預訂，請貴單位明察哪來所謂19間客房經營，附上現今房間狀態相比。」等語。

(5)被告審查相關資料，認定原告係提供不特定人以日或週住宿，且收費營利，依發展觀光條例第2條第8款，係屬旅館業，應辦理旅館業登記後，始得營業；惟原告未辦理旅館業登記逕行經營旅館業務，違反同條例第24條第1項規定之事實明確，且違規房間數為19間，乃依同條例第55條第5項之規定，於109年6月29日以高市觀產字第10930157100號處分書裁處原告30萬元罰鍰，並勒令歇業，核屬有據。

2、有關原告訴稱原處分誤認其提供房間予不特定人以日或週之住宿服務，並收取費用，認定事實顯然有誤，何況被告稽查之時並未查獲任何住宿之客人姓名、身分證號碼、住所，亦未查獲原告和客人簽訂日或週計算之租約、預訂單或網路訂房紀錄以供佐證；另原告之房間僅有簡陋設備、器具，沒有大廳，也無櫃檯或接待人員，且無餐廳、咖啡廳或公共休憩空間，自與經營旅館業之要件不符，且被告稽查人員並未實際進入稽查，沒有客人，沒有租約，也無發票，更無稽查紀錄，自無證據足資證明原告有收取費用營利之事實，原處分依發展觀光條例第55條第5項裁罰，自屬適用法規不當乙節：

(1)經查，原告未取得旅館業登記證，卻於Agoda、Hotels.com、Trip.com、臉書及專屬網站刊登「22秋旅人會館」廣告，載明24間客房之房型與房價介紹、客房設施、服務專線、住宿須知及入住與退房時間等資訊招攬旅客住宿，依上開網路廣告及網頁資料所示，係處於隨時可供營業之狀態，洵已達經營旅館之目的。按鈞院101年度訴字第369號判決意旨略以：「發展觀光條例第55條第3項所稱未依本條例領取營業執照而『經營旅館業務者』，其所欲規範之對象係對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，卻未依發展觀光條例領取營業執照者，即足當之，並不以已有旅客實際住宿或休息為要件。」據此，所謂「經營」旅館業之意，並非以具體營業結果產生始足認定，舉凡為達旅館營業目的所為之行為或方式，均該當「經營」之意。本件原告未依發展觀光條例第24條第1項規定申請旅館業登記證，即透過網路刊登廣告，依網路廣告照片及網頁資料所示，原告提供房間，床鋪「22秋旅人會館」、寢具

、盥洗備品等住宿軟硬體設施一應俱全，係處隨時可供營業之狀態，洵已達經營旅館之目的，已該當發展觀光條例第55條第5項裁罰要件。

(2)另為釐清是否有日租經營之情事，被告人員經由網路廣告訂房，並於訂房網頁給付全額住宿費用，嗣由訂房系統及住宿取得經營者電話及經營地址，確認原告係透過訂房網站刊登「22秋旅人會館」訂房廣告，提供不特定人以日或週住宿並收取費用，足證原告未領取旅館業登記證逕行經營旅館業務事實甚為明確。雖原告於109年5月19日意見陳述書提供系爭建物4至7樓房間內部照片供被告查證，然上開房間現今雖為代租空房之狀態，但與被告人員稽查及入住之時間無涉，且5樓503號房係被告人員入住之房間，倘若早已係為代租空房之狀態，豈有安排旅客入住之理；另原告109年5月19日於意見陳述書提出6樓606號房已出租之照片，但原告僅空言主張而未提供租賃契約等證據供查證，爰不予採信。又因系爭建物7樓5間房間已委託兆基公司居間租賃，故依「22秋旅人會館」所刊登之網路廣告資料，其上刊載24間房型與房價介紹，扣除已委託居間租賃之5間房間，認定原告經營房間數為19間。

(3)另於108年11月29日稽查當日，被告訪查人員親自至現場辦理稽查，並依當時情況據實製作書面紀錄及拍攝外觀，有當日現場訪查紀錄表及拍攝之照片為證。

3、原告主張其於109年12月11日向Trip.com詢問，其從未與Trip.com簽約委託網路廣告及訂房服務，被告徒以網路廣告遽認原告有違法經營旅館業務之違章行為，自屬失當。然查被告並非僅憑網路廣告即對原告開罰，亦會經過嚴謹查證程序來確定原告是否有經營旅館業之事實，例如確認該網路廣告

可否訂房、撥打電話詢問及其他相關調查程序，並無草率僅憑網路廣告即認定原告有違法經營旅宿業一事。原告所提之證據及理由，皆無法作有利於原告之認定，爰不予採信。被告就有利與不利原告之事證已盡調查義務，非僅憑單一證據即認其有違反發展觀光條例之情事，原告所訴顯無理由。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告就系爭建物是否有未申領旅館業登記證而經營旅館業之行為？

(二)被告依發展觀光條例第24條第1項、第55條第5項規定，裁處原告30萬元罰鍰及勒令歇業，是否適法？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造分別陳述在卷，並有「22秋旅人會館」網路廣告資料（原處分卷第4-99頁）、被告旅宿業現場訪查紀錄表及現場訪查照片（原處分卷第101-102頁）、房屋委託租賃契約書（原處分卷第116頁）、agoda網路訂房確認付款資訊及入住照片（原處分卷第125頁）、被告108年8月16日高市觀產字第10831516400號違反發展觀光條例事件處分書（本院卷第51頁）、訴願決定書（本院卷第58-66頁）附卷可稽，堪予認定。

(二)應適用的法令：

1、發展觀光條例：

(1)第2條第8款：「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。」

(2)第24條第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。」

(3)第55條第5項：「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。」

2、發展觀光條例裁罰標準：

(1)第1條：「本標準依發展觀光條例（以下簡稱本條例）第67條規定訂定之。」

(2)第2條：「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。」

(3)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2之規定裁罰。」

(4)附表2「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」項次1：「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5間以下，處新臺幣10萬元，並勒令歇業。……房間數11間至30間，處新臺幣30萬元，並勒令歇業。」

(三)得心證之理由

1、原告確有於系爭建物非法經營旅館業務：

(1)依發展觀光條例第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。」又為健全旅館業之管理，使經營旅館業者納入輔導管理體系，同法第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。」而所謂「經營旅館業務」，並非以有具體營業結果產生始足認定，舉凡備妥準備住宿相關軟硬體設施已可提供住宿，對外有以收取對價為目的之招攬旅客行為，即構成經營行為。

(2)被告查獲本事件始末及認定事實之證據：

①「22秋旅人會館」前為被告列管案件，108年11月27日被告為確認「22秋旅人會館」是否持續違法經營旅宿業，遂進行網路蒐證，經搜尋網路結果，查有「22秋旅人會館」所刊登之網路廣告資料，其上刊載不同客房之房型與房價介紹、客房設施、服務專線、住宿須知及入住與退房時間，且查有多筆旅客住宿之評論等資訊招攬旅客住宿。被告遂於108年11月29日派員前往網路廣告所示地址即高雄市○○區○○○街○○號訪查，發現系爭建物外觀設有「22秋旅人會館」市招，大門出入口處立有「22秋旅人會館，請上2F登記，服務專線00-0000000」之指示牌。經被告訪查人員撥打上開聯絡電話「00-0000000」，接聽者為男性，訪查人員詢問是否為「22秋旅人會館」，業者表示「是」，訪查人員詢問今日是否可以訂房，業者詢問想訂什麼房型，訪查人員回覆雙人房，業者表示雙人房目前還有，另訪查人員詢問價格，業者表示價格為1,580元等情，此有「22秋旅人會館」網路廣告資料及被告旅館業現場訪查紀錄表附於原處分卷可稽（參原處分卷第4-99頁、第101-102頁）。原告雖主張其於第一次遭被告裁罰30萬元後已通知網路公司，停止刊登「22秋旅人會館」之網路廣告，之後亦無網路招攬客人之事實云云。惟查，原告前於108年8月16日遭被告裁處罰鍰30萬元，並勒令歇業後，除於網路上仍設有「22秋旅人會館」之臉書專頁外，並於Hotels.com、Trip.com等線上訂房網站刊登「22秋旅人會館

」之旅館業務廣告，其上並登載房間間數、客房之房價、設施、入住及退房時間、訂房程序、聯絡電話號碼及匯款方式等資訊，且有多筆旅客住宿之評論，苟原告無委任網路公司刊登廣告之事實，網路公司斷無可能為原告刊登廣告。縱因先前與網路公司訂有刊登廣告之年度合約，且合約尚未到期，然原告亦可與網路公司解除合約，以免住宿旅客上門，徒增困擾。抑且，被告之訪查人員嗣後乃係依網路上資訊，親自訂房入住會館，足徵原告確有利用網路上之廣告，以行銷其旅館之業務。原告上開之主張，委無足採。

②又被告為釐清「22秋旅人會館」實際經營者，查得原告為上開聯絡電話「00-0000000」之持有人。再者，被告為釐清原告是否有日租經營旅館行業之情事，復又於109年2月間派員經由網路廣告訂房，並於訂房網頁給付全額住宿費用，且實際入住系爭建物5樓503號房。嗣被告於109年3月16日以高市觀產字第10931179300號函請兆基公司陳述意見，經兆基公司於109年3月20日以兆基管字第109320001號函復略以：「說明：一、關於本件，李光祐先生所有位於高雄市○○區○○○街○○號之房屋，於108年10月16日委託本公司代為租賃，並於同日簽訂房屋委託租賃契約書在案。委託標的為同址4至7樓，惟因委託人要求本公司先就同址7樓之5間套房為居間租賃，故僅交付本公司該5間套房之鑰匙，同址4至6樓本公司並無權亦無法使用。二、本公司於簽訂委託契約書後，於591網站上刊登該址廣告，承租人張芸禎於109年2月間透過該則廣告聯繫本公司，並與李光祐先生承租同址7樓701室，雙方於109年2月7日簽訂住宅租賃契約書。三、本房屋7樓目前為5間套房分別為701、702、703、705、706室，其中701室已出租予張芸禎，剩餘4間尚未有他人承租，如與現況不

符，亦有可能為李光祐先生透過他人所尋求之房客。四、再者，『22秋旅人會館』網站（網址：http//www.22autumn s.com/contacts/）及所載之電話（00）000-0000、（00）000-0000與本公司均無任何關係，本公司就本件房屋居間租賃之行為均符合相關法令，亦於雙方簽署住宅租賃契約書後30日內依法為實價登錄，並無任何違法經營旅館業之情事，亦未於Agoda、Trivago、Booking等飯店訂房網站上刊登任何廣告。」等語，亦有電信公司提供「22秋旅人會館」電話用戶資料及門號所有人戶籍資料及原告提供房屋委託租賃書為憑（參原處分卷第103頁、第116頁）。

(3)凡此諸情，在在顯示系爭建物已備妥準備住宿相關軟硬體設施而可提供住宿，且原告確實是藉由在系爭網站刊登系爭房源資訊招攬旅客之方式，以系爭房屋向不特定旅客提供以日計費之住宿服務，堪認系爭房屋確實供非法經營旅館業務。從而，被告認定原告確有未申領旅館業登記證而於系爭建物非法經營旅館業務，核屬有據，並無違誤。

2、被告依發展觀光條例第24條第1項、第55條第5項規定，裁處原告30萬元罰鍰及勒令歇業，並無違誤：

(1)按發展觀光條例第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10萬元以上50萬元以下罰鍰，並勒令歇業。」又「本標準依發展觀光條例（以下簡稱本條例）第67條規定訂定之。」「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。」「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。」暨「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」項次1：「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5間以下，處新臺幣10萬元，並勒令歇業。……房間數11間至30間，處新臺幣30萬元，並勒令歇業。」發展觀光條例裁罰標準第1、2、6條暨附表2分別訂有明文。

(2)其次，「發展觀光條例第55條第3項所稱未依本條例領取營業執照而『經營旅館業務者』，其所欲規範之對象係對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，卻未依發展觀光條例領取營業執照者，即足當之，並不以已有旅客實際住宿或休息為要件。」（本院101年度訴字第369號判決參照）。據此，所謂「經營」旅館業之意，並非以具體營業結果產生始足認定，舉凡為達旅館營業目的所為之行為或方式，均該當「經營」之意。如上所述，「22秋旅人會館」所刊登之網路廣告資料，其上刊載不僅有各種不同客房之房型與房價介紹、客房設施、服務專線、住宿須知及入住與退房時間外，另於網路上尚留有多筆旅客住宿之評論等資訊。依此觀之，原告未依發展觀光條例第24條第1項規定申請旅館業登記證，卻於Agoda、Hotels.com、Trip.com、臉書及專屬網站刊登「22秋旅人會館」廣告，而依網路廣告照片及網頁資料所示，原告提供房間，床舖、寢具、盥洗備品等住宿軟硬體設施一應俱全，係處隨時可供營業之狀態，洵已達經營旅館之目的，已該當發展觀光條例第55條第5項裁罰要件。

(3)另為釐清原告是否有經營旅館業務情事，被告並派出查訪人員人員親自經由網路廣告訂房，並於訂房網頁給付全額住宿費用，嗣由訂房系統及住宿取得經營者電話及經營地址，確

認原告係透過訂房網站刊登「22秋旅人會館」訂房廣告，提供不特定人以日或週住宿並收取費用，足證原告有經營旅館業務，甚為明確。原告雖訴稱被告稽查之時並未查獲任何住宿之客人姓名、身分證號碼、住所，亦未查獲原告和客人簽訂日或週計算之租約、預訂單或網路訂房紀錄以供佐證；另原告之房間僅有簡陋設備、器具，沒有大廳，也無櫃檯或接待人員，且無餐廳、咖啡廳或公共休憩空間，自與經營旅館業之要件不符等語。惟查，發展觀光條例第55條第3項所稱「經營旅館業務者」者，其所謂「經營」旅館業務之意，並非以具體營業結果產生始足認定，舉凡為達旅館營業目的所為之行為或方式，均該當「經營」之意。是被告人員於前往「22秋旅人會館」稽查時，縱未查獲當日有任何旅客住宿之紀錄，及「22秋旅人會館」提供之房間是否僅係簡陋設備，沒有大廳，也無餐廳、咖啡廳或公共休憩空間等，均與認定經營旅館業之要件無涉。

(4)又被告為查明原告確有日租經營旅館業務情事，除先派員至現場訪查，並製有訪查紀錄外（見原處分卷第101頁），被告亦曾派查訪人員經由agoda網路廣告於109年2月間向「22秋旅人會館」訂房，並於訂房網頁給付全額住宿費用，且實際入住系爭建物5樓503號房，並拍攝房間內部照片，顯示屋內提供住宿之相關軟硬體設施齊全，處於可營業狀態，有網路廣告資料、稽查照片、訂房資料等在卷足證（見原處分卷第125-132頁）。原告雖主張被告所提出之網路預約單及入住取證照片，並無預訂人員姓名，亦無入住之日期（僅有年月），則被告所屬人員有否入住即不無疑問，因此原告否認上述證據實質上之真正等語，然此乃被告為保護訪查人員之人身安全，故特將某些足以識別身份之資訊予以遮掩，此為

必要之措施。惟被告之查訪人員若未有實際進入系爭建物之內，又如何取得503號房間內之照片?又何以有稽查「22秋旅人會館」內房間之錄影檔案可於言詞辯論期日播放（參本院卷言詞辯論筆錄第193-193頁記載）？是原告上開主張，亦委無足採。

(5)又因原告自陳系爭建物7樓5間房間已委託兆基公司居間租賃，此亦經被告於109年3月16日以高市觀產字第10931179300號函向兆基公司查明屬實，此見兆基公司於109年3月20日以兆基管字第109320001號函復被告即明（參原處分卷第137頁）。固然，依被告於言詞辯論時提出之稽查「22秋旅人會館」內房間之錄影檔案，並無進入各樓層房間內逐一拍攝，然此乃因被告不可能拿到各樓層房間之房卡所致，惟被告之查訪人員仍有逐層去確認各樓層之房間數及房間號碼等情，亦據被告訴訟代理人於言詞辯論時，詳述在卷。準此，被告依「22秋旅人會館」所刊登之網路廣告資料，其上刊載24間房型與房價介紹，扣除已委託租賃之5間房間，認定原告經營房間數為19間，核與經驗法則，尚無違背。從而，被告遂核認原告違反發展觀光條例第24條第1項規定，違規房間數為19間，洵非無據。

(6)查原告係實際以系爭房屋為非法經營旅館業務之人，業如前述。從而，被告以原告未依發展觀光條例規定領取登記證即經營旅館業務，違反發展觀光條例第24條第1項規定，而依同條例第55條第5項、裁罰標準第6條及附表2項次1規定，於109年6月29日以高市觀產字第10930157100號處分書，裁處原告30萬元罰鍰，並勒令歇業，核其認定事實、適用法律並無錯誤，且其罰鍰裁量亦未有裁量逾越、裁量濫用、怠為裁量等裁量瑕疵之情事，自難認原處分有何違誤。至原告訴稱

被告稽查「22秋旅人會館」是否有持續違反經營旅宿業，進而進行網路蒐證，並未履行「1個月內辦理聯合稽查，並檢送紀錄給各單位」之行政程序，違反高雄市旅宿業違反發展觀光條例稽查裁罰作業流程圖規定云云，惟縱稱被告稽查作業流程，未全部遵循上開作業流程圖之規定，亦無解於原告違法經營旅館業務之事實，自難執此事實作為有利於原告之證據。

六、綜上所述，原告主張其並未經營旅館業，並不足採。被告認定原告為實際於系爭建物經營旅館業之行為人，並經營旅館房間數為19間，並無違誤。原處分基此事實據以裁處原告罰鍰30萬元，並勒令歇業，洵屬有據。訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。又本件判決基礎已經明確，兩造其餘的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，無一一論述的必要，一併說明。

七、判決結論：本件原告之訴為無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　10　　月　　13　　日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官　蘇　秋　津

法官　孫　國　禎

法官　邱　政　強

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	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。 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。
（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。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　10　　月　　13　　日

書記官　黃　玉　幸