

高雄高等行政法院判決

110年度訴字第28號

) FKT64W1Z1X5L0;@民國110年7月27日辯

原告 墾丁休閒企業有限公司

代表人 吳麗蓉

被告 屏東縣政府

代表人 潘孟安

訴訟代理人 陳怡融 律師

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109年12月1日交訴字0000000000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

一、爭訟概要：

緣被告於民國109年3月3日實施聯合稽查，查獲原告未領取民宿登記證，即擅自於屏東縣○○鎮○○路○○○巷○○號、38號（下稱系爭建物）以「墾丁休閒家」之名，經營住宿業務，查證違規房間數15間，遂以109年7月9日屏府交觀字第10923807800號函請原告陳述意見，經原告陳述意見後，被告仍認原告違反發展觀光條例第25條第2項規定事證明確，爰按同條例第55條第6項及發展觀光條例裁罰標準（下稱裁罰標準）第9條附表5第1項規定，以109年8月21日屏府交觀字第10940470900號行政裁處書（下稱原處分），裁處原告新臺幣（下同）30萬元罰鍰，並勒令歇業。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

01 二、原告起訴主張及聲明：

02 (一)主張要旨：

03 1.原告所經營者非民宿，係為月租套房，門口跑馬燈「1200元
04 」非原告所設，且網路上日租資料為105年老舊訊息，遭被
05 告片面截取作為強制認定民宿之依據，實無道理。被告稽查
06 發現「房間皆有備品及部分房間有用過的狀況」之事實，並
07 無法直接推論15間空房均供民宿使用之結果。又原告之員工
08 稽查當日已下班，其他無關人員根本不瞭解原告業務運作，
09 何以能代表原告為發言或簽名。不論經營民宿或月租套房，
10 稽查重點應為經營者與消費者內在法律關係，被告僅從客觀
11 外在事實認定15間房間均在經營民宿使用，實屬恣意而未盡
12 調查之能事。

13 2.系爭建物是政府登記有案的住宅大樓，所有房間各有不同戶
14 籍門牌及所有權人。被告稽查之15間房間均在系爭建物6樓
15 ，僅2間係原告所有，被告率然以15間房間計算30萬元罰鍰
16 ，使原告頂替他人受罰，難以甘服，被告應以2間房間計算
17 處罰鍰6萬元。

18 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

19 三、被告答辯及聲明：

20 (一)答辯要旨：

21 1.被告於現場稽查時，門口跑馬燈顯示「套房只要1200元」之
22 訊息，大廳接待櫃台有「墾丁休閒家歡迎您」之背板，客房
23 外部設有房號牌，內部設有擺放整齊之床鋪、枕頭、棉被，
24 並備妥礦泉水、紙杯及固定式吹風機等，屬隨時可供旅客入
25 住之狀態。依原告於臉書網站介紹訊息，以及悠遊墾丁網站
26 刊登之住宿訊息，房型係以每日計價，且標明「進退房時間
27 為3：00PM～12：00AM」，設施服務時間等招攬旅客住宿之

01 訊息，且匯款訂房資訊其上所載帳號戶名即為原告，顯見原
02 告確實提供不特定民眾得短期入住之服務，該當發展觀光條
03 例第2條第9款之民宿業者，故原告未取得民宿業登記證而違
04 反公司法第25條第2項規定之事實明確。

05 2.依交通部觀光局92年4月7日觀賓字第0920010254號函釋意旨
06 「民宿應由建築物實際使用人自行經營」，其所稱「實際使
07 用人」，不以所有權人為限。被告稽查時，現場人員並未分
08 別聯繫建築物登記名義人，且該人員同時持有15間房間之鑰
09 匙，並逐一開啟房間以配合被告檢查，顯見該15間空房皆係
10 由同一人使用及管理，互核網站上匯款資訊，所載匯款帳號
11 戶名為原告所有，因而認定本件違規房間數為15間。原告乃
12 15間套房之實際使用、收益者，依裁罰標準第9條附表5為裁
13 罰，原處分並無違誤。

14 (二)聲明：原告之訴駁回。

15 四、爭點：

16 原告是否有於系爭建物經營民宿之事實？被告以原處分對原
17 告裁處30萬元罰鍰，並勒令歇業，有無違誤？

18 五、本院之判斷：

19 (一)前提事實：

20 如爭訟概要欄所示之事實，有被告執行民宿檢查紀錄表（本
21 院卷第99頁）、現場稽查照片（本院卷第117至126頁）、被
22 告109年7月9日屏府交觀字第10923807800號函（訴願卷第37
23 至39頁）、原告陳述書（訴願卷第41至42頁）、原告之有限
24 公司設立登記表（訴願卷第43至45頁）、原處分（本院卷第
25 21至25頁）及訴願決定（本院卷第27至39頁）等附卷可稽，
26 應堪認定。

27 (二)原告確有未領取民宿業登記證而經營民宿之違規事實，被告

- 以原處分裁處原告30萬元罰鍰，並勒令歇業，核屬有據：
- 1.應適用法令：
- (1)發展觀光條例
- A.第2條第9款：「本條例所用名詞，定義如下：……九、民宿：指利用自用或自有住宅，結合當地人文街區、歷史風貌、自然景觀、生態、環境資源、農林漁牧、工藝製造、藝術文創等生產活動，以在地體驗交流為目的、家庭副業方式經營，提供旅客城鄉家庭式住宿環境與文化生活之住宿處所。」
- B.第25條：「（第1項）主管機關應依○○○區○○街區、歷史風貌、自然景觀、生態、環境資源、農林漁牧、工藝製造、藝術文創等生產活動，輔導管理民宿之設置。（第2項）民宿經營者，應向地方主管機關申請登記，領取登記證及專用標識後，始得經營。（第3項）民宿之設置地區、經營規模、建築、消防、經營設備基準、申請登記要件、經營者資格、管理監督及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」
- C.第55條第6項：「未依本條例領取登記證而經營民宿者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令歇業。」
- (2)裁罰標準（依發展觀光條例第67條規定授權訂定）
- A.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。」
- B.第9條：「民宿經營者違反本條例及民宿管理辦法之規定者，由直轄市或縣(市)政府依附表5之規定裁罰。」其附表5：「第1項裁罰事項：未領取民宿登記證而經營民宿。裁罰依據：本條例第25條第2項、第55條第6項。處罰範圍：處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。裁罰基準：依下列經營客房數予以裁處，並勒令歇業。……房間數15間，處新臺幣30萬

元。」

(3) 民宿管理辦法（依發展觀光條例第25條第3項規定授權訂定）

A. 第8條：「民宿之申請登記應符合下列規定：一、建築物使用用途以住宅為限。……二、由建築物實際使用人自行經營。……」

B. 第11條第1項第3款及第4款：「經營民宿者，應先檢附下列文件，向地方主管機關申請登記，並繳交規費取民宿登記證及專用標識牌後，始得開始經營：……三、土地同意使用之證明文件（申請人為土地所有權人時免附）。四、建築物同意使用之證明文件（申請人為建築物所有權人時免附）。……」

2. 得心證理由：

(1) 立法者為發展我國觀光產業，特制定發展觀光條例，該條例第2條第7、8、9款分別將觀光旅館業、旅館業及民宿之定義予以明文規定，該三種行業在民法上均係符合租賃之定義，惟其等共同之處，多係以提供床鋪、棉被、枕頭、衛浴設備、浴巾、毛巾、茶水等基本設備，較高檔者尚可能提供電視、放影機、影片、冰箱等娛樂、休閒進階配備，其目的在對旅客提供住宿服務，且旅客只需準備自身簡單衣物即可入住，大致而言，此等旅客多係短期、臨時性入住（天數不多），單位費用較高；相較於一般房屋租賃僅提供不動產本體，通常並未提供上開用品，且租賃期間較長（多以月、季、半年、一年為單位）自有所不同。是以，「旅館」及「民宿」係屬以日或週為基礎，提供客房服務或渡假住宿服務之「短期住宿服務業」，至以月或年為基礎，不提供住宿服務之住宅出租，始歸入「不動產租售業」；另以不動產租賃方式經

營，但提供旅遊、商務、出差等不特定人以日或週之住宿或休息者，並收取費用事實，則仍屬旅館業務之營業行為。再揆諸發展觀光條例第25條之立法理由，民宿係結合當地特色以提供旅客鄉野生活之住宿處所，係為健全民宿業之管理，乃規定經營民宿業者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，俾納入輔導管理體系。可知，前揭規定之立法目的，係為保障旅客住宿之便利、人身安全與安寧之權益，而對民宿之輔導與管理，採行申請許可制，並對未經領取民宿登記證即經營民宿業務之人施以處罰，藉此遏止民宿業者未經主管機關核准，即擅自營業，規避相關主管機關實施建築構造、消防設施、噪音防制等管制安檢程序，徒增旅客人身安全及周遭環境生活品質之危險。因此，發展觀光條例第55條第6項所稱未依本條例領取登記證而經營民宿業務者，其所規範之對象，自係指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、休息相關服務業務，卻未依發展觀光條例領取登記證之營利事業，即足當之，並不以有旅客實際住宿或休息為必要，否則將難以達成對經營民宿業者之輔導與管理之立法目的及規範功能。

- (2) 查被告於109年3月3日實施聯合稽查，發現系爭建物門口貼有跑馬燈營業告示「套房只要1200元」，1樓櫃台有「墾丁休閒家歡迎您」之背板，經被告稽查人員於6樓查獲15間客房，門房外有房號牌碼，內部有床鋪、被單、衛浴、電視、電風扇、固定式吹風機、礦泉水、紙杯及日用品等住宿設施，已足達其經營民宿，提供旅客短期住宿、休息之目的，可認係供旅客隨時入住之營業狀態，足證原告確有經營民宿並提供旅客住宿業務之事實。又系爭建物位於屏東縣恆春鎮，依訂房網站上「附近推薦」欄（本院卷第136至137頁）刊登

01 ：出火、赤牛嶺、猴洞山公園、恆春民謠館、龍鑾潭自然中
02 心、恆春古城、恆春老街等景點，另原告於臉書社群網站上
03 （本院卷第127頁）介紹為：「墾丁休閒家座落於恆春半島
04 的中心-恆春市區內，也是主要交通要道上（恆春外環道(恆
05 公路)邊），距離恆春古城門-南門、老街、國家公園特別景
06 觀區-出火、電影海角七號拍攝場景都只需約40分鐘車程即
07 可抵達!!距離墾丁約10分鐘車程!!!周圍並有KTV、便利超商
08 、超市與公車站，離恆春國光客運站（墾丁街車及高雄高鐵
09 專車）走路10分鐘，是一個兼具生活機能的會館中心住宿。
10 」等情，足見原告係以系爭建物附近可供作為當地人文、自
11 然景觀、生態、環境資源及農林漁牧生產活動、提供旅客鄉
12 野生活之觀光景點甚多，以此作為宣傳，藉以招攬顧客入住
13 消費，是以，原告經營之「墾丁休閒家」與發展觀光條例第
14 2條第9款之民宿定義規定相符。惟原告公司所營事業（本院
15 卷第73頁）並無旅館、民宿等住宿業務，且未依法取得民宿
16 登記證及專用標識，而有提供不特定人住宿並收取費用之經
17 營民宿業務行為，足見原告有違反發展觀光條例第25條第2
18 項規定之事實，應堪認定。又被告稽查時於系爭建物6樓房
19 號之「601、602、603、606、620、621、623、625、628、
20 629、631、636、635、633、634」共15間房間內床鋪備品齊
21 全，上揭房間顯係處於隨時可對旅客提供住宿服務之狀態，
22 被告以房間數15間作為本件裁罰之依據，自屬有據。被告乃
23 依同條例第55條第6項、裁罰標準第9條附表5第1項規定，以
24 原處分裁處原告30萬元罰鍰並命其歇業，於法並無不合。

25 (3)原告雖主張其係經營月租套房，門口跑馬燈非其所設，網路
26 上日租資料為105年老舊過期訊息，且房內設有備品等事實
27 ，並無法直接推論經營民宿之結論云云。惟一般房屋租賃業

通常需與房客簽訂長期租賃契約，原告並未提出任何證據資料以實其說，已難憑採。又被告於109年3月3日稽查時，發現系爭建物6樓計有15間客房備有床鋪、被單、衛浴、電視、電風扇、固定式吹風機、礦泉水、紙杯及日用品等住宿設施，與一般房屋租賃業僅單純以房間出租、不包含房內日常備品之經營型態有別；況且，觀原告客房內之住宿須知（本院卷第171、177頁）記載：「親愛的貴賓您好，為使住房愉快，敬請詳閱以下事項：1.退房時間為中午12：00。2.退房及續住整理鑰匙請交至櫃檯。……」，復經被告於網路檢索、搜尋結果，發現原告在「悠遊墾丁」訂房網站刊登訂房資訊，房型介紹顯示有「甜蜜2人房」、「溫馨4人房」等房型（本院卷第133至134頁），並載有以日計算之房價表「原價2400、連續假期2000、暑假平日1600、淡季平日1100、淡季假日1900……」（本院卷第129至130頁）及「關於民宿：訂房時間：24H。進退房：3：00PM-12：00PM。」（本院卷第131頁）等招攬旅客住宿之資訊；另於「Agoda」訂房網站上，原告亦註記「最早可辦理入住的時間15：00、最晚辦理可退房的時間12：00」，並有每日客房消毒及清潔服務、提供行李寄放、送洗服務、24小時皆可入住、24小時櫃台服務、代客叫車服務、送洗服務等（訴願卷第103至107頁），顯係以每日為單位提供住宿及客房服務甚明，又該網站另有27筆旅客評論資料（訴願卷第108至114頁），評論顯示入住1晚，至多入住3晚，入住時間自108年2月起至109年8月不等，均係於被告稽查109年3月3日時前後不久，足見旅客均為短期、臨時性入住，益加證明原告經營型態非係以月租之長期租賃；倘旅客發表上揭住宿經驗留言，如有虛構不實，原告理應以店家身分出面積極留言澄清，然原告均未為之，則該

01 旅客住宿評論及訂房網站資料，自堪信屬實。是原告上開主
02 張，與本件查獲之證據資料顯不相符，要無可採。

03 (4)又原告主張於被告稽查當日，原告之員工均已下班，其他無
04 關人員之談話及簽名，無法代表原告之意見云云。然觀上述
05 「悠遊墾丁」及「Agoda」訂房網站資訊可知，原告確有提
06 供24小時訂房服務並24小時均可入住，且經被告陳明：稽查
07 時，現場工作人員皆有系爭房間鑰匙且陪同檢查房間，亦瞭
08 解各房間狀態，熟悉訂房流程及狀態並於檢查紀錄表簽名確
09 認無誤等語（訴願卷第19頁），原告亦表示房間鑰匙均放置
10 櫃台等語（本院卷第171頁），難謂稽查時現場人員與原告
11 經營民宿業務無涉，原告上揭主張，顯悖於經驗法則，難以
12 採信。況被告於作成原處分裁處前及訴願時之行政程序中，
13 均已充分讓原告陳述意見，核無侵害原告陳述意見權利之情
14 事，亦無從為其有利之認定。另原告主張被告稽查之15間房
15 間，僅2間係原告所有，原處分於房間數之計算有誤云云。
16 惟依上揭民宿管理辦法第8條、第11條第1項第3款及第4款規
17 定可知，民宿之申請登記，應以建築物使用用途為住宅，並
18 由建築物實際使用人自行經營，不以所有權人為限；而民宿
19 登記之申請人，如非該土地或建物所有權人，應提出土地同
20 意使用之證明文件、房屋使用權利證明等文件。是相關法令
21 並未規定經營民宿業者，須以自己所有之建築物始能經營，
22 因此，是否為建築物之所有人，並非認定經營民宿業之要件
23 。原告上開主張，顯有誤會，自無可採。又經被告稽查結果
24 ，系爭建物6樓有15間房，房內傢俱、家電設備及生活備品
25 擺放大致相同，顯係同一採購、經營及管理，房內所張貼之
26 住宿須知（本院卷第171、177頁）記載：「3.溫熱飲水機設
27 置在1、3、5樓層……退房及續住整理鑰匙請交至櫃檯。櫃

01 臺電話：00-00000000。」，上揭住宿須知所載櫃台電話，核
02 與原告於「悠遊墾丁」網站刊登之訂房專線電話（本院卷第
03 131頁）相符，且該網站上所載匯款帳號戶名即為原告，原
04 告亦不否認該帳戶係原告所有之事實（本院卷第172頁），
05 復比對原告於Agoda訂房網站之住宿概況標註「客房總數：
06 90」，自難認原告所述其僅有6樓之2間房間出租等情為真。
07 足見上揭房間均為原告管理並作為經營民宿使用，原告因此
08 取得營業利益，堪認原告為該等房間之實際使用人、管理人
09 甚明，縱使原告未取得房間之所有權，亦無礙原告係違章經
10 營民宿業者之事實認定。從而，原告此部分主張，亦無從採
11 為對其有利認定之憑據。

12 六、綜上所述，原告主張均無可採，其確有未領取民宿業登記證
13 而經營民宿業務之違章事實，違反發展觀光條例第25條第2
14 項規定，自應依同法第55條第6項規定論罰。又原告擅自經
15 營民宿業務，經營房間數15間，被告依裁罰標準第9條及其
16 附表5第1項規定，以原處分裁處原告30萬元罰鍰及勒令歇業
17 ，即屬有據；訴願決定予以維持，亦無違誤。原告訴請撤銷
18 ，為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確
19 ，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料均經本院斟酌後，
20 核與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

21 七、結論：原告之訴無理由。

22 中 華 民 國 110 年 8 月 17 日

23 高雄高等行政法院第二庭

24 審判長法官 李 協 明

25 法官 廖 建 彥

26 法官 林 韋 岑

27 以上正本係照原本作成。

01 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
 02 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
 03 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
 04 定駁回。

05 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
 06 訟法第241條之1第1項前段）

07 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
 08 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。

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11

	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 8 月 17 日
書記官 陳 嫻 如