

裁判字號：臺中高等行政法院 100 年度訴字第 357 號 行政判決

裁判日期：民國 101 年 02 月 16 日

案由摘要：違反發展觀光條例事件

臺中高等行政法院判決

100 年度訴字第 357 號

101 年 2 月 9 日辯論終結

原 告 蔣才渡

訴訟代理人 侯志翔 律師

被 告 臺中市政府

代 表 人 胡志強

訴訟代理人 呂旻芯

上列當事人間因違反發展觀光條例事件，原告不服交通部中華民國 100 年 8 月 26 日交訴字第 1000042264 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：

原告明知經營旅館業務，應先向地方主管機關申請登記，領取登記後始得營業，惟未領取旅館業登記證，即擅自在臺中市○區○○○街 37 號 3 至 8 樓（下稱系爭房屋）經營「i 旅行」旅館業務，經民眾於民國（下同）100 年 5 月 7 日在市長信箱留言檢舉，被告乃於 100 年 5 月 12 日派員前往上址進行稽查，發現原告之上開行為，且實際經營房間數為 24 間，遂認定原告違反發展觀光條例第 24 條第 1 項規定，並按同條例第 55 條第 3 項及發展觀光條例裁罰標準第 6 條附表 2 第 1 項規定，以 100 年 5 月 31 日府授觀管字第 1000004738 號裁處書，裁處原告新臺幣（下同）20 萬元罰鍰，並禁止其營業（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，主張：（一）原告經營之「i 旅行」係不動產之租賃，並有半年租及年租之住客入住，至於牽涉到日或週租部分，100 年 5 月 31 日前為試營運之狀況，主要是邀請親朋好友前往住宿，以測試在人力上是否足堪負荷，

並據此決定日後正式營運時是否要開放不特定旅客之訂房，並無經營旅館業之實；（二）在被告旅館業聯合稽查紀錄表「業者具結」欄簽署之人員，既未得到原告同意，亦非以原告名義為之，故此部分為無權代理等語，遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

（一）緣原告為不動產租賃業，雖有日租套房之經營模式，惟大部分仍屬長租套房，且房客以附近學生為大宗，100年5月12日被告聯合稽查當日，並無日租營業之事實，原處分機關僅憑現場人員提供之資料，即斷定原告以提供「日租」之套房數為24間，作為裁罰之標準。原告經營型態為何？有多少長租套房？嗣後均未予原告陳述意見之機會，有事實調查未盡及裁罰理由不備之違誤。

- 1.按「行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。」最高行政法院39年判字第2號判例、最高行政法院98年8月份第2次庭長法官聯席會議決議可資參照。
- 2.次按「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。」行政程序法第102條定有明文。
- 3.原告所有系爭房屋係位於一中商圈內，土地使用分區為住宅區，無招牌，從外觀看純粹是提供學生套房出租之建築，實際上原告確實以套房出租為主要營業項目。100年5月12日當天被告聯合稽查小組至原告處所稽查時，並未有任何經營所謂旅館業之跡證，僅有4間房間與原告租約1年期之房客在其內，被告所製作之聯合稽查紀錄表內容均為被告稽查人員依自己意思書寫後，要求原告現場服務人員林亞平簽名承認，事實上，林亞平受雇於原告不久，並不了解原告經營型態及有多少長租套房等，其於聯合稽查紀錄表上之簽名，無法代表原告意思，衡情應通知原告到場或另行通知原告赴被告陳述意見，以釐清事實，被告未予陳述意見之機會，逕予認定原告屬所謂「旅館業」，而以經

營 24 間房間作為裁罰標準，與行政程序法第 102 條規定有違。

4.原告為不動產租賃業，系爭房屋確係出租套房之用，已如前述，系爭房屋內有房客資料（承租人名冊）、房間編號（管理需要）、房間清潔日報（有房間清潔服務）、房客聯絡方式與房租匯款方式，均為服務房客之便利措施，至為合理，豈能作為認定「旅館業」之判斷基準，原處分及訴願決定關此確有採證違反經驗法則之違誤。

（二）不動產租賃業與旅館業之區別標準，攸關處罰構成要件，應以法律定之。原處分及訴願決定以行政院主計處中華民國行業標準分類：「凡從事以『日』或『週』為基礎，提供客房服務等行業即屬旅館業範疇，而以『月』或『年』為基礎之出租則歸不動產租賃業」，作為原告違法經營「旅館業」之認定，有違法律保留原則及增加法律所未規定之限制，應屬無效。

1.按「本條例所用名詞，定義如下：二、觀光旅客：指觀光旅遊活動之人；八、旅館業：指觀光旅館業以外，對旅客提供住宿、休息及其他經中央主管機關核定相關業務之營利事業。」發展觀光條例第 2 條定有明文。所謂旅館業既明定係對「旅客」提供住宿、休息之營利事業，且旅客亦明文指觀光旅遊活動之人，是以非觀光旅遊活動之人即非旅客，不因以「日」或「週」為單位承租套房而成為旅客，反之，依被告及訴願決定機關之區分，觀光旅遊活動之人以「月」承租套房者，出租人即非經營旅館業。上開行業分類標準顯然恣意解釋，增加法律所無之限制，況該行業分類標準屬解釋性行政規則，依法僅能對內規範行政機關內部，而不得對外拘束或限制人民權利，被告據此認定原告為旅館業，有違法律保留原則。

2.原告營業項目為「房間出租」或「不動產租賃」，依民法第 421 條之規定「不動產之租賃契約，其期限逾一年者，應以字據訂立之，未以字據訂立者，視為不定期限之租賃」，據此法文意旨，顯然「以日為單位」之不動產租賃，仍屬不動產租賃，而非突然變成「旅館業」，故縱然以「

日租」為單位之營利事業仍應解為「不動產租賃業」較符合立法意旨，在法律本身或法規命令不明確（民法租賃篇內未明確畫分「日租」或「月租」，均統稱之為租賃）之情況下，自應作有利於行為人之解釋。是上揭行業標準分類於「不動產租賃」之解釋，已溢出了「民法」對於「租賃」文義之範圍，發展觀光條例又未授權主管機關可以任意解釋「不動產之租賃不包含日租，僅限於月租或年租」，關此原處分顯已違反行政法上之禁止恣意原則，自屬違法。

(三) 被告以原告未取得營業執照，於住宅內違法經營旅館業，論以原告同時違反發展觀光條例第 24 條第 1 項、第 55 條第 3 項規定及建築法第 73 條第 2 項、第 91 條第 1 項第 1 款規定，分別處罰原告罰鍰 20 萬元及 6 萬元，有違「一行為不二罰」原則。

1. 按「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高規定裁處。」行政罰法第 24 條第 1 項定有明文。所謂「一行為不二罰原則」，又稱「禁止雙重處罰原則」，其本意即禁止國家對人民之同一行為，由於制裁所適用之法規、主體及程序等差異，予以相同或類似之措施多次處罰，以避免破壞法秩序之安全，違背人民之信賴，為我國行政罰上之重要原則。
2. 次按「『一行為不二罰』乃現代民主法治國家之基本原則，此係避免因法律規定之錯綜複雜，致人民之同一行為，遭受數個不同法律之處罰，而承受過度不利之後果。查建築法第 91 條第 1 項第 1 款及商業登記法第 33 條第 1 項規定，係以未經核准變更使用或經營其登記範圍以外之業務行為為處罰條件。亦即單純不申辦之不作為尚未該當於構成要件，而須俟其有變更使用之作為時，始得加以處罰。本件行為人並未改變建築物結構，僅有一未經許可擅將系爭建物變更營業而使用之行為（如僅擺放電子遊戲機），而同時符合建築法第 91 條第 1 項第 1 款及商業登記法第 33 條第 1 項之處罰規定，應擇一從重處斷。」最高行政法院 94 年 6 月份庭長法官聯席會議決議可資參照。

3.再按「違法行為人之同一違法行為，亦即其基於單一之決定，或自然意義下之單一行為，違反數個法律，不得以同一事實和同一依據，給予兩次行政處罰，此即『一事不二罰原則』，乃現代民主法治國家之基本原則。本件原告違反放流水排放標準及未於許可之放流口排放廢水，既均由同一清除豬隻排泄物之行為所引起，依上揭說明，自不應予以兩次處罰，而僅應從情節較重之違反放流水排放標準處罰。」「本件原告未經主管機關許可，提供土地回填、堆置垃圾，非法從事代處理廢棄物工作，自屬違反廢棄物清理法第 20 條之規定，而應依廢棄物清理法第 27 條之規定處罰。而原告上開違規行為，同時違反區域計畫法第 21 條之規定，惟原告上開行為核屬出於行為人之單一決定，或自然意義下之單一行為，違反數個行政法上義務規定，亦即違反廢棄物清理法第 20 條及區域計畫法第 21 條，而原告所受上開二種處罰，均裁處罰鍰，其處罰性質、種類相同，依照上開司法院釋字第 503 號解釋意旨之精神，從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其他行為併予處罰。」臺中高等行政法院 90 年訴字第 731 號判決、90 年訴字第 308 號判決可資參照。

4.系爭房屋位於一中商圈，原告於 98 年買受前即作為住宿使用，原告以系爭房屋單純經營套房出租行為，縱然違反發展觀光條例第 24 條第 1 項規定（原告否認之），其同時違反建築法第 73 條第 2 項變更使用之規定（原告亦否認之），應屬一行為同時違反二個行政法上義務，被告未依法定罰鍰額最高規定裁處，卻予以併罰，實與行政罰法第 24 條第 1 項規定及大法官會議釋字第 503 號解釋意旨有違。

（四）綜上所陳，原處分及訴願決定確有調查未盡及裁罰理由不備之違誤；被告以行政院主計處中華民國行業標準分類認定原告為「旅館業」，有違法律保留原則及增加法律所未規定之限制；本件被告併罰原告建築法第 91 條第 1 項第 1 款及發展觀光條例第 55 條第 3 項，合計共 26 萬元罰鍰，亦有違「一行為不二罰」原則。從而，被告主張原告有違反發展觀光條例第 24 條第 1 項規定及建築法第 73 條第 2 項變更使

用之規定云云，即非可採。為此，原告依據行政訴訟法第4條第1項規定提起本件撤銷訴訟，並聲明求為判決：

- 1.原處分及訴願決定均撤銷。
- 2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

(一) 查本案經被告於100年5月12日辦理旅館業聯合稽查，現場查獲原告未領有旅館業登記證而有經營旅館（網路經營名稱「i旅行」）業務行為，現場實際經營樓層為3至8樓（無4樓，故樓層編號為3至9樓）房間數共計24間，經現場工作人員林亞平於「臺中市政府旅館業聯合稽查紀錄表」中簽章確認在案；原告雖稱林亞平不了解原告經營型態、無法代表原告意思云云，惟該稽查紀錄表係被告就當日稽查情形作成紀錄表，並請現場工作人員簽收轉交負責人，其簽章處已註記為「代」，表示其並非負責人本人，亦請其於「工作人員」資料欄填妥相關資料，可知本件於紀錄表上簽名之林亞平，係以「現場工作人員」身分，就紀錄表所填載事項加以簽名確認，故依此所得之證據，自得採為裁罰之依據，是原告此部分主張，尚屬誤會。

(二) 就原告主張被告未給予陳述意見之部分：

- 1.按「行政罰法」第42條第1項第6款規定：「行政於裁處前，應給予受處罰者陳述意見之機會。但有下列情形之一者，不在此限：……六、裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認。」
- 2.被告稽查當日（100年5月12日）現場情形（7樓接待處及客房裝潢擺設等）與網路查獲之相關廣告相符；有關客房數之認定，除依現場工作人員提供之資訊，被告係依行政程序法第36條規定：「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。」逐樓層、逐客房確認是否有營業跡象，經扣除長租戶、儲物間及其他未使用之房間後，共計有24間客房（3樓3間、5至6及8至9樓各4間、7樓5間）供營業使用；現場亦查得100年5月份房間清潔日報及詳載訂房旅客住宿日期、天數及聯絡方式資料之表單；另按100年5月12日列印之「i

旅行」網站資料所示，其上除刊登客房照片及預約訂房等住宿資訊招攬不特定人外，並載有「我們有提供：毛巾、牙刷/膏、梳子、浴帽」之文字。

- 3.復按交通部 100 年 7 月 15 日交訴字 1000037198 號訴願決定書：「……經營旅館業者，應向地方主管機關申請登記，領取登記證後，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，舉凡為達旅館營業目的所為之行為或方式，均該當『經營』之意。……」及高雄高等行政法院 99 年訴字第 608 號判決要旨：「按旅館業並非每日皆有旅客，為隨時準備接待旅客，而將客房準備隨時可營業之狀態，並且印製相關之介紹。難認無經營之事實，又依發展觀光條例第 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，領取登記證後，始得營業。若有經營事實卻未申領旅館業登記證，可能依同條例第 55 條第 3 項規定處罰」。故原告雖稱於被告聯合稽查當日，並無日租營業之事實，惟依據網路及現場查獲之實證，裁處所根據之事實，客觀上已明白足以確認，應無原告所述有事實調查未盡及裁罰理由不備之違誤情事，自不適用「行政程序法」第 39 及第 102 條規定。

(三) 就原告指稱違反法律保留部分：

- 1.依據交通部 99 年 12 月 29 日交路字第 0990012444 號令略以：「其以不動產租賃方式經營，提供旅遊、商務、出差等不特定人有日或週之住宿或休息事實而收取費用營業者，核屬旅館業務之營業行為，應依法取得旅館業登記證，始得經營。」
- 2.復依「旅館業管理規則」第 3 條第 1 項規定，交通部乃旅館業之中央主管，依職權得訂頒行政規則，上開解釋令適法性之闡釋，按司法院大法官釋字第 247、344、347 及 407 號解釋意旨，係行政為執行特定法律所為之釋示及裁量基準，具有其合法性，應尚無違反法律保留及行政法上之禁止恣意原則。
- 3.另查憲法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨

害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」可知法律保留原則係以「不妨害社會秩序公共利益者」為前提。「旅館」係供多數不特定人住宿休息之場所，為維護旅客及民眾公共安全與權益，舉凡建築、消防、衛生及觀光等方面法規均有規範業者之相關條文，以期保障公眾利益。

4.原告前於訴願函中表示其經營之「i 旅行」係不動產之租賃，並有半年租及年租之住客入住，至於牽涉到日或週租部分，100年5月31日前為試營運之狀況，主要是邀請親朋好友前往住宿，以測試在人力上是否足堪負荷，並據此決定日後正式營運時是否要開放不特定旅客之訂房，並無經營旅館業之實云云，復於本案聲明其為不動產租賃業而非旅館業；然其實際經營行為模式與一般旅館無異（網路刊登行銷廣告招攬不特定人住宿、設置旅客接待處、客房內備有備品及清潔服務等），且旅館業之經營並無所謂「試營運」時期，原告未依規定向主管申請旅館業登記證即擅自營業，規避一般旅館業須符合之設備標準，確有嚴重危害公共安全與利益之虞，故原告所主張之自由及權利應已逾越憲法保障範圍。

5.原告另表示「以日為單位」之不動產租賃，仍屬不動產租賃範疇乙節，依民法第66條第1項規定：「稱不動產者，謂土地及其定著物」，故「不動產之租賃」，應未含不動產外之住宿服務（如提供寢具、備品及清潔服務等），惟依原告於網路刊登之廣告及被告現場稽查之事實，原告除提供不動產租賃服務外，均含住宿服務。依發展觀光條例第2條第1項第8款規定：「旅館業：指觀光旅館以外，對旅客提供住宿、休息及其他經中央主管核定相關業務之營利事業。」其定義之重點應為「提供住宿、休息」，故凡供不特定人住宿、休息之營利行為，均屬旅館業範疇。

（四）關於原告指稱原處分違反一行為不二罰部分：

1.發展觀光條例第24條第1項、第55條第3項之規定，明令旅館業者須依規定申請旅館業登記證方得經營旅館業；另查建築法第73條第2項、第91條第1項第1款規定，係規範就建築物所有權人、使用人應依規申請變更使用執照。

2.本案倘依據行政罰法第 24 條第 1 項之規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」應依法定罰鍰最高之規定（亦即發展觀光條例）裁處，原告縱認有一事二罰之情形，亦應對以建築法為據之裁處提起救濟；然按行政罰法第 24 條「一行為不二罰」原則之適用，係以「自然單一行為」或「法律上單一行為」為前提；惟本案原告違反之行政罰，具有不同之違法構成要件、其間並無必然之關連性，且非自然或法律的單一行為自無行政罰法第 24 條之適用，應依同法第 25 條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」論處。被告所為處分，洵無違誤，應予維持。

（五）綜上所述，原處分及訴願決定並無違誤，原告之訴為無理由等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本院按，發展觀光條例第 2 條第 8 款之規定：「本條例所用名詞，定義如下：……八、旅館業：指觀光旅館業以外，對旅客提供住宿、休息及其他經中央主管機關核定相關業務之營利事業。……」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，領取登記後，始得營業。」第 55 條第 3 項規定：「未依本條例領取營業執照而經營觀光旅館業務、旅館業務、旅行業務或觀光遊樂業務者，處新臺幣九萬元以上四十五萬元以下罰鍰，並禁止其營業。」第 67 條規定：「依本條例所為處罰之裁罰標準，由中央主管機關定之。」發展觀光條例裁罰標準第 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）政府依附表二之規定裁罰。」旅館業與其僱用之人員違反本條例及旅館業管理規則裁罰標準表附表 2 第 1 項：「未領取旅館業登記證而經營旅館業……房間數十六間至三十間……處新臺幣二十萬元，並禁止其營業。」前揭發展觀光條例裁罰標準係依發展觀光條例第 67 條規定之授權訂立，其附表之裁罰標準表乃為使下級機關辦理此類違規案件之裁罰金額有客觀標準可循，以避免因行政機關之恣意決定或專斷致有輕重之差別待遇而訂定

。其中上述附表二第1項按房間數定處罰之基準，乃考量違規行為之態樣及情節之輕重而為，亦與發展觀光條例母法規定之意旨無違，自得適用。

五、上揭事實概要欄所載之事實，除後列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分、交通部99年12月29日交路字第0990012444號令、100年5月12日臺中市政府旅館業聯合稽查紀錄表、原告刊登之廣告網頁、住宿旅客留言及現場照片等件附卷可稽，為可確認之事實。

六、歸納兩造之上述主張，本件爭執之重點為：被告認定原告有24間客房經營日租旅館，並據以依裁罰標準表裁罰，其事實認定有無違誤？原處分依行政院主計處行業標準及交通部相關函釋作為認定標準，以日、週為基礎的租賃行為認定為旅館業，而以月以上即屬不動產租賃業，有無違反法律保留原則？本案原處分基於違規稽查事實處20萬元罰鍰，同時依建築法第73條第2項及第91條第1項第1款規定處6萬元罰鍰，有無違反一事不二罰原則？茲分述如下：

(一) 按「稱租賃者，謂當事人約定，一方以物租與他方使用收益，他方支付租金之契約。」民法第421條第1項定有明文，此為民法有關租賃契約之定義。另立法者為發展觀光產業，宏揚中華文化，永續經營臺灣特有之自然生態與人文景觀資源，敦睦國際友誼，增進國民身心健康，加速國內經濟繁榮，特制定觀光發展條例（觀光發展條例第1條規定參照）。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，而上開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、洗髮精、肥皂、拖鞋、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、牙刷、吹風機等進階配備，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。另按，

主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據，業經司法院釋字第 407 號解釋在案，此項釋示亦屬行政程序法第 159 條明定之行政規則之一種。交通部觀光局 99 年 6 月 29 日觀賓字第 0990014797 號函說明三、四略以：「……三、另行政院主計處中華民國行業標準分類將旅館及民宿與不動產租售業區別說明如下：旅館及民宿規定於該標準分類 I 大類之 55 中類-住宿服務業：『凡從事短期或臨時性住宿服務之行業均屬之，有些場所僅提供住宿服務，有些場所則提供結合住宿、餐飲及休閒設施之複合式服務。不包括：以月或年為基礎，不提供住宿服務之住宅出租應歸入 6811 細類【不動產租售業】。』另 551 小類-短期住宿服務業及 5510 細類-短期住宿服務業規定：『凡從事以日或週為基礎，提供客房服務或渡假住宿服務等行業均屬之，如旅館、旅社、民宿等。主要經濟活動（5510 細類參考子目）為民宿、汽車旅館、旅社、旅館、賓館、觀光旅館。』四、日租屋之經營形態符合『凡從事以日或週為基礎，提供客房服務或渡假住宿服務等行業』之要件，應屬旅館業或民宿等短期住宿服務業範疇（疇）。」又交通部 99 年 12 月 29 日交路字第 0990012444 號令略以：「……除合法經營之觀光旅館業及民宿以外，其以不動產租賃方式經營，提供旅遊、商務、出差等不特定人有日或週之住宿或休息事實而收取費用營業者，核屬旅館業務之營業行為，應依法取得旅館業登記證，始得經營。」上開函令乃主管機關基於執行法律職權之必要，就有關「旅館」、「民宿」及「不動產租售業」等概念所訂定之解釋性行政規則，以為行使職權、認定事實及適用法律之準據，因合與首揭說明意旨，且未增加法律所無之限制，依司法院釋字第 287 號解釋意旨，應自所解釋法律之生效日起有其適用。又上開函令係屬有關事實認定之解釋，核與法律保留原則無涉，是原告訴稱「所謂旅館業既明定係對『旅客』提供住宿、休息之營利事業，且旅客亦明文指觀光旅遊活動之人，是以非觀光旅遊活動之人即非旅客，不因以『日』或『

週』為單位承租套房而成為旅客，反之，依被告及訴願決定機關之區分，觀光旅遊活動之人以『月』承租套房者，出租人即非經營旅館業。上開行業分類標準顯然恣意解釋，增加法律所無之限制，況該行業分類標準屬解釋性行政規則，依法僅能對內規範行政機關內部，而不得對外拘束或限制人民權利，被告據此認定原告為旅館業，有違法律保留原則。」「不動產租賃業與旅館業之區別標準，攸關處罰構成要件，應以法律定之。原處分及訴願決定以行政院主計處中華民國行業標準分類：『凡從事以『日』或『週』為基礎，提供客房服務等行業即屬旅館業範疇，而以『月』或『年』為基礎之出租則歸不動產租賃業』，作為原告違法經營『旅館業』之認定，有違法律保留原則及增加法律所未規定之限制，應屬無效。」等云，即非可取。

- (二) 依照上開說明，可知「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「不動產租賃業」；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。本件原告未領取旅館業登記證，即擅自在系爭房屋經營「i 旅行」旅館業務等情，有 100 年 5 月 12 日臺中市政府旅館業聯合稽查紀錄表、原告刊登之廣告網頁、住宿旅客留言及現場照片等件附卷可稽。原告雖不否認其未領取旅館業登記證之事實，但主張「原告為不動產租賃業，雖有日租套房之經營模式，惟大部分仍屬長租套房，且房客以附近學生為大宗，100 年 5 月 12 日被告聯合稽查當日，並無日租營業之事實，原處分機關僅憑現場人員提供之資料，即斷定原告以提供『日租』之套房數為 24 間，作為裁罰之標準，有事實調查未盡及裁罰理由不備之違誤。」云云。但查，原告除在「關於 i 旅行」網站刊登客房照片及預約訂房等住宿資訊招攬不特定客人外，並記載：「我們有提供：毛巾、牙刷/膏、梳子、浴帽」等文字；另該旅館網頁廣告更明示該址有潮味巴黎、東京時光等房型，並提供網路預約訂

房申請，且有住宿天數可供填寫，有關於「i 旅行」之網頁資料附卷可稽。另依現場拍攝之照片顯示，原告所經營「i 旅行」，設有營業櫃檯，由穿著制服之人員接待；客房外部有房號，客房內部備有寢具、衛浴設備，並提供毛巾及浴巾；且依其 100 年 5 月份房間清潔日報所載，每日均有清潔服務；另訂房表亦詳載短期住宿日期、預約房號、訂金、旅客訂房及連絡方式與匯款資料等，並有住宿 4 日之短期租房確認書。又前揭旅館業聯合稽查記錄表記載實際經營旅館業務客房 24 間（單人床 22 間、雙人床 2 間），住宿每日收費欄則記載：「單人房：880 至 1,580 元及 1,280 至 2,180 元，雙人房：1,880 至 2,880 元」，並經現場工作人員林亞平親閱後簽名確認在案。在在顯示原告確有經營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」。依照前揭說明，原告所經營者乃旅館業務，而非「不動產租售業」。雖原告主張「i 旅行」大部分屬長租套房，日租之套房數並非 24 間云云。但查，前揭原告所稱之長租套房，業經被告所扣除，24 間房部分純屬提供「短期住宿服務」之旅館部分，為被告陳明在卷（參見本院卷第 61 頁），並有上開住宿資訊、現場稽查照片及旅館業聯合稽查記錄表可資佐證；且該紀錄表復經現場工作人員林亞平簽名後，亦在「業者陳述意見」欄填寫「無」，顯見被告認定原告經營旅館數為 24 間，即堪採信。又所謂「經營」旅館業務，並非以有具體營業結果產生始足認定，舉凡為達經營旅館目的所為之營業行為，均該當「經營」之意。本件原告既在網路上刊登客房照片及預約訂房等住宿資訊招攬不特定客人，且經被告稽查人員在現場查獲「i 旅行」客房內部有床鋪、被單、衛浴、盥洗用品、電視等住宿設施，已足達其經營旅館，提供旅客住宿、休息之目的，可認「i 旅行」係供旅客隨時入住之營業狀態，足證「i 旅行」確屬提供遊客住宿之旅館，並不因稽查當日並無日租營業之事實即影響其作為旅館使用及全部房間數量之認定。因此，原告上節主張，即非可採。

（三）另原告主張「……100 年 5 月 12 日當天被告聯合稽查小組至

原告處所稽查時，並未有任何經營所謂旅館業之跡證，僅有四間房間與原告租約一年期之房客在其內，被告所製作之聯合稽查紀錄表內容均為被告稽查人員依自己意思書寫後，要求原告現場服務人員林亞平簽名承認，事實上，林亞平受雇於原告不久，並不了解原告經營型態及有多少長租套房等，其於聯合稽查紀錄表上之簽名，無法代表原告意思，衡情應通知原告到場或另行通知原告赴被告陳述意見，以釐清事實，被告未予陳述意見之機會，逕予認定原告屬所謂『旅館業』，而以經營 24 間房間作為裁罰標準，與行政程序法第 102 條規定有違。」云云。但查，上開在聯合稽查紀錄表內簽名之林亞平，係原告現場服務人員，為原告所坦承在卷，並有該聯合稽查紀錄表在卷足參。本件現場既經查獲房間清潔日報、訂房表及短期租房確認書等件，內容記載短期住宿資料、預約房號、訂金、旅客訂房及連絡方式與匯款資料等，林亞平當能管控訂房及住房情形，且林亞平亦能明確供出住宿每日收費之價目資料，自非不能知悉原告經營型態及長租、短租套房資訊。顯見，上開聯合稽查紀錄表之內容應符真實情況。再按，「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」「有下列各款情形之一者行政機關得不給予陳述意見之機會：……五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。」「行政機關於裁處前，應給予受處罰者陳述意見之機會。但有下列情形之一者，不在此限：……六、裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認。……」分別經行政程序法第 102 條、第 103 條第 5 款及行政罰法第 42 條第 6 款定有明文。本件被告作成前揭聯合稽查紀錄表時，已給予原告在場之工作人員林亞平陳述意見之機會，有該聯合稽查紀錄表在卷可按（參見本院卷第 30 頁）。況且，本件被告於稽查當日（即 100 年 5 月 12 日），在現場發現系爭房屋 7 樓接待處及客房裝潢擺設等均與網路查獲之相關廣告相符；另有關客房數之認定

，除依現場工作人員提供之資訊，被告亦逐樓層、逐客房確認是否有營業跡象，經扣除長租戶、儲物間及其他未使用之房間後，共計有 24 間客房（3 樓 3 間、5 至 6 及 8 至 9 樓各 4 間、7 樓 5 間）供營業使用，已對當事人有利及不利事項一律注意；又現場亦查得 100 年 5 月份房間清潔日報及詳載訂房旅客住宿日期、天數及聯絡方式資料之表單，並按 100 年 5 月 12 日列印之「i 旅行」網站資料所示，其上除刊登客房照片及預約訂房等住宿資訊招攬不特定人外，並載有「我們有提供：毛巾、牙刷/膏、梳子、浴帽」之等文字，認定原告確實有經營旅館業之行為，則原處分所根據之事實，在客觀上明白即屬足以確認，是被告縱未給予原告本人陳述意見之機會，亦難認違反上開規定。因此，原告上節主張，亦不足取。

- (四) 復按，行政罰法第 7 條第 1 項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」亦即，違反行政法上義務之行為，若係出於故意或過失，即應加以處罰。本件原告既係經營旅館之業者，自當知悉上開旅館經營管理事項之相關規定，然竟有上開違規情事，其主觀上即有違反各該規定之故意，允無疑義。是以，被告認定原告未先向地方主管機關申請登記領取旅館業登記證後，即擅自在系爭房屋經營「i 旅行」旅館業務，違反發展觀光條例第 24 條第 1 項規定，並按同條例第 55 條第 3 項及發展觀光條例裁罰標準第 6 條附表 2 第 1 項規定，裁處原告 20 萬元罰鍰，並禁止其營業，經核既未逾越法定裁量範圍，且無與法律授權目的相違或出於不相關動機之裁量濫用，亦無消極不行使裁量權之裁量怠惰等情事，自難謂為不法。
- (五) 末按，行政罰法第 24 條規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。一行為違反社會秩序維護法及其他行政法上義務規定

而應受處罰，如已裁處拘留者，不再受罰鍰之處罰。」此「一行為不二罰」原則，係指同一行為主體不能以同一行為為受二次以上之行政處罰而言。本件原告違反發展觀光條例第 24 條第 1 項及第 55 條第 3 項有關旅館業者須依規定申請旅館業登記證方得經營旅館業之規定，與依建築法第 73 條第 2 項、第 91 條第 1 項第 1 款規定，建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第 9 條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照，係屬二事，二者違章構成要件及行為均不相同，被告為本件裁罰，並未違反前揭「一行為不二罰」原則。是原告主張「被告以原告未取得營業執照，於住宅內違法經營旅館業，論以原告同時違反發展觀光條例第 24 條第 1 項、第 55 條第 3 項規定及建築法第 73 條第 2 項、第 91 條第 1 項第 1 款規定，分別處罰原告罰鍰 20 萬元及 6 萬元，有違一行為不二罰原則。」云云，即屬誤解，洵非可取。

七、綜上所述，本件原告未領有旅館登記證，即擅自以「i 旅行」市招名稱經營旅館業，事證明確，原處分認定原告已違反發展觀光條例第 24 條第 1 項規定，依同條例第 55 條第 3 項及發展觀光條例裁罰標準第 6 條及附表 2 規定，裁處原告 20 萬元罰鍰，並禁止其營業，其認事用法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法，經核與判決之結果不生影響，無庸逐一論述，併予敘明。

據上論結，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 101 年 2 月 16 日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法 官 王 茂 修

法 官 莊 金 昌

法 官 劉 錫 賢

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須依對造人數附具繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

中 華 民 國 101 年 2 月 16 日

書記官 杜 秀 君

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（101 年版）第 643-662 頁