

八仙樂園停業爭議

編目：行政法

【新聞案例】^{註1}

八仙樂園 2015 年爆發塵爆事件，新北市政府勒令永久停業，業者提起訴願，交通部裁定，新北市政府勒令停業內容不夠明確。新北市政府再向法院聲請撤銷訴願裁定，但最高行政法院今年 2 月予以駁回，依行政訴訟法規定，可提起撤銷違法行政處分的主體是人民，新北市政府是機關而非人民。

2015 年 6 月 27 日，八仙塵爆造成 15 死、484 人受傷。新北市長朱立倫、觀光局先後勒令八仙樂園無限期停業接受調查，2 年多來八仙樂園一片荒涼。

不過，業者表示，市府和觀光局作法毫無轉圜空間，因此先向交通部提出訴願，強調兩單位勒令無限期停業於法無據，沒有明確說出違法在何處。交通部認同業者看法，撤銷停業處分；觀光局去年 3 月在台北高等行政法院敗訴後即未再上訴。

新北市政府單獨上訴，2 月初被駁回定讞。最高行政法院合議庭法官見解和高等法院法官相同，都認為行政訴訟法規定，可以提起撤銷違法行政處分主體是人民，新北市政府是機關而非人民。

另外，八仙樂園粉塵爆炸事故，交通部觀光局以違反觀光條例勒令停業；八仙不服提告，北高行去年 3 月判決撤銷停止營業處分；全案經上訴，最高行今天(107 年 3 月 15 日)廢棄原判決，發回北高行審理。

交通部觀光局認為八仙樂園未經核准，分割出租觀光遊樂設施，違反觀光遊樂業管理規則相關規定，因法裁處新台幣 5 萬元罰鍰，並命八仙樂園立即停止營業至所有調查釐清及缺失改善為止。

台北高等行政法院審理後認為，本件違規行為是對八仙樂園「未取得使用執照之 6、7、8 遊樂區區域，違法分割出租對外開放經營」，違規地點是在 6、7、8 區域內，不應擴及與本案無涉的其他園區。

^{註1}引自 2018-03-15／中央社。<http://www.cna.com.tw/news/asoc/201803150361-1.aspx>；
2018-02-25／聯合報。<https://udn.com/news/story/7323/2999813> (最後瀏覽日：2018/03/21)

北高行指出，觀光局在無證據可以認定這些區域有何缺失、立即引起公共安全的危險，就命令八仙無限期停止「整個八仙海岸園區」營業，有違比例原則，因此廢棄停止營業的處分。

全案經上訴，最高行政法院做成判決指出，八仙樂園育樂股份有限公司就園區的經營，實質上是一個觀光遊樂業、只有一個經營團隊，而塵燃事件的發生及損害擴大，並非僅是單一園區或某些區域營運方針或管理流程的錯誤使然，而是涉及八仙樂園的整體經營管理能力，包括重大公安事故發生時的危機處理能力。

交通部觀光局認為八仙樂園檢查結果不合規定，包括擅自將迄未取得使用執照的遊樂設施對外開放營業，導致這起塵燃事件，造成數百名民眾傷亡，情節重大。原處分命八仙樂園停止全部營業，至塵燃事故責任釐清，以及對於消防、急救及安全設備等缺失的調查及改進為止，促使八仙樂園作整體經營管理能力的檢討改進，而且基於維護公共場所安全、保障消費者權益上有所必要，「停業處分的範圍不以已發生損害的區域為限」，尚非全然無據。原審並未調查八仙樂園整體經營管理及安全控管能力，是否應檢討改進等，就進而論斷是否有就全部範圍為停業處分的必要。

綜合上述，最高行表示，本案事證尚有未明情況，原審法院有再進行調查審認的必要，因此廢棄北高行的判決結果，發回北高行調查後另做出適法裁判。

【相關爭點】

- 一、可以提起撤銷違法行政處分主體是人民，新北市府是機關而非人民？
- 二、依發展觀光條例第 54 條第 1 項得定期停止其營業之範圍，是否應以已發生損害之區域為限？

【案例解析】

- 一、可以提起撤銷違法行政處分主體是人民，新北市府是機關而非人民？

(一)台北高等行政法院 106 年度訴字第 309 號判決所示見解

1.對於訴願決定得向行政法院提起行政訴訟者，不以人民之訴願人為限

- (1)按行政訴訟法第 4 條第 1 項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」第 3 項規定：「訴願人

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

以外之利害關係人，認為第一項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」

- (2)故對於訴願決定得向行政法院提起行政訴訟者，不以人民之訴願人為限，若屬訴願人以外之利害關係人，認為訴願決定損害其權利或法律上之利益者，均得向行政法院提起撤銷訴訟，請求救濟。
- (3)而所謂利害關係，乃指法律上之利害關係，應就「法律保護對象及規範目的」等因素為綜合判斷（最高行政法院 100 年度裁字第 1904 號裁判^{註2}意旨可參）。

2.地方自治團體屬於行政訴訟法第 4 條第 3 項之利害關係人，得對撤銷自治事項行政處分之訴願決定提起行政訴訟，始符合法律規範保護之本旨

- (1)訴願法第 1 條規定：「(第 1 項)人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。(第 2 項)各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。」該條第 2 項立法理由謂：「賦予地方自治團體或其他公法人提起訴願權利，以貫徹依法行政，並保障其權利。」
- (2)又行政院法規會 101 年 3 月 7 日院臺規字第 1010012018 號函釋：「上級自治監督機關對地方自治團體辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，予以撤銷、變更、廢止或停止其執行，地方自治團體不服者，即得提起訴願。」核與相關法規，並無不合。
- (3)可知地方自治團體之自治權，係在行政爭訟保障之範圍，此在訴願階段如此，其在行政訴訟階段，亦應如此，以免權益救濟產生失衡之現象。
- (4)是以若有地方自治團體就其主管之自治事項所為之行政處分，經訴願

^{註2}最高行政法院 100 年度裁字第 1904 號裁定意旨略以：

- (1)行政處分相對人以外之利害關係第三人，主觀上認為行政處分違法損害其權利或法律上之利益，亦得提起訴願及撤銷訴訟。
- (2)而所謂利害關係乃指法律上之利害關係，應就「法律保護對象及規範目的」等因素為綜合判斷。
- (3)亦即，如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，即應許其依法請求救濟。（司法院釋字第 469 號解釋理由意旨參照）

決定予以撤銷時，應可認為訴願機關之訴願決定係對地方自治團體之自治權所為之不利處分（已非僅屬內部性事件，而是具有外部性事件之行政處分，司法院釋字第 553 號解釋意旨可參），為保障地方自治團體之自治權，基於前述法律規範目的及保護對象之認知，宜解釋為該地方自治團體屬於行政訴訟法第 4 條第 3 項之利害關係人，得對撤銷自治事項行政處分之訴願決定提起行政訴訟，始符合法律規範保護之本旨。

3. 涉及地方自治團體自治權之保障部分，訴願法第 96 條之規定，應排除適用

(1) 有關自治事項之行政事務，應包括行政管制及行政處罰；有關自治事項之範圍，基於事物之本質，宜從實質關係認定之，而不以形式上適用法規之屬性為限，故自治事項並不限於適用地方自治法規，若性質上屬於自治事項，縱使適用有關中央之法規，亦應屬之。

(2) 以上關於地方自治團體自治權之保障，於此範圍訴願法第 96 條「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。」之規定，自應排除適用。

(二) 最高行政法院 107 年度判字第 89 號判決所示見解

1. 原處分機關縱認訴願決定違法時，亦不允許其對於訴願機關提起撤銷訴訟

(1) 訴願程序乃行政程序之一種，係行政體系內部自省之救濟程序，原處分機關為訴願程序之相對機關，並非訴願法第 1 條第 1 項所稱之「人民」，亦非同法條第 2 項所規定之處分相對人之自治團體或公法人。

(2) 再按行政訴訟法對於原處分機關之地位，依本法第 24 條「經訴願程序之行政訴訟，其被告為左列機關：一、駁回訴願時之原處分機關。二、撤銷或變更原處分時，為撤銷或變更之機關。」之規定，其為被告。

(3) 是故，不論現行訴願法或行政訴訟法之體制，原處分機關縱認訴願決定違法時，亦不允許其對於訴願機關提起撤銷訴訟。

(4) 亦即原處分機關對上級之訴願決定，本即應受訴願決定之拘束（訴願法第 95 條前段），自不得再為不服之表示，以符行政一體性原則之適用（另參見本院 106 年度 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議^{註3}）。

^{註3}最高行政法院 106 年度 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議略以：

2.本件上訴人(新北市政府)為訴願程序之相對機關，非屬行政訴訟法第 4 條第 1 項之處分相對人即人民，亦非第 3 項規定之利害關係人，其自居利害關係人之地位，訴請撤銷訴願決定，即有當事人適格之欠缺

- (1)本件上訴人認○○○○公司違反發展觀光條例及觀光遊樂業管理規則等規定，並以發展觀光條例第 37 條及第 54 條為裁罰依據。
- (2)依發展觀光條例第 37 條第 1 項、第 66 條第 4 項授權中央主管機關訂定之觀光遊樂業管理規則第 32 條第 1、2 項、第 34 條第 2 項、第 35 條規定意旨，可知上訴人均係以中央所制定或訂定之法規對○○○○公司為相關管理事項，並據以作成原處分，然「○○○○」（○○○○公司之觀光遊樂業名稱）係由交通部於 94 年 10 月 4 日以交路(一)字第 0000000000 號公告，依發展觀光條例第 2 條第 3 款指定其經營範圍為觀光地區，復於 102 年 9 月 30 日由交通部觀光局核發其觀光遊樂業執照，又上訴人於 104 年 6 月 26 日以新北府觀管字第 0000000000 號函同意備查○○○○公司所提送之「緊急救難及醫療急救系統」，亦載明「…依觀光遊樂業管理規則第 35 條第 1 項規定辦理」。
- (3)是以，本件是○○○○公司不服上訴人所為之原處分，提起訴願，依訴願法第 4 條第 5 款規定，被上訴人(交通部)為該案訴願管轄機關，於 105 年 12 月 30 日以交訴字第 0000000000 號訴願決定書撤銷原處分，基於訴願制度之本旨及行政一體之原則，原處分機關即應受訴願決定意旨之拘束，不得對系爭訴願決定不服而提起行政訴訟。
- (4)又上訴人於本件訴訟並非行政訴訟法第 4 條第 1 項之人民或居於與人民相同之地位，亦非同條第 3 項之利害關係人，自無從提起撤銷訴訟。
- (5)綜上，本件上訴人為訴願程序之相對機關，非屬行政訴訟法第 4 條第 1 項之處分相對人即人民，亦非第 3 項規定之利害關係人，其自居利害

-
- (1)教師法第 29 條、第 31 條、第 33 條規定教師對有關其個人措施得提出申訴、再申訴及循序提起行政訴訟之程序，係為糾正主管教育行政機關或學校違法或不當損害教師權益行為所設之特別行政救濟制度。
 - (2)大學對所屬教師不予續聘決定，教師不服而提起申訴、再申訴，其程序標的為不予續聘之措施，大學則為作成該措施之主體，除法律別有規定外，大學自不得就再申訴之結果復行循序提起行政訴訟，方符該特別行政救濟制度之設立本旨。
 - (3)參酌教師法第 33 條僅規定「教師」得對再申訴決定按其性質循序提起行政訴訟，此與同法第 31 條第 2 項後段特別規定「學校」亦得對申訴決定提起再申訴之情形顯不相同；又綜觀教師法第 33 條規定之立法歷程，立法者係基於立法裁量而有意不將學校納入得對再申訴決定提起行政訴訟之範圍，並非立法上有所疏漏。
 - (4)從而，大學自不得針對不予維持其不予續聘決定之再申訴決定循序提起行政訴訟。

版權所有，重製必究！

關係人之地位，訴請撤銷訴願決定，依其主張之事實觀之，即有當事人適格之欠缺，在法律上顯無理由，本應依行政訴訟法第 107 條第 3 項之規定，不經言詞辯論，逕予判決駁回其訴。

二、依發展觀光條例第 54 條第 1 項得定期停止其營業之範圍，是否已發生損害之區域為限？

(一)臺北高等行政法院 105 年度訴字第 598 號判決所示見解

1.比例原則之意涵

(1)按，「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」行政程序法第 7 條定有明文，此為比例原則之規定。

(2)所謂比例原則，係指行政機關之行政行為手段與目的，必須合乎比例衡平，否則有違反比例原則；亦即行政行為，須考量其「妥當性」、「必要性(最小損害性)」及「手段損害與目的間之均衡(狹義比例性原則)」：

A.所謂妥當性是國家所採取之手段，不論立法或行政行為須以能實現該追求之目的；

B.必要性係指國家所採取之手段如有多種選擇可能時，應以最能達到目的且對人民侵害最輕微之方式為之；

C.狹義比例原則係指欲達成目的所採手段所造成之損害應與欲達成目的之利益間存有衡平妥適，而不過當之關係（最高行政法院 104 年度判字第 342 號判決^{註4}參照）。

(3)換言之，所謂比例原則，在於要求「方法」與「目的」之均衡，凡採

^{註4}最高行政法院 104 年度判字第 342 號判決略以：

(1)「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」行政程序法第 7 條定有明文，此為比例原則之規定。

(2)而所謂比例原則，係指行政機關之行政行為手段與目的，必須合乎比例衡平，否則有違反比例原則；亦即行政行為，須考量其「妥當性」、「必要性—最小損害性」及「手段損害與目的間之均衡—狹義比例性原則」。

(3)質言之，所謂妥當性是國家所採取之手段，不論立法或行政行為須以能實現該追求之目的；必要性係指國家所採取之手段如有多種選擇可能時，應以最能達到目的且對人民侵害最輕微之方式為之；狹義比例原則係指欲達成目的所採手段所造成之損害應與欲達成目的之利益間存有衡平妥適，而不過當之關係。

取一項措施以達成一項目的時，該措施須為合適、必要及合比例之方式，故亦稱「禁止過度」原則。

2.行政行為內容明確原則之意涵

又按「行政行為之內容應明確。」行政程序法第5條亦有明文，而此條規定之目的，乃在求行政行為內容之明確，俾利相對人遵循或尋求救濟，以符合法治國原則。

3.被告(交通部觀光局)作成之停業處分，無異「無限期」命原告停止營業，有違比例原則、明確性原則

- (1)行政機關所為處分，不僅只考量行政目的之達成而已，而須斟酌人民權益損害之比例權衡。
- (2)查被告命原告停止營業之目的，在於「本件事故民眾傷亡慘重，且事故亟需保全俾有助司法機關釐清責任歸屬」、「對於消防、急救及安全設備等缺失之調查及改善」。
- (3)然原告所營八仙樂園園區共分「八仙水上樂園」、「八仙大唐溫泉」、「八仙詩泊溫旅」、「八仙生態世界」4大園區，該等園區面積廣大，且各自獨立。
- (4)本件違規行為，既為原告「未取得使用執照之6、7、8區域，違法分割出租對外開放經營」，則其停止營業之範圍應限於違規之系爭活動場地，不應擴及與本件案情無涉之其他園區。
- (5)被告雖主張唯恐原告所營八仙樂園中，除系爭活動場地外，其他遊樂區域之安全設備及措施亦有不足，為免相類情形再次發生並釀憾事，實有對於原告所營八仙樂園全部園區安全設備進行整體通盤檢討之必要，以保障遊客安全云云。
- (6)惟查系爭活動場地於塵燃事件發生後即經檢調機關豎立封鎖線隔離，已達保全證據之目的；且本件塵燃事故係因系爭活動場地內之高溫電腦燈引燃粉塵所導致，系爭活動場地以外區域並無違規情事，被告在無證據足認該等區域有何缺失立即引起公共安全之危險，僅為實施檢查，即未定範圍遽命原告停止「整個八仙樂園園區」之全部營業，顯然逾越實現目的之必要程度，且使原告之財產權、營業權遭受嚴重損害。
- (7)再者，原處分命停止營業「至所有調查釐清及缺失改善為止」，然何謂「所有調查」、「調查釐清」、「缺失改善」？原處分並未指明其內容、範圍，在此情形下，被告上開處分無異「無限期」命原告停止營業，

尚點法律尋址

版權所有，重製必究！

揆諸前開規定及說明，有違比例原則、明確性原則。

(二)最高行政法院 107 年判字第 146 號判決所示見解

1.依發展觀光條例第 54 條第 1 項得定期停止其營業之範圍，自不以已發生損害之區域為限

(1)立法者要求主管機關對觀光遊樂業經營者之經營管理、營業設施進行定期或不定期檢查之目的，係為加強維護公共場所安全，確實保障消費者權益，以落實保障民眾休閒遊憩活動安全，是以檢查結果不合規定，情節重大者，依發展觀光條例第 54 條第 1 項得定期停止其營業之範圍，自不以已發生損害之區域為限，如基於維護公共場所安全，保障消費者權益之立法目的所需，均有命其停業之必要。

(2)八仙樂園育樂股份有限公司就園區之經營實質上為一個觀光遊樂業，只有一個經營團隊，且塵燃事件之發生及損害之擴大並非僅係單一園區或某些區域營運方針或管理流程錯誤使然，而係涉及八仙樂園育樂股份有限公司此一觀光遊樂業之整體經營管理能力，包括重大公安事故發生時之危機處理能力。

(3)上訴人交通部觀光局認八仙樂園育樂股份有限公司檢查結果有不合規定，包括擅自將迄未取得使用執照之遊樂設施對外開放營業致發生本件塵燃事件，造成數百名民眾傷亡，已構成情節重大，以原處分命其停止全部之營業至本件塵燃事故責任釐清及對於消防、急救及安全設備等缺失之調查及改進為止，以促使八仙樂園育樂股份有限公司作整體經營管理能力之檢討改進，基於維護公共場所安全，保障消費者權益之立法目的所必要，停業處分之範圍不以已發生損害之區域為限，尚非全然無據。

2.原處分所示停業期間「至所有調查釐清及缺失改善為止」，客觀上當屬被上訴人公司所得預見，並有司法審查可能性

(1)原處分所示停業期間「至所有調查釐清及缺失改善為止」，客觀上當屬八仙樂園育樂股份有限公司所得預見，並有司法審查可能性。

(2)原判決僅以對「所有調查」、「調查釐清」、「缺失改善」之內容及範圍質疑，即遽對原處分所示停業期間之明確性有所指摘，有判決適用法規不當、不適用法規及理由不備之違法。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！