最高法院民事判決

111年度台上字第1619號

上　訴　人　蘇進法
　　陸玉琴
　　陳忠本
　　簡美姈
　　王列忠
　　李明基
　　涂麗如
共　　同
訴訟代理人　邱瑛琦律師
　　林永頌律師
被 上訴 人　交通部觀光局

法定代理人　張錫聰
訴訟代理人　蔡進良律師
　　黃冠中律師
被 上訴 人　新北市政府

法定代理人　侯友宜
訴訟代理人　張安婷律師
被 上訴 人　內政部消防署

法定代理人　蕭煥章

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國111年1月12日臺灣高等法院第二審判決（108年度重上國字第16號），提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決關於駁回上訴人之上訴，及該訴訟費用部分廢棄，發回臺灣高等法院。

理　由

□本件上訴人主張：如原判決附表（下稱附表）一編號1、3至5②欄所示被害人（下合稱被害人），於民國104年6月27日參加訴外人瑞博國際整合行銷有限公司（下稱瑞博公司，實際負責人呂忠吉）向訴外人八仙樂園育樂股份有限公司（下稱八仙公司）承租，在八仙樂園內「快樂大堡礁」等區域舉辦之「彩色派對-八仙水陸戰場（Color Play Party）」（下稱系爭派對），當日下午8時31分在「快樂大堡礁」區域發生粉塵爆炸燃燒（下稱系爭塵爆），因㈠被上訴人交通部觀光局所屬如附表二編號1③欄所示公務員，對八仙公司違規營業開放「快樂大堡礁」遊樂設施供民眾使用，長期怠於依發展觀光條例第37條、第54條第1項、觀光遊樂業管理規則第37條第1、4項規定，督促改善或命停止營業、暫停使用設備或廢止執照，未查知違法分割出租予瑞博公司舉辦系爭派對，未依發展觀光條例第55條第3項命限期改善，明知八仙樂園於同月18日之緊急救難及醫療急救系統演練不符規定，竟未確保場地合法使用及逃生動線恰當，而怠於執行職務；㈡被上訴人新北市政府所屬如附表二編號2、3③欄所示公務員，就「快樂大堡礁」違規建於農業區且未取得執照即使用，怠於依都市計畫法第79條第1項、建築法第86條第2款規定勒令強制拆除、停止使用，及怠於依觀光遊樂業管理規則第37條第1至3項規定，於複檢合格前限制其使用，亦未將違規情形陳報交通部觀光局，未盡考核之責，且知悉系爭派對將於前開時、地舉行，得預見可能釀成公共災害，八仙樂園之水上樂園區域屬於法定消防檢查範圍，歷年定期消防安檢未檢查或規範「快樂大堡礁」火災事故安全逃生應變措施與設備、未防範粉塵易燃，怠於審查八仙公司於同月9日提送之安全守則是否完善，明知同月18日之緊急救難及醫療急救系統演練不符規定，竟未命其改善救災通路單一狹長、漂漂河髒汙問題，有怠於執行觀光遊樂業管理規則第35條所定職務；㈢被上訴人內政部消防署為消防主管機關，得預見粉塵易燃而具消防風險，且無裁量空間，所屬如附表二編號4③欄所示公務員，竟未依消防法第14條之授權制定易致火災行

為之管理辦法，顯有違失，使被害人受有如附表一③欄所示傷害，終至於附表一④欄所示時間死亡，上訴人分為被害人之父母（詳如附表一⑤⑥欄所示），因精神受有痛苦，得請求非財產上損害等情。爰依國家賠償法第2條第2項後段、第5條、民法第194條規定，求為命被上訴人各給付如附表一⑧欄所示金額各本息，如任一被上訴人已為給付，其餘被上訴人同免其責之判決（上訴人於第一審原請求如附表一⑦欄所示之金額，上訴後減縮如上開金額，另第一審共同原告曾明華、黃慧卿對原審為其敗訴判決，未聲明不服，該未繫屬本院部分，不予贅述）。

□被上訴人答辯：

㈠交通部觀光局以：伊依規定得裁量決定督導查核期日、實施方法及處分內容，認定違規情節是否重大具判斷餘地，經定期或不定期檢查八仙樂園並未發現有違法經營情事，認定無罰鍰或命其停止營業必要，未怠於執行職務。「快樂大堡礁」位在農業區，非觀光遊樂業核照範圍，八仙公司官方網頁、園區導覽圖及104年6月18日製作之救難系統，暨系爭派對之舉辦、應具之救難計畫與設備，均非伊審查督導或核准權責範圍。系爭塵爆及損害發生，係該公司違規將該區域出租他人舉辦系爭派對所致，伊無從預見，亦與伊是否作成停業處分無相當因果關係。上訴人請求精神慰撫金過高，且應扣除已領取之被害人補償金，伊於上訴人對瑞博公司等人請求之精神慰撫金範圍內同免責任。另被害人就本件損害發生與有過失，應減輕賠償責任等語。

㈡新北市政府以：系爭派對舉行依法無須向伊申請，無從得知該派對將舉行，伊雖派員督導八仙公司於104年6月18日自辦之救難演習，乃係針對經核准水域遊樂設施及營業項目中易發生之事故，與系爭派對無關，同意備查八仙公司提送之緊急救難及醫療急救系統，非怠於執行職務，而觀光遊樂業相關法規並無要求緊急救護計畫須包括大量傷患緊急救護及救難系統。「快樂大堡礁」非交通部觀光局核定之觀光遊樂設施，伊無可能怠

於執行觀光遊樂業管理規則第37條所定檢查與督導考核職務，又其坐落農業區土地，不須依建築法申請執照，縱有適用，伊於系爭塵爆前未發現作為水域遊樂設施開放使用，依建築法第86條第2款命封閉或強制拆除之裁量權並未收縮至零。都市計畫法第79條不屬保護他人之法律，不得據以請求國家賠償。伊無主動檢查觀光旅遊業園區內土地使用分區狀況之義務，八仙樂園自77年起未變更「快樂大堡礁」之範圍及用途，得繼續為原來之使用，伊未怠於執行該條之職務，且該設施本身無危險，伊對是否為罰鍰、勒令拆除或停止使用等處分，非無裁量餘地。我國前無噴灑可燃性微細粉末之管理辦法，系爭塵爆為世界首例，伊無法預見，無檢查及防範粉塵易燃性之作為義務，對系爭派對無怠於採取預防措施及監督主辦單位規劃逃生路線之疏失。系爭塵爆發生原因與「快樂大堡礁」是否違反土地使用規定或是否取得雜項執照或使用執照無涉，伊縱有怠於執行職務，亦與被害人死亡無相當因果關係。上訴人請求金額過高，且應扣除公益信託八仙關懷基金給付之慰問金、犯罪被害人補償金、伊給付之慰問金、生活照顧費、往生慰問金、陪伴照顧費及往生家屬慰問金等款項。被害人疏未注意系爭派對之危險性，亦與有過失。

㈢內政部消防署則以：系爭塵爆為戶外發生塵爆全球首例，此前各國無管制噴灑可燃性微細粉末行為或將之列為易致火災之立法例，消防法第14條亦未明文規範，伊無預見可能，依人民權益受侵害之危險迫切程度、可否預見損害發生等因素，伊可裁量是否依該條訂定管理辦法，未達裁量收縮至零程度。系爭塵爆與伊未公告該管理辦法無相當因果關係。又上訴人已收善款、犯罪被害補償金，並由消基會向瑞博公司等人另訴請求民事賠償，不得再請求國家賠償。被害人未發覺活動現場之危險性等，就損害發生與有過失等語，資為抗辯。

□原審維持第一審所為此部分上訴人敗訴之判決，駁回其上訴。理由如下：

㈠瑞博公司向八仙公司承租「快樂大堡礁」區域搭建舞台，與訴外人玩色創意國際有限公司共同於104年6月27日舉辦系爭派對，被害人均為參加派對之人；當晚7時過後，現場工作人員沈浩然使用二氧化碳鋼瓶噴射色粉堆，使舞池區充滿粉塵雲，並與民眾盧建佑各持二氧化碳鋼瓶分向舞台前緣置放之色粉堆噴射氣體，同日晚間8時31分許，盧建佑不慎將色粉噴入粉堆旁電腦燈，色粉遇燈泡高溫表面引燃粉塵雲引發連環爆燃，再延燒至舞池區擴散延燒，造成該區民眾或塵爆火光燒傷，或現場混亂被推倒受傷，致被害人受有如附表一③欄所示傷勢，經送醫不治而於如附表一④欄所示日期死亡，上訴人各為被害人之父母等情，為兩造所不爭。

㈡查「快樂大堡礁」不在交通部公告及交通部觀光局核准八仙樂園可使用之設施內，卻開放遊客使用，觀95年間起交通部觀光局多次督導考核檢查結果，其已察覺並列為應改善事項，但未切實督導改善，且交通部觀光局、新北市政府均未檢視八仙樂園之遊樂設施已超出核准範圍，甚將評為優等，監督考核有疏懈。又「快樂大堡礁」雖坐落於農業區，然78年已興建為游泳池，為新北市政府所不爭，其屬供公眾使用之大面積遊樂設施，應依建築法第28條規定請領雜項執照始得建築，並應取得使用執照始得開放使用，新北市政府應予管制而未勘查、取締，自有疏誤。然呂忠吉於刑案偵審中（臺灣士林地方檢察署104年度偵字第7782號、臺灣士林地方法院104年度矚訴字第1號）供稱103年即在「快樂大堡礁」旁空地舉辦過相同活動，因動線不佳而改在「快樂大堡礁」內舉辦，參瑞博公司與八仙公司簽訂之租賃契約第1條、第4條第3、4款、第5條第3款約定內容，可認瑞博公司未將「快樂大堡礁」作為水域遊樂設施使用，該設施設置與土地使用是否合法，及是否具備水域遊樂設施安全性，與系爭派對之安全性無關，系爭塵爆肇因於舞台活動內容及流程設計不當、人為疏失及硬體設備未為適當隔離，為偶發獨立事件，交通部觀光局與新北市政府怠於執行上開職務，與系爭塵爆間無相當因果關係。

㈢八仙樂園於104年6月18日就其遊樂設施於一般正常使用情形下可能發生之事故，進行緊急救難及醫療急救系統演練，新北市政府依觀光遊樂業管理規則第35條督導、同意備查其演練計畫及成果，並無怠於執行職務，不能以嗣後系爭塵爆發生，發覺八仙公司以未注水之「快樂大堡礁」舉辦系爭派對，與先前檢送之系統內容不符，認新北市政府怠於行使職務。又新北市政府消防局歷年依規定就八仙樂園為稽查、督導及檢查，八仙樂園已依消防法第13條規定製作消防防護計畫提報新北市政府消防局備查，系爭派對舉辦與「快樂大堡礁」原使用方式不同，非原興辦事業計畫及營運管理計畫所能涵括，新北市政府對該設施例行消防檢查，無助降低該派對致生火災之危險及逃生應變，亦無對噴灑可燃性微細粉末行為可遵循之檢查依據或準則，難認其於消防安檢時有防範粉塵易燃性之義務，且於104年9月22日觀光遊樂業管理規則第19條之1增訂前，新北市政府並無核准觀光遊樂園區特定活動安全管理計畫之職權，並無怠於要求八仙公司針對系爭派對擬定緊急救難及醫療急救系統。再「快樂大堡礁」位於樂園最西側，無獨立對外出入口，需以該設施兩側寬約3.5公尺園區道路通達入口，步行約需7分鐘，為兩造所不爭，該道路長度一般情形下不致影響傷患救治時間，寬度亦足供救護車通行，係因系爭派對改變該設施水域活動用途，系爭塵爆短時間產生消防救火併救援大量燒燙傷、灼傷傷患，而與原設施之救難及醫療需求不同，遠逾緊急醫療救護法施行細則第2條定義一般大量傷患（即單一事故、災害發生之傷患人數或預判可能達15人以上者）之標準，並非新北市政府審查八仙樂園之緊急救難及醫療系統時所得預見，審查並無不當。

㈣系爭塵爆發生前，國內已舉辦過多次彩色粉末活動，雖有引發爆燃可能性爭議，但本件色粉原料為玉米粉及色素，並非經驗法則上認知之危險物品，且可燃性微細粉末非法所禁止物品，需具備粉塵懸浮狀態、與空氣混和及適切熱源等要件，本身不致引發塵燃，與消防法第14條第1項所定田野引火燃燒、施放

天燈為同時具備可燃物及火源之行為有別，何種情況可認為易致火災而有依該條規定管制使用之必要，屬內政部消防署之裁量權限，是內政部消防署於系爭塵爆發生前，是否將噴放（灑）可燃性微細粉末行為公告為該條項易致火災行為，有裁量空間，並未對任何可特定之人有應執行之職務或作為義務，亦非已無不作為之裁量餘地，無從事後發生系爭塵爆，認內政部消防署所屬公務員怠於執行職務。

㈤綜上，上訴人依國家賠償法第2條第2項後段、第5條、民法第194條規定，請求被上訴人各給付如附表一⑧欄所示本息，為無理由。

□本院判斷：

㈠按國家賠償法第2條第2項後段所定之國家賠償責任，雖以公務員故意或過失，消極不履行法規課予行政機關一定之職務義務為構成要件，惟本條項規定仍屬國家自己責任，不以公務員成立民法侵權行為為先決條件，有獨立責任成立要件。又法規之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其規定目的係為保障人民生命、身體及財產法益，且已明確國家機關應執行一定之職務義務，行政裁量已極度限縮而無不作為之裁量餘地，並該機關之不作為，與人民自由或權利遭受損害間有相當因果關係者，除逾人力所能防免者外，國家機關因所屬公務員怠於採取積極措施，因而造成之損害，即應依該條規定負賠償責任。

㈡現今風險社會中，保障人民自由與權利係國家存在之意義與目的，我國憲法第8條以下明文課予國家對人民自由與權利之保護義務，第24條更特別規定當公務員違法侵害人民自由或權利，被害人民得向國家請求賠償損害。而國家賠償法第2條第2項之國家賠償責任，即係國家憲法義務違反時責任之具體規範，性質上非純屬民事損害賠償責任而有公法性格，乃特殊侵權行為法。公務員怠於執行職務與人民自由或權利受有損害間因果關係之存否，應按個案具體呈現之各種客觀事實，依一般人智識經驗為判斷，苟公務員怠於執行職務之結果，係導致人

民置身於文明社會中所不應存在危險之關鍵因素，或因此大幅增加人民自由或權利有受侵害之危險，該危險終竟轉為實害者，應認該怠於執行職務與損害間有相當因果關係。且不以該公務員怠於執行職務為損害發生之唯一原因，縱有自然災害、被害人自己或第三人之行為介入而為損害發生之共同原因，亦不影響該因果關係的存在，僅生是否減免賠償責任而已。

㈢交通部觀光局與新北市政府部分：

1.關於職務義務規範：

⑴主管機關對觀光遊樂業之經營管理、營業設施，得實施定期或不定期檢查；檢查結果有不合規定者，得令限期改善、處以罰鍰，或定期停止其營業之一部或全部，甚或廢止其營業執照或登記證，有危害旅客安全之虞者，並得暫停其設施或設備一部或全部之使用；地方主管機關督導轄內觀光遊樂業之旅遊安全維護、遊樂設施維護管理等事項，應實施定期或不定期檢查，檢查結果有不合規定者或有危險之虞者，應通知限期改善，未經複檢合格前不得使用；觀光遊樂業應設置遊客安全維護及醫療急救設施、建立緊急救難及醫療急救系統，每年至少舉辦救難演習一次，並通知地方主管機關到場督導，地方主管機關認有改善之必要者，並應通知限期改善。發展觀光條例第37條第1項、第54條第1、2項、觀光遊樂業管理規則第35條、第37條分別定有明文。核上開法規旨趣均在加強維護公共場所安全，保障民眾休閒遊憩活動安全之目的，而課予主管機關一定之監督義務，自屬人民生命、身體及財產等法益之保護規範。

⑵又本法所定各類場所之管理權人對其實際支配管理之場所，應設置並維護其消防安全設備；場所之分類及消防安全設備設置之標準，由中央主管機關定之。消防機關得依前項所定各類場所之危險程度，分類列管檢查及複查。第6條第1項所定場所之管理權人，應定期檢修消防安全設備；其檢修結果，應依規定期限報請當地消防機關備查，消防機關得派員複查。一定規模以上供公眾使用建築物，應由管理權人，遴用防火管理人，責其製定消防防護計畫，報請消防機關核備，並依該計畫執行有

關防火管理上必要之業務。消防法第6條第1、2項、（106年1月18日修正前）第9條第1項前段、（112年6月21日修正前）第13條第1項亦有明定。內政部消防署依消防法第6條第1項並訂有「各類場所消防安全設備設置標準」，明定各類場所應設置之各式消防安全設備。考其規範意旨在預防火災、搶救災害及緊急救護，以維護公共安全，確保人民生命財產（消防法第1條第1項規定參照），屬保護人民生命、身體與財產安全之規範，亦已明確規定主管機關之檢查等權限。

⑶基此，若審酌各個具體事件之主客觀情狀，主管機關依前開規定應採取檢查、複檢或促其改善等監督職務之行為，以防止特定情況下，可得特定之人生命、身體或財產之危險發生，而已無不作為之裁量餘地，仍不履行其職務義務，自有怠於執行職務情事。

2.經查：

⑴關於八仙公司違規使用「快樂大堡礁」遊樂設施行為怠於監督部分：

①原審固認定系爭塵爆發生原因，為系爭派對活動規劃不當等節。惟原審亦認定八仙公司違規將「快樂大堡礁」區域開放為遊客使用之遊樂設施，交通部觀光局自95年起迭次之定期與不定期檢查中，已發現上情，並將之列為改善事項，卻未確實督導改善，交通部觀光局、新北市政府均未檢視八仙樂園之遊樂設施已超出核准範圍，監督考核有疏懈。

②且上訴人於事實審即主張早於102年8月起即在臺灣有舉辦粉塵活動，同年9月間新聞媒體亦曾報導使用粉塵易引起塵爆危險性，呂忠吉舉辦本次彩色派對已是於八仙樂園內連續第二年舉辦，在網路及各大便利商店皆有售票廣告，新北市政府事前應已知悉，並提出新聞報導影片截圖、新聞報導、廣告文宣等為據（一審重國字第73號卷第15至16頁、144至153頁反面、重國字第1號卷三第31至32頁、第94至95頁、第134至136頁、卷十第329至330頁、第338至339頁、第361頁、原審卷一第159頁、卷三第168頁、第177至178頁），呂忠吉於刑事案件偵審中，

亦自承伊於103年即曾於「快樂大堡礁」旁之空地舉辦與系爭派對相同之活動，該處呈漏斗形，腹地狹窄、動線不佳，整個卡死在那邊，伊意識到會有危險，104年才改在「快樂大堡礁」內舉辦，活動前該泳池為未使用狀態等語（一審重國字第1號卷八第60、76頁）。果若非虛，則交通部觀光局及新北市政府於系爭派對舉辦前，未對該違規使用「快樂大堡礁」之行為實施（定期或不定期）檢查、命其改善或禁止使用「快樂大堡礁」設施舉辦系爭派對，未盡監督考核職務，容任該派對之舉行，致可得特定之人（包括參加派對民眾、現場工作人員與其他遊客）置身於粉塵爆燃使其生命、身體受侵害之高度危險中，終至發生系爭塵爆，則交通部觀光局與新北市政府所屬公務員是否怠於執行職務，並與被害人死亡間無相當因果關係？即滋疑義。

③原審未予詳求究明，逕為上訴人不利之判決，不免速斷。

⑵關於八仙樂園緊急救難及醫療急救系統與消防安檢部分：

①八仙樂園設有遊客安全維護及醫療急救系統，並已依消防法第13條規定製作消防防護計畫等情，固亦為原審所認定。惟衡之前開觀光遊樂業管理規則第35條及消防法第6條第1、2項、第9條第1項前段、第13條第1項規定，課予觀光遊樂業者設置緊急救難及醫療急救系統及定期演練，暨特定場所之管理權人對其實際支配管理之場所，設置、維護並定期檢修消防安全設備，更課以主管機關督導、命其改善與複查之監督義務，其目的不僅在防止意外事故發生，亦在避免意外事故發生時，對特定民眾生命、身體及財產損害之發生與擴大。

②八仙樂園為觀光遊樂區域，且「快樂大堡礁」為未申領使用執照之違規使用場所，為原審所認定，呂忠吉稱前1年於該處旁之空地舉辦過相同粉塵派對而有大型民眾聚集之活動，系爭派對活動前該處為未使用狀態等語，則八仙公司申報「快樂大堡礁」消防安全檢修之使用用途與其實際用途是否不符？倘有不符，新北市政府是否可得而知，卻疏未依其實際使用用途辦理消防安檢？又倘上訴人主張系爭派對舉辦及其危險性應為新北

市政府事前知悉或得預見之事實非虛，則新北市政府身為地方主管機關，對八仙公司甫於系爭派對舉辦前之104年6月18日進行緊急救難及醫療急救系統演練，是否足以因應多數民眾於發生火災等意外事故時，避免民眾生命、身體或財產之損害發生或擴大，盡其監督義務？以原審認定「快樂大堡礁」位於八仙樂園最西側，無獨立對外出入口，需以該設施兩側所設寬約3.5公尺園區道路達樂園最東側入口、步行約需7分鐘之客觀狀態，上訴人於事實審主張救難出口唯一且狹窄，救難路線規劃不良，造成救災不易，救援訓練與設施有所不足，新北市政府未依專業核實檢查，造成損害擴大（一審重國字第73號卷第16頁反面、重國字第1號卷三第132頁、卷四第517頁、卷五第151至152頁、卷七第300至301頁、第306至309頁、卷八第236至238頁、卷十第309至313頁、原審卷三第175頁），是否不可採？攸關新北市政府有無怠於執行職務與被害人損害發生或擴大有無相當因果關係之判斷，自應釐清。

③原審以係因系爭塵爆非八仙樂園水域遊樂設施及營業項目中易發生之事故，及現場瞬間救援需求量過大，非新北市政府所得預見，認其未怠於執行職務，亦有可議。

㈣內政部消防署部分：

1.按田野引火燃燒、施放天燈及其他經主管機關公告易致火災之行為，非經該管主管機關許可，不得為之。消防法第14條第1項定有明文。雖賦予主管機關根據客觀事實、專業技術等，對是否公告為易致火災行為，有專業判斷餘地。惟如內政部消防署對某行為易致火災而對人民生命、身體或財產造成損害可得預見，竟違反法律授予裁量目的或憲法保障人民基本權利意旨，消極不為公告，仍屬裁量權之違法行使。

2.查系爭塵爆發生前，國內已舉辦過多次彩色粉末活動，而有污染環境與引發爆燃可能性爭議，且可燃性微細粉末於粉塵懸浮狀態、與空氣混和及適切熱源等狀況下將引起塵燃，為原審所認定。上訴人於事實審並提出於系爭塵爆發生前，國外已有多起粉塵爆炸案例，及於中學課本案例教學、內政部消防署103

年之案例宣導及消防專業用書「火災學」均已提及粉塵爆炸之危險性等證據資料（一審重國字第1號卷三第228頁、卷四第598至611頁、原審卷二第505至509頁），則以內政部消防署為職司災害預防之主管機關，所屬公務員應具有專業能力情況下，對室外噴放（灑）可燃性微細粉末行為可能造成爆炸能否諉稱不可預見？果爾，上訴人於事實審主張內政部消防署應定期針對易致火災之行為檢討法令更新，其已知室外噴放（灑）可燃性微細粉末行為可能造成爆炸之危險性，卻怠於依法規範禁止（原審卷二第501至502頁），是否全無足取？並關涉內政部消防署依上揭法條規定將之公告為易引起火災行為之裁量權是否受到限縮，有無怠於執行職務之判斷。原審遽以系爭派對使用之色粉原料非經驗法則上認知之危險物品，本身不致引發塵燃，內政部消防署未將「噴放（灑）可燃性微細粉末之行為」公告為該條易致火災行為有裁量空間，而為不利上訴人之認定，尚有未洽。

㈤上訴論旨，指摘原判決此部分不當，求予廢棄，非無理由。又因本件相關事實尚待釐清，無行法律審言詞辯論必要，附此說明。

□據上論結，本件上訴為有理由。依民事訴訟法第477條第1項、第478條第2項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　7　　月　　26　　日

最高法院民事第六庭

審判長法官　魏　大　喨

法官　林　麗　玲

法官　林　玉　珮

法官　胡　宏　文

法官　高　榮　宏

本件正本證明與原本無異

書　記　官　李　佳　芬

中　　華　　民　　國　　112　　年　　7　　月　　31　　日