

最高法院民事判決

114年度台上字第1286號

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

上訴人 交通部觀光署

法定代理人 陳玉秀

訴訟代理人 蔡進良律師

黃冠中律師

陳宏杰律師

彭正元律師

何宙東律師

被上訴人 蘇進法

陸玉琴

陳忠本

簡美姪

王列忠

李明基

涂麗如

共同

訴訟代理人 林永頌律師

黃晨育律師

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國114年2月25日臺灣高等法院第二審更審判決(112年度重上國更一字第2號)，提起上訴，本院於115年6月1日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

上訴駁回。

第三審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

01 一、本件上訴人交通部觀光署(下稱觀光署)之法定代理人，於
02 民國114年6月19日變更為陳玉秀，有交通部函、總統府秘書
03 長錄令通知在卷可稽，其聲明承受訴訟，應予准許，合先敘
04 明。

05 二、被上訴人主張：如原判決附表(下稱附表)一②欄所示被害人
06 (下合稱被害人)，於104年6月27日參加由訴外人瑞博國際整
07 合行銷有限公司(下稱瑞博公司，實際負責人呂忠吉)向訴外
08 人八仙樂園育樂股份有限公司(下稱八仙公司)承租其所經營
09 之八仙樂園「快樂大堡礁」等區域舉辦之「彩色派對-八仙
10 水陸戰場(Color Play Party)」(下稱系爭派對)。系爭派對
11 於當日下午8時31分在「快樂大堡礁」(下稱系爭違建設施)
12 區域發生粉塵爆炸燃燒(下稱系爭塵爆事故)。觀光署所屬公
13 務員，對八仙公司違規營業開放系爭違建設施供民眾使用，
14 長期怠於依發展觀光條例第37條、第54條第1項、觀光遊樂
15 業管理規則(下稱觀光管理規則)第37條第1至3項規定執行其
16 職務；上訴人新北市政府所屬公務員，明知系爭違建設施未
17 取得雜項執照違規建於農業區，長期怠於依都市計畫法第79
18 條第1項、建築法第86條第2款及觀光管理規則第37條第1至3
19 項規定執行其職務，亦未陳報觀光署，使被害人因系爭塵爆
20 事故受有如附表一③欄所示傷害，終至於附表一④欄所示時
21 間死亡。被上訴人分別為被害人之父母(詳如附表一⑤⑥欄
22 所示)，得請求上訴人賠償損害。爰依國家賠償法(下稱國賠
23 法)第2條第2項後段、第5條，民法第194條規定，求為命觀
24 光署及新北市政府各給付伊各新臺幣(下同)300萬元本息，
25 如任一人已為給付，其餘人同免其責之判決(未繫屬本院部
26 分，茲不予贅述)。

27 三、上訴人答辯如下：

28 (一)觀光署以：伊依規定得裁量決定督導查核期日、實施方式及
29 處分內容，認定違規情節是否重大具判斷餘地，經定期或不
30 定期檢查八仙樂園未發現違法經營，認無罰鍰或命其停止營
31 業必要，未怠於執行職務。系爭違建設施非觀光遊樂業之核

照範圍，系爭派對之舉辦亦非審查督導範圍。系爭塵爆事故及損害發生，係八仙公司違規將系爭違建設施區域出租於瑞博公司舉辦系爭派對所致，非系爭違建設施本身欠缺安全性或該土地建物使用不當所致，且此與系爭塵爆事故致被害人受害結果間，不具相當因果關係。被上訴人已將損害賠償請求權讓與訴外人財團法人中華民國消費者文教基金會（下稱消基會），其提起本件訴訟有違一事不再理原則或無權利保護必要。又被害人均為成年人，其等參加系爭派對應先行了解派對之危險性及活動地點之逃生動線卻未為之，與有過失，應予酌減賠償金額等語置辯。

(二)新北市政府以：伊事前不知系爭派對即將在系爭違建設施舉辦，且依法無須向伊申請，伊縱未依觀光管理規則第37條第1項實施檢查，亦無怠於執行職務可言。且依該條所為檢查，不及於遊樂設施的場地將舉辦何種活動，不得令公務員主動注意、監督上情，伊對系爭塵爆事故之發生，無預見可能性。系爭違建設施非觀光署核定之觀光遊樂設施，其興建時坐落之土地非屬農業區，亦未違都市計畫法，不符合游泳池定義，無須申請雜項執照，且水池處於未使用狀態，無處分命其停止使用之必要。伊雖派員督導八仙公司自辦緊急救難及醫療系統演習，僅就園區對外出入口是否太少、救難路線是否過遠、通道是否過窄而命其改善，非必然能避免本件被害人死亡結果發生。系爭塵爆事故發生原因與系爭違建設施是否違反土地使用規定或未取得雜項執照無涉，伊縱有怠於執行職務情事，亦與被害人死亡間無相當因果關係等詞，資為抗辯。

四、原審廢棄第一審所為駁回被上訴人請求上訴人各給付300萬元本息之訴，改判被上訴人勝訴，其理由如下：

(一)被害人均參加系爭派對，因系爭塵爆事故，受有如附表一③欄所示之傷勢，經送醫均因傷重不治死亡，被上訴人各為被害人之父母。

01 (二)系爭違建設施係未經核准而擅自經營之設施，八仙公司將之
02 提供遊客使用。觀光署自95年間起多次督導考核檢查八仙樂
03 園，可知其實際經營樂園之總面積高於核可範圍面積達2倍
04 以上，且有上開違建設施存在，並於95至97年、100年、102
05 至103年間多次檢查中，將之列為「應立即改進事項」，惟
06 八仙公司並未改善，觀光署未依發展觀光條例第54條第1項
07 規定，就其上開違規情事為裁處罰鍰、定期停止營業、甚至
08 廢止營業執照等行政處分，長期任令其持續存在並供遊客使
09 用，觀光署之行政裁量應已限縮至無不作為之餘地，有怠於
10 執行職務情事。

11 (三)新北市政府為八仙樂園之地方主管機關。觀光署歷年定期檢
12 查均會副知新北市政府，且於95至99年間亦均會同新北市政
13 府所屬公務員至八仙樂園實施檢查，並製發檢送觀光遊樂業
14 經營管理與安全維護檢查暨督導考核競賽評分紀錄表予新北
15 市政府。新北市政府已知八仙樂園內存在系爭違建設施對外
16 營業情事，惟自98至103年間就八仙樂園之歷次考核競賽資
17 料，於「觀光遊樂設施安全」項下，僅重複記載「現場勘查
18 禁止使用標誌尚稱明顯」、「水上遊樂設施尚未開放使用」
19 等語，長期未依觀光管理規則第37條第2項規定執行職務，
20 任令其繼續存在使用。且系爭違建設施坐落之土地，自98年
21 間劃為都市計畫農業區，該設施並未農用且無法因變更使用
22 用途而合法，新北市政府卻未依都市計畫法第79條第1項規
23 定，裁處八仙公司罰鍰並勒令拆除、改建、停止使用或恢復
24 原狀，及依建築法第86條第2款規定，對之處以罰鍰並勒令
25 停止使用。系爭違建設施繼續存在，隨著設施老舊，對使用
26 設施民眾之生命、身體及財產造成危難之發生機率逐年遞
27 增，八仙公司仍不定時對外供遊客使用，實具發生危險之迫
28 切性，且其危險僅能由新北市政府所屬公務員始能杜絕，新
29 北市政府長期不執行上開法規，自有怠於執行職務情事。

30 (四)系爭塵爆事故發生係因八仙公司違法將八仙樂園中包括系爭
31 違建設施在內之區域分割出租予瑞博公司，方使系爭派對得

01 以舉辦。系爭塵爆事故發生後，觀光署以八仙公司違法出租
02 行為違反觀光管理規則第23條第1項規定，命八仙公司立即
03 停止營業至所有調查釐清及缺失改善為止，可認觀光署非有
04 不得執行職務情事。而訴外人玩色創意國際有限公司(下稱
05 玩色公司)於系爭派對前1年亦曾於八仙樂園內舉辦「Color
06 Play萬人彩色派對」，經由新聞媒體報導，觀光署自可得知
07 八仙公司曾將園區內遊樂設施分割出租予該主辦單位之違法
08 情事。內政部於系爭塵爆事故發生後亦函公告謂：於公共場
09 所或公眾得出入之場所辦理運動、休閒活動或其他聚眾活動
10 時，噴放(灑)可燃性微細粉末之行為，為消防法第14條易
11 致火災之行為，主管機關應不予許可等語，堪認上訴人均確
12 有怠於執行職務情事，且長期任令該違法狀態存在並從事非
13 法使用。若上訴人於系爭塵爆事故發生前落實前開法規義務
14 而未怠於執行職務，瑞博公司即無從因舉辦系爭派對活動致
15 生系爭塵爆事故，是系爭塵爆事故之發生，固直接肇因於現
16 場懸浮於空氣中之粉塵遇適切熱源發生暴燃而釀成，惟上訴
17 人前開怠於執行職務所為與系爭塵爆事故之發生間，亦具有
18 相當因果關係，應負損害賠償責任。

19 (五)從而，被上訴人依國賠法第2條第2項後段、第5條及民法第1
20 94條規定，請求上訴人分別賠償被上訴人精神慰撫金各300
21 萬元，如任一上訴人為給付，他上訴人於其給付範圍內免給
22 付義務，為有理由，應予准許。

23 五、本院之判斷：

24 (一)程序部分：

25 1.按公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者，被
26 害人得依國賠法第2條第2項後段規定，請求國家機關賠償損
27 害，乃基於國賠法之特別規定，與消費者因使用或接受企業
28 經營者違反消費者保護法(下稱消保法)第7條規定所提供之
29 商品或服務受有損害，得依同條第3項規定，請求該企業經
30 營者賠償損害之權利，二者負賠償責任之對象及其請求權之
31 構成要件均有不同，縱因相關法律關係之偶然競合，對於被

01 害人負有同一目的給付(賠償)之債務，僅生不真正連帶債務
02 關係，並非同一權利。消費者保護團體依消保法規定所得受
03 讓消費者之損害賠償請求權，僅限消費者使用或接受企業經
04 營者所提供之商品或服務致受損害之賠償請求權，不包括基
05 於國賠法對國家之賠償請求權，此觀之消保法第50條第1項
06 規定自明。

07 2.查被上訴人業將其等因接受系爭派對活動所提供之服務及商
08 品受損害之消費爭議所涉相關賠償義務人之全部損害賠償請
09 求權讓與消基會，有請求權讓與書可稽(見一審卷七168、16
10 9、173至176、180頁)，復為兩造所不爭執。消基會基此所
11 受讓者，乃係被上訴人對企業經營者(瑞博公司、玩色公
12 司、八仙公司及呂忠吉等人)之損害賠償請求權，消基會另
13 提之訴訟亦為消保法規定之消費訴訟，是被上訴人確未將國
14 家賠償請求權一併讓與消基會甚明。上開消費訴訟與國家賠
15 償訴訟並非同一事件，被上訴人縱將消費爭議之損害賠償請
16 求權讓與消基會，亦不影響國家賠償訴訟之起訴，被上訴人
17 提起本件訴訟未違反一事不再理原則，亦非無權利保護必
18 要。

19 (二)實體部分：

20 1.按現今社會，保障人民自由與權利，係國家存在之意義與目
21 的，我國憲法第8條以下明文規定課予國家對人民自由與權
22 利之保護義務，第24條規定當公務員違法侵害人民自由或權
23 利，被害人民得向國家請求賠償損害。公務員執行職務係代
24 表國家為之，其違法執行職務即為國家之違法行為，責任主
25 體為國家，是國賠法規定之國家賠償責任，係國家為自己行
26 為負責，即所謂國家自己責任，其成立有獨立之要件，不以
27 公務員成立侵權行為責任為先決條件，性質上非純屬民事損
28 害賠償責任而具公法性格，乃特殊侵權行為法。國家責任成
29 立及其範圍之判斷基準不以國賠法為唯一依據，憲法課予國
30 家對人民應承擔之職責義務亦屬之，並透過各種法規命令頒
31 布施行，使抽象意義之職責義務具體化、現實化。惟國家義

01 務包羅萬象，隨國家整體發展、資源條件等因素，國家義務
02 違反責任、法治國原理，而以法規範明確之，是國賠法第2
03 條之賠償責任，即係國家憲法義務違反時責任之具體規範。

04 2.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
05 其規定目的係為保障人民生命、身體及財產法益，且已明確
06 國家機關應執行一定之職務義務，行政裁量若已限縮至無不
07 作為之裁量餘地，且該機關之不作為與人民自由或權利遭受
08 損害間具有相當因果關係者，除逾人力所能防免者外，國家
09 機關因所屬公務員怠於採取積極措施，因而造成之損害，即
10 應依該條規定負賠償責任。公務員怠於執行職務與人民自由
11 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
12 種客觀事實，依一般人智識經驗為判斷，苟公務員怠於執行
13 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
14 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
15 險，該危險終竟轉為實害者，應認該怠於執行職務與損害間
16 有相當因果關係，不以該公務員怠於執行職務為損害發生之
17 唯一原因，縱有自然災害、被害人自己或第三人之行為介入
18 而為損害發生之共同原因，亦不影響該因果關係的存在。

19 3.原審合法認定系爭違建設施未經核准擅自經營，確有開放供
20 遊客使用。觀光署自95年間起已知八仙公司經營遊樂園之營
21 業面積逾核准面積2倍以上，園區內有系爭違建設施存在，
22 於95、97、100、102、103年間多次行業務督導考核檢查，
23 僅將之列為應立即改善項目，於八仙公司經數年經檢查均未
24 改善時，卻長期未依發展觀光條例第54條第1項規定，對之
25 裁處罰款、定期停止營業、甚至廢止營業執照等處分，以防
26 止系爭違建設施在特定情況下，對特定之人的生命、身體或財
27 產產生危險，而八仙公司未經觀光署同意即將含系爭違建設
28 施在內之區域分割而出租予瑞博公司，違反觀光管理規則第
29 23條第1項規定，於系爭塵爆事故發生後，觀光署隨即命其
30 停止營業並處罰鍰5萬元確定，可知非不能依法執行職務，
31 然觀光署長期任令前開違法狀態存在，並由八仙公司提供遊

客使用，怠於執行前開職務。新北市政府係八仙公司之地方主管機關，應依觀光管理規則第37條規定督導八仙公司之旅遊安全維護等事項，曾多次會同觀光署對八仙樂園實施檢查，知悉系爭違建設施存在，未落實前開規定令八仙公司改善缺失，並依同條第2項規定，採行限期改善，未經複檢合格前不得使用之明確處置或陳報觀光署而為適當處分，任由系爭違建設施繼續存在，且明知系爭違建設施非供農業使用，自98年12月31日起應適用都市計畫法規定，所坐落土地無法變更為遊憩區使用用途，卻未依都市計畫法第79條第1項規定，裁處罰鍰並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀，復未依建築法第86條第2款規定，處以罰鍰並勒令停止使用，長期容任系爭違建設施繼續存在，且因時間經過而老舊，未經確實安全檢查，將對使用者之生命、身體及財產逐年遞增其使用上之危險，亦屬怠於執行職務。瑞博公司利用系爭違建設施作為系爭派對之舞池，因設施低窪且深度達170公分，形同半封閉狀態，往舞池區噴灑色粉使之充滿粉塵，若經引燃，在舞池區延燒，火勢不易擴散，大幅增加人民生命、身體健康受侵害之危險，若上訴人落實執行職務，於八仙公司並未改善時即勒令拆除或停用，前開危險狀態將不至發生。故而，系爭塵爆事故之發生，固直接肇因於粉塵遇熱源發生爆燃所釀成，惟上訴人長期怠於執行職務，致使系爭違建設施持續存在，並因八仙公司非法分租使得瑞博公司舉辦系爭派對，均為系爭塵爆事故發生之原因之一，上訴人怠於執行職務與系爭塵爆事故間具有相當因果關係。被上訴人分別為被害人之父或母，得依國賠法第2條第2項後段、第5條，民法第194條規定，請求上訴人賠償精神慰撫金等詞。原審因以上開理由為上訴人敗訴之判決，於法核無違誤。

(三)上訴論旨，就原審取捨證據、認定事實之職權行使暨贅述而與判決結果無涉之理由，指摘原判決不當，聲明廢棄，非有理由。末查，系爭違建設施對使用者有生命、身體及財產危

險之情形，民眾非經主管機關建管、消防、衛生、環保、觀光安全等相關主管機關檢查並公告，無從得知，被害人參加系爭派對難認係自甘冒險行為，非對其等所受損害之發生與有過失，原審未依民法第217條規定酌減上訴人之賠償金額，自無違誤；當事人在第三審不得提出新攻擊防禦方法，上訴人於第三審程序主張臺灣士林地方法院105年度消字第7號請求損害賠償等事件，有部分被害人在第二審成立訴訟上和解，若經部分清償者，應駁回已受清償部分金額等語，並提出司法院裁判書系統裁判查詢書面為證，核屬新防禦方法及新證據，依民事訴訟法第476條第1項規定，本院無從審酌。均附此敘明。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依民事訴訟法第481條、第449條第1項、第78條，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 6 月 26 日

最高法院民事第二庭

審判長法官 魏 大 曉

法官 林 玉 珮

法官 周 群 翔

法官 林 純 如

法官 李 國 增

本件正本證明與原本無異

書 記 官 郭 詩 璿

中 華 民 國 115 年 6 月 30 日