臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭
114年度簡字第494號

原　　告　郭蓬成
被　　告　新北市政府
000000000000000000
代　表　人　侯友宜
訴訟代理人　林光彥律師
複　代理人　李怡瑩律師

上列當事人間消費者保護法事件，原告不服教育部民國114年8月29日臺教法(三)字第1140053539號訴願決定，提起行政訴訟，本院於115年7月20日言詞辯論終結，判決如下：

主　文

原處分及訴願決定均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告於民國111年12月31日向訴外人郭忠男承租新北市○里區○里段000地號及中萬里加投段龜吼小段356地號等土地（下稱系爭場地），作為經營無動力飛行傘運動用途（租賃期間：112年1月1日至118年12月31日）。而原告原為上昇飛行傘有限公司（下稱上昇公司）負責人，前於110年7月17日在系爭場地提供無動力飛行傘運動服務時，發生墜落意外死亡事故，經被告以110年7月27日新北府教體字第1103547735號函（下稱被告110年7月27日函）命上昇公司立即停止提供無動力飛行運動相關服務，並處罰鍰新臺幣（下同）30萬元。嗣新北市政府警察局金山分局（下稱金山分局）於114年4月3日接獲民眾報案於新北市萬里區北基社區山頂（即系爭場地）疑似有無動力飛行運動情事，遂以114年4月9日新北警金行字第1144266828號函通知被告，被告依該函檢附之現場影像照片、新北市無動力飛行運動通報紀錄單（下稱通報紀錄單），經調查認定原告為系爭場地之承租

人與無動力飛行傘運動從業者，負有防免民眾於系爭場地進行無動力飛行傘運動之義務，明知系爭場地曾有因進行無動力飛行傘運動死亡事件，然該場地尚未完成合法飛行場地申請許可，仍容任他人使用系爭場地進行高風險無動力飛行傘運動，屬事實上提供服務且未善盡管理與安全責任，有危害消費者生命安全之虞。爰依消費者保護法（下稱消保法）第7條第1項、第36條、第58條、新北市消費者保護自治條例（下稱自治條例）第17條第1項及新北市政府處理違反消費者保護法及新北市消費者保護自治條例事件裁罰基準（下稱裁罰基準）第2點附表1第7項次規定，以114年4月18日新北府體全字第1140737675號函（下稱原處分）處原告罰鍰6萬元。原告不服，提起訴願。經教育部114年8月29日臺教法(三)字第1140053539號訴願決定（下稱訴願決定）駁回訴願。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠、原告並無消保法第7條第1項提供場地服務之營業行為：

１、系爭場地在未取得相關使用合法權源下，未曾有提供場所予飛行傘進行飛行活動使用之情事，且未開放予不特定人消費使用，無營業之情事。系爭場地門禁遭破壞無法上鎖，當日進入飛行場地之聚會民眾，經原告一再告知，深知該處不得進行飛行活動，但仍見二位單人玩家於該空域進行飛行活動，因非由場地起飛故未於理會，蓋系爭場地禁飛，引發不明個人自由飛行員自行於附近山頭另闢起降場規避查緝之情，所在多有。期間有人將傘翼拿出放在空地上等待整理，爾後警員以徒步方式進入場地，告知經民眾檢舉，當時場地空域上周遭各有一項單人飛行傘正飛行，地面上僅有觀看風景之民眾與入口處之傘衣，並無其它飛行設備與人員正在進行飛行前準備活動。

２、員警詢問後要求抄錄飛行人員名單，現場人員稱不知道後，員警於該處僵持，便提供郭宏智之資料交差，當晚員警復以通訊軟體請求再提供一名人員資料，以回覆新北市政府管轄

機關之囑託。原告為警方方便行事，經電告友人沈侑德同意頂替後給予其個資，豈料該善意作為竟成被告機關裁罰依據。被告在毫無事證可證該空域出現之單人飛行確實以系爭場地進行飛行活動下，逕認民眾攜帶無動力飛行傘運動器材至系爭場地，係欲於現場進行無動力飛行運動，僅因員警發現而無法進行，據此不當認定原告有營業及消費事實，有違職權調查義務、禁止不當連結原則；況國內對飛行運動現行規定中，主管機關對單人飛行並無相關法規管理。

3、另原告於Line群組之發言係基於社群成員情誼，提醒傘友注意公權力查核之善意聯絡，協助主管機關進行行政管理宣導，非營業之宣傳或要約。被告任意評價為營業行為，擴大解釋企業經營者之定義，違反法律明確性原則。

㈡、被告以原告未能提供合法且合理期待安全性之飛行場服務，有相當因果關係，故以消保法第58條及裁罰基準第2點第1項附表1第7項次等規定所為之裁罰，有適用法規錯誤之不當：

1、原告未接任飛行運動從業職務，僅為土地承租與場地申請人，且是日並無任何人使用系爭場地進行無動力飛行運動之起降，已如前述。故被告以原告身為場域負責人與飛行運動從業者，認定原告有如事實概要欄所載之情，且引用已結案之過往案件作連結，顯與事實不符。110年間之事故，係飛行員自身心血管疾病突發所致，與本件行政管理欠缺相當因果關係，被告無端連結作為論據，違反不當聯結禁止原則。其率爾以上開規定對原告裁處罰鍰，即有適用法規錯誤之不當。且其未先行輔導、協助場地申請或行政指導即逕予最重裁罰，違反信賴保護及比例原則。

2、又被告所陳之通報紀錄單，除郭宏智簽名外，其餘皆為同一人筆跡，證據力顯有瑕疵。沈侑德、郭宏智二人皆出具親筆簽名之證明書，聲明當時不在系爭場地。再者，當日警方抵達現場時，現場人等毫無異樣或躲藏行為，亦未有何人穿著飛行裝備或準備、更無任何完整飛行裝備於現場，此狀態與被告所陳事實有別，依一般社會通觀實難以連結。被告機關

對人民違法事實之存在負有舉證責任，在無任何有效證據下，不得以擬制推測之方法，推定違法事實。

㈢、被告所引臺北高等行政法院111年度簡上字第142號判決（下稱142號判決）就服務之認定有瑕疵。依無動力飛行運動及其經營管理辦法（下稱管理辦法）第2條第3款、第9條，無動力飛行傘現況分為商業載飛及個人自由飛行員兩大項，後者本質上是自行從事航空運動之人而與消保法規中消費者定義有別，行政機關將飛行事故全部視為消費服務事故，有違比例原則。且上昇公司僅不得提供商業載飛服務，但得進行個人飛行運動，故於110年7月17日事故前，系爭場地之個人飛行運動屬於開放範疇，場地使用與管理並無違規問題等語。

㈣、並聲明:

１、訴願決定及原處分均撤銷。

２、訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯則以:

㈠、原告有提供系爭場地予消費者進行無動力飛行運動之營業行為:

１、由系爭場地土地租賃合約書第1條、原告與凌雲成有限公司（下稱凌雲成公司）簽訂之合作意向書第I點及系爭場地實際運用情形觀之，原告承租系爭場地之目的係為經營飛行傘運動。上昇公司雖曾就系爭場地申請經營許可，然於尚未取得經營許可前，便發生如事實概要欄所載之事故，經142號判決認定110年7月27日函之處分合法。嗣凌雲成公司於112年5月1日核准設立所在地與上昇公司所在地相同，該公司之負責人為原告之母，申請系爭場地經營無動力飛行運動之聯絡人則為原告。又由原告所提之Line截圖，足見事實上係由原告經營及管理系爭場地。另原告於群組傳送訊息提醒成員留意被告機關近日查核違法從事無動力飛行傘運動，亦徵其向來容許群組成員於系爭場地從事無動力飛行傘運動之實。

２、114年4月3日員警於現場稽查時，目擊正在從事無動力飛行

傘運動之二人為郭宏智及沈侑德。郭宏智為原告之子，沈侑德則為經常前往系爭場地之傘友，此亦經上揭判決所認定。且系爭場地入口處有一件傘衣，有人將傘翼拿出放在空地上等待整理，此亦為原告所自承。員警依當場目擊情形，並參酌飛行路線、飛行傘特性、場地開闊程度及現場器材之擺放狀況等因素，認定上空之無動力飛行傘係自系爭場地起飛，依一般經驗法則判斷，原告確有提供系爭場供他人進行飛行傘活動之服務，核屬消保法第2條第2款規定之提供服務為營業之企業經營者。且所謂消費者，並不以不特定人為限，企業經營者所提供之服務，亦不以有償為限。

3、至原告稱現場民眾回覆員警足無進行飛行活動、不知悉空中之人是誰等語，並不足證渠等確未從事飛行傘活動。況查通報紀錄單，現場民眾已自承從事飛行傘活動。再者，通報紀錄單之資訊均係由原告及現場人員所提供，非員警恣意填載，辦案員警自無可能要求原告提供不實資訊。

㈡、無動力飛行之企業經營者，應事前取得主管機關之經營許可，其所提供之服務方符合消保法第7條第1項規定之具可合理期待之安全性。查如前述，原告確有上揭營業行為，然系爭場地截至114年4月3日止尚未取得飛行場域之經營許可，其安全性即難認已達可合理期待之程度。原告於109年10月4日提供系爭場地供他人從事飛行運動時，曾發生降落於備降場致消費者身體受有傷害之情；復於110年5月8日發生飛行傘失速墜落致傘友身體不適；另於110年7月17日亦發生消費者於系爭場地從事飛行運動時墜落死亡之事故。由前開多起事故觀之，足見系爭場地於實際運作上已存在諸多安全風險，難認已符合可合理期待之安全性。依管理辦法之規定，並未因雙人或單人飛行而有不同規定，凡屬無動力飛行運動，均應受該辦法之規範。是原告顯已違反消保法第7條第1項規定，被告據以裁處，並無違誤。

㈢、另被告110年7月27日函係重申規範意旨，並非在此之前不管制單人飛行及場地使用。原告所提之影片與稽查當日情形顯

不相同，依照稽查當日之照片及影片，空域中之飛行傘確係從系爭場地所降等語。

㈣、並聲明:

１、原告之訴駁回。

２、訴訟費用由原告負擔。

四、本院之判斷：

㈠、本件所涉之規定:

１、消保法第2條第1款、第2款、第3款：一、消費者：指以消費為目的而為交易、使用商品或接受服務者。二、企業經營者：指以設計、生產、製造、輸入、經銷商品或提供服務為營業者。三、消費關係：指消費者與企業經營者間就商品或服務所發生之法律關係。

２、消保法第7條第1項:從事設計、生產、製造商品或提供服務之企業經營者，於提供商品流通進入市場，或提供服務時，應確保該商品或服務，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性。

３、消保法第33條:直轄市或縣（市）政府認為企業經營者提供之商品或服務有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞者，應即進行調查。於調查完成後，得公開其經過及結果。前項人員為調查時，應出示有關證件，其調查得依下列方式進行：一、向企業經營者或關係人查詢。二、通知企業經營者或關係人到場陳述意見。三、通知企業經營者提出資料證明該商品或服務對於消費者生命、身體、健康或財產無損害之虞。四、派員前往企業經營者之事務所、營業所或其他有關場所進行調查。五、必要時，得就地抽樣商品，加以檢驗。

４、消保法第36條:直轄市或縣（市）政府對於企業經營者提供之商品或服務，經第33條之調查，認為確有損害消費者生命、身體、健康或財產，或確有損害之虞者，應命其限期改善、回收或銷燬，必要時並得命企業經營者立即停止該商品之設計、生產、製造、加工、輸入、經銷或服務之提供，或

採取其他必要措施。

5、消保法第58條:企業經營者違反主管機關依第36條或第38條規定所為之命令者，處6萬元以上150萬元以下罰鍰，並得按次處罰。

6、消保法施行細則第2條：本法第2條第2款所稱營業，不以營利為目的者為限。

7、消保法施行細則第5條:本法第7條第1項所定商品或服務符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性，應就下列情事認定之：一、商品或服務之標示說明。二、商品或服務可期待之合理使用或接受。三、商品或服務流通進入市場或提供之時期。

8、裁罰基準第2點第1項附表1第7項次規定：違反本法事件之裁罰基準，如附表1。違規事項：企業經營者提供之商品或服務，經執行機關調查結果，認為確有損害消費者生命、身體、健康、財產，或確有損害之虞者，經命其限期改善、回收或銷燬，或命其立即停止該商品之設計、生產、製造、加工、輸入、經銷或服務之提供，或命其採取其他必要措施，未依命令作為者。裁罰依據：本法第36條及第58條。……裁罰基準：依下列違規次數處以罰鍰：一、 第1次：6萬元至30萬元。……。

9、管理辦法第2條第1款第1目、第3款:本辦法用詞，定義如下：一、無動力飛行運動（以下簡稱飛行運動）：指人員操控下列飛行載具，利用風力支撐形成空氣動力，藉以滑翔飛行之運動：（一）無動力飛行傘。三、飛行運動業：指提供載飛體驗服務、出租（借）飛行場域、辦理飛行運動教學、推廣、賽事及其他相關飛行運動活動之事業。

10、管理辦法第6條第1項:機構、學校、法人或團體經營飛行運動業，應檢送下列文件、資料，向飛行場域所在地直轄市、縣（市）主管機關申請經營許可：……。

㈡、上揭事實概要欄所載事實，已經兩造分別陳述在卷，並有金山分局114年4月9日函、現場照片、通報紀錄單、被告110年

7月27日函、系爭場地土地租賃合約書、原處分、訴願決定（見原處分卷第9至15、43至47、65至67、155至159、205至211頁）等在卷可稽，洵堪認定。

㈢、系爭場地依被告110年7月27日函命上昇公司立即停止提供無動力飛行運動相關服務，而就函文內容以觀，而該函文所明文停止者，為無重歷歷飛行此一運動，依據管理辦法第2條將無重力飛行運動定義為，人員操控飛行載具，利用風力行程空氣動力，藉以滑翔飛行的運動。且該函文本身明確定義含雙人載飛、單人飛行以及飛行場使用（見原處分卷第43至44頁），是以，本件所稱之提供場地，必須符合提供場地供無動力飛行傘起降、飛行者始足當之。

㈣、是以，本件重點在於，系爭場地是否供原告提供起降無動力飛行傘。經查：

１、本件被告以現場照片面對海面上有飛行傘，地上有傘套，而旁有數輛汽車，並且以查核員警當日經人檢舉有人使用系爭場地使用無動力飛行傘起飛，並經員警當場詢問原告，原告提供郭宏智、沈侑德名單，並由員警通報，並據以裁罰。

２、觀之現場照片（見原處分卷第11至12頁）地上有一傘套，而天空距離系爭場地相當距離外有飛行傘，並且有人觀察，被告依此以經驗法則主張原告提供場地。然天空中之飛行傘，並無法證明係由原告場地飛起，況且，地上之飛行傘傘套存在，但並無法證明系爭場地有提供起降，該飛行傘傘套有可能僅為取出整理飛行傘，則地上有傘套存在，並無法直接聯結有無動力飛行傘直接由系爭場地起飛或降落。

３、再者，被告所列舉原告提供之郭宏智等2人之資料，觀之新北市無動力飛行運動通報紀錄單，其中沈侑德之部分，簽名部份填載電話訪問（見原處分卷第37頁），且原告及沈侑德後續均表明當時為員警要求提供名單所以互相聯絡提供相關資料，並有原告所提供之員警LINE訊息截圖（見本院卷第59至61頁），於當日現場查核之時間為下午13:50分，而於晚上21:40分許，由原告提供沈侑德之資料，且沈侑德後續提

出證明書證明其當日並未到現場（見本院卷第69頁），則現場飛行之人是否有沈侑德，並非無疑。而觀之現場飛行照片，其與原告場地有相當之距離，並無法以當時有人在原告場地附近飛行，地上由傘套而以經驗法則推論原告有提供系爭場地供消費者飛行。

4、查就本件之構成要件而言，被告有舉證系爭場地確實有無動力飛行傘起飛與降落，而以被告提供之相關資料以觀，有可能有直接證明者在於該處地上留有傘套而非上空中，但就實際狀況而言，留有傘套可能是拿出來而至他處飛行，抑或是在照片看不到之地方整理飛行傘或者是從事傘操，況且該處地處空曠，附近亦有其他無動力飛行傘之場地，則當不能就此主張經驗法則上原告有提供系爭場地供他人飛行。

5、訴願決定另以林良任出具證明書證明其當時在該處活動，知悉該處不得進行飛行活動，為避免土地管理人徒增困擾，僅於該處與友人進行私人活動與聊天，期間有朋友拿出器具於該處整理並無使用與飛行，發現空中有單人飛行傘在該空域活動，但該處並未有任何人起飛進行飛行活動，不知由何處飛出來的，事後有員警到達步行至現場查核，未見有任何人由該處進行起飛之飛行活動，因地面有朋友打開的器具，該員警交代該處不能飛行等語(見原處分卷第135頁)，認定原告有提供系爭場地為無動力飛行運動，但仔細觀察上開內容，其內容僅說明有攜帶傘到當地，並有看到人整理，並無法證明有拿起傘為起降之動作，況且，該證明書之內容亦明確記載有打開，並未有人起飛等語，則訴願決定以有人拿出傘來論述原告提供飛行場地，顯有疑義。

6、是以，由上所述，本件原告並無提供系爭場地供他人飛行、起降無動力飛行傘之行為。原處分認定之事實與實際事實不符，難就此採為認定原告行為為違章之依據。

五、綜上所述，系爭場地並無有人起降無動力飛行活動之情形，業如上述，自難認為其有提供場地為服務進而違反消保法第7條第1項、第36條、第58條之情，原處分事實認定已有違

誤，訴願決定遞與維持，應予撤銷。原告起訴主張請求撤銷為有理由，應予准許。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提出之證據，核與判決之結果不生影響，爰不逐一論列，併予敘明。

七、本件第一審之訴訟費用，由敗訴之被告負擔，爰宣示如主文第2項所示。

八、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第236條、第195條第1項前段、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　20　　日

法　官　唐一強

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　20　　日

書記官　陳達泓