# 臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

107年度簡字第318號
108年6月24日辯論終結

原　　告　八仙樂園育樂股份有限公司
代　表　人　陳柏廷
訴訟代理人　林政憲律師
　　張蕙律師
　　曾益盛律師
被　　告　交通部觀光局
代　表　人　周永暉
訴訟代理人　蔡進良律師
　　董彥芊律師

上列當事人間違反發展觀光條例事件，原告不服交通部民國 107 年10月26日交訴字第1070014444號訴願決定（原處分：交通部觀光局107 年4月3日觀旅字第1075000535號處分），提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：原告自民國102年9月30日領有觀光遊樂業執照，並經營「八仙海岸」觀光遊樂業（址設新北市○○區○○路0段000號），惟其經核准興辦事業計畫範圍尚不包括八仙海岸之「6、7、8 區塊」（即快樂大堡礁、豔陽邁阿密、歡樂海岸等設施）。俟原告於104年6月17日與瑞博國際整合行銷有限公司（下稱瑞博公司）簽立活動場地租賃契約，約定原告以新臺幣（下同）90萬元代價，於104年6月27日下午1 時至晚間11時間，將上述（6、7、8 ）區塊出租與瑞博公司作為舉辦「彩色派對」活動使用；然因彩色派對發生塵爆事故，經被告於當日至現場進行不定期檢查，認原告將上述區塊違法分割出租與瑞博公司之行為，屬觀光遊樂業執照核准範圍外之區域增設觀光遊樂設施，有變更興辦事業計畫之事實

，卻未依觀光遊樂業管理規則第15條第1項、第3項規定報請核准，遂依發展觀光條例第55條第3 項、發展觀光條例裁罰標準第8條、行政罰法第18條第1項等規定，於107 年4月3日以觀旅字第1075000535號執行違反發展觀光條例事件處分，處原告罰鍰1 萬元。但原告不服原處分提起訴願，經交通部於107 年10月26日以交訴字第1070014444號訴願決定，駁回訴願；惟原告仍不服訴願決定，故提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

原告所營事業除觀光遊樂業外，尚包含便利商店業、餐飲業、休閒活動場館業、租賃業、農作物栽培業等多項事業，且係於八仙海岸營業時間外出租與瑞博公司舉辦彩色派對活動，屬音樂活動性質，為單純場地出租，與觀光遊樂業營業活動無涉，無須變更原興辦事業計畫。況變更興辦事業計畫乃對於所欲開發使用之土地範圍，以長久經營為目的進行全面性之規劃，故若僅係短暫、一次性之土地利用，自與興辦事業計畫無涉，更無需因此向主管機關申請變更興辦事業計畫核准；則本件原告既為一次性之出租，與大規模變更土地開發利用行為無關，自無需變更原經核定之興辦事業計畫，更無違反觀光遊樂業管理規則第15條第1項、第3項規定之情形。且被告於104年6月27日至八仙海岸辦理不定期檢查以前，於歷次辦理定期及不定期檢查之過程中，均未曾發現原告有擅自開放非經核准範圍內之觀光遊樂設施供遊客使用或出租一部觀光遊樂設施予第三人使用之情形，當無變更原興辦事業計畫之違反。

又原處分關於違反時間、違反地點均未為特定，僅略載為「詳如違反事實欄」，惟觀諸原處分於違反事實欄所載時間容有「104年6月27日」及「104年7月15日」等時間，可知原處分書面之記載，違章時間包含眾多期日，欠缺明確之時間點，致原處分據以裁罰之時間究係何者，實有疑義；再所載地點分別包含「八仙海岸」及「新北市○○區○○路0段000號第6、7、8 區塊」等處，原告完全無從得知原處分認定之違

章事實地點究係何，違反行政程序法第5 條行政行為明確性，及第96條第1 項處分應載明理由之規定，應屬違法。而被告就原告單純出租場地之一行為，前於104年6月30日以觀旅字第1045001246號執行違反發展觀光條例事件處分，認定原告違反觀光遊樂業管理規則第23條「分割出租」規定，並以發展觀光條例第54條第1項、第55條第3項規定，裁處原告停止營業及罰鍰5 萬元；則被告機關就同一事實再依觀光遊樂業管理規則第15條第1項、第3項規定裁處，實屬「重複處罰」，違反「一行為不二罰原則」，於法未合。

是被告所為之原處分顯有違誤，訴願決定未予撤銷，亦有不合，爰請求撤銷原處分及訴願決定等語。併為聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：

原告並不爭執其出租與瑞博公司於104年6月27日舉辦彩色派對活動一事，地點即為八仙海岸之快樂大堡礁、豔陽邁阿密、歡樂海岸等觀光遊樂設施位置，而上述區塊乃被告核准原告經營觀光遊樂設施之範圍以外，足見原告確有增加區塊而擴大八仙海岸面積範圍，自屬變更原興辦事業計畫。而所謂觀光遊樂設施，當不分核准範圍內、外，舉凡位於風景特定區或觀光地區供旅客休閒、遊樂之設施，均屬之，要無將「觀光遊樂設施」限縮為僅限於「遊具」，而將「場地」排除在外；且依觀光遊樂業管理規則第15條規定，並無區分「一次性」或「非為遊樂設施經營目的之場地租賃」，一次性租賃行為亦應在其規範範圍內，故原告確有租賃上述區塊與瑞博公司之行為，該當於觀光遊樂業執照核准範圍外之區域增設觀光遊樂設施，有變更興辦事業計畫之違反事實，被告據以裁罰，核無違誤。

再書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之。故原處分經認定原告之違反事實為「原告所營八仙海岸營業後變更被告核准事業興辦計畫，未依觀光遊

樂業管理規則第15條第1項、第3項規定報准」，處分理由並記載「八仙海岸興辦事業計畫核准範圍為12.3166 公頃，惟於104年6月27日辦理不定期檢查及104年7月15日辦理現勘，確認104年6月27日舉辦彩色派對活動粉塵爆炸案發地點，坐落核准之興辦事業計畫範圍外」，亦即原告違法一部出租經被告作成原處分認定屬實際營業之時間及範圍，違規時間為104年6月27日，地點為坐落新北市○○區○○段○○○○○○○○○○○○ ○號土地，即快樂大堡礁、艷陽邁阿密及歡樂海岸，面積共7,318.424平方公尺，並無不明確之處。

嗣被告於104年7月15日之現勘紀錄，僅係再次確認104年6月27日之違反事實而已，自難謂有違反明確性原則；復被告於104年6月27日至八仙海岸辦理不定期檢查以前，於歷次辦理定期及不定期檢查之過程中，均未曾發現原告有擅自開放非經核准範圍內之觀光遊樂設施供遊客使用或出租一部觀光遊樂設施予第三人使用之情形，且除上述區塊外，原告尚有其他設施位在被告核准觀光遊樂業執照之範圍以外，該其他設施與快樂大堡礁、艷陽邁阿密、歡樂海岸同屬被告核發觀光遊樂業執照予原告以前即已存在之既存設施，惟迄今並未發現原告有實際利用該其他設施對外營業之情形（另又稱：被告發現原告之違反雖為104年6月27日，然因先前定期及不定期檢查並無發現所致，所以無法確定原告何時開始違規，但顯然原告在此前已經有實質上變更營業計畫的範圍之行為存在）。

ŋ 另被告先前於104年6月30日所為之處分，所認違反事實及法規依據為「原告將實際上經營之觀光遊樂設施分割出租與第三人舉辦彩色派對活動使用故檢查結果不合格」，違反觀光遊樂業管理規則第23條第1 項規定，故依發展觀光條例第54條第1項、第55條第3項規定，予以裁罰5 萬元並命停業在案；核與本件原處分認定之違反事實及法規依據為「變更原興辦事業計畫未報經被告核准」，違反觀光遊樂業管理規則第15條第3項準用同條第1項規定，故依發展觀光條例第55條第

3項規定予以裁罰1萬元有別。則兩者違規行為不同，前者為違法分割出租遊樂設施之行為，後者為實質擴大原報經被告核准興辦事業計畫範圍及觀光遊樂業執照所無之設施，涉及原興辦事業計畫之變更而未報經核准，違反不同之行政法上義務，且各該違反事實之立法目的亦不相同，原告乃違反多種行政法規定之作為、不作為義務，各該規定之構成要件不同，所欲達成之行政目的亦不相同，尚非屬同一「法律上一行為」，當無違反一行為不二罰原則之問題，被告自得應併予處罰。

ē 故原告確有「變更原興辦事業計畫未報經被告核准」之違反事實，且被告所為之原處分經記載明確，復無違反一行為不二罰情形存在，核無違誤，原告提起本件訴訟為無理由等語，資為抗辯。併為聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：原告就「八仙海岸」觀光遊樂業，有無變更原興辦事業計畫情形？原處分所指違反事實為何？有無違反明確性原則？或有違反一行為不二罰情事？

五、本院之判斷：

原告就「八仙海岸」觀光遊樂業，難謂有變更原興辦事業計畫情形：

按觀光遊樂業，指經主管機關核准經營觀光遊樂設施之營利事業；觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者，違反依本條例所發布之命令，視情節輕重，主管機關得令限期改善或處1萬元以上5萬元以下罰鍰；觀光遊樂業之設立、發照、經營管理及檢查等事項之管理規則，由中央主管機關定之，發展觀光條例第2 條第11款、第55條第3項、第66條第4項定有明文。又觀光遊樂業經營之觀光遊樂設施，應符合區域計畫法、都市計畫法及其他相關法令之規定，並以主管機關核定之興辦事業計畫為限；觀光遊樂業應依核定之興辦事業計畫興建，於興建前或興建中變更原興辦事業計畫時，應備齊變更計畫圖說及有關文件，報請主管機關核准；前項應備變更計畫圖說及有關

文件格式、審查作業方式，由交通部觀光局另定之；變更後之設置規模符合第4條之1規定者，由交通部觀光局受理、核准；觀光遊樂業營業後，變更原興辦事業計畫時，準用前2項之規定，復為觀光遊樂業管理規則第6條、第15條第1項至第3項所明訂。是所謂觀光旅遊業，乃以經營觀光遊樂設施之營利事業，其所經營之觀光遊樂設施，以主管機關核定之興辦事業計畫為限，且須依區域計畫法、都市計畫法、環境影響評估法、水土保持法及其他相關法令規定，向該管主管機關提出申請，並向當地建築主管機關申請建築執照，迨興建完工後，另辦妥公司登記，而經發給觀光遊樂業執照後，始得營業；故觀光旅遊業具備有一定資格及興辦時程規範，待主管機關發給觀光遊樂業執照後，於一段、長期間持續經營觀光遊樂設施為目的，而藉以營利之事業。

查原告自102年9月30日領有觀光遊樂業執照，並經營「八仙海岸」觀光遊樂業（址設新北市○○區○○路0段000號），惟其經核准興辦事業計畫範圍尚不包括八仙海岸之「6、7、8區塊」（即快樂大堡礁、豔陽邁阿密、歡樂海岸等設施），復於104年6月17日與瑞博公司簽立活動場地租賃契約，約定原告以90萬元代價，於104年6月27日下午1時至晚間11時間，將上述（6、7、8）區塊出租與瑞博公司作為舉辦「彩色派對」活動使用等情，固為兩造所不爭執，且有觀光旅遊業執照、八仙海岸網頁資料、遊園導覽圖、活動場地租賃契約等在卷可參，足以信實。雖原告於104年6月27日出租上述（6、7、8）區塊與瑞博公司，又上述區塊非屬經核准興辦事業計畫範圍，然此僅為單次性租賃行為，依首揭說明，觀光旅遊業乃以長期、持續經營觀光遊樂設施為目的，究如何認定原告就此核准範圍以外之觀光遊樂設施（即快樂大堡礁、豔陽邁阿密、歡樂海岸等設施），有意長期、持續違規經營之意，而有悖於核准興辦事業計畫範圍情事，容有疑問。

況質諸「八仙海岸」所處觀光地區，早經交通部於94年10月4日公告「八仙海岸」乙家觀光遊樂業經營在案，惟礙於法令限制及產權糾紛等因素，八仙海岸之經營長期處於不確定狀態，故迨原告於102年9月30日領得觀光遊樂業執照時，上述（6、7、8）區塊（即快樂大堡礁、豔陽邁阿密、歡樂海岸等設施）屬被告核發觀光遊樂業執照以前即已存在之既存設施，但被告於歷次辦理定期及不定期檢查之過程中，均未曾發現原告有擅自開放非經核准範圍內之觀光遊樂設施供遊客使用或出租一部觀光遊樂設施予第三人使用情形，迄今並未發現原告有實際利用該等設施對外營業乙節，亦據被告於本院108年5月13日言詞辯論期日陳明綦詳，且有被告出具之行政訴訟答辯　狀（第3頁）在卷為證。倘原告於104年6月27日出租上述區塊與瑞博公司舉辦彩色派對活動之前，確無實際經營該等非經核准範圍之觀光遊樂設施情事，則顯然原告並無意長期、持續經營上述區塊充作觀光遊樂設施使用，即無以經營該等核准範圍以外之觀光遊樂設施為目的，當無庸依觀光遊樂業管理規則第15條第1項、第3項規定，報請核准變更興辦事業計畫，自無違反發展觀光條例第55條第3項情形。

固被告另先後於本院108年4月15日、108年6月24日言詞辯論期日表示：被告係因原告逾越核准範圍長期違法使用，而出租就是營業之一種，且原告網站將該等未經核准之觀光遊樂設施記載其中，並有遊客遊玩之照片，然因先前定期及不定期檢查均無發現，所以無法確定原告何時開始違規，但原告在104年6月27日以前，已有實質上變更營業計畫的範圍之行為存在等語。由此論述，被告似表示原告在104年6月27日出租上述區塊與瑞博公司以前，已有開放快樂大堡礁、豔陽邁阿密、歡樂海岸等未經核准範圍之設施與遊客遊玩，藉以違規經營觀光遊樂設施情事；然被告卻又陳明於歷次辦理定期及不定期檢查之過程中，未見原告有違規經營情事，則本件有何積極事證可認原告有長期、

持續逾越核准範圍之違規經營上述區塊充作觀光遊樂設施使用情形，顯有未明。至被告以觀光遊樂業管理規則第15條規定，並無區分「一次性」或「非為遊樂設施經營目的之場地租賃」，一次性租賃行為亦應在規範範圍內，就原告於104年6月27日出租上述區塊與瑞博公司之行為，應該當觀光遊樂業執照核准範圍外之區域增設觀光遊樂設施，核有變更興辦事業計畫之違反事實乙節；惟探究觀光遊樂業管理規則第15條規範本質，係以健全觀光遊樂業之發照制度，使觀光遊樂業應依核定之興辦事業計畫興建或變更，落實觀光遊樂業之管理，換言之，如僅短暫、一時性行為，而無長期、持續經營該等觀光遊樂設施時，本不在觀光遊樂業管理規則所規範之範圍；故原告就短暫、一時性出租上述區塊與瑞博公司之行為，縱有違反觀光遊樂業管理規則其他規定，但此既非第15條觀光遊樂業發照制度所欲規範之範圍，復查無原告利用此類「經常性」出租方式以規避觀光遊樂業發照制度情事，尚難僅憑此一偶發出租行為，謂原告有以違規經營上述區塊充作觀光遊樂設施使用之目的，令其應擔負違反觀光遊樂業管理規則第15條第1項、第3項之行政處罰責任。

是原告就「八仙海岸」觀光遊樂業未經核准興辦事業計畫範圍之「6、7、8區塊」（即快樂大堡礁、豔陽邁阿密、歡樂海岸等設施），雖有於104年6月27日出租與瑞博公司舉辦「彩色派對」活動使用情形，然此僅短暫、一時性行為，查無經常性出租或長期、持續經營該等觀光遊樂設施情事，縱有違反觀光遊樂業管理規則其他規定，然核與觀光遊樂業管理規則第15條所欲規範之觀光遊樂業發照制度不合，無庸報請主管機關核准變更原興辦事業計畫，自無違反此一行政法上義務。

原處分所指違反事實不明，有違反明確性原則：

按行政行為之內容應明確，行政程序法第5條定有明文；又該條所謂明確性原則，包含行政處分之明確。另行政處

分應記載理由及法令依據，乃現代法治國家行政程序之基本要求；是以同法第96條第1項第2款規定：行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據。而處分理由之記載，必須使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因，其應包括以下項目：－法令之引述與必要之解釋，—對案件事實之認定，．案件事實涵攝於法令構成要件之判斷，j 法律效果斟酌之依據（於有裁量授權時）等；至於具體個案之行政處分在說理上是否完備而符合上開要求，應為實質上判斷，不得僅因處分書上備有「理由」或「說明」欄之記載，即謂已盡處分理由說明之法律義務。

查被告於107 年4月3日所為之觀旅字第1075000535號執行違反發展觀光條例事件處分，違反事實僅記載「貴公司（原告）所營『八仙海岸』營業後變更本局（被告）核准事業興辦計畫，未依觀光遊樂業管理規則第15條第1項、第3項規定報本局（被告）核准」，就有關違反時間、地點、行為及態樣付之闕如；雖原處分理由併記載「貴公司（原告）所營『八仙海岸』興辦事業計畫核准範圍及本局（被告）核發觀光遊樂業執照面積同為12.3166 公頃。惟依本局（被告）派員分於104年6 月27日辦理不定期檢查及104年7月15日辦理現勘，確認104 年6月27日舉辦彩色派對活動粉塵爆炸案發地點坐落於本局（被告）核准之興辦事業計畫範圍外。……本局（被告）經參照貴公司（原告）與瑞博公司所訂『活動場地合約書』及本局（被告）前開不定期檢查及現勘結果，佐以貴公司（原告）所營『八仙海岸』網站明載系爭區塊為快樂大堡礁、豔陽邁阿密、歡樂海岸等設施，足認貴公司（原告）就所營『八仙海岸』興辦事業計畫核准範圍外設施之利用事實，貴公司（原告）增加系爭區塊而擴大『八仙海岸』面積範圍，自已實質變更原興辦事業計畫」，但基此理由及被告於本院所述各節，一方面謂原告違反事實為104年6月27日「單次」出租與

瑞博公司舉辦「彩色派對」活動使用，另方面又稱係原告網站明載快樂大堡礁、豔陽邁阿密、歡樂海岸等設施「長期」供遊客遊玩，抑或兼有之，說理不一，致無從確認原處分所指原告本件違反事實為何，誠屬未明。

故原處分就有關原告違反事實為何，一方面謂屬104年6月27日「單次」出租與瑞博公司舉辦「彩色派對」活動使用行為，另方面又稱係原告「長期」以上述（6、7、8）區塊（即快樂大堡礁、豔陽邁阿密、歡樂海岸等設施）供遊客遊玩，迨104年6月27日始發現違規使用，理由前後不一，實有悖於法治國家行政程序之基本要求，違反明確性原則；此不僅攸關被告所為處分是否適法，更關乎原告違反態樣及時間長短，事涉被告裁量權罰鍰數額多寡之行使，若僅針對原告單次出租行為裁處時，因被告前已於104年6月30日以觀旅字第1045001246號執行違反發展觀光條例事件處分，認定原告違反觀光遊樂業管理規則第23條「分割出租」規定，並以發展觀光條例第54條第1項、第55條第3項規定，裁處原告停止營業及罰鍰5 萬元在案，更牽涉有無違反一行為不二罰原則，在在顯見被告所為之原處分內容欠缺具體、明確，於法不合。

六、綜上所述，原告就「八仙海岸」觀光遊樂業未經核准興辦事業計畫範圍之「6、7、8 區塊」（即快樂大堡礁、豔陽邁阿密、歡樂海岸等設施），雖有於104年6月27日出租與瑞博公司舉辦「彩色派對」活動使用情形，然此僅短暫、一時性之「單次」行為，惟查無經常性出租或長期、持續經營該等觀光遊樂設施情事，縱原告有違反觀光遊樂業管理規則其他規定，然核與觀光遊樂業管理規則第15條所欲規範之觀光遊樂業發照制度不合，尚無須報請主管機關核准變更原興辦事業計畫，原告自無違反此一行政法上義務。另被告所為之原處分因違反事實記載未明，難以界定原告本件違反事實是「單次」出租與瑞博公司舉辦「彩色派對」活動使用行為，抑或為「長期」以上述區塊供遊客遊玩，迨104年6月27日始發現

違規使用情事，事涉行政處分之明確性要求，攸關原告違反態樣及被告裁量權行使，與有無違反一行為不二罰原則，故有悖於法治國家行政程序之基本要求，違反行政處分之明確性原則，無以維持。是被告以原告所營八仙海岸營業後有變更被告核准事業興辦計畫，未依觀光遊樂業管理規則第15條第1項、第3項規定報請核准，遂依發展觀光條例第55條第 3 項、發展觀光條例裁罰標準第8條、行政罰法第18條第1項等規定，於107 年4月3日以觀旅字第1075000535號執行違反發展觀光條例事件處分，處原告罰鍰1 萬元，容有違誤，嗣交通部於107 年10月26日所為交訴字第1070014444號訴願決定未予撤銷，亦有未洽；從而，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為有理由，應予准許。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此敘明。

八、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　7　　月　　22　　日

行政訴訟庭　　法　官　黃翊哲

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀（含上訴理由，應表明原裁判所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原裁判有違背法令之具體事實），並繳納上訴裁判費3,000 元；其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書，逾期未提出者，毋庸命補正，即得逕以裁定駁回之。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　7　　月　　22　　日

書記官　林郁芩