

憲法法庭裁判聲請書

案 由：發展觀光條例

確定案件股別：治股

確定案件案號：最高行法院判決 111 年度上字第 7 號裁定

聲 請 人 李 元 治

訴訟代理人 許家華律師

相 對 人 宜 蘭 縣 政 府 260011 宜蘭縣宜蘭市南津里 13 鄰縣政北路 1 號

代 表 人 林 姿 妙 同 上

1 主要爭點

- 2 1. 相對人以 106 年 11 月 6 日公布之「梅花湖風景特定區及龍潭湖風景特定區湖
- 3 (水)域遊憩活動限制事項」裁罰聲請人以無動力獨木舟進行「還我親水權」、
- 4 「水域解嚴」，是否侵害憲法所保障之言論自由權、集會自由權或一般行動自
- 5 由權。
- 6 2. 106 年 11 月 6 日公布之「梅花湖風景特定區及龍潭湖風景特定區湖 (水)域
- 7 遊憩活動限制事項」禁止聲請人依「宜蘭縣風景區船舶經營管理自治條例取
- 8 得本區域小船營業許可，或經本府許可競賽、練習、其他大型活動」以外的
- 9 方式以無動力獨木舟進行「還我親水權」、「水域解嚴」言論自由活動及水域
- 10 遊憩活動，是否違反平等原則及比例原則。

11 審查客體

- 12 1. 相對人依據發展觀光條例第 36 條第 1 項前段授權水域遊憩活動管理辦法第 5

1 條第 1 項所訂定之「梅花湖風景特定區及龍潭湖風景特定區湖(水)域遊憩活
2 動限制事項」公告一、(一):「梅花湖風景特定區及龍潭湖風景特定區湖(水)
3 域,除依『宜蘭縣風景區船舶經營管理自治條例』取得本區域小船營業許可,
4 或經本府許可競賽、練習、其他大型活動外,禁止任何水域遊憩活動。」。

5 原因案件或確定終局裁判案號

6 最高行政法院判決 111 年度上字第 7 號裁定

7 本案事實

8 緣聲請人於 109 年 1 月 4 日以「水域解嚴」為號召,以無動力的獨木舟於龍
9 潭湖風景特定區水域內進行巡航,遭相對人裁罰(聲證 1)。聲請人認為並無違反
10 發展觀光條例第 60 條第 1 項,爰就此提出訴願(聲證 2)及行政訴訟(聲證 3)。聲
11 請人於 110 年 11 月 1 日收受送達,因對該判決不服,提起上訴又遭裁定駁回(聲
12 證 4)。經用盡審級救濟途徑後,主張最高行政法院判決 111 年度上字第 7 號裁定
13 所適用之發展觀光條例第 36 條第 1 項前段授權水域遊憩活動管理辦法第 5 條第
14 1 項所訂定之「梅花湖風景特定區及龍潭湖風景特定區湖(水)域遊憩活動限制
15 事項」(聲證 5)公告一、(一),有牴觸憲法之疑義,於 111 年 8 月 15 日聲請解釋
16 憲法。

17 應受判決事項之聲明

18
19 一、最高行政法院判決 111 年度上字第 7 號裁定適用之發展觀光條例第 36 條第
20 1 項前段授權水域遊憩活動管理辦法第 5 條第 1 項所訂定之「梅花湖風景
21 特定區及龍潭湖風景特定區湖(水)域遊憩活動限制事項」公告一、(一)牴
22 觸憲法,請准予宣告違憲。

23 事實上及法律上之陳述

24 一、本案釋憲合於法定期限:

25 終局確定判決(最高行政法院判決 111 年度上字第 7 號裁定)於 111 年 2 月

1 16日收訖，憲法訴訟法第59條第2項：「前項聲請，應於不利確定終局裁
2 判送達後六個月之不變期間內為之。」本案於111年2月16日裁定駁回確
3 定，6個月聲請期限為111年8月16日，合於聲請期限。

4 二、相對人以「梅花湖風景特定區及龍潭湖風景特定區湖(水)域遊憩活動限制
5 事項」公告一、(一)裁罰聲請人以無動力獨木舟進行「還我親水權」、「水域
6 解嚴」，已侵害憲法所保障之言論自由權、集會自由權或一般行動自由權：

7 (一)關於言論自由權和集會自由部分：

8 1. 憲法第十四條規定人民有集會之自由，旨在保障人民以集體行動之方式和
9 平表達意見，與社會各界進行溝通對話，以形成或改變公共意見，並影
10 響、監督政策或法律之制定，係本於主權在民理念，為實施民主政治以促
11 進思辯、尊重差異，實現憲法兼容並蓄精神之重要基本人權。為保障該項
12 自由，國家除應提供適當集會場所，採取有效保護集會之安全措施外，並
13 應在法律規定與制度設計上使參與集會、遊行者在毫無恐懼的情況下行使
14 集會自由(本院釋字第四四五號解釋參照)。以法律限制人民之集會自由，
15 須遵守憲法第二十三條之比例原則，方符合憲法保障集會自由之本旨。

16 2. 相對人行政處分書(聲證1)二、(一)載明：「受處分人109年1月4日於本
17 縣龍潭湖風景特定區公告禁止水域遊憩活動限制事項區域範圍內駕駛「獨
18 木舟」，經本府4月6日請予意見陳述，5月4日陳述略以，1月4日龍潭
19 是眾水上同好跟縣府表達心聲的行動，包括後續的1月19日梅花湖、2月
20 29日冬山河等多場群眾運動，都是在提醒縣政府對水域管理有可以討論的
21 地方，應考慮做修正…」(聲證1第1頁)顯見聲請人集合獨木舟舟友，以
22 行動集會方式展現言論自由及集會自由基本權。

23 (二)關於一般行動自由權部分：

24 1. 基於人性尊嚴之理念，個人主體性及人格之自由發展，應受憲法保障(本

1 院釋字第 603 號解釋參照)。為維護個人主體性及人格自由發展，除憲法已
2 保障之各項自由外，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，人民依其意志
3 作為或不作為之一般行為自由，亦受憲法第 22 條所保障。人民隨時任意前
4 往他方或停留一定處所之行動自由（本院釋字第 535 號解釋參照），自在一
5 般行為自由保障範圍之內。

6 2. 相對人行政處分書(聲證 1)二、(一)載明：「受處分人 109 年 1 月 4 日於
7 本縣龍潭湖風景特定區公告禁止水域遊憩活動限制事項區域範圍內駕駛
8 「獨木舟」，經本府 4 月 6 日請予意見陳述，5 月 4 日陳述略以，1 月 4 日
9 龍潭是眾水上同好跟縣府表達心聲的行動，包括後續的 1 月 19 日梅花湖、
10 2 月 29 日冬山河等多場群眾運動，都是在提醒縣政府對水域管理有可以討
11 論的地方，應考慮做修正…」(聲證 1 第 1 頁)顯見聲請人集合獨木舟舟
12 友，以行動集會方式展現一般行為自由基本權。

13 三、「梅花湖風景特定區及龍潭湖風景特定區湖(水)域遊憩活動限制事項」公
14 告一、(一)僅開放「依『宜蘭縣風景區船舶經營管理自治條例』取得本區
15 域小船營業許可，或經本府許可競賽、練習、其他大型活動」這四種情形
16 得於水域進行遊憩活動，違反憲法上平等原則及比例原則：

17 (一)按，發展觀光條例第 36 條：「為維護遊客安全，水域遊憩活動管理機關得
18 對水域遊憩活動之種類、範圍、時間及行為限制之，並得視水域環境及資
19 源條件之狀況，公告禁止水域遊憩活動區域；其禁止、限制、保險及應遵
20 守事項之管理辦法，由主管機關會商有關機關定之。」、同法第 60 條第 1
21 項：「於公告禁止區域從事水域遊憩活動或不遵守水域遊憩活動管理機關對
22 有關水域遊憩活動所為種類、範圍、時間及行為之限制命令者，由其水域
23 遊憩活動管理機關處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並禁止其活
24 動。」、水域遊憩活動管理辦法第 5 條第 1 項：「水域遊憩活動管理機關依

1 本條例第三十六條規定限制水域遊憩活動之種類、範圍、時間及行為時，
2 應公告之。」、「梅花湖風景特定區及龍潭湖風景特定區湖（水）域遊憩活動
3 限制事項」公告一、（一）：「梅花湖風景特定區及龍潭湖風景特定區湖
4 （水）域，除依『宜蘭縣風景區船舶經營管理自治條例』取得本區域小船
5 營業許可，或經本府許可競賽、練習、其他大型活動外，禁止任何水域遊
6 憩活動。」法令雖賦予主管機關得公告禁止、限制之遊憩範圍、活動項目
7 或行為，並就違反者得處罰之，但「梅花湖風景特定區及龍潭湖風景特定
8 區湖（水）域遊憩活動限制事項」僅開放「依『宜蘭縣風景區船舶經營管理
9 自治條例』取得本區域小船營業許可，或經本府許可競賽、練習、其他大
10 型活動」這四種情形得於水域進行遊憩活動，禁止聲請人等具備專業教練
11 及救生員資格者進行水域遊憩活動，違反平等原則與比例原則。

12 (二)查，今處分書(聲證1)違規內容載明「…除依『宜蘭縣風景區船舶經營管
13 理自治條例』取得本區域小船營業『許可』，或經本府『許可』競賽、練
14 習、其他大型活動外，禁止任何水域遊憩活動。…」參酌發展觀光條例第
15 1條可得知此條例在於推動發展觀光產業，並有推廣自然生態保育意識之
16 目的，並未賦予被告要求聲請人事先取得許可才能划行獨木舟的行政裁
17 量，被告處分裁量已超出發展觀光條例授權被告的行政裁量權限，且構成
18 不當連結而違反平等原則。

19 (三)次查，公告禁止水域遊憩活動區域，也要基於「水域環境及資源條件之狀
20 況」作調整，但被告卻一概禁止所有的水域遊憩活動，並要求改採事前審
21 查制，顯然與「維護遊客安全」立法目的無涉，被告不當連結「維護遊客
22 安全」裁罰聲請人，顯有違反平等原則與比例原則。

23 四、交通部觀光局 97 年 11 月委託世新大學所製作「水域遊憩活動發展現況調
24 查及管理辦法修正研究」(一審原證 7，下稱水域遊憩研究)。內容特別提

1 到應先調查危險水域並公告之，始可依據發展觀光條例第 36 條限制人民遊
2 憩自由：

3 1. 第 90 頁載明：「…我國發展觀光條例第 36 條規定之授權範圍在解釋上可分
4 為兩方面：一、為維護遊客安全，對水域遊憩活動之種類、範圍、時間及
5 行為限制；二、視水域環境及資源條件之狀況，公告禁止遊憩活動區域。

6 上述兩項授權事項在解釋上應認為係針對基於維護遊憩安全目的之例外性
7 限制事項，非指水域遊憩活動之一般管理事項，且其限制程度應具備最低
8 度之必要性；主管機關依此授權所訂立之管制法規，應呈現必要性管制模
9 式。」；

10 2. 第 243 頁 96 年 8 月 14 日被告所屬工商旅遊局觀光課劉樹根課員於訪談記
11 錄中表示：「水域遊憩活動管理辦法母法源出發展觀光條例第三十六條，
12 其立法精神係採負面表列作法，也就是說若無依法公告限制之水域或遊憩
13 活動項目，原則上人民均可自由進出任何水域及從事任何遊憩活動。照理
14 說本府應事先調查找出縣內危險水域並依據調查結果依法辦理危險水域公
15 告，惟目前沒有經費委託調查，觀光局也無經費補助辦理。所以目前尚無
16 法做危險水域調查工作，因此現階段也無限制水域公告。

17 3. 第 271~278 頁 96 年 8 月 14 日聲請人亦有在訪談記錄中表示目前水域活動
18 屬於不合時宜的水域管制。

19 **五、聲請人具有救生員證及立式划槳教練證，自 94 年即擔任台灣獨木舟推廣協
20 會理事長，有高標準救生能力及多年實務經驗，應符合龍潭湖使用獨木舟
21 資格，亦合乎水域遊憩活動管理辦法獨木舟規定，「梅花湖風景特定區及
22 龍潭湖風景特定區湖（水）域遊憩活動限制事項」公告一、（一）違反平等
23 原則與比例原則：**

24 **（一）按，水域遊憩活動管理辦法第 22 條：「所稱獨木舟活動，指利用具狹長船**

1 體構造，不具動力推進，而用槳划動操作器具進行之水上活動。」；同法
2 第 23 條：「從事獨木舟活動，不得單人單艘進行，並應穿著救生衣，救生
3 衣上應附有口哨。」已說明獨木舟活動的安全準則。

4 (二)查，龍潭湖特定區計畫第 32-33 頁述及：「六、水域遊樂區係提供水上活動
5 區域之用，其使用依左規定：…(六)水上活動除救生設備外，**嚴禁採汽、**
6 **柴油之動力機具設備，以手划船、三角帆船、腳踏船為主。**」已說明龍潭
7 湖水域開放救生設備以外的非動力載具下水，例如本案獨木舟即屬於手划
8 船的適例。況且，從裁罰處分所示現場照片(證物 1 第 4 頁)顯示，聲請人
9 及同行者眾，且均有符合穿著救生衣並附有口哨的安全要求。

10 (三)次查，聲請人具有救生員證及立式划槳教練證，自 94 年即擔任台灣獨木舟
11 推廣協會理事長(原證 5)，有高標準救生能力及多年實務經驗，被告僅有
12 頒布「梅花湖風景特定區及龍潭湖風景特定區湖(水)域遊憩活動限制事
13 項」，並無公告一般遊客有何申請管道得於龍潭湖使用獨木舟，裁罰處分
14 對聲請人救生能力等均未考量，顯然有不當連結而違反平等原則與比例原
15 則。

16 六、茲陳報聲請人陳述意見(附件 3)供 鈞院參酌。

17
18 證 據

19 附件 1：委任狀乙份。

20 附件 2：訴訟代理人律師資格證明。

21 附件 3：聲請人陳述意見。

22 聲證 1：裁罰處分書(含現場照片)。

23 聲證 2：訴願決定書。

24 聲證 3：本案一審判決(臺北高等行政法院 110 年度訴字第 136 號判決)。

25 聲證 4：本案二審裁定(最高行政法院 111 年度上字第 7 號裁定)。

1 聲證 5：宜蘭縣梅花湖風景特定區及龍潭湖風景特定區湖(水)域遊憩活動限制。

2 謹 狀

3 憲法法庭 公鑒

4 中 華 民 國 1 1 1 年 0 8 月 1 5 日

5

6 具 狀 人 李 元 治

7 即 聲 請 人

8 訴 訟 代 理 人 許 家 華 律 師