

裁判字號：最高法院 95 年度台上字第 301 號 民事判決

裁判日期：民國 95 年 02 月 23 日

案由摘要：國家賠償

最高法院民事判決

九十五年度台上字第三〇一號

上訴人 台南縣七股鄉公所

法定代理人 蔡〇〇

訴訟代理人 蘇新竹律師

被上訴人 黃 〇

黃〇〇

黃〇〇

黃〇〇

共 同

訴訟代理人 陳昆和律師

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國九十三年九月二十一日台灣高等法院台南分院第二審判決（九十三年度上國字第三號），提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決除假執行部分外廢棄，發回台灣高等法院台南分院。

理 由

本件被上訴人主張：伊等之被繼承人黃陳〇〇於民國九十二年四月十一日上午外出至田裡割草，行經台南縣七股鄉（下稱七股鄉）王府東側一百多公尺之溪埔地時，遭七、八隻以上之野狗群體攻擊，造成黃陳〇〇全身多處撕裂傷，左頸動脈亦被咬傷出血，因失血過多致死。查七股鄉十份村曾文溪河川高灘地，於黃陳〇〇遭野狗咬傷致死前數日，已有農夫被野狗攻擊，上訴人亦知曾文溪河川高灘地野狗眾多之事，竟未儘速適當處理，使行經河川公地之人，處於身體遭受野狗攻擊之危險，顯有怠於執行職務之事由，造成黃陳〇〇被野狗咬傷致死，依法應負損害賠償之責。又被上訴人黃〇為黃陳〇〇之配偶，因黃陳〇〇死亡而支出殯葬費新台幣（下同）四十三萬二千八百四十元；被上訴人黃〇〇、黃〇〇、黃〇〇則係黃陳〇〇之子女，與被上訴人黃〇均因黃陳〇〇之死亡，精神上蒙受鉅大之傷痛。爰依國家賠償法第二條第二項後段、第五條及民法第一百九十二條第一項、第一百九十四條規定，求為命上訴人賠償被上訴人黃〇一百萬元（殯葬費四十萬元＋精神慰撫金六十萬元）、賠償被上訴人黃〇〇、黃〇〇、黃〇〇各六十萬元（精神慰撫金），及均自起訴狀繕本送達翌日起至清償日

止，各按週年利率百分之五計算之利息之判決〔第一審判命上訴人給付被上訴人黃○八十萬元（殯葬費四十萬元＋精神慰撫金四十萬元）及給付被上訴人黃○○、黃○○、黃○○各四十萬元，及均自九十二年九月二十三日起算之法定遲延利息，而駁回被上訴人其餘之請求，被上訴人就其敗訴部分未聲明不服，該部分應已確定〕。

上訴人則以：依動物保護法規定沒入（捕捉）遭飼主棄養之動物，係主管機關台南縣政府之「法定職務」，縱台南縣政府將棄犬捕捉工作委由伊執行，依法仍應由主管機關台南縣政府負賠償責任。且被上訴人之被繼承人黃陳○○遭野狗攻擊事件係發生於河川公地，伊並不知悉該地區有野狗聚集。又遭人棄養之野狗具有流動性，四處奔走並無固定逗留處所，乃眾所皆知之事，上訴人管轄之七股鄉與附近鄉鎮接壤，隔曾文溪與台南市安南區相鄰，因狗本身會游泳，且曾文溪上有國聖橋，亦可成為野狗來往安南區與七股鄉○○路，即台南市安南區亦出現二十幾隻野狗咬人事件，顯見野狗確有四處流竄之事實。則野狗流動區域自包含上開多數地區，各地區之野狗數量，因野狗之流動性甚高而多所增減，尚難僅以捕獲之數量多少乙節，認定該時間之執行有無疏失。何況，伊確已盡捕狗義務，被上訴人自應就伊怠於捕捉一節盡舉證之責。再者，被上訴人並未能證明伊已知悉或可得而知野狗聚集而致有傷人可能，尚無從以裁量權限縮理論推認伊怠於作為而應負國家賠償之責。況且，被害人黃陳○○係因窒息死亡，被上訴人無法證明是野狗咬傷死亡等語，資為抗辯。

原審維持第一審所為上訴人敗訴部份之判決，駁回其上訴，無非以：被上訴人主張伊等之被繼承人黃陳○○於九十二年四月十一日上午，在七股鄉王府東側一百多公尺之溪埔地因窒息不治死亡，及台南縣轄區內各鄉鎮市之棄犬捕捉工作，目前係由各鄉鎮市公所清潔隊負責等情，業據提出戶籍謄本、死亡證明書、台南縣政府九十二年十月二十日府農所字第○九二○一六一二三七號函為證，並為上訴人所不爭執，應堪信被上訴人此部分主張為真實。依動物保護法之規定，沒入（捕捉）遭飼主棄養之動物，雖屬縣（市）政府之法定職務。惟台南縣政府已將七股鄉轄區之棄犬捕捉工作委由上訴人負責執行。又國家賠償法第九條第一項所謂「公務員所屬機關」，係指將行使公權力之職務，託付該公務員執行之機關而言。上訴人所辯本件應向主管機關即台南縣政府而不應向伊公所請求賠償云云，尚屬無據。查動物保護法有關隨意棄養之動物，對飼主予以取締、棄養之動物應予沒入（即捕捉）等規定，係屬法定「危險防止或危險處理」之行政職務，用以增進國民生活之安全保障，故由法律規範保障目的以觀，其雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，其亦寓有保護一般民眾生命、身體安全之意旨。前述行政職務顯然具有「第三者關聯性」，非僅屬賦與行政機關推行公共政策之權限而已。因此，上訴人機關所屬公務員依此規定，對可得特定之人即負有作

為義務，其執行該職務與否，就可得特定之人而言，不能謂僅係反射利益是否受有影響而已。從而，不論被害人曾否請求上訴人執行各該職務行為，如被害人之權益，因上訴人機關所屬公務員怠於執行前揭各該職務而受有損害時，仍得依法請求國家賠償。再者，法規明定行政機關負有職務義務，惟同時賦予主管機關作為或不作為之裁量權限者，基於便宜原則，該管機關之公務員對決定是否執行及如何執行，固享有裁量之職權，然如經斟酌人民權益所受侵害之危險迫切程度、公務員對於損害之發生是否得預見、侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的，而非個人之努力可能避免等因素後，已致無可裁量之情事者，因裁量權已減縮至零，行政機關即負有為一定職務行為之義務，如仍怠於執行，即屬違法。按國家執行職務行使公權力，基於依法行政原則，須以依從法規為前提，本負有應維持公權力行使之合法性及正當性之責任與義務。而公務員應忠心努力，依法律命令所定執行其職務，為公務員服務法第一條所明定。且行政本具有積極主動處理公共事務，形成社會生活，從而實現國家目的之功能，對於公共事務之處理，主管機關之人力、預算如不足以因應法定職務所需，係屬機關內部如何逐步調度、編列之問題，不能據為對外主張免責之事由。如公務員有違背其職務義務之行為存在，即可推定其具有故意過失。故主張成立國家賠償責任之人，祇須證明公務員有違背其職務義務之行為而造成其損害即可，國家機關必須提出其所屬公務員違背職務義務之行為有不可歸責事由之證明，始可免責。又違反保護他人之法律者，推定其有過失，修正前民法第一百八十四條第二項亦定有明文。本件上訴人所屬公務員違反職務義務之法令，其法規目的具有保護面臨具體傷害之特定或可得特定之人之生命、身體、健康之利益，即屬保護他人之法律，應推定有過失。依卷附七股鄉公所清潔隊負責捕捉野犬工作人員責任區分配表備註欄所載各語，可見上訴人係經村長或民眾通報始前往捕捉，對於野犬應如何積極有效捕捉防制，則未見有何記載。再參以上訴人迄今仍未能陳報於系爭事故發生前上訴人對於野犬捕捉人員有何具體管制措施，則上訴人在野犬防範上顯然係以被動及消極之態度處理。另依上訴人自承捕捉犬隻之數量觀之，足見上訴人係在九十二年四月十一日被害人黃陳○○遭野狗攻擊死亡後，始積極捕捉野狗，在此之前，每月僅零星捕捉數隻野狗，足證上訴人並未派員積極捕捉野狗。又系爭事故發生前二日前即九十二年四月九日，在同一事故現場，已有當地農民遭野狗攻擊之事情發生，及緊鄰七股鄉之台南市安南區，於九十一年十月間亦傳出一幼女於夜間十時在自家門前遭野狗咬傷致生命垂危之憾事，凡此均已揭諸於媒體報端，而上訴人所屬十份村村長亦自承在本案發生前已聽聞野狗咬傷該村村民等情，上訴人已難諉為不知，上訴人自應思如何防範於未然，是上訴人辯稱未有怠於執行職務之云云，顯無可採。又被害人黃陳○○之死亡原因為窒息、多處撕裂傷、出血、野狗咬傷等情，業據被上訴人提出台灣台南地方法院檢察署相驗屍體證

明書可佐，是被害人黃陳○○之死亡，與系爭時地遭野犬咬傷顯有因果關係。從而，被上訴人依國家賠償法第二條第二項後段及民法第一百九十二條第一項、第一百九十四條規定，請求上訴人賠償被上訴人黃○八十萬元、賠償被上訴人黃○○、黃○○、黃○○各四十萬元及其法定遲延利息，洵屬有據，應予准許等詞，為其判斷之基礎。惟按司法院大法官釋字第四六九號解釋理由明揭：「國家賠償法第二條第二項規定：『公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同』，凡公務員職務上之行為符合：行使公權力、有故意或過失、行為違法、特定人自由或權利所受損害與違法行為間具相當因果關係之要件，而非純屬天然災害或其他不可抗力所致者，被害人即得分就積極作為或消極不作為，依上開法條前段或後段請求國家賠償，該條規定之意旨甚為明顯，並不以被害人對於公務員怠於執行之職務行為有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行為必要。惟法律之種類繁多，其規範之目的亦各有不同，有僅屬賦予主管機關推行公共事務之權限者，亦有賦予主管機關作為或不作為之裁量權限者，對於上述各類法律之規定，該管機關之公務員縱有怠於執行職務之行為，或尚難認為人民之權利因而遭受直接之損害，或性質上仍屬適當與否之行政裁量問題，既未達違法之程度，亦無在個別事件中因各種情況之考量，例如：斟酌人民權益所受侵害之危險迫切程度、公務員對於損害之發生是否可得預見、侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的而非個人之努力可能避免等因素，已致無可裁量之情事者，自無成立國家賠償之餘地。倘法律規範之目的係為保障人民生命、身體及財產等法益，且對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人負有作為義務已無不作為之裁量空間，猶因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人自得向國家請求損害賠償。至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。……」。

查動物保護法第一條第一項所揭示之立法目的在於「尊重動物生命及保護動物」，因而於第六條乃明定：任何人不得惡意或無故騷擾、虐待或傷害動物。第十一條第一項復規定：飼主對於受傷或罹病之動物，應給與必要之醫療。均係本於第一條第一項之立法目的所為之延伸規定。同法第三十二條第一款固規定，主管機關對於違反第五條第三項規定棄養之動物，「得」逕行沒入。惟該條文係規定在該法第六章所定之

「罰則」內，立法形成上是否僅係主管機關對於棄養動物之飼主所得為之行政處分？抑或併含有保護特定人民生命、身體或財產法益之目的考量，因而符合上開解釋意旨所謂「法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對『可得特定之人』所負作為義務已無不作為之裁量餘地」之情形？亦與得否依民法第一百八十四條第二項前段規定，為上訴人所屬公務員怠於執行職務過失推定之認定，並使被上訴人因而得免除就此部分之舉證責任，所關頗切，非無詳為研求之餘地。則依上開動物保護法規定之結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素為綜合判斷，被上訴人之被繼承人黃陳○○，是否為動物保護法第三十二條第一款規定所保護之「特定人」或「可得特定之人」，而得以上開解釋為有利於被上訴人之認定，即非無疑。又遭人棄養之野狗具有流動性，捕捉本有相當程度之不確定性，防止其突發性的侵害，當難全仰賴公權力之行使，個人之防護措施仍係防止野狗突發侵害之有效之道。況且，動物保護法第三十二條第一款，既僅規定主管機關對於違反同法第五條第三項規定棄養之動物，「得」逕行沒入，則主管機關對於遭人棄養之野狗，究竟沒入與否？當視能否掌握該野狗之動態及捕捉之可能性而定，足見主管機關對此仍有相當之裁量空間，而非已無裁量之餘地。則主管機關若未能捕捉沒入遭人棄養之野狗，是否即可認為人民之權利因而遭受直接損害，而得請求國家賠償？亦非無再詳為審酌之餘地。原審未遑詳為審酌，徒以上開動物保護法相關棄養規定，推論上訴人於飼主棄養動物後有取締（沒入）棄養動物之作為義務，並認該等規定為保護他人之法律，進而推定上訴人就本件被上訴人之被繼承人黃陳○○遭野狗咬傷致死具有過失，而援引上開解釋為不利於上訴人之認定，尚嫌率斷。上訴論旨，執以指摘原判決為不當，求予廢棄，非無理由。

據上論結，本件上訴為有理由。依民事訴訟法第四百七十七條第一項、第四百七十八條第二項，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 五 年 二 月 二 十 三 日

最高法院民事第八庭

審判長法官 朱 建 男

法官 顏 南 全

法官 許 澍 林

法官 鄭 傑 夫

法官 蘇 清 恭

本件正本證明與原本無異

書 記 官

中 華 民 國 九 十 五 年 三 月 八 日

資料來源：最高法院民事裁判書彙編第 52 期 540-549 頁