

裁判字號：臺灣高等法院 95 年度重上國字第 18 號 民事判決

裁判日期：民國 95 年 12 月 19 日

案由摘要：國家賠償

臺灣高等法院民事判決

95 年度重上國字第 18 號

上訴人 ○○實業社

法定代理人 許○○

訴訟代理人 陳倉富律師

被上訴人 宜蘭縣政府

法定代理人 呂國華

訴訟代理人 林國璋律師

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國 95 年 6 月 30 日台灣宜蘭地方法院 94 年度重國字第 5 號第一審判決提起上訴，本院於 95 年 12 月 5 日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

上訴駁回。

第二審訴訟費用由上訴人負擔。

事實及理由

一、程序部分：

(一)被上訴人雖以上訴人所主張被上訴人 88 年 1 月 21 日 府建水字第 009602 號函撤銷上訴人土石採取許可證之行為侵害其權利之損害賠償請求權已罹於時效云云為辯。然按「賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因 2 年不行使而消滅。自損害發生時起，逾 5 年者，亦同。」，國家賠償法第 8 條第 1 項定有明文。查上訴人主張被上訴人侵害其權利之行為係被上訴人於 93 年 7 月 1 日以府工水字第 0930080555 函文，重新核發宜蘭縣○○鄉○○湖段○○小段 5 地號土地之土石採取許可證之行政處分違法侵害其權利及 93 年 9 月 15 日府工水字第 09 30116641 號函，檢送土石採取場登記證時無端增加「原計劃書土石區位處蘭陽溪河川區域內部分，應補附該河川主管機關河川使用許可書。」，非 88 年 1 月 21 日（88）府建水字第 009602 號函撤銷上訴人土石採取許可證之處分，則上

訴人於 94 年 4 月 25 日提起本件賠償請求，顯未罹上開規定之時效，故被上訴人此部分抗辯，並不可採。

(二)上訴人○○實業社係合夥組織，非獨資商號，有宜蘭縣政府營利事業登記證可考（見原審卷第 67、68 頁），故列合夥負責執行人許○○為法定代理人。

二、上訴人主張略以：被上訴人原核發上訴人民國 87 年 10 月 19 日宜府建水 字第 7 號土石採取許可證，准許上訴人採取宜蘭縣○○鄉○○湖段○○小段 5 地號蘭陽溪私有河川地土石，詎被上訴人 88 年 1 月 21 日 府建水字第 009602 號函竟撤銷上訴人前開許可證，經上訴人提起訴願、再訴願及行政訴訟，台北高等行政法院 89 年度訴字第 2565 號判決將前開處分撤銷，惟因被上訴人怠於重為處分，上訴人遂向經濟部提起訴願，被上訴人於上訴人訴願期間，又以 91 年 12 月 23 日府工水字第 0910142577 號函撤銷上訴人土石採取許可證，上訴人再對該函提起訴願，經濟部復撤銷被上訴人上開處分，因被上訴人仍未依期限另為適法處分，上訴人乃向台北高等行政法院提起課予義務及損害賠償行政訴訟，被上訴人始於 93 年 7 月 1 日以府工水字第 0930080555 號函重新核發土石採取許可證予上訴人，上訴人因此撤回該行政訴訟。然嗣被上訴人於 93 年 9 月 15 日以府工水字第 0930116641 號函檢送土石採取場登記證時，逕將上訴人採取土石之許可範圍縮小，並表示上訴人須補附蘭陽溪河川管理機關之河川使用許可書後，始可在該地段採取土石。按前開案件為行政處分之救濟案件，依 87 年 7 月 15 日經濟部水利處（現為水利署）水政字第 A875032013 號 函「行政處分未結案件，仍應由縣政府繼續執行至結案，再行移交接管」之意旨，自應由被上訴人依原定土石採取計劃核准上訴人採取土石，故即使蘭陽溪於 88 年 2 月 1 日已劃歸為中央管理河川，被上訴人就其行水區之土石採取仍有准許權限。況被上訴人 93 年 7 月 1 日府工水字第 0930080555 號函性質上係回復上訴人 87 年間領取之土石採取許可證，故其自有權併同辦理河川使用許可，實無需由上訴人另向經濟部水利署申請核發河川地使用許可書，被上訴人 93 年 9 月 15 日府工水字第 0930116641 號函未併同核發河川地

使用許可證，致上訴人可採取砂石之區域及範圍減少，自屬故意或過失侵害上訴人權利。又上訴人於 93 年 9 月 15 日始知悉其權利受有損害，故於 94 年 4 月 25 日提起本件訴訟並未罹 2 年之時效。再上訴人並非主張因被上訴人 88 年 1 月 21 日函而受有損害，被上訴人以該時起算消滅時效，實屬誤解。因上訴人無法採取蘭陽溪行水區內共計 5 萬 6528.11 立方公尺之土石，依每立方公尺新台幣（下同）200 元計算總價額，並扣除作業費用 35 萬 2735 元，應受有 1094 萬 7265 元之損害，爰請求被上訴人負損害賠償責任等語。於原審聲明：被上訴人應給付上訴人 1094 萬 7265 元及自起訴狀繕本送達被上訴人翌日起至清償日止，按週年利率 5% 計算之利息（原審判決上訴人敗訴，上訴人不服提起上訴）。爰上訴聲明：（一）原判決廢棄。（二）廢棄部分，被上訴人應給付上訴人 1094 萬 7265 元及自起訴狀繕本送達後翌日起至清償日止，按週年利率 5% 計算之利息。（三）第一、二審訴訟費用均由被上訴人負擔。（四）願供擔保，請准宣告假執行。

三、被上訴人則以：上訴人原領有被上訴人 87 年 10 月 19 日宜府建水字第 7 號「土石採取許可證」，有效期間為 87 年 10 月 9 日至 88 年 9 月 9 日。當時係由被上訴人併同辦理河川使用許可，故未另發給「河川使用許可證」。惟被上訴人於 88 年 1 月 16 日派員前往開土石區檢測，發現上訴人有超挖之情事，遂於 88 年 1 月 21 日以府建水字第 009602 號函撤銷上訴人之土石採取許可證。上訴人不服提起訴願及行政訴訟，嗣台北高等行政法院 89 年訴字第 2565 號判決撤銷被上訴人上開處分，上訴人復對被上訴人提出訴願，經濟部以原核准之土石採取區已經公告變更，依當時河川管理辦法駁回上訴人之訴願，經上訴人提起行政訴訟後，台北高等行政法院亦以 92 年度訴字第 1455 號裁定駁回上訴人之訴。嗣上訴人再就前開廢止河川使用許可及撤銷土石採取許可證之處分提起訴願及行政訴訟，惟因被上訴人於 93 年 7 月 1 日以府工水字第 09300080555 號函核發上訴人府工水字第 93001 號土石採取許可證，上訴人即撤回訴訟。按前開函文核發之土石採取許可證僅就被上訴人管轄之蘭陽溪河川行水區域以外之部分為

核准（上訴人目前業已開採完畢），蘭陽溪河川行水區域內之土石採取則因蘭陽溪於 88 年 2 月 1 日由經濟部水利署接管，而改由經濟部水利署核發河川地使用許可書，且上訴人原有之河川使用許可業經被上訴人廢止確定，被上訴人始於 93 年 9 月 15 日府工水字第 0930116641 號函命上訴人補具經濟部水利署之河川地使用許可書。又經濟部水利署第 1 河川局 90 年 12 月 31 日水利 1 管字第 0905004366 號函中所述「本案係經中央管河川接管前之行政處分案件，應由縣政府執行至結案，再行移交接管」等語，僅係指中央管河川於接管前尚未終結之行政處分相關程序仍應由被上訴人繼續執行至程序終結，非謂被上訴人仍有權就蘭陽溪行水區域內之採取土石可逕為許可。況經濟部水利署 93 年 12 月 10 日經水政字 09350502690 號及 94 年 3 月 1 日經水政字第 945066890 號函均表示無法許可上訴人於蘭陽溪河川區域內採取土石。再上訴人若認被上訴人 93 年 7 月 1 日府工水字第 09300080555 號函有違法或不當，自應於收受該處分次日起 30 日內提起訴願，並進而依行政訴訟程序救濟及請求損害賠償，上訴人未循前開行政救濟程序即逕請求國家賠償，亦不可採。況上訴人既主張被上訴人 88 年 1 月 21 日府建水字第 009602 號函係違法撤銷其土石採取許可證，至遲亦應於 2 年內請求國家賠償，其遲至 94 年 4 月 25 日始提起本件訴訟，自己罹於消滅時效。末者，上訴人未舉證證明確有 5 萬 6528.11 立方公尺之砂石可供採取，即據以計算賠償數額，顯非合理。且亦未說明作業費用之計算依據，復未扣除機器及工人成本，其請求之損害賠償金額實屬過高等語，資為抗辯。爰答辯聲明：(一)上訴駁回。(二)第二審訴訟費用由上訴人負擔。(三)如受不利判決，願供擔保請免為假執行宣告。

四、兩造不爭執之事實部分：

- (一)上訴人原領有被上訴人 87 年 10 月 19 日宜府建水字第 7 號「土石採取許可證」，係由被上訴人併同辦理河川使用許可，未另發給「河川使用許可證」，上揭土石採取許可證係許可採取宜蘭縣○○鄉○○湖段○○小段 5 地號蘭陽溪私有河川地土石，許可有效期間為 87 年 10 月 9 日至 88 年 9 月 9 日止。

(二)被上訴人以上訴人有超挖之情事為由，依當時之土石採取規則第 37 條第 1 項第 4 款規定，於 88 年 1 月 21 日以 府建水字第 009602 號函撤銷上訴人之土石採取許可證。

(三)上訴人不服上開行政處分，提起訴願、再訴願、行政訴訟，其程序如下：

- 1.上訴人對前揭撤銷處分，提起訴願，經台灣省政府 88 年 8 月 23 日 府訴字第 158874 號訴願決定以法令適用有誤，撤銷原處分，責原處分機關即被上訴人另為處分。但被上訴人 89 年 5 月 18 日 府工水字第 051089 號函仍為「撤銷許可」之處分。上訴人仍不服，又提起訴願，經台灣省政府 89 年 10 月 20 日以 府訴 2 字第 129460 號訴願決定予以駁回。上訴人不服，循序提起行政訴訟，經台北高等行政法院以 89 年度訴字第 2565 號判決，以被上訴人適用法令有違誤為由，將訴願及原處分均撤銷。
- 2.後因被上訴人未重為處分，上訴人遂向經濟部提起怠為處分之訴願，於訴願期間，被上訴人以原核准之系爭土石採取區部分業為經濟部於 89 年 7 月 26 日以 89 水利字第 898884 27 號公告變更河川區域線，劃出河川區域外，乃以 91 年 12 月 23 日府工水字第 0910142577 號函，依當時之河川管理辦法第 43 條第 1 項第 9 款規定，為廢止河川使用許可併同撤銷土石採取許可證之處分，上訴人再提起訴願。經濟部 92 年 9 月 15 日經訴字第 09206219810 號訴願決定，就被上訴人廢止河川使用許可處分部分駁回上訴人之訴願，上訴人對此復提起行政訴訟，經台北高等行政法院以 92 年度訴字第 1455 號裁定駁回在案。
- 3.上揭經濟部 92 年 9 月 15 日經訴字第 09206219810 號訴願決定，同時另撤銷被上訴人併同撤銷土石採取許可之處分，因被上訴人未另為適法之處分，上訴人乃向台北高等行政法院提起課予義務合併請求損害賠償之行政訴訟，被上訴人始以府工水字第 0930080555 號函，重新核發府工水字第 93 0001 號土石採取許可證，許可證內記載核准「土石區域面積：4 公頃 99 公畝 83 平方公尺」，上訴人因而撤回該訴訟。

五、本件兩造爭點為：(一)蘭陽溪於 88 年 2 月 1 日劃歸中央管理之河川後，被上訴人得否得再准許河川行水區之土石採取？(二)上訴人得否以被上訴人 93 年 7 月 1 日府工水字第 0930080555 號函，重新核發宜蘭縣○○鄉○○湖段○○小段 5 地號土地之土石採取許可證之行政處分違法侵害其權利為由，請求被上訴人予以國家賠償？(三)如認得請求賠償，則其請求之數額若干為合理？茲分述本院得心證之理由如下：

六、關於蘭陽溪於 88 年 2 月 1 日劃歸中央管理之河川後，被上訴人不得再准許河川行水區之土石採取：

(一)按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。國家賠償法第 2 條第 2 項定有明文。又國家賠償請求權之成立要件，須以公務員執行職務具有故意或過失之行為及人民之自由或權利受有損害，且該損害之發生與有責任原因之事實間具有相當因果關係為必要。而所謂相當因果關係者，係指有此行為，依客觀觀察，通常即會發生此損害，視為有因果關係；如無此行為必不生此損害，或雖有此行為，通常亦不生此損害，即無因果關係。

(二)查本件被上訴人於 93 年 7 月 1 日核發府工水字第 93001 號土石採取許可證（許可有效期間為自 93 年 7 月 1 日起至 94 年 2 月 17 日止，計 232 天），係針對被上訴人有權管轄之蘭陽溪河川行水區以外之部分予以核准（上訴人目前業已開採完畢），至於蘭陽溪河川行水區域內之土石採取，因蘭陽溪於 88 年 2 月 1 日劃歸為中央管理河川，由經濟部水利署接管，當日即公告蘭陽溪全面禁採，且因上訴人之河川使用許可業經被上訴人廢止確定，依水利法第 78 條之 1 第 3 款規定，河川區域內之採取土石行為應經許可始得為之，故被上訴人乃於 93 年 9 月 15 日以府工水字第 0930116641 號函請上訴人應補附蘭陽溪河川管理機關（經濟部水利署）之河川使用許可，並無不合。

(三)上訴人雖主張依據經濟部水利署第 1 河川局 90 年 12 月 31 日水利 1 管字第 0905004366 號函，引述經濟部水利署前身經濟部

水利處 87 年 7 月 15 日水政字第 A875032013 號函示「行政處分未結案件，仍應由縣政府繼續執行至結案，再行移交接管之」之內容，主張本案既為行政處分之救濟案件，而非新申請案，故應由被上訴人繼續執行至結案止，本案仍屬被上訴人之權責範圍內云云。然查，經濟部水利署先後以 93 年 12 月 10 日經水政字第 09350502690 號及 94 年 3 月 1 日經水政字第 94500 66890 號函復，略以：「蘭陽溪自 88 年 2 月 1 日由本署正式接管後，即於同日公告該溪全面禁採，並附註前經於 88 年 2 月 1 日 前許可採石案，依原核定範圍及高程繼續採取至許可期限為止。本案於 88 年 9 月 9 日該許可期限屆滿，依上開公告即應禁止採取土石。且目前該溪尚無依現行河川管理辦法第 41 條規定公告土石可採區，故本署目前亦無法許可○○實業社於蘭陽溪河川區域內採取土石。」等語及「本案前經本署 93 年 12 月 10 日經水政字第 09350502690 號函復在案，仍請依該號函辦理。」等語（見原審卷第 60 頁、61 頁），並經原審函詢經濟部水利署後回覆稱：「河川區域內之土石採取申請作業，可分為土石採取法規範之土石採取申請作業及水利法規範之河川區域內採取土石使用河川地行為之申請許可作業...

.. 查 蘭陽溪在 88 年 2 月 1 日本署正式接管前，係由宜蘭縣政府負責管理，故有關該溪之土石採取申請及河川地使用許可作業，均由該府負責辦理。因此○○實業社原經宜蘭縣政府核准之土石區，位於河川區域內部分，其河川地使用許可部分於許可期限屆滿時已失其效力，欲繼續使用者，依上開河川管理辦法規定，應重新申請取得河川管理機關（如上述 88 年 2 月 1 日後，即以本署為管理機關）核發之河川地使用許可書，始得為之，不以其案件係非屬土石採取法公佈實施後之新申請案，而得排除之。故本案仍應先經河川土地管理機關即本署許可後，宜蘭縣政府始得據以核准其土石採取許可」等語（見原審卷第 164 、165 頁），故依經濟部水利署函覆之內容，可知本件因蘭陽溪行水區於 88 年 2 月 1 日起即由經濟部水利署接管，故自該日起，有權核發河川地使用許可書者即為經濟部水利署，而非屬被上訴人之權責甚明，故

被上訴人無法許可上訴人於蘭陽溪河川區域內採取土石，於重為核發土石採取許可證時，就河川地使用許可部分，即無從為准許之處分。至上訴人雖主張依據經濟部水利署第1河川局上開函文內容，被上訴人應繼續執行至結案云云，惟查經濟部水利署第一河川局上開函文之意旨，應係指如有相關行政程序未終結者，得由原機關繼續執行至行政程序結束，並非指被上訴人尚有就中央管河川行水區域內之採取土石行為，得逕為許可之權利。故上訴人此部分主張，尚有誤會，難予採信。

七、上訴人不得以被上訴人93年7月1日府工水字第0930080555號函，重新核發宜蘭縣○○鄉○○湖段○○小段5地號土地之土石採取許可證之行政處分有違法侵害上訴人之權利為由，請求被上訴人賠償：

(一)再上訴人主張被上訴人侵害其權利係指被上訴人93年7月1日府工水字第0930080555號函，重新核發宜蘭縣○○鄉○○湖段○○小段5地號土地之土石採取許可證之行為，惟查該函文之內容為「台端原領有本府宜府建水字第87字第7號土石採取許可證（許可有效期限為87年10月9日至88年9月9日），本府於88年1月21日撤銷該許可證，本次重新核發土石採取許可證有效期間剩餘232天。請依土石採取法第18條規定，於本許可證領得之次日起6個月內具備書件向本府申請核發土石採取登記證」等語，係在表示核發土石採取許可證予上訴人，自形式上觀之，並無不利於上訴人之情事，尚難據此而認上訴人之權利受有何等侵害。

(二)上訴人雖又主張被上訴人應併予核發河川地使用許可證而未核發，致使可採取砂石之範圍減少，自屬因故意或過失侵害其權利云云。然按蘭陽溪於經濟部水利署接管後，得為核准核發河川地許可證之機關已變更為經濟部水利署，此業經經濟部水利署函釋在案，已如前述，故被上訴人既已無權責再予核發河川地使用許可證，則被上訴人於為上開93年7月1日府工水字第0930080555號函時，未併同核發河川地使用許可證，於法並無違誤，且上訴人又未能舉證證明被上訴人有何故意或過失之不法侵害行為，亦未舉證證明因上開函文受

有何不法之侵害，故上訴人主張被上訴人於 93 年 7 月 1 日府工水字第 0930080555 號函文核發土石採取許可證之函文有侵害其權利之行為，而主張被上訴人應予賠償乙節，自亦無可採。

- (三)又按人民主張其權利受公權力積極或消極侵害，得訴請行政法院審查公權力行為是否合法，如不合法，則由行政法院撤銷之，或由行政法院課與行政機關作為之義務，行政機關之違法行為經行政法院撤銷或命為作為後，人民仍受有損害，始得依國家賠償法相關規定提起國家賠償訴訟。故人民主張因行政機關之行政處分遭受侵害，如得訴請行政法院審查公權力行為是否合法，因故意或過失怠於請求，不得訴請國家賠償。查上訴人主張被上訴人 93 年 7 月 1 日府工水字第 093008 0555 號函土石採取許可證之行政處分，重新核發宜蘭縣○○鄉○○湖段○○小段 5 地號土地之土石採取許可證之行政處分違法侵害其權利及 93 年 9 月 15 日府工水字第 0930116641 號函，檢送土石採取場登記證時，無端增加位處蘭陽溪河川區域內部分應補附該河川主管機關河川使用許可書，致損害其權利或利益，即應於收受被上訴人上開行政處分之次日起 30 日內提起訴願，倘對訴願決定仍不服，得另循行政爭訟程序請求救濟，若受有損害，並得依行政訴訟法第 7 條規定附帶提起損害賠償。是上訴人任令被上訴人上開處分確定，未循行政救濟程序處理，逕請求國家賠償，亦難認為有理由。至於上訴人雖以之前已就被上訴人 88 年 1 月 21 日府建水字第 009602 號函撤銷 87 年間所領之土石採取許可證之違法行政處分提起訴願，經台灣省政府 88 年 8 月 23 日府訴字第 158874 號訴願決定撤銷原處分為辯。但查上訴人主張被上訴人侵害其權利之行為係被上訴人府工水字第 0930080555 號函及府工水字第 0930116641 號函，並非府建水字第 009602 號函，則上訴人對府工水字第 0930080555 號及府工水字第 0930116641 號函既未提起行政訴訟程序請求救濟，所辯即非可採。另上訴人更主張依據行政程序法第 120 條第 1 項「授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前所列信賴不值得保護情形，其因信賴該處分致遭受財產上損失

者，為撤銷之機關應給予合理之補償。」或同法第 126 條「原處分機關依第 123 條第 4 款、第 5 款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償」之規定，主張被上訴人應負本件損害賠償云云。然按依上開條文規定意旨，係在規範如有違法或合法之行政處分遭撤銷後，行政機關應否給予補償之相關規定，係屬公法上之關係，如有爭議，自應循行政爭訟之程序處理，與本件被上訴人是否應負國家損害賠償責任無涉，故上訴人此部分主張，亦屬無據，併予敘明。

八、綜上所述，上訴人主張為不足採，被上訴人抗辯尚屬可信。

從而，上訴人依國家賠償法第 2 條第 2 項之規定，請求被上訴人給付 1094 萬 7265 元及自起訴狀繕本送達之翌日起至清償日止，按年息 5% 計算之利息，為無理由，應予駁回。其訴既經駁回，則假執行之聲請亦失所附麗，應併予駁回。原審為上訴人敗訴之判決及駁回其假執行之聲請，並無不合。上訴意旨指摘原判決不當，求予廢棄改判，為無理由，應予駁回上訴。

九、本件為判決之基礎已臻明確，因上訴人不得請求賠償，則其請求之數額若干為合理，無進一步探討必要，又兩造其餘之陳述及所提其他證據，經本院斟酌後，認為均於判決之結果無影響，自無庸逐一論列，併此敘明。

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

中 華 民 國 95 年 12 月 19 日

民事第七庭

審判長法 官 鄭三源

法 官 周美月

法 官 黃嘉烈

正本係照原本作成。

如不服本判決，應於收受送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，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狀（均須按他造當事人之人數附繕本）上訴時應提出委任律師或具有律師資格之人之委任狀；委任有律師資格者，另應附具律師資

格證書及釋明委任人與受任人有民事訴訟法第 466 條之 1 第 1 項
但書或第 2 項（詳附註）所定關係之釋明文書影本。

中 華 民 國 95 年 12 月 20 日

書記官 倪淑芳

附註：

民事訴訟法第 466 條之 1（第 1 項、第 2 項）：

對於第二審判決上訴，上訴人應委任律師為訴訟代理人。但上訴
人或其他法定代理人具有律師資格者，不在此限。

上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親，或上訴人為
法人、中央或地方機關時，其所屬專任人員具有律師資格並經法
院認為適當者，亦得為第三審訴訟代理人。

資料來源：臺灣高等法院民事裁判書彙編（95 年版）第 929-939 頁