

臺灣彰化地方法院民事判決

112年度國字第5號

原告 施燦元

被告 農業部農田水利署彰化管理處

法定代理人 徐瑞旻

訴訟代理人 陳建勛律師

複代理人 張智翔律師

上列當事人間請求國家賠償事件，本院於民國113年11月20日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序部分

一、按依國家賠償法請求損害賠償時，應先以書面向賠償義務機關請求之；賠償義務機關對於前項請求，應即與請求權人協議；賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾30日不開始協議，或自開始協議之日起逾60日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴，國家賠償法第10條、第11條第1項分別定有明文。本件原告主張依國家賠償法第2條第2項、第3條第1項規定被告應負賠償責任，於起訴前之民國112年5月25日以書面向賠償義務機關即被告提出國家賠償之書面請求，經被告拒絕賠償等情，有行政院農業委員會農田水利署彰化管理處112年6月29日農水彰化字第1126564298號函在卷可稽（見本院卷第19頁），足認原告於本件起訴前業已踐行國家賠償法所定之協議先行政程序，揆諸上開說明，其提起本件損害賠償之訴，程序上合於上開法律規定，合先敘明。

貳、實體部分

01 一、原告主張略以：緣被告農業部農田水利署執行埔鹽鄉義和一
02 圳中排8-2排水路（下稱系爭排水路）設計及更新工程時，
03 未聯繫縣府同步更新排水箱涵（下稱系爭箱涵），排水口過
04 窄而無法順利排出漂流物，且被告並未在農曆三月雨水來之
05 前將堆積物清理乾淨，致於112年4月20日上午10時許，系爭
06 箱涵有排水不順現象，被告復未及時疏浚，致使漂流物淤積
07 造成水流宣洩受阻，原告於彰化縣○○鄉○○段000地號土
08 地上所種植之花椰菜被水淹浸而全數無法採收，以原告種植
09 約5100株花椰菜、每株約1.8公斤、112年4月20日至5月1日
10 期間花椰菜每公斤35.6元，以此計算花椰菜受損金額約新臺
11 幣（下同）326,808元。又系爭土地須耕除重新種植，耕除
12 費用須1,700元；菜畦重新施作須3,210元；菜畦接合處整平
13 4,000元；中耕機菜畦頭尾及側溝施作1,000元；泰維克抗
14 紫外線不織布清洗4,000元；加計一倍的懲罰性賠償金、精
15 神慰撫金各340,718元，原告所受損害合計為1,022,154元。
16 至於被告雖辯稱系爭箱涵是彰化縣政府所管轄而非被告所管
17 轄，但該箱涵既為灌溉使用排水路自應由被告管轄較為適
18 當。縱使箱涵係縣府設置並非被告管理，但被告進行義和一
19 圳中排16改善工程，明知箱涵束縮，卻並未向橫向聯繫縣府
20 表示更新工程後原有排水箱涵亦須隨同更新，造成箱涵束縮
21 阻擋水流淹侵原告農田，承辦人員有怠忽職守問題，被告亦
22 有職務上缺失，自仍須承擔國家賠償責任。被告另辯稱伊有
23 按時清淤、是天災所致等語，然從本院卷第255頁證物三照
24 片顯示排水道內有99年間施工更新回填時掉落、目前高度約
25 50公分之土堆零散分布，可徵被告並未確實完成清淤作業，
26 且該土堆布滿枯萎雜草，應是植物根系經過多年硬化形成，
27 才沒有被水流沖走，並非間歇性大雨形成。再將被告提出之
28 面積計算表、長度計算表、溪湖工作站施工通知單等資料，
29 對照原告提出之照片、錄影檔案等顯示水溝內有泥土及雜
30 草，若廠商有確實施工，豈有形成土堆之可能，可見廠商並
31 未確實進行清淤作業，非無詐領工程款之嫌疑。又依據中央

01 氣象署氣候觀測資料單項逐時月報表112年4月20日早晨6時
02 最大降雨量每小時77.5公厘，當時並未淹水，卻在雨停後之
03 早晨10時淹水，有違常理。且以112年4月20日與同年9月5日
04 對比，9月5日最大降雨量為每小時87公厘，較4月20日更
05 多，然因5月間已經進行清淤，故9月5日並未發生水流阻塞
06 侵淹農田情形，益徵本件是被告未落實清淤疏濬作業造成阻
07 塞所致，並非天災。原告土地過去曾經淹水，原本以為是天
08 災，現在才知道是人禍。本件原告主張被告之公務員怠於執
09 行職務部分是未將堆積物清理乾淨，就公有公共設施設置管
10 理有欠缺，則是沒有同步聯絡或更新箱涵，造成原告損害，
11 為此，爰依國家賠償法第2條第2項後段、第3條第1項規定請
12 求被告賠償等語。並聲明：被告應給付原告1,022,154元。

13 二、被告則以

14 (一)系爭義和一圳中排8-2排水路係經過彰化縣政府所管轄之溪
15 湖埔鹽排水防汛專用道路箱涵即系爭箱涵，向北匯入溪湖埔
16 鹽排水，該排水路原係鵝卵石梯形溝，於99年間改建為水泥
17 造U形溝，然系爭箱涵之設計及維護事宜是彰化縣政府權
18 責，並非被告所轄。其次，民法第66條第2項規定不動產之
19 出產物尚未分離者，為該不動產之部分。查彰化縣○○鄉
20 ○○段000地號土地並非原告所有，則受損花椰菜在尚未分
21 離前仍為土地之部分，原告亦非土地承租人，該花椰菜權利
22 是否歸屬原告、原告是否受有340,718元之損害，非無疑
23 義。縱認花椰菜係原告所種植，然原告之權利僅為農作物收
24 取權，因天災而受損充其量為純粹經濟上損失，並非國家賠
25 償法所保障範圍。原告另主張被告須賠償懲罰性賠償損害、
26 精神損失賠償等節，亦於法無據。

27 (二)又被告就所轄圳溝均有辦理渠道搶險修及清淤維護工程開口
28 契約，除辦理定期清淤維護外，如有大雨垃圾雜草阻塞，各
29 工作站查報淤積就會通知得標廠商進行清除。關於系爭中排
30 8-2排水路，最近五年均有開口契約廠商定期清淤維護及緊
31 急清除，每年都有進行清淤，有驗收紀錄、施工通知單可

01 佐。原告固以卷一第255頁證物三照片指摘被告並未確實清
02 淤，然該照片為112年間拍攝，對照卷一第253、269頁係111
03 年5月清淤紀錄，相差近1年，無法以此推認被告並未進行清
04 淤維護。且第255頁照片是大雨翌日拍攝，當時排水道內尚
05 有若干淤積存在，應屬通常。實情是112年4月20日為農曆3
06 月初一適逢大潮，依中央氣象局福興氣象站降雨資料當地
07 112年4月20日上午5時至10時累積雨量達197.5毫米。被告所
08 轄工作站同仁在當日早晨已經聯絡招標開口契約廠商進行渠
09 道清淤及雜物清除工作，冒雨將鄰近排水圳路之漂流物及竹
10 木雜草垃圾清除，然清除後因雨勢並未減緩，排水圳路無法
11 立即宣洩，直至中午12時後雨勢方歇，排水圳路水位逐漸降
12 下，此參原告提出之照片可見水位在雨停後幾小時內已有顯
13 著降低可證。本件係因短時強降豪雨，降雨大於整體排水圳
14 路承載能力所致，並非通常，應屬天災，與國家賠償法第2
15 條、第3條之要件不符。並為答辯聲明：原告之訴駁回。

16 三、得心證之理由

17 (一)本件原告主張被告執行埔鹽鄉義和一圳中排8-2排水路設計
18 及更新工程時，未聯繫彰化縣政府同步更新排水箱涵，排水
19 口過窄而無法順利排出漂流物，及被告就排水道並未確實清
20 淤疏浚，該排水道有排水不良情形，致使其於坐落埔鹽鄉新
21 水段574地號土地上所種植之花椰菜，於112年4月20日上午
22 10時許泡水受損，其須另外支出費用重新種植等情，業據其
23 提出被告農田水利署彰化管理處函文影本、彰化縣警局溪湖
24 分局埔鹽分駐所受理案件證明單、現場照片、農作物受損情
25 形照片、私有耕地租約書影本、育苗場收據、切結書及對話
26 紀錄等件為證（見本院卷一第19至33頁、第181至204頁、第
27 231至286頁、第345至436頁）。被告對系爭排水道於112年4
28 月20日上午10時許有排水不良情形致前開地號土地上農地有
29 淹水事故等節並不爭執，惟以其就系爭排水道設置管理並無
30 缺失，亦無公務員怠於執行職務之情事，原告所受災損實係
31 天災所致，非屬國家賠償法所保障範圍，且原告主張之損害

01 並未舉證證明等語置辯。本院綜觀兩造前開主張及說明，認
02 本件所應審究者厥為：被告就系爭排水道有無設置管理之欠缺，或公務員怠於執行職務之情事，而應負國家賠償法第2
03 條第2項、第3條第1項所定賠償責任。析述如下。

04
05 (二)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
06 人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執
07 行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同，國家賠償法第
08 2條第2項定有明文。該國家賠償責任係採國家代位責任，應
09 以公務員依法應負損害賠償責任為前提（最高法院86年度台
10 上字第977號裁判參照），即依前開規定請求國家賠償，應
11 具備：1.行為人為公務員；2.執行職務行使公權力之行為；
12 3.係不法行為；4.行為人有故意過失；5.侵害人民之自由或
13 權利；6.不法行為與損害之發生有相當因果關係之構成要件，始足相當（最高法院90年度台上字第371號判決參
14 照）。再按公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生
15 命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任，固為國
16 家賠償法第3條第1項所明定。但此項國家賠償責任之發生，
17 必須在客觀上以有公共設施之設置或管理有欠缺為前提，倘
18 國家對於公有設施之設置或管理並無欠缺，縱人民受有損
19 害，國家亦不負賠償責任（最高法院72年度台上字第3182號
20 裁判參照）。又所謂公共設施之設置有欠缺，係指公共設施
21 建造之初，即存有瑕疵而言；管理有欠缺者，係指公共設施
22 建造後未妥善保管，怠為修護致該物發生瑕疵而言。又人民
23 依上開規定請求國家賠償時，尚須人民之生命、身體或財產
24 所受之損害，與公有公共設施之設置或管理之欠缺，具有相
25 當因果關係，始足當之。亦即在公有公共設施因設置或管理
26 有欠缺之情況下，依客觀之觀察，通常會發生損害者，即為
27 有因果關係，如必不生該等損害或通常亦不生該等損害者，
28 則不具有因果關係（最高法院95年度台上字第923號、84年
29 度台上字第1004號裁判參照）。而民事訴訟如係由原告主張
30 權利者，應先由原告負舉證之責，故主張公有公共設施因設
31

01 置或管理有欠缺，請求行政機關負國家賠償責任者，應就公
02 有公共設施有欠缺以及相當因果關係存在等利己之事實，均
03 負舉證之責任。

04 (三)經查：

05 1. 按依110年6月10日廢止前之農田水利會灌溉排水管理要點

06 (下簡稱管理要點)第57點規定，排水路設備每年至少應疏
07 浚或整理一次並填補缺口，保持完整。又農田水利法於109
08 年7月22日施行後，關於農田水利設施範圍之劃設基準、管
09 理維護，於109年11月17日訂定農田灌溉排水管理辦法，惟
10 上開辦法就排水圳路清淤維護頻率並無明文規定，有系爭管
11 理要點、管理辦法等在卷可佐。是現行法規雖未明文規定排
12 水圳路設備之管理維護頻率，然依廢止前之系爭管理要點，
13 應認農田水利設施之管理單位，每年至少應疏浚整理一次。
14 查依被告所提出之系爭排水路107年至112年間之定期清淤維
15 護及緊急清淤相關資料(下稱系爭清淤資料)，可知無論在
16 系爭管理要點廢止前後，系爭排水路每年都至少有委託開口
17 契約廠商清淤維護1次。

18 2. 按公文書依民事訴訟法第355條第1項之規定，推定為真正，
19 他造爭執其非真正者，應舉出反證證明，在未有反證前具有
20 形式上證據力，法院再依自由心證判斷其實質證據力(最高
21 法院113年度台上字第69號裁定可資參照)。原告雖指摘被
22 告並未確實進行清淤疏浚造成本件損害、前開清淤維護資料
23 半真半假並非真實等語。然系爭清淤資料為被告所提出包含
24 驗收紀錄表、工程監造報表、工程預算書等關於系爭排水路
25 委外廠商之相關資料，性質上應屬公文書，依法應推定為真
26 正。若原告欲否認其主張，即應更舉反證推翻。原告就其前
27 開主張，固據其提出證物三照片為證，然原告經本院闡明是
28 否通知證人到庭證明有無確實清於維護，原告僅稱其無人可
29 以證明，時間已經很久，其所提出之證物三淤積泥土即可證
30 明等語(見本院卷一第185、255頁、卷二第84頁)，惟查前
31 開照片雖可見渠道內有泥土淤積，然其拍攝日期係本件案發

01 翌日即112年4月21日下午5時，距離清淤資料所載被告前次
02 清淤時間即111年5月已近1年的時間（按似為111年6月，見
03 卷一第275頁），自無從僅以前開照片顯示排水道內有若干
04 泥土淤積乙情，逕認被告所提出之清淤維護資料並非真實。
05 且經本院闡明是否通知證人到庭證明被告並未確實清淤維
06 護，原告表示無人可以證明、時間已經很久、證物三照片即
07 可證明等語，然並未提出其他確切反證憑佐，尚不足以推翻
08 本院前開認定，應認前開該清淤維護資料屬實。是被告於系
09 爭淹水事故發生前，每年有委託廠商進行清淤維護一次以
10 上，應堪認定。

- 11 3. 按所謂災害性天氣：指可能造成生命或財產損失之颱風、大
12 雨、豪雨、雷電、冰雹、濃霧、龍捲風、強風、低溫、焚
13 風、乾旱等天氣現象，氣象法第2條第12款定有明文。又依
14 交通部中央氣象局災害性天氣作業要點第3點第2款可知，豪
15 雨乃指24小時累積雨量達200毫米以上，或3小時累積雨量達
16 100毫米以上之降雨現象。若24小時累積雨量達350毫米以上
17 者，或3小時累積雨量達200毫米以上之降雨現象，稱之為大
18 豪雨；若24小時累積雨量達500毫米以上者稱之為超大豪
19 雨。查，系爭淹水事故發生之112年4月20日，自早上5時至7
20 時累積雨量即達133.5毫米，且24小時累積雨量達200毫米以
21 上，有112年4月20日中央氣象局福興氣象站時雨量在卷可佐
22 （見本院卷二第15頁），已屬氣象法所定義之災害性天氣。
23 且經本院就過去10年內福興鄉地區瞬間降雨如112年4月20日
24 之雨量次數函詢交通部中央氣象署，經函復略以：自103年1
25 月1日起至113年6月30日止，福興氣象站降雨達24小時累積
26 雨量200毫米或3小時累積雨量達100毫米以上之豪雨定義日
27 數共5日，其中3小時雨量達100毫米以上之日期為112年9月5
28 日；日雨量達200毫米以上之日期為107年7月2日、110年5月
29 30日、8月6日及本案之112年4月20日（見本院卷二第17至23
30 頁）。又同時符合3小時雨量及日雨量豪雨定義之日期，則
31 為107年7月2日、110年5月30日及112年4月20日。依上開資

01 料可知，10年內曾經發生如本案之豪雨日數僅有3日，而強
02 大豪雨因雨勢過大，原極易致使樹木、雜草、垃圾等雜物，
03 自上游順流流入渠道造成淤塞，致系爭排水道內之積水溢流
04 流入周圍土地，此係不可抗力之天災所致，原告亦未舉證證
05 明該排水道內本案淹水之前有何淤積情形，則此淤塞係豪雨
06 驟臨所致，實際上無從期待被告即時清理完畢，且被告業已
07 舉證證明其每年均有進行清淤維護作業，原告亦不否認當天
08 被告有進行緊急清淤作業，自難以原告空言主張被告並未清
09 淤維護，即認為系爭淹水事故與被告怠於執行職務或有何缺
10 失可言。

- 11 4. 原告另主張系爭排水路於99年已經更新，但系爭排水路所連
12 接之排水箱涵已經不敷使用，如該箱涵為被告所管理，被告
13 即應自行更新箱涵；如該箱涵屬彰化縣政府管理，被告亦應
14 負責與彰化縣政府連絡更新箱涵，主張有國賠法第3條第1項
15 之適用等語。然查，依現行農田灌溉排水管理辦法第24條：
16 「本辦法施行前，既有與農田水利設施互相穿越之公路、道
17 路、鐵路箱涵等公共設施，其農田水利設施之管理維護責
18 任，應依下列規定辦理：一、農田水利設施範圍興建公共設
19 施，其影響之農田水利設施，由興建單位負責維護管理及清
20 淤；有造成農田水利設施損害者，興建單位應予即時修復並
21 負責賠償。二、非屬灌溉專用之箱涵，其損害由公路、道
22 路、鐵路管理單位予以修復。」，兩造均不爭執系爭箱涵並
23 非灌溉專用，則應係由公路、道路、鐵路管理單位負責管理
24 修復，而非由排水路之管理單位即被告負責管理。原告雖主
25 張被告應主動與管理單位聯繫或自行更新箱涵，然並未具體
26 說明被告何以有此義務卻未予履行。且所謂「公務員怠於執
27 行職務」，專指公務員在職務上負有作為義務，而竟不作為
28 或遲緩行為者而言，即須先有作為義務，否則不能對公務員
29 加以非難。申言之，所謂怠於執行職務必被害人對於公務員
30 為特定職務行為有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於
31 執行，或依法律規定之內容，其目的係為保護人民生命、身

01 體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力
02 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
03 負作為義務且無不作為之裁量餘地，猶怠於執行職務者而言
04 （司法院大法官會議釋字第469號解釋文、最高法院72年度
05 台上字第704號、98年度台上字第2489號判決參照）。然縱
06 始被告並未聯繫管理單位或自行管理更新箱涵，應非對於原
07 告負有執行職務之義務，自難認被告有怠於執行職務之情
08 事。況原告雖稱係因系爭箱涵出口太小致生本件淹水事故，
09 然依原告所提出證物三照片，系爭排水路上沿途均有泥堆雜
10 草堆積，而非係堆積於系爭箱涵前，亦難認定系爭淹水事故
11 與系爭箱涵開口大小有關。況如前所述，系爭淹水事故應係
12 肇因於難以防範之天災，無法認定系爭淹水事故與系爭排水
13 路未清淤疏濬，或系爭排水箱涵並未隨同排水路更新有關，
14 本院自無從以系爭淹水事故之結果反推系爭排水路、排水箱
15 涵有因公務員怠於執行職務清除堆積物或設置管理之欠缺造
16 成損害，及該怠於執行職務與設置管理之欠缺與損害有因果
17 關係，是原告依國家賠償法第2條第2項後段、第3條請求被
18 告賠償其損害，即屬無據。

19 四、綜上所述，原告主張其所受系爭淹水事故造成損害，與公務
20 員有無怠於執行職務、及公共設施之管理維護有無欠缺間，
21 無相當因果關係存在，尚難僅因瞬間豪雨導致無法順利排水
22 之淹水事故，即認定是因系爭排水路未清淤維護或箱涵更新
23 或管理不當所致，則原告依國家賠償法第2條第2項、第3條
24 規定，請求被告賠償原告1,022,154元，為無理由，應予駁
25 回。

26 五、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及證據，經審
27 酌結果，與判決之結果不生影響，爰不一一論列。又原告固
28 於宣判前一日具狀聲請延遲判決及增列被告彰化縣政府由兩
29 造對質等語，然彰化縣政府是否為系爭箱涵之管理積關，業
30 於本件訴訟中由兩造為實質之攻擊防禦及辯論，原告於言詞
31 辯論終結後始具狀聲請增列彰化縣政府為被告，顯然延滯訴

01 訟程序，況本件事證認定如前，並無再開辯論之必要，併予
02 敘明。

03 六、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第78條。

04 中 華 民 國 113 年 12 月 25 日

05 民事第一庭 法 官 范馨元

06 以上正本係照原本作成。

07 如對判決上訴，應於判決送達後20日內向本院提出上訴狀。如委
08 任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

09 中 華 民 國 113 年 12 月 25 日

10 書記官 卓千鈴