

臺灣苗栗地方法院民事判決

111年度國字第1號

原告 油泉能源科技有限公司

法定代理人 蔡忠義

訴訟代理人 陳詩文律師

林羿樺律師

劉宜昇律師

被告 苗栗縣政府

法定代理人 鍾東錦

訴訟代理人 饒斯棋律師

複代理人 甘真緝律師

上列當事人間請求國家賠償等事件，本院於民國112年2月2日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

原告之訴及假執行之聲請均駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

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；賠償義務機關拒絕賠償，請求權人得提起損害賠償之訴，國家賠償法第10條第1項、第11條第1項前段分別定有明文。查原告前於民國110年8月27日以書面向被告提出請求，並經被告於民國111年1月28日拒絕賠償，有存證信函、拒絕賠償理由書在卷可稽（見本院卷(一)第21至34頁），原告提起本件國家賠償訴訟，已符國家賠償之先行程序。

二、按當事人法定代理人代理權消滅者，訴訟程序在有法定代理人承受其訴訟以前當然停止，民事訴訟法第170條定有明文。復按第168條至第172條及前條所定之承受訴訟人，於得為承受時，應即為承受之聲明，民事訴訟法第175條第1項亦

有明文。本件被告原法定代理人為徐耀昌，於訴訟繫屬中之111年12月25日，改由鍾東錦任法定代理人，並聲明承受訴訟等情，有苗栗縣政府公告函及承受訴訟狀等件在卷可參（見本院卷(二)第167至169頁），揆諸上開規定，核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、原告主張：原告為興建廠房而於107年3月15日以新臺幣（下同）1,600萬元購入坐落西湖工業用地內之苗栗縣○○鄉○○段000000○000000地號土地（使用分區為工業區，用地類別為丁種建築用地；下合稱系爭土地），並於申請水土保持計畫經被告核可後，續向被告申請建造執照，詎被告竟以系爭土地前經80年6月3日以八十府建工字第57404號函（下稱第57404號函）標示為山坡地保育區，屬工業區規劃圖之綠地，為公共設施用地，限制原告建設廠房；被告於80年間公告第57404號函，無法律依據將原屬得設廠之系爭土地，劃入山坡地保育區，因而限制原告設建廠房，為當時公告之公務員故意或過失不法侵害系爭土地所有人依法所能獲得之權利，致原告受有不得依土地登記事項設廠之侵害，應依國家賠償法（下稱國賠法）第2條前段、第7條後段規定，將系爭土地回復至得設廠房之狀態。如認第57404號函有法源依據，則系爭土地屬非都市土地使用管制規則第31條、第31條之1、第31條之2之隔離綠帶、綠地或公共設施用地，亦應編定為國土保安用地，或依廢止前獎勵投資條例施行細則第91條規定、廢止前促進產業升級條例第64、68條規定或產業創新條例第68條登記為被告所有，惟被告於第57404號函公告後怠為系爭土地之使用編定變更並登記為其所有，故意或過失怠於執行職務致侵害系爭土地所有人依法所能獲得之權利，致原告信賴土地謄本登記而購得本得應建設廠房之系爭土地，現因不得設廠，而受有系爭土地因不得建築之價差損害13,010,320元，與支出水土保持計畫申請費用773,060元、申請建照費用308,290元、申請水電160,231元、放置開

挖整地機具之土地租賃費用120,000元，共計1,361,671元等費用支出損害，合計14,371,991元之損害，自得依國賠法第2條後段、第7條前段規定，向被告請求損害賠償，爰依國家賠償法第2條、第7條規定提起本訴等語。並聲明：(一)先位聲明：被告應將系爭土地回復至土地謄本所載工業區丁種建築用地依法得建設廠房之狀態。(二)備位聲明：被告應給付原告14,371,991元，及自110年8月28日起至清償日止，按週年利率5%計算之利息。

二、被告則以：原告之先位聲明為公法性質之爭議，不得由普通法院審理，且原告先位聲明亦未有公法上之請求權，不得為之。再者，系爭土地所在西湖鄉二湖段工業用地係苗栗縣政府依當時之獎勵投資條例申請報編，於66年4月22日經行政院核准編訂在案，關於系爭工業用地規劃書、圖，依當時有效施行獎勵投資條例施行細則第73條規定及臺灣省政府建設廳以73年11月5日七三建一字第250193函核定，被告則以73年11月15日七三建工字第100908號公告（下稱第100908號公告），並自73年11月15日零時起依規定發布實施，而系爭土地於核定時已劃列為山坡地保育區。嗣因前開工業用地修正道路系統變更規劃所需，乃經臺灣省建設廳80年5月22日八十建一字102217號函及被告以第57404號函公告道路系統變更後之西湖鄉二湖段工業用地規劃圖，而該次公告僅針對道路變更，系爭土地仍依原核定內容列為山坡地保育區；從而，被告所為第57404號函係依第100908號公告及經臺灣省建設廳核備，乃依法行政，無故意或過失不法侵害原告權利。再者，西湖鄉二湖段工業用地並不適用非都市土地管制使用規則第31條、第31條之1、第31條之2，原告顯有誤用，另二湖段工業用地尚未開發完成，並毋須依廢止前獎勵投資條例施行細則第91條規定、廢止前促進產業升級條例第64、68條規定或產業創新條例第68條登記為被告所有。況且，原告請求賠償系爭土地因得否建廠而生之價差僅為純粹經濟上損失，並非國賠法損害賠償之範疇。此外，本件原告於108

01 年8月28日已知悉被告拒絕核發建築執照之原因，卻遲於110
02 年11月24日乃向被告請求，顯已罹於時效等語，資為抗辯。
03 並聲明：(一)原告之訴駁回；(二)如受不利判決，願預供擔保，
04 請准宣告免為假執行。

05 三、下列不爭執事項，兩造同意屬實，法院得逕採為判決基礎：

06 (一)原告於107 年3 月15日購買系爭土地。系爭土地使用分區為
07 工業區，用地類別為丁種建築用地（見本院卷(二)第35頁）；
08 又二湖段1207-5地號土地係於91年自1207-2地號分割、1207
09 -2係於82年自1207地號分割，另1207-1地號土地於42年分割
10 自1207地號，73年迄今無辦理分割合併登記。

11 (二)西湖鄉二湖段工業用地於64年12月17日經被告向臺灣省政府
12 行政院工業局申請報編，並經臺灣省政府於66年4 月22日准
13 予報編；系爭土地位於西湖鄉二湖段工業用地內，於73年3
14 月28日公告為「地目：建；使用分區：工業區；使用地類
15 別：丁種建築用地」。（見本院卷(二)第247 至249 頁）

16 (三)被告前以80年4月30日八十府建工字第42684號函臺灣省政府
17 建設廳，副本函知苗栗縣政府建設局，主旨為「函送本縣西
18 湖鄉二湖工業用地東和鋼鐵企業股份有限公司（下稱東和鋼
19 鐵）申請變更計畫，本府召集有關單位研討會議紀錄及變更
20 後平面圖、說明書各二份，敬請核辦。」（本院卷(一)第258至
21 261頁）

22 (四)臺灣省政府建設廳以80年5月22日八十建一字第102217號函
23 覆被告、副本函知「經濟部工業局(附規劃圖一份)、本廳第
24 一科」，主旨為「貴府函送西湖鄉二湖工業用地修正道路系
25 統規劃圖，請核備乙案，經核符合實際需要准予備查。請貴
26 府辦理公告，並將公告日期連同蓋貴府印信之規劃圖五份報
27 廳核辦。」（見本院卷(一)第269至291頁）

28 (五)被告以80年6月3日以八十府建工字第57404號函暨公告（即
29 第57404號函）受文者為臺灣省政府建設廳、銅鑼地政事務
30 所、東和鋼鐵、西湖鄉公所、副本函知苗栗縣政府建設局
31 (工商、建管、土木課)、地政科，函文主旨「檢送西湖鄉二

01 湖工業用地修正道路系統規劃圖及公告各乙份，請查
02 照。」，依該公告之規劃圖可見系爭土地列為山坡地保育區
03 （是否為第57404號函始編列為山坡地保育區，為兩造所爭
04 執）（見本院卷(一)第153至155頁）。

05 (六)被告於108年7月31日發函同意核定原告申請辦理系爭土地廠
06 房新建工程水土保持計畫。（見本院卷(一)第37至39頁）

07 (七)原告向被告申請在系爭土地上興建廠房之建造執照，經被告
08 以108年8月28日府商建字第1080165254號函覆原告：系爭土
09 地依第57404號函暨西湖鄉二湖段工業區規劃圖所示綠地範
10 圍，係做為公共設施用地，本案建造執照請依建築及工商等
11 相關法令規定檢討補正後，再送被告申辦。（見本院卷(一)第
12 41頁）

13 (八)被告有以110年1月22日函覆原告：系爭土地『依臺灣省政府
14 建設廳80年5月22日建一字第102217號函、第57404號函暨西
15 湖鄉二湖段工業區規劃圖所示，係標示為山坡地保育區，尚
16 非產業設廠用地範圍…尚請貴公司（即原告）依經濟部工業
17 局…函以，「…依產業創新條例提送變更可行性規劃報告予
18 本部審查。」爰本案用地規劃變更土地使用用途及性質，仍
19 請依上開函示辦理。』（見本院卷(一)第43頁）

20 四、原告主張被告應就國賠法負損害賠償責任等情，則為被告否
21 認並以前詞置辯。是以，本件之爭點厥為：(一)原告主張依國
22 家賠償法第2條第2項前段、第7條第1項後段，請求被告將系
23 爭土地回復至得建設廠房之狀態，有無理由？(二)承上，如(一)
24 無理由，原告主張依國家賠償法第2條第2項後段、第7條第1
25 項前段，請求被告賠償14,371,991元，有無理由？茲敘明如
26 下：

27 (一)按人民對於公務員為（或不為）行政處分而執行職務、行使
28 公權力時，認有違法不當者，除得依行政爭訟程序尋求救濟
29 外，當然亦得依國家賠償法請求賠償，且二者併行不悖，應
30 無先後次序之限制，始符法律保障人民權利之本旨。故民事
31 之裁判，如以行政處分是否無效或違法為據者，苟行政爭訟

01 程序尚未開始，民事法院審判長即應依民事訴訟法第199條
02 第2項規定行使闡明權，曉諭當事人就行政處分是否無效或
03 違法，先依行政爭訟程序確定之。若當事人已表明不循行政
04 爭訟程序請求救濟，或捨棄該行政程序救濟之途，而選擇逕
05 行提起民事訴訟請求國家賠償者，民事法院固不能否認該行
06 政處分之效力，然究非不得就公務員為該行政處分行使公權
07 力時，有無故意或過失不法侵害人民權利之情事，自行審查
08 認定（最高法院96年度台上字第1595號民事判決意旨參
09 照）。本件被告雖抗辯原告先位請求為公法上請求，不得於
10 普通法院救濟，然被告既係依國賠法第2條前段、第7條後段
11 請求，且符合國賠法先行程序，經本院闡明後亦表明不循行
12 政爭訟程序，欲逕行提起民事訴訟請求國家賠償（見本院卷
13 一）第424頁），揆諸前開說明，本院應仍就公務員為行政處
14 分時有無故意或過失不法侵害人民權利之情事，自行審查認
15 定，故被告此部分抗辯，尚屬無據，合先敘明。

16 (二)原告依國家賠償法第2條第2項前段請求被告回復原狀為無理
17 由：

18 1.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
19 人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任，國賠法第2條
20 第2項前段定有明文。又國家依國賠法第2條第2項前段規定
21 所負之損害賠償責任，係就公務員職務上侵權行為所負之間
22 接責任，必先有特定之公務員於執行職務行使公權力時，因
23 故意或過失不法侵害人民之自由或權利，該特定公務員之行
24 為已構成職務上之侵權行為時，行政機關始應對該受損害之
25 人民負賠償之責任。被上訴人所屬公務員依據合法有效之行
26 政處分為必要之執行，乃為公權力之正當行使，欠缺違法
27 性，上訴人訴請賠償，自屬無據（最高法院95年度台上字第
28 1864號民事判決意旨參照）。

29 2.經查，系爭土地位於西湖鄉二湖段工業用地，而西湖鄉二湖
30 段工業用地於64年12月17日經被告向臺灣省政府行政院工業
31 局申請報編，並經臺灣省政府於66年4月22日准予報編；系

01 爭土地於73年3月28日公告為「地目：建；使用分區：工業
02 區；使用地類別：丁種建築用地」（不爭執事項(二)）。另關
03 於西湖鄉二湖段工業用地規劃書、圖，依當時有效施行獎勵
04 投資條例施行細則第73條規定及臺灣省政府建設廳73年11月
05 5日七三建一字第250193號函核定，被告有於73年11月15日
06 七三建工字第100908號公告（即第100908號公告）並自73年
07 11月15日零時起依規定發布實施，有苗栗縣政府公告、函文
08 暨西湖鄉鎮市二湖段非都市土地使用編定清冊、公文函稿系
09 統畫面在卷可憑（見本院卷(一)第45至56、125至137、149、2
10 50頁）。其後，因東和鋼鐵聲請被告變更西湖鄉二湖工業用
11 地之道路，被告於80年間乃將修正變更道路部分之申請變更
12 規劃說明書、會議紀錄及變更後平面圖、說明書函臺灣省政
13 府建設廳核辦（不爭執事項(三)），臺灣省政府建設廳嗣准予
14 備查並請被告辦理公告（不爭執事項(四)），被告乃於80年6
15 月3日以第57404號函公告（不爭執事項(五)）。

- 16 3. 自上開歷程可見，第57404號函係因被告前就東和鋼鐵申請
17 變更道路乙案，向臺灣省政府建設廳聲請變更並經該廳准予
18 備查所為之公告，且觀自被告函請臺灣省政府建設廳核辦之
19 申請變更規劃說明書內容：「一、西湖鄉二湖工業區…大部
20 分工業用地已由東鋼公司取得…現因興建H型鋼廠無法依照
21 原規劃多廠使用之主要道路，為符合建廠之實際需要，請准
22 予同意變更。…四、工業區編定範圍內做為山坡地保育區之
23 部分，仍依原規劃予以保留，不受土地利用之影響」等語
24 （見本院卷(一)第260頁），可見該次變更僅就原規劃道路做
25 變更，並未就原已核定工業區內之山坡地保育區變更範圍。
26 是以，第57404號函所公告之工業區規劃圖中，除道路有所
27 變更外，就山坡地保育區之區域，可推認係沿用被告於73年
28 11月15日第100908號公告之西湖鄉二湖段工業用地規劃書、
29 圖之原內容；從而，系爭土地於第57404號函公告之規劃圖
30 既列為山坡地保育區，可見系爭土地於第100908號公告中，
31 本已列為屬該工業用地區之山坡地保育區。況且，自73年3

01 月28日所公告二湖段非都市土地使用編定清冊中，即可見系
02 爭土地雖登記使用分區為工業區、使用種類為丁種建築用
03 地，然仍依屬山坡地，有銅鑼地政函文、編定清冊及作業要
04 點、編定原則表在卷可憑（見本院卷(一)第56頁；卷(二)第29、
05 143至145頁），益見在其後第100908號公告中，系爭土地係
06 編列為屬該工業用地中之山坡地保育區，亦有所據。又第10
07 0908號公告係經臺灣省政府建設廳73年11月5日七三建一字
08 第250193號函准予核定而公告，如前所述，堪認被告為第57
09 404號函公告時，係依據第100908號公告（系爭土地已劃為
10 山坡地保育區）所為，難認第57404號函公告之公務員有何
11 故意或過失將系爭土地劃入山坡地保育區致侵害原告權利之
12 行為，故原告於先位聲明依國家賠償法第2條第2項前段請求
13 被告將系爭土地回復原狀為可設廠之狀態，即屬無據。

14 (三)原告依國家賠償法第2條第2項後段請求被告給付損害賠償為
15 無理由：

16 1.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
17 人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任，公務員怠於執
18 行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同，國家賠償法第
19 2條第2項定有明文。又當事人主張有利於己之事實者，就其
20 事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形顯失公平
21 者，不在此限，民事訴訟法第277 條定有明文。民事訴訟如
22 係由原告主張權利者，應先由原告負舉證之責，若原告先不
23 能舉證，以證實自己主張之事實為真實，則被告就其抗辯事
24 實即令不能舉證，或其所舉證據尚有疵累，亦應駁回原告之
25 請求（最高法院17年上字第917 號判例參照）。

26 2.本件原告固主張系爭土地屬非都市土地使用管制規則第31
27 條、第31條之1、第31條之2之隔離綠帶、綠地或公共設施用
28 地應編定為國土保安用地，而被告怠於變更編定等情，為被
29 告所否認。按非都市土地管制使用規則第31條規定「（第1
30 項）工業區以外之丁種建築用地或都市計畫工業區土地有下
31 列情形之一而原使用地或都市計畫工業區內土地確已不敷使

用，經依產業創新條例第65條規定，取得直轄市或縣（市）工業主管機關核定發給之工業用地證明書者，得在其需用面積限度內以其毗連非都市土地申請變更編定為丁種建築用地：一、設置污染防治設備。二、直轄市或縣（市）工業主管機關認定之低污染事業有擴展工業需要。（第2項）前項第二款情形，興辦工業人應規劃變更土地總面積百分之十之土地作為綠地，辦理變更編定為國土保安用地，並依產業創新條例、農業發展條例相關規定繳交回饋金後，其餘土地始可變更編定為丁種建築用地。」、第31條之1規定「（第1項）位於依工廠管理輔導法第33條第3項公告未達五公頃之特定地區內已補辦臨時工廠登記之低污染事業興辦產業人，經取得中央工業主管機關核准之整體規劃興辦事業計畫文件者，得於特定農業區以外之土地申請變更編定為丁種建築用地及適當使用地。（第2項）興辦產業人依前項規定擬具之興辦事業計畫，應規劃百分之二十以上之土地作為公共設施，辦理變更編定為適當使用地，並由興辦產業人管理維護；其餘土地於公共設施興建完竣經勘驗合格後，依核定之土地使用計畫變更編定為丁種建築用地。（第3項）興辦產業人依前項規定，於區內規劃配置之公共設施無法與區外隔離者，得敘明理由，以區外之毗連土地，依農業發展條例相關規定，配置適當隔離綠帶，併同納入第一項之興辦事業計畫範圍，申請變更編定為國土保安用地。」、第31條之2規定「（第1項）位於依工廠管理輔導法第33條第3項公告未達5公頃之特定地區內已補辦臨時工廠登記之低污染事業興辦產業人，經中央工業主管機關審認無法依前條規定辦理整體規劃，並取得直轄市或縣（市）工業主管機關核准興辦事業計畫文件者，得於特定農業區以外之土地申請變更編定為丁種建築用地及適當使用地。（第2項）興辦產業人依前項規定申請變更編定者，應規劃百分之三十以上之土地作為隔離綠帶或設施，其中百分之十之土地作為綠地，變更編定為國土保安用地，並由興辦產業人管理維護；其餘土地依核定之土地使用

計畫變更編定為丁種建築用地。（第3項）興辦產業人無法依前項規定，於區內規劃配置隔離綠帶或設施者，得敘明理由，以區外之毗連土地，依農業發展條例相關規定，配置適當隔離綠帶，併同納入第一項興辦事業計畫範圍，申請變更編定為國土保安用地」。查前揭條文均係規範於非都市土地使用管制規則第四章「使用地變更編定」章節，而係適用於工業區外丁種建築用地或工業區土地不敷使用，而欲將毗連非都市土地申請變更編定為丁種建築用地時，為維持一定比例之綠地，而須將欲規劃變更土地總面積之一定比例聲請變更編定為國土保安用地，或因低污染事業依其擬具興辦事業計畫之規劃設置之公共設施用地，於配置適當隔離綠帶後將區域外毗連土地以一定比例聲請變更編定為國土保安用地，與系爭土地位於二湖段工業區內核定作為山坡地保育區之情形不同，且被告亦非上開規定所指聲請變更編定之主體，故原告依前開條文於備位聲明主張被告有將系爭土地編定為國土保安用地之義務，而怠於作為，難認有據。

3.另原告固主張系爭土地屬公共設施、綠帶，被告應依廢止前獎勵投資條例施行細則第91條規定、廢止前促進產業升級條例第64、68條規定或產業創新條例第68條登記為其所有。然查，有關西湖鄉二湖段工業用地於66年係由被告依獎勵投資條例施行細則第73條規定經臺灣省政府於准予被告報編在案，就該工業用地相關規劃書、圖，業經被告於73年11月15日依第100908號公告在案，有第100908號公告函文及經濟部工業局所函覆之被告與臺灣省政府建設廳間公文函稿系統紀錄（原檔案內容均已銷毀）在卷可憑（見本院卷(一)第245至252頁），故系爭土地是否應依法登記為被告所有，應以核准報編時之獎勵投資條例相關規定斷之，無從以其後促進產業升級條例或產業創新條例等規範做為被告有無該作為義務之依據，此據廢止前之79年2月23日獎勵投資條例施行細則第142條亦明定「本條例修正公布前，主管機關已受理之案件，在本條例修正公布後，尚未辦理結案者，得由各該受理機關

01 依據當時法令規定繼續辦理結案。」。是以，本件原告所主
02 張之廢止前獎勵投資條例施行細則第91條於73年11月15日依
03 第100908號公告時，是否有如79年2月23日獎勵投資條例施
04 行細則第91條規定，未據原告主張，又縱有相同規定，參以
05 79年2月23日獎勵投資條例施行細則第91條規定「政府或政
06 府委託開發之工業區，因配合實際需要，由開發單位興建之
07 區外道路、排水、堤防、橋樑、涵管、護坡等公共設施及工
08 業住宅社區內之道路、上下水道、路燈、公園、綠帶等設施
09 暨社區活動中心、學校等用地，均於完工後，產權登記為所
10 在地直轄市或縣(市)政府所有，並由開發單位交予接管維
11 護。」，足見係由開發單位興建之公共設施及工業住宅社區
12 內等設施，乃於完工後，登記為被告所有；而觀之第57404
13 號函公告之規劃圖（酌以臺灣省政府與被告間函文往來歷
14 程，足認第57404號函所公告之工業區規劃圖就山坡地保育
15 區之區域，可推認係第100908號公告之西湖鄉二湖段工業用
16 地規劃書、圖之內容，如前所述）其上標示之圖例（見本院
17 卷(一)第155、219頁），顯係將「山坡地保育區」與「綠帶」
18 及「工廠用地、規劃道路」等公共設施為區分，足見第1009
19 08號公告核定二湖工業用地，並非將「山坡地保育區」列為
20 為綠帶或公共設施，故難認二湖工業用地中經核定為山坡地
21 保育區之系爭土地，係屬前開獎勵投資條例施行細則第91條
22 規定中之開發單位所「興建之公共設施」或「工業住宅社區
23 內之綠帶」。從而，原告主張被告有依前開廢止前獎勵投資
24 條例施行細則、促進產業升級條例及現行產業創新條例等規
25 定之作為義務而怠於執行職務等情，亦難認有據。

26 (四)準此，本件原告既未能證明被告行使公權力時，有何故意或
27 過失不法侵害人民自由或權利者，或怠於執行職務之情形，
28 其為先、備位聲明之請求，則屬無據，本院則無庸再審酌原
29 告有無損害或其請求權是否罹於時效乙節，附此敘明。

30 五、綜上所述，原告依國家賠償法第2條第2項、第7條請求如先
31 位、備位聲明所示，均無理由，應予駁回。

01 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據經審
02 酌後，於判決結果不生影響，爰不另一一論駁，附此敘明。

03 七、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第78條。

04 中 華 民 國 112 年 2 月 23 日

05 民事第二庭 法 官 黃思惠

06 以上正本係照原本作成。

07 如對本判決上訴，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀（須
08 附繕本）。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

09 中 華 民 國 112 年 2 月 23 日

10 書記官 林翰章