臺灣新竹地方法院民事判決

111年度重國字第4號

原　　告　歐陽嘉
　　歐陽心遠
共　　同
訴訟代理人　陳柏銓律師
被　　告　新竹市政府
000000000000000000
法定代理人　高虹安
訴訟代理人　楊隆源律師

上列當事人間請求國家賠償事件，本院於民國112年4月11日言詞辯論終結，判決如下：

主　　文

被告應給付原告丙○○新臺幣壹佰肆拾玖萬肆仟捌佰零伍元。

被告應給付原告乙○○○新臺幣壹佰貳拾萬元。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔四分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、被告之法定代理人原為林智堅，於本院審理期間變更為甲○○，經被告以新任法定代理人甲○○名義具狀聲明承受訴訟（見本院卷第173頁），合於民事訴訟法第170條規定，應予准許。

二、原告於起訴前已就同一原因事實及訴訟標的法律關係先書面向被告請求國家賠償，經被告拒絕賠償後，方提起本件訴訟，有原告提出被告111年法賠字第5號拒絕賠償理由書在卷可參（見本院卷第21至26頁），合於國家賠償法第10條、第11條書面協議先行程序規定，應予准許。

三、原告丙○○於起訴時聲明請求被告應給付新臺幣（下同）820萬3325元。嗣於本院審理時撤回請求退休金損害賠償項目及金額，並變更聲明為：被告應給付原告丙○○375萬4805

元。被告則表示沒有意見（見本院卷第197頁），合於民事訴訟法第262條第1項、第255條第1項第3款規定，應予准許。

貳、實體方面

一、原告主張：

㈠原告丙○○、乙○○○分別為訴外人王穗容之女兒及配偶，王穗容於民國110年8月21日清晨前往新竹市南寮漁港旅遊服務中心（下稱系爭地點）旁散步時，遭群聚該處之6隻狗追逐、靠近，王穗容因感緊張，情急下踩到系爭地點旁未設置警告標語，且原先規劃為戲水池之斜坡，造成重心不穩摔倒，頭部撞擊地面昏迷，直至同日7時許始遭民眾發現，經緊急送醫後仍不治身亡（下稱本件事故）。

㈡被告轄下動物保護及防疫所（下稱動保所）未對長期群聚之流浪犬採取必要之防範措施：

1.依行政院農業委員會輔導成立之寵物登記資訊網顯示，系爭地點周邊為遊蕩犬熱區（見本院卷第185頁），可知主管機關長期以來均知該處為流浪犬密集群聚地點。早於104年1月15日，系爭地點即有流浪犬追逐、靠近，使民眾摔倒受傷之案例。動保所前於110年1月11日、13日、7月19日接獲民眾反映有流浪犬後，亦未主動安排捕捉處理。網路平台上則有許多民眾分享，曾在系爭地點附近遭流浪犬追逐、靠近，甚至咬傷之經驗，雖向被告通報，均未獲積極主動之處理。

2.被告就所職掌之業務事項固有裁量權，然捕捉流浪犬之行政目的，在於維護人身安全、環境衛生及安寧等公眾需求。今系爭地點發生流浪犬咬傷民眾、追逐民眾致傷之事件，並非單一偶發之個案，而係具規模性、經常發生之危險事件。因此，主管機關及其公務員依動物保護法第14條第1項第1款、第32條規定，人道捕犬作業規範第4條，新竹市棄犬管理辦法第1條、第2條規定，原先裁量權已收縮至零，即被告負有捕捉並收容流浪犬之義務，已非僅為一般民眾得期待之反射利益。詎被告竟長期未積極捕捉流浪犬、未禁止民眾或工作

人員餵食、未設置警告標語等怠於執行職務情事，導致系爭地點群聚之流浪犬咬傷民眾、追逐民眾致傷之事件不斷發生，最終致生本件事故，自有怠於執行職務之過失而得成立國家賠償責任。

㈢被告轄下之南寮遊客中心未對閒置且陡峭之公物斜坡設置警告標語或保護措施：

系爭地點原先規劃為戲水池，於本件事故發生時閒置中、未放水，為未設置警告標語之斜坡，亦未做其他之保護措施避免民眾跌倒，顯係對於公物上之管理有欠缺。王穗容因受到流浪犬之驚嚇，踩到斜坡後重心不穩摔倒，頭部撞擊地面昏迷，經緊急送醫手術仍不治。因此，被告對該公共設施自有設置及管理欠缺而應負國家賠償責任。

㈣原告請求之損害賠償項目及金額：

1.醫療費用：原告丙○○為王穗容支出醫療費用4萬8742元。

2.喪葬費用：原告丙○○為王穗容支出喪葬費用70萬6063元（購買靈骨塔位之代辦費1萬3458元＋靈骨塔位費用（含管理費）52萬元＋禮儀公司牧師等費用2萬3500元＋禮儀公司服務費13萬4105元＋骨灰罈1萬5000元）。

3.精神慰撫金：本件事故發生後，原告乙○○○因頓失配偶，傷心過度身心俱疲，導致身體健康出現狀況，連續發生胃腸道出血、腦出血等症狀，並持續就診治療，除造成精神上極大痛苦外，身體也遭受極大折磨。原告無端痛失至親，所受之精神痛苦，不言可喻，分別請求被告賠償精神慰撫金300萬元。

㈤爰依國家賠償法第2條第2項後段及同法第3條第1項規定提起本件訴訟，請求本院擇一為原告勝訴判決，並聲明：

1.被告應給付原告丙○○375萬4805元。

2.被告應給付原告乙○○○300萬元。

二、被告則以：

㈠被告雖為系爭地點流浪犬捕捉之管理權責機關，然系爭地點旁地面並無坑洞或破損等欠缺安全性之情況，日常乃委託廠

商進行維護與巡檢，若發現設施損壞即進行關閉或設置警示管制。系爭地點旁之遊戲池於110年8月間因受疫情影響未蓄水，開放為公共空間使用，本身即係供兒童戲水使用，採緩坡式淺碟型設計，於上行走並無安全疑慮，旁邊亦設有「請勿於水池內嬉鬧、奔跑…」之警告標示，即難謂開放供民眾在上行走，管理有欠缺，是本件事故之發生與國家賠償法第3條第1項之法律構成要件尚有未合。

㈡系爭地點雖列為遊蕩犬熱點區，然系爭地點僅係南寮漁港其中一小區域，流浪犬會跑來跑去，並非固定在某一區域出現。而流浪犬之所以群聚，主要是民眾加以餵食，被告轄下之二級機關動保所除受理通報而誘捕具有妨害公共安全問題之犬隻外，甚主動向餵食動物之民眾進行勸導、安排家戶訪查，要求飼主勿放任犬隻自由行動、辦理寵物登記管理、繁殖管理、宣導動物保護法及飼主責任等，亦即動保所主動積極處理流浪犬隻問題，未有怠忽職責之情形。又民眾通報流浪犬經錄案後，動保所即派員實地查訪，確認目標犬隻數量、特徵及衡酌動物態樣後，視犬隻個體狀況並衡酌現場環境後，再擇用合適之捕犬方式為之，以避免傷害動物為核心原則，謹守人道原則辦理，並設有動保所通報專線、1999服務專線。又自110年1月起至本件事故發生前，計有3件（110年1月11日、13日、7月19日）犬隻捕捉申請案件，動保所於接獲申請時，旋即派員進行訪查共計9次，查訪結果不是現場未見犬隻，就是犬隻警覺跑走，足見流浪犬隻具流動性，捕捉本即具有相當程度之困難，難謂動保所有怠於執行職務之情形。此外，動物保護法第32條第1項第2款之規定係授予動保所得逕行沒入犬隻權限，並未明定賦予民眾請求主管機關一定作為之權利。執行捕捉流浪犬任務當視能否掌握該犬隻動態及捕捉之可能性而定，且必須在保護動物前提下以人道方式為之，被告之動保所對此仍有相當之裁量空間，原告引用之動物保護法第14條第1項第1款、第32條、人道捕犬作業規範第4條、新竹市棄犬管理辦法第1條、第2條等規定，

均非規範被告應有積極捕抓流浪犬之具體法規，難認合於國家賠償法第2條第2項後段之法律構成要件。

㈢被告對於原告主張支付醫療費4萬8742元部分不爭執。喪葬費中之骨灰位訂購數量為2個，金額部分有疑義。原告請求精神慰撫金數額明顯超出實務上國賠案件判准之金額甚多等語，資為抗辯。並聲明：

1.原告之訴及假執行之聲請均駁回。

2.如受不利之判決，請准供擔保免為假執行。

三、兩造不爭執事項（見本院卷第198頁）：

㈠原告丙○○、乙○○○分別為王穗容之女兒、配偶。

㈡王穗容於110年8月21日6時50分許獨自前往被告管理之新竹市南寮遊客中心外戲水池廣場散步時，遭5隻未植入晶片流浪犬追逐而重心不穩後仰跌倒，造成頭部外傷併急性硬腦膜下出血，經送醫救治後，最終因中樞神經衰竭而死亡。

㈢原告丙○○因本件事故為王穗容支出醫療費4萬8742元。

四、本院之判斷：

㈠原告主張被告應就本件事故負國家賠償法第2條第2項後段規定之責任，有無理由？

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項前段、後段分別定有明文。而法律之種類繁多，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，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，在個別事件中，經斟酌⑴人民權益所受侵害之危險迫切程度；⑵公務員對於損害之發生是否可得預見；⑶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，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（即學理上所稱「裁量收縮至

零」），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（司法院釋字第469號解釋理由書參照）。

2. 本件事故所涉流浪犬捕捉問題，經原告主張動物保護法、新竹市棄犬管理辦法為被告應作為義務之具體法規依據。按為尊重動物生命及保護動物、增進動物福利，特制定本法。固為動物保護法第1條第1項所明文。惟按飼主應防止其所飼養動物無故侵害他人之生命、身體、自由或財產；有違反第7條規定，無故侵害他人之生命或身體，致造成他人生命或身體傷害之動物者，主管機關得逕行沒入飼主之動物。亦為同法第7條、第32條第1項第3款分別所明定。足見動物保護法之立法目的，應非僅限於尊重動物生命及保護動物而已，兼有防免動物無故侵害他人生命或身體權而有保障特定人之意旨，否則立法者自無賦予主管機關如認飼主未盡上開防免危險義務，得由公權力介入沒入飼主動物之裁量權的必要。

3. 至本件事故所涉無飼主之流浪犬，依憲法保障人民基本權精神，國家應承擔保護義務、風險分配優先由國家承擔之法理，自應為相同適用情形，另依新竹市棄犬管理辦法第1條：「被告為預防動物傳染病發生，減少棄犬影響市容、並確保人畜公共衛生安全，依據動物保護法、動物傳染病防治條例等法規訂定本辦法。」、第2條第1項：「棄犬捕捉控制業務由環保局辦理。」、同條第2項：「本府建設局設置棄犬中途收容中心辦理棄犬留置、收容、人道安樂死處理及認領養登記之相關事宜。」之規定，參以被告不爭執上開規定所示流浪犬捕捉及收容業務現已移由同為轄下機關即動保所辦理，並有動保所法定職掌表附卷可參（見本院卷第223、228、159頁），足認原告主張動物保護法、新竹市棄犬管理辦法為被告捕捉流浪犬作為義務之法定職務依據，且其規範意旨兼有保障特定人民生命、身體安全，應屬可採。

4. 原告主張系爭地點及其周邊區域於本件事故發生前，已有流浪犬群聚，造成人員受傷問題反映給被告獲悉等情，業據提

出臉書通訊軟體貼文暨回覆留言、市民信箱意見反映資料、流浪犬聚集熱點示意地圖為憑（見本院卷第35至41、45至47、185頁），參以現今網路科技發達、數位化資訊流通，主管機關獲得待解決問題訊息方式，已屬高度仰賴網路社群（如本轄內之新竹爆料公社、新竹大小事、新竹人新竹事等臉書社團）或網路意見信箱，故上開證據資料自有相當證明程度。被告亦坦認系爭地點於本件事故發生前之同年度，至少接獲3起申請流浪犬捕捉事件，有動保所動物管制申請單附卷可參（見本院卷第131至135頁），細繹上開申請捕捉流浪犬之原因記載：追人、追車、咬人，堪認被告當可預見系爭地點於本件事故前，已有流浪犬長期聚集，存在危害市民生命、身體安全之問題，亟待解決。

5. 系爭地點及其周邊可得特定範圍區域（即南寮漁港區域），經被告列入特色景點-海岸風情之觀光旅遊區，有新竹市觀光旅遊網之查詢資料在卷可稽（見本院卷第161頁），並時常為被告舉辦大型活動之地點（如國際風箏節），被告應可預見該處為市民或外地遊客不定時會聚集之轄區內重要休閒遊憩場所，對於安全管理維護密度，自應相對提升，其既然早於本件事故前數月即曾接獲多起流浪犬危害市民安全之反映事件，而流浪犬造成人員傷亡事件本時有所聞，顯可預見如不積極處理解決，極可能因此造成人員傷亡。又成群流浪犬如集體攻擊他人時程極短，數秒或數分鐘即可輕易造成傷亡事件，放任成群流浪犬在系爭地點遊蕩，對於人民生命、身體權之不法侵害，應可認已達相當危險發生迫切性之程度，而此等危害之排除，甚難由人民自行為之所能達成，被告既然於104年成立專責處理流浪犬捕捉業務之動保所，且該機關設置地點（新竹市○區○○路000號）復與系爭地點（新竹市○區○○街000號）相近，應可認系爭地點流浪犬捕捉及收容問題，實仰賴被告轄下之動保所積極行使公權力，始可解決。是經檢視前開因素，原告主張被告依前開法規，就捕捉及收容系爭地點流浪犬之裁量權在本件情形已收

縮至零，要屬可採。

6.王穗容於110年8月21日6時50分許在系爭地點旁戲水池廣場，徒步靠近6隻流浪犬原棲息位置，隨即遭其中5隻犬隻起身成群追逐，致重心不穩後仰倒地，最終傷重不治死亡等節，業經本院當庭勘驗監視器錄影檔案無訛，有勘驗筆錄及監視器畫面截圖為證（見本院卷第166頁、新竹地檢署110相510卷第30至32頁），復為兩造所不爭執，是系爭地點流浪犬群聚之危險，確實已變成實害，且流浪犬成群追逐所生危害，亦非一般人所應及所得承受之範圍，足認王穗容於本件事故所受之實害與系爭地點流浪犬群聚之危險間，顯然有相當因果關係，佐以被告坦認其處於被動狀態進行流浪犬捕捉行為，無主動捕捉紀錄可提出（見本院卷第171-2頁），從而，原告主張被告因長期怠於捕捉系爭地點之流浪犬，致王穗容不幸遭成群流浪犬追逐而傷重死亡，應成立國家賠償法第2條第2項後段規定之責任，自有理由。

7.被告固以前詞置辯。惟：

⑴依動物保護法、新竹市棄犬管理辦法可推論流浪犬捕捉規範兼有保障特定人生命、身體安全意旨，雖主管機關對於是否沒入流浪犬，一般尚具裁量權，惟因系爭地點於本件事故前已有多起流浪犬危害市民安全問題浮現，且該處為被告轄區內重要休閒遊憩場所，區域範圍可得確定，被告猶未能主動積極捕捉該區流浪犬，最終發生本件事故，造成市民死亡之不可逆結果。又犬隻雖可任意移動而具流動性，但其仍有地域性，此觀王穗容係於徒步靠近系爭地點時，始遭原棲息該處之流浪犬起身追逐一情即明，故系爭地點之流浪犬並非毫無掌握其行蹤之可能。是被告上開辯詞，難解免其應負國家賠償責任。

⑵至依歷來司法實務見解（如最高法院95年度台上字第301號判決）雖大多認動物保護法非為保障特定人之權益而設，且主管機關對於是否沒入流浪犬，尚有裁量權，亦無裁量收縮至零情事，自無成立國家賠償責任餘地。然本院認為行政組

織為強化專業分工，現今已逐漸將各項業務細分專責單位處理，此由被告於104年間始成立動保所即明，參以網路科技普及，行政機關可輕易快速掌握轄區內有關業務訊息，採取應變措施，時空與法治環境已非昔日狀態，原有解釋及適用法律之見解，難認絕無調整之可能。而流浪犬固甚難管制，抓不勝抓，一概要求主管機關對於流浪犬造成人員傷亡事件應負國家賠償責任，不無過苛之虞，惟在個案認定國家賠償責任成立之標準，非無折衷可能，查本件事故發生之系爭地點，並非人煙稀少之處，是被告自行列入轄區重要休閒遊憩場所，因此吸引市民與外地遊客前往，事發前已有多起流浪犬傷人通報事件，且關於流浪犬群聚危害之防免，亦須仰賴掌握行政資源之公權力，始可解決，是被告主觀上顯可預見再不積極捕捉或設法處理該區流浪犬問題，日後極可能造成人員傷亡，卻未見被告有何積極主動捕捉流浪犬作為，故認被告應就其怠於作為而發生本件事故，須負擔國家賠償責任，應屬合法、合理、合情。

8. 原告另主張國家賠償法第3條第1項規定之訴訟標的，因原告表明同一聲明所據訴訟標的，請求本院就同法第2條第2項後段規定擇一為其有利判決（見本院卷第198頁）。本院已認定原告依國家賠償法第2條第2項後段規定請求為有理由，自無再審究同法第3條第1項規定之必要，併此敘明。

㈡原告得請求被告賠償之損害項目及金額為何？

1. 按國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。國家賠償法第5條定有明文。次按不法侵害他人致死者，對於支出醫療及增加生活上需要之費用或殯葬費之人，亦應負損害賠償責任；不法侵害他人致死者，被害人之父、母、子、女及配偶，雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。民法第192條第1項、第194條分別定有明文。

2. 原告丙○○主張王穗容因本件事故就醫，為其支出醫療費用4萬8742元，業據提出收據3紙、信用卡繳費簽帳單1紙為證（見本院卷第151至157頁），且為被告所不爭執，應予准

許。

3. 原告丙○○主張王穗容之喪葬費用70萬6063元（購買靈骨塔位之代辦費1萬3458元＋靈骨塔位費用（含管理費）52萬元＋禮儀公司牧師等費用2萬3500元＋禮儀公司服務費13萬4105元＋骨灰罈1萬5000元），固據提出不動產代辦費用明細表、訂購單、統一發票、收款證明單、收據為憑（見本院卷第55至65頁），然其中所支出靈骨塔位費用52萬元，係屬可存放2個骨灰罐之塔位空間，有原告提出塔位空間照片在卷可參（見本院卷第181頁），原告復未釋明需該2個骨灰罐空間之必要性，故本院認此部分費用應以26萬元【計算式：（40萬元+12萬元）÷2】為適當，其餘26萬元，不應准許。至其他項目及其費用，經核尚屬合理，且未據被告爭執，應予准許。是原告丙○○請求被告給付喪葬費用44萬6063元，為有理由，逾此範圍請求者，不應准許。

4. 按人之生命權為無價，然慰撫金之賠償既以人格權遭遇侵害，精神上受有痛苦，則其核給之標準固與財產上損害之計算不同，然非不可斟酌雙方身分、資力與加害程度，及其他各種情形定之。是依前開說明，本院僅得以下列因素酌定具體請求精神慰撫金數額，並非以此金額反推為人之生命價值，特此敘明。查原告丙○○、乙○○○分別與王穗容為女兒、配偶之至親關係，面對王穗容突因本件事故而離世，又想到王穗容在生前一刻面臨群聚犬隻追逐，心理當下極度恐懼之不捨，必然承受相當大精神痛苦，而系爭地點流浪犬群聚傷害事件早有跡可循，絕非無避免憾事發生之可能，被告既已成立專責處理之動保所，卻怠於主動積極設法前往為有效捕捉流浪犬之作為，不法侵害市民權益之情節，難認輕微，原告亦難以接受之。佐以原告陳報渠等110年度財產所得申報資料（見本院卷第189至193頁）；被告陳報111年度機關編列國家賠償預算為100萬元（見本院卷第171-2頁）等節，認原告丙○○、乙○○○得請求精神慰撫金各為100萬元、120萬元，逾此範圍請求者，難認有據，不應准許。至

原告乙○○○主張於本件事故後身體狀況不佳，固有診斷證明書等就醫證明資料為憑（見本院卷第69至77頁），然因其年事已高，且依診斷證明書未明確記載各該疾病與本件事故之關連性，甚難一併納入本件請求精神慰撫金之考量，附此敘明。

5.原告丙○○得請求被告賠償149萬4805元（計算式：4萬8742元+44萬6063元+100萬元）；原告乙○○○得請求被告賠償120萬元。

五、綜上所述，被告就本件事故應成立國家賠償法第2條第2項後段規定之國家賠償責任。從而，原告丙○○請求被告給付149萬4805元；原告乙○○○請求被告給付120萬元，為有理由，應予准許，逾此範圍請求者，為無理由，應予駁回。

六、本判決所命給付金額已逾50萬元，原告復未陳明願供擔保，請准予宣告假執行，爰不予宣告假執行。是被告陳明願供擔保，請求宣告免為假執行，應無必要。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據，經本院斟酌後，認均不足以影響本判決之結果，自無逐一詳予論駁之必要。

八、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第79條。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　4　　月　　28　　日

民事第一庭　法　官　王凱平

以上正本係照原本作成。

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。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　5　　月　　1　　日

書記官　王恬如