

臺灣高等法院臺中分院民事判決

112年度重上國字第4號

上訴人 油泉能源科技有限公司

法定代理人 蔡忠義

訴訟代理人 蔡弦均

陳詩文律師

林昇樺律師

上一人

複代理人 林惠淳律師

被上訴人 苗栗縣政府

法定代理人 鍾東錦

訴訟代理人 潘賜德

張佑聖律師

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於民國112年2月23日臺灣苗栗地方法院111年度國字第1號第一審判決提起上訴，本院於114年9月3日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

一、原判決（除減縮部分外）關於駁回上訴人後開第二項之訴及命上訴人負擔訴訟費用之裁判，均廢棄。

二、上開廢棄部分，被上訴人應給付上訴人新臺幣122萬8,171元，及自民國111年4月23日起至清償日止按年息5%計算之利息。

三、其餘上訴駁回。

四、第一、二審（除減縮部分外）訴訟費用由被上訴人負擔百分之11，餘由上訴人負擔。

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，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1項、第11條第1項前段定有明文。經查，上訴人於民國110年11月24日對被上訴人提出國家賠償請求書（見原審卷一第319至323頁），要求被上訴人應回復苗栗縣○○鄉○○段000000○○000000地號土地（下合稱系爭土地，分稱各地號土地）至依法得設廠狀態或賠償上訴人因無法設廠所受損害，經被上訴人於111年1月25日以府行消字第1110019263號函文拒絕賠償（原審卷一第27至34頁），上訴人於111年2月16日對被上訴人提起本件訴訟請求國家賠償，程序並無不合，合先敘明。

二、按當事人對於第一審判決不服之程度，至第二審言詞辯論終結時為止得擴張或變更之。又當事人於本案經終局判決後，對不利其部分提起上訴，於上級審減縮上訴聲明，實質上與撤回減縮部分之上訴無異，該被減縮部分即生判決確定之效果（最高法院107年度台聲字第544號裁判意旨參照）。經查，上訴人上訴聲明為「(一)先位聲明：被上訴人應將系爭土地回復至得建設廠房之狀態；(二)備位聲明：被上訴人應給付上訴人新臺幣（下同）1,437萬1,991元及自110年8月28日起至清償日止按年息5%計算之利息」，於本院審理時撤回先位聲明及備位聲明減縮為「被上訴人應給付上訴人1,157萬1,991元及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息」（見本院卷三第92、147頁），核與前開說明相符，應予准許。且先位撤回及備位減縮部分已生撤回上訴之效力，非本院審理範圍。

貳、實體方面：

一、上訴人主張：

(一)緣系爭土地登記謄本記載使用分區為工業區，使用地類別為丁種建築用地，上訴人始於106年9月15日以1,600萬元向訴外人○○企業有限公司、○○○（下合稱○○公司等2人）購入系爭土地欲興建廠房。上訴人購入後即著手進行水土保

持計畫並經被上訴人通過核定，上訴人於108年8月27日向被上訴人申請核發建築執照，被上訴人於翌日函覆上訴人：系爭土地依80年6月2日(80)府建工字第57404號公告（下稱第57404號公告）暨○○鄉○○段工業區（下稱○○段工業區）規劃圖（下稱系爭規劃圖）所示為綠地範圍，作為公共設施用地；之後又於110年1月22日函覆上訴人：系爭土地依系爭規劃圖所示，標示為山坡地保育區，尚非產業設廠用地範圍。

(二)依非都市土地管制使用規則第31條、第31條之1、第31條之2等規定，位於工業區內非可設廠範圍而隔離綠帶、綠地或公共設施用地應編定為國土保安用地，其餘工業區內土地待該綠帶、綠地或公共設施用地經編定為國土保安用地後，始得編定為丁種建築用地。系爭土地於73年間編定為工業區丁種建築用地，被上訴人卻於80年間以系爭規劃圖將系爭土地劃入山坡地保育區，限制土地所有權人建設廠房，自屬公務員故意或過失不法侵害土地有權人之權利。

(三)依獎勵投資條例施行細則第91條（於80年4月24日廢止）、促進產業升級條例第64、68條（於99年5月12日廢止）、產業創新條例第51條第2項、第68條等規定，系爭土地係經被上訴人依系爭規劃圖劃入公共設施用地，即應收歸為被上訴人所有而移轉登記予被上訴人，被上訴人怠於執行職務，致上訴人因信賴登記而誤買無法設廠之系爭土地致受有損害。

(四)被上訴人於系爭規劃圖公告後怠於修正系爭土地之使用編定，致上訴人因信賴土地登記而誤買以為得設廠之土地，受有不得設廠之價差損害1,021萬0,320元（計算式：購買價格16,000,000元－鑑定價值2,989,680元－與出賣人和解金額2,800,000元＝10,210,320元）。又上訴人購入系爭土地後於107年5月30日為申請建築執照向被上訴人提出水土保持計畫申請，被上訴人竟未告知系爭土地不得設廠而讓上訴人接續進行水土保持作業，至108年7月31日核定通過水土保持計畫後，始於108年8月28日函文告知系爭土地為綠地範圍，又

於110年1月22日函文告知系爭土地為山坡地保育區。上訴人受有該等支出費用之損害136萬1,271元，合計1,157萬1,991元（如附表所示），爰依國家賠償法第2條第2項規定請求被上訴人賠償1,157萬1,991元。原審駁回上訴人之請求，上訴聲明：1.原判決駁回後開請求部分廢棄。2.被上訴人應給付上訴人1,157萬1,991元及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。

二、被上訴人抗辯：

(一)○○段工業區用地係被上訴人於66年間依當時有效之獎勵投資條例規定向行政院申請報編，被上訴人以73年11月5日(73)建工字第100908號公告（下稱第100908號公告），自73年11月15日零時起系爭土地核定劃列為「山坡地保育區」，於80年間以第57404號公告辦理修正○○段工業區規劃書圖進行確定。系爭土地位於系爭規劃圖所示之「山坡地保育區」，係基於系爭土地位處坡度陡峭之地形而劃設，與其他標示得興建廠房之「工廠用地」自屬有別。被上訴人所為第100908號、第57404號公告均經臺灣省政府建設廳核備，且經公告後未有土地所有權人表示異議而確定，被上訴人並無故意或過失不法侵害土地有權人之權利。

(二)○○段工業區用地係被上訴人依66年間當時有效施行之獎勵投資條例規定申請報編，並經行政院核准編定在案，無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須將隔離綠帶、綠地或公共設施用地編定為國土保安用地之規定，上訴人顯有誤用。又○○段工業用地除出售予○○○○企業股份有限公司（下稱○○○○公司）經營使用外，○○段工業區並未開發完成，亦未設置管理機關，○○段工業區迄今仍屬已編列未開發之工業區，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51條第2項、第68條等規定，將系爭土地登記為被上訴人所有。

(三)上訴人請求被上訴人賠償系爭土地因得否建廠而生之價差，

01 此部分為純粹經濟上之損失，非屬國家賠償法損害賠償之範
02 疇；且系爭土地仍登記在上訴人名下，上訴人未受有所有權
03 之損失，上訴人若因無法設廠而受有土地價值貶損之損害，
04 應向系爭土地之出賣人求償。

05 (四)上訴人於108年8月28日知悉被上訴人拒絕核發建築執照之原
06 因，遲於110年11月24日始向被上訴人遞送國家賠償請求
07 書，已罹2年消滅時效等語資為抗辯。答辯聲明：上訴駁
08 回。

09 三、兩造不爭執事項（本院卷三第149至152頁）：

10 (一)上訴人於107年3月15日購買系爭土地，土地登記謄本記載土
11 地使用分區為工業區，用地類別為丁種建築用地（見原審卷
12 一第35頁）。

13 (二)○○段0000-0地號土地於42年間分割自0000地號土地，0000
14 -0地號土地於82年間分割自0000地號土地，0000-0地號土地
15 於91年間分割自0000-0地號土地。

16 (三)○○段工業用地於64年12月17日經被上訴人向臺灣省政府行
17 政院工業局申請報編，臺灣省政府於66年4月22日准予報
18 編；系爭土地位於○○段工業用地內，於73年3月28日公告
19 為「地目建；使用分區工業區；使用地類別丁種建築用地」
20 （見原審卷一第247至249頁）

21 (四)被上訴人以80年4月30日(80)府建工字第42384號函臺灣省政
22 府建設廳，副本函知建設局，主旨為「函送本縣○○鄉○○
23 工業用地○○○○公司申請變更計畫，本府召集有關單位研
24 討會議紀錄及變更後平面圖、說明書各二份，敬請核辦」
25 （見原審卷一第258至261頁）

26 (五)臺灣省政府建設廳以80年5月22日(80)建一字第102217號函
27 覆被上訴人、副本函知「經濟部工業局（附規劃圖一份）、
28 本廳第一科」，主旨為「貴府函送○○鄉○○工業用地修正
29 道路系統規劃圖，請核備乙案，經核符合實際需要准予備
30 查。請貴府辦理公告，並將公告日期連同蓋貴府印信之規劃
31 圖五份報廳核辦」（見原審卷一第269至291頁）

- 01 (六)80年6月3日第57404號公告受文者為臺灣省政府建設廳、○
02 ○地政事務所、○○○○、○○鄉公所、副本函知苗栗縣政
03 府建設局（工商、建管、土木課）、地政科，函文主旨「檢
04 送○○鄉○○工業用地修正道路系統規劃圖及公告各乙份，
05 請查照。」，依系爭規劃圖可見系爭土地列為山坡地保育區
06 （兩造爭執是否自第57404號公告將系爭土地編列為山坡地
07 保育區）（見原審卷一第153至155頁）。
- 08 (七)被上訴人於108年7月31日發函同意核定上訴人申請辦理系爭
09 土地廠房新建工程之水土保持計畫（見原審卷一第37至39
10 頁）。
- 11 (八)上訴人向被上訴人申請於系爭土地興建廠房之建築執照，被
12 上訴人以108年8月28日府商建字第1080165254號函覆上訴
13 人：系爭土地依第57404號公告暨系爭規劃圖所示為綠地範
14 圍，係做為公共設施用地，本案建造執照請依建築及工商等
15 相關法令規定檢討補正後，再送苗栗縣政府申辦（見原審卷
16 一第41頁）。
- 17 (九)被上訴人以110年1月22日函覆上訴人：系爭土地「依臺灣省
18 政府建設廳80年5月22日建一字第102217號函、第57404號函
19 暨○○鄉○○段工業區規劃圖所示，係標示為山坡地保育
20 區，尚非產業設廠用地範圍…尚請貴公司依經濟部工業局…
21 函以，『…依產業創新條例提送變更可行性規劃報告予本部
22 審查。』爰本案用地規劃變更土地使用用途及性質，仍請依
23 上開函示辦理。」（見原審卷一第43頁）。
- 24 (十)上訴人因至出賣人未告知系爭土地不得設廠之管制，對○○
25 公司等2人及訴外人○○○（下合稱○○公司等3人）提起損
26 害賠償訴訟，請求○○公司等3人連帶賠償無法設廠之土地
27 價差1,323萬7,410元，臺灣苗栗地方法院111年度重訴字第6
28 8號判決駁回其訴；上訴人不服提起上訴，於本院113年度上
29 移調字第51號成立調解，○○○、○○○同意賠償上訴人各
30 200萬元、80萬元（見本院卷一第309至325頁、卷三第65至6
31 7頁）。

01 四、兩造爭點：

02 (一)上訴人依國家賠償法第2條第2項規定請求被上訴人賠償1,15
03 7萬1,991元，有無理由？

04 (二)被上訴人抗辯上訴人罹於2年請求權時效，有無理由？

05 五、本院判斷：

06 (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
07 人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任；公務員怠於執
08 行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同，國家賠償法第
09 2條第2項定有明文。該條項後段所定之國家賠償責任，係以
10 公務員故意或過失，消極不履行法規課予行政機關一定之職
11 務義務為構成要件；法律規定之內容非僅屬授予國家機關推
12 行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財
13 產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項
14 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
15 為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職
16 務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人方得依國家賠
17 償法第2條第2項後段向國家請求損害賠償（大法官釋字第46
18 9號解釋參照）。

19 (二)上訴人主張被上訴人將73年間編定為工業區丁種建築用地之
20 系爭土地，於80年間依系爭規劃圖劃入為綠地範圍及山坡地
21 保育區，未依非都市土地管制使用規則第31條、第31條之
22 1、第31條之2等規定，將系爭土地編定為國土保安用地，又
23 未依廢止前獎勵投資條例施行細則第91條、廢止前促進產業
24 升級條例第64、68條、產業創新條例第51條第2項、第68條
25 等規定，收歸被上訴人所有而移轉登記予被上訴人，致上訴
26 人因信賴登記謄本之記載而誤買無法設廠之系爭土地，及因
27 被上訴人審查同意致上訴人進行水土保持計畫支出該等費
28 用，被上訴人又以系爭土地無法設廠而拒絕核發建築執照，
29 致上訴人受有損害，被上訴人應負國家賠償法第2條第2項責
30 任等情，為被上訴人所否認，並以前詞置辯。

31 (三)上訴人主張被上訴人未將系爭土地編定為國土保安用地或收

01 歸為被上訴人所有，應負國家賠償法第2條第2項責任，為無
02 理由：

03 1.0000-0地號土地於42年間分割自0000地號土地，0000-0地號
04 土地於82年間分割自0000地號土地，0000-0地號土地於91年
05 間分割自0000-0地號土地（見不爭執事項(二)），0000、0000
06 -0地號土地（下合稱0000地號等2筆土地）係系爭土地前
07 身，先予敘明。0000地號地目原為「林」、0000-0地號地目
08 原為「建」，係因被上訴人於64年間向臺灣省政府行政院工
09 業局報編為○○段工業用地，經臺灣省政府於64年4月22日
10 以台66內3206號函文准予報編（見原審卷一第41至51頁），
11 0000地號等2筆土地始於66年8月5日編定為工業用地（見本
12 院卷二第103、107頁之人工登記簿）。

13 2.被上訴人於73年1月13日編造土地使用編定清冊，將0000地
14 號等2筆土地編定為工業區丁種建築用地，惟以圓圈標註
15 「山」字（見原審卷一第56頁）；被上訴人於73年3月28日
16 以府地用字第27808號函文檢送非都市土地使用分區及使用
17 編定圖暨編定清冊公告予各鄉鎮公所、各地政事務所，該函
18 文主旨為「檢送本縣非都市土地使用分區及使用編定圖暨編
19 定清冊公告2份，請即張貼於貴所公告欄，有關圖冊1件，供
20 當事人查閱，請查照」，說明欄亦記載係依臺灣省政府73.

21 3.26(73)府地四字第145320號函文辦理（見原審卷一第53
22 至56頁），0000地號等2筆土地始於73年7月11日編定為工業
23 區丁種建築用地。觀諸人工登記簿謄本之記載，編定使用種
24 類除登載「工業區丁種建築用地」外，左上方另以圓圈標註
25 「山」字（見本院卷二第103、107頁之人工登記簿），經原
26 審向苗栗縣○○地政事務所（下稱○○地政）查詢該標註為
27 何意，○○地政以112年1月18日銅地三字第112002302號函
28 文回覆該標註表示屬山坡地範圍等語（見原審卷二第139
29 頁），可知0000地號等2筆土地於73年間編定為工業區丁種
30 建築用地時，人工登記簿已註記屬於山坡地範圍。

31 3.被上訴人於70年10月委託中興工程顧問社出具苗栗縣西山工

業用地規劃說明書，其上記載「本工業用地係屬丘陵地，開發不易，然以其地理位置優越，地價便宜，故目前已有8家工廠設於本區地內，選擇地勢較平坦之處零散設立工廠，為期本工業用地未來之正常發展，除現有工廠擬予保留外，其餘土地則配合其自然條件，依前述規劃原理將其劃為工廠及道路、排水公共設施等。本工業用地之之土地使用計劃如下：(一)工廠用地：坡度在15%以下，地形較完整之地區，包括現有工廠及工業投資人計畫設廠用地，因地勢平坦得依整地工程規劃，稍平整地即可設廠，……。(二)整體開發工廠用地：坡度在15%~30%之土地，因其設廠時需作大量挖填土方，……。(三)山坡地保育區：對於坡度超過30%山坡地，經參考山坡地開發條例之規定，實不宜開發使用，僅作為保育用地，……。(四)寺廟用地：本工業用地現有寺廟，規模頗大，香火鼎盛，廟譽馳名遠近，……。(五)公共設施用地：包括道路、排水及截水溝用地，……。 」(見本院卷二第37至64頁)，可知依該用地規劃書，建議被上訴人將坡度超過30%之土地僅作為保育用地使用。

4.依原審囑託黃小娟不動產估價師事務所製作之估價報告(下稱系爭估價報告)記載「勘估標的所在地之近鄰地區位於山坡地保育區內，區域環境內除道路沿線有臨星工廠從事工業使用外，其餘土地多為尚未開發之雜樹林。……。根據現場勘查，勘估標的地形方正，地勢呈緩坡，現況尚未開發，閒置中」等語(見原審卷一第448頁)，上訴人於本院審理時亦自陳系爭土地是地形陡峭之土地等語(見本院卷三第115頁)。由上可知，系爭土地係屬有坡度之土地，被上訴人依系爭土地之實際情狀，參酌用地規劃書之建議，將坡地達30%以上之土地仍保留為山坡地保育區而不得設廠，非無依據。

5.被上訴人於73年1月13日編造土地使用編定清冊，將0000地號等2筆土地編定為工業區丁種建築用地，惟以圓圈標註「山」字；於73年3月28日以府地用字第27808號函文檢送使

01 用編定清冊予鄉鎮公所及地政事務所公告，人工登記簿上之
02 記載亦於工業區丁種建築用地左上方以圓圈標註「山」字，
03 業如前述，故被上訴人依法規劃將0000地號等2筆土地保留
04 作為山坡地保育區使用，已通知鄉鎮公所及地政事務所，地
05 政事務所亦於人工登記簿予以特別加註，斯時0000地號等2
06 筆土地所有權人自不能諉為不知。被上訴人再於73年11月15
07 日以第100908號公告核定○○段工業用地規劃說明書圖，並
08 自73年11月15日零時起依規定發布實施（見原審卷一第149
09 頁），觀諸第100908號公告內容為「一、核定○○鄉○○段
10 工業用地規劃說明書、圖，自73年11月15日零時起依規定發
11 布實施，在實施地區範圍內，應依照建築法有關法令規定實
12 施建築管理。二、如需閱覽該書、圖者，請至本府建設局工
13 商課或○○鄉公所公告欄閱覽。三、張貼書、圖限自發布日
14 起10天」（見原審卷一第149頁），可知被上訴人發布第100
15 908號公告時亦將系爭規劃圖張貼於○○鄉公所公告欄，於7
16 3年間已盡揭示之義務。

17 6.嗣○○段工業區自編定及完成規劃公告多年以後，一直無法
18 吸引廠商前來設廠，區內大部分土地均由○○○○公司取
19 得，○○○○公司無法依原規劃多家廠商使用之道路為使
20 用，乃向被上訴人申請擬廢棄原規劃道路。被上訴人於80年
21 4月30日以(80)府建工字第42384號函文將變更計畫檢送臺灣
22 省政府，臺灣省政府於80年5月22日准予備查，並請被上訴
23 人辦理公告。被上訴人於80年6月3日以第57404號公告修正
24 之系爭規劃圖，此有上開函文附卷可稽（見原審卷一第207
25 至210、151至152、270至291頁）。觀諸○○○○公司提出之
26 變更規劃說明書記載「工業區編定範圍內作為山坡地保育區
27 之部分，仍依原規劃予以保留，不受土地利用之影響」（見
28 原審卷一第209頁），故被上訴人以第57404號公告之系爭規
29 劃圖，並未變更將0000地號等2筆土地保留作為山坡地保育
30 區之規劃。且依第57404號公告所附之系爭規劃圖可知，山
31 坡地保育區係位於工廠用地之外圍，集中於○○段工業區最

01 東側、最西側、最南側，系爭土地即位於○○段工業區最南
02 側，此有系爭規劃圖在卷可憑（見原審卷一第219頁），係
03 因系爭土地位於○○段工業區外圍且坡度較大而不適宜設
04 廠，系爭規劃圖仍將系爭土地保留作為山坡地保育區使用。
05 觀諸第57404號公告受文者包括「○○地政事務所、○○鄉
06 公所」（見原審卷一第153頁），被上訴人亦已通知各相關
07 單位配合辦理。

- 08 7.上訴人主張被上訴人未依非都市土地管制使用規則第31條、
09 第31條之1、第31條之2等規定將系爭土地編定為國土保安用
10 地，係故意或過失侵害上訴人之權利云云。經查，非都市土
11 地管制使用規則第31條適用之情形係「工業區以外之丁種建
12 築用地或都市計畫工業區土地有設置污染防治設備、直轄市
13 或縣（市）工業主管機關認定之低污染事業有擴展工業需要
14 時，且原使用地或都市計畫工業區內土地確已不敷使用，得
15 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
16 種建築用地」；第31條之1適用之情形係「位於依工廠管理
17 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
18 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
19 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
20 外之土地申請變更編定為丁種建築用地及適當使用地」；第
21 31條之2適用之情形係「位於依工廠管理輔導法第33條第3項
22 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
23 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
24 辦理整體規劃，並取得直轄市或縣（市）工業主管機關核准
25 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
26 編定為丁種建築用地及適當使用地」。惟系爭土地係被上訴
27 人於64年間依獎勵投資條例報編為工業用地，經臺灣省政府
28 准予報編；被上訴人再經臺灣省政府同意，於73年間將系爭
29 土地編定為工業區丁種建築用地，因系爭土地位於○○段工
30 業區外圍且坡度較大，被上訴人乃依專家建議保留作為山坡
31 地保育區之使用，業如前述，在在與非都市土地管制使用規

則第31條、第31條之1、第31條之2等規定之適用情形不符，
上訴人主張被上訴人未適用上開規定，應負國家賠償法第2
條第2項責任云云，自不可採。

- 8.上訴人主張被上訴人未依廢止前依獎勵投資條例施行細則第
91條、廢止前促進產業升級條例第64、68條及產業創新條例
第51條第2項、第68條等規定，將系爭土地收歸為被上訴人
所有，係故意或過失侵害上訴人之權利云云。經查，廢止前
獎勵投資條例施行細則第91條規定：「政府或政府委託開發
之工業區，因配合實際需要，由開發單位興建之區外道路、
排水、堤防、橋樑、涵管、護坡等公共設施及工業住宅社區
內之道路、上下水道、路燈、公園、綠帶等設施暨社區活動
中心、學校等用地，均於完工後，產權登記為所在地直轄市
或縣（市）政府所有，並由開發單位交予接管維護」；廢止
前促進產業升級條例第64條規定：「工業主管機關開發之工
業區內公共設施用地及公共建築物與設施，除經專案核准出
售者外，其供公共使用之土地及公共建築物與設施，由中央
工業主管機關開發之工業區，其所有權登記為國有，管理機
關為經濟部；由直轄市工業主管機關開發之工業區，其所有
權登記為直轄市有，管理機關為直轄市政府建設局；由縣
（市）工業主管機關開發之工業區，其所有權登記為縣
（市）有，管理機關為縣（市）政府；並由各該工業區管理
機構代管」；產業創新條例第51條第2項規定：「公民營事
業開發之產業園區，其公共設施用地及公共建築物與設施之
所有權，應無償移轉登記予各該管理機構。但公共設施用地
及公共建築物與設施係供不特定對象使用或屬社區範圍內
者，其所有權應登記為所在地之直轄市、縣（市）有，並由
該直轄市、縣（市）主管機關管理」。由上可知，依廢止前
依獎勵投資條例施行細則第91條、廢止前促進產業升級條例
第64條及產業創新條例第51條第2項等規定應收歸為被上訴
人所有之情形，限於「興建之區外道路、排水、堤防、橋
樑、涵管、護坡等公共設施及工業住宅社區內之道路、上下

水道、路燈、公園、綠帶等設施暨社區活動中心、學校等用地」、「工業區內公共設施用地及公共建築物與設施」、「公共設施用地及公共建築物與設施」等情形，惟依系爭估價報告記載「勘估標的所在地之近鄰地區位於山坡地保育區內，區域環境內除道路沿線有臨星工廠從事工業使用外，其餘土地多為尚未開發之雜樹林。……。根據現場勘查，勘估標的地形方正，地勢呈緩坡，現況尚未開發」等語（見原審卷一第448頁），可知系爭土地未有上開法條所列之公共設施存在，即無適用廢止前依獎勵投資條例施行細則第91條、廢止前促進產業升級條例第64條及產業創新條例第51條第2項等規定之餘地，上訴人主張被上訴人未適用上開規定，應負國家賠償法第2條第2項責任云云，亦不可採。

9. 至於上訴人主張被上訴人未依區域計畫法第15、16條規定將非都市土地編定結果予以公告及通知土地所有權人，應負國家賠償法第2條第2項責任云云。依本院前揭論述可知，被上訴人係基於就○○段工業區之規劃而將系爭土地保留作為山坡地保育區，並非依區域計畫法實施非都市土地分區使用管制，自無區域計畫法第15、16條規定之適用。且被上訴人於73年間之第100908號公告及80年間之第57404號公告，均已揭示於鄉鎮公所及地政事務所，業如前述，故上訴人此部分主張亦無理由。

10. 基上，被上訴人雖於73年間將系爭土地報編為工業區丁種建築用地，惟考量系爭土地位處○○段工業區外圍且坡度較大，依專家建議保留作為山坡地保育區使用而不得設廠，已依法通知地政機關於人工登記簿加以註記為「山坡地」，並於73年間以第100908號公告、80年間以第57404號公告將系爭規劃圖檢送予各鄉鎮公所及地政事務所予以公告，斯時系爭土地所有權人收到公告通知及查閱人工登記謄本，亦得查明知悉上情，被上訴人已依法盡通知及揭示之義務，至於地政機關自88年10月1日辦理地籍資料電子處理作業時有無併將「山坡地」之註記隨同作業，則非被上訴人所得知悉，被

01 上訴人執行職務行使公權力時，自無故意或過失可言，亦無
02 怠於行使職務之情形，上訴人主張被上訴人應賠償系爭土地
03 無法設廠之價差損害1,021萬0,320元云云，自無理由。況上
04 訴人因出賣人未告知系爭土地不得設廠之管制，對○○公司等3人提起損害賠償訴訟，請求○○公司等3人連帶賠償無法
05 設廠之土地價差1,323萬7,410元，於本院113年度上移調字
06 第51號成立調解，○○○、○○○同意賠償上訴人各200萬
07 元、80萬元（見不爭執事項(十)），上訴人已自出賣人處取得
08 系爭土地無法設廠之賠償。
09

10 (四)上訴人主張被上訴人於其為興建廠房提出水土保持計畫申請
11 時，未告知系爭土地無法設廠，應負國家賠償法第2條第2項
12 責任，為有理由：

13 1.上訴人主張其購入系爭土地後於107年5月30日為申請建築執
14 照向被上訴人提出水土保持計畫申請，被上訴人竟未告知系
15 爭土地不得設廠而讓上訴人訴人接續進行水土保持作業，至
16 108年7月31日核定通過水土保持計畫後，始於108年8月28日
17 以函文告知系爭土地為綠地範圍，又於110年1月22日以函文
18 告知系爭土地屬山坡地保育區，上訴人受有該等支出費用之
19 損害136萬1,271元等情，為被上訴人所否認。

20 2.被上訴人於73年間將系爭土地報編為工業區丁種建築用地，
21 惟考量系爭土地位處○○段工業區外圍且坡度較大，保留作
22 為山坡地保育區使用而不得設廠，業經本院論述如前。經
23 查，上訴人於107年5月30日向被上訴人提出水土保持計畫之
24 申請，觀諸申請書記載「本人申請苗栗縣○○鄉○○段0000
25 00○000000○0○地號土地，工業區丁種建築用地申請興建
26 廠房。隨案檢附建造執照申請書及水土保持計畫1式5份，懇
27 請貴處惠予轉送主管機關審查」（見本院卷三第207頁），
28 可知上訴人於107年5月30日向被上訴人提出水土保持計畫書
29 係為了在系爭土地興建廠房，被上訴人身為審查人員，即應
30 告知系爭土地雖編定為工業區丁種建築用地，惟屬山坡地保
31 育區而不得設廠。被上訴人未告知上訴人，仍於107年6月1

01 日以府商建字第1070105284號函文通知上訴人將水土保持計
02 畫書送請建築師公會審核（見本院卷三第205頁）；再於107
03 年6月8日以府水保字第1070110983號函文通知上訴人將水土
04 保持計畫書送請台灣坡地防災學會進行審查（見本院卷三第
05 209至210頁），而讓上訴人接續進行水土保持計畫，直至10
06 8年7月31日核定通過水土保持計畫後，上訴人向被上訴人申
07 請建築執照，被上訴人於108年8月28日函覆上訴人，系爭土
08 地依系爭規劃圖所示為綠地範圍，作為公共設施用地；又於
09 110年1月22日函覆上訴人，系爭土地依系爭規劃圖標示為山
10 坡地保育區，尚非產業設廠用地範圍（見不爭執事項(七)
11 (八)）。被上訴人未於上訴人提出水土保持計畫書時即告知系
12 爭土地無法設廠乙事，任由上訴人接續進行水土保持作業而
13 支出相關費用後，始告知系爭土地無法設廠乙事，被上訴人
14 怠於執行職務，自屬執行公權力有過失，致上訴人之財產有
15 所損害。

16 3.被上訴人雖抗辯申請水土保持計畫為於山坡地範圍內申請建
17 照之要件之一，水土保持科亦僅審查水土保持計畫及展延是
18 否合於水土保持之相關規定，至於系爭土地是否可為可建廠
19 範圍，非水土保持科之權責範圍云云。經查：

20 (1)依水土保持計畫審核監督辦法第22條第1項、第22條第4項及
21 第31條之1規定，水土保持計畫義務人應於水土保持計畫核
22 定後3年內申領水土保持施工許可及申報開工，若無法於規
23 定期限內申領許可證及申報開工，應於期限屆滿10日前，申
24 請展延並以2次為限，否則水土保持計畫將失其效力。觀諸
25 系爭土地之水土保持計畫於108年7月31日核定通過迄今已逾
26 6年，期間被上訴人於111年8月3日以府水保字第1110141631
27 號函文表示因建照審核尚未通過，同意開工期限展延至112
28 年1月31日；又於112年2月7日以府水保字第1120042188號函
29 表示因建照審核尚未通過，同意開工期限展延至112年7月11
30 日（見本院卷三第131、133頁），被上訴人核定之水土保持
31 計畫已延展2次，迄今已失其效力。

01 (2)證人潘賜德於本院結證稱：他於106年至114年在苗栗縣政府
02 工商發展處工商科任職，苗栗縣政府108年7月31日同意核定
03 系爭土地廠房興建工程水土保持計畫是水利處水土保持科審
04 查，核發建築執照是工商發展處建築管理科的職權；工商發
05 展處建築管理科核審建築執照時，會簽給工業區丁種建築用
06 地的管理單位即工商發展處工商科，那時候工商發展處工商
07 科拿出○○段工業區規劃圖即第57404號公告的圖說做對
08 照，才發現申請的土地坐落於山坡地保育區範圍內，非可供
09 設廠之用地；工商發展處工商科是在油泉公司申請建築執照
10 後，比對第57404號公告圖說才發現系爭土地屬於非可供設
11 廠之用地，水利處水土保持科審查水土保持計畫時，不會簽
12 給用地管理單位，所以不曉得是屬於非可供設廠之用地；苗
13 栗縣政府第一次回覆油泉公司的函文表示系爭土地屬於綠地
14 作為公共設施用地使用，是工商發展處建築管理科會簽的意
15 見；第二次回覆油泉公司的函文是請示工商科的意見，第57
16 404號公告圖說工業區可設廠範圍的規劃圖說，只有山坡地
17 保育區及可設廠用地的區分，沒有綠地的標示等語（見本卷
18 三第106至110頁）。由證人潘賜德之證述可知，被上訴人係
19 於108年7月31日同意核定系爭土地廠房興建工程水土保持計
20 畫後，始查知系爭土地為不可設廠之用地。惟被上訴人107
21 年6月1日通知上訴人將水土保持計畫書送請建築師公會審核
22 之公文，及107年6月8日通知上訴人將水土保持計畫書送請
23 台灣坡地防災學會進行審查之公文，正副本通均知水利處、
24 工商發展處（見本院卷三第205、210頁），工商發展處未於
25 第一時間確認系爭土地是否為工業區內得設廠用地，待水土
26 保持計畫核定通過後始確認系爭土地是否為工業區內得設廠
27 用地，斯時上訴人之水土保持計畫已施作完成，卻因系爭土
28 地不得設廠之限制，支出原本毋須花費之相關費用，被上訴
29 人自有怠於行使職務致人民受有損害。

30 4.上訴人請求被上訴人賠償此部分損失為測量費用1,500元、
31 水保簽訂計畫23萬0,100元、水保計畫第一階段25萬2,030

元、第二階段11萬9,930元、鑽孔增加追加費用7萬6,000元、水土保持審查費8萬元、建築師設計費用30萬8,290元、申請水電費用16萬0,321元、租賃土地費用12萬元等情，業據上訴人提出○○○水保技師、地政士事務所結案清算表、苗栗縣政府收入繳款書、建築師請款單、台灣自來水公司繳費憑證、農業用地租賃契約書為證（見原審一卷第63、65至71、493-494頁）。本院審酌租賃土地費用12萬元部分之承租日期係自107年11月1日至109年10月30日（見原審卷一第71頁），惟被上訴人於108年7月31日已核定通過水土保持計畫，租賃土地費用12萬元部分難認與水土保持計畫有關，其餘支出得以認定與水土保持計畫有關，而得以請求被上訴人賠償。從而，上訴人得請求被上訴人賠償之金額為如附表編號2至4所示項目計122萬8,171元（計算式：1,500+230,100+252,030+119,930+76,000+80,000+308,290+160,321=1,228,171）。

(五)上訴人向被上訴人請求國家賠償未逾2年消滅時效：

- 1.按國家賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因2年間不行使而消滅；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。所謂知有損害，依國家賠償法施行細則第3條之1規定，係指知有損害事實及國家賠償責任之原因事實。而上開規定所稱「知」有損害、原因事實及賠償義務人，均指明知而言，不包括「應該知悉」、「可能知悉」之情形。且賠償請求權人對公務員執行職務之行為係屬不法侵害，亦須一併知之，始得認其請求權之時效，已開始進行（最高法院109年度台上字第2469號判決意旨參照）。
- 2.被上訴人抗辯上訴人於108年8月28日知悉被上訴人拒絕核發建築執照之原因，遲於110年11月24日始向被上訴人遞送國家賠償請求書，已罹2年消滅時效云云，為上訴人所否認。經查：

- (1)上訴人於108年8月27日向被上訴人申請核發於系爭土地興建廠房之建築執照，被上訴人於翌日即108年8月28日以府商建

字第1080165254號函文回覆上訴人，上開函文說明欄記載：「一、復臺端108年8月27日建造執照申請書件。二、本案經會辦本府工商科表示，旨揭土地位於本府80年6月2日(80)府建工字第57404號公告暨○○鄉○○段工業區規劃圖所示綠地範圍，係作為公共設施用地。三、本案建造執照請依建築及工商等相關法令規定檢討補正後，再送本府申辦」（見原審卷一第41頁）。由上開函文內容可知，被上訴人於該函文僅告知系爭土地依系爭規劃圖係作為公共設施用地（按實為山坡地保育區），但未駁回上訴人核發建築執照之申請，且告知上訴人可循建築及工商等相關法令規定檢討補正後再重新申請等情，上訴人因上開函文內容自對取得建築執照仍抱有生機，難認上訴人於收受108年8月28日函文時即知悉有損害事實及國家賠償責任之原因事實，被上訴人抗辯應自108年8月28日起算消滅時效，自不可採。

(2)被上訴人再於110年1月22日以府商工字第1091340683號函文回覆上訴人，上開函文說明欄記載：「一、復公司109年12月24日工商字第109122401號函。二、旨揭地號土地依台灣省政府建設廳80年5月22日建一字第102217號函、本府80年6月3日(80)府建工字第57404號暨○○鄉○○段工業區規劃圖所示，係標示為『山坡地保育區』，尚非產業設廠用地範圍。……。四、依產業創新條例第68條規定：『本條例施行前，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，適用本條例之規定。』，尚請貴公司依經濟部工業局108年11月11日工地字第10801158570號函以「…依產業創新條例提送變更可行性規劃報告予本部審查。」爰本案用地規劃變更土地使用用途及性質，仍請依上開函示辦理」（見原審卷一第43頁）。由上開函文內容可知，被上訴人於該函文始明確說明系爭土地屬山坡地保育區，非屬設廠範圍，但仍未駁回上訴人核發建築執照之申請，而係指引上訴人可依產業創新條例第68條規定循求解套方案等情。

(3)證人潘賜德於本院結證稱：經濟部工業局的意見是依產業創

01 新條例規定，油泉公司若提送可行性規劃報告，有機會可以
02 變更土地使用用途及性質，就是針對整個○○段工業用地做
03 檢討，提出整區可設廠用地的土地規劃，不能只檢討系爭土
04 地，苗栗縣政府才會於110年1月22日發函請油泉公司提送變
05 更可行性規劃報告；油泉公司如對當年規劃有意見，重啟二
06 湖工業區用地的檢討，要提出詳細的規劃方案，但要經過苗
07 栗縣政府審核，再報請經濟部工業局審查；因為○○段工業
08 區用地皆為私人土地，意見難以整合，整體開發有困難，苗
09 栗縣政府很難自行重啟檢討，即使是油泉公司自行提出規劃
10 報告，還是會遇到相同的困難點等語（見本院卷三第111至1
11 12頁）。由證人潘賜德證述可知，被上訴人於110年1月22日
12 發函時是採納經濟部工業局的意見，命上訴人提送變更可行
13 性規劃報告，惟上訴人提出之規劃報告是否可行未有定論，
14 被上訴人僅是提供上訴人可行之解決方式而讓上訴人自行
15 努。上訴人因上開函文內容自仍以為尚有取得建築執照之可
16 能性，難認上訴人於收受110年1月22日函文時即知悉有損害
17 事實及國家賠償責任之原因事實。

18 (4)嗣上訴人於111年8月26日以○○郵局第126號存證信函向被
19 上訴人表示「本公司於訴訟中訴請法院向貴府函查該等公告
20 與圖示，竟發現貴府所稱之公告並無任何法源依據可茲限制
21 土地所有權人使用土地之權利，而系爭土地早在73年間便經
22 編定為工業區丁種建築用地，則除法律另有規定外，本公司
23 得依法於系爭土地為建築使用，然貴府迄今仍以未有法源依
24 之公告限制本公司，確已侵害本公司為系爭土地所有權人之
25 自由處分收益權利，並致使本公司受有損害」（見原審卷一
26 第21至23頁），應認上訴人最遲於111年8月26日始知悉其因
27 被上訴人之執行職務行為受有損害，消滅時效起算日應自斯
28 時生效，而上訴人於111年11月24日向被上訴人遞送國家賠
29 償請求書，要求將系爭土地回復至得設廠狀態或賠償損害
30 （見原審卷一第319至323頁），上訴人自無罹於消滅時效可
31 言。

01 (六)按給付無確定期限者，債務人於債權人得請求給付時，經其
02 催告而未為給付，受催告時起，負遲延責任。其經債權人起
03 訴而送達訴狀，或依督促程序送達支付命令，或為其他相類
04 之行為者，與催告有同一之效力；遲延之債務，以支付金錢
05 為標的者，債權人得請求依法定利率計算之遲延利息；應付
06 利息之債務，其利率未經約定，亦無法律可據者，週年利率
07 為百分之5，民法第229條第2項、第233第1項前段、第203條
08 分別定有明文。本件債權屬無確定期限之債權，上訴人之起
09 訴狀繕本於111年4月22日送達被上訴人（見原審卷一第95
10 頁），上訴人請求被上訴人給付自111年4月23日起至清償日
11 止按年息5%計算之利息，自屬有據。

12 六、綜上所述，上訴人依國家賠償法第2條第2項定請求被上訴人
13 給付122萬8,171元及自111年4月23日起至清償日止按年息5%
14 計算之利息，為有理由，應予准許；逾此部分之請求，為無
15 理由，不應准許。原審就上開應准許部分，為上訴人敗訴之
16 判決，尚有未洽，上訴論旨指摘原判決此部分不當，求予廢
17 棄改判，為有理由，爰由本院廢棄改判如主文第二項所示。
18 至於上訴人之請求不應准許部分，原審為上訴人敗訴之判
19 決，並駁回其假執行之聲請，經核並無不合，上訴意旨指摘
20 原判決此部分不當，求予廢棄改判，為無理由，應駁回此部
21 分之上訴。又本件所命給付部分，金額總和未逾150萬元，
22 本院判決後即告確定，無假執行宣告之必要，是原審駁回此
23 部分假執行之聲請，其理由雖有不同，結論並無二致，仍予
24 維持。

25 七、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊或防禦方法及所用之證
26 據，經本院斟酌後，認為均不足以影響本判決之結果，爰不
27 逐一論列，附此敘明。

28 八、據上論結，上訴為一部有理由、一部無理由，判決如主文。

29 中 華 民 國 114 年 9 月 24 日

30 民事第四庭 審判長法官 楊熾光

31 法官 郭妙俐

正本係照原本作成。

上訴人如不服本判決，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項所定關係之釋明文書影本。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴裁判費。

書記官 黃美珍

中 華 民 國 114 年 9 月 24 日

【附表】

編號	請求項目	請求金額	備註
1	土地無法建廠之差價	1,021萬0,320元（計算式：購買價格1,600萬元－鑑定價值298萬9,680元－出賣人和解金額280萬元＝1,021萬0,320元）	原審卷一第437至492頁
2	水土保持費用	測量費用1,500元	原審一卷第63頁、第493-494頁
		水保簽訂計畫23萬0,100元	
		水保計畫第一階段25萬2,030元	
		水保計畫第二階段11萬9,930元	
		鑽孔增加追加費用7萬6,000元	
		水土保持審查費8萬元	
3	建築師設計費用	30萬8,290元（為設廠委請建築師畫圖之支出）	原審一卷第65頁
4	申請水電費用	16萬0,321元（為設廠申請自來水、電作業之支出）	原審一卷第66至70頁
5	租賃土地費用	12萬元（107/11至108/8租賃土地放置設廠機具）	原審一卷第71頁
合計		1,157萬1,991元	