

臺灣臺南地方法院民事判決

115年度國字第1號

原告 博全工程開發有限公司

法定代理人 楊明通

訴訟代理人 謝德謙

被告 臺南市政府工務局

法定代理人 王建雄

訴訟代理人 翁順衍

劉建豪

上列當事人間請求國家賠償事件，本院於民國115年5月6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、程序方面：

一、按當事人法定代理人之代理權消滅者，訴訟程序在有法定代理人承受其訴訟以前當然停止，惟於有訴訟代理人時不適用之；又承受訴訟人於得為承受時，應即為承受之聲明，此觀諸民事訴訟法第170條、第173條、第175條第1項規定自明。查被告之法定代理人原為陳世仁，嗣於訴訟繫屬中變更為王建雄，並經王建雄具狀聲明承受訴訟，有承受訴訟狀在卷可參，核無不合，應予准許。

二、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項分別定有明文。經查，本件原告於民國115年1月14日起訴前，已於114年11月10日以國家賠償請求書向

01 被告請求賠償，惟被告逾30日未開始與原告協議，嗣於115
02 年4月2日拒絕賠償等情，有被告115年4月2日南市工管一字
03 第1150439018號函及115年4月2日拒絕賠償理由書、115年4
04 月22日南市工管一字第1150539281號函附民事陳報狀在卷可
05 稽（本院卷第89-95頁、第101-109頁）。足徵原告提起本件
06 國家賠償訴訟前，已依國家賠償法相關規定踐行協議先行程
07 序，核與前揭法律規定相符，合先敘明。

08 貳、實體方面：

09 一、原告主張：因原告附屬營建賸餘土石方資源堆置處理場（下
10 稱原告土資場）之營運許可於112年6月30日屆期，原告遂於
11 112年3月28日委由訴外人十山工程科技股份有限公司（下稱
12 十山公司）向被告申請土資場營運許可第一次展延事宜。惟
13 被告承辦人員之預審作業，先後4次要求十山公司提出修正
14 後，始於112年6月28日排定臺南市營建賸餘土及土資場審查
15 小組（下稱審查小組）第一次審查會議，因有委員質疑原告
16 土資場最短水平距離200公尺內有無10戶以上的村莊或聚
17 落，致未獲審通過；而被告承辦人員不僅不盡速安排現場履
18 勘，即於112年6月30日逕函知內政部國土署營建剩餘土石方
19 資訊服務中心（下稱土資中心），原告土資場營運許可期限
20 屆滿，而展延申請有待通過乙事，致土資中心於112年7月1
21 日起單方面中止原告土資場收受土石方。又依被告112年10
22 月18日南市公管一字第1121275103號行政函釋（下稱系爭函
23 釋），就臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場
24 設置管理自治條例（下稱系爭自治條例）第18條第1項第3款
25 所稱「10戶以上的村莊或聚落」之戶數認定的解釋，及臺南
26 市政府營建賸餘土及土資場審查小組設置要點（下稱系爭要
27 點）第9點規定可知，原告土資場可不待審查，直接通過。
28 惟審查小組卻於112年10月30日第二次審查會議仍繼續質疑
29 是否存在超過10戶的村莊或聚落一事，並因被告承辦人員怠
30 於進行現場履勘而再次未獲通過。嗣被告承辦人員於112年1
31 1月8日始進行現場履勘，並確認存在之村莊或聚落未達10戶

01 後，於112年11月28日召開之第三次審查會議終獲通過，並
02 於112年12月6日核准展延。被告承辦人員引用法規錯誤、怠
03 於進行現場履勘及審查小組一再質疑依法不待審查之「土資
04 場最短水平距離200公尺內有無10戶以上的村莊或聚落」條
05 件，致原告土資場展延申請遲至112年12月6日始經核准，造
06 成原告土資場被迫停止營業逾5個月，原告受有不能營業之
07 損失新臺幣（下同）9,708,152元。為此，爰依國家賠償法
08 第2條規定，提起本件訴訟等語。並聲明：被告應給付原告
09 9,708,152元。

10 二、被告則以：依系爭自治條例第25條規定，申請人於營運許可
11 期限屆滿3個月之前提早申請展延，足見土資場展延申請案
12 所需之審查期間至少需3個月，且營運許可期限屆滿即應停
13 止使用，原告本無理由期待土資場之展延申請案必定會核准
14 或僅需經一次審查即可通過核准，原告應考量自身營運狀
15 況，備齊文件提早提出申請，或就屆期未經審查通過之風險
16 提早因應。從而，被告於112年6月30日函知本府各機關及土
17 資中心，就原告土資場營運期限屆滿一事妥為因應，均符合
18 系爭自治條例之規定，於法尚非無據。原告雖於112年3月28
19 日提起本件展延申請案，惟檢送文件不齊全，被告於同年3
20 月31日通知原告補件，過程中雖有引用法規錯誤之情形，亦
21 旋於同年4月11日發文更正，雖或有影響11日，惟被告於112
22 年6月28日始召開第一次審查會議，實係因原告自行耗時50
23 日後，始於同年5月30日補正完整書件，尚難謂被告承辦人
24 員有怠於執行職務之情形。又原告於第一次審查會議時仍有
25 諸多文件內容標示錯誤不全、計畫內容尚待補充、未取得相
26 關目的事業主管機關同意及諸多待改正事項，並非僅有「土
27 資場最短水平距離200公尺內有無10戶以上的村莊或聚落」
28 之疑慮；況系爭函釋性質上係屬行政程序法第159條第2項第
29 2款之解釋性行政規則，並非謂展延申請案不用審查「土資
30 場最短水平距離200公尺內有無10戶以上的村莊或聚落」條
31 件。至系爭要點第9點第1項但書固規定：「申請展延營運許

可及不增加場所面積之變更時，不受本自治條例第18條第1項第3款規定之限制。」，惟系爭要點係於114年3月25日訂定，然原告係於112年3月28日申請展延，本案歷次審查小組會議亦係於112年間召開，故尚無系爭要點適用之餘地。又依112年6月28日第一次會議紀錄可知，於第一次審查會議前，已由臺南市安南區公所（下稱安南區公所）協助勘查原告土資場200公尺範圍內有逾10戶之聚落，被告承辦人員自得依據安南區公所之履勘記錄為提會審查依據；且系爭自治條例並無明文規定，土資場展延申請案應由被告派員至現場勘查，行政程序法第36條所定職權調查之方式亦無方法之限制，故被告是否派員至現場履勘，自具有行政裁量權限。至112年10月30日第二次審查會議仍決議請被告確認是否符合系爭自治條例第18條第1項第3款規定，係因土資場屬鄰避設施，其設置及展延均應考量公共利益及當地居民之權益，以兼顧各方權益。是有無逾10戶以上的村莊或聚落之認定，其認定標準實有先行釐清之必要，被告經內部充分討論後，始發布系爭函釋，並於同年11月8日邀集相關單位辦理現場勘驗，依系爭函釋之標準重新認定，而終令原告之展延申請案得以通過，故原告主張因被告承辦人員遲於112年11月8日始辦理現場履勘，肇致其展延申請案嚴重遲延等語，並無可採。綜上，被告承辦人員依法行執行職務，進行各項行政行為，並無違反法律強制禁止之規定，尚符依法行政之要求，本件國家賠償責任要件不該當。況原告主張其不能營業之損失總計9,708,152元，僅檢附自行出具之計算式一紙及巨欣環保工程行之存證信函（未蓋有郵局戳印及編號，下稱存證信函），並無原告確有遭受損失之明確證明文件或憑證，原告徒空言受有上揭金額之損失，實難採據。並聲明：原告之訴駁回。

三、得心證之理由：

- (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。國家機關依國家賠償法負賠償責任，係以其所屬公務員行使公權力之行為，具違法性為前提，且須不法行為與損害之發生有相當因果關係，並以實際受有損害為成立要件，始足相當（最高法院96年度台上字第2902號判決意旨參照）。又所謂不法，係指違反法律強制禁止之規定而言。所謂公務員怠於執行職務，係指被害人對於公務員為特定職務行為有公法上請求權存在，經請求執行而怠於執行，或本於法律規定之內容，其以目的係為保護人民生命、身體及財產法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定，對可得特定之人所負之作為義務已無不作為之裁量餘地，猶怠於執行職務時，始得謂為公務員有怠此於執行職務之情事；若法律賦予該公務員有因時因地或其他考量為行政裁量時，該管公務員並無「無不作為裁量餘地」之作為義務，則該公務員之裁量是否適當縱有爭議，亦非上開所謂「公務員怠於執行職務」之情形（最高法院86年度台上字第1815號、104年度台上字第1619號判決意旨參照）。次按當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任，民事訴訟法第277條前段定有明文。是民事訴訟如係由原告主張權利者，應先由原告負舉證之責，若原告先不能舉證，以證實自己主張之事實為真實，則被告就其抗辯事實即令不能舉證，或其所舉證據尚有疵累，亦應駁回原告之請求。本件原告主張被告承辦人員引用法規錯誤、怠於進行現場履勘及審查小組一再質疑依法不待審查之「土資場最短水平距離200公尺內有無10戶以上的村莊或聚落」條件，致原告土資場展延申請遲至112年12月6日始經核准，造成原告土資場被迫停止營業逾5個月，原告受有不能營業之損失9,708,152元等語，為被告所否認。依上揭規定及說明，原告除應舉證證明被告承辦人員確有故意、過失之不法行為或怠於執行職務外，亦應證明其確實因此受有損害9,708,152元，合先敘明。

(二)又按土資場或目的事業處理場所營運許可期限不得超過5年，期限屆滿即應停止使用。但其容量尚未飽和或仍具有轉運功能，且有意願繼續經營者，應於營運許可期限屆滿前3個月申請展延，展延期限不得逾5年，並以3次為限。申請人為前項申請時，應繕具申請書，並檢附下列文件1式20份：

一、設置許可文件。二、營運許可文件。三、營運月報表。四、現況全景照片。五、土地證明文件：（一）土地使用範圍之土地登記簿謄本及地籍圖謄本。（二）非自有土地，應另檢附該土地之使用權同意書。土資場或目的事業處理場所之設置、營運、變更、展延及整復，申請人應繕具申請書並檢附相關文件向主管機關申請；其申請文件及作業規定，由主管機關另定之。本府應設審查小組，審查土資場及目的事業處理場所之設置、變更、廢止、展延、整復及保證金處理之相關事宜。審查小組之組織及其運作之有關規定由主管機關另定之。土資場或目的事業處理場所設置地區應具備下列條件：與營區、名勝古蹟、醫院、學校、文教設施、社會福利事業機構及十戶以上的村莊或聚落之最短水平距離應大於二百公尺。系爭自治條例第25條第1、2項及第17條第1、3項、第18條第1項第3款分別定有明文。再按，臺南市政府工務局營建工程賸餘土石方資源堆置處理場設置申請程序（下稱系爭申請程序）第2條規定，民間土資場之設置、營運、展延及整復，應由申請人檢附規定文件資料，向被告提出申請，經被告會審本府相關單位後，邀集審查小組就設置土資場進行審查作業。另依第5條規定，土資場申請展延營運許可，以3次為限（自土資場位址第一次展延起算），超過3次者應重新申請設置及營運許可。申請展延營運許可，應檢附下列書圖文件1式20份（含乙份正本），向本府提出報驗：臺南市土石方資源堆置處理場設場區位說明摘要表、臺南市土石方資源堆置場設置（營運、展延、整復）許可申請書、原設置許可、營運許可之核准公文、土地權利證明文件（包含土資場用地及私設通路用地）及土地使用同意書、展延營

01 運許可報告書。依上開規定可知，土資場之營運許可期限屆
02 滿後依法即應停止使用，若民間土資場要申請展延，應於期
03 限屆滿前3個月檢附相關資料提出申請，並由審查小組進行
04 審查作業。是土資場之展延營運許可，仍須經一定之審查，
05 被告有准否展延營運之裁量權限，非一經原告申請，被告不
06 得審查即應逕為准許，原告自應考量自身營運狀況，備齊文
07 件提早提出申請，或就屆期未經審查通過之風險提早因應，
08 本無理由期待土資場之展延申請案必定會核准或僅需經一次
09 審查即可通過核准；且原告亦明知原告土資場之營運許可於
10 112年6月30日屆滿，自難認原告就原告土資場於核定許可期
11 限屆至後仍可繼續使用，有何信賴之基礎。而被告於112年6
12 月30日函知土資中心，就原告土資場營運期限屆滿一事妥為
13 因應，僅係重申系爭自治條例第25條之規定，難認有何違法
14 性，且原告土資場於112年7月1日起應停止使用乃法條規定
15 所致，被告並未為停止使用之行政處分，亦無權限裁量是否
16 予以補正而不予停止使用。

17 (三)至原告主張依系爭函釋及系爭要點第9點可知原告土資場可
18 不待審查，直接通過等語。惟系爭函釋（本院卷第39頁）內
19 容為系爭自治條例第18條第1項第3款所稱「10戶以上的村莊
20 或聚落」之戶數認定，以當地戶政門牌資料為基準，惟有下列
21 情形不計入戶數：一、工廠類。二、構造物有過半傾倒腐朽
22 損壞，並經檢附現況照片明顯無法使用者。三、設置許可
23 後，非可歸責於申請人所增加之建築物。四、其他依各主管
24 機關認定得以排除者。核其性質係屬行政程序法第159條第2
25 項第2款之解釋性行政規則，僅係被告就系爭自治條例第18
26 條第1項第3款所稱「10戶以上的村莊或聚落」之戶數認定所
27 為的解釋，並非謂展延申請案不用審查該款條件。至系爭要
28 點第9點第1項但書固規定：「申請展延營運許可及不增加場
29 所面積之變更時，不受本自治條例第18條第1項第3款規定之
30 限制。」，惟系爭要點係於114年3月25日訂定，然原告係於
31 112年3月28日申請展延，本案歷次審查小組會議亦係於112

01 年間召開，有系爭要點、原告之展延許可申請書、112年6月
02 28日第一次審查會議紀錄、112年10月30日第二次審查會議
03 紀錄、112年11月27日第三次審查會議紀錄等件在卷可憑
04 （本院卷第41-43頁、第149頁、第159-165頁、第201-209
05 頁、第219-212頁），故原告土資場之展延申請案自無系爭
06 要點適用之餘地。則原告稱審查小組一再質疑依法不待審查
07 之「土資場最短水平距離200公尺內有無10戶以上的村莊或
08 聚落」條件，致原告土資場展延申請遲至112年12月6日始經
09 核准等語，洵無足採。

10 (四)原告另主張其於112年3月28日委由十山公司向被告申請土資
11 場營運許可第一次展延事宜，惟被告承辦人員之預審作業，
12 先後4次要求十山公司提出修正後，始於112年6月28日排定
13 審查小組第一次審查會議；且遲於112年11月8日始辦理現場
14 履勘，肇致其展延申請案嚴重遲延等語。然查：

- 15 1.並無任何法規就土資場展延營運許可之審查期間設有限制，
16 而公務機關審查相關案件本即需一定之時間，至審查時間之
17 長短繫諸眾多因素，如個案之繁雜程度、當事人之補正狀
18 況、案件量之多寡等，難以個案當事人即原告之主觀認為審
19 查進度緩慢，而遽論被告之審查有所延宕；況原告本即無請
20 求被告應於何時完成審查或一定要核准原告之展延申請的主
21 觀公權利。又原告於112年3月28日提起本件展延申請案，被
22 告於同年3月31日通知原告補件，過程中有引用法規錯誤之
23 情形，嗣於同年4月11日發文更正補正內容，原告於同年5月
24 30日補正完整書件，嗣被告於112年6月28日召開第一次審查
25 會議等情，有被告112年3月31日南市工管一字第1120425483
26 號函、112年4月11日南市工管一字第1120467207號函、112
27 年7月11日南市工管二字第1120886375號函、原告112年5月3
28 0日112博字第1120530001號函附112年6月28日第一次審查會
29 議記錄等件附卷可參（本院卷第151-152頁、第155-165
30 頁）。依上述，展延土資場營運許可，需檢附相關文件經被
31 告審查核准後始得展延，而被告認原告申請展延許可之文件

01 有所欠缺，故命原告補正完整，再提報審查小組審查，自屬
02 合法有據。被告命原告補正之過程中雖有引用法規錯誤之情
03 形，惟已旋於同年4月11日發文更正補正內容，並於原告在
04 同年5月30日補正完整書件後之同年6月28日召開第一次審查
05 會議，難認有何延宕程序之情事，堪認被告承辦人員並無故
06 意、過失不法行為或怠於執行職務之情形。

07 2.另依112年6月28日第一次會議紀錄、112年10月30日第二次
08 會議紀錄（本院卷第159-165頁、第201-209頁）可知，原告
09 補正後之文件仍有內容錯誤不全、尚待補充等待改正事項，
10 並非僅有「土資場最短水平距離200公尺內有無10戶以上的
11 村莊或聚落」之疑慮，是亦難認原告土資場展延申請於第
12 一、二次審查會議未通過，係因被告未盡速履勘所致。又被
13 告於第一次審查會議前，已由安南區公所協助勘查原告土資
14 場200公尺範圍內是否有逾10戶之聚落，並無怠於履勘之情
15 事；況系爭自治條例並無明文規定，土資場展延申請案應由
16 被告派員至現場勘查，再依行政程序法第36條前段及第42條
17 第1項規定，行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張
18 之拘束，行政機關為瞭解事實真相，得實施勘驗，可知是否
19 派員至現場履勘、何時進行現場履勘，均係被告之職權裁量
20 範疇。而第一次審查會議時，安南區公所初步協查固認原告
21 土資場200公尺範圍內有逾10戶之聚落，然當時尚無系爭函
22 釋，故難謂安南區公所之初步勘查意見於法有違，嗣因原告
23 對安南區公所之初步勘查意見有異議，被告經內部討論後，
24 亦發布系爭函釋積極處理系爭自治條例第18條第1項第3款所
25 稱「10戶以上的村莊或聚落」之戶數認定問題，並無任何行
26 政怠惰。

27 3.至原告於112年10月22日雖發函被告主張，原告土資場依系
28 爭函釋之規定已可認200公尺範圍內無逾10戶之聚落，並要
29 求被告無須再召開審查會議，而應依職權逕行許可展延申請
30 （本院卷第199頁）。然原告無任何法源依據可以要求被告
31 應依職權逕行許可展延申請；且依上述，原告之展延許可案

並非僅有「土資場最短水平距離200公尺內有無10戶以上的村莊或聚落」之疑慮，仍有諸多待補正、改進之事項。此觀之後112年10月30日第二次審查會議時原告仍有其他須補正、改進事項，委員仍要求被告確認原告土資場是否符合系爭自治條例第18條第1項第3款規定亦明，故原告要求被告應依職權逕行許可展延申請，難認合法有據。而被告為確認上情亦於112年11月8日至現場履勘，確認原告土資場符合系爭自治條例第18條第1項第3款規定後，即於112年11月27日召開第三次審查會議，並決議通過原告之展延許可申請。整個審查過程，被告承辦人員依法執行職務，進行各項行政行為，並無違反任何法律強制禁止之規定，亦無行政怠惰之情事，堪認符合依法行政之要求，故本件不符合國家賠償法第2條規定之要件，原告之主張為無理由，不應准許。

(五)況原告主張受有不能營業之損失為9,708,152元，僅提出自製單據及系爭存證信函為證（本院卷第21頁、第45-47頁、第83頁），上開證據並未顯示原告受有何損害及損害內容、計算標準，而原告自行列出之損害金額是否為真，亦難謂無疑。此外，原告並未提出其他足以證明其實質受有9,708,152元損害之相關事證，本院自難信原告確實受有不能營業損失9,708,152元，併予敘明。

四、綜上所述，原告依國家賠償法第2條規定，請求被告給付9,708,152元，為無理由，應予駁回。

五、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據，核與判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

六、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第78條。

中 華 民 國 115 年 5 月 27 日

民事第一庭 法 官 陳永佳

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決書正本送達翌日起20日內，向本院提出聲明上訴狀，並按他造人數檢附繕本。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴裁判費。

01 中 華 民 國 115 年 5 月 27 日
02 書記官 陳玉芬