

臺灣高等法院民事判決

109年度上國字第34號

上訴人 余惠英
被上訴人 司法院
法定代理人 許宗力
被上訴人 內政部
法定代理人 徐國勇
訴訟代理人 葉秋容
陳進財
吳秉諺

上列當事人間請求國家賠償等事件，上訴人對於中華民國109年7月24日臺灣臺北地方法院108年度國更一字第4號第一審判決提起上訴，本院於109年11月10日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

上訴駁回。

第二審訴訟費用由上訴人負擔。

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（下稱國賠法）第10條第1項、第11條第1項前段分別定有明文。上訴人前有以書面向被上訴人司法院（下稱司法院）、內政部（下稱內政部）請求國家賠償，被上訴人均拒絕賠償，有司法院109年度賠字第2號拒絕賠償書、內政部民國108年10月21日台內法字第1080401745號函拒絕賠償理由書等影本在卷可稽（見原審卷第49至53頁、第219至225頁），上訴人已履行法定書面協議先行程序，其提起本件國家賠償訴訟，要屬適法。

二、司法院經合法通知，未於言詞辯論期日到場，核無民事訴訟

01 法第386條各款所列情形，應依上訴人之聲請，由其一造辯
02 論而為判決。

03 三、按不變更訴訟標的，而補充或更正事實上或法律上之陳述
04 者，非為訴之變更或追加，民事訴訟法第256條定有明文。
05 上訴人上訴聲明第2項原為：「司法院與內政部應連帶賠償
06 原告新臺幣（下同）365萬0,597元，並加計不當得利與租金
07 差額（149萬5,683+171萬6,473=321萬2,156）從106年11月2
08 7日至今之利息。」（見本院卷第19頁）。嗣於本院109年10
09 月15日準備程序期日，更正上開聲明為「司法院、內政部應
10 連帶賠償上訴人365萬0,597元，及自106年11月27日起至清
11 償日止，按年息百分之5計算之利息。」（見本院卷第182
12 頁），核屬上訴人更正及補充其法律上之陳述，應予准許。

13 貳、實體方面：

14 一、本件上訴人主張：

15 上訴人為另案即本院103年度上字第629號請求拆屋還地等民
16 事事件（下稱系爭判決）之當事人，系爭判決就相當於租金
17 之不當得利計算，係以土地之申報地價作為基準，而僅判准
18 上訴人得請求之已發生及按月給付之不當得利23萬2,170
19 元、5,171元。系爭判決未以土地之公告現值作為計算基
20 準，有錯誤適用土地法第97條第1項（下稱系爭土地法規
21 定），致上訴人因而短獲365萬0,579元之賠償。而司法院身
22 為系爭判決法院之上級機關，應就系爭判決之法官適用法規
23 錯誤之故意過失負賠償責任。又內政部為土地法之立法機
24 關，系爭土地法規定自35年制定公布至今，從未修正，但由
25 43年制定公布之平均地權條例可知，申報地價係指地主自由
26 申報地價，45年起開徵土地增值稅時即以申報地價計算土地
27 增值額，但因缺乏標準，故由各市都市地價評議委員會審核
28 通過各等級土地現值標準，作為承辦人員審核申報移轉現值
29 之依據；惟53年2月6日起有官方之現值公告制度，故以53年
30 為分界點，地主自由申報之申報地價已由土地公告現值所取
31 代。而申報地價之金額明顯少於公告現值，兩者差異極大，

是系爭土地法規定自應修正為「『公告現值總價額』年息百分之十為限」。內政部未善盡職責更新法條，竟又做出71年3月1日台內地字第71906號函、69年5月22日台內地字第19576號函及85年3月6日台內地字第0000000號函等解釋，將系爭土地法規定之申報總價錯認係申報地價總額，而系爭判決之法官不了解前開沿革，抓著文字就引用申報地價作為不當得利之計算基準，致上訴人受有前開損害。為此，爰依國賠法第2條第2項、國家賠償法施行細則（下稱施行細則）第3條規定，請求被上訴人應連帶賠償上訴人365萬0,597元之本息。原判決駁回上訴人請求，上訴人聲明不服，提起上訴。並上訴聲明：(一)原判決廢棄。(二)被上訴人應連帶賠償上訴人365萬0,597元，及自106年11月27日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息。

二、司法院未於準備程序及言詞辯論期日到場，僅於原審提出之民事答辯狀略以：按國賠法第2條第2項規定，所謂公務員怠於執行職務，係指公務員對於被害人有應執行職務行使公權力之事項，卻因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為者而言。司法院院長監督各級法院及分院，綜理院務及監督所屬機關，為法院組織法第110條第1項、司法院組織法第7條第1項所明定，司法院依上開規定監督所屬機關，僅為一般性司法行政之監督，不涉及具體個案裁判內容有無違背法令。上訴人之主張並未指明司法院所屬公務員對於執行職務有何故意過失，或司法院有何怠於監督所屬公務員致上訴人之權利遭受損害之情形，上訴人之請求即屬無據等語，並答辯聲明：上訴駁回。

三、內政部則以：

國賠法第2條第2項前段規定，不包括非屬特定人民權利受損害之國家行為，亦即國家法律之制定及修正，特定個人對立法機關就法律之制定，並無公法上請求權存在，特定個人尚不得因立法機關所制定之法律規定及適用結果，對其有反射之不利益，而依國家賠償法請求國家賠償(本院88年度上國

字第18號判決、法務部99年7月19日法律字第0999031053號函及107年1月18日法律字第10703500980號函參照)。上訴人以內政部未修正系爭土地法規定而請求國家賠償，自有不符。復公告土地現值係作為土地所有權人移轉時課徵土地增值稅申報土地移轉現值之參考；公告地價係供土地所有權人申報地價之參考；申報地價係作為課徵地價稅之依據，是以公告地價為申報地價之參考地價，各有其不同用途及政府作為不同性質之課稅依據。故系爭土地法規定其申報地價即指舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人依法定程序參考公告地價所申報之地價，尚非指土地移轉時所申報之土地移轉現值。而43年8月制定公布之實施都市平均地權條例(平均地權條例66年2月2日修正前名稱)第7條至第9條等規定，對照現行平均地權條例第13條至第16條等條文架構可知，平均地權條例於43年8月制定之初，其申報地價即指舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人依法定程序參考公告地價所申報之地價。另同條例第25條規定中移轉時為徵收土地增值稅所申報之價格，係為土地現值，即現行平均地權條例第46條、第47條第1項所稱申報土地移轉現值，此非申報地價。是實施都市平均地權條例制定時，為執行規定地價、照價徵稅及漲價歸公，即分別訂有申報地價及申報土地現值之不同機制，迄今亦維持相同之制度架構，並無上訴人所稱申報地價已由土地公告現值取代之。再上訴人所主張之內政部函釋，此為內政部就相關法令疑義向上訴人所為之說明等語。並答辯聲明：上訴駁回。

四、得心證之理由

- (一) 上訴人前以其為坐落新北市○○區○○段000地號土地(重測前為三重區三重埔段菜寮小段第485-6地號，下稱系爭土地)之所有權人，訴外人薛淑慧、薛正修有不法佔用系爭土地，而訴請薛淑慧、薛正修返還系爭土地並給付不當得利，此經系爭判決認定薛淑惠、薛正修應將系爭土地返還上訴人，薛淑惠並應給付上訴人232,170元及自102

01 年1月8日起至清償日止之法定遲延利息，並自102年1月1
02 日起至返還上開土地之日止按月給付5,171元相當於租金
03 之不當得利在案。薛淑惠、薛正修不服提起上訴，經最高
04 法院於104年9月23日以104年度台上字第1782號裁定駁回
05 確定；上訴人雖未上訴，但有聲請將系爭判決之不當得利
06 金額更正為123萬5,956元，及自102年1月1日起至返還土
07 地之日止，按月給付3萬2,384元，經本院裁定駁回其聲
08 請，再經最高法院於104年9月23日以104年度台抗字第711
09 號裁定駁回抗告確定。有上開判決及裁定在卷可按（見原
10 審卷第251至270頁），先予敘明。

11 （二）上訴人請求司法院賠償部分：

- 12 1、按依國家賠償法第2條第2項請求損害賠償者，以該公務員
13 所屬機關為賠償義務機關；依本法第9條第4項請求確定賠
14 償義務機關時，如其上級機關不能確定，應由其再上級機
15 關確定之。同法第9條第1項、施行細則第3條雖分有明
16 文。惟查法官之薪俸係由各法院支給，職缺亦編列於各該
17 法院，此觀法院組織法第33條、第34條規定高等法院置法
18 官，法官係編制於高等法院所屬員額即明，且依司法院組
19 織法第9條、法院組織法第110條可知，高等法院並非司法
20 院之轄下機關，司法院僅對高等法院有行政監督之權責。
21 是系爭判決之法官係隸屬於本院，本院法官並非司法院之
22 公務員，司法院自非本件上訴人請求之賠償義務機關，且
23 本件亦無上級機關不能確定，應由其再上級機關確定之情
24 事，上訴人就此容有誤會，則其以上開規定作為其請求司
25 法院應予賠償之依據，認屬無據。復司法院院長為綜理司
26 法院院務及監督所屬機關，司法院組織法第7條第1項固有
27 規定，然依此規定，司法院院長所掌理事項，僅限於司法
28 行政事務，並不及於各法官就具體個案所為之判決內容及
29 法律意見，是司法院既無從就個案判決內容為監督，則該
30 個案判決有無不當，司法院亦毋庸就此負國家賠償之責。
- 31 2、按「有審判或追訴職務之公務員，因執行職務侵害人民自

由或權利，就其參與審判或追訴案件犯職務上之罪，經判決有罪確定者，適用本法規定。」，國賠法第13條定有明文。參照司法院大法官釋字第228號解釋理由書，認依現行訴訟制度，有審判或追訴職務之公務員，其執行職務，基於審理或偵查所得之證據及其他資料，為事實及法律上之判斷，係依其心證及自己確信之見解為之。各級有審判或追訴職務之公務員，就同一案件所形成之心證或見解，難免彼此有所不同，倘有心證或見解上之差誤，訴訟制度本身已有糾正機能。為維護審判獨立及追訴不受外界干擾，以實現公平正義，上述難於避免之差誤，在合理範圍內，應予容忍。不宜任由當事人逕行指為不法侵害人民之自由或權利，而請求國家賠償。唯其如此，執行審判或追訴職務之公務員方能無須瞻顧，保持超然立場，使審判及追訴之結果，臻於客觀公正，人民之合法權益，亦賴以確保。至若執行此等職務之公務員，因參與審判或追訴案件犯職務上之罪，經判決有罪確定時，則其不法侵害人民自由或權利之事實，已甚明確，非僅心證或見解上之差誤而已，於此情形，國家自當予以賠償，方符首開憲法規定之本旨，憲法所定平等之原則，並不禁止法律因國家機關功能之差別，而對國家賠償責任為合理之不同規定。國家賠償法針對審判及追訴職務之上述特性，而為前開第13條之特別規定，為維護審判獨立及追訴不受外界干擾所必要，尚未逾越立法裁量範圍，與憲法第7條、第16條、第23條及第24條並無牴觸。準此，如對於有審判或追訴職務之公務員，主張因其執行職務侵害人民自由或權利，而欲請求該公務員所屬之機關賠償損害時，須符合國賠法第13條就審判及追訴職務之特性所為之特別規定，即須該公務員就參與審判或追訴案件犯職務上之罪，經判決有罪確定者，始得為之，不能僅依同法第2條第2項規定，請求該有審判或追訴職務之公務員所隸屬機關賠償其所受損害。查本件上訴人雖主張司法院應負國家賠償之責，然承前所述，司

01 法院並非本件賠償義務機關，且依上訴人所主張，其係認
02 系爭判決之法官就系爭土地法規定之解釋、適用有所錯誤
03 云云；惟參諸系爭判決之判決理由，其已載明依土地法第
04 105條、97條規定，租用基地建築房屋，其租金以不超過
05 土地申報總價額年息百分之十，又所謂土地之總價額，依
06 土地法施行法第25條規定，依法定地價；而法定地價，依
07 土地法第148條規定，係為土地所有人依該法規定所申報
08 之地價，故認系爭判決上訴人所受相當於租金之損失，應
09 以系爭土地之申報地價作為計算依據。由此可知，系爭判
10 決之法官係依其職責，於承審之個案為認定事實、適用法
11 律而為裁判，自無於執行公務時，故意、過失不法侵害該
12 事件之當事人即上訴人權利之可言，本件更無符合國賠法
13 第13條所定：有審判或追訴職務之公務員，因執行職務侵
14 害人民自由或權利，就其參與審判或追訴案件犯職務上之
15 罪，經判決有罪確定之特別要件。上訴人僅因其所持法律
16 見解與系爭判決之認定不同，即謂司法院應因此負國家賠
17 償之責，自非可採。此外，上訴人雖謂法官不了解制度沿
18 革，司法院應讓法官更正錯誤，而將系爭土地法規定土地
19 法修正為以「公告現值總價」年息百分之10為限云云；惟
20 基於權力分立之原則，法律之修正為立法院之職權，應透
21 過修法程序予以解決之，此非司法機關所得置喙，法官無
22 法踰越法律而為裁判，是上訴人此部分主張亦不可採。

23 3、綜上，上訴人依國賠法第2條第2項、施行細則第3條規
24 定，主張司法院應負國家賠償責任，認屬無據，而予駁
25 回。

26 （三）上訴人請求內政部賠償部分：

27 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
28 害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠
29 於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同；國賠法
30 第2條第2項定有明文。所謂行使公權力係指公務員居於國
31 家機關之地位，行使統治權作用之行為而言，並包括運用

命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為（最高法院93年度台上字第255號判決意旨參照）。上訴人雖主張內政部所為69年5月22日台內地字第19576號、71年3月1日台內地字第71906號、及85年3月6日台內地字第0000000號等函釋，將系爭土地法規定之申報總價認係申報地價總額，有所錯誤，而使系爭判決法官之錯誤適用，而應負國家賠償責任云云；惟查，內政部作成前開函釋，係基於其主管地政事項之機關地位，本於職權就系爭土地法規定為解釋說明，亦非屬國賠法第2條第2項所定本於國家機關地位行使統治權作用，以干預或給付方式行使公權力之範疇。又上開函釋均為內政部所作之行政函釋，並無拘束法院之效力，而系爭判決亦未引用上開行政函釋作為其認定之依據，上訴人自無因內政部前開行政函釋之作成，而致其受有損害之情事。再者，內政部從未對上訴人有何准駁之具體處分，當無何因故意或過失不法侵害原告權利之情事。自無法單以上訴人主觀上認定上開行政函釋有對其產生不利益，即謂內政部應因此負國家賠償責任。

- 2、上訴人雖主張內政部身為土地法之主管機關，未善盡職責而適時將系爭土地法規定修正為以「公告現值總價」年息百分之10為限云云。惟按中華民國憲法第170條規定：本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。另第62、63條規定：立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。是系爭土地法規定，乃立法者基於憲法所賦予之職權，而經法定程序所行制定，倘法律公布施行後，認有檢討修正之必要者，基於權力分立之原則，亦應透過修法程序解決之，核屬立法院之職權，尚非屬行政權之內政部所能代替之權限，是難僅因內

01 政部為土地法之主管機關，即謂內政部應就未適時修法負
02 國家賠償之責。

03 3、綜上，上訴人依國賠法第2條第2項規定，主張內政部應負國
04 家賠償責任，亦屬無據，而予駁回。

05 五、綜上所述，上訴人依國賠法第2條第2項、施行細則第3條等
06 規定，請求內政部、司法院應連帶給付上訴人365萬0,597
07 元，及自106年11月27日起至清償日止，按週年利率百分之5
08 計算之利息，為無理由，應予駁回。從而原審所為上訴人敗
09 訴之判決，並無不合。上訴論旨指摘原判決不當，求予廢棄
10 改判，為無理由，應駁回其上訴。

11 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據，核
12 與判決結果不生影響，爰不予逐一論駁，附此敘明。

13 七、據上論結，本件上訴為無理由，爰判決如主文。

14 中 華 民 國 109 年 11 月 26 日

15 民事第十七庭

16 審判長法 官 黃雯惠

17 法 官 賴秀蘭

18 法 官 華奕超

19 正本係照原本作成。

20 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
21 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
22 （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
23 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
24 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
25 書或第2項（詳附註）所定關係之釋明文書影本。如委任律師提
26 起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

27 中 華 民 國 109 年 11 月 26 日

28 書記官 何幸崇

29 附註：

30 民事訴訟法第466條之1（第1項、第2項）：

01 對於第二審判決上訴，上訴人應委任律師為訴訟代理人。但上訴
02 人或其法定代理人具有律師資格者，不在此限。
03 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親，或上訴人為
04 法人、中央或地方機關時，其所屬專任人員具有律師資格並經法
05 院認為適當者，亦得為第三審訴訟代理人。