臺灣高等法院臺中分院民事判決

108年度上國字第4號

上　訴　人　東億紙業股份有限公司
法定代理人　莊柏清
訴訟代理人　陳姿君律師
複　代　理人　黃若甯律師
被　上　訴人　臺中市政府環境保護局
法定代理人　吳志超
訴訟代理人　吳佶諭律師
被　上　訴人　臺中市政府都市發展局
法定代理人　黃文彬
訴訟代理人　張明弘
　　陳玉芬律師
　　林亮宇律師
複　代　理人　李秉謙律師

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於民國108年4月24日臺灣臺中地方法院107年度國字第18號第一審判決提起上訴，本院於109年7月14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

一、上訴人主張：伊前向被上訴人臺中市政府環境保護局（下稱環保局）申請在台中市○○區○○段○○○號土地（下稱系爭地點）增設水污染防治處理措施即生物流動床二座（下稱系爭水措），獲核准「建造及裝置」後，伊信賴環保局之受益行政處分而僱工設置及建造系爭水措，並於完工後經環保局進行功能測試，測試結果亦獲環保局同意備查在案。詎環保局於核准系爭水措「建造及裝置」後，卻以系爭水措涉及違章建築、公共衛生安全及交通安全等事由，於民國105年8月10日邀集台中市政府所屬各機關辦理聯合稽查，稽查結果認系爭地點設置系爭水措違反都市計畫法、屬違章建築且有影

響當地公共衛生、危害公共安全、交通安全，而於105年8月11日以密件簽呈於台中市政府，以系爭地點設置系爭水措違反土地分區管制，認定為違建，有危害公共安全及公共衛生之虞，建議由被上訴人臺中市政府都市發展局（下稱都發局）優先執行違章建築拆除事宜，經市長核可後，移請都發局辦理優先拆除。都發局依上開簽呈定期拆除，並於105年10月28日強制拆除完畢。環保局先准許伊設置及建造系爭水措，嗣主簽會辦都發局將系爭水措認定為違章建築，以達拆除系爭水措之目的，顯違反行政程序法第8條信賴保護原則。且依同法第9條及第36條及行政一體原則，環保局於核准前，就系爭水措應否申請雜項執照，應先會簽都發局或提醒伊注意，但環保局捨此不為，並於准許建造及設置水措及同意備查後，再以密件簽呈簽辦，借都發局之手，拆除系爭水措，是其承辦公務員顯有故意或過失之行為。且倘環保局認前揭准許之處分有誤，僅須依行政程序法第120條規定撤銷，並補償伊所受損失即可，但環保局為規避補償責任，不願撤銷原處分，反而假借都發局之手拆除系爭水措，嚴重侵害伊權利，其承辦人員顯亦有故意或過失。環保局所屬人員之前揭不法行為致伊受有如附表所示之損害共計新台幣（下同）493萬2482元，伊自得依國家賠償法第2條第2項規定，請求國家賠償。又都發局認定系爭水措為違章建築後，伊不斷檢具相關實務見解向都發局陳情說明系爭水措應免申請雜項執照，並非違章建築，惟都發局均未理會，不願主動向上級機關申請函釋，逕行駁回伊陳情，伊僅得自行向內政部申請函釋，經內政部於106年6月7日內授營建管字第1060807647號及106年10月11日台內營字第1060814757號函分別認定系爭水措免申請雜項執照，都發局始於107年1月18日同意撤銷系爭水措之違章建築認定。都發局將非屬違章建築之系爭水措錯誤認定為違章建築，要求伊拆除，伊因此停工拆除，受有前揭損害，亦得依民法第185條規定，請求都發局與環保局負連帶賠償之責。爰依上開規定，聲明求為命被上訴人應連

帶給付上訴人493萬2482元及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息之判決；並陳明願供擔保，請准宣告假執行。並於本院補稱：

系爭水措之建造是否應申請雜項執照，及設置在系爭地點是否符合土地使用分區管制等認定，均屬都發局之職務範圍，故都發局將非屬違章建築之系爭水措錯誤認定為違章建築，致伊受有損害，顯然故意或過失侵害伊權利，伊因而向都發局請求賠償，依國家賠償法第9條第1項，都發局應為賠償義務機關。至於國家賠償法第9條第4項前段，係指人民依同法第2條第2項或第3條第1項等規定行使國家賠償請求權時，對於不法侵害其自由或權利之公務員所屬機關或公有公共設施之設置或管理機關不能確定或有爭議時，方得請求其上級機關確定之。目的在請求權人不能確定賠償義務機關或於賠償義務機關有爭議時，為便於民眾能迅速明瞭請求賠償之對象，得請求其上級機關確定之。

本件應有舉證責任倒置之適用。被上訴人係行政機關，證據皆偏在其一方，自應由被上訴人先自證確有依法行政，且無違法時，始得謂為無過失，否則仍應認為有過失，而應負國家賠償之責。

系爭水措底下之水泥基座屬於廢（污）水處理工程或設施、設備，依內政部106年10月11日（原證28)、106年6月7日函（原證29)，毋庸申請雜項執照，故非屬違章建築。系爭水措設置地點屬地平面傾斜，二座水措裝滿回收水時，將重達約有220噸，自應用混泥土構造物以穩固地基及修正傾斜地面始能牢固安全，另鐵皮屋屬污水設施之機械室，做為污水設施（備）之機械房之用。證人楊仁泊亦到庭證稱就其理解一般工廠會如此設置，是因為架高有水流加壓的效果，而且下方可騰出空間放置備品等語。是上開混凝土構造物及鐵皮屋均屬污水處理設施之附屬設施，非屬供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物，依建築法第4條及第7條規定及內政部上開函示，自無建築法之適用，屬免申請雜項執照，自非屬

違章建築。

ŋ 本件應有信賴保護原則之適用。伊前向環保局申請於系爭地點增設系爭水措，並獲核准「建造及裝置」在案，故本件確有信賴基礎。又伊以系爭地點申請設置系爭水措，並無提供不正確之資訊予環保局，故無行政程序法第119條第2款信賴不值得保護之情形。至於環保局對於伊申請設置系爭水措是否合法，本即有調查義務，環保局未履行調查義務，不可歸責於伊。伊基於對環保局核准設置系爭水措之信任，設置水措，旋又遭環保局以密件會簽方式，由都發局以認定違建為由強制拆除水措，嗣內政部函示系爭水措非屬違章建築，環保局及都發局自應對伊負損害賠償責任。

ē 關於請求項目及金額：

水措費用部分：

系爭水措原置於系爭地點，因都發局錯誤認定為違章建築命伊拆除，故伊向被上訴人請求賠償系爭水措原設置於系爭地點因拆除水措所受費用之損害計249萬7378元，詳如附表　1至7項所示。

營業損失部分：

系爭水措係屬造紙程序中之一部，倘水措無法運作，當日即無法造紙。伊因105年10月15日至21日拆除系爭地點之系爭水措，致水污染防治措施無法運作，工廠必須停止生產，抄紙機無法生產原紙，導致原紙無法供應買賣，亦無法提供包裝部門製造衛生紙產品，自屬營業損失。且上開期日抄紙部門員工停止上班。包裝部門員工，將庫存品及半成品包裝出貨係伊為減少損失所為權宜措施，與抄紙部門之停工及營業損失係屬二事。又伊因工廠停止生產，抄紙生產產量亦減少7天產量受有營業損失合計243萬5104元，詳如附表　所示。

二、被上訴人辯以：

環保局：

伊以104年4月7日及104年12月1日函同意辦理排放地面水

體許可證變更內容時，系爭水措是位於系爭地點，內容僅為同意辦理許可證變更，並於說明中要求上訴人須「依相關規定及附後審查結果事項」進行水措設施之建造、裝置，故縱使伊同意上訴人變更許可證內容，上訴人仍須依照相關規定與審查結果進行建造、裝置，此為上訴人應注意之義務；且伊105年2月5日函亦僅同意上訴人進行「功能測試」，如測試結果經伊審查後符合規定，即可核發變更後之許可證，但系爭水措位於系爭地點之該次申請，並未完成變更登記程序，伊從未核准發給變更後之許可證，上訴人稱測試結果獲伊同意備查，並非事實。

伊僅同意辦理許可證變更，並於說明中請上訴人「依相關規定及審查結果事項」進行水措之建造、裝置，但上訴人未遵守土地使用分區管制規定，以農業區土地申請許可證變更而申設系爭水措，違反都市計畫法第33條、第79條、第80條、臺中市自治條例第37條等規定，都發局曾以105年4月25日函及105年8月9日函附裁處書，裁罰上訴人6萬元罰鍰，並要求停止使用或恢復合法使用，上訴人提起行政訴訟，經臺中高等行政法院106年度訴字第21號、最高行政法院以106年判字第671號判決駁其訴確定（被上證1、2號），上訴人違反使用分區之事實明確，依法應予拆除。上開判決亦認定，查明使用分區為上訴人之注意義務，不因伊核准許可證變更而免除；都發局亦認定屬於違建，並於105年10月28日拆除達不堪使用之標準，此部分之處分未曾被都發局撤銷。

上訴人雖持106年6月7日及106年10月1日內政部函主張系爭水措免申請雜項執照，都發局於107年1月18日亦同意撤銷水措之違章建築認定，但此違章建築認定是指位於臺中市○○區○○路○○○號之水措，並非設於系爭地點之水措，故上訴人持該撤銷違章建築認定之函文，主張系爭地點之水措非屬違章建築，顯無理由，且此亦無解於上訴人在系爭地點違反使用分區之事實，縱令系爭水措免申請雜項

執照，亦不可能成為合法建物。上訴人建造系爭水措既有違規情事在先，自無對伊主張授益行政處分之信賴基礎，縱認其有信賴利益，亦不值得保護。

伊僅為水措計畫及許可證之審查機關，系爭水措之設置及建造是否應申請雜項執照及是否符合土地使用分區管制，並非伊審查項目，亦非執行職務範圍。伊依法同意上訴人辦理變更許可證，無任何侵害行為可言，至於上訴人是否得在系爭地點上設置系爭水措，若事涉使用分區、雜項執照爭議等，均與伊審查結果無因果關係，上訴人主張伊承辦公務員有故意或過失致其受有損害云云，顯屬無據。且本件係因系爭水措屢受陳情，台中市政府責成伊邀集各單位至系爭地點之系爭水措進行會勘，經各單位聯合稽查，咸認有影響公共安全、公共衛生之虞及交通安全等情事，實際認定系爭水措為違章建築之單位為都發局，發違章建築通知單的單位也是都發局，與伊無關。又因本案事涉檢舉、陳情案件及調查、或處理中事項，有保密之必要，伊依臺中市政府文書處理實施要點相關規定，以一般公務機密之方式將會勘結果簽報市長，並將系爭水措違章之相關事證移請都發局依法辦理優先拆除作業，並無不合。

伊104年12月1日同意辦理變更函發出前，上訴人已自行施作完成系爭水措及水泥基座，伊無義務亦無從在同意辦理許可證變更前行文都發局或提醒申請雜項執照。況伊就是否應申請雜項執照及是否符合土地使用分區管制，並無調查義務，行政一體亦需受權責分配之限制。縱使伊與都發局同屬臺中市政府之機關，但伊所為決定均無從影響系爭水措免於受違章建築與否之認定。又伊之行政行為亦無違反誠實信用方法，上訴人主張之內容亦與行政協助等規定無關聯。

上訴人主張之賠償範圍亦有不當：

－水措費用部分：

都發局於105年2月5日第一次認定系爭水措是違建，並

於105年10月5日命上訴人拆除，可見當時上訴人尚未動工拆除，則上訴人提出105年10月5日之前的單據，與都發局的違章建築之認定無關。且上訴人自承系爭水措並未實際拆除，僅係移轉至他處，所請求的亦係於系爭地點設置水措之費用。但上訴人於系爭地點設置水措，本應支出費用，且系爭水措設備既未拆除，上訴人亦無損害。是其所列鐵材加工、汙水鐵桶及周邊鐵架設施、汙水電源工程、土木工程等，均與本件無關；又上訴人既不請求系爭水措移至他處之費用，則其請求吊車起重費用，亦無理由。

—營業損失部分：

原證25資料載明105年10月16日至同年10月21日，除同年10月16日為星期日應休假外，其餘日期均有營業，並持續出貨，則上訴人主張有營業損失，顯非真實；且上訴人主張抄紙機之運作採輪班制，星期例假日仍有生產云云，亦與上開資料所載不符。至於上訴人主張上開期間拆除系爭水措，致水措無法運作，工廠停止生產，抄紙產量減少7天，僅能以庫存抄紙進行包裝云云，伊否認之，一般公司設備更新過程中停止生產，以庫藏物品包裝出貨亦屬常見，此為公司營運、生產流程及員工調度之營業措施，且由原證25資料可知該段期間上訴人生產的件數、磅數、出勤人數均與其他日期相去不遠，105年10月的生產件數與磅數，甚至還比105年9月多，顯見上訴人並未因系爭水措拆除致工廠停止生產。另上訴人憑以計算營業損失之營業額，並非單純營業利益，除其真偽不明外，亦未扣除成本，以此為據，亦非合理。

都發局：

依國家賠償法第9條第4項前段及台中市政府國家賠償事件處理要點第5點規定，賠償義務機關有爭議時，應由上級機關即台中市政府確定賠償義務機關，而依臺灣高等法院臺南分院107年度重上國字第2號判決意旨，原告提起之國家

賠償訴訟，應以上級機關確認之賠償義務機關為被告，始為合法。故台中市政府已於107年5月8日確定本件賠償義務機關為環保局，上訴人對伊提起本件訴訟，自屬無據。就此原審亦持相同見解。

上訴人並未說明亦未提出具體事證證明伊有國家賠償法第2條第2項所稱「不法侵害人民自由或權利」之事實。況且系爭水措本位於系爭地點，上訴人將系爭水措設置於混凝土建物之上方，伊始於105年2月5日認定屬於違建，並依法拆除混凝土建物部分，上訴人在伊拆除混凝土建物前，已將系爭水措移至他處，並無因伊認定系爭水措為違建，致其自行拆除系爭水措受有損害之情形。又伊於105年11月15日認定系爭水措屬於違建，嗣因內政部於106年6月7日認定系爭水措毋庸請領雜項執照，伊於107年1月18日已撤銷上開處分。上訴人顯將上開105年2月5日及105年11月15日之二個行政處分混為一談。

縱認依伊105年2月5日通知書及105年4月7日函文義可認伊有將系爭水措認定為違建，但由原證8內政部函可知，僅有於未供人使用且非下水道法規定之專用下水道，始毋庸申請建築執照，然本件由105年2月5日違章建築認定通知書（被證4）所附第三張照片及被證6照片可知，放置系爭水措之混凝土暨鐵皮建物裡有多部機車及一部腳踏車停放，顯然有供人使用而非單純放置系爭水措，且上訴人亦稱混凝土建物為系爭水措之一部分，則依原證7、8內政部函釋意旨，本件自不屬於毋庸申請建築執照之情形。因此，伊開立105年2月5日違章建築認定通知書（被證4）亦無認定錯誤之問題。上訴人倘認上開處分違法，亦應於法定期間內向行政法院提起行政訴訟，而非逕行提起本件訴訟。

又系爭水措設置地點係放置於經認定為違章建築之混凝土構造物上，且為混凝土構造物之設備，因此系爭水措若未移置，仍須按違章建築處理辦法拆除。且設置水措過程不應申請雜項執照等程序，或伊曾有誤判情勢，均不影響台

中市政府所屬機關後來進行聯合稽查、會勘時，所為「有影響公共安全、公共衛生之慮及交通安全有重大影響情事」之判斷。此部分可參環境保護局於105年簽各局處違章查處情形結果與意見。

關於損害部分：

－水措損害費用：

伊否認上訴人提出之統一發票之形式上真正。且上訴人亦未就其主張之事實與該等支出間有因果關係為舉證。

—105年10月15日至同年10月21日之營業損失：

由原證23流程圖可知，系爭水措處理廢水與生產產品分屬不同流程，處理廢水之流程具有獨立性，縱系爭水措停止運作，工廠亦無需停工。且觀諸原證24之廢水處理設施保養維護月紀錄表於105年10月15日仍有電表讀數之記載，僅105年10月19日至同年10月21日記載「停機遷移生物流動床」等文字，16日至18日未有此記載，亦可認上訴人所稱工廠機械未運作及於105年10月15日起即因遷移系爭水措致工廠無法運作等情，並非事實。又依原證25工作數量紀錄表所載，105年10月15日至21日分別有30人、無、30人、32人、30人、30人、28人上班，更分別有1899件、無、1720件、1332件、1500件、1763件、1667件之產量，且該段期間員工上班之人數及生產數量並不亞於非系爭水措遷移期間之人數與生產數量。故上訴人於105年10月15日至同年10月21日期間確有營運，並無停工情形，是其請求營業損失，顯無理由。

三、經原審為上訴人敗訴之判決，上訴人提起上訴，上訴聲明：

原判決廢棄。 被上訴人應連帶給付上訴人493萬2482元及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息。 願供擔保，請准宣告假執行。答辯聲明： 上訴駁回。 如受不利判決，願供擔保，請准宣告免為假執行。

四、兩造不爭執事項

環保局於105年8月10日邀集台中市政府所屬各機關就系爭水措辦理聯合稽查，稽查結果以系爭地點設置系爭水措屬違反都市計畫法、違章建築及有影響當地公共衛生、危害公共安全、交通安全等事由，認定系爭地點設置系爭水措已違反土地分區管制，屬違建，有危害公共安全及公共衛生之虞，建議由都發局優先執行違章建築拆除事宜，經市長核可後，移請都發局優先拆除。（見原審卷一第20至26頁）

系爭水措原設置在系爭地點之混凝土建物上方，都發局曾於105年2月5日以中市都違字第10500193971號05違章建築認定通知書認定屬於違建。上訴人於都發局拆除系爭地點混凝土建物前，已將系爭水措遷移至門牌號碼台中市○○區○○路○○○號廠房前方。都發局於105年11月15日以中市都違字第00000000000號違章建築認定通知書認定系爭水措屬於違建，嗣因內政部於106年6月7日以內授營建管字第1060807647號函認定系爭水措毋庸請領雜項執照，都發局於107年12年1月18日以中市都違字第107000679號函撤銷105年11月15日違章建築認定通知書之行政處分。

都發局於105年10月28日強制拆除系爭地點搭建之違章建築，達不堪使用標準，就前揭105年2月5日以中市都違字第00000000000號違章建築認定通知書查處部分辦理結案，並以105年11月7日以中市都違字第1050190295號函通知莊永裕在案（見原審卷一第26頁）。

ŋ 上訴人曾於107年3月30日依國家賠償法規定，以書面向環保局請求國家賠償，經環保局於107年6月722日以107年環賠字第1號拒絕賠償理由書拒絕賠償。

ē 上訴人又於107年8月22日依國家賠償法規定，以書面向都發局請求國家賠償，都發局以其非賠償義務機關為由，拒絕與上訴人協議，於107年9月21日移請環保局處理。

五、本件爭點

上訴人以都發局為被告，提起本件訴訟，是否合法？

上訴人依國家賠償法第2條第2項前段規定，請求被上訴人連

帶負責，是否可採？（即被上訴人二機關所屬公務員就系爭水措被查報為違章建築，並經都發局通知限期拆除，上訴人自行拆遷系爭水措乙事，是否具有故意或過失而不法侵害上訴人之權利？）

倘認被上訴人責任成立，上訴人請求系爭水措之拆遷費用及營業損失，合計493萬2482元，是否有理由？

六、得心證之理由：

上訴人以都發局為被告，提起本件訴訟，是否合法？

國家賠償法第2條第2項明定，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。故依國家賠償法規定，應負擔賠償義務之『主體』是「國家」，並非該公務員所屬機關。該公務員所屬機關僅為國家之手足，負責履行賠償義務之機關而已，同法第9條第1項亦有明定。

國家賠償法第9條第4項立法之目的，係為使權益受不法侵害之民眾，易於尋找索賠對象，於賠償義務機關有爭議時，仍有救濟之途徑，此觀諸該條立法理由即明。故賠償義務機關，係指民眾請求國家賠償時，依其所主張之事實受理其請求而應開啟行政程序之機關而言。至於國家賠償請求權之實體要件是否具備、其他機關有無共同侵害之責任原因等，係屬責任分擔或後續求償問題，與受理國家賠償義務機關之確定無涉。否則，倘若僅允許以上級機關確定之「賠償義務機關」作為被告，提起國家請求賠償訴訟，則就實質上應共同負侵害責任之其他機關（未被認定為賠償義務機關者）將無從開啟訴追之程序，如此，無異認上級機關就非賠償義務機關之其他機關是否應負共同侵權責任，於司法審判之前即得為實質之認定，洵非妥適。

本件雖經台中市政府認定賠償義務機關為環保局，惟此應僅係指受理上訴人請求而應開啟行政程序之機關是環保局而已，並非謂上訴人僅得以環保局為被告，提起國家賠償訴訟。上訴人既主張環保局、都發局所屬公務員均應依國

家賠償法第2條第2項規定負損害賠償責任，依國家賠償法第9條第1項規定，自得以該二機關為被告，提起國家賠償訴訟，尚不得僅因臺中市政府確認賠償義務機關為環保局，即逕認上訴人以都發局為被告為「不合法」。且國家賠償法施行細則第18條第1項亦明定，數機關均應負損害賠償責任時，得對賠償義務機關中之一機關，或數機關，或其全體同時或先後，請求全部或一部之損害賠償。上訴人既主張環保局及都發局均應依國家賠償法第2條第2項規定負損害賠償責任，則其依上開規定，以該二機關為被告，同時請求該二機關負責，並無不合。

又當事人適格，係指當事人就具體特定之訴訟，得以自己之名義為原告或被告，而受為訴訟標的法律關係之本案判決之資格而言。故在給付之訴，若原告主張其為訴訟標的法律關係之權利主體（即自己有給付請求權），他造為訴訟標的法律關係之義務主體（即原告主張其有給付義務），其當事人即為適格。至原告是否確為權利人，被告是否確為義務人，乃為訴訟標的法律關係之要件是否具備，即訴訟實體上有無理由之問題，並非當事人適格之欠缺（最高法院93年度台上字第382號裁判要旨參照）。上訴人提起本件訴訟，主張環保局及都發局均應依國家賠償法第2條第2項規定負損害賠償責任，則環保局及都發局即為本件訴訟適格之被告。至於環保局、都發局是否為賠償義務人，有無成立連帶賠償責任，乃實體上有無理由之問題，並非當事人適格欠缺與否之問題。

綜上，原審以台中市政府已確定環保局為賠償義務機關，及環保局、都發局無共同侵權行為規定之適用，認上訴人訴請國家賠償之對象應為環保局，方為『適法』，上訴人以都發局為共同被告，於法不合之見解，尚有未洽。另都發局辯稱本件業經台中市政府確任賠償義務機關應為環保局，則上訴人提起國家賠償訴訟，應以環保局為被告，始為合法云云，亦不可採。

上訴人依國家賠償法第2條第2項前段規定，請求被上訴人連帶負責，是否可採？（即被上訴人二機關所屬公務員就系爭水措被查報為違章建築，並經都發局通知限期拆除，上訴人自行拆遷系爭水措乙事，是否具有故意或過失而不法侵害上訴人之權利？）

上訴人主張系爭水措被查報為違章建築，並經都發局通知限期拆除，該認定不當等情，故應以「都發局」為請求之對象：

－按各行政機關各有職掌與權責，環保局雖以104年4月7日及104年12月1日函同意辦理排放地面水體許可證變更內容時，系爭水措是位於系爭地點，內容僅為同意辦理許可證變更，並於說明中要求上訴人須「依相關規定及附後審查結果事項」進行水措設施之建造、裝置，故縱使環保局同意上訴人變更許可證內容，上訴人仍須依照相關規定與審查結果進行建造、裝置，此為上訴人應注意之義務，因此上訴人進行水措之建造、裝置是否遵守相關法令之規定，系爭水措是否為違建等情，自應由上訴人注意行事，並且由權責機關即都發局加以審查認定。系爭地點是否依都市計畫農業區作農業使用，或系爭水措之本體及附屬設施是否為違建，均應屬都發局認定權責，環保局並非土地使用分區主管機關，無審查其地目是否符合其用途，或認定違建之權責，故並無針對土地使用分區，或違建等部分做出判斷與處分，是環保局核准上訴人設置廢水處理設施，與上訴人是否得在系爭地點上設置廢水處理設施，或是否違建，係屬二事。又上訴人經環保局核准於系爭地點上設置廢水處理設施後，仍應查明系爭地點是否得予設置廢水處理設施等，上訴人未予查明即行設置，縱無故意，亦有過失，難謂有信賴保護原則之適用。故環保局辯稱：伊僅為水措計畫及許可證之審查機關，系爭水措之設置及建造是否應申請雜項執照及是否符合土地使用分區管制，並非伊審查

項目，亦非執行職務範圍，伊依法同意上訴人辦理變更許可證，無任何侵害行為可言，至於上訴人是否得在系爭地點上設置系爭水措，若事涉使用分區、雜項執照爭議等，均與伊審查結果無因果關係等語，尚非無據。是上訴人主張環保局承辦公務員有故意或過失致其受有損害，伊有信賴保護原則之適用云云，為不可採。

㈡至於都發局雖非系爭水措之主辦單位，而僅係聯合稽查單位之一，然都發局既已就系爭水措是否係違建物一節，進行實質審查及認定，若有認定上錯誤之故意過失，致人民權利受有損害，即應負損害賠償責任，初不問其是否係主辦單位，或台中市政府認定賠償義務機關為環保局而有差別。

環保局於核准系爭水措「建造及裝置」後，卻以系爭水措（原設置於系爭地點，即○○○區○○段○○○號之土地」）涉及違章建築、公共衛生安全及交通安全等事由，於105年8月10日邀集台中市政府所屬各機關辦理聯合稽查，稽查結果認系爭地點設置系爭水措違反都市計畫法、屬違章建築且有影響當地公共衛生、危害公共安全、交通安全，而於105年8月11日以密件簽呈於台中市政府，以系爭地點設置系爭水措違反土地分區管制，認定為違建，有危害公共安全及公共衛生之虞，建議由被上訴人都發局優先執行違章建築拆除事宜，經市長核可後，移請都發局辦理優先拆除。都發局依上開簽呈定期拆除，並於105年10月28日強制拆除完畢。嗣上訴人將系爭水措移至○○○區○○路○○○號之法定空地上」，都發局仍認定系爭水措為違章建築後，經上訴人自行向內政部申請函釋，經內政部於106年6月7日以內授營建管字第1060807647號及106年10月11日台內營字第1060814757號函分別認定系爭水措免申請雜項執照，都發局始於107年1月18日同意撤銷系爭水措之違章建築認定。此為兩造所不爭執。

上訴人雖主張：本件系爭水措無須雜項執照，都發局將非

屬違章建築之系爭水措錯誤認定為違章建築，要求伊拆除，伊因此停工拆除，受有前揭損害，自得請求賠償云云，惟此為被上訴人都發局所否認，並以前詞置辯。經查：

－茲比較上訴人就系爭水措前後二次設置之情況以觀，二者略有不同：

前次設置：原設置於系爭地點，○○○區○○段00地號之土地（○○○區○○路○○○號對面）：

Ⅰ參酌都發局105年2月5日中市都違字第00000000000號違章建築認定通知書內載。（見原審卷一第88至89頁）

Ⅱ違建情形：（類別）新建、（材料）HRC混凝土造鐵架烤漆板等、高度1層約3公尺。

Ⅲ違建類型：全部違建、農業區。

後者設置：設置於○○區○○路○○○號之法定空地上：

Ⅰ參酌都發局105年11月15日中市都違字第1050182807號違章建築認定通知書內載。（見原審卷一第90至91頁）

Ⅱ違建情形：（類別）增建、（材料）屋頂水塔造、（高度）1層約4公尺。

Ⅲ違建類型：法定空地違建。

㈠前次設置系爭水措，顯然多了HRC混凝土造鐵架烤漆板（全部違建）和農業區等違規情形。茲分述之：

農業區違規：

Ⅰ原設置於系爭地點，○○○區○○段○○○號之土地，屬於「豐原都市計畫之農業區」，上訴人未遵守土地使用分區管制規定，以農業區土地申請許可證變更而申設系爭水措，違反都市計畫法第33條、第79條、第80條、臺中市自治條例第37條等規定，都發局曾以105年4月25日函及105年8月9日函附裁處書，裁罰上訴人6萬元罰鍰，並要求停止使用或恢

復合法使用，上訴人提起行政訴訟，經臺中高等行政法院106年度訴字第21號、最高行政法院以106年判字第671號判決駁回其訴確定（被上證1、2號，見本院卷一第107至129頁），上訴人違反使用分區之事實亦屬明確。

Ⅱ上開行政法院判決亦認定，查明使用分區為上訴人之注意義務，不因環保局核准許可證變更而免除；都發局亦認定屬於違建，並於105年10月28日拆除達不堪使用之標準，此部分之處分未曾被都發局撤銷。

HRC混凝土造鐵架烤漆板（全部違建）違規：

Ⅰ依都發局之認定，系爭水措違建係全部違建，其中就「系爭水措」（本體之硬體部分）認定係違建部分，固屬不當，此亦經都發局撤銷行政處分在案。此有都發局107年1月18日中市都違字第1070006679號函在卷可考。（見原審卷一第31頁）

Ⅱ關於HRC混凝土造之基座部分：

依內政部分函釋，可知有關依環保衛生（如水汙染防治法等）相關法規等規定設置之廢（汙）水處理工程或設施、設備，如非供人使用，且非下水道法規定之「專用下水道」者，應不屬建築法規範之範疇，無需申請建築執照等情，此有內政106年6月7日內授營建管字第1060807647號函、106年10月11日號台內營字第1060814757號函迭經解釋在卷。（見原審卷一第27至30頁）

本院參酌HRC混凝土造之基座部分，依其照片顯示（見原審卷一第201至203、212、213頁），有「冂」字型二個區塊，旁邊尚有鐵皮牆面及鐵皮浪板房頂，顯然已具有建物之型式，而且已有人員停放機車使用等情，顯然與上開內政部函示情形須「非供人使用」之要件不合。

上訴人於本院雖聲請傳訊證人楊仁泊到庭證稱：就伊理解一般工廠會如此設置，是因為架高有水流加壓的效果，而且下方可騰出空間放置備品等語（見本院卷一第198頁）。然證人楊仁泊到庭證稱：伊簽證是有關水處理設施部分，水泥基座不是伊簽證之範圍，此與伊簽證之水處理設施部分無關等語（見本院卷一第197、198頁），可知上訴人搭蓋HRC混凝土造之基座，確屬「搭便車」之便宜作法，不論如何，該HRC混凝土造之基座，既已具有建物之型式，而且已供人員停放機車使用，都發局辯稱此部分屬違建乙節，自非無據。

．嗣上訴人將系爭水措改設置於○○區○○路○○○號之法定空地上，系爭水措本身硬體部分，與前次設置者，並無不同，此參酌其照片即可明瞭（見原審卷一第91頁），雖系爭水措本身硬體部分，經都發局撤銷係違建之行政處分，已見前述，然其設置之地點，已非前次設置之「豐原都市計畫之農業區」，且亦無HRC混凝土造之基座部分，故不能僅因系爭水措本身硬體部分，經都發局撤銷係違建之行政處分，即可推論其前次設置之方式包括「豐原都市計畫之農業區」、HRC混凝土造之基座等部分，均屬錯誤之認定。實際上，依上訴人將系爭水措本體之硬體部分，仍完整並未更改，移位至非農業區○○○區○○路○○○號之法定空地上，並且不再使用水泥基座，益可徵上訴人之認知，系爭水措本體部分，雖不是違建，然原所在位置即系爭地點係農業區及水泥基座等部分，仍有違建之嫌。是上訴人此部分之主張，應無可取。

綜上，上訴人主張系爭水措被查報為違章建築，並經都發局通知限期拆除，該認定不當等情，故應以「都發局」為請求之對象，其請求環保局賠償，已嫌無據。系爭水措本

身硬體部分，經都發局撤銷係違建之行政處分，然上訴人設置之地點，已非前次設置之「豐原都市計畫之農業區」，且亦無HRC混凝土造之基座部分，二者情況已不可相提並論，上訴人主張系爭水措本身硬體部分，經都發局撤銷係違建之行政處分，即可推論其前次設置時，都發局亦認定錯誤，都發局為此應負損害賠償云云，不足採信。

被上訴人都發局、環保局不能成立賠償責任，則上訴人請求系爭水措之拆遷費用及營業損失，合計493萬2482元，為無理由。

ŋ綜上所述，上訴人依國家賠償法第2條第2項前段規定，請求被上訴人連帶賠償系爭水措之拆遷費用及營業損失，合計493萬2482元本息，為無理由，不應准許，其假執行之聲請，亦失其附麗，應併予駁回。原審就此為上訴人敗訴之判決，雖其理由不同，惟結果並無二致，仍應予以維持。上訴意旨指摘原判決不當，求予廢棄改判，為無理由，應予駁回。

ē本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及舉證，與本件判決結果並無影響，爰不逐一論述。

七、據上論結，本件上訴為無理由，依法判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　7　　月　　28　　日

民事第七庭　審判長法　官　王　銘

法　官　郭妙俐

法　官　張國華

正本係照原本作成。

如不服本判決，應於收受送達後二十日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後二十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四百六十六條之一第一項但書或第二項所定關係之釋明文書影本。如委任律師提起上訴，應一併繳納上訴裁判費。

書記官　柯孟伶

中　　華　　民　　國　　109　　年　　7　　月　　28　　日

附表：上訴人主張損害項目及金額一覽表

編號	項　　目	上訴人主張 （新台幣）	備註
1	鐵材加工（含材料1式）	發票：104/7/10 45萬3189元	
2	鐵材加工（含材料1式）	發票：104/10/7 38萬3700元	
3	污水鐵桶及週邊鐵架設施1式	發票：105/2/3 41萬6545元	
4	污水鐵桶及週邊鐵架設施1式	發票：105/6/8 12萬6840元	
5	污水電源工程	發票：104/9/10 19萬2000元	
6	水土工程1式	發票：105/8/19 89萬3604元	
7	起重費用	發票105/10/16 3萬1500元（原證27）	
	營業損失	都發局105/10/15至同年10/21拆除水措7日營業損失：105年9、10月營業額1426萬2756元，0月生產日數21天、10月20天，合計41天，營業損失243萬5104	

（續上頁）

		元（計算式：00000000÷41× 7＝0000000元）	
	合計	493萬2482元	