

最高行政法院判決

108 年度判字第 308 號

上 訴 人 蕭○詩
蕭○登（兼蕭○艮之承受訴訟人）
蕭○順（兼蕭○艮之承受訴訟人）
蕭○泰（兼蕭○艮之承受訴訟人）

共 同

訴訟代理人 黃○田 律師

被 上訴人 內政部

代 表 人 徐國勇

訴訟代理人 蔡○良 律師

董○革 律師

被 上訴人 彰化縣政府

代 表 人 王惠美

訴訟代理人 何○揚 律師

上列當事人間損害賠償事件，上訴人對於中華民國 107 年 1 月 3 日臺中高等行政法院 105 年度訴字第 125 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由被上訴人內政部負擔。

理 由

一、本件被上訴人內政部（下稱內政部）代表人由葉○俊榮變更為徐國勇，被上訴人彰化縣政府（下稱彰化縣政府）代表人由魏明谷變更為王惠美，茲據其等先後聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、本件的經過：

(一)、彰化縣政府為開發新社區及因應「高速鐵路彰化車站特定區」發展需要，報經內政部以民國 99 年 6 月 17 日內授中辦地字第 0990724729 號函核准，為區段徵收彰化縣○○鎮○○段 1-10 地號等 929 筆私有土地，面積計 174.2353 公頃，並一併徵收範圍內公私有土地上之私有土地改良物。彰化縣政府旋以因特定區細部計畫調整配置，經彰化縣都市計畫委員會第 193 次會議審議修正通過，區段徵收範圍變動，其中七筆土地面積應予修正，一筆土地應屬剔除範圍，於報經內政部以 99 年 8 月 5 日內授中辦地字第 0990725140 號函，核准修正徵收彰化縣○○鎮○○段 1-10 地號等 928 筆私有土地，面積計 174.0969 公頃，以 99 年 11 月 01 日府地價字第 0990277892A 號公告，並以同日府地價字第 0990277892B 號函通知包括上訴人及蕭○艮在內之土地所有權人。上訴人及蕭○艮不服徵收處分，循序提起行政訴訟，經原審法院 102 年度訴更一字第 15 號事件作成情況判決（下稱 102 訴更一 15 判決），確認徵收處分違法、本院 104 年 7 月 30 日 104 年度判字第 437 號判決（下稱 104 判 437 判決）上訴駁回確定。

(二)、嗣上訴人及蕭○艮以曾於 104 年 12 月 18 日書面向內政部、彰化縣政府請求損害賠償未果，以其等因前開違法徵收處分而喪失如附表所示土地（下稱系爭土地）所有權，依行政訴訟法第 199 條第 1 項規定，提起本件損害賠償之訴，請求內政部、彰化縣政府連帶賠償其等如附表所示損害金額及精神慰撫每人各新臺幣（下同）200 萬元。原審法院 105 年度訴字第 125 號事件審理期間，蕭曹艮於 105 年 12 月 18 日死亡，由上訴人中之蕭○登、蕭○順、蕭○泰承受訴訟後，原審法院判決駁回上訴人之訴（下稱原判決），上訴人不服，提起本件上訴。

三、本件上訴人起訴之主張，及內政部、彰化縣政府在原審之答辯均引用原判決之記載。

四、原判決駁回上訴人在原審之訴，係以：

(一)、彰化縣政府部分：

依土地徵收條例第 2、14、13 條規定，土地徵收核准權限專屬內政部，土地徵收處分乃內政部所為。直轄市或縣市主管機關係補償機關，需用土地人為土地徵收之申請人，均非土地徵收處分之行為人，並無賠償義務。系爭徵收案，經原審法院 102 訴更一 15 判決、本院 104 判 437 判決內政部作成之徵收處分違法確定，致使被徵收人喪失土地所有權，自應由內政部負損害賠償責任，上訴人訴請彰化縣政府應連帶賠償，依法無據，應予駁回。

(二)、內政部部分：

(1)、行政訴訟法第 199 條第 2 項規定受情況判決之原告，得訴請賠償，乃賦予因違法處分受損害之人得向原處分機關請求賠償之替代救濟措施。其實體上權利性質，類似於國家違法行為所造成人民之損害賠償，自可類推適用國家賠償法第 5 條規定並轉而適用民法第 203、229 條規定。上訴人中蕭○詩固於 100 年 5 月 31 日領取補償費，其餘上訴人之補償費於 100 年 3 月 18 日存入保管專戶，惟徵收是否合法，有待事後訴訟確認，上訴人應係本院 104 年 7 月 30 日 104 判 437 判決上訴駁回後，始確悉內政部之徵收處分違法，其於 105 年 4 月 2 日提起本件損害賠償訴訟，未逾知有損害之 2 年時效，及應於判決確定後 1 年內起訴請求之期限。又違法處分內容是內政部核准徵收系爭土地，損及人民之土地所有權，屬財產權，不致損及所有權人之人格權，上訴人主張違法徵收處分侵害其等生存權及適足居住之人格權，一併請求各賠償每人 200 萬元精神慰撫金部分，均屬無據。

(2)、行政訴訟法第 199 條第 2 項規定，具國家賠償性質，有國家賠償法之適用，國家賠償法未規定之事項，應適用民法之規定。依土地徵收條例第 21 條第 1 項規定，上訴人所有之系爭土地所有權，於應受之補償費在法定期間發給完竣時終止，即受有喪失所有權之損害，且土地所有權之喪失係因該違法徵收處分直接造成，兩者間具相當因果關係。上訴人主張以 104 年 12 月 18 日聲請國家賠償時，或重新作成合法徵收處分時之市價計算損害賠償，非損害發生時點或無從虛擬辦理徵收，自無可採。本件彰化縣政府已於 100 年 5 月 31 日將上訴人中蕭○詩之 4 筆土地徵收補償費計 10,651,057 元發放予蕭○詩，至其餘上訴人及蕭○艮之徵收補償費則係於 100 年 3 月 18 日存入保管專戶，則各該土地應以 100 年 5 月 31 日或 100 年 3 月 18 日為基準計算當時市價。經送石○隆不動產估價師事務所鑑定，鑑定結果之價額若高於上訴人因徵收補償所得金額，其間差額可認為係上訴人之損害，內政部依法應予賠償；鑑定價額若低於徵收時所取得之金額，則實際上未生任何損害，請求賠償即屬無據。

(3)、關於系爭土地之估價，估價師石○隆領有合格不動產估價師證書，實施鑑價時已參考地籍圖、空照圖、市街圖、高速鐵路彰化車站特定區區段徵收土地清冊、高速鐵路彰化車站特定區區段徵收計畫書、區段徵收後地價之不動產估價報告書等，並於 106 年 2 月 24 日會同兩造到現場實地勘查。而估價報告書內容，依系爭土地屬特定農業區農牧用地，並收集與不動產價格有關資料，區分一般因素，不動產市場概況、區域因素及個別因素等項進行實質分析，依不動產估價技術規則規定，採用比較法評估各土地價格，先收集並查證比較標的相

關資料，再就比較標的價格是否為正常價格而予情況調整，復就比較標的之交易日期而為價格日期調整，再依交通運輸、道路條件、自然條件、公共設施、發展潛力等項目為區域因素調整，及依案地條件、道路條件、接近條件、環境條件、行政條件等項目為個別因素調整後，決定各該土地評估價格，足徵鑑定人於鑑定系爭土地價額時，係本其估價師專業意見分析，依相關法規進行評估，作成當時市價之鑑定，應認公平允當。至以 99 年 11 月 8 日或 104 年 12 月 18 日為基準時鑑定之市價，因未經採為基準時，已與本件結論無涉而無庸論述。

(4)、系爭土地之徵收處分既經判決確認違法，應依上訴人所請求之數筆土地市價加總予以賠償，惟已受領（包括提存）部分，依損益相抵原則，應予扣減。系爭土地依前開鑑價基準時（除蕭昌詩之 4 筆土地係 100 年 5 月 31 日外，其餘各筆土地均為 100 年 3 月 18 日）之鑑價結果，如附表所示各筆土地之鑑定市價，均低於各筆土地之徵收補償費，則上訴人實際上未生任何損害，內政部即無賠償義務，上訴人一併請求之法定遲延利息，亦無依據等為論據。

五、上訴意旨略以：

(一)、原判決以補償費發放完竣時點，為上訴人喪失系爭土地所有權之時點，有論理上錯誤，且以損害發生時點之土地價格作為實際損失範圍，與民事損害賠償實務以「起訴時」物之價值作為計算基礎不符，復未敘明不採民事實務見解之理由，有判決理由不備及矛盾之違法。又原判決誤將損害發生時點，視為損害賠償額計算時點，有混淆損害賠償責任成立（發生原因）與損害賠償責任內容（法律效果）之違誤，因為物之損害賠償法律效果，不當然等同損害成立的時間點，原判決將二者混為一談，有判決應適用民法第 215 條規定而未適用及不備理由之違法。

(二)、符合人格尊嚴之生活環境，是應受法律保障的重要人格法益，依舉輕明重法理，居住自由亦屬之。民法第 195 條係採例舉方式認定人格權類型，原判決認為該規定是「列」舉人格權類型，對所稱其他人格法益，未置一詞，有判決理由不備違法。本件違法徵收土地，是以開發為目的而剝奪上訴人原先農業營生方式，明顯是在土地開發價值利導下，否定上訴人原有在系爭土地之營生方式，對人格之否定較徵收之公益目的更甚，原判決認土地所有權為財產權，否認與人格權有直接密切關連，有判決理由矛盾、不備理由之違法。

六、本院查：

(一)、關於上訴人對彰化縣政府請求賠償部分：

(1)、土地徵收條例第 2 條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第 14 條規定：「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」第 13 條第 1 項規定：「申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。」可知，土地的核准徵收乃內政部之權限，土地的徵收處分係內政部所為，若因違法徵收而必須對被徵收土地之所有權人予以賠償，自應由內政部負損害賠償責任。至補償機關或需用土地人，既非作成土地徵收處分之行為人，即非賠償義務人。

(2)、本件上訴人係以系爭徵收處分經行政法院為情況判決確認違法為由請求損害賠償，查該違法徵收處分既係內政部作成，其等請求非作成系爭徵收處分之彰化縣政府應與內政部連帶賠償，已難認為有據，原判決駁回上訴人此部分之訴，並無不合，上訴人上訴意旨指摘原判決違誤，求予廢棄，為無理由。

(二)、關於上訴人對內政部請求賠償部分：

(1)、土地徵收條例第 21 條第 1 項規定：「被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止。」第 26 條第 1、3 項規定：「（第 1 項）直轄市或縣（市）主管機關應於國庫設立土地徵收補償費保管專戶，保管因受領遲延、拒絕受領或不能受領之補償費，不適用提存法之規定。直轄市或縣（市）主管機關應於本條例規定應發給補償費之期限屆滿次日起 3 個月內存入專戶保管，並通知應受補償人。自通知送達發生效力之日起，逾 15 年未領取之補償費，歸屬國庫。……（第 3 項）未受領之徵收補償費，依第 1 項規定繳存專戶保管時，視同補償完竣。」第 27 條前段規定：「需用土地人應俟補償費發給完竣或核定發給抵價地後，始得進入被徵收土地內工作。」又行政訴訟法第 198 條規定：「行政法院受理撤銷訴訟，發現原處分或決定雖屬違法，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原處分或決定之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回原告之訴。前項情形，應於判決主文中諭知原處分或決定違法。」第 199 條規定：「行政法院為前條判決時，應依原告之聲明，將其因違法處分或決定所受之損害，於判決內命被告機關賠償。原告未為前項聲明者，得於前條判決確定後 1 年內，向行政法院訴請賠償。」

(2)、查政府機關利用公權力徵收人民土地，被徵收之土地所有權人勢必喪失土地所有權，如徵收處分經情況判決確認違法而未經撤銷，依行政訴訟法第 199 條規定訴請徵收機關賠償，係情況判決的替代救濟措施，性質上是對違法處分

之侵害的賠償，是一種損害賠償，惟在主觀責任要件上，不以公務員有故意或過失為必要，與國家賠償法第 2 條第 2 項所規定之國家賠償責任係以公務員於執行職務行使公權力時，有故意或過失為要件，二者不同。而依此規定向行政法院為請求時，因法文特別設有 1 年除斥期間之規定，自不受國家賠償法第 8 條時效期間規定之影響，另既係基於行政處分違法而來，本質乃國家賠償之性質，關於損害賠償之方法及範圍，仍應依國家賠償法規定。國家賠償法第 5 條規定：「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。」第 7 條第 1 項復規定：「國家負損害賠償責任者，應以金錢為之。但以回復原狀為適當者，得依請求，回復損害發生前原狀。」民法第 216 條規定：「損害賠償，除法律另有規定或契約另有訂定外，應以填補債權人所受損害及所失利益為限。依通常情形，或依已定之計劃、設備或其他特別情事，可得預期之利益，視為所失利益。」第 216 條之 1 規定：「基於同一原因事實受有損害並受有利益者，其請求之賠償金額，應扣除所受之利益。」又因需用土地人原則上於補償費發給完竣或核定發給抵價地後，始得進入被徵收土地內工作，參照前揭土地徵收條例第 21 條第 1 項規定，應認上訴人就系爭土地之所有權係於應受之補償費在法定期間發給完竣時終止，即受有權利喪失之損害，並因該違法徵收處分直接造成土地所有權之喪失，自具相當因果關係，則原判決以被徵收人喪失被徵收土地所有權之時點，作為計算損害賠償價格之時期，以算定損害賠償數額，符合以金錢填補損害之目的及精神，於法並無不合。

(3)、關於請求每人各 200 萬元精神慰撫金部分：

損害賠償之損害，包括財產上損害及非財產上損害，非財產上之損害，以法律有特別規定者為限，民法第 18 條規定：「人格權受侵害時，得請求法院除去其侵害；有受侵害之虞時，得請求防止之。前項情形，以法律有特別規定者為限，得請求損害賠償或慰撫金。」第 195 條第 1 項規定：「不法侵害他人之身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。……」可見財產權之受侵害，無從據以請求非財產上之損害。

查上訴人因系爭違法徵收處分造成系爭土地所有權之喪失，乃屬財產權之受侵害，與民法第 195 條第 1 項得請求非財產上損害規定之要件有別，依上開說明，其等以土地所有權喪失即人格權受侵害為由，主張內政部應給付每人各 200 萬元之精神慰撫金，已然無據。

(4)、關於其他請求金額部分：損害賠償之原則，乃就被害人所受之損害加以填補，如實際上未受有損害時，即無損害賠償責任之可言。又行政處分的標的，

不限於單一不可分之對象，得將數個規制內容涵蓋在一個處分中，對外以一個行政處分之形式表現，此時之行政處分，可分成數個獨立部分，各部分具獨立行政處分之性質，各該獨立部分不具不可分之關連性，可單獨審查其合法性。針對多數相對人之不同筆土地的核准徵收，以一個行政處分的外形對外表示，因各相對人之間不具不可分離關係，各筆土地亦屬可分，性質上是多數實體獨立之處分對外結合表現於一個決定，徵收處分是否違法，應以各別相對人之各筆土地分別觀察，亦得各別單獨提起行政救濟，而就各筆土地之違法徵收，各筆土地所受之損害，亦應各筆土地各自計算，誠屬當然之理。

本件上訴人原所有如附表所示，經內政部核准徵收之系爭土地，因該徵收處分經原審法院 102 訴更一 15 判決作成情況判決確認違法、本院 104 年 7 月 30 日 104 判 437 判決上訴駁回確定。其等於 104 年 12 月 18 日向內政部、彰化縣政府請求賠償未果，即於 105 年 4 月 2 日依行政訴訟法第 199 條第 1 項規定，提起本件損害賠償訴訟，嗣原審將系爭土地送請鑑定市價，該等土地於該次徵收案之補償費發給完竣時之價格，以及系爭土地徵收補償費之金額、補償費經存入保管專戶或領取之時間詳如附表所示等情，為原審依卷內資料確定之事實，核無違反證據法則。則原判決認為上訴人因系爭土地徵收違法，所受損害是土地徵收補償費發給完竣之時的土地交易價值，於扣除因徵收補償所受利益後，差額部分為損害之範圍，於法並無違誤。

查上訴人所有系爭土地之徵收補償費均因逾期未領，於 100 年 3 月 18 日存入保管專戶（見原審卷一第 74-81 頁彰化縣政府 100 年 4 月 20 日函、保管清冊），是時即為各該土地補償費發給完竣時，亦即上訴人喪失系爭土地所有權的時間為 100 年 3 月 18 日，雖上訴人中之蕭○詩於補償費存入保管專戶後之 100 年 5 月 31 日領取該等補償費，不影響上訴人蕭○昌詩就該 4 筆土地已於 100 年 3 月 18 日喪失所有權之事實。是以，原審就上訴人蕭○登、蕭○順、蕭○泰之卓乃潭段 271、271-8 地號土地，以 100 年 3 月 18 日為基準時鑑定市價，固無疑義，然就蕭○詩之 4 筆土地以 100 年 5 月 31 日為基準時鑑定市價，即有所誤。惟依原審就蕭○詩之該 4 筆土地於 100 年 3 月 18 日及 100 年 5 月 31 日之市價鑑定結果（見原審卷附石○隆不動產估價師事務所之不動產估價報告書摘要第 6 頁），無論何者，均低於該 4 筆土地之徵收補償費（詳如附表）。因此，原審以系爭土地之鑑定市價均小於各該土地之徵收補償費為由，認為系爭土地實際上均未受有損害之結論，即不受影響，原判決仍應予維持。上訴意旨執前詞，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、結論，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項但書，判決如主文。

中 華 民 國 108 年 6 月 26 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 侯 ○ 昇

法官 陳 ○

法官 沈 ○ 南

法官 蕭 ○ 芳

法官 蘇 ○ 娟

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 108 年 6 月 26 日

書記官 莊 ○ 誼