

裁判字號：最高法院 95 年度台上字第 499 號 民事判決

裁判日期：民國 95 年 03 月 22 日

案由摘要：國家賠償

最高法院民事判決

九十五年度台上第四九九號

上訴人 台灣省宜蘭農田水利會

法定代理人 呂○○

訴訟代理人 林志嵩律師

被上訴人 廖○○

訴訟代理人 呂沐基律師

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國九十三年六月三十日台灣高等法院第二審判決（九十二年度重上國字第一號），提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決關於命上訴人給付及該訴訟費用部分廢棄，發回台灣高等法院。

理 由

本件被上訴人主張：上訴人管理宜蘭縣三星鄉大光明圳，於民國八十九年一月二十一日下午三、四時許，在三星鄉拱照村山坡之阿里史段渠道坍塌，大量泥水沖刷而下，撞毀伊所有養雞場內之堆肥舍、自動化蛋雞舍設備、多層籠養設備雞舍，經伊以書面向上訴人請求國家賠償，兩造於同年四月十七日協議，上訴人同意賠償伊新台幣（以下同）一千八百五十二萬九千六百七十二元，但上訴人違約不呈請水利處核定，並發給拒絕賠償證明書等情，爰依國家賠償法第三條第一項、第十四條及和解契約，求為命上訴人給付一千八百五十二萬九千六百七十二元，及自八十九年二月十二日起至清償日止，按年息百分之五計算利息之判決（被上訴人之請求，超過上開金額部分，經原審維持第一審所為被上訴人敗訴判決，駁回其上訴，未據其聲明不服）。

上訴人則以：協議記錄所載協議結果係兩造之建議或讓步，非合意成立和解；依國家賠償法施行細則第二十四條第一項、第二十五條第一項規定，伊得決定賠償金額之限度為二十萬元，超過此限度者，應報請上級機關水利處核定，始得為賠償之決定，且依台灣省農田水利會預算執行要點第十三條、農田水利會組織通則第十八條規定，需提請會務委員會審議通過，再報請上級機關核准，但會務委員會決議於不逾六百萬元範圍內補償，若協議不成，依訴訟程序處理，為被上訴人拒絕；伊管理大光明圳並無欠缺，被上訴人不得請求國家賠償等語，資為抗辯。

原審將第一審所為被上訴人敗訴判決，予以一部廢棄，改命上訴人給付一千八百五十二萬九千六百七十二元本息，無非以：宜蘭縣三星鄉大光明圳為上訴人管理，於八十

九年一月二十一日下午三、四時許，在三星鄉拱照村山坡之阿里史段渠道坍塌，大量泥水沖刷而下，撞毀被上訴人所經營養雞場內之堆肥舍、自動化蛋雞舍設備、H型多層籠養設備雞舍。被上訴人於同年二月十一日以書面向上訴人請求國家賠償一千九百五十二萬九千四百一十一元。兩造於同年二月十四日進行協議，記錄載明協議結果為「1.賠償金額之認定，雙方同意委由各有關公會、協會認定鑑價，其鑑價機構如左：①機器（堆肥舍）：由台灣省建築師公會，2.各相關機關鑑定費用由水利會負擔……5.清運部分由請求人補送相關單據，以憑辦理。上述各項鑑定結果完成十日內繼續協商處理。6.大光明圳為搶修所需通過廖○○、詹得助二人之土地，即日起同意通行使用，絕無異議」。上訴人委託上開機關鑑定後，兩造於同年四月十七日再進行協議，結論為：「1.所請求各項損害業經各相關公會、協會鑑定結果如下：(1)廖○○部分：①自動化蛋雞機械設備經台灣區機器同業公會鑑定損害金額為一千一百五十六萬九千九百二十元。②堆肥舍房屋經台灣省建築師公會鑑定損害金額為七十六萬七千五百零八元。③雞場利益損失經中華民國養雞協會鑑定損失金額為五百七十三萬一千二百七十四元。④清運費用依請求人提出清運單據，金額為四十六萬零九百七十元，小計一千八百五十二萬九千六百七十二元。2.宜蘭農田水利會同意依據相關公會、協會鑑定損害金額及廖○○所提出之清運單據……為賠償金額，並報請上級主管機關核定後，簽署協議書。3.請求人對於與本事件同一原因事實所發生之其他損害，願意拋棄損害賠償請求權」。其後上訴人因「本件賠償金額超過一千萬元，檢察官未列席提供法律意見，適法性是否有當」，而未呈請經濟部水利處同意，並於同年五月二日經會務委員會議決「本案渠道崩塌發生原因與責任歸屬不明確，不予審議」，再於同年七月十日審議議決「基於人道立場，本委員會同意按養雞業者損失二分之一計算，給予廖○○先生不得逾六百萬元範圍內之災害損失補償……所需經費在本會『意外事故損失』項下支應……若協調不成，依訴訟判決處理」。兩造於同年八月八日進行災害補償事件協議，結論為「協議不成立」。上訴人於同年八月三十日發給被上訴人協議不成立證明書。按國家賠償法第十條第二項規定：「賠償義務機關對於前項請求，應即與請求權人協議。協議成立時，應作成協議書，該項協議書得為執行名義」。國家賠償法施行細則第五條第一項規定：「請求權人於收到協議書、訴訟上和解筆錄或確定判決後，得即向賠償義務機關請求賠償」。第十四條規定：「請求權人委任他人為代理人，或由法定代理人與賠償機關進行協議，賠償義務機關如認為代理權有欠缺而可以補正者，應定七日以上之期間，通知其補正，但得許其暫為協議行為，逾期不補正者，其協議不生效力」；第二十三條第一項規定：「賠償義務機關應指派所屬職員，記載協議紀錄。協議紀錄應記載左列各款事項：協議之處所及年、月、日。到場之請求權人或代理人、賠償義務機關之代表人或其指定代理人、第十五條、第十六條及第二

十二條所定之人員。協議事件之案號、案由。請求權人請求損害賠償之金額或回復原狀之內容及請求之事實理由。賠償義務機關之意見。第十五條、第十六條及第二十二條所定人員之意見。其他重要事項。協議結果」。第二十七條第一項規定：「協議成立時，應作成協議書，記載左列各款事項，由到場之請求權人或代理人及賠償義務機關之代表人或其指定代理人簽名蓋章，並蓋機關之印信：請求權人之姓名、性別、出生年月日、出生地、身份證統一編號、職業、住所或居所、請求權人為法人或其他團體者，其名稱、主事務所或主營業所及代表人之姓名、性別、住所或居所。有代理人者，其姓名、性別、出生年月日、出生地、或居所。賠償義務機關之名稱及所在地。協議事件之案由及案號。損害賠償之金額或回復原狀之內容。請求權人對於同一原因事實所發生之其他損害，願拋棄其損害賠償請求權者，其拋棄之意旨。年、月、日」。第二項規定：「前項協議書，應由賠償義務機關於協議成立後十日內送達於請求權人」。綜觀上開各規定文義，並斟酌其立法順序，應認請求權人與賠償義務機關就賠償責任及金額達成意思表示一致，該協議即成立並生效，至賠償義務機關作成協議書，乃供請求權人作為協議成立生效之證明文件及執行名義，非以協議書之作成，為協議之生效要件。查命令不得抵觸憲法或法律，中央法規標準法第十一條定有明文。國家賠償法本身未限制賠償義務機關決定賠償金額之限度，如認為施行細則規定賠償義務機關自行決定賠償金額有其限度，可否定其與請求權人間成立超過該限度之賠償協議之效力，乃增加母法未規定之要件，導致屬機關發布命令位階之施行細則，逾越屬法律位階之國家賠償法，顯然失當。而賠償義務機關與請求權人成立協議，為約定互相讓步，以終止爭執或防止爭執發生，同屬民法第七百三十六條所定和解契約性質，亦應為同一解釋。自應解為前揭國家賠償法施行細則及上訴人之處理國家賠償事件作業程序等規定，乃規範上訴人與其上級機關之內部關係，上訴人倘與請求權人就賠償責任及金額達成意思表示合致，二者間之協議（和解契約）已成立生效，縱上訴人決定賠償之金額超過其可自行決定之限度，且未先經上級機關核定，亦不影響協議（和解契約）之成立及生效。兩造於同年四月十七日進行協議，結論為依據鑑定結果及被上訴人提出之清運單據，確定上訴人對被上訴人之賠償金額為一千八百五十二萬九千六百七十二元，被上訴人則同意拋棄其餘損害賠償請求權，堪認兩造已就上訴人對被上訴人負一千八百五十二萬九千六百七十二元國家賠償責任，達成意思表示一致，兩造間之協議已成立生效。此觀上訴人嗣後原擬呈送經濟部水利處之函文，僅就其未邀請檢察官出席協議提供法律意見，即同意賠償上開金額之適法性，諮詢經濟部水利處。至該協議記錄記載上訴人「報請上級主管機關核定後，簽署協議書」，乃敘明上訴人須踐行國家賠償法第十條第二項、國家賠償法施行細則第二十五條、第二十七條第一項之程序，無礙兩造間已成立協議。兩造間就國家賠

償之協議既已成立生效，惟上訴人不踐行發給協議書之程序，致被上訴人無法取得債權憑證及執行名義，被上訴人依協議內容，請求上訴人給付一千八百五十二萬九千六百七十二元及自八十九年十月二十七日起至清償日止之法定遲延利息，應予准許等詞，為判斷之基礎。

惟按國家賠償法施行細則第二十四條：「賠償義務機關得在一定金額限度內，逕行決定賠償金額」。「前項金額限度，中央政府各機關及省政府，由行政院依機關等級定之；縣（市）、鄉（鎮、市）由縣（市）定之；直轄市由其自行定之」。第二十五條：「賠償義務機關認應賠償之金額，超過前條所定之限度時，應報請其直接上級機關核定後，始得為賠償之決定。前項金額如超過其直接上級機關，依前條規定所得決定之金額限度時，直接上級機關應報請再上級機關核定」。「有核定權限之上級機關於接到前二項請求時，應於十五日內為核定。」之規定，係依據國家賠償法第十六條概括授權所訂之委任命令。本於我國國家賠償法採行協議先行程序之目的，旨在便利人民，並尊重賠償義務機關，簡化賠償程序，俾使賠償義務機關能迅速與請求權人達成協議，解決糾紛，同時疏減訟源。為基於行政一體，並確保賠償義務機關與人民協議決定賠償金額時，能審慎評估，俾免失出或失入，而能有其一致性，因而於施行細則第二十四條、第二十五條訂定賠償義務機關於協議中決定賠償金額之程序。倘賠償協議不能成立時，被害人既仍得循訴訟程序，請求為完足之賠償，並無金額之限制，對人民財產之行使，並無增加法律所無之限制，原審認國家賠償法施行細則第二十四條、第二十五條之規定，乃增加母法未規定之要件，逾越國家賠償法，顯然失當，進而認上訴人決定賠償之金額超過其可自行決定之限度，又未先經上級機關核定，亦不影響系爭賠償協議之成立生效，即非無研求之餘地。上訴論旨，指摘原判決其敗訴部分不當，求予廢棄，非無理由。

據上論結，本件上訴為有理由。依民事訴訟法第四百七十七條第一項、第四百七十八條第二項，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 五 年 三 月 二 十 二 日

最高法院民事第七庭

審判長法官 劉 延 村

法官 劉 福 來

法官 黃 秀 得

法官 吳 謀 焰

法官 李 寶 堂

本件正本證明與原本無異

書 記 官

中 華 民 國 九 十 五 年 四 月 三 日

資料來源：最高法院民事裁判書彙編第 52 期 562-568 頁