

最高法院一一一年度台上字第一七三三號

■ 曾品傑、張岑仔

【主旨】國家賠償法第 2 條第 2 項國家責任，亦為民事損害賠償責任法體系一環，損害賠償責任建構在風險分配基礎上，包括在科技社會中之電力設備。風險社會，風險源一部分來自於各種自然環境，即如各種蛇類或蜂類等野生動物，亦為現代社會生活風險源之一。而保障人民安全係國家存在的意義及目的，尤其是保障人身自由、生存權、工作權、財產權及其他自由等基本權利，憲法已將之課予國家（參照憲法第 8 條以下），由此可見因該風險造成人民自由權利等損害者，風險源責任分配，當先分配予國家。

【概念索引】國家賠償法／國家責任

【關鍵詞】國家賠償、判斷餘地、侵權行為

【相關法條】國家賠償法第 2 條、民法第 186 條

【說明】

一、爭點及選錄原因

（一）爭點說明

國家若怠於排除蛇類或蜂類等野生動物所構成之風險源，是否會構成國家賠償責任？

（二）選錄原因

按法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，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作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第 2 條第 2 項後段，向國家請求損害賠償（釋字第 469 號解釋參照）。本判決基此大法官釋字解釋意旨，揭示人民得以「消防機關協助執行捕蜂捉蛇為民服務處理原則」為據請求國家應為一定之作為，若國家於摘除蜂巢前，怠於對可得特定之人採取適當必要警示，恐關涉國家賠償責任，殊值留意。

二、相關實務

最高法院 104 年度台上字第 1619 號判決詳述公務員怠於執行該職務之國家賠

償責任要件，詳如下列判決節錄：

「國家賠償法第二條第二項所謂『公務員怠於執行職務』，除被害人對於公務員之特定職務行為，有公法上請求權存在，經請求執行而怠於執行外，尚包括法律規定之內容，其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，致特定人之自由或權利遭受損害」之情形，非僅以被害人對於公務員之特定職務行為，有公法上請求權存在為限。

三、本件見解說明

本件涉及系爭電桿有虎頭蜂巢，被上訴人經通報到場未即摘除，嗣上訴人之母遭蜂螫致死，上訴人得否向被上訴人請求國家賠償之問題。對此，最高法院隱約表示，被上訴人農業處於獲報查看後，在承接單之移除方式欄載明「待台電斷電後處理」，排定與台電公司聯繫後第3日停電進行蜂窩摘除作業，似見被上訴人亦肯認系爭蜂巢係社會生活風險源之一，應予排除；而依社會一般經驗，黑腹虎頭蜂屬可預見有攻擊往來人群之危險性，並有造成生命身體之傷害疑慮，於摘除前，被上訴人對於系爭蜂巢之可能危險，應對可得特定之人（包括可能行經之人、附近住家與作業人員），採取適當必要警示。然被上訴人於系爭蜂巢摘除前，未對該蜂巢為警示之行為，其所屬公務員似怠於執行職務，並與上訴人之母之死亡間，似有相當因果關係，而構成國家賠償責任。

【選錄】

公務員執行職務係代表國家為之，公務員之違法執行職務即為國家之違法行為，責任主體仍為國家，是以國家賠償法之國家賠償責任，係國家為自己行為負責，有自己獨立的成立要件，不以公務員成立民法第186條侵權行為責任為條件。又既係自己責任，國家責任成立及其範圍，判斷基準不以國家賠償法為唯一依據，憲法課予國家對人民應承擔之職責義務亦屬之，並透過各種法規命令頒布施行，使抽象意義之職責義務具體化、現實化，惟國家義務包羅萬象，隨國家整體發展、資源條件等因素，國家義務違反責任、法治國原理，當以法規範明確之，國家賠償法第2條之國家賠償責任，即係國家憲法義務違反時責任之具體規範，觀諸同法第1條規定即明。本條第2項後段規定，公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者，國家應負賠償責任。查本項性質為國家侵權行為責任，非純屬民事損害賠償責任而有公法性格，在損害賠償法體系中，乃特殊侵權行為法。依此，國家公務員怠於執行職務，及是否屬本法所指應履行之法定職務、不法性有無，其判斷標準，包括憲法及各個具體法規命令所定之職務在內。又因其亦有民事損害賠償性格，除牴觸憲法或性質不相容情形，否則，有關侵權行為民事賠償責任相關規定、法理，如損害填補原理、風險分配原理，仍有適用。

國家賠償法第2條第2項國家責任，亦為民事損害賠償責任法體系一環，損害賠償責任建構在風險分配基礎上，包括在科技社會中之電力設備。風險社會，風險

源一部分來自於各種自然環境，即如各種蛇類或蜂類等野生動物，亦為現代社會生活風險源之一。而保障人民安全係國家存在的意義及目的，尤其是保障人身自由、生存權、工作權、財產權及其他自由等基本權利，憲法已將之課予國家（參照憲法第 8 條以下），由此可見因該風險造成人民自由權利等損害者，風險源責任分配，當先分配予國家。此外，倘法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項，已經法律或各種規則命令明定者，該管機關公務員依此規定對可得特定之人，即負有作為義務，已無不作為之行政判斷餘地及裁量空間，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第 2 條第 2 項後段規定，向國家請求損害賠償（釋字第 469 號解釋參照）。

系爭處理原則雖以為民服務為名，惟核其內容，就該項服務項目已舉出「由農政單位主政，消防單位適時配合支援」、法源依據、任務項目（蛇類捕捉、蜂窩摘除）、執行原則、執行程式，且依法對外公告，自具有法規命令之外在形式，且既有具體規範內容，當人民有遭受該項服務項目需求時，因信賴系爭處理原則存在，自得依系爭處理原則請求權責機關處理，核系爭處理原則已具體化憲法保障人民生命、自由、財產權意旨，自非僅係內部行政業務作業之行政規則，人民自得據此請求國家應為一定作為義務。

系爭處理原則第 5 點第 4 項第 8 款規定：「經消防人員現場評估當下無立即人命危害或不需處理（如蜂蛇位於戶外、野外）或無法處理（如蜂巢位於電塔、懸崖等高風險環境、作業困難）者，得不處理」，雖賦予主管機關得審酌蜂巢所在位置，是否屬於高風險或有無作業困難等實際狀況，具有專業判斷餘地。惟行政法規有關不確定法律概念，係立法者依據依法行政原則，賦予主管機關根據客觀事實、專業與執行技術等事務之判斷餘地，如國家機關之作為義務已由法規命令明確之，或已極度限縮時，其不為一定作為者，即具不法性（違法性），屬違法之不執行職務，司法審判法院就其合法性得予審查，且就專業判斷餘地，是否顯然欠缺妥當性，亦非不得介入審查。行政執行法第 36 條規定，行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制。本條之即時強制，法文雖為「得」，因其即時處置對象，具急迫危險性，國家機關有積極防止該危險發生義務。至於行政機關行使裁量權時，如違反法律授予裁量目的、漏未審酌應加考量的觀點、摻雜與事件無關動機、違反平等原則、比例原則、信賴保護原則等一般法律原則或憲法保障基本權利，則構成裁量濫用或裁量恣意，自非法之所許。苟經判斷後認有即時處理必要者，國家機關即必須採取如下方法處置，而不得不為任何處置措施：一、對於人之管束。二、對於物之扣留、使用、處置或限制其使用。三、對於住宅、建築物或其他處所之進入。四、其他依法定職權所為之必要處置；換言之，有即時處置必要者，即應依法行政，審酌各個具體事件之主客觀情狀，採取上列方法以防危險發生，如不為任何措施，即符合怠於執行職務之要件，而有違法情事。

經查：

1. 被上訴人所屬消防局於 108 年 6 月 29 日接獲民眾電話通報，系爭電桿上有虎

頭蜂窩，經轉知農業處通知群鴻公司派員前往查看，認須先通知台電公司停電才能進行系爭蜂巢摘除作業，乃於承接單之移除方式欄載明「待台電斷電後處理」回報農業處。農業處於同年7月2日與台電公司聯繫，排定同月9日20時停電進行蜂窩摘除作業，為原審所認定之事實。似此情形，被上訴人應亦肯認系爭蜂巢係社會生活風險源之一，應予排除；佐以 google 街景照片所示，系爭蜂巢位於戶外空曠處所，旁有道路，附近有零星民宅等情，同為原審所認定，則系爭蜂巢未斷電對於處理人員有生命危險，而無法立即處理，惟依社會一般經驗，黑腹虎頭蜂屬可預見有攻擊往來人群之危險性，並有造成生命身體之傷害疑慮，高壓電未斷電前，客觀上雖無法摘除，然於摘除前，被上訴人對於系爭蜂巢之可能危險，應對可得特定之人（包括可能行經之人、附近住家與作業人員），採取適當必要警示。從而，本件被害人甲之菜園在系爭蜂巢附近，是否為該蜂巢危險可得特定之人？被上訴人於系爭蜂巢摘除前，未對該蜂巢為警示之行為，其所屬公務員有否怠於執行職務，並與甲之死亡間，是否無相當因果關係？均滋疑義，有待進一步釐清。原審未詳予推求，遽為上訴人不利之判決，不免速斷。

2. 虎頭蜂蜂巢警戒範圍約在直徑 100 公尺上下，其中以黑腹虎頭蜂的警戒區域最大，有卷附維基百科資料可憑（一審卷 107 頁），而依停電要點第 6 條第 4 項第 3 款規定，台電公司須於 3 天前通知停電及發放停電通知單，惟考量虎頭蜂有危險性，將 6 個工作天縮短為 4 個工作天，亦為原審所認定之事實。果爾，上訴人於事實審主張：虎頭蜂係會傷及人命之危險源，能儘速拆除，即應儘速為之，而被上訴人卻遲至知悉後第 3 天始通知台電公司，通知僅是意見表達，用了 3 天，顯有遲延；且怠於在虎頭蜂攻擊範圍，設置警告標誌等提醒民眾之行政措施（同上卷 136、137 頁），並援引行政執行法第 36 條第 2 項第 3 款、第 4 款、第 39 條規定，主張被上訴人在系爭蜂巢摘除前，未封鎖現場限制民眾進入或在現場設置警告標誌，即有公務員怠於執行職務之情事（同上卷 13、15 頁，原審卷 259、261 頁），是否全無足取？猶與被上訴人在受通報後，未在系爭蜂巢附近作緊急處置，有否違反即時強制之作為義務？所關頗切，原審未詳予調查審認，遽為上訴人敗訴之判決，亦有可議。

【延伸閱讀】

• 陳清秀，國家賠償責任可否改採「危險責任」之賠償原則？植根雜誌，38 卷 10 期，2022 年 10 月，393-400 頁。