

高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

114年度簡字第106號

民國114年11月17日辯論終結

原告 張景堯

訴訟代理人 蔡文斌律師

許慈恬律師

邱維琳律師

被告 臺南市政府工務局

代表人 陳世仁

訴訟代理人 翁順衍

潘曄萱

上列當事人間建築法事件，原告不服臺南市政府中華民國114年3月10日府法濟字第1140345885號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告為臺南市○○區○○段0000地號等8筆土地之新建建築工程（領有被告核發之【112】南工造字第01589號建造執照，下稱系爭工程）之監造人，由承造人龍城營造股份有限公司（下稱龍城公司）進行系爭工程連續壁（下稱系爭連續壁）之施工。於民國113年3月6日，在臺南市中西區五妃街（下稱系爭街道）發生道路坍塌等危害公共安全之情事。被告審認原告所監造之系爭工程，因系爭連續壁施作不確實致道路坍塌，有違反建築法第63條規定之情事，乃依同法第89條規定，以113年10月4日南市工管一字第1132106561B號裁處書（下稱原處分），裁處罰鍰新臺幣（下同）9萬元。原

01 告不服，於訴願後，提起本件行政訴訟。

02 二、原告主張及聲明：

03 (一) 主張要旨：

04 1. 原告與起造人皇龍開發股份有限公司（下稱皇龍公司）於
05 111年2月簽立之建築設計合約書（下稱系爭合約），雖有
06 原告負責監造之約定（系爭合約第3條第5款），但依據系
07 爭合約前後文義對照，顯然不包含現場監工、勞安衛監督
08 及查核；另建材、廠商、工法、工序，則均由起造人皇龍
09 公司及承造人龍城公司協議後決定。內政部113年3月21日
10 內授國建管字第1130802670號函釋（下稱內政部113年3月
11 21日函釋）亦明白區分監造與監工不同。

12 2. 核准圖說業已規範由承造人控制穩定液面之高度。另系爭
13 連續壁母、公單元施作時間間隔，屬於施工方法及施工安
14 全之範疇，參酌建築師法第18條修正理由，應為營造業設
15 置之專任工程人員應負之責任，非監造人之責任。被告逕
16 以原告是監造人即為應裁罰之對象，法律見解明顯錯誤。

17 3. 被告未就事務性質個別衡酌，未區分監工與監造之差別，
18 也未究明原告只負責監造並未負責監工，即以113年3月7
19 日南市工管一字第1130369950號裁處書（裁處書序號：00
20 000000、00000000、00000000，下合稱前處分），對於起
21 造人皇龍公司、承造人龍城公司及監造人原告均援引建築
22 法第89條，無差別均裁處最高額罰鍰9萬元，經原告提起
23 訴願，由臺南市政府以113年8月12日府法濟字第11310675
24 82號訴願決定（下稱前訴願決定）撤銷，命被告於2個月
25 內另為處分。詎被告嗣後仍以原處分裁處最高額罰鍰9萬
26 元，違反平等原則與比例原則，侵害原告之工作權與財產
27 權。

28 (二) 聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

29 三、被告答辯及聲明：

30 (一) 答辯要旨：

31 1. 系爭工程基地周圍鄰接其他建築物，且開挖深度為地下四

層，已逾1.5公尺以上，原告為系爭工程之設計人及監造人，依建築法第69條之規定，其防護措施之設計圖及說明書即應由設計人簽證，於申請建造執照或雜項執照時一併送審。系爭連續壁依原告設計之圖說，係作為地下室之永久外牆，為建築物結構體之一部分，已非單純工作場所之安全維護及危險防範之設備或措施，亦屬建築物構造之一，原告自應依建築師法第18條第1、2款規定，負監督營造業有無依其設計圖說施工之責，並應遵守建築法令所規定監造人應辦事項。尚不因承造人之專任工程人員亦負有指導施工方法、檢查施工安全及督察按圖施工等責任而減免其責。原告所援引內政部113年3月21日函釋，是中華民國不動產開發商業同業公會全國聯合會函詢內政部之解釋，並非解釋性行政規則，被告機關不用遵守。

2. 本件係承造人進行系爭工程中，因系爭連續壁之施作不慎造成道路坍塌等情事。建造執照核准圖說S6-05（連續壁配筋圖2）（下稱系爭圖說）連續壁施工說明2.1記載「應保持穩定液面高出水位至少1.5m以上」，原告為系爭工程之監造人，即應依建築師法第18條第1款規定，負監督營造業有無依其設計圖說施工之責。惟依據台南市土木技師公會113年4月25日（113）南土技字第1139號「臺南市中區五妃街道路坍塌災害原因鑑定」報告書（下稱系爭鑑定報告）（十）綜合研判「五妃街道路坍塌」原因分析第3點可知，系爭連續壁施工中查無水位觀測資料，難認原告已善盡監督之責。
3. 另系爭圖說連續壁施工說明3.18記載「承包商施工前必須擬定詳細之施工計畫……工期進度……各種材料之施工品管及各部分詳細圖等，經監造人核可方可施工」。依據系爭鑑定報告（十）綜合研判「五妃街道路坍塌」原因分析第2點記載，工程會施工綱要規範第02266章「連續壁」3.5.2節第（2）點規定（下稱系爭工程會連續壁施工規定），如遇無法連續施工，預期放置時間在6天以上之連

續壁單元接頭，應以合適之碎石級配料回填。然本件母單元3預挖區施作完成後距公單元4開始施作時間已長達10天，不符上述規定。因連續壁母、公單元施作時間間隔過久等因素導致道路坍塌，原告除有未依建築師法第18條第1款規定，負監督營造業有無依其設計圖說施工之責外，現場工程進度及施工品質亦未落實監造，未確實對施工場所採取維護安全、防範危險之措施。

4. 前訴願決定並未提及前處分之裁罰違反比例原則。本件違規態樣雖未訂定相關裁罰基準，然在相關類似情況下，本件明確產生公安危害，是屬於相對嚴重之公安事件，起造人、承造人及監造人均應負最重之責，裁處最高額罰鍰9萬元。

(二) 聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一) 系爭連續壁因承造人施作不確實致系爭街道坍塌，原告應否負監造人責任？

(二) 原處分裁處原告法定最高額罰鍰9萬元，是否妥適？

五、本院之判斷：

(一) 前提事實：

事實概要欄所述之事實，有系爭合約（本院卷第63至66頁）、系爭工程建造執照核准圖說（本院卷第123至125頁）、系爭鑑定報告（節本）（本院卷第127至133頁）、系爭街道坍塌照片（本院卷第136至141頁）、被告114年10月30日南市工管一字第1141413399號函所檢附系爭連續壁之施工計畫書、系爭街道坍塌照片（本院卷第187至285頁）、前處分（本院卷第47至61頁）、前訴願決定（本院卷第41至46頁）、原處分（本院卷第26至27頁）及訴願決定（本院卷第31至38頁）等證據可以證明。

(二) 應適用的法令：

1. 建築法：

(1) 第15條第1項：「營造業應設置專任工程人員，負承攬工

程之施工責任。」。

(2)第63條：「建築物施工場所，應有維護安全、防範危險及預防火災之適當設備或措施。」。

(3)第69條：「建築物在施工中，鄰接其他建築物施行挖土工程時，對該鄰接建築物應視需要作防護其傾斜或倒壞之措施。挖土深度在一公尺半以上者，其防護措施之設計圖樣及說明書，應於申請建造執照或雜項執照時一併送審。」。

(4)第89條：「違反第63條至第69條及第84條各條規定之一者，除勒令停工外，並各處承造人、監造人或拆除人6千元以上3萬元以下罰鍰；其起造人亦有責任時，得處以相同金額之罰鍰。」。

2. 建築師法：

(1)第17條：「建築師受委託設計之圖樣、說明書及其他書件，應合於建築法及基於建築法所發布之建築技術規則、建築管理規則及其他有關法令之規定；其設計內容，應能使營造業及其他設備廠商，得以正確估價，按照施工。」。

(2)第18條：「建築師受委託辦理建築物監造時，應遵守左列各款之規定：一、監督營造業依照前條設計之圖說施工。二、遵守建築法令所規定監造人應辦事項。三、查核建築材料之規格及品質。四、其他約定之監造事項。」。

(3)第19條：「建築師受委託辦理建築物之設計，應負該工程設計之責任；其受委託監造者，應負監督該工程施工之責任，但有關建築物結構與設備等專業工程部分，除五層以下非供公眾使用之建築物外，應由承辦建築師交由依法登記開業之專業技師負責辦理，建築師並負連帶責任。當地無專業技師者，不在此限。」。

3. 現行法規所定貨幣單位折算新臺幣條例第2條：「現行法規所定金額之貨幣單位為圓、銀元或元者，以新臺幣元之3倍折算之。」。

01 (三) 經查：

02 1. 原告為建築師，受委託辦理系爭工程之設計、監造，為系
03 爭工程之監造人。系爭連續壁為依建築法第63條設置之設
04 備及防護措施，也是系爭工程地下室建築物永久外牆之一
05 部分。系爭工程之承造人於施工過程中，因系爭連續壁施
06 作不確實，致系爭街道於113年3月6日發生道路坍塌之事
07 實，有前揭（一）前提事實欄所載之證據附卷可稽，且為
08 原告所不爭執（本院卷第178至179頁），此部分事實自堪
09 認定。

10 2. 按建築師法第18條，於73年11月28日修正前之規定為：

11 「建築師受委託辦理建築物監造時，應遵守左列各款之規
12 定：一、監督營造業依照前條設計之圖說施工。二、遵守
13 建築法令所規定監造人應辦事項。三、檢驗建築材料之品
14 質、數量及強度。四、指導施工方法。五、檢查施工安
15 全。」，於73年11月28日修正公布後之規定為：「建築師
16 受委託辦理建築物監造時，應遵守左列各款之規定：一、
17 監督營造業依照前條設計之圖說施工。二、遵守建築法令
18 所規定監造人應辦事項。三、查核建築材料之規格及品
19 質。四、其他約定之監造事項。」其修正理由為：「一、
20 建築工程所需材料種類繁多，建築師僅能對建築材料之規
21 格及品質負查核之責，爰將第3款文字修正，以期明確。
22 二、原條文第4款及第5款規定之指導施工方法，檢查施工
23 安全依建築法第15條規定應由營造業設置之專任工程人員
24 負責，爰予刪除。三、建築師受委託辦理其他監造事項
25 時，亦應遵守約定，爰增列第四款。」。由上開修法變革
26 可知，建築師受委託辦理建築物監造時，固應遵守建築師
27 法第18條之規定，然倘涉及「指導施工方法」或「檢查施
28 工安全」，即非屬於建築師受委託辦理建築物監造時應負
29 之責任範圍，而應依建築法第15條規定，由營造業設置之
30 專任工程人員負責。

31 3. 系爭街道坍塌之原因，依據系爭鑑定報告記載：「十、結

論：連續壁施工母、公單元施作時間間隔過久、穩定液水位無法確定保持高出地下水位1.5m以上、基地內解壓井啟動使道路側及基地側產生水壓差、排樁成型率不確定或土體自立性不足等因素，顯示連續壁施工不確實；且發生路面坍塌期間施工基地僅連續壁進行施工，周遭無他案地下開挖工程，研判五妃街道路坍塌災害原因係皇龍建設連續壁施工因素所造成。」等語（本院卷第131至132頁），而原告對於系爭鑑定報告之鑑定意見並不爭執（本院卷第180頁），可認系爭街道坍塌之原因為系爭連續壁施作不確實，而認定系爭連續壁施作不確實之原因，有：(1)連續壁施工母、公單元施作時間間隔過久、(2)穩定液水位無法確定保持高出地下水位1.5m以上、(3)基地內解壓井啟動使道路側及基地側產生水壓差、(4)排樁成型率不確定或土體自立性不足。然前揭(3)、(4)部分，均與原告應負之監造人責任無涉，亦非被告據以裁罰之認定，此經被告自陳在卷（本院卷第308頁）。則本件應審究者，即為前揭(1)、(2)部分，是否為原告所應負之監造人責任範圍。

4. 就前揭(1)連續壁施工母、公單元施作時間間隔過久部分：

- (1)被告依據系爭圖說連續壁施工說明3.18記載「承包商施工前必須擬定詳細之施工計畫……工期進度……各種材料之施工品管及各部分詳細圖等，經監造人核可方可施工」等語（本院卷第125頁），佐以系爭鑑定報告（十）綜合研判「五妃街道路坍塌」原因分析第2點記載：依系爭工程會連續壁施工規定：「如遇無法連續施工預期放置時間在6天以上之連續壁單元接頭應以合適之碎石級配料回填」，然系爭連續壁母單元3預挖區施作完成後距公單元4開始施作時間間隔已長達10天。另起造人皇龍公司表述，母單元3及母單元5槽溝挖掘時，兩側均會預挖長1.2m，深度29m之槽溝，本件母單元施作完成後，與公單元施作前，預挖區僅有穩定液，並未回填其他材料等語（本院卷

第130、131頁），而認為原告此部分依建築師法第18條第1款規定，除未負監督營造業有無依其設計圖說施工之責外，現場工程進度及施工品質亦未落實監造，未確實對施工場所採取維護安全、防範危險之措施。並提出系爭連續壁之施工計畫書（本院卷第200至227頁）、施工紀錄表（本院卷第253至285頁）為佐證。

(2)惟查，系爭圖說及系爭連續壁施工計畫書係經原告核可後方施工乙節，固為原告所不爭執（本院卷第182、183、308頁）。惟依據被告所述，前揭施工計畫書中關於母、公單元之施工工期部分，僅有其中「連續壁削挖作業」第3點「開挖後」關於「接頭汙泥清洗，前一單元留下之接頭均因鄰接單元開挖之靜置時間過久而附著泥屑，若不予清除，除降低接頭品質強度外，亦造成漏水之主因，所以應該使用鋼刷完整且徹底清除乾淨」之記載（本院卷第215頁）。而細繹該段文字說明，係指前一單元留下之接頭有因鄰接單元開挖之靜置時間過久而附著泥屑之情形時，應該使用鋼刷等適當之清除工具完整徹底清除乾淨，以免降低接頭品質強度及造成漏水，此並非關於母、公單元施作間隔之相關說明。被告以前揭施工計畫書經原告核可，即認原告應就承造人就系爭連續壁施工之母、公單元施工工期負監造人責任，尚嫌無據。

(3)又依據系爭工程會連續壁施工規定，並非限制連續壁單元各接頭間之施作間隔天數，而係指倘「無法連續施工預期放置時間在6天以上」之連續壁單元接頭，「應以合適之碎石級配料回填」。故就系爭連續壁母單元3預挖區施作完成後距公單元4開始施作時間間隔長達10天，在此期間是否應以合適之碎石級配料回填等節，均涉及承造人之施工方法及施工安全。則指導施工方法及檢查施工安全，參照前述建築師法第18條規定之修法說明，均屬於依建築法第15條規定應由營造業設置之專任工程人員負責之範圍，並非建築師受委託辦理建築物監造時，依建築師法第18條

所應遵守之規定。故承造人就系爭連續壁施工母、公單元施作時間是否間隔過久，在施工間隔期間有無以合適之碎石級配料回填，均非原告所應負之監造人監督範圍。被告雖指內政部國土署亦定有建築工程施工規範，內容與系爭工程會連續壁施工規定相同等語，惟並不因此而有所異之解釋。故被告將系爭連續壁施工母、公單元施作時間間隔過久部分，歸責於原告未盡其監造人責任，自屬無據。

5. 就前揭(2)穩定液水位無法確定保持高出地下水位1.5m以上部分：

(1)被告依據系爭圖說連續壁施工說明2.1記載「應保持穩定液面高出水位至少1.5m以上」（本院卷第125頁），佐以系爭鑑定報告（十）綜合研判「五妃街道路坍塌」原因分析第3點記載：皇龍公司表示，其連續壁施工時基地內有連續壁解壓井，惟未監測水位，檢視皇龍公司提供之「安全觀測系統階段報告」，亦無水位觀測資料，現場施工時無法確保穩定液水位是否高出地下水位1.5m以上等語（本院卷第131頁），而認為系爭連續壁施工中查無水位觀測資料，難認原告已善盡監督之責。

(2)惟查，依系爭圖說連續壁施工說明2.1記載：「除非另有註明導溝尚有其他用途外，承包人施工前應依工程之地質狀況水位及現況將導牆（導溝）之深度調整；如軟弱的黏土或砂層應適度將導牆（導溝）加深，同時保持穩定液面高出水位至少1.5m以上。」（本院卷第125頁），可知導牆（導溝）之深度調整，係由承造人依系爭工程之地質狀況水位及現況作評估判斷，如遇軟弱的黏土或砂層，則應適度將導牆（導溝）加深保持穩定液面高出水位至少1.5m以上。是以，現場如何保持穩定液面高出水位至少1.5m以上，涉及施工方法及施工安全，並非原告依建築師法第18條所應負之監造人責任，則指導施工方法及檢查施工安全，參照前述建築師法第18條規定之修法說明，即非屬於建築師受委託辦理建築物監造時，依建築師法第18條所應

01 遵守之規定。

02 (3)雖現場如何保持穩定液面高出水位至少1.5m以上，涉及施
03 工方法及施工安全，非原告所得指導或檢查之範圍。然系
04 爭圖說連續壁施工說明2.1就穩定液面之水位高度既已有
05 明訂，則依建築師法第17條、第18條第1款規定，原告即
06 負有按系爭圖說監督營造業在現場施工時，有無使穩定液
07 面確保能高出水位至少1.5m以上之相應措施。然依系爭鑑
08 定報告（十）綜合研判「五妃街道路坍塌」原因分析第3
09 點記載，施工現場無監測水位，亦無水位觀測資料等語
10 （本院卷第131頁），原告則自陳：本件自施作系爭連續
11 壁至系爭街道倒塌前，均未至現場看過等語（本院卷第31
12 0頁），則於此情形下，實無從監督確保穩定液面高度是
13 否能符合系爭圖說連續壁施工說明2.1之要求。故原告身
14 為監造人，於系爭連續壁施工過程從未親臨現場，復未要
15 求提供水位監測相關數據等監測資料，確有未盡其應負之
16 監督營造業依照系爭圖說施工之責。

17 (4)原告身為監造人，雖有未依系爭圖說連續壁施工說明2.
18 1，盡其應負之監督營造業按圖說施工之責。然依據系爭
19 鑑定報告（十）綜合研判「五妃街道路坍塌」原因分析第
20 3點記載：「未監測水位」、「無水位觀測資料」，「無
21 法確保」穩定液水位是否高出地下水位1.5m以上等語，可
22 知鑑定單位於系爭街道坍塌後至施工現場，依據現場「未
23 監測水位」、「無水位觀測資料」之情，至多僅能認定施
24 工過程「無法確保」穩定液水位高度。至於穩定液面於施
25 工過程中，「實際上」有無保持高出地下水位至少1.5m以
26 上，並「無」關於水位高度之證據足以佐證。依此，尚難
27 遽予認定或推測「實際上」穩定液面確未高出地下水位1.
28 5m以上，而為導致系爭街道坍塌之原因。亦即，原告此部
29 分未監督營造業監測穩定液面水位，與系爭連續壁施作不
30 確實導致系爭街道坍塌間，尚無證據認定彼此間存在必然
31 之關連性。是被告僅憑系爭圖說連續壁施工說明2.1，及

系爭鑑定報告（十）綜合研判「五妃街道路坍塌」原因分析第3點之記載，即認原告未負監督營造業監測穩定液面高度之責，為系爭連續壁施作不確實原因之一，導致系爭街道坍塌，尚乏關連性。

(5)再者，縱或現場穩定液面水位確有不符系爭圖說連續壁施工說明2.1所指高度之情，可推認原告此部分未盡其監造之責，然系爭街道坍塌之原因除此點外，尚有系爭連續壁施工母、公單元施作時間間隔過久、基地內解壓井啟動使道路側及基地側產生水壓差、排樁成型率不確定或土體自立性不足等原因，後3項均非原告身為監造人應負之責任，則被告僅以系爭街道坍塌之結果，未審酌原告所應負監造責任程度之輕重，逕以建築法第89條之法定最高罰鍰額度對原告為裁罰，亦有未洽。被告雖提出另案裁處書及該案照片（本院卷第287至300頁），用以佐證本件裁罰之罰鍰金額並未過重。然另案與本件案情不盡相符，且該案監造人應負責任程度之範圍為何不明，自不得引以作為本件裁罰之佐證資料。至於原告聲請通知證人徐岩奇建築師到庭作證，然因其並未參與系爭工程，亦非本件之鑑定人，自無通知到庭作證之必要，併予敘明。

（四）綜上所述，被告所為原處分，核有上述違法情形。訴願決定決定未予糾正，亦有違誤。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，均為有理由，應予准許。

（五）本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘主張及所提訴訟資料，經斟酌後均與判決結果不生影響，爰不逐一審論。

六、結論：原告之訴有理由。

中 華 民 國 114 年 12 月 15 日
法 官 顏 珮 珊

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀，上訴狀並應記載上訴理由，表明關於原判決所違背之法令及其具體

01 內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實，其未表
02 明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴
03 狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本）。如未按期補提上訴理
04 由書，則逕以裁定駁回上訴。

05 中 華 民 國 114 年 12 月 15 日
06 書記官 洪儀珊