最高法院民事判決

114年度台上字第1706號

上　訴　人　劉怡辰
　　黃子峻
　　連晃汶
　　陳淑怡
　　林志倫
　　林美香
　　吳明珂
　　董惠娥
　　林武重
　　陳翊庭
　　方浩銘
　　方永信
　　方琪翔
　　方佳萍
　　王昶清
　　李肅梓
　　李宗典
　　謝杰宏
　　賴莉萍
　　謝杰彣
　　謝杰孝
　　高川桀
兼上1人
法定代理人　蕭雅菁
上　訴　人　黃洸偉
　　黃洸彬
　　楊寧廷
　　楊寧娟
　　鄭熙騰

蔡明彬
共　　同
訴訟代理人　劉繼蔚律師
李宣毅律師
莊家亨律師
被 上訴 人　臺南市政府

法定代理人　黃偉哲
被 上訴 人　臺南市政府工務局

法定代理人　陳世仁
共　　同
訴訟代理人　王文廷律師
蔡宜君律師
許雅芬律師

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國114年5月28日臺灣高等法院臺南分院第二審判決（110年度重上國字第1號），提起一部上訴，本院判決如下：

主　文

原判決關於駁回上訴人請求被上訴人臺南市政府工務局給付如附表所示「本院廢棄金額」欄各金額本息之上訴及該訴訟費用部分廢棄，發回臺灣高等法院臺南分院。

其他上訴駁回。

第三審訴訟費用關於駁回其他上訴部分，由上訴人各自負擔。

理　由

一、本件上訴人主張：訴外人維冠建設有限公司（下稱維冠公司）於民國81年間在改制前臺南縣○○鄉○○段0000、0000地號土地興建地下1層、地上16層鋼筋混凝土造之維冠金龍大樓（下稱維冠大樓），違反當時建築法第13條第1項規定建物結構工程應由專業工業技師負責辦理，於同年8月21日向改制前臺南縣政府工務局（縣市合併後由被上訴人臺南市

政府工務局承受其業務，下稱工務局）申請建造執照（下稱建照）時，僅由設計監造之建築師張魁寶（原名張鶯寶）出具結構計算書，亦未依該計算書繪製建築設計圖，並擅自將大樑改為小樑等；另於82年9月11日申請變更建照時，取消1至4樓B至D1棟隔戶牆；81、82年結構計算書（下合稱系爭結構計算書）樓版載重內「地震計算用」之「單位重」欄位均空白，未記載計算式。工務局所屬公務員因故意或過失，怠於依同法第34條第1項、第56條、第58條規定實質或形式審查系爭結構計算書、建築物工程說明書等及勘驗，遽核發81年11月19日南工造字第11562號、82年10月20日南工造字第7860號建照（下各稱81、82年建照，合稱系爭建照）。嗣維冠公司於83年8月竣工後拆除A、B棟間1樓隔戶牆，亦未施作A、B棟2至4樓隔戶牆（下合稱系爭隔戶牆），工務局所屬公務員怠於依建築法第70條規定確實查驗，即核發同年11月11日南工使字第4847號使用執照（下稱系爭使照），致維冠大樓於105年2月6日凌晨3時57分臺南地區發生芮氏5級地震（下稱系爭地震）時全部倒塌，因而致如原判決附表1所示上訴人之各子女死亡，並各受有如原判決附表1至5所示之身體、財產、精神等損害（下合稱系爭損害）。爰依國家賠償法第2條第2項、民法第192條第1、2項、第193條、第195條第1項、第196條規定，求為命被上訴人給付如附表「請求金額」欄各所示金額（下稱系爭金額），並加計法定遲延利息之判決（未繫屬本院者，均不予贅述）。

二、被上訴人則以：被上訴人臺南市政府非賠償義務機關。依系爭建照申請時建築法規定，主管機關僅負形式審查責任，亦無勘驗義務。維冠大樓竣工後始拆除系爭隔戶牆，工務局所屬公務員核發系爭建照及系爭使照，無故意或過失或怠於執行職務，與上訴人所受系爭損害間亦無相當因果關係等語，資為抗辯。

三、原審以：

㈠維冠公司於81年8月21日、82年9月11日申請工務局核發81、82年建照，於83年竣工取得系爭使照。嗣維冠大樓於系爭地震中全部倒塌，為兩造所不爭。

㈡按依國家賠償法第2條第2項請求損害賠償者，以該公務員所屬機關為賠償義務機關。改制前工務局係臺南縣政府內部單位，於99年12月25日臺南縣、市合併升格改制為直轄市後，臺南市政府依地方制度法第62條第1項、地方行政機關組織準則第3條第1項制定之臺南市政府組織自治條例第11條第1項第6款、臺南市政府工務局組織規程第3條規定，工務局為一級機關，設各科、室，並於101年12月20日公告自100年3月16日起委任工務局辦理建築執照申請核發、使用執照變更業務；工務局具獨立編制及組織法依據，並有決定核發建築、使用執照及對外表示意思之權限，得為本件賠償義務機關，臺南市政府則非賠償義務機關。

㈢系爭建照申請時建築法第13條第1項規定及臺灣省政府建設廳81年10月29日轉內政部81年10月16日函，建築物設計人及監造人為建築師，但有關建築物結構及設備等專業工程部分，除5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工業技師負責。惟依當時建築師法第19條之1、臺灣省建築管理規則（94年6月20日廢止）、內政部72年6月11日、同年7月13日訂定改進建築管理方案及實施要點第6點作業要點（下稱系爭作業要點）第3點規定、76年2月12日函等，可知經濟部與內政部於84年2月24日會銜發布建築物結構與設備專業工程技師簽證規則（下稱技師簽證規則）前，6層以上及供公眾使用建築物，在無適當數量結構工程科技師開業及專業技師簽證制度實施情形下，得由土木技師或建築師負責建築物結構業務；開業建築師除法律另有規定外，得辦理建築科工業技師業務。系爭結構計算書由設計監造之建築師張魁寶簽證，工務局予以審核通過，其公務員無故意或過失或怠於執行職務。

㈣系爭建照申請時建築法第34條第1項、系爭作業要點第1、3點、72年7月13日訂定「建照/雜項執照（變更設計）審查表」、「建造/雜項執照（變更設計）設計建築師簽證負責項目表」規定，主管建築機關審查建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，有關結構設計專業項目主要係以「是否具備設計建築師簽證負責項目表」為列舉之項目，即僅形式審查。至建築物施工、設計圖說及結構計算有無錯誤等建築技術事項，由建築師簽證負責。另建築法第34條之1係建造執照預審審查標準應同一般建造審查標準；同法第34條第2項、第35條、第36條係審查人員資格、審查程序，難謂主管機關負實質審查義務。維冠公司申請系爭建照時應檢附之系爭結構計算書，違反建築法第32條第5款、臺灣省建築管理規則第11條第3款第4目、建築技術規則建築構造編第3條、第6條、第11條規定，其記載樓版載重內「地震計算用」之「單位重」欄均空白，亦未記載相關計算式，均屬建築師簽證範圍。台南市土木技師公會於維冠大樓倒塌後鑑定（下稱系爭鑑定）時仍得推估該大樓結構設計靜載重，足見系爭結構計算書記載欠缺無影響審查，難認系爭建照審查有疏失。

㈤系爭建照申請時建築法第56條、臺灣省建築管理規則第28條明定建築工程中必需勘驗部分，應由主管機關指定由承造人會同監造人按時申報後，方得繼續施工；施工中主管建築機關認有必要時，得隨時勘驗；核與證人即工務局建築管理課（下稱建管課）課長李祈榮於偵查中所言相符，堪認主管機關有勘驗之裁量權限，無必須勘驗義務。82年建照審查表記載內容不能證明維冠公司先行動工之項目屬同法第58條規定應勒令停工或修改項目，主管機關縱勘查亦無從知悉其偷工減料，是工務局所屬公務員書面審查系爭建照並命補正缺失，而未到場勘驗，無怠於執行職務。

㈥系爭使照申請時建築法第70條第1項規定，主管建築機關查驗完竣建築物主要構造、室內隔間及建築物設備等與設計圖

樣相符者，發給使用執照。依證人即建管課技士林昭正、吳文進等於偵查中所為證言、中國信託商業銀行股份有限公司84年3月28日不動產抵押品鑑定表，無法證明系爭使照核發前，系爭隔戶牆已遭拆除或未施作，則吳文進會同相關人員前往現場勘驗，抽查構造、隔間等與圖說相符，而核發系爭使照，自無怠於執行職務。

㈦綜上，臺南市政府非本件賠償義務機關；工務局所屬公務員執行審查核發系爭建照、系爭使照之職務，無故意或過失不法，亦無怠於執行職務情形。上訴人依國家賠償法第2條第2項，民法第192條第1、2項、第193條、第195條第1項、第196條規定，請求被上訴人給付系爭金額本息，為無理由。爰維持第一審所為上訴人該敗訴部分之判決，駁回其上訴。

四、關於廢棄發回（即工務局）部分：

㈠按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，國家賠償法第2條第2項前段定有明文。所謂過失，係指雖非故意，但按其情節應注意並能注意而不注意，或對於侵害行為之事實，雖預見其發生而確信其不發生者，過失之有無，應以是否怠於善良管理人之注意義務為斷。又按系爭建照申請時建築法第13條第1項、第4項規定，本法所稱建築物設計人及監造人為建築師，以依法登記開業之建築師為限。但有關建築物結構與設備等專業工程部分，除5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工業技師負責辦理，建築師並負連帶責任。開業建築師及專業工業技師不能適應各該地方之需要時，省政府得報經內政部核准，不受第1項規定之限制。揆諸該條65年修正立法總說明及立法理由，係因各地高樓大廈建築日益增多，大樓建築技術日趨尖端，建築技術及建築物內之各種機電設備亦日益繁多，其設計及施工，須賴專業之技師辦理；在施工方面，修正前由承造人按時申報工程勘驗；惟建管人才人力不足，主管建築機關欲對複雜而眾多之高樓大廈施工予以有效勘驗，以確保施

工品質，日漸困難，乃修正規定其運用裁量權，走向建築技術與建築行政管理分離之作法，即主管機關負責建築行政上之事務，建築物施工品質之確保，則經由監造制度與自主檢查制度達成。此種行政與技術分立之原則，一方面加強建築師及營造業之責任，以提高設計及施工之水準；且因高樓建築物結構之計算與建築物各種機電設備之設計與監造，須由專業之工業技師辦理，應將各種專業工業技師之業務及責任予以明定；另方面加速主管機關審核績效，以兼顧行政服務效率及建築設計品質。原則上係由承造人及專任工程人員之自主檢查制度及監造人之監造制度，與主管建築機關之監督、施工勘驗制度等三道防線交織而成，此三道防線各有其應有之功能，且相互依存，缺一不可。且為發揮監造人監造制度與承造人、專業工程人員自主檢查制度之配合與制衡功能，建築法第13條乃規定建築物專業工程由承辦設計及監造之建築師負責交由依法登記開業之專業工業技師負責辦理，並連帶負責，故設計監造之建築師，與簽證之專業工業技師自不得為同一人，始能達上開相互配合制衡、增進及確保施工品質之立法目的。此與建築師法第19條之1規定開業建築師除法律另有規定外，得辦理建築科工業技師業務；及經濟部、內政部於84年2月24日會銜發布技師簽證規則前，得由開業土木技師、建築技師或建築師負責簽證辦理建築結構工程事務，係屬二事。查維冠大樓為地下1層、地上16層鋼筋混凝土樑柱建物，依內政部系爭作業要點等規定，固得由開業建築師辦理維冠大樓結構業務簽證，為原審認定之事實。惟內政部營建署105年4月12日函記載：「卷查本署相關檔案，民國81、82年間，本部未依建築法第13條第3項核准臺南縣不受建築法第13條第1、2項限制」等語(見一審卷三第235至236頁）。則依上開規定，維冠大樓建築結構工程，應由承辦設計及監造之建築師負責交由依法登記開業之專業工業技師負責辦理，二者不得為同一人，並應連帶負責。則建築師張魁寶設計監造維冠大樓，並辦理該大樓結構安全簽

證，是否符合上開規定？能否認工務局所屬公務員執行核發系爭建照之職務，並無故意或過失？非無詳加研求之餘地。原審未遑詳查審認，徒以經濟部、內政部至84年2月24日會銜發布技師簽證規則前，得由建築師負責簽證結構安全，遽認系爭建照亦得由設計、監造維冠大樓之同一建築師張魁寶辦理結構安全簽證，已有可議。

㈡次按系爭建照申請時建築法第30條、第32條第5款、第34條第1項規定，起造人申請建照時，應備具工程圖樣及說明書；工程圖樣及說明書應包括直轄市、縣（市）主管建築機關規定之必要結構計算書。主管建築機關審查建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。揆諸建築法第34條立法理由，係明定建築師就其專業技能負完全責任，主管建築機關則處於監督管理地位，以明確劃分權責。且主管機關應監督承造人善盡自主檢查之責任及監督監造人善盡監造責任，用以提高建築品質，以策安全而防流弊之滋生，亦非旨在減輕或免除主管機關之責任。且主管建築機關對建築申請案件，應審查之主要項目包括「其他經中央主管建築機關規定應審查之項目」，此觀內政部訂定系爭作業要點第2點第15款規定亦明(見一審卷四第321至323頁）。而當時臺灣省建築管理規則第11條第3款第4目規定，申請建照除依本法規定外，4樓以上建物應一律檢附結構計算書；建築技術規則建築構造編第3、6、11條規定：建築物構造除垂直載重外，須設計能以承受風力或地震力或其他橫力。建築物之結構計算書，應詳細列明載重、材料強度及結構設計計算；建築物構造之靜載重，應予按實核計；建築物應用各種材料之單位體積重量，應不小於左表所列，不在表列之材料，應按實計算重量。故主管建築機關於核發建照時，自應審查結構計算書有無記載上開事項。查系爭結構計算書記載樓版載重內「地震計算用」之「單位重」欄均空白，亦未記載相關計算式，為原審認定之事實。又系爭鑑定報告記載：「由於原結構計

算書並未附上input data，為推估其原結構設計低估載重多少，另將其中一個載重組合(1.4D+1.7L)輸出結果，拿來比對靜載重(dead load)，並以1F靠永大路騎樓6支柱之軸力進行比較…得其靜載重約低估44.3%」、「…本次大樓倒塌主要原因為結構設計時低估靜載重44.3%，連帶地震橫力亦低估16.3%，經推估原設計可以抵抗之地表加速度…雖高於本次地震所測得之東西向地表加速度…，但施工時，將梁、柱4200kgf/cm²主筋錯誤使用2800kgf/cm²之鋼筋，其相當鋼筋量不足約1/3，此兩項因素合併發生後，成為引發大樓倒塌之主因」等語（見外放光碟系爭鑑定報告第5、12頁），似見維冠大樓原結構設計靜載重約低估44.3%為該大樓倒塌之主因之一。果爾，上訴人主張：系爭結構計算書有關設計之說明及樓版載重部分，均涉及地震事項，其中樓版載重內「地震計算用」之單位重欄位空白未填，亦未記載相關計算式，且未附上input data，因上開缺失致使結構設計時低估建築物靜載重44.3%，連帶地震之最小總橫力(V)亦被低估16.3%，違反建築法第32條第5款、臺灣省建築管理規則第11條第3款、建築技術規則建築構造編第3、6、11條規定，終因地震導致維冠大樓輕易倒塌等語（見原審卷五第325至327頁），是否毫無足取？工務局所屬公務員未命維冠公司補正記載欠缺之系爭結構計算書，即據以核發系爭建照，能否謂未違反善良管理人之注意義務？倘命補正，是否不足以查知維冠大樓結構設計靜載重低估之情事？與維冠大樓倒塌及系爭損害發生是否無相當因果關係？自有究明之必要。原審就此未詳加研求審認，徒以系爭鑑定仍得推估維冠大樓結構設計靜載重低估情事，系爭結構計算書記載欠缺無影響系爭建照審查，遽認工務局所屬公務員審查系爭建照無疏失，自屬速斷。上訴論旨，指摘原判決此部分違背法令，求予廢棄，非無理由。

五、關於其他上訴駁回（即臺南市政府）部分：

按中央及地方機關，有當事人能力。依國家賠償法第2條第2項請求損害賠償者，以該公務員所屬機關為賠償義務機關，民事訴訟法第40條第4項、國家賠償法第9條第1項定有明文。所謂公務員所屬機關，係指將行使公權力之職務託付該公務員執行之機關者而言。原審認系爭建照係工務局所屬公務員審查後所核發，且工務局自100年3月16日起辦理建築執照申請核發、使用執照變更業務，具獨立編制及組織法依據，並有決定對外意思表示之權限，臺南市政府非本件賠償義務機關。上訴人請求臺南市政府賠償系爭金額本息，為無理由，因而維持第一審所為上訴人此敗訴部分之判決，駁回其該部分之上訴。經核於法並無違誤。上訴論旨，指摘原判決此部分違背法令，求予廢棄，非有理由。

六、據上論結，本件上訴一部為有理由，一部為無理由。依民事訴訟法第477條第1項、第478條第2項、第481條、第449條第1項、第78條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　2　　月　　12　　日

最高法院民事第九庭

審判長法官　周　舒　雁（主筆）

法官　陳　麗　玲

法官　方　彬　彬

法官　蘇　姿　月

法官　陳　婷　玉

本件正本證明與原本無異

書　記　官　吳　依　磷

中　　華　　民　　國　　115　　年　　3　　月　　3　　日

附表（單位：均新臺幣，元以下均4捨5入）：

編號	姓名	請求金額	本院廢棄金額
1	劉怡辰	1,460萬元	730萬元
2	黃子峻	880萬元	440萬元

3	連晃汶	773萬9,801元	386萬9,901元
4	陳淑怡	790萬元	395萬元
5	林志倫	790萬元	395萬元
6	林美香	810萬元	405萬元
7	吳明珂	773萬9,801元	386萬9,901元
8	董惠娥	799萬9,890元	399萬9,945元
9	林武重	300萬元	150萬元
10	陳翊庭	520萬元	260萬元
11	方浩銘	300萬元	150萬元
12	方永信	300萬元	150萬元
13	方琪翔	300萬元	150萬元
14	方佳萍	1,014萬2,794元	507萬1,397元
15	王昶清	699萬4,172元	349萬7,086元
16	李肅梓	330萬元	165萬元
17	李宗典	700萬元	350萬元
18	謝杰宏	600萬元	300萬元
19	賴莉萍	300萬元	150萬元
20	謝杰彣	600萬元	300萬元
21	謝杰孝	300萬元	150萬元
22	高川桀	300萬元	150萬元
23	蕭雅菁	300萬元	150萬元
24	黃洸偉	150萬0,001元	75萬0,001元
25	黃洸彬	150萬0,001元	75萬0,001元
26	楊寧廷	2,269萬元	1,134萬5,000元
27	楊寧娟	1,404萬元	702萬元
28	鄭熙騰	334萬元	167萬元

29	蔡明彬	512萬元	256萬元