

【裁判字號】99,台上,940

【裁判日期】990527

【裁判案由】國家賠償

【裁判全文】

最高法院民事判決

九十九年度台上字第九四〇號

上訴人 苗栗縣卓蘭鎮農會

法定代理人 午 ○ ○

上訴人 乙 ○ ○

丙 ○ ○

丁○○○

戊○○○

己 ○ ○

辛 ○ ○

癸 ○ ○

子 ○ ○

丑 ○ ○

壬 ○ ○

卯 ○ ○

辰○○○

寅 ○ ○

共 同

訴訟代理人 林 道 啓律師

上訴人 庚○○○

訴訟代理人 朱俊雄律師

被上訴人 台中縣政府

法定代理人 巳 ○ ○

訴訟代理人 王 文 聖律師

蔡 壽

參 加 人 甲 ○ ○

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國九十七年十二月三十日台灣高等法院台中分院第二審更審判決（九十四年度重上國更(一)字第一號），提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決除假執行部分外廢棄，發回台灣高等法院台中分院。

理 由

本件上訴人主張：伊為坐落台中縣豐原市○○○段一二三二、一二三三、一二三四、一二三五、一二三八、一二三九、一二四〇、一二四一、一二四二號土地上門牌號碼台中縣豐原市○○路三九二號「聯合大市場」大樓（下稱系爭大樓）之區分所有人，該

大樓係由訴外人王秋生、王洪桂女興建，建造執照原係核准建造六層（五樓半）樓房，惟其擅自增建六、七樓，並於民國七十八年八月一日向被上訴人申請補辦建造執照，而訴外人吳寶倉為被上訴人所屬工務局建管課技士，負責辦理審查核發建築執照業務，明知系爭大樓屬實質違建，不得辦理補照手續，竟未依法勒令停工，並於七十九年一月九日核發建造執照，且被上訴人於系爭大樓施工中，未確實勘驗，怠忽監督，任令建商偷工減料，致系爭大樓於八十八年九月二十一日凌晨一時四十七分許發生「九二一大地震」時，倒塌毀損，被上訴人應負國家賠償責任等情，爰依國家賠償法第二條第二項規定，求為命被上訴人給付上訴人苗栗縣卓蘭鎮農會新台幣（下同）二千五百十七萬五千八百十一元、乙○○、丙○○各三百三十四萬二千六百四十五元、丁○○○、戊○○○、己○○各二百五十萬二千九百零八元、辛○○五百八十六萬一千八百五十七元、癸○○、子○○各六百四十二萬五千六百九十五元、丑○○一千二百三十七萬九千七百五十五元、壬○○二千五百三十一萬九千八百十一元、卯○○一千六百七十七萬八千四百四十二元、辰○○○八百三十八萬一千零六十九元、寅○○二千五百十七萬五千八百十一元、庚○○○五百零二萬二千一百二十元及均加付法定遲延利息之判決（上訴人超過上開本息之請求，業受敗訴判決確定）。

被上訴人則以：上訴人所指伊違法或怠於行使職務之行爲，均係發生在系爭大樓所有權成立前，且所指偷工減料之缺失，亦係所有權成立前存在之瑕疵，自應循物之瑕疵擔保或債務不履行規定，向建商求償，不合於國家賠償法所定「權利受損害」之要件。又伊所屬公務員審查核發系爭大樓之建造執照、使用執照，均係依法爲之，縱有瑕疵，亦屬行政責任之範疇。況吳寶倉僅針對送件書類有否欠缺等爲形式審查，並無爲實質審查之能力及義務，且九二一震災強度遠逾系爭建物之設計強度，系爭建物之結構、施工復有上訴人所指之重大瑕疵，則縱未增建六、七樓，系爭建物亦不免倒塌，是伊所屬公務員縱有過失，其行爲亦與系爭建物之滅失無關。如認伊應負賠償責任，則上訴人請求賠償之金額，亦不得超過系爭建物毀損前之價額，不得以重建費用計之。再上訴人已由聯合市場重建推動委員會與建築師甲○○成立和解，依民法第二百七十六條規定，伊就甲○○應分擔部分，可同免責任；另上訴人壬○○、子○○、癸○○、丑○○各領取房屋全倒補助金二十萬元，亦應扣除等語，資爲抗辯。

原審將第一審所爲上訴人勝訴部分之判決（確定部分除外）予以廢棄，改判駁回其訴，無非以：上訴人等均爲系爭大樓之區分所有人，其建物已於八十八年九月二十一日發生之九二一地震時倒

場毀損，並已拆除。上訴人雖依國家賠償法第二條第二項規定請求被上訴人賠償，惟查系爭大樓係由訴外人王秋生、王洪桂女興建，原建造執照係核准建造六層樓房，嗣其增建六、七樓，並於七十八年八月一日向被上訴人申請補辦建造執照，由被上訴人所屬工務局建管課技士即訴外人吳寶倉負責審查，於七十九年一月九日准予核發建造執照。系爭大樓倒塌後，由檢察官督同台灣科技大學營建工程學系（下稱科技大學）鑑定，發現系爭大樓倒塌，係緣於下列施工瑕疵之故：(1)主因為樑柱接頭箍筋不足及尺寸過細，接續長度亦不足，且冷縫施工繼存有蜂窩、泥沫、木屑等缺陷，且混凝土品質不佳，致建築物結構失去整體性，以致地震產生之剪力來襲時，於該等施工冷縫處等缺陷處，產生剪裂開現象；(2)建築底層混凝土於樑柱接頭、柱上及下端鋼筋交雜，混凝土大量加水產生泌水、析離及蜂窩、箍筋彎勾不足發生分離現象，造成傾倒而壓碎。傾倒及拉裂，以致地震產生之力偶對建物底層產生向下的壓力，造成建物傾倒而壓碎；(3)由於系爭建物反覆前後受到剪力及力偶作用，先於樑柱接頭產生水平剪力，並且造成樑柱爆裂或整根樑柱壓碎，造成建物傾斜、主要結構嚴重受損等，雖可認被上訴人於系爭大樓施工中未及確實勘驗，以發現上開施工之瑕疵；惟建築法第五十六條於七十三年十一月七日修正為「建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣（市）（局）主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人會同監造人按時申報後，方得繼續施工，主管建築機關得隨時勘驗之。前項建築工程必須勘驗部分及勘驗紀錄保存年限，於建築管理規則中定之」，其修正理由為建築工程必須勘驗部分明定由承造人會同監造人按時申報，並增訂主管建築機關得隨時勘驗之，以簡化勘驗手續。又依台灣省建築管理規則第二十八條第一項有關建築工程必須勘驗部分及第三項「申報勘驗之文件應經承造人會同監造人查核簽章後於該階段工程施工前送達當地主管建築機關次日方得繼續施工。但有緊急施工之必要者，監造人或承造人得監督先行施工並於三日內報備」之規定，可知所謂「建築工程中必須勘驗部分」，係由監造人、承造人會同勘驗簽章後將該等勘驗申報書送達主管建築機關備查後即可施工，與修正前第五十六條第一項規定「承造人按時申報勘驗合格後方得繼續施工」不同，並刪除第五十七條關於「前條所定之勘驗，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應自收到申報之日起三日內為之，並應於勘驗後三日內將勘驗結果通知申報人」之規定，足見現行建築法對於施工管理階段乃採行報備制，勘驗之義務人為監造人及承造人，並非主管建築機關之被上訴人。詳言之，現行建築法係基於行政與技術分離之原則，建管人員審查結構設計，只負責就有無檢附相關文件資

料作形式審查，並不審查內容之真實性；至於技術部分則由建築師技師簽證負責，是上訴人指被上訴人就系爭建物之施工有怠於勘驗，尚無所據。次按建築法第九十七條之二規定：「違反本法或基於本法所發布命令規定之建築物，其處理辦法，由內政部定之」，內政部於七十六年三月四日修正發布「違章建築處理辦法」，依該辦法規定，有關違章建築之拆除等認定標準由省市市政府訂定，並由地方主管建築機關據以執行。而台灣省政府依該辦法於七十八年八月二十五日訂定「台灣省違章建築申請補辦執照執行要點」（下稱補辦執照執行要點），規定「二、違章建築經縣（市）主管建築機關勘查認其建築基地及建築物符合有關建築法令規定者，得依本要點規定補行申請建造執照或雜項執照。三、違章建築符合第二點之規定者，違規人應於收到通知之日起三十日，檢附左列書件申請補照：（一）建築法第三十條規定之書圖。（二）建築師安全鑑定證明書。（三）已完工建築物各向立面及屋頂平台照片。四、違章建築違反建築法第二十五條規定擅自建造、已開工而未申報開工或施工中各階段必須勘驗部分未依規定申報者，應分別依建築法第八十六條或第八十七條之規定處以罰鍰，始得准予補照」。查建商王秋生就違章部分，雖曾於七十八年八月一日提出補照之申請，經吳寶倉會同至現場勘驗結果，因該棟建物已建至七樓，屬建築法第二十五條第一項之未經申請擅自建造之建物，因當時補辦執照執行要點尚未頒布實施，吳寶倉將此申請案予以退件，嗣王秋生於該執行要點公布實施後之七十八年十二月間再次提出申請，吳寶倉依該要點准許補照，並處以罰鍰，自屬於法有據，上訴人指其違法云云，並無可取。又被上訴人同意補發建造執照，除依王秋生提出之建造執照申請書外，並以豐原市公所七十八年十一月十六日豐市建字第28979 號函為其辦理之依據；而該豐原市公所函文日期，恰與被上訴人同意核發該建造執照之函稿上所載吳寶倉簽報蓋章之日期七十八年十一月十八日，及其所屬建築管理課課長蔡敏豐、技士楊進憲、技正張博斌依序於其上核章之日期同年月十九日及同年月二十日，俱相吻合，則被上訴人據以核發上開建造執照係並以豐原市公所之公函為據，益徵其程序為合法。雖吳寶倉是否明知建築師提出之安全證明書為虛偽不實，尚有不明，惟此僅係行政程序是否失當及有無刑事犯罪之問題，與准予補照是否構成系爭大樓倒塌之原因無直接關聯；就准予增建而導致系爭大樓倒塌乙節，應由上訴人舉證證明之。而經台灣省結構工程技師公會（下稱結構技師公會）鑑定結果，雖指系爭大樓偷工減料之情形，是否足以造成不增建六、七樓仍會倒塌，因缺乏破壞現場之模式還原與驗證，難以評定云云，惟亦認「原五樓半之原結構計算書之地震橫力固大於九

二一之地震橫力，惟其設計如有明顯之偷工減料或施工品質嚴重瑕疵，即使不增建六、七樓，仍有可能倒塌。本件建築設計因配置需求，一樓為空曠空間，牆壁甚少，二樓以上則有牆壁設施，且四樓以上普遍設置『樑上柱』，立面之牆壁配置與結構系統較不規則，強震容易遭受損壞」等語；科技大學鑑定已明指系爭大樓倒塌之主因係施工有上述之瑕疵，所述系爭大樓設計及施工之瑕疵均在五樓半之箍筋、樑柱頭接縫處，不及於增建六、七樓增加重量所生之影響，甚且稱「一旦混凝土施工時偷工減料或澆注不確實，產生蜂窩、冷縫等（以上均為其鑑定所指施工嚴重瑕疵及大樓倒塌之主因），即如同骨質疏鬆症或軟腳蝦受到水平或垂直地震力作用下，即可能斷裂臥倒」，是綜合上開鑑定報告，可知系爭大樓存有上述安全設計缺陷、偷工減料及施工品質嚴重瑕疵，於九二一地震產生之剪力及力偶造成建物傾倒，即使不增建六、七樓，原五樓半所存瑕疵，已足使建物倒塌，是被上訴人核發系爭重領之建造執照、使用執照縱有違誤，亦與系爭建物之倒塌無相當因果關係。從而，上訴人依國家賠償法規定，請求被上訴人賠償損害，即屬無據，不應准許等詞，為其判斷之基礎。惟查原審雖謂系爭大樓之建商王秋生於七十八年十二月間補行申請建造執照，被上訴人所屬公務員吳寶倉係依據補辦執照執行要點之規定核准，於法有據云云，然該執行要點規定「違章建築經縣（市）主管建築機關勘查認其建築基地及建築物符合有關建築法令規定者，得依本要點規定補行申請建造執照或雜項執照」，乃以違章建築經勘查「符合建築法令規定」，始得補行申請建造執照；而系爭大樓原係申請建造五樓半，吳寶倉於七十八年八月一日至現場勘驗結果，既知系爭大樓已建至七樓，且依結構技師公會之鑑定報告所載「本件結構設計書內容，係以五樓半之建築物重量與模式作為分析與設計，並非以七層樓之重量作為耐震設計資料」等語（見結構技師公會鑑定報告書第七頁，證物外放），則該違建部分如何可認符合建築法令規定而得依該要點申請補照？另原審所指被上訴人據以補發建造執照之豐原市公所函文，其內容如何？何以得因該函文發文日期與被上訴人同意核發建造執照函稿之日期吻合，即可認其程序合法？原審俱未說明其理由，即謂吳寶倉所為於法有據，理由已有不備。且上訴人一再表示「王秋生申請補照，其結構計算書仍以原五樓半之結構計算書充之，僅在結構計算書之封面所載『6』樓逕行塗改為『8』，吳寶倉曾赴現場勘查，明知為實質違建，依法應拆除，且該申請案之附圖資料有重大瑕疵，但為圖利王秋生等人，竟違法發給新建造執照」、「申請案內未提出原核准範圍以外之六、七樓之樑、柱版配筋圖，亦無整棟大樓之結構計算書（結構書內容與原請領建

造執照所檢送審查者完全相同，屬五樓半結構計算書，僅將結構書封面以立可白修正液塗改），超過五樓部分之各平面圖、平面大樣圖及結構平面圖，則延用舊五樓部分之圖說，所有工程圖樣上記載繪圖日期及結構計算日期仍為七十四年三月至七月間，顯然以原五樓半建築物之相關工程圖樣及結構計算書，充當重新申請七樓建物應檢附之書圖文件，被上訴人所屬公務員仍核發建造執照，顯有疏失」等語（見一審卷八頁、原審上字卷二一八頁），倘所述屬實，則吳寶倉縱係依據補辦執照執行要點辦理，但申請人是否已依該要點之規定，檢附建築法第三十條規定之書圖提出申請？吳寶倉准許補照，是否符合該規定？其審查是否已盡善良管理人之注意義務？均非無疑。又原審指依系爭大樓存在之設計缺陷及施工品質之瑕疵，即使不增建六、七樓，亦不免倒塌云云，無非以科技大學及結構技師公會之鑑定報告為依據；惟科技大學就原審所詢「依鑑定報告所指系爭大樓存在之建物設計不當、施工偷工減料及施工品質瑕疵之情形，即使不增建六、七樓，是否亦會倒塌」乙節，明白復稱「是否在不增建六樓及七樓條件下，仍然安全無恙，有待請結構技師等結構專家依混凝土實際品質及鋼筋排列條件等，輸入電腦分析程式中加以判別才是」，結構技師公會則稱「本案之施工品質不符規定之程度是否嚴重至造成本幢建築物之倒塌，因本會鑑定時無法於現場勘查驗證，實難評定。科技大學所指瑕疵是否嚴重至本建築物不增建六、七樓仍會倒塌，請函科技大學說明。本會鑑定時因無法現場勘查驗證，故難以評定」各等語（見原審更字卷一四一、一一〇頁），可見該二鑑定機構均認依其鑑定所得資料，尚無法判定系爭大樓如未增建六、七樓，是否仍發生倒塌，則原審擷取鑑定報告之部分內容，即謂可推知原五樓半建物所存瑕疵，已足使該大樓倒塌，與增建六、七樓無關云云，亦屬牽強。況結構技師公會鑑定報告明載「建築物之容許興建高度或樓層數，就結構耐震言，必須具備完整之結構設計計算，始能正確評估。本件結構設計書內容，係以五樓半之建築物重量與模式作為分析與設計，並非以七層樓之重量作為耐震設計資料，兩者重量與高度相差懸殊，缺少七層樓之結構計算書資料，實難以證明可以興建至七樓，故照成規研判僅能興建至五樓。原五樓半之結構設計若無明顯之偷工減料，完全依照規定之設計圖說施工，不增建六、七樓應不至於倒塌，因原結構計算書之地震橫力大於九二一之地震橫力」等語（見結構技師公會鑑定報告書第七頁），既謂「系爭大樓係以五樓半之建築物重量與模式作為分析與設計，與七層樓之重量與高度相差懸殊，難認可以興建至七樓」，且稱「如原五樓半之結構完全依設計圖說施工，不增建六、七樓，應不至於倒塌」，其意是否指以

五樓半之結構設計為基礎而建築七層樓，其耐震設計必有不足？果爾，能否謂增建六、七樓與系爭大樓倒塌無關，尤滋疑義。原審未詳加調查審究，遽認被上訴人就系爭大樓之違建核發建造執照、使用執照未違法，縱有違誤，亦與系爭大樓之倒塌無相當因果關係云云，自嫌粗疏。末查建築法於七十三年十一月七日修正，修正前五十六條第一項規定：「建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣（市）（局）主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人按時申報勘驗合格後方得繼續施工」，第五十七條規定：「前條所定之勘驗，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應自收到申報之日起三日內為之，並應於勘驗後三日內將勘驗結果通知申報人」，修正後第五十六條第一項規定：「建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣（市）（局）主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人會同監造人按時申報後，方得繼續施工，主管建築機關得隨時勘驗之」，並刪除第五十七條規定。依上開修正後之規定，雖承造人會同監造人按時申報後，即可繼續施工，無庸待主管建築機關勘驗合格，主管機關亦不必於申報之日起三日內勘驗，並將結果通知申報人，但依修正理由所載「建築工程必須勘驗部分明定由承造人會同監造人按時申報，並增訂主管建築機關得隨時勘驗監督，以簡化勘驗手續」，及同法第五十八條規定「建築物在施工中，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關認有必要時，得隨時加以勘驗，發現該條所列情事之一者，應以書面通知承造人或起造人或監造人，勒令停工或修改；必要時，得強制拆除」，可知新法僅係簡化勘驗手續，非謂主管建築機關全無勘驗監督之責。系爭大樓於施工中，被上訴人曾為如何之勘驗監督？有無怠於執行職務？其行為與系爭大樓倒塌有無因果關係？均與被上訴人應否負國家賠償責任，所關至切。原審就此恕置不問，遽謂依現行建築法規，被上訴人只負責就有無檢附相關文件作形式審查云云，於法亦有未合。上訴論旨，執以指摘原判決不當，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 九 年 五 月 二 十 七 日
最高法院民事第一庭

審判長法官 蕭 亨 國
法官 葉 勝 利
法官 高 孟 焄
法官 許 澍 林
法官 黃 秀 得

本件正本證明與原本無異

書 記 官
中 華 民 國 九 十 九 年 六 月 八 日
K