

彰化縣政府訴願決定書（案號 109－304）

府法訴字第 1090073374 號

訴 願 人：○○○

訴 願 人：○○有限公司

代 表 人：○○○

訴願人因違反建築法事件，不服彰化縣花壇鄉公所（下稱原處分機關）109年1月2日花鄉建字第1090000045號函附109年1月2日花鄉建字第1090000045A號裁處書（關於裁罰○○○部分，下稱原處分一；關於裁罰○○有限公司部分，下稱原處分二），分別提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分一及原處分二均撤銷，由原處分機關於2個月內查明後，另為適法之處分。

事 實

緣彰化縣○○鄉○○○○段○○○地號土地上建築工程（下稱系爭工程）於民國（下同）108年12月27日進行施工時，在該日上午10點7分發生圍牆倒塌活埋工人意外，嗣經原處分機關108年12月27日派員至現場勘查，審認系爭工程因執行施工作業，施工安全防護措施不足，致發生工安意外，違反建築法第63條規定，爰依同法第89條規定，以108年12月27日花鄉建字第1080020648號函勒令停工，並以原處分一裁罰監造人○○○新臺幣（下同）3萬元整，以原處分二裁罰承造人○○有限公司3萬元整。訴願人二人均不服，分別於109年1月13日及109年1月20日提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

（一）訴願人○○○訴願意旨略謂：

1. 關於本縣○○鄉○○○○地號（108花鄉建字第19058號建照）工地意外傷亡一事，指明本所違反建築法第

63 條規定依建築法第 89 條處以罰鍰一案，原處分機關乃建築主管機關，竟曲解法令，對訴願人裁罰 3 萬元，並且不給予陳述意見，明顯欲入罪於人。對此訴願人提出訴願書。

2. 本件只領有建照，事實上並未開工，申報開工程序並未完成。
3. 依建築法第 63 條規定（場所安全防範），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設施。依上開說明，工地之施工指導及安全維護，並非建築之監造範圍及責任，依建築師法第 18 條規定，建築師委託辦理建築物監造時，應遵守各款之規定：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。綜合以上規定，故訴願人並無工地安全維護事項。另按民國 73 年修訂建築師法第 18 條之立法理由：「建築師僅能對建築材料之規格及品質負查核之責……原條文第 4 款及第 5 款規定之指導施工方法，檢查施工安全依建築法第 15 條規定應由營造業設置之專任工程人員負責，爰予刪除。……」本案尚未開工，亦無監督營造業按圖施工之實。要本所負工地施工安全之責，實屬諉過於本所，入罪於人之事實。
4. 另依「台灣省高等法院民事判決 106 年度上字第 614 號民事判決」，就有以民國 73 年建築法修訂背景進行陳述，明確劃分建築師及營造廠之責任，施工方法之指導及施工安全之檢查，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。
5. 本基地剛在申報開工階段，現場應為安全圍籬施作階段。而本工程正在施作圍籬階段，根本未開工，貴公所也未核准開工，本所何來監造。本所依建築法第 54 條配合起造人申報開工，係監造人開工申報義務。並

非對施工執行之技術層面所生安全維護事項，負有完全之監督責任。

6. 訴願人答辯內容所指是指依建築法第 18 條規定建築師之建造事項及範圍及責任並無建築法 63 條規定事項，並引用「台灣省高等法院民事判決 106 年度上字第 614 號民事判決」。原處分機關自認工地安全維護為訴願人之責任，顯與法不符。
7. 原處分機關答辯第二點之說明，引用彰化縣自治條例第 25 條，對開工之釋義與工地現場狀況有誤解，並將此連接至基地基礎開挖，顯與訴願人認知不同。因為訴願人從未受起造人等通知開挖基礎，只知道在補作圍籬而已，依建築法第 54 條，訴願人只是配合起造人之要求，簽章向花壇鄉公所申請開工而已，是否核准開工，依權責乃由原處分機關審查，並非由訴願人簽證負責。另依彰化縣政府建築管理自治條例第 25 規定：本法（建築法）54 條所稱之開工，係指起造人會同承造人、監造人依本法規定向本府申報開工，並在現地實施拆除原有房屋、整地、挖地、打樁、從事安全措施等工程之一者，但搭建工寮或設圍籬而無實際工作者不得視為已開工。訴願人所指未核准開工是事實，且現場確實未施作圍籬，因為現場實際情況是施作圍籬工人，不知何原因遭鄰地圍牆突然傾倒而壓傷，以致死亡。傷亡工人確為施作圍籬之小包商工人，並非如原處分機關所稱開挖基礎之工人。且本案所設計之基礎型式為筏式基礎，與現場只挖了一條深約 100cm 左右之條狀施工便溝不同。基礎設計深度與現場所挖之深度也不同，訴願人未被通知要開挖基礎，只知要配合起造人申報開工手續而已。
另依彰化縣建築管理第 25 條規定說明，圍籬並非原處分機關所指之安全措施。且本案訴願人只簽名開工申報，並無簽名任何開工勘驗申請。本案其實從頭到

尾就是在施作圍籬，訴願人從未被告知要作基礎，原處分機關執意認定其為基礎開挖，即不合實際情形。

8. 另原處分機關認定，訴願人在開工申報書符章，即表示訴願人應對開工報告書上應檢附之資料簽證負責，但訴願人認知並非如此，依建築法第 54 條之規定，訴願人只是在配合起造人之要求做申報開工手續而已，並非簽證負責，實務上依縣府作業流程，其審核資料乃是建管科之協辦在審核，並無建築師簽證報告書是由建築師核定簽證負責之規定，且其他縣市亦無此種法令規定。原處分機關顯將此審查責任，由建築管理機關強行轉移至訴願人簽證負責，顯與法令及實務運作不合等語。

(二) 訴願人○○有限公司訴願意旨略謂：

1. 原處分機關乃建築主管機關曲解法令對本營造廠處以罰鍰 3 萬元並且不給予陳述意見，明顯欲入罪於人，基於本身權益提出此訴願書。
2. 原處分機關因工地意外引建築法第 63 條及 59 條規定對本營造處以罰鍰 3 萬元乙案提出訴願書（本案前置動作因開工實屬建設公司委任安全措施小工現場施作安全維護措施之相應角色），本營造未參與因本營造確定開工完成才能進場施作（與建設公司口頭承若待開工完成再簽訂合約進場施作）
3. 以上說明現場前置安全維護實屬（建設公司與安全措施小工之對應關係），說明原處分機關顯曲解法令規定，不知是否有意或無意曲解法令規定，不知是否陷本營造於罪，本營造無法接受，故提起訴願等語。

二、答辯意旨略謂：

(一) 訴願人○○○部分

1. 本件起造人○○建設有限公司於 108 年 12 月 23 日依建築法第 54 條及彰化縣政府建築管理自治條例第 25 條向本所申請開工備查，監造人即為訴願人○○○。

依本所勘查結果，系爭工程確有開挖情形，而不僅止於施作圍籬，故系爭工程確已處於開工狀態，而非訴願人所主張尚未開工。

2. 經本所於108年12月27日現場勘查，違規事證明確，爰依行政程序法第103條第1項第5款規定，不給予訴願人陳述意見之機會。
3. 另依，彰化縣建築物施工管理要點第2點：「(工地措施)凡從事建築物之新建、增建、改建、修建或拆除等行為時，施工場所應有維護安全、防護危險及預防災害之設備措施。其圖說應依建築法第54條及彰化縣建築管理自治條例第26條之規定申請建築執照核發單位備查，拆除時亦同。前項安全防護措施應於各階段工程施工前按圖說施作完妥，由承造人會同監造人查核符合規定後併同申報勘驗文件簽章檢同現場照片送達建築執照核發單位次日方得繼續施工。」本案經監造人開工申報文件簽章，即應負有查核施工安全防護措施是否符合規定之責任，監造人疏於查核而於申報文件上簽名蓋章有查核不實之責。
4. 依建築師法第19條：「建築師受委託監造者，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。」本案設計為地上3層2幢4棟4戶，依前揭條文監造人受委託監造時，應負施工責任等語。

(二) 訴願人○○有限公司部分：

1. 本件起造人○○建設有限公司於108年12月23日依建築法第54條及彰化縣政府建築管理自治條例第25條向本所申請開工備查，承造人即為○○有限公司。依本所勘查結果，有明確開挖情事，依上開條例開工之定義已有開工之實，非為訴願人所主張尚未開工。

2. 本所於 108 年 12 月 27 日現場勘查，違規事證明確，爰依行政程序法第 103 條第 1 項第 5 款規定，不給予訴願人陳述意見之機會。
3. 依彰化縣建築物施工管理要點第 2 點規定：「(工地措施) 凡從事建築物之新建、增建、改建、修建或拆除等行為時，施工場所應有維護安全、防護危險及預防災害之設備措施。其圖說應依建築法第 54 條及彰化縣建築管理自治條例第 26 條之規定申請建築執照核發單位備查，拆除時亦同。前項安全防護措施應於各階段工程施工前按圖說施作完妥，由承造人會同監造人查核符合規定後併同申報勘驗文件簽章檢同現場照片送達建築執照核發單位次日方得繼續施工。」本件工程既經承造人於開工申報文件簽章，即應負有查核施工安全防護措施是否完備之責任，承造人查核不實而於申報文件上簽名蓋章，有查核不實之責等語。

理由

- 一、按「分別提起之數宗訴願係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，受理訴願機關得合併審議，並得合併決定。」訴願法第 78 條定有明文。查，本件係原處分機關認起造人、承造人及監造人違反建築法規定而予裁罰事件，監造人○○○於民國 109 年 1 月 13 日提起訴願，嗣承造人○○○有限公司亦於 109 年 1 月 20 日提起訴願。茲以上開二宗訴願係基於同一事實上原因，爰依訴願法第 78 條規定合併審議決定，合先敘明。
- 二、訴願人○○○部分：
 - (一)按「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。」、「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 6,000 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。」建築法第 63 條及第 89 條分別定有明文。

(二)次按行政程序法第 102 條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」同法第 103 條規定：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：一、大量作成同種類之處分。二、情況急迫，如予陳述意見之機會，顯然違背公益者。三、受法定期間之限制，如予陳述意見之機會，顯然不能遵行者。四、行政強制執行時所採取之各種處置。五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。六、限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者。七、相對人於提起訴願前依法律應向行政機關聲請再審查、異議、復查、重審或其他先行政程序者。八、為避免處分相對人隱匿、移轉財產或潛逃出境，依法律所為保全或限制出境之處分。」行政罰法第 42 條規定：「行政機關於裁處前，應給予受處罰者陳述意見之機會。但有下列情形之一者，不在此限：一、已依行政程序法第 39 條規定，通知受處罰者陳述意見。二、已依職權或依第 43 條規定，舉行聽證。三、大量作成同種類之裁處。四、情況急迫，如給予陳述意見之機會，顯然違背公益。五、受法定期間之限制，如給予陳述意見之機會，顯然不能遵行。六、裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認。七、法律有特別規定。」

(三)復按，行政程序法第 103 條第 5 款之「客觀上明白足以確認者」之定義，顯不採「所根據之事實，一望即知，客觀上明白足以確認者」之狹義見解，惟若「客觀上明白足以確認者」解釋過廣，將致處分機關給予該處分相對人陳述意見之機會相對減縮，對人民程序保障有所不足，另就陳述意見機會制度之於行政機關方面，亦與行政機關職權調查原則（行政程序法第 36 條）及當事人協

力義務（行政程序法第 39 條）密切相關，而具有發現真實及減少錯誤決定之功能，就此範圍就給予當事人陳述意見機會制度，亦具有公共利益之重要意義（最高行政法院判決 99 年度判字第 1367 號判決意旨參照）。

（四）末按，基於憲法保障人民基本權之精神，個人在國家行使公權力時，不僅為有關程序之客體，並得經由參與決定程序，為具有自己權利之當事人，得向行政機關表達其認識、觀念及見解。行政程序法第 102 條前段之規定：「行政機關做成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。」最具代表性，亦即，保障不利處分之相對人於處分作成前，參與表達意見之機會，藉以提高行政處分之正確率，進而達成保障人民基本權之目的。而相對應者者，則係行政機關說明理由義務（含所依據之法令），行政機關必須對應人民之意見陳述，說明決策理由，藉以確保機關作成理性之決策，防止權力濫用，司法機關則可透過審查行政機關決策之論理過程，而達到行政行為監督之目的。第按，在行政程序中給予相對人陳述意見之機會，課予行政機關說明之義務，其目的在於保障相對人之基本程序權利，以及防止行政機關之專斷，業如前述，然如不經給予相對人陳述意見之機會，或行政機關無須說明，亦無礙此等目的之達成，或基於行政程序之經濟、效率以及其他要求，得不給予相對人陳述機會，或課予行政機關說明義務者，行政程序法第 103 條、第 97 條各款設有除外規定，惟此等除外事項不宜擴張解釋，如有爭議，亦併須由主張適用該除外規定之行政機關舉證之，始能落實人民基本權利之保障。（臺北高等行政法院判決 97 年度訴更一字第 98 號判決意旨參照）。

（五）據上可知，裁罰處分作成前，依行政程序法第 102 條、第 103 條及行政罰法第 42 條規定，除符合法定例外事由

外，行政機關應使當事人有陳述意見之機會，並於當事人陳述意見後，於處分書說明理由，始為適法。又原處分機關如主張符合法定例外事由者，應由原處分機關負舉證之責任，始能落實人民基本權利之保障。

- (六)卷查，本件原處分機關 108 年 12 月 27 日派員至現場勘查，審認系爭工程因執行施工作業，施工安全防護措施不足，致發生工安意外，違反建築法第 63 條規定，爰依同法第 89 條規定，以原處分一裁罰監造人○○○新臺幣（下同）3 萬元整；又原處分機關以所根據之事實客觀上明白足以確認，故依行政程序法第 103 條第 1 項第 5 款規定，不給予訴願人陳述意見。
- (七)惟查，關於本案訴願人爭執系爭工程是否開工一節，依原處分機關訴願答辯及補充答辯可知，用以證明系爭工程已開挖之證據，僅有二張照片，且依該照片之內容，尚難以觀察所謂「已開挖」之位置及情形，亦未見原處分機關有進一步說明，理由即有不足，仍尚待進一步調查。又「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。」建築法第 63 條固定有明文，惟本件中監造人究係欠缺何種維護安全之措施，以致發生危險，原處分機關亦無進一步說明，事實仍有未盡明確之處。是本案裁處之事實既仍須調查，尚難謂符行政程序法第 103 條第 5 款所定「行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者」及行政罰法第 42 條第 6 款所定「裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認」等得不給予陳述意見機會之例外。原處分機關未給予訴願人○○○陳述意見之機會，即據以作成原處分一，容有程序上之瑕疵。
- (八)另查，73 年 11 月 28 日修正公布前之建築師法第 18 條原規定：「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、檢驗建

築材料之品質、數量及強度。四、指導施工方法。五、檢查施工安全。」嗣該條於 73 年 11 月 28 日修正為：「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。」已刪除「檢查施工安全」之文字，其修正理由略以：「原條文第 4 款及第 5 款規定之指導施工方法，檢查施工安全依建築法第 15 條規定應由營造業設置之專任工程人員負責，爰予刪除。」是建築師依法是否負有檢查施工安全之義務，及得否依建築法第 63 條及第 89 條規定裁處擔任監造人之建築師罰鍰一節，亦有疑義，而有由原處分機關進一步釐清之必要。

(九) 綜上所述，原處分機關於裁處前未給予訴願人陳述意見之機會，即有違反行政程序法第 102 條及行政罰法第 42 條之程序瑕疵，此項瑕疵亦不因受處分人提起訴願而當然治癒補正，故原處分應予撤銷，由原處分機關給予訴願人陳述意見之機會，原處分機關並應斟酌陳述之內容以為適法決定，始符法制。又訴願人主張建築師依法不負檢查施工安全之義務，不應裁罰一節，案經發回，原處分機關亦宜一併調查釐清，併此指明。

三、訴願人○○○有限公司部分

(一) 按「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。」、「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 6,000 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。」建築法第 63 條及第 89 條分別定有明文。

(二) 次按行政程序法第 102 條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給

予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」同法第 103 條規定：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：一、大量作成同種類之處分。二、情況急迫，如予陳述意見之機會，顯然違背公益者。三、受法定期間之限制，如予陳述意見之機會，顯然不能遵行者。四、行政強制執行時所採取之各種處置。五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。六、限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者。七、相對人於提起訴願前依法律應向行政機關聲請再審查、異議、復查、重審或其他先行程序者。八、為避免處分相對人隱匿、移轉財產或潛逃出境，依法律所為保全或限制出境之處分。」行政罰法第 42 條規定：「行政機關於裁處前，應給予受處罰者陳述意見之機會。但有下列情形之一者，不在此限：一、已依行政程序法第 39 條規定，通知受處罰者陳述意見。二、已依職權或依第 43 條規定，舉行聽證。三、大量作成同種類之裁處。四、情況急迫，如給予陳述意見之機會，顯然違背公益。五、受法定期間之限制，如給予陳述意見之機會，顯然不能遵行。六、裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認。七、法律有特別規定。」

(三) 復按「行政行為之內容應明確。」行政程序法第 5 條著有明文。書面之行政處分內容必須具體明確，且應記載理由及法令依據，此乃現代法治國家行政程序之基本要求。倘行政處分書之記載欠缺具體明確，即屬有瑕疵之行政處分，應予撤銷。

(四) 經查，系爭工程於 108 年 12 月 27 日進行施工時，在該日上午 10 點 7 分發生圍牆倒塌活埋工人意外，嗣經原處分機關 108 年 12 月 27 日派員至現場勘查認為，系爭工程之施工情況有違反建築法第 63 條之情形，故依同法第 89 條處承造人 3 萬元之罰鍰，而作成本件原處分二；又

原處分機關以所根據之事實客觀上明白足以確認，故依行政程序法第 103 條第 1 項第 5 款規定，不給予承造人陳述意見。

- (五) 惟查，關於本件系爭工程是否開工一節，依原處分機關訴願答辯可知，用以證明系爭工程已開挖之證據，僅有二張照片，且依該照片之內容，尚難以觀察所謂「已開挖」之位置及情形，亦未見原處分機關有進一步說明，理由即有不足，仍尚待進一步調查。又「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。」建築法第 63 條固定有明文，惟本件中承造人究係欠缺何種維護安全之措施，以致發生危險，原處分機關亦無進一步說明，事實仍有未盡明確之處。是本案裁處之事實既仍須調查，尚難謂符行政程序法第 103 條第 5 款所定「行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者」及行政罰法第 42 條第 6 款所定「裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認」等得不給予陳述意見機會之例外。原處分機關未給予訴願人陳述意見之機會，即據以作成原處分二，容有程序上之瑕疵。
- (六) 復查原處分二之函文主旨及說明三、(一)似以系爭工程之承造人○○有限公司為裁罰對象，惟同案裁處書受處分人之姓名或名稱，卻記載「○○○君（○○有限公司即負責人）」，似又以承造人之負責人為裁罰對象。茲以○○有限公司與其負責人○○○為不同之權利主體，原處分究係以何者為裁罰對象，欠缺具體明確，有違行政程序法第 5 條所定之明確性原則，亦屬違法之行政處分。
- (七) 綜上所述，原處分機關於裁處前未給予訴願人陳述意見之機會，即有違反行政程序法第 102 條及行政罰法第 42 條之程序瑕疵，此項瑕疵亦不因受處分人提起訴願而當然治癒補正；又原處分之裁罰對象欠缺具體明確，亦有違行政程序法第 5 條所定之明確性原則，故原處分應予

撤銷，由原處分機關給予訴願人陳述意見之機會，原處分機關應斟酌陳述之內容以為適法決定，並明確記載受處分人為何，始符法制。

四、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，決定如主文。

訴願審議委員會	主任委員	洪榮章（請假）
	委員	溫豐文（代行主席職務）
	委員	張奕群
	委員	呂宗麟
	委員	林宇光
	委員	陳坤榮
	委員	周兆昱
	委員	蕭淑芬
	委員	王育琦
	委員	黃耀南
	委員	黃美玲

中 華 民 國 1 0 9 年 5 月 1 1 日

縣 長 王 惠 美