

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：宜蘭縣政府

貳、案

由：為宜蘭縣政府對於縣內醫院建物變更使用及違建之依法處置長年延宕，致有害公共安全與醫療品質及病人權益，且於八十九年五月六日仁愛醫院第二院區大火發生後，未採取必要措施，任令應即刻停止使用之違規醫院繼續營運，致有同年月十二日普門醫院火災接續發生等情，核與建築法及醫療法相關規定有違，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、宜蘭縣政府建設局對於縣內醫院未經領得變更使用執照即擅自變更使用，既未依法連續處罰及促其停止使用，亦未依法移送法辦；對於未經許可並發給執照而擅自建造或使用之違建部分，更未做任何處分，視建築法相關規定如無物，顯有重大違誤：

宜蘭市財團法人蘭陽仁愛醫院第二院區（以下簡稱仁愛醫院第二院區）與財團法人佛教普門醫院（以下簡稱普門醫院）分別領有縣府六十年十月二十七日核發宜府建土字第六四二六〇號、六十四年二月三日建局都字第〇三四一號使用執

照，前者所載用途為店舖、公寓及旅社，後者所載主要用途為店舖及工廠，兩項建物經改裝為醫院與原使用目的不符，且均未領得變更使用執照；宜蘭縣政府（以下簡稱縣府）建設局（以下簡稱建設局）及宜蘭縣衛生局（以下簡稱衛生局）於八十四年三月進行全縣醫院之公共安全與公共衛生檢查，經檢查結果仁愛醫院第二院區（當時名為救仁醫院）有防火間隔違建、建築物違規使用、避難層出入口及其他出入口改造、安全門設栓鎖、裝修材料非防火材料及避難平台違建等違規項目；普門醫院有防火間隔違建、建築物違規使用、直通樓梯寬度不足及避難平台違建等違規項目。縣府八十四年四月二十五日以八四府建管字第四五〇五〇號函，依違反建築法第七十三條規定，行文各違規醫院（包括該二家醫院），勒令違規部分停止使用，並應即刻改善。俟八十五年四月十六日再前往檢查，結果缺失依舊，縣府乃於八十五年七月四日以八五府建管字第七三六三〇號處分書，分別對救仁醫院、普門醫院，以「將店舖、住宅（工廠）擅自變更為醫院使用」，違反建築法第七十三條規定，依同法第九十條處新台幣六萬元罰鍰，並勒令停止使用。八十六年四月十六日再進行年度檢查，經檢查結果該兩家醫院缺失依舊，並未改善。直至八十九年五月間，該兩家醫院先後發生大火為止，兩家醫院既未停止使用、亦未對違規項目進行改善，縣府除於八十五年七月分別對之處以新台幣六萬元罰鍰外，既未依法連續處罰或進行強制拆除、亦未依法移送

法辦。

本案兩家醫院違反建築法之相關規定可分為兩大部分，一為違反建築法第七十三條後段「非經領得變更使用執照不得變更其使用」，亦即將店舖、住宅（工廠）擅自變更為醫院使用；二為違反建築法第二十五條「建築物非經申請直轄市、縣市主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用」，亦即違建部分。就第一部分而言，依建築法第二條：「主管建築機關，：在縣（市）為工務局或建設局，：」，應依同法七十三條：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電、或申請營業登記及使用；非經領得變更使用執照，不得變更其使用。」同法第九十條：「違反第七十三條後段規定擅自變更使用者，處建築物所有權人或使用人新台幣六萬元以上、三十萬元以下罰鍰，並勒令停止使用。：得連續處罰。前項擅自變更使用之建築物，有第五十八條所定各款情事之一者，停止供水、供電或封閉、強制拆除。」同法第五十八條所定各款：「：三、危害公共安全者。：五、妨礙公共衛生者。：」，同法第九十四條：「依本法規定停止使用或封閉之建築物，非經許可不得擅自使用，未經許可擅自使用經制止不從者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣三十萬元以下罰金。」等規定處理。惟建設局自八十四年起發現兩家醫院違規事項包括以上兩大部分，卻僅依

違反建築法第七十三條勒令違規部分停止使用，並僅於八十五年依同法第九十條，按最低罰鍰標準新台幣六萬元處罰乙次，業者非但不曾切實改善，亦未停止使用；建設局既未連續處罰及促其停止使用，亦未依同法第九十四條將其移送法辦。而兩家醫院「防火間隔違建、頂樓避難平台違建、騎樓違建」等，違反建築法第二十五條規定，應依同法第八十六條：「違反第二十五條之規定者，依左列規定分別處罰：擅自建造者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停工補辦手續，必要時得強制拆除其建築物。擅自使用者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續；其有第五十八條情事之一者，並得封閉其建築物，限期修改或強制拆除之。：」加以處罰並勒令停止使用，倘未經許可擅自使用經制止不從者，再適用第九十四條規定處置；但建設局對違建部分從未依法加以處罰，亦未開立制止書，遑論移送法辦。以上事實核與建築法第二十五條、第七十三條、第八十六條、第九十條及第九十四條之規定不合。

二、縣府召開違規業者協調會，並給與半年改善期限，核與建築法第二十五條、第八十六條、第九十四條及違章建築處理辦法第六條之規定不符；而改善期間屆滿，復未列管追蹤依法處置，洵有畏難規避、無故稽延之咎：

查宜蘭縣內十四家公私立醫院於八十六年七月，就違規情事向縣府及議會進

行聯合陳情，縣府乃於八十六年七月二十二日召開全縣公私立醫院違規事項檢討會議，同年八月五日以八六府建管字第〇九一七三六號函通知各公私立醫院：「本府為輔導各醫院改善違規設施，有關建築物違規部分，即日（八十六年七月二十二日）起半年內為改善期限，請各醫院配合改善，半年後經稽查仍有違規事實，將依建築法規定辦理」。按建築法第二十五條規定之違規事實，依同法第八十六條並無「限期改善」之法文，違者應即勒令停止使用，並依違章建築處理辦法第六條「依規定應拆除之違章建築，不得准許緩拆或免拆」，應立即執行拆除；另依同法第九十四條規定，未經許可擅自使用經制止不從者，即應移送法辦。縣府召開此項會議，並給予半年改善期限，顯然於法無據，且與建築法第二十五條、第八十六條、第九十四條及違章建築處理辦法第六條之規定相違。建設局前後任局長及建管課課長，於接受本院詢問時，對何以未於改善期間屆滿時，依建築法規定辦理乙節，或稱「考量縣內醫療資源短缺，且醫院非屬高危險場所，故以輔導為手段促其改善」；或稱「違建之取締拆除以高危險的八大行業為優先，對醫院之違建拆除心餘力絀」；或稱「因建築法修改，消防專業代理人制度尚未建制完成，拆除工作乃配合延緩」；甚有稱「甫經接任建管課課長，前任交接不清，對於『半年改善期間』乙事聞所未聞」等。經查：宜蘭縣病床數總數以全省而言排名第十，每萬人所擁有病床數

則排名第三，整體醫療資源尚難謂為短缺；且因病人之行動能力，遠不如前往商業建築物消費之民眾，對醫院公共安全之要求，理應高於商業建築物，豈可謂醫院之危險性遠低於八大行業，而將人力全配置於八大行業之違建取締及拆除？再則建制消防專業代理人制度與勒令停止使用之執行，本屬風馬牛不相干之二事，豈能以要求業者進行申報，來阻卻違建拆除之執行？建設局於八十六年四月十六日三度前往醫院檢查，發現缺失依舊，仍未即刻開立處分書，延宕三個月後突然接受業者陳情召開協調會，繼而違法給予違規業者半年改善期間，已屬行政裁量之濫用，復未列管追蹤，徒使勒令停止使用之行政處分形同具文，洵難辭畏難規避、無故稽延之咎，殊非可以縣內醫療資源短缺、醫院違建之執行順位在後、配合修法而暫緩，甚如交接不清等詞卸責。

三、衛生局對於醫院違反公共安全之事實，未依法執行公權力；且於建設局怠於執行處分時，亦未善盡主管機關職責，貫徹醫療法立法目的，核與醫療法第一條、第二十條、第二十一條及第七十六條之法意不合：

查衛生局每年依醫療法第二十三條規定辦理縣內各醫院醫政督導考核乙次，並於督導時行文縣府消防、建管單位前往察查，因此對於本案兩家醫院違規情形知之甚詳；按醫療法第二十條規定：「醫療機構應保持環境整潔、秩序

安寧，不得妨礙公共衛生及安全。」同法第二十一條規定醫院「建築構造、設備應具備防火、避難等必要之設施；」違者依同法第七十六條：「處二千元以上，一萬元以下罰鍰，並得責令限期改善。但情節輕微者，得先予警告處分。：逾期仍未改善者，處一個月以上一年以下停業處分。」衛生局對不合公共安全之醫院，未依違反醫療法第二十條、第二十一條規定，引用同法第七十六條加以處分，辯稱其理由主要有二：第一，違反醫療法第二十條之規定，亦違反建築法相關規定，由於建築法處分較重，基於「一事不兩罰」及「擇一從重處罰」之原則，乃由建築主管部門逕依建築法處罰；第二，依行政院衛生署函釋「醫療法公布前設立之醫院、診所或醫療法公布後設立之診所，其於衛生機關核准開業後，若未依建築法有關規定辦理變更使用，其處罰屬建築主管機關權責。」是以衛生局並未援用醫療法處理是類案件。按建築法第一條明定立法目的為「實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻。」而醫療法第一條明定立法目的為「促進醫療事業之健全發展，合理分布醫療資源，提高醫療品質，保障病人權益，增進國民健康。」二法之立法目的顯然有別，行政目的各有不同，違反建築法而妨害公共安全，與違反醫療法而損及醫療品質與病人權益，實為不相干之二事，不宜混為一談，更無所謂「一事不兩罰」及「擇一從重處罰」之適用；且自八十四年以來，建設局對兩

家醫院長年不符公共安全之事實，僅於八十五年依建築法第九十條，採「最低」罰鍰金額對違規業者處以新台幣六萬元罰鍰，雖勒令停止使用，卻從未執行，又何來「擇一從重處罰」？而前述衛生署函釋，乃「未依建築法有關規定辦理變更使用，其處罰屬建築主管機關權責。」非謂違反醫療法之處罰亦屬建築主管機關權責，更不是表示當醫院違建危及公共安全、損及醫療品質與病人權益時，衛生主管機關可以不聞不問、置身事外，衛生局可做之行政措施很多，例如此次災後該局採行之改進措施，包括「建請健保局及衛生署，對於違規醫院停止或核減其醫療給付等」、「對於未達安全要求者加以標示，讓民眾有知的權利並有所選擇」等；當建設局未依法執行強制拆除時，衛生局身為該縣醫療事業主管機關，更不可將醫院違規之強制處分與督促改善，完全推給建管單位，理應依醫療法相關規定執行公權力，由此可見所稱「每年均慎重函請建管、消防部門前往醫院全面巡檢」，僅係徒具形式而毫無實質效果。復查行政院衛生署有鑒於分區使用等規定，欲辦理變更有實質上之困難，為讓已開業之醫院得以持續經營，雖曾作「醫療法公佈前依規定核准設立之醫院，於申請變更時，得從寬免依醫療法第十二條規定踐行主管機關核可之程序，並免繳驗醫院用途之建築物使用執照」等函釋，惟本案兩家醫院建物違規事項計有「未經許可擅自變更使用」及「多項違建」兩部分，衛生署上開函釋所指「免繳驗

醫院用途之建築物使用執照」，僅係審查程序上之權宜措施，並非表示允許違法之建物存在，醫院建物本身仍應具備醫療法所規範之各項安全設施，兩家醫院均有多項違反建築法之情事而與醫療法第二十條、第二十一條及第四十條之規定不符，衛生局亟應積極依醫療法相關規定辦理，其不據此而為，並認為違反情事業已由衛生署上開函釋通案從寬免除，顯有曲解，殊難謂無違失之責。

綜上，衛生局身為醫療法地方主管機關，應本諸醫療法立法精神，依醫療法相關規定對醫院違規事項進行處置，然既未見衛生局依醫療法第七十六條前段「責令限期改善」、亦未見「先予警告處分」，對逾期仍未改善者，更未見依同法同條後段「處一個月以上一年以下停業處分」，核與醫療法第一條、第二十條、第二十一條及第七十六條之法意不合，顯有怠於行使主管機關職權之違失。

四、衛生局未依法訂定醫院緊急災害應變措施之檢查辦法，既未進行不定期檢查，亦未另訂檢查項目以達成預防緊急災害之目的，核與醫療法第二十一條及「醫院緊急災害應變措施及檢查辦法」第十二條規定不符，顯有疏失：

醫療法第二十一條規定：「醫院：應建立緊急災害應變措施。：緊急災害應

變措施及檢查辦法，由中央衛生主管機關定之。「衛生署據此訂定「醫院緊急災害應變措施及檢查辦法」，其第十二條規定：「地方主管機關得會同有關機關予以定期或不定期檢查。其檢查項目及檢查間隔、時間，由地方衛生主管機關定之。」故衛生局對於醫院應建立之緊急災害應變措施，宜根據醫療法第一條之立法意旨，自行訂定合理而必要之項目，非必須與建管單位或消防機關之檢查項目一致；經查衛生局年度醫療機構督導考核計畫，並未依規定訂定檢查項目及檢查間隔、時間，僅要求醫院「依規定訂定緊急災害應變措施，並於年度內演練狀況」，並於每年定期前往醫院考核時，就該年度講習及演習記錄資料作書面檢查。足見衛生局未依法訂定醫院緊急災害應變措施之檢查辦法，也未進行不定期檢查，或另訂檢查項目以達成預防緊急災害之目的，核與醫療法第二十一條及「醫院緊急災害應變措施及檢查辦法」第十二條規定不符，洵有明顯疏失。

五、縣府於八十九年五月六日仁愛醫院第二院區發生火災後，對於建物有違規情事之醫院未依法採取應有之必要措施，致有同年月十二日普門醫院火災之發生，縣府之處置實有不當：

八十九年五月六日仁愛醫院第二院區火災造成八死二十一傷，乃國內醫療機

構意外事件傷亡人數歷年之最，劉守成縣長於當日前往現場勘查，隨後召開專案會議指示善後措施，對於仁愛醫院第二院區早經勒令停止使用，以及轄區內多所醫院類似違規情形應有充分瞭解，卻僅下達抽象指示，要求相關單位進行全面稽查，並未對違規醫院依法作成應即刻停止使用，不停止使用者應予封閉、強制拆除等處分；迄五月十二日普門醫院再發生火災，始嚴格執行違規醫院停止使用之處分，並進行大規模拆除。縣府未於五月六日火災發生時迅速依法處置，致有五月十二日普門醫院火災之接踵發生，又釀成十一人輕重傷之災害，縣府之處置實有不當。

綜上所述，宜蘭縣政府對於縣內醫院建物變更使用及違建之依法處置長年延宕，致有害公共安全與醫療品質及病人權益，且於五月六日仁愛醫院第二院區大火發生後，未採取必要措施，任令應即刻停止使用之違規醫院繼續營運，致有五月十二日普門醫院火災接續發生等情，核與建築法及醫療法相關規定有違，爰依監察法第二十四條規定，提案糾正。

提案委員：

九十年 月 日