

從高樓層建築物火災談公寓大廈管理委員會之相關責任

▲ 朱政龍

一、高樓層火災事故成因與特性

依據報載，民國 110 年的 10 月 14 日，高雄城中城大樓發生嚴重火災，該大樓屬於 70 年以前建造住商混合用途建築物，未依公寓大廈管理條例成立管理委員會，以致於未落實辦理大樓安全管理，內政部表示，將通盤檢視強化現有法規。高雄城中城大樓為地下 2 層地上 12 層 RC 構造建築物，領有 (70) 高市工建築使字第 00084 號使用執照，為住商混合式大樓。由於大樓 2 至 6 樓及 12 樓已閒置多年，目前並未使用，僅 7 至 11 樓為住宅使用，致使未依「公寓大廈管理條例」第 29 條第 1 項成立管理委員會或推選管理負責人，並未依同法第 10 條第 2 項規定，由管理委員會應負責整棟大樓之安全與共有及共用部分之維護、修繕等任務，致使未落實安全管理部分。(引用自：110-10-14 消防署新聞稿)

此外，報載今 (113) 年 5 月 26 日，新竹市東區慈雲路社區大樓「晴空匯」，周日深夜 10 點多發生火警，造成 2 名勇消因氣瓶氧氣耗盡不幸殉職。消防局表示「晴空匯」前次消防安全檢查是在去 (112) 年 7 月 19 日，原本排定今年

要在 4 月 11 日進行兩種安檢，因管委會沒通知消防設備公司及社區總幹事到場，因此延後至 6 月初。

屋齡九年的大樓排煙系統為何無法在第一時間作用？消防安檢視是否落實？消防員氣瓶容量是否太低？面罩汙損是否與災害搶救 SOP 不夠完善有關？相關疑點仍有待釐清，但防災專家直言，缺乏管道間防火規範，應檢討相關法規。台灣高樓火災經驗太少了，空間迷航不時發生，先前高雄透天公寓火災也是，消防員因光線不足容易迷航，導致悲劇；台灣雖在一般空間有防災規畫，管道間防火是否疏漏，是值得檢討的方向。(引用自：今周刊胡肇芳整理 2024 年 5 月 28 日)

何謂高樓層火災？

依據美國防火協會 (NFPA) 之規定為，任何建築物，其上層樓地板高度已超過雲梯車所能達到之最大高度，而其火災必須經由建築物內部設備進行搶救；反觀國內的相關規定，以「建築技術規則」設計施工編第 227 條規定，所謂高層建築物係指高度在 50 公尺或 16 層以上之建築物。

故在高層建築物火災搶救上及人員逃生上遠較一般建築物火災困難許多，極易造成人員傷亡及大量財產損失，加上現今都市人口密度逐漸增加，建築物往上及往下之數量越趨增加，高層建築物之火災勢必成為現今消防搶救之一大難題。

依據內政部消防署「消防人員救災安全手冊」第十四章搶救高層建築物火災安全指導原則，高樓層火災有以下特性：

(一) 大量人潮疏散不易：

因樓層高、面積廣闊，收容人數多，發生火災時除依賴大樓自身的防火避難設施外，平時之防火管理應妥善發揮作用，但在火勢延燒迅速、濃煙密佈又人數眾多情形下，如何兼顧火災搶救與人員的疏散成為消防搶救上之重要課題。

(二) 人命救助困難：

人員逃生不易，受困建築物之民眾，散處於不同樓層、區域，且高空作業車在地形及高度限制下無法到達每一樓層，另內部複雜通道與隔間，增加人命搜索之困難度。

(三) 濃煙密佈：

大量高溫濃煙阻礙視線且經由各管道、通道及空間水平或垂直蔓延，不利於人員避難逃生。

(四) 熱量蓄積：

高層建築物之結構厚實且密閉，發生火災後，在密閉或半密閉之空間熱量無法散失，導致熱量累積形成高溫高熱之環境，對於消防及內部收容人員造成生命威脅。

(五) 搶救困難：

高樓層救災會提高消防人員水線部署之難度，且穿著重裝及背負空氣呼吸器之消防人員，尚需攜帶水帶、瞄子、破壞器材、照明設備、發電機、排煙機…等救援裝備器材到達起火層，尚未到達前就已消耗大量體力，另因高層建築物樓層高、面積廣闊，搶救時間長，消防人員搶救風險也隨之增加。

二、公寓大廈管委會的法律定位

(一) 公寓大廈管委會的定義

依據公寓大廈管理條例第三條第九款規定，管理委員會指為執行區分所有權人會議決議事項及公寓大廈管理維護工作，由區分所有權人選任住戶若干人為管理委員所設立之組織。

自從民國 84 年通過了公寓大廈管理條例之後，原則上公寓大廈都必須要成立管委會來處理社區相關的事宜。根據本條例規定，成立管委會有以下幾個步驟：

召開區分所有權人會議

通常是由建商擔任召集人，向全體所有權人發出通知，召開區分所有權人會議。依據本條例第 28 條第一項，公寓大廈建築物所有權登記之區分所有權人達半數以上及其區分所有權比例合計半數以上時，起造人應於三個月內召集區分所有權人召開區分所有權人會議，成立管理委員會或推選管理負責人，並向直轄市、縣(市)主管機關報備。

至於之後區分所有權人會議之召集，則依本條例第 32 條規定的決議方式與比例做成決議。在此會議中，需要決議該社區的「公寓大廈規約」以及管理委員的人數、選任方式、任期等規則，以利後續管委會的產生。

管委會的組成最少基本要 3 名管理委員，最多則沒有人數上的限制，其中組織必須包含一名主任委員、一名財務委員以及一名監察委員，其餘職位則可以依照社區實際上的需求自行增設調整，例如活動委員、安全委員、機電委員等等。

根據「公寓大廈管理條例」規定，未成立管委會且建築物公共安全或消防安檢不合格的公寓大廈，一律限期二年內需成立管理組織及完成報備」，若逾期未成立，每戶最高可罰二十萬元。

管理委員是以「無報酬」的義務職為主，如果要給付薪水，應載明於

規約或組織章程中。不過有些管理委員名義上是義務職，但實務上仍是以交通費、出席費、車馬費、津貼等名目做實質給付，其實已經構成薪資所得。一旦構成法律上的對價關係，此種受有報酬的管理委員，如果執行職務或業務有過失的話，他的責任就會比真正無給職的來的重。

(二) 公寓大廈管理條例中幾個專有名詞定義

- 一、公寓大廈：指構造上或使用上或在建築執照設計圖樣標有明確界線，得區分為數部分之建築物及其基地。
- 二、區分所有：指數人區分一建築物而各有其專有部分，並就其共用部分按其應有部分有所有權。
- 三、專有部分：指公寓大廈之一部分，具有使用上之獨立性，且為區分所有之標的者。
- 四、共用部分：指公寓大廈專有部分以外之其他部分及不屬專有之附屬建築物，而供共同使用者。
- 五、約定專用部分：公寓大廈共用部分經約定供特定區分所有權人使用者。
- 六、約定共用部分：指公寓大廈專有部分經約定供共同使用者。

七、區分所有權人會議：指區分所有權人為共同事務及涉及權利義務之有關事項，召集全體區分所有權人所舉行之會議。

八、住戶：指公寓大廈之區分所有權人、承租人或其他經區分所有權人同意而為專有部分之使用者或業經取得停車空間建築物所有權者。

九、管理委員會：指為執行區分所有權人會議決議事項及公寓大廈管理維護工作，由區分所有權人選任住戶若干人為管理委員所設立之組織。

(三) 公寓大廈管委會的執掌

管委會的具體執掌是甚麼呢？首先，社區大樓中的建築空間，可以分為專有（私人）部分和共用的部分，私人部分當然就是住戶自己管理，而共用的空間就交由管委會統籌管理。在《公寓大廈管理條例》第36條，就有明確規定管委會的職務範疇，比較常見的職掌或工作有以下幾種：

1. 公共空間的管理維護

住戶每月所繳的管理費，有很大的一部分就是要用來維護社區內的共用部分，例如電梯的保養、花園的維護、樓梯間的清潔、地下停車場的管理等等，都是管委會需要去負

責統籌的。

此外，例如房屋漏水，而漏水的起點是共用空間，那就可以進一步要求管委會負責修繕費用或由住戶共同分攤。

2. 共用部分的對外經營管理

社區內的共有或共用空間如果出租給外部廠商去經營的話，期間產生的財務問題、空間利用問題等等，就必須統一交由管委會負責對外去主持協調

3. 執行社區全體的規範決議事項

例如社區能不能養寵物、能不能裝鐵窗、外牆顏色的等等事情，一旦經由區分所有權人大會表決通過後，管委會就有責任去執行相關的決議。但如果住戶違反管委會的規定，社區管委會還是不能夠直接處罰住戶。管委會並不具備執行公權力的能力，若管委會對住戶罰款，或限制住戶使用其財產的權利，反而有可能會因為侵犯他人的財產權而被告。合法的程序應是要由管委會報請地方縣市主管機關，經由縣市主管機關來執行罰鍰等此類涉及執行公權力的行為較妥。

4. 協調解決住戶糾紛

法律並無強制要求管委會必須協調住戶之間的糾紛，但若住戶規約中有規定，則管委會應當遵守規約進行處理。

(四) 公寓大廈管委會的當事人適格性爭議

今天假設城中城當初有依法設置管委會，經事後調查該火災係可歸責於主委或總幹事等管理委員未履行其職責，如：未替換消防設備或未做好環境維護等原因所導致，受害者（包括居民及受波及之非居民）得否向管委會及管理委員請求損害賠償？若部分居民認為該筆求償並無理由，得否進行救濟？

蓋因公寓大廈管理條例第 38 條第 1 項明訂：「管理委員會有當事人能力。」因此，管委會得以作為訴訟程序當事人並以管委會之名義應訴無疑義。但問題是，管委會應訴後所獲得之確定判決，其效力是否因此及於每個住戶？尤其是該損害之發生並非住戶所造成，使其因此受判決效力所及是否合理？

此外，當初城中城依法並毋須設立管委會，若其自發性的設立管委會，這種非依法設立之管委會，是否具有當事人能力？

依民事訴訟法第 40 條第 3 項：「非法人之團體，設有代表人或管理人者，有當事人能力。」故非法人團體只要有代表人或管理人，仍有當事人能力，可以以自己名義應訴，惟其應適用怎樣的法律關係？實務上認為：「故未完成登記之法人，雖無權利能力……民事訴訟法第 40 條第 3 項為應此實際上之需要

……亦有當事人能力。至於因其所為之法律行為而發生之權利義務，於實體法上應如何規範，自應依其行為之性質，適用關於合夥或社團之規定。」（最高法院 91 台上 1030 判決參照）是故城中城之管委會若未依相關條例成立，但因其仍設有主委、總幹事等職位，且每月向住戶收取 500 元之管理費，因此仍屬設有代表人或管理人之非法人團體，符合民事訴訟法第 40 條第 3 項之要件而具有當事人能力，其權利義務關係原則上依行為之性質，適用合夥或社團之規定。

至於訴訟法上若探討管委會的訴訟程序當事人適格性？

實務見解認為：「……故管委會倘基於規約約定或區分所有權人會議決議所為職務之執行致他人於損害，而應由區分所有權人負賠償責任時，其本身縱非侵權行為責任之權利義務歸屬主體，亦應認被害人得基於程序選擇權，並依上開同條例第 38 條第 1 項規定及訴訟擔當法理，選擇非以區分所有權人而以管委會為被告起訴請求……」（最高法院 98 台上 790 判決參照）

由上開實務見解可知，縱使侵權行為之主體並非管委會，其仍可依照訴訟擔當之法理來參與訴訟。

至於獲得最終確定判決後，管委會於實體法上之確定判決效力如何？

實務見解認為：「……而受訴法院亦得依同法第 67 條之 1 規定，依職權通知各區分所有權人，賦與各區分所有權人參與該訴訟程序之機會，則將來確定判決之既判力，依同法第 401 條第 2 項規定及於各區分所有權人，即具正當化之基礎。對於未受告知或通知之區分所有權人……自得依同法第 507 條之 1 以下有關事後程序保障規定之第三人撤銷訴訟程序行使權利……」（最高法院 98 台上 790 判決參照）

管委會以自己名義應訴後所獲得之確定判決效力，因為受訴法院得依職權通知各區分所有權人，提供參與訴訟程序之機會，使其判決效力及於未參與之區分所有權人，法院認為有其正當化之基礎，若該些未參與者對判決不服，應提出民事訴訟法第 507 條之 1 之第三人撤銷訴訟以尋求救濟。

但這樣的實務見解遭到學者的質疑，有學者認為，應將住戶視為具有權利能力之區分所有權人團體「本身」。學說是引用德國實務見解，認為應將區分所有權人整體視為一團體，而管委會僅係執行單位而僅具代理之權限，區分所有權人團體在管理區分所有權人全體財產事務時，其所為之交易具有完全之權利能力。學說並進一步批評，我國理論與實務未承認區分所有權人團體之必要性，縱以法律承認管委會之當事人能力，仍未解決其是否有權利能力或侵權

行為能力（責任能力）等問題。

也因此，在學說所提倡之區分所有權人團體之框架下，管委會應僅具備代理之權限，其所代理者僅為區分所權人所構成之團體。

但現行法雖承認管委會之當事人能力，仍不宜承認管委會具有權利能力，有權利能力者應僅為區分所有權人或其團體本身而已。

（引用自：從城中城事件重新審視管委會的當事人適格爭議作者：遠山法學領域 -2022/1/5 下午 04:05:21 國考加分網站 <https://plus.public.com.tw/article-20220105-2471-1>）

三、管委會於火災事故的可能責任

目前公寓大管理服務人因多係兼職，所以需要委任專職專業人員執行大樓的管理維護事項。現行管理服務人多由保全公司擔任，與管委會間締結委任契約，而總幹事即保全公司分派至大樓執行管理維護者，管委會主委就如同公司實際負責人，總幹事則是平日執行大樓管理維護事實者。

公寓大廈管理條例針第 10 條以下，對大樓公共空間之維護及公共衛生、安全等事項有詳細規定，違反者除涉及行政罰外，如有造成人員傷亡，或財物損失，可能另成立刑事的過失致死、過失傷害罪，或民事上的侵權行為損害賠償責任（民法第 184 條第 2 項違反保護他人之法律）。例如法律禁止在公共空間

堆放私人物品（同法第 16 條），倘若有住戶在電梯口前或樓梯間堆放拖鞋，導致他人走路絆倒受傷，而大樓管委會主委、總幹事知情卻未勸阻或採取防患措施，則設置拖鞋之大樓住戶、管委會主委及總幹事皆須負起過失傷害刑責。

此外，依照「消防法」第 6 條的規定，管委會應依法設置火警自動警報設備並維護之。即使不是營業場所，管委會也要在公共區域設置住宅用火災警報器。如果沒有設置及維護，一旦發生火災導致傷亡，管委會的委員就會有過失（致死或傷害）責任。而如果是營業場所，管委會主委及總幹事甚至還要負 1 年以上 7 年以下的刑事責任。（同法第 35 條）

四、結論：有了管委會就萬事 OK 嗎？

老舊公寓大廈之所以沒有成立管委會，最大的因素就是「錢」的問題。

住戶若決議只繳交低額的管理費而沒有足夠的管理基金，仍然無法對大樓的公共安全有所提昇。況且還可能有大量的住戶不繳交管理費，屆時催繳管理費的訴訟都打不完了，管委會哪裡還有心力維護大樓的公安？

管委會成立之後還要有人願意當委員；管委會的委員有管理的義務，沒有盡到義務還要被處罰甚至被判刑，委

員又都是無給職，除非是相當有熱情的人，一般人不大會願意去當管理委員。

依照，「公寓大廈管理條例」及「消防法」的規定，是把消防設備的設置及維護責任交由管委會負責，而內政部的修法方向打的如意算盤就是強制成立管委會，然後把責任都丟給管委會，政府就沒事了。

政府有效解決的方式應該就是公權力機關對消防責任的強力介入。管委會的事務大多是和公安無關的，例如僱請保全、維護公共區域清潔、外牆改變等等，如果是要解決消防問題，根本不必強制要求成立管委會，應該直接從消防法規的制定及執行來加強就好。

所以要檢討的不是「公寓大廈管理條例」，而是現行消防法令中對於公寓大廈中應設置的消防設備規定是否充分，如果不足就要立法補足。

而更重要的是在執法層面上的加強，消防事務不能交給完全沒有公權力作後盾的管委會來執行，如果管委會無力執行或根本沒有管委會，就要由公權力機關介入貫徹執行。

本文作者：

國泰世紀產物保險公司總機構法遵主管