公平交易委員會處分書

公處字第115050號

被處分人：桃園市建築師公會
址　　設：桃園市桃園區縣府路232號
代 表 人：○○○
地　　址：同上

被處分人因違反公平交易法事件，本會處分如下：

主　　文

一、被處分人以損害桃園市建築學會為目的，促使會員建築師拒絕擔任桃園市建築學會之建築執照及室內裝修審查人員，而有限制競爭之虞，違反公平交易法第20條第1款規定。

二、被處分人自本處分書送達之次日起，應立即停止前項違法行為。

三、處新臺幣50萬元罰鍰。

事　　實

一、 本會接獲檢舉略以：被處分人長期獨占協助桃園市政府辦理建築執照審查業務(下稱「協審」)，市場因遭單一團體壟斷而缺乏競爭性。桃園市建築學會為提供起造人更多選擇機會，於111年9月13日依修正前(修正日期113年4月18日)之「桃園市建築管理自治條例」第47條第2項第2款：「本府並得就下列事項委託專業團體協助辦理：……二、建築執照之審查……」向桃園市政府申請成為協審單位。嗣後，被處分人為阻礙桃園市建築學會成為協審單位，分別於臨時理事會、理監事聯席會暨會員座談會及紀律委員會等會議討論並依會議決議函請擔任桃園市建築學會理事長之姜姓建築師(渠亦為被處分人之會員)向桃園市政府撤回成為協審單位之申請，復於111年12月7日發函通知會員，倘未於同年月15日前撤銷擔任桃園市建築學會之建築執

照審查人，將違反被處分人章程規定。由於桃園市建築學會未撤回申請，被處分人於會員大會、理事會及紀律委員會等會議提案討論懲處姜姓會員。另被處分人於紀律暨會員權益維護委員聯席會議及臨時理事會討論並作成決議，將於會員大會提案於公會章程增列「不得代表本會以外之團體，以建築師資格，擔任本市建築執照審查或查驗人員」。

二、 桃園市建築學會陳述意旨略以：

（一）桃園市建築學會於111年8月26日成立，首屆理事長為曾任被處分人理事長之姜姓會員。桃園市建築學會為提升建築執照審查品質及效率，爰於111年9月13日依修正前之「桃園市建築管理自治條例」第47條第2項第2款規定向桃園市政府申請成為建築執照協審單位。

（二）時任被處分人理事長之高君得知桃園市建築學會欲申請成為協審單位後，於111年10月5日在LINE群組張貼訊息：「本會與桃園市政府共同建立的協審制度已經走了近30年……決不允許任何團體或個人破壞公會的團結及協審制度，也請各位會員切勿成為其他團體之協審人員。如仍有會員做出破壞團體行動之行為將依章程辦理……」高君並於111年11月17日寄發致全體會員信函，內容載稱「……本會會員另外成立一個桃園市建築學會，並於9月初正式向桃園市政府建築管理處申請辦理建築執照審查，本會10月20日理事會……我於會議中表達應維持公會團結，學會應予撤案……本會是依建築法及建築師法成立之唯一建築執照審查機構，反對其他團體審查建築執照……本會不容許有其他團體來破壞這個制度，一旦制度被破壞，將成為全國之破口。各位會員若參加了建築學會，簽署協審同意書當審慎，一個協審成員建築師是不可能兩棲，如果到學會那邊，後續將會有違反本會章程上的問題，公會也會依章程處理。……一旦建築執照審查制度被破壞，對本會及每位會員都

是重大的損失，請各位會員要共同維護這個得來不易的制度。」被處分人復於111年12月6日第5屆第3次臨時理事會決議：「……於111年12月29日簽證發照研討會請建築師加簽切結書：本會會員同時擔任其他團體申請桃園市建築執照審查人員，將違反本會章程，請會員謹慎處理。」此後，桃園市建築學會即接獲多位建築師請求撤回擔任審查人，理由皆為不願背負破壞團體行動罪名而遭被處分人處分。未撤回擔任審查人之建築師則不願再參與桃園市建築學會之事務。被處分人此舉意圖使桃園市建築學會難以覓得審查人，進而達成阻礙其參與協審之目的。

（三）由於桃園市建築學會未依被處分人之要求，於111年11月24日之前向桃園市政府撤回協審申請，被處分人之理事會遂於112年3月16日第5屆第2次會員大會提議討論「本會姜○○會員成立建築學會向桃園市政府建築管理處申請建築執照審查違反本會章程相關事宜」，並建議懲處停權2個月，經表決有超過二分之一以上出席人員投同意票。雖然，被處分人之「停權處分」雖不影響會員執行建築師業務，惟將影響被停權會員之形象與聲譽。

（四）被處分人於112年2月21日紀律委員會作成：「建議……若有本會會員參與該建築學會或本會以外之專業團體，申請辦理本市建築執照之審查人員經查屬實者，亦需受到本會章程第9條之處分」之決議。

（五）桃園市政府前於111年10月3日函復桃園市建築學會：「查貴學會經本府核准立案，屬建築專業團體，得經本府委託辦理建築法或本市建管自治條例等法規授權之相關事項。」惟因被處分人之阻撓，桃園市政府於112年4月17日函復桃園市建築學會：「本府業已委託本市建築師公會協助審查建築執照，行政流程熟稔、審查人力充足

及具專業能力，目前尚無另擇團體之需求，未來有需求再另予研議……」被處分人因而得以繼續維持桃園市建築執照協審市場之獨占地位，進而在112年4月20日第5屆第8次理事會決議調高建築執照、室內裝修及變更使用執照等審查費收費標準。

（六）針對被處分人表示限制會員擔任桃園市建築學會之建築執照審查人員，係為避免審查人員「排班衝突或臨時缺席」、「責任歸屬不明確」及「審查標準不一致」等問題(詳如下述被處分人之陳述意見)，桃園市建築學會則認為純屬託詞，不足採信，蓋因：

1、被處分人安排每週一、三、五共3天、每天共3位建築師參加協審，以每年52週計算參加協審建築師之總人次（共468人次），及依往例約有70%之會員建築師報名參加協審（以115年3月10日被處分人網站公告會員人數共○○○位計算約○○○位），推估參加協審建築師每年排審次數不超過3次。被處分人於1個月前通知參加協審建築師排審時間，該建築師自可調節時間衝突之業務，且被處分人有會員同時為臺北市建築師公會、福建金門馬祖地區建築師公會之會員，被處分人從未以「排班衝突」限制該等會員參加前述建築師公會之協審，故被處分人稱對參與建築執照審查會員之限制，係為確保排定之審查人員能「專時專用」，避免因亦於其他團體掛名輪值而發生「排班衝突」或「臨時缺席」等語顯不足採。

2、被處分人係自願協助桃園市政府辦理建築執照協審，雙方未就協審業務簽訂行政契約或勞務契約。建築師公會「協助審查」不同於建築法第34條所稱「審查」，前者僅係協助簽證建築師就其「簽證負責」部分協助檢視，後者則為主管建築機關的法定職權，被處分人並未受託執行公權力，並無國家賠償法之適用。倘參加協審建

築師發生疏失時，其責任歸屬視該建築師與專業團體間究係委任或僱傭之法律關係後循民事途徑解決。

3、至於被處分人指稱限制會員參加其他專業團體協審係「為確保審查人員對於法令見解及審查標準之一致性，維持審查品質」，惟會員建築師僅須開業滿2年即可報名參加建築執照協審，被處分人並未採取任何內部管控機制，故被處分人稱若會員於其他團體兼任審查人員，當案件發生爭議將無法區分該員係依據何方之指揮監督及審查標準行事，而難以釐清責任歸屬，並為確保審查人員對於法令見解及審查標準之一致性，維持審查品質等語顯非限制會員參與建築執照審查之正當理由。

二、 被處分人陳述意旨略以：

(一)被處分人係依建築師法成立，截至112年12月27日，會員人數為○○○位。

(二)被處分人辦理建築執照及室內裝修協審之情形：

1、政府機關為提高建築執照核發效率，並落實建築師簽證制度，爰委託各地方建築師公會辦理建築執照協審，惟起造人仍得選擇由直轄市、縣市政府建管機關自行審查，此為建築執照審查之雙軌制。被處分人分別於83年5月16日及92年7月1日起受桃園市政府委託辦理建築執照及室內裝修協審。目前桃園市政府依「桃園市政府委託被處分人協助審查建築執照作業原則」第3、4點規定委託被處分人辦理建築執照協審。

2、113年參加被處分人建築執照及室內裝修協審之會員人數分別為○○○位及○○○位。被處分人於111年至113年間辦理建築執照及室內裝修協審件數如下表：

	建築執照	室內裝修
111年	○○○件	○○○件
112年	○○○件	○○○件

113 年	○○○件	○○○件

3、被處分人111年至113年各年度辦理建築執照或室內裝修協審之收入、支出(包含支付審查建築師之勞務費、參與協審會務人員之薪資、辦理提升協審專業之研習活動等)及結餘如下表(括弧內為占公會總收入及總支出之比例)：

	協審收入	協審支出	結餘
111 年	○○○○元 (○○%)	○○○○元 (○○%)	○○○○元
112 年	○○○○元 (○○%)	○○○○元 (○○%)	○○○○元
113 年	○○○○元 (○○%)	○○○○元 (○○%)	○○○○元

(三)被處分人限制會員加入其他團體擔任協審人員之說明：

1、被處分人基於長期協助市府建立審查標準作業程序之經驗，擔憂若建築師同時受聘於不同審查機構，將產生「角色混淆」及「標準不一」之風險，為釐清法規對於「審查人員資格」是否有排他性規定，故函詢桃園市政府被處分人會員得否加入其他建築專業團體參與建築執照協審，作為制定內部管理規則之參考，桃園市政府函復：「宜先針對前述作業原則及相關執行方式研商討論，修訂相關規定(草案)，與本處(桃園市政府建築管理處)討論後俾憑研處。」

2、時任被處分人理事長之高君於111年10月5日透過LINE群組張貼訊息，並於111年11月17日寄發致全體會員信函，旨在呼籲會員維護被處分人之團結。被處分人原擬請會員簽署「同時擔任其他團體申請桃園市建築執照審查人員，將違反本會章程」之切結書，避免爾後發生類似情況而損及被處分人及會員權益，並擬

於公會章程增訂「不得代表本會以外之團體，以建築師資格，擔任本市建築執照審查或查驗人員」等，皆因涉及會員權益事項，認為宜審慎處理而未付諸實行。

3、因姜姓會員另成立桃園市建築學會，向桃園市政府申請協審單位，除該學會並非依法成立之同業公會，其會員專業資格及公益性有待商榷之外，姜姓會員行為構成被處分人章程第9條第1項第4款：「本會會員有下列情事之一者，予以停權或暫停會籍2個月以上1年以下之處分，並呈報主管機關及全國建築師公會備查：……四、破壞團體行動者。」經被處分人112年3月16日第5屆第2次會員大會由理事會提案並由出席會員投票表決，惟對於同意懲處姜姓會員停權之比例存有疑慮而未宣布表決結果。嗣被處分人函詢桃園市政府且獲回復，並經112年6月15日第5屆第2次臨時會員大會決議，因電詢桃園市政府法務局獲悉會員違反章程規定予以懲處之程序，屬人民團體法第27條「其他與會員權利義務有關之重大事項」，且投票結果同意懲處姜姓會員停權之比例未達三分之二，故最終未予以停權。

4、被處分人無法知悉擔任其他建築專業團體協審人員之會員名單，亦未對該等會員予以勸誡、警告、懲處或其他不利益措施。

（四）對於被檢舉違反公平交易法規定之答辯意見：

1、因桃園市政府111年10月3日復函並未表示法規明文禁止建築師加入其他團體協審，惟被處分人為確保建築執照核發之時效性，須調度大量建築師輪值審查，並對代表被處分人執行公務之人員設定「職務專注義務」，確保排定之審查人員能「專時專用」，被處分人限制會員不得擔任其他團體建築執照審查人員，屬被處分人內部管理權限之正當行使，蓋因倘同一建築師擔

任多個團體之建築執照審查人員，極易發生「排班衝突」或「臨時缺席」之情形，導致審查作業停擺而延誤發照時程。其次，若審查人員分屬不同團體，極易對法規條文產生歧異解釋之情形，而導致審查標準不一致。再者，倘若因而發生行政疏失或涉及國家賠償爭議時，將難以界定各團體因對該建築師指揮監督而應承擔責任。被處分人為釐清行政責任邊界，要求協審人員須有明確之歸屬，防止因人員兼職導致專注力分散或資訊落差而影響審查品質，此乃「權責相符原則」之體現。

2、被處分人通知會員不得擔任其他建築專業團體之建築執照審查人員(包含111年12月7日函知會員「……若已簽署為『桃園市建築學會』之建築執照審查人，請於111年12月15日前發文予桃園市政府建築管理處，撤銷學會審查人之簽署……否則將涉違反本會章程事宜……」)，係因建築師「業必歸會」之特殊性，由建築師公會集結地方建築師參與協審作業並共同決定審查之流程、標準及費率，確保所有會員參與協審之公平性、審查會員專業資格之公益性，及配合建築師懲戒制度之廉潔性，另被處分人基於對桃園市政府之履約責任，針對「受指派執行協審任務之特定人員」訂定內部遴選及管理規範，此為確保審查品質、釐清行政責任及提升發照效率之必要手段，其目的在維護市民之居住安全與行政權益，並落實法令執行之一致性，並非限制會員參與其他商業團體之自由，亦無阻礙市場競爭之意圖，屬促使會員遵守法規之自律性規範，應與公平交易法規定無涉。

3、至於桃園市政府是否委託其他專業團體辦理建築執照協審，屬該府公權力裁量之行使範疇，被處分人無權干涉，惟桃園市政府於113年4月18日修正「桃園市建築管理自治條例」第47條規定，被處分人認為修正條文

所謂之「專業技術團體」，應係指依法成立之同業公會。

4、依建築法第34條第1項前項：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關審查或鑑定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……」同法第77之2條第1項第1款：「建築物室內裝修應遵守左列規定：一、供公眾使用建築物之室內裝修應申請審查許可，非供公眾使用建築物，經內政部認有必要時，亦同。但中央主管機關得授權建築師公會或其他相關專業技術團體審查……」又依113年4月18日修正之「桃園市建築管理自治條例」第47條第2項第2款：「本府並得就下列事項委託建築師公會或專業技術團體協助辦理：……二、建築執照之審查……」另依「公平交易委員會對於同業公會等事業團體之規範說明」第6點第4款：「同業公會等事業團體所為下列行為，原則上不構成公平交易法之違反：……(四)執行目的事業主管機關委託行使公權力之事項……」故桃園市政府委託建築師公會或專業技術團體協助辦理建築執照審查，屬主管機關委託行使公權力之事項，應與公平交易法規定無涉。

三、 桃園市政府提供意見略以：

(一)桃園市政府依桃園市建築管理自治條例第47條第2項規定委託被處分人為行政助手辦理建築執照協審，並訂有「桃園市政府委託被處分人協助審查建築執照作業原則」、「桃園市建築師公會協助審查建築執照行政流程圖」及「桃園市建築師公會協助審查建築執照行政流程明細表」等規定據以執行建築執照審查，自應無公平交易法之適用。又桃園市政府並無編列及提供相關預算支付協審單位，故委託被處分人協助辦理建築執照審查亦無政府採購法之適用。

(二)桃園市政府參照其他縣市政府尚無委託1個以上「行政

助手」辦理建築執照協審之前例，爰尚無規劃開放建築師公會以外之建築專業團體成為協審單位。又桃園市政府近5年並未接獲被處分人反映「建築師公會為協助地方政府辦理建築執照及室內裝修審查之唯一專業機構」。

(三)被處分人收取建築執照或室內裝修之審查費，係被處分人依其組織章程自主訂定，桃園市政府並無監督或處分之法源依據。

四、 內政部國土管理署就建築執照及室內裝修審查之相關法規及實務提供意見如下：

(一)建築執照協審部分：

1、建築法第34條第1項規定：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關審查或鑑定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。對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關、團體為之；其委託或指定之審查或鑑定費用由起造人負擔。」故依上開規定，就直轄市、縣(市)(局)主管建築機關得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關、團體為之者，應係對於特殊結構或設備之建築物之審查或鑑定而言。

2、復按行政程序法第16條第1項規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」內政部99年4月1日台內營字第0990802313號函：「……有關委託專業公會辦理建築執照之審查乙節，前經法務部94年10月4日法律字第0940035790號函示略以，建築法第36條所規定之事項係屬建築管理事項，依地方制度法第18條、第19條、建築法第2條規定係直轄市、縣(市)之自治事項，基於地方自治高權，訂定自治條例委託民間團體辦理，尚無不可。」惟地方主管

建築機關依其建築管理自治條例等法令規定，委託建築師公會等民間團體審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，仍應依建築法第34條規定，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；又訂定自治條例委託民間團體辦理，是否限於建築師公會，以何種方式遴選或受理申請，亦為地方自治事項，應視各地方主管建築機關所定法規有無相關規定。

3、建築法第29條規定：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關核發執照時，應依左列規定，向建築物之起造人或所有人收取規費或工本費：……」及內政部前開函文說明：「……將部分建築管理業務委外辦理，除依建築法第29條規定應向起造人或所有人收取規費或工本費外，擬另研訂收費標準，委託單位得以收取較多費用乙節，宜請參依前開規費法有關規定洽商貴府規費主管單位同意後辦理。」就建築執照審查費之性質已有明示，惟個別建築師公會向建築執照申請人收取之審查費，究是否額外包含公會服務費用，仍應依各地方政府自治條例、行政契約及該民間團體費用收取之實務個案事實認定。

4、有關先進國家政府對於建築執照審查之實務，據國家發展委員會「104/12/14 國外研究報告—申請建築許可的品質控制與安全機制」之說明，「施工前品質控制，幾乎全部經濟體(178/189)均需由政府單位就建築計畫是否符合法規進行審查。低收入經濟體多仰賴政府公務人員審查，而高所得經濟體則多在審查流程借助專業人士(如建築師)審查。」

(二) 室內裝修協審部分：

1、內政部指定之建築物室內裝修審查機構，迄今僅有各直轄市、縣(市)及福建金門馬祖地區之建築師公會。又直

轄市、縣(市)政府主管建築機關將室內裝修審查業務委由審查機構辦理，係屬委託行為，應依行政程序法第16條規定辦理。另建築物室內裝修管理辦法第8條第1項第3款規定辦理審核圖說及竣工查驗之審查人員，包含審查機構指派所屬具建築師、專業技術人員資格之人員。

2、有關審查機構執行室內裝修審核及查驗業務作業之收費疑義，應依建築物室內裝修管理辦法第7條：「審查機構執行室內裝修審核及查驗業務，應擬訂作業事項並載明工作內容、收費基準與應負之責任及義務，報請直轄市、縣(市)主管建築機關核備。前項作業事項由直轄市、縣（市）主管建築機關訂定規範。」規定辦理。

理　　由

一、按公平交易法第20條第1款規定「以損害特定事業為目的，促使他事業對該特定事業斷絕供給、購買或其他交易之行為」，而有限制競爭之虞者，事業不得為之。本條款杯葛行為之主觀要件為杯葛發起人具有「以損害特定事業為目的」之意圖，客觀要件則須滿足下列要件：(一)須有杯葛發起人、杯葛參與人及被杯葛人等三方當事人參與；(二)杯葛發起人之呼籲須足以影響杯葛參與人之決定；(三)須有斷絕(或拒絕)交易之行為；所謂斷絕(或拒絕)交易行為包括斷絕供給、購買或(現在或未來)被杯葛者交易活動等其他交易之行為，至於「斷絕」不限於中止現有之交易關係，不與被杯葛人建立新的交易關係，亦屬之。而所謂的交易，除了前述之「現有」或「未來新的、可能」的「時間面向」描述外，也包括所有「有償」的商品或服務提供的關係。易言之，除屬於單純無償、慈善的協助，而難以構成「交易」要件外，縱使社團內部成員為「社團」對外事務執行業務，倘獲有「報酬」、利益分配之有償對價，該等成員與「社團」間即構成有商業價值之「交易」關係，其持續或脫離轉為他團體提

供有償相類關係，即成為「杯葛」條款檢視之交易關係。杯葛發起人之「促使」行為，如於客觀上已足以認定有「誘導或唆使」杯葛參與人拒絕與被杯葛人交易之作用，或足以影響他事業之決定，而有限制競爭之虞者，即具有可非難性。又公平交易法第 40 條第 1 項規定：「主管機關對於違反第 9 條、第 15 條、第 19 條及第 20 條規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣 10 萬元以上 5,000 萬元以下罰鍰……。」

二、 相關市場：

（一）產品市場：

1、建築法第 25 條規定：「建築物非經申請直轄市、縣(市)(局)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或拆除。」建築物起造人為取得建築執照許可，必須依法向直轄市、縣(市)政府主管建築機關申請執照。直轄市、縣(市)政府依建築管理自治條例等相關規範委託專業公會或團體協助辦理審查，例如桃園市政府依桃園市建築管理自治條例第 47 條第 2 項第 2 款規定委託被處分人辦理建築執照協審。

2、建築法第 77 條之 2 規定建築物室內裝修須先向直轄市、縣(市)政府主管建築機關申請審查許可。另依建築物室內裝修管理辦法第 22 條第 1 項規定：「供公眾使用建築物或經內政部認定之非供公眾使用建築物之室內裝修，建築物起造人、所有權人或使用人應向直轄市、縣(市)主管建築機關或審查機構申請審核圖說，審核合格並領得直轄市、縣(市)主管建築機關發給之許可文件後，始得施工。」同辦法第 6 條規定：「本辦法所稱之審查機構，指經內政部指定置有審查人員執行室內裝修審核及查驗業務之直轄市建築師公會、縣（市）建築師公會辦事處或專業技術團體」。

3、儘管建築物之起造人、所有權人或使用人亦得直接向直

轄市、縣(市)政府主管建築機關申請建築執照或室內裝修許可之圖說審核，惟受限於機關人力及行政資源，所需審查期間較長，若選擇先由建築師公會審查再由主管建築機關核發建照之途徑，則可以縮短請領建照所需時間，因此可將建築師公會等專業技術團體提供審查服務，視為為了滿足建築物起造人、所有人或使用人對於快速取得建築執照之需求所提供的服務，此由申請人願意支付協審單位審查費，顯示該服務具有一定的市場經濟價值。復因民眾透過專業技術團體申請所需審查費(每件平均約○○○元)，相對建案投資金額或室內裝修預算金額之比例甚低，且可獲得申請時間較省之益處，實有別於直接向主管建築機關申請建築執照或室內裝修許可。復據111年至113年由被處分人審查之建築執照件數分別為○○○件、○○○件、○○○件，同期間由桃園市政府自行審查之建築執照件數均為0件。111年至113年由被處分人審查之室內裝修件數分別為○○○件、○○○件、○○○件，同期間由桃園市政府自行審查之室內裝修件數為○○○件、○○○件、○○○件。由於該段期間內全部之建築執照申請案件及大部分室內裝修申請案件，非循直接向主管建築機關申請許可之管道辦理，顯見「由專業技術團體審查」與「直接向主管建築機關申請」兩種管道之替代性仍屬有限，故可認「由專業技術團體提供之建築執照及室內裝修審查服務」，為本案相關產品市場。又縱使將「由專業技術團體審查」與「直接向主管機關申請」認具有審查效果替代性，而歸類為同一產品市場，依前述統計，「由專業技術團體審查」之市場占有率仍有過半以上。

(二)地理市場：由於建築法規定建築執照及室內裝修之審查許可係屬地方政府主管建築機關之辦理事項，建築物起

造人、所有權人、使用人(以下統稱需求者)僅可向建築物所在地之直轄市、縣(市)政府申請建築執照或室內裝修許可，另因桃園市政府僅委託當地的專業技術團體(如被處分人)辦理建築執照及室內裝修協審。在此情形下，即使當地的專業技術團體提高審查費用，需求者亦無法改用其他區域的專業技術團體(例如外縣市建築師公會)加以取代。由於桃園市當地的需求者無法選擇桃園市以外區域的服務供應者，是以，本案地理市場應界定為桃園市。

三、 桃園市建築學會於111年9月13日向桃園市政府申請希望成為協助該府辦理建築執照審查專業團體，桃園市政府於111年10月3日回復桃園市建築學會，肯定其具有受該府「委託辦理建築法或本市建管自治條例等法規授權相關事項」(類似當事人適格之資格概念)，但是否予以委託則尚待研處之際，被處分人理事長得知後，隨即透過通訊軟體及信函呼籲會員不得擔任桃園市建築學會之審查人員，並將桃園市建築學會申請建築執照及室內裝修協審單位視為公會協審制度的「破口」，並強調「不能破壞這個制度，不能由桃園做一個破口」、「不容許有其他團體來破壞這個制度，一旦制度被破壞，將成為全國之破口」。是以，被處分人之行為係為損害桃園市建築學會之目的，洵屬昭然。

四、 本案所涉個別建築師，雖無法以自己的名義直接接受桃園市政府委託辦理協審，仍係以其專業資格「提供」建築相關服務之自然人，並實際參與建築審查相關業務之「供給」與分工，以換取相對應之協審報酬，而公會只是擔任中間協調的「媒介」或「平臺」，真正提供專業技術「供給」的是個別的建築師，因實具有服務交易之實質經濟活動性質，自應認屬公平交易法上之事業。是以，當公會禁止會員擔任學會審查人員，實質上就是「斷絕」建築師(事業)供給自己專業勞務的自由。

五、被處分人要求會員建築師不得擔任桃園市建築學會之建築執照及室內裝修審查人員，為促使他事業(即建築師)對該特定事業(即桃園市建築學會)斷絕供給、購買或其他交易之行為：

(一)為阻止桃園市建築學會進入市場參與競爭，被處分人理事長於111年10月5日透過LINE群組呼籲會員:「……切勿成為其他團體之協審人員。如仍有會員做出破壞團體行動之行為將依章程辦理」等警告內容，並於111年11月17日寄發致全體會員信函表示:「……本會會員另外成立一個桃園市建築學會，並於9月初正式向桃園市政府建築管理處申請辦理建築執照審查……本會是依建築法及建築師法成立之唯一建築執照審查機構，反對其他團體審查建築執照……本會不容許有其他團體來破壞這個制度，一旦制度被破壞，將成為全國之破口。各位會員若參加了建築學會，簽署協審同意書當審慎，一個協審成員建築師是不可能兩棲，如果到學會那邊，後續將會有違反本會章程上的問題，公會也會依章程處理。……」再次告誡會員不得擔任桃園市建築學會審查人員。

(二)被處分人於111年11月18日發函予擔任桃園市建築學會理事長之姜姓會員，要求其於期限內向桃園市政府建築管理處撤回成為建築執照審查單位之申請案件，否則將依章程規定處理等語，並於111年12月6日被處分人於臨時理事會決議:「……於111年12月29日簽證發照研討會請建築師加簽切結書：本會會員同時擔任其他團體申請桃園市建築執照審查人員，將違反本會章程，請會員謹慎處理」。

(三)被處分人於111年12月7日發函予全體會員載稱：「敬告會員，若已簽署為『桃園市建築學會』之建築執照審查人，請於111年12月15日前發文予桃園市政府建築管理處，撤銷學會審查人之簽署或告知本會理事長本人，

由公會統一向市府辦理撤銷該簽署，否則將涉違反本會章程事宜，請審慎處理」等語，限期要求已簽署為桃園市建築學會審查人員之會員撤銷簽署，或由被處分人統一向桃園市政府撤銷簽署。

(四)因桃園市建築學會並未依被處分人之要求撤回申請，被處分人遂於112年3月16日會員大會討論議處姜姓會員事宜。

六、 被處分人之行為有限制競爭之虞：

(一)被處分人分別自83年5月16日及92年7月1日起，受桃園市政府委託辦理建築執照及室內裝修協審，市場內「唯一」提供建築執照及室內裝修審查服務的專業技術團體，具有相當之市場力量。

(二)本案所涉及之建築執照或室內裝修審查服務係由具備建築相關知識、經驗之審查人員，就建築設計圖說資料進行審查，故具備建築相關專業知識的審查人員為專業技術團體提供建築執照或室內裝修審查服務不可或缺的投入要素。是以，能否招募到審查人員執行審查工作，應為專業技術團體進入建築執照及室內裝修審查服務市場必須克服的關鍵問題。

(三)依建築師第28條第1項規定:「建築師領得開業證書後，非加入該管直轄市、縣(市)建築師公會，不得執行業務……」同法第30條第2項規定同一行政區域內同級建築師公會以1個為限，被處分人為桃園市內唯一的建築師公會，於本案相關地理市場內之開業建築師，均須加入被處分人，被處分人而能藉由公會之力量，限制建築師擔任其他專業技術團體之審查人員，並得以控制潛在競爭者招募審查人員。

(四)據桃園市建築學會表示，在被處分人實施杯葛行為後，該學會即接獲多位建築師請求撤回擔任審查人，理由皆為不願背負破壞團體行動罪名而遭被處分人處分，未撤

回擔任審查人之建築師則不願再參與桃園市建築學會事務。是以，被處分人促使建築師斷絕與桃園市建築學會合作，妨礙桃園市建築學會順利招募建築師擔任審查人員。雖然桃園市政府以「尚無另擇團體之需求」為由婉拒桃園市建築學會，但無法因此免除被處分人違反公平交易法之責任，蓋因公平交易法第20條規定係以「有限制競爭之虞」為要件，亦即行為之實施有可能限制競爭即足，非以行為已實際產生限制競爭之實害為必要。以本案而言，被處分人之杯葛行為具有限制桃園市建築學會參與競爭之可能性，當已合致「有限制競爭之虞」之構成要件。

七、 對於被處分人抗辯事由之評估：

(一)有關被處分人表示限制會員不得擔任其他團體建築執照或室內裝修審查人員，係因倘同一建築師擔任多個團體之建築執照及室內裝修審查人員，極易發生「排班衝突」或「臨時缺席」之情形，導致審查作業停擺而延誤發照時程等問題。惟經檢視被處分人相關會議紀錄、理事長傳送會員之訊息及電子郵件等文件資料，均未曾提及限制會員不得擔任其他團體之審查人員，係避免「排班衝突」或「臨時缺席」，僅一再強調「不容許有其他團體來破壞這個制度，一旦制度被破壞，將成為全國之破口」等語，因此所謂避免排班問題，應屬「事後合理化」之說詞。此外，如同桃園市建築學會所指出，被處分人於1個月前通知參加協審建築師排審時間，參加協審之建築師可自行調配時間，不致發生「排班衝突」，故被處分人指稱限制會員不得擔任其他團體之審查人員，係為確保排定之審查人員能「專時專用」，尚無足採。

(二)被處分人指稱若審查人員分屬不同團體，極易對法規條文產生歧異解釋之情形，而導致審查標準不一致，惟據內政部國土管理署回復意見表示：「……地方主管建築

機關依其建築管理自治條例等法令規定，委託建築師公會等民間團體審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，仍應依建築法第34條規定，就規定項目為之。」桃園市政府亦訂有相關之建築執照審查作業原則、建築執照規定項目行政審查紀錄表、審查流程圖等相關作業規定，以供審查人員遵循辦理，是以，即使審查人員分屬不同團體，亦能適用相同的審查標準，而不至於發生審查標準不一致之情形。

(三)被處分人指稱，若會員於其他團體兼任審查人員，當案件發生爭議將無法區分該員係依據何方之指揮監督及審查標準行事，而難以釐清責任歸屬，倘若因而發生行政疏失或涉及國家賠償爭議時，將難以界定各團體因對該建築師指揮監督而應承擔責任等語，亦難認屬合理事由，蓋因起造人或簽證建築師申請建築執照時，須送件至協審單位「掛號」，再依照協審單位之班表輪派審查人，倘若審查發生疏失或爭議事件時，當可回溯辨明協審單位，釐清責任歸屬，不至於因建築師於其他團體擔任審查人員，即難以界定協審單位應負擔之指揮監督責任。

八、 據上論結，被處分人以損害桃園市建築學會為目的，促使會員建築師拒絕擔任桃園市建築學會之建築執照及室內裝修審查人員，而有限制競爭之虞，違反公平交易法第20條第1款規定。經依同法施行細則第36條規定，綜合審酌本案行為類型屬杯葛行為；被處分人具有相當之市場地位；配合調查態度良好等；並審酌其違法動機目的、違法行為對交易秩序之危害程度等其他公平交易法施行細則第36條所列之考量事項，爰依同法第40條第1項前段規定處分如主文。

中　華　民　國　　115　　年　　8　　月　　7　　日

被處分人如不服本處分，得於本處分書送達之次日起2個月內，向臺北高等行政法院地方行政訴訟庭提起行政訴訟。