

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：高雄市政府（99年12月25日合併前之高雄縣政府及合併後之高雄市政府）。

貳、案由：為合併前之高雄縣政府，於98年間審理「大高雄迪斯奈華城開發計畫案」建造執照審理過程難謂無疏失，案經本院屢函請檢討改善，均一再敷衍均未確實處理，損及人民權益，爰依監察法第24條規定，提案再糾正。

參、事實與理由：

本院前調查「據訴：『大高雄迪斯奈華城開發計畫案』，業經前高雄縣政府等主管機關核准在案，惟改制後高雄市政府無視改制前已核准之開發情形，逕自片面要求辦理系爭開發土地使用變更，並以容積率限制為由阻止施工、勒令停工及拒絕勘驗等，致無法申領使用執照，嚴重損及權益；又高雄市政府之行政處分，影響地方發展及財政稅收」等情乙案，緣於民國（下同）74年訴外人陳君委任林○○建築師事務所及山地工程顧問有限公司，於原高雄縣（99年12月25日與高雄市合併，下同）大樹鄉姑婆寮段26-1地號非都市土地、面積約58公頃，依當時頒行之山坡地開發建築管理辦法相關規定，申請開發「大高雄狄斯耐（同案文件亦有寫為『迪斯奈』）華城」住宅社區案，經內政部於75年3月審核同意，原高雄縣政府於75年4月14日公告核准開發許可；訴外人陳君隨後按山坡地開發建築管理辦法規定程序，於77年8月向原高雄縣政府建管單位領得高縣建局建管字第10149號「雜項使用執照」，完成基地整地工程。

本案4位陳訴人（均為公司法人）嗣因土地交易買賣，各別取得上揭開發基地內不同範圍土地，並繼受「

大高雄狄斯耐（迪斯奈）華城非都市土地住宅社區開發許可案」（即現今義大世界基地所在），且各別就所取得土地範圍，分別向原高雄縣政府申領「建造執照」及竣工後之「使用執照」。

99 年 12 月 24 日原高雄縣政府以府建管字第 0990341882 號函通知本案陳訴人等相關建築行為人，該府主張：原「大高雄迪斯奈華城開發計畫案（今義大世界開發案）」範圍內已領得「建造執照」刻施工中或已建築完成並領得「使用執照」之建築物，因其實設容積樓地板面積已超出法定上限，須限期辦理變更設計或變更使用執照等語，合併後高雄市政府工務局再於 100 年 2 月 14 日以高市工務建字第 1000007822 號函上開本案陳訴人等相關建築行為人，認為受函知相關人未依上開 99 年 12 月 24 日函示要求辦理變更設計，爰依建築法第 58 條規定，要求本案開發許可範圍之（94）高縣建字第 01520-5 號、（97）高縣建字第號 00537-2 號、（97）高縣建字第 01170-2 號等 3 張「建造執照」施工中建案，勒令停工。又合併前之高雄縣政府及合併後之高雄市政府，對陳訴人天悅大酒店股份有限公司申請之「大高雄迪斯奈華城義大世界開發計畫天悅大酒店股份有限公司店舖餐廳辦公室集合住宅變更開發計畫案」，亦遲遲不予核准。本案 4 位陳訴人分別為前揭遭勒令停工建案之起造人及義大世界相關開發公司，渠等認為原高雄縣政府及合併後之高雄市政府前揭處分函，涉有違失並嚴重損及權益，案經本院 100 年 6 月 9 日提案糾正高雄市政府（99 年 12 月 25 日合併前之高雄縣政府及合併後之高雄市政府），函行政院轉飭高雄市政府迅予改正見復。有關調查意見如下：一、合併前之高雄縣政府，於 98 年間審理「大高雄迪斯奈華城開發計畫案」業主所申請之「高雄義大皇冠假日飯店開發計畫變更案（店舖集合

住宅變更為觀光飯店）」，及「大高雄迪斯奈華城（義大廣場）非都市土地開發變更案」時，經會簽該府法制處後，認定各該變更均屬「原計畫變更範疇」，遂依非都市土地管制規則第 22 條規定，本於權責予以核准。乃其於 99 年間，審理與上開兩變更案情形及性質幾近相同，且變更計畫面積較小之「大高雄迪斯奈華城義大廣場開發計畫天悅大酒店股份有限公司店舖餐廳辦公室集合住宅變更計畫案」時，卻又以內政部營建署 99 年 12 月 21 日營署綜字第 0990083870 號函對變更程序有不同見解為由，遲遲不予核准，至內政部營建署 100 年 1 月 19 日營署綜字第 1002901019 號函協助審閱該案之正面意見於不顧，合併後之高雄市政府亦同。對相同案例，處理方式及適用法規如此歧異，有違行政程序法第 6 條之平等原則及第 8 條有關人民正當合理之信賴保護規定，且實質損害人民之權益，顯有違失。二、「大高雄迪斯奈華城開發計畫案」係於民國七十五年依「山坡地開發建築管理辦法」向主管機關申請開發許可而獲核准，各該土地並因此而登記其使用地類別編定為「丙種建築用地」。當時之法令並無容積限制之規定。則該開發案之各項建物依內政部 87 年 10 月 9 日台內營字第 8772997 號函釋意旨，並無容積率之適用或限制之問題，自亦無「實設容積之樓地板面積已超出法定上限」之情事可言。合併前之高雄縣政府及合併後之高雄市政府，以該開發案各建物「實設容積之樓地板面積已超出法定上限」為由，要求已領得建造執照及使用執照之業主變更設計及變更使用執照，並進而對部份建案勒令停工。適用法規明顯有違失，且嚴重違反人民之信賴保護原則。

案經本院提出糾正後，高雄市政府初以 100 年 7 月 18 日函針對本院糾正事項提出申復（正本行文本院、行政院、內政部）；而本案陳情人對於高雄市政府之後續處

置仍有不滿，於100年8月2日以書面「再陳情書」寄達本院；內政部則針對高雄市政府上開申復內容未盡同意，高雄市政府遂又以100年8月10日函補充說明（正本行文本院、行政院、內政部）。後經審核意見略謂：「...高雄市政府於本院調查完竣，作成判斷，依憲法行使糾正權後，自應審視其所為行政舉措對人民權利保障不足處及重新檢討相關處分，以謀求妥善解決衝突、平衡得失，而非僅一味堅採其固有認知，且無視中央行政部門不同意見，反覆申辯，除減損國家監督制衡之體制設計目的外，相關公務人員亦因而有違失責任...」函行政院督促高雄市政府儘速檢討見復（併副知內政部及高雄市政府）在案。高雄縣政府於100年12月21日以高市府四維工建字第1000141073號函復本案非都市土地變更開發計畫爭議，及實設容積之樓地板面積超出法定上限部分之處理情形，該府並未撤銷原高雄縣政府核准之使用執照，並已通知陳訴人，本案因涉原核准事業計畫變更，應先辦理變更；2位建築師設計錯誤部分，已提送建築師懲戒委員會，並作成「分別停止執行業務2年、2個月」決議。本案已進入司法程序，該府將依法院判決結果據以執行等語，相關工程停工迄今。

本院內政及少數民族委員會後於102年6月6日質問高雄市政府後續辦理情形，並強調：本案尚有8件繫屬高雄高等行政法院，有關勒令停工等爭議仍由高雄高等行政法院釐清與等待判決，本院完全尊重法院判決，亦不再針對可能影響判決結果之實質內容表示意見，有關繫屬法院之爭點亦非該次質問之重點，合先敘明。有關該次質問內容略以：1、本案由100年6月8日本院內政及少數民族委員會第4屆第48次會議通過糾正迄今已2年，請說明市府已做哪些改善？2、本案糾正案文第二點提到：「.....要求已領得建造執照及使用執照之業主變更設

計及變更使用執照，並進而對部份建案勒令停工。適用法規明顯有違失，且嚴重違反人民之信賴保護原則」。迄今提出哪些改善？3、本案既使市府行政訴訟結果贏了，仍須謀求雙贏，在合法前提下有何具體對策？4、如果照市府規劃於行政訴訟後才進行處置，預計本案多久後方才能解決？等重點並請該府說明，惟查，有關問題該府仍一再敷衍，迄今未能確實處理本院調查之結論及質問之內容，案經本院約詢有關人員釐清事實，茲再提出該府處理本案之程序與實體疏失如下：

一、高雄市政府於核發「大高雄迪斯奈華城開發計畫案」範圍內之建造執照於99年間抽查執照稱發現錯誤並經勒令停工迄今，該府竟將審照疏失全卸責於設計建築師，於審理過程中全推稱不知，且稱不具信賴保護，惟查該協檢紀錄表中曾加註：「容積面積40是否扣除不易認定，請裁定」等語，該府顯難推諉不知，難謂無疏失。

(一)本案原高雄縣政府依據「建築法」第34條第1項、「建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點」第6點、「行政程序法」第16條等規定，委託原高雄縣建築師公會辦理轄內「建造執照」抽查作業。於99年11月2日至5日期間，辦理同年5月及8月「建造執照案件」抽查，經抽查發現，99年8月27日核准由林○○建築師設計之「義大世界天悅飯店(94)高縣建造字第0152號建造執照第5次變更設計案(第0152-5號)」，關於地下層停車空間免計入容積樓地板面積部分，有計算疑義。縣府爰依上開抽查作業要點第8點規定，於99年11月10日函請設計建築師林○○辦理變更設計改正或說明，但設計建築師林○○於同年月22日起數次函復異議，主張略謂：本案原開發計畫係

於 75 年 4 月公告核准，當時適用之「非都市土地使用管制規則」丙種建築用地僅有建蔽率規定，尚無容積率規定等情。縣府乃於 99 年 11 月 29 日邀集原高雄縣、市建築公會召開復核會議，會議結論仍請本案辦理變更設計，但設計建築師持續有不同主張，縣府亦將相關法令爭議函請內政部營建署釋示。原高雄縣政府並於 99 年 11 月 15 日，再重點抽查該府 99 年 9 月 6 日核准同由林○○建築師設計之「義大世界萬里長城店舖住宅（97）高縣建造字第 537 號建造執照第 2 次變更設計案（第 537-2 號）」，縣府認為抽查結果亦有停車空間免計入容積樓地板面積計算疑義，遂於 99 年 12 月 1 日函請設計建築師林○○辦理變更設計改正，且要求未依規定辦理變更設計核准前，不得申領使用執照，但設計建築師仍持續有相異主張。

(二)原高雄縣政府遂針對「大高雄狄斯耐（迪斯奈）華城開發計畫（義大世界）」範圍內，屬較大規模之建築執照展開清查，檢查結果該府認為建築物實設容積樓地板面積存有超過法定最大容積樓地板面積疑慮者，共 8 件，包括：

1、興建完成已領得「使用執照」者，有 5 件，分別為：

(1)案名：Mall 義大廣場、建造執照號碼：(95)435 號建照、使用執照號碼：(99)169 號使照、基地面積：37,343、起造人：C 公司、設計人：林○○、停車空間位置：地下 B1~B6 及 1F、停車空間不計入容積面積：112,240 m<sup>2</sup>、實際設置停車空間之面積（依概要表）：81,077.11 m<sup>2</sup>。

(2)案名：皇冠酒店、建造執照號碼：(93)3775 號建照、使用執照號碼：(98)1025 號使照、基地

面積：31,491、起造人：A 公司、設計人：林○○、停車空間位置：地下 B1~B3 及 1F~3F、停車空間不計入容積面積：75,080 m<sup>2</sup>、實際設置停車空間之面積（依概要表）：52,366.26 m<sup>2</sup>。

(3) 案名：劇場希臘館、建造執照號碼：(97)767 號建照、使用執照號碼：(99)694 號使照、基地面積：17,484.04 m<sup>2</sup>、起造人：C 公司、設計人：林○○、停車空間位置：地下 B2~B4、停車空間不計入容積面積：5,360、實際設置停車空間之面積（依概要表）：4,576.62 m<sup>2</sup>。

(4) 案名：U 型室內遊樂館、建造執照號碼：(95)385 號建照、使用執照號碼：(99)683 號使照、基地面積：13,756.58 m<sup>2</sup>、起造人：C 公司、設計人：林○○、停車空間位置：地下 B1~B4、停車空間不計入容積面積：17,004 m<sup>2</sup>、實際設置停車空間之面積（依概要表）：12,103.86 m<sup>2</sup>。

(5) 案名：歐商二期(31 戶)、建造執照號碼：(97)113 號建照、使用執照號碼：(99)1303 號使照、基地面積：5,551 m<sup>2</sup>、起造人：A 公司、設計人：許○○、停車空間位置：地下 B1~B2、停車空間不計入容積面積：5,840 m<sup>2</sup>、實際設置停車空間之面積（依概要表）：4,045.52 m<sup>2</sup>。

2、領得「建造執照」施工中者，共 3 件，包括：

(1) 案名：天悅飯店、建造執照號碼：(94)1520-5 號建照、基地面積：18,299 m<sup>2</sup>、起造人：C 公司、設計人：林○○、停車空間位置：地下 B1~B6 及 1F、停車空間不計入容積面積：51,913.58 m<sup>2</sup>、實際設置停車空間之面積（依概要表）：31,475 m<sup>2</sup>。

(2)案名：萬里長城、建造執照號碼：(97)537-2 號建照、基地面積：27,865.03 m<sup>2</sup>、起造人：A 公司、設計人：林○○、停車空間位置：地下 B1~B6、停車空間不計入容積面積：61,320 m<sup>2</sup>、實際設置停車空間之面積（依概要表）：41325.74 m<sup>2</sup>。

(3)案名：主題餐館(32 戶)、建造執照號碼：(97)1170-2 建照、基地面積：11,219.48 m<sup>2</sup>、起造人：D 公司（亦為本案陳訴人）、設計人：林○○、停車空間位置：地下 B1~B2、停車空間不計入容積面積：11,546.06 m<sup>2</sup>、實際設置停車空間之面積（依概要表）：7,211.19 m<sup>2</sup>。

(三)原高雄縣政府將上揭清查結果，以 99 年 12 月 24 日府建管字第 0990341882 號函四位起造人即本案陳訴人與設計建築師，並函示限期辦理變更設計或變更使用執照，該府說明略謂：「...（一）領有建造執照刻施工中且尚未領得使用執照案件：經查，旨揭案件已施作部分尚未達到法定容積率之樓地板面積上限值，為避免繼續施工可能造成日後無法符合法令規定之情形，請於文到 15 日內依『高雄縣落實建造執照及雜項執照簽證制度執行要點』第 6 點及『高雄縣建築物增設停車空間鼓勵要點』規定申請變更設計，重新核算可建築之樓地板面積，且在申請變更設計經本府核准前，未達到法定容積率之樓地板面積上限範圍內工程部分可繼續施作；另尚未施作其超過法定容積率之樓地板面積上限範圍之工程部分，應不得施作並申領使用執照...（二）已興建完成並領得使用執照之案件：為避免...撤銷或更正原使用執照，致超額樓地板面積形同違建遭到拆除...於文到 30 日內依『建築物使用



類組及變更使用辦法』第 8 條規定...申請變更使用執照...」等語。但起造人與設計建築師並未依上開函示期限辦理變更設計，且持續表示異議；合併後高雄市政府嗣以 100 年 2 月 14 日高市工務建字第 1000007822 號函相關起造人與設計建築師，依建築法第 58 條規定，勒令「(94)高縣建字 1520-5 號天悅飯店建造執照」、「(97)高縣建造字第 537-2 號萬里長城建造執照」、「(97)高縣建造字第 1170-2 號主題餐館建造執照」等施工中建案停工。針對原高雄縣政府與合併後高雄市政府上揭函示，勒令施工中建築物停工辦理變更設計及要求已領得使用執照建築物辦理變更使用等情，受通知起造人及使造領得人均認為嚴重損害權益，持續向本院陳情，尋求救濟。

(四)按「行政程序法」第 16 條規定，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，及依「建築法」第 34 條規定，直轄市、縣市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。規定項目及收費標準，由內政部定之。

1、依上法律規定，而有所謂建築管理「行政與技術分立」之主張，內政部因而訂有「建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點」，作為各縣市建築主管機關實施建築管理「行政與技術分立」作業依據，且經由內政部之決定，而就「建造執照」之審查，區分出「規定項目」與「其餘（簽證）項目」，故所謂應由建管機關實施審查之「(建造執照)規定項目」範圍，係可經由內政部之調整而變動。

- 2、而所謂建築管理「行政與技術分立」制度，其適用對象為已核發「建造執照」且施工中建築物，設計建築師技術簽證部分由建管機關按抽查作業規定實施抽查，但抽查作業不及於已核發「使用執照」之建築物，須先予指明。
- 3、原高雄縣政府針對「大高雄狄斯耐（迪斯奈）華城開發計畫（義大世界）」範圍內，興建完成已領得「使用執照」且按縣府核准內容使用中之建築物實施「清查」（實際上僅清查較大規模建物，應屬「抽查」之行政行為），該府此項對合法領得「使用執照」且按核准用途使用中之建築物逕予「抽查」行為，已無適法依據，且更以99年12月24日府建管字第0990341882號函，強令5件合法領得「使用執照」且按核准用途使用中之建築物必須辦理「變更使用」，否則將予以撤銷使照、論以違章建築，原高雄縣政府此項行政行為，竟讓人民合法領得之「使用執照」，存有不確定核准內容已合法且隨時可能遭公權力撤銷之變動風險，顯已嚴重斲傷政府核准「使用執照」之處分威信，該府亦未按行政程序法第7條、第117條、第120條等規定，審酌違法授益處分之撤銷，除對人民財產權造成損害外，政府尚需耗費公帑補償人民損失，且違法授益處分之撤銷需受信賴保護原則之拘束，公權力機關尚非得僅因認原處分違法即逕予撤銷。爰此，原高雄縣政府99年12月24日府建管字第0990341882號函，強令5件合法領得「使用執照」建築物辦理變更使用，顯屬違失。

(五)原高雄縣政府及合併後高雄市政府以按「行政及技術分立」、「技術部分由設計建築師簽證負責」、

「簽證抽查作業相關規定」等為由，以99年12月24日府建管字第0990341882號函及100年2月14日高市工務建字第1000007822號函勒令3件建造執照需停工辦理變更設計，該府仍稱略以，有關主管建築機關所為之行政審查項目，依法並無違誤，至該執照之所以未能符合建築技術規則之規範而有違法，係因簽證負責之建築師簽證不實導致實設容積之樓地板超出法定上限。本案本府主管建築機關雖已核發建築執照，惟停車空間換算容積計算應屬建築師簽證負責項目，要難主張信賴保護。本案因義大開發案業者所委託建築師提供設計錯誤之申請資料，按行政程序法第119條第2款所定「對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分」之信賴不值得保護情形等語。

- (六)惟查，有關天悅飯店(94)高縣建造字第01520號建照、主題餐館(97)高縣建造字第01170號建照、萬里長城(97)高縣建造字第00537號建照之核准過程中，於協檢紀錄表中加註：「容積面積40是否扣除不易認定，請裁定」等語，高雄縣政府有關人員於審核過程中難謂不知。另詢據時任高雄縣政府承辦技士詹○○於本院約詢時證稱：「萬里長城(97)高縣建造字第00537號建照公文上有我的印章，所以是我所審查的。對於這份協檢紀錄，我是一體觀看，由於該紀錄表中，已經打勾符合相關規定，並勾選已修正，所以我就向建築師確認是否已經修正，經確認已修正，就表示已符合相關規定，技術的部分，我們不會去審核」。另針對本案是否有向上司報告加註停車空間免計容積率的事宜乙節，該員證稱：「我不用向他報告，上司(時任高雄縣政府建設處建築管

理科雷○○科長)蓋章一定會看到」。另針對本案該員工作審查的內容為何乙節，該員證稱：「我只針對審查表第一張應勾選的部分審查」。另針對若協檢建築師發生有不知道是否符合建築法令的疑問時，該如何處理乙節，該員答稱：「建築師公會有疑義時，會向建管處提出疑義，建管處會召開技術會報討論與釐清，若仍無法釐清則再向營建署請示。但是在我承辦的案件中，沒有召開過技術會報。」等語，並有載明於筆錄可稽。顯見市府相關承辦人員於建造執照審查過程，該協檢紀錄表仍會依規定送呈核，相關承辦人員難謂不知之理。因此本案陳述人是否該當行政程序法第119條第2款所定「對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分」之信賴不值得保護，尚非無疑。

- (七)按高雄縣政府於94年8月3日及23日召開「簡化並加速本府執行建照審查及使照核發」會議，會後並就其結論於94年9月8日以高縣府字第0940195509號函知各相關單位，嗣(高雄縣)建築師公會提「臺灣省建築師公會高雄縣辦事處建(雜)照協檢作業要點」由建管課完成法定程序後，自9月中旬實施。另依據臺灣省建築師公會高雄縣辦事處建(雜)照協檢作業要點：「第一條：本要點依據高雄縣政府94年9月8日高縣府字第0940195509號函辦理。第二條：凡依法應由開業建築師設計之建築物其申請建造執照、雜項執照、變更設計、拆除執照之案件，一律依本要點辦理。...第十一條：本要點報經高雄縣政府備查後施行，修改時亦同」。
- (八)查建築法第34條第1項規定略以：「.....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技師及專業工業技師依本法規定簽證負責。……」，是主管建築機關雖係依建築師或技師簽證作為准駁建築執照申請之依據，惟依法仍應負實質監督管理之職責。本案相關建築執照核准過程中，既經臺灣省建築師公會高雄縣辦事處依上開要點協檢，並在協檢記錄表中加註「容積面積40是否扣除不易認定，請裁定」等語，則承辦人員於文件審閱時，縱基於行政與技術分立原則，而對於技術部份加以尊重建築師公會之專業判斷，惟本於公權力行使理應慎重且翔實，對於有疑義之處理應加以詳查，而非僅片面確信建築師所言業已修正即不再深究，故該府實難諉為不知相關記載之字樣，市府辦理審查建造執照過程，顯有違誤。

- (九)另按行政程序法明文規定：行政行為應受一般法律原則拘束、需符合比例原則、應保護人民正當合理信賴、就該管程序應於當事人有利不利一律注意、行使裁量不得逾越法定裁量範圍。且基於憲法第15條人民之財產權應予保障、憲法第23條對人民財產權之限制受「法律保留原則」拘束，合併前之高雄縣政府及合併後之高雄市政府均應按行政程序法第9條應注意對當事人有利情形，及同法第7條比例原則、第117條信賴保護原則之規定，針對本案應迅以適當處理、弭平紛爭，避免久懸不決，保障人民權益。

綜上所述，本件合併前之高雄縣政府及合併後之高雄市政府辦理「大高雄迪斯奈華城開發計畫案（今義大世界開發案）」建造執照審理過程難謂無疏失，案經本院提案糾正並屢次函請檢討改善，該府均一再敷衍飾詞

卸責，嚴重損及人民權益，行政措施自有不當，爰依監察法第 24 條規定，提案再予糾正，函請行政院轉飭所屬，依法處理改善並就失職人員議處見復。

提案委員：葉委員耀鵬、余委員騰芳