

## 調 查 意 見

據陳訴人大德興國際事業股份有限公司指訴：其就嘉義市下埤段 769-18 地號等 89 筆土地，於民國（下同）99 年 8 月 26 日向嘉義市政府申請建造執照，惟該府一再拖延審查，逾 11 個月遲未准駁，致其每月損失貸款利息達 269 萬餘元等語。案經本院調閱相關卷證，並約詢嘉義市黃敏惠市長、嘉義市政府陳基本秘書長、前工務處陳岸處長（現任該府參議）、工務處郭拱源處長、承辦之工務處建管科謝天富科長、郭信村技士，認嘉義市政府辦理本件申請案，有下列違失之處：

- 一、嘉義市政府對於本件申請建照案件，未能依建築法相關規定於法定期間內審結，遲延近 1 年之久，影響政府機關信譽及陳訴人權益，難辭怠忽之失。
  - （一）依法行政原則係法治國家中行政權力行使之基本原則，行政機關行政權力之行使必須依據法律之規範為之，在積極的面向上，要求行政行為須有法律之依據；在消極的面向上，則要求行政行為不得牴觸法律。有關建築執照之申請，建築法第 33 條及第 35 條設有法定期限規定，明定主管建築機關自收受申請書件之日起，應於 10 日內審查完竣，合格者即發給執照，需要予以延長者，最長不得超過 30 日；認為不合建築法規定、命令或妨礙當地都市計畫或區域計畫有關規定者，應依同法第 33 條所規定之期限，通知起造人改正。上述期限之規定不因土地使用分區（住宅、商業、工業區）而有不同，主管建築機關本應依法辦理，合先敘明。
  - （二）本案陳訴人表示：其於嘉義市下埤段 768-146 等地號土地開發「永豐棧園區工業廠房」屬「工業區基地廠房」之建案，共分兩期，第一期廠房計 6 戶之

下埤段 769-14 地號等 11 筆土地建造執照，嘉義市政府已於 99 年 4、5 月間核發建造執照；惟第二期廠房計 70 戶之同段 768-18 號等 89 筆土地，於 99 年 8 月向嘉義市政府申請核發建造執照，詎該府一再拖延，迄未核發等語。

(三)嘉義市政府則表示，略以：①該申請案坐落之土地，位於「變更高速公路嘉義交流道附近特定區計畫」之乙種工業區內，本件如核發建造執照，將妨礙區段徵收之辦理。②嘉義市議會促進「市府儘速辦理世賢路以西、北港路兩側含大溪厝地區區段徵收」專案小組 99 年 9 月 15 日會議結論：「本案現有乙種工業區 3 處之開發方式尚未定案前，暫緩開發，且應慎重處理該區申建廠房是否涉及違失情事」。③申請人設立銷售中心，樹立廣告販售，為預防民眾誤認為俗稱之工業住宅，肇致購屋糾紛及日後不易處理違規使用，依相關規定審核。④該府已將本件申請案不合之處，與設計建築師多次討論修正申請書及圖說。但因上開因素，故須審慎處理等語。

(四)本院綜合所得本案處理過程資料，列述於下：

- 1、99 年 1 月 27 日，黃淑玲小姐申請該市下埤段 769-14 地號土地工廠用途建造執照，該府於同年 4 月 9 日核發 99-203 號建造執照，於同年 10 月 27 日申請作廢。
- 2、99 年 1 月 27 日，黃淑玲小姐申請該市下埤段 768-4 地號等 4 筆土地工廠用途建造執照，該府於 5 月 7 日核發 99-226、99-227 號建造執照。
- 3、99 年 1 月 27 日，黃淑玲小姐申請該市下埤段 768-7 地號等 4 筆土地工廠用途建造執照，該府於 5 月 20 日核發 99-248、99-249 號建造執照。

- 4、99年4月14日，黃淑玲小姐申請該市下埤段769-5地號等2筆土地工廠用途建造執照，該府於5月7日核發99-224、99-225號建造執照。
- 5、上開建造執照於99年8月變更起造人為大德興國際事業股份有限公司。
- 6、99年8月26日，大德興國際事業股份有限公司於該市下埤段769-18地號土地，再申請共計79宗工廠用途建造執照。
- 7、99年9月間，該公司已設立銷售中心，樹立大型廣告販售，預售價格1750-5800萬元，在該地區一般透天住宅價格為700萬元左右。此時，民眾詢問其購買公司預售屋有關建物用途是否符合規定疑義？
- 8、嘉義市議會於99年9月15日召開為促進「市府儘速辦理世賢路以西、北港路兩側含大溪厝地區區段徵收」專案小組第一次會議，9月20日嘉市議八字第0990001623號函送會議結論：一、本案現有乙種工業區3處之開發方式尚未定案前，暫緩開發，且應慎重處理該區申建廠房是否涉及違失情事。
- 9、99年10月4日府工建字第0992113879號函大德興國際事業股份有限公司，申請工廠用途建造執照（79照），該府審核中。
- 10、該府99年12月8日府工建字第0992119965號函請各縣市政府，有關都市計畫乙種工業區申請用途廠房建造執照案，若有相關案件，請惠予提供辦理情形。
- 11、監察院調查處99年12月28日（99）處台調伍字第0990807950號函，為辦理「現處房價高漲時代，工業住宅應運而生，惟衍生之適法性與安全

性等問題，肇致消費糾紛層出不窮；究主管機關是否怠忽職責放任糾紛不斷存在，認有深入瞭解之必要」。

- 1 2、100年2月18日召開該市乙種工業區申請建築執照案討論會議。
- 1 3、嘉義市議會100年2月24日嘉市議八議字第100000344號函，為促進「市府儘速辦理世賢路以西、北港路兩側含大溪厝地區區段徵收」專案小組第二次會議結論：「六、為維護區段徵收規劃之完整性，對已核發乙工區使用執照之廠房（7間），請市府嚴格控管追蹤，不得二次施工，否則強制拆除。」
- 1 4、100年3月24日召開嘉義市工廠類建築物審查小組設置要點討論會議。
- 1 5、100年7月1日府工建字第1002110296號函「嘉義市都市計畫工業區申請建築執照處理原則」。
- 1 6、100年8月12日府工建字第1002113537號函大德興國際事業股份有限公司，該申請案因其平面類似住宅設計，不符都市計畫法第36條規定，通知退件。

(五)基於上開資料所述，可知該市府對於本案之處理，自99年10月函知陳訴人尚在「審理中」後，期間雖有函請各縣市提供辦理資料，以及就通案性或原則性之議題有所研訂外，對本案並無具體認真之審查。查市議會專案小組所作「暫停開發」之結論，時在99年9月15日，該市府如認此項結論依法具有拘束力，何以不據此及時（同年9月20日收文）予以駁回。至於該地有無妨礙區段徵收之辦理一節，經查該項都市計畫尚未定案，更未依法發布禁限建令，自難持以作為擱置本案之正當理由。又該市

府謂其曾與建築設計師（姑視為陳訴人之代表）多次討論修正申請書及圖說，既然如此，理應有所定議，卻遲延近一年之久。期間自 99 年 8 月 26 日起至 100 年 7 月 11 日係由陳岸擔任工務處長，繼由郭拱源接任處長至今。要以，無論何項理由，均不應違背建築法所定法定期限審結之規定。

(六)綜上，嘉義市政府處理本案，未能依限審結，有違建築法相關規定，難辭消極怠忽與不作為之失，以致影響機關信譽與陳訴人權益，實不待言，允有切實檢討改進之必要。

二、該市政府所為以「退件」取代「駁回」之處分，與既已函請中央主管機關釋示疑義在案，又故不待其函復，俾供遵循，而逕為處分之作為，核其前者有違背法定規範，後者亦有悖於處理公文所應遵守之正當程序，均有失當。

(一)退件部分：

1、按建築法第 33 條規定：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關收到起造人申請建造執照或雜項執照書件之日起，應於十日內審查完竣，合格者即發給執照。……」同法第 35 條：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，對於申請建造執照...，認為不合本法規定或基於本法所發布之命令或妨礙當地都市計畫或區域計畫有關規定者，應將其不合條款之處，詳為列舉，...，一次通知起造人，令其改正。」同法第 36 條：「起造人應...依照通知改正事項改正完竣送請復審；屆期未送請復審或復審仍不合規定者，主管建築機關得將該申請案件予以駁回。」據此嘉義市政府審查建造執照申請案件，自應依法為「核發」、「改正」或「駁回」之處分。

2、查該市政府於 100 年 8 月 12 日以府工建字第 1002113537 號函將本件陳訴人申請案予以「退件」，該文主旨：「貴公司於本市下埤段 768 地號等 89 筆土地申請工廠用途建造執照乙案，經審查如說明二退件，請查照。」顯係以「退件」取代「駁回」所為之處分，已與前開規定有違；又說明四記載：「請至本府工務處建築管理科領回原申請卷宗。」此種不能主動發還之作法，亦與便民服務之宗旨有悖。又該文係由工務處建管科謝天富科長指示擬稿後，呈郭拱源處長決行，惟二人在本院約詢時均無法回答「退件」之法律依據，而要求民眾自行領回相關申請文件，則屬該府長期以來之做法等語。又郭處長竟諉稱尊重所屬簽擬意見云云。可見該府辦理人民申請案件，不能依法准駁，卻以涵義不明確且非法律用語之「退件」以代駁回，有違法定規範；並要求申請人前往該府領回申請卷宗，亦有欠妥。

(二)函請釋示處理部分：

1、按建築法第 2 條第 1 項：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」都市計畫法第 4 條：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。」內政部組織法第 1 條及第 6 條明定，內政部掌理全國內務行政事務，內政部設營建署，掌理全國營建行政事務。依內政部營建署組織條例第 2 條，該署之職掌包括「關於市鄉計畫、舊市鎮更新、新市區開發計畫之審核及督導事項」、「關於建築管理之督導與建築技術、建築材料之研究及審核事項。」故內政部對建築法及都市計畫法負

有解釋之權責，合先敘明。

- 2、查嘉義市政府以 100 年 8 月 4 日府工建字第 1002112816 號函，就本案報請內政部解釋有關都市計畫乙種工業區核發建造執照之疑義，以釐清平面設計類似住宅有關法令問題。該部營建署於同年 19 日以營署建管字第 1000049352 號函復，略以：依建築技術規則規定，作業廠房單層樓地板面積不得小於 150 平方公尺，其面積在 150 平方公尺以上者，始得有固定隔間區劃，至於其平面類似住宅設計是否符合該法令規定，應由嘉義市政府本諸權責認定處理等語。惟該府既因法律疑義函請中央主管機關釋示在前，即應靜待復示，俾資遵循，方屬正常之處理程序。茲竟不依此之途，轉而自作主張，先於同年 12 日逕以平面類似住宅設計不符規定等由，將陳訴人申請案予以退件。設其處分與內政部函釋結果相左，該府將何以自解，實有處事輕率之失。
- 3、綜上，該市府對於「退件」等與函請釋示之處理各節，確有未當之處，雖屬程序上之瑕疵或欠妥，然無論有違法定規範或有悖正常處理程序，以及未能貫徹便民宗旨，其輕率失慎之心態則一，均應認真予以檢討改進。