

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：台北市政府。

貳、案由：台北市政府未積極處理該市萬華區德昌公教住宅開放空間違法變更使用案，該府國宅處及住福會未及時阻止該等違規行為，率爾同意配合辦理；該府工務局接獲檢舉後亦未及時加以制止；以上各單位間互相推諉，損及政府形象，均有未當；該府工務局對德昌公教社區管理委員會所為之罰鍰處分經該府訴願審議委員會撤銷後，未及時檢討相關法令規定，另謀適法之處分，延宕本案處理時效，亦有疏失。爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

一、台北市政府未依法積極處理德昌管委會違法變更系爭開放空間案。該府國宅處係本案設計人及監造人，明知系爭開放空間經建管處審查及核發建照在案，非依程序不得變更，於八十九年四月二十一日製作之會勘紀錄竟未予明示；該府住福會為本案主辦單位，對於國宅處前揭會勘紀錄亦未查究，率爾同意支應經費，致德昌管委會誤認其違法行為係經市府同意，未盡輔導及督促德昌管委會妥為管理維護系爭開放空間之責；該府工務局係開放空間之主管機關，亦未能本諸權責定期或不定期檢查系爭開放空間，責成管理人依法改善或依相關法令處置；以上各單位間互相推諉，公文往返延宕，未能及時制止該等違規行為，損及政府形象，均有疏失。

(一)按台北市土地使用分區管制規則第八十二條規定：「公共開放空間之留設，除應予綠化，設置遊憩設施及明顯永久性標誌外，於領得建築物使用執照後應全天開放供民眾使用，非經領得變更使用執照，不得任意變更開放空間內之各項設施、搭建構造物或作其他使用。」經查八十九年四月二十一日德昌管委會與市府國宅處會勘時表示系爭開放空間部分綠地易遭附近居民丟置廢棄物造成髒亂，建請加鋪植草磚；國宅處遂以同年五月一日北市宅二字第八九二一二四一六〇〇號函德昌管委會及住福會檢送前述『為德昌街公教住宅互助委員會建議檢修部分社區中庭地坪改善事宜』會勘紀錄【會勘結論(二)】略以：「委員會要求：綠化部分加鋪植草磚；因住福會未派員會同辦理，請住福會於紀錄送達後七日內函復是否同意，如未於七日內回復視同同意由本處配合互助委員會需求施作，費用由雜項工程費項下支應。」據該處表示，該處於八十八年十月六日以北市宅二字第八八二三四〇七九〇〇號函復東園警察眷舍原住戶改建委員會(可視為德昌管委會之前身)同年九月十四日函請住福會轉該處之處理改善事項中對於「噴水池整個被高度及肩的雜草覆蓋，甚為髒亂，且未來使用浪費自來水，又有安全管理責任，請予以鏟平」乙節，即明示：「砂坑(來文稱為噴水池)等請求打除乙節，因本工程經建管處綜合設計開放空間審查及核發建照在案，無法隨意更動，惟日後本社區成立住戶互助委員會後，請委員會逕向建管單位申請。」在案。該處另以八十九年十一月十日北市宅二字第八九二三四六七七〇〇號函復該府政風處函請該處檢討相關承辦人員之行政疏失責任辯稱略以：該處

尚未配合管委會將綠化部分加鋪植草磚，而管委會擅自將部分開放空間花台打除及綠地改鋪植草磚並違規作為停車場收費，係屬該管委會擅自變更之違規行為，該處礙於受託經辦僅能函請主辦單位住福會依其權責辦理，業已做到委辦單位告知主辦單位之責任：。惟查該處係本案設計人及監造人，且屬市府單位，對於相關建管法令應知之甚詳，於八十九年四月二十一日之會勘紀錄竟未予明示開放空間不可隨意更動之規定，率爾同意配合辦理，核有未當。

(二)次查住福會以八十九年五月十日北市住福審字第八九六〇二九六五〇〇號函復國宅處同年月一日北市宅二字第八九二一二四一六〇〇號函略以：「：貴處依會勘紀錄會勘結論(二)所為施作費用，由該雜項工程費項下支應，本會敬表同意。」並副知德昌管委會；德昌管委會即逕自僱工將系爭開放空間原設置之砂坑及區隔開放空間與汽車車道間之花台打除、綠地部分改鋪植草磚，供作停車使用。據住福會說明略以，國宅處會同該會及德昌管委會等相關單位自八十九年三月二十一日起對德昌公教住宅建築、水電、電梯等工程之公共設施陸續進行點交作業，對於符合原設計及使用功能無障礙者即交由管委會接管，其中地下室停車場及公共開放空間因基於住戶門禁安全及使用需要，在點交之初即交予該管委會自行管理使用。：因該社區公共設施範圍甚廣，部分設施需假以時日使用觀察，德昌管委會接管使用後所提出之改善需求，經會勘釐清責任後作成紀錄，如屬原承商之責任者，則由國宅處依據原合約要求承商改善，如非屬原承商責任，則由該工程費用內之雜項費用支應，並由

國宅處逐項依建築法等相關規定辦理；八十九年五月一日國宅處函送該會之會勘紀錄，即係針對前述已點交之公共設施，該管委會接管使用後提出改善需求所進行會勘之初步紀錄。惟查住福會代表起造人（台北市政府）為本案主辦單位，對於國宅處前揭來函未加查究，即就經費部分表示同意支應，逕函復以「本會敬表同意」，致德昌管委會誤認加鋪植草磚乙節業獲市府同意，而逕自僱工施工。該會雖辯稱系爭開放空間於八十九年三月點交之初即交由德昌管委會自行管理，惟該會亦稱該社區公共設施需假以時日使用觀察，該管委會接管使用後提出之改善需求，仍需經會勘釐清責任加以改善，復據國宅處九十年九月六日北市宅二字第九〇二二四〇九五〇〇號函略以：「本案各項公共設施已於九十年二月十九日正式點交予德昌管委會接管使用在案；」可知該點交作業雖自八十九年三月二十一日即開始進行，惟迄九十年二月十九日始正式完成。德昌管委會違法變更系爭開放空間時，尚處於點交程序進行中，住福會未輔導並督促德昌管委會對系爭開放空間妥為管理維護，率爾同意配合辦理，顯有未當。

（三）另按台北市綜合設計公共開放空間設置及管理維護要點第二點規定，市府工務局為開放空間之主管機關，同要點第十八點並規定：「主管機關對於已核發使用執照之公共開放空間，應予列管並不定期實施抽查。對於違反原備案執行計畫書內容或有關規定者，除通知管理委員會（或管理人）改善外，並依建築法規定處理。」台北市建築物暨法定空地綠化實施要點第十九點亦規定：「依本要點綠化之空間，於核發

使用執照時予以登記列管：。建管處每年應定期或不定期實施檢查，檢查結果有違反本要點規定者，依建築法第七十三條、第九十條及第九十四條規定處理。」本案經陳訴人於八十九年五月十五日向住福會、工務局及國宅處陳情，住福會即以同年月十六日北市住福審字第八九六〇〇三二五四〇〇號書函請德昌管委會「立即恢復原狀，如有變更原設計之需求，請即依規定先行完成相關申請手續」；工務局建管處並以同年六月五日北市工建使字第八九六四四七六一〇〇號函國宅處、住福會及德昌管委會以系爭開放空間遭破壞，定於同年六月十五日辦理現場會勘。會勘當日德昌管委會提出國宅處前揭函表示其改鋪植草磚係經該處同意施作，並無違反規定，工務局遂於會勘紀錄（會勘結果）載以：「一樓開放空間部分綠地改鋪植草磚部分，經管委會提出國宅處八十九年五月一日北市宅二字第八九二一二四一六〇〇號函同意配合互助委員會辦理在案。」惟並未載明系爭開放空間遭破壞情形，亦未制止該違規行為。嗣陳訴人再次函陳住福會、國宅處及工務局，住福會及國宅處均轉函請工務局處理未果；陳訴人嗣向台北市市長信箱陳情，工務局始函請國宅處督促德昌管委會「儘速恢復原狀或辦理相關手續，以合規定」，案經國宅處轉函請住福會辦理，嗣住福會再轉函請國宅處及國宅處再轉函請住福會辦理等公文數度往返後，住福會乃再函德昌管委會請依建管處意見辦理。雖據該局建管處八十九年十二月二十七日北市工建使字第八九六九七三〇九〇〇號函復該府政風處函請該處檢討相關承辦人員之行政疏失責任辯稱略以：本案八十九年六月十五日辦理會勘時，因

現場係將原開放空間綠化空地改鋪植草磚，而鋪植草磚亦屬綠化種類範圍，且現場並無作為停車場使用，亦無法判定日後是否會做為停車場使用，又該社區管委會主任委員於會勘時當場提出國宅處八十九年五月一日函表示其改鋪植草磚係經該處同意配合辦理並無違規情節，因國宅處同屬該府業務單位，故將國宅處同意配合施作之公文字號填寫於會勘紀錄，並以同年七月十一日北市工建字第八九六〇三〇七五〇〇號函請國宅處督促該管委會恢復原狀或辦理相關手續；另本案辦理時間延長係國宅處與住福會權責未能釐清，公文往返相互要求對方配合改善所致，該處均依程序簽辦，尚無延誤情節。惟查前揭規定對於開放空間違法變更使用之處罰對象應係開放空間管理人或建築物所有權人或使用人；復據『德昌街公教住宅及開放空間管理維護執行計畫書』第十一條：「本公約自完工取得使用執照日起生效並自大樓完成交屋日起由本委員會管理之。」及第十二條：「本公共開放空間設置管理人：暫由台北市政府市長馬英九擔任；」足證本案開放空間之管理人於該社區大樓完成交屋日前應為台北市政府（主辦單位住福會）、交屋日後則為德昌管委會，工務局未能本諸權責於本案八十八年四月九日核發使用執照後依前揭規定對系爭開放空間實施檢查，復未依前揭規定通知管理人改善或依建築法相關規定辦理，僅函請國宅處（設計監造人）督促德昌管委會（使用人）改善，致國宅處與住福會互相推諉，公文往返遷延時日，未能及時制止系爭開放空間遭破壞，核有疏失。

（四）綜上，台北市政府未依法積極處理德昌管委會違法變更系爭開放空間案。該府國宅

處係本案設計人及監造人，明知系爭開放空間經建管處審查及核發建照在案，非依程序不得變更，於八十九年四月二十一日製作之會勘紀錄竟未予明示；該府住福會為本案主辦單位，對於國宅處前揭會勘紀錄亦未查究，率爾同意支應經費，致德昌管委會誤認其違法行為係經市府同意，未盡輔導及督促德昌管委會妥為管理維護系爭開放空間之責；該府工務局係開放空間之主管機關，未能本諸權責定期或不定期檢查系爭開放空間，責成管理人依法改善或依相關法令處置；以上各單位間互相推諉，公文往返延宕，未能及時制止該等違規行為，損及政府形象，均有疏失。

二、本案德昌管委會確係違法變更系爭開放空間並供停車使用，市府工務局對該管委會處以六萬元罰鍰，並勒令停止違規使用之處分，雖經該府訴願審議委員會以原處分適用法律有欠允洽而予撤銷，惟該局卻未針對該訴願決定適時依據相關法令另謀適法之處分，僅以函文勸導，未能嚇阻違法使用情事，致延宕本案處理時效，亦有未當。

(一) 按「公共開放空間：非經領得變更使用執照，不得任意變更開放空間內之各項設施、搭建構造物或作其他使用」台北市土地使用分區管制規則第八十二條規定甚明，台北市綜合設計公共開放空間設置及管理維護要點及台北市建築物暨法定空地綠化實施要點並規定開放空間之主管機關(市府工務局)對於已核發使用執照之公共開放空間應予列管，每年應定期或不定期實施檢查，對於違反原備案執行計畫書內容或有關規定者，除通知管理委員會(或管理人)改善外，並依建築法第七十三條、第九十條及第九十四條等相關規定處理。都市計畫法第七十九條亦規定：「都市計畫範圍

內土地或建築物之使用；，違反本法或各級政府依本法所發布之命令者，處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。前項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。：「同法第八十條並規定：「不遵前條規定拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，除應依法予以行政強制執行外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。」前揭『台北市土地使用分區管制規則』、『台北市綜合設計公共開放空間設置及管理維護要點』及『台北市建築物暨法定空地綠化實施要點』皆係市府基於都市計畫法所發布之命令，對於系爭開放空間應亦可援引都市計畫法第七十九條、第八十條相關規定加以管理。另交通部八十八年一月十五日交路八十八字第000三0九號函釋示說明三略以：「：違反建築法令或其他相關法令等所闢設之停車空間，係屬非法設置，地方主管機關自應就占用部分：或違反建築法令部分，本於權責依相關法令裁罰具體違規行為，並令其恢復該地點原使用用途。」

(二)查本案竣工圖之綠化平面圖(圖號 10\A2)，系爭開放空間緊鄰汽車車道，臨接道路側為一約四公尺寬之人行步道，汽車車道範圍並以15CM寬之界石加以界定，用以區隔人車；系爭開放空間區域中央有一半徑約三公尺之砂坑，砂坑周圍為貼圓石片步道，四周種植有垂榕(喬木)四株、杜鵑(灌木)四株，並遍植狗牙根(草地)，且開放

空間綠地與汽車車道間並以種植有黃葉榕(灌木)之花台區隔人車。嗣經德昌管委會僱工變更略以：(一)鏟除砂坑；(二)打除開放空間綠地與汽車車道間部分花台，另於臨接住戶及道路側設置花台，圍蔽開放空間綠地與人行步道成一完整區域，而留設開放空間綠地與汽車車道間約數公尺長之缺口，缺口處原有之高低差，則以混凝土鋪平；(三)綠地部分改鋪植草磚。工務局八十九年六月十五日會勘時現場雖無作為停車場使用，惟查該區域經變更後全區地形平坦完整，打除花台後留設之缺口既緊鄰汽車車道(無法區隔人車)，又恰可供車輛進出及停車使用，另據陳訴人所提供之照片亦可見該區域時有停車之情形(照片日期：91.03.23、91.07.11、12、91.08.05、09，據陳訴人稱，該區域白天似無停車，夜間方才停入，該等照片皆係清晨所攝得)，且系爭開放空間之變更情形亦與台北市建築物及法定空地綠化實施要點第三點中有關「汽車車道與綠化空地間應以高九十公分以上之綠籬隔離，二者應分別設置出入口。」之規定不符。

(三)次查八十九年八月三十日住福會因陳訴人向台北市市長陳情，再度函請工務局處理本案；同年九月初陳訴人轉向秦儷舫議員陳情後，工務局建管處始於同年九月十五日以北市工建使字第八九六〇四三一六〇〇號函德昌管委會略以：「請於文到一個月內改善恢復原狀，否則將依建築法相關規定辦理。」嗣因該管委會逾期仍未改善，經該局審認有違反建築法第七十三條後段規定情事，爰依同法第九十條第一項規定，以同年十月二十四日北市工建字第八九三二七七三五〇〇號函處德昌管委會新

台幣(以下同)六萬元罰鍰，並勒令停止違規使用。同年十一月十五日德昌管委會對於工務局前述裁罰提起訴願，經市府訴願審議委員會以九十年三月二十九日府訴字第九〇〇三四二〇八〇一號訴願決定書決定：「原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起三十日內另為處分」，其理由略以：系爭開放空間綠地並非建築法第四條及第七條規定所稱之建築物及雜項工作物，僅為建築法第十一條規定所稱之建築基地，原處分機關以訴願人違反建築法第七十三條後段規定而遽以裁罰，似無重行審酌之餘地；另依內政部八十八年七月十六日台內營字第八八七三八六九號函釋，建築物如有擅自跨建築法第七十三條執行要點所規定之九類二十四組變更使用，始違反建築法第七十三條後段之規定；；復按建築法第九十條第一項規定，違反第七十三條後段規定者，係以建築物所有權人或使用人為裁處對象，然本件之受處分人即訴願人；並非系爭建物之所有權人或使用人，原處分機關未審及此，遽以訴願人為裁罰對象，亦有未洽。本件原處分適用法律既有欠允洽，應將原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起三十日內另為處分。工務局遂以同年五月一日北市工建字第九〇四二九五九九〇〇號函德昌管委會略以：該局八十九年十月二十四日函所為罰鍰並勒令停止違規使用處分業經訴願決定撤銷在案，至本案建築物開放空間綠地部分，仍請依原核准圖說合法使用。嗣陳訴人一再陳情，工務局乃以同年十月十九日北市工建字第九〇四四五三九五〇〇號函再請德昌管委會「速依規定恢復原核准使用或依規定辦理變更手續」；迄同年十二月十二日工務局復以北市工

建字第九〇四五〇四六一〇〇號函復陳訴人略以：該社區開放空間綠地違規案：經該府訴願審議委員會訴願決定原處分撤銷；；另對開放空間綠地停車情事，已再多次派員勸導改善。惟查德昌管委會不僅遲未改善，系爭開放空間亦時有停車情事，該局卻未另尋適法處分，致本案延宕未決。

(四) 綜上，本案德昌管委會確係違法變更系爭開放空間並供停車使用，市府工務局對該管委會處以六萬元罰鍰，並勒令停止違規使用之處分，雖經該府訴願審議委員會以原處分適用法律有欠允洽而予撤銷，惟該局卻未針對該訴願決定適時依據相關法令另謀適法之處分，僅以函文勸導，未能嚇阻違法使用情事，致延宕本案處理時效，亦有未當。

三、市府應檢討並周延開放空間管理之相關法令，該府工務局對於開放空間場所並應加強稽查列管，杜絕開放空間違法變更使用，期落實開放空間設置之美意；更應積極依法處理本開放空間違規使用案，避免類似惡例一再發生。

(一) 查德昌管委會雖曾於八十九年十一月間向工務局建管處提出申請變更系爭開放空間，亦經該局於同年月二十八日召開「德昌公教社區管理委員會申請變更八八使字第一一八號使照原核准開放空間配置(基地西北側原砂坑、喬木、草皮變更為植草磚、花台及車道旁人行道位置變更)案」綜合設計審查會議，作成「本案請於植草磚與人行道間增植灌木，灌木之樹距並在一·五公尺以內，防止車輛進入。請申請人依台北市土地分區管制規則第八十二條規定辦理變更使用執照。」之會議結論，該

局並以同年十二月二日北市工建字第八九三五二二七八〇〇號書函檢送前揭會審紀錄予德昌管委會，惟該管委會迄未依該會議結論辦理，工務局礙於前揭訴願決定，僅以函文勸導，未能依法處置該違規情事。迨本院調查，工務局始以九十一年四月十一日北市工建字第〇九一五一六二四九〇〇號函爰引都市計畫法第七十九條及該府八十七年第四次組織編制審查小組會議決議：「違規案件由各目的事業主管機關依專業法令逕行處分，如無法依專業法令處理，而涉及違反土地使用分區管制規定或有無違反不明確者，各目的事業主管機關移由都市發展局依都市計畫相關法令予以研處。」等規定請該府都市發展局（以下簡稱都發局）研處；惟都發局以本案開放空間主管機關係工務局，仍函請該局依相關規定卓處；嗣本院約詢時，工務局仍認本案應可依都市計畫法處理，將再與都發局研議，嗣雖獲都發局同意配合辦理，惟迄今仍未見成效。

（二）按「開放空間」設置與獎勵之立法意旨，在於使建築物起造人提供建築基地部分空間加以綠化，作為公共開放空間，供公眾休憩使用，並適度放寬建築物容積率與高度，提供相對之獎勵。惟據工務局資料顯示，該局建管處對於該市開放空間場所計清查二九三件，其中一九六件合格，九十七件不合格，不合格件數中有七十四件為違建占用處理案，十三件涉及於開放空間內鋪設水泥路面作停車場使用（占所清查總案件數約 $\frac{13}{293} \approx 4.4\%$ ），復因作停車場使用情節，按內政部八十八年七月六日台八八內營字第八八七三八六九號函釋，非建築法第七十三條執行要點所指建築物涉及跨類組

違規使用情事，無法以建築法相關罰則查處。另本案原係市府規劃興建之公教住宅，起造人、設計人、監造人皆係市府單位，承購者亦多屬市府員工而為公職人員，對於系爭開放空間未能有效管理維護，任令系爭開放空間自八十九年五月起（在該社區公共設施尚在進行點交中）即違法變更使用，迄今二年餘仍不斷有停車使用之違法情形，而該府工務局亦未能有效制止該等違規行為，實係開放空間使用管理維護之不良示範。

（三）綜上，市府應檢討並周延開放空間管理之相關法令，該府工務局對於開放空間場所並應加強稽查列管，杜絕開放空間違法變更使用，期落實開放空間設置之美意；更應積極依法處理本開放空間違規使用案，避免類似惡例一再發生。

綜上所述，台北市政府未積極處理該市萬華區德昌公教住宅開放空間違法變更使用案，該府國宅處及住福會未及時阻止該等違規行為，率爾同意配合辦理；該府工務局接獲檢舉後亦未及時加以制止；以上各單位間互相推諉，損及政府形象，均有未當；該府工務局對德昌公教社區管理委員會所為之罰鍰處分經該府訴願審議委員會撤銷後，未及時檢討相關法令規定，另謀適法之處分，延宕本案處理時效，亦有疏失。爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：尹士豪

中 華 民 國 九 十 一 年 八 月 二 十 日