

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：高雄市政府、內政部。

貳、案由：民國(下同)110年10月14日凌晨高雄市鹽埕區城中城大樓遭縱火釀成46死41傷之重大公共安全事件，經核高雄市政府放任該大樓歇業商場違規使用停放大量機車、未能掌握並要求所有權人辦理建築物公共安全檢查簽證及申報，致未能察見其防火門缺損及防火區劃破壞情形；又該府工務局於100年迄事發時，未能積極輔導該大樓成立管理委員會，該府消防局怠於追蹤辦理情形，致該大樓不曾依法辦理消防安全設備檢修申報，消防局亦未曾依法裁罰區分所有權人，甚且僅因住戶設置柵門無法進入，僅能以張貼檢查通知單、開立行政指導單等作為，足見消防安全檢查消極被動、流於形式，消防人員更輕忽該大樓1樓歇業商場違規停放大量機車所造成之公共安全危害風險，洵有怠失。內政部疏於督促各地方主管建築機關儘速實施集合住宅之建築物公共安全檢查申報，且該部函釋造成地方主管建築機關在執行上曲解誤認，致停歇業場所無使用人即無須申報等脫法行為，亦有疏失，爰均依法提案糾正。

參、事實與理由：

110年10月14日凌晨高雄市鹽埕區府北路31號城中城大樓(下稱城中城大樓，現址已拆除重建為府北公園)發生火警，火勢迅速延燒，10分鐘內該大樓1至4樓陷入

火海，百餘住戶逃生無門，且火勢延燒近5小時，釀成46死41傷，成為繼84年2月15日臺中市衛爾康餐廳火災後，近26年來死傷最嚴重之火警意外。該大樓屬公寓大廈管理條例通過前興建之大樓，迄今仍無管理委員會運作協助管理環境，相關行政作為是否存有缺失或法制仍有不足，認有調查之必要。

案經本院於110年11月2日函請高雄市政府(下稱市府)及內政部提供相關卷證資料，並函請臺灣高雄地方檢察署(下稱高雄地檢署)於本案偵結後提供偵查卷證¹。嗣於同年12月15日實地履勘並聽取市府及內政部簡報，再於111年3月22日詢問市府工務局局長楊富欽、工務局建築管理處(下稱建管處)處長陳海通、市府消防局代理局長王志平、市府社會局、高雄市鹽埕區公所，以及內政部營建署(下稱營建署)署長吳欣修、內政部消防署(下稱消防署)署長蕭煥章等相關人員。據各機關函復、履勘、詢問前、後提供卷證資料²、相關行政調查報告及專案報告等調查發現，市府放任該大樓歇業商場違規使用停放大量機車、未能掌握並要求所有權人辦理建築物公共安全檢查簽證及申報，且市府工務局於100年迄事發時，未能積極輔導該大樓成立管理委員會，市府消防局亦怠於追蹤辦理情形，且消防安全檢查消極被動、流於形式；內政部疏於督促各地方主管建築機關儘速實施集合住宅之建築物公共安全檢查申報，且該部函釋造成執行上曲解誤認，致停歇業場所無使用人即無須申報等脫法行為，亦有疏失，均應予糾正促其注意改善。茲臚列事實

¹ 高雄地檢署檢察官起訴書(110年度偵字第22554、27320號)，以犯刑法之殺人、放火燒毀現有人所在之建築物罪、放火燒毀他人所有物等罪嫌起訴，並請從依刑法從一重之殺人既遂罪處斷；被告於偵查中仍飾詞狡辯，毫無悔意，犯後態度惡劣等情，請處以被告極刑。

² 市府以111年1月19日高市府工建字第11005149400號、同年1月22日高市府密工建字第11042633100號、同年3月21日高市府消預字第11131432900號及同年9月22日高市府工建字第11139479200號；內政部以110年12月29日內授營建管字第1100820035號及同年2月11日內授消字第1110822445號函復本院。

與理由如下：

- 一、高雄市城中城大樓因1樓房間遭縱火，迅速延燒至機車停放區之機車，大量濃煙高溫沿著大樓安全梯、電梯、電扶梯及管道間等向上竄燒，造成46名住戶逃生不及而死亡。經查該大樓屬供公眾使用建築物，市府負有依建築法第77條第2項規定隨時派員檢查，以維護同法第1條所定公共安全之責任，卻放任歇業商場違規使用停放大量機車釀災外，復又未能掌握並要求所有權人辦理建築物公共安全檢查簽證及申報(下稱公安申報)，致未能察見該大樓防火門缺損及防火區劃破壞情形，輕忽建築物公共安全管理，顯有怠失。
 - (一)按建築法第1條規定：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法。」同法第77條(84年8月2日修正)並規定：「(第1項)建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。(第2項)直轄市、縣(市)(局)主管建築機關對於建築物得隨時派員檢查其有關公共安全與公共衛生之構造與設備。(第3項)供公眾使用之建築物，應由建築物所有權人、使用人定期委託中央主管建築機關認可之專業機構或人員檢查簽證，其檢查簽證結果應向當地主管建築機關申報……。(第4項)前項檢查簽證結果，主管建築機關得隨時派員或定期會同各有關機關複查……。」如未依規定維護建築物合法使用與其構造及設備安全者，規避、妨礙或拒絕檢查、複查或抽查者，及未依規定辦理建築物公共安全檢查簽證或申報者，依同法第91條第1項第2至4款處建築物所有權人、使用人新臺幣(下同)6萬元以上30萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期

停止其使用。必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除。另，內政部於85年9月25日訂定建築物公共安全檢查簽證及申報辦法(下稱公安申報辦法，嗣經99年5月24日及107年2月21日2次修正)規定建築物使用強度與危險指標分類，共分成9大類24組，並依「附表一、建築物防火避難設施及設備安全標準檢查申報期間及施行日期」及「附表二、建築物防火避難設施及設備安全標準檢查簽證項目表」，於86年1月起依類組陸續施行公安申報。據此課予建築物所有權人、使用人維護建築物合法使用與其構造及設備安全之責任，供公眾使用之建築物，並應由建築物所有權人、使用人定期辦理檢查簽證及申報，主管建築機關並得隨時派員檢查或複查。因此，政府對於建築物公共安全檢查與維護，存有不可迴避之責任。

(二)城中城大樓係66年7月20日取得(66)高市工都築字第3509號建造執照、70年1月14日取得(70)高市工建築使字第084號使用執照，為地下2層、地上12層，1棟、208戶之建築物，其中地下1層至地上6層及地上12層為歌廳、商場、電影院、餐廳等商業用途，地上7層至地上11層則為辦公室(每層39戶，共計195戶；第7層至第10層每層面積為1580.93平方公尺、第11層面積1497.51平方公尺)，依內政部64年8月20日訂定(99年3月3日修正)「供公眾使用建築物之範圍」，全棟均為供公眾使用建築物³(表1)。又

³ 城中城大樓使用執照所載之歌廳(地下1層)、商場(第1層至第4層，總樓地板面積在500平方公尺以上)、電影院(第5層及第6層)、辦公室(第7層至第11層，總樓地板面積在500平方公尺以上)、餐廳(第12層，總樓地板面積在300平方公尺以上)或實際作為集合住宅使用之第7層至第11層(6層以上之集合住宅)均屬供公眾使用建築物之範圍。

，由該大樓70年至82年間稅籍資料顯示，有99戶已課住家用稅，另96戶課非住家非營業用稅⁴，復由該府工務局建築管理資訊系統(下稱建管系統)於91年登載城中城大樓地上7至11層之現況用途類組為集合住宅(H2類)可見，該大樓7至11樓自70年起已陸續擅自變更作為集合住宅使用，惟從70至99年期間，均查無該棟大樓作為住宅使用而有變更使用執照之紀錄。

表1 城中城大樓建築物使用執照與現況違規使用情形

樓層	樓地板面積(平方公尺)	使用執照用途	110年10月14日現況及違規使用情形
第12層	1348.10	餐廳	(歇業)
第11層	1497.51	辦公室 (每層39戶，共195戶)	集合住宅(未變更使用執照)，違反建築法第73條(91年清查時，已作為集合住宅使用)
第10層	1580.93		
第9層	1580.93		
第8層	1580.93		
第7層	1580.93		
第6層	733.96	電影院	(歇業)
第5層	1729.39		
第4層	1833.74	商場，73年變更為辦公室	(歇業)
第3層	1833.74		
第2層	1696.04	商場，73年變更為證券交易場	(歇業)
第1層	1856.13	商場	(歇業)店舖(186.9平方公尺)

⁴ 房屋稅條例第5條第1項：

房屋稅依房屋現值，按下列稅率課徵之：一、住家用房屋：供自住或公益出租人出租使用者……。二、非住家用房屋：供營業、私人醫院、診所或自由職業事務所使用者……；供人民團體等非營業使用者……。三、房屋同時作住家及非住家用者……。

稅籍登記規則第3條第1項及第3項：

(第1項)營業人有下列情形之一者，應於開始營業前，填具設立登記申請書，向主管稽徵機關申請稅籍登記：(略)

(第3項)營業人之管理處、事務所、工廠、保養廠、工作場、機房、倉棧、礦場、建築工程場所、展售場所、連絡處、辦事處、服務站、營業所、分店、門市部、拍賣場及類似之其他固定營業場所如對外營業，應於開始營業前依本規則規定，分別向主管稽徵機關申請稅籍登記。

樓層	樓地板面積 (平方公尺)	使用執照用途	110年10月14日現況及違規使用情形
			機車停車場(違規使用)，違反建築法第73條
地下1層	1566.47	歌廳及商場	(歇業)
地下2層	1742.96	停車場及 防空避難室	-

資料來源：市府，本院整理

(三)據高雄地檢署檢察官起訴書及市府消防局火災原因調查鑑定書，因該大樓1樓某房間遭縱火後迅速延燒，擴及機車停放區之機車，致火勢一發不可收拾，燃燒所產生的大量濃煙及高溫，沿著大樓安全梯、電梯、電扶梯及管道間等向上流竄，造成46名住戶逃生不及而死亡。顯見城中城大樓1樓歇業商場遭違規使用停放59輛機車(圖1)，以及各樓層梯間防火門缺損、無法關閉及防火區劃遭貫穿等(圖2)造成濃煙流竄，乃本案事故傷亡主因。

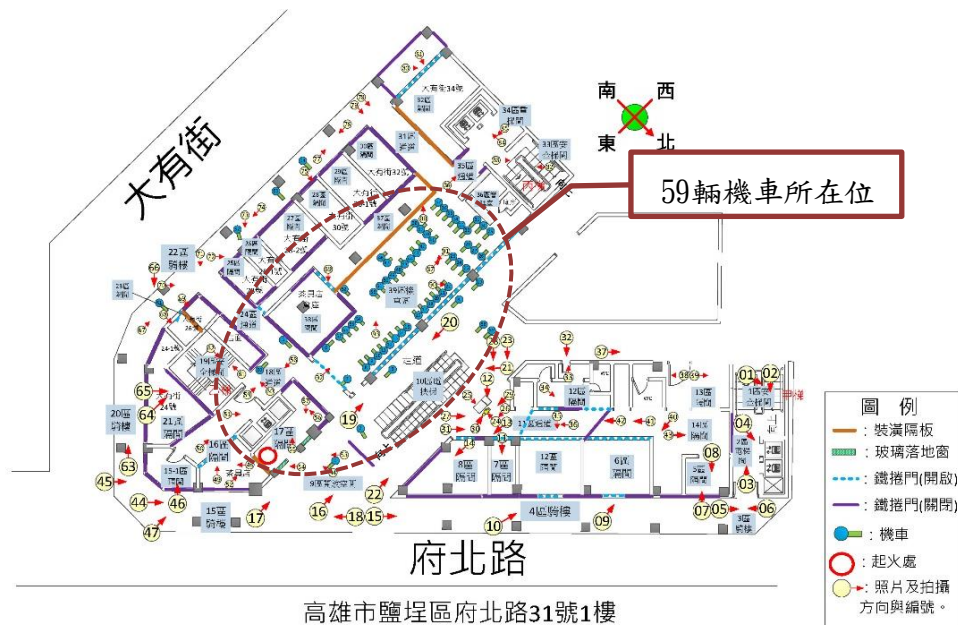


圖1 城中城大樓1樓商場違規做機車停車場使用
資料來源：市府消防局火災原因調查鑑定書

各樓層梯間防火門(區劃)狀況說明

梯別 樓層	甲梯	乙梯	丙梯	用途別
RF	一扇防火門變更為欄柵鐵門	缺一扇門 水管阻擋	一扇防火門變更為欄柵鐵門	頂樓
12	門緊閉	門焊死	門板設門栓，上鎖突出致無法關閉(有門)	原餐廳(已閒置)
11	缺一扇門	損壞	無防火門	集合住宅
10	水管阻擋(有門)	門板鏽蝕， 電線阻礙開門(有門)	阻礙無法關閉(有門)	集合住宅
9	水管貫穿無法關閉(有門)	雜物堆積(有門)	水管貫穿無法關閉(有門)	集合住宅
8	水管貫穿無法關閉(有門)	無防火門	無防火門	集合住宅
7	無防火門	無防火門	無防火門	集合住宅
6	實牆無門	一扇防火門變更為欄柵鐵門，牆面貫穿(有門)		原戲院挑空區(已閒置)
5	門板傾倒損壞(有門)	門板設門栓，上鎖突出致無法關閉(有門)	局部遭破壞(有門)	原戲院(已閒置)
4	地絞鍊鏽蝕損壞(有門)	無防火門	無防火門	原商場(已閒置)
3	梯間牆面洗孔，區劃貫穿(有門)			原商場(已閒置)
2	缺一扇門	缺一扇門	梯間牆面洗孔 區劃貫穿(有門)	原商場(已閒置)
1	無防火門	無防火門	無防火門	原商場(已閒置)

樣態說明
功能正常、緊閉、焊死、實牆。
無門、缺門、門損壞、區劃牆被貫穿、水管阻擋、雜物堆積、
水管貫穿 雜物阻礙 門板傾倒 門上有栓無法關閉(有門)

圖2 城中城大樓各樓層梯間防火門及防火區劃狀況
資料來源：市府行政調查報告

(四)有關市府(工務局及消防局)於本案火災前後對於城中城大樓稽查及裁罰情形如表2。另市府消防局於該大樓火災前雖持續輔導城中城大樓提升內部安全管理及消防安全相關事項，但查無相關裁罰紀錄。市府工務局於城中城大樓火災後，即依建築法第81條及第82條規定⁵，委託相關公會進行建築物現況鑑定。經高雄市土木技師公會聯合高雄市結構工程工業技師公會及高雄市建築師公會等共同鑑定結果判斷：「城中城大樓經火害後，已明顯影響結構物原有安全性，研判建築結構安全嚴重不足，且耐震能力不符現行耐震規範，另維生管線均已毀損不堪使用，基於公共安全，建議予以拆除。」市府工

⁵ 建築法第81條規定：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關對傾頹或朽壞而有危害公共安全之建築物，應通知所有人或占有人停止使用，並限期命所有人拆除；逾期未拆者，得強制拆除之。前項建築物所有人住址不明無法通知者，得逕予公告強制拆除。」第82條規定：「因地震、水災、風災、火災或其他重大事變，致建築物發生危險不及通知其所有人或占有人予以拆除時，得由該管主管建築機關逕予強制拆除。」

務局遂於110年11月7日召開「城中城大樓建築結構安全鑑定報告會議」結論略以：「該大樓已不堪使用，且於火災後已明顯影響結構物原有安全性，建築結構安全嚴重不足，及其耐震能力亦不符現行耐震規範，相關的維生管線均已毀損不堪使用，故為維護公共安全乃建議予以拆除」、「依上開鑑定結果該建築物已有危害公共安全，因此，本案因不及通知所有人將以公告方式通知依上開規定逕予強制拆除」，並以110年11月17日高市工務建字第11041032200號公告辦理拆除，後續則無稽查、裁罰。

表2 市府於本案火災前後對於城中城大樓稽查及裁罰情形

日期	市府單位	違規情形	稽查或裁罰情形
73.12.24	工務局	1樓擅自隔間申請增編門牌違規使用	通知限期改善或辦理變更使用執照
74.1.10	工務局	1樓擅自隔間違規使用	通知限期改善或辦理變更使用執照
75.3.11	工務局	地下1樓原用途商場、歌廳申請變更為攤集場	核准圖說
75.10.15	工務局	-	公告5樓宏都影劇院停止使用
76.11.17	工務局	3樓用途店舖違規俱樂部販賣咖啡使用	通知限期改善或辦理變更使用執照
78.10.7	工務局	地下1樓為用途歌廳及商場違規做理容院使用	通知限期改善或辦理變更使用執照
79.3.5	工務局	-	撤銷停止使用
79.10.24	工務局	1樓違規做釣蝦場使用	通知限期改善
79.12.13	工務局	12樓加裝鐵(木)門及違規供藍星夜聽總會使用	通知限期改善或辦理變更使用執照
80.2.4	工務局	1樓電梯出入口被堵塞	通知該大樓管理人員限期改善
80.5.1	工務局	12樓藍星夜總會違規做夜總會(舞廳)	違反建築法第90條處1萬8千元整，並公告停止使用
80.7.16	工務局	1樓電梯出入口阻塞	現勘已改善

日期	市府單位	違規情形	稽查或裁罰情形
81.5.14	工務局	依市府聯合稽查小組81.4.20紀錄表，地下1樓違規做電動玩具遊樂場及溜冰場	通知限期改善或辦理變更使用執照
81.9.29	工務局	12樓違規供視聽伴唱遊藝場所使用	通知限期改善或辦理變更使用執照
81.11.4	工務局	地下1樓違規做電動玩具遊樂場及金地輪鞋溜冰場	違反建築法第90條處1萬8千元整，並公告停止使用
82.5.3	工務局	地下1樓金地輪溜冰場天井搭違建	通知違建隊拆除
82.9.29	工務局	12樓違規做府城點心城舞場	通知改善
85.11.26	工務局	5樓(國宮戲院)防火避難設施不符規定	通知改善
100.7.12	消防局	-	函請工務局促請成立管委會
100.7.26	工務局	-	函請100年度輔導廠商協助輔導成立管理組織
101.3.30	消防局	12樓安全門上鎖及私設門禁	開立「高雄市政府協助查報通知單」
101.4.10	工務局	消防局通報12樓安全門上鎖及私設門禁	函請該大樓人員及管理員協助辦理
101.7.26	消防局	-	於府北里社區治安會議，對民眾實施防災宣導
103.7.31	消防局	-	於府北里社區治安會議，對民眾實施防災宣導
104年及105年	工務局	-	函請高雄市相關公寓大廈、協會及區公所協助宣導對於未成立管理組織之社區公寓大廈，工務局提供免費輔導協助
105.11.14	消防局	-	於府北里居家訪視宣導
107.9.23	消防局	-	於鹽埕區富野路170號辦理檢修申報宣導
107.11.12	消防局	-	於府北里居家訪視宣導
108.4.15	消防局	-	於鹽埕區富野路49號(沙多宮)辦理檢修申報宣導
108.8.6	消防局	-	辦理該大樓後方狹小巷弄(鹽埕區富野路

日期	市府單位	違規情形	稽查或裁罰情形
			56巷)兵棋推演搶救演練
108. 9. 10	消防局	-	於鹽埕區富野路170號、鹽埕區大公路1號辦理檢修申報宣導
108. 12. 5 ~6	消防局	-	張貼檢查通知單
109. 4. 1	消防局	-	於鹽埕區五福四路107號辦理檢修申報宣導
109. 8. 6	消防局	-	辦理該大樓後方狹小巷弄(鹽埕區富野路56巷)搶救演練
109. 9. 3	消防局	-	於鹽埕區富野路170號辦理檢修申報宣導
109. 12. 1 5	消防局	-	張貼檢查通知單
110. 5. 11	消防局		開立行政指導單及「高雄市政府協助查報通知單」
110. 7. 19	工務局	消防局開立行政指導單及「高雄市政府協助查報通知單」	函該大樓管理室協助改善或提供違規行為人等相關資料，由工務局依據公寓大廈管理條例續處
110. 8. 6	消防局	-	辦理該大樓後方狹小巷弄(鹽埕區富野路56巷)搶救演練
110. 9. 12	消防局	-	於鹽埕區五福四路45號辦理檢修申報宣導
110. 10. 1 2	消防局	追蹤檢舉案件	再次前往但無法進入
110. 10. 1 4	-	-	凌晨發生火警

資料來源：市府，本院整理

(五)經查，城中城大樓係屬供公眾使用建築物，惟市府以營建署103年10月31日營署建管字第1030070353號函釋，有關**違規使用建築物公安申報案件**，應視個案實際使用現況，依「建築物防火避難設施及設備安全檢查報告書表」擇定檢查標準據以查對，認為城中城大樓地上1至6層及地上12層使用執照雖

登載為商業使用，然目前營業場所部分已停止營業，故免辦理公安申報；至於地上7至11層部分，原核准用途為辦公室，惟依該府建管系統登載綜合結論：「91年委辦案清查案免申報(地上樓層未達15層)，現況用途類組為集合住宅(H-2類組)」，公安申報辦法附表一雖規定「住宿類、H-2組」規模為「8層以上未達16層且建築物高度未達50公尺」，其「檢查及申報期間」頻率為「每3年1次」、期間為「1月1日至3月31日止(第1季)」，其「施行日期」則依「備註三」規定：「6層以上未達8層，及8層以上未達16層且建築物高度未達50公尺之H-2組別建築物，其施行日期由當地主管建築機關依實際需求公告之。因該府自公安申報辦法85年9月25日發布施行至111年1月1日前未曾公告「H-2組」規模「6層以上未達8層」及「8層以上未達16層且建築物高度未達50公尺」之公安申報施行日期，故亦無須辦理公安申報。至於城中城大樓不作為商場使用而供店舖使用部分，因該大樓109年課營業稅總面積僅186.9平方公尺，未達公安申報辦法「G-3組」應申報之規模面積500平方公尺，尚無須辦理公安申報。

- (六)惟查，政府實施建築管理，係為維護公共安全，除了所有權人、使用人之公安申報外，尚有公部門查核責任，對於建築物管理，市府仍有依建築法第77條第2項規定隨時派員檢查，以維護同法第1條所定公共安全之責任，該府辯稱城中城大樓免辦理公安申報，難以發現防火門缺損等語云云，核屬卸責之詞。
- (七)綜上，城中城大樓因1樓房間遭縱火，迅速延燒至機車停放區之機車，並沿著大樓安全梯、電梯、電扶梯及管道間等向上竄燒，大量濃煙高溫造成46名住

戶逃生不及而死亡。經查該大樓屬供公眾使用建築物，市府負有依建築法第77條第2項規定隨時派員檢查，以維護同法第1條所定公共安全之責任，卻放任歇業商場違規使用停放大量機車釀災外，復又未能掌握並要求所有權人辦理公安申報，致未能察見該大樓防火門缺損及防火區劃破壞情形，輕忽建築物公共安全管理，顯有怠失。

二、公安申報辦法原規定「6層以上集合住宅」應自88年7月1日起至少每4年1次辦理公安申報，嗣內政部以88年4月14日函釋暫緩實施「14層以下集合住宅」之公安申報，並於99年5月24日修法，將「8層以上未達16層且建築物高度未達50公尺」及「6層以上未達8層」之施行日期授權「由當地主管建築機關依實際需求公告之」，惟88年7月迄今(111年6月)近23年，僅臺北市於102年公告11至15層集合住宅需辦理公安申報，致全國數量龐大之老舊建築物陷於公共安全疑慮，該部未能督促各地方主管建築機關儘速實施公安申報，實有未當；又，內政部90年11月5日函釋、95年7月17日函釋及該部營建署103年10月31日函，造成地方主管建築機關在執行上曲解誤認停止使用或違規使用建築物之公安申報僅需視實際使用現況執行即可，從而忽略建築物使用執照登載用途及違規使用之事實以及所有權人申報責任，並造成停歇業場所無使用人即無須申報等脫法行為，忽視停歇業場所風險危害度，該部應迅予檢討並落實公安申報制度，保障民眾公共安全。

(一)內政部於85年9月25日訂定公安申報辦法，規定「住宿類、H2類」6層以上住宅及集合住宅自88年7月1日起至少每4年1次公安申報。後於88年4月14日

(88)台內營字第8872761號函釋以「因數量龐大，地方建管單位工作量將因而大增，現有人力恐不勝負荷……，暫改成先由15層以上規模者開始實施。至14層以下之住宅、集合住宅類(H2類)建築物視本次申報之實施成效，再檢討訂定檢查簽證及申報之時程」。嗣內政部於99年5月24日修正公安申報辦法，依附表一規定，「住宿類、H-2組」規模為「16層以上或建築物高度在50公尺以上，88年7月1日起，每2年1次」申報、「8層以上未達16層且建築物高度未達50公尺，每3年1次」及「6層以上未達8層，每4年1次」，其施行日期則依該表備註三係「由當地主管建築機關依實際需求公告之」。該辦法雖於107年2月21日再次修正，然「H-2組」相關規定並未變更，且全國各地方主管建築機關亦僅有臺北市於102年公告11至15層需辦理公安申報。爰「住宿類、H-2組」原擬88年7月1日起至少每4年1次公安申報，然內政部以人力不勝負荷為由，於公安申報施行日前，將應申報建築物規模放寬到15層以上，嗣修正公安申報辦法，竟再放寬應申報建築物規模到16層以上，且將15層以下公安申報施行日期委由各地方主管建築機關自行裁量，不僅未能查察現行執行面上，係由建築物公共安全檢查專業機構及人員代辦並上傳至政府資訊平台，復未能督促各地方主管建築機關儘速實施公安申報，致全國數量龐大之老舊建築物陷於公共安全疑慮，實有未當。

(二)內政部90年11月5日(90)台內營字第9067089號函釋，關於建築物於公安申報期間辦理停業登記在案，是否適用公安申報辦法相關規定乙節，查建築法第77條第3項規定：「供公眾使用之建築物，應由建築物所有權人、使用人定期委託中央主管建築機關認

可之專業機構或人員檢查簽證，其檢查簽證結果應向當地主管建築機關申報。非供公眾使用之建築物，經內政部認有必要時亦同。」上開規定所稱供公眾使用之建築物，係指實際有供公眾使用事實之建築物而言，尚非僅憑是否辦理營業登記或停業登記為據，請依實際使用狀況逕予認定核處。爰市府據此認為實際上已停(歇)業之場所免辦理公安申報。惟查，建築法第77條第1項(84年8月2日修正)課予建築物所有權人、使用人應維護建築物構造及設備安全之責任，並不因該建築物是否使用(有無停歇業)而免除，故內政部於本案發生後稱，供公眾使用建築物縱屬停(歇)業狀態，仍應持續辦理公安申報，並按「核准用途」或「現況用途」依同條第3項辦理；現場未使用者，以該場所最後一次申報類組申報；無申報紀錄者，依使用執照或最近一次變更使用執照登載用途申報等語，該部並將另行補充解釋。顯見內政部90年11月5日函釋有牴觸建築法第77條之虞，自應迅予補正。

- (三)市府以前述內政部90年11月5日(90)台內營字第9067089號函釋、營建署103年10月31日營署建管字第1030070353號函復及內政部95年7月17日台內營字第0950804329號函釋⁶，認為建築物應按「現況實際用途」辦理公安申報，而城中城大樓營業場所部分已停止營業，免辦理公安申報，該大樓7至11層實際作為集合住宅使用，因該府尚未公告公安申報施行日期，亦無須辦理公安申報。惟查，建築物違規使用業已違反建築法第73條規定，該條文92年6月5日修正前明定「非經領得變更使用執照，不得變更

⁶ 建築法第77條第1項規定所稱之「合法使用」係指合法使用其建築物構造及設備而言，即建築物應符合其現況用途之構造與設備標準

其使用」，92年6月5日修正後，第2項明定「有變更使用類組」、「與原核定使用不合之變更者」，應申請變更使用執照，但放寬由直轄市、縣(市)主管建築機關訂定一定規模以下之免辦理變更使用執照之相關規定。內政部上開函釋顯有誤導建築法第77條所稱「合法使用」之虞，且營建署復函因未揭示建築法第73條相關規定，逕稱違規使用建築物應視個案實際使用現況查對，致地方主管建築機關據以卸責。內政部雖函復本院稱，公安申報時倘該場所現況使用用途與核准用途不符，除應依現況用途辦理公安申報外，並應依建築法第73條第2項、第3項辦理變更使用，及依建築法第91條第1項第1款裁處等語，惟內政部並未以函釋釐清，造成地方主管機關在執行上曲解誤認停止使用或違規使用建築物公安申報僅需視實際使用現況執行即可，從而忽略建築物使用執照登載用途及違規使用之事實。

- (四) 綜上，公安申報辦法原規定「6層以上集合住宅」應自88年7月1日起至少每4年1次辦理公安申報，嗣內政部以88年4月14日函釋暫緩實施「14層以下集合住宅」之公安申報，並於99年5月24日修法，將「8層以上未達16層且建築物高度未達50公尺」及「6層以上未達8層」之施行日期授權「由當地主管建築機關依實際需求公告之」，惟88年7月迄今(111年6月)近23年，僅臺北市於102年公告11至15層集合住宅需辦理公安申報，致全國數量龐大之老舊建築物陷於公共安全疑慮，該部未能督促各地方主管建築機關儘速實施公安申報，實有未當；又，內政部90年11月5日函釋、95年7月17日函釋及營建署103年10月31日函，造成地方主管建築機關在執行上曲解誤認停止使用或違規使用建築物公安申報僅需

視實際使用現況執行即可，從而忽略建築物使用執照登載用途及違規使用之事實以及所有權人申報責任，並造成停歇業場所無使用人即無須申報等脫法行為，忽視停歇業場所風險危害度，該部應迅予檢討並落實公安申報制度，保障民眾公共安全。

三、依高雄市政府行政調查報告及該府消防局查復資料，城中城大樓7至11樓現況作為集合住宅使用，屬消防法規定應列管之場所，管理權人應設置並維護其消防安全設備，並辦理消防安全設備檢修(下稱消防安檢)申報。復依「消防機關受理集合住宅消防安全設備檢修申報作業處理原則」規定，應協調促請地方建築主管機關輔導成立管理委員會(下稱管委會)或推選管理負責人，未成立且未依規定辦理消防安檢申報時應依法裁處。城中城大樓因未成立管委會，高雄市政府消防局曾於100年間函該府工務局促請成立，然該府工務局於斯時輔導未果，嗣該府消防局於10年後(110年7月)函送協助查報通知單，市府工務局方有告知相關輔導成立管理組織之作為，市府工務局明顯輔導不力，消防局亦怠於追蹤後續辦理情形；又該大樓於火災發生前不曾依法辦理消防安檢申報，該府消防局卻未曾依消防法對區分所有權人予以裁罰，確有怠失。

(一)按消防法(108年11月13日修正公布)第6條、第9條規定：「(第1項)本法所定各類場所之管理權人對其實際支配管理之場所，應設置並維護其消防安全設備……。(第2項)消防機關得依前項所定各類場所之危險程度，分類列管檢查及複查。……(第5項)不屬於第1項所定標準應設置火警自動警報設備住宅場所之管理權人，應設置住宅用火災警報器(下

稱住警器)並維護之……」(第1項)依第6條第1項應設置消防安全設備場所，其**管理權人**應委託第8條所規定之消防設備師或消防設備士，定期檢修消防安全設備，其檢修結果應依限報請當地消防機關備查；消防機關得視需要派員複查。……」至有關各類場所**管理權人**樣態，依消防署96年7月16日消暑預字第0960500439號函釋，略以：

- 1、消防法第2條規定：「**管理權人**係指依法令或契約對各該場所**有實際支配管理權者**；其屬法人者，為其負責人。」則**管理權人**可能為**建築物之所有人、使用人或管理人**，其認定應依下列規定辦理：
 - (1) **所有權未區分之建築物**，其**管理權人**為**所有人**，有租賃或借貸關係時，為**承租人**或**使用人**。
 - (2) **區分所有權之建築物**，其**管理權人**應依下列規定認定：
 - 〈1〉以**所有人或使用人中，具管理權者**，為**管理權人**。
 - 〈2〉有關應設置、維護消防安全設備或使用防焰物品等，事涉經費支應，在**所有人與使用人間，未有契約特別約定狀況下**，倘未依規定設置或維護滅火器、防焰物品等**非固定且侷限在使用範圍之設備**，以**使用人(或承租人)**為**管理權人**；未依規定設置或維護自動撒水設備等**固定系統之共有部分(如立管、加壓送水裝置等)**，以**所有人**為**管理權人**。
 - 〈3〉**消防安全設備共有部分**未依規定設置或維護時，依公寓大廈管理條例第36條、第3條及第10條第2項規定係由**管委會、管理負責人**為**管理權人**；若未授權，則各**區分所有權人**均為**管理權人**。

2、依各級消防主管機關辦理消防安全檢查違法案件處理注意事項所列違反消防法案件罰鍰對象為**管理權人**，惟實務上常產生認定之困擾，茲將**管理權人之樣態**歸納如下：

(1) 領有使用執照或營利事業登記證之合法場所：
係以登記之負責人為該場所管理權人。

(2) 未領有使用執照或營利事業登記證之非法場所：
係以現場實際負責人或依契約實際負責之人為管理權人。

(3) 公寓大廈(集合住宅)：

〈1〉公寓大廈管理條例第10條第2項前段、第36條及第3條規定，共用部分、約定共用部分之修繕、管理、維護，由管理負責人或管委會為之；據此，集合住宅**共用部分、約定共用部分**消防安全設備維護之管理權人，係屬**管委會或管理負責人**。

〈2〉公寓大廈管理條例第10條第1項規定：「專有部分、約定專用部分之修繕、管理、維護，由各該區分所有權人或約定專用部分之使用人為之，並負擔其費用。」據此，集合住宅**專有部分、約定專用部分**消防安全設備維護之管理權人，係屬**區分所有權人或約定專用部分之使用人**。故若專有部分(住戶內)故障，在無其他契約或法令規範委由管委會負責之情形下，自得處罰各區分所有權人。

(二)依「消防機關受理集合住宅消防安全設備檢修申報作業處理原則」(104年2月17日修正)第3點至第5點，有關**消防安檢申報作業**，略以：

1、**檢修申報管理權人之認定**：

(1) 公寓大廈管理條例第10條第1項規定：「專有部

分、約定專用部分之修繕、管理、維護，由各該區分所有權人或約定專用部分之使用人為之，並負擔其費用。」據此集合住宅專有部分、約定專用部分消防安檢申報之管理權人，係屬區分所有權人或約定專用部分之使用人。

- (2) 公寓大廈管理條例第10條第2項前段規定：「共用部分、約定共用部分之修繕、管理、維護，由管理負責人或管理委員會為之。」據此集合住宅共用部分、約定共用部分消防安檢申報之管理權人，係屬管理負責人或管委會。

2、檢修申報作業方式：

集合住宅之消防安全設備檢修，其系統性設備之設置含括專有部分、約定專用部分、共用部分、約定共用部分，其檢修申報方式以輔導其透過區分所有權人會議決議，採以整棟共同申報為原則，如採個別申報方式者，建築物共用部分應一併申報。

(3) 整棟建築物共同申報：

- 〈1〉申報人(管理權人)：管委會或管理負責人。
〈2〉申報檢附資料：參考消防署92年5月16日消防預字第09205001881號函頒「消防安全設備檢修申報書製作暨消防安全設備檢查表填寫說明及範例」檢附相關書表，惟其檢修結果報告書應包含整棟大樓共有、共用部分及區分所有部分之檢修結果。

(4) 區分所有權人個別申報：

- 〈1〉申報人(管理權人)：區分所有權人(各住戶)。
〈2〉申報檢附資料：參考前揭填寫說明及範例，檢附專有部分及約定專用部分內之消防安全

設備檢查表、防護該專有部分及約定專用部分範圍之共用消防安全設備檢查表相關書表。惟區分所有權人之一已就大樓共有及共用部分完成消防安檢申報者，該共用消防安全設備檢查表內已檢修部分，得免檢修，判定欄以「／」註記，並於備註欄說明。

3、對**集合住宅**辦理檢修申報之主動協助作為：

(5) 已成立管委會之集合住宅(略)

(6) **未成立管委會之集合住宅**

〈1〉對於未依「公寓大廈管理條例」成立管委會之集合住宅，協調促請地方建築主管機關對**未成立管委會之集合住宅**訂定分期、分區、分類計畫，並輔導其召開區分所有權人會議，成立管委會或推選管理負責人，以利推動檢修申報制度。

〈2〉轄區分隊對各住戶加強宣導檢修申報制度，必要時得利用轄內有線電視節目播送系統、村(里)民大會等相關途徑宣導，指導協助其得**共同委託**消防設備師(士)或檢修專業機構辦理檢修，並向消防機關辦理申報。

〈3〉**未成立管委會之集合住宅**，共有及共用部分如未依規定辦理檢修申報時，須針對該部分之各區分所有權人一併依法裁處；專有部分及約定專用部分則須針對該部分之區分所有權人分別依法裁處，並提報縣、市政府公共安全會報(治安會報)。

(三)依市府行政調查報告及該府消防局查復資料，城中城大樓1樓至6樓商業空間長期處於歇業未使用狀態，法令未明定要求停歇業場所應辦理檢修申報；該大樓7至11樓現況作為集合住宅使用，依內政部

函頒「供公眾使用建築物之範圍」，市府消防局針對6樓以上集合住宅應予列管，故**城中城大樓屬應列管場所，依法須辦理消防安檢申報**。該大樓因**無管委會**，市府消防局前於100年7月12日以高市消防二大字第10029358000號函該府工務局⁷，促請成立管委會，經該府工務局於同年月26日以高市工務建字第1000049346號函請100年度輔導廠商「**磐石公寓大廈管理維護有限公司**」協助輔導，惟並未輔導成功；迄至110年6月3日市府消防局函送協助查報通知單予市府工務局，110年7月19日市府工務局再函文該大樓，經該大樓**自救會總幹事**以電話聯繫該局承辦人員，該局同仁雖告知110年度輔導成立管理組織廠商之聯絡電話，惟城中城大樓因所有權人眾多聯絡不易且多戶未有人居住，故不易成立管委會，市府工務局則持續接洽該自救會總幹事，並表達該局可至該大樓輔導成立管理組織。可證市府工務局於100年進行輔導成立管委會未果，嗣市府消防局協助查報後，市府工務局於110年7月方再告知相關輔導資訊，其10年間未見有何積極輔導設立管理組織之作為，市府消防局亦未追蹤該大樓成立管委會辦理情形。

(四)又依消防署103年12月30日消署預字第1031118575號函釋，對於未設有管委會之集合住宅，其設置及維護消防安全設備之責任應由各區分所有權人負擔，如逾期申報消防安檢，得比照已成立管委會之集合住宅，就受限期改善之數區分所有權人為1個逾期不改善之罰鍰處分。於**本次事件發生後**，市府查復，該府消防局曾於107年9月18日透過地政資訊

⁷ 市府查復，因紙本形式保存不易、資料量大，消防檢查保存年限僅規範10年，故僅有100年後之相關檢查資料。

系統，查閱區分所有權人資料，發現該系統調閱之清冊資料缺乏聯絡方式、部分公司已廢止，實際住戶與清冊不符，造成續處理困難，更以區分所有權人共處1筆罰鍰下，礙於罰鍰繳納無法個別區分，在區分所有權人散處各地之情形，若無人號召有效整合，亦或有心號召但無法知悉其他人去向。實務上，部分大樓現有住戶大部分均非區分所有權人，其中更有產權不明、糾紛、所有權人行蹤不明等情形，造成後續消防安檢申報、檢查及後續舉發裁處之困難等云云。然據市府所復資料，該府消防局針對未成立管委會之集合住宅，採區分所有權人逕行裁罰，計有：國安百利大樓、前金區七賢二路254號大樓、陽光金大地華廈、六合仁愛大廈、劍橋國堡大樓。顯見市府消防局對於城中城大樓未進行消防安檢申報予以確實執法裁罰，市府所辯之詞，殊不足採。

- (五) 綜上，依高雄市政府行政調查報告及該府消防局查復資料，城中城大樓7至11樓現況作為集合住宅使用，屬消防法規定應列管之場所，管理權人應設置並維護其消防安全設備，並辦理消防安檢申報。復依「消防機關受理集合住宅消防安全設備檢修申報作業處理原則」規定，應協調促請地方建築主管機關輔導成立管委會或推選管理負責人，未成立且未依規定辦理消防安檢申報時應依法裁處。城中城大樓因未成立管委會，市府消防局曾於100年間函該府工務局促請成立，然該府工務局於斯時輔導未果，嗣該府消防局於10年後(110年7月)函送協助查報通知單，市府工務局方有告知相關輔導成立管理組織之作為，市府工務局明顯輔導不力，消防局亦怠於追蹤後續辦理情形；又該大樓於火災發生前未曾

依法辦理消防安檢申報，該府消防局卻未曾依消防法對區分所有權人予以裁罰，確有怠失。

四、高雄市政府消防局於城中城大樓發生火災前10年間進行消防安全檢查，曾於101年3月29日檢查發現12樓安全門上鎖並通知該府工務局，嗣後雖曾進行相關防火宣導，但於108年12月、109年12月、110年5月及10月間至該大樓進行檢查，卻因住戶設置柵門無法進入，僅能以張貼檢查通知單、開立行政指導單等作為，甚且消防人員因民眾以私領域為由拒絕而未進入檢查，足見消防安全檢查消極被動、流於形式；再且消防人員輕忽該大樓1樓歇業商場違規停放大量機車，所造成之公共安全危害風險，確有怠失。

(一)城中城大樓屬消防法規定應列管之場所，依法須辦理消防安檢申報，復據市府查復，城中城大樓係由專責檢查小組前往該大樓實施消防安全設備、防焰物品、防火管理等項目之檢查，屬於消防安全檢查種類之第一種檢查。依消防機關辦理消防安全檢查注意事項(109年7月6日)第2點消防安全檢查之種類及實施方式如下：「第一種檢查：成立專責檢查小組執行下列項目：1. 檢查人員應以編組方式對於檢查場所之消防安全設備、防焰物品、防火管理等項目實施檢查，並將檢查結果填載檢查紀錄表。實施消防安全設備檢查時，應就現場依法設置之消防安全設備逐項進行檢查。2. 各消防機關依消防法第6條第2項規定之場所危險程度及轄區特性、人力等因素分類列管，訂定各類場所消防安全檢查強度，據以執行。……9. 消防機關必要時得指派專責檢查小組協助進行第二種檢查。」第5點執行消防安全檢查注意事項：「(一)檢查前：1. 依排定檢查日程

實施消防安全檢查，並準備下列事項：(1)依檢查日程表確認檢查分工。(2)準備受檢場所基本資料、歷次檢查紀錄及檢修申報書等資料。……(二)檢查時：1. 檢查人員應著規定制服、佩戴工作證明並表明檢查目的。2. 注意服勤態度，不得涉入相關民事糾紛。3. 請相關人員(檢修人員、防火管理人、保安監督人、爆竹煙火監督人)在場配合，如不在場者，應記載其理由。……」

(二)依市府查復及「高雄市鹽埕區城中城火災事件之行政調查報告」等內容略以，該大樓因無管委會，長久來係以造冊方式追蹤輔導，因紙本形式保存不易、資料量大，消防檢查保存年限僅規範10年，故僅有100年後之相關檢查資料。市府消防局彙整災前火災預防行政作為如下：

- 1、100年7月12日以高市消防二大字第10029358000號函工務局，促請成立管委會，經工務局於同年月26日以高市工務建字第1000049346號函請100年度輔導廠商「磐石公寓大廈管理維護有限公司」協助輔導，並副知消防局，惟城中城大樓未輔導成功。
 - 2、市府消防局鼓山分隊於101年3月29日前往檢查，發現12樓安全門上鎖及私設門禁，以101年4月5日高市消防二大字第10131422000號函市府工務局，檢送「高雄市政府協助查報通知單(101年3月30日101消防預甲字第013號)」。
 - 3、市府消防局持續於101年7月26日、103年7月31日、105年11月14日及107年7月24日陸續於府北里社區治安會議、居家訪視等辦理防火及住警器宣導。
- 1、107年9月18日透過地政資訊系統，查閱區分所有

權人資料，發現該系統調閱之清冊資料缺乏聯絡方式、部分公司已廢止，實際居住與清冊不符，造成後續處理之困難。

- 2、108年12月6日、109年12月15日到現場張貼檢查通知單⁸。
- 3、109年12月16日再次前往檢查，於1樓管理室遇見1女性民眾，該民眾表示樓上為私領域拒絕消防員進入，市府消防局人員向該民眾提醒大樓應盡速成立管委會，以負責消防安全相關事項。
- 4、110年5月11日聯繫「城中城自救委員會」李總幹事，請其至鼓山分隊，該分隊開立行政指導單，內容略以：「貴場所應依消防法第9條第1項辦理110年度全年度檢修申報，並於110年9月30日前完成檢修申報，逾期未完成檢修申報者，將依消防法第38條規定，處管理權人1萬元以上5萬元以下罰鍰。」惟李總幹事表示僅幫忙收取大樓事務費用且非住戶，無法代表簽收而拒簽該行政指導單。鼓山分隊亦針對所見「1-2樓安全梯擅設柵門(建築技術規則建築設計施工編第76、97條)」之事項，以110年6月3日高市府消預字第110328703 00號函市府工務局，檢送「高雄市政府協助查報通知單(110府消預甲第2009號)」。

(三)市府消防局上開前往城中城大樓檢查，曾於101年3月29日檢查發現12樓安全門上鎖並通知市府工務局，期間雖有進行相關防火宣導，但依所復資料僅見於108年12月、109年12月、110年5月及10月間至該大樓進行檢查，並以城中城大樓住戶設置柵門作

⁸ 市府消防局消防安全設備檢查通知單內容：「本局第二救災救護大隊專責檢查，派員至貴場所檢查消防安全設備，多次造訪不得門而入，請管理權人(負責人)盡速與本局第二救災救護大隊專責檢查小組聯絡並配合檢查，以免觸法(109年12月15日)。」

為出入口門禁、民眾以私領域為由拒絕，致市府消防局人員無法進入檢查，僅能張貼通知，促請該大樓配合接受檢查，且該大樓無成立管委會，無適當住戶代表配合檢查等云云。

(四)惟據本院實地履勘時，該大樓於7至11樓集合住宅樓層安全門上張貼有高雄市新興衛生所之市府強制執行登革熱緊急噴藥通知單等，可證市府其他機關於執行公務時不因1樓擅設柵門所阻隔。對於市府消防局人員未能執行職務，事發後竟以「消防法第37條第2項執行程序，應先釐清住戶意思或設置障礙，是否構成規避、妨礙或拒絕檢查之要件，並調閱區分所有權人資料辦理裁罰，方後續強制執行」、「城中城大樓屬未成立管委會之場所(無適當住戶代表配合檢查)，加上產權甚為紛雜，區分所有權人散處各地，現有住戶多非區分所有權人，使得調閱資料相當困難且繁雜，加深行政工作窒礙」、「109年12月16日檢查所遇之女性民眾，雖以私領域為由拒絕消防員進入，然該女性民眾身分，是否確為住戶，或足以代表城中城大樓整體住戶為拒絕之意思表達，尚有疑慮，實務上確實難以當下即可確認或要求提供相關證件，逕行依法強制消防安檢」、「消防法第37條第2項規定……，惟未賦予消防檢查人員於執行當下即可『逕行』進入檢查之權限，執行手段及程度不及於傳染病防治法第38條第1項規定」等為由置辯，輕忽消防法第1條已揭示「維護公共安全，確保人民生命財產」之意旨，市府消防局歷年來未能遂行消防法第37條第2項執行程序，且前往城中城大樓進行消防安全檢查時流於形式，未見積極執法作為，確有怠失。

(五)依高雄地檢署檢察官起訴書及市府、內政部查復資

料，本案起火原因係因被告將燃燒淨香所餘灰燼倒置於沙發座墊上，悶燒之淨香灰燼煙霧逐漸擴散後轉為火光、起火處擴大，火勢延燒至機車停車場之機車，因機車塑膠外殼及油料燃燒時產生高溫及大量濃煙，並由停車場鄰近手扶梯往1至6樓延燒，火勢燒破玻璃帷幕外牆亦成為火煙上竄途徑，3座安全梯1樓均未設置防火門，上方各樓層防火門亦有破壞、缺損及無法關閉情形，火煙可經由安全梯、電扶梯及管道間等往上方樓層及7至11樓流竄，火災現場主要受燒範圍為1至6樓，7樓以上樓層受煙燻。

又本案1樓歇業商場違規作為機車停車場使用，前已敘明，歷年來早有類似騎樓停放機車造成火災之重大傷亡案件，如92年8月間臺北縣蘆洲鄉大囍市社區騎樓機車縱火13人死亡70人輕重傷、95年6月28日桃園縣大園鄉1棟3層樓出租套房，因門前騎樓機車遭人縱火，造成2死5重傷等事件。對照前述市府消防局人員至城中城大樓進行消防安全檢查時，因住戶擅設柵門而無法上樓檢查，然對於建築物1樓歇業商場停放大量機車明顯可見，卻輕忽其所可能造成之公共安全危害風險。

(六)綜上，市府消防局於城中城大樓發生火災前10年間進行消防安全檢查，曾於101年3月29日檢查發現12樓安全門上鎖並通知該府工務局，嗣後雖曾進行相關防火宣導，但於108年12月、109年12月、110年5月及10月間至該大樓進行檢查，卻因住戶設置柵門無法進入，僅能以張貼檢查通知單、開立行政指導單等作為，甚且消防人員因民眾以私領域為由拒絕而未進入檢查，足見消防安全檢查消極被動、流於形式；再且消防人員輕忽該大樓1樓歇業商場違規

停放大量機車，所造成之公共安全危害風險，確有
怠失。

綜上所述，高雄市政府放任該大樓歇業商場違規使用停放大量機車、未能掌握並要求所有權人辦理建築物公共安全檢查簽證及申報，且市府工務局於100年迄事發時，未能積極輔導該大樓成立管理委員會，市府消防局亦怠於追蹤辦理情形，且消防安全檢查消極被動、流於形式；內政部疏於督促各地方主管建築機關儘速實施集合住宅之建築物公共安全檢查申報，且該部函釋造成執行上曲解誤認，致停歇業場所無使用人即無須申報等脫法行為，亦有疏失。爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：施錦芳

王麗珍

葉宜津