

最高行政法院 103 年 9 月份第 1 次庭長法官聯席會議

【決 議】

按所謂行政處分，依行政程序法第 92 條第 1 項規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。又於人民向行政機關陳報之事項，如僅供行政機關事後監督之用，不以之為該事項之效力要件者，為「備查」，並未對受監督事項之效力產生影響，其性質應非行政處分。公寓大廈管理委員會之成立，係依公寓大廈管理條例第 28 條第 1 項（或第 26 條第 1 項、第 53 條、第 55 條第 1 項）規定，經由召集區分所有權人會議，並依同條例第 31 條所定人數及區分所有權比例之出席、同意而決議為之，屬於私權行為，其依公寓大廈管理條例施行細則第 8 條及公寓大廈管理組織申請報備處理原則第 3 點、第 4 點規定程序申請報備（報請備查），係為使主管機關知悉，俾便於必要時得採行其他監督方法之行政管理措施，核與管理委員會是否合法成立無涉。故申請案件文件齊全者，由受理報備機關發給同意報備證明，僅係對管理委員會檢送之成立資料作形式審查後，所為知悉區分所有權人會議決議事項之觀念通知，對該管理委員會之成立，未賦予任何法律效果，並非行政處分；同理，主管機關所為不予報備之通知，對於該管理委員會是否合法成立，亦不生任何影響，仍非行政處分。

【法律問題】

公寓大廈管理委員會成立後依公寓大廈管理條例第 28 條第 1 項（或第 26 條第 1 項、第 53 條、第 55 條第 1 項）、公寓大廈管理條例施行細則第 8 條及公寓大廈管理組織申請報備處理原則第 3 點、第 4 點規定，向主管機關報備，其同意報備（發給同意報備證明）或不同意報備之行為是否為行政處分？

【甲說：肯定說】

公寓大廈管理委員會是否已依公寓大廈管理條例合法成立，固屬民事爭議，但是否獲得同意報備，將影響主管機關後續依據公寓大廈管理條例之監督管理措施（例如第 6 條第 3 項規定管理委員會得請求主管機關對住戶違反同條第 1 項之行為為必要之處置；第 48 條、第 49 條第 1 項第 7 款規範管理委員會之主任委員或管理委員因違反同法規定義務所應受之處罰）、其他行政上之補助獎勵權益，以及管理委員會在訴訟法或私法上之地位（例如是否有當事人能力、可否以管理委員會名義向金融機構申請開立存款帳戶等），難謂對該管理委員會、主任委員、管理委員或全體區分所有權人之權利義務或法律上利益，未直接發生法律效果。故主管機關於申辦文件齊備與其成立程序合於法令規定之情形下，函復以同意備查（發給同意報備證明），係對人民直接發生確認其所成立之管理委員會合法之法律效果，應屬行政處分；反之，如果認為其所申報文件資料尚未齊備或其成立程序不合於法令規定，而不同意報備，即係對人民直接發生確認其所成立之管理委員會不合法之法律效果，亦屬行政處分。

【乙說：否定說】

公寓大廈管理委員會之成立，係經由召集區分所有權人會議，並依公寓大廈管理條例第 31 條

所定人數及區分所有權比例之出席、同意而決議之內容，非依主管機關之單方行政行為而使之發生法律上效力；主管機關之同意備查，僅係對管理委員會檢送之成立資料作形式審查後，所為知悉區分所有權人決議事項之觀念通知，並非行政處分。同理，主管機關所為否准報備之通知，對於所報備事項亦未對外直接發生法律效果，仍非行政處分，不得對之提起撤銷訴訟，至於請求准予備查之給付訴訟部分，則屬其訴有無理由的問題。

【表決結果】

採乙說

【決 議】

如決議文。

研究意見：擬採甲說（肯定說）

第三庭林文舟法官 提

一、按行政程序法第 92 條第 1 項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」所謂對外發生法律效果，包括公法上及私法上之法律效果。

二、公寓大廈管理條例第 26 條第 1 項、第 28 條第 1 項、第 55 條第 1 項依序規定：「非封閉式之公寓大廈集居社區其地面層為各自獨立之數幢建築物，且區內屬住宅與辦公、商場混合使用，其辦公、商場之出入口各自獨立之公寓大廈，各該幢內之辦公、商場部分，得就該幢或結合他幢內之辦公、商場部分，經其區分所有權人過半數書面同意，及全體區分所有權人會議決議或規約明定下列各款事項後，以該辦公、商場部分召開區分所有權人會議，成立管理委員會，並向直轄市、縣（市）主管機關報備。...」、「公寓大廈建築物所有權登記之區分所有權人達半數以上及其區分所有權比例合計半數以上時，起造人應於三個月內召集區分所有權人召開區分所有權人會議，成立管理委員會或推選管理負責人，並向直轄市、縣（市）主管機關報備。」、「本條例施行前已取得建造執照之公寓大廈，其區分所有權人應依第二十五條第四項規定，互推一人為召集人，並召開第一次區分所有權人會議，成立管理委員會或推選管理負責人，並向直轄市、縣（市）主管機關報備。」；公寓大廈管理組織申請報備處理原則第 4 點、第 5 點依序規定：「申請程序：公寓大廈管理委員會主任委員或管理負責人檢齊第三點或第六點規定應備文件報請直轄市、縣（市）政府備查。...」、「行政配合：（一）申請案件經查文件齊全者，由受理報備機關發給同意報備證明，格式如附件五（編號：P50）。由鄉（鎮、市、區）公所受理報備者，應逐件報請直轄市、縣（市）政府備查，同時副知該轄警察局（分局）。...」。準此，公寓大廈區分所有權人會議決議成立管理委員會（或推選管理負責人）後，有向直轄市、縣（市）主管機關報備之義務，其申請報備乃依法申請之案件，受理報備機關則須審查申辦文件之齊備與其成立程序是否符合法令規定，以決定是否准予報備。

三、公寓大廈管理條例第 38 條第 1 項規定：「管理委員會有當事人能力。」與前揭第 26 條第 1 項、第 28 條第 1 項之報備均規定在該條例第三章「管理組織」，實務見解認為管理委員會須踐行合法報備程序始具有當事人能力者，除臺灣高等法院暨所屬法院於 88 年 12 月之法律問題座談會研討結果外，尚有臺灣高等法院 89 年度重勞上字第 10 號民事判決、臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1274 號裁定及本院 101 年度裁字第 502 號裁定，可資參考。且依公寓大廈管理條例第 6 條第 3 項規定，管理委員會得請求主管機

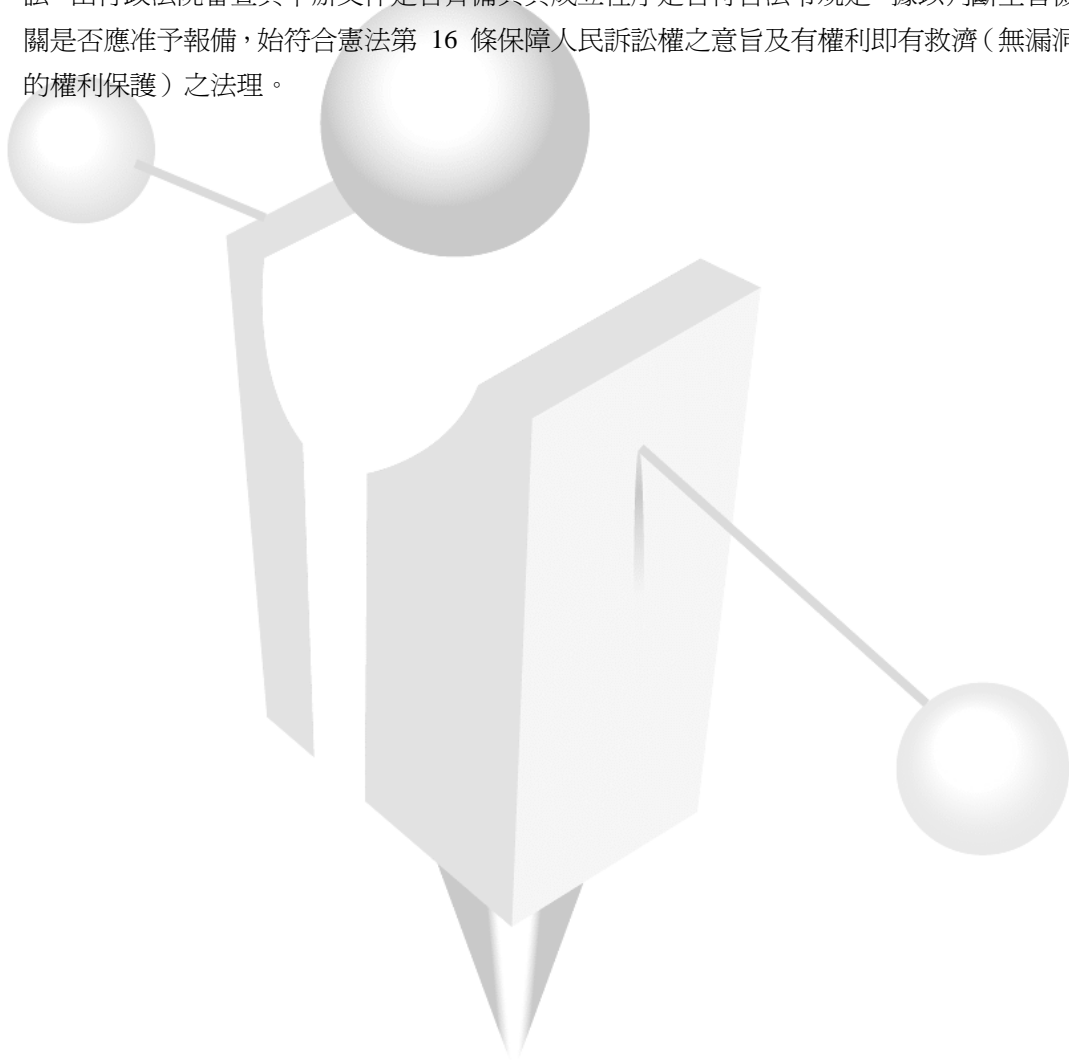
關對住戶違反同條第 1 項之行為為必要之處置（同條例第 47 條第 3 款參照）；依同條例第 8 條第 3 項規定，管理委員會對於住戶違反同條第 1 項之行為應予制止，經制止而不遵從者，應報請主管機關依同條例第 49 條第 1 項第 2 款規定處理；依同條例第 9 條第 4 項規定，管理委員會對於住戶違反同條第 2 項之行為應予制止，並得請求主管機關為必要之處置（同條例第 49 條第 1 項第 2 款參照）；依同條例第 15 條第 2 項規定，管理委員會對於住戶違反同條第 1 項之行為應予制止，經制止而不遵從者，報請主管機關處理（同條例第 49 條第 1 項第 3 款參照）；依同條例第 16 條第 5 項規定，管理委員會對於住戶違反同條第 1 項至第 4 項之行為應予制止，經制止而不遵從者，得報請主管機關處理（同條例第 47 條第 2 款、第 49 條第 1 項第 4 款參照）；依同條例第 48 條、第 49 條第 1 項第 7 款規定管理委員會之主任委員或管理委員違反同法規定義務應受導正及處罰；另外依消防法第 6 條、第 9 條、第 13 條、第 14 條之 1、第 15 條規定有關場所或建築物管理權人之義務及其罰則（如有成立管理委員會者），於實務運作上，行政機關均以該管理委員會經合法報備為前提，始受理其請求及對其主任委員或管理委員施行規制（例如本院 94 年度判字第 1742 號、100 年度判字第 2042 號、102 年度判字第 815 號、98 年度裁字第 315 號等），蓋未經核准報備有案之管理委員會，主管機關難以辨認其組成之合法性，自無從受理其請求或加以監督管理。

四、尤其行政上對於建築物的補助獎勵措施，其對象如涉及公寓大廈，均以該建築物已依公寓大廈管理條例成立管理委員會並向主管機關報備為要件。例如依中央都市更新基金補助辦理自行實施更新辦法（依都市更新條例第 18 條第 2 項授權訂定），對於公寓大廈管理委員會以整建或維護方式實施都市更新者之經濟補助；依九十八年內政部獎勵民間建築物智慧化改善作業要點，對於公寓大廈建築物之獎勵措施（核給獎勵金額）；依內政部建築研究所獎勵民間建築物智慧化改善作業要點，對於公寓大廈供住宅使用建築物之獎勵措施（核給獎勵金額）；依內政部獎勵民間建築物智慧化改善示範作業要點，對於公寓大廈建築物之獎勵措施（核給獎勵金額）；內政部獎勵民間綠建築改善示範作業要點，對於公寓大廈建築物之獎勵措施（核給獎勵金額）；直轄市縣（市）政府辦理九二一震災震損集合住宅必要性公共設施修復補強工程補助及施工抽查作業要點，對於集合住宅之區分所有權人之經濟補助等等。另外，實務上如果要以管理委員會名義申請開立存款帳戶，金融機構多會要求其提出主管機關准予報備之證明。

五、綜上所述，公寓大廈管理委員會是否已依公寓大廈管理條例合法成立，固屬民事爭議，但是否獲得同意報備，將影響主管機關後續依據公寓大廈管理條例之監督管理措施、其他行政上之補助獎勵權益，以及管理委員會在訴訟法或私法上之地位，難謂對該管理委員會、主任委員、管理委員或全體區分所有權人之權利義務或法律上利益，未直接發生法律效果。故主管機關於申辦文件齊備與其成立程序合於法令規定之情形下，函復以同意備查（發給同意報備證明），係對人民直接發生確認其所成立之管理委員會合法並影響其權益之法律效果，應屬行政處分；反之，如果認為其所申報文件資料尚未齊備或其成立程序不合於法令規定，而不同意報備，即係對人民直接發生確認其所成立之管理委員會不合法之法律效果，亦屬行政處分【本院 95 年 7 月 18 日庭長法官聯席會議決議對於法律問題：有關主管教育行政機關依私立學校法第 22 條第 2 項後段規定（相當於現行私立學校法第 21 條第 1 項）所為之核備，性質上是否為行政處分？其決議亦係採肯定說的見解】。

六、未按公寓大廈管理委員會成立後，依法既有向直轄市、縣（市）主管機關報備之義務，其間已存在公法上權利義務關係，主管機關審認申辦文件是否齊備與其成立程序是否符合法令規

定所生的爭議，乃公法上爭議，依行政訴訟法第 2 條規定，本得依法提起行政訴訟。故縱認主管機關是否准予報備的行為均非行政處分，而不能對之提起訴願、撤銷訴訟及課予義務訴訟，亦應於否准報備時，容許申請人依行政訴訟法第 8 條第 1 項前段規定提起給付訴訟，由行政法院審查其申辦文件是否齊備與其成立程序是否符合法令規定，據以判斷主管機關是否應准予報備，始符合憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨及有權利即有救濟（無漏洞的權利保護）之法理。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！