臺中高等行政法院裁定

110年度訴字第279號

原　　告　員林國宅公寓大廈管理委員會

代　表　人　王嘉政

被　　告　彰化縣政府

代　表　人　王惠美

訴訟代理人　陳政麟　律師

上列當事人間公寓大廈管理條例事件，原告提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

本件移送至臺灣彰化地方法院。

理　由

一、按「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」「行政法院認其無受理訴訟權限者，應依職權以裁定將訴訟移送至有受理訴訟權限之管轄法院。…。」行政訴訟法第2條、第12條之2第2項前段分別定有明文。是得提起行政訴訟請求救濟者，限於公法上爭議，至私法上爭議，則非屬行政法院權限之事件。又「我國關於行政訴訟與民事訴訟之審判，依現行法律之規定，係採二元訴訟制度，分由不同性質之法院審理。關於因公法關係所生之爭議，由行政法院審判，因私法關係所生之爭執，則由普通法院審判。」亦經司法院釋字第448號解釋在案，足以佐證行政訴訟程序，乃國家司法機關用以解決當事人間關於公法上之爭議所施行之程序，倘非屬公法上爭議事件，行政法院自無審判權。

二、本件原告起訴主張：彰化縣「員林國宅公寓大廈」原為臺灣省政府依國民住宅條例於民國80年間興建之國民住宅，原名「彰化縣○○○○○區」，依國民住宅條例94年1月26日修正前第18條由主管機關執行管理與維護工作，嗣該條因為使

國宅社區回歸自主管理，其管理維護、經費來源及負擔均依公寓大廈管理條例及相關法令辦理而於94年1月26日刪除，同日新增同條例第18條之1明訂主管機關應將既有國宅管理維護基金提撥社區作為公共基金。原告社區於96年4月15日召開區分所有權人會議通過住戶規約並變更社區名稱、選任管理委員、組成管理委員會。住宅法公布施行後，於106年1月11日修正時將原第50條調整為第60條但內容不變，國民住宅條例則於104年1月7日廢止，對照國民住宅條例第18條之1及住宅法第60條規定，可知主管機關應於社區依公寓大廈管理條例成立管理委員會或推選管理負責人及完成報備後，即應將專戶基金撥入社區開立之公共基金專戶。原告於108年12月9日檢具公寓大廈管理組織報備證明、彰化縣○○市公所同意備查函、領據、專戶存摺影本、概括承受同意書、住戶規約等資料，向被告申請核撥「彰化縣員林國民住宅」管理維護基金，並依被告通知補正資料，但被告拖延逾1年後，竟以原告管理權尚有爭議待釐清函覆原告，顯為駁回原告申請或有逾2個月不為准駁之情形。原告訴願後仍以相同理由駁回訴願。原告社區第8屆管理委員之選舉，雖經臺灣彰化地方法院108年度訴字第972號判決當選無效，但判決尚未確定前，各管理委員職權行使不受影響，第8屆管理委員因任期屆滿，原告社區業依「百貨、商場」選出7名管理委員之規定選任第9屆管理委員並組成管理委員會，仍選任王嘉政為主任委員，並報請員林市公所同意備查，原處分所謂管理委員資格疑義已不存在。原告係依住宅法第60條第2項後段規定請求命被告作成同條項前段之行政處分，此為被告依住宅法第60條第2項後段規定所負之公法上義作為義務，並非私法上義務，此規定與公寓大廈管理條例第18條第2項前段規定可為參照，原告依行政訴訟法第5條提起本件訴訟，並聲明：㈠原處分及訴願決定均撤銷。㈡被告應作成准予核撥彰化縣○○○○○○○區管理維護基金（含孳息）新臺幣7564萬1086元至第一商業銀行員林分行帳號：46110113395

號、戶名：員林國宅公寓大廈管理委員會公共基金專戶之行政處分。

三、被告則以：依最高行政法院95年度裁字第1251號裁定意旨，政府機關興建之國民住宅由人民承購後，成立私法上之買賣關係，非行使公權力而生之公法上法律關係，是原告基於國宅買受人資格對被告請求核撥系爭管理維護基金，所涉法律關係為私法關係，本件起訴不合法。次按公寓大廈管理條例第18條、第29條第1項、第3項、住宅法第60條第2項規定，原告社區為住商混合型社區，依100年4月20日修訂之住戶規約第5條第2項規定，百貨、商場保留管理委員會名額7名，但106年5月16日選舉之第7屆管理委員中，百貨、商場之管理委員名額少於住戶規約所定名額，經三審法院判決第7屆管理委員全部當選無效，108年7月13日再改選第8屆管理委員，仍有百貨、商場管理委員名額少於規約所定名額，經彰化地院108年度訴字第972號判決第8屆管理委員全部當選無效，現第二審上訴中，是原告組成之適法性尚未經法院實體判決認定，原告是否已由合法之法定代理人為本件行政訴訟行為？員林國宅住戶張仁源聲請確認第8屆管理委員於前開民事訴訟案件終結前不得行使管理委員職權之暫時處分，雖經裁定駁回確定，但該案非屬民事實體判決，原告所列代表人是否當然可據此暫時行使原告之代表人職權，亦有疑義。並聲明：原告之訴駁回。

四、按「國家為達成行政上之任務，得選擇以公法上行為或私法上行為作為實施之手段。其因各該行為所生爭執之審理，屬於公法性質者歸行政法院，私法性質者歸普通法院。惟立法機關亦得依職權衡酌事件之性質、既有訴訟制度之功能及公益之考量，就審判權歸屬或解決紛爭程序另為適當之設計。此種情形一經定為法律，即有拘束全國機關及人民之效力，各級審判機關自亦有遵循之義務。71年7月30日制定公布之國民住宅條例，對興建國民住宅解決收入較低家庭居住問題，採取由政府主管機關興建住宅以上述家庭為對象，辦理

出售、出租、貸款自建或獎勵民間投資興建等方式為之。其中除民間投資興建者外，凡經主管機關核准出售、出租或貸款自建，並已由該機關代表國家或地方自治團體與承購人、承租人或貸款人分別訂立買賣、租賃或借貸契約者，此等契約即非行使公權力而生之公法上法律關係。」司法院大法官釋字第540號解釋在案。

五、查原告主張系爭社區於80年間依國民住宅條例由政府機關興建，本案係依住宅法第60條第2項規定向被告申請核撥維護管理基金，而國民住宅條例於64年7月12日公布全文17條，71年7月30日修正公布全文45條，以原告社區興建之時點，所依據之國民住宅條例應為71年7月30日公布之修正條例，71年國宅條例第7條第2項「前項社區內政府興建之商業、服務設施及其他建築物得單獨興建或利用國民住宅部分樓層設置，並得由國民住宅主管機關連同土地標售或標租，其盈餘價款抵充國民住宅社區之公共設施費用或撥充國民住宅基金。」、第18條「政府集中興建之國民住宅社區，應由國民住宅主管機關執行管理與維護工作；其辦法由內政部定之。國民住宅主管機關執行住宅社區管理與維護工作，其經費來源如左：一、國民住宅售價之百分之二．五之提撥款及其存款孳息收入。二、社區住戶負擔之管理、維護費。三、公共設施及服務設施收益之提撥款及其存款孳息收入。前項第一款之經費，得統籌運用；第二款及第三款之經費，專供該社區管理費使用。」，其時國民住宅出售後關於住宅社區之管理維護工作仍由主管機關以前開經費來源執行，而相關經費則由主管機關管理運用，然依前開第540號解釋意旨，國民住宅出售、出租、借貸關係成立後，主管機關與承購人、承租人或貸款人就相關契約之訂立即非行使公權力而生之公法上法律關係，則後續持續性之住宅社區管理維護自亦難認係基於公法上法律關係而為之。嗣94年1月26日國民住宅條例刪除第18條，並增訂第18條之1「本條例94年1月4日修正之條文施行前之國民住宅社區依公寓大廈管理條例成立管理委

員會或推選管理負責人及完成報備後，直轄市、縣（市）政府應將既有國民住宅管理維護基金提撥該社區作為公共基金，不適用公寓大廈管理條例第18條第1項第1款規定。前項國民住宅管理維護基金之提撥期限，由內政部定之；其提撥金額、方式、移交申請條件及程序等事項之規定，由直轄市及縣（市）政府定之。國民住宅管理維護基金未提撥前，第1項國民住宅社區之管理維護，仍依本條例94年1月4日修正之條文施行前之規定辦理。」，關於刪除第18條及增訂第18條之1規定之修正理由各明載「為使國民住宅社區回歸一般住宅社區自主管理，並兼顧目前部分地方政府業已授權國民住宅社區管理組織實際執行管理維護業務需要，使國民住宅社區之管理維護、經費來源及負擔均依照公寓大廈管理條例及其相關法令辦理，爰予刪除。」、「為協助國民住宅社區自主管理，配合原條文第18條之刪除，明定直轄市及縣（市）政府於國民住宅社區依據公寓大廈管理條例成立管理委員會或推選管理負責人後，提撥國民住宅管理維護基金作為該社區公共基金，不再依公寓大廈管理條例第18條第1項第1款規定提撥公共基金。」該次修正理由更朝向國民住宅社區之管理維護應以私法自治為之，亦即將本由主管機關運用基金以執行之社區管理維護工作，改以提撥國民住宅管理維護基金作為社區公共基金之方式，並將社區管理維護工作回歸由管理委員會或管理負責人為之，而主管機關原持續執行之社區管理維護工作與社區住戶間既屬私法性質，其後移撥作為社區管理維護工作所需之社區公共基金，自應定性為私法關係。而國民住宅條例於104年1月7日公布廢止，立法總說明略以：「……我國住宅自有率已達約百分之八十四，惟國內社會及經濟情勢快速變遷，該條例已無法因應未來住宅發展，爰制定『住宅法』取代『國民住宅條例』。『住宅法』業於100年12月13日經立法院三讀通過，100年12月30日奉總統令公布，並於101年12月30日施行，爰廢止『國民住宅條例』，符合『中央法規標準法』第21條第4款規定，法

規規定之同一事項已定有新法規，並公布或發布施行者，廢止之。」從而住宅法之制定係用以取代前開國民住宅條例，關於住宅法相關規定之定性除立法理由明確另有相異之旨外，自應延續國民住宅條例之解釋性質。

六、而本件原告據以向被告提出申請之法源依據為住宅法第60條第2項，審諸該條之立法理由「一、國民住宅條例第18條之1規定『……國民住宅管理維護基金未提撥前，第1項國民住宅社區之管理維護，仍依本條例94年1月4日修正之條文施行前之規定辦理。』爰此，尚未依公寓大廈管理條例成立管理委員會或推選管理負責人及完成報備者，其管理維護仍應依國民住宅條例相關規定辦理。惟考量部分國民住宅社區，不願接受政府輔導及老舊國宅社區並無賸餘管理維護基金，影響國宅社區回歸公寓大廈管理條例規定管理維護，爰第1項強制規定期限，自本法施行之日起，社區管理維護依公寓大廈管理條例之規定辦理。二、至於國宅社區之管理維護基金，應由直轄市、縣（市）主管機關結算，如有賸餘或未提撥者，應以該社區名義，於公庫開立公共基金專戶，並將其社區管理維護基金撥入該專戶；社區依公寓大廈管理條例成立管理委員會或推選管理負責人及完成報備後，直轄市、縣（市）主管機關應將該專戶基金撥入社區開立之公共基金專戶，爰作第2項規定。」是由住宅法第60條第1項之規範意旨更可知原由政府興建之國民住宅，不論是否業依公寓大廈管理條例成立管理委員會或推選管理負責人及完成報備，均以住宅法施行之日起，依公寓大廈管理條例辦理社區管理維護事項，則原由政府興建之國民住宅，其後續之社區管理維護事項因住宅法之施行而全面回歸私法自治精神甚明，且觀住宅法第60條第2項之規範形式，較諸國民住宅條例第18條之1規定內容，已不再有提撥期限、提撥金額、方式、移交申請條件及程序等事項另由中央或地方主管機關定之等規範文字，住宅法第60條第2項規定內容即便明定係由直轄市、縣市主管機關將專戶基金撥入社區開立之公共基金專戶，基金

係由公部門移入私部門，然其間已不具公權力介入之高權色彩，應以符合前揭第540號解釋精神為住宅法第60條第2項規定之解釋適用，而認屬涉及私權法律關係。故原告上開請求，核屬私法上之爭議，應向普通法院起訴。是以，原告不得以行政爭訟程序請求救濟，本院對之無審判權。又本件被告所在地係彰化縣，依民事訴訟法第2條第1項規定，自應屬臺灣彰化地方法院管轄，爰將本件移送於管轄法院如主文所示。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　12　　月　　23　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　莊　金　昌

法　官　楊　蕙　芬

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　12　　月　　23　　日

書記官　林　昱　妏