

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第1176號

上 訴 人

即原審原告 英德建設股份有限公司

代 表 人 袁齊芬

訴訟代理人 林則瑩 律師

上 訴 人

即原審被告 臺北市政府都市發展局

代 表 人 王玉芬

訴訟代理人 王棟樑 律師

上列當事人間有關行政執行事務事件，兩造對於中華民國109年10月15日臺北高等行政法院107年度訴字第1274號判決不利於其部分，各自提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、兩造上訴均駁回。

二、上訴審訴訟費用由兩造各自負擔。

理 由

一、上訴人臺北市政府都市發展局（即原審被告，下稱北市都發局）代表人由黃景茂變更為黃一平再變更為王玉芬，茲據新任代表人具狀承受訴訟，核無不合，合先敘明。

二、○○市○○區○○路000號等建物坐落於○○區○○段0小段000地號土地，為1幢1棟地上12層、地下3層RC造建築物（下稱系爭建物），領有101使字第139號使用執照，土地使用分區為策略型工業區。依系爭建物98建字第333號竣工圖，其平面各樓層廁所留設於共用部分。北市都發局於民國102年7月29日現場勘查，發現系爭建物各樓層公共廁所入口有鎖死情形，乃審認起造人即上訴人英德建設股份有限公司（下稱英德公司）未經核准擅自變更系爭建物各層共用部分空間，

違反建築法第77條第1項規定，以102年9月12日北市都建字第00000000000號函處英德公司新臺幣（下同）300,000元罰鍰，並限於文到次日起1個月內改善（下稱處分1）。處分1於102年9月14日送達，惟北市都發局於同年10月22日現場勘查，英德公司仍未改善，北市都發局以102年10月23日北市都建字第00000000000號裁處書處英德公司3,600,000元罰鍰，並限於文到次日起3個月內改善（下稱處分2）。英德公司就處分2循序提起行政訴訟，經臺北高等行政法院（下稱原審）以103年度訴字第517號判決駁回後，遭本院104年度判字第121號判決廢棄發回原審審理。嗣原審以104年度訴更一字第34號判決：「訴願決定及原處分關於所處罰鍰3,600,000元部分均撤銷。被告（即北市都發局）應給付原告（即英德公司，下同）新臺幣3,600,000元。原告其餘之訴駁回。」北市都發局提起上訴，經本院以104年度判字第762號判決駁回確定。嗣北市都發局於103年2月17日現場勘查，審認系爭建物仍未完成改善，續以103年3月5日北市都建字第00000000000號函限期英德公司於103年3月31日前依原核准圖說恢復原狀（下稱處分3）。北市都發局復於103年4月1日現場勘查，因系爭建物仍有公共廁所入口鎖死、封閉的違規沒有完成改善，違反建築法第77條第1項規定，乃以103年4月11日北市都建字第00000000000號裁處書處英德公司300,000元罰鍰，並限於103年6月30日前改善完畢（下稱處分4）。英德公司就處分4提起訴願，經訴願決定駁回，英德公司未再提起行政訴訟。之後，北市都發局陸續以：106年4月13日北市都建字第00000000000號函命英德公司於文到1個月內履行改善義務，逾期未履行將依行政執行法辦理（下稱處分5）；106年8月3日北市都建字第00000000000號函命英德公司於文到次日起30日內改善或補辦手續，逾期未履行將依建築法或行政執行法辦理（下稱處分6）；106年9月27日北市都建字第00000000000號函同意展延至106年10月31日前改善完成，逾期未改善或補辦手續將依建築法或行政執行法辦理

(下稱處分7)；106年12月1日北市都建字第00000000000號函命英德公司於文到後30日內改善完畢，屆期未履行將依行政執行法第30條規定處怠金（下稱系爭函）。系爭函於106年12月5日送達，惟北市都發局於107年1月9日現場勘查結果，系爭建物仍未完成改善，北市都發局乃依行政執行法第30條規定，以107年1月17日北市都建字第00000000000號函處英德公司300,000元怠金，並限期英德公司於文到次日起1個月內履行改善義務，逾期將連續處怠金（下稱原處分）。英德公司不服系爭函及原處分，具狀聲明異議，經臺北市政府以107年3月7日府都建字第00000000000號函駁回異議（下稱異議決定）後，英德公司提起訴願，遭臺北市政府以107年8月13日府訴二字第00000000000號訴願決定就系爭函部分不予受理，原處分部分駁回。英德公司仍不服，提起行政訴訟，並聲明：訴願決定、異議決定、原處分及系爭函均撤銷，經原審107年度訴字第1274號判決（下稱原判決）：「訴願決定、異議決定及原處分關於裁處怠金300,000元部分均撤銷。原告（本院按，即英德公司）其餘之訴駁回」。兩造就其不利部分均提起上訴，英德公司聲明：「1. 原判決不利於英德公司部分廢棄。2. 上開廢棄部分，原處分關於限期改善部分應予撤銷。」北市都發局則聲明：「1. 原判決不利於北市都發局部分均廢棄。2. 英德公司在第一審之訴駁回，或發回原審。」

三、英德公司起訴主張及北市都發局於原審之答辯均引用原判決之記載。

四、原審為兩造各一部勝訴、一部敗訴之判決，係以：

(一)英德公司為系爭建物之起造人，依系爭建物98建字第333號竣工圖，系爭建物平面各樓層廁所、機電設備空間及茶水間是留設於共用部分，但英德公司將系爭建物公共廁所入口鎖死，並將廁所與室內的分間牆打通，致系爭建物各樓層共用部分的廁所使用現況與原核准竣工圖不符，違反建築法第77條第1項規定，前經北市都發局作成處分1，裁處罰鍰300,00

0元，並限於文到次日起1個月內改善。處分1因英德公司未提起行政爭訟而具形式存續力，故英德公司負有將系爭建物各樓層公共廁所使用現況改善至與原核准竣工圖相符的義務。英德公司未依處分1完成改善，北市都發局續作成處分2，裁處英德公司罰鍰3,600,000元，並限於文到次日起3個月內協同世界心大樓管理委員會（下稱世界心管委會）辦理改善。英德公司不服，提起行政爭訟，原審104年度訴更一字第34號判決固撤銷處分2關於罰鍰3,600,000元部分，但就限期改善部分則予以維持，該判決認為：處分1並非無效的行政處分，已具存續力及構成要件效力，在未經有權機關撤銷或廢止前，法院應予尊重；英德公司依處分1內容，本負有於期限內將系爭建物各樓層共用部分的廁所使用現況回復與原核准竣工圖相符的作為義務，不容英德公司於處分2的行政訴訟中再行爭執，否定其改善義務的存在；英德公司雖將廁所空間點交給住戶使用，但依公寓大廈管理條例第23條第1項及第2項規定，系爭建物約定專用的範圍非經載明於規約者，不生效力，且英德公司未依公寓大廈管理條例第57條規定將共用部分的廁所點交給管委會，而是點交給住戶，此為不合法的點交，不生點交效力，英德公司不得以點交為由脫免其依處分1所負遵期改善作為義務，亦不得主張其對公共廁所不具管領能力，無改善可能等等。英德公司雖就原審104年度訴更一字第34號判決維持處分2關於限期改善部分提起上訴，但後來撤回上訴，因此處分2關於限期改善部分亦已確定，英德公司確負有改善義務。北市都發局後續陸續以處分3至處分7限定完成改善的期限，其中處分4部分更裁處英德公司300,000元罰鍰，英德公司雖就此提起訴願，但未再提起行政訴訟，該處分亦已確定。英德公司否認其有改善義務，自不可採。另英德公司雖主張其已於105年1月7日將系爭建物各樓層的公共廁所點交給世界心管委會，就公共廁所已無管領能力，無從改善等等。但依證人即世界心管委會主任委員陳美吟及系爭建物住戶謝如玉之證稱可知，系爭建

01 物各樓層公共廁所是點交給住戶自行安排使用，並未點交給
02 世界心管委會。佐以英德公司與住戶間房屋買賣契約書、補
03 充協議及附圖顯示，系爭建物2樓以上各樓層公共廁所的空
04 間由各樓層的毗鄰戶約定專用，約定專用的範圍由各樓層的
05 約定專用毗鄰戶負擔管理費，該公共廁所既已作為住戶約定
06 專用的空間，而點交給各住戶使用，英德公司應無再點交給
07 世界心管委會的可能。再參以世界心管委會109年7月28日提
08 出到院，由和新機電管理股份有限公司製作的設備功能檢測
09 報告書顯示，該公司協助驗收的項目沒有包括系爭建物2樓
10 以上各樓層的公共廁所，且列出1,065項缺失項目，亦與證
11 人陳美吟所述相吻合。英德公司主張已於105年1月7日將系
12 爭建物各樓層的公共廁所點交給世界心管委會，其改善義務
13 應由世界心管委會承接等等，應不可採。

14 (二)系爭函主旨欄記載：「貴公司（即英德公司）起造○○市○
15 ○區○○路000號等建築物有擅自變更共用部分設備之情
16 事，業違反建築法規定，請於文到後30日內依議會結論協助
17 世界心大樓管理委員會改善完畢，逾期未履行者將依行政執
18 行法規定裁處」其說明欄第2點記載：「查旨揭建築物領
19 有……使用執照……擅自將第2層至第12層之共用廁所封
20 閉，尚未依原核准竣工圖說改善，業已違反建築法第77條第
21 1項規定，請於旨揭期限內改善完畢，屆期未履行者，當依
22 行政執行法第30條規定處怠金」核其內容，是限定英德公司
23 履行改善義務的期限，使系爭建物第2層至第12層公共廁所
24 回復至與原核准竣工圖相符，並告以英德公司逾期不履行義
25 務時，將採取怠金的強制方法，以使英德公司產生心理壓
26 力，進而自動履行，應屬告誡性質的行政處分。訴願決定以
27 系爭函非屬行政處分為由，為不受理的決定，應有違誤。又
28 系爭函說明欄第2點關於「查旨揭建築物領有……使用執
29 照……擅自將第2層至第12層之共用廁所封閉，尚未依原核
30 准竣工圖說改善，業已違反建築法第77條第1項規定，請於
31 旨揭期限內改善完畢，屆期未履行者，當依行政執行法第30

條規定處怠金」及第4點引用建築法第77條、第91條條文內容，僅是說明英德公司基於北市都發局依建築法規定作成之處分1、處分2等基礎處分，負有將封閉的公共廁所回復至與原核准竣工圖相符的改善義務，屆期未履行者，將依行政執行法第30條規定處以怠金，是依行政執行法所為的告誡處分，文義明確，並無混淆誤認的情形，無違明確性原則。再者，告誡處分旨在課加義務人心理壓力，期能自動履行，依行政執行法第27條規定，僅須限定相當的履行期間，告以逾期不履行將以特定之間接強制或直接強制方法執行的意旨，即屬適法。由於執行機關作成告誡處分後，仍應檢視義務人履行義務的情況、懈怠程度或有無情事變更等，以重為告誡處分，或核定執行方法及細節，甚至不再為強制執行的核定等，尚難以告誡處分未具體載明將科處的怠金額度，即認有違反明確性原則。系爭函既屬告誡性質而適用行政執行法第9條規定，已無須經訴願程序，英德公司亦不主張須重行訴願程序，故系爭函的合法性得由原審逕為判斷，無再由訴願決定機關重為訴願決定的必要。訴願決定就系爭函為不受理決定部分，固有違誤，然駁回英德公司請求的結論則無不同，是就此部分，無撤銷的必要。

(三)北市都發局雖於原審審理時補充其逕處最高額怠金的裁量因素為：作成原處分前已給予英德公司多次改善機會及時間，英德公司身為專業建商，對法規要求知之甚詳，足認其違規狀態可責難性高、消極不履行義務，且推卸責任給區分所有權人，故為最高額的怠金處分等等。然由於系爭建物各樓層公共廁所已作為約定專用，並已點交給各該公共廁所的毗鄰戶使用，在無公權力的協助下，英德公司進行修繕本有一定的難度；且依證人陳志明、章育仁之證稱可知，英德公司已有初步的修繕，並非全無作為；再參以卷附英德公司與住戶間房屋買賣契約書、補充協議及附圖，買受系爭建物的住戶對於公共廁所違規使用的狀態是否全不知情，而毫無行政上的責任，亦值探究。北市都發局未考量英德公司進行改善的

01 現實上困難、英德公司非無改善作為與意願，以及各區分所
02 有權人有無配合改善的義務等情形，逕以原處分裁處法定最
03 高金額300,000元怠金，應有裁量怠惰的瑕疵，亦已違反比
04 例原則，原處分關於怠金部分即屬違法。

05 (四)系爭建物2樓以上公共廁所，是英德公司依其與各公共廁所
06 毗鄰住戶間的約定，點交給各該住戶約定專用。英德公司與
07 使用公共廁所之住戶間的契約效力、住戶有無使用該公共廁
08 所的管領力等民事爭議，英德公司適為當事人，非北市都發
09 局所得介入。北市都發局或其委託的第三人、指定人員也沒
10 有法律上的依據可以直接進入住戶室內為修繕工程。英德公
11 司主張其改善義務得由北市都發局代履行，應有誤會而不可
12 採。

13 (五)綜上，原處分關於裁處怠金300,000元部分，有裁量怠惰的
14 瑕疵，亦已違反比例原則，訴願決定及異議決定未予指摘，
15 同有違誤，此部分均應撤銷；原處分關於裁處怠金以外的其
16 餘部分（限期履行及連續處以怠金的告誡）及系爭函均合法
17 有據，訴願決定及異議決定就此部分予以維持，應無不合，
18 英德公司訴請撤銷，均無理由，應予駁回。

19 五、本院按：

20 甲、英德公司上訴部分：

21 (一)行政處分將國家與人民之間的行政法律關係作有拘束力之具
22 體化，以此行政處分為基礎（可稱為「基礎處分」），構成
23 隨後執行政程序之執行名義，以強制人民履行其公法上義務。
24 從行政執行之程序構造可知，基礎處分之程序與行政執行之
25 程序，分屬不同階段，由此可以推得行政執行法上之一項重
26 要基本原則，即基礎處分之瑕疵，除有無效之情形外，於行
27 政執行程序中，不予過問。換言之，行政執行之合法性，並
28 非繫於基礎處分之合法性，而是決乎基礎處分之「有效性」
29 與「可執行性」。所謂「基礎處分之有效性」，係指行政處
30 分無無效之事由，且未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失
31 效之情形（行政程序法第110條第3項規定參照）；而所謂

01 「基礎處分之可執行性」，則指無阻礙執行之法律上事由存
02 在，因我國關於行政處分之暫時權利保護制度，係採「原則
03 不停止，例外停止」之設計，故基礎處分未經訴願機關或行
04 政法院為停止執行之決定或裁定，即具有可執行性。

05 (二)行政執行法第27條規定：「（第1項）依法令或本於法令之
06 行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面
07 限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強
08 制或直接強制方法執行之。（第2項）前項文書，應載明不
09 依限履行時將予強制執行之意旨。」第28條第1項規定：
10 「前條所稱之間接強制方法如下：一、代履行。二、怠
11 金。」第30條第1項規定：「依法令或本於法令之行政處
12 分，負有行為義務而不為，其行為不能由他人代為履行者，
13 依其情節輕重處新臺幣5千元以上30萬元以下怠金。」第31
14 條規定：「（第1項）經依前條規定處以怠金，仍不履行其義
15 務者，執行機關得連續處以怠金。（第2項）依前項規定，連
16 續處以怠金前，仍應依第27條之規定以書面限期履行。但法
17 律另有特別規定者，不在此限。」行政執行法施行細則第34
18 條規定：「執行機關依本法第30條或第31條規定處以怠金
19 時，應以文書載明下列事項送達於義務人：一、執行機關及
20 義務人。二、應履行之行為或不行為義務與其依據及履行期
21 限。三、處以怠金之事由及金額。四、怠金之繳納期限及處
22 所。五、不依限繳納時將予強制執行之意旨。」準此，對產
23 生行為義務之基礎處分的強制執行，於依行政執行法第30條
24 第1項規定處以怠金前，依同法第27條規定，應先行以書面
25 為限期履行的告誡。依同法第31條規定連續處以怠金前，仍
26 應依同法第27條規定，以書面為限期履行的告誡。必待義務
27 人未遵期自動履行，執行機關始得作成處以怠金的處分，確
28 定執行方法。所稱告誡，即指義務人不履行基礎處分所課予
29 的義務時，執行機關為使其知所惕勵，並期自動履行，而告
30 以如未於限定期限內履行，將採取的強制方法。由於告誡處
31 分限定義務人履行義務的期限，並為執行機關後續採行強制

01 方法的前提，對義務人而言，已產生規制性的法律效果，而
02 屬行政處分。

03 (三)行政執行程序之階段化，亦即將行政程序之進行，分隔為基
04 礎處分之作成、告誡、執行方法之確定，均將之定性為行政
05 處分，且各有不同之規範內容，並對應不同之救濟程序，且
06 各自有不同之爭訟標的。所謂執行方法之確定，即指將告誡
07 中所載之執行方法予以具拘束力之確定，例如確定怠金之金
08 額並裁處之。由於基礎處分為行政執行之執行名義，當基礎
09 處分具不可撤銷性時，其對於整個執行階段原則上具有構成
10 要件效力，行政法院於執行措施之行政救濟，原則上無須考
11 量或審查基礎處分之違法性，不能否定基礎處分之效力，僅
12 於例外情形，始得允許之，否則關於基礎處分之法定救濟不
13 變期間規定，將形同具文，且有害行政處分效力所建立之安
14 定行政法秩序。例外情形則為一、基礎處分之違法程度明顯
15 重大而無效者，自不存在行政處分之構成要件效力；二、無
16 可期待基礎處分之相對人於法定期間內提起行政救濟者，特
17 別是立即消滅且執行完畢之行政處分，處分相對人無從撤
18 銷。於前開兩種例外情形，救濟期間已不具規範功能，始應
19 例外允許處分相對人於針對執行措施提起救濟時，一併主張
20 基礎處分之違法性。易言之，基礎處分如無無效事由，且未
21 經撤銷、廢止或未因其他事由而失效之情形，又非屬無可期
22 待基礎處分之相對人於法定期間內提起行政救濟者，則當事
23 人在針對告誡處分或怠金處分（即執行方法之確定）為行政
24 救濟時，自不得就基礎處分之規範內容（行為義務）再為爭
25 訟，而應受基礎處分之拘束。

26 (四)經查，英德公司為系爭建物的起造人，依系爭建物98建字第
27 333號竣工圖，系爭建物平面各樓層廁所、機電設備空間及
28 茶水間是留設於共用部分，但英德公司將系爭建物公共廁所
29 入口鎖死，並將廁所與室內的分間牆打通，致系爭建物各樓
30 層共用部分的廁所使用現況與原核准竣工圖不符，違反建築
31 法第77條第1項規定，構成同法第91條第1項第2款事由，前

01 經北市都發局作成處分1，裁處罰鍰30萬元，並限於文到次
02 日起1個月內改善。處分1因英德公司沒有提起行政爭訟而具
03 形式存續力。英德公司未依處分1完成改善，北市都發局續
04 作成處分2，裁處英德公司罰鍰360萬元，並限於文到次日起
05 3個月內協同世界心管委會辦理改善。英德公司不服，提起
06 行政爭訟。原審104年度訴更一字第34號判決固撤銷處分2關
07 於罰鍰360萬元部分，但就限期改善部分則予以維持，英德
08 公司雖就原審104年度訴更一字第34號判決維持處分2關於限
09 期改善部分提起上訴，但後來撤回上訴，因此處分2關於限
10 期改善部分亦已確定。北市都發局陸續以處分3至處分7限定
11 完成改善的期限，其中處分4部分更裁處英德公司30萬元罰
12 鍰，英德公司雖就此提起訴願，但未再提起行政訴訟，該處
13 分亦已確定等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相
14 符。依前述(三)之說明，英德公司就處分1、2等基礎處分，並
15 無構成要件效力例外之情形，則其於本件執行措施救濟時
16 （即告誡處分及怠金處分），原則上不得再對處分1、2等基
17 礎處分加以爭執。從而原審以英德公司依處分1、處分2等基
18 礎處分，負有將封閉的公共廁所回復至與原核准竣工圖相符
19 的改善義務，核無違誤。原判決並依證人陳美吟、謝如玉等
20 人之證述，並參酌公共設備移交協議書、英德公司與住戶間
21 房屋買賣契約書、補充協議及附圖等證據，據以認定系爭建
22 物各樓層公共廁所是點交給住戶自行安排使用，並未點交給
23 世界心管委會等情，並無違反經驗法則、證據法則及論理法
24 則。英德公司主張和新機電管理股份有限公司製作之設備功
25 能檢測報告書，乃世界心管委會另行支付費用委託他人所製
26 作，非屬鑑定人所為鑑定報告，且其內容是否屬實、形式上
27 是否真正均不明確，原審直接援引作為證據使用，其採證自
28 有違證據法則云云，並無足採。基於前開事實，英德公司雖
29 將廁所空間點交給住戶使用，但依公寓大廈管理條例第23條
30 第1項及第2項規定，系爭建物約定專用的範圍非經載明於規
31 約者，不生效力；況該廁所空間部分既為區分所有權人生活

01 利用上不可或缺之共用部分，依公寓大廈管理條例第7條規
02 定，亦因此部分不得約定為專用，無法由區分所有權人取得
03 合法使用權，英德公司所為點交亦不合法，而不生點交之效
04 力；且英德公司未依公寓大廈管理條例第57條規定將共用部
05 分的廁所點交給管委會，而是點交給住戶，此同屬為不合法
06 的點交，不生點交效力，英德公司不得以點交為由脫免其依
07 處分1所負遵期改善的作為義務，亦不得主張其對公共廁所
08 不具管領能力，而謂無改善可能，英德公司仍負改善義務，
09 原判決就此所為認定，核無違誤。

10 (五)系爭函依其內容，是限定英德公司履行改善義務的期限，使
11 系爭建物第2層至第12層公共廁所回復至與原核准竣工圖相
12 符，並告以英德公司逾期不履行義務時，將採取怠金的強制
13 方法，以使英德公司產生心理壓力，進而自動履行，應屬告
14 誡性質的行政處分。原判決認英德公司仍負改善義務，因而
15 維持系爭函及原處分關於限期履行及逾期將連續處以怠金的
16 告誡部分，駁回英德公司此部分之訴，於法並無不合。原判
17 決業敘明其判斷之依據及得心證之理由，並就英德公司在原
18 審之論據，何以不足採取，分別予以指駁，自無違誤，並無
19 判決違背法令之情事。又依系爭函之意旨，北市都發局係基
20 於依建築法規定作成之處分1、處分2等基礎處分，以英德公
21 司負有將封閉的公共廁所回復至與原核准竣工圖相符的改善
22 義務，屆期未履行者，將依行政執行法第30條規定處以怠
23 金，而依行政執行法為告誡處分，於法並無不合。英德公司
24 上訴意旨主張基礎處分為103年4月11日之裁處書（即處分
25 4）云云，自無足採，其進而以處分4之內容是認為第12層違
26 規態樣完全無任何改善作為，因此處罰30萬元並限於103年6
27 月30日改善完畢。因此，如以處分4行政處分為行政執行，
28 其告誡之內容應是要求英德公司將第12層之違規狀態改善完
29 畢，但原審之認定，反將之解釋為應將第2層至第12層回復
30 至原核准竣工圖相符，顯見該告誡處分有明確表示應改善之

樓層，致原審產生誤認而違反明確性原則，原判決有認定事實不依證據之違法云云，亦不足採。

(六)依公寓大廈管理條例第3條第9款規定：「管理委員會：指為執行區分所有權人會議決議事項及公寓大廈管理維護工作，由區分所有權人選任住戶若干人為管理委員所設立之組織。」、第36條規定：「管理委員會之職務如下：……二、共有及共用部分之清潔、維護、修繕及一般改良。……十一、共用部分、約定共用部分及其附屬設施設備之點收及保管。……」、第57條第1項規定：「起造人應將公寓大廈共用部分、約定共用部分與其附屬設施設備；設施設備使用維護手冊及廠商資料、使用執照謄本、竣工圖說、水電、機械設施、消防及管線圖說，於管理委員會成立或管理負責人推選或指定後7日內會同政府主管機關、公寓大廈管理委員會或管理負責人現場針對水電、機械設施、消防設施及各類管線進行檢測，確認其功能正常無誤後，移交之。」可見管理委員會自起造人處受公寓大廈共用部分之移交，及對該共用部分進行維護、修繕之權限，係源自於該公寓大廈之區分所有權人之授權，而非於區分所有權人之權利以外，創設管理委員會之權利。依前揭規定，英德公司就系爭建物各樓層公共廁所點交，本應依規定交由世界心管委會經檢測，確認其功能正常無誤後，而為移交，自難以占有改定及指示交付代替之。況英德公司亦未就其已依占有改定及指示交付代替之，舉證已實其說，英德公司上訴意旨主張：交付之方式除直接交付外，並不排除得以讓與返還請求權方式為之，英德公司自得請求住戶返還該廁所有，並以此返還請求權讓與給世界心管委會之方式點交給世界心管委會，因此原審所認「該公共廁所既已作為住戶約定專用的空間，而點交給各住戶使用，英德公司應無再點交給世界心管委會的可能」，即於法有違云云，核屬對原判決之誤解，自不足採。

乙、北市都發局上訴部分：

01 (一)行政執行法第28條第1項第2款及第30條第1項等規定所稱怠
02 金，其性質上並非處罰，屬於間接強制方法之一，係以督促
03 行為人履行行政法上義務為目的；換言之，乃係對違反行政
04 法上不行為義務或行為義務者處以一定數額之金錢，使其心
05 理上發生強制作用，間接督促其自動履行之強制執行手段，
06 其目的在於促使義務人未來履行其義務，而非追究其過去違
07 反義務行為之責任，故除非義務人已履行其義務，或義務之
08 履行為不可能，處以怠金之目的即不存在，方不得對之處以
09 怠金。行為人違反應履行之行政法上義務，倘屬不可代為履
10 行之行為義務，行政罰之原處分機關依規定裁罰後，認為仍
11 有督促行為人履行義務之必要者，得依行政執行法第27條規
12 定限定行為人於相當期間履行行為義務，並載明行為人逾期
13 不履行時，將處以「怠金」之意旨；經處以怠金仍不履行義
14 務者，尚得依行政執行法第31條規定連續處以怠金。另行政
15 執行行為應符合比例原則，執行機關應以適當方法為之，以
16 兼顧公共利益與人民權益維護。依行政執行法第30條第1項
17 規定，處以怠金的金額為5千元以上30萬元以下，執行機關
18 應依義務人不於期限內履行義務的情節輕重，在法定額度內
19 裁處，惟必須遵守比例原則。

20 (二)經查，本件為第1次裁處怠金，原處分未說明裁量因素，逕
21 裁處法定最高金額30萬元怠金，已有違比例原則中必要性原
22 則，北市都發局雖於原審審理時補充其逕處最高額怠金的裁
23 量因素，然原審依證人謝如玉、陳志明及章育仁等人之證
24 述，認定英德公司已有初步的修繕，並非全無作為；再參以
25 卷附英德公司與住戶間房屋買賣契約書、補充協議及附圖，
26 買受系爭建物的住戶對於公共廁所違規使用的狀態是否全不
27 知情，而毫無行政上的責任，亦值探究。北市都發局沒有考
28 量英德公司進行改善的現實上困難、英德公司非無改善作為
29 與意願，以及各區分所有權人有無配合改善的義務等情形，
30 逕以原處分裁處法定最高金額30萬元怠金，應有裁量怠惰的
31 瑕疵，亦已違反比例原則，原處分關於怠金部分即屬違法，

01 原判決因而撤銷原處分關於裁處怠金30萬元部分，核其認事
02 用法，並無違誤。原判決業敘明其判斷之依據及得心證之理
03 由，並就北市都發局在原審之論據，何以不足採取，分別予
04 以指駁，於法並無不合，並無判決違背法令之情事。

05 (三)北市都發局主張：其自102年9月12日作成處分1起至107年1
06 月17日作成原處分止，歷經4年多的時間及前後8次命英德公
07 司回復原狀，惟英德公司於繳納2次300,000元罰鍰後，仍未
08 回復原狀，北市都發局審酌英德公司歷經長時間仍未改善，
09 情節重大非一般案件可比，乃課英德公司300,000元怠金，
10 應無裁量怠惰及違反比例原則，又主要違反行政法義務之責
11 任在英德公司，若住戶不配合改善，英德公司應依法請求其
12 配合，而非毫無作為的主張有「進行改善的現實上困難」，
13 然迄原處分作成時，仍未見英德公司努力解決，僅以其所稱
14 「管委會交多少鑰匙，即改善多少」之消極作法，惟原判決
15 卻以原處分裁量怠惰、違反比例原則為由將原處分裁處怠金
16 部分撤銷，應有判決理由不備及矛盾之違法云云。然按，怠
17 金並非以非難過去違法行為為目的，與秩序罰不同，怠金係
18 著重義務人未來改善之義務上，裁處一定怠金作為督促與威
19 嚇義務人遵守義務之履行，並非具裁罰性質，怠金應屬執行
20 措施，非裁罰性處分。北市都發局前開上訴主張，無非係以
21 英德公司過去違反行政法上義務之情節而為論述，自非裁處
22 怠金所應審酌之事項。原判決依英德公司於告誡處分後履行
23 改善義務之程度，據以認定原處分有裁量怠惰的瑕疵，已違
24 反比例原則，核無違誤。北市都發局再就原審已詳為論斷之
25 事項，主張原判決有理由不備及矛盾之違法云云，並無可
26 採。

27 丙、綜上所述，原判決核無違誤，兩造上訴論旨，仍執前詞，各
28 自指摘原判決不利於己部分為違背法令，求予廢棄，均為無
29 理由，應予駁回。

30 六、據上論結，本件兩造上訴均無理由。依行政訴訟法第255條
31 第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

01 中 華 民 國 113 年 4 月 11 日

02 最高行政法院第四庭

03 審判長法官 王 碧 芳

04 法官 許 瑞 助

05 法官 侯 志 融

06 法官 鍾 啟 煒

07 法官 王 俊 雄

08 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

09 中 華 民 國 113 年 4 月 11 日

10 書記官 張 玉 純