

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第14號

上 訴 人 臺北市政府都市發展局

代 表 人 黃一平

訴訟代理人 王棟樑 律師

被 上 訴 人 林美智

上列當事人間公寓大廈管理條例事件，上訴人對於中華民國108年11月7日臺北高等行政法院108年度訴字第70號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、本件上訴人代表人於本院訴訟繫屬中已由黃景茂變更為黃一平，業據其具狀聲明承受訴訟在卷，核無不合，應予准許。

二、爭訟概要：

(一)門牌號碼臺北市○○區○○路00號大樓（取名「衡陽財經大樓」）係屬公寓大廈，已設立「衡陽財經大樓」管理委員會（下稱衡陽管委會）以執行該公寓大廈管理維護工作。被上訴人為該門牌號碼0樓之0建物（下稱系爭建物）之所有權人兼住戶，因私自於系爭建物臨共同走廊之外門增設外推式鐵門（下稱系爭鐵門），往外開啟時占用共同走廊並堵住毗鄰住戶外門出口，妨礙出入且影響逃生安全。經衡陽管委會接獲其他住戶反應後，於民國106年12月15日以「限期拆除通知」書面告知被上訴人上開行為違反大樓住戶公約及公寓大廈管理條例第16條第2項規定，要求其收受通知後15日內改

01 善拆除，屆時未改善將報請主管機關裁處。因被上訴人未依
02 限拆除，衡陽管委會乃以107年1月3日107衡字第01001號函
03 請上訴人依公寓大廈管理條例處置。

04 (二)上訴人先以107年1月15日北市都建字第10735663200號函
05 (下稱107年1月15日函)通知被上訴人，涉有違反公寓大廈
06 管理條例第16條第2項規定，請於文到20日內以書面向臺北
07 市建築管理工程處(下稱北市建管處)陳述意見。經被上訴
08 人以107年1月26日(上訴人收文日)陳述書函復略以：系爭
09 鐵門25年前即已設置等語，上訴人再以107年2月14日北市都
10 建字第10731151100號函復略謂：台端雖陳稱系爭鐵門為原
11 已設置，但仍妨礙其他住戶出入，違反現行公寓大廈管理條
12 例第16條第2項規定，請於文到後10日內自行改善，否則即
13 依法續處等意旨。

14 (三)被上訴人收悉後並未置理，嗣經上訴人於107年3月27日再次
15 派員現場勘查，確認系爭建物於共同走廊上設置系爭鐵門之
16 情形仍未改善，遂依據現行公寓大廈管理條例第16條第2
17 項、第49條第1項規定以107年3月31日北市都建字第1073638
18 5600號裁處書(下稱原處分)，處被上訴人新臺幣(下同)
19 4萬元罰鍰，並限於文到15日內改善完畢後向北市建管處報
20 備，逾期未辦理將依公寓大廈管理條例續處，直至改善為止
21 (註：原處分雖蓋用上訴人機關印信及當時機關首長林洲民
22 簽名章，但機關全銜誤載為臺北市建築管理處，旋以107年8
23 月17日北市都授建字第1076015162號函予以更正)。被上訴
24 人不服，提起訴願後經決定駁回，復提起行政訴訟，經臺北
25 高等行政法院(下稱原審)108年度訴字第70號判決(下稱
26 原判決)撤銷訴願決定及原處分。上訴人不服，提起本件上
27 訴。

28 三、原判決所載兩造於原審之主張及答辯暨聲明，均援引之。

29 四、原判決撤銷訴願決定及原處分，係以：

30 (一)公寓大廈管理條例係於84年6月28日制定公布，而於同年月3
31 0日生效，基於法規不溯及既往原則，不適用於該條例生效

01 施行前已完結的行為。且行為人須就其行為負擔法律責任，
02 自應以其違反行政法上義務時之法律有明定者為限，方符合
03 行政罰法第4條規定之處罰法定主義。再者，行政機關對於
04 人民有所處罰，倘不能確實證明違法事實存在，其處罰即不
05 能謂合法。

06 (二)依92年12月31日公布施行迄今之公寓大廈管理條例（下稱現
07 行公寓大廈管理條例）第16條第2項及第49條第1項之文義觀
08 之，其規範對象為住戶之違規行為，而非違規狀態，故自應
09 以住戶有於樓梯間、共同走廊等處所堆置雜物、設置門扇等
10 禁止規範行為，始有違反行政法上義務，而該當規定之構成
11 要件。參諸被上訴人確實於83年7月19日以買賣為登記原因
12 辦理系爭建物所有權登記，其主張系爭鐵門係83年購買系爭
13 建物時請建商所加裝乙節，尚非全無憑據。則被上訴人在共
14 同走廊設置門扇之行為時點發生在83年間，上訴人未能證明
15 被上訴人係於公寓大廈管理條例84年6月30日生效施行後始
16 設置系爭鐵門，而適用現行公寓大廈管理條例處罰被上訴人
17 及命限期改善，有違反法律不溯及既往及處罰法定原則的違
18 法情事等為主要論據。

19 五、上訴意旨略以：

20 (一)上訴人勘查現場發現系爭鐵門實屬新穎，應不可能如被上訴
21 人所述於83年間交屋時即已裝設。且依一般常情，衡陽管委
22 會不可能於系爭鐵門存在20年後，才突然通知上訴人依法裁
23 處，益證被上訴人所述有應調查必要。然原判決無視上開事
24 實，未依職權調查事實，應有違背行政訴訟法第125條第1項
25 規定之違法。

26 (二)縱使被上訴人所述系爭鐵門係於83年間設置且從未更換不
27 虛，雖不得適用現行公寓大廈管理條例規定直接對該行為裁
28 罰。然系爭鐵門設置既已危害公寓大廈其他住戶安全，且狀
29 態持續中，主管機關應可依本條例命其改善，若不為改善再
30 課處罰鍰。原判決不察，應有違背法令之違法。

01 (三)現行公寓大廈管理條例係為加強公寓大廈之管理維護，提昇
02 居住品質而制定，有其公益目的，該條例第16條第2項亦係
03 為維護公共安全而規定，故同條例第49條第1項規定之行為
04 責任，實包括積極作為與消極不作為，而得以消極不作為達
05 到積極行為相同之事實者，必先依法對違反行政法上義務事
06 實有防止義務，因前一處分之禁制效果而負擔防止義務亦屬
07 之。本件被上訴人設置系爭鐵門前經衡陽管委會通知限期改
08 善，置之不理，報請上訴人處理。經上訴人現場勘查後，已
09 發函通知其設置系爭鐵門已違反公寓大廈管理條例第16條第
10 2項規定，並發函限期改善，於107年3月27日派員至現場勘
11 查仍未改善，始以原處分依法裁罰。被上訴人以不純正不作
12 為違反其作為義務，上訴人作成原處分予以裁罰，應無不
13 合。原審徒以原處分違反法律不溯及既往原則判命撤銷，應
14 有判決理由不備之違法。

15 六、本院按：

16 (一)現行公寓大廈管理條例第16條第2項本文及第5項規定：

17 「(第2項本文)住戶不得於私設通路、防火間隔、防火巷
18 弄、開放空間、退縮空地、樓梯間、共同走廊、防空避難設
19 備等處所堆置雜物、設置柵欄、門扇或營業使用，或違規設
20 置廣告物或私設路障及停車位侵占巷道妨礙出入。(第5
21 項)住戶違反前4項規定時，管理負責人或管理委員會應予
22 制止或按規約處理，經制止而不遵從者，得報請直轄市、縣
23 (市)主管機關處理。」第49條第1項第4款規定：「有下列
24 行為之一者，由直轄市、縣(市)主管機關處新臺幣4萬元
25 以上20萬元以下罰鍰，並得令其限期改善或履行義務；屆期
26 不改善或不履行者，得連續處罰：……四、住戶違反第16條
27 第2項或第3項規定者。」

28 (二)考諸現行公寓大廈管理條例之沿革，係由行政院先於82年2
29 月25日提出公寓大廈管理條例草案函請立法院審議，當時即
30 於總說明開宗明義表示：近年來，由於高層公寓大廈隨社會
31 經濟發展與人口大量都市化而激增，有關其住戶權利義務關

01 係日趨複雜，於區分所有與管理維護上所產生的爭議也層出
02 不窮；諸如專有及共有權屬界定混淆不清、附屬共用設施之
03 管理維護、違規使用及對公共安全與衛生之危害問題等。鑑
04 於上開建築物管理維護對社會秩序及人民權益之保障攸關重
05 大，亟需制定專法以為管理等意旨。所擬草案第16條第2項
06 全文：「住戶不得於防火間隔、樓梯間、共同走廊、防空避
07 難設備等處所堆置雜物或設置柵欄、門扇。」說明載謂：
08 「一、參照民法第793條，規定住戶間公共安全、公共安寧
09 及公共衛生之維護義務。二、為達維護公共安全之目的，爰
10 明定防火間隔、樓梯間、共同走廊、防空避難設備等處所不
11 得擅自堆置雜物或設置柵欄、門扇等，以免妨礙逃生避
12 難。」等語；草案第39條第1項第4款規定：「有下列行為之
13 一者，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣4萬元以上20
14 萬元以下罰鍰：……四、住戶違反第16條第2項之規定
15 者。」說明載謂：「違反規定情節較重者處4萬元以上20萬
16 元以下罰鍰」等語。草案第43條全文：「本條例施行前已建
17 造完成之公寓大廈，應依本條例規定成立管理組織。」說明
18 載謂「規定舊有公寓大廈應依本條例有關事項成立管理組
19 織，新舊公寓大廈一體適用，以維公平性及利於管理。」經
20 立法院審議，將原草案第16條第2項文字修改為：「住戶不
21 得於防火間隔、防火巷弄、樓梯間、共同走廊、防空避難設
22 備等處所堆置雜物、設置柵欄、門扇或營業使用，或違規設
23 置廣告物或私設路障及停車位侵佔巷道妨礙出入。」；維持
24 草案第39條全文未修改，將草案第43條文字修改為：「本條
25 例施行前已取得建造執照之公寓大廈，應依本條例規定成立
26 管理組織。前項公寓大廈得不受第7條各款不得為約定專用
27 部分之限制。」後，於84年6月9日制定通過，經總統以同年
28 月28日（84）華總(一)義字第4316號令制定公布施行。繼因自
29 公布施行後，發現有諸多窒礙難行之處，行政院乃於91年5
30 月24日提出公寓大廈管理條例修正草案函請立法院審議，修
31 正草案第16條第2項全文：「住戶不得於私設通路、防火隔

01 間、防火巷弄、開放空間、退縮空地、樓梯間、共同走廊、
02 防空避難設備等處所堆置雜物、設置柵欄、門扇或營業使
03 用，或違規設置廣告物或私設路障及停車位侵佔巷道妨礙出
04 入。但防空避難設備，得為原核准範圍之使用，其兼作停車
05 空間使用者，得依法供公共收費停車使用。」修正理由說明
06 載謂：「第2項本文增訂私設通路、開放空間、退縮空地，
07 並參考內政部86年4月17日台(86)內營字第8672620號之解
08 釋，防空避難設備得為原核准範圍之使用，其兼作停車空間
09 使用者，得依法供公共收費停車使用，增訂但書規定」等
10 語。修正草案第47條第1項序文及第4款全文：「有下列行為
11 之一者，由直轄市、縣(市)主管機關處新臺幣4萬元以上20
12 萬元以下罰鍰，並得令其限期改善或履行義務；屆期不改善
13 或不履行者，得連續處罰：四、住戶違反第16條第2項或第3
14 項規定者。科新臺幣100萬元以上500萬元以下罰金；致重傷
15 者，處6個月以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣50萬元以
16 上250萬元以下罰金。」修正理由說明載謂：「二、第1項序
17 文增列得令其限期改善或履行義務，逾期不改善或不履行
18 者，得連續處罰之規定。三、第4款配合修正條文第16條第3
19 項，增列『或第3項』之規定。」修正草案第53條全文：
20 「本條例施行前已取得建造執照之公寓大廈，其區分所有權
21 人應依第25條第4項規定，互推1人為召集人，並召開第1次
22 區分所有權人會議，成立管理委員會或推選管理負責人，並
23 向直轄市、縣(市)主管機關報備。前項公寓大廈於區分所
24 有權人會議訂定規約前，以第58條規約範本視為規約。但得
25 不受第7條各款不得為約定專用部分之限制。對第1項未成立
26 管理組織並報備之公寓大廈，直轄市、縣(市)主管機關得
27 分期、分區、分類(按樓高或使用之不同等分類)擬定計
28 畫，輔導召開區分所有權人會議成立管理委員會或推選管理
29 負責人，並向直轄市、縣(市)主管機關報備。」修正理由
30 說明載謂：「一、條次變更。二、將本條例施行細則第14條
31 之規定移列於第1項，另公寓大廈管理組織申請報備處理原

01 則第4點之報備申請人為公寓大廈管理委員會主任委員或管
02 理負責人，與本條例施行細則第14條之由召集人報備之規
03 定，似有未合，爰增訂『成立管理委員會或推選管理負責
04 人』。三、為使公寓大廈之管理維護事項，不因未訂定規約
05 而無法運作，爰增訂第2項規定。四、對第1項未成立管理組
06 織並報備之公寓大廈，直轄市、縣（市）主管機關得分期、
07 分區、或依樓高或使用之不同等分類擬定計畫，輔導召開區
08 分所有權人會議，成立管理委員會或推選管理負責人，並向
09 直轄市、縣（市）主管機關報備之規定，爰增訂第3項。」
10 等語。經立法院審議，維持草案第16條第2項之條次，而於
11 但書內容增列「開放空間及退縮空地，在直轄市、縣（市）
12 政府核准範圍內，得依規約或區分所有權人會議決議供營業
13 使用」；維持草案第47條第1項序文及第4款之文字內容，僅
14 將條次移列為第49條；草案第53條部分則僅將第2項內之
15 「第58條」配合其原來條次變更改為「第60條」，並移列條
16 次為第55條，其餘文字內容均未修改，而於92年12月9日修
17 正通過，經總統於92年12月31日公布修正全文施行。

18 (三)由是觀之，可知公寓大廈管理條例之制定目的乃鑑於當時法
19 律不足以規範現有公寓大廈之權屬界定、管理維護及住戶間
20 複雜之權利義務關係，無法解決區分所有權人或住戶間之相
21 關爭議，為建構新的社會秩序及保障公寓大廈住戶之權益，
22 故制定專法予以規範。換言之，制定公寓大廈管理條例，旨
23 在創設公寓大樓應成立管理委員會作為自治管理機制，建構
24 以公共安全、公共安寧與公共衛生為核心價值之公寓大廈共
25 同生活秩序。依現行公寓大廈管理條例第16條第2項規定，
26 住戶負有維護公共安全之義務，不得於私設通路、防火隔
27 間、防火巷弄、開放空間、退縮空地、樓梯間、共同走廊、
28 防空避難設備等處所，堆置雜物、設置柵欄、門扇或其他障
29 礙設施。而依同條例第49條第1項第4款規定，主管機關對於
30 違反上開規定者，除予以裁罰外，並得令其限期改善或履行
31 義務，逾期不改善或不履行者，得連續處罰。又依現行公寓

大廈管理條例第55條第1項及第2項規定：「（第1項）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25條第4項規定，互推1人為召集人，並召開第1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。（第2項）前項公寓大廈於區分所有權人會議訂定規約前，以第60條規約範本視為規約。但得不受第7條各款不得為約定專用部分之限制。」可見在公寓大廈管理條例施行前已取得建造執照之公寓大廈，於本條例施行後仍應設立管理委員會，並依現行公寓大廈管理條例規範住戶間之權利義務關係。是以，現行公寓大廈管理條例第16條第2項規定之住戶應維護公共安全義務，屬於全體住戶於公寓大廈共同生活存續期間內均應履行之持續性義務，不分公寓大廈取得建造執照係在公寓大廈管理條例施行之前或之後，均有適用。

(四)又主管機關對於違反現行公寓大廈管理條例第16條第2項規定之住戶，依據該條例第49條第1項第4款所為之裁罰處分與「令其限期改善或履行義務」處分，俱為維持公寓大廈公共安全之必要手段，前者乃對於違反行政法上義務且主觀上具有可非難性者予以制裁，屬於行政罰性質；而後者則為維持將來行政秩序所必要之措施，屬於管制性不利處分性質。準此以論，主管機關對於住戶在公寓大廈管理條例施行之前，如有公寓大廈管理條例第16條第2項規定之危害公共安全行為，於該條例施行後，基於處罰法定原則，固不得適用該條例第49條規定逕行裁罰。但因該住戶依現行公寓大廈管理條例第16條第2項規定，負有不得危害公共安全之不作為義務，自須對於現存仍危害公共安全之設施負改善義務，如經管理委員會通知改善仍不履行者，主管機關據報後，自得適用該條例第49條第1項第4款規定，令其限期改善，屆期不改善，即得予以處罰，並再令其限期改善，此時，住戶應予裁罰之責任基礎，並非其在現行公寓大廈管理條例施行前所為之危害公共安全行為，而係其在施行後，未履行不得危害公

01 共安全之不作為義務，且未遵依主管機關限期改善之違規行
02 為。

03 (五)查被上訴人為「衡陽財經大樓」公寓大廈之區分所有權人兼
04 住戶，該公寓大廈已設立衡陽管委會以執行該公寓大廈管理
05 維護工作，被上訴人於83年間因私自於系爭建物臨共同走廊
06 之外門增設系爭鐵門，經衡陽管委會接獲其他住戶反應後，
07 認定系爭鐵門已影響毗鄰住戶消防逃生安全，以書面限期通
08 知其改善，被上訴人置之不理，衡陽管委會乃報請上訴人處
09 理，上訴人先以107年1月15日函定期請其以書面向北市建管
10 處陳述意見，其後於107年3月27日勘查現場發現在共同走廊
11 上增設系爭鐵門的情形仍未改善，乃作成原處分處被上訴人
12 4萬元罰鍰，並限期文到15日內改善完畢後向北市建管處報
13 備，逾期未辦理將依公寓大廈管理條例續處，至改善為止等
14 事實，為原審判決所確定之事實，核與卷內證據資料相符，
15 自得為本院判決之基礎。

16 (六)本件被上訴人於系爭建物臨共同走廊外門上所設置之系爭鐵
17 門，已略為突出牆面，於開啓時占用共同走廊且堵住毗鄰住
18 戶出口，已經兩造於原審審理時所確認無訛（見原審卷第77
19 至81頁、第151至153頁），核與卷附實況照片相符（見原處
20 分卷第4頁、第5頁）。核已妨礙毗鄰住戶出入，影響逃生安
21 全，危害公共安全甚明，自符合現行公寓大廈管理條例第16
22 條第2項規定之危害公共安全行為態樣。雖其設置行為在公
23 寓大廈管理條例施行之前，而不能逕就其設置行為適用現行
24 公寓大廈管理條例第49條第1項第4款規定予以裁罰，但因系
25 爭建物所在之衡陽財經大樓係屬公寓大廈，且於公寓大廈管
26 理條例施行後，已設立「衡陽財經大樓」管理委員會，被上
27 訴人為該公寓大廈之住戶仍應依該條例第16條第2項規定負
28 有不得危害公共安全之義務，對於系爭鐵門自有拆除義務，
29 因管理委員會通知其改善仍不履行，而報請上訴人處理，經
30 上訴人勘查現場認定系爭鐵門之設置合致於現行公寓大廈管
31 理條例第16條規定之行為，除通知其陳述意見外，復先以10

01 7年2月14日北市都建字第10731151100號函限被上訴人於文
02 到10日自行改善後，因被上訴人屆期仍未改善，上訴人始適
03 用現行公寓大廈管理條例第49條第1項第4款規定，作成原處
04 分予以裁罰，有卷附上訴人107年1月15日函、107年2月14日
05 北市都建字第10731151100號函及原處分可稽（分見原處分
06 卷第23頁、第27頁、第31頁）。則上訴人就被上訴人經限期
07 令改善，屆期仍不改善之行為，作成原處分予以裁罰，並續
08 限期文到15日內改善，核諸上開規定及說明，自屬適法有
09 據。

10 七、綜上所述，原處分認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持亦
11 無不合。原判決忽略上訴人係經以107年2月14日北市都建字
12 第10731151100號函限期被上訴人自行改善，屆期仍未改
13 善，始作成原處分就被上訴人不於期限內履行改善義務之行
14 為予以裁罰，逕以被上訴人設置系爭鐵門係在公寓大廈管理
15 條例施行之前，基於法律不溯及既往原則及處罰法定原則，
16 上訴人不得予以裁罰及命改善為理由，撤銷原處分及訴願決
17 定，認事用法俱有違誤，即有判決違背法令之違法。上訴意
18 旨指摘原判決違誤，求予廢棄，為有理由，且依原審確定之
19 事實，本院已可自為判決，爰將原判決廢棄，並駁回被上訴
20 人在第一審之訴。

21 八、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
22 項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

23 中 華 民 國 110 年 7 月 29 日

24 最高行政法院第一庭

25 審判長法官 侯 東 昇

26 法官 王 碧 芳

27 法官 簡 慧 娟

28 法官 鍾 啟 煌

29 法官 蔡 紹 良

30 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

01 中 華 民 國 110 年 7 月 29 日
02 書記官 莊 子 誼