臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
111年度訴字第828號

原　　告　王憶修
　　王憶賢
被　　告　臺北市政府

代　表　人　蔣萬安
訴訟代理人　蘇俊霖
被　　告　臺北市政府都市發展局

代　表　人　簡瑟芳
訴訟代理人　林祥清

　　任惠君
　　邱安慧
被　　告　林祥清

上列當事人間因公寓大廈管理條例事件，原告不服臺北市政府中華民國111年6月28日府訴二字第1116083193號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

㈠本件原告起訴後，被告臺北市政府（下稱北市府）代表人由柯文哲變更為蔣萬安；被告臺北市政府都市發展局（下稱都發局）代表人由黃一平、王玉芬變更為簡瑟芳，茲據現任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷一第377至385頁、第393至397頁、卷二第49至51頁），核無不合，應予准許。

㈡原告於起訴後，復於114年1月2日當庭提出行政補充理由狀（本院卷二第127至158頁），將原本訴之聲明第四項「請求判決，依強制執行法第128條准許處怠金，並連續處罰。」變更為「請求判決，准許宣告假執行。」核其雖有變更追加，然請求之基礎不變，故此部分訴之變更應予准許。

二、事實概要：

原告王憶賢於民國111年4月18日向被告都發局所屬建築管理工程處陳情，反映臺北市松山區河畔皇家大樓管理委員會(下稱管委會)主任委員，長期拒絕區分所有權人閱卷乙事，請依公寓大廈管理條例（下稱管理條例）第47條至第49條、第59條等規定查處，經被告都發局以111年4月22日北市都建字第1116028902號函(下稱系爭函)復原告，說明二略以：「……經查來函檢附之附件，僅能證明臺端有寄一封信予『河畔皇家大樓管理委員會 陳惠君』，而遭該員拒收，仍請檢附其他臺端申請閱覽影印而遭管委會拒絕之明確事實，俾利本處憑辦。」等語。原告不服就系爭函提起訴願，經被告北市府以111年6月28日府訴二字第1116083193號訴願決定（下稱訴願決定）不受理，原告仍不服，遂提起本件訴訟。

三、原告主張及聲明：

㈠原告為坐落臺北市○○區○○段0小段0000建號建物，即皇家大樓門牌號碼臺北市○○區○○街08號00樓之0房屋（下稱系爭房屋）之共有人，所有權各二分之一。原告王憶賢於99年初租賃房客搬遷4個月後，經總幹事告知需代繳管理服務費，因懷疑此事不單純，要求閱卷對帳，遭管委會拒絕，12年來無數次依據管理條例第35條規定，向管委會聲請閱覽社區公共基金餘額相關卷宗，均遭拒絕。而北市府都發局公寓大廈科承辦人即被告林祥清為受託行使公權力者，可對管委會下指令或協調溝通、裁罰，當依管理條例第48條、第52條等規定，行使監督管理責任，進行協調或為裁處，卻應作為而不作為，經原告王憶賢屢次要求協助，均對原告之申請

置之不理，蓄意推諉，且以系爭函推卸責任而怠為查處，顯與管委會蓄意共犯，爰提起本件行政訴訟等語。

㈡聲明：

1.請求撤銷訴願決定及原處分（即系爭函）。

2.請求判決，被告林祥清，依據行政處分權，有排除管委會，妨礙閱卷義務。原告得閱卷「公共基金餘額」權利：即自97至111年期間，得閱卷下列三家銀行各類存領款歷史對帳單。

⑴台北富邦商業銀行，民生分行。帳號：000000000000。

⑵台北國泰商業銀行，三民分行。定存帳號：000000000000、000000000000。

⑶台北陽信商業銀行，民生分行帳號：000000000000。

3.請求判決，被告林祥清，依據行政處分權，自判決日起，被告需於10天內行政執行，令管委會，現任主任委員簽具上列銀行三份閱卷同意書。並將交付原告前往上列銀行，閱卷「公共基金餘額」。若受銀行等刁難，被告如屆期不履行執行義務，將受行政執行法第30、31條依情節輕重處罰怠金，10天一期限得連續處罰怠金。至完成行政義務止。

4.請求判決，准許宣告假執行。

5.訴訟費用由被告負擔。

四、被告等答辯及聲明:

㈠被告都發局系爭函，僅函復說明原告僅以111年4月19日來函附件一封信予管委會而遭拒收作為證明，仍請原告檢附其他申請閱覽影印而遭管委會拒絕之明確事實，俾利憑辦等語，核屬觀念通知，尚不因而對其發生法律效果，並非行政處分，自不得對之提起撤銷訴訟。訴願決定作成訴願不受理之決定，並無不合。

㈡聲明：駁回原告之訴。

五、本院的判斷：

㈠按修正前行政訴訟法施行前（即112年8月15日前）已繫屬於高等行政法院之通常訴訟程序事件，於修正行政訴訟法施行

後，尚未終結者，由高等行政法院依舊法審理；所謂舊法，係指修正行政訴訟法施行前之行政訴訟法，為行政訴訟法施行法第1條、第18條第1款規定所明文。準此，本件為修正行政訴訟法施行前已繫屬於高等行政法院，而於修正行政訴訟法施行後尚未終結之通常訴訟程序事件，除有特別規定外，應適用舊法即修正施行前之行政訴訟法（下稱修正前行政訴訟法）規定，合先敘明。

㈡依行政訴訟法第4條第1項：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」之規定，可見撤銷訴訟須以行政處分存在為前提，如以非屬行政處分為標的訴請撤銷，即屬起訴不備程序要件，顯非合法且無從補正，應以裁定駁回。再依同法第5條「（第1項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。（第2項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」之規定，人民提起課予義務訴訟，必須其依法申請之案件經主管機關拒絕或駁回處分，復踐行訴願程序，仍未獲得滿足之決定，始具備課予義務訴訟之特別合法要件，否則，即欠缺實體判決要件，其起訴亦屬不備要件，應予駁回。而所謂行政處分係指中央或地方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，此參照行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項之規定可明。所謂「依法申請」係指人民依現行法規賦予之請求權，向該管權限機關提出申請而言。依行政程序法第168條規定：「人民對於行政

興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。」之意旨，人民對於行政事項表述其主觀上意見，俾主管機關就相關行政事項作為修正或改進現行作法參考，而接受陳情之行政機關對其陳情予以回覆，並無規制法律效果，自非行政處分。準此以論，行政機關就人民陳情案件於其權限範圍內闡述法令規定意旨，並告知應補正事項，因非就權限業務事項對人民陳請事項，規制任何法律效果，性質上僅屬觀念通知，並非行政處分。人民以該非屬行政處分之函文為程序標的，無論依行政訴訟法第4條規定，提起撤銷訴訟請求撤銷，或依同法第5條規定提起課予義務訴訟，請求該機關作成准許所請之行政處分，均屬不備起訴合法之程序要件，且無從命補正，行政法院應以裁定駁回之（最高行政法院111年度抗字第80號裁定意旨參照）。

㈢按提起任何訴訟，請求法院裁判，均應以有權利保護必要為前提，具備權利保護必要者，其起訴始有值得權利保護之利益存在，故又稱為訴之利益，是原告之訴，依其所訴之事實，係欠缺權利保護必要者，即屬無訴之利益，在法律上顯無理由，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之，修正前行政訴訟法第107條第3項定有明文。不服中央或地方機關之行政處分提起行政訴訟，須以為該處分之機關為被告，其訴訟之被告始為適格，此觀修正前行政訴訟法第4條第1項、第5條及第24條之規定甚明。又「行政訴訟法第107條第1項各款係屬廣義之訴的利益要件，由於各款具有公益性，應由法院依職權調查，如有欠缺或命補正而不能補正者，法院應以裁定駁回之。至於欠缺當事人適格、權益保護必要之要件，屬於狹義的『訴的利益』之欠缺，此等要件是否欠缺，常須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，自以判決方式為之，較能對當事人之訴訟程序權為周全之保障」（最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議決議參照）。

㈣原告王憶賢為系爭房屋之共有人，於111年4月18日向被告都發局所屬建築管理工程處陳情反映，管委會主任委員長期拒絕區分所有權人閱卷乙事，請依管理條例第47條至第49條、第59條等規定查處，經被告都發局以系爭函復原告略以：「……經查來函檢附之附件，僅能證明臺端有寄一封信予『河畔皇家大樓管理委員會陳惠君』，而遭該員拒收，仍請檢附其他臺端申請閱覽影印而遭管委會拒絕之明確事實，俾利本處憑辦。」等語。原告王憶賢不服，提起訴願，經被告北市府為不受理之訴願決定等事實，有原告111年4月18日通知函（行政訴訟卷第15至17頁）、系爭房屋建物登記第一類謄本（本院卷一第269至272頁）、系爭函（行政訴訟卷第1至2頁）、訴願決定書（行政訴訟卷第4至6頁）可稽，此部分事實，應堪認定。

㈤管理條例之制定，旨在加強公寓大廈之管理維護，提昇居住品質（參該條例第1條第1項規定）。依該條例第3條第9款、第11款規定：「本條例用辭定義如下：……九、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。……十一、管理服務人：指由區分所有權人會議決議或管理負責人或管理委員會僱傭或委任而執行建築物管理維護事務之公寓大廈管理服務人員或管理維護公司。……」第36條第9款規定：「管理委員會之職務如下：……九、管理服務人之委任、僱傭及監督。……」可知管委會係由所有區分所有權人選任若干住戶為管理委員所設立之組織，而實際執行區分所有權人會議決議事項及公寓大廈管理維護之工作者，係為被選任之管理負責人、主任委員或管理委員。如管委會有違背其職務之執行者，主管機關係應就其管理負責人、主任委員或管理委員究責，此觀該條例第48條第3款、第4款規定：「有下列行為之一者，由直轄市、縣(市)主管機關處新臺幣1千元以上5千元以下罰鍰，並得令其限期改善或履行義務、職務；屆期不改善或不履行者，得連續處罰：

……三、管理負責人、主任委員或管理委員無正當理由違反第35條規定者。四、管理負責人、主任委員或管理委員無正當理由未執行第36條第1款、第5款至第12款所定之職務，顯然影響住戶權益者。」第49條第1項第7款規定：「有下列行為之一者，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣4萬元以上20萬元以下罰鍰，並得令其限期改善或履行義務；屆期不改善或不履行者，得連續處罰：……七、管理負責人、主任委員或管理委員違反第20條所定之公告或移交義務者。……」自明。至於該條例第47條第3款：「有下列行為之一者，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣3千元以上1萬5千元以下罰鍰，並得令其限期改善或履行義務、職務；屆期不改善或不履行者，得連續處罰：……三、區分所有權人或住戶違反第6條規定，主管機關受理住戶、管理負責人或管理委員會之請求，經通知限期改善，屆期不改善者。」及第49條第1項第1款：「有下列行為之一者，由直轄市、縣(市）主管機關處新臺幣4萬元以上20萬元以下罰鍰，並得令其限期改善或履行義務；屆期不改善或不履行者，得連續處罰：一、區分所有權人對專有部分之利用違反第5條規定者。……」規定，則是處罰區分所有權人或住戶，並非管委會、其管理負責人、主任委員或管理委員；該條例第59條規定：「區分所有權人會議召集人、臨時召集人、起造人、建築業者、區分所有權人、住戶、管理負責人、主任委員或管理委員有第47條、第48條或第49條各款所定情事之一時，他區分所有權人、利害關係人、管理負責人或管理委員會得列舉事實及提出證據，報直轄市、縣(市)主管機關處理。」僅謂區分所有權人等得報請主管機關依其職權處理；至於該條例第52條係規定罰鍰之執行，第53條至第60條則依序為整體不可分性之集居地區，其管理及組織準用該條例、該條例所定應行催告事項，由管理負責人或管理委員會以書面為之、該條例施行前已取得建造執照之公寓大廈，應依該條例規定成立管理組織，並向管機關報備、公寓大廈之起造人辦理申

請建造執照及建物所有權第一次登記時應為之事項、起造人之移交共用部分等之義務及移交期限、公寓大廈起造人或建築業者辦理銷售及讓售之限制、公寓大廈爭議事件調處委員會之組設、規約範本之訂定等有關公寓大廈程序事項之規定；另行政執行法第30條、第31條則係規範定原處分機關或該管行政機關對於義務人依法令或本於法令之行政處分負有之行為義務，不能由他人代為履行之執行方式。經核前述規定，均未授予人民有向主管機關為一定作為之請求權，且依上開法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，亦難謂有保障特定人之意旨，尚無由人民以保護規範理論而主張具有公法上請求權之餘地（最高行政法院111年度上字第944號裁定意旨參照）。

㈥原告王憶賢於111年4月18日以通知函，向被告都發局所屬臺北市建築管理工程處陳情反映管委會主任委員長期拒絕區分所有權人閱卷乙事，核其性質僅具促請行政機關發動調查之陳情，非屬行政訴訟法第5條所稱「依法之申請案件」，被告都發局回復其陳請事項之系爭函，亦不生規制公法上權利義務之效果，自非行政處分，則原告既未享有公法上請求權，被告都發局所為系爭函之函復亦非駁回其依法申請案件，原告自無從對之提起撤銷訴訟或課予義務訴訟；又原告列訴願機關臺北市政府為被告，並以訴願決定為程序標的訴請撤銷（本院卷一第11至45頁、第191至195頁、第476至479頁），亦於法不合；另被告林祥清僅為都發局建管處公寓大廈科承辦人，非屬經政府機關就特定事項依法授與公權力，而在其授權範圍內，有政府機關功能之個人，是原告依行政訴訟法第25條規定將之列為被告，自有未當，惟經本院當庭闡明後，原告仍主張林祥清為受託行使公權力之個人，有為行政處分之公權力，可向系爭管委會下指令或輔導、罰鍰，而堅持將林祥清個人列為本件被告（本院卷一第191至195頁、第476至479頁），此部分即屬被告不適格，再者，原告就本件請求，亦無何公法上之請求權存在。是以，原告提起

本件訴訟為不合法而無從補正，且顯無理由，爰不經言詞辯論，應逕予駁回；至於原告訴之聲明第4項請求宣告假執行部分，因行政訴訟法並無如民事訴訟法第389、390條有關假執行宣告之規定，此等規定又未為行政訴訟法規定所準用，且原告本案已遭駁回，故原告此項聲明，應併予駁回。

六、據上論結，本件原告之訴為不合法且無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回之。依修正前行政訴訟法第107條第3項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　1　　月　　8　　日

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　林家賢

法　官　蔡鴻仁

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格

	者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　1　　月　　8　　日

書記官　吳芳靜