

公寓大廈管理委員會的報備、備查與不予備查 ——以評析最高法院103年9月份 第1次庭長法官聯席會議決議為主

黃健彰*

壹、引言

公寓大廈管理條例（下稱本條例）規定的報備，其報備事項不一而足，並非均屬成立管理委員會¹的報備，例如本條例第8條第1項²即非屬之。就報備事項而言，屬成立管理

委員會報備相關規定者，例如本條例第26條第1項、第28條第1項與第55條第1項；³本條例第53條亦有準用的規定。本文探討的報備，僅指成立管理委員會的報備。

本文探討的報備與備查，是人民向行政機關報備（即報請備查），再由行政機關（受

* 本文作者係國立臺北大學不動產與城鄉環境學系專任教授兼法制政策群組召集人

本文為2022年至2024年作者執行國家科學及技術委員會「公寓大廈法制研究」專題研究計畫的部分成果，並感謝洪品毅、高祥閔與葉家成協助研究。

註1：本文所稱管理委員會，均指公寓大廈管理委員會。

註2：此為該條項所定「規約另有規定或區分所有權人會議已有決議」的報備，亦請參閱公寓大廈管理報備事項處理原則第3點第2款規定。

註3：古振暉（2022），〈公寓大廈管理條例逐條釋義——立法目的及適用範圍與主管機關〉，《當代法律》，第1期，第132-133頁，提及：「地方主管機關事項(1)……(8)受理非封閉式公寓大廈等集居社區就本條例第26條第2項所定各款事項之報備（本條例§26 I）。(9)受理起造人已依本條例第28條第1項規定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之報備（本條例§28 I）。」此至少有以下待商榷之處：1.所稱「第26條第2項」應為「第26條第1項」的誤植。2.上開(8)有混淆報備事項與報備資料（即報備文件）之嫌，且對照上開(9)，上開(8)易使人誤以為本條例第26條第1項並非成立管理委員會之報備。

報備事項與報備資料所指涉者不同，關於報備事項，參閱公寓大廈管理報備事項處理原則第3點；不同的報備事項各有其所需報備資料，參閱該處理原則第5點至第8點。本條例第26條第1項、第28條第1項與第55條第1項所定報備的資料，依本條例施行細則第8條第1項規定，包含區分所有權人名冊（第1款），以及區分所有權人會議會議紀錄或推選書或其他證明文件（第2款），但此等報備資料並非報備事項（由該條項第2款可知，該款所定報備資料是證明報備事項的文件）。行政機關同意備查函的主旨，是針對報備事項，而非報備資料，參閱例如最高法院109年度判字第689號判決一案，臺南市政府曾於2018年函復上訴人（OOO管理委員會）：「主旨：有關貴管委會申請公寓大廈管理組織報備成立一案，經核本府工務局歉難同意備查，如說明，請查照。……說明……三、按公寓大廈管理條例第53條……公寓大廈管理條例施行細則第12條……依上開規定，倘貴社區為分照之建築基地，未符合同一宗基地原則，自不適用公寓大廈管理組織申請報備成立。」關於本條例第26

理報備機關)備查。⁴目前行政作業上,一般而言,備查是由同一行政機關同時發給同意備查函與報備證明,且同意備查函與報備證

明上的發文字號相同,⁵故發給同意備查函與報備證明均屬「備查」此一行政行為。

有關管理委員會的報備、備查與不予備

條第1項的報備資料,為使主管機關知悉另設之管理委員會的權責,以便主管機關「於必要時得採行其他監督方法之行政管理措施」,以保護區分所有權人與住戶,故在解釋上,應認為「明定本條第1項各款事項之全體區分所有權人會議決議或規約」亦為報備資料(但此非報備事項)。

註4:依本條例第26條第1項、第28條第1項、第29條之1與第55條第1項規定,是向直轄市、縣(市)主管機關報備;而依本條例第2條規定,本條例所稱主管機關:在直轄市為直轄市政府;在縣(市)為縣(市)政府。又依本條例第61條規定:「……第二十八條……所定主管機關應處理事項,得委託或委辦鄉(鎮、市、區)公所辦理。」該條文未提及委任(但陳敏,行政法總論,第964頁,自版,2019年11月,10版,提及高雄市政府依本條規定,將公寓大廈管理組織申請報備處理事項,委任所屬各區區公所辦理),亦未提及本條例第26條第1項、第29條之1與第55條第1項所定主管機關應處理事項的委託或委辦。公寓大廈管理報備事項處理原則第4點第2項則規定:「管理組織之報備,直轄市、縣(市)主管機關得委由鄉(鎮、市、區)公所受理。」該處理原則得否作為委任或委辦的依據(參閱行政程序法第11條第1項與第5項、第15條第1項、地方制度法第2條第3款),不在本文探討範圍。

依高雄市公寓大廈輔導管理自治條例第5條與第6條規定,是向所在轄區之區公所報備,而不是向主管機關(市政府工務局,參閱該自治條例第2條第1項)報備;依該自治條例第7條第1項規定,區公所審查前條應備文件齊全後,應發給報備證明,並報請市政府工務局備查。依桃園市公寓大廈輔導管理自治條例第5條與第6條規定,是向所在轄區之區公所(該自治條例第2條所稱目的事業主管機關)報備,而不是向主管機關(市政府,參閱該自治條例第2條)報備;依該自治條例第7條第1項規定,區公所審查前條應備文件齊全後,應發給報備證明,並報請市政府備查。依彰化縣公寓大廈輔導管理自治條例第4條第2項與第5條規定,是向所在轄區之鄉(鎮、市)公所報備,而不是向主管機關(縣政府,參閱該自治條例第2條第1項)報備;依該自治條例第6條第1項規定,鄉(鎮、市)公所審查前條應備文件齊全後,應發給報備證明,並報請縣政府備查。

公寓大廈管理報備事項處理原則第10條第1款規定:「申請管理組織報備經查文件齊全或線上報備系統申報電子檔登錄完成後,由受理報備機關發給報備證明,格式如附件七;管理組織變更報備或其他報備事項,由受理報備機關發給報備函。」第2款規定:「由鄉(鎮、市、區)公所受理管理組織之報備者,應逐件報請直轄市、縣(市)主管機關備查,同時副知該轄警察局(分局)。」第3款規定:「由鄉(鎮、市、區)公所受理管理組織之報備者,應將公寓大廈管理組織報備資料建檔,於每年一月十五日及七月十五日以前彙整受理公寓大廈第一次管理組織報備之件數、管理組織名稱及其主任委員或管理負責人資料,報請直轄市、縣(市)主管機關備查。直轄市、縣(市)主管機關應於每年一月三十一日及七月三十一日以前,彙整自行受理報備及委由鄉(鎮、市、區)公所受理第一次管理組織報備之件數、管理組織名稱及其主任委員或管理負責人資料,報請中央主管機關備查,格式如附件七之一。」

本文探討的報備,不包含前述公寓大廈管理報備事項處理原則第10點第1款後段規定的管理組織變更報備。本文探討的備查是指受理報備機關的備查,而不包含「前述諸多規定中的受理報備機關報請(地方)主管機關備查,地方主管機關報請中央主管機關備查」。

註5:至於臺北高等行政法院93年度訴字第314號確定裁定提及:「本件原告等分別申請成立管理組織報備案,雖經被告分別於……號及……號函同意備查,惟嗣後發現申請報備書面資料就『整體共用部分分別劃分管理分擔方式』不夠完整,故『報備證明』迄今不予核發,且本案經宏國大鎮社區(A至L等十二棟)管理委員會一再質疑就『整體共用部分分別劃分管理分擔方式』尚無明確劃分,及台北縣政府、被告等多年書面及口頭上屢次一再催促補正及協調,但並未達成就『整體共用部分分

查，尤其是對於管理委員會的備查與不予備查是否為行政處分⁶，最高行政法院103年9月份第1次庭長法官聯席會議決議（下稱行政法院決議）認為：「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。」

對此，多數學者亦認為並非行政處分⁷；少數學者則認為：是否准予報備，涉及管理委員會是否能取得非法人團體地位，故難謂無對外發生法律效果⁸。亦有認為顯然行政法院

別劃分管理分擔方式』之補正資料送所備查，被告遂於……號函註銷被告原先對原告報備之登記。」本件原告為宏國大鎮社區K棟管理委員會與該社區L棟管理委員會，被告為臺北縣汐止市公所。關於該社區L棟管理委員會的報備與備查，臺灣高等法院93年度上易字第508號刑事確定判決亦提及：「L棟管理委員會雖有向臺北縣汐止鎮公所申請成立公寓大廈管理組織，業經臺北縣汐止鎮公所同意核備在案，並向臺北縣政府申請報備而經縣政府同意備查等情，有臺北縣汐止鎮公所八十六年一月二十八日八六北縣汐民字第〇一二〇三號函、臺北縣政府八十六年十一月十日八六北府警保字第四一三五〇號函各一份在卷可按……，惟嗣因卷內資料未檢附共用部分分別劃分管理維護範圍及管理維護費用分擔方式之資料，與前述公寓大廈管理組織申請報備處理之規定不符，故臺北縣政府迄今未予核發『公寓大廈管理組織報備證明』；……。況L棟管理委員會嗣經臺北縣政府及臺北縣汐止市公所屢次催促補正，但迄未提出達成『整體共用部分分別劃分管理分擔方式』協議之補正資料，業經臺北縣汐止市公所認定『未完成報備手續』，而於九十一年六月二十四日以……號函註銷『L棟管理委員會』報備登記」。本件臺北縣汐止鎮公所與臺北縣政府均曾發給同意備查函，但未核發報備證明，與目前行政作業的一般情形有別。

註6：本文所指行政處分，均指行政程序法第92條定義的行政處分。

註7：例如許宗力（2021），〈行政處分〉，翁岳生編，《行政法》（上），4版2刷，第609頁，元照；陳敏（2019），《行政法總論》，10版，第337-338頁，自版；陳新民（2020），《行政法學總論》，新10版，第289頁，自版；莊國榮（2023），《行政法》，9版，第102頁，自版；何彥陞（2017），《不動產交易與經紀業管理法》，第159頁，自版。

註8：林明鏘（2015），〈2014年行政法發展回顧〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第44卷特刊，第1454頁。

決議是將報備與否的法律效果判斷僅限縮在是否影響管理委員會的成立，並據以論斷是否具備行政程序法第92條第1項之「對外直接法律效果」的要素；在行政法院決議中，基本上不理會「確認行政處分」的可能⁹。另有一般性地認為：「行政處分係指行政機關的一個具體決定、處置或其他類似之行為，而這類行為具有公權力性質，因而，不論在法律條文中用語為何，如……備查……等，因具公權力性質，皆為行政處分。」¹⁰

上開有關管理委員會報備、備查與不予備查的學說與實務見解，呈現不少待釐清的問題，例如成立管理委員會的方式、報備與備查是否為管理委員會成立的要件、行政機關對管理委員會的備查與不予備查是否為行政處分，迄今並無學術專文探討。尤其行政法院決議作成後，2021年高雄城中城大樓大火造成嚴重傷亡，為強化公共安全，本條例增訂第29條之1第1項有關管理委員會報備的規定，本條例第49條之1就此尚有「未報備而處罰鍰」的規定。¹¹高雄市、桃園市與彰化縣亦陸續制定相關自治條例¹²，例如高雄市公寓大廈輔導管理自治條例第5條與第6條均有管理委員會報備的規定；桃園市公寓大廈輔導管理自治條例亦然；彰化縣公寓大廈輔導管理自治條例第4條第2項與第5條亦均有管理委員會報備的規定。其中，高雄市公寓大廈輔導管理自治條例第10條就此尚有「未報備

而處罰鍰」的規定，桃園市公寓大廈輔導管理自治條例亦然。以上「未報備而處罰鍰」的增訂規定，使「備查是否具直接法效性而為行政處分」的爭議更加凸顯。本文即在分析管理委員會的報備、備查與不予備查，並以評析行政法院決議為主。本文目的不在解決行政法學總論（例如對行政處分認定）的一般性爭議，而主要是從公寓大廈法制的角度探討，並在適當處嫁接國內既有的行政法學見解。

本文以下第貳部分論述管理委員會的報備：澄清成立管理委員會的方式不一而足，且報備與備查並非管理委員會成立與執行職務的要件；如僅就法律文義以觀，管理委員會成立後有無報備義務，並非均屬無疑，而無論法律文義是否明確，均應由規範目的肯認報備義務的發生。第參部分論述行政機關的備查與不予備查：指出行政機關的備查，並非確認管理委員會的合法成立，而是確認申報文件及申報程序合於規定；行政機關對管理委員會的備查與不予備查均為行政處分。第肆部分總結全文，提出本文結論。

貳、管理委員會的報備

關於管理委員會的報備，以下說明管理委員會的成立，再說明管理委員會成立後的報備義務。

註9：程明修（2015），〈實務法學：公法類〉，《月旦裁判時報》，第36期，第103頁。但該文未表示是否贊同行政法院決議的結論。

註10：董保城（2022），《行政法新論》，第134頁，自版。

註11：本條例該二規定的增訂背景，參閱行政院提出的該次修正草案總說明。

註12：其他直轄市、縣市未制定相關自治條例。

一、管理委員會的成立

因行政法院決議中關於管理委員會成立方式的論述有待釐清，故以下先澄清成立管理委員會的方式不一而足，再闡釋報備與備查並非管理委員會成立與執行職務的要件。

(一) 成立管理委員會的方式不一而足

所謂成立管理委員會，參照本條例第29條第2項規定，並非僅是選任管理委員，尚包含選任主任委員。依該規定，成立管理委員會的方式不一而足，例如依規約規定選任主任委員及管理委員；依區分所有權人會議決議選任主任委員及管理委員；依區分所有權人會議決議選任管理委員，再由管理委員互推主任委員¹³。即便是依區分所有權人會議決議選任主任委員及管理委員，亦未必是依本條例第31條所定人數及區分所有權比例而決議，而有可能是同條所稱規約另有規定，亦有可能是依本條例第32條而有決議視為成立的情形¹⁴。據此，行政法院決議雖提及：「管理委員會之成立，係……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」，但本文認為該論述並不周全。

(二) 報備與備查並非管理委員會成立與執行職務的要件

現行法下，私權行為以主管機關的行為為

生效要件者，不乏其例¹⁵。不過，就「管理委員會的成立」此一私權行為僅採報備制，應係慮及如採核准制（以主管機關的核准為要件），將延後管理委員會成立與執行職務的時點，對其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（本條例第3條第9款、第36條）有所不利，而不利於達成本條例第1條第1項與前述自治條例第1條揭示的「加強公寓大廈之管理，提昇居住品質、（公共）安全」等立法目的。從而，行政法院決議認為，管理委員會的成立屬於私權行為，而備查與否，不影響管理委員會的合法成立，本文予以贊同¹⁶；雖然新北市公寓大廈管理報備事項申請說明提及：「公寓大廈管委會需先申請報備成立公寓大廈管理組織，始得依條例規定執行公寓大廈管理維護業務」¹⁷，但本文不予贊同。

主管機關或法院受理管理委員會的請求（本條例第6條第3項、第8條第3項、第9條第4項、第15條第2項、第16條第5項），重在解決住戶間的糾紛，以及避免妨礙公共衛生、公共安寧與公共安全等情事發生，不以管理委員會經報備、備查為要件。管理委員會成立後，於報備與備查前，既然應執行職務，故本條例第48條與第49條第1項第7款關於主任委員、管理委員罰則規定的適用，不

註13：亦請參閱公寓大廈管理報備事項處理原則附件一之一「二、本次申請報備事項：（一）」。

註14：亦請參閱公寓大廈管理報備事項處理原則第8點。

註15：例如民法第758條第1項規定。

註16：無論成立管理委員會的方式為何，均屬於私權行為，而備查與否，不影響管理委員會的合法成立。

註17：參閱新北市政府雲端櫃檯申辦e服務網站，

<https://service.ntpc.gov.tw/eservice/CaseData.action?itemId=300044>（最後瀏覽日：2024年7月31日）。其他直轄市、縣市網站並非均有類此申請說明的內容。

以管理委員會經報備、備查為要件；如將管理委員會認定為消防法規定的管理權人，亦不以管理委員會經報備、備查為要件¹⁸。

行政法院決議作成後，2015年內政部修正公寓大廈管理組織申請報備處理原則為公寓大廈管理報備事項處理原則，並修正全文，其中增訂第9點規定：「受理報備程序如下：……公寓大廈依本條例規定程序……成立管理委員會……，即具效力。」該規定應係指「公寓大廈依本條例規定程序……成立管理委員會……，不待報備，即具效力」，就此而言，與本文前述說明一致。

二、管理委員會成立後的報備義務

行政法院決議並未提及管理委員會成立後，有無報備義務。行政法院決議後附的第三庭林文舟法官研究意見則採肯定說，其依據為本條例第26條第1項、第28條第1項、第55條第1項，以及當時公寓大廈管理組織申請

報備處理原則第4點規定：「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。…」第5點規定：「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）。…」¹⁹

行政法院決議作成後，2015年內政部修正該處理原則為公寓大廈管理報備事項處理原則，並修正全文，其中增訂第3點第1款規定：「公寓大廈成立管理委員會……，應向直轄市、縣（市）主管機關報備。」嗣後即有判決以此為據，而認為管理委員會成立時應報備²⁰。學說上，則有認為本條例第26條第1項、第28條第1項及第55條第1項均有規定成立管理委員會後，應向主管機關報備²¹。關於

註18：亦請參閱消防法第1條所定「為預防火災、搶救災害及緊急救護，以維護公共安全，確保人民生命財產」的立法目的。行政法院決議後附第三庭林文舟法官研究意見雖謂：「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。」不過，行政法院決議作成後，例如內政部103年12月24日臺內訴字第1030326991號訴願決定書（本件並無相關行政訴訟），認為系爭管理委員會雖未報備，但仍為消防法規定的管理權人，主管機關得以區分所有權人會議紀錄等辨認是否成立管理委員會。

註19：該庭嗣後作成的最高行政法院103年度裁字第1409號裁定亦認依法有報備義務，但未明示依據的條文。

註20：臺北高等行政法院105年度訴字第175號確定判決。至於例如臺灣臺北地方法院108年度訴字第5230號民事確定判決雖提及：「……公寓大廈管理條例第29條第1、2項分別定有明文。準此，該條文並未課以應向主管機關報備之義務」，但該判決係認為管理委員會是否合法成立的依據是本條例第29條第1項與第2項，並以該條文並未課以應向主管機關報備之義務為由，認為管理委員會的合法成立不以報備為必要，並未提及其他條文是否課以應向主管機關報備之義務。

註21：黃詩琳（2019），《小國度——公寓大廈之法律與實務》，第215頁，思法人。

管理委員會成立後，有無報備義務，本文見解如下：

(一) 有無報備義務於法律文義上並非均屬無疑

管理委員會成立後，有無報備義務？如從本條例與前述自治條例有關報備規定的文義以觀，並非均屬無疑，分析如下：

本條例第29條之1第1項前段規定：「本條例施行前或施行後已取得建造執照之未成立管理委員會或推選管理負責人之公寓大廈，經直轄市、縣（市）主管機關認定有危險之虞者，其區分所有權人應於直轄市、縣（市）主管機關通知後一定期限內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。」本條例第49條之1就此尚有「未報備而處罰鍰」的規定。高雄市公寓大廈輔導管理自治條例第5條與第6條均有管理委員會報備的規定，該自治條例第10條就此尚有「未報備而處罰鍰」的規定；桃園市公寓大廈輔導管理自治條例亦然。上開規定均有「未報備而處罰鍰」的規定，因此，管理委員會成立後，有報備義務²²，尚屬明確。

除上開規定以外，本條例與前述自治條例

均無「未報備而處罰鍰」的規定²³。例如最基本的本條例第28條第1項規定：「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。」據此，起造人有召開區分所有權人會議的義務，但可否解為有報備義務？該條項的主詞是起造人（如僅就該條項的文義而言），不是管理委員會或其主任委員。如依公寓大廈管理報備事項處理原則第4點第1項第1款規定：「申請人應為公寓大廈管理委員會主任委員或管理負責人。」²⁴在有管理委員會的情形，報備申請人應為主任委員。而起造人未必是主任委員，²⁵且起造人與許多區分所有權人之間不乏利害關係對立的情形，於管理委員會成立後，既已有較具民意基礎的管理委員會及其主任委員，如認起造人有報備義務，亦不妥適。據此，如從本條例第28條第1項規定的文義而言，管理委員會成立後，有無報備義務，不甚明確。本條例第26條第1項更未使用「應……報備」的文字。

(二) 應由規範目的肯認報備義務的發生

關於本條例第26條第1項、第28條第1項與第55條第1項等申請報備的規範目的，行政法

註22：姑不論有報備義務者，是「區分所有權人」（本條例第49條之1規定的處罰對象）、「主任委員、管理委員」（高雄市與桃園市公寓大廈輔導管理自治條例第10條規定的處罰對象）或「管理委員會」。

註23：就前述自治條例而言，例如彰化縣公寓大廈輔導管理自治條例第9條僅規定：「未依第四條第二項成立管理委員會或推選管理負責人者，本府應通知限期改善，屆期未改善者，處各專有部分區分所有權人新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得連續處罰。」該規定並未提及報備。

註24：姑不論該規定是否妥適。

註25：2003年修正本條例第28條，其第1項修正理由即謂：「……公寓大廈管理組織申請報備處理原則第四點之報備申請人為公寓大廈管理委員會主任委員或管理負責人，與本條之由起造人報備之規定，似有未合，故增訂『成立管理委員會或推選管理負責人』。」

院決議認為申請報備係「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」。本文欲指出者為，本條例第1條第1項與前述自治條例第1條揭示「加強公寓大廈之管理維護，提昇居住品質、（公共）安全」等立法目的，於解釋適用本條例與前述自治條例的個別條文時，應注意該立法目的之達成。主管機關「於必要時得採行其他監督方法之行政管理措施」，應非「為了監督、行政管理，而監督、行政管理」，而是「為了加強公寓大廈之管理『維護』，『提昇居住品質、（公共）安全』」，亦即報備係為使主管機關（甚至包含受理報備機關副知的機關）知悉，俾便於必要時得即時而適切地採行其他監督方法之行政管理措施，其最終目的至少是保護區分所有權人與住

戶，²⁶甚至主管機關（以及受理報備機關副知的機關）對於公共安全等事項的監督，保護的對象可能包含社會大眾，無論管理委員會是依本條例或前述自治條例而報備均然。

雖有學說（下稱前一學說）認為：「台灣公寓大廈管理委員會並非採強制登記；中國大陸業主委員會必須備案……」。此種型態反映在兩岸社會制度上至為明顯，中國大陸在社會主義制度下對於住戶之動態積極進行瞭解與控管；台灣對於一般人並無限制住居，人民依憲法具有居住遷徙自由，因此對於管理委員會亦採自由登記備案制」²⁷。前一學說應係認為台灣的管理委員會成立後，並無報備義務。相對的，有學說認為台灣與中國大陸的管理委員會均需報備（備案）²⁸。姑不論中國大陸的業主委員會必須備案²⁹，與

註26：應注意者，本條例於2003年修正前，並無管理委員會等管理組織報備的規定，但公寓大廈管理組織申請報備處理原則於1996年3月即發布，當時的第1點規定：「為依公寓大廈管理條例成立之組織，得以管理委員會之名義於金融機構設立專戶儲存管理公共基金等事宜，特訂定本處理原則。」不過，同年11月修正該處理原則後，即無該條文內容。而該處理原則規定的「行政配合」事項，迄今均有「受理報備機關副知該轄警察（分）局」的條文；高雄市與桃園市的公寓大廈輔導管理自治條例第7條亦有受理報備機關副知警察局及消防局的規定；彰化縣公寓大廈輔導管理自治條例第6條第1項更有受理報備機關副知建設處、警察局及消防局的規定。其中，副知警察（分）局的目的，參閱例如內政部警政署訂定之「推動社區警政再出發工作執行計畫」陸、三、（一）1.「各分局針對轄內所列管治安重點處所之保全人員、管委會委員、住戶或其他民力等，布建友善通報網，平時應強化橫向聯繫，鼓勵民眾主動提供犯罪線索，遇有可疑情事立即反映。」四、（二）1.「警察機關辦理社區治安會議及研習觀摩活動，邀請……社區管委會委員、總幹事、守望相助隊……等，針對治安、交通及婦幼安全保護等議題進行討論，聽取社區民眾建言並適切回應需求及建議。」副知消防局的目的，參閱例如本條例第36條第8款與第12款關於消防安全設備檢修的規定，以及前述消防法規定。以上亦可看出管理委員會報備最終的目的至少是保護區分所有權人與住戶。

註27：詳參王煦棋，〈台灣與中國大陸公寓大廈管理組織法制差異性之比較研究〉，黃健彰等（2023），《公寓大廈管理組織之實體法與程序法》，再版，第327-328、335、337頁，元照。該文完成於2018年，修改於2021年（斯時尚無「未報備而處罰鍰」的規定）。

註28：林欣柔、彭建文、曾明遜（2006），〈從協商決策與監督執行之交易成本觀點論台灣與大陸公寓大廈管理法制之比較〉，《台灣土地研究》，第9卷第2期，第11、15頁。

註29：在中國大陸，物業管理條例第16條規定：「業主委員會應當自選舉產生之日起30日內，向物業所在地的區、縣人民政府房地產行政主管部門和街道辦事處、鄉鎮人民政府備案。……。」

「社會主義制度下對於住戶之動態積極進行瞭解與控管」有無關連，本文認為，前一學說關於台灣管理委員會報備的論述有待商榷，說明如下：

- 1.管理委員會的報備、登錄³⁰，法規條文大多不以登記稱之³¹。
- 2.依本條例施行細則第8條第1項第1款與第2項規定，管理委員會的報備資料，固然包含成立管理委員會時的全體區分所有權人名冊及出席區分所有權人名冊，且地方主管機關就此報備資料應予建檔。又依公寓大廈管理報備事項處理原則附件二（含填寫規範），全體區分所有權人名冊包含區分所有權人的地址門牌，而地址門牌指每一區分所有權由戶政機關編列的門牌地址。不過，區分所有權人與住戶並非相同的概念（參閱本條例第3條第8款），且管理委員會報備後，區分所有權人如有變更，並無變更報備的義務。課予報備義務的目的，不在對於住戶之住居動態積極進行瞭解與控管，亦與居住及遷徙自由無關（住戶得自由居住及遷徙）。

綜上，無論有關報備規定的法律文義是否明確，基於保護區分所有權人

與住戶（可能尚包含社會大眾）的目的，均應認為管理委員會成立後，有報備義務³²。公寓大廈管理報備事項處理原則第3點第1款規定：「公寓大廈成立管理委員會……，應向直轄市、縣（市）主管機關報備。」該處理原則雖僅為行政規則，但僅就該處理原則第3點第1款關於「管理委員會應報備」的規定而言，符合本條例與前述自治條例應有的規範目的³³。

參、行政機關對管理委員會的備查與不予備查

以下先說明行政機關的審查權限，再說明行政機關對管理委員會的備查與不予備查是否為行政處分。

一、行政機關的審查權限

以下先總說行政機關對於管理委員會的報備有審查權限，且僅為形式審查；再說明受理報備機關如審查規約有無特定內容，仍屬形式審查。

（一）總說

行政機關對於管理委員會的報備，應非全無審查權限；因為如全無審查權限，將不利

註30：參閱公寓大廈管理報備事項處理原則第10點第1款與第4款。

註31：例外例如臺南市公寓大廈共用部分維護修繕費用補助辦法第4條第1項規定。

註32：姑不論有報備義務者是何人，前已論及。

註33：不過，該處理原則第3點第1款規定增訂後，高雄市、桃園市與彰化縣陸續制定公寓大廈輔導管理自治條例，依此等自治條例規定，並非向「主管機關」報備，已如前述。

註34：亦請參閱高雄市公寓大廈輔導管理自治條例第6條第3款、彰化縣公寓大廈輔導管理自治條例第5條第3款規定。

於主管機關的監督。且依本條例施行細則第8條第1項第2款規定³⁴，報備的資料包含成立管理委員會的「證明文件」，故此所謂報備，並非單純通知成立管理委員會的事實；既然報備的資料包含證明文件，亦可推知行政機關對於管理委員會的報備，應非全無審查權限。

不過，管理委員會的成立即便違法，不但全體區分所有權人與管理委員未必有爭執，且其造成的外部成本亦有限³⁵。從而，如認為「報備係事後實質審查而確認管理委員會的合法性」，將造成耗費大量管制成本，但效益卻有限，故應認行政機關予以備查，不影響管理委員會是否合法成立，亦非確認管理委員會的成立合於規定。³⁶行政機關予以備查，是確認申報文件³⁷及申報程序³⁸合於規定，相當於行政法院決議所謂形式審查。所謂形式審查，並非全然不為審查，而係對其聲明或申報的實體內容是否真實不予審查，但對於所聲明或申請事項，形式上是否符合相關法規的規定，例如相關文件是否齊備、

是否合法規規定的形式要件，仍應予以審查³⁹。備查時行政機關所為的形式審查本身，亦具有對該當事務領域進行行政監督的功能，故行政機關應有不予備查的權限。⁴⁰

（二）審查規約有無特定內容仍屬形式審查

內政部國土管理署函：「二、按『地方主管機關受理公寓大廈管理組織報備之規約，僅作形式之審查，無須對於其實質效力為認定……』為本署94年4月1日營署建管字第0940015665號函暨本部87年8月10日台（87）內營字第8772482號函所明示。另按本部104年7月15日內授營建管字第1040811235號函：『……受理公寓大廈管理報備事項，受理報備機關僅作形式檢查，而非實質審查，故申請人應備文件如齊全者，受理報備機關自應予以備查。……』故申請人應備文件如齊全者，受理報備機關自應予以備查，合先敘明。」「四、……臺北市建築工程申請使用執照注意事項附表：『……起造人應於公寓大廈成立管理委員會向本局申請撥付公共基金時，一律將陽台禁止加窗

註35：至少不若私立學校法第21條第1項後段規定：「董事應經法人主管機關核定後，始得行使職權。」應係考量違法選任的董事，對董事會以外的教職員工生等人的不利影響。請比較行政法院決議後附第三庭林文舟法官研究意見就此的論述。

註36：另應注意者，管理委員會雖有當事人能力（本條例第38條），但僅為區分所有權人團體（非法人團體）的執行機關與代表機關，管理委員會不是非法人團體，詳參黃健彰（2022），〈區分所有權人會議之組成、召開與召集人——公寓大廈管理條例第25條釋義（一）〉，《當代法律》，第11期，第131-136頁。

註37：參閱公寓大廈管理報備事項處理原則第5點。

註38：參閱公寓大廈管理報備事項處理原則第4點。

註39：臺灣高等法院臺中分院106年度上易字第103號刑事確定判決。

註40：請比較：呂理翔（2016），〈備查與不予備查均非行政處分？——從最高行政法院105年1月份兩次庭長法官聯席會議決議論行政處分之規制效果——〉，《台灣法學雜誌》，第304期，第147頁（該文並非針對管理委員會的備查與不予備查而發），認為：1.若貫徹最高行政法院見解——備查係使主管機關知悉特定事實，以利於其從事事後監督——，則主管機關應不得為不予備查的決定。2.備查時主管機關所為的形式審查本身，亦具有對該當事務領域進行行政監督的功能。

或加設鐵窗等規定納入成為正式規約內容，並向本局完成報備程序。……』」「五、綜上，公寓大廈管理條例之精神著重於『住戶自治』，故受理公寓大廈管理報備，受理報備機關僅作形式檢查，申請人應備文件如齊全者，受理報備機關自應予以備查。惟依地方制度法之規定，建築管理事項為地方政府自治事項，地方政府自得就自治事項進行管理。旨揭事宜如係地方政府依地方制度法授予得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規，尚無不可，與說明二所述情形，係屬二事。惟本案涉及地方政府相關自治事項之認定，宜逕洽該地方政府說明。」⁴¹

依臺北市政府網站所示，關於成立管理委員會的報備，應備證件包含規約內容；關於申請公共基金時，點交共用部分、約定共用部分及其附屬設施設備的報備（參閱本條例第18條第2項），應備證件則未提及包含規約內容。⁴²前述「起造人應於公寓大廈成立管理委員會向本局申請撥付公共基金時，一律將陽台禁止加窗或加設鐵窗等規定納入成為正式規約內容，並向本局完成報備程序」⁴³，究係指成立管理委員會的報備，抑或指點交共用部分、約定共用部分及其附屬設施設備的報備，抑或二者擇一，抑或均包含在內，抑

或指其他意義⁴⁴，不甚明確。前述內政部國土管理署函提及「受理公寓大廈管理組織報備」，似認為包含成立管理委員會的報備。本文認為，縱認包含成立管理委員會的報備，而屬本文探討範圍，因受理報備機關審查規約有無該內容，並非審查規約中該內容的有效性，故仍屬形式審查（即前述內政部國土管理署函所稱形式之審查、形式檢查）。

二、行政機關備查與不予備查是否為行政處分

行政機關對管理委員會的備查與不予備查是否為行政處分？以下先說明此議題在行政處分認定上的具體問題點，再說明本文將備查與不予備查認係行政處分的理由，最後介紹「將備查認係行政處分更具實益」的學說，並予以回應。

（一）此議題在行政處分認定上的具體問題點

行政機關對管理委員會的備查與不予備查是否為行政處分？此議題在行政處分認定上的具體問題點如下：

1. 2015年修正前公寓大廈管理組織申請報備處理原則第5點第1款前段規定：「申請案件經查文件齊全者，由受理報

註41：內政部國土管理署113年7月29日國署建管字第1131102147號函。

註42：參閱臺北市政府市民服務大平台網站，

<https://service.gov.taipei/Case/ApplyWay/201907290326>與<https://service.gov.taipei/Case/ApplyWay/201907290378>（最後瀏覽日：2024年7月31日）。

註43：姑不論此要求是否合法。

註44：尤其「起造人應……」之文字，僅就文義而言，義務人為起造人。而如前所述，起造人應非成立管理委員會的報備義務人；基於類似的理由，點交共用部分、約定共用部分及其附屬設施設備的報備亦然。依前述臺北市政府市民服務大平台網站所示，起造人亦應非報備申請人。

備機關發給同意報備證明，格式如附件五」，其格式為：「茲據○○○○○公寓大廈依公寓大廈管理條例之規定申請報備經查合於規定同意備查」。行政法院決議作成後，2015年內政部修正該處理原則為公寓大廈管理報備事項處理原則，並修正全文，其中第10點第1款前段規定：「申請管理組織報備經查文件齊全或線上報備系統申報電子檔登錄完成後，由受理報備機關發給報備證明，格式如附件七」，其格式為：「茲據____公寓大廈依《公寓大廈管理條例》之規定辦理管理組織報備，經申報應備文件及程序合於規定，予以備查」。亦即將「申請報備經查合於規定」、「同意報備證明」與「同意備查」分別修正為「經申報應備文件及程序合於規定」、「報備證明」與「予以備查」。又該處理原則附件一「申請報備書」，非由申請人填寫之「受理結果」欄位中，將原有的兩個可能受理結果「資料不全予以駁回」與「符合規定准予報備報備字號：____」中的後者，修正為「符合規定予以備查備查字號：____」。從實務案例可知，即便在修正後，行政機關不予

備查者，仍不乏其例⁴⁵。固然修正後，「受理結果」欄位中不再使用「准」字，但實質上仍有准駁的意旨⁴⁶。

如採以下見解，則探討行政行為有無准駁的意旨，對行政處分與觀念通知的區別，將有助益：有認為：「若有准駁之意旨，且對相對人之權益有所影響者，即可視為行政處分。至於准駁意旨之有無，則應探求行政機關之真意，並參諸所述行政法規與法律關係，從實質上予以認定，不宜拘泥於公文書所使用之文字。」⁴⁷最高行政法院103年度判字第568號判決：「若行政機關所為之意思表示，有准駁之意旨，且對相對人之權益已發生影響者，即難謂非行政處分。」⁴⁸

2. 「確認申報文件及申報程序合於規定」，是否屬行政程序法第92條第1項規定的「直接發生法律效果」；如採肯定見解，則為行政處分種類中的確認處分。不過，如認「行政機關就法律關係或由法律關係產生之權利或義務，或就法律上具有重要性之人或物之性質，以可以產生存續力之方式所為，具有拘束力之確認，為確認處分」⁴⁹，則單純僅就「確認申報文件及

註45：例如本文引言註釋提及的臺南市政府2018年函。

註46：同意備查函「主文」如使用「同意備查」四字，縱使該函「說明」提及：「本申請報備案，僅係對申請人檢送資料後，為使主管機關知悉之觀念通知，核與管理組織是否合法成立無涉，並非行政處分，內容如有不實，概由申請人依法負其責任；規約牴觸法令者無效，併予敘明。」實質上仍有核准的意旨。

註47：翁岳生、董保城編（2023），《行政程序法逐條釋義》（上），第600頁，元照（李建良執筆）。

註48：許宗力（2021），〈行政處分〉，翁岳生編，《行政法》（上），4版2刷，第609-612頁，元照，見解類似，但與上開判決均未使用「『視為』行政處分」的文字。

註49：陳敏（2019），《行政法總論》，10版，第350頁，自版。

申報程序合於規定」而言，是否為「確認法律關係或由法律關係產生之權利或義務」恐有疑義，故備查與不予備查是否為確認處分，恐受質疑；反之，如對確認處分採較寬鬆的概念，則備查是確認處分⁵⁰，不予備查亦

為確認處分。

3.如認相關法令可為行政行為是否發生法律效果的判斷依據⁵¹，因備查「始成為所得稅法規定可能免稅的團體⁵²，且符合本條例第10條第3項的受補助要件之一⁵³，主管機關在部分情形⁵⁴尚應將專

註50：應注意者，如以民法意思表示的概念說明行政處分（詳參程明修（2023），《行政法之行為與法律關係理論》，第67-116頁，新學林，仍須從官署表示於外之官署的客觀意思判斷是否為行政處分，參閱許宗力，前揭註48，第607頁，最高行政法院103年度判字第568號判決亦謂：「行政機關之行政行為是否發生一定之法律效果，則應就行政機關表示於外部之客觀意思予以認定。」據此，如對確認處分採寬鬆的概念，則縱使部分個案中的行政機關（官署）實際上並未確認申報文件及申報程序合於規定，仍發給報備證明，則因報備證明有「經申報應備文件及程序合於規定，予以備查」的制式文字，故仍為確認處分。

註51：相關法令是否可為行政行為發生法律效果判斷依據的不同見解，參閱許宗力，前揭註48，第608頁。

註52：所得稅法第4條第1項規定：「下列各種所得，免納所得稅：……十三、教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院規定標準者，其本身之所得及其附屬作業組織之所得。」第11條第4項規定：「本法稱教育、文化、公益、慈善機關或團體，係以合於民法總則公益社團及財團之組織，或依其他關係法令，經向主管機關登記或立案成立者為限。」故管理委員會即便合法成立，如未經備查，仍無從免納所得稅。該法施行細則第83條第1項規定：「依本法第八十八條應扣繳所得稅款之各類所得，如有依本法第四條第一項各款規定免納所得稅者，應免予扣繳。但採定額免稅者，其超過起扣點部分仍應扣繳。」第2項規定：「銀行業貸放款之利息所得及營利事業依法開立統一發票之佣金、租賃及權利金收入，均免予扣繳。」財政部86年1月15日台財稅第861879100號函與內政部同年月日台（86）內營字第861879100號函：「二、公寓大廈管理委員會或社區管理委員會如僅對住戶收取公共基金及相關管理費用，並無任何營利收入，其以管理委員會名義設立專戶儲存公共基金或管理費用之孳息，准予免納所得稅並核發免扣繳證明。三、至於公寓大廈以起造人或管理負責人名義設立專戶衍生之存款利息，其已扣繳之利息所得稅款，於成立前開管理委員會後，得專案向管轄稽徵機關申請經查明後予以退還。」

註53：關於本條例第10條第3項規定的補助，依作者尋得的相關補助法規，均以經備查者為補助對象，或將報備證明文件影本列為應檢附的文件，例如臺北市公寓大廈共用部分維護修繕費用補助要點第5點第2款、桃園市公寓大廈共用部分維護修繕補助辦法第3條、臺中市公寓大廈共用部分及約定共用部分維護修繕費用補助辦法第4條、臺南市公寓大廈共用部分維護修繕費用補助辦法第4條、高雄市公寓大廈共用部分維護修繕補助辦法第4條第1項、基隆市公寓大廈共用部分管理維護修繕補助辦法第2條、新竹市公寓大廈共用設施維護修繕補助自治條例第2條、彰化縣公寓大廈共用部分及約定共用部分防火避難設施費用補助辦法第3條、嘉義市公寓大廈共用部分設施補助辦法第2條、澎湖縣公寓大廈共用部分設施補助辦法第3條。

本條例第10條第3項係於2003年立法院三讀修正本條例時增訂。立法院審查時，徐委員少萍謂：「這個報備很重要……因為要報備，政府才能監督……將近三分之二的管委會都沒有報備，那既然沒有報備，不受監督，為何要給予補助？」主管機關內政部之營建署柯署長鄉黨回應：「將來確實可以這樣做，就是一定要成立管委會，或向當地主管機關報備，才可以給予補助」（立法院公報，第92卷第24期，第199頁，2003年4月）。本文則認為，未報備的管理委員會在法律上亦受政府的

戶基金撥入社區開立之公共基金專戶」，不予備查「在部分情形⁵⁵將使相關人受罰鍰的制裁」，則備查與不予備查是否具形成處分的性質，涉及行政處分法效性的以下爭議：(1)是否應重視行政機關藉此行為發生法律效果的目的或意思⁵⁶？如採肯定說，則行政機關備查時，是否有藉此行為發生上開「可能免稅」等法律效果的目的或意思？行政機關不予備查時，是否有藉此行為發生上開「在部分情形將使相關人受罰鍰的制裁」之法律效果的目的或意思？(2)直接法效性應採較寬鬆抑或較嚴格認定？就此，有認為作為發生特定法律後果的前提要件時（例如作為減免稅捐之前提的文化性計畫之評價），該當高權措施亦屬法律意義上的「規制」⁵⁷，即採較寬鬆的

見解；但另有強調「直接」法效性要件而採較嚴格的見解者⁵⁸。

（二）本文認係行政處分的理由

本文認為無論就上述行政法學總論對行政處分認定的一般性爭議採何一見解，均應認為行政機關對管理委員會的備查與不予備查均為行政處分。因為如前所述，行政機關就法律關係產生之義務，以可以產生存續力之方式所為，具有拘束力之確認，為確認處分，應無疑義。如前所述，依據相關法規的規範目的，管理委員會成立後，應解為有報備義務；申請報備最基本的目的是為履行報備義務，而備查是「確認申報文件及申報程序合於規定」，實質上亦是確認「如管理委員會合法成立，則管理委員會的報備義務因履行而消滅」，故至少是確認處分。⁵⁹而不予備查是「確認申報文件或申報程序不合於規定」，實質上亦是確認「如管理委員會合

監督，但政府在現實上未必能即時而適切地對其監督（參閱行政法院決議認為：「報備……俾便於必要時得採行其他監督方法之行政管理措施」），且地方政府經費有限，上開補助法規以經備查者為補助對象，或將報備證明文件影本列為應檢附的文件，應符合本條例第10條第3項所稱「政府得視情況予以補助」的原意。

至於行政法院決議後附第三庭林文舟法官研究意見提及的「中央都市更新基金補助辦理自行實施更新辦法」與「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」，均已廢止。

註54：即住宅法第60條第2項後段。

註55：即本條例第49條之1、高雄市公寓大廈輔導管理自治條例第10條、桃園市公寓大廈輔導管理自治條例第10條。

註56：肯定說，例如程明修，前揭註50，第86-95頁；否定說，例如許宗力，前揭註48，第607頁，但其認為辨識行政處分的存在，無論有無加上目的性的判斷，最後得出的結論，諒差異不大。

註57：例如陳愛城（2005），〈古蹟指定、『召開古蹟指定公聽會』之程序要求的法律性質〉，《台灣本土法學雜誌》，第66期，第158頁。

註58：例如程明修，前揭註50，第91-92頁。

註59：將備查認係行政處分，至少應注意公寓大廈管理報備事項處理原則附件七的「報備證明」記載事項，不符合行政程序法第96條第1項規定。

法成立，則管理委員會的報備義務尚未因履行而消滅」，⁶⁰故亦至少是確認處分。⁶¹行政法院決議有關備查與不予備查均非行政處分的見解，本文不予贊同。

（三）「認係行政處分更具實益」的學說介紹與回應

有學說認為基於行政處分具備事實行為無的法律效力（於此尤其是拘束力與構成要件效力），將備查定性為行政處分更具實益：

- 1.人民於主管機關准予備查後，往往有其他以該備查為要件的權利行使活動。
- 2.備查時主管機關所為的形式審查本身，亦具有對該當事務領域進行行政監督的功能。
- 3.將備查定性為事實行為，在主管機關准許特定事項的備查，而利害關係人擬主張備查要件欠缺（不涉及私權爭議者），以排除該項備查，則將面

臨欠缺提起給付之訴的請求權基礎，或須主張在目前實定法上仍欠缺根據的結果除去請求權作為請求權基礎，但可能引發與國家賠償請求權基礎難以釐清的問題。若將備查定性為行政處分，前述兩個面向的爭議可透過課以義務之訴與第三人撤銷訴訟解決。⁶²

以下針對上述學說所稱三點實益提出回應：

- 1.如前所述，備查並未確認管理委員會是否合法成立，故如將備查定性為行政處分，則基於行政處分的要件事實效力⁶³，其他行政機關與法院僅是不能質疑已備查的事實，而非不能質疑管理委員會合法成立。
- 2.本文肯認「備查時主管機關所為的形式審查本身，亦具有對該當事務領域進行

註60：呂理翔，前揭註40，第147頁（該文並非針對管理委員會的備查與不予備查而發），認為：請求備查也是人民的義務，主管機關准予備查或不予備查之決定將發生當事人是否依法履行法定義務的效果。

本文則認為：就管理委員會的備查與不予備查而言，備查並未確認管理委員會是否合法成立，故不得將「備查是確認『如管理委員會合法成立，則管理委員會的報備義務因履行而消滅』」，簡化為「備查是確認『管理委員會的報備義務因履行而消滅』」或「備查使管理委員會的報備義務因履行而消滅」；不予備查並未確認管理委員會是否合法成立，故不得將「不予備查是確認『如管理委員會合法成立，則管理委員會的報備義務尚未因履行而消滅』」，簡化為「不予備查是確認『管理委員會的報備義務尚未因履行而消滅』」或「不予備查使管理委員會的報備義務因履行而消滅」。

請比較臺北高等行政法院102年度訴字第1420號裁定則認為：「受理報備機關於審查文件齊全後發給之同意報備書，或因認文件不符而通知申請報備者不予報備之復函，均僅為行政機關辦理公寓大廈行政管理措施所為之通知，並無確認管理委員會是否合法成立，或發生使管理委員會之權利與（或）義務得喪變更等法律效果」（抗告審最高行政法院103年度裁字第1409號裁定認為原審就此認事用法尚無不合）。

註61：此為駁回申請的行政處分，是否適用行政程序法第102條規定，有不同見解，就此的一般性論述，詳參吳志光（2014），〈論否准人民依法申請事件之陳述意見權利〉，《東吳公法論叢》，第7期，第399-433頁；蕭文生（2021），〈陳述意見之機會——最高行政法院106年度判字第2號判決評析〉，《行政事件裁判研究與評析II》，第263-273頁，元照；翁岳生、董保城編（2023），《行政程序法逐條釋義（下）》，第6-12頁，元照，（林昱梅執筆）。

註62：詳參呂理翔，前揭註40，第147頁。

註63：構成要件效力宜稱為要件事實效力，詳參陳敏，前揭註49，第455頁。

行政監督的功能」，前已論及。又如前所述，行政機關基於行政監督而形式審查後，不予備查，並未確認管理委員會是否合法成立，故如將不予備查定性為行政處分，則基於行政處分的要件事實效力，其他行政機關與法院僅是不能質疑未備查的事實，而非當然不能認定管理委員會合法成立。

3. 近年行政法院基本上承認公法上結果除去請求權⁶⁴。如將備查定性為事實行為，而第三人主張備查要件欠缺，請求

排除該項備查時，實務上可能面臨的問題未必在於欠缺請求權基礎，而在於例如該個案是否為私權爭議而應循民事救濟程序、有無當事人適格及權利保護必要、該項備查是否干涉原告的權利（或法律上利益），以及原告的主張在實體上有無理由。⁶⁵其實，如將備查定性為行政處分，而有人主張備查要件欠缺，提起課以義務訴訟（課予義務訴訟）或第三人撤銷訴訟，請求排除該項備查時，實務上也可能面臨類似的問題，例

註64：詳參王服清（2021），〈AI警務科技的『公法上結果除去請求權』與『國家責任請求權』之關係——第一次或第二次權利救濟？〉，《科技法律評析》，第13期，第14-18頁。

註65：臺北高等行政法院104年度訴字第1270號確定判決一案，參加人甲山林天廈管理委員會經被告同意備查，原告宏國大鎮社區管理委員會提起一般給付訴訟，主張其與參加人管理範圍重疊，被告應將系爭函同意參加人備查的部分予以註銷。法院認為：「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」「上揭處理原則第2點第3款之規定，旨在規範同一宗基地有數幢各自獨立使用之公寓大廈，於一定條件下，得分別成立管理委員會或選任管理負責人。是以同一宗基地數幢各自獨立使用之公寓大廈，如不符上揭規定（或因各幢公寓大廈公共基金未能分別獨立運用，或就共用部分之管理維護方式及管理維護費用分擔方式，未劃分明確），自不宜各別成立管理委員會或選任管理負責人，以避免爭議及實際運作之困難；是上揭規定就其整體結構、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，可得知有保障同一宗基地數幢各自獨立使用之公寓大廈之意旨。……原告……核屬適格之當事人，且有權利保護之必要。」「係屬公寓大廈管理條例發布前之建築，並無提列公共基金之問題；且彼此屬各自獨立之公寓大廈，並無共用部分存在，甲山林天廈社區可獨自成立管理委員會。從而，……，請求被告應將系爭函關於同意參加人備查之部分予以註銷，為無理由」。

臺北高等行政法院105年度訴字第175號確定判決一案，區分所有權人呂○翰等9人以主管機關為被告，提起一般給付訴訟，請求註銷系爭函1、2，回復未為此二行政行為時之狀態。查系爭函1係被告同意備查參加人（管理委員會）104年度管理委員會改選，並推選白○清（並非原告）為主任委員報備案。系爭函2則係被告對於原告呂○翰申請報備參加人104年度管理委員會改選，並推選原告呂○翰為主任委員案，函復：「歉難同意備查」。法院認為：「不論被告同意或不同意上開報備，既均對系爭大廈104年度管委會合法成立與否，不產生影響，自難謂被告以系爭函1同意白○清之申請報備，及以系爭函2未同意原告呂○翰之申請報備，有何以公權力干涉原告權利情事存在，而不符上開結果除去請求權要件。」「況被告以系爭函1對參加人104年度改選主任委員為白○清為備查，乃係就以白○清為代表之參加人，於該年度施以行政監督。對於經原告呂○翰所召開之上述區分所有權人會議選出之原告呂○翰5人為參加人管理委員而言，被告以系爭函2未同意備查該次改選結果，乃不認為其等係被告行使監督之相對人；原告於本件訴訟逕請求註銷系爭函1、2……，依其請求內容將致參加人104年度管委會處於未經主管機關備查狀態【原告經本院審判長

如該個案是否為私權爭議而應循民事救濟程序、有無當事人適格及權利保護必要、原告之權利（或法律上利益）是否受損害，以及原告的主張在實體上有無理由。⁶⁶

肆、結論

關於管理委員會的報備：1. 行政法院決議雖提及：「管理委員會之成立，係……經由召集區分所有權人會議，並依同條例第31條

闡明是否就原告呂○翰所為上開報備之申請，請求被告同意備查乙節，業據原告訴訟代理人明確表示不為此同意備查之請求……】，除不利被告之施以監督外，因原告未請求被告同意備查原告呂○翰所為上開報備之申請，復難認對系爭大廈區分所有權人之原告或系爭大廈104年4月11日區權人會議選任為管理委員之原告呂○翰5人，有何提起本件訴訟之權利保護必要。」「另原告倘認被告以系爭函1備查之參加人104年8月15日區權人會議決議事項係屬違法，……，就此私權爭議，乃應循民事救濟程序為之。」

高雄高等行政法院107年度訴字第312號確定裁定一案，原告主張第三人以新任主任委員資格提送的106年10月17日申請報備書存有諸多缺失，被告理應不得備查，被告竟以同年月19日函予以備查，不僅經高雄市政府工務局引為依據，且原告因被告該函致無從擔任新任主任委員。法院則認為：管理委員會是否合法成立，乃屬區分所有權人會議決議之私權行為效力問題，而屬私法爭議，非行政訴訟審判權所及。

後二案雖均屬管理組織變更報備，但其實成立管理組織的報備，也可能面臨類似的問題。上開三則裁判見解是否可採，不在本文探討範圍。

註66：行政法院88年度判字第4222號判決：「申請人郭○祥所檢送之資料是否有偽造情事，應由申請人依其所違反之法規負其責任，非被告所能實質審究。原告如認管理委員會成立大會之出席人數，會議決議均未達法定人數，會議之決議有所瑕疵，理應申請司法機關撤銷該決議，在該會議之決議未被合法撤銷前，尚難逕以該會議及決議為無效為由而否准申請人之請求報備。」

最高行政法院100年度裁字第1261號裁定：抗告人（住戶）起訴是否合法，實與系爭函覆是否為行政處分，並無太大之關係。抗告人從未具體指明「其主觀公權利」之法規範基礎（即何一實證法之具體法規範保證：「其本人就『相對人對友福園邸管理委員會報備申請之許可答覆』之主觀利害，將受到該法規範之保護，並可依該法規範安排之途徑，請求公權力機關來實現」），是其本案訴訟因無主觀公權利存在，而與主觀訴訟之要件不符，其起訴自屬違法。

臺北高等行政法院98年度訴字第986號確定判決：「原告最初向被告提出之請求，為被告應撤銷准予備查案，即請求被告作成一定之行政處分，其遭否准而提起行政訴訟，則其正確之訴訟類型，應為課予義務訴訟。是原告聲明僅請求撤銷否准處分（即原處分），未一併聲明請求被告作成一定處分，顯不能達其訴訟目的。」「原告主張被告應撤銷前已核准之備查案，所持理由僅稱各該准予備查案並未審酌參與決議之區分所有權人人數及比例是否符合規定，乃有違誤云云，惟對其實體法上之權利何在則未表明。……而公寓大廈管理委員會無非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，即在謀全體區分所有權人之共同利益，是與其合法與否及相關事項之執行具有法律上利害關係者，應為區分所有權人，其餘基於使用借貸、租賃等法律關係而居住於建物之非區分所有權人，即非利害關係人自明。原告自承其居住於社區內之……乃其妹吳○禱所有，基於使用借貸關係無償出借予伊夫婦及小孩共3人居住……原告並非……區分所有權人，自無出席會議參與表決之權利。則原告對於區分所有權人決議事項，及管理委員會依法將決議內容向主管機關報備等事項，自不具有何等法律上之利害關係，自難衍生其有何實體法上之權利可資請求被告撤銷原所為准予核備之註記。（五）是以，本件依原告主張之事實，難認其對被告有何公法上請求權……原告即無提起課予義務訴訟之訴訟權能，其提起本件訴訟自屬不適格」。

所定人數及區分所有權比例之出席、同意而決議為之」。不過，本文欲指出者為，成立管理委員會的方式不一而足，未必是依區分所有權人會議決議；即便是依區分所有權人會議決議選任主任委員及管理委員，亦未必是依本條例第31條所定人數及區分所有權比例而決議。2.行政法院決議認為，管理委員會的成立屬於私權行為，備查與否，不影響管理委員會的合法成立，本文予以贊同。3.如僅就本條例與前述自治條例有關報備規定的文義以觀，管理委員會成立後有無報備義務，並非均屬無疑。不過，無論法律文義是否明確，均應由規範目的肯認報備義務的發生。

關於行政機關對管理委員會的備查與不予備查：1.行政機關的備查，並非確認管理委員會的合法成立，而是確認申報文件及申報程序合於規定，相當於行政法院決議所謂形式審查。審查規約有無特定內容仍屬形式審查。2.備查實質上亦是確認「如管理委員會合法成立，則管理委員會的報備義務因履行而消滅」，而不予備查實質上亦是確認「如管理委員會合法成立，則管理委員會的報備義務尚未因履行而消滅」，故備查與不予備查均為行政處分。行政法院決議有關備查與不予備查均非行政處分的見解，本文不予贊同。

臺中高等行政法院104年度訴字第290號確定判決一案，原告主張管理委員會決議由其擔任主任委員，任期自102年1月1日至103年12月31日，並主張撤銷被告103年5月2日函及同年6月4日函。前一函係將102年之申報變更主任委員之同意備查予以註銷，後一函係同意備查主任委員經改選變更為張○輝。法院認為本件縱得提起行政訴訟爭執之原告應為管理委員會，其代表人即主任委員係為張○輝，而非原告，是原告提起本件行政訴訟，其當事人顯不適格。後二案雖均屬管理組織變更報備，但其實成立管理組織的報備，也可能面臨類似的問題。上開四則裁判見解是否可採，不在本文探討範圍。