

臺北高等行政法院 裁判書 -- 行政類

共2筆 / 現在第1筆

[歷審裁判](#) | [下一筆](#) | [最末筆](#) | [友善列印](#) | [匯出PDF](#) |

【裁判字號】 96,訴,2664

【裁判日期】 970110

【裁判案由】 人民團體法

【裁判全文】

臺北高等行政法院判決

96年度訴字第2664號

原 告 中華民國游泳協會
代 表 人 甲○○（理事長）
訴訟代理人 林石猛律師
複代 理 人 邱基峻律師
訴訟代理人 張宗琦律師
被 告 內政部
代 表 人 乙○○（部長）
訴訟代理人 丙○○

上列當事人間因人民團體法事件，原告不服行政院中華民國96年7月12日院臺訴字第0960088038號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事 實

一、事實概要：緣訴外人劉德光等32人以渠等於82年至83年間加入原告為會員，並繳交入會會費及年費，嗣因原告行政疏失遺失渠等會籍資料，未再通知渠等開會及繳交年費，經渠等於93年間向原告監事會召集人即訴外人黃朝宗反應代為提案討論，始於93年底恢復會籍，惟原告於95年6月3日召開第8屆第1次臨時理事會決議渠等須重新辦理入會登記並重新審查，致損害渠等權益等情為由向被告提出陳情，經被告函請原告分別於95年9月12日、95年10月5日及95年11月13日說明略以劉德光等人未依章程規定申請入會，亦無繳費紀錄，故未列名83年、87年會員大會會員名冊，93年12月間係因當時時監事會召集人黃朝宗指示，乃將劉德光等人列入會員名冊，劉德光等人確非其會員，不具參加第9屆第1次會員大會及選舉權等權利等語。其間原告在95年11月2日以訂於95年11月19日召開第9屆第1次會員大會改選董、監事，檢具會員名冊報請被告核備並到場指導，經被告於95年11月17日以台內社字第0950176100號函（以下簡稱被告95年11月17日函）復略以原告最近1次即94年9月4日所召開之第8屆第4次會員大會手冊內之會員（會員代表）名冊顯示劉德光等人為會員，劉德光等人未依人民團體法第14條、第15條及第27條第2款等規定為除名出會之程序，仍應享有會員權利，並參加第9屆第1次會員（會員代表）大會，若無法通知渠等參加該次大會，該次會議應予暫緩，並延至95年12月17日（含）前召開等語。嗣原告仍於95年11月19日召開會員大會，並於95年12月5日檢具第9屆第1次會員大會會議紀錄及第9屆第1次理事、監事會議紀錄送被告查照，被告乃以原告未依前開函示通知劉德光等會員參加第9屆第1次會員大會，致會員基礎不實，違反人民團體法第26條第1項規定，依同法第58條第1項規定，於96年1月12日以台內社字第0960010609號函（以下簡稱被告96年1月12日函）撤銷原告所報第9屆第1次會員大

會決議及理監事選舉結果，該屆第1次理監事聯席會議之召集隨之無效，並限期原告於該函送達之次日起2個月內召開會員大會並選舉第9屆理監事，會員資格審查以原告94年9月4日第8屆第4次會員大會之會員名冊為依據。原告不服，提起訴願，亦遭決定駁回，遂向本院提起行政訴訟。

二、兩造聲明：

(一)原告聲明：

1. 訴願決定、原處分均撤銷。
2. 訴訟費用由被告負擔。

(二)被告聲明：

1. 駁回原告之訴。
2. 訴訟費用由原告負擔。

三、兩造爭點：被告以原告未通知劉德光等會員參加第9屆第1次會員大會，致會員基礎不實，違反人民團體法第26條第1項規定為由，依同法第58條第1項規定撤銷原告所報第9屆第1次會員大會決議及理監事選舉結果，且該屆第1次理監事聯席會議之召集隨之無效，並限期原告於該函送達之次日起2個月內召開會員大會並選舉第9屆理監事，會員資格審查以原告94年9月4日第8屆第4次會員大會之會員名冊為依據，所為處分有無違誤？

(一)原告主張之理由：

1. 按「人民團體理事、監事及會員代表之選舉或罷免，應由理事會在召開會議15日前，審定會員（會員代表）之資格，造具名冊，報請主管機關備查，更換時亦同。」，為人民團體選舉罷免辦法第5條第1項所規定。本件原告於95年11月2日向被告陳報經理事會審定確認之會員名冊，並訂於95年11月19日召開第9屆第1次會員大會，乃依上開規定辦理，並無違法之處，合先敘明。
2. 查被告認原告未通知劉德光等非原告會員者參加第9屆第1次會員大會，致會員基礎不實，訴願決定亦怠為審查，僅以「經核並無不妥」為由率予維持，均有違誤，謹分述如下：

□按「凡贊同本會宗旨而合於左列資格之一者，由理、監事5人以上推薦，並按規定要件提出申請，經本會理事會議通過得為本會會員。」、「本會會員大會為最高權力機關，在會員大會休會期間由理事會代行其職權。」，分別為原告組織章程第6條前段、第10條所規定。本件劉德光等人經原告理事會審查結果，確未依原告組織章程申請加入原告，前雖經黃朝宗（時任常務監事兼召集人）違法指使甫到任之經辦人員，將未經合法入會程序之劉德光等32人（實有49人，其中17人願意重新申請入會）列為第8屆第4次會員（其違法行為另由原告研議提出偽造文書及背信等罪告訴中），惟原告業於審查會員資格時發現錯誤，旋於會員大會會期間召開第8屆第1次臨時理事會會議決議「劉德光等49人重新辦理入會登記再重新審查」。嗣原告遵循被告之監督輔導，陸續召開第8屆第3次臨時理事會、第8屆第2次臨時理監事聯席會議，再三審查確認劉德光等32人之會員資格後，仍作成劉德光等32人非原告會員之決議，足見劉德光等人確實自始即非原告之會員，殆無疑義。

□「備查」僅為事實通知，主管機關不因此取得審查內容之權限：

- (1)關於行政法上之通知「備查」，最高行政法院89年度裁字第1325號裁定曾明揭備查之效力依地方制度法第2條第5款規定，僅係一種觀念通知，並未產生任何公法上法律效果，而主管機關亦無否准其備查之權限；同院91年度判字第2346號判決亦明示備查之目的在於

知悉已經過之事實如何，主管機關不必另有其他作為，備查之性質，亦與所報事項之效力無關，被告之備查函既僅就「福德正神」選任管理人為知悉之表示，與所陳報事項之實質效力無關，當事人對所陳報事項有所爭執，自應訴請法院裁判；最高法院93年度台上字第1314號判決並認公司法第113條準用同法第93條第1項規定，法院對公司清算完結聲報之准予備案處分，並無實質上之確定力，與清算是否完結、法人人格是否消滅無涉，類此意旨，尚有最高法院89年度台上字第1403號判決可參。可知備查僅為行政事實行為之一種，人民團體主管機關不因此取得審查備查內容之權限，尤非得依法規有備查程序為由，使主管機關得藉機干涉人民團體運作事務，介入團體自律事項，進而混淆監督行政之法律關係。

- (2)按被告於81年6月16日以台內社字第8184226號函明釋「備查案件，其目的在使主管機關知悉事實」，足見原告將會員資格造具名冊報請被告備查，僅係在使被告知悉此事實，被告並無介入審查原告會員資格之權限。是被告違背上開函釋，介入審查原告會員資格，所為處分顯然違法。再者，被告於88年6月23日發布「督導各級人民團體實施辦法」，其修正理由重申「對於人民團體之輔導，勢須解除不必要之管制，建立合理化、簡單化及標準化之行政流程，以供團體遵循，從而減少政府輔導人力之負擔，並落實人民團體自律自治精神」意旨，今竟背道而馳，不僅介入審查人民團體會員之資格，甚且強制要求原告通知自始即非原告會員之人員開會，始認會員大會為合法，嗣原告未通知「非會員」參加會員大會，被告竟予以撤銷會員大會決議及理監事選舉結果，其認事用法自有違誤。
- (3)又原告既為原函請備查之人民團體，其發現原呈送被告備查之內容有誤，自得依人民團體法及原告組織章程更正先前錯誤通知備查內容，此尚非被告所得介入審查之事項。倘如被告所稱，不得由原告自行更正，不啻使原告受先前錯誤拘束，形成「幽靈會員」充斥反不得自行處理之窘境，法規原意是否如是，頗值商榷。其次，人民團體既以自律為原則，則被告僅需審查相關程序是否有重大違背法令情事，否則即應尊重人民團體自律結果，倘因此損及關係人之權益，尚得由彼等另循民事爭訟途徑確認相關會議決議是否有效，無由令行政法上主管機關藉受理備查之名，任意介入自制事務之理，而與私法自治原則相違背，侵害人民團體自律之根基。

- 劉德光等人自始即非原告會員，並非原告將渠等除名，自無需循除名相關程序作成決議：
按「人民團體會員（會員代表）有違反法令、章程或不遵守會員（會員代表）大會決議而致危害團體情節重大者，得經會員（會員代表）大會決議予以除名。」、「人民團體會員有左列情事之一者，為出會：一、死亡。二、喪失會員資格者。三、經會員（會員代表）大會決議除名者。」、「人民團體會員（會員代表）大會之決議，應有會員（會員代表）過半數之出席，出席人數過半數或較多數之同意行之。但左列事項之決議應有出席人數三分之二以上同意行之：．．．二、會員（會員代表）之除名。」，分別為人民團體法第14條、第15條、第37條第2款所規定。固就人民團體之會員出會原因與程序定有相關規範，意在維護團體構成員之權益，並經由會員代表大會循重度決議方式作成決定，藉此慎重程

序要求團體審慎再三。惟查本件劉德光等人自始即非原告團體之構成員，並未取得原告會員任何權利（亦不負任何義務，此為原告迄今未對渠等催繳申請文件、歷來欠繳會費之理由所在），已如前述，自無循上開法律規定程序為渠等辦理「除名」之必要，否則將形成「除去自始不存在之會員」之邏輯上謬誤，不可不察。被告認原告應循人民團體法上開法條規定辦理、補正劉德光等人之會員資格，始為正辦之見解，殊有未合。

- 原告已循更嚴謹之正當程序作成決議，除符合程序正當性外，並已充分保障關係人之權益：
- (1)依原告組織章程第6條之規定，欲成為原告會員，須贊同原告組織宗旨，經原告理、監事5人以上推薦，提出入會申請，繳交入會費，並由理事會審查。此為原告歷來審查新成員入會之程序，足見最終確認原告會員資格之權力機關（單位）為理事會，而非會員大會。
 - (2)為因應被告作成本件處分前本於人民團體主管機關地位所為之函詢、指導，原告除已陸續召開第8屆第1次、第3次臨時理事會及第8屆第2次臨時理事、監事聯席會議，踐行章程所定理事會層級審查程序外，為求慎重、周延，兼顧關係人權益，並提請第9屆第1次會員大會充分討論、審議，確認被告所指劉德光等人會員資格，歷經多次討論、表決，已使程序更加妥善周延，據舉重明輕法理，足見原告所作成之決議當具正當性及合法性，被告所為處分即不無違誤之處。
- 原告會員大會「追認」、「決議」之程序、效力並無不同，被告執著於提案、議決之形式，容有誤解：茲被告於訴願答辯理由陳稱應由會員大會作成決議方式處理系爭會員資格疑義，不應由會員大會以「追認」方式處置，是原處分撤銷會員大會決議，並無違誤等語。然如前述，劉德光等人自始即非原告會員，縱原告應受先前錯誤之拘束，認渠等已為會員，應由會員大會作成決議處置其會員資格（即將之「除名」），原告第9屆第1次會員大會紀錄雖以「本會第8屆第2次臨時理事、監事聯席會議紀錄，提請追認」方式提案，但於踐行討論、表決程序後，始作成大會決議，有會議紀錄可查，故被告僅執著於「追認」、「決議」之字面上差異，卻怠於認定其間實質審議程序並無不同，其認定是否合於議事規範原理，顯有違誤。況依被告所稱，若原告僅將「追認」改為會中「提案討論」即無違法事由者，姑不論原告已於會員大會中有經「提案討論」程序，就被告所認定之「追認」、「決議」有所不同，此種區別意義何在，頗難理解，仍宜由被告充分敘明。
- 劉德光等人自始即非原告會員，亦為渠等所明之，則渠等顯然欠缺信賴保護之基礎，原告無必要對之特別處置：
- 自劉德光等人或自始即知未曾提出入會申請，且未經理、監事5人以上推薦及通過，亦未繳交入會費等客觀事實觀之，渠等或完全不知道自己已為原告會員（其中已有數人願重新辦理合法入會程序，由原告另啟審查機制辦理在案），訴外人曾錦榮、李大麟等7人更已出具切結書聲明渠等自始未具原告會員資格，且未繳交入會費及年費，則劉德光等人藉故主張自己自始為原告會員，致被告誤判，作成系爭處分，反造成原告會務因此近乎癱瘓。準此，即便立於劉德光等人之立場，並無信賴基礎可資依據，原告對之亦無保障信賴之義務存在，無須對之為特別處置，況私法關係中是否有公法領域信賴保護原則之適用，更有根本之疑問。綜上，上開人員既已自

承未申請成為原告會員，亦未繳交入會費、年費，足證劉德光等49人均非原告會員，自無從取得基於會員身分之任何權益，訴願決定及被告所為處分顯有違誤，均應予撤銷。

(二)被告答辯之理由：

1. 按「人民團體會員（會員代表）大會之召集，應於15日前通知各會員（會員代表）。但因緊急事故召集臨時會議，經於開會前1日送達通知者，不在此限。」、「人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關得予警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善；屆期未改善或情節重大者，得為左列之處分：一、撤免其職員。二、限期整理。三、廢止許可。四、解散。」，人民團體法第26條第1項、第58條第1項分別定有明文。
2. 本件原告第8屆理監事任期將屆並擬召開大會改選，其間劉德光等49人以原告不認渠等具備會員資格，未被通知參加會員大會，向立法委員李復興（曾任中華民國游泳協會第6、7屆理事長）提出陳情，經被告於95年11月6日以台內社字第0950169981號函請原告暫緩召開大會並釐清劉德光等32人會員資格，原告卻於理監事改選前解釋會員名冊載有渠等姓名，係因新進承辦人不諳會務，受黃朝宗（時任常務監事）授意將渠等列入會員名冊所致，實乃「行政疏失」，須重新申請入會始享會員權利。嗣劉德光等49人之中除17人願意重新入會外，餘32人（包括劉德光）仍認原告應通知其參加原告第9屆第1次會員大會，立法委員李復興國會辦公室並具函（傳真）表示略以「．．．有關游泳協會會員繳費事宜，游泳協會採取選擇性通知．．．操縱大會出席之會員及人數．．．」云云，惟原告自始拒認渠等具會員身份，被告乃依人民團體法第14條、第15條及第27條第2款等會員除名出會之規定，及原告94年9月4日第8屆第4次會員大會會員名冊列有渠等姓名，該名冊並報部備查有案之事實，以95年11月17日函復原告渠等尚未曾依規定程序辦理除名出會，應享有會員權利，原告應通知渠等前來參加第9屆第1次會員大會，若無法通知則應緩至95年12月17日召開大會。詎原告仍於95年11月18日召開第8屆第2次臨時理事會議，除重申劉德光等32人非原告會員理由正當性外，並提19日會員大會表決「追認通過」，選舉第9屆理監事。
3. 經查劉德光等人聲稱過去有繳年費且參加原告會員大會，原告不曾否定渠等之會員資格，並列入第8屆第4次會員名冊報經主管機關備查，卻於會員大會即將改選理監事前，以「行政疏失」為由否認其為會員，並要求須重新申請入會，前後標準似不一致。按人民團體選舉罷免辦法第5條第1項「人民團體理事、監事及會員代表之選舉或罷免，應由理事會在召開會議15日前，審定會員（會員代表）資格，造具名冊，報請主管機關備查，更換時亦同。」規定，原告於94年9月4日召開之第8屆第4次會員大會紀錄及簽到簿既附有劉德光等人姓名之個人會員名冊，並報被告備查有案，即足以推證渠等為原告會員。退步言，原告縱於日後察覺因行政疏失致渠等違反章程之入會規定，亦應依人民團體法第14條、第15條及第27條第2款等會員除名出會之規定辦理、補正，否則應通知前來參加會員大會，而非否定渠等為會員，不通知前來參加第9屆第1次會員大會，事後再於95年11月19日第9屆第1次會員大會「追認通過」渠等不符會員資格之方式為之。綜上，原告違反人民團體法第26條第1項之規定，會員基礎不實，被告依同法第58條第1項之規定，以96年1月12日函撤銷原告所報第9屆第1次會員大會決議及理監事選舉結果，該屆第1次理監事聯席會議之召集隨之無效，並限期原告於處分函送達之次

日起2個月內召開會員大會並選舉第9屆理監事，並於大會前依規定在審查會員資格時，應以原告94年9月4日第8屆第4次會員大會之會員名冊為依據，並於審查前先發函通知前述名冊之全體會員繳清會費，以避免再發生「選擇性」通知繳費之爭議情事，均係依法行政，應無原告所稱認事用法上之疑慮，是原告之訴為無理由，應予駁回。

理由

- 一、按「人民團體會員（會員代表）大會之召集，應於15日前通知各會員（會員代表）。但因緊急事故召集臨時會議，經於開會前1日送達通知者，不在此限。」、「人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關得予警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善；屆期未改善或情節重大者，得為左列之處分：一、撤免其職員。二、限期整理。三、廢止許可。四、解散。」，人民團體法第26條第1項、第58條第1項分別定有明文。
- 二、本件被告以原告於95年11月19日召開會員大會，並於95年12月5日檢具第9屆第1次會員大會會議及第9屆第1次理事、監事會議，未以原告94年9月4日第8屆第4次會員大會之會員名冊為據，通知劉德光等會員參加第9屆第1次會員大會，致會員基礎不實，違反人民團體法第26條第1項規定為由，依同法第58條第1項規定，以96年1月12日函撤銷原告所報第9屆第1次會員大會決議及理監事選舉結果，該屆第1次理監事聯席會議之召集隨之無效，並限期原告於該函送達之次日起2個月內召開會員大會並選舉第9屆理監事，會員資格審查以原告94年9月4日第8屆第4次會員大會之會員名冊為依據。原告不服，提起訴願，亦遭決定駁回，遂向本院提起行政訴訟，並主張劉德光等人自始即未曾提出入會申請，亦無繳交入會費紀錄，故未列名83年、87年會員大會會員名冊，93年12月間係因當時監事會召集人黃朝宗指示將劉德光等人列入會員名冊，惟劉德光等人確非會員，不具參加第9屆第1次會員大會及選舉權等權利，迭經原告以95年9月12日、95年10月5日及95年11月13日函說明略以，原告在召開第9屆第1次會員大會前之95年4月15日召開第8屆第9次理監事聯席會議、95年10月21日召開第8屆第3次臨時理事會、95年11月18日召開第8屆第2次臨時理監事聯席會議，多次審認確認劉德光等49人確非原告會員，並報請主管機關及目的事業主管機關備查在案，所為符合人民團體選舉罷免辦法第5條審定會員資格及人民團體法第26條暨督導各級人民團體實施辦法第5條規定，被告既無法律依據，亦無行政慣例可循，逕認原告未通知劉德光等人參加第9屆第1次會員大會，有會員基礎不實而致違反人民團體法第26條第1項規定之情形，所為處分顯有違誤，況原告送經被告備查之第9屆第1次會員大會之決議及理監事選舉之結果，究其性質乃屬備查性質，被告遽予撤銷，自屬無據等語資為主張。
- 三、經查本件被告認原告有違反人民團體法第58條規定之情形，亦即有違反法令、章程或有妨害公益之情事，無非以原告未依人民團體法第26條規定，召集人民團體之會議即系爭第9屆第1次會員大會應通知之各會員（會員代表）應以其第8屆第4次會員大會會員名冊為準，通知劉德光等會員參加第9屆第1次會員大會，致會員基礎不實為據，雖非無憑。然查人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關固得依人民團體法第58條第1項規定予以撤銷其決議，惟仍以人民團體有該等違章為前提。本件劉德光等人雖主張渠等係分別於82年、83年間加入原告為會員，然迄未提出任何證據資料（如入會申請書、繳費紀錄等）加以證明，本有可議；而原告於查無劉德光等人入會資料及繳費紀錄後，於95年4月15日召開第8屆第9次理監事聯席會議審查第9屆第1次會員大會會員資格，嗣經原告理事連署要求召開臨時理事會議重新

確認劉德光等人是否具有會員資格，又於95年6月3日召開第8屆第1次臨時理事會議並作成劉德光等49人重新辦理入會登記再重新審查之決議，並於95年10月21日召開第8屆第3次臨時理事會再次審定會員資格結果，仍確認劉德光等49人並非原告會員，再於95年11月18日召開第8屆第2次臨時理監事聯席會議確認第8屆第1次、第3次臨時理事會，再次確定劉德光等人非原告會員，渠等不具參加第9屆第1次會員大會之資格，有上開歷次臨時理事會議、理監事聯席會議等相關開會會議紀錄及報請相關單位核備函等影本暨一覽表在卷足資參照，所為於法要無不合，殊難謂原告未依法審認會員資格即率予召開第9屆第1次會員大會，核與人民團體法第58條所謂『違反法令、章程或妨害公益情事』之構成要件並不該當，此外查無原告有何違反法令、章程或妨害公益之情形，則被告毫無法律根據，亦無具體事證，徒憑劉德光等人名列原告第8屆第4次會員大會會員名冊，即遽認原告有人民團體法第58條違反法令、章程或有妨害公益之情事，殊屬謬誤，遑論系爭原告所報「理監事選舉結果」非在人民團體法第58條規定範圍內，被告竟一併予以撤銷，尤屬違誤，原告起訴指摘，非無理由。又有關人民團體會員資格之審定，依人民團體選舉罷免辦法第5條規定，係屬人民團體理事會之權責，是苟人民團體與會員間就是否具有會員資格產生爭議糾葛，自應循普通法院民事途徑解決，甚為顯然。本件縱被告捨原告所提前揭會員資格審定之數次會議紀錄不論，執認劉德光等人所陳事由較為可採，亦無解於人民團體會員資格審定一事係屬私法性質，乃原告與劉德光等人間之民事糾葛，本非公法事件，更非被告職掌範疇，併此敘明。從而本件被告所為處分殊有違誤，訴願決定未察而予以維持，亦不無疏漏，原告請求予以撤銷，即無不合，應予准許，故應由本院將原處分及訴願決定撤銷。末以兩造其餘之主張及陳述等，因與本件判決結果不生影響，爰不予一一指駁論究，附此述明。

據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 97 年 1 月 10 日
臺北高等行政法院第七庭
審判長法 官 李 得 灶
法 官 林 玫 君
法 官 林 育 如

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

中 華 民 國 97 年 1 月 10 日
書記官 蘇 亞 珍