裁判字號：高雄高等行政法院 89 年度訴字第 282 號 行政裁定

裁判日期：民國 90 年 02 月 01 日

案由摘要：有關人民團體事務事件

高雄高等行政法院裁定

八十九年度訴字第 282 號

原 告 陳崇堅
訴訟代理人 歐陽謙律師
被 告 嘉義市政府
代 表 人 陳麗貞
訴訟代理人 楊豐和
蕭夙玲

右當事人間因有關人民團體事務事件，原告不服臺灣省政府八十九年八月九日八九府訴二字第一二六六三七號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理 由

- 一、按原告之訴，有起訴不合程式或不備其他要件者，應予裁定駁回，行政訴訟法第一百零七條第一項第十款定有明文。
- 二、次按行政處分有未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者，無效，行政程序法第一百十一條第六款定有明文。又所謂「欠缺事務權限」者，係指對於系爭事件欠缺處理之權限，例如民法上私權之爭執，屬於民事訴訟範圍，應由民事法院依法裁判，行政機關無法律之授權而對之處斷者，自屬越權行為，而構成無效。依同法第一百十條第四項之規定，無效之行政處分，自始不生效力，亦即行政處分無效者，乃自始、當然、確定無效。前行政法院即現在之最高行政法院八十三年度判字第一五七七號判決，亦認：「行政處分之作成，必須以適法的、適當的客體為對象，凡對於不能作為行政客體的對象，而為行政處分，即為行政客體的不適格。而因其對象不具備適當的要件，故不能有效成立。且即使在形式上成立，亦將因其內容具有瑕疵，而無從實現。」
- 三、經查，本件原告起訴之事實，係因其曾因詐欺案經台灣嘉義地方法院於七十七年七月十六日以七十七年度易字第二六八號刑事判決判處有期徒刑九月、緩刑三年，案經台灣高等法院台南分院七十七年上易字第二一四七號，於七十七年十月十二日駁回上訴確定，並經台灣嘉義地方法院檢察署七十七年執地字第一五三三號

執行，經減刑為有期徒刑五月，緩刑三年；於八十年十月十一日緩刑期滿。嗣原告於八十九年二月十九日經嘉義市第二信用合作社社員代表大會選舉獲選為理事，並於八十九年四月六日獲選為理事主席。案經人檢舉，被告乃依據「信用合作社社員代表理監事及經理人應具備資格條件及選聘辦法」第五條第二項第一款規定認原告不得登記為理事候選人，復依同辦法第四十六條第一項規定，於八十九年五月六日以八九府財金字第三一六一四號函原告，以「核與理事資格不符，應於文到之日起解任。」，原告不服，遂向台灣省政府提起訴願。旋遭駁回，原告仍表不服，提起本件撤銷訴訟，略以其對於當選為理事主席時具備上開辦法消極資格之事實雖不爭執，惟該辦法之相關規定有違法律保留原則及比例原則，因而被告解任原告理事資格之原處分為違法之行政處分，乃起訴請求判決撤銷原處分及訴願決定，並依行政訴訟法第一百九十六條之規定，聲請本院併為回復原狀之必要處置。被告則以原處分認事用法均無違誤，請求駁回原告之訴。按「信用合作社社員代表、理事、監事及經理人應具備之資格條件及選聘辦法，由中央主管機關定之。」；「本辦法依信用合作社法（以下簡稱本法）第十六條第五項規定訂定之。」；「信用合作社社員代表、理事、監事、理事主席、監事主席之資格條件及其選舉暨總經理、副總經理、協理及總分社經理之資格條件及其聘任，依照本辦法辦理，本辦法未規定者，適用其他有關法令之規定。前項之選舉一律採投票方式行之。」；「理事、監事候選人應具備左列各條件……有左列情事之一者，不得登記為理事、監事候選人：一、曾犯偽造貨幣、偽造有價證券、侵占、詐欺、背信罪，經宣告有期徒刑以上之刑確定，執行完畢、緩刑期滿或赦免後尚未逾十年者。……」；「社員代表、理事、監事於任期內發生或不符第四條或第五條情事之一者，解任之。」固為行為時信用合作社法第十六條第五項、信用合作社社員代表理監事及經理人應具備資格條件及選聘辦法第一條、第二條、第五條第二項第一款、第四十六條第一項所明定。惟查、(-)財政部八十九年五月十九日台財融第 00000000 號致台北市政府財政局等函載示，「主旨：補充說明關於違反信用合作社社員代表理監事及經理人應具備資格條件及選聘辦法第四條、第五條資格之適用疑義如說明，請查照轉知。說明：一、按首揭選聘辦法第四十六條、第四十七條、第四十九條規定之社員代表、理事、監事、經理人於任期內發生或不符第四條或第五條情事之一者，『解任之』之規定，係指當然解任，無須再經一定程序，即發生解任效果。二、本部八十一年十一月十七日台財融第八一〇四五一五六四號函說明三之規定，『選聘準則有關社員代表、理監事及經理人之解任，自有解任事由發生之日起，合作社應於一個月內提報告各該法定會議（社員代表大會、理監事會）並陳報主管機關核備，其解職生效日溯至解

任事由發生日；社員代表大會休會期間，社員代表之解任，合作社應即予陳報主管機關核備，嗣後並應提交社員代表大會報告。」，究其性質非在規範解任之必要程序規定，其所謂提報社員大會、理監事會等法定會議，係為使被解任人所屬信用合作社內部機關得以瞭解其成員變動所為之報告。」(二)財政部八十九年六月二日台財融第 00000000 號致台灣省政府函載示：「主旨：關於民眾陳情嘉義市第二信用合作社理事主席陳崇堅違反信用合作社社員代表理監事及經理人應具備資格條件及選聘辦法（以下稱選聘辦法）第五條第二項規定應予解任之處理疑義乙案，本部意見如說明。請查照。說明：一、依據黃良輝君八十九年五月二十六日陳情函辦並兼復嘉義市政府八十九年五月二十五日八九府密字第八九〇一九〇號函。二、按本部八十九年五月十九日台財融第八九七三二五一號函釋選聘辦法第四十六條、第四十七條、第四十八條規定之社員代表、理事、監事、經理人於任期內發生或不符第四條或第五條情事之一者，『解任之』之規定，係指當然解任，無須再經一定程序，即發生解任效果。該函係就信用合作社法之授權法規（選聘辦法）所為之釋示，依據司法院大法官會議釋字第二八七號解釋，行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，應自法規生效之日起有其適用。是以，本案陳崇堅違反選聘辦法規定，依第四十六條規定解任之，應適用本部上揭函釋，當然解任。又既係當然解任，一旦發生該當選聘辦法規定之條件，則自然發生解任之效果，無執行解任之問題，並無從以停止執行。爰本部再於八十九年五月二十二日以台財融第八九七三三〇二三號函請嘉義市政府依本部上揭五月十九日函註銷理事相關登記。」綜據上開財政部第 00000000 號暨第八九一九一八五七號函釋意旨，及財政部八十一年十一月十七日台財融第八一〇四五一五六四號函說明三之釋示，一再闡釋信用合作社之理事，如具備屬法規命令之信用合作社社員代表理監事及經理人應具備資格及選聘辦法（以下簡稱系爭資格及選聘辦法）第五條第二項第一款之消極資格者，係當然解任，應經由其所屬之信用合作社提報各該法定會議並陳報主管機關核備。此有附於訴願卷宗內之上開函件各乙份可稽。至法律用語關於行政機關對於人民陳報事件之「核備」與「核准」者其意義顯著不同，蓋前者應係指由主管機關審核備查之意，主管機關係於相關法律行為發生效力後進行行政監督，以遂行其先前為公益從事預防性之控制，而以「許可」行政處分，同意回復人民憲法所保障之自由權後之持續性之管制措施，是核備並非人民陳報事件之效力要件，如勞動基準法第七十條規定雇主訂立工作規則後，應報請主管機關之「核備」（參最高法院八十一年度台上字二四九二號民事判決要旨認雇主未依該條規定將工作規則報請核備，僅係雇主應受同法第七十九條第一款處罰之問題，苟該工作規則未違反強制或禁止規

定，仍屬有效)；而後者則是主管機關對人民陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力，即原本有當事人間之私法行為存在，須主管機關作成行政處分介入之後，始發生權利、義務變動之效果或方屬法定手續的完成，如國民住宅條例第十九條第一項、第二十一條第一項之應經國民住宅管理機關之「同意」；平均地權條例第七十八條第一項之「准予」終止耕地租約；土地法第十九條、二十條應會同原所有權人，呈請該管縣市政府之「核准」；私立學校法第五十五條第一項報請主管教育行政機關之「核准」等等，此即學理上所稱之「形成私法關係之行政處分」。參以吾國是服膺自由經濟體制之現代國家，前開財政部之函釋一再闡明信用合作社之理事如具備系爭資格及選聘辦法之消極資格者，係屬「當然解任」，無執行解任之問題，應由該理事所屬之合作社內部自行解決，再行陳報主管機關核備之見解，符合私法自治、經濟自由之精神。財政部於作成本事件之相關函釋之際，未即函請被告改正其越權處分，雖有未盡妥適之處，然無害其尊重人民團體自治之原則，前開財政部函釋之見解仍值本院參酌。是被告機關未察上開法規之意旨，及對被告具有拘束力之財政部函釋見解，於未經案外人嘉義市第二信用合作社之提報各該法定會議並據以陳報其核備之程序，即率然依據人民之檢舉，逾越權限，就非屬行政客體之對象，擅自發函原告以其「因案於八十年十月十一日緩刑期滿依信用合作社社員代表及經理人應具備資格條件及選聘辦法第五條第二項第一款規定，不得登記為理事候選人，依該辦法第四十六條第一項規定應予解任。」為由，而責令原告應於文到之日起解任之行政處分，自有未經授權，就缺乏事務權限之事件，作成外觀上具有明顯重大瑕疵之行政處分之情形。揆諸首開行政程序法第一百一十一條第六款、第一百十條第四項等規定，被告之原處分應屬自始、當然、確定無效，既屬無效之行政處分，原告自無從循撤銷訴訟之行政爭訟途徑求予撤銷，亦無起訴請求撤銷之必要。倘原告認於起訴時原處分之效力仍屬存續，而違法侵害其權利，當依行政訴訟法第六條第一項前段之規定，向管轄行政法院提起確認行政處分無效之訴，始為正途。原告於八十九年九月十六日，向本院提起本件行政訴訟之前，並未曾依行政程序法第一百三條第二項之規定向被告即原處分機關請求確認原處分為無效，本院亦無從闡明曉諭其轉換訴訟類型，而無法補正，則其起訴顯屬欠缺權利保護之必要，即乏訴之利益，於法自有未合。受理訴願之台灣省政府疏未就此予以審究，固有未合，然因原告之訴既屬不合法又無法補正，本院仍應予裁定駁回。另，被告具狀陳稱不同意原告關於行政訴訟法第一百九十六條關於併為回復原狀之必要處置之聲請部分，因原告之訴既已不合法裁定駁回，就此爭執，自無再予審究之必要；未按前開所謂之「當然解任」係指解除原告與嘉義市第二信用合作社之民事委任

法律關係而言，如原告認系爭資格及選聘辦法關於消極資格之規定，有違反法律保留及比例原則，而損及其權益之情事，並有提起確認訴訟之法律上利益，自亦得於提起民事訴訟後，於審理程序中，請求普通法院予以附帶審查上開法規命令之合法性。併此敘明。

四、依行政訴訟法第一百零七條第十款、第一百零四條，民事訴訟第九十五條、第七十八條，裁定如主文。

中 華 民 國 九 十 年 二 月 一 日

高雄高等行政法院第一庭

審判長 法 官 陳 光 秀

法 官 呂 佳 徵

法 官 林 石 猛

右為正本係照原本作成。

如不服本裁定，應於送達後十日內向本院提出抗告狀。

中 華 民 國 九 十 年 二 月 一 日

法院書記官 洪 美 智

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（90年版）第一期 716-724 頁