

訴 願 人 〇〇合作社

代 表 人 〇〇〇

原處分機關 臺北市政府社會局

右訴願人因社員大會選舉理、監事之決議經撤銷事件，不服原處分機關所為之處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關另為處分。

事 實

原處分機關於八十六年七月十八日接獲訴願人之社員代表〇〇〇檢舉書略謂：該社於八十六年七月十二日十二時三十分召開第十三屆社員代表大會時採用委託代理制，與內政部函示規定不合，選舉應屬無效等語。嗣原處分機關以八十六年七月十九日北市社一字第八六二四〇二七〇〇〇號函，請該社檢送當次社員代表大會大會紀錄並提出說明。訴願人除以八十六年七月二十八日社十三字第〇〇〇四號函，檢送該社社員代表大會紀錄外，並委託〇〇事務所以八十六年九月二日社十三字第〇〇〇二八號函向原處分機關提出說明。案經原處分機關審查該社之社員代表大會紀錄及說明書，以該社召開第十二屆社員代表大會時，原處分機關列席代表曾當場告知社員代表不得委託出席，惟該社於召開第十三屆社員代表大會時，仍在已知法令規定社員代表不得委託出席及當場社員代表提出質疑情形下，仍採委託出席方式進行選舉，審認上述情節已足以影響選舉結果，爰依內政部五十四年八月三十日臺內社字第一八〇三八一號令暨七十九年十一月十六日臺內社字第八七一七二〇號函釋意旨，以八十六年九月十一日北市社一字第八六二四九三〇一〇〇號函訴願人略以：「... 貴社召開第十三屆大會時，在已知法令規定之情形下，於社員代表提出質疑時仍未依規定辦理選舉事項，已影響選舉結果，此次選舉應屬無效。」訴願人不服，於八十六年十月十五日向本府提起訴願，於八十六年十二月十五日補具相關資料；並據原處分機關檢卷答辯到府。

茲摘敘訴辯要旨如下：

一、訴願理由略以：

- (一) 有關合作社社員代表大會之規定，合作社法付之闕如，而由內政部於合作社法施行細則第三十條明定之。依上開條文，合作社社員人數二百人以上，不易召集社員大會時，得就地域之便利，分組舉行會議，並依各組社員人數，推舉代表出席全體代表大會，其代表之產生方式，應於各社章程內明定之，惟同未見限制或禁止社員代表大會委任出席之明文規定。

- (二) 限制合作社社員代表大會社員代表委任授權代理權，應屬限制人民權利之事項，應以法律定之。縱論立法者授權行政機關以命令補充法律規定，其授權條文本身必須具有明確性，亦即立法者於授權時所指出之授權意向，必須具體到足以拘束行政命令僅能在其意旨內進行補充規定之地步。該行政命令實質上不得違反法律優越及法律保留原則，更不得逾越法律授權之範圍；行政機關在施行細則之外，為執行法律依職權發布之命令，尤應遵守上述原則。內政部以行政命令禁止社員代表委託他人行使代理權，不僅與合作社法（母法）第五十條之規定相牴觸，而且增加法所無之委託代理權之限制，顯有違憲法保障人民權利之意旨。
- (三) 又合作社法施行細則第三十二條規定，社員大會及代表大會之開會及決議，如有違反合作社法第四十八條、第四十九條及本細則第三十條、第三十一條等規定時，社員得申請主管機關宣告其決議案為無效，並未將合作社法第五十條之代理出席之情形包括在內，依「反面解釋」及一系列其「排除其他」之法理，倘社員大會同一代理人代理二人以上之社員出席並行使選舉權，不生決議無效。而合作社法施行細則並未明文限制或禁止社員代表大會不得委託出席。行政機關實無權亦無依據認定其無效。原處分顯已違反上開法律規定、法律優位原則、法律保留原則及法律明確性原則，應屬無效。

二、原處分機關答辯略謂：

- (一) 合作社法第五十條及合作社選舉罷免辦法第二十三條，雖有得書面委託行使選舉權之規定，惟合作社社員代表並未包含在內。
- (二) 合作社召開社員代表大會，社員代表既經該社社員選舉產生，代理行使職權，因故不能出席時，若以書面委任其他社員代表代理，則有虧其他社員選任其為代表之本意，並有失合作社之民主管理精神，依內政部四十七年三月二十日臺（四十七）內社字第三一四五號令准社員代表大會時，不得援用合作社法第五十條之規定委任他人代表出席。
- (三) 依內政部七十九年十一月十六日臺（七九）內社字第八七一七二〇號函釋：「....社員代表大會之代表不能出席時，依本部五十四年八月三十日臺內社字第一八〇三八一號令規定，不得委託代理。」訴願人於八十五年七月召開第十二屆社員代表大會時，原處分機關代表曾當場告知社員代表不得委託代理，且該社於召開第十三屆社員代表大會前，在多次理、監事會中亦曾討論社員代表得否委託事宜，惟該社理事主席皆裁定不宜討論。依訴願人之社員代表大會紀錄及委託律師提出之說明函中，該社在召開第十三屆社員代表大會前已知社員代表大會依規定不得採用委託代理之方式，惟該社在社員代表提出質疑之情形下，仍採委託代理之方式選舉，已嚴重影響選舉結果。訴願核無理由。

理 由

一、本件提起訴願日期距原處分書發文日期已逾三十日，惟原處分機關未查明送達日期，訴願期間無從起算，自無訴願逾期問題，合先敘明。

二、按民法第五十六條第一項規定：「總會之召集程序或決議方法，違反法令或章程時，社員得於決議後三個月內請求法院撤銷其決議。但出席社員，對召集程序或決議方法，未當場表示異議者，不在此限。」合作社法第四十八條規定：「社員大會應有全體社員過半數之出席，始得開會，出席社員過半數之同意，始得決議。」第四十九條規定：「社員大會開會時，每一社員僅有「表決權。」第五十條規定：「社員不能出席社員大會時，得以書面委託他社員代理之。同一代理人不得代理二人以上之社員。」

同法施行細則第三十條規定：「合作社社員人數超過二百人以上，不易召集社員大會時，得就地域之便利，分組舉行會議，並依各組社員人數，推選代表出席全體代表大會，其代表之產生方式，應於各社章程內明定之。」第三十一條規定：「法人為社員時，其表決權由其代表行之，代表人數，得依章程規定，至多五人，每代表仍為一權。」第三十二條規定：「社員大會及代表大會之開會及決議，如有違反本法第四十八條、第四十九條及本細則前兩條之規定時，社員得申請主管機關宣告其決議案為無效。」合作社選舉罷免辦法第二十三條規定：「合作社社員或聯合社之社員代表不能出席行使選舉權時，得以委託書委託其他社員或同社其他代表代理之，但受委託之人不得接受二人以上之委託。」第三十條規定：「合作社之選舉，如發覺有違法舞弊情事時，會議主席得會同監票員宣布將票匭、社員名冊、已投選票、用餘選票及有關文件加封，報請主管機關核辦。」第三十七條規定：「選舉人或被選舉人對會議主席宣布之選舉結果有異議者，應當場向會議主席提出。其未出席之選舉人、被選舉人如異議，得於三日內以書面向主管機關提出，逾期不予受理。……」

行政院六十九年八月十三日臺規九四〇二號函釋：「人民團體選舉理監事，係乃人民團體之決議，人民團體之會員對於此項選舉認有違反法令或章程時，雖可循民事程序請求法院宣告其決議為無效；惟社會行政主管機關認人民團體選舉理監事違背法令時，依法亦可本於職權撤銷其決議。……」

內政部四十七年三月二十日臺內社字第三一四五號令：「……社員代表大會時，不得援用合作社法第五十條之規定委任他人代表出席。：：」七十九年十一月十六日臺內社字第八七一七二〇號函釋：「……社員代表大會之代表不能出席時，依本部五十四年八月三十日臺內社字第一八〇三 八一號令規定，不得委託代理。」

三、次按合作社法第五十條固規定社員得以書面委託他社員代理出席社員大會，惟關於社員委託出席社員代表大會，則尚乏規定，自應取決於章程之規定。至於社員代表得否以書面進一步委託其他社員代表代理出席社員代表大會？依合作社選舉罷免辦法第二十三條

規定，只有聯合社之社員代表得委託同社其他代表代理之。則關於合作社社員代表表決權得否由複代理人代為行使？鑑於「我國民法對於複代理未設規定，在某些契約中且加以禁止...在解釋上，非經本人同意或另有特別約定，不得選任複代理。」（施啟揚著—民法總則），八十二年十二月版，第二八八頁參照）

四、卷查訴願人召開系爭第十三屆社員代表大會採用委託代理制，前揭合作社法及其施行細則、合作社選舉罷免辦法，均無有關合作社社員代表表決權，得否進一步委託其他社員代表行使之規定，且訴願人之章程（八十四年七月一日第十二屆第一次社員代表大會通過第五次修正），亦無此一規定，則訴願人逕以委託書，由社員代表進一步委託其他社員代表複代理出席並行使表決權之措施，顯與前揭規定之立法意旨有違，原處分尚非無據。

五、惟按總會之決議方法違反法令或章程時，社員得於決議後三個月內請求法院撤銷其決議，前揭民法第五十六條第一項定有明文。準此，本件訴願人社員代表出席社員代表大會及代表行使表決權有無瑕疵情事，應屬該社社員請求法院撤銷決議之問題。至合作社法施行細則第三十二條規定，係以合作社社員大會之決議有違反同法第四十八條、第四十九條及同細則第三十條、第三十一條等規定之情事為要件，而同法第四十八條係規範社員大會開會人數限制及決議方法，同法第四十九條規範社員之表決權，同細則第三十條規範社員大會之分組舉行，同細則第三十一條規範法人社員之表決權。則本件社員代表出席社員大會及以複代理方式代表行使表決權有無瑕疵情事，亦非屬同細則第三十二條之規範範圍。且訴願人是否業依民法規定辦理法人登記？如訴願人並未依法完成法人登記，是否仍有上述民法第五十六條第一項規定之適用？亦非無斟酌餘地。另合作社（人民團體）選舉理監事有違法舞弊之情事，前揭行政院六十九年八月十三日臺規九四〇二號函釋固謂主管機關得「依法」本於職權撤銷其決議，惟合作社選舉罷免辦法第三十條規定及其他相關法令均無規定主管機關有撤銷合作社（人民團體）決議之權，則本件原處分機關似無從按上開合作社選舉罷免辦法第三十條規定及行政院函釋意旨，「依法」本於職權撤銷訴願人社員大會選舉理監事之決議。據上所述，原處分機關適用法令尚非毫無疑義，爰將原處分撤銷，由原處分機關究明後另為處分，以符法制。

六、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第十九條前段之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	張富美
委員	黃茂榮
委員	鄭傑夫
委員	楊松齡
委員	薛明玲
委員	王清峰

委員 黃昭元

委員 陳明進

委員 王惠光

不同意見書

因為在我國民法上，關於複代理之情形是否要經本人同意並沒有規定，但依民法債篇分則中委任章節之規定，原則上禁止複委任，以及參考其他相關之規定，我國民法之體系似傾向非經本人同意及有特別之規定外，原則上不能複代理。尤其在社團中之代表，類如民主代議制中之民意代表，更不應有複代理之情形出現。

依合作社法第二條，合作社為法人，而在我國法律體系上，法人只有財團法人及社團法人，合作社則屬社團法人無疑。而在民法第五十六條對社團法人之總會決議之無效或撤銷已經有詳細之規定，則除非其他特別法有規定，否則社團法人之決議撤銷或無效就只能依民法所定之方式為之。合作社法本身既然對合作社總會決議之無效或撤銷沒有特別之規定，則在本件之情形，只能依民法第五十六條所定之方式訴請法院撤銷為之。至於合作社法施行細則第三十二條有關社員得申請主管機關得撤銷決議之規定，已逾越母法之規定，應屬無效之規定，不應適用。而既然主管機關撤銷合作社社員代表大會之行為沒有法律依據，本案原處分機關之處分自為違法，應予撤銷。

而本案件之所以產生困擾，其原因在於我國之立法及行政機關，延續軍政及戒嚴時期之威權心態，對於人民結社之自由做了太多不必要的限制與規定。既然人民之結社自由為憲法所保障，民法亦已經對社團法人有原則性之規定，則一般人民結社之組織與內部運作，並不需要制定太多之法令，可以聽由結社之人民自由決定。縱使有不備之處，亦可經由一般之法律處理。實在不需煩勞立法院制定諸多法律對各種不同的社團做不必要的規範，也不需要行政機關做太多不必要之命令及解釋。

且觀諸現狀，諸多法令之間，又常出現相互矛盾、掛一漏萬之情形，反而令人民無所適從。

以人民團體法而言，似乎提供人民創立社團之準則，但實際上卻反而限制人民之結社自由。例如國際性之社團如獅子會、青商會、扶輪社等國際性著名社團，其世界總會之所制定之通用章程在世界各國通行無礙，到了我國，卻被認定為違反人民團體法，此種現象，徒令國際間恥笑而已。人民結社，為人民固有之自由，除非結社之目的或組織違背了公序良俗，否則要如何結社，實應由人民自由為之，方符憲法之精神。現行諸多有關社團之法律條文，違反了人民結社自由之精神，應為違憲，不應適用。

委員 王惠光

中 華 民 國 八 十 七 年 四 月 三十 日

市長 陳水扁

訴願審議委員會主任委員 張富美 決行