

臺北市政府 89.05.22. 府訴字第八九〇四二七九五〇〇號訴願決定書

訴 願 人 ○○○

原處分機關 臺北市政府社會局

右訴願人因人民團體理事長罷免案會議召集人指定等事件，不服本市文山區公所八十八年四月十五日北市文社字第八八二一九九三〇〇號函及原處分機關八十八年四月二十七日北市社七字第八八二二六三三三〇〇號、八十八年七月十三日北市社七字第八八二四一八二〇〇一號函及八十八年七月十九日北市社七字第八八二四三七〇五〇〇號函，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

關於八十八年四月二十七日北市社七字第八八二二六三三三〇〇號函部分，原處分撤銷，由原處分機關另為處分；其餘訴願駁回。

事 實

一、緣訴願人原為文山區○○社區發展協會（以下簡稱○○協會）理事長，經於八十八年一月三十一日召開第一屆第二次會員大會討論理事○○○等八名及監事○○○等三名因連續二次未出席理監事會議視同辭職案，經該次會議決議將○○○等人解除理監事職務後，該協會以八十八年三月九日○○中字第〇四〇號函將會議紀錄送本市文山區公所備查，經該所以八十八年三月十七日北市文社字第八八二〇八八九五〇〇號函復略以：「主旨：貴協會第一屆第二次會員大會會議紀錄同意備查，復請查照。……」惟○○○等人於八十八年三月二十六日另行提起對訴願人之罷免聲請書，經○○協會以八十八年三月二十七日○○中字第〇四一號函否准罷免聲請案，並副知文山區公所及原處分機關；惟原處分機關另以八十八年四月二十日北市社七字第八八二二四八六二〇〇號函文山區公所略以：「主旨：……請貴所惠予協助調閱貴區○○社區發展協會第一屆第四、五次理事會會議紀錄，並確認罷免案之效力（罷免人是否具理事資格），請查照。說明：……二、有關貴區○○社區發展協會針對○○○等人『罷免聲請書』……，據陳情人等表示該協會召開理事會未於會前通知各應出席人，且會議當天逾二分之一以上理事均未出席，應無法成會，請貴所惠予查明逕復陳情人並副知本局。」文山區公所以八十八年四月二十三日北市文社字第八八二一三二三二〇〇號函復原處分機關略以：「主旨：查復本區○○社區發展協會第一屆第四次理事會議紀錄本所無收文紀錄，另二次會議理事未逾二分之一出席，復請查照。」嗣原處分機關又以八十八年四月二十七日北市社七字第八八二二六三三三〇〇號函復文山區公所略以：「主旨：貴區○○社區發展協會第一屆第二次會員大會會議紀錄，本局不予核備，請查照。說明：……二、該協會所

送第一屆第二次會員大會紀錄中，○○○等人因兩次無故缺席理事會視同辭職乙節，經貴所查明該兩次會議理事未逾二分之一出席而未能成會。據此，該協會所報○○○等人視同辭職案及候補理事遞補案與事實不符，不予核備。」並副知○○協會。

二、惟關於罷免訴願人理事長身分之申請案部分，經文山區公所八十八年四月十五日北市文社字第八八二一九九三〇〇號函通知○○○謂原處分機關指定其為罷免會議召集人，並於八十八年六月十五日發出罷免訴願人案等之理事監事聯席會議開會通知單，六月二十二日召開會議。訴願人先就文山區公所指定○○○為罷免案召集人不服，於八十八年五月十三日向本府提起訴願，復於六月二十五日及六月二十八日補充訴願理由，增列原處分機關不予核備關於○○○等人視同辭職案會議紀錄為訴願標的。另訴願人於八十八年六月二十一日向原處分機關提出異議，表示六月十五日所發出之罷免案開會通知單不合法令規定，經原處分機關以八十八年七月一日北市社七字第八八二四一四〇七〇〇號函告知訴願人謂不影響會議之召集與其效力。訴願人不服，以八十八年七月七日抗議書再向原處分機關提出抗議，並副知本府訴願審議委員會，經原處分機關以八十八年七月十九日北市社七字第八八二四三七〇五〇〇號函復訴願人謂八十八年六月二十二日會議由○○○擔任主席，與其指定並無不符。其間另以八十八年七月十三日北市社七字第八八二四一八二〇〇一號函通知訴願人解除理事長職務，請其依規定完成移交。訴願人仍表不服，於八十八年七月二十三日、十二月二十日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

壹、關於本市文山區公所八十八年四月十五日北市文社字第八八二一九九三〇〇號函部分：

一、按訴願法第一條規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願、再訴願。……」第二條第一項規定：「本法所稱行政處分，謂中央或地方機關基於職權，就特定之具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為。」

行政法院四十七年度判字第四十三號判例：「人民之提起行政爭訟，惟對於中央或地方官署之行政處分，始得為之。所謂行政處分，係指官署所為之單方行政行為而能發生公法上之效果者而言。……」

六十二年度裁字第四十一號判例：「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許。」

行政院暨所屬各級行政機關訴願審議委員會審議規則第十三條第一項第四款規定：「訴願事件有左列各款程序不合情形之一者不應受理，訴願會會議應為駁回之決議。……四

、對於非行政處分.....提起訴願者。」

二、卷查訴願人原為○○協會理事長，於八十八年一月三十一日召開第一屆第二次會員大會討論理事○○○等八名及監事○○○等三名因連續二次未出席理監事會議，依該協會章程第二十六條規定視同辭職案，經決議將該等人解除理監事職務後，復以八十八年三月九日景行中字第040號函將會議紀錄送本市文山區公所備查，經該所以八十八年三月十七日北市文社字第八八二0八八九五00號函復略以：「主旨：貴協會第一屆第二次會員大會會議紀錄同意備查，復請查照。.....」惟○○○等人於八十八年三月二十六日提起對訴願人之罷免聲請書，經○○協會以八十八年三月二十七日○○中字第0四一號函否准罷免聲請案，並副知文山區公所及原處分機關。惟關於罷免訴願人理事長身分之申請案部分，經文山區公所以八十八年四月十五日北市文社字第八八二一九九三00號函通知○○○略以：「主旨：有關○○社區發展協會理事長罷免案，經臺北市政府社會局指定臺端為會議召集人，請依法召集之。.....」。

三、按前揭文山區公所八十八年四月十五日北市文社字第八八二一九九三00號函內容，純屬行政機關所為單純之事實敘述，不因該項敘述而對訴願人權益發生具體之法律上效果，尚非行政處分。訴願人遽即提起訴願，揆諸首揭規定及判例意旨，自非法之所許。

貳、關於原處分機關八十八年四月二十七日北市社七字第八八二二六三三三00號函部分：

一、按人民團體法第三條規定：「人民團體之主管機關：在中央為內政部；在省（市）為省（市）政府社會處（局）；在縣（市）為縣（市）政府。但其目的事業應受各該事業主管機關之指導、監督。」第二十五條規定：「人民團體會員（會員代表）大會，分定期會議與臨時會議二種，由理事長召集之。定期會議每年召開一次；臨時會議於理事會認為必要，或經會員（會員代表）五分之一以上之請求，或監事會函請召集時召開之。」第二十六條規定：「人民團體會員（會員代表）大會之召集，應於十五日前通知各會員（會員代表）。但因緊急事故召集臨時會議，經於開會前一日送達通知者，不在此限。前項會議應報請主管機關派員列席。」第二十七條規定：「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。但有左列事項之決議應有出席人數三分之二以上同意行之：一、章程之訂定與變更。二、會員（會員代表）之除名。三、理事、監事之罷免。四、財產之處分。五、團體之解散。六、其他與會員權利義務有關之重大事項。」第三十一條規定：「人民團體理事、監事應親自出席理事、監事會議，不得委託他人代理；連續二次無故缺席者，視同辭職，由候補理事、候補監事依次遞補。」第五十四條規定：「人民團體經核准立案後，其章程、選任職員簡歷冊或負責人名冊如有異動，應於三十日內報請主管機關核備。」

人民團體選舉罷免辦法第五十一條第二項規定：「理事長或監事會召集人或常務監事不

依前項規定召集會議時，或其本人為被聲請罷免人時，應申請主管機關指定其他理事、監事召集之。」

督導各級人民團體實施辦法第四條第二項規定：「前項會議之紀錄，應載明出席、缺席、請假者之姓名，並於閉會後三十日內，報請主管機關及目的事業主管機關備查。……」

臺北市文山區○○社區發展協會組織章程第二十六條規定：「理事、監事應出席理事、監事會議。理事會、監事會不得委託出席；理事、監事連續二次無故缺席理事會、監事會者，視同辭職。」

二、本部分訴願及補充理由略以：

- (一) 依人民團體法第三十一條規定：「人民團體理事、監事應親自出席理事、監事會議，不得委託他人代理；連續二次無故缺席者，視同辭職，由候補理事、候補監事依次遞補。」又○○協會組織章程第二十六條規定：「理事、監事應出席理事、監事會議。理事會、監事會不得委託出席；理事、監事連續二次無故缺席理事會、監事會者，視同辭職。」該協會前理事○○○、○○○、○○○○、○○○、○○○、○○○○、○○○、○○○等連續二次無故缺席理事會，已視同辭職，並報請主管機關備查，故前揭八人已喪失理事資格。
- (二) 會議規範第五條規定：「……因出席人缺席致未達開會額數者……如遞補後仍不足額，影響成會連續兩次者，應於第二次延會前，由出席人過半數之決議，決定第三次開會日期，預先以書面加敘經過，通知全體出席人，……必要時得決議改組或改選……」，其精神在對無故缺席會議者對會議之成會影響有所制約。○○協會理事組成理事會，負有召開會員大會及執行大會決議事項等重大職掌事項，倘理事不出席理事會，則會務之推動頓生阻礙，不惟其未盡應負義務，對全體會員亦顯有失職，情理上更不適合擔任理事一職。
- (三) 會議規範第四條第二項規定：「開會時間已至，不足開會額數者，得宣布延長之，延長兩次仍不足額時，主席應宣告延會，或改開談話會。」顯然開會人數不足額，並非會議無法繼續進行，非僅不成會為唯一型態。
- (四) ○○協會理事席次為十五席，系爭之○○○理事等為八人，其集體無故不出席理事會，倘如原處分機關所認定為不成會，則理事會根本無從召開，協會會務必將無法推動。
- (五) 查人民團體法並無罷免理事長之規定，路閱人民團體法第二十二條理、監事得以罷免方式解任，該條文指明針對理、監事，並非對理事長，因此人民團體法並無罷免理事長之規定。
- (六) 再查人民團體法並無解任理事長之規定，有關人民團體法第二十三條係適用於理事及

監事，並非理事長，理由是理事長之選任和理、監事不同。人民團體選舉罷免辦法雖有規定理事長之罷免，惟該辦法係屬行政命令，依照法理，法律效力高於行政命令，人民團體法既無理事長罷免之規定，而內政部發布之人民團體選舉罷免辦法之罷免理事長程序，顯然不符人民團體法規定，應不生效力。依憲法第一百七十二條規定，命令與憲法或法律牴觸者無效，故不得罷免理事長。

(七) 選舉權及罷免權為公民基本權利之一種，依中央法規標準法第五條規定，應以法律定之。又同法第六條規定，應以法律規定之事項，不得以命令定之；是以，人民團體選舉罷免辦法有關罷免理事長之規定，牴觸中央法規標準法第六條規定而無效。

(八) 依人民團體法第三十一條及○○協會組織章程第二十六條規定，不論召集之理事會、監事會是否成會與流會，只要理事、監事連續兩次不出席理、監事會，即已視同辭職。

三、查依團體自治自律之原則，人民團體為維持會務正常運作及規律會員，於法令限制範圍內，應訂立章程，以保障會員權益，發揚自律、守法、互助、合作精神，協助政府推行政令，故會員自應遵守法令及章程等相關規定。而為使該人民團體發揮其功能，法律又規定主管機關得依法予以監督、督導，俾使該團體能盡其能為會員服務。惟基於團體自律自治及相關法律之規範，主管機關之督導應係以行政管理督導為原則，方不致與團體自律自治之原則產生隔閡，亦不致與其他法規衝突，此先予陳明。而本案原處分機關對系爭人民團體理監事人員異動之會議紀錄不予核備，依法即屬主管機關對人民團體之行政管理，故應屬行政處分，人民對之不服，自得提起訴願，併予敘明。

四、卷查本案○○協會第一屆第二次會員大會關於理監事○○○等人視同辭職案，經原處分機關及文山區公所查明該協會第一屆第四、五次理、監事會議因理監事出席人數未達法定之過半人數而流會，此亦為訴願人所不否認，故該理事會並未合法召開完成，此應無疑義。是○○○等理監事既未因連續二次無故缺席合法理監事會議而應認定視同辭職，則原處分機關遂認定該會議紀錄有誤，故先不予核備。

五、惟訴願人主張若理監事一直出席不過半則永遠無法合法開會，是其無故二次不到視同辭職之規定並非僅適用於合法會議及相關法律規定並無罷免理事長等節。經查人民團體法第三十一條針對無故不出席之理監事視同辭職之規範，不外係理、監事既身繫人民團體會務之維持等重大職務，則其無故不出席，自無法行使其應盡之職務，而應視同辭職，以維會務之正常發展。然理、監事會議係屬合議制，故相關事項均應經由決議始得實行，若理、監事會議因故無法召開或流會時，自無法作成決議行使職權。故人民團體法第三十一條所謂無故不出席理、監事會議視為辭職之規定，似係課予所有理、監事於理、監事會議出席之義務，而針對理、監事不出席理、監事會議予以處罰之規範，則人民團體法第三十一條之理、監事會議是否必須以「已成立之合法會議」而言，此不無疑義。

況如理事長已依法定程序合法召集會議，則不論是否成會，對未出席之理、監事而言，似仍有予以規範之必要。故原處分機關未調查案外人○○○等人所未出席之理、監事會議是否已合法通知召開，逕以系爭二次會議未成會為理由，而不予核備訴願人提報之理、監事人員名冊異動，尚嫌率斷。故原處分機關應究明人民團體法第三十一條所謂理、監事會議是否僅指已成立之合法會議？並應究明系爭二次會議是否已經合法程序予以通知、召開？方得認定案外人○○○等人之理、監事是否已視同辭職，再認定是否應予核備。爰將原處分機關八十八年四月二十七日北市社七字第八八二二六三三三〇〇號函部分撤銷，由原處分機關究明後另為處分。六、另訴願人稱人民團體法並無罷免理事長乙節，經查理事長亦為理事，只不過其係經由選出對外代表該團體之代表人，並非一經選上理事長後即脫離理事之身分，則人民團體法有關罷免理事之規定，並非不能適用於理事長，僅因其身分特殊，故於人民團體選舉罷免辦法另行規定其罷免之程序，二者並無牴觸之處，訴願人應屬誤解，併予敘明。

參、有關原處分機關八十八年七月十三日北市社七字第八八二四一八二〇〇一號函部分：

一、按訴願法第一條規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願、再訴願。……」第二條第一項規定：「本法所稱行政處分，謂中央或地方機關基於職權，就特定之具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為。」

行政法院四十七年度判字第四十三號判例：「人民之提起行政爭訟，惟對於中央或地方官署之行政處分，始得為之。所謂行政處分，係指官署所為之單方行政行為而能發生公法上之效果者而言。……」

六十二年度裁字第四十一號判例：「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許。」

行政院暨所屬各級行政機關訴願審議委員會審議規則第十三條第一項第四款規定：「訴願事件有左列各款程序不合情形之一者不應受理，訴願會會議應為駁回之決議。……四、對於非行政處分。……提起訴願者。」

二、卷查本件原處分機關因○○協會以八十八年六月二十四日函，檢送該協會八十八年六月二十二日罷免原理事長及新任理事長選舉案之會議紀錄予文山區公所及副知原處分機關，並申請核發新任理事長當選證書，案經原處分機關予以核發新任理事長○○○當選證書，惟訴願人以○○○等人未具理事身分，不得召開罷免會議，又○○○等出席會議者未繳交會費及罷免程序與法不符應為無效等為由，除以之為訴願之標的外，且不移交其理事長職務。原處分機關遂以八十八年七月十三日北市社七字第八八二四一八二〇〇一號函告訴願人略以：「……說明：……二、○君等罷免臺端乙案，業經六月二十二

日召集理事會議決議通過，完成法定罷免程序。……三、臺端任○○社區發展協會理事長職務業已解除，請依規定完成移交。……」。

三、按原處分機關上開八十八年七月十三日北市社七字第八八二四一八二〇〇一號函，純屬行政機關所為單純之事實敘述，並要求訴願人依法律之規定為一定之行為，核屬觀念通知，尚不因該項敘述或通知而對訴願人權益發生具體之法律上效果，應非行政處分。訴願人就此部分，遽即提起訴願，揆諸首揭規定及判例意旨，自非法之所許。

肆、關於原處分機關八十八年七月十九日北市社七字第八八二四三七〇五〇〇號函部分：

一、按人民團體法第五十四條規定：「人民團體經核准立案後，其……職員簡歷冊或負責人名冊如有異動，應於三十日內報請主管機關核備。」

臺北市政府文書處理實施要點第一百四十七點規定：「各機關公文蓋用印信及簽署應依左列規定辦理：（三）……3. 書函、開會通知單及一般事務性之通知、聯繫、洽辦等公文，蓋用機關或承辦單位條戳。……」

二、本部分訴願及補充理由略以：

（一）原處分機關於八十七年六月編印經內政部獎助之「社區發展法規彙編」明定開會通知單格式，並附註發文單位欄應由主任委員，即召集人簽署；且內政部社會司八十八年元月編印「社會團體法規彙編」亦明定開會通知單之格式；又內政部七十五年一月二十九日臺內社字第三八一五九四號函略謂：開會通知暨會議紀錄應由召集人簽署；故開會通知單應載明召集人姓名並由其簽署，用以確認召開會議之合法性，而原處分機關稱「開會通知之格式，法無明文規定」等語，與事實不符。

（二）按系爭開會通知單未載召集人之姓名，亦無召集人之簽署，僅有連絡人○○○之印章，而○○○只是會員之一，依法無權召開理監事聯席會議，因此該開會通知，依法不生效力。

（三）人民團體法第五十四條規定人民團體經核准立案後，其職員簡歷冊或負責人名冊如有異動，應於三十日內報請主管機關核備。再依據內政部七十八年十二月十五日內社字第七五二八二八號函解，應經核備之事項，應於主管機關核備後，始生效力。查○○○所召開由○○○為主席於八十八年六月二十二日所舉行之罷免理事長會議，該會議涉及協會負責人之異動，依據人民團體法第五十三條規定，該異動應經主管機關核備，亦即經主管機關核備後始生效力，而訴願人自八十八年六月二十二日起迄今均未接到主管機關對該會議結果核備之公文，既然未經核備，依法即不生效力，主管機關竟然命令訴願人移交，顯然與法不合。

三、行政機關為實現一定之行政目的，就其所掌事務，以非公權力之任意手段，於特定個人或公私法人團體同意或協助之下，要求其為一定作為或不作為之行政作用，此即行政法學者所稱之「行政指導」。此於即將自九十年一月一日實施之行政程序法第一百六十五

條亦予以明文規定：「本法所稱行政指導，謂行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。」因行政指導係以非具強制力之方式，促請特定人為一定作為或不作為之行為，相對人自得拒絕指導，故應係屬一種事實行為，並不因此而發生法律之效果。對此，如相對人未依行政指導所為之行為，行政機關以外之其他人如認有不當或損及利益之情事，雖非不得請求行政機關予以糾正，然原處分機關是否准予相對人之請求，仍非無自由裁量之餘地，併予敘明。

四、卷查案外人○○○等人申請罷免訴願人理事長身分，經原處分機關以八十八年六月九日北市社七字第八八二三六九〇〇〇〇號函指定○君召集理事會議，嗣經以八十八年六月十五日開會通知單定於八十八年六月二十二日召開罷免會議。經查其會議通知單上僅連絡人○○○簽章，並無主持人○○○簽章，且未加蓋該協會之會章，故訴願人認並未符合法定格式，其開會通知單應屬無效。然查人民團體開會通知單之格式於法並無明文規定，原處分機關為使其有一定規範，並使各人民團體能有統一之方式，遂於編印之「社區發展法規彙編」中載有開會通知單之格式，然其性質並非強制各團體遵守，且綜觀人民團體法亦無強制規範。而會議之成立、生效應依法令規定，有關通知單送達、與會人數、決議事項及決議比例等方屬會議成立生效之要件，故其所載格式應係任意事項，非影響會議是否成立之要件，故應係屬行政指導，而不具法令性質。另參考本府文書處理實施要點第一百四十七條對於蓋用印信規定「書函、開會通知單及一般事務性之通知、聯繫、洽辦等公文，蓋用機關或承辦單位條戳」，亦即開會通知單應蓋用機關條戳。社區發展協會係屬人民團體性質，若將其對外行文視為與一般公務機關等同之立場時，社區發展協會所發出之開會通知單亦應蓋用條戳。然本案中因被罷免人為現任理事長，社區發展協會之條戳由現任理事長保管，聲請罷免人自然無法取得條戳發文，據此，八十八年六月二十二日開會通知自無法蓋用社區發展協會之條戳。故原處分機關據此認定該通知單格式尚無不符乙節，自無不合。

五、至訴願人主張開會應屬無效、開會通知不合法、其並無於罷免會議上陳述意見及該罷免會議未經原處分機關核備等節。經查此部分均係會議程序是否瑕疵等問題，如已牽涉到會議是否有效之實質認定部分，則應係屬法院之職權，倘有爭議，亦應向法院請求救濟，原處分機關僅能就形式方面予以審查，併予敘明。

伍、綜上論結，本件訴願為部分程序不合，本府不予受理，部分為無理由，部分為有理由，爰依訴願法第十七條第一項前段及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 張明珠

委員 黃茂榮

委員 楊松齡

委員 薛明玲

委員 陳 敏 委員 曾巨威

委員 黃旭田

委員 劉興源

委員 曾忠己

中 華 民 國 八 十 九 年 五 月 二 十 二 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行