

訴 願 人 財團法人○○

代 表 人 ○○○

訴 願 代 理 人 ○○○律師

原 處 分 機 關 臺北市政府教育局

訴願人因財團法人管理事件，不服原處分機關民國 97 年 6 月 3 日北市教體處字第 09730197000 號函，提起訴願，本府決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 90 日內另為處分。

事 實

一、訴願人為○○財團法人，以提倡國民體育，增進國民健康，發揚固有文化，辦理社會教育為設立目的，由於其債權人向法院聲請查封拍賣其所有土地，訴願人為解決其債務事宜，於民國（下同）95 年 6 月 23 日下午 2 時 30 分舉行第 13 屆 95 年度第 2 次董事會會議，決

議以出售土地持分方式（至多不得超過該會現有土地百分之三十持分），將出售所得金額以清償其債務，授權董事長代表訴願人尋求建商商談土地合建方案，並於 95 年 6 月 27 日函報原處分機關核備。經原處分機關以 95 年 7 月 28 日北市教體處字第 09530659300 號函復訴願人同意其以出售土地持分方式清償債務，惟出售範圍不得超過現有土地百分之三十，並請訴願人積極辦理土地合建開發計畫，規劃其中之一樓層，作為體育藝文之公益用途，以符基金會設立之宗旨。

二、嗣訴願人於 95 年 12 月 15 日簽訂契約將其所有本市松山區○○段○○小段○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○及○○地號等 9 筆土地部分持分，以法院之鑑定價格每坪新臺幣（下同）153 萬元出售予案外人○○○，並於 96 年 4 月 4 日辦竣土地持分移

轉登記，乃以 96 年 4 月 16 日國長字第 200704161 號函報請原處分機關及本市體育處核備。

由於原處分機關發現訴願人函報其所出售之本市松山區○○段○○小段○○地號土地已移轉持分百分之五十，超過原核准僅可移轉持分百分三十之限制，本市體育處乃以 96 年 5 月 14 日北市體處綜字第 096303934 00 號函請訴願人於文到 1 個月內改善。案經訴願人多

次向原處分機關說明後，原處分機關另發現訴願人與○○○簽訂之不動產買賣契約書中

，約定○○○僅需先行支付 3 億 9,000 萬元價金，其餘尾款部分（5 億 9,248 萬 4,910 元

)

則以系爭土地將來申領建造執照後之開工日前為付款日期，原處分機關乃審認訴願人與○○○間上開尾款付款約定，違反臺北市財團法人暫行管理規則第 16 條第 4 項規定，並依同規則第 31 條第 2 項規定，以 97 年 6 月 3 日北市教體處字第 09730197000 號函請訴願人於

文到 30 日內改善，及將結果回復原處分機關。訴願人不服，於 97 年 6 月 25 日向本府提起

訴願，8 月 13 日補充訴願理由，10 月 9 日、10 月 17 日補充訴願資料，並據原處分機關檢卷

答辯。

理由

一、按地方制度法第 26 條第 2 項、第 3 項規定：「直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。……。」「前項。……其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。」第 27 條第 1 項規定：「直轄市政府。……就其自治事項，得依基法定職權或其於法律、自治條例之授權，訂定自治規則。」第 28 條第 2 款規定：「下列事項以自治條例定之：……二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」

民法第 32 條規定：「受設立許可之法人，其業務屬於主管機關監督，主管機關得檢查其財產狀況及其有無違反許可條件與其他法律之規定。」第 33 條第 1 項規定：「受設立許可法人之董事或監察人，不遵主管機關監督之命令，或妨礙其檢查者，得處以 5,000 元以下之罰鍰。」

臺北市財團法人暫行管理規則第 1 條規定：「臺北市政府。……為規範臺北市。……財團法人之設立許可及監督輔導等管理事宜，特訂定本規則。本市財團法人之管理，除法規另有規定外，依本規則之規定辦理。」第 2 條規定：「本市財團法人之主管機關為本府所屬各目的事業主管機關。主管機關得將管理事宜，委任所屬機關或委託其他機關執行之。」第 3 條第 1 項第 3 款規定：「各主管機關主管之財團法人如下：……三、教育局：以辦理教育、體育事務為主要目的，並屬於教育局管轄業務之財團法人。」第 4 條規定：「本規則所稱本市財團法人，指依本規則許可設立，其主事務所設於本市之財團法人。」第 16 條第 4 項規定：「本市財團法人不得於設立目的外，以任何方式對任何人或團體給予特定利益，且其財產不得存放或貸與董事、其他個人或非金融機構。」第 21 條第 1 項第 2 款規定：「本市財團法人董事會之決議事項，應有過半數董事之出席，以出

席董事過半數之同意行之。但下列重要事項之決議，應有三分之二以上董事之出席，以董事總額過半數同意，並經主管機關核准後行之：……二、不動產之購買、處分或設定負擔。」第31條第1項、第2項規定：「本市財團法人有下列情形之一者，主管機關應予糾正並限期改善：一、違反設立許可條件、捐助章程或遺囑。二、管理、運作方式與設立目的不符或無正當理由停止業務活動。三、董事會之決議違法或顯有不當。四、財務收支未取得合法之會計憑證或未具完備之會計簿籍。五、隱匿財產或妨害主管機關依前條規定檢查。六、對於業務、財務為不實之陳報。七、經費開支不當。八、其他違反本規則及相關法令之規定。」「本市財團法人於收到糾正通知後，應於期限內改善；逾期未改善者，主管機關得依民法第33條第1項規定處理。必要時，並得將相關資料函請所在地稅捐稽徵機關查核辦理。」

二、本件訴願及補充理由略以：

- (一) 依臺北市體育處組織規程第3條規定，臺北市體育處下設綜合計劃科及運動設施科，分別掌理體育運動綜合計劃、研究發展考核、資訊管理及體育、產業發展、運動設施規劃、營運管理、轉導民間運動設施等事項，所以臺北市體育處始具有監督訴願人業務之法定權限，惟本件卻以原處分機關名義為之，原處分欠缺管轄權，顯不合法。
- (二) 依行政程序法第43條及第96條第1項第2款規定，書面行政處分應記載所憑事實、證據、理由及法令依據，使處分相對人得以認知行政機關所採觀點，進而於行政救濟時，得為有效之權利主張及防禦。本件原處分機關認定訴願人違反臺北市財團法人暫行管理規則第16條第4項規定，惟於原處分之說明欄中，卻未附具訴願人合致此項規定之理由，訴願人實無從此項處分內容得知其該當法規之何項禁止要件，且原處分所提臺北市財團法人暫行管理規則第16條第4項及第31條第2項規定，均非「下命」限期改善之直接依據，原處分具程序瑕疵，亦有適用法令上之錯誤，應予撤銷。
- (三) 依地方制度法第28條第2款規定，創設、剝奪或限制地方自治團體居民權利義務之事項，應以自治條例定之；惟本件原處分機關所為處分之法律依據係「臺北市財團法人暫行管理規則」第16條第4項規定，此管理規則並未經臺北市議會通過，充其量僅係自治規則，原處分機關卻以此項自治規則限制訴願人處分財產有關買賣契約價金之給付條件，已重大限制人民之自由權利，原處分已違反法律保留原則及地方制度法第28條第2款規定。另原處分機關於答辯時援引民法第32條規定作為監督權之依據，亦無解於原處分機關得依此規定，即進一步得訂定職權命令作為行政作用之依據。
- (四) 行政行為須使受規範者可以預見其規範之內容，其內容是否明確，除由主旨理解外，應就所述事實、理由及法令依據實質判斷。本件原處分機關認定訴願人與○○○之不動產買賣契約書中，約定買賣價金5億9,248萬4,910元之尾款部分應於系爭土地將來

開工日前給付，違反臺北市財團法人暫行管理規則第 16 條第 4 項規定，應於文到 30 日內改善完畢，惟卻未具體指示訴願人須為何種改善行為或如何改善，訴願人實難以理解，原處分已違反明確性原則。

- (五) 原處分機關答辯書指稱訴願人與○○○之不動產買賣契約書中關於尾款之給付並無明確之清償日期，形同對買受人無期限及無利息之貸與行為，違反一般買賣之常態，且訴願人自陷於此種危機中，與公共利益之目的相違背。惟就訴願人來論，若訴願人未與○○○訂立買賣契約，則系爭土地將遭法院拍賣，拍定之價格定較市價低，且訴願人喪失土地全部之所有權，訴願人反受更不利之影響；而就買受人而言，○○○僅買受系爭土地百分之三十持分，承擔高度不確定之風險，且○○○亦就尾款部分交付同額之本票予訴願人，訴願人已獲相當保障，實無對○○○給予特定利益之情事。

三、查本件係原處分機關發現訴願人與○○○之不動產買賣契約書中，約定○○○僅需先行支付 3 億 9,000 萬元價金，其餘 5 億 9,248 萬 4,910 元之尾款部分，則以系爭土地將來申

領

建造執照後之開工日前為付款日期，原處分機關審認訴願人與○○○間上開尾款付款約定，違反臺北市財團法人暫行管理規則第 16 條第 4 項規定，乃依同規則第 31 條第 2 項規

定

，以 97 年 6 月 3 日北市教體處字第 09730197000 號函請訴願人於文到 30 日內改善，並將

結

果回復原處分機關，此有訴願人與○○○95 年 12 月 15 日簽訂之不動產買賣契約書、系爭土地地籍圖謄本、土地登記第二類謄本等影本附卷可稽，是原處分機關所為處分，尚非無據。至訴願人主張原處分機關無本件之管轄權乙節，按本府為規範本市財團法人之設立許可及監督輔導等管理事宜，訂立臺北市財團法人暫行管理規則，且該規則第 3 條即明定以辦理教育及體育事務為主要設立目的之財團法人，其主管機關為本府教育局。查本件財團法人○○章程第 2 條及法人登記證書既載明以「提倡國民體育，增進國民健康，發揚固有文化，辦理社會教育」為設立目的，則訴願人係屬以辦理體育事務為主要設立目的之財團法人，是訴願人之主管機關即為原處分機關，準此，原處分機關基於監督輔導之主管機關立場，以其名義作成本件處分，尚無違反管轄權之規定，訴願人就此部分之主張，顯有誤解，不足採據。

四、惟按「行政行為之內容應明確」、「行政處分以書面為之者，應記載下列事項……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」行政程序法第 5 條及第 96 條第 1 項第 2 款定有明

文

。是關於理由及法令依據等記載係書面行政處分之必要記載事項，並應遵守明確原則，俾使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因；且臺北市財團法人暫行管理規則第

31 條第 1 項規定，本市財團法人有該規定所列各款之違規情節時，主管機關應予糾正並命限期改善。查本件原處分機關 97 年 6 月 3 日北市教體處字第 09730197000 號函載以：「主旨：貴基金會出售土地持分與買受人約定價金 5 億 9,248 萬 4,910 元於該土地開工日前給付 1 節，違反『臺北市財團法人暫行管理規則』第 16 條第 4 項規定，請於文到 30 日內改善並將結果回復本局。.....說明：.....二、依『臺北市財團法人暫行管理規則』第 31 條第 2 款（按：應係第 2 項之誤）：『本市財團法人於收到糾正通知後，應於期限內改善；逾期未改善者，主管機關得依民法第 33 條第 1 項規定處理。』.....。」然依前開管理規則第 31 條第 2 項規定，主管機關對違規財團法人之糾正或命限期改善，應係以該財團法人有同條第 1 項所列各款情形之一為前提，是本件原處分機關究係認定訴願人之行為該當前開管理規則第 31 條第 1 項之何款規定，而予以糾正並命限期改善？原處分函卻未予說明，難認原處分符合明確原則，且原處分機關逕以前開管理規則第 31 條第 2 項規定作為命訴願人限期改善之依據，亦有適用法令違誤之處。另按臺北市財團法人暫行管理規則第 16 條第 4 項規定，本市財團法人不得於設立目的外，對任何人給予特定利益，且財產不得存放或貸與其他人。惟本件原處分機關所為處分核認訴願人違反上開規定，並未具體說明訴願人之行為合致該規定之理由；且原處分機關 97 年 7 月 21 日北市教體處字第 09734385600 號函所附答辯書理由三載以：「訴願人於土地買賣契約中，將買賣價金 9 億 8,248 萬 4,910 元中之 5 億 9,248 萬 4,910 元之給付時間約定為『至申領建照後，

開工前全部付清』，致實收價金僅 3 億 9,000 萬元。因約定買賣之土地已先移轉登記於買受人名下，所收價金卻未達 4 成，實違背一般買賣之常態。其未收之土地價金 5 億 9,248 萬 4,910 元並無明確之清償日期，期間長短無法預期，形同對買受人無期限及無利息之貸與行為。」卻又於 97 年 6 月 23 日北市教體處字第 09730323900 號函說明三論述略以：「貴基金會出售土地持分後，卻將價金 5 億 9,248 萬 4,910 元無償存放與買受人而不償還債務。」則原處分機關究係核認訴願人將其財產存放予○○○？抑或貸與之？實有未明，自難認該處分函與行政行為內容應明確之原則相合。

五、復查本件訴願人與○○○之不動產買賣契約書中，有關買賣標的部分，為本市松山區○○段○○小段○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○地號等 8 筆土地百分三十持分及同小段○○地號土地百分五十持分；價金付款方法及日期約定共分為 4 期，其中第 1、2、3 期款項共計 3 億 9,000 萬元，○○○已給付完畢，第 4 期尾款部分為 5 億

9

,248 萬 4,910 元，○○○應於土地移轉登記予買方名義至申領建造執照後，開工日前須全部付清，且○○○應開立與尾款同額之商業本票予訴願人，作為給付尾款之保證。是○○○一方面僅買受系爭大部分地號土地之百分之三十持分，實無從享有土地經營管理

之主導權，一方面卻又將價金 3 億 9,000 萬元給付予訴願人，在系爭土地未開發利用前，形同此筆資金無從回收及獲利，且○○○亦就尾款部分，提供商業本票予訴願人，訴願人已獲得相當保障；則訴願人與○○○關於此不動產買賣契約之尾款約定，是否即該當臺北市財團法人暫行管理規則第 16 條以任何方式對任何人或團體給予特定利益之規定？本件原處分機關僅形式主觀認定此約定方式違反一般買賣常態，逕論訴願人違反前開管理規則第 16 條第 4 項規定，尚嫌速斷。再者，規範本市自治事項之自治法規，若有創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，應以自治條例定之，此為地方制度法第 28 條第 2 款所明定。查前揭臺北市財團法人暫行管理規則係本府為規範本市財團法人之設立許可及監督輔導等管理事宜，依地方制度法第 27 條及臺北市法規標準自治條例第 2 條第 3 項等規定，本於職權所訂定之自治規則，是本件原處分機關依前開管理規則第 32 條第 2 項規定，命訴願人於文到 30 日內改善並將結果通知原處分機關等限制人民權利之處分，是否符合地方制度法第 28 條第 2 款規定之自治條例保留原則？亦有斟酌必要。從而，為求原處分之正確適法，應將原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 90 日內另為處分。

六、綜上論結，本件訴願為有理由，依訴願法第 81 條，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 陳 業 鑫（公出）

副主任委員 王 曼 萍（代理）

委員 陳 淑 芳

委員 陳 石 獅

委員 陳 媛 英

委員 紀 聰 吉

委員 戴 東 麗

委員 蘇 嘉 瑞

中 華 民 國 97 年 11 月 20 日

市長 郝 龍 斌

訴願審議委員會主任委員 陳業鑫決行