

司法院釋字第二七六號解釋

中華民國 80 年 3 月 8 日

院台秘二字第 02508 號

解 釋 文

合作社法第五十五條第一項第六款規定之解散命令，乃解散合作社之處分，對於此種處分之要件及程序如何，該法未為明確之規定，宜由主管機關妥為檢討修正。內政部於中華民國六十九年二月二十六日修正發布之合作事業獎勵規則，關於合作事業成績考列戊等者，由縣市合作社主管機關令飭解散之規定，應配合上開法律一併檢討修正。

解釋理由書

合作社法第五十五條第一項規定：「合作社因左列各款情事之一而解散：一、章程所定解散之事由發生。二、社員大會之解散決議。三、社員不滿七人。四、與他合作社合併。五、破產。六、解散之命令。」其中第六款「解散之命令」，乃解散合作社，消滅其法人人格之處分。惟此種處分之要件及程序，該法未為明確之規定，宜由主管機關妥為檢討修正。內政部於中華民國六十九年二月二十六日修正發布之合作事業獎勵規則，關於合作事業成績考列戊等者，由縣市合作社主管機關令飭解散之規定，目的雖屬正當，惟合作社法既待檢討修正，仍應配合一併檢討修正。

大法官會議 主 席 林洋港

大法官 翁岳生 翟紹先 楊與齡 李鐘聲
楊建華 楊日然 馬漢寶 劉鐵錚
鄭健才 吳 庚 史錫恩 陳瑞堂
張承韜 張特生 李志鵬

理由不同意見書 大法官 楊建華 楊日然 吳庚

一、法治主義為中華民國憲法之基本原則，憲法對於構成法治主義之要素：法律保留及法律優越，分別於憲法第二十三條及第一百七

十二條規定甚明，準此有關人民權利義務之重大事項，不僅須由法律加以規定，法律之內容且須符合憲法第二十三條所樹立之準則；法律固可對行政機關予以必要之授權，但於行政機關依據該項授權而為特定行政處分之要件及程序應有明確之規定，其未經法律授權之事項，如涉及人民權利之限制者，行政機關不得逕以命令予以規定。本件合作社法制定於行憲之前，其第五十五條第一項第六款雖列有解散命令為合作社解散原因之一，但對於有權發布解散命令之主體、解散之事由及程序，概付闕如，與合作社法性質相近之法律，如公司法（第十條）、農會法（第四十三條）、漁會法（第四十六條）、工業團體法（第六十三條）、動員戡亂時期人民團體法（第五十八條）等，凡有關授權主管機關解散各類團體者，法律本身必有明確之規定，合作社法此種立法方式，為現行法律中所僅見，已難謂其與首揭法治原則相符。

- 二、按合作社為營利社團法人，解散合作社及消滅其法人人格之處分，為對法人團體最嚴厲之制裁，自屬限制人民權利之重大事項。合作社法對主管機關有明文授權之最大限度為解除理、監事之職務（第四十三條）。乃內政部竟依其職權發布合作事業獎勵規則，對合作社施予考核，凡列戊等者由縣市合作社主管機關令飭解散，與憲法第二十三條及中央法規標準法第五條之「法律保留」條款，自有未合，本件解釋對該規則僅要求主管機關與合作社法配合修正，其理由不外上開規則賦予主管機關監督考核合作社之職權，符合實際需要「目的正當」，然而目的上之正當，並不能因而忽視程序上之合法，否則法治主義即無從貫徹。
- 三、本件對發生違憲爭議之法規，僅加以非難而未明確宣告其違憲，或依本院先例定期使其失效。或係基於解釋憲法首應尊重立法機關制定之法律，儘量維持其合憲性之考慮。第按上述理論即美國司法審查制度中之所謂「推定合憲之原則」（the principles of presumption of constitutionality），在德國憲法法院之實際運作中亦有所謂符合憲法之法律解釋方法（Die Methode der verfassungskonformen Gesetzesauslegungen），其目的同屬避免釋憲機關輕率宣告法律違憲，此等原則當為任何國家之釋憲機關行

使職權時所不可忽略，並素為本席等所尊重。就本件而言，合作社法對解散命令，究在何種情形下方得行使，別無明文規定，則為避免宣告法規違憲，本席等亦曾主張依據特別法無規定者適用普通法之法理，在合作社法未修正前，主管機關於合作社有合作事業獎勵規則所定事由時，依民法第三十六條程序聲請法院裁定命其解散（前司法行政部五十九年十二月九日（五十九）函參九六一一號函復財政部，即採取相同見解），既可貫徹依法行政，又可使合作社法及合作事業獎勵規則繼續執行，以俟主管機關儘速作合理之修正。

- 四、本件解釋既已明示主管機關宜對有關法規檢討修正，依本席等之體認，仍對其解釋原則予以支持，惟解釋理由書未能闡明前述意旨，爰共同提出理由不同意見書如上。

抄保證責任台中市第 0 0 0 勞動合作社代表人楊 0 明聲請書

主 旨：為行政院七十七年度判字第一四九二號判決適用之命令「合作事業獎勵規則」，有牴觸憲法及法律之疑義，謹依大法官會議法第六條之規定，敘明事由聲請解釋憲法，恭請鑒核示遵。

事 由：

- 一、台中市政府民國七十六年十一月十四日七六府社合字第八四六七五號公告略以：

主旨：查本市第七建築勞動合作社 等七社，均因業務停頓，無法復甦，七十五年度考績戊等，依法應予解散，特此公告。

依據：一、「合作社法」第五十五條第六款「解散之命令」。

二、「合作事業獎勵規則」第八條第六款「戊等由縣市合作主管機關令飭解散」。

詳情請閱附件一、原公告複印本。聲請人乃於民國七十六年十一月十七日具文申復，略以：「現在本市建築業已見

復甦，工作機會增多，本社正力圖振作，茲將半年來辦理之事項開列如說明，祈請准予撤回解散之命令，以利加強推行業務，實感德便」，詳情如附件二；惟奉復以，所請撤銷解散案，祇因事關通案礙難同意，詳情如附件三。由於當時聲請人一年多來與台中市中興段重劃區地主，洽購興建社員住宅所需用地已臻於成功階段，一旦解散即前功盡棄，乃循訴願與再訴願程序謀求挽救危機，均遭駁回，嗣訴諸行政法院，復遭敗訴，而一審確定。經詳讀判決之理由，認為裁判所適用之法律及命令，有牴觸憲法之疑義。

- 二、我國為民主法治國家，行政機關與人民之關係為法律上之權利、義務關係，並非命令服從關係。行政機關發布命令，行使職權，除法律准許其自由裁量者外，悉應依據法律辦理，憲法第一百七十二條經明定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」，中央法規標準法第五條乃規定：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。」，並於第六條更明定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」，以資與憲法第一百七十二條之規定相呼應。凡此均為防止行政機關濫用職權，保障人民權利與義務之界限規定。為此行政機關發布之命令，如有與憲法或法律牴觸者，行政機關不得引用為行政處分之法源，司法機關更不得援用為裁判之依據。
- 三、本件行政法院判決之理由，首敘：「按『合作社因左列各款情事之一而解散：一、六、解散之命令。』『合作社或各級合作社聯合社成績等級，經省合作主管機關覆核評定後，列戊等者，由縣市合作社主管機關令飭解散。』合作社法第五十五條第一項第六款，合作事業獎勵規則第八條第一項第六款分別定有明文。」並以「第查合作社法規定事項，就合作社之管理監督範圍而言，為其他法律之特別法，應優先於民法而適用之。至於合作事業獎勵規則，乃行政機關基於行政權之作用所訂定之執行命令，核與合作社法之意旨相符，自屬有效，並無違反中央法規標準法可言。綜上以觀，

原處分並無違誤」為結語（附件四）；顯係對於合作法令之結構與位階有所誤會。茲為便於明瞭真相，謹將合作社法、合作社法施行細則、合作事業獎勵規則等，一法二令合訂為一冊，謹請參合核議（附件五）。

- 四、按合作社法第二條規定：合作社為法人。第七十五條規定：各種合作社業務之執行，除依本法規定外，於必要時另以法律定之。第七十六條規定：本法施行細則，由內政部定之。該法第五十五條第一項第六款雖定有「解散之命令」為合作社解散原因之一，惟解散之命令應具備如何之要件始得發布？由何機關發布？發布之程序如何？均漏未規定。合作社法施行細則係依合作社法第七十六條之委任而制定（見該施行細則第一條）之委任命令，其所規定之事項自有與合作社法同等之效力；然該施行細則全文四十四條，對於上述合作社法漏未規定之事項，復隻字不提，致合作社法所定「解散之命令」一款，備而不能用。蓋解散之命令為褫奪合作社法人人格之嚴厲處分，涉及人民之權利、義務，依中央法規標準法第五條第二款之規定，非以法律定之不可也。原裁判以：「第查合作社法規定事項，就合作社之管理監督範圍而言，為其他法律之特別法，應優先於民法而適用之。」等詞因為正確，惟特別法之規定既未臻周到，自有援用普通法之一途。民法第一編第二章第二節「法人」對於法人之權利能力、行為能力之發生、變更、消滅，均有詳密之規定。其由國家權力命令法人解散，則有下列兩條之規定，可資援用；
- (一)民法第三十六條：法人之目的或其行為，有違反法律、公共秩序或善良風俗者，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之請求，宣告解散。
 - (二)民法第五十八條：社團之事務，無從依章程所定進行時，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之聲請解散之。
- 換言之，主管機關解散聲請人之命令，如與上述兩條規定之一不合時，則於法不符；參諸合作社法第七十五條：「各種合作社業務執行，除依本法規定外，於必要時另以法

律定之。」之規定，合作社法之一切，係採法律制定主義言之，應可佐證聲請人上述見解之無誤。所謂法律者乃謂經立法院通過，經總統公布之法律，自不待言。原判決云：「至於合作事業獎勵規則，乃行政機關基於行政權之作用所訂定之執行命令，核與合作社法之意旨相符，自屬有效，並無違反中央法規標準法可言。」等言，只因其第八條第一項第六款定以，考績列戊等者即可由縣市合作主管機關令飭解散之規定，與法律有所牴觸如前述，當依憲法第一百七十二條「命令與憲法或法律牴觸者無效。」之規定，不能發生效力。

五、茲由於聲請人於民國七十五年初起，洽購台中市中興段新劃定住宅區土地為興建社員住宅之用，因土地共有人中部分反對出售致未未能順利成交，後經苦心努力繼續洽談經年，始獲同意以分割出售方式進行辦理，已達成交階段，卻接獲前述解散之命令；經向主管機關申復業務停頓之原委及努力復甦業務之情形，未蒙採納，不得已依訴願法之規定，謀求救濟程序進行中，奉主管機關台中市政府七六府合社字第八九三四五號函以：「主旨：貴社經已公告解散，業務應該結束，依法進行清算，惟尚在以合作社名義函知賴0、賴0桂二人洽談購入北區中興段一六六號等土地興建社員住宅於法不合，應予停止，特復查照。」並將副本抄送台中市警察局（附件六），致未能進行訂約，業務無法復甦。查人死不能復活，法人具有與自然人略同之權利能力與行為能力，一旦解散則不能復甦。在行政訴願未決定之前，主管機關進行上函行政干與，未免操之過急，有違憲法第一百四十五條第二項之意旨。茲行行政院七十七年度判字第一四九二號判決，據為不利於聲請人之裁判所適用之法律與命令，顯有牴觸憲法之處，為此具文聲請解釋。

六、謹請

鑒核示遵，至感德便。

聲請人：保證責任台中市第000勞動合作社

上法定代理人理事主席 楊 0 明

(附件四)

行政法院判決

七十七年度判字第一四九二號

原 告 保證責任台中市第 0 0 0 勞動合作社

(設略)

代 表 人 楊 0 明 (住略)

被告機關 台中市政府

上原告因公告解散合作社事件，不服內部政中華民國七十七年五月十九日台(77)內訴字第五八七七三三號再訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告因七十五年度全年業務停頓，十二個月營業月報表未報，全年法定會議停開，全年度財務決算七種表報未報，全年未辦改選及申請變更登記，經被告機關依合作事業獎勵規則第六條第六款考績戊等，報奉台灣省合作事業管理處 76.5.26 合一字第五三六四號函核定後，以 76.6.4 府社合字第三七九九 0 號函知該合作社，再以 76.11.4 府社合字第八四六七五號公告解散，原告不服，提起訴願及再訴願，均遭駁回，遂提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：一、原告之組織分子，以從事建築製圖、現場監工、與泥水板模工作者為主。多年來由於台中市分期實施市地重劃，新生建地甚多，售價低廉，原告對外承攬工作，機會甚多不虞匱乏。惟在民國七十五年間，來自台北之強力財團，挾帶雄厚資金，來中炒作搜購地皮，加之三年來被告機關集中市地重劃劃餘土地，提高低價標售，領導地價上漲，為之建築用地地價激漲，少者數倍多者達四十四倍，導致民間地主惜售，建築用地取得困難，營建成本劇增，房屋價位提高與成屋滯銷之惡性循環之詳情如中國時報七十七年三月七日綜合報導：標題「竭澤而漁：財團挾帶雄厚資金四處搜購，土地資源

分配受到嚴重扭曲」及「房地產價格，午夜特快車，銀行界搶搭，投機風更熱」兩則消息（證物二），台中市為之中小建築業倒閉連連，建築勞動之工作機會盡失。原告為避免被拖陷入火坑，經社務會議決議「暫行觀望，不必出血承作工程」，因之業務略為停頓，雖為事實，然合作社為經濟事業團體，以圖謀社員經濟之利益與生活之改善為目的，合作社法第一條著有明文。原告業務之停頓完全由於避免經濟上的緊急危難，應屬於情有可原，蓋經濟事業團體以賺錢為目的，無需出血冒險，自找厄運之必要也。二、次者被告命令原告解散之理由為：「業務停頓，無法復甦」。惟依我憲法第一百四十五條第二項之規定，合作事業應受國家之獎勵與扶助；被告機關既知原告業務停頓，不但未見其任何之扶助，且平時亦未曾派員輔導原告之業務，對於原告社務與業務運作毫不關心又毫無所悉。有何根據斷定原告「無法復甦」？再者七十五年度之考績，台中市議會員工消費合作社與原告同列為戊等，為何對原告為命令解散之處分，對渠則不予處分？可見被告機關係憑其好惡愛憎而為不同之處分，濫用職權草率行事，其違法偏頗昭然若揭。三、查我國為民主法治之國家，行政機關行使職權應於法有據，依法辦理。原告為依法成立之合作社，依合作社法第二條經明定：「合作社為法人。」雖同法第五十五條第六款定有「解散之命令」，為合作社解散原因之一，然主管機關行使解散命令之職權，必須：「法人之目的或其行為有違反法律，公共秩序或善良風俗者」，始得由主管機關、檢察官或利害關係人請求法院為解散之宣告，民法第三十六條著有明文。今原告之目的或行為並無違反法律、公共秩序或善良風俗之處，被告機關竟以「因業務停頓，無法復甦」為理由，擅為解散之處分；又未經請求法院為解散之宣告，擅自為解散之公告，顯然違背法律。雖內政部頒發之「合作事業獎勵規則」第八條第六款定有：「戊等由縣市合作主管機關令飭解」之文字，然我憲法第一百七十二條明定「命令與憲法或法律牴觸者無效。」中央法規標準法第五條規定：「關於人民權利、義務者應以法律定之。」同法第六條復規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」各著有明文。上述「合作事業獎勵規則」既為內政部頒布之行政命令，該規則第八條第六款與法律牴觸，自屬無效，不得援用。被告機關根據

無效之行政命令所為之處分自不能發生效力。謹請將再訴願決定、訴願決定及原處分撤銷等語。

被告機關答辯意旨略謂：一、原告特為掩飾該社七十五年度因全年業務停頓而受公告解散之事實，而竟提出檢附遲後已逾兩年之七十七年三月七日中國時報之地價上漲報導資料，然後又自說自話：「原告為避免陷入火坑，經社務會決議『暫行觀望，不必出血承作工程』業務停頓，雖為事實 應屬情有可原。」此處必須慎重指出，所謂「經社務會決議」，經查七十五年度內該社從未召開過一次法定會議，詳情請見前述「事實二」。至其舉證顯不足採信。二、原告舉出台中市議會員消費合作社與該社同於七十五年考績為戊等而前者尚存，後者公告解散，其「違法偏頗事實，昭然若揭」一節，本府列舉「法令」與「事實」分別答復如下：（一）依據：台灣省合作事業管理處 67.8.23 合一字第 0 六五七號函，略以「接到考績戊等通知，提出召開社員大會請求改組者，得構成申復要件，准否？仍由主管機關視情核定」。（二）事實：台中市議會員消費合作社依據前項規定，經於 76.7.16 申請改組，本府 76.8.12 府社合字第五三 0 九九七號函核復同意改組；繼而報送 76.11.3 社員大會紀錄本府又於 76.12.3 以府社合字第八八一八五號函核復同意備查，均各在案。此處必須重複指出，答復請見前述「理由」，本府完全依法行政，決無偏袒。該社同為明效申復期間，竟置不理，此與自棄權利何異，詢之三歲稚子可能自己都難以自圓其說。三、原告舉出本府依照合作社法第四十五條第六款及合作事業獎勵規則第八條第一項第六款擅為解散之公告而與民法第三十六條、憲法第一七二條、中央法規標準法第五條、第六條牴觸，且又未經請求法院為解散之宣告，顯有違法，因而原為之處分自屬無效，應予撤銷一節。查本府依合作社法第五十五條第六款所為「解散之命令」，係依據該社年度業務考核戊等認定所成之處分，此與民法第三十六條為「宣告之解散」性質迥異。且合作社法為特別法，民法為普通法，兩者如有競合，依特別法優先適用之原則，自應排除民法而適用合作社法。依此本府原為之公告解散，於法並無不合。請駁回其訴等語。

理 由

按「合作社因左列各款情事之一而解散：一、六、解散之命令。」「合作社或各級合作社聯合社成績等級，經省合作主管機關覆核評定後，列戊等者，由縣市合作社主管機關令飭解散。」合作社法第五十五條第一項第六款、合作事業獎勵規則第八條第一項第六款分別定有明文。本件原告因七十五年度全年業務停頓，營業月報表未報，全年法定會議均停開，全年財務決算表未報，亦未辦理改選及申請變更登記，被告機關經以 76.2.18 府社字第一 0 七九七號函通知其應於七十六年二月底前召開七十五年度社員（代表）大會，並分別辦理變更登記及決算申報，原告均未依限辦理，被告機關於報奉台灣省合作事業管理處覆核評定後，於七十六年十一月間予以公告解散，揆諸首揭規定，並無違誤。原告起訴理由一、雖指稱：由於台中市當年地皮價格高漲，建築業取得困難，中小建築業倒閉連連，建築勞動之工作機會盡失，為避免陷入火坑，經社務會議決議：暫行觀望，完全是避免經濟上緊急危難之措施，情有可原，並檢附七十七年三月七日中國時報綜合報導為證。經查上開七十七年中國時報距原告所稱緊急危難之七十五年度已有兩年之久，其本部分之主張自與本件無涉。原告起訴理由二，謂七十五年度考績與伊同列戊等者，尚有台中市議會員工消費合作社未聞受有任何處分，可見被告機關草率行事，違法偏頗云云。查台中市議會員工消費合作社於收到被告機關 76.2.18 七六府社合字第一 0 七九九號函限期改組後，即依規定改組完畢，並經被告機關 76.12.3 府社會合字第八八一八五號函准予備查在案，原告以不同之案情，任意比附援引，自非可採。原告起訴理由三，指稱：合作社為法人，法人之目的或其行為，有違反法律、公共秩序或善良風俗者，法院始得因利害關係人之請求宣告解散，本件被告機關未依上開程序即擅為解散之處分，合作事業獎勵規則僅屬行政命令，依中央法規標準法第六條規定，應以法律規定事項不得以命令定之，該規則顯有牴觸法律情事，被告機關以無效之行政命令所之處分自屬無效云云。第查合作社法規定事項，就合作社之管理監督範圍而言，為其他法律之特別法，應優先於民法而適用之。至於合作事業獎勵規則，乃行政機關基於行政權之作用所訂定之執行命令，核與合作社法之意旨相符，自屬有效，並無違反中央法規標準法可言。綜上以觀，

原處分並無違誤，一再訴願決定，遞予維持原處分，亦均無不合，原告起訴意旨非有理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 七 十 七 年 八 月 二 十 三 日
(本聲請書附件一、二、三、五、六、均略)