

最高行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】99,判,1243

【裁判日期】991125

【裁判案由】人民團體法

【裁判全文】

最 高 行 政 法 院 判 決

99 年度判字第 1243 號

上 訴 人 高雄縣教師會

代 表 人 劉亞平

訴訟代理人 林石猛 律師

邱基峻 律師

王碩禧 律師

被 上 訴 人 高雄縣政府

代 表 人 楊秋興

上列當事人間人民團體法事件，上訴人對於中華民國 98 年 3 月 31 日高雄高等行政法院 97 年度訴字第 965 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、上訴人於民國 97 年 5 月 31 日召開第 6 屆第 2 次會員代表大會決議通過提案 9、10、11，修改章程第 11 條、第 12 條、第 14 條及第 15 條有關理事長及副理事長選舉產生之方式。嗣上訴人於 97 年 6 月 18 日以 (97) 高縣師會 (平) 字第 029 號函請被上訴人備查，經被上訴人於 97 年 6 月 24 日以府社行字第 0970144 979 號函復上訴人，以人民團體法第 17 條規定，已明定理事長之產生方式，上訴人該次會議擬修改章程將理事長之選舉方式改為由會員代表大會代表選舉產生，並為當然理事、常務理事，與上開規定不符為由，就上訴人檢送第 6 屆第 2 次會員代表大會會議紀錄，除提案 9、10、11 之決議不予備查外，其餘同意備查，並請上訴人重新檢討修正。上訴人不服，提起訴願，經遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。
- 二、上訴人起訴主張：(一) 程序部分：1. 先位聲明部分：依最高行政法院 95 年 7 月份庭長法官聯席會議意旨，被上訴人不予核備之行為，應屬行政程序法第 92 條第 1 項之行政處分。2. 備位聲明部分：倘認為核備之性質非屬行政處分，即上訴人之請求係作成行政處分以外之其他非財產上之給付，則上訴人依行政訴訟法第 8 條第 1 項起訴，亦已合於程序要件。(二) 實體部分：1. 被上訴人不予備查之決定，不符人民團體法第 17 條作為憲法民主原則展現在法律的最低規範標準之選任方式，以及憲法第 14 條「社團意思自主原則」之保障。2. 章程修改乃行政自治事項，若無其它違背法令之事由，被上

訴人應准予核備，詎被上訴人逕為否准上訴人陳報之提案，已違背平等原則，且被上訴人不予備查，反有害於上訴人各項業務之推動等語，求為判決：(1)先位聲明：訴願決定及原處分均撤銷。被上訴人應作成准備查上訴人第 6 屆第 2 次會員代表大會會議紀錄提案 9、10、11 之決議紀錄及核備修訂章程第 11 條、第 12 條、第 14 條、第 15 條之行政處分。(2)備位聲明：被上訴人應准予備查上訴人第 6 屆第 2 次會員代表大會會議紀錄提案 9、10、11 之決議紀錄及核備修訂章程第 11 條、第 12 條、第 14 條、第 15 條規定。

- 三、被上訴人則以：(一)程序部分：所謂同意備查，尚不屬就公法上具體事件所為，直接發生法律效果之單方行政行為，非屬行政處分。本件上訴人將章程修訂案一併同前案函請被上訴人核予備查，與人民團體法第 54 條規定意旨不符。(二)實體部分：1.人民團體法第 17 條係採合議制之精神，已能充分執行所有會員當初參與社團之目的及欲達成之目標。被上訴人所為不予備查之決定均符合人民團體法第 17 條、行政程序法第 4 條及憲法第 14 條之意旨。2.各級工會之成立係依據工會法之相關規定組成，而各級人民團體之組成係依據人民團體法之規定申請立案，二種團體之組成、屬性、主管機關及規範效力均有所不同，自不可相提並論及相互援用。3.上訴人只要重新檢討 3 項提案，即不生侵害上訴人之權益及限制上訴人團體自治之權利等語，資為抗辯。
- 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)備查係指下級機關對上級機關或主管事務之機關，有所陳報或通知，使上級機關或主管事務之機關知悉其事實，僅為觀念通知。主管機關依督導各級人民團體實施辦法第 5 條第 2 項規定，就會議紀錄所為備查與否之函覆，自非行政處分；而主管機關基於人民團體法第 54 條規定而為核備與否之決定，則具法效性，即屬行政處分。本件被上訴人之「不予備查」函，係包括對上訴人會議紀錄不予備查及對上訴人修改章程不予備查。(二)上訴人先位聲明部分：1.備查之目的，在於使上級機關或主管機關知悉已經過之事實如何，而上級機關或主管機關不必另為其他作為，且備查之性質，與所陳報事項之效力無關，故上訴人既係依督導各級人民團體實施辦法第 5 條第 2 項規定，將會議紀錄陳報被上訴人，僅為觀念通知性質，上訴人對之提起課予義務訴訟，於法即有未合。2.人民團體法第 41 條及第 49 條僅專就社會團體及政治團體得以章程另定選任及解任董事長等事項之特別規定，基於明示其一排除其他之法理，職業團體即無適用餘地。準此，上訴人函請被上訴人核備修改章程，被上訴人依人民團體法第 17 條規定不予核備，即屬有據。3.教師與勞工之工作性質不同，故有關集會、結社權之行使即有不同，惟教師之結社，既可依教師法第 26 條等規定成立教師會，並無剝奪憲法集會結社權、平等權及比例原則。又工會法第 4 條限制教師不得組織工會

，即無從比附援引工會有關理事長直選之情事，此亦與平等原則無涉。（三）上訴人備位聲明部分：1. 人民團體法第 17 條對於職業團體係屬強制規定，故被上訴人就此部分不予備查，核無不合。2. 被上訴人 97 年 6 月 24 日府社行字第 0970144979 號函，就上訴人檢送修改章程第 11 條、第 12 條、第 14 條及第 15 條之部分，雖載為「備查」，但依人民團體法第 54 條之規定，實為請求「核備」之意，係為行政處分，上訴人自應循課予義務訴訟提起行政救濟。又上訴人先位聲明就此部分已依行政訴訟法第 5 條，提起課予義務訴訟，則其又以備位聲明提起一般給付訴訟，亦屬欠缺權利保護之必要，應予駁回，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、上訴意旨略謂：（一）先位聲明部分：1. 原審判決既認為備查之事項，上級或主管機關不必另為其他作為，則被上訴人自無不准之權力，然被上訴人濫用權力不予備查，進而直接影響其後續結社權利之行使，理由已相互矛盾。2. 人民團體法第 41 條及第 49 條就社會團體及政治團體選任職員之職稱及選任與解任事項，得於章程另訂之，未對理事長選任之方式有得於章程另訂之規定，則原審判決逕謂社會團體及政治團體得以章程另定選任及解任理事長等事項之特別規定，已不無疑義。3. 行政處分之目的概念並非本質概念，學者亦指出現行法上所謂備查、核備如已影響人民結社權利時，事實上即屬許可，其同意備查或核備與否，本身即屬行政處分，然原審未詳予審究，進而推論不予備查並非行政處分，顯有理由矛盾、不適用法規之違誤。4. 教師既為憲法上基本權主體，故勞工與教師之結社權具有可相提並論性，基於平等原則，上訴人主張得援引工會法第 14 條之規定，應屬有據。然原審判決認教師與勞工之工作性質不同而否定比附援引，顯係判決違背法令。5. 基於憲法第 14 條結社自由保障，應包含「社團意思自主原則」，上訴人章程修改經會員大會表決通過，應受憲法結社自由之保障，原審判決一方面認拒絕核備修訂章程屬行政處分，亦即肯認上訴人之結社權受侵害，但另一方面認被上訴人未剝奪集會結社權、平等權、比例原則，顯係理由矛盾。（二）備位聲明部份：立法者基於民主原則，並未將工會法、教師法及人民團體法所規定之選舉方式明定為強制規定，因此，工會及教師會之章程約定不同於法定方式之選舉方法，本即為憲法所保障之「制度性保障」，若謂法律所規定之選舉方式是唯一可行的方式，即有違法律保留原則及比例原則。然原審在理由不完備下，認定教師法及人民團體法上有關理事長之選舉方式係強制規定，已使公權力過度介入人民自治事項，違背行政訴訟法第 1 條所課與行政法院之職責，顯有適用法規不當之違誤。

六、本院按：（一）「（第 1 項）人民團體均應置理事、監事，就會員（會員代表）中選舉之，其名額依左列之規定：……。」「（第 2 項）前項各款理事、監事名額在 3 人以上者，得

分別互選常務理事及常務監事，其名額不得超過理事或監事總額之三分之一；並由理事就常務理事中選舉 1 人為理事長，其不設常務理事者，就理事中互選之。常務監事在 3 人以上時，應互推 1 人為監事會召集人。」「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 30 日內報請主管機關核備。」分別為人民團體法第 17 條、第 54 條所明定。又督導各級人民團體實施辦法第 5 條第 2 項規定：「會員（會員代表）大會會議紀錄、應載明出席、缺席、請假者之人數，於閉會後 30 日內報請主管機關及目的事業主管機關備查。」工會法第 14 條規定：「工會置理事、監事，由會員中選任之，其名額依左列之規定：……。前項各款理監事名額在三人以上時，得按名額多寡互選常務理事、常務監事一人至十七人，常務理事名額在五人以上時，並得互選一人為理事長。」（二）關於先位聲明部分（即課予義務訴訟部分）：(1)原判決從人民團體法第 41 條及第 49 條之規定僅專就社會團體及政治團體得以章程另定選任及解任理事長等事項為特別規定，基於明示其一排除其他之法理，職業團體即無適用餘地，因認人民團體法第 17 條規定人民團體選任理事、監事、常務理事、常務監事及理事長之方式及限制，對於職業團體而言，應為公法上之強制規定；並從教師與勞工之工作性質不同，故有關集會、結社權之行使即有不同，此由立法考量將教師組工會之權利於工會法第 4 條明文禁止即明，故工會法第 14 條選任理事長方式之規定即無比附援引之餘地等語，經核其判決理由尚無矛盾或有適用法規不當之違法。雖工會法於 99 年 6 月 23 日修正公布（施行日期另訂，目前尚未生效）第 4 條第 3 項規定：「教師得依本法組織及加入工會。」第 17 條第 2 項規定：「前項各款理事、監事名額在三人以上時，得按其章程規定推選常務理事、常務監事；…」與目前有效施行之工會法第 4 條及第 14 條第 2 項規定有所差異，惟基於法律不溯既往原則，本件尚無該修正規定之適用，縱認本件得參照工會法修正後規定之精神，亦難僅以教師組工會解禁之規定即認工會法之規定得比附援引適用於教師會，上訴意旨主張勞工與教師之結社權具有可相提並論性，基於平等原則，本件應得援引適用工會法第 14 條之規定云云，尚屬無據。(2)「備查」及「核備」本屬不同之性質，此在地方制度法第 2 條第 5 款業已明文規定：「備查：指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。」而核備則類似於地方制度法第 2 條第 4 款核定之概念，備查之目的僅在陳報知悉，故不具法效性，核備之目的在於審查核定，故具法效性，原判決業已敘明兩者在目的及性質上之不同及其概念上之區別，並認上訴人對會議紀錄備查部分提起課予義務訴訟，為不合法；又原判決雖認本件修改章程核備部分係屬行政處分，惟並未肯認上訴人之結社權受到侵害，其理由並無矛盾之處

，上訴意旨主張原判決理由矛盾，且所謂備查、核備如已影響人民結社權利時，事實上即屬許可，其同意備查或核備與否本身即屬行政處分云云，混淆兩者之概念與區別，自無足取。（三）關於備位聲明部分（即給付訴訟部分）：原判決關於會議紀錄備查部分，認人民團體法第 17 條規定人民團體選任理事長之方式及限制，係屬強制規定，已如前述，故被上訴人就此部分，不予備查，核無不合。關於修改章程核備部分，認係屬行政處分，應提課予義務訴訟，尙無逕提一般給付訴訟之餘地，上訴人此部分之訴為不合法等語，經核並無適用法規不當或理由矛盾之違法，上訴意旨謂原判決認定人民團體法上有關理事長之選舉方式係強制規定，已使公權力過度介入人民自治事項，違背行政訴訟法第 1 條所課予行政法院之職責云云，核無足採。（四）綜上所述，原判決並無違誤，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 99 年 11 月 25 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 鍾 耀 光

法官 廖 宏 明

法官 黃 淑 玲

法官 鄭 小 康

法官 林 樹 埔

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 99 年 11 月 26 日

書記官 張 雅 琴