

【裁判字號】101,判,853

【裁判日期】1010921

【裁判案由】撤銷設立許可

【裁判全文】

最 高 行 政 法 院 判 決

101年度判字第853號

上 訴 人 財團法人私立台中市百齡社會福利事業管理會

代 表 人 陳富雄

上 訴 人 陳富雄

李欣芳

陳炳復

程儀賢

黃重義

共 同

訴訟代理人 楊盤江 律師

被 上 訴 人 臺中市政府

代 表 人 胡志強

訴訟代理人 林坤賢 律師

邱華南 律師

上列當事人間撤銷設立許可事件，上訴人對於中華民國101年5月17日臺中高等行政法院100年度訴字第22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、被上訴人審認上訴人財團法人私立台中市百齡社會福利事業管理會（下稱百齡管理會）本係運用捐助款項，以興辦臺中私立第一公墓及殯葬設施，推廣老人福利、急難救助等社會福利為宗旨，惟竟違法將承租之國有土地使用權任意售予第三者開發、經營、販售，並獲取利益，顯屬為營利性質之行為，悖離其設立宗旨，且殯葬設施之設置、啓用、販售，已有多項違反殯葬管理條例，遭依法裁處罰鍰在案，乃依民法第34條及「臺中市社會福利慈善事業及宗教事業財團法人設立許可及監督暫行要點」（下稱臺中市財團法人設立許可及監督暫行要點）第10條規定，以民國99年7月15日府社助字第0990199185號行政裁處書（下稱原處分）撤銷設立許可。上訴人等6人不服，提起訴願，經訴願決定以訴願書記載上訴人百齡管理會代表人為陳富雄，與法人登記證書所載董事

長「湯廷沐」不符，該訴願書係由董事黃重義、陳富雄、李欣芳、陳炳復及程儀賢所具名提出，未載明上訴人百齡管理會之代表人之姓名及由代表人親自簽名或蓋章，乃函請上訴人於文到20日內補正訴願書，上訴人逾期未補正；另原處分之受處分對象為百齡管理會，上訴人黃重義、陳富雄、李欣芳、陳炳復及程儀賢非受處分之對象，亦非利害關係人，不得提起訴願，乃決定不予受理。上訴人等6人不服，提起行政訴訟，經原審判決駁回。

二、上訴人起訴主張：（一）陳富雄於97年10月14日已被合法選任為百齡管理會之董事長，有權代表百齡管理會提起訴願及行政訴訟。百齡管理會97年10月14日之臨時董事會為當時之董事長湯廷沐合法召集，改選董事長已列入議程。訴外人湯廷沐非法宣布散會離席，7名董事中之5名共推主席繼續開會並改選陳富雄為董事長，類推適用公司法第182條之1第2項規定，自屬合法。被上訴人對上開會議決議雖不予受理備查，因備查僅屬觀念通知，不影響陳富雄已為董事長之事實。陳富雄及百齡管理會其他董事李欣芳、陳炳復、程儀賢及黃重義，於99年7月15日被撤銷設立許可之日即當然成為法定清算人，各得單獨代表百齡管理會，故陳富雄於99年8月13日代表百齡管理會提起訴願及提起本件行政訴訟均屬合法。本院100年度裁字第841號裁定及原審99年度停字第24號裁定對於上訴人百齡管理會提起之聲請停止執行案，皆以提起訴訟之人非利害關係人為由而裁定駁回，其裁定就本件訴訟標的並無既判力。（二）原處分未敘明百齡管理會如何違反設立許可條件，無法判斷已否正確適用民法第34條規定，且已無從補正，顯違背法定程式。（三）殯葬管理條例第2條第1至5款規定及兩造所訂立「臺中市獎勵投資興建公共設施合約書（下稱系爭合約書）約定，百齡管理會之設立目的及營運項目即為公墓、殯儀館、火化場及骨灰(骸)存放設施等喪葬設施。是百齡管理會係為實現法人公益目的之合法行為，且實際收費更遠低於一般民間收費標準，完全符合公益性殯葬福利機構之設立宗旨。民法第34條規定僅限於法人違反設立許可之條件，亦即設立宗旨，不應與違反相關業務法令相混淆。且違反宗旨之情節也應限於情節極端重大，無其他手段可供選擇之情形，始得撤銷其設立許可，方屬合法。上訴人係依系爭合約書，經董事會正式委託上訴人黃重義（當時未具董事職務）辦理規劃、開發、興建納骨塔相關設施及行銷等事宜，且報經被上訴人備查，自未違法。上訴人就被上訴人所指違反殯葬管理條例第7、18條之規定皆提出申請及

補辦手續，惟98年10月15日及12月15日被上訴人竟以上訴人係以5名董事發文，而非由董事長發文為由，拒不受理至今。上訴人違反殯葬管理條例之部分規定，不可完全歸責於上訴人，且已裁處罰款，但無涉違反設立目的及宗旨。且僅違反殯葬管理條例規定，該條例並無得撤銷法人設立許可之規定。被上訴人以違反殯葬管理條例之業務法令為由，執行民法第34條規定撤銷法人設立許可，顯有違禁止不當聯結原則。

(四) 財團法人之管理權限屬於中央，非地方自治事項，被上訴人無權撤銷百齡管理會之設立許可。被上訴人於97年間制定「臺中市財團法人設立許可及監督自治條例」，曾向法務部函詢其適法性，依法務部以97年7月2日法律決字第097002352號函引用行政院95年12月18日院臺法字第0950051294號函示之內容，財團法人之管理權限屬於中央，非地方自治事項。法務部89年12月8日法89律字第000541號函、94年7月20日法律字第0940170199號函及98年3月27日法律字第0980700225號函亦分別明示之。詎被上訴人於97年5月14日訂定之臺中市財團法人設立許可及監督暫行要點仍逾越權限，且無法律授權，於第10條、第13條規定得依民法第34條撤銷財團法人之設立許可。財團法人撤銷設立許可乃內政部主管之權限，固得依法授權直轄市或縣市政府辦理，但應依行政程序法第15條第3項規定公告。被上訴人雖以內政部96年5月1日台內法字第0960068100號函檢送之會議紀錄，作為其曾獲授權之依據，並不符合行政程序法及相關法律規定。被上訴人訂定之臺中市財團法人設立許可及監督暫行要點係參酌內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點，而該要點第10條規定係「申請設立時」如有不應許可而許可其登記者，方依民法第34條規定撤銷許可。但如係合法許可及登記後，有違反法令、捐助章程或遺囑，及管理、運作方式不當或與設立目的不符等情形，係依第14條規定由內政部糾正並限期改善，屆期不改善者方得廢止其許可。臺中市財團法人設立許可及監督暫行要點第10條第5、7款規定違反民法第34條規定無效。被上訴人撤銷上訴人之設立許可，自屬越權而違憲、違法。

(五) 被上訴人未依行政程序法第102條、第39條規定，予上訴人陳述意見，復無法明確指出上訴人如何違反法人設立條件之內容及構成要件，如何能謂「事證明確」？又原處分未明確記載違反民法第34條之何等設立條件，與行政程序法第96條書面行政處分應載明理由之規定不符，亦無法補正，違反法律保留原則、明確性原則。被上訴人曲解「營利」法令，並將百齡管理會依系爭合約及被上訴人核准

營運項目、收費標準之經營行為，錯誤判定違反設立目的，違法且違反誠信。被上訴人以非可完全歸責上訴人違反殯葬管理條例，且已被裁處罰鍰之違規行為，處以撤銷設立許可，手段與目的間兩者顯不相當，已違反行政程序法第7條之比例原則，且顯有不當聯結，違反禁止不當聯結原則。臺中市財團法人設立許可及監督暫行要點未經法律具體明確授權，而逕行訂定裁罰性之行政處分之構成要件及法律效果，依地方制度法第30條第2項、司法院釋字第363、402、394、390、619、479號解釋，自屬違憲而無效，被上訴人以該自治規則作為撤銷設立許可之依據，違反憲法法律保留原則。有關湯廷沐（百齡管理會前任董事長）惡意檢舉案，業經臺灣高等法院臺中分院（下稱臺中高分院）審理終結判決無罪確定及臺灣臺中地方法院檢察署（下稱臺中地檢署）檢察官偵查終結為不起訴處分，有臺中高分院93年度上易字第512號判決書、臺中地檢署檢察官98年度偵字第11731號不起訴處分書、98年度偵字第25954號不起訴處分書為憑。上訴人確有持續從事公益行為，實為公益性殯葬福利機構等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被上訴人則以：（一）本案並非進入清算程序之爭議，而是被上訴人撤銷上訴人百齡管理會之設立許可，與清算程序無涉，上訴人陳富雄主張已被選任為清算人，而依清算人之身分起訴，自屬無據。上訴人百齡管理會所提之董事會會議紀錄，並非由現任董事長湯廷沐召集，其所召集之程序自非合法，所作之決議亦屬違法。百齡管理會於98年5月16日召開董事會，其間所產生改選董事長由現任湯廷沐改選為陳富雄，該次改選被上訴人不予受理備查，致上訴人陳富雄不能向臺灣臺中地方法院（下稱臺中地院）辦理百齡管理會董事長之變更登記部分，業經上訴人陳富雄提起訴願及向原審提起行政訴訟，並經原審以98年度訴字第126號判決駁回確定在案，因此上訴人陳富雄應受該確定判決所生既判力之拘束，即不得否認湯廷沐為百齡管理會之現任董事長。職故，有權對外代表百齡管理會者依百齡管理會章程第7條規定，僅有董事長得對外代表法人，上訴人陳富雄僅為董事，自不得對外代表百齡管理會，因此自亦不可以代表百齡管理會提起本件訴訟。上訴人等主張民法第31條法人變更事項之登記採登記對抗主義而非生效要件，然其前提在於法人變更登記事項無非法之疑慮，如變更登記事項內容，涉及合法性之爭議，自非民法第31條所規範之意旨，上訴人爭執已合法改選董事長，既經原審以98年度訴字第126號判決所否認確定，上訴

人自應受其拘束，非可援引民法第31條規定而主張上訴人陳富雄已為百齡管理會之董事長。（二）本件行政處分係對上訴人百齡管理會為撤銷法人許可，並非對上訴人陳富雄等5人之職業選擇自由有任何之限制，上訴人陳富雄等5人至多僅是「間接」受到侵害，非行政訴訟法第27條所稱之利害關係人，自不得提起本件訴訟。（三）上訴人當初設立時是為要配合被上訴人興辦第一公墓，並經載明於當初設立時之百齡管理會捐助章程第3條，配合被上訴人辦理興建第一公墓亦為其設立條件之一，雖上訴人百齡管理會可依系爭合約書第15條規定委由專業第三人設計規劃開發，然該條文係指百齡管理會在不違背原設立社會福利之目的下，得將公墓之施工、管理、營運及養護委由專業人員處理，然上訴人百齡管理會或其董事之所為已涉及商業上之營利行為，背於原設立許可之社福目的，此從上訴人分割區域違法出售予所謂投資人，任由投資人在分割區域內自行規劃及出售墓園等牟取利益可知。上訴人除涉及將納骨牆、納骨塔、土葬區等（以下合稱納骨牆等）權利以買賣之方式出賣給他人外，更涉及以出賣納骨牆等抵償董事個人債務，或者擔保董事債務，甚且將出售所得任由第三人收取款項，均非系爭契約書第15條所稱範圍，上訴人百齡管理會將納骨牆等之使用權限以營利之方式，出賣給第三人，任由第三人以民間喪葬業自居，自行定價並高價出售之行為，自不合系爭合約書第15條規定。（四）上訴人百齡管理會固得依被上訴人所公布收費標準營運收費，然此基於使用者付費原則，由需要納骨牆等之消費者與管理會簽立契約，並酌收費用，然上訴人不僅將系爭之納骨牆等出賣給予非屬消費者之財團以及個人，更將之用為抵銷個人債務之用，更甚者，將納骨塔位與百齡管理會之董事職務掛勾，如何能說其最終目的是為公益？且其出賣納骨牆等價金之計算方式亦非根據被上訴人所公布之收費標準計價，顯然並非基於使用者付費之原則處理，實際上已是買賣行為，並非為營運管理而收取之費用，已違反財團法人設立之目的及宗旨。依殯葬管理條例第7條及第18條之規定，殯葬設施不論其是設置、擴充、增建或改建，均需報請主管機關核准後方可動工，並於竣工後報請啓用、販售，因此，殯葬設施縱然先前已經過申請設置，惟其後若還要擴充、增建或改建，仍必須要循前述法令規定再進行申請核准啓用，要非如上訴人所稱只要在報准的總量範圍內即可自行增設。上訴人捐助章程第3條規定「本會配合政令發展社會福利事業，興辦臺中市私立第一花園公墓及殯葬設施，並推廣老人福利

、急難救助等社會福利為宗旨。」上訴人之違法行為，非僅未經報備即啓用販賣，尚有意圖營利而違法出售納骨牆等，更以之與董事個人債務作為抵銷，或以之作為董事席次之交換條件，諸此行為均非百齡管理會設置之初所欲達成之宗旨，且顯然違反捐助章程所規定之宗旨，要難謂僅違反殯葬管理條例規定，無違反設立目的及宗旨，而與其違法出售等情事切割。且依臺中市財團法人設立許可及監督暫行要點第10條第7款之規定，遵守相關法令亦是社會福利慈善事業財團法人設立許可之條件，若有違反，主管機關可依民法第34條規定撤銷其設立許可，上訴人在未經報請核准啓用販賣下，及對外販賣系爭納骨牆等，已經違反殯葬管理條例第7條、第18條之規定，被上訴人自得據以撤銷百齡管理會之設立許可。（五）本案百齡管理會違法事證，有各該買賣契約書足資為證，事實明確，依法即得不給予陳述機會，被上訴人逕作成行政處分，於法有據。（六）上訴人提出臺中高分院93年度上易字第512號刑事判決，不僅不足證明上訴人未違背設立許可之目的，反說明被上訴人所為撤銷設立許可之處分並無違誤等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）陳富雄為百齡管理會之合法代表人，其所提訴願及行政訴訟，均屬合法。上訴人百齡管理會之董事長由董事互選，為其捐助章程第7條所明定，則董事長自亦得由為選任之董事予以解聘、改選，此為法律上當然之解釋。上揭會議決議經陳富雄報請被上訴人備查，雖經被上訴人不予受理，而無法登記董事長為陳富雄。惟依司法院73年6月2日(73)秘台廳(一)字第00368號函及76年12月15日(76)秘台廳(一)字第02016號函，法人登記事項係採對抗主義，非生效要件，陳富雄既經臨時董事會選為董事長，被上訴人雖不予受理備查，因備查僅屬觀念通知，並不影響陳富雄已為百齡管理會董事長之事實。則陳富雄自97年10月14日起即為百齡管理會董事長，自得合法代表百齡管理會，提起訴願及本件訴訟。百齡管理會因違反設立許可之條件，於99年7月15日經被上訴人依法撤銷其設立許可，應依法定程序進行清算（法務部80年2月20日法律字第02771號函參照），在未選任清算人之前，依民法第37條之規定以董事為清算人，並依民法第41條規定準用公司法第334條、第85條第1項規定，百齡管理會之董事即當然成為法定清算人，董事就執行清算事務，對外得代表法人，陳富雄為百齡管理會之董事，自得對外代表百齡管理會。百齡管理會因被上訴人以原處分撤銷設立許可而進行清算程序，陳富雄

於99年9月25日經董事會選任為清算人，並報經臺中地院於100年8月2日准予備查在案，是陳富雄為百齡管理會之代表人，得代表百齡管理會提起本件訴訟。湯廷沐於64年12月29日因殺人未遂罪經臺中高分院判處有期徒刑2年9月確定在案，依據捐助章程第14條第1款、第2款規定及被上訴人97年10月2日府社助字第0970236083號函說明，經判處有期徒刑6月以上者，不得擔任董事長，經選任為董事長者，解除董事長職務，是湯廷沐不待百齡管理會解除其董事長職務，故應由董事代表法人。被上訴人及訴願決定機關均以法人登記證書上所登載之董事長為湯廷沐，及被上訴人援引原審98年度訴字第126號判決認陳富雄非百齡管理會之代表人，認百齡管理會合法代表人為湯廷沐。然其均僅就法人登記證書為形式上之認定，而未就其他實體上予以認定，已有未合。而陳富雄為百齡管理會之董事，並經選任為董事長，得代表百齡管理會執行職務，陳富雄即為合法代表人。被上訴人主張陳富雄以百齡管理會代表人身分所提之訴願及行政訴訟違法，尚無足取。（二）上訴人陳富雄、李欣芳、陳炳復、程儀賢及黃重義等5人不得以利害關係人提起本件行政訴訟：董事為財團法人之機關，設置之目的，在執行財團法人之事務，百齡管理會係為公益而設立之財團法人，其董事自應於合其設立目的下為百齡管理會執行事務，且依百齡管理會捐助章程第5條之規定為無給職。本件被上訴人係以百齡管理會為相對人，以其違反財團法人設立許可條件而撤銷其設立許可，被上訴人行政處分之效果，固係直接對百齡管理會之存廢作成處分，然並非對百齡管理會之董事作成解除職務之處分，則百齡管理會之董事是否能繼續執行其董事職務，乃原處分所產生之間接效果；且百齡管理會依捐助章程已明定對外代表機關為董事長，又無無法執行職務之情形。是以本件之情形，尚難認被上訴人之處分對於百齡管理會之董事有直接之法律上權利或利益受有損害及影響其工作權，該等董事應非屬本件行政處分之法律上之利害關係人。上訴人陳富雄、李欣芳、陳炳復、程儀賢、黃重義等5人自不得以其為百齡管理會之董事，而提起訴願及行政訴訟。（三）上訴人百齡管理會違法將承租之國有土地使用權任意售予第三者開發、經營、販售，並獲取利益，顯屬為營利性質之行為，悖離其設立宗旨，且殯葬設施之設置、啓用、販售，已有多項違反殯葬管理條例之規定。上訴人百齡管理會設立時是為了配合被上訴人興辦第一公墓，並經載明於設立時之百齡管理會捐助章程第3條，因此配合被上訴人辦理興建第一公墓亦為其設

立條件之一，上訴人百齡管理會雖可依兩造所訂立系爭合約書第15條規定委由專業第三人或公司負責施工、管理、營運及養護，然上訴人百齡管理會分割區域違法將其納骨牆等，以買賣方式將其永久使用權及收益權出售予第三人，任由第三人在分割區域內自行規劃及出售墓基、塔位等牟取利益，及出賣納骨牆等抵償董事個人債務，或者擔保董事債務，甚且將出售所得任由第三人收取款項，此等均非系爭契約書第15條所稱之委託管理或營運之範圍。（四）上訴人所稱已經被上訴人核准，僅是依殯葬管理條例第7條規定申請核准，上訴人並未依殯葬管理條例第18條規定報准啓用販售。且依臺中市財團法人設立許可及監督暫行要點第10條第7款之規定，遵守相關法令亦是社會福利慈善事業財團法人設立許可之條件，若有違反，主管機關可依民法第34條規定撤銷其設立許可，上訴人在未經報請核准啓用販賣下，及對外販賣系爭納骨牆等，已經違反殯葬管理條例第7條、第18條之規定，被上訴人自得據以撤銷百齡管理會之設立許可。（五）另依上訴人所提法人登記證書上所載「設立許可機關：臺中市政府」，當初既由被上訴人核准上訴人設立，顯示被上訴人對財團法人確有設立許可及監督管理之權限。嗣經原審向內政部函詢，依內政部101年3月22日內授中社字第1015053465號函復，可知被上訴人確實為民法第32條及第34條所稱之主管機關，有權就轄內之財團法人為設立許可及監督，並有權撤銷轄內財團法人之設立許可，始符合權責相符之原則。至於上訴人所提法務部97年7月2日法律決字第0970023252號函解釋意旨，指民法第34條所規定之主管機關為內政部，非地方政府之權限，惟上訴人百齡管理會係向被上訴人申請設立許可，其名稱冠以「私立台中市」，並與被上訴人簽約辦理社會福利、慈善事業，依其業務性質觀之，應屬地方性之財團法人，並非全國性之財團法人。若如上訴人百齡管理會所稱其目的事業主管機關為內政部，應經內政部撤銷設立許可始為合法。則其設立之初既未經內政部之許可，已違反民法第59條之規定而不得成立，嗣後反稱需經內政部撤銷設立許可始為合法，前後亦有權責不分，而有矛盾之虞。是上揭法務部97年7月2日法律決字第0970023252號函釋於本案並無適用餘地。上訴人百齡管理會經辦之業務以營利為目的及違反法令之規定，依被上訴人訂定之「臺中市財團法人設立許可及監督暫行要點」第10條第5、7款之規定，即得撤銷其設立許可。至於該要點第13條規定被上訴人得予以糾正並限期改善，則被上訴人是否予以糾正並限期改善，乃屬被上訴人之

裁量權，而百齡管理會辦理之業務，已嚴重違反法令規定及設立之目的，被上訴人縱未予以糾正並限期改善，亦無違誤。本件百齡管理會違法事證，有各該買賣契約書足資為證，事實明確，依法即得不給予陳述機會，被上訴人逕作成行政處分，於法有據等語，因將訴願決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、上訴意旨略以：（一）原判決認定上訴人陳富雄、李欣芳、陳炳復、程儀賢及黃重義非利害關係人，不得提起本件訴願及行政訴訟，有判決不備理由之違法。本案被上訴人撤銷法人登記許可之受處分人為上訴人百齡管理會，上訴人陳富雄、李欣芳、陳炳復、程儀賢及黃重義均為百齡管理會董事，百齡管理會被撤銷設立許可，董事職位亦隨同喪失。其法律上之權利義務亦即其工作權已受直接影響，依司法院釋字第659號解釋，係屬在法律上權益直接受侵害之利害關係第三人，則上訴人陳富雄等5名董事當然為利害關係人，自得提出本件行政訴訟。（二）原處分以民法第34條為依據，以上訴人百齡管理會違反設立許可條件為理由，撤銷設立許可，依據證責任分配，應由被上訴人舉證上訴人違反設立許可條件之法令事實為何，惟被上訴人卻未敘明許可條件之依據與內容為何？如何違反？從而無法判斷是否該當該條文之構成要件，適用法規顯然違法，且無從補正，原判決違反行政程序法第96條規定，亦有理由不備之違法。（三）內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點第10條規定係適用於財團法人申請設立時，如有不應許可而許可其登記，即在不合法許可後發現有違反前開法條者，方依民法第34條規定撤銷許可，反之，如係合法許可及登記後，財團法人有「1.違反法令、捐助章程或遺囑。2.管理、運作方式不當或與設立目的不符。」之情形者，則係依該要點第14條規定須由內政部予以糾正並限期改善，屆期不改善者方得廢止其許可。由於該兩條文並不相同，不可混淆。上訴人百齡管理會係經合法許可及登記之財團法人，被上訴人前開要點第10條，係適用法規錯誤。另依內政部101年3月22日內授中社字第1015053465號函，被上訴人另有未踐行先糾正並限期改善，即直接撤銷（廢止）設立許可之程序錯誤，已構成違法。（四）原判決對於上訴人主張未違反殯葬管理條例之規定，或不可歸責於上訴人百齡管理會，或原處分違反法律保留原則及比例原則等諸多理由及證據，未敘明不採之理由，且對於縱認違反上開規定亦應命限期改善，不得逕行撤銷設立許可之主張，亦未敘明理由；又上訴人百齡管理會設立許可條件內容為

何，未據被上訴人敘明，何以得以違反設立許可條件為由，撤銷上訴人百齡管理會之設立許可，原判決亦未論及，有判決不備理由之違法。（五）「臺中市財團法人設立許可及監督暫行要點」為臺中市政府就其自治事項訂定之自治規則，其第10條第5、7款分別以財團法人經辦之業務以營利為目的及有其他違反法令規定事項，即得撤銷設立許可，上開規定與民法第34條僅以違反設立許可之條件為得撤銷法人許可之規定相牴觸，自屬明顯違法，原判決對上訴人主張未敘明何以不採之理由，有判決不備理由之違法。（六）原處分於撤銷上訴人百齡管理會之設立許可前，未予陳述意見之機會，違反行政程序法第102條及第39條規定，違反正當法律程序，原判決未查，有判決不備理由之違法。（七）財團法人之管理權限屬於中央，非地方自治事項，內政部之授權未踐行公告程序不合法，被上訴人撤銷上訴人百齡管理會之設立許可，逾越權限，已違憲及違法。原判決對於上開主張未敘明何不足採，有判決不備理由之違法。另財團法人撤銷設立許可乃內政部主管之權限，得依法授權直轄市或縣市政府辦理，但應依行政程序法第15條第2項規定公告，並刊登公報或新聞紙，惟內政部未踐行上開程序，原判決未查，有判決違背法令之違誤等語。

六、本院查：

- （一）按「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。」、「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」為訴願法第1條第1項前段及同法第18條所明定。而所稱「利害關係人得提起訴願」，係指行政處分對外所發生之法律效果，致第三人之權利或利益受有損害者，惟所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，亦即其權利或法律上利益因行政處分而直接受有損害者，若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者，並不屬之（本院75年判字第362號判例參照）。是除受行政處分之相對人外，僅限行政處分之法律上利害關係人，始得提起訴願及行政訴訟。原判決已說明被上訴人係以上訴人百齡管理會為相對人，撤銷其設立許可，被上訴人行政處分之效果，並非對百齡管理會之董事作成解除職務之處分，百齡管理會之董事是否能繼續執行其董事職務，乃原處分所產生之間接效果；且百齡管理會依捐助章程已明定對外代表機關為董事長，又無無法執行職務之情形。尚難認本件被上訴人之處分對於百齡管理會之董事有直接

之法律上權利或利益受有損害及影響其工作權，該等董事應非屬本件行政處分之法律上之利害關係人。上訴人陳富雄、李欣芳、陳炳復、程儀賢、黃重義等5人自不得以其為百齡管理會之董事，而提起訴願及行政訴訟，其論斷核無違誤，上訴意旨稱被上訴人撤銷法人登記許可之受處分人為上訴人百齡管理會，上訴人陳富雄、李欣芳、陳炳復、程儀賢及黃重義均為百齡管理會董事，百齡管理會被撤銷設立許可，董事職位亦隨同喪失。其法律上之權利義務亦即其工作權已受直接影響，係屬在法律上權益直接受侵害之利害關係第三人，則上訴人陳富雄等5名董事當然為利害關係人，自得提出本件行政訴訟，洵非可採。至上訴意旨主張援引之司法院釋字第659號解釋係謂，為健全私立學校，主管機關得依法將全體董事解職或停職，86年6月18日修正公布之私立學校法第32條第1項，符合法律明確性原則及比例原則，無違工作權保障，其案情與本件有異，尚無適用餘地。

(二) 次按法人違反設立許可之條件者，主管機關得撤銷其許可，民法第34條定有明文。又按「地方行政機關為執行法律，得依其職權發布命令為必要之補充規定，惟不得與法律牴觸。」，亦經司法院釋字第363號解釋在案。故直轄市及各縣市政府自有權責訂定關於財團法人之監督規範。臺中市財團法人設立許可及監督暫行要點第10條第7款之規定：「申請設立財團法人，有下列情形之一者，不予許可，已許可者，依民法第34條規定撤銷：…7.其他違反法令規定事項。」，乃被上訴人為管理社會福利慈善事業及宗教事業財團法人所頒訂之相關監督規範，符合條件者即可以成立財團法人，不符者即不予設立，已設立者若日後有違反設立許可條件，即依民法第34條規定撤銷其許可，並未牴觸民法第34條規定。本件上訴人百齡管理會本係運用捐助款項，以興辦臺中私立第一公墓及殯葬設施，推廣老人福利、急難救助等社會福利為宗旨，竟違法將承租之國有土地使用權任意售予第三者開發、經營、販售，並獲取利益，為營利性質之行為，悖離其設立宗旨，且違法出售大願地葬安樂園、德音園、麥比拉墓園、真福墓園、福陵墓園、中台福座、五福地寶納骨牆、南三區土葬區等多項違反殯葬管理條例，遭依法裁處罰鍰在案，為原審依職權確定之事實，則被上訴人依民法第34條及臺中市財團法人設立許可及監督暫行要點第10條規定，撤銷其設立許可，自非無據，原判決因之將訴願決定及原處分均予維持，業

已詳述其得心證之依據及理由，並就上訴人百齡管理會之主張何以不足採取，分別予以指駁甚明，駁回上訴人百齡管理會之訴，其認事用法並無違誤。所適用之法規與該案應適用之法規並無違背，與解釋、判例及法律保留原則、比例原則亦無牴觸，並無所謂判決不適用法規或適用不當之情形。

- (三) 原判決已論斷依上訴人百齡管理會法人登記證書上所載「設立許可機關：臺中市政府」（原審卷第206頁），顯示被上訴人對財團法人確有設立許可及監督管理之權限。而財團法人之主管機關，在中央為內政部，內政部以101年3月22日內授中社字第1015053465號函復原審法院，亦認上訴人百齡管理會係臺中市政府許可設立，並由臺中市政府依主管機關權責監督輔導其業務（原審卷第812頁），可知被上訴人確實為民法第32條及第34條所稱之主管機關，有權就轄內之財團法人為設立許可及監督，並有權撤銷轄內財團法人之設立許可。上訴意旨謂財團法人之管理權限屬於中央，非地方自治事項，被上訴人適用上開要點撤銷上訴人百齡管理會之設立許可，逾越權限，已違憲及違法，顯有誤解。而行政程序法第96條第1項第2款固規定行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，其目的在使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會，並非課予行政機關須將相關之法令、事實或採證認事之理由等等鉅細靡遺予以記載，始屬適法。又同法第39條規定行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見，同法第102條亦規定行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，應給予該處分相對人陳述意見之機會。惟同法第103條第5款則規定「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：…五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。」準此，被上訴人就本件處分是否給予上訴人百齡管理會陳述意見之機會，被上訴人自得本於調查事實及證據之必要，斟酌情形為之。原判決已說明被上訴人原處分，其事實、理由欄已載明百齡管理會因違反設立許可之目的，並違反臺中市財團法人設立許可及監督暫行要點第10條第5、7款及殯葬管理條例等規定，而依民法第34條規定予以撤銷設立許可，已足使受處分人百齡管理會得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等

因素，並無違反行政程序法第96條規定。且上訴人百齡管理會經辦之業務以營利為目的及違反法令之規定，依被上訴人訂定之「臺中市財團法人設立許可及監督暫行要點」第10條第5、7款之規定，即得撤銷其設立許可。至於該要點第13條規定被上訴人得予以糾正並限期改善，則被上訴人是否予以糾正並限期改善，乃屬被上訴人之裁量權，而百齡管理會辦理之業務，已嚴重違反法令規定及設立之目的，被上訴人縱未予以糾正並限期改善，亦無不合。另上訴人百齡管理會違法事證明確，依法被上訴人亦即得不給予陳述機會，逕作成本件行政處分，於法有據。上訴意旨謂原判決有違反行政程序法第96條、第102條及第39條規定及內政部審查內政業務財團法人設立許可及監督要點第14條規定之違背法令云云，自非可採。

(四) 復按所謂判決不備理由係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據；原判決既已就撤銷復審決定及原處分所持理由，敘明其判斷之依據，並將判斷而得心證之理由，記明於判決，要無判決不備理由情事。上訴意旨稱原判決有不備理由之違背法令，亦不足採。上訴人其餘上訴意旨係對於原判決業經詳予論述不採之事由再予爭執，並就原審證據取捨與事實認定之職權行使，指摘其不當，尚難認為合法之上訴理由。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、第104條，民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 101 年 9 月 21 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 鍾 耀 光

法官 沈 應 南

法官 鄭 小 康

法官 林 樹 埔

法官 黃 淑 玲

以上正本證明與原本無異

中 華 民 國 101 年 9 月 21 日

書記官 王 史 民