最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第756號

上　訴　人　彭正雄

訴訟代理人　吳威廷　律師
　　洪清躬　律師
被 上訴 人　新竹市政府
代　表　人　邱臣遠
訴訟代理人　洪桂如　律師

上列當事人間人民團體法事件，上訴人對於中華民國112年8月17日臺北高等行政法院110年度訴字第1239號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、事實概要

㈠上訴人原係新竹市商業會第8屆理事長，任期自民國93年7月16日至96年7月15日止，因新竹市商業會未及於原定96年6月18日召開第9屆第1次會員代表大會並改選第9屆理監事，遂申請延期召開，經被上訴人同意延期改選，惟新竹市商業會於改選期限已屆滿仍未辦理改選，被上訴人乃依人民團體法（下稱人團法）第58條規定，於96年10月15日以府社行字第0960107777號函（下稱原處分）命限期整理，並遴選成員組織整理小組於96年10月16日起3個月內完成整理工作。上訴人及新竹市商業會、徐傳祿、呂沐能、謝建成（下稱徐傳祿等人)不服原處分，循序提起行政訴訟（下稱前訴訟），由臺北高等行政法院（下稱原審）97年度訴字第1241號判決（下稱原審前判決）駁回後，提起上訴，經本院99年度判字第833號判決（下稱本院前判決）廢棄原審前判決關於駁回

新竹市商業會之訴部分，發回原審（更審中新竹市商業會已撤回起訴），並駁回上訴人與徐傳祿等人之上訴確定在案。

㈡上訴人因前訴訟事件，對於內政部95年6月15日修正發布之督導各級人民團體實施辦法（下稱督導辦法）第20條第1項「人民團體經主管機關限期整理者，其理事、監事之職權應即停止」之規定，主張違反「法律保留原則」，應屬無效而聲請釋憲，經司法院於103年8月1日作成釋字第724號解釋宣告違憲。嗣新竹市商業會依104年1月22日修正後之督導辦法（下稱修正後督導辦法）規定，由第8屆全體理監事共24人（原28人，其中4人亡故）共同組成整理小組，於108年6月28日舉辦推選召集人會議，票選蔡政勳為召集人，於109年6月22日舉行第9屆第1次會員代表大會暨理、監事選舉，由訴外人邱文賢當選新竹市商業會第9屆理事長（任期自109年6月22日起至112年6月21日止）。上訴人及新竹市商業會遂向原審提起行政訴訟，聲明：「一、確認原處分說明欄四所示新竹市商業會第8屆『理事、監事職權應即停止』之公法關係不成立。二、確認原處分主文所示限期整理之公法關係不成立。三、確認原處分主文所示限期整理無效。四、被上訴人應塗銷邱文賢為新竹市商業會第9屆理事長之登記備查，回復為新竹市商業會第8屆理事長彭正雄之登記備查，並一併在被上訴人社會處網頁公告更新。五、被上訴人應發函將新竹市商業會職權行使仍暫由第8屆理監事為之，通知內政部、臺灣省商業會、新竹市各商業同業公會（請轉知各會員代表）、新竹市商業會公司、行號會員代表。」經原審110年度訴字第1239號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴，上訴人仍不服，提起本件上訴（至新竹市商業會提起行政訴訟部分，經原審裁定駁回後，提起抗告，另經本院裁定駁回）。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠按司法院釋字第724號解釋文僅稱督導辦法第20條第1項「理事、監事之職權應即停止」規定部分（下或稱督導辦法系爭規定）違憲，就「限期整理」部分並未被宣告違憲。又上訴人及徐傳祿等人不服原處分所提之前訴訟，經本院前判決駁回其等之上訴確定在案，該判決理由中，就「新竹市政府命新竹市商業會限期整理之行政處分乃為合法」之判斷，該部分判決主文及理由並未違憲，且已確定在案，則原處分關於限期整理部分之公法關係自屬已經成立，是上訴人主張原處分關於限期整理部分之公法關係不成立，尚不足採。㈡原處分關於限期整理部分，縱未先依督導辦法第19條第2項作成「通知限期改選」之處分，或依人團法第58條第1項規定對新竹市商業會作成警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善等管制性不利措施，並非「如同寫在額頭上」，任何人一望即知之重大瑕疵，尚非屬行政程序法第111條無效之情形，而係屬行政處分「得否撤銷」之問題，是原處分關於限期整理部分，自非無效。上訴人訴請確認原處分關於限期整理部分無效，為無理由。㈢新竹市商業會依修正後督導辦法相關規定，組成整理小組票選召集人，召開會員大會選舉理、監事，及由新竹市商業會第9屆第1次理事會會議於109年6月22日選出邱文賢為理事長即為有效，臺灣新竹地方法院109年度重訴字第138號民事事件（即上訴人彭正雄及訴外人等，請求確認新竹市商業會與邱文賢間自109年6月22日至112年6月21日之第9屆新竹市商業會理事長委任關係不存在等事件），業經判決駁回確定在案，則新竹市商業會第8屆理監事組成之整理小組，依督導辦法第21條第3項規定，於新任理事長選出後10日內，應由整理小組召集人辦理交接完竣，並即解散。且新竹市商業會第8屆理、監事任期原至96年7月15日屆滿，上訴人於本件起訴時（110年10月22日）第8屆理事暨理事長已經任期屆滿，上訴人請求確認原處分說明欄四部分之公法關係不成立，均屬過去之法律關

係，且縱經法院判決確認，亦不能除去其不安之狀態，上訴人就其訴之聲明第1項部分，並無提起確認訴訟之利益存在。㈣因上訴人於本件起訴時，第8屆理事暨理事長已經任期屆滿，則上訴人訴請判決如其訴之聲明第4項、第5項部分，為無理由等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院按：

㈠關於訴之聲明第1項部分：

1.按確認公法上法律關係不成立（存在）之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之，行政訴訟法第6條第1項前段定有明文。所謂「公法上法律關係」，乃指特定生活事實之存在，依法規或法律行為（如行政處分或行政契約）所生之規範效果，在兩個以上權利主體間所產生公法上之規範性權利義務關係，或產生人對權利客體間之公法上利用關係。若特定生活事實之經過，在兩權利主體間並未產生上述公法上之規範性權利義務關係者，即無所謂公法上法律關係存否之爭議可供確認。

2.人團法第58條第1項第2款規定：「人民團體有違反法令、章程或妨害公益情事者，主管機關得予警告、撤銷其決議、停止其業務之一部或全部，並限期令其改善；屆期未改善或情節重大者，得為左列之處分：……二、限期整理。」督導辦法第20條第1項規定：「人民團體經主管機關限期整理者，其理事、監事之職權應即停止，……。」則係內政部未經法律明確授權，而依其職權所發布直接限制人民結社自由及人民團體理事、監事之工作權的行政命令，雖經司法院釋字第724號解釋以其違反法律保留原則，侵害人民結社自由及工作權為由，宣告自該解釋103年8月1日公布之日起，至遲於屆滿1年時，失其效力。惟督導辦法系爭規定因內政部修正或司法院上開憲法解釋直接失其效力以前，縱人民團體理事、監事之職權，有因主管機關依人團法第58條第1項第2款規定命限期整理，而依督導辦法系爭規定發生該等職權停止之法律效果，也是因人民團體有「經主管機關限期整理」要

件事實之存在，而因督導辦法系爭規定直接發生，非依主管機關限期整理之行政處分的規制效力而來。況且，督導辦法系爭規定所生上開法律效果，是直接停止理事、監事於人民團體之職權，並非就理事、監事相對於主管機關而言，有何職權須予停止而不得行使，則此等職權停止之法律關係，亦非發生在該主管機關與理事、監事或人民團體之間，自無公法上法律關係存否之爭議可供確認。

3.經查，被上訴人係因新竹市商業會未於改選期限內完成改選第9屆理監事，乃依人團法第58條規定，以原處分命限期整理並遴選成員組織整理小組於96年10月16日起3個月內完成整理工作等情，為原審依法確定之事實，核與卷附原處分主旨記載內容相符。復觀諸原處分說明欄記載：「……四、迄今貴會因無法由合法理事會清查會籍以辦理第9屆理監事之改選，為使貴會會務儘速運作正常，本府依上開規定限期整理。依督導各級人民團體實施辦法第20條規定：『人民團體經主管機關限期整理者，其理事、監事之職權應即停止，由主管機關就非現任理事、監事之會員（會員代表）中遴選5人或7人組織整理小組，並指定1人為召集人，於指定後3個月內完成整理工作。』五、依上開規定本府依法遴選歷屆理事長及常務監事擔任貴會整理小組之成員分別為……。」等語（見原審卷第52至53頁）。可知，原處分說明欄四揭示督導辦法第20條第1項規定，係在說明被上訴人遴選說明五所示成員以組織整理小組之法規依據；其中關於列載該條文前段「人民團體經主管機關限期整理者，『其理事、監事之職權應即停止』」等字，僅是說明督導辦法系爭規定之內容，尚不發生法律上之規制效力。再者，因新竹市商業會經被上訴人以原處分命限期整理之事實，發生該商業會第8屆理監事職權應即停止之法律效果，係源自督導辦法系爭規定之效力，非因原處分命限期整理之規制效力而來；且督導辦法系爭規定所生上開法律效果，是直接停止理事、監事於新竹市商業會之職權，並非就理事、監事相對於被上訴人而言，有

何職權須予停止而不得行使，則此等職權停止之法律關係，亦非發生在被上訴人與新竹市商業會或其理事、監事之間，自無公法上法律關係存否之爭議可供確認，業經詳論如前。上訴人以其主觀之見解，主張因原處分說明欄四所示督導辦法系爭規定內容，致其第8屆理事職權受侵害，而以被上訴人為被告，提起其訴之聲明第1項確認原處分說明欄四所示新竹市商業會第8屆理事、監事職權應即停止之公法上法律關係不成立訴訟，即為無理由，應予駁回，原審駁回此部分上訴人之訴，理由雖有未洽，結論並無不合，仍應予維持。上訴意旨以原判決對其請求訴之聲明第1項部分有確認利益之重要事證不予調查或採納，指摘有判決不備理由及不當適用行政訴訟法第6條第1項規定之違法云云，並無可採。

㈡關於訴之聲明第2項部分：

1.依行政訴訟法第213條規定：「訴訟標的於確定終局判決中經裁判者，有確定力。」係指訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者，其實體之權利義務關係即告確定。是原告提起撤銷訴訟如經判決駁回確定者，該判決之確定力（既判力）自及於確認「原告所主張之行政處分並無違法或侵害原告之權利或法律上利益」。準此，若對行政處分提起撤銷訴訟，則在其主張的原因事實範圍內，該處分之合法性為撤銷訴訟訴訟標的之內容，如撤銷訴訟經法院實體判決認行政處分並無違法而駁回原告之訴確定者，行政處分之合法性已經裁判而對該原因事實涵攝於法律後之法律效果之確認有既判力，該撤銷訴訟之當事人均應受其拘束，後訴訟法院於法律與事實狀態均未變更之情況下，即應以前訴訟判決關於訴訟標的所為之確認作為其裁判基礎，不能為相反於該確定判決內容之判斷，此即撤銷訴訟判決既判力之確認效。

2.經查，上訴人原係新竹市商業會第8屆理事長，任期自93年7月16日至96年7月15日止，因新竹市商業會未遵期完成改選第9屆理監事，經被上訴人依人團法第58條規定，以原處分命該會限期整理，並遴選成員組織整理小組於96年10月16日

起3個月內完成整理工作。上訴人不服原處分，循序向原審提起前訴訟（先位聲明為「確認原處分無效」，備位聲明為「原處分及訴願決定均撤銷」），經原審前判決駁回其先、備位之訴，並經本院前判決駁回其上訴確定在案等情，已經原審認定甚明，核與卷內證據相符。依此，原處分關於限期整理部分之合法性乃為前訴訟訴訟標的之內容，已經法院為實體判決確認原處分並非違法，而駁回上訴人之備位之訴確定。依前揭規定及說明，原處分關於限期整理部分之合法性已有實質確定力（既判力），該撤銷訴訟之當事人均應受其拘束。又原處分關於限期整理部分本身雖為行政處分而非法律關係，惟其所產生課予新竹市商業會應限期整理之義務的效力，為形成該法律關係之原因。因此，原處分關於限期整理部分之公法上法律關係成立與否，係以該部分原處分是否合法作為判斷基礎，而本院前判決為確定終局判決，既已確認原處分關於限期整理部分為合法，則本件即不能為相反於本院前判決內容之判斷，自應認原處分關於限期整理部分之公法上法律關係成立，故上訴人提起本件訴訟關於訴之聲明第2項部分，即非有據，為無理由。原判決以本院前判決理由中就「被上訴人命新竹市商業會限期整理之行政處分為合法」之判斷，該部分判決主文及理由並未違憲，且已確定在案，原處分關於限期整理部分之公法關係已成立為由，駁回該部分之訴，經核並無違誤。上訴意旨就原處分關於限期整理部分之合法性為指摘，主張原判決未詳究被上訴人作成原處分關於限期整理部分之法律依據，對其所主張攸關被上訴人欠缺同意延期改選之法令依據等重要事證，不予調查或採納，未說明其理由，有判決不備理由之違法；並有不當適用人民團體法選舉罷免辦法第33條、人團法第58條或督導辦法第19條第2款等法規之違法云云，並無足取。

㈢關於訴之聲明第3項部分：

1.按原告之訴，其訴訟標的為確定判決或和解之效力所及者，行政法院應以裁定駁回之，行政訴訟法第107條第1項第9款

定有明文。同法第213條規定：「訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者，有確定力。」蓋同一事件於確定終局判決後，其訴訟標的法律關係經確定終局判決而有確定力者，即成為該訴訟事件當事人間法律關係之基準，相同當事人不得就同一法律關係更行起訴，此為一事不再理之原則，違背此原則者，即為法所不許。因此，前訴訟訴訟標的與後訴訟訴訟標的「相同」或「包含」者，前訴訟程序之既判力構成後訴訟程序之消極訴訟要件，後訴訟之提起不合法，此即為行政訴訟法第107條第1項第9款所稱之「訴訟標的為確定判決之效力所及」，且其情形屬無可補正，行政法院應以裁定駁回後訴訟。

2.經查，上訴人前因不服原處分，循序向原審提起行政訴訟，先位聲明為「確認原處分無效」，業經原審前判決駁回該部分之訴，並經本院前判決駁回其上訴確定在案，已如前述。而上訴人提起本件訴訟，其訴之聲明第3項部分，訴訟標的乃為確認原處分關於限期整理部分無效，顯為前訴訟先位聲明之訴訟標的所包含，則依前揭規定及說明，本件訴之聲明第3項部分，已為前訴訟之確定判決的效力所及，此部分起訴為不合法，應行政訴訟法第107條第1項第9款規定，裁定駁回之。原審駁回此部分上訴人之訴，理由雖有未洽，駁回之結論並無不合，仍應予維持。此部分起訴既不合法，則上訴人指摘原審就其此部分實體上主張未予調查及說明理由，有適用法規不當及判決不備理由之違法等節，本院自無審酌之必要。

㈣關於訴之聲明第4項及第5項部分：

1.按人團法第54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30日內報請主管機關核備。」又按人民團體中職員（理監事）透過會員選舉產生（人團法第17條參照），屬於私權行為，並為團體自治之核心事項，有所異動時，依人團法第54條應將職員簡歷冊報請主管機關「核備」，徵諸其立法意旨，係為使主管機

關確實掌握團體動態，並利主管機關建立資料，故主管機關經審核報請案件文件齊全者，即得予以核備。

2.上訴人係以被上訴人登記備查邱文賢為新竹市商業會第9屆理事長，並於被上訴人社會處網頁公告等事實行為係違法，致其原受新竹市商業會委任為理事長之權利或法律上利益受有侵害為由，訴請判決如其訴之聲明第4項及第5項所示，以回復原狀。惟查，司法院釋字第724號解釋宣告督導辦法系爭規定違憲而定期失效後，新竹市商業會已依修正後之督導辦法相關規定，由該會第8屆全體理監事共24人（原28人，其中4人亡故）共同組成整理小組，於108年6月28日舉辦推選召集人會議，票選蔡政勳為召集人，於109年6月22日舉行第9屆第1次會員代表大會暨理、監事選舉，由訴外人邱文賢當選新竹市商業會第9屆理事長（任期自109年6月22日起至112年6月21日止）；另上訴人以新竹市商業會經被上訴人命限期整理後，該會於108年間組成整理小組係違法，其即可以第8屆理事長身分召開會員代表大會選出次屆理監事等情由，向臺灣新竹地方法院提起民事訴訟，請求確認新竹市商業會與邱文賢間第9屆新竹市商業會理事長委任關係不存在，亦經該法院109年度重訴字第138號判決駁回確定在案等情，為原審依法認定之事實，核與卷內證據相符。因此，新竹市商業會因改選第9屆理事長，致理事長有所異動，依人團法第54條規定備齊文件報請被上訴人核備，經被上訴人審查後，予以核備，於法並無違誤，則上訴人以被上訴人之上開備查邱文賢為新竹市商業會第9屆理事長，並於被上訴人社會處網頁公告等事實行為違法，訴請被上訴人塗銷邱文賢為新竹市商業會第9屆理事長之登記備查，並一併在被上訴人社會處網頁公告更新，及發函將新竹市商業會職權行使仍暫由第8屆理監事為之，通知內政部、臺灣省商業會、新竹市各商業同業公會（請轉知各會員代表）、新竹市商業會公司、行號會員代表，即為無理由，應予駁回。原判決以上訴人於提起本件訴訟時，其原任第8屆理事暨理事長之任期已

經屆滿，上訴人訴請判決其訴之聲明第4項及第5項部分，即無理由而駁回此部分之訴，理由雖有未周，惟駁回之結論並無不合，仍應予維持。是上訴人指摘原判決就此部分有理由不備之違法，惟既不影響判決之結果，自無足為對上訴人有利之認定。

㈤綜上所述，原判決駁回上訴人於原審之訴，結論核無違誤。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。

五、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2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　24　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　林　惠　瑜

法官　梁　哲　瑋

法官　李　君　豪

法官　林　淑　婷

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　24　　日

書記官　徐　子　嵐