最　高　行　政　法　院　裁　定

114年度抗字第281號

抗　告　人　黃榮華

訴訟代理人　黃叙叡　律師

相　對　人　高雄市政府水利局

代　表　人　蔡長展

上列當事人間水土保持法事件，抗告人對於中華民國114年5月29日高雄高等行政法院113年度訴字第346號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

一、原裁定關於駁回抗告人訴之聲明第2項、第3項及該訴訟費用部分均廢棄，應由高雄高等行政法院高等行政訴訟庭更為裁判。

二、其餘抗告駁回。

三、駁回部分抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理　由

一、抗告人以財團法人華榮醫院籌備處名義於民國83年8月5日向改制前高雄縣（99年12月25日與高雄市合併）政府申請在高雄縣○○鎮○○段000-00、000-00、000-00地號等3筆編定為山坡地保育之農牧用地（下稱系爭土地）開發「華榮醫院」之用地變更計畫案，嗣經轉送由內政部於89年2月2日以臺89內營字第8982281號函核定同意在案。復於89年2月23日就系爭土地開發擬具水土保持計畫送核，經高雄縣政府於89年9月11日以89府農保字第8900154335號函（下稱89年9月11日函）核定通過「財團法人華榮醫院水土保持計畫」（下稱系爭水土保持計畫），並於98年2月23日以府農保字第0980028400號函（下稱98年2月23日函）核發第1期水土保持計畫施工許可證（下稱系爭施工許可證）。嗣相對人認財團法人華榮醫院籌備處未依核定之系爭水土保持計畫施工，致生水土流失之危害，其代表人即抗告人遭刑事判決以違反水土保

持法第33條第3項前段之違反水土保持規定致水土流失罪，判處有期徒刑1年確定，核屬情節重大，依水土保持計畫審核監督辦法第31條第1項第1款、第2項規定，以106年4月11日高市水保字第10632118301號函檢附處分書（下稱106年4月11日函），廢止89年9月11日函核定之系爭水土保持計畫及98年2月23日函核發之系爭施工許可證。抗告人前曾向原審訴請確認89年9月11日函及98年2月23日函無效，經原審以102年度訴字第473號判決駁回後，因上訴不合法，經原審駁回上訴確定；復另就106年4月11日函不服，循序向原審提起撤銷訴訟，經原審以106年度訴字第486號判決撤銷106年4月11日函及訴願決定後，相對人不服，提起上訴，經本院以109年度判字第566號判決廢棄106年度訴字第486號判決，並駁回抗告人第一審之訴。抗告人仍不服，提起本件行政訴訟，並聲明：㈠確認89年9月11日函無效；㈡確認106年4月11日函無效；㈢相對人應賠償抗告人新臺幣（下同）285,543,750元及自起訴日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息。經原審裁定駁回後，提起抗告。

二、抗告意旨略以：系爭水土保持計畫乃財團法人華榮醫院依原山坡地開發建築管理辦法第11條規定申請，並依同法第14條規定公告完成，並不適用水土保持法相關規定，89年9月11日函核定之系爭水土保持計畫係以財團法人華榮醫院為對象之無效處分，相對人另依水土保持法相關規定作成106年4月11日函限制及剝奪抗告人之財產權，違反憲法第23條規定，依行政程序法第110條第4項規定，均自始不生效力，且本件訴訟並無重複起訴等語。

三、本院按：

㈠依行政訴訟法第107條第1項第9款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：……九、訴訟標的為確定判決、和解或調解之效力所及。」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。」係

指訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者，其實體之權利關係即告確定。行政法院終局判決發生形式之確定力時，即發生既判力（即實質確定力），既判力發生一事不再理（既判力之消極作用）及確認效（既判力之積極作用）之拘束作用。一事不再理是禁止法院就已發生既判力之事件，再作成一新的判決，禁止雙方當事人就已發生既判力之判斷內容再為爭執，亦即發生「禁止反覆」，不得更行起訴之作用。一事不再理之適用以前後訴之訴訟標的「相同」或前訴訟之訴訟標的「包含」後訴訟之訴訟標的為前提，如前訴訟與後訴訟之訴訟標的「不同」或「未包含」，即沒有一事不再理問題。又撤銷訴訟之訴訟標的，係「原告所訴請撤銷之行政處分違法且侵害其權利或法律上之利益之權利主張」，並不包含行政處分之有效性。撤銷訴訟判決之既判力及於確認「原告訴請撤銷之行政處分有無違法」「原告權利或法律上之利益是否因行政處分違法而受到侵害」。是以，法院駁回原告所提撤銷訴訟之判決確定，其既判力僅及於確認「行政處分未違法」，或「未侵害原告權利或法律上之利益」，但不及於行政處分之有效性。行政處分無效確認訴訟之訴訟標的係確認行政處分無效之訴訟上請求，行政處分之有效性為訴訟標的內容，行政處分之合法性並非其訴訟標的內容。由此可知，行政處分撤銷訴訟與行政處分無效確認訴訟，兩者訴訟標的並不相同，亦無包含關係。行政處分相對人提起撤銷訴訟受敗訴判決確定（前訴訟），再對同一行政處分提起確認無效訴訟（後訴訟），前訴訟之確定判決係對訴訟標的內容，即所訴請撤銷之行政處分是否違法且侵害其權利或法律上之利益，發生既判力，因其非後訴訟之訴訟標的內容，後訴訟並無行政訴訟法第107條第1項第9款所稱「訴訟標的為確定判決效力所及」之情形，行政法院自不得依該款規定以裁定駁回之，此為本院111年度抗字第56號案件受理庭，依大法庭提案程序提具徵詢書徵詢他庭，獲覆各庭同意其所採意見而得一致之見解。

㈡駁回部分：

1.按水土保持法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」上開規定係我國立法上以最高行政機關代替行政主體之習慣，故其規範意義應解為「直轄市」與「縣（市）」公法人本身，僅在表明相關地方自治團體有其管轄權限，而不應認其係限定直轄市政府或縣（市）政府為主管機關，故無論是自治事項的確認或委辦事項的規定，其均屬地方自治團體之權限，從而取得團體權限之地方自治團體，得基於自主組織權，決定其內部執行機關。其次，高雄縣於99年12月25日與高雄市合併，依99年10月8日訂定發布，99年12月25日施行之高雄市政府組織規程（101年4月18日廢止）第6條規定：「（第1項）本府設下列各局、處、委員會：……十一、水利局。（第2項）各局、處、委員會之組織規程，由本府另定之。」100年5月24日制定公布，同日施行之高雄市政府組織自治條例第1條規定：「為確保地方自治，落實專業分工，本於憲法賦予本市自主組織權，並依地方制度法第62條第1項及地方行政機關組織準則第3條第1項規定制定本自治條例。」第2條第2項規定：「本府所屬各機關之權限劃分，應盱衡各機關之組織規模、人員專業及事權特性等因素，依各機關組織規程進行事務管轄權分配，將各該行政事務，劃歸由特定機關職掌。」第6條第1項第11款、第2項規定：「（第1項）本府設下列各局、處、委員會：……十一、水利局。（第2項）各局、處、委員會之組織規程，由本府另定之。」又高雄市政府依上開條例第6條授權訂定之相對人組織規程第3條第9款規定：「本局設下列各科、室，分別掌理各有關事項：……九、水土保持科：山坡地範圍內水土保持、保育利用及資源調查規劃、山坡地開發利用水土保持計畫審查、施工監督管理及濫墾行為取締巡查、野溪整治、治山防洪；……。」由上開規定可知，高雄縣、市合併改制後，高雄市已依上開規定取得系爭土地開發

利用水土保持計畫審查之團體權限，並依該市政府組織規程、組織自治條例及相對人組織規程將此權限劃歸所屬水利局辦理，故高雄縣政府以89年9月11日函核定通過系爭水土保持計畫之事務，於高雄縣、市合併改制後，已劃分由相對人管轄，則人民不服89年9月11日函，自應以相對人為被告。

2.經查，抗告人前就89年9月11日函曾以高雄市政府為被告提起行政訴訟（下稱102年訴訟）請求確認無效，業據原審以102年度訴字第473號判決駁回，並經原審以其未委任律師為上訴審訴訟代理人為由，於105年1月6日以102年度訴字第473號裁定駁回其上訴而告確定。嗣抗告人另以相對人為被告提起本件確認訴訟，經核抗告人所提102年訴訟與本件訴訟，其起訴之原因事實均係主張系爭水土保持計畫乃財團法人華榮醫院依原山坡地開發建築管理辦法第11條規定申請，並不適用水土保持法相關規定加以審查，而訴請確認89年9月11日函無效，故二者訴之聲明及訴訟標的均相同。雖形式上被告為不同機關，惟依上開規定可知，高雄縣、市合併改制後，系爭土地之開發利用水土保持計畫審查業務係由高雄市取得團體權限，且高雄市政府為高雄市之最高行政機關，雖高雄市本於憲法所賦予之自主組織權，而依上開規定，將山坡地開發利用水土保持計畫審查權限，劃歸高雄市政府所屬機關即相對人管轄，惟抗告人既業以相對人之上級機關即高雄市政府為被告提起確認無效訴訟，102年訴訟已就89年9月11日函是否無效之訴訟標的於確定終局判決經裁判，並已發生形式之確定力，其實體之權利關係即告確定，而有既判力（即實質確定力），並發生一事不再理之拘束作用，則抗告人以相對人為被告提起本件確認89年9月11日函無效訴訟，二者當事人實質上應屬同一，而應為102年訴訟之確定判決效力所及，有行政訴訟法第107條第1項第9款規定情事，原審認此部分起訴為不合法，裁定駁回此部分訴訟，並無違誤。

㈢廢棄發回部分：

查抗告人不服相對人106年4月11日函，曾循序提起撤銷訴訟（下稱106年訴訟），經原審106年度訴字第486號判決撤銷訴願決定及原處分（即106年4月11日函），相對人不服，提起上訴，經本院109年度判字第566號判決廢棄原審106年度訴字第486號判決，並駁回原告（即抗告人）於第一審之訴確定，則抗告人提起本件確認106年4月11日函無效訴訟，依首揭說明，106年訴訟之確定判決係對106年4月11日函是否違法且侵害其權利或法律上之利益，發生既判力，然非本件訴訟之訴訟標的內容，自無行政訴訟法第107條第1項第9款所稱「訴訟標的為確定判決效力所及」之情形。原審未審究行政處分撤銷訴訟與行政處分無效確認訴訟，兩者訴訟標的並不相同，亦無包含關係，並無行政訴訟法第107條第1項第9款之適用，逕以抗告人提起本件確認106年4月11日函無效訴訟，業經106年訴訟之確定判決效力所及，而認抗告人起訴為不合法，依行政訴訟法第107條第1項第9款規定裁定駁回，並將抗告人依行政訴訟法第7條規定合併訴請相對人應賠償285,543,750元及遲延利息部分，併予駁回，容有違誤。抗告論旨，指摘原裁定此部分不當，求予廢棄，應認為有理由。爰將原裁定此部分廢棄，由原審更為適法之裁判。又106年4月11日函之處分相對人為財團法人華榮醫院籌備處，與抗告人在法律上屬不同之當事人，況依卷附財團法人華榮醫院捐助章程所示，該院係「由黃榮華等捐助成立，……（詳如附件捐助財產清冊）」（見原審卷第331頁），足見捐助人非僅抗告人1人，則財團法人華榮醫院籌備處是否確已解散，縱已解散並消滅，其於實體法上之權利義務，究係由抗告人或第三人所承受，均非明確，涉及抗告人得否以自己名義為本件原告之資格，案經發回後，原審應併予查明審究，附此敘明。

四、據上論結，本件抗告為一部有理由、一部無理由。依行政訴訟法第104條、第272條、民事訴訟法第95條第1項、第78條

、第492條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　27　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　王　俊　雄

法官　張　國　勳

法官　林　麗　真

法官　林　欣　蓉

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　27　　日

書記官　張　玉　純