

行政處分之停止執行

一評最高行政法院 99 年裁字第 972 號裁定



編目：行政法

【論文導讀】

- 一、文章名稱：行政處分之停止執行—評最高行政法院 99 年裁字第 972 號裁定
- 二、作者：蕭文生
- 三、出處：月旦裁判時報，第 6 期，頁 26~33

<目次>

- 壹、重點整理
 - 一、最高行政法院 99 年裁字第 972 號裁定簡述
 - (一)本案事實
 - (二)爭點
 - (三)判決理由
 - 二、評析
 - (一)行政處分之執行力
 - (二)行政訴訟法第 116 條規定
 - 1.原處分或決定之執行將發生難以回復之損害
 - 2.有急迫情事
 - 3.停止執行對公共利益並無重大影響
 - 4.原告之訴在法律上非顯無理由
 - (三)4 項要件審查之程序
 - 三、結語
- 貳、考題趨勢
- 參、參考文獻
- 肆、延伸閱讀

<摘要>

行政處分之執行力係指行政處分相對人不履行行政處分所要求的義務時，行政機關不待法院之確定判決，即有權直接以行政處分為執行名義，自行對義務人為強制執行。行政訴訟法第 116 條第 1 項規定行政處分不以提起行政訴訟而停止執行，本文認為同條第 2 項所規定行政處分停止執行的事由，並非依照法條規定文字順序來考量，適用時不宜僅公式化地先審查是否發生難以回復之損害後，再審查有無急迫情事，而應將重點置於原告勝訴之機率以及保全之急迫性的考量。

至於無法回復原狀或難以回復損害前之原狀的情形，此時可考慮以金錢賠償填補損害；但非謂得以金錢賠償，即難謂有難以回復之損害。是否屬於難以回復之損害，「得以金錢賠償與否」當然是考量的重點，但並非是「唯一」且「絕對」的判斷標準。行政法院應考量保全之急迫性以及原告勝訴之機率，避免形式化、機械化地適用行政訴訟法第 116 條第 2 項之規定，以提供人民適當且即時的權利保護。

關鍵詞：行政處分執行力、難以回復之損害、保全之急迫性、金錢賠償



壹、重點整理

一、最高行政法院 99 年裁字第 972 號裁定簡述

(一)本案事實

甲與桃園縣政府間因都市計畫事件，由臺北高等行政法院以 97 年訴字第 3173 號案件審理中。桃園縣政府公告實施「變更中壢平鎮市都市擴大修訂主要計畫案」暨「擬定中壢平鎮都市擴大修訂計畫」，並核准「平鎮市和平自辦市地重劃區籌備會」成立並進行市地重劃，由乙建設股份有限公司執行，現已動工整地，無預警毀損甲之圍牆，為恐繼續毀損甲之地上建築物，且俟本案訴訟確定時，甲之建物已被毀損，賠償訴訟曠日廢時，浪費司法資源，甲年事已高，健康不佳，又是寒冬時節，有 H1N1 感冒流行，有喪失生命之不能回復的損害，且具急迫情事，為此聲請行政處分於裁判確定前停止執行。甲之聲請遭臺北高等行政法院以 98 年停字第 134 號裁定駁回，甲遂向最高行政法院提起抗告。

(二)爭點

土地上之建物於裁判確定前遭拆除，是否該當行政訴訟法第 116 條第 2 項所指之「難以回復之損害」？

(三)判決理由

臺北高等行政法院 98 年停字第 134 號裁定：「原處分之內容，僅係使甲所有 708 地號土地因系爭計畫之發布實施，致土地使用區劃分變更及使用管制受有限制，故原處分縱有違誤，所造成之損害，無非係甲於 708 地號土地上之建物遭受拆除之損害，該損害之性質，核屬財產上之損害，甲主張其將受有喪失生命之損害，未提出證據或為相當之釋明，難認有據。是以，甲因原處分之執行所受損害，既屬財產上之損害，自非不得以金錢賠償，依首揭說明，即非屬難於回復之損害，甲聲請停止執行原處分，核與行政訴訟法第 116 條第 2 項所定要件不符，要難准許。」

最高行政法院 99 年裁字第 972 號裁定：「行政處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，當事人始得聲請行政法院裁定停止執行，而所謂『難於回復損害』，係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，如予執行可認達到回復困難之程度而言。經查，桃園縣政府所要執行拆除之標的物，為 708 地號土地上之建物，依一般社會通念，縱建物於本案訴訟裁判確定前遭拆除，其損害尚非不能回復原狀或不能以金錢賠償，自難認將發生難以回復之損害。甲聲請停止執行，與行政訴訟法第 116 條第 2 項規定之停止執行要件不合。」最高行政法院因而駁回甲之抗告。

二、評析

(一)行政處分之執行力

行政處分之執行力係指，行政處分相對人不履行行政處分所要求的作為、不作為或忍受義務時，行政機關不待法院之確定判決，即有權直接以行政處分為執行名義，自行對義務人為強制執行，使其履行義務或實現與履行義務相同之狀態。根據行政處分所為之執行行為，乃是該行政處分垂直效力所及，執行力乃是行政處分定義內之「對外直接發生法律效果」之效力的展現，執行行為並非另一行政處分之行為。國家此項特權則以特設的行政強制執行制度來實現。

若相對人對於行政處分本身或其執行有不同意見，且依法提出救濟時，行政處分之執行是否應繼續進行或應停止執行，則有不同的考量。行政處分的執行力是否因人民提起行政救濟而暫時停止執行？站在人民的觀點，其之所以提出行政救濟，主要是爭執行政處分之合法性，



且下命處分通常由行政機關主動為之，人民僅是被動提出救濟，因此應等到法院作出確定判決後，行政處分才得以加以執行。若憂心判決確定後，行政處分之執行無效果，行政機關可透過許多保全手段來確保未來執行之效果。此外，如確為公共利益之必要，亦可在嚴格規定要件下，例外允許在判決確定前，採取行政執行措施。惟站在公權力貫徹的觀點來看，若同意人民只要提起救濟，行政處分即應暫時停止執行，則公權力的威信將受到重大傷害，故不應停止執行。如果事後法院確定判決認定行政處分違法，則可透過國家賠償或其他方式填補人民之損害。此外，亦可在嚴格規定下，例外允許停止執行。兩種不同論點各有所本，我國則採取不停止為原則，例外停止的立法例。

訴願法第 93 條第 1 項規定：「原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。」惟為兼顧私益之保護，訴願法第 93 條第 2 項規定了得停止執行事由之規定：「原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。」此外，訴願法第 93 條第 3 項規定：「前項情形，行政法院亦得依聲請，停止執行。」從字義上看，三者並無互相排除之情形，亦即可同時向三者提出請求；向原處分機關或受理訴願機關請求；向原處分機關請求遭拒後，再向受理訴願機關請求。至於原處分相對人是否可跳過原處分機關或受理訴願機關而逕向行政法院聲請停止執行？最高行政法院 96 年裁字第 1942 號裁定指出：「按於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，非於公益有重大影響者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行，行政訴訟法第 116 條第 3 項固有明文。惟觀之訴願法第 93 條第 2 項規定受處分人得申請受理訴願機關或原處分機關停止執行，理論上既得由上開機關獲得救濟，則殊無逕向行政法院聲請之必要。申言之，行政法院係審查行政處分違法性之最終機關，若行政處分不待訴願程序即逕行聲請行政法院停止原處分之執行，無異規避訴願程序暫時權利保護制度。故受處分人得跳躍訴願程序逕行向行政法院為聲請行政處分之停止執行，必須其情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟為要件，否則應認欠缺保護之必要而駁回其聲請，庶不致浪費司法資源。」

(二)行政訴訟法第 116 條規定

除訴願法第 93 條規定外，行政訴訟法第 116 條規定亦以行政處分不因提起行政訴訟而停止執行為原則。行政訴訟法第 116 條第 1 項規定：「原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。」其立法理由為，行政機關之處分或決定在依法撤銷或變更之前，具有執行力，原則上不因提起行政訴訟而停止執行，以提高行政效率，並防杜濫訴。換句話說，主要在防止追求公共利益的貫徹公權力，因人民濫訴而無法實現。惟為避免不停止執行之原則造成人民權利無可彌補或回復之損害，行政訴訟法第 116 條第 2 項規定：「在行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。」此外，在第 3 項規定：「於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限。」兩項規定適用之情形不同，但在行政訴訟中主要仍以第 116 條第 2 項規定為主要適用對象，第 3 項規定適用之情形並不常見；且訴願法第 93 條亦有停止執行之規定，相對地亦壓縮行政訴訟法第 116 條第 3 項規定適用之空間。

依行政訴訟法第 116 條第 2 項規定，允許停止執行必須具備四個要件，以下分別論述之：



1.原處分或決定之執行將發生難以回復之損害

聲請停止執行者必須是主張自己的權利或法律上利益，因原處分或決定之執行，將發生難以回復之損害；如係他人的損害，則難謂有聲請停止執行之利益。因此原則僅有處分相對人或利害關係人始有聲請之資格。難以回復之損害係屬不確定法律概念，其主要係指損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度而言，亦即無法用經濟手段填補之精神上損害或事後填補損害，如與當初加損害之公益目的及損害之花費相比較，其之費用過鉅，而影響重大之情形。

2.有急迫情事

是否存在急迫情事，並無法一概而論，而是取決於個案之情形。所為急迫情事，係指原處分或決定已開始執行或隨時有開始執行之虞，且其急迫情事非因可歸責聲請人之事由所造成。

3.停止執行對公共利益並無重大影響

對於公共利益是否重大影響，必須衡量當事人利益與原處分或決定執行將產生的公共利益之間的輕重。蓋停止執行雖有助於兼顧原告或利害關係人之利益，但如停止執行之結果，對公共利益發生重大之影響，自不得停止執行。

4.原告之訴在法律上非顯無理由

暫時停止執行之目的在避免原告於日後縱使獲得勝訴判決，其因原處分或決定之執行所生之損害，亦已難以回復。因此若原告之訴在法律上毫無勝算或顯無理由時，並無適用此類暫時性權利保護制度之必要。本要件之目的在抑制或消弭人民濫行聲請停止執行。是否為非顯無理由，除可考量行政訴訟法第 107 條第 1 項規定之裁定駁回事由外，亦可參酌行政訴訟法第 107 條第 3 項規定之討論，亦即依原告所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。此外，聲明之主張明顯不當、主張之事實欠缺釋明理由或處分之合法性業經被告機關充分釋明者，認定屬顯無理由之情形。

(三)四項要件審查之程序

行政訴訟法第 116 條第 2 項規定的四項要件，無論是前二項的積極要件或後二項的消極要件，皆屬於行政法院決定是否已裁定停止行政處分的考量因素。惟由於停止執行之聲請，常是在極短時間內要求法院依當事人所提出之資料，暫時性決定是否給予當事人適當的權利保護，而其核心在於原告(包括利害關係人)的利益與行政處分或決定所追求的公益間利益衡量，因此四項要件的詮釋，不宜過於拘泥條文之文字規定。換句話，不宜公式化地先審查「原處分或決定之執行、將發生難以回復之損害」是否存在；肯認後，再審查有無急迫情事；符合前二項積極要件後，再審查是否對公益有重大影響及原告之訴是否在法律上顯無理由後二項消極要件。

適用本項制度之重點應在於原告之訴在訴訟上勝訴之機率為何，以及是否存在保全之急迫性，二者之間的關係是互動且互為補充的。換句話說，原告之訴在訴訟上勝訴機率明顯時，則保全急迫性的要求可適度降低；當保全急迫性之情況明顯時，則勝訴機率之要求可適度降低。換句話說，不應僵化地、機械式地適用行政訴訟法第 116 條第 2 項規定的要件，而完全不衡量每個個案中私益與公共利益的輕重問題。

三、結語

最高行政法院在本案中認為，行政機關所要執行拆除之標的物，為 708 地號土地上之建物，依一般社會通念，縱使建物於本案訴訟裁判確定前遭拆除，其損害尚非不能回復原狀或不能以金



錢賠償，自難認將發生難以回復之損害，因此駁回原告之聲請。此項見解符合最高行政法院傳統的看法，亦即如仍屬得以金錢賠償者，即難謂有難以回復之損害。但如此形式化的審查是否能達成立法理由所指出的「兼顧原告或利害關係人之利益」不無疑問。

事實上，僅在無法回復原狀或難以回復損害前之原狀，才是用金錢賠償以填補損害；而非謂得以金錢賠償，即難謂有難以回復之損害。更何況認定是否得以金錢賠償，在許多案例中並非最高行政法院之職權。本案中應考量，停止建物拆除之執行，是否對於重大公共利益有所影響。若無此顧慮時，暫時停止執行，比立即執行後，將來再給予金錢賠償，當更能兼顧原告及公共利益。

是否屬於難以回復之損害，「得以金錢賠償與否」當然是考量的重點，但並非是「唯一」且「絕對」的判斷標準。所謂並非「唯一」的判斷標準係指，即使得以金錢填補損害，但若金額過於龐大時，為了避免國家負擔鉅額的費用，仍應考慮此項財政後果是否屬於難以回復之損害。並非「絕對」的判斷標準係指，即使得以金錢填補損害，但若原告勝訴之機率極高時，則沒有必要執意執行行政處分，而導致事後不必要、曠日廢時的行政救濟程序。因此在適用行政訴訟法第 116 條第 2 項規定時，行政法院應可將保全之急迫性以及原告勝訴之機率，作為是否允許停止執行之考量因素，避免形成形式化、機械化地適用行政訴訟法第 116 條第 2 項之規定，以提供人民適當且即時的權利保護。

貳、考題趨勢

不停止執行原則以及行政處分執行力的問題，是行政法總論中相當基本的概念，訴願法第 93 條與行政訴訟法第 116 條皆有不停止執行之規定，此乃行政處分本身執行力使然，同學對此爭點應有一定的認識。文中提及「難以回復之損害」，此乃不確定法律概念，同學答題時務必論述衡量保障人民權益以及公益需求，並且考量案件急迫性等因素，方能完整回答爭點。

參、參考文獻

- 一、許宗力，〈行政處分〉，翁岳生編，《行政法(上)》，2006 年。
- 二、吳庚，《行政法之理論與實用》，增訂第 11 版，2010 年。
- 三、林騰鶴，《行政訴訟法》，增訂 3 版，2008 年。
- 四、蔡進良，〈論行政救濟上人民權利之暫時保護〉，《月旦法學雜誌》，第 47 期，1999 年。
- 五、林明鏘，翁岳生主編，《行政訴訟法逐條釋義》，2002 年。
- 六、陳清秀，〈行政訴訟上的暫時權利保護〉，《行政訴訟論文彙編第 2 輯》，1999 年。
- 七、《立法院公報》，第 87 卷 36 期，1998 年。

肆、延伸閱讀

- 一、李建良(2010)，〈中科三期開發案停止執行之強制執行－兼評台北高等行政法院 99 年度執字第 57 號裁定〉，《台灣法學雜誌》，第 161 期，頁 37-52。
- 二、李惠宗(2010)，〈權力分立原則的落實與反省－從中科三、四期判決及裁定停止執行談起〉，《月旦法學教室》，第 96 期，頁 8-9。
- 三、林昱梅(2010)，〈行政法院對暫時權利保護之審查模式－兼評中科三期停止執行與停止開發相關裁定〉，《法令月刊》，61 卷 10 期，頁 37-55。

※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】www.lawdata.com.tw
立即在線搜尋！

