臺中高等行政法院裁定

111年度停字第11號

聲　請　人　江慶洲
　　陳界良

相　對　人　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕

上列聲請人因文化資產保存法事件，聲請停止執行，本院裁定如下：

主　文

一、聲請駁回。

二、聲請訴訟費用由聲請人負擔。

理　由

一、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，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。」「停止執行之裁定，得停止原處分或決定之效力、處分或決定之執行或程序之續行之全部或部份。」行政訴訟法第116條第3項、第5項分別定有明文。以上規定之立法目的，乃因行政機關之處分或決定，在依法撤銷或變更前，具有執行力，原則上不因提起行政救濟而停止執行。然於行政訴訟起訴前，原處分之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，自應賦予停止執行之暫時權利保護救濟程序，以符憲法保障人民訴訟權之旨。所謂「難於回復之損害」，必其損害與行政處分間具有因果關係，並其損害不能回復原狀，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度，且其損害不能以相當金錢賠償而言(最高行政法院111年抗字第39號裁定意旨參照)。又得於行政訴訟起訴前依上開規定聲請停止執行者，自以受處分人或訴願人為限。且「因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人依現有之解釋判例，固包括利害關係人而

非專以受處分人為限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。」（最高行政法院75年判字第362號判例參照）。從而，除受處分之行政處分之相對人外，僅限行政處分之法律上利害關係人，始得依行政訴訟法第116條第3項前段之規定請求停止執行。又聲請人應就構成上述停止執行之要件事實，負釋明之責，倘停止執行之聲請，經審查結果，於上揭法定要件欠缺，即屬要件不備，而應駁回。

二、次按行政訴訟法第116條第2項規定：「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。」第298條第2項規定：「於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。」依上開規定可知，停止執行與假處分，均屬行政訴訟提供人民之暫時權利保護制度，並依訴訟種類之不同，分別適用不同之暫時權利保護制度。對於撤銷訴訟，因其訴訟之目的係請求法院撤銷違法之積極負擔行政處分，故於法律規定得依聲請停止執行提供暫時權利保護時，自應適用停止執行制度；至於其他訴訟種類例如課予義務訴訟及一般給付訴訟，則以保全程序中之假處分制度提供暫時權利保護，是以二種制度適用之對象並不相同。是於課予義務訴訟，因其訴訟目的係為使依法提出之申請最終獲得准許，對於行政機關就其申請怠於作成准駁處分或作成否准處分之情形，無從以停止行政處分執行之方式達到暫時權利保護目的，爰以保全程序中之假處分制度提供暫時權利保護（最高行政法院110年度抗字第97號裁定意旨參照）。

三、復按行政訴訟法第298條第1項及第2項規定：「（第1項）公法上之權利因現狀變更，有不能實現或甚難實現之虞者，為保全強制執行，得聲請假處分。（第2項）於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必

要時，得聲請為定暫時狀態之處分。」有關假處分部分，可依其功能分為具「保全功能」之假處分及具「暫時止爭功能」之假處分：1.所謂具保全功能之假處分，即行政訴訟法第298條第1項規定：「公法上之權利因現狀變更，有不能實現或甚難實現之虞者，為保全強制執行，得聲請假處分。」其特徵為「現狀之維持」。2.具暫時止爭功能之假處分，即行政訴訟法第298條第2項規定：「於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。」其特徵為「現狀之改變」（最高行政法院106年度裁字第1446號、110年度抗字第269號裁定意旨參照）。

四、再按「主管機關應定期普查或接受個人、團體提報具古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群價值者之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。」、「建造物所有人得向主管機關申請指定古蹟，主管機關應依法定程序審查之。」文化資產保存法（下稱文資法）第14條第1項、第17條第2項定有明文。依上開文資法第17條第2項規定，僅建造物所有人得向主管機關申請登錄歷史建物，如非建造物所有人提出歷史建物之登錄，則屬文資法第14條所規定之「接受個人、團體提報具歷史建築價值建造物之內容及範圍」，主管機關應依法定程序審查後，列冊追蹤之情形。上開非建造物所有人之個人或團體之提報僅係促請主管機關發動審查程序，該提報人並非當然取得公法上之權利（最高行政法院100年度判字第316號判決意旨參照）。

五、末按行政訴訟法第298條第2項所規定之暫時狀態處分制度，係為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，於爭執之公法上法律關係尚未經確定終局裁判前，作成暫時擴張聲請人法律地位之措施，易言之，聲請人於裁定准許定暫時狀態處分後，在本案執行前，可依該裁定所定暫時狀態實現其權利，相對人亦應依該裁定所定暫時狀態履行其義務。惟聲請為定暫時狀態處分，須以公法上法律關係發生爭執為

前提，且定暫時狀態處分，本即在一定範圍內會造成達到本案勝訴判決之相同結果，因此，依行政訴訟法第298條第2項規定聲請為定暫時狀態處分，其要件有三：1.須聲請人與相對人彼此間因公法上法律關係（權利義務關係）發生爭執：所謂爭執之公法上法律關係，即為假處分所保全之本案行政爭訟標的之公法上法律關係，係指特定生活事實之存在，因法規之規範效果，在兩個以上權利主體間所產生之權利義務關係，或產生人對權利客體間之利用關係，故必以自己對於債務人現在或將來有基於本案請求提起本案訴訟之可能為前提要件，否則將使欠缺本案訴訟當事人適格之人，卻得以定暫時狀態處分之方式，達成本案訴訟請求之目的，有違定暫時狀態處分之規範目的。2.須為防止發生重大之損害或避免急迫之危險：所謂「重大之損害」，應依利益衡量原則，就聲請人因該假處分所獲得之利益或防免之損害，是否逾相對人因該假處分所受之不利益或損害，以及該假處分對公共利益之維護，再斟酌社會經濟等其他主、客觀因素，綜合判斷之；而所稱「急迫之危險」係指危險刻不容緩，無法循行政爭訟程序處理者而言，在一般社會通念上，並非不能以金錢賠償或回復，即難謂有急迫危險或重大損害情事，而有必要聲請為定暫時狀態之處分。3.行政法院認為有定暫時狀態之必要：聲請法院定暫時狀態處分，所保全者既為本案權利，於聲請人本案權利存在之蓋然性較高時，法院始有必要以較為簡略之調查程序，依其提出之有限證據資料，權宜性並暫時性地決定先給予其適當之法律保護，以免將來之保護緩不濟急；且此一必要性要件之審查，在關於滿足性處分之裁量時益形明顯，蓋滿足性之處分可使聲請人於本案訴訟勝訴確定前先獲得權利之滿足，形同喪失其對本案訴訟原有之附隨性、暫定性等本質，而實現如本案訴訟勝訴判決之內容，且發揮類似於本案訴訟之效力，基於其影響之重大性，並平衡當事人雙方之利害關係，以及訴訟程序之充分性及完整性等考量因素，此種定暫時狀態處分之聲請，必須其本案權利存

在之蓋然性較高時，始得謂有准許之必要性（最高行政法院106年度裁字第106號裁定意旨參照）。

六、聲請意旨略以：

㈠聲請人具有當事人適格：

1.依文化基本法第1條、第2條、第3條、第5條、第8條、第28條以及經濟社會文化權利公約第15條等規定，明確規定人民享有之文化權利，應屬保護規範。

2.再按公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法(下稱兩公約施行法)第2條、第3條之規定，以及經濟社會文化權利公約第15條之規定，可知無論係文化基本法抑或經濟社會文化權利國際公約所保障人民參與文化生活之權利，其具體內容包括確保人民參與文化生活的前提條件、保障文化生活必要之開放空間，以及文化遺產之尊重與保護；程序上亦應保障與相關個人或團體進行協商，並以積極及知情之方式，使個人或群體得自由參加任何重要之決策過程等程序參與權之保障。故上開規定明確規定保障人民之文化相關權利，應屬保護規範。人民就其文化權利遭受侵害，自得依法提起救濟。

3.文資法第1條之立法目的，明示保障文化資產保存普遍平等參與權之普世價值，以具體落實、保障人民之文化權利。文化資產保存涉及人民前述參與文化生活權利實現之前提條件，文化資產之指定或登錄，影響個人或群體實現其文化認同或參與文化生活之權利。再由文資法第15條規定可知，公有建造物及附屬設施群自建造物興建完竣逾50年者，所有或管理機關（構）於處分前，應先由主管機關進行文化資產價值評估，惟倘若主管機關所進行之文化資產價值評估有違法失職之情形，導致所有或管理機關予以處分，將嚴重侵害人民對於系爭公有建造物及附屬設施群之文化近用權，然文資法僅於第9條第2項規定：「前項文化資產所有人對於其財產被主

管機關認定為文化資產之行政處分不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。」卻未針對公有建造物，如有違法認定為非屬文化資產，而侵害人民文化近用權之情形賦予人民救濟之機會，此時 ，國家自不應立於私人之地位，而規避兩公約所要求人民文化參與權之保障。於此，國家應基於文化資產保存之義務及落實前述兩公約人權委員會第21號一般性意見，文資法雖未明文規定人民得提起訴願或行政訴訟，但基於「有權利，即有救濟」之法理，及國家依據兩公約、文化基本法及文資法之規定賦予人民之文化參與及近用權之內容，應可認國家對於公有建造物及其附屬設施群審認文化資產價值評佑有違法失職，而侵害人民之文化參與及近用文化權之情形，應賦予人民提起行政救濟之機會，以填補法律上之漏洞。且由學者吳明孝助理教授之見解及文資法施行細則第15條第1至4項之規定可知，就有關公有建造物及其附屬設施群，因屬國家所有，本於國家有提供保障人民參與及文化近用之權利，有關文化資產指定或登錄否准之決定，對於影響參與文化生活之人民，而有侵害前揭之文化權利者，自得依法提起救濟，而不限於公有建造物之所有權人。

4.聲請人均為臺中市市民，且長期關注坐落於臺中市西區土庫段第14-3號、第15號、第15-11號、第16號及第33-18號之聯勤臺中招待所(下稱系爭聯勤招待所)之發展歷史，並於此長期從事文化活動及形塑其個人之成長生命史。是以，系爭聯勤臺中招待所是否為文化資產之審查，攸關聲請人對於系爭聯勤臺中招待所在臺美軍歷史之文化生活記憶，以及國家提供公有文化資產及其服務，向所有人開放、供享受和利用，包括圖書館、博物館、劇院、電影院和體育場館等，對文化互動必不可少的共用的開放空間。主管機關倘於公有建造物及其附屬設施群之文化價值評佑有達法失職之處有侵害聲請人之

文化參與及近用國家共用之開放文化空間之權利，應肯認聲請人具有提起本件之當事人適格。

㈡本件公有建造物將於111年9月17日拆除在即，具有聲請停止執行之急迫情事，且原拆除執行發生難於回復公有建造物之損害：

相對人代表人曾承諾將針對系爭聯勤臺中招待所之保存利用，召開公聽會【聲證1】，且聲請人江慶洲、陳界良，前曾於111年7月18日提報系爭聯勤臺中招待所為歷史建築，遭相對人於111年7月29日以府授文資古字第1110191534號函駁回(下稱111年7月29日函)【聲證2】，系爭駁回處分，應係對公物之一般性處分，聲請人即為受處分之人。後經聲請人向監察院陳情，監察院即於111年8月30日以院台業參字第1110704348號函文(下稱111年8月30日函)【聲證3】回覆。由監察院之回覆可知，監察院亦認為本件主管機關於公有建造物之文化資產價值評估，恐有審查上之瑕疵，而有違法失職之處。聲請人亦於111年9月12日，再次依據新事證向主管機關提報系爭聯勤臺中招待所之文化資產審查【聲證4】，然執行機關即相對人仍堅持於111年9月17日進行系爭聯勤臺中招待所之拆除工程，故本案應已符合行政訴訟法第116條第3項之要件，並聲明相對人對於系爭聯勤招待所，於重新完成文化資產價值評估前，不得為任何拆除或破壞之行為。

七、本院之判斷：

㈠聲請人聲請依行政訴訟法第116條第3項停止系爭聯勤招待所拆除處分之執行，於法未合：

1.聲請人前曾於111年7月18日提報系爭聯勤臺中招待所為歷史建築，遭被告以111年7月29日函駁回，後聲請人向監察院陳情，監察院即以111年8月30日函回覆，聲請人亦於111年9月12日，再次向相對人申請將系爭聯勤臺中招待所登錄為歷史建築，並於111年9月15日依行政訴訟

法第116條第3項向本院聲請停止強制執行，有相關處理結果函文及申請書在卷可證，應可信為真實。

2.查聲請人並非系爭聯勤招待所之所有權人，亦非系爭聯勤招待所拆除處分之相對人，復並未釋明因系爭聯勤招待所拆除處分之執行，將致其等受有何權利或法律上利益之損害，尚難認聲請人係屬系爭聯勤招待所拆除處分法律上之利害關係人，故聲請人聲請依行政訴訟法第116條第3項停止系爭聯勤招待所拆除處分之執行，於法不合。

㈡聲請人依行政訴訟法第298條第2項規定聲請定暫時狀態假處分，顯屬無據：

1.經查，聲請人係因系爭聯勤招待所即將遭拆除，方向本院提出本件聲請，依據前揭說明，因系爭聯勤招待所之現狀將改變，故聲請人所應聲請者為行政訴訟法第298條第2項所規定之具暫時止爭功能之假處分。

2.且查，聲請人就系爭聯勤招待所向相對人提報歷史建築登錄，惟聲請人並非系爭聯勤招待所之所有權人，依據前揭說明，聲請人既非系爭聯勤招待所之所有權人，則聲請人就系爭聯勤招待所申請登錄為歷史建築，性質僅屬文資法第14條所定促使相對人發動歷史建築登錄審查程序，至相對人是否啟動指定審查程序或最終審議結果為何，均屬相對人之職權，聲請人並無權利或法律上利益受有損害之情形，聲請人就該指定審查程序或最終審議結果並不存有公法上權利或法律上利益，亦無與相對人存在繼續性之公法上法律關係。聲請人既不存有公法上權利或法律上利益，文化資產保存法亦未特別規定，人民就無關自己權利及法律上利益之事項，得提起行政訴訟，聲請人即無法於現在或將來基於本件請求提起訴訟，聲請人亦未與相對人間存在繼續性之公法上法律關係，與行政訴訟法298條第2項所定之「公法上法律關係」要件有所未合甚明，其聲請難予准許，應予駁回。

㈢綜上，本件聲請核與停止執行及定暫時狀態假處分之聲請要件均不符，應予駁回。

八、依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　9　　月　　21　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　蕙　芬

法　官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　9　　月　　21　　日

書記官　黃　毓　臻