臺中高等行政法院裁定

112年度停字第5號

聲　請　人　財團法人苗栗縣私立德芳教養院

代　表　人　高婕榛

訴訟代理人　李郁霆　律師

相　對　人　苗栗縣政府

代　表　人　鍾東錦

上列當事人間聲請停止執行事件，聲請人聲請停止原處分之執行，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、按訴願法第93條第2項、第3項規定：「……（第2項）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。（第3項）前項情形，行政法院亦得依聲請，停止執行。」次按行政訴訟法第116條規定：「（第1項）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。（第2項）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3項）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。」準此，原行政處分之執行，除法律另有規定外，並不因提起訴願或行政訴訟而停止。然

於行政訴訟起訴前，如原處分或決定的合法性顯有疑義，或原處分或決定的執行將發生難於回復的損害，且有急迫情事者，應賦予行政法院依受處分人或訴願人的聲請，於其針對該處分或決定提起本案行政爭訟程序終結前裁定停止執行，以兼顧受處分人或訴願人的利益，例外於停止原處分或決定執行對公益有重大影響時，仍不應准許其聲請（最高行政法院111年度抗字第338號裁定意旨參照）。又所謂「難於回復之損害」，係指受處分人因該行政處分之執行，所致損害不能回復原狀，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度，而且其損害不能以相當金錢填補者而言。

二、爭訟概要：

聲請人財團法人○○縣私立德芳教養院為立案之身心障礙福利機構，因於民國110年間發生員工涉虐待院生致死案件，相對人○○縣政府以110年8月13日府社障字第1100154535號函（下稱110年8月13日函）命聲請人自110年8月27日起停辦1年，未得允許不得復業。聲請人於111年8月26日停辦期間屆滿後，向相對人申請復業，惟遭相對人以111年12月15日府社障字第1110240758號函（下稱111年12月15日函）否准聲請人之復業申請（目前由衛生福利部訴願審議中）。相對人另以112年3月24日府社障字第1120075140號函（下稱原處分），廢止相對人之設立許可，聲請人認原處分於法未合，已於法定期間內提起訴願，訴願仍在進行中，但聲請人認為原處分一旦執行，將使其產生難以回復之損害，於是向本院聲請原處分停止執行。

三、聲請意旨略以：

㈠本件有停止原處分執行之急迫性及必要性，且符合停止執行之要件：

1.執行將發生難於回復之損害且有急迫情事：

相對人為原處分時，已同時副知衛生福利部社會及家庭署、○縣市政府、臺灣苗栗地方法院、財政部中區國稅局苗栗分局（下稱中區國稅局苗栗分局）、○○縣政府稅務局等機關

單位，並命聲請人辦理解散及清算程序。又所謂清算，即代表聲請人之財產均須變賣或為一定保全行為，等同確定、終局之停止運作，須資遣所有員工，聲請人所餘財產於繳納稅捐、償還負債後，如有賸餘，即歸屬地方自治團體。且中區國稅局苗栗分局亦移文竹南稽徵所辦理解散及清算事宜，顯然原處分於聲請人提出訴願後，仍繼續執行，若繼續執行，將發生以下損害難於回復且有急迫之情事：

⑴剝奪憲法賦予人民之財產權、工作權：

國家權力之行使，不論是行政、立法或司法，須以平等為基礎，不得依個人意志恣意予以差別待遇。聲請人依身心障礙者權益保障法及歷年○○縣市主管機關對於曾違反身心障礙者權益保障法第75條之機構處置方式，認為相對人最初命停辦1年之行政處分之合法性，已顯有疑義，亦依憲法第16條循法定程序提起行政爭訟，倘因法人人格於訴訟期間即消滅，致使聲請人無法得到公平正義，非但難以服眾，亦剝奪憲法所保障之人民權利，嚴重毀壞國家形象。

⑵財產損失及員工失業：

聲請人正採取司法途徑努力為己身平反聲譽，訴訟期間仍需運用法人資源及身分，原處分繼續執行將導致聲請人所有財產遭處分或變賣，且歸屬於地方其他自治團體，使聲請人無以為援，甚或喪失聲請人之資格。且聲請人已備妥復業之基本人力並持續給付薪資，例如：行政、會計、教保員等，倘原處分繼續執行，聲請人遭解散清算、財產亦歸屬地方自治團體，所聘員工將失業，對員工生計影響甚鉅，縱聲請人日後獲得勝訴，其損害亦已不能回復原狀，此為非即時由行政法院予以處理，即難以救濟之情形。

⑶新建院舍停工，若清算解散後，其產權歸屬地方自治團體，將產生日後難以回復之損害：

聲請人自107年11月1日起，承租「苗栗縣後龍鎮龍頂段265地號土地」，租期22年，籌建為服務對象量身打造之無

障礙全新院舍，期為身心障礙者提供更為舒適之空間環境，且於新院舍建造期間，派員至工地監工，並完成地基及一樓基本結構工程，停業期間亦裝設紅外線保全、派員巡視，努力維護院舍工程，盼復業後得以續蓋院舍，以守住對捐款建院的善心人士關於建院完成後之規劃及承諾。聲請人耗費極大的心力保全新院舍，院舍雖尚未完工、未辦理保存登記，惟聲請人為出資之起造人，故新院舍之所有權自為聲請人所有，惟解散法人且財產歸屬地方自治團體後，將使聲請人之期盼及辛勞付之一炬，使聲請人被迫成為背信棄義之法人機構，新院舍產權亦會喪失，縱日後勝訴，亦不能確保仍可繼續施工。

⑷社會一般通念上不能以金錢估價賠償者：

聲請人被迫辜負對捐款建院的善心人士之承諾之傷害，導致聲譽毀損；剝奪聲請人澄清暨修復聲譽之機會等。可見原處分倘繼續執行，確將發生難於回復之損害且有急迫情事。

2.原處分停止執行對公益並無影響：

聲請人前遭相對人處以停辦及否准復業，目前仍處於停業狀態，並未領取任何政府補助、亦未收容身心障礙者，既然聲請人目前處於停業狀態，也未領取政府補助，亦未收容身心障礙者，故縱使系爭廢止登記處分停止執行，也不會對公益有任何不利影響。

3.聲請人之訴在法律上非顯無理由：

⑴按「對身心障礙者不得有下列行為：二、身心虐待。」「身心障礙福利機構有下列情形之一，經主管機關查明屬實者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並令限期改善；屆期未改善者，得按次處罰：一、有第75條各款規定情形之一。」「（第2項）經主管機關依第90條、第93條第1款至第3款規定令其限期改善；屆期仍未改善者，得令其停辦1個月以上1年以下，並公告其名稱。（第4項）停辦期限屆滿仍未改善或違反法令情節重大者，應廢止其許

可；其屬法人者，得予解散。」身心障礙者權益保障法第75條第2款、第90條第1款、第92條第2項及第4項分別定有明文。

⑵依相對人110年8月13日函文主旨記載：「違反身心障礙者權益保障法第75條第2款案」可知，相對人認聲請人有違反身心障礙者權益保障法第75條第2款「身心虐待」之情形，進而為停辦1年之處分。又身心障礙者權益保障法第90條規定所揭示之違法情節，與同法第92條第2項、第4項規定相互觀察可知，主管機關對於「限期改善」、「停辦處分」、「廢止許可」審酌之事由應限於「身心虐待」之改善與否方面，而不得審酌其他事由，否則形同在無法律依據之情形下，不當擴張同法第90條、第92條裁量範圍，相對人卻以「人力分配、財務、環境及管理」等一般評鑑事由否准復業，無限擴權、不斷納入與當初命改善事項無關因素等不當聯結、違法濫權行為。

⑶依相對人111年12月15日函理由為：「依據委員建議及檢視貴院各項缺失改善情形，貴院專業人力至今仍未聘足且各項專業人員分工、服務對象權益保障、重大事件因應及防治和院內財務等面向，尚有規劃卻未能有效執行及運作，淪為空洞，在相關缺失及管理面向均未完全改善及準備完善，故本府駁回貴院復業申請案。」原處分函理由則為：「依據委員建議及檢視貴院各項缺失改善情形均未完全改善及準備完善，足見貴院尚無復業能力……貴院缺失改善淪為空洞，無實質檢討與改善作為。」等語，顯見相對人認為聲請人未完成改善，其考量因素與當初裁罰、命改善及停辦所持「身心虐待」理由幾無關聯，況且聲請人歷年評鑑紀錄關於「財務」方面，更是列為「優點」事項，此由相對人106年2月6日府社障字第1060016715號函所附之衛生福利部對聲請人之財務管理查核報告亦可證，但相對人卻又突然以財務缺失作為否准復業、認為改善之依據，更令人感到莫名。

⑷院生李嘉俊死亡原因可能係其精神疾病所致，且「身心虐待」之改善，本需要時間加以驗證，聲請人在院生李嘉俊死亡事件前，從未發生虐待院生之情事，而在事件後，亦謹遵相對人指定，陸續提出檢討改善報告，聲請人業已提出詳盡之改善情形、復業規劃等，足認聲請人有誠意避免類似不當管教事件再次發生。

⑸依身心障礙者權益保障法第92條第4項規定，聲請人停辦期間未有違反重大法令情節，改善完成度亦達90%，而關於人力聘用部分，依身心障礙機構設置標準第12條規定，聲請人依現有人力是可以符合營運標準的，且聲請人復業後，不可能一次接受大量院生，勢必從少量院生開始服務，配置1名教保員即可符合標準，已足以勝任復業所需，聲請人所提出之復業計畫書，其人力配置已符合法規範。惟相對人卻強硬認為聲請人之人力不符標準，作為否准復業之理由，無法律依據，且聲請人尚未復業，於招攬新進員工方面本有困難，聲請人亦曾向相對人報告說明人力招攬困難，無奈相對人對聲請人已有成見，罔顧專業、聯結無關因素，無論聲請人提出多詳盡之計畫及說明，均遭否准；且停業以來相對人多次查核，不斷嚴厲糾舉聲請人缺失，甚有查核人員事後以電腦作業自行增列缺失項目之情形，嚴重侵害聲請人之財產權及生存權，均顯示相對人歷次行政處分其程序及適法性均有重大疑義。

㈡按行政處分停止執行乃行政訴訟就暫時權利保護制度之設計。由於暫時的權利保護必須情況急迫，因此，其程序性質上屬於簡略的程序，亦即有關事實方面的訴訟資料，限於現存的證據方法，而且有關裁判的重要事實，僅需由聲請人釋明（具有可信性）即為已足，不須至證明（可以確信）之程度。釋明雖僅是聲請人於舉證義務程度上之降低，行政法院就聲請仍應依職權為必要之調查，但停止執行既係為提供快速之救濟，故於審查密度上，並無須如同本案訴訟一般做全面深入之審查，而僅為概略性之審查即可。由此觀之，釋明

雖與法院審查密度無關，但停止執行聲請人舉證義務降低（釋明）之同時，法院之審查密度亦因應暫時權利保護制度之特質而隨之降低，二者相互呼應（最高行政法院105年度裁字第1667號裁定意旨參照）。聲請人已釋明原處分繼續執行，將對聲請人造成難以回復之損害，有保全之急迫性，且縱使停止處分之執行，也不會對公益造成影響，又原處分非無經訴願或法院判決撤銷之可能，依最高行政法院見解前開裁定，本件應予停止執行等語；並聲明：相對人之原處分在本案行政訴訟確定前，停止執行。

四、相對人陳述意旨略以：

㈠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，行政訴訟法第116條第3項固定有明文：惟所謂難於回復之損害，係指損害不能回復原狀，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難的程度，而且其損害不能以相當金錢填補者而言，至於當事人主觀認知上難於回復的損害，並不屬於該條所指難於回復的損害（最高行政法院109年度裁字第1958號裁定意旨參照）。所謂急迫情事，則指原處分或決定已開始執行或隨時有開始執行之虞，其執行將發生難於回復之損害且情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟而言（最高行政法院109年度裁字第2011號裁定意旨參照）。準此，必須原處分的執行將發生難於回復損害，且有急迫情事，非即時由行政法院處理，否則難以救濟者，行政法院始可裁定停止執行。

㈡查聲請人於110年發生員工涉虐待院生致死案件，相對人因此分別以110年8月13日函命聲請人停辦1年，停辦期滿後，因聲請人不符復業之規定，故相對人以111年I2月15日函否准聲請人之復業申請，進而於112年3月24日以原處分廢止設立許可。前述停辦處分，經聲請人提起撤銷訴訟後，由鈞院

111年度訴字第117號判決駁回，至於否准申請復業處分及廢止設立許可之原處分現正進行訴願程序。

㈢聲請人主張相對人為本件廢止許可處分時，除副知相關單位外，並命聲請人辦理解散及清算程序，即聲請人之財產需變賣、資遣員工，所餘財產如有剩餘則歸屬地方自治團體，新建院舍停工，清算解散後，其產權將歸屬地方自治團體，且相對人最初命停辦1年之行政處分合法性顯有疑義，亦提起行政爭訟，倘因法人人格於訴訟期間即消滅，致使聲請人無法得到公平正義，聲請人被迫辜負對捐款建院之善心人士之承諾，導致聲譽受損，不能以金錢估價賠償等語。然聲請人前開主張因清算解散，致受有財產需變賣，需資遣員工，賸餘財產歸屬地方自治團體等之損害，僅為聲請人主觀上認為回復困難而已，於一般社會通念，並非不得以相當之金錢予以填補，應非難於回復之損害。再者，本件原處分尚在爭訟中，尚未確定，聲請人對原處分之行政救濟之當事人能力並不受影響，何來無法得到公平正義之說？且聲請人仍得等待原處分爭訟確定後，視爭訟結果再進行清算程序，並未有情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟之情事。至於，聲請人辜負對善心捐款人之承諸，係聲請人經營管理疏失所致，並非相對人作成本件處分而生，與相對人無涉。

㈣綜上所述，聲請人並不因本件處分之執行而受有難於回復之損害且有情況緊急之情事，其停止執行之聲請並無理由等語；並聲明：駁回聲請人之聲請。

五、本院查：

㈠身心障礙者權益保障法第75條第2款規定：「對身心障礙者不得有下列行為：……二、身心虐待。」第90條第1款規定：「身心障礙福利機構有下列情形之一，經主管機關查明屬實者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並令限期改善；屆期未改善者，得按次處罰：一、有第75條各款規定情形之一。」第91條第3項前段規定：「第1項停辦之機構完成改善時，得檢附相關資料及文件，向主管機關申請復

業……」第92條第2項、第4項規定：「……（第2項）經主管機關依第90條、……規定令其限期改善；屆期仍未改善者，得令其停辦1個月以上1年以下，並公告其名稱。……（第4項）停辦期限屆滿仍未改善或違反法令情節重大者，應廢止其許可；其屬法人者，得予解散。」故身心障礙福利機構若對身心障礙者為身心虐待之行為，得處該機構新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並令限期改善；屆期仍未改善者，得令其停辦1個月以上1年以下，並公告其名稱；停辦期限屆滿仍未改善或違反法令情節重大者，應廢止其許可。

㈡經查，聲請人因其員工有對院內服務對象，為身心虐待行為，違反身心障礙者權益保障法第75條第2款規定，相對人遂依同法第92條第2項規定，以110年8月13日函命聲請人停辦1年。嗣停辦期限屆滿，聲請人向相對人申請復業，相對人於111年11月8日召開第3次重大社會福利事件檢討會議後，以111年12月15日函駁回聲請人之申請復業，並認為：聲請人至今仍未聘足且各項專業人員分工、服務對象權益保障、重大事件因應及防治和院內財務等面向，尚有規劃卻未能有效執行及運作，淪為空洞等情形，相對人遂認為聲請人停辦期限屆滿仍未改善，復依同法第92條第4項規定，於112年3月24日以原處分函廢止聲請人之設立許可，此有相對人110年8月13日函、111年12月15日函、原處分函附卷可證（本院卷31、32、73-76頁）。

㈢聲請人聲請停止原處分之執行，並不符合行政訴訟法第116條第3項規定之要件：

1.經查，聲請人對於原處分已向相對人提起訴願，訴願程序仍在進行中，此有聲請人提出之訴願書可證（本院卷35-43頁），是以聲請人向本院聲請停止原處分之執行，係屬於行政訴訟起訴前聲請之情形。按行政訴訟法第116條第3項規定，聲請人雖得於提起行政訴訟前，向行政法院聲請停止原處分之執行，且不限於經訴願決定後，但仍需符合原處分的合法性顯有疑義，原處分的執行將發生難於回復的損害，且

有急迫情事者，聲請人始得聲請行政法院裁定停止執行，且若停止原處分之執行，對公益有重大影響時，仍不應准許其聲請。

2.原處分合法性並無顯有疑義之情形：

⑴按行政處分生效後，發生存續力，在未遭撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在，處分機關與相對人(或利害關係人)同受該行政處分規制內容之拘束；且有效之行政處分，應為處分機關以外之其他國家機關（包括法院）所尊重，並以之為既存之構成要件事實，作為其本身決定之基礎，此即行政處分之構成要件效力。

⑵經查，相對人以111年12月15日函認為聲請人停辦期間屆滿，仍未完成改善，並否准聲請人之復業許可，由此可見相對人111年12月15日函所產生之規制內容，同時兼具認定聲請人停辦期間屆滿未完成改善，及否准聲請人復業許可，在相對人111年12月15日函未經撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在，難認聲請人業已完成相關改善措施，又既然聲請人於停辦期間屆滿前，仍未完成改善，相對人自可依據身心障礙者權益保障法第92條第4項規定，廢止聲請人之許可，是以原處分之合法性尚無顯有疑義之情形。

3.原處分之執行並無將發生難於回復的損害，且有急迫情事之情形：

⑴行政訴訟法第116條第3項規定「難於回復之損害」，係指受處分人因該行政處分之執行，所致損害不能回復原狀，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度，而且其損害不能以相當金錢填補者而言。

⑵聲請人雖主張：原處分若不停止執行，將造成其財產損失、員工失業、聲譽受損、清算解散後產權歸屬地方自治團體等日後難以回復之損害，且具急迫性及必要性，符合停止執行之要件等語。然查，縱使聲請人之財產損害及聲譽受損，確因相對人所作之原處分有違法情事所致，聲請

人尚得於事後依法請求金錢賠償，其損害並非不得以金錢予以填補。況且，原處分雖廢止聲請人之設立許可，並命聲請人應依據財團法人法辦理解散，及清算終結登記等相關事宜，然依財團法人法第31條第3項規定，解散之財團法人在清算之必要範圍內，視為存續，且相對人陳述意旨亦認為聲請人得等待原處分爭訟確定後，視爭訟結果再進行清算程序。是以，原處分之執行尚不至於立刻造成聲請人之法人格消滅，或財產必須即刻歸屬與地方自治團體之結果，亦難認原處分之執行，有何急迫情形存在。至於員工失業一事，因聲請人之員工並非受處分之相對人，此部分並非受處分人因執行原處分致其權利或法律上利益所受損害之情形，聲請人據為主張本件應停止執行，亦無理由。從而，原處分之執行並無將發生難於回復的損害，亦無急迫情事之情形。

㈣綜上所述，原處分之合法性尚無顯有疑義之情形，且原處分之執行並無將發生難於回復的損害，亦無急迫情事之情形存在，故聲請人聲請停止原處分之執行，不應准許。至於停止原處分之執行是否對公益有重大影響之要件，即無需再進行判斷，併此敘明。

六、結論：本件聲請為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　6　　月　　13　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　陳　文　燦

法官　張　鶴　齡

法官　黃　司　熒

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　　112　　年　　6　　月　　13　　日

書記官　李　孟　純