

臺中高等行政法院裁定

地方行政訴訟庭
113年度地停字第9號

聲請人 清水匯股份有限公司

代表人 張瑜珍

代理人 薛秉鈞律師

相對人 彰化縣政府

代表人 王惠美

上列當事人間發展觀光條例法事件，聲請人聲請停止彰化縣政府113年10月11日府城觀管字第1130388561號函、113年11月5日府城觀管字第1130427559號函及113年11月14日府城觀管字第1130444888號函及後續處分(或後續程序)之進行在本件行政爭訟程序確定前之執行，本院裁定如下：

主 文

- 一、聲請及追加聲請均駁回。
- 二、訴訟費用由聲請人負擔。

理 由

一、行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」。查相對人於作成113年10月11日府城觀管字第1130388561號函（下稱原處分1），嗣另作成113年11月5日府城觀管字第1130427559號函（下稱原處分2）及113年11月14日府城觀管字第1130444888號函（下稱原處分3），有原處分1、2、3等件在卷可參（本院卷第23頁至25頁、第171頁至173頁、第179頁），聲請人原聲請停止原處分1之執行，參照上開法律規定意旨，基於訴訟經濟、證據共通與節省當事人勞費之考

01 量，聲請人之追加原處分2、3應予准許。

02 二、按「原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行
03 政訴訟而停止。」「於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之
04 執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦
05 得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有
06 重大影響者，不在此限。」行政訴訟法第116條第1項、第3
07 項定有明文。次按訴願法第93條規定：「（第2項）原行政
08 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
09 回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必
10 要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，
11 就原行政處分之全部或一部，停止執行。（第3項）前項情
12 形，行政法院亦得依聲請，停止執行。」是在訴願程序進行
13 中，受處分人得申請受理訴願機關或原處分機關停止執行，
14 理論上得由訴願機關審查而獲得暫時性保護，殊無逕向行政
15 法院聲請停止執行之必要。況行政法院係審查行政處分違法
16 性之最終機關，若一有行政處分之執行爭議，不待訴願程序
17 即聲請行政法院停止原處分之執行，無異規避訴願程序之救
18 濟規定。因此，適用行政訴訟法第116條第3項規定，逕向行
19 政法院聲請停止執行之時機，探求立法者之意思，必其情況
20 急迫，由訴願機關給予即時救濟已無從期待，非即時由行政
21 法院予以處理，則難以救濟之特別情形為限，例如受處分人
22 已向訴願機關申請停止執行，訴願機關經過合理之相當期
23 間，仍遲未對停止執行之申請為准駁，此時受處分人只得向
24 行政法院聲請停止執行。若無此種情況急迫之特別情形，尚
25 難認有逕由行政法院裁定予以暫時性保護之必要，而應認欠
26 缺權利保護必要而駁回其聲請（參照最高行政法院91年度裁
27 字第906號、107年度裁字第634號裁定、109年度裁字第159
28 號裁定意旨）。而所謂「難於回復之損害」，係指其損害不
29 能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，如
30 為執行可認達到回復困難之程度而言。是其損害若得以金錢
31 填補，原則上難謂有「難於回復之損害」（最高行政法院

01 104年度裁字第804號裁定意旨參照)，至於當事人主觀認知
02 上難於回復的損害，並不屬於該條所指難於回復的損害。又
03 所謂「急迫情事」，則指情況緊急，須即時由行政法院予以
04 處理，否則難以救濟的情形（最高行政法院108年度裁字第
05 781號裁定要旨參照）。

06 二、聲請意旨略以：

07 (一)聲請人前於109年11月20日與本件相對人就「彰化縣社頭清
08 水岩溫泉露營區委託營運OT案」（下稱系爭案件）簽訂投資
09 契約，依投資契約第2.1條約定營運期間為11年(約至民國12
10 0年)。系爭案件溫泉露營園區之相關建設(包括溫泉、湯屋
11 等)均係由相對人建置，並於園區內規劃有露營區及溫泉
12 區，相對人對外辦理本案招商徵求民間企業營運露營區及溫
13 泉區，聲請人投標提出預定將於園區內設置「豪華露營帳
14 篷」營業，並於本案投資計畫書及投資執行計畫書內載明送
15 相對人縣府核定在案，除溫泉區因瑕疵相對人未能完成點交
16 外，聲請人於完成露營區之相關裝修後，經相對人核准於11
17 0年10月25日起正式營運。

18 (二)聲請人營運系爭案件園區一年後，交通部於111年7月20日新
19 制定「露營場管理要點」，對於全國之露營場地及其相關設
20 施建置予以合法性規範，聲請人為遵循該要點之內容，遂於
21 111年9月15日以清水匯字第1110915001號函向相對人申請辦
22 理露營場登記作業。經相對人依法審查後於111年9月19日函
23 覆認定「二、據貴公司所送旨案露營場之土地登記第二類謄
24 本資料內容，該土地使用類別為『遊憩用地』，依交通部…
25 所發布『露營場管理要點』附件一『露營場設置土地使用管
26 制檢視流程圖』規定，遊憩用地內露營野餐設施免經申請許
27 可。三、另經查清水岩溫泉露營區係為本縣合法露營場地，
28 交通部觀光局露營區查詢專區網頁內已登載並可查詢該資
29 訊。」，是系爭案件園區不僅為彰化縣之合法露營場地，且
30 園區內設置之露營野餐設施等並經依法核定免經申請許可在
31 案。是聲請人營運系爭案件園區之「豪華露營帳篷」均是依

01 據促參法參與縣府之招商，其內之營運項目及內容亦均係依
02 據契約及投資執行計畫內容辦理，更取得相對人為合法露營
03 場地之許可處分。

04 (三)然相對人於113年10月11日突然認定聲請人所經營之「豪華
05 露營帳篷」因有提供備品、床、床墊等設備存在，而認定聲
06 請人因違反發展觀光條例第24條第1項規定，並據此依發展
07 觀光條例第55條第5項以原處分1處聲請人30萬元罰鍰，並勒
08 令立即歇業。而原處分1所為之認定不僅依法無據，且與現
09 行法規及實務現狀矛盾，原處分1之合法性顯有疑義，聲請
10 人除將依法提起訴願程序外，其經營系爭案件園區將遭相對
11 人之違法處分而歇業，聲請人為該園區之促參特許營運廠
12 商，僅得經營系爭案件園區不得有附屬事業或其他營業行
13 為，原處分1之執行將造成無法繼續營運之損害，且此無法
14 營業之損害無從予以量化賠償，原處分1之執行將發生難以
15 回復之損害，嗣後於113年11月5日作成原處分2及再於113年
16 11月14日作作原處分3等語，並聲明：原處分1、2、3及後續
17 處分(或後續程序)之進行在本件行政爭訟程序確定前，停止
18 執行。

19 三、本院之判斷：

20 (一)聲請人聲請停止執行，欠缺權利保護之必要：

21 聲請人不服相對人所為之原處分1，雖已提起訴願，然並未
22 向訴願機關申請停止原處分之執行等情，有本院電話紀錄在
23 卷可參（本院卷第161頁），則聲請人既已依法提起訴願，
24 自得於訴願救濟程序中向訴願機關申請停止原處分1之執
25 行，藉由訴願機關之審查以迅速獲得暫時性權利保護。此
26 外，聲請人不服相對人所為之原處分2、3，並未提起訴願及
27 向訴願機關申請停止原處分2、3之執行等情，有本院電話紀
28 錄在卷可參（本院卷第185頁），如聲請人嗣已依法提起訴
29 願，亦自得於訴願救濟程序中向訴願機關申請停止原處分
30 2、3之執行，藉由訴願機關之審查以迅速獲得暫時性權利保
31 護。惟原處分1、2、3之執行究有何情況急迫，非捨訴願機

01 關而即時交由行政法院審查不可之特別情形，亦即有無訴願
02 機關怠為對停止執行之申請為准駁，或不能期待訴願機關給
03 予救濟之緊急必要情形，聲請人並未釋明。是以，聲請人捨
04 訴願機關而逕向本院聲請停止執行，無異規避訴願法第93條
05 第2項規定之適用，依照前揭規定及說明，應認聲請人之聲
06 請欠缺權利保護之必要。

07 (二)原處分1、2、3並無「合法性顯有疑義」之情形：

08 聲請人固主張系爭案件園區內之露營內容均係依據促參法辦
09 理並經相對人核定准予，且相對人亦於111年9月19日業作成
10 認定系爭案件園區為合法露營場地之許可，聲請人之營業行
11 為自始均未有所變更，乃相對人竟無故為相反矛盾之認定，
12 是原處分之合法性顯有疑義云云。惟相對人以聲請人所經營
13 之「豪華露營帳篷」因有提供備品、床、床墊、寢具、冷暖
14 氣機、冰箱、獨立衛浴等設備供旅客使用，已非屬露營場管
15 理要點所定之露營活動範疇，依發展觀光條例第24條第1項
16 及同法第55條第5款項等規定而對聲請人作成之原處分1，嗣
17 作成原處分2、3，並無一望即知之顯然違法，聲請人上開主
18 張，核屬實體事項之爭議，而有待本案訴訟審理認定之，尚
19 難僅憑聲請人之主張逕認原處分1、2、3之合法性顯有疑
20 義。

21 (三)原處分1、2、3之執行，並無「將發生難於回復之損害」之
22 情形：

23 原處分1、2、3之執行結果，聲請人將受有無法營業收入，
24 依客觀情形及一般社會通念，尚非不能以金錢賠償，難謂將
25 發生難於回復之損害，顯與停止執行之法定要件不符。

26 (四)至於聲請人就後續處分(或後續程序)之進行在本件行政爭訟
27 程序確定前，停止執行云云，然停止執行自應以有行政處分
28 存在為前提，故若無行政處分之存在，即不符上開法條規定
29 之停止執行要件，其聲請即無法准許，則聲請人就相對人後
30 續處分(或後續程序)之行為，聲請停止執行，顯係對尚未存
31 在之行政處分，聲請裁定停止執行，核與停止執行應以行政

01 處分為標的之要件不符，自不應准許。

02 (五)綜上所述，聲請人所為原處分1、2、3及後續處分(或後續程
03 序)停止執行之聲請，核與法定停止執行之要件，尚有未
04 合，其聲請為無理由，應予駁回。

05 四、結論：聲請為無理由。

06 中 華 民 國 113 年 11 月 22 日

07 法 官 溫文昌

08 以上正本證明與原本無異。

09 如不服本裁定，應於送達後10日內以書狀敘明理由，經本院地方
10 行政訴訟庭向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀（需按他造人數附
11 具繕本）。

12 中 華 民 國 113 年 月 日

13 書記官