

最 高 行 政 法 院 裁 定

110年度抗字第239號

抗 告 人 大華上膠廠有限公司

代 表 人 羅裕鳳

上列抗告人因與相對人臺中市政府環境保護局間聲請停止原處分之執行事件，對於中華民國110年7月26日臺中高等行政法院110年度停字第12號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

抗告駁回。

抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理 由

一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、抗告人從事各類布疋PU樹脂塗佈作業，領有相對人核發固定污染源PU皮製造程序（M01）操作許可證（證號：中市府環空操證字第0809-01號）。相對人與行政院環境保護署環境督察總隊中區環境督察大隊於民國109年6月9日會同臺灣臺中地方檢察署檢察官指揮法務部調查局航業調查處臺中調查站及內政部警政署保安警察執行聯合稽查時，發現抗告人（一廠）屋頂設有多根未登錄於操作許可證之不明排放管道有煙流排放情形，且無相關空氣污染防制設備故障報備紀錄，有未依M01操作許可證核定內容，將製程產生之廢棄收集至空氣污染防制設備洗滌塔（A002、A003）處理，逕由操作許可證未核定排放口排放於大氣中，及使用樹脂量超過許可證核定用量，違反空氣污染防制法第24條第2項及第4項暨固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法第23條規

01 定，以109年9月14日中市環空字第1090102790號函檢附20-1
02 09-090014裁處書（原處分1），裁處罰鍰新臺幣（下同）1,
03 040萬元，並限期於109年10月20日前提出操作許可證異動或
04 變更申請，或依原許可證操作之證明文件。又抗告人（一
05 廠）設有調配區（E010）、塗佈及乾燥製程（E002至E009）
06 產出廢氣收集至空氣污染防製設備洗滌塔（A002、A003）處
07 理，再經由排放管道P003排放，惟於109年6月9日查核時，
08 後端空氣污染防製設備洗滌塔（A002、A003）未開啟，有未
09 維持空氣污染防制設施正常運作，違反空氣污染防制法第23
10 條第1項規定，相對人以109年9月14日函檢附20-109-090015
11 裁處書（原處分2）裁處罰鍰30萬元，並限期於109年10月20
12 日前提出改善完成證明文件。原處分1和原處分2（以下合稱
13 原處分）共計裁處罰鍰1,070萬元。抗告人不服，循序提起
14 行政訴訟（臺中高等行政法院110年度訴字第173號空氣污染
15 防制法事件，下稱本案訴訟），訴請撤銷原處分，並聲請停
16 止原處分之執行。經原審法院110年度停字第12號裁定（下
17 稱原裁定）駁回，抗告人不服，提起本件抗告。

18 三、原裁定以：抗告人已遭查封不動產及扣押銀行存款，有急迫
19 之情事，惟本件聲請停止執行者為罰鍰之執行，係屬金錢給
20 付義務，縱事後認定原處分違法，抗告人所受之損害，依客
21 觀情形及一般社會通念，尚非不能以金錢賠償獲得救濟。又
22 公司屬營利事業法人，其法人格至多也僅有財產上利益可
23 言，縱使倒閉清算亦同，抗告人所述相關損害，均屬得以金
24 錢賠償之財產上損害，即不發生難於回復之損害。再者，抗
25 告人並未釋明其全數財產狀況，即謂原處分之執行因此有致
26 倒閉之虞，尚屬無據。至於抗告人所稱影響其他員工生計一
27 事，本質上仍屬經濟收入之減少及財產上之損害，依一般社
28 會通念，在客觀上非不能以金錢賠償獲得救濟，即不發生難
29 於回復之損害。又抗告人主張原處分之執行將影響其員工之
30 生計，造成難於回復之損害一事，經核並非屬抗告人自身之
31 權利或法律上利益受損，其據此主張受有難於回復之損害，

01 即非可採。另抗告人如因經濟狀況，無法一次完納公法上金
02 錢給付義務，亦得向行政執行署臺中分署申請分期繳納。又
03 原處分可否依空氣污染防制法第23條第1項、第24條第2項、
04 第4項之規定裁罰、原處分是否有違反明確性原則、從新從
05 輕原則、相對人檢驗結果是否正確等情事，本非未經調查即
06 顯然得以判斷，尚應依調查證據結果始得認定之。是抗告人
07 所為原處分合法性顯有疑義之主張，並無可採。至於抗告人
08 爭執原處分有違反刑事優先原則，惟其並未提出其有因同一
09 違反空氣污染防制法之行為而遭刑事判決之相關證據供參，
10 其此項主張，亦無可採。另抗告人所稱公司原代表人黃緯紳
11 因98年間罹癌過世，始由現任代表人羅裕鳳接任，先前未處
12 理公司事務，對環保法令不瞭解，僅沿舊例作法，其於101
13 年間罹患肺癌三期等情，其情雖屬可憫，惟此並非聲請停止
14 執行之法定要件及正當理由。又抗告人主張其已購買改善空
15 氣污染防制之蓄勢式氧化爐設備，惟此係抗告人經相對人以
16 原處分命其改善後，所為之改善行為，亦非其得據以聲請停
17 止執行之正當理由。綜上所述，抗告人聲請停止執行原處
18 分，核與停止執行之要件不符，而裁定駁回停止執行之聲
19 請。

20 四、抗告意旨略謂：(一)原處分固為罰鍰，但依本院102年度裁字
21 第340號裁定見解，苟其金額過鉅，導致將來國家須負擔龐
22 大金錢賠償，亦應納入是否有「難於回復損害」之範圍加以
23 考量。原處分執行之結果已造成抗告人經營困難，抗告人先
24 前簽發之貨款支票已陸續跳票，往來銀行勢將抽銀根，抗告
25 人極有可能倒閉或解散清算，20餘名員工亦將面臨生計問
26 題，縱令將來行政訴訟獲勝訴判決，則對於已倒閉清算之抗
27 告人之法人格，即非金錢所能賠償。其次，金錢債權之執
28 行，除了讓企業之執行債務人損失現金或財產外，亦對其營
29 業能量及債信受到貶損，將可能造成無法回復之損害，然原
30 裁定並未對損害本身是否存在為衡量，遽謂得以金錢賠償之
31 財產上損害，即不發生難於回復之損害，其邏輯推理亦有不

01 當。(二)依本院101年度裁字第2041號裁定，抗告人主張之情
02 事是否具備，能否即時釋明，有待進一步調查，然原裁定在
03 未為任何實質調查之情況下，即作成駁回保全聲請之裁定，
04 顯然未盡到實質審查義務，訴訟程序即有瑕疵。且聲請停止
05 執行之審查要件有四，原審法院僅審查「執行是否將發生難
06 於回復之損害」之要件，對於其餘要件均恕而不論，亦未予
07 調查、斟酌審認，遽以駁回抗告人之聲請，顯屬率斷，併有
08 裁判理由不備之違失。(三)抗告人105年至108年度全年營業收
09 入僅170萬元至190餘萬元不等，109年度則虧損500餘萬元，
10 抗告人縱可申請分期繳納，然對於經營困難且每月要償還40
11 萬元以上貸款及支出各項費用，根本無力再繳納本件鉅額罰
12 鍰，且在本訴有爭論之前提下，原裁定僅以可申請分期論斷
13 本件無難以回復之損害，容嫌速斷。(四)行政訴訟法第116條
14 並未有「原行政處分合法性顯有疑義」之要件，然原裁定卻
15 認抗告人所為原處分合法性顯有疑義之主張，並無可採云
16 云，於法有違，容有裁判理由矛盾之瑕疵，並逸脫行政訴訟
17 法第116條之要件審查範圍。又違反行使行政訴訟法第125條
18 第3項所定之闡明規定，踐行之訴訟程序即有瑕疵。原審法
19 院就抗告人主張原處分違反刑事優先原則乙節，並未令抗告
20 人敘明或補充之，有未盡調查義務，理由不備之違法。(五)參
21 酌本院92年度裁字第1376號裁定意旨，揭示行政處分目的，
22 並非在使受罰者遭受不能回復之毀滅。抗告人因本次事件，
23 已進行多項改善作業，迄今至少已耗資2,272萬餘元進行改
24 善作業，抗告人若非有心改善，何須花費進行改善作業，又
25 縱使本件行政爭訟結果最終不利抗告人，抗告人亦須負起責
26 任，更何況，抗告人非如一般當事人或企業作足脫產準備或
27 惡意隱匿、移轉財產，抑或放任倒閉一走了之，俟行政機關
28 移送執行或終局判決確定時，執行已無效果、金錢債權無法
29 完全被滿足，然原裁定卻未審酌本件處分若不准停止執行，
30 將使抗告人遭受不能回復之毀滅，自有違誤。

31 五、本院查：

01 (一)行政訴訟法第116條規定：「（第1項）原處分或決定之執
02 行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。（第2
03 項）行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分或決定之執行，
04 將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲
05 請裁定停止執行。」準此，原處分或決定原則上不因行政爭
06 訟而停止執行，俾以提高行政效率，並防杜濫訴；例外允許
07 停止執行，則以其執行具有將發生難於回復之損害、急迫之
08 積極要件，並無於公益有重大影響及原告之訴在法律上顯無
09 理由等消極要件，始得為之。聲請人並應就構成上述停止執
10 行之要件事實負其釋明之責。倘停止執行之聲請，欠缺上揭
11 任一法定要件，即屬要件不備，應予駁回。又所謂「難於回
12 復之損害」係指其損害不能回復原狀，或在一般社會通念
13 上，如為執行可認達到回復困難之程度，而且其損害不能以
14 金錢賠償而言，至於當事人主觀認知上難於回復的損害，並
15 不屬於該條所指難於回復的損害。再按我國行政訴訟法所允
16 許提起之訴訟，原則上限於保護個人權利或法律上利益之主
17 觀訴訟，而不及於單純維護行政法秩序之客觀訴訟（參見行
18 政訴訟法第9條）。因此作為行政訴訟暫時權利保護制度一
19 環之停止執行，所要防止發生「難於回復之損害」，限於對
20 受處分人因處分之執行，直接造成之損害。

21 (二)經查，原處分裁處抗告人罰鍰計1,070萬元，並限期提出操
22 作許可證異動或變動申請，或依原許可證操作之證明文件及
23 限期提出改善完成證明文件。抗告人主張其105年度至108年
24 度之營業收入僅170萬元至190餘萬元不等，且109年度虧損
25 超過500餘萬元，原處分罰鍰計1,070萬元，執行結果已造成
26 其經營困難，導致退票，往來銀行下一步勢將抽銀根，其極
27 有可能倒閉清算，20多名員工亦將面臨生計問題，縱令將來
28 獲勝訴判決，其法人格即非金錢所能賠償云云。惟依抗告人
29 所提105年度至109年度資產負債表可知，抗告人資本額1,40
30 0萬元，各年度累積盈餘為600餘萬元至800餘萬元不等，固
31 定資產8千餘萬元（內含土地價值6千餘萬元），其資產高於

01 本件罰鍰金額；依抗告人各年度損益及稅額計算表，其105
02 年度至109年度營業收入依序為7,724餘萬元、7,513餘萬
03 元、7,173餘萬元、6,772餘萬元及4,085餘萬元，並非如抗
04 告人所稱僅170萬元至190餘萬元不等，且抗告人就執行原處
05 分將使其損失若干營業收入、減少若干所得額，其財務狀況
06 將會發生如何之困難致其無法正常營運，並未具體釋明，難
07 謂抗告人就所主張原處分執行結果，其極有可能倒閉清算，
08 有難於回復之損害，已盡釋明之責。另抗告人所提本院92年
09 度裁字第1376號裁定，該案認定之事實為罰鍰2千萬元，高
10 於受處分公司之資本額，受處分公司負債總額再加上2千萬
11 元罰鍰亦高於資產總額，核與本件事實不同，無從為抗告人
12 有利之論據。又抗告人員工之生計問題，並非屬抗告人自身
13 之權利或法律上利益因處分之執行，直接造成之損害，抗告
14 人據此主張受有難於回復之損害，自非可採。

15 (三)行政訴訟法第116條第2項之聲請停止執行程序，為緊急程
16 序，聲請人就其要件事實應經釋明，即提出可供法院即時調
17 查之證據，使法院獲致要件事實存在之具一定蓋然率心證。
18 同法第57條第6款亦規定，當事人之書狀應記載供證明或釋
19 明用之證據。同法第125條第3項規定：「審判長應向當事人
20 發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲
21 明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘
22 明或補充之。」其目的在實現訴訟上武器平等原則，獲致裁
23 判所需要之事證，以確保行政訴訟目的「保障人民權益、確
24 保行政權之合法行使」之達成。惟審判長行使此項闡明權，
25 以上開法律規定，當係限於當事人未為必要之聲明或陳述，
26 或其所聲明或陳述有不明瞭或不完足之情形。否則，審判長
27 即無行使闡明權之必要。查抗告人向原審提出聲請停止執行
28 狀及補充理由狀，主張就因原處分之執行，將對抗告人發生
29 難於回復之損害之事實，為具體主張及提出證物，原審因認
30 抗告人已為必要之聲明及陳述，且其聲明及陳述並無不明瞭
31 或不完足之情形，無待審判長闡明。嗣經原裁定審酌抗告人

之聲明及陳述後，因認抗告人未釋明全數財產狀況，即謂原處分之執行致其有倒閉之虞，尚屬無據；抗告人爭執原處分有違反刑事優先原則，惟未提出其有因同一違規行為而遭刑事判決之相關證據供參，認抗告人主張為不可採，並無不合等語。可見，原裁定因抗告人未盡釋明之責，不符聲請停止執行要件，乃駁回聲請，尚難謂原審就抗告人本應盡釋明事項未予闡明，其踐行之訴訟程序有瑕疵。

(四)抗告人向原審聲請本件停止執行時，主張原處分之合法性實有疑義，惟原處分是否違法，係屬實體爭議，在停止執行程序，僅能就兩造之主張及現有事證初步判斷之。原裁定對此論述「本非未經調查即顯然得以判斷，尚應依調查證據結果始得認定之。是聲請人（即抗告人）所為原處分合法性顯有疑義之主張，並無可採。」等語，即原審認原處分並無不經調查即得認定之顯然違法，並無合法性顯有疑義，故不符合行政訴訟法第116條第2項停止執行之要件，核無不合。抗告人指摘原裁定逕為審查「原處分的合法性顯有疑義」而違法，即非可採。至於抗告人主張其耗資2,272萬餘元進行改善作業乙節，抗告人並未說明是項支出與其主張本件處分若不准停止執行，其將遭受不能回復之毀滅，二者之間有何關聯，而足以構成停止執行之要件，自無因是項支出而停止執行之理。另本件裁罰金額為1,070萬元，至為明確，並無計算困難的問題，將來抗告人如獲勝訴判決而受有損害，尚非不能以金錢賠償而回復，即不發生難以回復之損害之情事，且本件事實與抗告人所提本院102年度裁字第340號裁定情節，並不相同，無從依該裁定為抗告人有利之論據。又聲請人聲請停止執行之要件事實負其釋明之責，倘其聲請經審查結果，於法定積極要件欠缺其一，即屬要件不備，而應駁回。原裁定因抗告人主張原處分之執行將受有難於回復之損害，為不可採，認抗告人聲請停止執行，核與要件不符，則原裁定之執行於公益是否有重大影響及原告之訴在法律上顯無理由等消極要件，已無論究之必要。

01 (五)綜上，本件抗告人聲請原處分停止執行，於法未合。原裁定
02 予以駁回，結論無不合，仍應予維持。抗告意旨指摘原裁定
03 違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

04 六、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民
05 事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

06 中 華 民 國 110 年 9 月 23 日

07 最高行政法院第二庭

08 審判長法官 吳 東 都

09 法官 陳 秀 嫻

10 法官 王 俊 雄

11 法官 侯 志 融

12 法官 林 妙 黛

13 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

14 中 華 民 國 110 年 9 月 23 日

15 書記官 徐 子 嵐