最　高　行　政　法　院　裁　定

114年度抗字第336號

抗　告　人　郭芳敬

訴訟代理人　王捷拓　律師

　　林柏宏　律師

上列抗告人與相對人南投縣政府間聲請停止執行事件，抗告人對於中華民國114年8月7日臺中高等行政法院114年度停字第15號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

一、抗告駁回。

二、抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理　由

一、抗告法院認為抗告不合法或無理由者，應為駁回抗告的裁定。

二、抗告人於民國114年初登記參選南投縣水里鄉農會（下稱水里鄉農會）第20屆理事並當選。經民眾檢舉抗告人持有南投縣水里鄉○○○段000地號土地（下稱系爭農地）疑有違反「農會理監事候選人實際從事農業資格認定及審查辦法」（下稱系爭審查辦法）情事，故相對人於114年6月17日辦理現地勘查，並召開水里鄉農會第20屆理事（候補理事）當選人資格審認專案調查小組會議後，認定抗告人登記參選土地面積未達0.4公頃，不符合系爭審查辦法第2條及第2條之1規定，不得登記為農會理事候選人，於是依農會法第20條之1規定，以114年6月30日府農輔字第1140145803號函（下稱原處分）撤銷抗告人理事登記及當選資格。抗告人不服，向原審聲請停止執行原處分，經裁定駁回後，提起本件抗告。

三、抗告意旨摘錄如下：㈠農會理、監事候選人資格的審核，與理、監事當選後在職期間的資格審核，均應適用系爭審查辦法第5條及農會選舉罷免辦法第15條規定，由水里鄉農會理事長召集。原裁定認為當選後的資格審核沒有上開規定適用，相對人得自行召集資格審查小組等等，與行政院農業委

員會（即112年8月1日改制後的農業部）92年12月23日農輔字第090169664號函意旨不符，且使主管機關可無視農會審核結果，介入農會理、監事選舉。㈡就灰色屋頂建築物62平方公尺及資材室150平方公尺部分，相對人已自承未經地政機關實際測量，則其如何認定占用面積？原處分顯有不待調查一望即知之違法。又該62平方公尺僅占系爭農地比例1.12%，占用面積有限，在未經測量前是否確有占用，亦有疑問。再者，資材室為抗告人88年間設立，依該時申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法，以系爭農地面積計算，本可興建180.6平方公尺，縱嗣後法令修正，依實體從舊原則，資材室面積亦無違規可言。另抗告人與兒子郭益辰早於113年4月29日即就部分系爭農地簽立土地贈與、分管契約書，應以該時為分管契約成立時點，作為釐清有無違規使用的事實。相對人誤以113年11月14日所有權登記為分管契約成立時點，亦有錯誤。㈢原處分已開始執行，抗告人喪失農會理事登記及當選資格，且水里鄉農會依農會法施行細則第20條第1項規定，須於30日內遞補理事，實有急迫情事。參酌各級行政法院辦案期限規則，自訴願至行政訴訟確定，約需耗時4年，已逾理事任期，縱獲勝訴確定判決，任期亦無法回復，自屬難於回復的損害，且無法以金錢填補等等。

四、本院判斷如下：

㈠依訴願法第93條第2項及第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。」行政訴訟法第116條第2項及第3項規定：「（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）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。」可知，必須原處分的合法性顯有疑義；或原處分的執行將發生難於回復的損害，且有急迫情事，非即時由行政法院處理，難以救濟，以及停止執行對於公益無重大影響、訴訟在法律上非顯無理由等要件滿足後，行政法院始可裁定停止執行。聲請人應就構成上述停止執行的要件事實負釋明之責。倘停止執行的聲請，欠缺上揭任一法定要件，即屬要件不備，應予駁回。又所謂「合法性顯有疑義」，係指依當事人主張及既有相關證據綜合研判，聲請人勝訴可能性大於敗訴可能性而言。所謂「難於回復之損害」，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，且其損害不能以相當金錢賠償而言。所謂「急迫情事」，則指原處分已開始執行或隨時有開始執行之虞。

㈡依農會法第1條規定：「農會以保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟為宗旨。」第3條前段規定：「農會之主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第20條規定：「（第1項）農會理、監事之候選人，以其所屬基層農會會員為限……。（第2項）農會理、監事應於選舉前辦理候選人登記，非經登記，不得參加競選。」第20條之1第1項第3款及第2項規定：「（第1項）農會會員合於左列規定，得登記為農會理事、監事候選人：……三、實際從事農業符合中央主管機關所定之資格。（第2項）前項第3款農會理事、監事候選人實際從事農業資格之認定、審查程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」第20條之2規定：「農會會員有下列情形之一者，不得登記為農會理、監事候選人；已登記者，應予撤銷或廢止，其已當選者，亦同：……。」第28

條規定：「農會以會員（代表）大會為最高權力機構，會員（代表）大會休會期間，理事會依會員（代表）大會之決議策劃業務，監事會監察業務及財務。」可知，農會以保障農民權益，提高農民知識技能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟為宗旨，具有高度公益性，而農會理事會依會員（代表）大會決議策劃業務，監事會監察業務及財務，為農會的執行及監督機構，為健全農會組織，促其發揮功能，農會法第20條之1及第20條之2分別就農會會員登記為理、監事候選人的積極資格及消極資格定有規範。對於不符合資格的農會會員登記為理、監事候選人者，該登記處分即屬違法。又比較農會法第20條之1及第20條之2規定，對於因消極資格而不得登記為農會理、監事候選人者，第20條之2規定「已登記者，應予撤銷或廢止，其已當選者，亦同」，而對於未具積極資格而不得登記為農會理、監事候選人者，第20條之1則無應予撤銷或廢止的類似規定。然基於依法行政原則，對於違法的行政處分，行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」已經提供撤銷違法行政處分的一般性規範。尚不得以農會法第20條之1沒有相當於第20條之2所定「已登記者，應予撤銷或廢止，其已當選者，亦同」，即認主管機關對於未具積極資格而不得登記為農會理、監事候選人者，不得撤銷其候選登記資格。

㈢農業部（即112年8月1日改制前的行政院農業委員會）依農會法第20條之1第2項規定授權訂定的系爭審查辦法第2條第1項第1款規定：「農會會員於農業用地實際從事農業合於下列各款資格情形之一者，得登記為農會理事、監事候選人：一、持有自有農業用地（包括農、林、漁、牧用地）面積0.

4公頃以上，或利用農業用地上依法核准之自有固定基礎農業設施（指室內場地及設備）0.2公頃以上，持續持有達6個月以上，並直接從事農業生產。」第2條之1第1項第1款規定：「前條第1項第1款至第4款農業用地，應確供農業生產、使用；其有部分或全部非供農業生產、使用之情形者，以整筆不納入農業用地面積之計算為原則。但有下列各款情形之一，且不影響供農業使用者，僅該設施所占面積不納入農業用地面積之計算：一、農業設施符合申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，惟尚未取得容許使用同意書；或符合得為從來使用之規定，惟尚未取得相關證明文件。」第5條規定：「（第1項）農會理事、監事候選人之資格審查，由下列人員組成候選人資格審查小組辦理之：一、農會理事長、常務監事及總幹事。二、有上級農會者，上級農會指派之代表1人。三、主管機關指派之人員3人。（第2項）資格審查小組由農會理事長召集之，開會時，主管機關應派員列席。」第8條規定：「（第1項）資格審查小組，應於理事、監事候選人登記截止之日起7日內完成審查工作；經審查不合格者，農會應敘明理由通知其本人，如有異議，應於通知送達之次日起3日內以書面檢附有關證件，向農會申請復審，並以一次為限，逾期申請者，農會應不予受理。（第2項）候選人資格審查合格後，應抽籤排定合格候選人先後次序，造具名冊，報請主管機關備查後，由農會於投票日7日前公告，並以書面通知候選人。」核係農會理、監事候選人實際從事農業資格的認定標準，以及審查程序的有關規範。依系爭審查辦法第5條及第8條規定可知，農會理、監事候選人的資格審查，應由農會理事長召集候選人資格審查小組認定，其成員包括農會理事長、常務監事、總幹事、上級農會指派代表1人及主管機關指派人員3人組成；經資格審查小組審查不合格者，農會應通知候選人本人，俾利其救濟；審查合格者，除通知本人外，並應抽籤排定合格候選人順序，報請主管機關備查後公告。上開規定與農會法第49條

之1授權訂定的農會選舉罷免辦法第3條規定：「本辦法所稱農會之選舉、罷免，係指各級農會……理事、監事……之選舉、罷免。」第15條第1項、第2項及第5項規定：「(第1項)農會選舉候選人之資格審查，應由下列人員組織候選人資格審查小組辦理之：一、農會理事長、常務監事及總幹事。二、上級農會指派之代表1人。三、主管機關派（聘）之代表3人。(第2項)前項資格審查小組由農會理事長召集之。……(第5項)資格審查小組召開會議時，應請主管機關派員指導監督。」第16條第1項及第2項規定：「(第1項)候選人資格審查小組，應於候選人登記截止之日起7日內完成審查工作；經審查不合格者，應書明理由通知本人，如有異議，應於接到通知之日起3日內以書面檢附有關證件，向農會申請複審，以一次為限，逾期不予受理。（第2項）候選人資格審查確定後，應抽籤排定合格候選人先後次序，造具名冊，報請主管機關備查，同時副知候選人，並由農會於投票日7日前公告，及書面通知候選人。」相當，均是針對農會理、監事選舉前，候選人資格認定的組織及程序為規範。文義上並未包括農會理、監事候選人當選就任後，經發現有不符合農會法第20條之1及第20條之2規定情事時（包括發現登記當時即未符合候選資格，或任職期間其候選資格中斷等），仍應由農會理事長召集候選人資格審查小組予以認定。

㈣抗告人雖主張：農會理、監事候選人資格的審核，與候選人當選後在職期間的資格審核事項相同，故應一致適用系爭審查辦法第5條規定，由水里鄉農會理事長召集資格審查小組，否則豈非任由主管機關介入農會理、監事選舉，本件由相對人自行召集資格審查小組，原處分合法性顯有疑義等等。然如上所述，系爭審查辦法第5條規定係規範選舉前候選人的資格認定事宜，文義上不包括候選人當選後的行政監督，且主管機關對於已當選理、監事，成為農會理、監事會成員的資格確認，以及任職期間資格維繫的審查，基於其農

會法的監管權責，是否亦應委諸農會理事長召集資格審查小組認定，而不得自行召集審查小組認定，仍有探求的必要，在法無明文的情況下，尚難逕認相對人自行召集審查小組顯然違法，原處分的合法性顯有疑義。至抗告人主張：相對人未經地政機關實際測量，其認定占用面積無依據；資材室為抗告人88年間依法設立，並無違規；抗告人於113年4月29日即就部分系爭農地成立分管契約，相對人誤以113年11月14日所有權登記為分管契約成立時點，亦有錯誤等等。依卷附現地勘查紀錄表（原審卷第68、92頁）所示，系爭農地上確有鐵皮建物等設施，是否係供農業生產、使用；是否應以整筆不納入農業用地面積的計算為原則，或有系爭審查辦法第2條之1第1項但書各款所定僅以該設施所占面積不納入農業用地面積之計算的適用，依現有證據資料，仍有待本案訴訟程序調查、釐清，尚難逕認抗告人的勝訴可能性大於敗訴可能性，是亦無從認定原處分的合法性顯有疑義。

㈤原處分為形成處分，一經合法送達即生溯及既往撤銷抗告人農會理事候選登記及當選資格的效力，情事自屬急迫，然抗告人因原處分所受的金錢及名譽損失，或屬金錢得以填補、回復的損害，或在損害賠償上有其他得以回復原狀的適當方法，並非不能回復原狀或社會通念上回復困難的損害。至原處分使抗告人無法行使理事職權、無從參與農會事務運作部分，固可認於一般社會通念上，損害難以回復，也無從以金錢填補。然農會法對於農會理事資格的規範，旨在健全農會組織，促其發揮功能，倘原處分停止執行，由候選資格有疑義的當選人執行理事職務，對上述公益的維護亦有重大影響，對其他候選人亦不盡公允；且農會事務的運作，依農會法施行細則第20條第1項規定：「農會理事、監事出缺，應於出缺日起30日內由候補理事、監事依次遞補。無候補理事、監事而仍足出席會議法定人數者，不另辦理選舉。但遞補後理事、監事人數不足出席會議法定人數時，應於出缺日起60日內辦理補選。」於理事因故出缺時，仍有遞補或補選

的機制處理，不致因原處分的執行而停擺，是以兩相權衡下，仍認抗告人不符合停止執行的要件，無予暫時權利保護的必要。抗告意旨指摘原裁定違誤，求予廢棄並請求准予原處分停止執行，為無理由，應予駁回。

五、結論：本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條，民事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　9　　月　　18　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　張　國　勳

法官　林　欣　蓉

法官　林　麗　真

法官　楊　坤　樵

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　9　　月　　18　　日

書記官　高　玉　潔