最　高　行　政　法　院　裁　定

115年度抗字第209號

抗　告　人　許國成

訴訟代理人　莊婷聿　律師

上列抗告人因與相對人彰化縣政府等間聲請停止執行事件，對於中華民國115年7月9日臺中高等行政法院115年度停字第12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、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、緣相對人彰化縣大城鄉公所（下稱大城鄉公所）依殯葬管理條例第6條第1項規定，提出「大城鄉第六公墓第二納骨塔（下稱系爭殯葬設施）新建工程」興辦事業計畫書（下稱系爭計畫書），報請相對人彰化縣政府核准在該鄉頂庄村內設置系爭殯葬設施，經相對人彰化縣政府以民國114年2月19日府民行字第1130515538號函（下稱原處分）同意辦理。抗告人為彰化縣大城鄉頂庄村居民，不服原處分而循序向臺中高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟(原審114年度訴字第340號，下稱本案訴訟)，並對原處分及系爭計畫書聲請停止執行，經原審115年度停字第12號裁定（下稱原裁定）駁回，抗告人不服，遂提起本件抗告。

三、原裁定略以：抗告人聲請停止原處分及系爭計畫書之執行，惟僅稱系爭殯葬設施新建工程已開工，未提出任何得即時調查之證據以為釋明，無從憑認原處分及系爭計畫書之合法性顯有疑義，及原處分之執行究對抗告人之何種權利受有何等難以回復之損害；其因系爭殯葬設施而蒙受事實上、經濟上之損失或情感上嫌惡態度，均非法律上利害，依社會一般通

念，客觀上亦非不能以金錢賠償，並非難於回復之損害，故與行政訴訟法第116條第2項所定要件不合，無從准許等語，而駁回抗告人之聲請。

四、抗告意旨略謂：抗告人於本案訴訟中已就原處分及系爭計畫書違反行政程序法第1、4、6至10、163、164條、殯葬管理條例第8、9條、環境影響評估法第5、14、22條、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準（下稱認定標準）第2、33條、非都市土地開發審議作業規範貳、第六編、第5、6點等法令規定，附上充足事證，原裁定卻未就抗告人所提各項事證逐一說明為何無法釋明原處分合法性顯有疑義，有不備理由之違法。又系爭殯葬設施之利益雖由全體社會共享，但環境風險與成本卻需由頂庄村民單獨承擔，抗告人與頂庄村民之生命、身體、健康、財產、自由、工作、居住安寧自由等權利，均因系爭殯葬設施之開工興建，來自因鄰避設施之客觀負面外部性，致受有無法回復之影響(噪音、空氣汙染、交通壅塞、健康疑慮、房價減損等)，原裁定認為僅係主觀認知上難於回復之損害，亦屬不備理由等語。

五、本院查：

㈠按「（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。」為行政訴訟法第116條第1項、第2項所明定。行政訴訟法有關停止執行之規定，係針對尚處於救濟期間或已提起行政救濟尚未確定之行政處分，如其執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，規定之暫時權利保護程序；所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。是以，如對行政機關所為非屬行政處分之文書聲請停止

執行，即與停止執行之要件不合。又行政訴訟法第116條雖未如同訴願法第93條第2項、第3項明定將「行政處分之合法性顯有疑義」列為停止執行之要件，惟行政訴訟法第116條第2項但書規定「但……原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之」，與訴願法第93條第2項之功能相同，均在表彰「勝訴可能性」之權衡因素，而將「行政處分之合法性顯有疑義」及「原告之訴在法律上顯無理由」列為「得停止執行」及「不得停止執行」之態樣，以使停止執行制度符合暫時權利保護之救濟功能。是以，必須原處分之合法性顯有疑義，或原處分之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事，非即時由行政法院處理，難以救濟者，行政法院始可裁定停止執行，否則尚難認行政法院有裁定停止執行予以暫時權利保護之必要。所謂行政處分之合法性顯有疑義，指依行政處分之形式觀之，不待調查即足以懷疑其合法而言；若行政處分尚須經調查審理始得判斷是否合法，即非屬之。另原處分或決定之執行，須對抗告人將發生難於回復之損害且情況急迫，並其停止於公益無重大影響且當事人之訴在法律上非顯無理由者，始合於停止執行之要件，聲請人並應就構成上述停止執行之要件事實負其釋明之責。所謂「難於回復之損害」，係指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。至於當事人主觀上認為難於回復之損害，非屬該條所指難於回復之損害。

㈡經查，本件原處分係由相對人彰化縣政府同意相對人大城鄉公所提出之系爭計畫書，核准在該鄉頂庄村內設置系爭殯葬設施。系爭計畫書乃相對人大城鄉公所為向相對人彰化縣政府申請核准於前揭地點設置納骨塔及附屬設施，依殯葬管理條例第6條第1項第4款規定應備具之興辦營運計畫，並非行政機關就公法上具體事件所為對外直接發生法律效果之決定或其他公權力措施，故非行政處分，抗告人對不屬行政處分之系爭計畫書聲請停止執行，於法自有未合。原裁定以抗告

人未釋明系爭計畫書之合法性顯有疑義，及對抗告人究竟造成何等難以回復之損害，不符行政訴訟法第116條第2項所定要件等理由，駁回抗告人對系爭計畫書所為停止執行之聲請，理由雖有不同，惟結論並無二致，應予維持。次查，相對人彰化縣政府以原處分核准系爭計畫書，是否有抗告人所指違反行政程序法第1、4、6至10、163、164條、殯葬管理條例第8、9條、環境影響評估法第5、14、22條、認定標準第2、33條、非都市土地開發審議作業規範貳、第六編、第5、6點等法令規定，或未依法衡量當地居民意見而有程序瑕疵，均有待本案訴訟經證據調查程序，由兩造為事實上及法律上適當完全之辯論，始得認定，依現有事證，尚難認原處分之合法性顯有疑義，抗告意旨稱其已釋明原處分顯屬違法，應停止原處分執行，並非可採。另抗告意旨雖稱因系爭殯葬設施屬鄰避設施，原處分核准設置系爭殯葬設施，會帶來噪音、空氣污染、交通擁塞、健康疑慮或房價減損等負面之外部性客觀影響，將對抗告人之生命、身體、健康、財產、自由、工作、居住安寧自由等權利造成難於回復之重大損害云云，然未提出任何得即時調查之證據，釋明其生命、身體或居住安寧等權益，究因原處分核准系爭殯葬設施之設置，蒙受如何難以回復之損害，且有急迫情事，自無從僅憑抗告人之空泛陳詞，即為對其有利之認定。又停止執行制度是為避免行政處分之受處分人，因行政救濟所得請求回復之權利或法律上利益無從回復之目的而設，所稱難於回復之損害，係指受處分人因該行政處分之執行，致其個人權利或法律上利益所受損害而言。抗告人所稱原處分之執行，將使系爭殯葬設施設置地附近居民蒙受事實上、經濟上之損失或情感上嫌惡態度，核非屬對抗告人之損害有所釋明，抗告人據此主張受有難於回復之損害，亦難憑採。從而，抗告人聲請停止原處分之執行，與行政訴訟法第116條第2項所定要件不符，不應准許，原裁定予以駁回，亦無違誤。抗告論旨仍執前詞，指摘原裁定違誤，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，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　　115　　年　　9　　月　　10　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　王　俊　雄

法官　洪　慕　芳

法官　羅　月　君

法官　鍾　啟　煒

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　10　　日

書記官　廖　仲　一