臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第五庭
113年度停字第63號

聲　請　人　楊優華即桃園市私立愛玩美幼兒園

訴訟代理人　李之聖　律師
相　對　人　桃園市政府
代　表　人　張善政（市長）住同上
訴訟代理人　李承志　律師

上列當事人間因籌設加油站事件（本院113年度訴字第1108號），聲請人聲請停止相對人中華民國112年1月17日府經公字第1120014328號函之執行，本院裁定如下：

主　文

聲請駁回。

聲請訴訟費用由聲請人負擔。

理　由

一、緣訴外人富順流通有限公司（下稱富順公司）前於民國109年10月13日檢具加油站設置申請書等相關文件，向相對人申請於桃園市中壢區中寮段494之21地號土地設置龍泉加油站（下稱系爭加油站），案經相對人審查，認其申請符合加油站設置管理規則（下稱加油站規則）第8條規定，故以112年1月17日府經公字第1120014328號函（下稱原處分）核准同意籌建加油站。聲請人對原處分不服，提起訴願，經經濟部113年8月21日經法字第11317304620號訴願決定（下稱訴願決定）不受理。聲請人仍不服，遂提起行政訴訟（本院繫屬案號：113年度訴字第1108號，下稱本案），並聲請停止原處分之執行。

二、聲請意旨略以：

(一)原告與系爭加油站之設立與否，確具利害關係：

幼兒園實際具有法律上權利義務主體，其組成為幼兒、家長、教職員，故依幼兒家長及聲請人教職員分別親簽連署聲

明之第3點，倘若與聲請人基地面積僅隔8公尺巷距之加油站設立，參與連署將近200名之幼兒家長都將被迫更換幼兒園，將幼兒轉離，近30名幾乎已達全體教職員亦將為了確保生命、身體及健康，而自聲請人處離職，亦即系爭加油站之設置，直接衝擊聲請人現有經營，甚將斷絕聲請人之生路。故幼兒家長及教職員連署聲明因加油站設置而遭危害之生命、身體及健康，應足以視為系爭加油站設置對聲請人產生之利害關係。又依下述有關本案實體上所涉法令，均係規定加油站應與學校保持之法定距離，是學校應受法律保護，毋須承擔加油站過近所生危險，本屬各法令規範目的及保護範圍所及，聲請人自屬下述法令保護對象，且原處分確有損害聲請人受法令保護之權利及利益，更有家長已因可預見之加油站危險而將幼童實際轉走或放棄就讀，致聲請人受有退費及損失學費之損失。再聲請人均為直接承擔危險、甚至犧牲安全、健康、性命之人，此均涉及聲請人生命權、健康權、身體權等法律權利及利益。又當學校成為下述法令直接保護之對象時，其學童、教職員及家長之法律權利及利益，即屬學校受保護範圍，否則，倘將之僅以建築物、課桌椅等硬體視之，所涉法令予以保護之目的即成空談。故聲請人在程序上應有權提起本件爭訟。

(二)原處分同意系爭加油站之設立，顯已違法，亦確有高度違法疑慮：

1. 依據加油站規則第8條第1項第4款規定，加油站之基地須與中、小學相隔100公尺以上。不論該規定保護法益或規範目的為何，依舉重明輕法理，年齡更小之幼兒園幼兒及家長，應無排除於保護範圍外之理，亦即上開法令應類推適用至加油站之基地須與幼兒園相隔100公尺，然系爭加油站基地距離聲請人遠不足100公尺，顯然於法不符。
2. 聲請人設立幼兒園時，必須遵守「桃園市都市計畫保護區農業區土地使用審查要點」（下稱審查要點）第2條附表規定之幼兒園申請基地邊緣與加油站應有100公尺以上距離，由

此可證，前開規則就相隔100公尺之規定一併適用於幼兒園，且同樣設於桃園市之系爭加油站不應距離幼兒園短於100公尺，否則勢將出現幼兒園不得靠近加油站，但加油站可以靠近幼兒園之規範矛盾。

3. 另依石油業儲油設備設置管理規則（下稱儲油規則）第10條第1項第2款規定，油槽應與300人以上學校相隔30公尺以上。而聲請人立案為330人，然系爭加油站設置之油槽就處於其面向聲請人基地之邊緣，距離聲請人基地不足30公尺，故原處分同意設立油槽與聲請人相隔不到30公尺之加油站，於法不符。

4. 又依加氣站設置管理規則（下稱加氣站規則）第11條之1第1項第1款規定，加氣站應相隔學校之定義範圍，載明包含幼兒園。又加氣站規則與加油站規則授權之母法均為石油管理法，故依規範目的解釋及體系解釋，加油站規則規定加油站須距學校100公尺，應適用或至少類推適用於幼兒園。

5. 再依建築技術規則建築設計施工編（下稱設計施工編）第118條第1項第1款規定，加油站應臨接寬12公尺以上之道路，但系爭加油站與原告臨接之後興路僅有8公尺，明顯不足12公尺。

6. 系爭加油站與聲請人僅距8公尺，不足各法令要求相隔之12、30、100公尺，屬毫無爭議之客觀事實，一旦本院肯認聲請人受上開法令之保護，則原處分必然違法，故原處分符合停止執行規定之合法性顯有疑義。

(三)原處分實有於本案判決確定前停止執行之必要：

系爭加油站已經開始施工，因加油站車輛進出頻繁，特別會有原本不會行經之大型砂石車、遊覽車等，造成幼兒、家長或教職員發生交通事故而致傷亡。且加油站向來為鬥毆及治安事故經常發生區域，倘幼兒、家長或教職員遭受波及，損害也無法因本案判決結果而回復。再者，前來就讀之幼童及家長多為街坊鄰居，多是家長步行接送，出入口正對面就是系爭加油站，聲請人無法理解為何年紀較國小更小之幼兒，

卻遭相對人及訴願決定排除於前開法令就交通安全保護之範圍。又依據針對加油站環境之醫學報導，加油站產生揮發性有機化合物只要吸入超過每立方公尺25毫克，就會造成呼吸道發炎，快速穿過人體鼻黏膜或肺部，進入血液循環容易頭暈、休克甚至死亡。系爭加油站緊鄰聲請人，與加油站員工身處上開危害環境相去不遠，遑論幼兒園學童尚未發育，免疫力低，若於本案訴訟2年期間內吸入汽、柴油等有機化合物揮發，造成之生命、身體、健康危害，顯非得以回復之危害。上開各項危害均屬難以回復，且系爭加油站施工進度很快，預計113年底即可完工，顯屬急迫，一旦系爭加油站開始營運，將立即對幼童、教職員、聲請人本身帶來嚴重危害，相較於「中壢區設立密度甚高之加油站營收利益」，應更具公益保護之必要性。又系爭加油站違法設立爭議，多名市議員接獲原告幼兒園之幼童家長及教職員反映後，亦於113年9月23日召開記者會，敘明上開違反之法令，現場亦有數十名原告幼兒園之家長及教職員出席表達相同意見，相較於中壢區已設立密集之加油站現狀，儘早再多1座加油站並不具明顯公益，足見本案之聲請人非無勝訴可能，且基於公益性有停止執行之必要。再者，系爭加油站須經原處分核准方得設置營業，故自原處分生效，系爭加油站每天興建進度，均屬原處分之執行；反之，若原處分停止執行或遭撤銷，系爭加油站即因欠缺核准許可而必須暫時或永久停工，此即屬原處分執行事實及執行法律效果。且本案實體爭議乃針對原處分核准系爭加油站籌建是否合法，至於加油站是否符合非本件爭執之其他法令，既非本件實體審酌範圍，自不應成為本件聲請停止執行之障礙。故請求准許於本案判決確定前停止原處分之執行。

三、相對人陳述意見略以：

(一)聲請人並非原處分之相對人，若欲提起行政訴訟，必須為利害關係人，而此一判斷，依目前實務規範，悉以規範目的理論作為判斷之依據。然依聲請意旨所引用之儲油規則第10條

第1項第2款、加油站規則第8條第1項第4款、加氣站規則第11條之1第1項第1款、審查要點第2條附表、設計施工編第118條第1項第1款等規定，依規範目的理論，皆不足以證明聲請人具有主觀公權利，縱其所主張為距離系爭加油站約20公尺之幼兒園，亦無法證明其有利害關係，是其當事人適格顯有疑義，而不得提起行政訴訟法之撤銷訴訟，更遑論對原處分聲請停止執行，請予以駁回。

(二)原告請求也不符合行政訴訟法第116條之聲請停止執行要件：

1. 原處分是相對人認定富順公司之申請符合加油站規則第8條規定，故以原處分核准同意籌建系爭加油站，自非合法性顯有疑義。且原處分送達時即生效力，本無庸如拆除違建之處分般另為執行行為，更無所謂停止執行之問題。是原告聲請情況，與行政訴訟法第116條規定之構成要件顯有不符，自難允准為停止執行。

2. 另原處分僅是核准同意富順公司就系爭地址籌建為合法加油站，日後富順公司若欲續為營運行為，尚須符合建築法、消防法等相關規定，並經相關機關審查符合消防公安環保等標準後方可為之，是本件並無急迫之情事，自不符合停止執行之構成要件。則聲請人之請求既於法不合，亦無法舉證證明有停止之必要，應予駁回其聲請。

四、本院查：

(一)按行政訴訟法第116條第1、2、5項規定：「（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5項）停止執行之裁定，得停止原處分或決定之效力、處分或決定之執行或程序之續行之全部或部分。」是以，我國法制以行政處分不停止執行為原則，停止執行為例外。而聲請原處分停

止執行必須具備「執行將發生難於回復之損害」、「有急迫情事」之積極要件，及「對公益無重大影響」、「本案訴訟非顯無理由」之消極要件。而所謂「難於回復之損害」係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，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言，至當事人主觀上難於回復之損害，當非屬該條所指之難於回復之損害。又所謂急迫情事，係指原處分已開始執行或隨時有開始執行之虞，必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，否則尚難認有以行政法院裁定停止執行予以救濟之必要。至同條項但書所稱「於公益有重大影響者，不得為之。」意指原處分之執行雖符合「將發生難於回復之損害且有急迫情事」之積極要件，但如具備「對公益有重大影響」之消極要件，仍不許裁定停止執行而言，且聲請停止原處分之執行如未具備積極要件，即應駁回所請，核無再審究其消極要件是否具備之必要。

(二)又按石油管理法第17條第3項授權訂定之加油站規則第16條規定：「（第1項）申請設置經營加油站者，除本規則另有規定外，應檢具下列文件向直轄市、縣（市）主管機關申請籌建之核准：一、申請書。二、設站基地之土地所有權狀影本或土地使用權同意書、土地登記簿謄本及地籍圖謄本。……四、經建築師核章之加油站平面配置圖。五、設站位置及附近狀況圖。……（第2項）前項申請設站用地屬都市計畫地區土地，且依有關法令規定須經核准始得供作加油站使用者，並應檢附直轄市、縣（市）政府核發設站用地同意作加油站使用之證明文件。（第3項）直轄市、縣（市）主管機關對第1項申請案件，得邀集相關權責單位現場查勘。」同規則第17條第1、2項規定：「（第1項）加油站經核准籌建後，應於核准次日起3年內完成各項營運設備，並檢具下列文件送直轄市、縣（市）主管機關審查：一、建築物之使用執照影本。二、消防主管機關核發之合格證明文件。三、環境保護主管機關核發之合格證明文件。（第2項）直轄

市、縣（市）主管機關對於前項完成建站送審之案件，應會同各該供油廠商依加油站加儲油設施查驗表檢查加油站，審查合格後，報請中央主管機關核發加油站經營許可執照。」復按建築法第25條第1項前段規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。」同法第28條規定：「建築執照分左列4種：一、建造執照：建築物之新建、增建、改建及修建，應請領建造執照。……三、使用執照：建築物建造完成後之使用或變更使用，應請領使用執照。……。」同法第70條第1項前段規定：「建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應自接到申請之日起，10日內派員查驗完竣。其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符者，發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，1次通知其修改後，再報請查驗。」準此可知，有關加油站之籌建及經營，應事先提出申請書檢具相關文件向直轄市、縣（市）主管機關申請核准籌建，再接續申請建造執照與興建，於建築完成後申請使用執照，再檢具使用執照等資料，經直轄市、縣（市）主管機關審查合格後，再報請中央主管機關核發加油站經營許可執照，始得營業。

(三)經查：

1. 富順公司取得相對人就系爭加油站核准同意籌建（即原處分）後，嗣另再取得相對人核准發給之（113）桃市都建執照字第會壢00064號建造執照，而目前處於施工中之狀態，又系爭加油站坐落位置與聲請人位置距離相近等情，為兩造所不爭執，且有原處分（本院卷第131-133頁）、案地照片（本院卷第27、29、31頁）及建築執照存根查詢系統查詢資料（本院卷第155-158頁）在卷可憑，是以上事實堪可認定。

2. 聲請意旨雖主張原處分違反儲油規則第10條第1項第2款、加油站規則第8條第1項第4款、加氣站規則第11條之1第1項第1

款、審查要點第2條附表、設計施工編第118條第1項第1款等規定，系爭加油站距離聲請人僅8公尺，對其中幼童、教職員、聲請人本身帶來嚴重危害，影響生命、身體、健康、財產、安全甚鉅，將發生難以回復之損害，情況顯屬急迫，有停止執行之必要及公益性云云。惟查，依聲請意旨所述關於聲請人因家長預見系爭加油站之危險而將幼兒轉離、放棄就讀、教職員離職所受經營或生計之影響或損害，核屬得以金錢估價請求賠償及得回復之經濟上損失，依客觀情形及一般社會通念，尚非不能以金錢加以補償或回復，尚無從認定係受有難以回復之損害，也無從認屬情況緊急之急迫情事。再依聲請意旨所述關於系爭加油站一旦開始營運將立即影響聲請人之生命、身體、健康、安全而發生難以回復損害之情，固提出相關資料欲佐（本院卷第57-62、67-74頁），然核其內容，均無非係一般概念所認嫌惡設施影響疑慮之說明、其他加油站曾有發生打鬥或槍擊事件、在加油站環境工作或加油時可能產生何種影響之說明，惟究難認係本件系爭加油站一旦設置即會具體出現如該等內容之影響、打鬥或槍擊，自難據此即可逕認聲請人將發生難以回復之損害情事，亦無從認屬情況緊急之急迫情事。況聲請人縱有如其所述之經營或生計受到影響或損害，然此係因相對人依法另就系爭加油站之建造發給建造執照處分所致，而非原處分所造成，故本件聲請停止原處分之執行，在建造執照處分未經廢止或撤銷而仍具實質存續力之情況下，並無法直接立即有效排除該可能受到影響或損害發生之情形。此外，停止執行制度既係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，是所稱難於回復之損害，自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，故聲請意旨所稱系爭加油站一旦開始營運將立即對幼兒園幼童、教職員、家長帶來嚴重危害、影響生命、身體、健康、財產、安全甚鉅，將發生難以回復之損害，情況顯屬急迫之情，經核均非聲請人本身之權利或法律

上利益受損，是聲請人就此主張亦非可採。從而，聲請人聲請停止原處分之執行，經核與「執行將發生難於回復之損害」、「有急迫情事」之積極要件不合，難認有據，無從准許。

(四)另聲請人有關原處分如停止執行，於公益無重大影響之主張，在其不具停止執行積極要件之情形下，已無就此消極要件予以論究之必要。又停止執行程序係屬暫時之權利保護，而非本案救濟程序，法院須於有限之時間內，依兩造提出之證據資料，及可得即時為職權調查之結果，就停止執行要件事實之存否而為認定。且關於聲請停止執行之審查，行政法院僅須就原處分之執行，是否符合停止執行之要件加以審查即可，若其不符合停止執行之法定要件，即無須再就原告之訴在法律上是否顯無理由予以審究。則聲請人主張：其與系爭加油站之設立與否，確具利害關係；原處分同意系爭加油站之設立，顯已違法，亦確有高度違法疑慮云云，經核皆係屬本案實體爭議，仍待聲請人於本案訴訟中，由法院審酌兩造主張並依相關證據綜合判斷，無從於聲請停止執行程序中遽為論斷。

五、綜上所述，聲請人聲請原處分之停止執行，核與首揭聲請停止執行之要件不符，不應准許。從而，本件聲請為無理由，應予駁回。

六、結論：本件聲請為無理由，爰裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　10　　月　　30　　日

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　蔡如惠

法　官　林家賢

一、上為正本係照原本

二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

三、抗告時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不

委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.抗告人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.抗告人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　11　　月　　6　　日

書記官　張正清