臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第四庭
115年度停字第46號

聲　請　人　微風廣場實業股份有限公司

代　表　人　黃瑞妍
訴訟代理人　洪堯欽　律師
　　劉健右　律師
　　黃郁茹　律師
相　對　人　國營臺灣鐵路股份有限公司

代　表　人　鄭光遠
訴訟代理人　葉張基　律師

上列當事人間聲請停止執行事件，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、行政訴訟法第116條第1項、第3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。」準此，原處分或決定原則上不因行政爭訟而停止執行，例外允許停止執行，則以其執行具有將發生難於回復之損害、急迫之積極要件，並無於公益有重大影響及原告之訴在法律上顯無理由等消極要件，始得為之，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。倘停止執行之聲請，欠缺上揭任一法定要件，即屬要件不備，應予駁回。行政法院於審查停止執行之聲請時，依即時可得調查之事證判斷，如聲請人之本案訴訟顯會勝訴（即

行政處分之合法性顯有疑義），即得裁定停止執行；惟如聲請人之本案訴訟顯會敗訴（法律上顯無理由或顯不合法），則應駁回其聲請；至如聲請人之本案訴訟並無顯會勝訴或敗訴之情形，則應審究原處分之執行是否會發生難於回復之損害，且有急迫情事，及停止執行對公益有無重大影響等要件，再加以決定之（最高行政法院107年度裁字第1590號裁定參照）。又所謂「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，且其損害不能以金錢賠償而言，至於當事人主觀上難於回復之損害，並不屬該條所指難於回復之損害。又所謂「急迫情事」，則指原處分已開始執行或隨時有開始執行之虞，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，則難以救濟而言。

二、緣聲請人其前與改制前相對人（即交通部臺灣鐵路管理局）間簽訂「交通部臺灣鐵路管理局臺北車站大樓G+2、G+1、U-1層（下稱系爭場地）營運移轉案」營運移轉契約（下稱前營運契約）至民國115年7月24日期滿。訴外人交通部為辦理系爭場地於前營運契約屆滿後之增建、改建、修建（下稱增修改建）及營運移轉事宜，於114年12月30日以交路字第1141107794號函，授權相對人辦理「臺北車站大樓G+2、G+1、U-1層增建、改建、修建及營運移轉案」（下稱系爭促參案），相對人於115年1月15日依促進民間參與公共建設法（下稱促參法）規定，公告徵求民間參與系爭促參案之增改修建及營運。相對人於115年3月23日辦理資格審查，嗣於115年4月22日召開第3次甄審委員會（下稱「甄審會」）的綜合評審會議，就通過資格審查進入綜合評選之8家民間廠商，評審結果以新光三越百貨股份有限公司（下稱新光三越公司）序位合計值23，聲請人序位合計值24，決議評定：「本案採序位法，……序位第1（序位合計值最低）為新光三越百貨股份有限公司評定為本案最優申請人；序位第2（序位合計值次低）有微風廣場實業股份有限公司（即本件

聲請人）及台灣捷爾東商業開發環球購物中心合作聯盟，以微風廣場實業股份有限公司序位『1』最多者為優先，評定為本案次優申請人。」並於115年4月28日公告（下稱原處分）上開甄審結果。聲請人不服，先後於115年5月4、11、14日向相對人提出異議，於相對人尚未作成異議處理結果前，向本院聲請於相關行政救濟程序確定前，停止原處分之執行。

三、聲請意旨略以：

㈠在甄審結果正式公告前，多家媒體已詳細報導最優及次優申請人名單，並揭露甄審委員對各計畫書的優劣評價，相對人亦曾回覆立法委員承認客觀上確實有洩密情事。系爭促參案甄審委員范雪梅身為訴外人寰宇國際財務顧問公司（下稱寰宇公司）之總經理，而寰宇公司曾受領了新光三越公司之關係人新光人壽保險股份有限公司（下稱新壽公司）新臺幣（下同）84萬元報酬，提供財務顧問服務。新光三越公司、新壽公司與台新新光金融控股股份有限公司（下稱台新金控）同屬高度利益重疊的台新新光集團（或稱吳火獅家族、台新新光家族）成員，范雪梅與該集團具備實質利害關係，合乎系爭促參案申請須知附件13甄審作業須知（下稱甄審作業須知）1.2.1.⑵C「有具體事證，足認其有不能公正執行職務之虞者」，但相對人卻未依1.2.1.⑵D「其他經本人或主辦機關認其有不能公正執行職務之虞者」要求范雪梅迴避，相對人仍採計其評分並公告結果，原處分顯有違誤。

㈡若不停止執行系爭甄審結果，造成難以回復之損害。首先，原處分將致商場易幟，聲請人商場生態系將一夕瓦解，且對其企業標竿形象之商譽造成無法估算的打擊，即便日後訴訟勝訴，也因時移勢易而難以回復原狀；其次，對勞工及其家庭而言，商場內134家專櫃廠商之1,165名從業人員及26名管理人員，合計共1,191位勞工將面臨失業與收入中斷之嚴重社會問題；再者，對一般旅客與社會大眾而言，頻繁更換經營者，將導致管理系統銜接困境，中斷對千萬旅客之周全服

務，甚至在增修改建空窗期，引發北車商圈沒落之公益損害；第四，對地球環境與社會公益而言，若新開發商投入約10億元後甄審結果遭撤銷，將產生「先建後拆」之資源浪費與耗能排碳，嚴重違反ESG淨零排碳與IFRS S1&S2永續發展與氣候揭露準則；最後，若原處分經撤銷，新光三越公司勢必請求相對人賠償在訴訟期間投入之成本而提起訴訟，專櫃廠商也會向新光三越公司和相對人請求賠償。又聲請人與相對人所簽訂之前營運契約，已約定若停止系爭ROT案之執行，相對人可依法要求聲請人繼續營運以維持商場運作與安全。因此，停止執行不僅不會損害公益，反而能避免因程序違法導致的後續紛爭與資源浪費。

㈢聲請人前營運契約將於115年7月24日期滿，屆時須在不到兩個月的時間內返還資產。最優申請人新光三越公司應在75日內完成議約與簽約，相對人目前正緊鑼密鼓地與新光三越公司進行程序，隨時可能完成簽署投資契約。聲請人已多次向相對人提出異議，並向立法委員陳情，但相對人均明確拒絕在異議階段停止程序，且促參申訴程序依法並無賦予人民請求停止執行的權利。

㈣並聲明：相對人原處分暨後續議約、簽約及相關一切程序，於聲請人請求撤銷原處分之本案訴訟確定或原處分經撤銷前，應停止執行。

四、本院之判斷：

㈠按促參法第44條規定：「（第1項）主辦機關為審核申請案件，應組成甄審會，按公共建設之目的，決定甄審標準，並就申請人提出之資料，依公平、公正原則，於評審期限內，擇優評定之。（第2項）前項甄審標準，應於公告徵求民間參與之時一併公告；評審期限，依個案決定之，並應通知申請人。（第3項）第一項甄審會之組織及評審辦法，由主管機關定之。甄審會委員應有二分之一以上為專家、學者，甄審過程應公開為之。」第45條規定：「（第1項）經依前條規定評定之最優申請人，應按主辦機關所定期限完成議約、

籌辦及簽約，依法興建、營運。（第2項）最優申請人未於規定時間完成議約、籌辦及簽約者，主辦機關得訂定期限，通知補正之。該申請人於期限內無法補正者，主辦機關得決定由合格之次優申請人遞補為最優申請人或重新依第四十二條規定公告接受申請。」第47條第1項第2款、第4項規定：「（第1項）參與公共建設之申請人，認為主辦機關於申請及審核程序中所為之行為或決定，違反本法及有關法令，致損害其權利或利益者，得於下列期限內，以書面向主辦機關提出異議：……二、對申請及甄審之過程、決定或結果提出異議者，為接獲主辦機關通知或公告之次日起三十日；其過程、決定或結果未經通知或公告者，為知悉或可得知悉之次日起三十日。……（第4項）前三項異議、申訴之提出、爭議處理與審議程序、收費項目、基準、繳納方式及其他相關事項之規則，由主管機關定之。」次按民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法（下稱評審辦法）第1條規定：「本辦法依促進民間參與公共建設法（以下簡稱本法）第四十四條第三項規定訂定之。」第4條之1第3款規定：「主辦機關遴選甄審會委員，不得有下列情形：……三、為特定廠商利益而為遴選。」第6條第1項規定：「甄審會成立後，委員名單應即公開於主管機關資訊網路；其有變更或補充者，亦同。但主辦機關衡酌個案特性及實際需要，認有不予公開之必要者，不在此限。」第9條規定：「甄審會委員有下列情形之一，應即迴避：一、就申請案件涉及本人、配偶、二親等以內親屬，或共同生活家屬之利益者。二、本人或其配偶與申請案件之申請人或其負責人間現有或三年內曾有僱傭、委任或代理關係者。三、有具體事證，足認其有不能公正執行職務之虞者。四、其他經本人或主辦機關認其有不能公正執行職務之虞者。」第10條第3款規定：「甄審會委員應依法令規定公正辦理甄審事宜，且不得有下列行為：……三、洩漏應保守秘密之甄審資訊。……」第11條第1項規定：「甄審會委員有前條情形者，應主動向主辦機關辭職，

未主動辭職者，主辦機關應予以解聘。」第26條第1項、第3項、第5項規定：「（第1項）甄審會會議應作成會議紀錄，由出席委員全體簽名。……（第3項）甄審會各次會議紀錄，於綜合評審結果公開後二週內公開於主辦機關網路。……（第5項）各出席委員之綜合評審內容，除法令另有規定者外，應保守秘密，不得申請閱覽、抄寫、複印或攝影。」繼以甄審作業須知1.2.1.⑵，則完全依照上開評審辦法第9條明文規定：「1.2.甄審組織1.甄審會……⑵甄審會委員有下列情形之一，應即迴避：A.就申請案件涉及本人、配偶、二親等以內親屬，或共同生活家屬之利益者。B.本人或其配偶與申請案件之申請人或其負責人間現有或三年內曾有僱傭、委任或代理關係者。C.有具體事證，足認其有不能公正執行職務之虞者。D.其他經本人或主辦機關認其有不能公正執行職務之虞者。」。

㈡所謂原處分之合法性顯有疑義，係指該行政處分違法情形明顯，不待調查而有一望即知之違法；若行政處分尚須經調查審理始得判斷是否合法，即非屬之（最高行政法院95年度裁字第177號、100年度裁字第838號裁定要旨參照）。本件相對人於115年1月15日依促參法規定，公告徵求民間參與系爭促參案之增改修建及營運，於115年3月23日辦理資格審查，嗣於115年4月22日召開第3次甄審會的綜合評審會議，依系爭促參案申請須知暨所附甄審作業須知規定，評審結果決議評定新光三越公司為本案最優申請人，聲請人為本案次優申請人，並於115年4月28日以原處分公告在案，則原處分依形式上觀之，並無不待調查一望即知之違法情形。聲請人雖主張甄審委員范雪梅係寰宇公司之總經理，寰宇公司曾為新壽公司提供財務服務並收受84萬元報酬，而實際提供財務顧問服務報告等財務服務，范雪梅本應依甄審作業須知1.2.1.⑵之規定即行迴避卻未迴避，原處分自有違法等情，其就本件有應迴避未迴避等違法情事。惟查，范雪梅既係寰宇公司之總經理，與其成立委任關係者自係寰宇公司（公司法第29條

第1項規定參照），而寰宇公司提供財務服務者為新壽公司（代表人魏寶生，見本院卷一第443頁原告所提經濟部商工登記公示資料查詢），復非新光三越公司（代表人吳東昇，見本院卷一第439頁原告所提經濟部商工登記公示資料查詢），且上述公司均係法人，范雪梅不可能與該等公司發生親屬關係，是依形式以觀，范雪梅即不符合甄審作業須知1.2.1.⑵A、B兩款應行迴避事由。至於聲請人雖主張新光三越公司、新壽公司與台新金控同屬高度利益重疊的「台新新光集團（或稱吳火獅家族、台新新光家族）」成員，依前揭情事，范雪梅實與該集團具備實質利害關係，合乎甄審作業須知1.2.1.⑵C、D兩款應行迴避事由；另檢附媒體報導等資料，主張被告就甄審結果違反保密義務，原處分顯然違法等情。惟核原處分是否有聲請人上開所指之違法情事，悉屬本案實體爭議，客觀上仍須經實質調查、審理方得判斷，無法僅憑聲請人所述上開情事，即得遽於本件聲請停止執行程序中予以論斷，猶待將來本案詳細審酌兩造之主張，調查相關事實證據並進行言詞辯論後，始得判斷原處分之合法性，是本件停止執行之聲請依現有事證，並無法認定原處分合法性顯有疑義，更無從依聲請人之聲請將范雪梅之評分作廢剔除之可能。則本件應審究原處分之執行是否會發生難以回復之損害，且有急迫情事，以及停止執行對公益有無重大影響等要件以決定之。

㈢行政訴訟法第116條第3項所定之停止執行，其立法意旨在於避免行政處分之相對人或法律上利害關係人，因行政救濟所得確保之個人權利或法律上利益無從回復為目的，故所謂原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，係指受處分相對人或法律上利害關係人自身直接受有難於回復損害之情形。聲請人雖主張：因兩造間之前營運契約將於115年7月24日屆滿，如原處分繼續執行，聲請人無從延續近20年經營下所建置之專櫃體系、品牌合作、人員管理制度等完整商業生態體系，聲請人在百貨行業之市場競爭力，將因聲請人中斷北車

商場經營而受損，更對聲請人之商譽造成重大打擊，縱令聲請人日後獲得本案勝訴判決確定而成為最優申請人，惟此因現況變更所受之上開營業、商譽損害實非金錢可以彌補，自屬難以回復之損害等情。惟查，申請人與相對人簽訂之前營運契約性質上為定期契約，期限至115年7月24日屆滿（見本院卷三第91-98頁），聲請人之經營權限本即隨契約期限屆滿而消滅，相對人於期滿後，自得依法另行公告甄選其他團隊簽訂契約，並非由聲請人當然繼續營業等事實，此為聲請人於訂定前營運契約本應得以預見，準此，聲請人所稱因其無法繼續經營將導致商場生態系一夕瓦解等情，核與原處分執行之法律效果無涉。至聲請人主張其將因此而受有營業及商譽損失，經核均屬營業活動型態變更而致營業收入之變動，此等損害並無不能回復原狀，或在一般觀念上，如執行可認達到回復困難之程度，且其損害不能以相當金錢填補等情形，尚難認聲請人因原處分之執行而受有難於回復之損害，況聲請人亦未釋明本件原處分之執行，究有何難以金錢賠償、難於回復損害之情形。

㈣又我國行政訴訟法所允許提起之訴訟，原則上限於保護個人權利或法律上利益之主觀訴訟，而不及於單純維護行政法秩序之客觀訴訟（行政訴訟法第9條規定參照），因此作為行政訴訟暫時權利保護制度一環之停止執行，所要防止發生「難於回復之損害」，自限於對聲請人本人所造成之損害，而不及於對其他第三人或公益之損害（最高行政法院114年抗字第403號裁定參照）。準此，聲請人主張原處分如繼續執行，另將對其所屬勞工及其家庭、往來專櫃廠商、一般旅客與社會大眾、地球環境等造成損害，以及若將來聲請人本案勝訴確定，新光三越公司及往來設櫃廠商勢將產生損害，進而向相對人求償，增加相對人之訴訟風險云云，縱以上開主張並非虛妄，惟核均非屬對聲請人本人之權利或法律上利益直接所造成之損害，故聲請人據此主張受有難於回復之損害，亦難憑採。

㈤綜上，本件於審查停止執行之聲請時，依即時可得調查之事證判斷，聲請人如將來提起本案訴訟，並無顯會勝訴或敗訴之情形，亦不足以認定原處分之執行已符合「有避免難以回復損害之急迫必要性」，故依前揭規定意旨及說明，核與停止執行之要件不符。至聲請人所指停止執行原處分無危害社會、公共秩序之虞，對公共利益無重大影響等情形，然聲請人所指乃行政訴訟法116條第3項但書規定，此乃指於合致本文停止執行要件者，始須依但書規定予以考量及審酌者，然如前所述，本件聲請停止執行之要件未合，則有關行政訴訟法第116條第3項但書「與公共利益有無影響」之考量因素即非本件聲請停止執行所應審究，併予敘明。

㈥綜上所述，本件聲請人停止執行之聲請，不符停止執行要件，應予駁回。

五、結論：本件聲請為無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　7　　月　　3　　日

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　蔡鴻仁

法　官　李毓華

一、上為正本係照原本作成。

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　　115　　年　　7　　月　　3　　日

書記官　許婉茹