臺中高等行政法院裁定

108年度停字第10號

聲　請　人　田野文化事業有限公司

代　表　人　鍾榮峰

相　對　人　玉山國家公園管理處

代　表　人　鍾銘山

訴訟代理人　王棟樑　律師

上列當事人間聲請停止執行事件，聲請人聲請停止原處分之執行，本院裁定如下：

主　文

聲請駁回。

聲請程序費用由聲請人負擔。

理　由

一、按行政訴訟法第116條第1項、第3項、第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。・・・（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。」準此可知，停止執行所停止之內容，並不限於行政上之強制執行，而係阻止行政處分效力之發生，即因處分而生之作為或不作為義務或為實現處分內容之行為均暫不履行，所形成之權利義務關係或所確認之法律關係，亦不生形成或確認應有之效果。所謂「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」，係指須有避免難以回復損害之急迫必要性。另所謂「難以

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，亦即無法用經濟手段填補之精神上損害或事後填補損害，如與當初損害之公益目的及損害之花費相比較，其之費用過鉅，而影響重大之情形。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（最高行政法院91年度裁字第344號裁定、92年度裁字第864號、第1332號裁定裁定意旨參照）。所稱「回復原狀」，非謂應回復原有狀態，在財產權之情形，亦非指權利形態與內容之完全一致，而著重在經濟上之等價性。財產權之損害，除難以金錢估計者，原則上能以金錢填補，不得據以聲請停止執行。否則，所有物或權利狀態之變動幾可被視為「難於回復之損害」，而任憑聲請停止執行，即與行政訴訟法上「行政處分之執行，原則上不因行政爭訟之提起而停止」之原則相違。至於所謂「急迫情事」，則指原處分或決定已開始執行或隨時有開始執行之虞，且其急迫情事非因可歸責於受處分人或利害關係人之事由所造成而言。另聲請人需對於處分或決定有停止執行之必要等事項，應盡釋明之責。

二、事實概要及其證據：

相對人辦理之「108-110年鳥瞰臺灣黑熊：玉山國家公園臺灣黑熊人造衛星追蹤暨生態監測計畫案」採購案（下稱系爭採購案），係於民國108年2月13日公告招標文件（下稱原處分，本院卷67-70頁之該公告參照），該採購案計畫說明書參、一之（一）工作內容記載略以：「於玉山國家公園進行捕捉臺灣黑熊6隻繫放並繫掛人造衛星發報器・・・進行長期追蹤及資料搜集・・・。」（本院卷71、73頁之該計畫說明書參照），並於108年4月12日公告決標，由訴外人國立屏

東科技大學得標（本院卷75-78頁之該決標公告參照）。聲請人因不服相對人於108年2月13日公告之招標文件，於108年2月19日向相對人提出（傳真）異議，經相對人以108年3月4日營玉保字第1081000608號函（下稱異議處理結果，本院卷25-26頁之申訴審議判斷書參照）駁回。聲請人仍不服，提出申訴，經行政院公共工程委員會（下稱工程會）108年7月12日訴0000000號採購申訴審議判斷書（下稱申訴審議判斷書，本院卷25-65頁）駁回，聲請人遂依行政訴訟法第116條第3項、第117條規定，向本院聲請停止原處分之執行（本院卷13-21頁之行政訴訟聲請停止執行狀參照）。

三、聲請意旨略以：

（一）臺灣黑熊數量稀少且面臨瀕臨絕種困境，由申訴審議判斷書第20頁所載相對人陳述意見書內容記載，可知「國外套腳式鋼索陷阱」需另外設計加上減壓彈簧，方能大幅降低對熊腳和熊掌之傷害，顯見未加減壓彈簧之「國外套腳式鋼索陷阱」會對被捕之臺灣黑熊造成嚴重傷害，實與國內具嚴重殺傷力之違法「套腳式鋼索陷阱」並無二致，縱「國外套腳式鋼索陷阱」另加上減壓彈簧，仍難完全避免造成被捕臺灣黑熊之傷害。且相對人陳述意見書內容記載另一款國外套捕熊陷阱之「鐵桶陷阱」，依行政院農業委員會96年9月12日農林務字第0961658271號函意旨，可知其為具有捕取臺灣黑熊功能之獵捕工具，無論視為「陷阱」或「特殊獵捕工具」，其與上述「國外套腳式鋼索陷阱」兩者均屬我國野生動物保育法（下稱野保法）第19條第1項第6款規定禁止之「陷阱」或「特殊獵捕工具」。如用之捕獵屬同法第3條第3款及第4條第1項第1款定義之「瀕臨絕種」「保育類」野生動物臺灣黑熊，則屬同法第41條

第1項第3款規定處罰之犯罪行為。且依野保法第41條第1項第3款規定文義，可知中央主管機關即行政院農業委員會無許可裁量權。

（二）套腳式鋼索陷阱會造成被捕捉之野生動物嚴重受傷，亦會造成誤踏陷阱之動物嚴重受傷，均為一般社會大眾普遍認知。相對人係執掌保護玉山國家公園自然生態及野生動物之政府保育機關，卻於招標文件公告內容中，許可投標廠商得標後，得使用社會大眾普遍認知會造成動物傷害之套腳式鋼索陷阱，捕捉瀕危之臺灣黑熊，係一般具有合理判斷能力者一望即知之重大明顯瑕疵，合法性顯有疑義。

（三）按野保法第19條第1項、第21條規定之立法意旨，及同法第4條定義之「一般類」、「保育類」野生動物，可知依野保法第21條規定授權「經主管機關核准者」，中央主管機關行政裁量許可學術研究或教育目的使用第19條第1項規定之禁止獵具，得以獵捕範圍僅限「一般類野生動物」，授權範圍未包含許可獵捕瀕臨絕種「保育類」臺灣黑熊。

（四）原處分許可投標廠商得標後，得使用上述2款捕熊陷阱捕捉瀕臨絕種保育類臺灣黑熊，實有行政程序法第111條第4款規定「所要求或許可之行為構成犯罪者」行政處分無效之情形，且有一望即知之重大明顯瑕疵，依同法第110條規定自始無效。且原處分業經相對人於108年4月12日公告決標，隨時有開始執行之可能，且時間急迫，若無停止執行，自本件提起訴訟至裁判確定，對聲請人合法投標權利及增進保護瀕臨絕種臺灣黑熊之公共利益，都已經來不及，依行政訴訟法第116條第3項及第117條規定，向本院提起訴訟前聲請停止執行等語，並聲明請求：裁定准許停止

相對人108年2月13日系爭採購案招標處分關於招標採購內容（工作計畫書內容）「於玉山國家公園進行捕捉臺灣黑熊6隻」部分，在本件行政爭訟確定前，停止執行。

四、相對人答辯略以：

系爭採購案應依野保法第18條規定辦理，與同法第19條規定無關，聲請人以違反同法第19條及第41條規定為由，聲請本件停止執行顯無理由；且依野保法第18條第1項但書規定，研究單位未取得中央主管機關之許可函，相對人亦不可能同意其進行本件捕捉，該單位即無從辦理，而無法執行系爭採購案，本件停止執行自無急迫性可言；況臺灣黑熊為瀕臨滅絕之物種，其原因在於人類對其不瞭解、棲地破壞及人熊衝突等，有必要對其積極進行研究及保育，且刻不容緩，若冒然停止執行，將使保育效果劣化，故系爭採購案之執行有維護重大公共利益之必要等語，並聲明求為裁定駁回本件聲請。

五、本院查：

（一）聲請人主張：本件原處分已於108年4月12日公告決標，隨時有開始執行之可能，且時間急迫，若未停止執行，將對其合法投標權利及增進保護瀕臨絕種臺灣黑熊之公共利益造成損害，而依行政訴訟法第116條第3項及第117條（後者規定：「前條規定，於確認行政處分無效之訴訟準用之），向本院為本件提起訴訟前聲請停止執行。

（二）查系爭採購案之預算金額為新臺幣（下同）6,120,000元，其招標方式係採行「限制性招標（經公開評選或公開徵求）」，決標方式為「準用最有利標」（本院卷67-68頁之原處分參照）。嗣相對人於108年2月20日開標，再於108年4月3日決標，並於108年4月12日公告決標，由訴外人

國立屏東科技大學以6,030,000元得標（本院卷75-78頁之該決標公告參照）。聲請人於申訴審議時主張：依投標須知「廠商資格」記載可知，包括環境管理及自然生態保育等領域之法人及自然人均符合投標資格（本院卷25-26頁之申訴審議判斷書參照）；惟相對人原處分招標文件之規格資料涉抄襲特定廠商規格資料，本件唯一投標且得標廠商國立屏東科技大學有偽造或變造投標文件之行為（本院卷32-35頁之申訴審議判斷書參照），故原處分有限制廠商合法投標之情事（本院卷29-30頁之申訴審議判斷書參照）；又系爭採購案既於108年4月3日決標予得標人，隨時有開始執行之可能，且時間急迫，若至本件行政訴訟確定前不停止執行，將對聲請人合法投標權利造成損害（本院卷20頁之行政訴訟聲請停止執行狀參照）云云。惟按上述規定及說明可知，聲請人前揭主張縱然屬實，其對於系爭採購案合法投標之權利，核屬財產上之損害，依照社會一般通念，係得以金錢賠償回復，非為「難以回復之損害」。

（三）次依行政訴訟法第116條規定，聲請人聲請裁定停止原處分之執行，係為其日後提起撤銷訴訟或其他類型訴訟之權利保護目的，所指原處分之執行將發生難於回復之損害，屬私益之損害而非公益之損害，殊不得以原處分之執行將發生公益上難於回復之損害為由，聲請停止執行。是本件聲請人主張：相對人原處分許可投標廠商得標後，得使用上述2款捕熊陷阱捕捉瀕臨絕種保育類臺灣黑熊，將使之遭受嚴重傷害，聲請人本件停止執行之申請，可以增進保護瀕臨絕種臺灣黑熊之公共利益云云。惟查，此無非以原處分之執行將發生公益上難於回復之損害為由，而聲請本

件之停止執行，核與聲請人之私益是否有受難於回復之損害無涉，是其此項聲請理由，亦屬無據。

（四）又聲請人主張：上述2款捕熊陷阱均屬野保法第19條第1項第6款規定禁止之「陷阱」或「特殊獵捕工具」，相對人原處分許可投標廠商得標後，得使用該2款捕熊陷阱捕捉「瀕臨絕種」「保育類」野生動物臺灣黑熊，係屬同法第41條第1項第3款規定處罰之犯罪行為，中央主管機關即行政院農業委員會並無許可裁量權，原處分「所要求或許可之行為構成犯罪者」，已構成行政程序法第111條第4款規定行政處分無效之情形，且有一望即知之重大明顯瑕疵云云。惟查：

1、依前述規定及說明可知，行政法院僅須就原處分或決定之執行，是否將發生難以回復之損害，而有急迫情事者，且原處分停止執行對於公益並無重大影響等要件，予以審查即可，本無須就原處分合法性是否顯有疑義加以審查。況所謂行政處分之合法性顯有疑義，係指行政處分之違法係明顯、不待調查即得認定而言，若行政處分須經審查始能得知是否為違法，即不屬之。

2、依聲請人提出之原處分（即系爭採購案之招標公告及上述計畫說明書，本院卷67-74頁），僅記載相對人108至110年度計畫「於玉山國家公園進行捕捉臺灣黑熊6隻繫放並繫掛人造衛星發報器・・・進行長期追蹤及資料搜集・・・。」（本院卷71、73頁之該計畫說明書參照）；此外，相對人之原處分並未載明：投標廠商得標後，得使用上述「國外套腳式鋼索陷阱」及「鐵桶陷阱」2款捕熊陷阱捕捉6隻臺灣黑熊等語，而係聲請人援引申訴審議判斷書內相對人陳述意見書所載所為之論述（本院卷6-7頁之行政

訴訟聲請停止執行狀參照），故相對人原處分有無載明此事，即有疑義。

3、況依野保法第2條規定：「本法所稱主管機關：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18條第1項第2款規定：「保育類野生動物應予保育，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺或為其他利用。但有下列情形之一，不在此限：．．．二、基於學術研究或教育目的，經中央主管機關許可者。」及第56條授權訂定之野保法施行細則第21條第1項規定：「依本法第18條第1項第2款規定基於學術研究或教育目的申請利用保育類野生動物者，應檢具下列資料向各有關機關或直轄市、縣（市）主管機關申請，轉請中央主管機關許可；中央主管機關許可時，應副知該管直轄市、縣（市）主管機關：一、利用之保育類野生動物物種（中名及學名）、數量、方法、地區、時間及目的。二、執行人員名冊及身分證明文件正、反面影本。三、供學術研究或教育目的使用之承諾書。四、其他指定之資料。」。

4、準此可知，若係基於學術研究或教育目的，關於保育類野生動物之利用或獵捕，設有例外規定，惟須向直轄市、縣（市）主管機關提出申請，並經中央主管機關許可始得為獵捕或其他利用。如前所述，聲請人主張：相對人原處分許可投標廠商得標後，得使用上述2款捕熊陷阱捕捉6隻臺灣黑熊，是否屬實，已有疑義。再者，相對人原處分所涉及之辦理「捕捉臺灣黑熊6隻繫放」行為，其計畫說明書業已記載：「貳、計畫目標：捕捉、繫放臺灣黑熊6隻，並利用人造衛星長期追蹤、瞭解臺灣黑熊移動和棲地利用模式」、「參、工作內容：．．．三、執行保育教育推廣

與宣傳相關活動：・・・・。」（本院卷72-73頁參照），則相對人原處分是否係屬基於學術研究或教育目的，並獲得行政院農業委員會依法許可，均有待查證，始能認定。則聲請人主張本件原處分屬野保法第41條第1項第3款規定之犯罪行為，行政院農業委員會就此並無許可裁量權等，均有疑義。

5、上述爭議尚須行政法院於審理本案時，綜合審認判斷雙方各自主張及審視相關證據，始能判斷原處分有無違法係明顯、不待調查即得認定之情事，是原處分之合法性亦難謂顯有疑義。就聲請人有關相對人原處分有無重大明顯瑕疵而無效之主張，仍應循本案行政訴訟程序另為實質審查認定，非屬本件停止執行應審酌之事項。

（五）另臺灣黑熊為瀕臨滅絕之物種，此為本件兩造所不爭執，則相對人主張：其原因在於人類對臺灣黑熊不瞭解、棲地破壞及人熊衝突等，有必要對其積極進行研究及保育，且刻不容緩，若冒然停止執行，將使保育效果劣化，故系爭採購案之執行有維護重大公共利益之必要等語，即非無據。依前述規定及說明可知，本件原處分若裁定停止執行，將對於瀕臨滅絕野生動物臺灣黑熊之研究及保育之公益，造成損害而有重大影響，應可認定。

（六）綜上所述，本件停止執行之聲請，核與行政訴訟法第116條第3項停止執行之法定要件不符，為無理由，應予駁回。

六、依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　8　　月　　30　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　王　德　麟

法　官　蔡　紹　良

法　官　詹　日　賢

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　8　　月　　30　　日

書記官　詹　靜　宜