臺中高等行政法院裁定

）FKT64W1Z1X5L0;@110年度停字

聲　請　人　臺中市家畜肉類商業同業公會

代　表　人　張國樑

聲　請　人　台中市家畜肉品販運商行

代　表　人　張國樑

聲　請　人　廖春妹

上三人共同

訴訟代理人　許英傑　律師

　　張瑋玲　律師

相　對　人　臺中市政府

代　表　人　盧秀燕

訴訟代理人　陳姿君　律師

上列聲請人聲請停止相對人中華民國109年12月9日府授農運字第1090301914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、按訴願法第93條規定：「（第1項）原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。（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。」。

二、事實概要：

聲請人臺中市家畜肉類商業同業公會（下稱肉類公會）及聲請人台中市家畜肉品販運商行（下稱肉品商行）與相對人、訴外人臺中市農會共同營運台中市肉品市場股份有限公司（下稱肉品公司，見本院卷55-57頁之經濟部商工登記公示資料查詢服務）；聲請人廖春妹則為肉品公司之承銷人（同卷95頁之許可證）。相對人以109年12月9日府授農運字第1090301914號函（同卷61頁，下稱系爭函文）復肉品公司，其說明三略以：請貴品公司於本年度儘速進行拍賣減量公告，以利承銷人配合作業等語。肉品公司乃依該函文意旨，以109年12月16日(109)中市肉總字第1179號公告（同卷63頁）略以：公告本公司將進行拍賣、屠宰減量作業，並自110年3月1日起逐月減少拍賣量3分之1。聲請人認系爭函文影響其權益甚鉅，遂向行政院提起訴願（同卷65-93頁之訴願書），並依行政訴訟法第116條第3項規定向本院聲請停止系爭函文之執行。

三、本件聲請意旨略以：

（一）系爭函文說明三之內容為行政處分：

1、依行政程序法第92條第1項規定、高雄高等行政法院102年度訴字第481號判決意旨，行政行為如涉及人民權利義務或資格之創設、變更及撤銷，即應認有規制作用，而屬行政處分。

2、系爭函文主旨欄雖記載：「有關貴公司所送『第12屆第2次董事會會議紀錄』案，復如說明，請查照。」然卻於說明三記載：「另貴公司請於本年度儘速進行拍賣減量公告，以利承銷人配合作業。」要求肉品公司應於半個月內進行拍賣減量公告。拍賣屠宰業務為肉品公司之核心營運事項，亦為該公司之主業營收來源，相對人逕以系爭函文要求減量，已直接影響該公司營收及業務運作，涉及人民權利義務之限制及變更，故系爭函文為行政處分。

3、相對人於系爭函文中以補充之方式干涉、限制肉品公司之業務，顯規避作成行政處分所應遵循之程序，亦剝奪人民陳述意見及提起救濟之機會。

（二）聲請人有聲請停止執行之權能：

1、依訴願法第18條、行政訴訟法第116條第3項規定，及高雄高等行政法院92年度訴更字第35號判決意旨，是否為行政處分相對人以外具有利害關係之第三人，應就規範結構、規範範圍、適用對象之得特定性及其他社會因素據以斟酌。

2、系爭函文之相對人固為肉品公司，惟該公司如實際執行系爭函文內容減少拍賣屠宰數量，將直接對聲請人肉類公會之會員及聲請人廖春妹造成衝擊，肉販無法再到肉品市場拍賣、承銷豬隻以為貨源，勢必被迫另尋生計，因此聲請人廖春妹及上述會員之經濟必受重大影響，對於生存權、工作權、財產權等權利影響巨大。另聲請人肉品商行為肉品公司之股東，肉品公司經營拍賣屠宰業務每日之營業額為新臺幣（下同）32萬元，如系爭函文實際執行，將違反109年9月1日股東會之決議，亦會使該公司營收銳減，損害聲請人肉品商行身為股東之權益。

3、本件之3位聲請人雖非系爭函文之相對人，卻因系爭函文內容受到權利侵害，依上開說明自屬利害關係人，得聲請停止系爭函文之執行。

（三）系爭函文之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，符合行政訴訟法第116條第3項之要件：

1、依訴願法第93條第2項、第3項、行政訴訟法第116條第3項規定，及最高行政法院103年度裁字第293號裁定、105年度裁字第1571號裁定、高雄高等行政法院102年度停字第7號裁定意旨，攸關生計或涉及營運資金之調度而有急迫情形，尚難認得以金錢回復，有停止執行之必要及實益。

2、系爭函文將影響聲請人之生存權、工作權、財產權等權利，已如前述。此類生計遽變、人生規劃衝擊，所受損害恐非金錢所能回復。且肉品公司已依系爭函文意旨，公告拍賣屠宰業務將自110年3月1日起減量3分之1，既未與聲請人協商，亦無安排配套措施，嚴重影響聲請人之主要經濟來源。又減量3分之1後，將使肉品公司之營收銳減，該公司之營運資金調度、員工生計都將受影響，亦有損聲請人肉品商行之股東權，故對聲請人而言已構成急迫且無法回復之情形。

（四）系爭函文具有重大瑕疵，合法性顯有疑義，自應於訴訟程序終結前停止執行：

1、依最高行政法院109年度裁字第362號裁定意旨，如形式上觀察行政處分之合法性顯有疑義，不待調查即得認定明顯違反法律規定，即應給予當事人暫時停止處分執行之保護。

2、系爭函文未記載主旨、事實、理由及法令依據，顯與行政程序法第96條第1項第2款、第6款規定及本院97年度訴字

第498號判決意旨相違。

3、自農產品市場交易法及其施行細則、農產品批發市場管理辦法等規定觀之，均無相對人得要求肉品公司及聲請人拍賣減量之規定，系爭函文之內容顯屬無據，相對人逕行發函限制拍賣業務，顯違法律保留原則。又前述規定，僅授予行政機關就農產品市場之交易行為、設備等項目有管理、輔導及檢查等職權，並未授權行政機關得以行政處分方式直接要求拍賣減量，是依臺北高等行政法院108年度訴字第906號判決意旨，系爭函文亦有裁量濫用之瑕疵。

4、綜上，系爭函文自形式上觀之已有諸多瑕疵，合法性顯有疑義，不待調查即得認定明顯違反法律規定等語。並聲明：系爭函文要求肉品公司進行拍賣減量公告之處分，於本件行政爭訟確定前，應停止執行。

四、相對人略以：

（一）系爭函文為觀念通知，非行政處分，聲請人聲請停止執行為無理由：

系爭函文說明三之內容係依臺中市肉品市場轉型計畫及肉品公司歷次董事會會議紀錄內容，促請肉品公司儘速辦理，僅為事實之陳述，不生任何法律效果，且其性質應屬行政指導，聲請人對非屬行政處分之系爭函文聲請停止執行，要件不備，顯無理由。

（二）聲請人非法律上利害關係人，不具訴訟權能，且無利益受損之情形：

系爭函文之相對人為肉品公司，並非聲請人，聲請人雖以前述理由以為主張，然該主張均屬經濟上、情感上或其他事實上之利害關係，非屬法律上利害關係，依行政訴訟法第4條第3項規定、最高行政法院75年度判字第362號判例

意旨，聲請人不具訴訟權能，無由聲請本件停止執行。另聲請人廖春妹係屬農產品市場交易法第4條第6款規定之承銷人，惟系爭函文並無不許其承購，亦難認其有利益受損情形。

（三）系爭函文具行政指導性質，相對人亦有指導權限：

依農產品市場交易法第2條、第12條第1項、第13條第2項前段、行政程序法第165條規定，肉品公司為政府機關、農民團體及農產品販運商共同出資組織之法人，屬公用事業，經營主體均不得以營利為目的。相對人依上開規定，屬主管機關，亦具有指導權限，則相對人對於肉品公司之轉型事項所為之系爭函文說明三，應屬行政指導性質，屬事實行為一種，並非行政處分。

（四）聲請人除向本院聲請停止執行外，亦向訴願機關申請，顯欠缺權利保護必要且無理由：

聲請人向本院提出聲請停止執行同時，亦向訴願機關提出申請，依最高行政法院95年度裁字第1911號裁定意旨，應認聲請人欠缺權利保護必要。又聲請人陳述中所生之損害，均得以金錢計算，依最高行政法院100年度裁字第1739號裁定意旨，本件並無聲請人所稱難於回復之損害，且無急迫情事，難認符合行政訴訟法第116條第3項規定之要件。並聲明：聲請駁回。

五、本院查：

（一）按「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。」固為行政訴訟法第116條第3項前段所明定。惟訴願法第93條第2項既規定受處分人得申請受理訴願機關或原處分機關停止執行，理論

上得由上開機關獲得救濟，殊無逕向行政法院聲請之必要。且行政訴訟係審查行政處分違法之最終機關，若一有行政處分，不待訴願程序即聲請行政法院停止原處分之執行，無異規避訴願程序，而請求行政法院為行政處分之審查，故必其情況緊急，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之裁定予以救濟之必要，應認欠缺保護之必要（最高行政法院91年度裁字第906號裁定、97年度裁字第1988號裁定參照）。

（二）經查，聲請人於訴願程序中，已依訴願法第93條第2項請求停止系爭函文之執行（見本院卷67頁、85-89頁之聲請人訴願書），同時又向本院依行政訴訟法第116條第3項請求停止執行。參照上開最高行政法院裁定之見解，當聲請人依訴願法第93條第2項規定，向受理訴願機關申請停止執行，遭駁回後，於行政訴訟起訴前，始得依行政訴訟法第116條第3項前段規定，向行政法院聲請停止執行，行政法院方可事後審查訴願機關適用訴願法第93條第2項規定駁回當事人之聲請，是否有所違誤。聲請人既依訴願法第93條第2項規定，向受理訴願機關申請停止執行，而尚未經訴願決定，且其所陳稱之事由均得依訴願程序予以救濟之事項，亦非情況緊急非由本院審理難以救濟之範疇，依上述規定及說明，其本件停止執行之聲請，難認為有以行政法院之裁定予以救濟之必要，應認欠缺保護之必要，而應予駁回。另聲請人主張拍賣減量在即，且影響其權益甚鉅云云，惟拍賣減量3分之1係肉品公司之公告，並非出自系爭函文，且減量3分之1後對聲請人究有何急迫且其損害難以回復之情事，聲請人未具體陳明或提出佐證，僅泛言將影響其生存、工作及財產等權利，難認已盡釋明之責。

至聲請人主張系爭函文有重大瑕疵，合法性顯有疑義等語，然系爭函文是否有聲請人所稱之違法瑕疵，仍須循本案行政救濟程序綜合審認判斷雙方各自主張及審視相關證據，始能判斷，非屬本件停止執行所應審酌之事項，附此敘明。

六、依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條、第78條、第85條第1項前段，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　1　　月　　27　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　王　德　麟

法　官　張　升　星

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　　110　　年　　1　　月　　27　　日

書記官　詹　靜　宜