

臺北高等行政法院裁定

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度停字第

聲 請 人 白 沙 灣 濱 海 育 樂 股 份 有 限 公 司

代 表 人 周 耿 民 (董 事 長)

訴 訟 代 理 人 黃 斐 旻 律 師

林 貴 卿 律 師

相 對 人 新 北 市 政 府 城 鄉 發 展 局

代 表 人 黃 一 平 (局 長)

訴 訟 代 理 人 薛 雅 庭

劉 乃 瑄

張 宗 玲

上 列 當 事 人 間 都 市 計 畫 法 事 件 ， 聲 請 人 聲 請 停 止 相 對 人 中 華 民 國
107 年 5 月 17 日 新 北 城 開 字 第 1070888635 號 函 及 107 年 11 月 29 日
新 北 城 開 字 第 1072267744 號 處 分 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「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。」「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。」行政訴訟法第116條第1項及第2項分別定有明文。是原處分或決定原則上不停止執行，停止執行須以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，為其前提要件。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，係指原處分或決定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（最高行政法院107年度裁字第1739號裁定意旨可參）。再者，所謂原處分或決定之執行，乃指行政處分之執行而言，故行政法院得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行者，自以具有執行力之行政處分，即得作為行政爭訟標的之處分為限，倘無具有執行力之行政處分存在，或對於不得為爭訟標的之非行政處分或事實行為聲請裁定停止執行，即與上開規定停止執行之要件不符。而所謂行政處分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，至行政機關所為通知、單純事實敘述、理由說明或就法令所為的釋示，對人民權利並未發生具體的法律上效果，並非行政處分。

二、緣聲請人於所有坐落新北市○○區○○段○○○○段000000000號土地（屬民國75年12月12日發布實施北海岸風景特定區主要計畫案之保護區，以下分別簡稱系爭1-10、2、3地號土地，並合稱系爭土地），經營露營場地，現況有建物、水泥鋪面、柏油鋪面及水池，未依法作農業使用，違反都市計畫法新北市施行細則第28條、第29條規定，前經相對人以107年5月17日新北城開字第1070888635號函（下稱107年5月17日函）勸導改善在案。嗣新北市政府農業局及相對人分別於107年8月15日、107年11月23日至現場勘查，發現現場仍作露營場使用（招牌名稱：半島秘境－白沙灣濱

海民宿），營位約計有20至30個，相對人遂以聲請人違反都市計畫法新北市施行細則第28條、第29條所定土地使用分區管制規定，依都市計畫法第79條第1項、新北市政府處理違反都市計畫法事件統一裁罰基準（下稱系爭裁罰基準）第2點第1項等規定，以107年11月29日新北城開字第1072267744號函併附同文號處分書（下稱107年11月29日處分）裁處聲請人新臺幣（下同）6萬元罰鍰、限期2個月內停止一切違規行為，並停止使用或恢復原狀。聲請人不服，循序提起訴願及行政訴訟，並聲請本件停止執行。

三、聲請意旨略以：

（一）聲請人於69年12月27日經核准設立於改制前（下同）臺北縣○○鄉○○村0000000號，在麟山鼻區域內合法經營餐廳及露營等相關業務，並經臺灣警備總司令部於70年7月21日同意聲請人於臺北縣○○鄉○○段下員坑小段1、1-4、1-5、1-6、1-8、1-9、1-10、1-11、1-12、2、3、5、8等地號土地，開發一多元性之海水浴場，並利用現有設施於海水浴場附近興建停車場、廁所、更衣室及沖水間等海水浴場各種設施。繼於72年間，臺北縣政府亦於72年7月15日以72北府教四字第218444號函載明同意依72年7月4日會勘紀錄綜合結論辦理，亦即同意聲請人申請在臺北縣○○鄉○○段下員坑小段土地上設立露營區。

（二）聲請人公司所營事業及經營項目所使用之建築物乃門牌號碼為新北市○○區00000000號房屋（坐落系爭3地號土地），該房屋於68年3月即已竣工，並領有臺北縣政府建設局71年8月12日71使字第1541號補領使用執照，現供白沙灣濱海民宿使用。另坐落系爭2地號土地上之建築物

，係於69年間建造完成，屬建築管理規則實施（即70年2月15日）前，已建造完成之舊有合法建物，現況亦作為廁所使用。至於系爭土地現況之水泥鋪面、柏油鋪面，則係訴外人華農股份有限公司於66年8月25日向臺北縣石門鄉公所申請開闢並經該公所查核後，於68年6月28日核發證明書，並持續使用迄今，屬合法開發且為從來之使用。

（三）臺北縣政府係於75年12月12日始發布「擬定北海岸風景特定區主要計畫案」（下稱75年計畫案），而系爭土地於75年計畫案發布前，均為山坡地保育區，並編定為丙種建築用地，且系爭土地於都市計畫發布前迄今數十年來根本從未作農業用地之用，聲請人自無從恢復原狀。遑論，系爭土地自69年以來，原來即作露營區、海水浴場等使用，從而，相對人以107年5月17日函及107年11月29日處分命聲請人恢復原狀為農業使用，顯屬事實上不能，且將造成聲請人難以回復之損害。況且，都市計畫法第87條規定，都市計畫乃自公布日施行，並無溯及既往之效力，是都市計畫之細部計畫擬定實施之前，該區內之土地已有合法建築物，於該細部計畫發布實施後，不因而成為違法使用。再者，依都市計畫法新北市施行細則第35條規定可知，自都市計畫發布後，不合分區使用用途規定之建築物，除經新北市政府命其變更使用或遷移者外，得繼續為原有之使用，而聲請人就系爭土地之使用，既經合法申請，為北海岸風景特定區，且為從來之使用，從未予以變更，是相對人以107年11月29日處分限期聲請人停止違規使用、回復原狀等，即屬有誤。

（四）依都市計畫法第41條、都市計畫法新北市施行細則第35條之規定可知，自都市計畫發布後，不合分區使用用途規定

，即便是原有合法建築物，亦不得增建、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用，拆除後更不可能再為新建。是以，倘系爭土地上之建築物遭拆除，除將造成聲請人在事實上及法律上難以回復之損害外，聲請人亦因無法再行重建，且該土地因多年為建築用地，亦無法作為農用土地，聲請人於其上建築之居住權以及營業權，均將無法繼續，而生有鉅額損害，且此損害難以用金錢加以衡量，而該處分執行之結果，亦將造成相對人得對聲請人按次裁處罰鍰、包括斷絕聲請人合法營業所必須之供水、供電、封閉、停止使用、強制拆除或採取其他回復原狀之措施等，不僅直接影響聲請人之營業活動及收益，並侵害聲請人先前已合法取得之營業權，更損及聲請人之營業收入，顯具有急迫情事甚明。為此，爰依行政訴訟法第116條第2項規定聲請本件停止執行等語。並聲明：相對人107年5月17日函及107年11月29日處分關於命聲請人停止一切違規行為，並停止使用或恢復原狀之處分，於本案行政訴訟（本院108年度訴字第1736號）確定前應停止執行。

四、本院查：

（一）關於聲請人聲請停止執行相對人107年5月17日函部分：

1、按「本府處理違反本法事件時，應對違反本法事件地點之土地或建築物所有權人或管理人，副知或勸導之。但於最近1年內副知或勸導超過3次後，應依本法第79條第1項併裁處最低法定額度罰鍰並命為一定行為。」系爭裁罰基準第2點第2項定有明文。

2、本件相對人查獲聲請人於系爭土地經營露營場地，現況有水泥及柏油鋪面、無合法建物證明之建物（系爭2地號土地）、水池（系爭3地號土地），非作農業使用，乃以10

7 年 5 月 17 日函（參本院卷第 29 至 31 頁）通知聲請人該行為業已違反都市計畫法新北市施行細則第 28 條第 1 項第 10 款、第 29 條第 2 款等規定，限期停止違規行為並恢復原狀。縱觀上述函文之內容，僅係相對人依系爭裁罰基準第 2 點第 2 項之規定用以通知促請聲請人停止違規行為及履行公法上義務，對於人民之權利義務並未產生限制或變動之作用，而未發生創設、變動或消滅法律效果之情形。至聲請人如未依 107 年 5 月 17 日函辦理，相對人得否依都市計畫法第 79 條第 1 項規定裁罰，猶待相對人後續稽查結果而定，故相對人 107 年 5 月 17 日函性質上屬觀念通知，而非行政處分。而停止執行之制度，主要目的在於延宕行政處分之效力，其必須對行政機關之行政處分，始得聲請停止執行，已如前述，本件聲請人所主張應停止執行之相對人 107 年 5 月 17 日函，既非行政處分，則聲請人之聲請顯然與停止執行之要件不合。

（二）關於聲請人聲請停止執行相對人 107 年 11 月 29 日處分關於限於文到次日起 2 個月內停止一切違規行為，並停止使用或恢復原狀部分：

經核，聲請人雖聲請停止執行相對人 107 年 11 月 29 日處分關於限聲請人於文到次日起 2 個月內停止一切違規行為，並停止使用或恢復原狀之處分，惟上開處分僅係限期聲請人改善而已，並無難於回復之損害可言，故客觀上顯然欠缺停止執行係以避免難以回復損害之急迫必要性。聲請人固主張系爭土地於都市計畫發布前迄今數十年來根本從未作農業用地之用，聲請人自無從恢復原狀，且執行之結果，將造成相對人得對聲請人按次裁處罰鍰、包括斷絕聲請人合法營業所必須之供水、供電、封閉、停止使用、強制

拆除或採取其他回復原狀之措施等，不僅直接影響聲請人之營業活動及收益，並侵害聲請人先前已合法取得之營業權，更損及聲請人之營業收入云云，然此僅係聲請人未於期限內改善，相對人對該違規情形是否按次裁處罰鍰，或進一步為斷水、斷電、強制拆除等其他影響聲請人經營之處分而已，尚難因預料相對人可能為此後續之處分，即遽認相對人107年11月29日處分之執行將造成難於回復之損害，且情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟；況且，縱聲請人因系爭土地停止營業使用或搬遷營業場址期間受有財產上之損失，惟依客觀情形及一般社會通念，該處分倘嗣經行政訴訟救濟遭撤銷，亦非不得以金錢賠償之，故其損害尚非不能回復。此外，聲請人並未提出其他任何可供即時調查之證據用以釋明原處分之執行依一般社會通念，將達回復困難之程度，且有急迫之情事，故聲請人聲請停止執行，核與行政訴訟法第116條第2項前段規定之停止執行要件不合，應予駁回。至於聲請人其他關於實體事項之爭執，猶待審酌兩造之主張並依相關證據綜合判斷，方得認定原處分是否合法，應由本案為實體審理，非本件審究範圍，併此敘明。

五、依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如下主文。

中華民國 108 年 11 月 27 日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法官 蕭忠仁

法官 李明益

法官 林秀圓

上為正本係照原本作成。

01 如不服本裁定，應於送達後10日內向本院提出抗告狀（須按他造
02 人數附繕本）。

03 中 華 民 國 108 年 12 月 5 日

04 書記官 張正清