高雄高等行政法院裁定

）FKT64W1Z1X5LO;@108年度停字

聲　請　人　蘇俊文

王金鑾

王欽昭

王蘭貞

江吳美慧

林許梅英

孫盟堯

張玲綿

許進榮

曾錦麟

黃戴素卿

葉王秀卿

蘇福成

鄭椅發

楊芳文

叢德仁

叢德莉

陳儀盆

蘇建元

南一書局企業股份有限公司

代表人蘇建中

蘇李玉梅

蔡謝慧琴

張文昭

張多巧

01 張文耀
02 胡慧泰
03 蘇秋香
04 張梅枝
05 王麗珠
06 陳明豐
07 陳耀南
08 劉美英
09 蔡吳月娥
10 林韡蓁
11 朱蔡玉葉
12 陳鈴櫻
13 陳麗珠
14 莊許于
15 王麗琴
16 陳致曉
17 王振珂
18 呂瑞成
19 呂秀美
20 潘青虹
21 張云譯
22 張雲鶯
23 呂榮井
24 呂玫勳
25 張陳愛玉
26 張可望
27 曾俊源

曾肇陽
曾俊壽
曾士芳
孫瑞津
曾永霖
林美淑
李文彥
沈照美
王田多美
劉繁致
林楊美玉
方杜鳳
洪天熹
陳蔡信美
共同代理人　簡凱倫　律師
　　蔡易廷　律師
相　對　人　內政部
代　表　人　徐國勇

上列當事人間聲請停止執行事件，聲請人聲請停止相對人中華民國107年10月24日台內地字第10700729361號及第00000000000號行政處分之執行，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、按訴願法第93條第1項及第2項規定：「（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。」另依行政訴訟法第116條第1項、第2項、第3項及第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份。」準此可知，我國訴願法及行政訴訟法係採用執行不停止之原則，且觀訴願法第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，理論上得先由上開機關獲得救濟，基於行政救濟制度之合理運用，及司法資源有效配置與使用，有關人民暫時權利保護救濟之途徑，解釋上應先利用訴願機關之暫時權利保護救濟機制，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，否則尚難謂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，而駁回其聲請（最高行政

法院91年度裁字第906號裁定意旨參照）。且依上開行政訴訟法第116條第3項規定，須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，始得裁定准許之。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。是其損害若得以金錢填補，原則上即非所謂難於回復之損害。又聲請停止原處分之執行，以處分或決定存在為前提，若非屬處分或決定則不生行政處分停止執行之問題，此觀諸前揭行政訴訟法第116條及訴願法第93條之規定自明。

二、本件聲請意旨略以：

(一)臺南市政府為興辦「臺南市區○路地下化工程」（下稱系爭工程），向相對人申請徵收臺南市○區○○段○○○○○○○○號等146筆土地及臺南市○區○○段○○○○號等91筆土地（上開土地合稱系爭土地）。經相對人以民國107年10月24日台內地字第10700729361號函(下稱361號函)、台內地字第10700729362號函（下稱362號函，前開2函合稱原處分）准予徵收。聲請人均為前開徵收範圍內土地所有權人及住戶，渠等認原處分有諸多違法瑕疵，且原處分一旦執行，將發生難於回復之損害，爰提起本件聲請。

(二)依行政訴訟法第116條第3項及高等行政法院89年度第1次法律座談會及最高行政法院95年度裁字第1690號裁定意旨，若聲請人已向訴願機關申請停止執行卻未於適當期間獲得救濟，即使訴願機關正審理中，聲請人仍得依行政訴訟法第116條第3項向鈞院聲請救濟。聲請人已於107年12月12日向訴願機關行政院申請停止執行，惟迄今已經過20多天，行政院卻未為任何准駁，顯不符暫時權利保護制度之即時性與急迫性

，為使聲請人之權利能獲得即時、有效之保護與救濟，爰依行政訴訟法第116條第3項、第13條第1項向鈞院聲請停止執行。

(三)原處分之執行將造成難於回復之損害，本件顯有保全之必要：

1、依最高行政法院89年度裁字第1575號裁定、102年度裁字第340號裁定、95年度裁字第2380號裁定、97年度裁字第4594號裁定之意旨，所謂「難於回復之損害」，須視聲請人所受權利之侵害，有無可能回復到受侵害前之「固有狀態」為斷，因此，並非所有類型之「法益」侵害均得以金錢賠償方式予以回復，故於衡酌是否難於回復時，即須先定性所侵害者係屬何種類型之法益；此外，倘若賠償之金額過鉅或屬計算有困難，基於避免將來過重之金錢支出或延伸出耗費社會資源的不必要爭訟，亦經最高行政法院歸類為「難以回復損害」之範圍。

2、歷來實務見解均認為如遭侵害之權利類型，係屬憲法所保障「自由權」或其他非屬財產權性質之權利之侵害，且侵害如已成為「既成事實」而無法回復原狀，即屬難以用金錢賠償方式予以回復之情形，有鈞院103年度停字第26號裁定、104年度停字第22號裁定、臺北高等行政法院105年度停字第76號裁定、最高行政法院102年度裁字第1554號裁定可資參照。原處分係以徵收聲請人之土地及其建築物，以從事鐵路地下化工程為核心目的，究其本質，並非僅侵害聲請人之財產權益而已。強制徵收土地及建築物之結果，乃係直接將聲請人從鐵路沿線世代居住之家園予以強制驅離，終其一生無法再返回故居，顯對聲請人形成「人性尊嚴」之嚴重侵害，並對「居住及遷徙自由」構成根本性之剝奪。依經濟社會文化

權利國際公約第12條第1款規定即揭示「適足住房權」乃應受保障之基本人權。經濟社會文化權利事務委員會第4號一般性意見亦指出不應將「住處」或「住所」完全視為一商品，而應將其視為安全、和平和尊嚴地居住某處的權利，其乃根源於人身的固有尊嚴，且依公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第2條及第3條規定，經濟社會文化權利國際公約乃具有內國法效力，且對公約之適用應參照該人權事務委員會之解釋。是可知對於人民土地及居住建築物之強制徵收及驅離，已完全超出單純對「財產權」侵害之層次，而已直接涉及對「人身的固有尊嚴」之嚴重侵犯。

3、最高行政法院102年度裁字第1088號裁定即明白指摘原審裁定將強制徵收僅限縮於財產權侵害，卻完全未考量拆屋可能對人民及其家屬造成之身心負擔及損害難以量化之情況，不僅再次指明強制徵收絕非僅涉及財產權侵害，更含有對於人性尊嚴侵犯之情狀，以苗栗大埔事件為例，即因而造成2人自殺身亡，在在證明強徵土地及房屋確實對人民身心狀態將造成難以抹滅的傷害。且拆屋及驅離一旦完成，侵害亦已成為既成事實，顯屬無法回復之損害且無法以金錢進行補償。

4、原處分牽涉之土地所有權人及建物所有權人高達約2千人，倘原處分將來經行政爭訟而撤銷，所牽涉之損害金額不僅難以估計，更將延伸出耗費社會資源的不必要爭訟。361號函所涉及之土地所有權人達452人、建物所有權人194人；362號函牽涉之土地所有權人更高達1,511人、建物所有權人130人，二者總計涉及之土地所有權人高達1,963人、建物所有權人324人，可知倘原處分經判決撤銷確定，徵收處分既自始無效，數量極為龐大之土地及建物均應回復為未經徵收及

拆除前之狀態，然鐵路沿線數量繁多之建物均已遭拆除，又如何逐一回復？原有土地亦業經開挖及施作連續壁，又如何回復原狀返還原所有權人？顯見因此所衍生之損害金額不僅難以估算，更勢將衍生多起耗費社會及司法資源之爭訟，依鈞院102年度停字第8號裁定及最高行政法院102年度裁字第103號裁定意旨，本件原處分一旦執行，將造成難以回復之損害無疑。以大埔事件為例，既有房屋及土地業經拆除及徵收後，該案徵收處分雖經判決撤銷確定，然隨即衍生原土地及建物所有權人訴請回復原狀之爭訟，嗣台中高等行政法院101年度訴更一字第47號判決以「無法回復」為由駁回其請求，該案經上訴後，最高行政法院旋即以104年度判字第209號判決廢棄原判決並發回重審。此事件證明徵收處分一旦執行完畢，即便將來處分遭撤銷，不僅原有房屋及土地已處於難以回復狀態，勢必更衍生後續求償等耗費司法資源之爭訟，遑論本件原處分一、二涉及之拆遷面積及人數均大於大埔事件，益徵本件確有難以回復之情形。

(四)本件有停止執行之急迫性：原處分已分別於107年11月29日及12月5日公告期滿，復經過發放徵收補償費之期間，人民土地及房屋已進入隨時會遭徵收及拆除之急迫狀態；臺南市政府更對外宣示本件工程「預計明年起（即108年）就要實施拆房，正式動土興建」，益徵本件顯有保全之急迫性甚明。

(五)公私法益之權衡-本件之保護必要性甚高且對公益不會有重大影響：原處分所影響之土地及建物所有權人分別達1,963人及324人，再以「直接影響人口」而論，原處分更直接影響達2,326人，可知原處分之執行將直接導致至少數千人口遭迫遷之情況。相對而言，系爭工程乃鐵路地下化工程，其

核心目標僅在於將地面之現有鐵軌予以地下化，故縱然暫時停工，現有鐵路運輸系統仍將運作如常而不受影響；更何況，倘若系爭工程有施作之急迫性，何以鐵路地下化工程於84年完成綜合規劃報告並於85年間通過行政院環境保護署環評審查以來，直至98年間變更為東移案為止，期間歷經整整14年而均未見施作？顯見本件工程確無施作之急迫性，縱使暫時停工，亦不會對現有鐵路運輸系統或公益造成重大影響云云。

三、經查，相對人作成原處分後，聲請人因對原處分不服，已於107年12月12日向相對人遞送行政訴願及申請停止執行書轉呈行政院訴願審議委員會提起訴願並聲請停止執行，惟尚未作成決定一節，有上開行政訴願及申請停止執行書附本院卷第273-284頁可參，可採信為真實。則聲請人於訴願程序中，既已依訴願法第93條第2項之規定，向訴願機關聲請停止執行，依上開說明，本無逕向本院聲請停止執行之必要。聲請人雖主張其已於107年12月12日向訴願機關行政院聲請停止執行，惟迄今已經過20多日，行政院卻未為任何准駁，且本件有行政訴訟法第116條第3項急迫情形與難以回復損害而聲請停止執行等語，然按「訴願之決定，自收受訴願書之次日起，應於3個月內為之；必要時，得予延長，並通知訴願人及參加人。延長以1次為限，最長不得逾2個月。」訴願法第85條第1項定有明文，是聲請人以訴願機關於其提起訴願後逾20餘日未為決定為由，即認本件有急迫性而逕向本院聲請停止執行，尚非可採；又依聲請人提出之新聞報導(本院卷第287頁)所示，臺南市副市長係表示，「目前土地徵收程序都已完成，只剩下少數10多戶有意見，會再請市府去溝通・・・周邊工程都已經在進行，但還沒有開始拆房子，拆遷

民房是最後手段，大家談好再來做，不希望見到有人來流血抗爭」等語，亦難認有立即拆除房屋之意，故本件尚無於訴願機關就停止執行之聲請做成准駁前，得逕行向本院聲請停止執行之急迫性，則聲請人主張臺南市政府對外宣示本件工程預計108年就要實施拆房，正式動土興建，故有保全之急迫性云云，亦不足採。又徵收處分主要之內涵，在於以合法之強制手段取得人民之土地、地上物財產權，故徵收處分之效力一旦發生動搖，不論係徵收處分之撤銷、徵收法律關係不存在等，其所產生之影響即財產權之回復，均得以移轉不動產產權，或金錢賠償等方式以資救濟，不致發生難於回復之損害。本件聲請人主張原處分牽涉之土地所有權人及建物所有權人高達約2千人，倘將來經行政爭訟而撤銷，所牽涉之損害金額將難以估計，故原處分一旦執行，將造成難以回復之損害云云。惟查，聲請人就原處分予以爭執，縱經行政訴訟審理結果，認定原處分違法，亦僅係就原處分徵收聲請人所有系爭土地部分予以撤銷，並非及於原處分其他未提起行政救濟之土地及建物所有權人部分，故聲請人主張倘將來經行政爭訟而撤銷，所牽涉之損害金額將難以估計云云，尚不可採。再者，本件縱依聲請人之主張，認臺南市政府進行之強制拆除工程，聲請人將受有房屋遭拆除之財產上損害，然依一般社會通念，即使聲請人將來於本案訴訟獲勝訴判決，並非不能以金錢加以補償，則聲請人如因執行而受有損害，既能以金錢賠償而回復，尚難認有將發生難以回復損害之情事。此外，聲請人並未提出相關證據釋明何以本件執行將造成難以金錢估量填補之損害，依首揭法律規定及說明，聲請人上開主張核與「難於回復之損害」要件仍屬有間。至聲請人主張「適足住房權」，認對於人民土地及居住建築物之

強制徵收及驅離，已超出單純對「財產權」侵害之層次，而已直接涉及對「人身的固有尊嚴」之嚴重侵犯云云。惟按人民之適足住房權固應依法予以保障，然此非謂徵收後房屋拆除之損害日後不能以金錢賠償方式予以回復，是以聲請人尚無法僅以其具有適足住房權即主張應停止原處分之執行。從而，其聲請本件停止行政處分之執行，於法尚有未合，為無理由，應予駁回。

四、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　　108　　年　　1　　月　　21　　日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官　戴　見　草

法官　邱　政　強

法官　吳　永　宋

以上正本係照原本作成。

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出抗告（須按對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　21　　日

書記官　陳　嬿　如