

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第252號

113年2月20日辯論終結

原告 詮順營造有限公司

代表人 顏全興

訴訟代理人 劉嘉裕 律師

劉興峯 律師

被告 海軍左營後勤支援指揮部

代表人 吳啟興

訴訟代理人 施慧賢

盧佳暉

曾韋嘉

上列當事人間債務人異議之訴事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣被告前辦理「103年度教準部鎮海、嘉華營區營舍整修工程」、「103年度金指部設施整修工程」及「105年度左支部左營廠區莫蘭蒂風損整修工程」等3件採購案（下合稱系爭採購案），經民國111年9月14日臺灣橋頭地方檢察署（下稱橋頭地檢署）111年度偵字第6473號緩起訴處分書（下稱系爭緩起訴處分書）認原告有違反政府採購法第87條第3項規定之情形，依同法第31條第2項第7款規定，以111年12月1日海營供應字第0000000000號函（下稱系爭追繳押標金處分）

01 對原告追繳押標金新臺幣（下同）537,450元，並移送法務
02 部行政執行署高雄分署（下稱高雄行政執行分署）以112年
03 度費執專字第373882號受理行政執执行程序（下稱系爭行政執
04 执行程序）在案。嗣高雄行政執行分署以112年6月8日雄執壬1
05 12年費執專字第00373882號函（下稱系爭執行命令）通知債
06 務人即原告，命其負責人於112年6月28日上午9時至該分署
07 據實報告原告之財產狀況。原告不服，向本院提起本件債務
08 人異議之訴。

09 二、原告起訴主張及聲明：

10 (一)主張要旨：

- 11 1. 依強制執行法第14條第2項規定，執行名義無確定判決同一
12 之效力者，於執行名義成立前，如有債權不成立或消滅或妨
13 礙債權人請求之事由發生，債務人亦得於強制执行程序終結
14 前提起異議之訴。關於公法上金錢給付義務之行政執行，準
15 用強制執行法之規定，此為行政執行法第26條明定。本案執
16 行名義為系爭追繳押標金處分，係公法上金錢給付義務之執
17 行，而該執行名義成立前，有債權不成立或消滅事由之發
18 生，依前揭規定，原告自得提起債務人異議之訴。
- 19 2. 原告與被告承攬關係密切，其乃應被告之要求，提供2家廠
20 商作為陪標，以達開標之最低投標家數，且原告對於得標廠
21 商，均不認識，當無為渠等為陪標行為之動機與實益，故原
22 告並無為詐術或其他不法方式，使開標發生不正確之結果。
23 又觀原告所提投標資料，兩家廠商401表均使用同一傳真機
24 號碼、同一家銀行支票連號，且105年採購案未附押標金，
25 原告之陪標行為甚為明顯，被告為採購招標之專業單位，豈
26 有不知之理，故系爭採購案之追繳押標金時效，應自各案決
27 標時（103年及105年）起算5年時效，惟被告遲至111年12月
28 1日始以系爭追繳押標金處分追繳押標金，已罹時效而消
29 滅。詎被告仍移送高雄行政執行分署為系爭行政執执行程序，
30 於法有違，應予撤銷。

31 (二)聲明：

01 1. 被告移送高雄行政執行分署對原告為系爭行政執行程序應予
02 撤銷。

03 2. 確認被告對原告追繳押標金537,450元之債權不存在。

04 三、被告答辯及聲明：

05 (一)答辯要旨：

06 1. 被告依系爭緩起訴處分書所載犯罪事實，前於111年12月1日
07 以系爭追繳押標金處分向原告追繳押標金，乃屬本於公法上
08 金錢給付義務，並已教示原告如不服上開行政處分，得循政
09 府採購法相關規定，提出異議、申訴救濟程序。依採購申訴
10 審議規則第2條規定，於收受異議處理結果之次日起15日
11 內，向採購申訴審議委員會提起申訴，並續向行政法院提起
12 撤銷訴訟。原告對於系爭追繳押標金處分提起異議，被告認
13 異議無理由，於111年12月20日回覆原告異議處理結果，原
14 告雖於112年1月9日函復被告陳稱已提起「訴願」（即申
15 訴），惟原告迄提起本件行政訴訟前，並未提出任何行政救
16 濟，顯見其明知相關救濟流程，仍執合法救濟管道不為，任
17 憑上開處分確定，被告據此移送行政執行，程序上要無違
18 誤。

19 2. 原告所主張追繳押標金之公法上債權不存在或罹於時效之妨
20 礙事由，均屬於執行名義成立前即存在之異議事由，依最高
21 行政法院107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議及最高法
22 院69年台上字第654號、94年度台上字第671號等民事判決要
23 旨，系爭追繳押標金處分形式上已告確定，原告自不得依執
24 行名義成立前即已存在之事由提起債務人異議之訴。

25 (二)聲明：原告之訴駁回。

26 四、爭點：

27 (一)原告以系爭追繳押標金處分成立前之事由，提起債務人異議
28 之訴，請求撤銷系爭行政執行程序，是否適法？□

29 (二)原告得否逕行提起確認押標金債權不存在之訴？

30 五、本院之判斷：

31 (一)前提事實：

01 如爭訟概要欄所示之事實，有系爭緩起訴處分書（本院卷第
02 58至61頁）、系爭追繳押標金處分（本院卷第65頁）、被告
03 112年1月19日海營供應字第0000000000號函暨行政執行案件
04 移送書（本院卷第77至79頁）、系爭執行命令（本院卷第29
05 頁）等附卷可稽，應堪認定。

06 (二)原告不得以系爭追繳押標金處分成立前事由，提起本件債務
07 人異議之訴：

08 1. 按「行政執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之事
09 由發生，不論其執行名義為何，於強制執行程序終結前應許
10 債務人提起異議之訴，以排除強制執行。行政訴訟法第307
11 條前段規定：『債務人異議之訴，由高等行政法院（註：改
12 制後高等行政法院高等行政訴訟庭，下同）受理』，應認其
13 係屬行政訴訟法關於債務人異議訴訟類型之規定。雖該條係
14 列於同法第8編，但既未明定僅以同法第305條第1項或第4項
15 規定之執行名義為強制執行者為限，始有其適用，則行政處
16 分之受處分人，於行政機關以行政處分為執行名義行強制執
17 行時，如於執行名義成立後有消滅或妨礙債權人請求之事由
18 發生，亦得於強制執行程序終結前，向高等行政法院提起債
19 務人異議之訴。」「現行行政訴訟體系下之債務人異議之
20 訴，係由債務人於強制執行程序終結前向行政法院提起，旨
21 在排除執行名義之執行力。至於作為執行名義之行政處分本
22 身是否違法之爭議，則係由受處分人向行政法院提起撤銷訴
23 訟，對未形式確定之行政處分，尚得依法聲請停止執行，以
24 為救濟，二者之制度目的及規範功能均屬有別。在行政處分
25 是否違法之爭議，已有撤銷訴訟及停止執行制度作為權利保
26 護方式下，當無再許受處分人以行政處分之違法事由提起債
27 務人異議之訴，以免混淆並破壞行政訴訟權利保護機制。從
28 而，行政處分之受處分人，於行政機關以該行政處分為執行
29 名義之強制執行程序終結前，主張有消滅或妨礙債權人請求
30 之事由發生，而向行政法院提起債務人異議之訴，其所得主
31 張之異議事由應以執行名義『成立後』之事由為限。本院97

01 年5月份第1次庭長法官聯席會議(一)決議應予補充。」(最高
02 行政法院97年5月份第1次庭長法官聯席會議(一)、107年10月
03 份第2次庭長法官聯席會議決議可資參照)。準此,行政機
04 關以行政處分為執行名義行強制執行時,如於執行名義「成
05 立後」有消滅或妨礙債權人請求之事由發生,受處分人得逕
06 依行政訴訟法第307條規定,於強制執行程序終結前提起債
07 務人異議之訴。至於作為執行名義之行政處分本身是否違法
08 之爭議,應由受處分人向行政法院提起撤銷訴訟,非能再藉
09 事後提起債務人異議之訴尋求救濟(最高行政法院107年度
10 判字第745號判決意旨參照)。

- 11 2. 經查,原告前因參與被告辦理之系爭採購案,涉有政府採購
12 法第87條第3項以詐術使開標發生不正確結果罪,經橋頭地
13 檢署檢察官為緩起訴處分,被告於111年11月1日接獲橋頭地
14 檢署函文檢附上開緩起訴處分書,遂依政府採購法第31條第
15 2項第7款規定,於111年12月1日以系爭追繳押標金處分對原
16 告追繳押標金537,450元,並敘明不服之救濟方法、期間及
17 其受理機關,原告於111年12月13日(被告收文日期)提出
18 異議,被告111年12月20日作成異議處理結果,駁回原告之
19 異議等情,有橋頭地檢署111年10月27日橋檢和冬111偵6473
20 字第0000000000號函暨所附系爭緩起訴處分書(本院卷第57
21 至61頁)、系爭追繳押標金處分(本院卷第65頁)、原告11
22 1年12月12日安順字第0000000000號函(本院卷第67頁)、異
23 議處理結果(本院卷第71頁)在卷可稽。而依政府採購法第
24 76條第1項、第83條規定,如不服機關依政府採購法所為之
25 行政處分,提起撤銷訴訟,須以經過合法之申訴程序為其前
26 提要件,倘對申訴審議判斷(相當訴願決定)結果仍有不
27 服,始得提起行政訴訟。原告雖於112年1月9日向被告函告
28 其已向行政院公共工程委員會提請訴願中云云(本院卷第73
29 頁),惟據原告於本院準備程序中自承:其提起異議後,並
30 無再提起申訴及後續的救濟程序等語(本院卷第163頁),
31 復查無原告曾對該等處分提起申訴或後續行政救濟之證明,

01 是原告始終未對系爭追繳押標金處分提起申訴程序，堪認被
02 告上開所為系爭追繳押標金處分，已因原告未於法定期間提
03 出行政救濟，而具形式上確定力。嗣被告於112年4月間檢具
04 系爭追繳押標金處分為執行名義，移送高雄行政執行分署以
05 系爭行政執执行程序予以執行，原告接獲該署系爭執行命令
06 後，逕行提起本件債務人異議之訴，請求撤銷系爭行政執行
07 程序等情，亦有被告移送書及系爭執行命令存卷可稽（執行
08 卷第3、81頁），復經本院依職權調取高雄行政執行分署系
09 爭執行卷宗核閱屬實。又依原告之主張可知，原告係以其乃
10 應被告之要求作為陪標廠商，不具有追繳押標金之法定事
11 由，且被告所為追繳押標金請求權罹於時效等情事，資為其
12 主張本件執行名義有消滅或妨礙債權人請求之異議事由，然
13 上述事由均屬指摘系爭追繳押標金處分違法之事由，且該等
14 事由於該處分作成前或作成時即已存在，非屬執行名義「成
15 立後」之事由，此亦據原告自承在卷（本院卷第241頁），
16 是依前揭最高行政法院決議意旨，自不得據以提起債務人異
17 議之訴。

- 18 3. 原告雖主張本案有行政執行法第26條準用強制執行法第14條
19 第2項規定之適用云云。經查，行政執行法第26條及強制執
20 行法第14條第2項固分別規定：「關於本章之執行（註：第2
21 章公法上金錢給付義務之執行），除本法另有規定外，準用
22 強制執行法之規定。」「執行名義無確定判決同一之效力
23 者，於執行名義成立前，如有債權不成立或消滅或妨礙債權
24 人請求之事由發生，債務人亦得於強制执行程序終結前提起
25 異議之訴。」惟行政執行法第26條僅規定關於公法上金錢給
26 付義務之「執行」準用強制執行法之規定，足認其準用應僅
27 限於执行程序部分，至於強制執行法第14條第2項債務人異
28 議之訴之規定，因涉及實體爭執，應非準用之範圍。再者，
29 強制執行法第14條第2項所謂債務人異議之訴，為形成之
30 訴，其訴訟無非以債務人於執行名義成立前，有債權不成立
31 或消滅或妨礙債權人請求之事由，請求法院以形成判決宣示

01 不許強制執行。該條項規定增修意旨乃因無實體上確定力之
02 執行名義（例准許拍賣抵押物裁定、本票強制執行裁定），
03 未經實體上權利存否之審查，債務人亦無抗辯機會，故此項
04 執行名義成立前，所存實體上權利義務存否之爭執，宜許債
05 務人提起異議之訴，以謀求救濟。而如行政執行之執行名義
06 為行政處分，原得於法定救濟期間提起訴願及行政訴訟，以
07 除去行政處分之執行力，債務人非無抗辯機會；另對於法定
08 救濟期間經過後，具形式存續力之行政處分，亦得依行政程
09 序法第128條規定申請行政程序重開，如有不服，得再提起
10 訴願及行政訴訟而除去行政處分本身之執行力，債務人亦非
11 無抗辯機會，且行政處分之執行力須透過前揭法定救濟程序
12 除去，性質上與強制執行法第14條第2項所定係透過形成判
13 決宣告判決不許強制執行情形並不相同。從而，在受處分人
14 以執行名義成立前，有債權不成立或消滅或妨礙債權人請求
15 之事由發生，而提起債務人異議之訴時，倘該事由屬前開得
16 另提起行政救濟情形，即無容許受處分人再提起債務人異議
17 之訴之餘地而為雙重救濟。蓋為行政執行名義之行政處分
18 （基礎處分）之違法瑕疵，本應於該行政處分之行政救濟程
19 序中加以爭執，債務人異議之訴並非反覆賦予債務人雙重行
20 政救濟之機會。況參照前開最高行政法院97年5月份第1次庭
21 長法官聯席會議(一)、107年10月份第2次庭長法官聯席會議決
22 議理由，亦不採用行政執行法第26條準用強制執行法第14條
23 第2項規定作為肯認理由。是以，原告以行政執行法第26條
24 準用強制執行法第14條第2項規定，將執行名義之系爭追繳
25 押標金處分本身是否違法之爭議，作為提起本件債務人異議
26 之訴尋求救濟之主張，純屬對於法令之誤解，洵無可採。

27 (三)原告逕行確認債權不存在之訴，欠缺權利保護必要：

- 28 1. 按行政訴訟法第6條第1項、第3項分別規定：「確認行政處
29 分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告
30 有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。……」「確
31 認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟

或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」其中第3項修訂立法意旨略以：「……認定行政處分是否違法，已有撤銷訴訟作為權利保護方式，如其得提起撤銷訴訟，卻逕行提起確認訴訟，或原得提起撤銷訴訟而怠於為之，至撤銷訴訟已無法提起時，始提起確認訴訟，不僅混淆行政訴訟權利保護之機制，且將使『確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟』既無期間之限制，亦不受補充性之限制，恐將有失法律秩序之安定性，爰將原第3項『確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟』，修正為『確認訴訟』，並設但書排除確認行政處分無效之訴訟，以符法理。又確認訴訟之補充性，理論上不僅係對於撤銷訴訟而言，基於訴訟經濟及最大法律保護原則之要求，如得提起課予義務訴訟或一般給付訴訟者，亦不得提起確認訴訟。原第3項僅規定確認訴訟對於撤銷訴訟之補充性，未顧及課予義務訴訟及一般給付訴訟，亦欠周全，爰併予修正增列。」準此可知，人民對於違法行政處分之救濟，應提起撤銷訴訟，且須遵守撤銷訴訟之提起程式與期間。故若人民就行政機關之處分違法與否之爭執，性質上係應對其認為違法之處分，提起撤銷訴訟，將此違法處分予以撤銷，始得達其訴之目的；卻對之逕提起確認行政處分違法之訴訟，依前開所述，即與行政訴訟法第6條第3項關於確認訴訟補充性之規定有違，而欠缺權利保護必要；抑或是當事人因逾越起訴期限，或因未經前置程序（訴願、申訴），而已不得提起撤銷訴訟者，自不得再以提起確認訴訟之方式，免除遵守撤銷訴訟之法定要件，就此部分確認訴訟，應認欠缺權利保護要件予以判決駁回之。

2. 查原告訴之聲明第2項，其所請求確認者，乃系爭追繳押標金處分所表彰之債權，因未符追繳押標金法定事由、或已罹於消滅時效而不存在。惟行政處分本身是否違法之爭議，應循序提起訴願或申訴、撤銷訴訟，並遵守申訴期間及起訴期間，始能達其訴之目的，尚非得於逾越申訴期間或得提起撤

銷之訴的不變期間後，另主張確認行政處分或該處分表彰之債權無效，而免除遵守提起撤銷訴訟法定救濟期間之規範。原告就系爭追繳押標金處分倘有不服，自應循序提起異議、申訴後，提起撤銷訴訟而為救濟，惟原告並未對上開處分提起申訴，業如前述，則該處分已具形式確定力。詎原告對該具形式確定力之系爭追繳押標金處分所表彰之債權，再以該處分違法之事由，逕行提起確認債權不存在之訴，依前開規定及說明，即與行政訴訟法第6條第3項關於確認訴訟補充性之規定有違，核屬欠缺權利保護必要，是原告此部分確認訴訟，亦無理由。

六、綜上所述，原告主張均非可採。被告所為系爭追繳押標金處分已具形式確定力，被告以之為執行名義，移送高雄行政執行分署予以執行，並無違誤，原告以上開執行名義成立前已存在之事由提起債務人異議之訴，請求撤銷系爭行政執行程序及確認系爭追繳押標金債權不存在，欠缺權利保護必要，均無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

七、結論：原告之訴無理由。

中 華 民 國 113 年 3 月 12 日

審判長法官 孫 國 禎

法官 曾 宏 揚

法官 林 韋 岑

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴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）

三、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. 當事人或其代表人、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 113 年 3 月 12 日

書記官 鄭 郁 萱