

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第288號

上 訴 人 詮順營造有限公司

代 表 人 顏全興

訴訟代理人 劉嘉裕 律師

被 上 訴 人 海軍左營後勤支援指揮部

代 表 人 吳啟興

訴訟代理人 簡家雁

曾韋嘉

上列當事人間債務人異議之訴事件，上訴人對於中華民國113年3月12日高雄高等行政法院112年度訴字第252號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

緣被上訴人前辦理「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）認上訴人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1110026939號函（下稱系爭追繳押標金處分）對上訴人追繳押標金新臺幣（下同）537,450元，並移送法務部行政執行署高雄分署（下稱高雄行政執行分署）以112年度費執專字第373882號受理行政執行程序

(下稱系爭行政執执行程序)在案。嗣高雄行政執行分署以112年6月8日雄執壬112年費執專字第00373882號函(下稱系爭執行命令)通知債務人即上訴人,命其負責人於112年6月28日上午9時至該分署據實報告上訴人之財產狀況。上訴人不服,向高雄高等行政法院(下稱原審)提起債務人異議之訴,並聲明:1.被上訴人移送高雄行政執行分署對上訴人為系爭行政執执行程序應予撤銷。2.確認被上訴人對上訴人追繳押標金之債權不存在。經原審以112年度訴字第252號判決(下稱原判決)駁回,上訴人仍不服,提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果,以:

(一)行政處分之受處分人,於行政機關以該行政處分為執行名義之強制執执行程序終結前,主張有消滅或妨礙債權人請求之事由發生,而向行政法院提起債務人異議之訴,其所得主張之異議事由應以執行名義「成立後」之事由為限。上訴人自承其對系爭追繳押標金處分提起異議後,並無再提起申訴及後續的救濟程序,復查無上訴人曾對該等處分提起申訴或後續行政救濟之證明,堪認系爭追繳押標金處分具形式上確定力。又上訴人係以其乃應被上訴人之要求作為陪標廠商,不具有追繳押標金之法定事由,且被上訴人所為追繳押標金請求權罹於時效為由,作為主張本件執行名義有消滅或妨礙債權人請求之異議事由,然該等事由均屬指摘系爭追繳押標金處分違法之事由,且於處分作成前或作成時即已存在,非屬執行名義「成立後」之事由,自不得據以提起債務人異議之訴。上訴人主張本件有行政執行法第26條準用強制執行法第14條第2項規定之適用,並無可採。

(二)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,將該違法處分予以撤銷,始得達其訴之目的;若逕行提起確認行政處分違法之訴訟,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

01 欠缺權利保護必要。另當事人因逾越起訴期限，或因未經前
02 置程序（訴願、申訴），而已不得提起撤銷訴訟者，自不得
03 再以提起確認訴訟之方式，免除遵守撤銷訴訟之法定要件，
04 就此部分確認訴訟，應認欠缺權利保護要件予以判決駁回
05 之。上訴人對具形式確定力之系爭追繳押標金處分所表彰之
06 債權，再以該處分違法之事由，逕行提起確認債權不存在之
07 訴，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
08 有違，核屬欠缺權利保護必要，亦無理由等語，判決駁回上
09 訴人在原審之訴。

10 四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上
11 訴意旨補充論斷如下：

12 (一)按行政執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之事由
13 發生，不論其執行名義為何，於強制執行程序終結前應許債
14 務人提起異議之訴，以排除強制執行。行政訴訟法第307條
15 前段規定：「債務人異議之訴，依作成執行名義之第一審行
16 政法院，分別由地方行政法院或高等行政法院受理」，應認
17 其係屬行政訴訟法關於債務人異議訴訟類型之規定。雖該條
18 係列於同法第8編，但既未明定僅以同法第305條第1項或第4
19 項規定之執行名義為強制執行者為限，始有其適用，則行政
20 處分之受處分人，於行政機關以行政處分為執行名義行強制
21 執行時，如於執行名義成立後有消滅或妨礙債權人請求之事
22 由發生，亦得於強制執行程序終結前，向高等行政法院提起
23 債務人異議之訴。又現行行政訴訟體系下之債務人異議之
24 訴，係由債務人於強制執行程序終結前向行政法院提起，旨
25 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
26 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
27 訟，對未形式確定之行政處分，尚得依法聲請停止執行，以
28 為救濟，二者之制度目的及規範功能均屬有別。在行政處分
29 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
30 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
31 務人異議之訴，以免混淆並破壞行政訴訟權利保護機制。從

而，行政處分之受處分人，於行政機關以該行政處分為執行名義之強制執执行程序終結前，主張有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，而向行政法院提起債務人異議之訴，其所得主張之異議事由應以執行名義「成立後」之事由為限。

(二)次按「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件。」行政訴訟法第107條第1項第10款定有明文。再按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」第6條第1項、第3項規定：「（第1項）確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其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，亦同。……（第3項）確認訴訟，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。」是對於違法之行政處分，人民應依限提起撤銷訴訟，以為救濟，僅於該違法之行政處分已執行而無回復原狀可能或已消滅者，始得提起或變更為確認行政處分違法之訴訟，此即為確認訴訟補充性原則。因此，當事人主張行政處分違法，如未依限提起撤銷訴訟，無論該行政處分是否已執行完畢或因其他事由而消滅者，亦不得提起確認該行政處分違法之訴訟。若當事人對之提起確認違法訴訟者，即屬行政訴訟法第107條第1項第10款之不合法情形，且無從命補正，應以裁定駁回之。

(三)經查，上訴人前因參與被上訴人辦理之系爭採購案，涉有政府採購法第87條第3項以詐術使開標發生不正確結果罪，經橋頭地檢署檢察官為緩起訴處分，被上訴人於111年11月1日接獲橋頭地檢署函文檢附系爭緩起訴處分書，遂依政府採購

法第31條第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上訴人追繳押標金537,450元，並敘明不服之救濟方法、期間及其受理機關，上訴人於111年12月13日（被上訴人收文日期）提出異議，被上訴人111年12月20日作成異議處理結果，駁回上訴人之異議；上訴人於原審準備程序自承其經異議駁回後，並未再提起申訴及後續的救濟程序；嗣被上訴人於112年4月間檢具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系爭行政執行程序予以執行，上訴人接獲系爭執行命令後，遂提起本件債務人異議之訴，請求撤銷系爭行政執行程序及確認被上訴人對上訴人追繳押標金之債權不存在等情，為原審依法確定事實，經核與卷內證據資料相符。原審據以論明：上訴人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，惟上訴人並未於法定期間內提起申訴及撤銷訴訟，則該處分已具形式確定力；而上訴人係以其乃應被上訴人之要求作為陪標廠商，並無為詐術或其他不法方式，使開標發生不正確之結果，且被上訴人遲至111年12月1日始以系爭追繳押標金處分追繳押標金，請求權已罹於時效而消滅，作為其主張本件執行名義有消滅或妨礙債權人請求之事由，然上述事由均屬指摘系爭追繳押標金處分違法之事由，且該等事由於系爭追繳押標金處分作成前或作成時即已存在，非屬執行名義「成立後」之事由，自不得據以提起債務人異議之訴；又上訴人對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，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等語，業已詳述得心證之理由，並就上訴人主張本件有行政執行法第26條準用強制執行法第14條第2項規定之適用，何以不足採取，予以論駁甚詳，經核並無判決理由不備或違背法令之情事。至於對不得提起確認行政處分違法訴訟者，若當事人提起確認違法訴訟，核屬行政訴訟法第107條第1項第10款之不合法情形，且無從命補

01 正，應以裁定駁回之，原審認屬欠缺權利保護必要而以判決
02 駁回，理由雖有未洽，結論尚無不合，仍應予維持。

03 (四)上訴意旨主張：本件執行名義為追繳押標金，上訴人主張為
04 公法上金錢給付義務之執行，就此原審未見於理由指駁、敘
05 述本件是否為公法上金錢給付義務之執行；復原審判決理由
06 載述「惟行政執行法第26條僅規定關於公法上金錢給付義務
07 之『執行』準用強制執行法之規定，足認其準用應僅限於執
08 行程序部分，至於強制執行法第14條第2項債務人異議之訴
09 之規定，因涉及實體爭執，應非準用之範圍」；此部分所述
10 理由，依據為何？亦未見於理由載述，即逕為不利上訴人之
11 判決，所為判決當有不備理由之違法。又本院97年5月份第1
12 次及107年10月份第2次庭長法官聯席會議決議內容，係針對
13 「行政處分」所為之決議，而本件執行名義為追繳押標金，
14 係公法上金錢給付義務之執行，並非行政處分，當無該2份
15 決議見解之適用，原審引以為據，自有未洽；原審捨本逐末
16 未依強制執行法第14條第2項及行政執行法第26條判決，所
17 為判決當有適用法則不當之違法等語。經查，本件追繳押標
18 金事件固係公法上金錢給付義務之執行，惟其執行名義確為
19 系爭追繳押標金處分，上訴人將執行名義之內容（追繳押標
20 金）誤為執行名義，自不可採。其次，原審已論明：行政執
21 行法第26條僅規定關於公法上金錢給付義務之「執行」準用
22 強制執行法之規定，足認其準用應僅限於執行程序部分，至
23 於強制執行法第14條第2項債務人異議之訴之規定，因涉及
24 實體爭執，應非準用之範圍；再者，強制執行法第14條第2
25 項所謂債務人異議之訴，為形成之訴，其訴訟無非以債務人
26 於執行名義成立前，有債權不成立或消滅或妨礙債權人請求
27 之事由，請求法院以形成判決宣示不許強制執行，該條項規
28 定意旨乃因無實體上確定力之執行名義（例准許拍賣抵押物
29 裁定、本票強制執行裁定），未經實體上權利存否之審查，
30 債務人亦無抗辯機會，故此項執行名義成立前，所存實體上
31 權利義務存否之爭執，宜許債務人提起異議之訴，以謀求救

01 濟；而如行政執行之執行名義為行政處分，原得於法定救濟
02 期間提起訴願及行政訴訟，以除去行政處分之執行力，債務
03 人非無抗辯機會；另對於法定救濟期間經過後，具形式存續
04 力之行政處分，亦得依行政程序法第128條規定申請行政程
05 序重開，如有不服，得再提起訴願及行政訴訟而除去行政處
06 分本身之執行力，債務人亦非無抗辯機會，且行政處分之執
07 行力須透過前揭法定救濟程序除去，性質上與強制執行法第
08 14條第2項所定係透過形成判決宣告判決不許強制執行情形
09 並不相同；從而，在受處分人以執行名義成立前，有債權不
10 成立或消滅或妨礙債權人請求之事由發生，而提起債務人異
11 議之訴時，倘該事由屬前開得另提起行政救濟情形，即無容
12 許受處分人再提起債務人異議之訴之餘地而為雙重救濟；蓋
13 為行政執行名義之行政處分（基礎處分）之違法瑕疵，本應
14 於該行政處分之行政救濟程序中加以爭執，債務人異議之訴
15 並非反覆賦予債務人雙重行政救濟之機會，上訴人以行政執
16 行法第26條準用強制執行法第14條第2項規定，將執行名義
17 之系爭追繳押標金處分本身是否違法之爭議，作為提起本件
18 債務人異議之訴尋求救濟之主張，純屬對於法令之誤解，洵
19 無可採等語甚詳。核諸上訴意旨無非重述其在原審提出而為
20 原審所不採之主張，復執陳詞為爭議，指摘原判決適用法則
21 不當，並不可採。至於上訴人援引之本院109年度上字第569
22 號判決，係以約定逕受強制執行之行政契約為執行名義，其
23 情節顯與本件不同，自不得比附援引。

24 (五)綜上所述，原判決部分理由之論述，雖有未洽之處，惟依本
25 院前述理由，其判決結果尚屬正當，仍應予維持。上訴論旨
26 仍執詞指摘原判決違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

27 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
28 項、第98條第1項前段，判決如主文。

29 中 華 民 國 113 年 8 月 15 日

30 最高行政法院第二庭

01 審判長法官 簡 慧 娟
02 法官 侯 志 融
03 法官 梁 哲 瑋
04 法官 蔡 如 琪
05 法官 陳 文 燦

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
07 中 華 民 國 113 年 8 月 15 日
08 書記官 章 舒 涵