

## 行政法判解

## 行政執行期間之性質

## 最高行政法院99年度判字第1138號

## 【關鍵字】

行政執行期間、消滅時效、除斥期間、特別公課。

## 【事實摘要】

某甲（被上訴人）自用小客車，因逾期檢驗遭彰化監理站（上訴人）於民國88年7月17日註銷牌照，復於89年及90年間違規行駛經警方查獲，依規定汽車燃料使用費應計徵至最後違規日止，彰化監理站於96年5月間以雙掛號郵寄系爭車輛82、83、84、85、88年汽車燃料使用費催繳通知書，該催繳通知書於96年5月21日送達某甲以上開催繳欠費已逾執行期間，該公法上債權不存在為由，提起訴願，案經交通部訴願決定不受理。甲復提起行政訴訟，請求確認彰化監理站對某甲關於系爭車輛82、83、84、85、88年汽車燃料使用費之公法上債權不存在，經高等行政法院判決諭知：「確認彰化監理站對於某甲民國82、83、84、85、88年汽車燃料使用費之公法上債權不存在。彰化監理站不服，提起上訴。」

## 【裁判要旨】

最高行政法院判決內容節錄：

- 一、按對於適用簡易程序之裁判提起上訴，須經本院許可。前項許可，以訴訟事件所涉及之法律見解具有原則性者為限，行政訴訟法第235條定有明文。所謂法律見解具有原則性，係指該訴訟事件所涉及之法律問題意義重大，而有加以闡釋之必要情形而言。查上訴人主張本案汽車燃料使用費之公法上請求權時效，與執行期間之性質不同乙節，涉有爭議，認所涉及之法律見解具有原則性，請求准予提起上訴，經核尚無不合，本院許可其上訴，合先敘明。
- 二、次按行政執行法所規定之行政執行期間，其立法目的在求法律秩序之安定，此項期間之性質，宜解為係法定期間，其非時效，亦非除斥期間，而與消滅時效之本質有別。行政執行期間經過後，法律效果為不得再執行或免予執行，並非公法上債權當然消滅，而謂其公法上債權不存在。查本件依原審所確定之事實，彰化監理站並未就已確定之汽車燃料使用費行政處分移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行，而上訴意旨謂被上訴人業於96年6月22日自行繳納系爭車輛82、83、84、85、88年之汽車燃料使用費...。本件被上訴人於繳納系爭汽車燃料使用

費後，再於原審起訴請求確認彰化監理站對於被上訴人關於系爭車輛82、83、84、85、88年汽車燃料使用費之公法上債權不存在。惟行政執行期間經過後，法律效果為不得再執行或免予執行，並非公法上債權當然消滅，而謂其公法上債權不存在。是本件被上訴人於行政執行期間經過後，繳納系爭汽車燃料使用費，則系爭汽車燃料使用費之公法上債權是否因繳納完畢而消滅？本件確認之訴是否有即受判決之法律上之利益？以及系爭汽車燃料使用費之公法上債權是否有其他消滅事由而有即受確認判決之法律上之利益？均有待調查釐清之必要。

三、綜上所述，原判決上開關於法令適用之重要事項未予詳究，即遽爾為被上訴人有利之判決，其法令之適用，容有未洽，上訴意旨指摘原判決違背法令，為有理由，爰將原判決廢棄，發回原審法院更為審理。

### 【學說速覽】

#### 一、行政執行期間之性質

行政執行法第7條規定：「行政執行，自處分、裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，五年內未經執行者，不再執行；其於五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自五年期間屆滿之日起已逾五年尚未執行終結者，不得再執行。」「前項規定，法律有特別規定者，不適用之。」因而衍生行政執行五年期間性質之爭議。

(一) 公法上消滅時效：行政執行期間之設，是為了避免義務人對於所負的義務永遠陷於不確定的狀態，同時也有督促執行機關儘速執行的作用。此期間的性質是對於公法上金錢給付義務或作為不做為義務的執行，屬於「請求權行使的效果」。而請求權行使之期間是「消滅時效期間」，而非除斥期間。民事上的強制執行法本無時效規定，因為請求權時效屬於實體法規範事項，時效期間的長短也應該依據發生請求權的法律關係判斷（最高法院70年度台上字第468號判例）。現行法規中公法上請求權時效規定較少，因此需要建立一般性的時效條款。<sup>94</sup>因此，有提議認為行政程序法第131條已經規定行政執行法不需重複規定建議廢除。<sup>95</sup>

(二) 除斥期間：亦有學說認為「公法上請求權時效」是人民對於行政機關財產上的請求權，然而，行政機關本身有頒布或禁止的高權措施時，即不能適用「消滅時效」，而應該適用「除斥期間」或其他失效原則。因此，行政執行期間的規

<sup>94</sup> 吳庚，《行政法之理論與實用》，10版，523頁。

<sup>95</sup> 法務部「行政執行法研究修正小組」第4次會議（2005.10.4）主張廢除第7條，另外規定「行為不行為義務執行」的執行期間。

定並無「時效中斷」的適用，亦不能適用行政程序法第131條公法上請求權時效之規定，性質上不相同，因此有保留行政執行法第7條規定的必要。<sup>96</sup>

- (三) 執行法定期間：另有學者指出，行政執行既然是國家強迫人民履行手段，是否必然享有「公法上請求權」似有疑問，且若性質上為消滅時效，將發生是否類推適用民法時效中斷、時效不完成等等，徒增法律問題。因此從行政執行期間之目的，是為避免義務人對於所負的義務永遠陷於不確定的狀態，而免於時時刻刻受到強制執行之恐懼，並求簡明，行政執行之期間類似於國家的追訴權或行刑權時效，將行政執行期間之性質解釋為「法定不變期間」。<sup>97</sup>性質上非時效，亦非除斥期間，期間經過後，法律效果為不得再執行或免予執行。<sup>98</sup>

## 二、行政程序法施行前，燃料使用費之時效應如何類推適用

「行政程序法施行前」的汽車燃料費的請求權時效，是判決中另一個爭執焦點，可惜最高行政法院判決理由中略而不論。彰化監理站主張：「被上訴人所欠繳之汽車燃料使用費既屬於行政程序法施行前所發生者，依法務部91年2月5日法律字第0910003264號函及上訴人91年2月15日交路字第0910021398號函釋意旨，是項公法上請求權之時效應類推適用民法第125條15年之時效規定。其請求權時效仍未消滅，彰化監理站自得依法予以催繳。」然而，並非所有行政程序法施行前的公法上請求權時效，一律類推適用民法第125條消滅時效之規定。大法官釋字第474號指出對於公務員懲處時效(釋字第583號)或公務人員保險金請求權時效(釋字第474號)法律欠缺規範時，應依法規性質先類推適用性質相同的公法規定，仍有不足再類推適用民法之規定。<sup>99</sup>

汽車燃料使用費性質上應屬於「特別公課」，如大法官釋字第426號所指出：「空氣污染防治費係本於污染者付費之原則，對具有造成空氣污染共同特性之污染源，徵收一定之費用，俾經由此種付費制度，達成行為制約之功能，減少空氣中污染之程度；並以徵收所得之金錢，在環保主管機關之下成立空氣污染防治基金，專供改善空氣品質、維護國民健康之用途。此項防制費既係國家為一定政策

<sup>96</sup> 蔡震榮，〈行政執行法〉，收錄於翁岳生編，《行政法（下）》，元照，2006年10月，3版，200頁。

<sup>97</sup> 林錫堯，《行政法要義》，元照，2006年9月，3版，382頁。

<sup>98</sup> 法務部，《行政執行法修正草案參考資料》，1986年4月版，43頁以下。

<sup>99</sup> 釋字第474號：「公務人員參加公務人員保險，於保險事故發生時，有依法請求保險金之權利，該請求權之消滅時效，...在法律未明定前，應類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休金或撫卹金請求權消滅時效期間之規定。至於時效中斷及不完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定，併此指明。」

目標之需要，對於有特定關係之國民所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途，在學理上稱為特別公課，乃現代工業先進國家常用之工具。」

過去實務上多認為特別公課與稅捐性質不同，因此行政程序法施行前的汽車燃料使用費，不得類推適用「稅捐稽徵法」第23條5年時效之規定，而應類推適用民法第125條15年的消滅時效之規定。但本質上汽車牌照稅和汽車燃料使用費，在課徵分類與計算基礎上都有一定的類似性<sup>100</sup>，是否能夠僅因特別公課與稅捐，法律依據不同性質即不相同，進而推論出直接類推適用民法第125條消滅時效之規定，反而不類推適用性質更為接近的稅捐稽徵法，在論證說理上似乎仍有疑問。若依釋字第474號解釋之意旨，特別公課與稅捐同屬公法上金錢給付義務之性質，應優先類推適用稅捐稽徵法第23條5年的請求權時效。

### 【判決意見評析】

本判決所採納之見解與法務部草擬行政執行法時所採見解一致，認為行政執行期間非消滅時效亦非除斥期間，僅是一種「執行期間」。逾越此期間後，僅發生不得再執行或免予執行的法律效果，就立法解釋論而言，尚屬正確。有問題者，本案癥結點應為行政機關「未移送」給行政執行處進行公法上金錢給付義務的行政執行，應該不發生執行期間計算之問題。且當事人未繳納汽車燃料費之時間點在「行政程序法施行前」，應如何計算汽車燃料費的「公法上請求權時效」，始為真正的爭點。輔以當事人「自行繳納燃料費」後，問題更形複雜。若認為燃料費性質為「特別公課」，類推適用稅捐稽徵法五年時效之規定後公法上請求權已消滅，當事人已經無法律上繳納義務，可能產生「公法上不當得利」之問題。若類推民法十五年消滅時效之規定，當事人又自行繳納後，公法上法律關係則因履行而消滅。然而，不論燃料費類推適用採哪種見解，因金錢給付非不可回復原狀，依據行政訴訟法第6條第1項與第3項規定，從確認訴訟補充性原則觀之，當事人應該提起給付之訴或撤銷之訴以為救濟，而非請提起來確認公法上債權不存在之訴。

### 【考題分析】

某甲於行政程序法施行前，積欠86、87、88年三年汽車燃料使用費未繳納，經交通監理機關催繳後，於民國95年移送台北行政執行處行政執行。試問：  
(一) 某甲主張汽車燃料使用費已經超過公法上的請求權時效，是否有理？

<sup>100</sup> 黃俊傑，〈「稅」與「費」之差異？—評台北高等行政法院90年度簡字第7835號簡易判決與最高行政法院93年度判字第652號判決〉，《月旦民商法雜誌》，第5期，2004年9月，71頁。

(二) 行政執行法第7條所規定的5年執行期間，其性質為何？

(模擬試題)

◎ 答題關鍵

請參考上述學說介紹，需注意行政程序法施行前的請求權時效，是否應類推適用其他公法規定或民法第125條。

【相關法條】

行政執行法第7條、行政程序法第131條。

【參考文獻】

1. 黃俊傑，「稅」與「費」之差異？— 評台北高等行政法院90年度簡字第7835號簡易判決與最高行政法院93年度判字第652號判決，月旦民商法雜誌，2004年9月，第5期，第57-72頁
2. 柯格鐘，特別公課之概念及爭議— 以釋字第426號解釋所討論之空氣污染防治費為例，月旦法學雜誌，2008年12月，第163期，第194-215頁
3. 林錫堯，公法上請求權之消滅時效，收錄於氏著 行政法要義，元照，2006年09月，3版，第149頁以下。

【高點法律專班】

版權所有，翻製必究！