

行政法判解

對行政執行行為之救濟

最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議決議

【事實摘要】

法律問題：義務人或利害關係人不服執行機關所為行政執行措施時，是否因行政執行法第9條聲明異議程序之規定，而不得提起行政爭訟？

【決議要旨】

甲說：義務人或利害關係人不服行政執行措施時，行政執行法第9條之聲明異議程序乃法定特別救濟程序，而排除行政爭訟程序之適用，理由如下：

- 一、原行政執行法修正草案於第9條第2項規定：「前項聲明異議……異議人對之不得再聲明不服。」並於草案說明及修正理由說明，行政執行法第9條所定聲明異議有別於一般行政救濟程序，而屬法定之特別救濟程序，故異議人對執行機關就聲明異議所為決定不得聲明不服。上開草案規定雖未經通過，惟其修正理由並未刪除，因此不能以上開草案規定遭刪除，即認對聲明異議所為之決定，不准提起行政救濟，於法有違。
- 二、行政執行貴在迅速有效，故立法者基於行政執程序爭訟非涉實體法判斷之特性，為達訴訟經濟之立法目的，適用「效率」法律原則，而採簡明之聲明異議制度設計，為其特別救濟程序，並不違反憲法第16條、第23條規定。且關於行政執行之執行名義既為行政機關行政處分或法院裁定，可依通常之行政爭訟程序請求救濟以獲得保障，已符合司法院釋字第423號解釋就行政處分應保障人民訴願及訴訟權益之意旨，如許就該執行名義所為各執行措施再經由冗長之訴願、行政訴訟程序為救濟，其保障有過當之嫌。
- 三、執行行為多係事實行為或屬程序爭議，縱認屬廣義之行政處分，惟其實質上係執程序之決定，究非訴願法或行政訴訟法所指行政處分。且因行政執行法對具有行政處分性質之執行措施（如命提供相當擔保、限制住居），並無排除適用聲明異議程序之特別規定，故依訴願法第1條第1項但書規定，自仍應一體適用聲明異議之程序救濟。
- 四、關於行政執行之聲明異議，與涉及行政實體法上判斷之爭議不同，異議人如

就執行名義實體法事項有所爭執，亦得提債務人異議之訴，由高等行政法院受理以資救濟。

乙說：義務人或利害關係人不服行政執行措施時，僅得提起行政爭訟，理由如下：

- 一、行政執行法第9條規定旨在明定義務人或利害關係人對於執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，如何向執行機關聲明異議，以及執行機關如何處理異議案件之程序，並無禁止義務人或利害關係人於聲明異議而未獲救濟後向法院聲明不服之明文規定，自不得以該條規定作為限制義務人或利害關係人訴訟權之法律依據，是在法律明定行政執行行為之特別司法救濟程序之前，義務人或利害關係人如不服該直接上級主管機關所為異議決定者，仍得依法提起行政訴訟。
- 二、至何種執行行為可以提起行政訴訟或提起何種類型之行政訴訟，應依執行行為之性質及行政訴訟法相關規定，個案認定。其具行政處分之性質者，應依法踐行訴願程序，自不待言。

決議採乙說見解。

【學說速覽】

行政執行法第9條第1項規定：「義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行政程序終結前，向執行機關聲明異議。」此項規定係針對各別執行措施所特設之救濟途徑，不問各該措施之法律性質為何，概可據該規定聲明異議，謀求救濟。茲有疑義者，對於聲明異議之決定，如有不服者，能否提起行政訴訟，續謀救濟？

一、否定說：

(一) 行政效率之確保

行政執行貴在迅速，為避免相對人或利害關係人一再提起救濟而妨礙執行之確定，應不許異議權人於異議後復提起行政爭訟。

(二) 執行行為一律為事實行為

實務上之見解普遍認為行政執行行為一律為事實行為，至少於異議後不得提起撤銷訴願、撤銷訴訟。

(三) 立法過程之觀察

行政執行法第9條之草案中，原有「異議人對之（亦即異議決定）不得再聲明不服」之規定，雖此一規定於立法過程中遭刪除，但此為至明之理，不待立法明文。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

二、肯定說：

(一) 立法過程之觀察

行政執行法第9條第1項規定：「義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。」此項規定係針對各別執行措施所特設之救濟途徑，不問各該措施之法律性質為何，概可據該規定聲明異議，謀求救濟。滋有疑義者，對於聲明異議之決定，如有不服者，能否提起行政訴訟，續謀救濟？按行政執行法修正時，修正草案第9條第2項規定：「前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於十日內加具意見，送直接上級主管機關於三十日內決定之。」原有「異議人對之（亦即異議決定）不得再聲明不服」之字句。此段文字於立法院進行二讀程序時遭到刪除，據此應可解為立法院有意予異議人聲明不服之機會，從而，異議人對於異議決定如有不服，得提起行政訴訟，以謀救濟。

(二) 人民訴訟權之確保

憲法第16條規定，人民之訴訟權應予保障。而行政執行之異議決定，本質上亦為行政部門之決定，並無實質正當之理由免除司法審查，而剝奪人民就此方面之訴訟權。退萬步言，即使得以剝奪人民訴訟權，亦應以法律為明文規定。

(三) 「行政執行」貴在迅速，但「行政執行法」並非貴在迅速

行政執程序雖略不同於其他通常程序，貴在迅速，惟行政強制須另有法律依據之法治思維，以及行政執行法之所由制定，即是在避免強制執行之過於迅速。換言之，行政執行法之中心旨趣，不貴在迅速。

(四) 目的解釋之觀察

行政執行法第9條之立法目的，在於使人民迅速獲得救濟，而非排除人民提起行政訴訟之機會。

三、若得對異議決定提起救濟，則「異議決定」之性質為何？

(一) 訴願之先行政程序說

異議決定程序，為訴願之先行政程序。於提起行政爭訟前，應依序提起異議與訴願。

(二) 取代訴願程序說

異議決定程序取代訴願程序，使訴願管轄機關失其管轄權。

(三) 相當於訴願程序說

依釋字第243、295號解釋之意旨，法律上所規定之行政救濟途徑，只要

高點法律專班
版權所有，重製必究！

在機能上無異於訴願程序者，則與訴願相當，於履行該程序後，當事人若仍有不服，得直接提起行政訴訟。而此又可細分為下列兩種情形：

1. 優先適用說

若其他法律有規定行政訴訟之先程序者，即應為訴願法之特別法而優先適用；例如公務員之復審、會計師之懲戒等。

2. 擇一適用說

其他法律所列之先程序，雖相當於訴願程序，但屬併行關係，當事人得擇一適用；例如教師之申訴。

行政執行法第9條規定，應為訴願法第1條所謂「法律另有規定」之情形。而為確保行政自我省察之機會，又避免其過度冗長，對於異議決定程序，應可定位為「相當於訴願程序」。至於異議程序係強制取代訴願程序亦或當事人得擇一選擇，有認為應使法律效果明確，而採「優先適用說」者；亦有認為應從便利當事人提起救濟之立場，採取「擇一適用說」者。

最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議改變向來實務見解，改採肯定說，且執行行為性質為行政處分者，除提起異議外，尚須提起訴願，方得為行政訴訟。為是否會造成行政自我省察程序過度冗長，並使人民蒙受逾越期間風險，值得進一步思考。至於非行政處分性質之執行行為得否救濟？決議中雖未指明，但應未否定非行政處分之執行行為，於異議後亦得提起行政訴訟。

【考題分析】

◇ 92司四

- 一、依行政執行法第9條第1項之規定，義務人對執行命令，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。試問：義務人得否不聲明異議，而提起訴願？
- 二、承上題，義務人對聲明異議之決定如有不服，能否提起行政訴訟，以資救濟？
- (92司④)

◎ 答題關鍵

請參照前述內容分析。

【參考文獻】

吳志光，〈不服行政執行機關執行行為之法律救濟〉，《月旦法學教室》，第79期，2009年5月，頁18以下。

版權所有，重製必究！