

裁判字號：臺中高等行政法院 95 年度簡字第 64 號 行政判決

裁判日期：民國 95 年 05 月 18 日

案由摘要：債務人異議之訴

臺中高等行政法院判決

九十五年度簡字第 64 號

原 告 ○○○○商業銀行股份有限公司

代 表 人 蘇○○

訴訟代理人 周○○

王○○

被 告 臺中市政府

代 表 人 胡○○

訴訟代理人 張○○

上列當事人間因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

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

甲、事實概要：緣原台中市第一信用合作社所有門牌號○○○市○區○○路○○○號十樓建築物，及原台中市第十一信用合作社所有門牌號○○○市○區○○路○○○號建築物，分別於民國八十七年及八十九年間，經被告所屬工務局以該二合作社（即建築物所有權人）未維護上開建築物合法使用與其構造及設備安全為由，依建築法第七十七條第一項及第九十一條第一項規定，以八十七年十二月九日八七中工建字第三三〇七號及八十九年十二月十三日八九中工管字第二六四九七號處分書，各處以新台幣（下同）六萬元之罰鍰，並令於文到十日內繳納。該二合作社分別於八十七年十二月十五日及八十九年十二月十五日收受上開處分書，惟逾期均未繳納，亦未提起行政救濟。嗣原告依財政部台財融（三）字第〇九〇三〇〇〇一四九號函，自九十年九月十四日起概括承受上開二合作社之全部營業、資產及負債，並繼續營業。被告於九十四年十二月間乃將上開二罰鍰處分移送法務部行政執行署台中行政執行處執行，並經該處分別於九十四年十二月廿七日及同年月八日收受被告行政執行案件移送書。嗣該處以九十四年十二月卅日九十四年度建罰執字第○○○四六五五四號（移送案號：Z000000000）及九十四年十二月廿七日九十四年度建罰執字第○○○四五五二〇號（移送案號：Z000000000）通知書，通知原告應繳納上開罰鍰金額。原告於九十五

年一月四日及同年月三日收受上開通知書，認前揭罰鍰處分之處罰依據係屬違憲，並均已罹於請求權時效及執行時效，乃提起本件債務人異議之訴。

乙、兩造聲明：

一、原告聲明求為判決：被告移送案號：Z000000000、Z0000000

00，即法務部行政執行署台中行政執行處九十四年度建罰執字第○○○四六五五四號、第00000000號建築法執行事件應不再執行。

二、被告聲明求為判決：原告之訴駁回。

丙、兩造之陳述：

壹、原告起訴意旨略以：

一、按「人民身體之自由與生存權應保障，為憲法第八條、第十五條所明定，國家為實現刑罰權，將特定事項以特別刑法規定特別之罪刑，其內容須符合目的正當性、手段必要性、限制妥當性，方符合憲法第二十三條之規定，業經本院釋字第四七六號解釋闡釋在案。．．．」大法官會議釋字第五五一號解釋有案。本件被告處罰原告法律依據為建築法第七十七條第一項及第九十一條第一項之規定，然此法條處罰之對象顯殃及無辜之第三者，此與現今一般民主法治國家罪不及非行為人之原則有違。按被告所屬工務局移送之違規事實，應為原台中市第一、十一信用合作社之承租人違規使用，則自應以行為人為其處罰對象，不應連坐擴及與該行為無關之出租人（即建物所有權人）。參照前揭大法官會議解釋，認毒品危害防制條例第十六條對惡意較重之誣告行為予以反坐之處罰規定已屬違憲之旨，則建築法本條對無惡意之非行為人予以連坐處罰，更難謂無違憲之虞，其效力如何，尚有疑義，毋待贅述。司法機關似亦不宜逕據以執行，而應向大法官會議聲請解釋，以為釐清（大法官會議釋字第三七一號解釋參照）。

二、次按被告就系爭二罰鍰事件，早於八十七年十二月十五日及八十九年十二月十五日即已對原台中市第一、十一信用合作社送達，行使公法上之請求權。惟原告遲至九十五年一月三日及同年月四日始再接獲法務部行政執行署台中行政執行處（下稱台中行政執行處）繳納罰鍰之通知。故依行政程序法第一百三十一條第一項規定，因五年間（即自八十七年十二月十五日起算至九十二年十二月十五日屆滿；自八十九年十二月十五日起算至九十四年十二月十五日屆滿）其請求權不行使而當然消滅。被告雖援引法務部九十年三月廿二日（九〇）法令字第○○八六一七號令，認本件時效應類推適用民法之規定等語，惟其所言顯已違反法律「從新從優」適用之原則。按依中央法規標準法第十八條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更時，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢

除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」同法第十七條亦規定：「法規對某一事項規定適用或準用其他法規之規定者，其他法規修正後，適用或準用修正後之法規。」此即所謂「從新從優原則」。在有舊法時，尚且須適用對人民有利之新法，況本件係無舊法，更應適用已明文規定之新法即現行行政程序法第一百三十一條之規定，始為適法。

三、再按系爭二罰鍰事件於行政執行法施行前（即九十年一月一日前）並未經執行，依同法第四十二條第二項及第三項之規定，關於同法第七條規定五年之執行期間，當自施行日起算，故其屆滿之日應係九十四年十二月卅一日。原告分別於九十五年一月三日及九十五年一月四日，始接獲台中行政執行處以平信通知原告應於九十五年一月十一日下午前應自動繳納之通知書，是該「催繳通知」既非強制執行程序之必然作為，亦未具一定之強制力，性質上應認係觀念通知而非執行行為，更難認強制執行行為業因「催繳通知」之送達而開始。是依前揭規定，本件即不應再執行，至屬顯然。被告雖援引法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會第七十次會議決議：「移送機關將案件移送至行政執行處之時起，即為強制執行之開始。」之旨，將「移送」視同「開始執行」，惟此顯與文義不符，亦有違法律解釋之原則。蓋：

（一）「移送」僅機關間內部案件、公文之傳遞或聯絡行為，人民無從知悉，對人民應不生任何法律上之效果；「執行」則指執行機關對債務人為具體之強制履行債務行為。以上兩者顯有不同意義。原告於九十五年一月三日及同年月四日始分別接獲台中行政執行處繳納罰鍰之通知已如前述，尚未有任何執行之行為，應無疑義。退步言之，縱認「移送」等同「強制執行之聲請」，惟依民法第一百二十九條第二項第五款規定可知，「聲請強制執行」與「開始執行」亦屬不同之二個概念，又豈容被告任意擴張恣意解釋，將「移送（聲請）」與「開始執行」等同視之。

（二）次按執行期間之設，立法本意除課予各機關積極執行之義務外，並兼含保障人民權益，使人民免遭永無休止之強制執行困境，與「消滅時效」迥異。且本件重要爭點「執行期間」既規定於行政執行法「總則」章，自應一體適用於「公法上金錢給付義務之執行」及「行為或不行為義務之執行」，況各該「行為或不行為義務之執行」依法既應由「原處分機關或該管行政機關為之」（行政執行法第四條第一項前段參照），自無「移送」之可能。故被告將「移送」視同「開始執行」，顯已紊亂行政執行法之原立法設計並扭曲立法本意，殊不足採。

（三）是所謂「開始執行」，應係指執行機關著手實施強制執行之最初執行行為而言

。至何者為強制執行之最初行為，則因強制執行之種類而異。對於金錢債權之強制執行，向來通說見解認為以對債務人動產、不動產之查封，對其他財產權之扣押命令，為「開始執行」之時期（最高法院六十三年第五次民庭庭推總會決議參照），是本件五年執行期間屆滿（即九十四年十二月卅一日）前，尚未「開始執行」，乃為當然之解釋。

貳、被告答辯意旨略以：

一、本件原台中市第一信用合作社滯納違反建築罰鍰六萬元部分（九十四年度建罰執字第四六五五四號），本府業依行政執行法檢附移送書、八十七年十二月九日（八七）中工建字第三三〇七號函行政處分書、掛號函件收據等移送台中行政執行處，該處收文日期為九十四年十二月廿七日（分案日期為九十四年十二月廿七日）。另關於原台中市第十一信用合作社滯納違反建築罰鍰六萬元部分（九十四年度建罰執字第四五五二〇號），本府亦已檢附移送書、八十九年十二月十三日（八九）中工管字第二六四九七號函行政處分書、掛號函件收據等移送台中行政執行處，該處收文日期為九十四年十二月八日（分案日期為九十四年十二月廿一日）。

二、次按「移送機關將案件移送至行政執行處之時起，即為強制執行之開始。」法務部行政執行署法規及業務諮詢委員會第七十次會議決議在案。又「按行政程序法及行政執行法修正施行（九十年一月一日）以前，除法規特別規定外，尚無一般性公法上請求權消滅時效及行政執行期間之規定。次按，行政程序法施行前已發生公法上請求權之消滅時效期間，不適用行政程序法第一百三十一條第一項規定，應依行政程序法施行前有關法規之規定，無相關法規規定者，得類推適用民法消滅時效之規定（法務部九十年三月廿二日（九〇）法令字第〇〇八六一七號令參照）。準此，行政執行法第四十二條第三項有關行政執行法修正施行前行政執行事件之執行期間起算日規定，必須以行政執行法施行前，該行政執行所欲實現之公法上請求權，依當時應適用或類推適用之法規，尚未罹於時效而消滅者為限，並依該項規定自行政執行法修正條文施行日起算行政執行期間。如該等公法上請求權於行政執行法修正施行日前，已罹於時效而消滅，則無行政執行法第四十二條第三項規定適用之餘地。」亦為法務部九十一年二月廿一日法律字第〇〇九〇〇四八四九一號所明釋。

三、本件原台中市第一、十一信用合作社違反建築法，經被告於八十七及八十九年間以系爭二行政處分課處罰鍰，並分別於八十七年十二月十五日合法送達台中市第一信用合作社及八十九年十二月十五日合法送達台中市第十一信用合作社，自屬行政程序法施行前即已發生之公法上請求權。而其消滅時效期間，建築法及其他

相關法規既未明文規定，自應類推適用民法第一百五十五條前段之規定，認定其時效為十五年。是行政執行法修正施行前（即九十年一月一日前），本件公法上請求權尚未罹於十五年之消滅時效期間，則依行政執行法第七條、第四十二條第二項及第三項及前揭函釋意旨，其執行期間應自九十年一月一日起算。本件系爭二罰鍰處分經被告移送台中行政執行處後，該處分別於九十四年十二月廿七日收文（分案日期為九十四年十二月廿七日）及九十四年十二月八日收文（分案日期為九十四年十二月廿一日），並未逾行政執行法第七條第一項前段規定之五年執行期間。是台中行政執行處自可繼續執行，並通知原告到處繳納罰款，自無不合。

理 由

- 一、本件原告訴請被告不得對其執行之系爭二罰鍰金額共計為十二萬元，是訴訟標的未滿二十萬元，依行政訴訟法第二百二十九條第一項之規定及司法院九十二年九月十七日院台廳行一字第二三六八一號令，應適用簡易程序，合先敘明。
- 二、按「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。」、「本法修正施行前之行政執行事件，未經執行或尚未執行終結者，自本法修正條文施行之日起，依本法之規定執行之；其為公法上金錢給付義務移送法院強制執行之事件，移送該管行政執行處繼續執行之。」、「前項關於第七條規定之執行期間，自本法修正施行之日起算。」分別為行政執行法第七條、第四十二條第二項及第三項所明定。
- 三、本件原台中市第一及第十一信用合作社（原告自九十年九月十四日起概括承受其全部營業及資產、負債，並繼續營業，下稱原告）因未維護其所有門牌號○○○市○○區○○路一〇五號十樓○○○市○○區○○路二段二〇號建築物之合法使用與其構造及設備安全，分別經被告以八十七年十二月九日八七中工建字第三三〇七號及八十九年十二月十三日八九中工管字第二六四九七號處分書各處以六萬元罰鍰，並令於文到十日內繳納。原告分別於八十七年十二月十五日及八十九年十二月十五日收受上開處分書，惟逾期均未繳納，亦未提起行政救濟。嗣被告於九十四年十二月間將上開二罰鍰處分移送台中行政執行處執行，該處分別於九十四年十二月廿七日及同年月八日收受被告行政執行案件移送書，並以九十四年十二月卅日九十四年度建罰執字第○○○四六五五四號及九十四年十二月廿七日九十四年度建罰執字第○○○四五五二〇號通知書，通知原告應繳納上開罰鍰金額。原

告於九十五年一月四日及同月三日收受上開通知書後，乃提起本件債務人異議之訴。

四、原告起訴意旨略以：（一）被告所屬工務局移送之違規事實，應為原台中市第一、十一信用合作社之承租人違規使用，則自應以行為人為其處罰對象，不應連坐擴及與該行為無關之出租人（即建物所有權人）。被告依建築法第七十七條第一項及第九十一條第一項規定處以該合作社罰鍰，惟該條文處罰之對象顯殃及無辜之第三者，與現今一般民主法治國家罪不及非行為人之原則有違，參諸大法官會議釋字第五五一號解釋意旨，當屬違憲，司法機關不宜逕予執行，而應向大法官會議聲請解釋，以為釐清。（二）被告就系爭二罰鍰事件，早於八十七年十二月十五日及八十九年十二月十五日即已對原台中市第一、十一信用合作社送達，行使其公法上之請求權。惟原告遲至九十五年一月三日及同年月四日始收受台中行政執行處繳納罰鍰之通知。是依中央法規標準法第十七條及第十八條規定之法律從新從優適用原則，本件被告就系爭二罰鍰之請求權，即應依現行行政程序法第一百三十一條第一項規定，因五年間（分別至九十二年十二月十五日及九十四年十二月十五日屆滿）不行使而當然消滅。（三）所謂「開始執行」，應係指執行機關著手實施強制執行之最初執行行為而言。系爭二罰鍰事件於行政執行法施行前（即九十年一月一日前）並未經執行，依同法第四十二條第二項及第三項之規定，關於同法第七條規定五年之執行期間，當自施行日起算，並至九十四年十二月卅一日屆滿。原告分別於九十五年一月三日及同年月四日始接獲台中行政執行處之繳納通知書，該「催繳通知」既僅為觀念通知而非強制執行之開始，且被告所為「聲請強制執行」亦與「開始強制執行」迥異。又在金錢債權之強制執行，向來通說見解係以對於債務人動產、不動產之查封，或對其他財產權之扣押命令，為開始執行之時期。是本件五年執行期間屆滿前，既尚未「開始執行」，則依行政執行法第七條、第四十二條第二項及第三項之規定，即不得執行等語。

五、經查，本件系爭二罰鍰處分即被告八十七年十二月九日八七中工建字第三三〇七號及八十九年十二月十三日八九中工管字第二六四九七號處分書，原台中市第一及第十一信用合作社分別於八十七年十二月十五日及八十九年十二月十五日收受，有郵局掛號回執二紙在卷可稽，又受處分人原台中市第一及第十一信用合作社並未對該二處分提起行政救濟，而各確定在案，得據以強制執行，此為兩造所不爭。是系爭二罰鍰處分既經確定，未經原處分機關即被告撤銷之前，即不得再爭執其效力，是原告以被告因原台中市第一、十一信用合作社之承租人違規使用，應以行為人為其處罰對象，不應連坐擴及與該行為無關之出租人（即建物所有權人），依建築法第七十七條第一項及第九十一條第一規定處該合作社罰鍰，有違

民主法治國家罪不及非行為人之原則等云，自非有據。

六、次查，被告就系爭二罰鍰事件，於八十七年十二月十五日及八十九年十二月十五日即已對原台中市第一、十一信用合作社送達，有如上述，惟此行政程序法實施前，關於公法上之請求權，其行使期間並未規定，原應類推適用民法第一百二十五條之規定，請求權因十五年間不行使而消滅，又行政程序法自九十年一月一日施行，依同法第一百三十一條第一項之規定，公法上之請求權，除法律有特別規定外，因五年間不行使而消滅，是系爭二罰鍰事件之請求權時效，應於九十年一月一日行政程序法施行日起算，至九十四年十二月三十一日止完成。原告主張系爭二罰鍰事件，應自八十七年十二月十五日及八十九年十二月十五日送達原台中市第一、十一信用合作社之日起算五年，分別至九十二年十二月十五日及九十四年十二月十五日屆滿）不行使而當然消滅，並無可取。

七、再按行政執行法於九十年一月一日修正施行前，有關行政執行事件之執行期間為何，行政執行法並無明定；九十年一月一日修正施行後，則於第七條明定執行期間之計算問題，同時，對於行政執行法修正施行前之行政執行事件，倘未經執行或尚未執行終結者，特於同法第四十二條第二項、第三項明定其如何執行以及執行期間起算日之計算。本件系爭二罰鍰處分既屬於行政執行法九十年一月一日修正施行前之行政執行事件，而於該法修正施行時尚未執行，故本件依行政執行法第七條第一項、第四十二條第二項及第三項之規定，其五年期間應自九十年一月一日開始起算，至九十四年十二月三十一日屆滿。而系爭二罰鍰處分，屬行政執行法九十年一月一日修正施行前之行政執行事件而未經執行者。又被告於九十四年十二月間分別將上開二罰鍰處分移送台中行政執行處執行，該處並於九十四年十二月廿七日及同月八日收受被告行政執行案件移送書乙節，亦有被告九十四年十月廿日九四府法執字第Z000000000號並蓋有台中行政執行處九十四年十二月廿七日收文日期戳之行政執行案件移送書影本、九十四年十一月十四日九四府法執字第Z000000000號並蓋有台中行政執行處九十四年十二月八日收文日期戳之行政執行案件移送書影本附卷可查，是本件系爭二罰鍰處分之執行並未逾五年執行期間。

八、復按消滅時效係指在一定期間內繼續不行使權利，而發生請求權減損效力的制度，時效制度不僅在維護現行法律秩序的安定性，而且具有濃厚的教育意義與督促功能，提醒權利人及時適當地行使權利，使權利人不敢怠於行使權利，減少法律糾紛，以增進社會的和諧關係。時效期間係因權利人怠於行使權利，在時效期間進行中，有與時效制度或其精神相反的事實發生，如權利人有行使請求權或義務人有承認請求權等行為，時效自不宜繼續進行，同時為維護權利人的利益並簡化

法律關係，使中斷事由終止後重新起算，故民法第一百二十九條第一項第三款及第二項第五款規定：「消滅時效，因左列事由而中斷：．．．起訴。左列事項，與起訴有同一效力：．．．五開始執行行為或聲請強制執行。」由上開法律規定可知私法事件，債權人聲請強制執行行為時效中斷事由之一；而行政執行法第七條第一項前段所規定之執行期間，其性質與上開私法請求權之消滅時效相同，亦有督促權利人及時適當地行使權利之目的，使怠於行使權利者，因期間完成而不能再行使權利。又該法條雖未就「開始執行」為定義，然上開執行期間之性質既與消滅時效相同，而行政機關開始執行之行為又具有延長執行期間（類似中斷時效）之效力；且行政機關將罰鍰處分移送行政執行處執行，其移送行為與私法事件之債權人向法院聲請強制執行之行為相同，均係請求執行機關對債務人之財產為執行，以滿足其債權之意思表示，而有行使其權利之意思及具體之行動，故其所謂「開始執行」自應類推適用民法第一百二十九條第二項第五款規定以「開始執行行為或聲請強制執行」之時點為準。再由執行程序之特性觀之，因債權人請求執行機關強制執行後，執行機關尚須調查債務人有無財產，方能就其財產為執行，故須有一段相當之時間作準備；又為防止債務人脫產，在實際對債務人之財產為強制執行前，執行機關並不會通知債務人，故在債權人聲請強制執行後至執行機關開始對債務人之財產為執行這段期間，實務上作法均不另通知債務人，故若將上開行政執行法所規定之「開始執行」，解釋為須至債務人收受執行命令，始為開始執行，顯對已行使權利之債權人不公，而違反上開法條之立法精神。換言之，就行政執行而言，在行政機關將罰鍰處分移送執行機關執行時，即為行政執行法第七條第一項規定所謂之「開始執行」。是原告主張所謂「開始執行」，係指執行機關著手實施強制執行之最初執行行為而言，其分別於九十五年一月三日及同年四月四日始接獲台中行政執行處之繳納通知書，尚未對原告為動產、不動產之查封，或對其他財產權之扣押命令等之執行行為，依行政執行法第七條、第四十二條第二項及第三項之規定，已超出五年執行期間，不得再予執行，難謂有據。

九、綜上所述，原告之主張各節，均不足取，本件被告系爭二罰鍰處分移送台中行政執行處執行，並未逾五年執行期間，故台中行政執行處所為之執行命令（通知）並無違誤。原告訴請本院判決如事實欄其訴之聲明所示之台中行政執行處之執行事件應不再執行，為無理由，應予駁回。另依兩造到庭所述各節及卷內資料，其事證已臻明確，本院亦認並無經言詞辯論之必要，爰不經言詞辯論而判決之。又原告其他主張及陳述，與本件判決結果不生影響，爰不一一論究，均併予敘明。據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第二百三十三條第一項、第二百三

十六條、第一百九十五條第一項後段、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 95 年 5 月 18 日

第三庭 法 官 許 武 峰

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內，以本訴訟事件所涉及之法律見解具有原則性者，始得向本院提出上訴狀並表明上訴理由，經最高行政法院許可，否則不得上訴；如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後 20 日內補提上訴理由書（均應依對造人數提出繕本）。

提起上訴應預繳送達用雙掛號郵票 390 元（34 元及 5 元郵票各 10 份）。

中 華 民 國 95 年 5 月 22 日

書記官 陳 鼎 鈞

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（95 年版）第一期 480-493 頁