

# 《行政法與強制執行法》

一、甲公司承租乙農夫所有的農舍，作為處理塑膠類廢棄物之廠房，民眾向廠房所在地縣政府檢舉甲公司堆放垃圾污染空氣，縣政府派員前往稽查，一方面依據建築法第 91 條規定，以未經核准變更使用擅自使用建築物為由，處使用人甲與所有權人乙各新臺幣（下同）6 萬元罰鍰，並限期補辦手續，另一方面要求甲提出空氣污染改善計畫，惟甲與乙尚未繳納罰鍰、補辦手續以及未及依計畫改善前，廠房即發生大火，持續燃燒兩個月，火勢才被完全撲滅。事後縣政府又限期要求甲與乙清除廠房內遭大火焚燒產生之廢棄物，但甲與乙均逾期仍不處理，縣政府於是委託廠房所在地鄉公所清除該廢棄物，並向高等行政法院起訴，請求判決甲與乙繳納 6 萬元罰鍰、甲與乙連帶給付因撲滅火災所生之費用 600 萬元、縣政府補助鄉公所業已實際支出之清除廢棄物費用 700 萬元，以及預估尚需之清除費用 800 萬元等，試分析縣政府下列作為之合法性：

（一）同時處甲、乙各 6 萬元罰鍰，以及要求甲與乙連帶給付相關費用共 2,100 萬元。（12 分）

（二）逕向高等行政法院起訴請求繳納罰鍰與連帶給付撲滅火災費用、實際支出費用及預估費用。（13 分）

參考法條：

1. 建築法第 91 條第 1 項第 1 款：「有左列情形之一者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除：一、違反第 73 條第 2 項規定，未經核准變更使用擅自使用建築物者。」
2. 建築法第 73 條第 2 項：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第九條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。但建築物在一定規模以下之使用變更，不在此限。」
3. 廢棄物清理法第 71 條第 1 項：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向高等行政法院聲請假扣押、假處分。」第 4 項：「直轄市、縣（市）主管機關或執行機關代為清除、處理第 1 項廢棄物時，得委託適當公民營廢棄物清除處理機構清除、處理之。」

答題關鍵	1.測驗同學是否熟悉行政罰法之相關制度，尤其對「行為人自己責任」之掌握。其次則在於對公法債權之追索途徑之瞭解。 2.最高行政法院九十五年一月份決議內容以及最高行政法院九十年八月決議內容。
高分閱讀	1.高點黃台大，行政法講義，第二回，P.146-148。 2.高點黃台大，行政法講義，第三回，P.93。

【擬答】

（一）同時處罰甲、乙各六萬元罰鍰，以及要求甲與乙連帶給付相關費用之合法性

- 1.按行政法上因違反義務而受裁罰之行為人，其所負擔之義務原則上為自己之義務。亦即其係因本身之故意過失完成構成要件該當行為，在不具阻卻違法事由及具備責任條件與責任能力之前提下，為自己之行為負責，合先述明。

- 2.然則，在行政相關裁罰法律中，時時見有法律授權與行政機關於查獲行政不法事由之際，除處罰行為人外，尚及於對第三人（尤其為所有權人）處罰之規定。如本題所示建築法第九十一條第一項第一款：「…處建築物所有權人、使用人…」之規定，致使文義上，似使行政機關同時裁處使用人（即行為人）與所有權人，於表面觀之於法有據。本題行政機關裁處甲與乙各六萬元罰鍰，以及要求甲與乙連帶給付相關費用，即本此一見解。
- 3.然最高法院與行政機關見解不同。依該院九十五年度一月份庭長法官聯席會議決議：「建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。」。
- 4.愚意以最高法院九十五年度一月份庭長法官聯席會議決議見解可採。故本件同時處罰甲、乙各六萬元罰鍰，以及要求甲與乙連帶給付相關費用，難謂適法。
- (二)逕向高等行政法院起訴請求繳納與連帶給付撲滅火災費用、實際支出費用與預估費用，是否合法？
- 1.按國家與人民間因公法上原因發生債之關係，原因甚廣。就本件而言，罰鍰與撲滅火災費用、實際支出費用與預估費用（性質上為強制執行法上代履行之費用）均屬公法債權，合先述明。
- 2.復按，國家機關就公法上債權之實現，原則上得以經由行政執行之管道為之。就此，行政執行法第十一條以及行政執行法施行細則第2條之規定，均有詳細規範。然則，本件之問題殊在於，該等得以行政執行途徑履行實現之公法債權，得否不經行政執行，逕行向高等行政法院提起給付訴訟？
- 3.最高法院就此明確採行否定見解。最高法院九十年八月份庭長法官聯席會議乃指出：「勞工保險局即應依前述修正行政執行法規定，移送行政執行處強制執行，其猶訴請給付者，應認係行政機關不當行使權利，不具形式上其他訴訟要件（即訴之成立要件），應依行政訴訟法第一百零七條第一項第十款規定，以裁定駁回其訴」。故在得以由行政執行實現之公法債權債務關係中，行政機關由訴請給付，其訴即有欠缺保護必要之不法。
- 4.是故本件向高等行政法院起訴請求繳納與連帶給付撲滅火災費用、實際支出費用與預估費用，於法難謂有合。

二、甲擔任國家通訊傳播委員會委員，因使未具職業駕駛資格之親戚擔任其公務車駕駛，遭行政院作成停職處分，甲不服該停職處分，試分別回答下列問題：

- (一)對國家通訊傳播委員會委員之停職處分，依公務員懲戒法之規定，作成停職處分之機關為「該管主管長官」，試問國家通訊傳播委員會委員之該管主管長官依司法院大法官之解釋之見解為何？汝之見解如何？（12分）
- (二)甲不服停職處分，認為有停止執行之必要，甲未循訴願程序，而逕依行政訴訟法第116條第3項向臺北高等行政法院聲請停止執行。請說明行政法院實務之見解？學者之間有何不同見解？試分別說明之。（13分）

答題關鍵	1.測驗同學是否熟悉獨立機關之概念以及大法官釋字第六一三號。 2.最高法院九十五年一月份決議內容以及最高法院九十年八月決議內容。 3.釋字第六一三號以及最高行政法院暨臺北、臺中、高雄三所高等行政法院法律座談會（89/12/18）
高分閱讀	1.高點黃台大，行政法講義，第四回，P.33-34。 2.高點黃台大，行政法講義，第三回，P.93。

【擬答】

(一)國家通訊傳播委員會之「該管主管長官」為何？

- 1.按國家通訊傳播委員會乃中央行政機關組織基準法所稱之「獨立機關」。所謂獨立機關，依該法第三條第二款規定，係指：「依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。」復在學理上，獨立機關又被認係行政一體之例外，其在編制上雖附著於行政機關，然其上級機關對之無法行使完全之指揮、監督權限，以確保其行使職權之獨立性，合先述明。
- 2.然則就獨立機關所享有之人事權力而論，於我國法制中，大法官釋字第613號解釋乃認為：「行政院為國家最高行政機關，憲法第五十三條定有明文，基於行政一體，須為包括國家通訊傳播委員會（以下簡稱通

傳會)在內之所有行政院所屬機關之整體施政表現負責，並因通傳會施政之良窳，與通傳會委員之人選有密切關係，因而應擁有對通傳會委員之人事決定權。」亦即以行政院長為具有懲戒權力之該管長官。

- 3.然則學者就此乃有不同意見，主要認為獨立機關既係行政一體原則之例外，不宜由上級長官行使其性質上為「紀律罰」之懲戒措施，而宜以該會委員之決議取代上級之停職決議。

## (二)針對停止執行之程序

- 1.按當事人針對行政處分提起救濟，原則上並不足以發生停止原行政處分執行力之效果，此觀諸行政訴訟法第一一六條第一項、第九三條第一項即明。然則，倘行政處分確實罹有違法之瑕疵，卻容許機關於爭訟程序中加以強制執行，無疑將使行政救濟制度淪於空談。是故，行政訴訟法第一一六條二項及訴願法第九三條二項，乃分別設有停止執行程序，合先述明。
- 2.然則於停止執行之請求程序中，倘若當事人未經向訴願審議機關請求，逕行依據行政訴訟法第一一六條第二項向高等行政法院提出，其請求是否合法？就此，最高行政法院採取否定見解。依據最高行政法院暨臺北、臺中、高雄三所高等行政法院法律座談會(89/12/18)：「訴願法第九十三條第三項既規定受處分人得申請受理訴願機關或原處分機關停止執行，理論上得由上開機關獲得救濟，殊無逕向行政法院聲請之必要，且行政法院係審查行政處分違法性之最終機關，若一有行政處分，不待訴願程序即聲請行政法院停止原處分之執行，無異規避訴願程序，而請求行政法院為行政處分之審查。必須其情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟，否則尚難認有以行政法院之裁定予以救濟之必要。」是故，當事人未經訴願機關程序、逕行向高等行政法院提起停止執行之請求，其請求尚難認為適法。
- 3.然則學者間對於前述最高行政法院之決議，頗有意見。主要問題在於涉及當事人救濟權利之保障，乃基本權相關之重要事項；在欠缺法律明文規定之情形下，以司法機關之決議作為認定欠缺權利保護必要之基礎，實欠妥適。然實務上目前尚維持前述決議見解。

三、甲為乙私立大學碩士班三年級研究生，於民國 96 年 11 月參加該研究所的「碩士候選人資格考試」，其中某考試科目未達及格標準。乙私立大學乃依該系所碩士候選人資格考試要點的規定，將甲予以退學。請問：現今你是甲的律師，如何透過行政救濟程序與實質理由論證幫甲進行救濟？反之，如果你是乙的律師，將如何答辯？(25 分)

參考法條：

大學法第 33 條：

大學為增進教育效果，應由經選舉產生之學生代表出席校務會議，並出席與其學業、生活及訂定獎懲有關規章之會議；學生出席校務會議之代表比例不得少於會議成員總額十分之一。

大學應輔導學生成立由全校學生選舉產生之學生會及其他相關自治組織，以增進學生在校學習效果及自治能力。

學生為前項學生會當然成員，學生會得向會員收取會費；學校應依學生會請求代收會費。

大學應建立學生申訴制度，受理學生、學生會及其他相關學生自治組織不服學校之懲處或其他措施及決議之事件，以保障學生權益。

前四項之辦法，於各大學組織規程定之。

答題關鍵	1.測驗同學是否熟悉行政程序法之相關規定。 2.釋字第三八二號。
高分閱讀	高點黃台大，行政法講義，第一回，P.157-159。

## 【擬答】

(一)甲之律師所可嘗試之救濟途徑及實質理由：

- 1.按私立學校將學生退學，乃受託行使公權力之作用，並非單純私法行為。學生不服前揭退學行為，依大法官釋字第 382 號解釋「各級學校依有關學籍規則或懲處規定，對學生所為退學或類此之處分行為，足以改變其學生身分並損及其受教育之機會，自屬對人民憲法上受教育之權利有重大影響，此種處分行為應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受處分之學生於用盡校內申訴途徑，未獲救濟者，自得依法提起訴願及行政訴訟。行政法院四十一年判字第六號判例，與上開意旨不符部分，應不予援用，以符憲法保障人民受教育之權利及訴訟權之意旨。」得以進行行政救濟、合先述明。
- 2.復按退學之決定，乃於當事人受教權利有所剝奪妨礙之侵益處分。此等處分依行政程序法之規定，乃以提

供當事人相當之程序保障尤其陳述意見之機會。該法第一〇二條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」本件乙大學於作成決定之前，並未給予當事人甲陳述意見之機會，其決定程序實難謂無瑕疵。

雖就行政程序法規定言，退學決定有可能構成該法第三條第二項第六款所稱之「學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序。」然依大法官釋字第四九一號解釋見解，正當程序之基本要求仍應顧及。是故作成決定前給予當事人陳述意見之機會，乃屬必要。

3.綜上，本件甲之律師可依序助甲進行校內申訴、訴願及行政訴訟之流程。其理由之構成，可嘗試以行政程序法第一〇二條為依據。

(二)乙之律師所可嘗試之答辯方向：

- 1.首按大學教育之實施，乃大學自治之表現。在行政法上，其向來被認為係行政權力享有判斷餘地之事項。是故，大法官會釋字第 382 號解釋理由書第三段：「又受理學生退學或類此處分爭訟事件之機關或法院，對於其中涉及學生之品行考核、學業評量或懲處方式之選擇，應尊重教師及學校本於專業及對事實真相之熟知所為之決定，僅於其判斷或裁量違法或顯然不當時，得予撤銷或變更…」亦即明示審查機關僅享有有限之審查權；大學之決定除非有明顯瑕疵，否則審查機關不得任意介入審查以維持大學之自治地位。
- 2.復按大學將學生退學，構成行政程序法第三條第二項第六款所稱之「學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序。」不適用行政程序法，亦無正當程序適用之可言。

四、發票人甲簽發本票給乙，以支付貨款，執票人乙先聲請法院許可強制執行之裁定後，復另行起訴請求給付票款之確定判決，乙依據「本票裁定」與「確定判決」聲請強制執行，法院應如何處理？又甲向乙清償票款後，未將本票取回，乙持本票聲請許可執行裁定後，據以聲請強制執行，在強制執行程序中，甲應如何救濟？（25 分）

答題關鍵	1.執行名義競合與債務人異議之訴。 2.考生勿將執行名義競合與執行程序競合兩者之觀念混淆。另應熟習 85 年修正後強制執行法第 14 條第 2 項規定。
高分閱讀	1.張登科，《強制執行法》，P.58、164。 2.陳計男，《強制執行法釋論》，P.126、218。 3.楊與齡，《強制執行法論》，P.147、245。 4.喬律師，高點法學圖說系列—《強制執行法》，P.2-47、3-83、85。 5.田台大，補充講義第 1 回 P.50；第 2 回 P.35、36。

#### 【擬答】

(一)法院應受理乙強制執行之聲請，但如乙於一執行名義受償後，仍主張依據其他執行名義再欲取得款項，甲可提債務人異議之訴。

- 1.按債權人對債務人同一給付請求權，有複數執行名義，稱之為「執行名義之競合」。本題甲為支付貨款，故簽發本票予乙，乙先取得本票裁定後，又另行起訴請求給付票款之確定判決，致使乙對此一貨款請求權同時具有兩個執行名義，即構成執行名義之競合。
- 2.關於債權人取得複數執行名義間是否會相互影響。

**甲說：**不問新舊執行名義之內容，彼此一致或彼此相互抵觸，舊執行名義因新執行名義之成立失其效力，僅得依新執行名義聲請強制執行。

**乙說：**認為新舊執行名義競合時，兩者均屬有效之執行名義。因兩者所示之給付請求權既屬同一，債權人經其中一執行名義執行受償後，他執行名義之給付請求權亦同歸消滅，債務人可主張執行名義之請求權有消滅之事由，提起債務人異議之訴，排除強制執行。

本文以為應以乙說可採。因現行關於強制執行請求權之學說，係採「抽象請求權說」，亦即認為強制執行請求權，完全以執行名義存在為要件，與強制執行所欲實現之實體法請求權是否存在無關，執行法院不介入實體法律關係之判斷，故乙所持有之本票裁定與確定判決是否為表彰同一請求權之執行名義，非應由執行法院所判斷之事項。本題該兩執行名義均有效存在，如乙同時聲請執行時，執行法院宜在同一執行事件中處理之，即執程序進入換價階段後，債權人乙本得依據其中任何一執行名義所載之請求，將其中款項交付或分配即可滿足其債權。如乙主張得分配兩次款項時，甲則可提起債務人異議之訴加以救濟。

(二)甲得依據強制執行法第 14 條第 2 項提起債務人異議之訴，並依據同法第 18 條第 2 項規定聲請受理該異議之訴法院裁定停止執行程序。

- 1.按「執行名義無確定同一之效力者，於執行名義成立前，如有債權不成立或消滅或妨礙債權人請求之事由發生，債務人亦得於強制執行程序終結前異議之訴。」強制執行法第 14 條第 2 項定有明文可參。此乃對於無實體法上確定力之執行名義，債權人取得執行名義前，債務人無主張實體上抗辯事由之機會，倘異議之事由發生於執行名義成立後者，本得依據強制執行法第 14 條第 1 項規定提起異議之訴，但如發生在執行名義成立前之事由，早期學說與實務見解有所歧異。然 85 年修正強制執行法後，為杜絕爭議，並參考外國立法例之規定方增訂此規定。
- 2.本件乙持本票裁定為強制執行法第 4 條第 1 項第 6 款所規定之執行名義，而甲清償此一債之消滅事實，係發生於執行名義成立前，故依據現行強制執行法第 14 條第 2 項規定，甲得於執行程序終結前提起異議之訴。
- 3.又甲提起債務人異議之訴不當停止執行程序，故甲應同時向受理債務人異議之訴之執行法院所屬民事庭聲請裁定停止執行程序，再向執行法院提出該裁定，使執行法院停止執行程序。