



行政程序法有關公法上 請求權消滅時效規定之 探討

●包國祥律師

壹、前言

行政程序法(下稱「本法」)，民國(以下同)八十八年二月三日總統公布，九十年元月一日起施行。本法第一百三十一條規定「公法上請求權，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅(第一項)。公法上請求權，因時效完成而當然消滅(第二項)。前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷」，繼於第一百三十二條、第一百三十三條及第一百三十四條再律訂時效不中斷、時效重行起算及重行起算之時效期間等規定，共同構成本法就公法上請求權時效之原則性規定(下稱「本法時效規定」)。

依本法第二條第一項(註一)及第三條第一項(註二)，本法適用範圍係以行政機關之行政行為(註三)為限，則本法時效規定所稱「公法上請求權」，是否包括人民之公法上請求權？公法上請求權之消滅時效完成，與私法請求權之消滅時效完成，效果有何不同？本法正式施行以後，公法上請求權，是否仍有類推適用民法請求權消滅時效相關規定之必要？下文擬自司法實務及學理進行探討。

貳、本法時效規定——要件解析

一、公法上之請求權

學者對行政法律關係之闡述，著重在人民「公權利」(right)與行政機關所享之公權力(power)，並有認行政機關僅有公權力，而無公權利者(註四)。拙見以為，公權利(right)，即為「公法上權利」，係法律所承認並保護之力(註五)，「公法上之『請求權』」則係實現公權利之積極性權能，今本法第一百三十一條明文規定行政機關有公法上之「請求權」，是否代表行政機關亦享有「公權利」(right)，而非僅「公權力」(power)？此對前述問題或可提供另一思考方向(註六)。

下文，即先就本法時效規定所稱之「公法上請求權」進行探討。

(一)本法時效規定亦適用於人民之公法上請求權
本法時效規定適用於行政機關之公法上請求權，應屬明確。惟本法時效規定所稱「公法上請求權」，是否包括「人民之公法上請求權」？此疑義，更因本法第一百三十一條第三項對於時效中斷之規定僅提及「前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷」之規定而添疑問。

1. 本法時效規定不適用於人民之公法上請求權之諸理由

倘以本法適用範圍而觀，人民對行政機關之公法上請求權，並非行政行為，自非本法適用範圍，似即不應受本法時效規定之拘束，且時效制度，涉及公益，與人民權利義務有重大關係，倘無法律明文規定，不

得任意將原可達十五年之時效期間縮短至五年(註七)。復以，本法第一百三十一條第三項「前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷」，就本法時效中斷事宜，顯僅規定行政機關之時效中斷等情形，亦得認本法時效規定僅係規範行政機關之公法上請求權。

2. 贊同司法實務認本法時效規定適用於人民公法請求權之理由

前揭理由，顯與現行司法實務見解不同(註八)，倘予成立，則司法實務見解顯將須作重大修改。惟本文認為，本法時效規定應得直接適用於人民所得行使之公法上請求權，理由如后：

(1) 本法雖名為程序法，惟同時亦具實體法之性質。本法所稱「行政行為」，因欠缺定義，本法適用範圍原即具疑義(註九)。本法適用範圍，既因本法事涉廣泛，致法條內容之嚴謹本待續行精進，倘執持「與本法之適用範圍不符」為由，而認本法時效規定不應適用於人民之公法上請求權，恐欠充分。

(2) 條文內容而言，本法第一百三十一條第一項既僅言及「公法上請求權」，並未限於行政機關之公法上請求權，司法實務據此採認本法時效規定適用於人民之公法上請求權之見解，與法無違(註十)。

(3) 倘將本法時效規定所稱「公法上請求權」，限縮在行政機關之公法上請求權事項，將有如后不當結

法律

論述

果，故不宜採之：

甲、依「相同事物作相同處理，不同事物不作不同處理」之原則（註十一），人民之公法上請求權，與行政機關之公法上請求權，應作相同處理，致終局仍將類推適用本法時效規定，結果，人民之公法上請求權消滅時效，原則上仍為五年。此種限縮解釋於前，再類推適用於後，以結果而言，並無差別。

乙、相反地，倘認人民之公法上請求權，不受本法時效規定之規範，且人民公法上請求權之消滅時效應類推適用民法相關規定（註十二）或第一百二十五條（註十三），則將形成行政機關對人民之公法上請求權消滅時效僅有五年，惟人民對行政機關之公法上請求權消滅時效，卻可長達十五年，將使公法時效制度特別注重既存的事實狀態、維持法律秩序之安定之目的不符，基於確保交易安全與維持社會秩序（註十四）之觀點，倘令該請求權長久存在，亦會影響法律秩序安定性，此尤在公法法律關係而言，尤為如此，自不宜採之。例行政機關對某廠商之公法上請求權，因五年時效完成而消滅，惟倘該廠商另有其他競爭者，基於利害關係人之地位，對該行政機關享有要求其作成行政處分之公法上請求權，且其權利消滅時效竟可達十五年，勢將使本法五年時效規定，根本無法達到促使公法秩序早日確定之立法目的。而此等情勢將常見於公平交易或政府採購等經濟事件。

（4）實則，本法第一百三十一條第三項「前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷」規定，立法之初，原係因本法時效規定原草案條文原擬完全準用民法規定，惟因民法未就行政機關作成行政處分乙節有所規定，故方始於本法作此特別規定（詳見本文後述時效中斷乙節），人民公法上請求權本即係擬依「準用」（應係類推適用）民法規定處理。基此，拙見以為，當不應執此規定，而推認本法時效規定僅適用於行政機關之公法上請求權。

（5）人民之公法上請求權時效中斷事宜，本法雖無明文。惟仍可類推適用本法前揭規定或民法規定（註十五），而予解決：

甲、本法施行後，仍有類推適用民法若干規定之必要

拙見以為，縱本法施行後，本法時效規定，倘有未盡事宜，仍有類推適用民法之必要（註十六）。對此，司法實務似未依原行政法院（現最高行政法院）五十二年判字第三四五號判例以及最高行政法院八十九年判字第三四三六號判決意旨（註十七）類推適用民法之消滅時效規定，而有改稱依「一般法律原則」者（註十八），此是否係因本法時效規定施行以後，法院對於類推適用民法消滅時效規定乙節，已具顧慮，頗值觀察。

乙、人民公法上請求權之時效中斷事由，仍宜類推

適用民法第一百二十九條第一項

細查本法第一百三十一條第三項「前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷」之規定，實未及於行政機關為實現該權利而作成行政契約等其他行政行為。倘行政機關為實現該權利而訂定行政契約，是否有本法所定之時效中斷效力？法無明文，此係立法漏洞？抑或其立法目的就是在限制行政機關僅有為實現該權利，僅有作成行政處分時，始有依本法而發生時效中斷之效力？觀諸立法資料，尚難推知立法本意。惟倘作後解，本文認為，本法第一百三十一條第三項規定係在「消滅時效因左列事由而中斷：一、請求。二、承認。三、起訴。」之「一般法律原則」（實即為民法第一百二十九條第一項）以外，針對行政機關行政行為之特性所作之特別規定。倘屬人民之公法上請求權，即仍應類推適用民法第一百二十九條第一項規定，始為正確（請另參見本文後述時效中斷乙節）。

(二) 行政機關之公法上請求權

行政機關對人民之財產上公法請求權（註十九），如勞工保險保險費給付請求權（註二十）、核定稅捐之課徵請求權（註二十一）、特別公課（註二十二）等均屬之。

至於行政機關所為非財產上公法請求權，雖尚未見司法實務就行政機關非財產上公法請求權之消滅時效

事宜形成見解者，究竟不利人民之負擔處分或行政制裁處分，是否得稱之為「請求權」？目前尚難透過司法實務而獲參考資料。惟，倘依目前司法實務對「公法上請求權」所採寬鬆認定之態度（註二十三），拙見以為，本法時效規定，仍包括行政機關所為包括負擔處分及行政制裁等非財產上之公法請求權。例，依建築法第一百零二條之一第一項規定，行政機關對人民要求附建防空避難設備或停車空間之公法上請求權即應屬之。惟行政機關對人民作成負擔處分或不利益處分之「權利」，應係「公權力」之表現，本法時效規定今使用「公法上請求權」乙詞，確待商榷（註二十四）。

(三) 人民之公法上請求權

1. 財產上之給付

如人民對行政機關行使之土地徵收補償費請求（註二十五）、工程受益費返還請求（註二十六）、福利互助金之請領（註二十七）、公務人員退休俸差額（註二十八）、行政罰款退還請求（註二十九）、溢繳稅款之返還（註三十）、退稅請求權（註三十一）、公法上不當得利請求權（註三十二）以及徵收土地收回權（註三十三）等均屬之。至於賑災救濟（註三十四），司法實務有認為屬反射利益，並非公法上請求權之見解者。

2. 非財產上之給付

如一併徵收之請求（註三十五）、鄰地違法開闢窗戶

法律

論述

法律

論述

之封閉請求（註三十六）或依法得請求行政機關為依法執行（註三十七）者均屬之。

依司法實務見解，人民對政府機關公共設施之設置請求（註三十八）認僅係反射利益，並非公法上請求權，惟學者認目前司法實務之見解已漸見放寬（註三十九）。

二、法律特別規定

依本法第一百三十一條第一項，公法上之請求權，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅（註四十）。所稱「法律另有規定」者，例稅捐稽徵法第二十一條至第二十三條（註四十一）、公務人員退休法第九條（註四十二）、公務人員撫恤法第十二條（註四十三）等均屬之。至於公務人員保險給付請求權，因公務人員保險法已於八十八年五月，依司法院大法官會議解釋釋字第四七四號解釋（註四十四），於該法第十九條增訂五年消滅時效期間之規定，故亦屬之。

依本法第一百三十一條第一項規定，倘法律另有特別規定者，無論較本法時效規定為長與否，便應依該特別法律規定辦理。

另，本法第一百三十一條第一項既係規定「除法律另有特別規定者外」，故倘本法另有消滅時效之特別規定，亦適用該規定。例本法第一百二十一條第二項「前項補償請求權，自行政機關告知其事由時起，因二

年間不行使而消滅：自處分撤銷時逾五年者，亦同。」，即屬之，故因行政機關撤銷違法授益處分所生之信賴保護補償請求權，仍應依本法該條項規定辦理。

應注意者為，具除斥期間性質之形成權行使期間，與消滅時效制度不同，自無本法時效規定之適用。例本法第一百二十一條第一項撤銷權之兩年除斥期間，以及本法第一百二十四條廢止權之兩年除斥期間等均屬之。

三、公法上權利消滅時效期間，仍應自請求權可行行使起算，以不行為為目的之請求權，自為行為時起算。

本法並未就消滅時效起算時間作一規定，故法律另有規定外，便應類推適用民法第一百二十八條「消滅時效，自請求權可行行使時起算。以不行為為目的之請求權，自為行為時起算。」之規定處理。此原則，對力求公法權利義務關係早日確定之本法時效規定而言，實值特別注意（註四十五）。

以人民依土地法第二百十九條所得行使之土地收回（註四十六）請求權為例。倘行政機關徵收補償完竣後，在長達十年以上之原定都市計畫使用期間，遲未依法使用自人民處所徵收之土地，人民倘依都市計畫法第八十三條第二項規定，提出土地收回請求，縱對都市計畫法具補充效力之土地法第二百十九條第一項前段載有「原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆

滿一年之次日起，五年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請照徵收價額收回其土地」，惟在都市計畫原定使用期間屆滿以前，行政機關於法定使用期間是否已使用徵收土地既尚未確定，則人民依都市計畫法所得行使之收回請求權顯尚未發生，自無「可得行使」可言，故人民依此提出之土地收回請求權消滅時效期間計算起點，自應於都市計畫原定使用期間屆滿之時起算。對此，高等行政法院曾認仍應以土地法第二百十九條第一項規定亦即「原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿一年之次日起，五年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請照徵收價額收回其土地」規定辦理之見解（註四十七），顯有疑義，最高行政法院並未採納（註四十八）。

四、公法上請求權消滅時效完成後，原權利及請求權均消滅

民法請求權消滅時效完成之效力，係採「請求權」消滅抗辯主義，亦即時效完成後，僅有請求權消滅，原權利並未消滅，一經債務人提出時效抗辯，債權人僅不得行使請求權，惟倘債務人仍為給付，債權人仍屬有權受領，不構成不當得利。

惟，公法上請求權之消滅時效完成效力，係採「原權利」消滅主義（註四十九），亦即時效完成後，無待主張，原權利即屬消滅，而請求權亦當然消滅，此顯與私法消滅時效制度不同。究其目的，無非便係為

「尊重既存之事實狀態及維持法律秩序之安定，且公法上之權利義務關係，更宜因時效之完成，而使之絕對確定。」（註五十）。依此，倘行政機關逾消滅時效期間，始向人民開徵工程受益費，縱人民未提出抗辯而據此繳付，人民仍得向行政機關依公法上之不當得利請求而要求返還（註五十一），至於人民請求行政機關返還之權利，亦屬公法上請求權，亦有本法時效規定之適用，自不待言。

五、時效中斷

本法第一百三十一條第三項「前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」；第一百三十二條「行政處分因撤銷、廢止或其他事由而溯及既往失效時，自該處分失效時起，已中斷之時效視為不中斷。」；第一百三十三條「因行政處分而中斷之時效，自行政處分不得訴請撤銷或因其他原因失其效力後，重行起算。」；第一百三十四條「因行政處分而中斷時效之請求權，於行政處分不得訴請撤銷後，其原有時效期間不滿五年者，因中斷而重行起算之時效期間為五年。」，係本法針對時效中斷、時效不中斷及時效重行起算所作之規定。本文就如后議題進行探討：

（一）行政機關與人民締結行政契約，其對人民之公法上請求權，可否中斷時效進行，應視行政契約內容

法律

論述

法律

論述

而定

行政機關依本法第一百三十五條（註五十二）或第一百三十六條（註五十三），與人民訂立行政契約，可否中斷時效，拙見以為，應端視其行政契約內容（註五十四）而定。

倘行政機關與人民所締結之行政契約，係屬代替行政處分之行政契約（註五十五），則行政機關持以創設公法權利義務關之行政契約，僅係行政處分之替代方式，既行政機關原則上享有行政行為之形式自由（*Handlungsformenwahlfreiheit*）（註五十六），則無論係廣義解釋本法第一百三十一條至第一百三十四條規定所稱「行政處分」之內涵，或以類推適用方式，均應允行政機關於行政契約締結時發生時效中斷之效力。我國改革行政法制之前，常將行政契約解為私法契約，此或係當時行政訴訟制度尚未完善，致採此權宜措施。惟倘今再予沿用，就行政機關公法上請求權消滅時效之中斷事宜而言，恐將不具時效中斷效力，此對行政機關較為不利。

以「停車場代金契約」（註五十七）為例，行政機關得與人民訂立行政契約，經雙方同意，由人民繳納代金，行政機關代為興建停車場等公共設施，此時行政機關原依建築法第一百零二條之一第一項規定對人民所得行使之公法上請求權，亦即要求人民興建停車場空間之權利，應得因雙方締結行政契約，而發生本法所

定消滅時效中斷進行之效力。

惟倘行政機關與人民締結之行政契約，倘與行政機關對人民之公法上請求權無關，便不應有本法所規定之時效中斷效力。藉前述「停車場代金契約」為例，縱行政機關與人民已就法定防空避難設施或停車場興建事宜而締結行政契約，惟因顯與施工場所之安全設備事宜無關，故行政機關依建築法第六十三條（註五十八）及第八十九條（註五十九）對人民所得行使之公法上請求權，仍應於本法時效規定所定五年期間內行使權利。

（二）行政機關之公法上請求權，本法未規定之時效中斷事由，應仍得類推適用民法規定

本法僅規定行政機關為實現該權利作成行政處分時，時效中斷。較諸民法第一百二十九條第一項所定時效中斷事由（註六十）為少。本法未規定之時效中斷事由，可否類推適用民法規定？此問題，可有兩種不同之思考方式予以解決：

1. 否定解：以公法秩序應盡早「絕對確定」（註六十一）之觀點，本法時效規定未規定者，即不應再擴張適用，致公法秩序遲無法確定，倘自公法時效制度採權利消滅主義而觀，亦見此法意。

2. 肯定解：以時效制度係基於權利人久未行使權利之觀點，倘權利人已積極行使權利，時效進行即應中斷，公法於此應與私法作相同處理。

拙見以為肯定解為宜，其他理由後述如后：

1. 本法立法資料（註六十二），本法現行時效中斷規定，係因民法並未就行政機關作成行政處分是否發生時效中斷效力有作規定，故始於本法另設明文。由此可見，本法時效中斷之規定，係就「準用」民法尚欠不足之處，所作之特別規定。在本法無特別規定時，自仍應以「準用」（應係類推適用）民法為原則（註六十三）。

2. 今法律關係事涉多端，某公法法律關係，往往亦牽涉甚多其他利害關係人，甚至連對造人民，亦對行政機關享有相對的公法上請求權。故，僅行政機關所得行使之公法上請求權弭於時效，未必能使公法法律權利義務關係趨於「絕對確定」。

3. 且人民之公法上請求權時效中斷事宜，因本法並無規定，致僅得類推適用民法規定，已如前述。倘以追求公法法律關係早日確定之觀點而言，反應係令行政機關之公法上請求權時效中斷規定，亦應與人民公法上請求權時效規定，作相同處理，亦即應類推適用民法規定，方屬正確。

基此，行政機關為實現其公法上請求權，縱未作成行政處分，惟已請求、起訴（註六十四）或經人民承認時，亦應類推適用民法第一百二十九條等規定，而生時效中斷效力。

（三）人民之公法上請求權，其時效中斷事由，應得

類推適用民法規定

如同前述，司法實務上，認本法時效規定所稱公法上請求權，亦包括人民向行政機關行使之公法上請求權。惟因本法有關時效中斷事宜，僅從行政機關為實現其權利時而作成行政處分之觀點而作特別規定，應屬法律漏洞，有關人民之公法上請求權，自仍應類推適用（註六十五）民法第一百二十九條等規定處理，始為妥當。

參、結語

本法雖名為程序法，適用範圍卻不限程序事項，除行政行為實體事項外，甚至包括非行政行為事宜，蔚為本法特色。基此，本文贊同司法實務所採本法時效規定適用範圍亦及於人民之公法上請求權之見解，並透過本法時效規定之分析，檢討司法實務裁判，並經闡明公法時效制度係採原權利消滅主義以後，亦認為本法時效規定倘有規範未盡之情形，縱本法施行以後，應仍可類推適用民法之相關規定。（作者為常在國際法律事務所律師、本公會行政法委員會委員）。

註釋：

註一：本法第二條第一項：「本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序」。

法律

論述

法律

論述

註二：本法第三條第一項：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」

註三：本法第二條第二項：「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」

註四：行政機關是享有公權力(Power)?還是公權力(Power)?學者見解不一，甚多學者堅決主張國家及地方自治團體亦具有公權力。蔡志方，行政法三十六講，頁七十二(八十六年十月，全新增訂再版)；陳敏，行政法總論，頁一七八(八十七年五月)；陳新民，行政法學總論，頁八十七以下(八十六年五月，修訂六版)；李震山，行政法導論，頁十五以下(八十六年九月)；李建良，行政法基本問題，行政法(合著，八十七年一月)，頁一四四。參見法治斌，行政法律關係與特別權力關係，收錄於翁岳生所編「行政法」(1999年)，上冊，頁二二四至二二五。

註五：法治斌，同前註四文，頁二二六。

註六：參見本法第一百三十一條第三項「前項時效，因行政機關為實現該權利作成之行政處分而中斷。」

註七：司法院大法官釋字第四七四號解釋：「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，應以法律定之，屬於憲法上法律保留事項。中華民國四十七年八月八日考試院訂定發布之公務人員保險法施行細則第

七十條(八十四年六月九日考試院、行政院令修正發布之同施行細則第四十七條)，逕行規定時效期間，與上開意旨不符，應不予適用。在法律未明定前，應類推適用公務人員退休法、公務人員撫恤法等關於退休金或撫恤金請求權消滅時效期間之規定。至於時效中斷及未完成，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。」，公務人員保險法則於八十八年五月二十九日修正公布，其第十九條已增訂領取保險給付之五年消滅時效規定。

註八：高雄高等行政法院八十九年訴字第一二二五號判決：「次按行政訴訟法第八條第一項規定，人民與中央或地方行政機關間，因公法上原因發生財產上給付，得提起給付訴訟；及九十年十一月一日公布施行之行政程序法第一百三十一條第一項規定：公法上不當得利請求權，除法律有特別規定外，因五年間不行使而消滅。：本件原告主張系爭土地增值稅款：係於八十三年十二月十五日繳納完峻，並提出被告之土地增值稅繳款書影本乙紙為憑。：距原告完納系爭土地增值稅款日，顯已逾越前開五年之消滅時效期間甚為明確。：」，另參見台中高等行政法院八十九年訴字第四十五號判決。

註九：湯德宗，行政程序法，收錄於翁岳生編「行政法」(2000年)，頁八五八以下，頁八七一；另參見拙作，我國行政程序法適用範圍之疑義—行政行為與行

政程序之探討，律師雜誌，八十九年四月十五日（二四七期，四月號），頁六十二；拙作，行政程序法適用範圍之研究——論資訊公開及行政救濟之法律競合，司法周刊，第九五五、九五六期，第三版。

註十：本法之規定，與行政機關之行政行為無直接關係，而屬人民對行政機關請求事項之例，另如第一章第七節資訊公開與第七章陳情等規定即屬之。

註十一：參見大法官會議第四七四號解釋理由。

註十二：原行行政法院（即現最高法院）七十四年判字第七六一號判決、七十七年判字第一〇一六號判決、八十一年判字第六〇七號判決、八十二年判字第一九四三號判決，「均認土地法第二百十九條規定，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地之權利，其性質與民法第三百八十條之買回權相當，而土地法為民法之特別法，特別法無規定者，應適用普通法之規定，前述所有權人收回土地之權利，當有期間之限制，土地法就此既無規定，自應類推適用民法第三百八十條買回之規定，其權利因經過五年不行使而消滅。」，錄自朱敏賢，公法上之類推適用，法學叢刊，第一八七期，頁一一四。

註十三：原行政法院（即今最高法院）八十年判字第五七九號判決，亦認請求權之行使，應受一定期間之限制，用以安定法律秩序，權利行使之期間，法律未設特別規定者，私法上之請求權，因十五年不行使

而消滅（民法第一百二十五條），此項規定，於公法上之權利，亦應類推適用。錄自朱敏賢，前註十二文，頁一一四。

註十四：台中高等行政法院八十九年訴字第四十五號判決「時效制度既在尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，政府與人民間之權利義務關係，更不宜經久不能確定。」。

註十五：如消滅時效之起算點、時效不完成等規定，至時效完成之效果，本法採原權利消滅主義，與民法規定之請求權消滅主義不同，詳本文後述。

註十六：「按行政程序法施行前已發生之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」，行政院九十一年二月五日法律字第〇九一〇〇〇三二六四號函。此函顯未敘及本法施行後得否仍可類推適用民法乙節。

註十七：原行政法院（現最高法院）五十二年判字第三四五號判例以及最高法院八十九年判字第三四三六號判決：「公法與私法，雖各具特殊性質，但二者亦有其共通之原理。私法規定表現一般法理者，應可類推適用公法關係」。

註十八：台中高等行政法院八十九年訴字第四十五號「至消滅時效之起算點，仍應適用一般原則，自請求權

法律

論述

法律

論述

可行使時起算，…」此判決引用「一般法律原則」，而未明白類推適用民法第一百二十八條「消滅時效」，自請求權可行使時起算。」之規定；至於最高法院九十年裁字第二三六號裁定「：是有關原土地所有權人可開始行使買回權之期限，應非自土地法第二百十九條第一項所定之『徵收補償發給完竣屆滿一年之次日起』，而係自『未依照核准計畫期限使用時』起」，亦未明文表明是否係類推適用民法第一百二十八條之規定，均值注意。

註十九：以本文見解，行政機關對人民之公法上請求權，以人民角度而觀，即為人民之公義務。

註二十：最高法院九十年判字第一八四四號判決。

註二十一：行政院法務部九十年八月九日法九十律字第〇二三五六四號函：「按稅捐稽徵法第二十三條第一項規定之稅捐徵收期間，係屬公法上請求權消滅時效期間。」

註二十二：例空氣汙染防治法所開徵之空氣汙染防制費用，即為特別公課，參見司法院大法官會議釋字第四二號解釋。「對行政機關以提供勞務、實物與金錢之方式，為達成行政目的所為之給付，學者有稱為『公負擔』者。其中以勞務、實物之給付為內容者，可再稱為『自然負擔』。以金錢為之，至追求財政收入為目的者，則稱為『公課』。就後者而言，尚可更進一步細

分為租稅、規費、受益費及特別公課等四類」，法治斌，前註四文，頁二二九。

註二十三：本法時效規定律訂於本法第二章行政處分第三節「行政處分之效力」。惟本法時效規定卻稱之為公法上「請求權」，此對行政機關所課人民之不利負擔處分，實顯扞格。且倘認本法時效規定所稱行政機關對人民行使之「公法上請求權」僅限行政處分的話，則行政機關依行政契約向人民行使給付請求權是否將無法適用（請參見本文時效中斷乙節內容）？何以作此區別？目前司法實務應採寬鬆認定態度，未見對此探討。

註二十四：德國聯邦行政程序法稱時效章節名為「行政處分之時效規定」；我國七十九年經建會版草案列該章名稱為「行政處分中斷時效之效力」，錄自湯德宗，前註九文，頁八四一及八五八。行政院草案、謝啟大及立法院審查委員會所通過之條文，則刪除該章節名，於條文稱「公法上請求權」時效，審查理由針對時效中斷事宜則敘及「法律規定短期消滅時效，係以避免舉證為目的，如行政機關為實現權利所作成之行政處分已不得請求撤銷者，其實體權利義務關係已確定，不再發生舉證問題：」（參見立法院公報第八十八卷第六期（一），頁四九五），似示行政機關作成行政處分為實現公權利之權能即請求權之表徵。究竟本法時效規定，係針對為實現公法權利之請求權或行政處分

之作成)，抑或係針對公權利而設，此問題，在本法時效規定雖係列於本法行政處分乙章中，但其時效完成卻又係採「原權利」消滅主義，而非僅行政處分請求權消滅主義之情形下，本法時效規定所影響者，似已擴及行政機關藉由行政處分所欲確保之公法上權利存廢效力，應特注意。

註二十五：最高行政法院九十一年判字一五六九號判決。

註二十六：最高行政法院九十一年裁字第七四八號裁定。

註二十七：司法院大法官釋字第三一二號解釋。

註二十八：最高行政法院九十年判字第二一七五號判決。

註二十九：最高行政法院八十六年判字第九一〇號判決。

註三十：最高行政法院暨台北、台中、高雄三所高等行政法院法律座談會。

註三十一：高雄高等行政法院八十九年度訴字第四八四號判決。

註三十二：高雄高等行政法院八十九年訴字第一二五五號判決。

註三十三：最高行政法院九十年裁字第二三六號裁定。

註三十四：原行政法院（即今最高行政法院）五十七年判字第一〇號判例。

註三十五：原行政法院（即今最高行政法院）八十年判

字第五七九號判決；台北高等行政法院八十九年訴字第一八五五號判決。

註三十六：原行政法院（即今最高行政法院）七十年判字第九九〇號判決。

註三十七：例空氣污染防制法第七十四條第一項「公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」。

註三十八：行政法院七十六年判字第五〇三號判決「政府機關對公共設施之設置，一般人民雖可享受反射利益，而人民對於該公共設施之設置是否妥適，無公法上請求權可資行使，以求保護其反射利益。」。

註三十九：「於司法實務中，行政法院之傳統態度亦頗為嚴格。直到近年始逐漸有放寬或緩和之趨勢。以建築法上之鄰人訴訟為例，除防火巷外，鄰人對違反防火區隔、停車場或停車位定之行政處分，甚至違法核發建築使用執照之情形，亦多已承認其亦為權利受害人，因此得提起行政訴訟。」，法治斌，前註四文，頁二二七。

註四十：行政院草案版本第一百十五條第一項「公法上請求權之時效，除法律另有規定外，準用民法有關之

法律

論述

規定。」；陳婉真及吳東昇立委所提案則為「公法上請求權之時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」，謝啟大及立法院審查會通過內容則同行政院草案內容。

註四十一：依稅捐稽徵法，稅捐核課期間依義務人是否有故意詐欺情事而分為七年及五年兩種（稅捐稽徵法第二十一條），徵收期間則統一為五年期間（稅捐稽徵法第二十三條）。

註四十二：公務人員退休法第九條「請領退休金之權利，自退休之次月起，經過五年不行使而消滅。但因不可抗力之事由，致不能行使者，自該請求權可供行使時起算。」。

註四十三：公務人員撫恤法第十二條「請恤及請領各期撫恤金權利之時效，自請恤或請領事由發生之次月起，經過五年不行使而消滅。但因不可抗力之事由，致不能行使者，其時效中斷；其時效中斷者，自中斷之事由終止時，重行起算。」。

註四十四：司法院大法官釋字第474號解釋，同前註七。

註四十五：台北高等行政法院八十九年訴字第一八五五號判決「：請求國家一併徵收其土地改良物之權利，乃該需用土地人對國家之公法上請求權，其性質與其他公法上請求權同，應有時效之適用，以期待公法上法律關係早日確定。資參酌土地二百十四條就保留徵收

之期間最長定為『五年』，同法第二百十九條就收回權之時效定為『五年』，稅捐稽徵法第二十八條就退稅請求權之時效定為『五年』，以及九十年一月一日施行之行政程序法（筆者註，本案系爭原因事實係發生於本法施行前）第一百三十一條第一項就公法上請求權之時效亦定為『五年』等意旨以觀，本院乃認為需用土地人得請求國家一併徵收土地改良物之公法上請求權，其時效期間似宜解為五年，並應自得行使該請求權時起算；經台北市議會審議通過編列於八十四年會計年度預算既如上述，則需用土地人得請求國家一併徵收系爭地上改良物之公法上請求權之時效期間，亦應自該會計年度結束後之翌日（即八十四年七月一日起算五年，待至八十九年六月三十日始行屆滿。」，惟，前揭判決雖已注意時效期間應自得行使該請求權時起算之規定，惟其捨類推適用民法規定之途，而執持甚多公法上之時效規定，併同嗣後始予施行之本法規定，而認「公法上請求權」時效，亦應作五年解，甚屬創新。至該裁判以議會編算之末日作，為時效起算點，恐屬有誤，因議會編列預算之始日，即屬一併徵收請求權得予行使之開始時點。

註四十六：依現行土地徵收條例第九條第一項前段：「被徵收之土地，除區段徵收及本條例或其他法律另有規定外，有下列情形之一者，原土地所有權人得於徵收公告之日起二十年內，向該管直轄市或縣(市)主管機

關申請照原徵收補償價額收回其土地，不適用土地法第二百十九條規定：「已修改原五年權利行使期間為二十年，較本法及民法所規定之消滅期間更長。惟因依該條例第六十一條「本條例施行前公告徵收之土地，其申請收回，仍依施行前之規定辦理。」故目前司法實務上之收回權案件，應仍係依土地法第二百十九條規定提出申請。

註四十七：台北高等行政法院八十九年訴字第九一二號判決「原告：依土地法第二百十四條、第二百十九條及都市計畫法第八十三條，申請照原徵收價額收回：七十八年十二月二十九日修正公布之土地法，遂於第二十九條第一項規定，原土地所有權人得『於徵收補償發給完竣屆滿一年之次日起五年內』，向該管直轄市或縣(市)地政機關申請收回其土地，以期明確。準此，舉凡成立於法條修正公布前，有關收回權行使之原因事實，即應於法條修正公布後之五年內行使之，始符其立法意旨。：是原告縱認其有收回被徵收土地之權限，依上說明，亦應於該法修正公布施行後之五年內，即至遲應於八十三年十二月二十八日前行使，始係合法，乃原告遲至八十八年二月十九日始申請照原徵收價額收回土地，其收回權之行使，顯已逾期。」。

註四十八：最高行政法院九十年裁字第二三六號裁定「：『不依照核准計畫期限使用者，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地』都市計畫法第八十三條第

一項、第二項分別定有明文。是有關原土地所有權人可開始行使買回權之期限，應非自土地法第二百十九條第一項所定之『徵收補償發給完竣屆滿一年之次日起』，而係自『未依照核准計畫期限使用時』起。」。

註四十九：行政程序法草案立法理由(行政法版)：「公法上請求權時效採債權消滅主義，於時效完成時權利消滅，無待當事人主張。」。

註五十：台中高等行政法院八十九年訴字第四十五號判決「尊重既存之事實狀態及維持法律秩序之安定，且公法上之權利義務關係，更宜因時效之完成，而使之絕對確定。」「如公法之消滅時效，採抗辯權發生主義，則產生公法上之自然債務，有違公法明確性之原則；如公法之消滅時效，採權利消滅主義，則公法上之請求權，於時效完成後，本權利及請求權皆歸於消滅，對所有負公法上之給付義務人，皆發生相同之結果，亦符合明確、平等原則。：我國公法上消滅時效，係採原權利因時效完成而完全消滅之規定，甚為顯然。基此說明，公法上金錢債權，義務人於消滅時效完成後所為之給付，即為無法律上原因，構成公法上之不當得利，得依法請求返還。」

註五十一：參見台中高等行政法院八十九年度訴字第四十五號判決。

註五十二：本法第一百三十五條：「公法上法律關係得契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定

法律

論述

法律

論述

不得締約者，不在此限。」。

註五十三：本法第一百三十六條：「行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭議，得與人民和解，締結行政契約，以代替行政處分。」。

註五十四：「行政契約與行政處分(Verwaltungsakt)，尤其是與須相對人同意協力之行政處分(mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt)在其程序、規範內容及其效力上亦多有雷同之處」。「在具體審查適用這個抽象的判斷標準時，主要在於考慮行政機關之意表示是一種行政契約中之要約呢？或是行政處分的意思，由客觀上對這個意思表示加以評斷。」，林明鏘，行政契約，收錄於翁岳生編「行政法」(2000年)，下冊，頁六三六。

註五十五：本法第一百三十六條(參見前註)及第一百三十七條第二項「行政處分之作成，行政機關無裁量權時，代替該行政處分之行政契約所約定之人民給付，以依第九十三條第一項規定得為附款者為限。」，惟學者對代替行政處分之行政契約用語，有認不妥者，林明鏘，前註五十四文，頁六三九至六四一。○

註五十六：林明鏘，前註五十四文，頁六四九。

註五十七：「停車場代金契約係指：建築物之起造人與建築管理機關彼此間成立合意，由起造人捐獻(繳交)一定土地或金錢以替代建築法規中，強迫其所需興建之停車場義務，管理機關則於契約中同意免除起造人之

停車場興建之義務。」「我國建築法第一百零二條之

第一項規定『建築物依規定應附防空避難設備或停車空間：其防空避難設備因特殊情形施工確有困難或停車空間在一定標準以下及建築物位於都市計畫停車場公共設施用地一定距離範圍內者，得由起造人繳納代金，由直轄市、縣(市)(局)主管建築機關代為集中興建。』雖並未明文起造人繳納代金時，主管建築機關應如何許可其申請，但是其法律形式(手段)除使用行政處分外，亦不排除使用行政契約之可能。蓋此時行政機關享有行為形式之自由(freie Wahl der Form der Verwaltungshandlung)，因為建築法第一百零二條之一並未明定行政機關僅能以行政處分型式來免除起造人之停車場及其他防空避難設施之興建義務。」，林明鏘，前註五十四文，頁六四九。

註五十八：建築法第六十三條「建築物施工場所，應有維護安全、防範危險及預防火災之適當設備或措施」。

註五十九：建築法第八十九條「違反第六十三條至第六十九條及第八十四條各條規定之一者，除勒令停工外，並各處承造人、監造人或拆除人六千元以上三萬元以下罰鍰，其起造人亦有責任時，得處以相同金額之罰鍰。」

註六十：民法第一百二十九條第一項「消滅時效，因左列事由而中斷：一、請求。二、承認。三、起訴。」。

註六十一：參見前註五十之台中高等行政法院八十九年

訴字第四十五號判決。

註六十二：立法院審查通過之本法內容，實係整合數版本草案內容之結果。其中由立委陳婉真等提案所列立法理由「一、依行政法學之通說，有關公法上請求權之時效準用民法有關之規定，但行政機關為實現公法上權利所作成之行政處分，是否亦得發生時效中斷之效力，民法並未規定，無從準用，故有另設明文之必要。」。

註六十三：行政院原草案、立委謝啟大提案版本及立法院內政、邊政、司法三審查會通過之草案版本，就相當於本法第一百三十一條第一項之規定，其內容原均係「公法上請求權之時效，除法律另有規定外，準用民法有關之規定。」。惟案經送立法院二讀以後，經八十七年十二月二十八日朝野協商結論，將前揭條文內容，以「修正」方式，改為現行「公法上請求權，除法律有特別規定外，因五年間不行使而消滅」之內容，亦即將原依民法享有十五年之時效期間，縮短為五年，又因司法實務現行見解，此五年消滅時效亦適用於人民之公法上請求權。此攸關人民重大權利事項之重大修改，筆者卻無法自正式政府文獻中獲得任何紀錄之參考，頗感不解。參見立法院法制委員會所編之法律案專輯(第二百五十二輯)，法制(十九)，行政程序法案，頁一六〇一、頁一六〇四。

註六十四：舉例而言，依目前行政訴訟法，行政機關得

依行政訴訟法第六條第一項後段，提起確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，亦得依行政訴訟法第八條第一項規定，向人民提起行政給付訴訟。

註六十五：原行政法院(即今最高行政法院)五十二年判字第三四五號判例「公法與私法，雖各具套特殊性質，但二者亦有其共通之原理。私法規定表現一般法理者，應可類推適用公法關係。」。

法律

論述