

會台字第 13164 號聲請解釋案不受理決議部分不同意見書

黃虹霞大法官提出

本席就多數意見認最高行政法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議（下稱系爭決議）亦應不受理部分，無法贊同，爰提出部分不同意見書，簡述理由如下：

一、最高行政法院決議如經法官於裁判上援用，應認其與命令相當，得為憲法解釋之客體（本院釋字第 374 號、第 516 號、第 620、第 622 號及第 754 號解釋參照）。

二、系爭決議為本件確定終局裁判所適用，自得為憲法解釋之客體。聲請人指依其中決議二之意旨所稱：機關對於投標廠商行使追繳已發還之押標金請求權（下稱機關押標金追繳請求權），應自可合理期待機關得為追繳時起算其消滅時效期間云云部分，違憲，此部分聲請合於司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，自應予受理。其理由如下：

（一）消滅時效制度之目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，且與人民權利義務有重大關係，不論其係公法上或私法上之請求權消滅時效，均須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之，始符憲法第 23 條法律保留原則之意旨（本院釋字第 723 號及第 474 號解釋參照）。依上開本院解釋意旨，應認消滅時效制度相關規定係屬絕對法律保留事項均應以法律規定，不得以命令訂之。

（二）或謂本院上開解釋之客體所涉及者僅為消滅時效期間之規定，不及於其他消滅時效制度相關之規定，比如消滅時效之起算（本件爭議關鍵所在）、中斷、重新起算、完成、不完成等等。惟上開事項與消滅時效期間合而為消滅時效制度，尤其起算更與期間密不可分，如起算無須以法律訂定之，

期間即失其必須以法律規定，不得以命令定訂之意義，與憲法保障基本人權意旨不符。再者，本院釋字第 723 號解釋理由書開宗明義已稱「消滅時效制度」，更足見應受法律保留原則拘束者，非僅消滅時效期間規定而已，應併及於消滅時效期間之起算。

（三）不論機關押標金追繳請求權之性質究為公法上請求權或私法上請求權，依本院釋字第 723 號解釋意旨，包含消滅時效期間及其起算等消滅時效制度規定，既均在絕對法律保留範圍，則不具法律地位，充其量屬命令位階性質之系爭決議，竟就該請求權之消滅時效起算點為規定，自顯已違反法律保留原則，至為昭然。

（四）尤有進者，關於消滅時效之起算，法制上固非全然一致，但從沒有如系爭決議般，全然偏袒機關方者，更見系爭決議之可議，而不能謂系爭決議係依一般法律解釋推衍所生之結果，從而未違法律保留原則。法制上並無以所謂「可合理期待請求權人行使」作為消滅時效起算點者。以下列出部分消滅時效起算點規定供參：

1、民法總則規定：

民法第 128 條前段規定：「消滅時效，自請求權可行使時起算。」

2、民法侵權行為、各法律關於損害賠償之規定：主觀自請求權人知有損害及賠償義務人時起算，客觀自行為時起算

民法第 197 條第 1 項規定：「因侵權行為所生之損害賠償請求權，自請求權人知有損害及賠償義務人時起，二年間不行使而消滅；自有侵權行為時起，逾十年者亦同。」

又如公平交易法第 32 條規定：「本章所定之請求權，自請求權人知有行為及賠償義務人時起，二年間不行使而消滅；自為行為時起，逾十年者亦同。」。

3、票據法、海商法等規定：

票據法第 22 條第 1 項規定：「票據上之權利，對匯票承兌人及本票發票人，自到期日起算；見票即付之本票，自發票日起算；三年間不行使，因時效而消滅。對支票發票人自發票日起算，一年間不行使，因時效而消滅。」第 2 項規定：「匯票、本票之執票人，對前手之追索權，自作成拒絕證書日起算，一年間不行使，因時效而消滅。支票之執票人，對前手之追索權，四個月間不行使，因時效而消滅。其免除作成拒絕證書者，匯票、本票自到期日起算；支票自提示日起算。」第 3 項規定：「匯票、本票之背書人，對於前手之追索權，自為清償之日或被訴之日起算，六個月間不行使，因時效而消滅。支票之背書人，對前手之追索權，二個月間不行使，因時效而消滅。」

海商法第 99 條規定：「因碰撞所生之請求權，自碰撞日起算，經過兩年不行使而消滅。」第 125 條規定：「因共同海損所生之債權，自計算確定之日起，經過一年不行使而消滅。」

4、勞動基準法等規定：

勞動基準法第 58 條第 1 項規定：「勞工請領退休金之權利，自退休之次月起，因五年間不行使而消滅。」第 61 條第 1 項規定：「第 59 條之受領補償權，自得受領之日起，因二年間不行使而消滅。」

勞工退休金條例第 28 條第 4 項規定：「第 1 項退休金請求權，自得請領之日起，因五年間不行使而消滅。」

5、土地法規定：

土地法第 219 條第 1 項本文規定：「私有土地經徵收後，有左列情形之一者，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：……。」

6、現行 108 年增訂之政府採購法第 31 條第 5 項：「前項期間，廠商未依招標文件規定繳納者，自開標日起算；機關已發還押標金者，自發還日起算；得追繳之原因發生或可得知悉在後者，自原因發生或可得知悉時起算。」第 6 項規定：「追繳押標金，自不予開標、不予決標、廢標或決標日起逾十五年者，不得行使。」

(五)再者，就系爭決議一所指行政程序法第 131 條規定言：於請求權人為人民時，依法院實務見解，請求權消滅時效自請求權可行使時起算（如最高行政法院 104 年度判字第 207 號、107 年度判字第 160 號判決），既非為以可合理期待人民行使為消滅時效起算點，則單由平等原則，系爭決議顯然偏袒機關方，與行政程序法第 131 條規定人民之請求權時效較機關長之意旨也不符，系爭決議亦非妥當。