

裁判字號：最高行政法院 107 年度判字第 365 號 行政判決

裁判日期：民國 107 年 06 月 28 日

案由摘要：石油管理法事件

最高行政法院判決

107 年度判字第 365 號

107 年 6 月 28 日

上訴人 台灣中油股份有限公司

代表人 戴謙

訴訟代理人 周泰維 律師

吳怡鳳 律師

被上訴人 經濟部能源局

代表人 林全能

訴訟代理人 蘇錦霞 律師

謝友仁 律師

謝良駿 律師

上列當事人間石油管理法事件，上訴人對於中華民國 106 年 10 月 12 日臺北高等行政法院 106 年度訴字第 598 號判決，提起上訴，本院判決如下：

#### 主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

#### 理由

- 一、緣上訴人於民國 104 年 11 月 26 日申請 105 年度石油基金補助離島地區油品海運運輸費用，經被上訴人審查後，以 105 年 4 月 26 日能油字第 10502004221 號函核定在案，並於說明欄載明適用期間自 105 年 1 月 1 日起至 105 年 12 月 31 日止；所核定之補助費用係補助金額之上限，實際補助金額以實際發生費用計算，各項費用應依實際發生月份與費率，檢附支出憑證提出申請，並不得超過所核定之補助費率計算之金額。（下稱被上訴人 105 年 4 月核定函）。嗣上訴人於 105 年 10 月 3 日申請核撥 105 年 5 月份離島地區油品海運運輸費用補助款，共計新臺幣（下同）8,663,533 元，被上訴人認其申請已逾 105 年 9 月 29 日

之申請期限，以 105 年 11 月 18 日能油字第 10500194220 號函（下稱原處分）否准。上訴人遂循序提起行政訴訟，經原判決駁回後，復行上訴。

- 二、上訴人於原審起訴主張：（一）依行政訴訟法第 8 條第 1 項及石油管理法第 36 條第 1 項第 2 款、第 2 項、偏遠與原住民族及離島地區石油設施及運輸費用補助辦法（下稱石油補助辦法）第 1 條及第 5 條第 1 項第 3 款第 4 目等規定可知，上訴人對於被上訴人有請求海運運輸補助等費用之公法上請求權，上訴人除得依石油補助辦法第 24 條規定外，更得依被上訴人 105 年 4 月核定函為請求。又被上訴人 105 年 4 月核定函已載明補助金額上限，足徵石油補助辦法第 29 條僅係避免浮濫之防杜規定，上訴人依石油補助辦法第 29 條申請核撥時，被上訴人僅就上訴人實際支出之費用進行審查，非謂上訴人於運輸費用實際發生時，或上訴人依石油補助辦法第 29 條之限期內提出單據申請核撥時，始有運輸費用請求權。（二）依司法院釋字第 723 號解釋，系爭石油補助辦法第 29 條與全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法（下稱全民健保審查辦法）第 6 條第 1 項規定，同為就行政法上請求權以違反絕對法律保留要求之命令形式加以限制，顯不當限制公法上請求權時效，自屬違憲。且被上訴人 105 年 4 月核定函作成時點的具體明確程度，遠高於行政契約簽訂時之具體明確程度，依舉重明輕之法理，自不應以被上訴人 105 年 4 月核定函僅有確定「補助金額上限」之效力為由，進而指摘其欠缺具體明確之行政處分性質。況依司法院釋字第 469 號解釋理由，石油補助辦法第 24 條當未僅限於「補助費率」進行審查核可，且明定以「次年度」為補助期間顯無須經被上訴人審查，則被上訴人依石油補助辦法第 24 條作成之 105 年 4 月核定函，顯係對上訴人作成之授益處分。復依司法院釋字第 723 號及第 474 號解釋理由，石油管理法所授權訂定之石油補助辦法第 29 條及第 36 條規定，乃有關人民申請補助金的請求權消滅時效之規定，惟石油管理法既未就申請補助款之時效加以規定，自應回歸適用行政程序法時效期間為 5 年

之規定，況石油管理法第 36 條第 2 項並未將「請求權之消滅時效」授權由中央主管機關規定，從而石油補助辦法第 29 條及第 36 條規定，將 5 年時效期間限縮至 1 個月又 90 天，顯違反法律保留原則而屬違憲。（三）上訴人於 91 年為國營企業，係為協助國家履行行政任務，且目前供油業者僅上訴人與台塑石化有限公司的現實下，上訴人顯因公益而受到特別犧牲，國家為免失當或浮濫，固得在申請程序上進行管控，惟效果卻使得人民完全喪失對於墊支運輸費用的請求發還的權利，足見石油補助辦法的申請期限規定顯不成比例，且違反人民遭受特別犧牲應受補償的權利保護意旨，更影響上訴人平等競爭地位，而屬違憲。另為配合原住民族名稱之統一，主管機關始於 103 年間發布石油補助辦法，而將之前施行之「石油基金補助山地鄉及離島地區石油設施與運輸費用及差價補貼申請作業要點（下稱石油補貼作業要點）予以廢止。而石油補貼作業要點僅要求申請人提出「運輸數量憑證」，然石油補助辦法第 29 條更要求申請人應提出「申請書」及「領款收據或發票」，惟運輸費用之發票及港務規費等發票之蒐集彙整，均繫於第三人之不確定因素而須耗費相當時間，然石油補助辦法並未將該等因素納入考量，仍規定申請人應於相同期限內提出申請，否則即予駁回，有違平等及比例原則等語。求為判決：先位聲明：被上訴人應給付上訴人 8,663,533 元。備位聲明：1. 原處分、訴願決定均撤銷。2. 被上訴人對上訴人行銷事業部 105 年 10 月 3 日銷儲發字第 10510535810 號函之申請（下稱上訴人 105 年 10 月之申請），應作成准予核撥 105 年 5 月份離島地區油品海運運輸費用補助款 8,663,533 元之行政處分。

三、被上訴人則以：（一）上訴人申請 105 年 5 月份之石油補助款之期限末日為 105 年 9 月 28 日，惟該日因受梅姬颱風影響，故應順延 1 日，而應於同年月 29 日前提出申請，上訴人卻遲至 105 年 10 月始為申請，顯逾前揭法定期間而無從准許。（二）石油補助辦法第 29 條及第 36 條乃申辦程序之相關事項規定，核屬石油管理法第 36 條第 2

項規定之授權範圍。被上訴人審酌政府財力負擔及相關預算編列情形等因素，本得合理限制申請時間，石油補助辦法第 29 條實已考量申請人彙整及備齊資料之平均申請期限，並為縮短撥付之作業程序，盡速撥付款項之公共利益而設。況上訴人 105 年 1 月至 11 月間之補助申請，除本件即 105 年 5 月份者外，其餘均能於法定 90 日之期限內備齊相關資料並提出申請，足見石油補助辦法規定之期間足夠上訴人檢具相關資料。（三）石油補助辦法並未要求上訴人須從事離島油品運輸，亦非限制其他業者不得經營離島油品運輸之業務，上訴人並未遭受任何特別犧牲。石油補助辦法並未課予上訴人負擔行政任務，亦未禁止、限制上訴人外之其他人提出申請。被上訴人 105 年 4 月核定函僅就補助費率及該費率之適用期間為說明，至申請人所得主張給付補助款之公法上請求權，仍須依石油補助辦法第 29 條之規定為申請。上訴人自 100 年至 106 年間，均依石油補助辦法第 24 條第 1 項規定就次年度之費率提出申請，經被上訴人審查通過其次年度之費率及適用期間，105 年 4 月核定函亦復如此。顯見上訴人清楚知悉其非當然取得該請求權，尚應依石油補助辦法第 29 條之規定為申請之請求，否則其補助請求權尚未成就，故石油補助辦法第 29 條所定之申請期限，係申請離島地區油品海運補助費用補助款之構成要件，非屬公法上請求權之時效規定，上訴人應依該規定時限內申請，並經被上訴人審核完成，為同意補助金額之處分後，始取得核撥補助款項之請求權。本件上訴人既逾期提出申請，當無於事後再行主張請求補助之權利，亦不生請求權時效消滅之問題等語，資為抗辯。

四、原判決駁回上訴人之訴，係以：（一）先位聲明部分：依石油管理法第 36 條第 1 項第 2 款及第 2 項與石油補助辦法第 5 條第 1 項第 3 款、第 24 條第 1 項、第 2 項及第 29 條等規定可知，經營離島地區油品之相關業者，應先依石油補助辦法第 24 條規定，向被上訴人提出次年度之油品運輸及營運計畫書為申請，被上訴人則須審查所提報之營運計畫書各項內容及其附件，是否正確及符合石油補助辦法

之規定。申請人提報之油品運輸及營運計畫書通過審查者，僅取得次年度運輸補助費之費率及其適用期間，仍須依石油補助辦法第 29 條規定檢附申請表，就實際運輸所產生之支出，前 1 個月運輸數量憑證、領款收據或發票及運輸費用支出原始憑證等文件，於規定之期限內，申請被上訴人核撥前 1 個月之補助款。經被上訴人就申請之項目逐項審理，並以經核定之補助費率為上限，審核各式表單及其附件是否正確及與計畫書內容是否相符；待審核程序完成後，始由被上訴人作成核准同意申請之處分，並載明審核後核准之補助金額。足見上訴人申請 105 年 5 月之油品運輸費用補助款，須符合石油補助辦法第 24 條及第 29 條規定之兩階段申請，即被上訴人先審核決定運輸補助費率及適用期間後，再依申請人實際運輸後所產生之支出，決定前 1 個月之實際補助款，並非經被上訴人依石油補助辦法第 24 條核准次年度之補助期間及補助金額上限，上訴人即當然取得前 1 個月之油品運輸費用補助款，且前 1 個月之油品運輸費用補助款，究竟若干，尚須上訴人依石油補助辦法第 29 條規定提出申請，經被上訴人核定，始得確定其請求給付之金額，則未經被上訴人核定（或確定）其給付請求前，上訴人自不得逕依行政訴訟法第 8 條第 1 項之規定，提起一般給付訴訟。上訴人先位聲明訴訟類型之選擇，自有未合，其訴不備訴訟要件，為不合法，且其情形無法補正，應予駁回。（二）備位聲明部分：1. 依石油補助辦法第 29 條規定，油品運輸費用補助款應於每月月底前，檢具相關文件，申請核撥前 1 個月之補助款，超過每月應申請期限 90 日未提出者，不予受理。故上訴人 105 年 5 月份離島地區油品海運運輸費用補助款之申請，應自 105 年 6 月 30 日（即 6 月底）次日起算 90 日之期限末日 105 年 9 月 28 日，該末日因受梅姬颱風影響而停止上班上課，應順延 1 日即 105 年 9 月 29 日（星期四）前提出申請，方為適法，然其於 105 年 10 月 3 日始請求被上訴人核撥（被上訴人收件日為 105 年 10 月 4 日），顯逾 90 日之法定期限，被上訴人據以駁回上訴人之申請，並無不合。2. 經濟部為確保石

油之穩定供應，增進民生福祉，並發展國民經濟兼顧環境保護，乃就石油基金針對偏遠地區、原住民族地區及離島地區之石油設施、運輸費用之補助及差價之補貼，訂定石油補助辦法，就補貼對象、項目範圍及相關事項，明定該等支出予以補助，其內容係給予人民一定利益，核屬給付行政之範疇，其受法律規範之密度，較限制人民權益者寬鬆。經濟部經審酌政府財力負擔及相關預算編列情形等因素，考量整體衡平與公益原則，並兼顧促進石油業之健全發展，維護石油市場之產銷秩序，於政府補助性支出之資源有限情況下，主管機關自得本其權責就適用之對象與範圍，為必要及限定性之分配。而經濟部為使補助經費之運用發揮最高效益，審酌得補助之對象、項目、範圍、標準及申請補助之期間等，尚非屬涉及公共利益之重大事項，為有效控管及執行年度預算，於該年度結束前確立當年度決算，得合理限制申請時間，自無違反法律保留原則。又石油補助辦法第 29 條規定申請期間之法定期間為 90 日，實已考量申請人彙整、備齊資料之平均申請期限，並為縮短撥付之作業程序，盡速撥付款項之公共利益而設，並未增加法律所無之限制，亦無違平等及比例原則。該條既已明定申請期限，則申請人必須於期限內申請始符合補助要件，逾期申請已妨礙補助要件之滿足，觀之上訴人針對 105 年 1 月至 11 月間之補助申請，除本件 105 年 5 月份外，均能依該規定於 90 日之期限內備齊相關資料並提出申請，足見於期限內申請並無困難。上訴人既未於期限內依規定申請，不符合石油補助辦法第 29 條之規定，至為明確，該辦法亦無其他裁量方法，被上訴人依法駁回其申請，亦無違反比例原則。3. 凡符合石油補助辦法之油品、液化石油氣相關業者或用戶，均得依該補助辦法申請相關補助，且補助辦法並未要求上訴人須從事離島油品運輸，亦非限制其他業者不得經營離島油品之運輸業務，顯見上訴人並未遭受任何特別犧牲。上訴人主張被上訴人拒絕對其補助，將使上訴人墊支運輸費用遭受特別犧牲云云，並無足採。況上訴人自 100 年至 106 年間，均依石油補助辦法第 24 條第 1 項規定向被上訴人提出申請，並於被上訴人審查

通過通知核定次年度之「運輸補助費率及費率適用期間」後，再依石油補助辦法第 29 條規定為申請，顯見上訴人清楚知悉其補助請求權尚未成就，尚待次年度每月實際運輸費用產生，並依石油補助辦法第 29 條規定合法申請後，上訴人始能請求被上訴人給付補助款。上訴人主張經被上訴人依補助辦法第 24 條第 1 項之規定審查核可後，即可取得補助款之公法上請求權云云，自無足採。且參諸上訴人申請次年度運輸及營運計畫書書面，既已明確表示為「預估表」「說明表」等粗略估算之意，顯見上訴人明知經被上訴人審查核可，僅為提供被上訴人審酌次年度補助費率之參考，非謂每月實際支出之補助請求權已成立；更遑論上訴人每年 11 月前申請核定次年度補助當下，次年度實際運輸之事實尚未發生，亦無產生每月實際運油數量及其支出運輸、港埠費用之憑證、收據或發票，上訴人既無實際運輸費用之支出，自無所謂實際補助金額請求權之問題。

4. 石油補助辦法第 29 條乃申請補助應遵循之規定，與行政程序法第 131 條第 1 項規定之公法上請求權，指公法上權利義務主體相互間，基於公法，一方得請求他方為特定給付之權利不同，上訴人之申請既不符合石油補助辦法第 29 條之規定，被上訴人據以駁回，並無違誤。且上訴人逾期申請即生失權效果，自無於事後再行主張請求補助之權利，此與公法上請求權消滅時效之規定有別，上訴人主張石油補助辦法第 29 條規定違反行政程序法第 131 條第 1 項所定公法請求權之 5 年時效期間，不當限制公法上請求權時效云云，顯有誤會。又石油管理法並未賦予上訴人有取得石油基金補助之公法上請求權，此與司法院釋字第 723 號解釋所提及之全民健康保險法（下稱健保法）第 50 條已明定保險醫事服務機構得向保險人申報其所提供醫療服務之點數，行使本於健保法有關規定所生之公法上請求權，並不相同。石油補助辦法第 29 條所定之申請期限，係申請離島地區油品海運補助費用補助款之構成要件，非屬公法上請求權時效之規定，申請人應依上開規定時限內申請後，經被上訴人審核程序完成，作成核准同意補助處分，並載明審核後核准之金額，上訴人始取得核撥補

助款項之請求權。石油補助辦法第 24 條及第 36 條規定並非請求權基礎，與司法院釋字第 723 號特約保險醫事服務機構依據健保法所為請求，抑或司法院釋字第 474 號解釋公務員依據公務人員保險法請求保險金給付之法律所生請求權有別，自不得比附援引。（三）綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。上訴人訴請判決如其先位聲明及備位聲明之訴均無理由，應予駁回等詞，為其判斷之依據。

五、上訴人以原判決違背法令，主張意旨略以：（一）石油管理法已明定離島地區之油品運輸費用予以補助及補貼，並就對象、項目範圍等事項，授權主管機關以法規命令定之，上訴人依石油管理法及石油補助辦法自有請求被上訴人補助海運運輸費用之公法請求權。上訴人 104 年 11 月 24 日申請 105 年度之石油基金補助離島地區油品海運運輸費用，經被上訴人以 105 年 4 月核定函核可在案，被上訴人既已審核並核可，且於核定函載明補助對象、事由及補助金額上限與期間等，足證該 105 年 4 月核定函規制之事項已具體特定且發生法效性，而為行政處分，上訴人自得據以請求被上訴人補助。況倘上訴人未取得被上訴人之核可處分，當無可能逕請求被上訴人核撥，足證石油補助辦法第 29 條僅係避免浮濫之防杜規定，而使被上訴人得就上訴人實際支出費用進行審查，非謂運輸費用之補助須於 90 天內提出單據申請，始有請求權。原判決未說明石油管理法第 36 條第 1 項第 2 款及第 2 項暨石油補助辦法第 1 條與第 5 條第 1 項第 3 款第 4 目規定，非屬上訴人公法請求權之理由，有判決不備理由之違法。另被上訴人 105 年 4 月核定函係其依石油補助辦法第 24 條規定所為之行政處分，上訴人自得依該處分取得公法請求權，原判決未審究被上訴人 105 年 4 月核定函之實質內容，以其於斯時尚未能確認實際支出之金額，遽認該核定函非行政處分，有判決不適用法規之違誤。（二）石油管理法就石油基金之補助及補貼具有公益性，依司法院釋字第 443 號及第 613 號解釋，應受法律保留原則之限制。原判決以補助僅為給付行政為由，認石油補助辦法之

補助對象、項目、範圍、標準及期間均非屬涉及公益之重大事項，認被上訴人以石油補助辦法限制申請時間未違反法律保留原則，有判決不適用法律之違背法令。另原判決既認石油基金之補助具重大公益性，於判決理由竟謂經濟部得本其權責就適用對象與範圍為必要及限定性分配，以期有限資源發揮最大效益，故經濟部為使補助經費之運用發揮最高效益，審酌得補助之對象、項目、標準及申請補助之期間等，尚非屬涉及公共利益之重大事項云云，理由顯前後矛盾。（三）依司法院釋字第 474 號及第 723 號解釋可知，公法請求權消滅時效為絕對法律保留事項，不得授權或任由行政機關以命令訂定之。石油管理法既未就人民申請補助之請求權時效為規定，即應回歸適用行政程序法 5 年時效之規定，石油補助辦法第 29 條及第 36 條將期間限縮，顯違反法律保留原則。原判決認上訴人尚未因石油管理法而取得石油基金補助之公法請求權，與司法院釋字第 723 號解釋之案例事實不符，即任憑石油補助辦法得恣意限縮上訴人之請求權消滅時效，顯違反司法院釋字第 723 號解釋意旨，而有判決不適用法律之違背法令等語。

#### 六、本院查：

- （一）上訴人之代表人原為楊偉甫，106 年 11 月 6 日改由戴謙擔任，茲據新任代表人具狀承受訴訟，核無不合，應予准許。
- （二）「最高行政法院之判決不經言詞辯論為之。但有下列情形之一者，得依職權或依聲請行言詞辯論：一法律關係複雜或法律見解紛歧，有以言詞辯明之必要。二涉及專門知識或特殊經驗法則，有以言詞說明之必要。三涉及公益或影響當事人權利義務重大，有行言詞辯論之必要。」行政訴訟法第 253 條第 1 項定有明文。本件涉及上訴人鉅額離島地區油品海運運輸費用補助款之請求，影響上訴人之權利重大，本院依上開規定，於 107 年 6 月 22 日行言詞辯論。另上訴人於原審之先位之訴係提起一般給付訴訟，其上訴書狀先位聲明第 2 項雖載為：「前項廢棄部分，被上訴人應作成給付上訴人 8,663,533 元之行政處分」

，然於本院言詞辯論時，已更正聲明為：「前項廢棄部分，被上訴人應給付上訴人 8,663,533 元」，均合先敘明。

(三) 石油管理法第 1 條規定：「為促進石油業之健全發展，維護石油市場之產銷秩序，確保石油之穩定供應，增進民生福祉，並發展國民經濟兼顧環境保護，特制定本法。」第 36 條第 1 項第 2 款及第 2 項分別規定：「(第 1 項) 石油基金用途如下：……二偏遠地區、原住民族地區及離島地區石油設施、運輸費用之補助及差價之補貼。……(第 2 項) 前項第 2 款補助、補貼對象、項目範圍及相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」本條第 1 項係規定石油基金之用途，包括第 2 款所稱之「偏遠地區、原住民族地區及離島地區石油設施、運輸費用之補助及差價之補貼」。惟此僅是立法者就石油基金用途之一之指示，立法者在此並未決定任何請求權內容及其請求權主體並發生要件。任何人無從依照此規定向中央主管機關請求補助或補貼。而中央主管機關依同條第 2 項授權訂定之石油補助辦法第 5 條第 1 項第 3 款規定：「本辦法補助對象及項目如下：……三離島地區經營油品相關業者：(一) 油品設施設(購)置之必要費用。(二) 油品設施屬營運必要之擴增、汰換或維護費用。(三) 加油站、漁船加油站、航空站加儲油設施、油庫之用人成本。(四) 汽油、柴油、航空燃油所需之海運費用。」第 24 條規定：「(第 1 項) 申請離島地區油品海運運輸費用補助，應於每年 11 月底前，提出次年度之運輸及營運計畫書向中央主管機關申請，經審查核可，以次年度為補助期間。但未能於該期間申請之首次申請者或有正當理由未能於規定期間內申請者，應提出當年度之運輸及營運計畫書，經審查核可，補助期間自申請日起至當年度年底止。(第 2 項) 前項運輸及營運計畫書，應載明下列事項：一油品儲運業務經營概況。二負責運輸之業者。三油品名稱及其供應來源、船舶噸位、海上運輸油槽型式、海上運輸油槽數量、運輸方式、數量及航程數。四最近供應來源之航程距

離資料。五運輸費用之成本資料。六年度運輸數量及費用預算。七為辦理海運所生之必要相關費用。八其他經中央主管機關指定之事項。」第 25 條規定：「前條運輸費用補助，以與油品運輸有關者為限，由中央主管機關參酌海運運輸實際發生費用及其他因辦理運輸所生之必要費用後，審核補助金額。」第 29 條規定：「申請第 22 條、第 24 條及第 26 條之各項運輸費用及灌裝成本費用補助，經中央主管機關審查核可後，申請者應於每月月底前，檢具下列文件，向中央主管機關申請核撥前 1 個月補助款，超過每月應申請期限 90 日未提出者，不予受理：一申請表。二前 1 個月運輸數量憑證。三領款收據或發票。」第 36 條規定：「申請本辦法各項費用補助，有下列情形之一，予以駁回：一未於期限內提出申請。但本辦法另有規定，從其規定。二申請文件不完備，未於限期內補正或補正不完備。」此等規定就石油基金用於偏遠地區、原住民族地區及離島地區石油設施、運輸費用之補助及差價之補貼，已具體明確規定請求權內容及其請求權主體並發生要件及行使程序。申請人實際完成運輸行為（實際發生運輸費用）後，即發生請求作成准予核撥離島地區油品海運運輸費用補助行政處分之公法上權利，並依石油補助辦法第 29 條規定程序行使之。被上訴人主張申請人必須依石油補助辦法第 29 條申請，符合要件後，始發生公法上請求權，亦有誤會。是以本件上訴人請求，無論是請求被上訴人給付離島地區油品海運運輸費用補助款 8,663,533 元（下稱系爭一般給付請求），或作成准予核撥離島地區油品海運運輸費用補助款 8,663,533 元之行政處分（下稱系爭作成授益處分請求），得為其法律依據者，乃上開石油補助辦法之規定，而非石油管理法第 36 條第 1 項第 2 款。換言之，系爭一般給付請求或系爭作成授益處分請求之權利，係石油補助辦法而非石油管理法所創設之公法上請求權。上訴人主張依石油管理法第 36 條第 1 項第 2 款有公法上請求權云云，並不可採。

（四）人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給

付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，或因公法上契約發生之給付，固得依行政訴訟法第 8 條規定，提起給付訴訟，惟此類訴訟乃以行政機關之給付已經明確者為限。苟人民依法所請求之金額，尚須經行政機關審核始得確定者，則不得以該條之給付訴訟為請求，而應依行政訴訟法第 5 條規定，提起課予義務訴訟。上開 2 種訴訟類型均屬給付訴訟，僅其間存有「請求是否須先經行政機關審查作成行政處分」之差別。依上開石油補助辦法規定，經營離島地區油品相關業者，欲申請石油基金補助其油品運輸費用者，其程序為：先依石油補助辦法第 24 條規定，於每年 11 月底前，提出次年度之運輸及營運計畫書向中央主管機關申請，經審查核可後，即以次年度為補助期間，且其費率亦不得超越該次之核定。惟此僅抽象發生申請人取得得於實際完成運輸行為（實際發生運輸費用）後，向中央主管機關依該核可所定之標準，申請具體補助款之地位（資格）。迨申請人實際完成運輸行為（實際發生運輸費用）後，依石油補助辦法第 29 條規定，於每月月底前（月底後 90 日內亦可），檢具申請表、前 1 個月運輸數量憑證及領款收據或發票等文件，申請被上訴人核撥前 1 個月補助款，由中央主管機關就申請人之申請事項審核通過並確認其得請求之具體金額後，即作成准予補貼該具體金額之授益行政處分，申請人始取得直接請求該補助金額之權利。是以本件上訴人自無從依行政訴訟法第 8 條規定，逕行為系爭一般給付請求，而應依同法第 5 條規定提起課予義務訴訟，為系爭作成授益處分請求。上訴人為系爭一般給付請求之先位聲明即屬無理由。原判決先論上訴人先位聲明部分，屬不備起訴要件，且不能補正，其訴不合法；後又以上訴人訴請判決如其先位聲明，為無理由，前後駁回先位之訴之理由不一致，然其駁回之結果並無二致，此部分應予以維持。此部分上訴意旨求予廢棄，並無理由，應予駁回。

（五）公法上請求權因時間之經過而生失權效果，稱為「公法上之消滅時效」（另參照行政程序法第 131 條第 1 項及第

2 項)。行政法規關於請求權行使之期間（限）規定，是否屬於公法上消滅時效規定，應依此判斷之，不能囿於法規用語是「請求」或「申請」。尤其關於人民行使作成授益行政處分請求權，法規常是規定以「申請」為之。由上（四）述可知，申請人依石油補助辦法第 24 條獲補助核可，於每月運輸行為完成（實際運輸費用發生）後，即對中央主管機關取得作成核給該月補助款授益行政處分之公法上請求權。申請人依石油補助辦法第 29 條規定之程序為申請，即在行使該項公法上請求權。而同法第 29 條規定該申請超過每月應申請期限 90 日者，中央主管機關不予受理，亦即駁回申請（同辦法第 36 條第 1 款），此意謂請求權消滅。該申請期限規定，既有使權利消滅之作用（失權效果），性質上為作成核給該月補助款授益行政處分公法上請求權之消滅時效期間之規定。此與司法院釋字第 723 解釋理由書所持：保險醫事服務機構向保險人申報其所提供醫療服務之點數，係行使本於健保法有關規定所生之公法上請求權，而經保險人審查醫療服務總點數及核算每點費用以核付其費用，其點數具有財產價值，故 89 年 12 月 29 日修正發布之全民健保審查辦法第 6 條第 1 項規定之保險醫事服務機構申報醫療服務點數申報期限 2 年，即屬公法上請求權之消滅時效期間之法律見解相同。兩者之差別在於：石油補助辦法第 29 條規定之消滅時效客體為基於石油補助辦法所生之公法上請求權；全民健保審查辦法第 6 條第 1 項規定之消滅時效客體，則是本於健保法第 50 條所生之公法上請求權。正因此項區別，使兩者消滅時效規定之合法性結果不同。由於後者係以下位法規命令規定本於上位法律所生之公法上請求權之消滅時效，致為司法院釋字第 723 號解釋宣告增加法律所無之限制，司法院釋字第 474 號解釋所稱消滅時效屬於法律保留事項一節，亦應在此範圍內予以理解。前者則是在創設公法上請求權之同一法規命令中，同時規定其消滅時效，並無以下位法規限制本於上位法規所生公法上請求權之情事。查立法者以石油管理法第 36 條第 2 項

，就石油基金用於偏遠地區、原住民族地區及離島地區石油設施、運輸費用之補助及差價之補貼事項，授權中央主管機關訂定補助、補貼對象、項目範圍及相關事項之辦法，中央主管機關具有訂定此項法規命令之裁量權（學說上稱「訂定法規命令之裁量」），其既可規定如何之公法上請求權，自可本於政策上之考量，在合理範圍內，同時規定該公法上請求權之消滅時效。申請人並無要求僅適用同一法規命令之公法上請求權發生規定，但不適用時效消滅規定之事理，更無適用法律者應予以割裂適用之法理。又正如同原判決所敘明，石油補助辦法第 29 條所規定之期限，尚具合理性，並無恣意情事，自可適用。上訴人主張石油補助辦法第 29 條違反法律保留原則云云，並不可採。

- （六）依原判決認定之事實，上訴人於 104 年 11 月 26 日提出其 105 年度之油品運輸及營運計畫書，申請 105 年度石油基金補助離島地區油品海運運輸費用，經被上訴人審查後，以 105 年 4 月核定函核定在案，並於說明欄載明適用期間自 105 年 1 月 1 日起至 105 年 12 月 31 日止；所核定之補助費用係補助金額之上限，實際補助金額以實際發生費用計算，各項費用應依實際發生月份與費率，檢附支出憑證提出申請，並不得超過所核定之補助費率計算之金額。嗣上訴人遲至 105 年 10 月 3 日申請被上訴人核撥 105 年 5 月份離島地區油品海運運輸費用補助款 8,663,533 元，已逾 105 年 9 月 29 日之申請期限。據此，系爭作成授益行政處分請求之公法上請求權，已罹於時效而消滅。是以上訴人於原審備位請求作成准予核撥離島地區油品海運運輸費用補助款 8,663,533 元之行政處分，即屬無據，應予駁回。原判決所持石油補助辦法第 29 條規定之申請期限應屬申請要件，非屬請求權時效規定之法律見解，雖非正確，然其駁回上訴人備位請求之結論，則無不合，亦應予以維持。上訴意旨求予廢棄此部分之原判決，亦無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第

1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 107 年 6 月 28 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 吳 東 都

法官 黃 淑 玲

法官 鄭 小 康

法官 林 欣 蓉

法官 姜 素 娥

資料來源：最高行政法院司法院公報第 60 卷 8 期 250-266 頁最高行政法院裁判書彙編（107 年 1 月至 12 月）第 542-558 頁行政程序法裁判要旨彙編（十五）（108 年 11 月版）  
654-659 頁