

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 723 號

解釋日期：民國 103 年 07 月 25 日

資料來源：司法院

司法院公報 第 56 卷 10 期 71-105 頁

司法院大法官解釋（三十三）（104年9月版）第 109-163 頁

法令月刊 第 65 卷 9 期 105-106 頁

相關法條：中華民國憲法 第 7、8、9、10、11、12、13、14、15、16、17、18、19、21、22、23、61、76、78、82、89、106、170 條

立法院職權行使法 第 60、61、62、63 條

行政程序法 第 131、157 條

中央法規標準法 第 5、6、7 條

行政訴訟法 第 2、8、98、107、273、276 條

憲法訴訟法 第 4、5 條

民法 第 144、145 條

民事訴訟法 第 496、500 條

建築法 第 15 條

全民健康保險法 第 50、52、62 條

全民健康保險醫療費用申報與核付及醫療服務審查辦法 第 4、5、6、10、14 條

解 釋 文： 中華民國八十九年十二月二十九日修正發布之全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法第六條第一項規定：「保險醫事服務機構申報醫療服務點數，逾前條之申報期限二年者，保險人應不予支付。」（該辦法於九十一年三月二十二日修正發布全文，該條項規定並未修正，一〇一年十二月二十四日修正刪除）有違法律保留原則，侵害人民之財產權，與憲法第十五條及第二十三條規定之意旨不符，應不予適用。

聲請人聲請暫時處分部分，因本案業經作成解釋，無作成暫時處分之必要，應予駁回。

理 由 書： 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，始符憲法第二十三條法律保留原則之意旨（本院釋字第四七四號解釋參照）。

中華民國八十三年八月九日制定公布之全民健康保險法第五十條第一項規定：「保險醫事服務機構應依據醫療費用支付標準及藥價基準，向保險人申報其所提供醫療服務之點數及藥品費用。」同條第二項規定：「保險人應依前條分配後之醫療給付費用總額經其審查後之醫療服務總點數，核算每點費用；並按各保險醫事服務機構經審查後之點數，核付其費用。」

」對保險醫事服務機構申報醫療服務點數，並未規定申報期限。主管機關依據同法第五十二條規定：「保險人爲審查保險醫事服務機構辦理本保險之醫療服務項目、數量及品質，應遴聘具有臨床或實際經驗之醫藥專家，組成醫療服務審查委員會；其審查辦法，由主管機關定之。」訂定發布全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法，嗣於八十九年十二月二十九日修正發布第六條第一項規定：「保險醫事服務機構申報醫療服務點數，逾前條之申報期限二年者，保險人應不予支付。」（該辦法於九十一年三月二十二日修正發布全文，該條項規定並未修正，下稱系爭規定，一〇一年十二月二十四日修正發布全文，其名稱改爲全民健康保險醫療費用申報與核付及醫療服務審查辦法，並刪除系爭規定；另於一〇〇年一月二十六日修正公布全民健康保險法，將第五十條改列爲第六十二條，並增訂第二項規定：「前項費用之申報，應自保險醫事服務機構提供醫療服務之次月一日起六個月內爲之。但有不可抗力因素時，得於事實消滅後六個月內爲之。」）是系爭規定就保險醫事服務機構申報醫療服務點數之期限規定爲二年。

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，係行使本於全民健康保險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，故系爭規定之申報期限即屬公法上請求權之消滅時效期間。是系爭規定就醫療服務點數之申報，逕以命令規定公法上請求權之消滅時效期間，增加法律所無之限制，有違法律保留原則，侵害人民之財產權，與憲法第十五條及第二十三條規定之意旨不符，應不予適用。

聲請人聲請暫時處分部分，因本案業經作成解釋，無作成暫時處分之必要，應予駁回。

大法官會議主席	大法官	賴浩敏
	大法官	蘇永欽
		林錫堯
		池啓明
		李震山
		蔡清遊
		黃茂榮
	陳 敏	
	葉百修	
	陳春生	
	陳新民	
	陳碧玉	
	黃璽君	
	羅昌發	
	湯德宗	

本件解釋認定全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法第六條第一項有關請求權時效的規定應以法律為之，因此違反法律保留原則，而侵害了憲法保障的財產權，和本席的看法，即全民健康保險法可以授權主管機關以命令規定有關請求權消滅的時效，但其授權必須達到較高的具體明確程度，否則仍然違反法律保留原則，在結論上雖無不同，但本席不同意請求權的消滅時效「只能」以法律直接規定，反而認為本件解釋主要援用的釋字第四七四號解釋已不合時宜，應予變更。此一理由的不同，涉及法律保留原則如何操作的重要問題，以下特以協同意見分四點加以說明。

#### 一、法律保留作為基本權保障的原則

憲法第二十三條規定國家對於人民的自由權利僅得於必要時以法律去限制，這裡的法律保留要嚴格到什麼程度，並不清楚。不像德國基本法自始即有意的作差序化處理，就個別基本權的限制區分所謂「依法律」（durch Gesetz）、「基於法律」（aufgrund eines Gesetzes），乃至依一般性法律（die allgemeine Gesetze）或以「經聯邦參議院同意之法律」等不同彈性的保留，對於立法部門的限制應通過何種法律形式，可否授權行政部門作進一步補充，說得很清楚，形成明顯對比。因此這裡只有兩種可能，一是不問所涉基本權和規範領域，在法律保留上都作相同的處理，至於應一律採絕對的法律保留，或者一律採相對的法律保留，則是接下來的解釋問題。在憲法未明文區隔的情形下，對各基本權作相同的處理，很難說有什麼不對。只是面對基本權清單上不論從其歷史發源或社會功能來看都如此不同的權利，加上社會不斷變遷，這樣的統一處理難免失輕失重，未必是最妥適的解釋。另一個可能則是不把憲法的未區分解讀為不區分，而毋寧以其為對憲法解釋的保留，通過解釋者的區隔處理，若可使國家與人民關係得到更精緻的調適，也許比德國由制憲者或修憲者去作區隔，更能回應多元多變的現代社會。問題是一旦釋憲者挑起這樣的重擔，卻又無法闡明區隔的理由，或者只能給一個牽強的理由，反而會因欠缺可預見性而平白造成混亂，甚至扭曲了立法行政部門間的合理分工，則相較於第一種更接近文義的解釋取徑，更無法面對各方的質疑。這是本院解釋此一原則時必須了然於心的方法選擇，從釋字第四四三號解釋明確採層級化法律保留的解釋後，本院實即開始承擔這樣的權衡以及說理的重責。

針對不同基本權或規範領域去對法律保留的絕對性、直接性加以區隔，如何堪稱穩妥，不能不從憲法規定此一原則的意旨出發去思考。本席以為，以法律明定基本權因何種公益而受到何種限制，其考量重點應在於民選代表比起追求政績的行政部門在基本權保護上更能感同身受（主體面向），以及法律所載資訊也因為法律在傳播周知上的優勢（憲法第一百七十條）而使人民更易取得（客體面向），這是以法律直接規定優於間接由行政部門以命令規定之處。但在某些事物領域，由行政部門因人事時地物而制宜反而更能提供恰如其分的規範，而對法律目的的達成更具實益（功能面向），正是此一分工為委任立法取得的特別優勢，使得現代國家不是完全開放立法者選擇（指對於是否授權行政補充），就是作層級化處理，一律採絕對法律保留（也就是國會保留）必然使國家陷入無行動力的窘境，可說絕無僅有。至於如何層級化，當然就要個別審視絕對保留在主客體面向上的優勢，再進一步考量相對保留是否真能創造功能面向上的優勢，而作綜合的決定。本院在釋字第四四三號解釋的層級化操作即有如下的論述：「惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八

條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第三九二號解釋理由書），而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」

此一四分法的兩端，即連修法都不被容許的憲法保留，和連授權訂定命令都無必要的執法細節事項，可暫不論，中間的絕對和相對法律保留，該解釋強調應審酌的主要是「規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重」，而以剝奪重大法益如生命及身體自由的刑罰為應採絕對法律保留唯一之例，套到前述審查方法，即在於強調對法益的評價，而刑罰所以需要絕對的法律保留，應該就在本院對生命和身體自由法益的最高評價。這樣的評價使得刑法規範由民選立委自行決定，並明見於刑典有其特別意義，且將部分犯罪構成要件委由行政部門決定的彈性，即使客觀上有其存在的價值，兩相權衡下似乎也不是那麼重要。

## 二、法規命令的立法控制有重大意義

以上有關如何選擇絕對和相對法律保留的說明，主要既著眼於主客體和功能的面向，不能不提的就是立法院職權行使法大幅強化立法院控管行政部門所訂法規命令的機制。法規命令的立法審查原見於中央法規標準法第七條：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」伴隨此一送置義務的是非常鬆散的，甚至未見明文規定的「備查」程序，法規命令因發布而生效，而且即使立法院作了內容的審查，發現有實體或程序上的問題而有所質疑，也不會動搖其效力。此一鬆散的備查制度，到了民國八十八年一月二十五日公布立法院職權行使法後，才起了根本的變化，該法第六十條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令送達立法院後，應提報立法院會議。出席委員對於前項命令，認為有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，如有十五人以上連署或附議，即交付有關委員會審查。」首先，所有的法規命令送到立法院以後，都要提到院會，沒有任何例外。其次，所有立法委員對於提到院會的法規命令都有初步的審查權，審查的範圍包括該法規命令有無「違反、變更或抵觸」授權的母法，任何委員認定有違法疑義，只要得到十五人的連署或附議，即可交付相關委員會進行審查。且此一審查不能任其拖延，第六十一條規定：「各委員會審查行政命令，應於院會交付審查後三個月內完成之；逾期未完成者，視為已經審查。但有特殊情形者，得經院會同意後展延；展延以一次為限。前項期間，應扣除休會期日。」除此以外，審查的程序完全比照法律案（同法第六十三條）。更重要的改變是審查的效果，第六十二條規定：「行政命令經審查後，發現有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之。前條第一項視為已經審查或經審查無前項情形之行政命令，由委員會報請

院會存查。第一項經通知更正或廢止之命令，原訂頒機關應於二個月內更正或廢止；逾期末為更正或廢止者，該命令失效。」簡言之，法規命令雖仍於發布後即生效力，但立法院會議如果認定法規命令違反、變更或牴觸母法，一經通知即有更正或廢止的義務，兩個月內未為更正或廢止，命令自動失效。換言之，自此所有立法院授權行政部門制定的法規命令，一律都須立即送回立法院審查，從法律保留關切的主體面向來看，民選的立委雖未直接參與法規命令內容的決定，但都有機會在委任立法完成後短期內審查其內容，並於認定違反法律授權的情形，實質上予以廢止，其與絕對法律保留的差異顯已大幅縮小。至於客體面向的資訊取得，原來只有中央法規標準法第七條對行政命令的傳播周知有所規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」民國八十八年二月三日公布的行政程序法就此也特於第一百五十七條規定法規命令的發布，其第三項規定：「法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙」，對於民眾獲知的方便程度，也已無遜於法律。

換言之，絕對法律保留相較於相對法律保留的兩個結構性優勢，在現行法制下都已經大幅縮小差距。相對的，面對多元多變的現代社會，越來越多的事物領域改由立法者授權行政部門作進一步的具體化規範，反而更有利於立法目的的達成。足見此一結構性的法制調整，已使得所謂法律保留原則的層級化操作逐漸從絕對法律保留朝相對法律保留翻轉，便不難理解。故如前所述，本院在第四四三號解釋基於法益的評價，仍把刑法的罪刑法定主義例示為絕對法律保留，顯然認為已屬憲法的要求而不僅為立法政策而已，但到了第五二二號解釋，已經容許部分的相對化：「刑罰法規關係人民生命、自由及財產權益至鉅，自應依循罪刑法定主義，以制定法律之方式為之，如法律授權主管機關發布命令為補充規定時，須自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，方符刑罰明確性原則。」此處以命令補充的空間顯然不大，因為母法的規範密度必須高到「自授權之法律規定中得預見其行為之可罰」。但顯然連自由刑都不再能歸類於絕對的法律保留，而必須和其他可以委任立法的事項一起放在相對的法律保留層次，實在很難想像還有何種基本權或規範領域必須要求更高的規範密度，從而仍可留在絕對法律保留的範疇？很可能已不存在此一類型。其原因除了支持絕對保留的主體客體面向都因為法制調整而起變化外，支持相對保留的功能面向，以第五二二號解釋涉及的證券交易法罰則為例，更經常要為維護交易秩序而不得不藉助刑罰工具，比如此處「對證券負責人及業務人員違反其業務上禁止、停止或限制命令之行為科處刑罰」，其中可罰行為的類型即無可避免的只能授權行政部門以命令來具體化，較能符合立法目的，這種情形在不斷擴張的經濟、社會管制領域，事實上已經越來越普遍，以致連刑罰的絕對法律保留都成為明日黃花。

另外一個有利於往相對法律保留開放的因素是我國半總統制的分權體制，總統對行政部門通過政黨政治的運作保有高度影響力（第五二〇號解釋），此時不同於單純內閣制之處，即在有獨立民主正當性基礎的總統，可為法律保留原則的放寬提供堅強的支撐。德國前聯邦憲法法院院長，後來也曾擔任聯邦總統的Prof. Roman Herzog 在嚴厲批評德國戰後過於僵硬的法律保留原則已把應該決定重大事項的國會變成了法條工廠時，即以法國的半總統制最大優點便在幫助法國跳出了內閣制的此一迷思。這部分無疑還可作很深入的論證，此處就點到為止了。

### 三、時效消滅制度涉及什麼最高法益

從以上本院發展出來的層級化法律保留操作方法來看本案，對於請求權消滅時效制度的規範竟認為「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」，顯以此處所涉保護法益應得到比生命或身體自由更高的評價，才可無視於前述法制調整及社會變遷，仍以其應受絕對的法律保留，而不得就任何部分為委任立法。若非如此，即將打亂本院層級化操作的基本思維，而暴露方法上的恣意。

可惜理由書就這樣負載高度論證義務的反向操作，只給了非常簡短的說明：「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」，最後援用本院第四七四號解釋，就推出了上述結論。就保護法益的評價，這裡籠統提到的公益和人民權利義務，恐怕都需要更充分的說明，其高於生命和身體自由的道理。且如前所述，在本來用來相互權衡的基本權與公益二者中，前者才是有利於絕對法律保留者，因為民意代表才會對基本權的限制更能感同身受，至於公益，由國會或行政部門來決定，誰都沒有明顯的優勢。而這裡涉及的基本權滿打滿算也只有財產權，其法益的評價在本院解釋中從來沒有高於生命或身體自由，在我國的法律體系下，二者也可說是高下立判。何況消滅時效的立法意旨，其實還很難說是要落實財產權的保障，就請求權方面，此制重點剛好在於排除請求權的行使，就相對人方面，其主要功能也只是藉此消除長期保留債權關係證明的負擔而已，如果債務確實未為清償，我國民法也僅使相對人取得抗辯權，不因此使債權本權終局消滅（民法第一百四十四條、第一百四十五條），所謂「尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定」的公益，顯然言過其實。而且從民法有關長短期時效的規定即不難想像，在某些牽涉利益複雜的事物領域，就其私法或公法請求權的消滅時效委由主管行政部門作更符合政策需要的長短期安排，會比直接由立法委員決定在功能分配上更為妥適。時效制度的政策性質遠大於財產權的保護，從近年許多國家將長期時效改為短期時效，可以印證。換言之，綜合時效制度涉及的法益評價，從其主客體的面向與功能面向來看，其規範密度的要求最多到有定錨效果的一般時效應以法律規定，不論公私法都是如此，尤其考量國家與人民的不對等，公法上的一般時效應區隔國家和人民為債權人時的不同處理，但無論如何沒有強制所有時效的規定都直接以法律規定的必要。本件解釋所援用的第四七四號解釋，對於為何要採絕對保留也沒有提出合理周延的論證，該解釋作成於立法院職權行使法公布四天之後，很可能對於此一立法行政分權的結構性調整仍未充分意識，特別在第五二二號解釋之後，繼續堅持時效制度應採絕對法律保留而造成本院評價上的明顯矛盾，實已無法合理化。

本席對於稅法領域與法律保留原則平行發展的租稅法律主義，在列舉稅法中屬於法律保留範圍的事項一指「租稅主體、租稅客體、稅基、稅率、納稅方法及納稅期間等租稅構成要件」一後，迄今仍僅要求「以法律或法律明確授權之命令定之」（第六九二號、第七〇三號、第七〇六號解釋），未如限制基本權的法律保留，還就不同基本權或規範領域去嘗試作規範密度上的不同要求，認為有改進的必要（可參本席在第七〇六號解釋所提協同意見書）。但無論如何無法理解，本院如何於同樣涉及財產法益時，在稅法上一律採相對法律保留，而獨獨在消滅時效制度上，要求採絕對的法律保留，從一個極端擺盪到另一個極端，稅法可能

涉及國家對人民的高額債權關係，後者則僅涉及債權關係派生出來的請求權抗辯問題，本院在評價上的失輕失重，真的很難自圓其說。

#### 四、為什麼授權明確性標準應予提高

不採絕對的法律保留，當然不意味放棄法律保留原則所要實現的基本權保障。本院對於相對法律保留仍在規範密度上要求依重要性而有所區隔，比如有關裁罰效果的直接保留（第三一三號、第四〇二號解釋），涉及裁罰性處分需要母法作較高密度的規範（如第五一〇號解釋），至於裁罰性規定不可以廣泛授權而由被授權機關推究目的綜合判斷其授權範圍，必須把構成要件和法律效果的主要部分直接規定於法律，指的到底又是哪些部分？除了作為處罰基礎的行為要件和責任外，本院陸續處理的有比如處罰的實質加重（第六〇四號解釋中的「連續舉發」）、裁罰的標的行為（第六一九號解釋）、處罰對象、多數人歸責方式（第六三八號解釋）等，不一而足，使得爾後遇有爭議，方法上自然應先對照這些先例，上下加減衡酌一番。此外，本院也十分重視委任立法的方式，從授權必須具體明確開始（第三一三號解釋），還要求法規命令不得逾越授權範圍（如第五九八號解釋），或逸出授權目的（如第四二三號解釋），在制定規範的主體方面，要求「倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章」，而在客體方面也「不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代」（如第五二四號解釋），甚至授權的母法應為作用法性質，而不宜為單純的組織法（如第五三五號解釋）。使層級化法律保留的操作在轉向相對法律保留後，反而更趨細膩。

本席認為，本件解釋處理的消滅時效問題，不宜放在絕對法律保留的範疇，道理已經很清楚。真正需要進一步檢驗的，是相對法律保留應符合的要求是否都已符合。在前面整理的各項要求中比較可能涉及的還是授權必須具體明確，其法理應在釐清立法行政的分工，並有利於被規範者的查詢和遵循。但所謂具體明確，要求一高就會使規範失去回應規範領域變化的彈性，而於無法不斷修法的情形下反失公平，因此在明確和彈性之間不能不有所折衷，本院實務可說向來傾向寬鬆標準，面對普遍存在的概括性授權規定，如以依授權訂定的法規命令為審查對象，是否即因母法的授權過於概括（不夠具體明確），而認定該命令的規定已逾越授權範圍？本院早在第四八〇號解釋就對何時構成超越授權作了方法的說明：「惟在母法概括授權情形下，行政機關所發布之施行細則或命令究竟是否已超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷。」此一「回到目的」去作「綜合判斷」有沒有授權的審查方式，後來並一再重複（參見第五三八號、第六〇六號、第六一二號、第六四三號等解釋），其中第五三八號解釋和更早的第三九四號解釋一樣，處理的是法制上最常見的法規命令——幾乎全為概括授權的施行細則、管理規則等，完全不見母法在授權條文中有任何關於授權目的、範圍及內容的提示，但本院仍善用此一綜合判斷方法，作了有利於法規命令的解釋：「建築法第十五條第二項規定：『營造業之管理規則，由內政部定之』，概括授權訂定營造業管理規則。此項授權條款雖未就授權之內容與範圍為規定，惟依法律整體解釋，應可推知立法者有意授權主管機關，就營造業登記之要件、營造業及其從業人員準則、主管機關之考核管理等事項，依其行政專業之考量，訂定法規命令，以資規範。」以這樣寬鬆的標準來檢驗本件解釋審查的法規命令「全民健康保險醫事服務機構醫療



服務審查辦法」第六條第一項規定：「保險醫事服務機構申報醫療服務點數，逾前條之申報期限二年者，保險人應不予支付。」其所據的授權條文為全民健康保險法第五十二條：「保險人爲審查保險醫事服務機構辦理本保險之醫療服務項目、數量及品質，應遴聘具有臨床或實際經驗之醫藥專家，組成醫療服務審查委員會；其審查辦法，由主管機關定之。」雖未明言應訂定保險醫事服務機構得申報醫療服務點數的期間，但是否即因授權不夠具體明確，而認定系爭時效規定已經逾越授權範圍，恐怕還不易驟下定論。

惟如考量行政程序法第一百三十一條第一項的規定：「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」，除已一般性的規定了五年時效期間外，並明確規定特別時效期間應以法律規定。此處的立法解釋上自不能排除立法者仍以委任方式爲之，但縱令更長或更短的時效期間得以法規命令規定，並不當然違憲，在授權的明確性上恐怕已不能再用寬鬆的標準，否則一般的時效期間明定於立法院議決的法律，該法律又明確要求特別時效期間也以法律規定，則若立法者在此委任立法，應該就有升高的授權明確性要求，否則不啻誤導查詢相關法律者，以爲沒有特別的時效規定。換言之，本案有關保險醫事服務機構得申報醫療服務點數的期間，立法者可以選擇直接規定於全民健康保險法，或授權主管機關以辦法規定，同樣都能滿足行政程序法第一百三十一條第一項「以法律特別規定」的要求，但在選擇後者時，即不能停留於「整體規定之關聯意義爲綜合判斷」的寬鬆標準，其先行的立法作爲既產生一定的誤導危險，使其在授權明確性上必須承擔較高的義務，也就是在授權規定中應對於就特別時效一併加以規定要使被規範者從文字上即可探知，系爭規定的文字顯然未達到此一明確的程度，致被規範者可能誤以爲其請求權仍有五年的一般時效期間，自然不符合憲法的法律保留原則。因此有關消滅時效的規定雖不屬絕對法律保留的範疇，本院釋字第四七四號解釋就此部分已不合時宜，理應變更，本件解釋繼續援用雖不妥當，但本席從相對法律保留仍要求其授權規定就授權範圍應具體明確的觀點，同樣得到違反法律保留原則的結論。

表面上看起來，從絕對法律保留切入，可以省去相對法律保留連帶而來的許多理論和技術的麻煩，但若想想其評價矛盾帶來的嚴重後果，這一點點論述的麻煩又何足道哉，本席不憚其煩的強調違憲審查方法上的一致，其故在此。

協同意見書

大法官 林錫堯 提出

本文僅就「消滅時效制度」之所以成爲法律保留事項（乃至國會保留（註一）事項）之理論依據，表示個人意見如下：

綜觀解釋文與解釋理由書所述，係認爲系爭規定（指中華民國 89 年 12 月 29 日修正發布之全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法第 6 條第 1 項規定）違反法律保留原則，侵害人民之財產權，與憲法第 15 條及第 23 條規定之意旨不符。依其意旨，「消滅時效制度」之所以成爲法律保留事項（依本號解釋意旨，係屬國會保留事項），係因其侵害人民受憲法第 15 條保障之財產權，而屬憲法第 23 條法律保留原則之適用範圍。換言之，係以「基本權之法律保留」爲其立論基礎。此單就系爭規定僅就人民之公法上請求權消滅時效期間爲規定而言，固有其論據，惟就消滅時效制度（特別是「公法上請求權之消滅時效制度」）而言，容有檢討之必要。

蓋「公法上請求權之消滅時效制度」，不僅適用於人民之公法上請求權，亦適用



於行政主體（由行政機關代表）對其他行政主體或對人民之公法上請求權，此二種請求應適用同一消滅時效制度（尤其行政主體與人民之間，本於行政契約法律關係發生請求權之情形），不容割裂行政主體與人民之請求權而分別觀察。就人民對行政主體之公法上請求權而言，消滅時效期間之規定固係限制人民之權利；但就行政主體對其他行政主體或人民之公法上請求權而言，消滅時效期間之規定則不涉人民權利之限制，甚至有利於人民，則有關「公法上請求權之消滅時效制度」之所以為法律保留事項（乃至國會保留事項），自不能僅以憲法第 23 條所示之「基本權之法律保留」為立論基礎。

本文則認為：「消滅時效制度」（特別是「公法上請求權之消滅時效制度」）之所以成為法律保留事項（乃至國會保留事項），不宜僅以「基本權之法律保留」為其立論基礎，而更宜以「民主的法律保留」與「法治國家之法律保留」為其立論基礎，從民主原則與法治國家原則出發，論述消滅時效制度何以屬法律保留事項，又何以進而成為國會保留事項。

茲說明如下：

按法律保留原則之理論依據主要有三：民主原則、法治國家原則、基本權之保障。論者乃因其理論依據與觀點之不同，分別稱之為民主的法律保留、法治國家之法律保留、基本權之法律保留（註二）。

基於民主原則，關於公共團體之重要事項，尤其是與人民有關之規定，應由人民所選出的代表所組成、具有民主正當性之國會，經由公開透明之程序予以決定，因此，關於法律保留的事項，應有法律依據，行政始得為之。基於法治國家原則，國家與人民之關係應由明確、有預見可能及穩定之法律予以規定之；法律不僅應規定行政行為，而且應賦予人民可經由法院貫徹之權利。至於基本權之法律保留，則以人民之基本權應受保障，非依據法律或法律授權，不得加以限制（註三）。

時至今日，將法律保留原則之適用範圍限於干涉行政，是一種陳舊的觀念，此觀中央法規標準法第 5 條規定自明，毋庸贅言。法律保留原則適用範圍之擴張，意味著「基本權之法律保留」功能之不足，必須另求諸「民主的法律保留」與「法治國家之法律保留」之功能。尤其，本案延續釋字第 474 號解釋之見解，明白指出消滅時效制度須由法律明定，不得授權行政機關衡情以命令訂定，亦即認定「消滅時效制度」係國會保留事項，更宜從「民主的法律保留」與「法治國家之法律保留」建構理論基礎（註四）。

依德國學者之觀察，法治國家之法律保留包括排他的與得移轉的國會權限；反之，民主之法律保留僅適用於排他的國會權限。由於法律保留之民主因素，使得法律保留範圍擴張及於不具干涉性質之事項，而並不是將傳統的法治國家法律保留限制於重要的干涉事項。民主的法律保留觀點，僅在於擺脫干涉的特徵，而認立法者有義務，於基本的規範領域內，特別是行使基本權之領域內，祇要是國家得介入的事項，均應就其所有重要的決定，自行為之。此即所謂「重要事項說」（註五）。

準此，當法律保留事項不具干涉性質者，顯已不能僅從憲法第 23 條立論法律保留原則之憲法依據，而必須更從民主原則與法治國家原則尋求法律保留原則之憲法依據，進而就特定事項說明何以其屬國會保留事項（註六）。

我國釋憲實務，大多涉及公權力限制基本權是否有法律依據之問題（即「干涉保留」之問題），亦即大多著眼於基本權之保障，而以憲法第 23 條為法律保留原則之憲法依據。惟偶而也可看到「重要事項保留」之論述，例如：釋字第 707 號解釋理

由書所指：「基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令（本院釋字第四四三號、第六一四號、第六五八號解釋參照）」。<sup>註一</sup>該號解釋既揭示「憲法上法律保留原則」，顯已超越「憲法第二十三條之法律保留原則」之侷限。惜乎本號解釋面對「消滅時效制度」是否屬國會保留事項之問題，雖於理由書第一段指出：「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」，似已有意擺脫「基本權之法律保留」之侷限，此際，倘能更著眼於民主的法律保留與法治國家之法律保留，再從法安定性或持續性、法之和平與一致性、公益上重要性、基本權之關聯性（如因基本權衝突之調和上有其重要性、困難性致有由立法者決定之必要性（註七））、民主正當性要求等有關民主原則與法治國家原則之內涵出發，並就消滅時效制度如何從法律保留事項進而成為國會保留事項，加以闡述，當屬完善之舉。如今卻又於解釋文與解釋理由書內一再強調系爭規定違反「憲法第二十三條之法律保留原則」之意旨，而再度投入「基本權之法律保留」之侷限中，既無從為「消滅時效制度係法律保留事項」提出充足之論述，亦難以更就「消滅時效制度係國會保留事項」，說出令人信服之理由，為國會保留劃出較明確之概念，形成不完善之立論。

註一：法律保留與國會保留（Parlamentsvorbehalt）之概念應有區別：法律保留係涉及國會依立法程序與法律形式所為之決定，其概念包括國會權限、法程序與法律形式；國會保留僅要求國會決定（以法律或決議形式）（Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 6 Rn. 9）。國會保留出自民主原則，禁止行政機關就公共事務實質上重要之事項，未經國會同意而逕行決定，但受權力分立原則之限制，即應保留行政或司法之權限，不容國會介入（Steffen Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2012, Rn. 272ff.）。基此，法律保留原則所謂應有法律依據，包括依據形式意義之法律及依法律明確授權所訂定之法規命令（乃至自治條例）。但在法律保留事項中，仍有某些特定事項，必須完全由形式意義之法律予以規定，法律不得授權行政機關訂定法規命令，是謂「國會保留」（但「國會保留」之概念範圍不以此為限）。在義大利與西班牙，則有「絕對法律保留」與「相對法律保留」之區分，前者指應由立法者自行決定，後者指立法者得僅作原則性規定而授權下位法規作其他規定（Henning Rieckhoff, Der Vorbehalt des Gesetzes im Europarecht, 2007, S. 18.）。

註二：論者亦有將「基本權之法律保留」納入「法治國家之法律保留」之中。本文採取將二者區分方法，係因實務上多以憲法第 23 條作為法律保留之憲法依據，僅屬「基本權之法律保留」之觀點，尚難涵蓋「法治國家之法律保留」之全部觀點，為論述需要，故予區分。

註三：Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, § 6 Rn. 5f.另參見 Helge Sodan/Jan Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 6. Aufl., 2014, § 7 Rn. 27；Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, GG, 2007, Art. 20 Rn. 44；Henning Rieckhoff, Der Vorbehalt des Gesetzes im Europarecht, 2007, S. 23ff, 54；Christian Bumke/Andreas VoBkuhle, Casebook

Verfassungsrecht, 2013, Rn. 1413ff. (引用 BVerfGE 49, 89; 83, 130, 142f.)

註四：「法治國家之法律保留」之功能側重在國家權力之限制，「民主的法律保留」之功能側重在民主正當性，二者具交叉互補作用（詳見 Henning Rieckhoff, Der Vorbehalt des Gesetzes im Europarecht, 2007, S. 26ff, 34f.）。

註五：詳見林錫堯著，《行政法要義》，2006 年 9 月，三版，頁 33 以下。（摘自 Fritz Ossenbuhl, Der Vorbehalt und seine Grenzen, in: Die öffentliche Verwaltung zwischen Gesetzgebung und richtlicher Kontroll, Gottinger Symposion, 1985, S. 14ff.）

註六：「國會保留」係源於民主原則與法治國家原則，強調基本的、重要的決定應由立法者自行爲之（Helge Sodan/Jan Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 6. Aufl., 2014, &#167;24 Rn. 27.）。

註七：參考 Christian Bumke/Andreas VoBkuhle, Casebook Verfassungsrecht, 2013, Rn. 1418. 所引 BVerfGE 83, 130, 142f.

## 協同意見書

大法官 羅昌發 提出

本件涉及法律保留原則於時效制度之適用。多數意見認爲，中華民國八十九年十二月二十九日修正發布之全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法第六條第一項「保險醫事服務機構申報醫療服務點數，逾前條之申報期限二年者，保險人應不予支付。」（下稱系爭規定）爲母法（即全民健康保險法）所無之時效限制，違背法律保留原則，侵害人民財產權，與憲法第十五條及第二十三條規定之意旨不符。本席對多數意見所認系爭規定違背法律保留原則之部分，敬表同意；惟對多數意見以憲法第二十三條及第十五條爲解釋時效制度適用法律保留原則之基礎，並將論述限縮於消滅時效，認有斟酌餘地。爰提出本協同意見書：

### 一、時效制度應適用絕對法律保留原則之憲法上理由

（一）憲法上法律保留原則之基礎並不限於第二十三條：我國憲法中常爲本院引用之法律保留原則規定有二。其一爲憲法第二十三條所規定：「以上各條列舉之自由權利，除爲防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」依此規定，限制憲法所列各項自由權利之前提要件，應以法律爲之；如非以法律爲之，無論其對人民自由權利之限制理由如何正當（亦即，縱使其限制係爲防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要），仍無法通過憲法第二十三條之檢視。故憲法第二十三條爲「法律保留原則」之重要依據。然憲法第二十三條之法律保留原則，並不限於絕對法律保留（國會保留）；而應視所涉及人民權利之性質與重要性，決定是否應嚴格以法律爲之，或得以法律明確授權之命令爲之（即後述「層級化法律保留」）。其二爲憲法第十九條所規定：「人民有依法納稅之義務。」本條一方面係對人民課以納稅之憲法上義務；另一方面則要求國家在對人民課以納稅義務時，必須依法律爲之；具體言之，國家對人民課以繳納稅捐之義務或給予人民減免稅捐之優惠時，應以法律規定租稅主體、租稅客體、租稅客體對租稅主體之歸屬、稅基、稅率、納稅方法及納稅期間等租稅構成要件。雖憲法明定之法律保留原則僅此二者，然並非謂除此二者外，在我國憲法下，其他事項均可不以法律定之。依後列說明，法治國原則下之重要事

項，亦有應以法律規定而屬法律保留之範圍者。

- (二) 法安定性之確保為法治國原則重要內涵，其確保之機制應有絕對法律保留原則之適用：法治國原則 (principle of rule of law) 為現代民主憲政體制之骨幹，目的在確保所有公權力之作用均受法律規範、均依民主價值與基本人權為之、且均受獨立與公正之司法所約制 (all public powers act within the constraints set out by law, in accordance with the values of democracy and fundamental rights, and under the control of independent and impartial courts)。法治國原則下之各項原則，雖因不同國家的憲法規定而有差異，然一般應包括合法性原則 (principle of legality)，含制定法律程序之透明性、可問責性、民主性、多元性 (transparent, accountable, democratic and pluralistic process for enacting laws)；法安定性原則 (legal certainty)；禁止行政權之恣意 (prohibition of arbitrariness of the executive powers)；獨立與公正之司法 (independent and impartial courts)；包含尊重人民基本權之有效之司法審查 (effective judicial review including respect for fundamental rights)；法律前之平等待遇 (equality before the law)。

(註一) 亦即，法安定性原則為法治國原則之重要內涵。法治國原則下之各項原則既為現代民主憲政體制之骨幹，其內容自屬絕對法律保留之範圍；而保護法律安定性原則既為法治國原則之重要內涵，確保法律安定性之制度與機制自亦應以法律規定，且非屬可以法律授權行政命令訂定之事項。

- (三) 時效制度係基於法之安定性而設，為法治國原則重要內涵：時效制度 (即 period of prescription 或 prescriptive period 或 statute of limitation) 係對於一定期間內不行使權利或因持續一定時間之狀態，而由法律創設其權利或義務關係變動的效果；其目的亦在促使權利人以適當之努力儘早行使權利及尋求救濟。本號解釋引用本院釋字第四七四號解釋有關時效制度之重要性及其制定之目的謂：「消滅時效制度 (按：釋字第四七四號解釋僅稱『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……」 (見本號解釋理由書第一段、釋字第四七四號解釋理由書第二段)。南非憲法法院在 Road Accident Fund and Another v. Mdeyide 一案中 (註二) 針對時效制度的重要性，表示：「本院曾多次強調，時效期限在為社會與法律事件帶來確定性及安定性以及維持司法品質之關鍵重要角色。如無時效期限之規定，法律爭端將可能無限期延續，並因而延長當事人對爭端解決的不確定性。由於時間的經過，證據可能遺失、證人可能無法再出庭作證或其對事件之記憶亦可能逐漸模糊，司法品質有可能因而受影響。而司法品質為法治之核心因素。如欲法律受尊重，法院之裁判應在爭議事件發生後，儘早作成；且其裁判不但應有完整的論述，並應基於最佳可得之證據為之。」本院解釋有關時效制度維持法律秩序安定之論點，以及南非憲法法院有關時效制度維護法律確定性、安定性及司法品質功能之闡述，均足以說明時效制度在法治國原則中之重要性及應以法律規定之理由。

- (四) 時效制度適用法律保留原則應非基於憲法第二十三條之規定：本號解釋以消滅時效制度「與人民權利義務有重大關係」 (見本號解釋理由書第一段；釋字第四七四號解釋理由書第二段亦有相同用語)，且基於系爭規定侵害人民財產權

，與憲法第十五條不符，故適用憲法第二十三條之法律保留原則，宣告系爭規定違憲（見本號解釋文及解釋理由書第三段）。本席認為，時效制度固多與人民權利義務有重要關係，然其所涉及之各種權利義務之性質並不相同。有關於人民財產權者（如人民對國家或國家對人民之公法上請求權之消滅時效、民事上金錢上損害賠償請求權之消滅時效、民事上動產或不動產之取得時效）；有關於人民之生命、自由、財產權遭國家剝奪者（如刑事上之追訴權時效及行刑權時效）；有關於身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操受他人之侵害者（如民事上基於侵權行為而請求排除身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操侵害或請求回復名譽之請求權時效）。如以憲法第二十三條作為時效制度法律保留之依據，則勢須適用「層級化法律保留原則」；亦即本院釋字第四四三號解釋所稱：「何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」及本院釋字第五五九號解釋所載：「基於法治國家之基本原則，凡涉及人身自由之限制事項，應以法律定之；涉及財產權者，則得依其限制之程度，以法律或法律明確授權之命令予以規範。」時效制度適用「層級化法律保留原則」之結果，將造成某些時效之規定因僅涉及財產權，故得以「法律明確授權之命令」定之（例如人民對國家或國家對人民之公法上請求權之消滅時效、民事上金錢上損害賠償請求權之消滅時效、民事上動產或不動產之取得時效，均可能解釋為得以「法律明確授權之命令」定之）；某些時效之規定涉及人身自由或其他重要人格法益之保護，故應以法律定之（例如刑事上之追訴權時效及行刑權時效，以及依民法侵權行為規定請求排除對身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操之侵害之時效，均可能解釋為屬絕對法律保留之事項而應嚴格以法律定之）之混亂情形。法律體系中某些時效事項若僅能以法律定之、某些時效事項卻得以法律授權之命令定之，反而與法安定性及確定性之原則背道而馳。

- （五）時效制度適用法律保留原則亦非基於中央法規標準法之規定：本院釋字第四七四號解釋謂：「有關人民自由權利之限制應以法律定之，並不得逾越必要之程度，應依法律規定之事項不得以命令定之，憲法第二十三條、中央法規標準法第五條、第六條均有明定。」（見釋字第四七四號解釋理由書第一段）顯將中央法規標準法第五條及第六條之規定列為解釋憲法之基礎。本號解釋則未將該法列為論述法律保留原則之基礎；本席對於本號解釋有關不以中央法規標準法作為解釋法律保留原則之基礎，敬表同意。中央法規標準法第五條及第六條雖規定：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」且雖中央法規標準法係「標準法」而有拘束及規範立法行為之意旨，然其仍屬法律之性質；自不因某項行政命令違背中央法規標準法，而認為該命令違背憲

法所要求之法律保留原則。

## 二、絕對法律保留原則適用之範圍應包括所有的時效制度

- (一) 依前所述，行政法、民法及刑法均有時效制度；而所有的時效制度目的，均在維持法律秩序之確定性、安定性及司法品質。故應認所有的時效制度，不論事件性質（行政法、民法、刑法事項），不論時效類型（消滅時效、取得時效、追訴權時效、行刑權時效），亦不論涉及權利之種類（人民財產權、自由權或其他權利），均應基於相同理由，適用絕對法律保留原則。
- (二) 本院釋字第四七四號解釋雖係針對保險金請求權之消滅時效而作成，然該解釋於論述時係泛稱一般之時效規定：「時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其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」（見釋字第四七四號解釋理由書第二段）。故依該號解釋之理由，法律保留原則應適用於所有的時效制度。然本號解釋則謂：「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」（見本號解釋理由書第一段）。多數意見顯有意將論述限縮於消滅時效制度；並隱含其他時效制度是否受絕對法律保留原則之拘束，不為其論述所涵蓋。惟依本席前揭說明，時效制度在法律保留之問題上，有其共通性，均為確保法律安定性及確定性之重要機制，且為法治國原則之重要內涵，而應一體受絕對法律保留原則之限制；多數意見此項限縮應無必要。

註一：European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law, at 2 and 4; 19 March 2014; COM (2014) 158 final/2  
([http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf)) .

註二：Road Accident Fund and Another v. Mdeyide (CCT 10/10) [2010] ZACC 18; 2011 (1) BCLR 1 (CC) ; 2011 (2) SA 26 (CC) (30 September 2010) ; para. [8]: “This Court has repeatedly emphasised the vital role time limits play in bringing certainty and stability to social and legal affairs and maintaining the quality of adjudication. Without prescription periods, legal disputes would have the potential to be drawn out for indefinite periods of time bringing about prolonged uncertainty to the parties to the dispute. The quality of adjudication by courts is likely to suffer as time passes, because evidence may have become lost, witnesses may no longer be available to testify, or their recollection of events may have faded. The quality of adjudication is central to the rule of law. For the law to be respected, decisions of courts must be given as soon as possible after the events giving rise to disputes and must follow from sound reasoning, based on the best available evidence.” 該案判決內容，見 <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2010/18.pdf>.

本院釋字第四七四號解釋鑑於「時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其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」，爰釋示：「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」。茲本號解釋基於相同考慮（註一）而釋示：全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法（中華民國八十九年十二月二十九日修正發布，一〇一年十二月二十四日修正刪除（註二））第六條第一項關於保險醫事服務機構向保險人（按即其時之行政院衛生署中央健康保險局）申報其所提供醫療服務之點數（俾據以核付費用）之期限為二年，逾期保險人應不予支付之規定，乃逕以命令規定公法上請求權之消滅時效期間，違反「法律保留原則」，應不予適用。是以前開兩號解釋釋示：請求權之消滅時效，屬於憲法上絕對法律保留事項，應以法律定之，不得委由行政命令規定，其理由同為：「時效制度對於法律秩序之影響重大」。

查如上之論理與本院釋字第四四三號解釋所確立之「層級化法律保留體系」（註三）實屬一貫。蓋釋字第四四三號解釋所宣示之區分判準：「何種事項應以法律直接規範（按即所謂「絕對的法律保留」）或得委由命令予以規定（按即所謂「相對的法律保留」）……應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異」，實即「重要性」或「重大影響」標準也。釋字第四四三號解釋因系爭役男出境處理辦法涉及人民遷徙自由之限制，乃試以憲法保障之基本權為例，說明應按「規範之內容或法益本身」之重要性，區分為「絕對的法律保留事項」、「相對的法律保留事項」與「非屬法律保留範圍之次要事項」（註四）。是釋字第四四三號解釋僅係就憲法第二十三條所示之憲法上法律保留原則為例示性闡釋，並未否定基本權以外之其他「重要」或「重大影響」事項（例如請求權消滅時效期間），亦得依其重要性之高低，納入憲法上「法律保留」之範圍。此觀諸憲法第六十一條、第七十六條、第八十二條、第八十九條、第一百零六條等規定（五院之組織皆應以法律定之），自明。為免誤解，特提出協同意見書，說明如前。

註一：參見本號解釋理由書第一段：「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，始符憲法第二十三條法律保留原則之意旨（本院釋字第四七四號解釋參照）」。

註二：參見全民健康保險法（中華民國一〇〇年一月二十六日修正公布）第六十二條第二項：「前項費用之申報，應自保險醫事服務機構提供醫療服務之次月一日起六個月內為之。但有不可抗力因素時，得於事實消滅後六個月內為之」。

註三：參見吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》，頁 52-54（民國 102 年 9 月初版）。

註四：參見釋字第四四三號解釋理由書第一段：「……若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許……」。

抄邱昌榮即邱牙醫診所釋憲聲請書

為臺北高等行政法院 98 年度訴字第 285 號判決所適用當時有效之全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法第 6 條第 1 項規定，附加法律所無之限制，有違憲法第23條之法律保留原則，並致聲請人於憲法第15條所保障之財產權遭受不法侵



害，因發生有牴觸憲法之疑義，業用盡救濟途逕，經最高行政法院 98 年度裁字第 2219 號以上訴不合法裁定駁回而確定，爰依據司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款之規定，聲請解釋憲法。

又因本件原因案件之再審即將罹於五年之不變期間，爰先行併提起再審，聲請貴院為暫時處分，許聲請人得先為再審之聲請，並令受訴法院停止再審程序之進行至本件為解釋或決定作成之時。

壹、聲請暫時處分部分：

一、為暫時處分之聲明：

- (一) 聲請人得先以本件解釋之聲請，依原因案件適用之程序，就原因案件向管轄法院聲請再審。
- (二) 受理再審聲請之法院，於訴訟繫屬後，應通知關係人關於再審之聲請，並於本件解釋之聲請作成解釋或決定前，停止再審程序之進行。

二、聲請暫時處分之理由：

- (一) 按司法院釋字第 599 號解釋闡釋所謂暫時處分之意義及要件謂「司法院大法官依據憲法獨立行使憲法解釋及憲法審判權，為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之審判而異。如因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之適用或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權利、憲法基本原則或其他重大公益造成不可回復或難以回復之重大損害，而對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他手段可資防免時，即得權衡作成暫時處分之利益與不作成暫時處分之不利利益，並於利益顯然大於不利利益時，依聲請人之聲請，於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀態。」（司法院釋字第 585 號解釋亦類此旨趣）。

準此，依上開解釋之說明，暫時處分之作要件係因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之適用或原因案件裁判之執行，對人民基本權利、憲法基本原則或其他重大公益造成不可回復或難以回復之重大損害，而對損害之防止，暫時處分具有事實上必要性及最後手段性，並且經權衡為利益顯然大於不作成之不利利益者，即得依聲請人之聲請，於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀態。

- (二) 聲請人聲請就系爭規定為解釋，如經解釋確與憲法意旨不合，依歷來之解釋及法律規定，原得為再審之聲請，乃聲請人訴訟權保障之救濟。

按司法院釋字第 177 號解釋明示：「人民聲請解釋，經解釋之結果，於聲請人有利益者，為符合司法院大法官會議法第四條第一項第二款，許可人民聲請解釋之規定，該解釋效力應及於聲請人據以聲請之案件，聲請人得依法定程序請求救濟。」又司法院釋字第 185 號解釋明揭：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第七十八條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力。確定終局裁判所適用之法律或命令，或其適用法律、命令所表示之見解，經本院依人民聲請解釋認為與憲法意旨不符，其受不利確定終局裁判者，得以該解釋為再審或非常上訴之理由」，司法院釋字第 188 號解釋亦謂：「本院就法律或命令所為之統一解釋，既為各機關適用法令之準據，於其處理引起歧見之案件及同類案件，適用是項法令時，自亦應有其適用。惟引起歧見之該案件，如經確定終局裁判，而其適用法令所表示之見解，經本院解釋為違背法令之本旨時，即屬適用法規顯有錯誤或違背法令，為保

護人民之權益，應許當事人據該解釋為再審或非常上訴之理由，依法定程序請求救濟。」是司法院解釋憲法，並有統一解釋法令之權。如終局裁判所適用之法令，經解釋與憲法意旨不符、或經統一解釋認終局裁判之見解違背法令之本旨，均得依所適用之程序，為再審或非常上訴之救濟，乃基於「有權利，斯有救濟」之訴訟權保障基本法理。行政訴訟法第 273 條第 2 項亦明定「確定終局判決所適用之法律或命令，經司法院大法官依當事人之聲請解釋為牴觸憲法者，其聲請人亦得提起再審之訴。」即本此意旨所訂定。

- (三) 原因案件係就系爭規定已終局生確定力，並因此違憲疑義造成確定狀態之繼續，經五年而罹於不變期間，有因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令之適用或原因案件裁判之確定而時效進行，致判決之確定罹於時效，而致使聲請人因前揭解釋所得救濟之權利及原因案件所涉之財產權，發生不可回復之損害。

按司法院釋字第 209 號解釋明揭：「確定終局裁判適用法律或命令所持見解，經本院解釋為違背法令之本旨時，當事人如認有民事訴訟法第四百九十六條第一項第一款之再審理由，提起再審之訴或聲請再審者，其起訴或聲請之法定不變期間，參照同法第五百條第二項但書規定，應自該解釋公布當日起算，始足保障人民之權利。惟確定終局裁判適用法規錯誤，係原確定裁判所生之瑕疵，故民事裁判確定已逾五年者，依同法第五百條第三項規定，仍不得以其適用法規顯有錯誤而提起再審之訴或聲請再審，俾兼顧法律秩序之安定性」，是聲請人聲請解釋憲法或統一解釋，縱經 貴院解釋與憲法意旨不合或終局裁判之見解與法令本旨不合，如法律已明定自確定時起，經長不變期間而不得提起救濟時，為兼顧法安定性，仍不能提起救濟。

行政訴訟法第 276 條第 4 項本文明定「再審之訴自判決確定時起，如已逾五年者，不得提起。」即有如民事訴訟法之五年不變期間之規定。又本件原因案件經最高行政法院 98 年裁字第 2219 號於 98 年 9 月 17 日裁定駁回，經送達聲請人而確定。自本件聲請解釋起算，距終局判決確定後五年之不變期間屆至，已不足半年，依一般解釋自聲請至作成之時間，難期解釋得於時效完成前作成，而使救濟罹於期間。

職此之故，本件於作成解釋前，即會因為違憲爭議之持續及裁判確定力之進行，而終罹於不變期間而不能提起再審，致聲請人得據解釋基於訴訟權保障之旨趣聲請救濟之權利及原因案件所涉之財產權，發生不能回復之損害。

- (四) 暫時處分具有必要性及最後手段性：

如前揭之說明， 貴院歷來解釋業已肯定法律明定長不變期間與憲法意旨並無違誤，是依法律明文之規定，一旦罹於期間，即無任何其他救濟管道可循。因聲請人聲請本件解釋時，尚在期間之內，不過因作成解釋之日可能向後罹於期間，而依司法程序共通之保全法理，聲請暫時處分，當屬必要，亦因別無救濟而有最後手段性。

- (五) 利益均衡之判斷：

本件於作成或不作成暫時處分間，係原因案件救濟可能性全有或全無之差異。另作成處分之利益，即聲請人救濟之可能性，即系爭規定違憲可能性，形式上觀之略可認為係以命令為消滅時效之規定，違反法律保留原則，是其違憲可能性即聲請人救濟可能性甚高。是故作成處分之利益顯然應遠大於不作成處

分之不利益。另就前揭解釋明揭其旨趣為法安定性之兼顧以觀，本件關係人如於期間內受通知，亦得及時準備相關訴訟文書，俾免罹於期間後受證據資料取得困難之限制。對司法機關而言，亦不過為訴訟之備案，不生過度之勞費，卻使聲請憲法解釋之終局目的得以保全，准予暫時處分應屬合理而均衡。

（六）綜上所述，本件因法律就原因案件之再審，有長不變期間之規定，雖聲請人於期間內提出解釋之聲請，惟依通常情形，甚難期待原因案件違憲爭議解決時，尚未罹於期間。倘一旦罹於期間，對聲請人原因案件之財產權及聲請解釋可能救濟之訴訟權，均發生不可回復之損害。又此係依法律規定而來，並經歷來解釋肯認其正當性，是聲請暫時處分有其必要並具有最後手段性。並此係得否救濟之全有全無問題，兼衡本件系爭規定違憲之可能性，為暫時處分之利益顯然遠大於不利益，應准予暫時處分。

（七）暫時處分之聲請，與民事或行政上假處分或定暫時狀態處分類同，其聲請之聲明並不拘束受理保全聲請之法院。準此，如認聲請人聲明之保全方法有所不當，然保全之目的及理由尚屬正當時，亦請 貴院於保全目的之範圍內，為適當之處分。

## 貳、解釋憲法之目的：

民國（下同）102 年 1 月 1 日「全民健康保險醫療費用申報與核付及醫療服務審查辦法」（下稱「新審查辦法」）修正施行前之「全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法」（下稱「舊審查辦法」或「審查辦法」）第 6 條第 1 項規定：「保險醫事服務機構申報醫療服務點數，逾前條之申報期限二年者，保險人應不予支付。」（下稱「系爭規定」），違反憲法第 23 條法律保留原則，應屬違憲。

## 、疑義之性質及經過：

### 一、本件原因事實略以：

（一）聲請人於 91 年 9 月 23 日與當時行政院衛生署中央健康保險局（現改為衛生福利部中央健康保險署，下稱「健保局」）簽訂全民健康保險特約醫事服務機構合約（下稱健保特約醫事機構合約），約定由聲請人提供全民健康保險之保險對象醫療服務後，向健保局申請核付醫療費用。

（二）聲請人申報之 94 年 6 月、7 月、8 月、11 月、12 月、95 年 1 月醫療費用，經健保局以聲請人檢附之資料不齊全，核刪上開月份所有的費用。然聲請人認為健保局所要求之簿冊或文書，並非法定或約定應製備之文件，顯然於請領醫療服務費用時，課以聲請人法律及契約所無之義務，認無補正之必要而健保局仍有給付之義務。案經申請審議，並先後經臺北高等行政法院 97 年 5 月 29 日 96 年度訴字第 2862 號判決駁回後，提起上訴，經最高行政法院 97 年 8 月 21 日 97 年度裁字第 4058 號裁定駁回確定。

（三）嗣聲請人因敗訴確定，分再於 97 年 9 月 25 日及 97 年 10 月 20 日向健保局補送其要求提出之文件，重行申請給付醫療服務費用。經健保局北區分局以系爭月份醫療費用業依申報、審查及核定等程序完成，並經上訴人提起行政救濟後經終審法院駁回確定，無法重為核定，經申請審議及行政訴訟。

（四）案經臺北高等行政法院 98 年度訴字第 285 號判決以「本件縱認……非屬同一事件，惟因原告未能於 2 年期限內完成合法申報程序……，則被告依系爭健保特約醫事機構合約第 12 條及醫療服務審查辦法第 5 條及第 6 條第 1

項規定，否准原告給付系爭醫療費用之請求，洵屬有據。」引用系爭規定駁回聲請人之訴，並經最高行政法院 98 年度裁字第 2219 號以上訴不合法裁定駁回而確定，用盡救濟途徑。

二、聲請人認為終局裁判所適用之法律即全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法第 6 條第 1 項規定：「保險醫事服務機構申報醫療服務點數，逾前條之申報期限二年者，保險人應不予支付。」涉有違反法律保留原則之違憲疑義，不法侵害其財產權，爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款，聲請解釋憲法。

三、本件涉及之憲法條文及疑義：

（一）按憲法第 15 條明定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」司法院釋字第 580 號解釋進一步闡釋財產權之內涵稱：「基於個人之人格發展自由，個人得自由決定其生活資源之使用、收益及處分，因而得自由與他人為生活資源之交換。憲法第十五條保障人民之財產權，使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源」（司法院釋字第 596 號解釋亦闡明同一旨趣），本件所涉全民健康保險之給付，係聲請人基於保險關係，為被保險人提供醫事服務後，向保險人請求給付服務費用之權利，系爭規定就申報以請求給付之行爲，逾越申報期限二年者，即不予支付，對請領給付之財產權予以行使期間之限制。

（二）又按憲法第 23 條明定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」其中「以法律限制之」即所謂法律保留原則之依據。至法律保留原則之內涵，司法院釋字第 443 號解釋闡析甚詳謂：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第三九二號解釋理由書），而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」即一般學說上所謂「層級化法律保留」原則，就本案而言，係涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則，始與法律保留原則無違。

（三）系爭規定即舊審查辦法第 6 條第 1 項規定：「保險醫事服務機構申報醫療

服務點數，逾前條之申報期限二年者，保險人應不予支付。」其授權基礎係 83 年 7 月 19 日制定之全民健康保險法第 52 條：「保險人爲審查保險醫事服務機構辦理本保險之醫療服務項目、數量及品質，應遴聘具有臨床或實際經驗之醫藥專家，組成醫療服務審查委員會；其審查辦法，由主管機關定之。」乃概括授權而爲訂定之時效規定，其與法律保留原則，即難謂無牴觸之疑義。

四、聲請人對本案所持之立場與見解，系爭規定違反法律保留原則，應爲違憲。

（一）系爭規定係一種時效之規定，依釋字第 474 號解釋，應以法律爲之，系爭規定以命令爲之，應屬違憲。

1. 按司法院釋字第 474 號解釋明揭：「時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其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，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。」認爲時效制度涉及法律秩序之安定，且與人民權利義務有重大關係，僅得以法律明定，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。

2. 依系爭規定後續修正之過程，可知其爲一時效規定：

參酌系爭規定於修正後，於移列於新審查辦法第 5 條時，即加以刪除，理由爲「配合本法第六十二條第二項規範保險醫事服務機構醫療費用之申報期限，爰予刪除。」復參考 100 年 1 月 4 日修正之全民健康保險法第 62 條第 2 項「前項費用之申報，應自保險醫事服務機構提供醫療服務之次月一日起六個月內爲之。但有不可抗力因素時，得於事實消滅後六個月內爲之。」該條項係行政院版草案第 59 條第 2 項及黃淑英等 29 名委員提案版第 59 條第 2 項，立法理由均爲「依司法院釋字第五三三號解釋，保險人與保險醫事服務機構間簽訂之合約具有行政契約性質，則保險醫事服務機構對保險人之醫療費用請求權，應屬公法上之請求權，依行政程序法第一百三十一條規定，除法律有特別規定外，因五年不行使而消滅。準此，如本法未有特別規定，醫療費用請求權時效即爲五年。惟全民健康保險全面實施總額預算，請求時效過長，將導致結算之困難，爰增訂第二項以爲特別規定。」由此系爭規定之修正沿革，尤以最終全民健康保險法第 62 條第 2 項立法理由明示爲時效規定可知，系爭規定乃爲時效規定，甚爲明顯。

3. 自實質上言之，所謂時效制度，係以一定的期間經過爲要件，使權利發生得、喪、變更之效果。系爭規定明定以兩年之期間經過，不予給付，使聲請人請求給付之權利，生失權之效果，即屬一種時效之規定。依前揭解釋意旨，此種限制僅得以法律爲之，亦不得以法律授權之命令爲之。系爭規定係一種行政命令，不得爲時效之限制。

4. 職此之故，系爭規定以命令爲時效之規定，顯然牴觸法律保留原則，應屬違憲。

（二）退言之，縱認得以明確授權之命令爲系爭規定之基礎，然其授權依據爲概括之授權，僅得就程序性、細節性之事項爲規範，系爭規定爲時效之明文，亦有違反授權明確性之原則，應屬違憲。

1. 關於立法機關授權行政機關發布命令限制人民權利者，應以具體明確之授權爲之，即應符合「授權明確性」原則，司法院釋字第 680 號解釋闡謂：「

立法機關以委任立法之方式，授權行政機關發布命令，以爲法律之補充，雖爲憲法所許，惟其授權之目的、內容及範圍應具體明確。至於授權條款之明確程度，則應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱。」又司法院釋字第 394 號解釋亦闡謂：「法律授權訂定命令者，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之要件；若法律僅爲概括授權時，固應就該項法律整體所表現之關聯意義爲判斷，而非拘泥於特定法條之文字；惟依此種概括授權所訂定之命令祇能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尙不得超越法律授權之外，逕行訂定制裁性之條款，此觀本院釋字第三六七號解釋甚爲明顯。」準此，法律授權行政機關發布命令，以爲法律之補充，雖爲憲法所許，惟其授權之目的、內容及範圍應具體明確，其程度應與對人民權利之影響相稱，如僅爲概括授權時，祇能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尙不得超越法律授權之外，逕行訂定制裁性之條款。

2.系爭規定之授權基礎係 83 年 7 月 19 日制定之全民健康保險法第 52 條：「保險人爲審查保險醫事服務機構辦理本保險之醫療服務項目、數量及品質，應遴聘具有臨床或實際經驗之醫藥專家，組成醫療服務審查委員會；其審查辦法，由主管機關定之。」顯係極其空泛之概括授權，而其效果在創設應以法律規定之時效規範，顯然與授權明確性原則不合，亦非細節性、技術性事項，超出授權範圍而爲法律所無之限制，對遲誤期間的聲請人予失權之制裁性效果。

3.職此之故，縱以授權明確性觀之，系爭規定其授權基礎爲概括授權，且與授權明確性原則不合，亦超出授權範圍而對遲誤期間的聲請人予失權之制裁性效果，顯然違反授權明確性原則而爲違憲。

（三）綜上所述，參酌後續修正之沿革，並立基於現今之法制架構以回顧，明顯可發現系爭規定乃歷史上之錯誤。自 90 年 11 月 16 日司法院釋字第 533 號解釋以後，全民健康保險法確立爲行政契約後，其醫療費用請求權時效即應適用行政程序法規定爲五年，系爭規定所以定爲二年，無非基於行政程序法施行前，就醫療費用請求權類推適用民法短期時效規定而來。由是可知，於健保特約之行政契約性質確立前，因遭誤認爲私法契約，故系爭規定雖定其內容，惟其效果僅屬重申民法規定之注意規定。然於 貴院解釋、並行政程序法施行後，公法請求權時效爲五年，則系爭規定二年之時效期間，反而成爲效力規定，具有限制時效利益之效果，因而違背法律保留原則。

此項法制上更迭之錯誤，直到全民健康保險法於 100 年修正時，始經立法者加以注意其時效爲五年，而終以法律明文加以限縮。本件聲請人爭議發生之時，已爲 貴院解釋並行政程序法施行多年以後，乃行政機關及法院均未見及此，致歷審均援此爲聲請人不利之判斷，致對聲請人構成侵害，如今想來，不勝唏噓。系爭規定雖已因立法而廢止，惟聲請人既仍有救濟之可能，只盼時效將近完成之此刻，能藉 貴院之解釋，平復聲請人之冤屈。

肆、爲此狀請 貴院明鑒，以維權益。

謹 狀

司法院大法官

具狀人：邱 昌 榮 即邱牙醫診所

(附件)

臺北高等行政法院判決

98 年度訴字第 00285 號

98 年 5 月 21 日辯論終結

原 告 邱昌榮即邱牙醫診所

被 告 中央健康保險局

代 表 人 朱澤民 (總經理)

訴訟代理人 景玉鳳 律師

複 代 理 人 陳家良 律師

上列當事人間因全民健康保險事件，原告提起本件行政訴訟，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

一、事實概要：本件原告（醫事機構代號：3733020046）於民國（下同）91 年 9 月 23 日與被告簽訂全民健康保險特約醫事服務機構合約（下稱健保特約醫事機構合約），約定由原告提供全民健康保險之保險對象醫療服務後，向被告申請核付醫療費用。原告申報之 94 年 6 月、7 月、8 月、11 月、12 月、95 年 1 月醫療費用，經被告以原告檢附之資料不齊全，核刪上開月份所有的費用。原告不服，申請審議，經全民健康保險爭議審議委員會以 96 年 2 月 27 日健爭審字第 0960006091 號、第 0960006092 號審定書及 96 年 5 月 30 日健爭審字第 0960009355 號審定書撤銷原核定，由原核定機關另為適當之核定。嗣經被告所屬北區分局重新核定，以其再次函請原告補附資料，仍未獲補送為由，以 96 年 6 月 15 日健保桃診所字第 0960007345 號函、96 年 8 月 7 日健保桃診所字第 0960007480 號函維持原議不予補付。原告不服，提起行政訴訟，經本院 97 年 5 月 29 日 96 年度訴字第 2862 號判決駁回後，提起上訴，經最高行政法院 97 年 8 月 21 日 97 年度裁字第 4058 號裁定駁回確定。嗣原告分別再於 97 年 9 月 25 日及 97 年 10 月 20 日向被告補送系爭月份就醫日報表、實體病歷影本、所需 X 光片及醫令清單等資料，申請被告所屬北區分局重為核定給付，經該分局以系爭月份醫療費用業依申報、審查及核定等程序完成，並經原告提起行政救濟後經終審法院駁回確定，無理由重為核定，分別以 97 年 10 月 14 日健保桃診所字第 0970007627 號、97 年 11 月 12 日健保桃診所字第 0970007707-A 號函復礙難受理，並檢還上開資料。原告不服，申請審議，經全民健康保險爭議審議委員會以 98 年 1 月 5 日健爭審字第 0970010554 號書函回覆不予受理，遂提起本件給付訴訟。

二、兩造聲明：

(一) 原告聲明：

- 1、被告應給付原告新臺幣（下同）2,878,667 元（即 94 年 6 月份之 455,630 元、同年 7 月份之 423,573 元、同年 8 月份之 542,620 元、同年 11 月份之 488,239 元、同年 12 月份之 479,790 元、95 年 1



月份之 488,815 元) 及自 97 年 11 月 25 日起至清償日止, 按年息 5% 計算之利息。

2、訴訟費用由被告負擔。

(二) 被告聲明：

1、駁回原告之訴。

2、訴訟費用由原告負擔。

三、兩造之爭點：

(一) 原告主張之理由：

1、行政訴訟法第 2 條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」第 8 條第 1 項規定：「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，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」原告係保險醫事服務機構，與被告訂有健保特約醫事機構合約，兩造間為公法上行政契約之法律關係。故原告就申請系爭月份醫療費用之給付，屬因公法上契約所發生之給付，自得依健保特約醫事機構合約約定，依行政訴訟法第 8 條規定提起本件給付訴訟。又本件請求之利息與前案（即本院 96 年度訴字第 2862 號）不同，故與前案之訴訟標的不同，並無同一事實法律關係之情事，應無一事不再理之適用。

2、原告與被告訂定健保特約醫事機構合約，由原告提供全民健康保險之保險對象醫療服務。原告申報系爭月份之醫療給付，經被告以檢附之資料不齊全，核刪所有醫療費用。原告不服，申請審議，經全民健康保險爭議審議委員會以 96 年 2 月 27 日健爭審字第 0960006091 號（94 年 11、12 月份、95 年 1 月份）、第 0960006092 號（94 年 6、7 月份）、96 年 5 月 30 日健爭審字第 0960009355 號（94 年 8 月份）審定書：「原核定撤銷，由原核定機關另為適當之核定。」其理由略以：「……健保局以檢附資料不全、未逐筆逐項於申復清單載明所申復之內容、數量、金額及理由為由，無法受理申請人之醫療費用複審固非無據，惟未詳述案件需全審之原因，在費用核刪依據方面，是否符合醫療服務審查辦法之法制要件並獲得共識及認同，仍有疑義；另對於異常申報費用之案件，三聯單、日報表等工時分析資料，雖可作為審查與輔導醫療行為之參考，惟診療工時之規定與醫療品質確保之間，是否有直接關聯性？亟待釐清，爰將原核定撤銷，由原核定機關查明後另為適當之核定。」嗣被告所屬北區分局重新核定，仍以經再次函請原告補附資料，惟未獲補送為由，分別以 96 年 6 月 15 日健保桃診所字第 0960007345 號、96 年 8 月 7 日健保桃診所字第 0960007480 號函維持原議不予補付。原告不服，於 96 年 8 月 10 日提起行政訴訟，經本院以 96 年度訴字第 2862 號判決以：「在原告未提供該詳實資料供被告查核原告請求之醫療及診察費用是否適法有據前，被告核刪該部分醫療費用尚非無據」為由，駁回原告之訴，嗣經原告上訴至最高行政法院，亦經該院駁回上訴而確定在案。惟原告收受前開最高行政法院裁定後，已於 97 年 9 月 25 日檢送系爭月份之就醫日報表、實體病歷影本、所需 X 光片及醫令清單等資料，申請被告所屬北區分局重為核定，惟經該分局回函略以，原告前開月份醫療費用業經核定程序完成，自無理由重為核定之理，而檢還上開

資料，該分局顯未為實體之核定程序。

- 3、按「甲乙雙方關於本保險醫療費用之申請期限、申報應檢具書表、暫付成數、暫付日期、核付、停止暫付、停止核付、申請案件之資料補件及申復等作業，應依『全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法』相關規定辦理。」健保特約醫事機構合約第 12 條定有明文。次按「（第 1 項）保險醫事服務機構送核、申復、補報之醫療服務案件，保險人應於受理申請文件之日六十日內核定，屆期未能核定者，應先行全額暫付。……（第 4 項）保險人依第四條第三項規定，通知保險醫事服務機構檢送病歷或診療證明文件等資料，保險醫事服務機構應於通知日起七日內……完成，逾期補件依其補件送達日起六十日內辦理核付。」「保險醫事服務機構申報之醫療服務案件，經前項審查發現有違反本法相關規定者，應不予支付該項費用，並註明不予支付內容及理由。但保險醫事服務機構得備齊相關文件向保險人申請補正，經查證屬實且符合本法相關規定者得予支付。」全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法（下稱醫療服務審查辦法）第 10 條、第 14 條第 2 項分別定有明文。故保險醫事服務機構對於保險人核定醫療費用所需之文件資料，本有「補報」、「補正」之權利，而保險人收受該補正資料後，應依法於期限內審核支付甚明，本院 96 年度訴字第 2862 號判決理由亦同此旨。故於原告 97 年 9 月 25 日補正相關文件資料後，被告所屬北區分局應就系爭月份之醫療費用重為核定，方屬適法，然該分局並未依限辦理核付，逕以程序已完成為由，不重為核定，顯然侵害原告權益。另按「乙方依前項規定如期申報之保險醫療費用，手續齊全，而甲方未能於所定六十日期限內完成暫付或核付手續時，應依民法規定之利率支付遲延利息。」健保特約醫事機構合約第 12 條第 3 項定有明文，故於原告 97 年 9 月 25 日補正相關文件資料後，被告並未於 60 日內完成核付手續，原告自得自 97 年 11 月 25 日（60 日後）起請求被告支付該法定遲延利息。另補正帳證資料請領費用之時間計算點應從全民健康保險爭議審議委員會第一次審定之時間開始計算，被告稱原告已逾申報費用之 2 年期限，應屬有誤。
- 4、綜上，被告對於原告所提之補件資料，應有實體審查並重為核定之義務，惟竟拒絕再予核定，顯非適法，原告依兩造間健保特約醫事機構合約醫療服務審查辦法第 10 條、第 14 條第 2 項規定請求被告給付系爭遭核刪之所有費用及利息，應有理由。

## （二）被告主張之理由：

- 1、原告起訴違反一事不再理原則，程序上應不合法：
  - （1）原告與被告訂定健保特約醫事機構合約，由原告提供全民健康保險之保險對象醫療服務，被告給付保險醫療費用。惟原告 94 年 3 月及 94 年 8 月申報之醫療給付點數超過該縣市每位醫師平均申報點數，經被告所屬北區分局函請原告配合將系爭月份之醫療費用申請案件送審時，另檢附就醫日報表、工時申報表、實體病歷應於各處置項目後同時記載診療起迄時間與三聯單等相關資料以利審核，並於函中說明：「上開資料，如有缺漏，且經通知，未於規定期限內補齊者，將予以加強審查，必要時，將依『資料不全』予以核減。」後因原告檢附資料不齊全，經被告刪減系爭月份之醫療給付費用。原告不服，申請審議，經全民健康保險爭議審議委員會撤

銷原核定，嗣被告所屬北區分局重新核定，經再次函請原告補附資料，惟仍未獲補送，故被告仍維持原議不予補付。原告不服，遂於 96 年 8 月 10 日提起行政訴訟，請求被告給付系爭月份之醫療及診療費共 2,878,667 元及其滯延利息，經本院判決駁回原告之訴及最高行政法院駁回上訴而確定在案。

- (2) 按訴訟標的為確定判決或和解之效力所及者，行政法院應以裁定駁回之，行政訴訟法第 107 條第 1 項第 9 款定有明文。次按「當事人於終局判決後，不得就同一法律關係更行起訴，此為一事不再理之原則。違背此原則者，即為法所不許。」最高行政法院（89 年 7 月 1 日改制前為行政法院）44 年判字第 44 號判例可參。而原告起訴請求被告給付 2,878,667 元（即系爭月份之醫療費用）及其利息，並主張其於 97 年 8 月 22 日最高行政法院裁定駁回上開案件後，已於 97 年 9 月 25 日檢送系爭月份之就醫日報表、實體病歷影本、所需 X 光片及醫令清單等資料申請被告所屬北區分局重為裁定，該分局以程序已完成為由，不再重為核定，顯然侵害原告之權益，被告對於原告所提之補件資料，應有重為核定之義務云云。惟原告就同一事由提出申請，被告所屬北區分局於前核定程序中已多次給予原告補正之機會，原告均未補正，故以程序已完成為由，不再重為核定，洵為合法。而本件起訴依行政訴訟法第 8 條規定，且原因事實、理由與前案（即本院 96 年度訴字第 2862 號）同一，是原告於前案中起訴請求系爭月份醫療費用給付之法律關係，既經本院及最高行政法院審理判決確定，其就同一法律關係更行提起行政訴訟，有違行政訴訟法第 107 條第 1 項第 9 款所定一事不再理原則，即非法之所許。
- 2、依醫療服務審查辦法第 4、5、6 條規定及健保特約醫事機構合約第 1、12 條約定，原告未檢具完整之申報文件已逾 2 年之申報期間，申報服務點數程序並不合法：

- (1) 按「（第 1 項）保險醫事服務機構向保險人申報醫療服務點數應檢具下列文件：一、醫療服務點數申報總表。二、醫療服務點數清單。三、醫療服務醫令清單。（第 2 項）前項文件應於申報時一併提供，文件不完整或填報錯誤者，保險人應敘明理由通知更正後受理，並於階段時程採電子資料申報。（第 3 項）為醫療服務審查所需之病歷或診療相關證明文件，保險醫事服務機構須於保險人通知後提供。」「保險醫事服務機構當月份醫療服務案件，應於次月二十日以前檢附前條第一項所列文件，向保險人申報醫療服務點數。採電子資料申報者，得分一日至十五日及十六日至月底兩段以連線或媒體申報，並於次月五日及二十日前檢送醫療服務點數申報總表。」「保險醫事服務機構申報醫療服務點數，逾前條之申報期限二年者，保險人應不予支付。」分別為醫療服務審查辦法第 4、5 條及第 6 條第 1 項所明定。次按「甲乙雙方關於本保險醫療費用之申請期限、申報應檢具書表……申請案件之資料補件及申復等作業，應依『全民健康保險醫事服務機構醫療服務審查辦法』相關規定辦理。」亦為健保特約醫事機構合約第 1、12 條所約定。
- (2) 上開 2 年申報期限之相關規定，亦經臺中高等行政法院 91 年度訴字第 383 號及最高行政法院 93 年度判字第 512 號判決予以採認，理由略以

：「……經查，宏恩醫院與原告訂有合約，由該院提供全民健康保險醫療服務，各月份之醫療費用並應於次月二十日前，依約向原告申請核付，如逾前開期限兩年，原告不予核付。又申請支付醫療費用，應檢具左列書據……惟並未提出病歷等證明文件，且已逾補件及申報期限」，故如醫事服務機構逾 2 年不檢具完整資料文件向被告申請服務點數，則不得再行申請，否則將妨礙行政機關申請業務正常之流程，而導致申請業務之停滯不前，其結果積案日增，相對侵害依正常申請流程申請者之權益，亦非所宜。

- (3) 綜觀醫療服務審查辦法及最高行政法院等實務見解，原告係於 97 年 9 月 25 日補正就醫日報表申請被告重為核定醫療費用，惟本件醫療費用係發生於 94 年 6、7、8、11、12 月份及 95 年 1 月份，依健保特約醫事機構合約及醫療服務審查辦法第 6 條第 1 項規定，至遲應在 96 年 6 月至 97 年 1 月份完成申報，而期間被告亦多次以公文令原告提出申報點數之相關文件，原告遲不提出，顯然有違「行政法上之協力義務」並罹於「失權效」之原則，故原告在程序上因申報資料不完備已逾 2 年期限，其債權根本未發生，且就確定判決之同一事件重複起訴，程序上亦不合法。

#### 理由

- 一、原告起訴主張：原告先前申報送核系爭月份之醫療費用，經被告以檢附之資料不齊全，全數予以核刪，原告不服，循序提起行政救濟，經本院 96 年度訴字第 2862 號判決駁回原告之訴及最高行政法院 97 年度裁字第 4058 號裁定駁回原告上訴確定後，原告已於 97 年 9 月 25 日補送系爭月份之就醫日報表、實體病歷影本、所需 X 光片及醫令清單等資料，申請被告所屬北區分局重為核定，依健保特約醫事機構合約第 12 條、醫療服務審查辦法第 10 條、第 14 條第 2 項規定，保險醫事服務機構對於保險人核定醫療費用所需之文件資料，本有「補報」、「補正」之權利，而保險人收受該補正資料後，有依法於期限內審核支付之義務，惟被告竟以程序已完成為由，拒絕重為核定，顯有違誤。原告依健保特約醫事機構合約之約定及前揭醫療服務審查辦法第 10 條、第 14 條第 2 項規定請求被告給付系爭遭核刪之所有費用及利息，應有理由；而本件與前案請求之利息不同，亦即訴訟標的有所不同，應無一事不再理之適用；又補正帳證資料申報費用之時間，應從全民健康保險爭議審議委員會第一次審定之時點起算，被告稱原告已逾申報費用之 2 年期限，應屬有誤，為此，提起本件行政訴訟，求為判決如訴之聲明所示云云。
- 二、被告則以：原告就與本件同一原因事實及理由之系爭月份醫療費用給付法律關係，既經本院 96 年度訴字第 2862 號判決及最高行政法院 97 年度裁字第 4058 號裁定駁回確定，其於就同一法律關係更行提起本件訴訟，有違一事不再理原則，應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 9 款規定裁定駁回之。況依醫療服務審查辦法第 6 條第 1 項規定，保險醫事服務機構應於同辦法第 4 條、第 5 條所定申報期限 2 年內提供資料申報醫療費用，而本件醫療費用係發生於 94 年 6、7、8、11、12 月份及 95 年 1 月份，原告至遲應在 96 年 6 月至 97 年 1 月份完成申報，且期間被告亦多次以函請原告提出申報點數之相關文件，惟原告均未提出，而竟遲至 97 年 9 月 25 日始補正就醫日報表等資料申

請被告重為核定醫療費用，已逾上開規定 2 年申報期限，亦因有違行政法上之協力義務，而並罹於失權效，其債權自未發生等語，資為抗辯。

三、經查，本件：（一）原告於 91 年 9 月 23 日與被告訂定健保特約醫事機構合約，由原告提供健保之保險對象醫療服務。原告申報之 94 年 6 月、7 月、8 月、11 月、12 月、95 年 1 月醫療費用 2,878,667 元，經被告以原告檢附之資料不齊全，而核刪上開月份所有的費用。原告不服，申請審議，經全民健康保險爭議審議委員會 96 年 2 月 27 日健爭審字第 0960006091 號（94 年 11、12 月份、95 年 1 月份醫療費用）、第 0960006092 號（94 年 6、7 月份醫療費用）、96 年 5 月 30 日健爭審字第 0960009355 號（94 年 8 月份醫療費用）審定書：「原核定撤銷，由原核定機關另為適當之核定。」審定理由略以：「……健保局以檢附資料不全、未逐筆逐項於申復清單載明所申復之內容、數量、金額及理由為由，無法受理申請人之醫療費用複審固非無據，惟未詳述案件需全審之原因，在費用核刪依據方面，是否符合醫療服務審查辦法之法制要件並獲得共識及認同，仍有疑義；另對於異常申報費用之案件，三聯單、日報表等工時分析資料，雖可作為審查與輔導醫療行為之參考，惟診療工時之規定與醫療品質確保之間，是否有直接關聯性？亟待釐清，爰將原核定撤銷，由原核定機關查明後另為適當之核定。」嗣被告所屬北區分局重新核定，以經再次函請原告補附資料，惟未獲補送，乃分別以 96 年 6 月 15 日健保桃診所字第 0960007345 號函、96 年 8 月 7 日健保桃診所字第 0960007480 號函維持原議不予補付。原告不服，依健保特約醫事機構合約之約定提起給付訴訟，請求被告「給付原告 2,878,667 元及 94 年 6 月份之 455,630 元自 94 年 8 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息、94 年 7 月份之 423,573 元自 94 年 9 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息、94 年 8 月份之 542,620 元自 94 年 10 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息、94 年 11 月份之 488,239 元自 95 年 1 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息、94 年 12 月份之 479,790 元自 95 年 2 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息、95 年 1 月份之 488,815 元自 95 年 3 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息。」經本院 97 年 5 月 29 日以 96 年度訴字第 2862 號判決駁回後，提起上訴，經最高行政法院 97 年 8 月 21 日 97 年度裁字第 4058 號裁定駁回確定。（二）嗣原告再於 97 年 9 月 25 日及 97 年 10 月 20 日向被告補送系爭月份就醫日報表、實體病歷影本、所需 X 光片及醫令清單等資料，申請被告所屬北區分局重為核定給付，經該分局以 97 年 10 月 14 日健保桃診所字第 0970007627 號、97 年 11 月 12 日健保桃診所字第 0970007707-A 號函復礙難受理。原告不服，申請審議，經全民健康保險爭議審議委員會以 98 年 1 月 5 日健爭審字第 0970010554 號書函回覆不予受理，遂依健保特約醫事機構合約之約定及醫療服務審查辦法第 10 條、第 14 條第 2 項規定，提起本件給付訴訟等情，為兩造所不爭執，且有被告所屬北區分局 94 年 5 月 30 日健保桃診所字第 0940026886 號函、94 年 11 月 3 日健保桃診所字第 0940045892 號函、本院 97 年 5 月 29 日 96 年度訴字第 2862 號判決、最高行政法院 97 年 8 月 21 日 97 年度裁字第 4058 號裁定、被告所屬北區分局 97 年 10 月 14 日健保桃診所字第 0970007627 號函、原告 97 年 9 月 25 日函附本院卷、原告起訴狀、健保特約醫事機構合約、被告北區分局

94 年 5 月 30 日健保桃診所字第 0940026886 號函、94 年 11 月 3 日健保桃診所字第 0940045892 號函、96 年 6 月 15 日健保桃診所字第 0960007345 號函、96 年 8 月 7 日健保桃診所字第 0960007480 號函、全民健康保險爭議審議委員會 96 年 2 月 27 日健爭審字第 0960006091 號、第 0960006092 號審定書、96 年 5 月 30 日健爭審字第 0960009355 號審定書、被告北區分局門診醫療費用核定總表、門診醫療費用抽樣暨核減清單、97 年 2 月 26 日準備程序筆錄等附本院 96 年度訴字第 2862 號全民健康保險事件案卷可稽，洵堪認定。

四、至於兩造爭執原告提起本件給付訴訟是否違反一事不再理原則，原告以其於 97 年 9 月 25 日及 97 年 10 月 20 日補送系爭月份就醫日報表、實體病歷影本、所需 X 光片及醫令清單等資料為由，訴請被告給付 94 年 6、7、8、11、12 月份及 95 年 1 月份門診醫療費用共計 2,878,667 元及自 97 年 11 月 25 日起至清償日止，按年息 5% 計算之利息有無理由等項，本院判斷如下：

（一）按「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。……九、訴訟標的為確定判決或和解之效力所及者。」為行政訴訟法第 107 條第 1 項第 9 款所明定。次按當事人於終局判決後，不得就同一法律關係更行起訴，此為一事不再理之原則。違背此原則者，即為法所不許。又為訴訟標的之法律關係，於確定之終局判決中已經裁判者，就該法律關係有既判力，當事人不得以該確定判決事件終結前所提出或得提出而未提出之其他攻擊防禦方法，於新訴訟為與該確定判決意旨相反之主張，法院亦不得為反於該確定判決意旨之裁判，最高行政法院（89 年 7 月 1 日改制前為行政法院）著有 44 年判字第 44 號、72 年判字第 336 號判例可資參照。又所謂同一事件，必同一當事人就同一法律關係（訴訟標的）而為同一之請求，須此三者有一不同，始得謂非同一事件，不受確定判決之拘束。

（二）經查，本件（1）前因原告 94 年 2 月份申報之醫療給付點數超過各該縣市每位醫師平均申報點數，被告所屬北區分局乃依全民健保牙醫門診總額北區分區委員會 94 年 5 月 23 日（94）北聯牙翊字第 083 號函，函請原告配合將 94 年 6、7、8、11、12 月、95 年 1 月之醫療費用申請案件送審時，檢附就醫日報表、工時申報表、實體病歷（應於各處置項目後同時記載診療起迄時間與三聯單等）相關資料以利審核（本院 96 年度訴字第 2862 號全民健康保險事件案卷第 23 頁參照）。惟嗣後原告申報送核系爭月份醫療費用時，檢附之資料不齊全，經被告所屬北區分局核刪所有醫療費用。（2）嗣被告所屬北區分局於原核定經全民健康保險爭議審議委員會以 96 年 2 月 27 日健爭審字第 0960006091 號、0960006092 號審定書及 96 年 5 月 30 日健爭審字第 0960009355 號審定書撤銷原核定重新核定时，再次函請原告補附資料（被告所屬北區分局 96 年 5 月 18 日健保桃診所字第 0960007189 號、96 年 7 月 12 日健保桃診所字第 0960007425 號函附本院卷第 126、128 頁參照），原告仍未補送，被告乃以 96 年 6 月 15 日健保桃診所字第 0960007345 號函、96 年 8 月 7 日健保桃診所字第 0960007480 號函維持原議不予補付。（3）原告嗣於 96 年 8 月 13 日依其與被告間之健保特約醫事機構合約之公法上契約法律關係起訴請求被告給付 94 年 6 月、7 月、8 月、11 月、12 月、95 年 1 月醫療費用共計 2,878,667 元及 94

年 6 月份之 455,630 元自 94 年 8 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息、94 年 7 月份之 423,573 元自 94 年 9 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息、94 年 8 月份之 542,620 元自 94 年 10 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息、94 年 11 月份之 488,239 元自 95 年 1 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息、94 年 12 月份之 479,790 元自 95 年 2 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息、95 年 1 月份之 488,815 元自 95 年 3 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息（行政訴訟起訴狀、被告北區分局門診醫療費用核定總表、門診醫療費用抽樣暨核減清單、97 年 2 月 26 日準備程序筆錄等附本院 96 年度訴字第 2862 號全民健康保險事件案卷第 6-9、34-99、117 頁參照），經本院受理（案號：96 年度訴字第 2862 號），迄至該案 97 年 5 月 8 日言詞辯論結終原告仍未補具就醫日報表、工時申報表、實體病歷，本院 96 年度訴字第 2862 號判決乃以兩造健保合約第 1 條、第 12 條、第 20 條第 1 項、醫療服務審查辦法第 14 條規定，被告為審核保險給付之需而要求特約醫事服務機構提供就醫日報表等相關資料，於法有據，原告在能提供上揭資料予被告查核之情形下，無故拒絕提出被告審核所需相關文件，致被告無從依上揭資料詳為查核，且被告發函通知原告補正後其仍未檢送完整資料，則其所檢附之資料既非齊全，被告核刪該項費用不予給付，難認有何違法或不當，原告提起給付訴訟，難認有理由為由駁回原告之訴，並經最高行政法院 97 年 8 月 21 日 97 年度裁字第 4058 號裁定駁回原告上訴確定，已如前述，則兩造間本於健保特約醫事機構合約之公法契約法律關係所爭訟之 94 年 6 月、7 月、8 月、11 月、12 月、95 年 1 月醫療費用（共計 2,878,667 元）及遲延利息債權關係，既經本院 96 年度訴字第 2862 號判決裁判，並經最高行政法院 97 年 8 月 21 日 97 年度裁字第 4058 號裁定駁回原告上訴確定，即有既判力，原告自不得再執確定判決事件終結前所提出，或得提出而未提出之其他攻擊防禦方法，就同一事件重行起訴。從而，原告就於前揭確定之終局判決中已經裁判之系爭 94 年 6 月、7 月、8 月、11 月、12 月、95 年 1 月醫療費用及遲延利息之法律關係，再執前確定判決事件終結前所得提出而未提出之就醫日報表等其他攻擊防禦證據方法，對同一被告，就同一法律關係（健保特約醫事機構合約之公法契約法律關係），同一醫療費用及遲延利息之給付請求，更行起訴，揆諸前揭說明，於法自有未合。

- （三）至於原告主張本件與前案請求之（遲延）利息不同，訴訟標的有所不同云云，惟查，原告於本件訴請給付之遲延利息（自 97 年 11 月 25 日起至清償日止，按年息 5% 計算之利息），較其於本院 96 年度訴字第 2862 號案件請求之遲延利息（94 年 6 月份之 455,630 元自 94 年 8 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息、94 年 7 月份之 423,573 元自 94 年 9 月 1 日起至清償日止按年息 5% 計算利息、94 年 8 月份之 542,620 元自 94 年 10 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息、94 年 11 月份之 488,239 元自 95 年 1 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息、94 年 12 月份之 479,790 元自 95 年 2 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息、95 年 1 月份之 488,815 元自 95 年 3 月 1 日起至清償日止按年息 5%計算利息）期間雖有不同，惟此僅屬本院 96 年度訴字第 2862 號案



件遲延利息請求之減縮，請求權之性質及其所本法律關係則為同一，而為該案之遲延利息請求所涵蓋，訴訟標的亦屬相同。又醫療服務審查辦法第 10 條為關於保險人就保險醫事服務機構送核、申復、補報之醫療服務案件核定作成期間之規定，同辦法第 14 條則為關於保險人就保險醫事服務機構醫療服務申報資料審查之規定，原告援引說明醫療服務案件送核、補報、審查程序，核均非屬原告請求被告支付醫療費用及利息之請求權依據，無礙本件與本院 96 年度訴字第 2862 號案件之訴訟標的法律關係同一性之認定，是原告就此所稱各語，均無可採。

(四) 又按「(第 1 項) 保險醫事服務機構向保險人申報醫療服務點數應檢具下列文件：一、醫療服務點數申報總表。二、醫療服務點數清單。三、醫療服務醫令清單。(第 2 項) 前項文件應於申報時一併提供，文件不完整或填報錯誤者，保險人應敘明理由通知更正後受理，並於階段時程採電子資料申報。(第 3 項) 為醫療服務審查所需之病歷或診療相關證明文件，保險醫事服務機構須於保險人通知後提供。」「保險醫事服務機構當月份醫療服務案件，應於次月二十日以前檢附前條第一項所列文件，向保險人申報醫療服務點數。採電子資料申報者，得分一日至十五日及十六日至月底兩段以連線或媒體申報，並於次月五日及二十日前檢送醫療服務點數申報總表。」「保險醫事服務機構申報醫療服務點數，逾前條之申報期限二年者，保險人應不予支付。」為醫療服務審查辦法第 4 條、第 5 條及第 6 條第 1 項所明定。而醫療服務審查辦法第 4 條第 3 項所稱之診療相關證明文件，屬牙醫部門之內容係指：X 光片、術前、中、後臨床彩色照片，並註明日期、保險醫療費用明細表等，業經行政院衛生署 94 年 6 月 28 日衛署健保字第 0942600257 號令（附本院卷第 134 頁）揭明，據此，保險醫事服務機構申報醫療服務點數，依法應於醫療服務審查辦法第 5 條規定之申報時點起算 2 年之申報期限內提出相關文件單據為之，如未能於期限內補正相關文件單據，縱已先為連線或媒體申報，申報程序仍未完成，保險人依前揭第 6 條第 1 項規定，自不得給付醫療費用。經查：

- 1、本件系爭醫療費用係發生於 94 年 6、7、8、11、12 月份及 95 年 1 月份，依健保特約醫事機構合約及醫療服務審查辦法第 5 條、第 6 條第 1 項規定，至遲應自醫療服務發生月份之次月 20 日起算 2 年內完成申報（於本件至遲應在依序於 96 年 6 月份至 97 年 1 月份完成申報）。而原告因申報之醫療給付點數超過各該縣市每位醫師平均申報點數甚多，被告為避免醫療浪費及不當申報醫療費用依全民健保牙醫門診總額北區分區委員會函釋要求原告提供相關資料以利審核（被告所屬北區分局 94 年 5 月 30 日健保桃診所字第 0940026886 號函、94 年 11 月 3 日健保桃診所字第 0940045892 號函、全民健保牙醫門診總額北區分區委員會 94 年 5 月 23 日（94）北聯牙翊字第 083 號、94 年 10 月 28 日（94）北聯牙千字第 063 號函附本院卷第 56、57、130-133 頁參照）（本院 96 年度訴字第 2862 號判決理由欄三意旨同此），是原告於收受被告通知提出就醫日報表、工時申報表、實體病歷（應於各處置項目後同時記載診療起迄時間與三聯單等）相關資料函文後，未能依規定依序於 96 年 6 月份至 97 年 1 月份之 2 年申報期間內，提出相關證明文件完成申報，逾期遲至 97 年 9

月 25 日及 97 年 10 月 20 日始向被告提送系爭月份就醫日報表、實體病歷影本、X 光片及醫令清單等資料申報醫療服務點數，請求系爭給付醫療費用，被告否准所請，核與被告依系爭健保特約醫事機構合約第 12 條（本院卷第 18 頁參照）及醫療服務審查辦法第 5 及第 6 條第 1 項規定，尚無不合。原告主張：本件補正帳證資料申報費用之時間，應從全民健康保險爭議審議委員會第一次審定之時點起算、伊對於被告核定醫療費用所需之文件資料，有補報、補正之權利，被告收受該補正資料後，依法即應於期限內審核支付，被告以程序完成為由拒絕重為核定給付顯有違誤云云，核無可採。

2、又醫療服務審查辦法第 14 條係就保險人審查保險醫事服務機構醫療服務申報資料所為之規定，該條第 2 項但書雖規定保險醫事服務機構於醫療服務申報進程序審查時得備齊相關文件向保險人申請補正，且未明示補正期間，惟相關表單及醫療服務審查所需文件資料之提出為合法申報醫療服務點數之要件，而保險醫事服務機構須於 2 年之申報期限完成合法申報，保險人始得支付醫療費用，已如前述，則保險醫事服務機構申報醫療服務點數欠缺相關文件單據，既不能認申報完成，自須於 2 年之申報期限補正完畢完成合法申報行為，始可獲保險人支付醫療費用。據此，本件縱認原告提起本件給付訴訟與其前向本院提起之 96 年度訴字第 2862 號全民健康保險事件給付訴訟，非屬同一事件，惟因原告未能於 2 年期限內完成合法申報程序（提出醫療服務點數申報總表、醫療服務點數清單、醫療服務醫令清單及受被告通知提出之醫療服務審查所需文件資料等），則被告依系爭健保特約醫事機構合約第 12 條及醫療服務審查辦法第 5 條及第 6 條第 1 項規定，否准原告給付系爭醫療費用之請求，洵屬有據。原告就此主張各語，核無可取。從而，原告提起本件給付訴訟，請求被告給付如訴之聲明所示，即難認有理由，應予以駁回。

五、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法，經核與判決之結果不生影響，無庸逐一論述，併予敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段之規定，判決如主文。

中 華 民 國 98 年 6 月 11 日