

發文字號：法務部 106.01.24 法制字第 10602501360 號書函

發文日期：民國 106 年 01 月 24 日

要 旨：行政法上不當聯結禁止原則，乃行政行為對人民課以一定義務或負擔，或造成人民其他不利益時，所採取手段與行政機關所追求目的間，必須有合理聯結關係存在，若欠缺此項行政行為即非適法；另消滅時效制度目的在尊重既存事實狀態及維持法律秩序安定，與公益有關，且與人民權利義務有重大關係，不論係公法上或私法上請求權消滅時效，均須逕由法律明定

主 旨：有關「臺中市檢舉違反水污染防治法案件獎勵辦法」乙案，本部意見如說明二，請查照。

說 明：一、復貴署 105 年 12 月 29 日環署水字第 1050108585 號書函。

二、本部意見如下：

（一）有關本辦法第 7 條第 1 項第 7 款規定，依檢舉人所提檢舉資料查無具體事實或所查獲之事實與檢舉事證不符者，不發給獎勵金；復依同條第 2 項規定，檢舉人所提檢舉資料符合前揭規定情形，且累計 1 個月內達 3 次者，自該第 3 次之檢舉行為起算 6 個月內，環保局「得不予受理」該檢舉人之檢舉案件乙節：

1. 按行政程序法第 7 條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」又按行政程序法第 4 條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」另行政法上所謂「不當聯結禁止」原則，乃行政行為對人民課以一定之義務或負擔，或造成人民其他之不利益時，其所採取之手段，與行政機關所追求之目的間，必須有合理之聯結關係存在，若欠缺此聯結關係，此項行政行為即非適法（最高行政法院 90 年度判字第 1704 號判決參照）。

2. 查依本辦法前揭規定，設若檢舉人第 4 次以後所提之檢舉資料確有本辦法第 7 條第 1 項之情形時，主管機關本依該項規定不發給獎勵金，毋待第 2 項之規定；惟若檢舉人第 4 次以後所提之檢舉資料並無本辦法第 7 條第 1 項之情形，則本辦法第 7 條第 2 項規定環保局「得不予受理」該檢舉人之檢舉案件，其理由何在？以檢舉人先前 1 個月內所提之 3 次檢舉資料查無具體事實等，即推論檢舉人第 4 次之檢舉有得不受理之

情形，缺乏事實上之依據，況所採取之手段與目的間是否具有合理之關聯且符合比例原則，均請再酌。

(二) 本辦法第 9 條第 3 項規定：「經核定發給檢舉獎勵金之案件，由環保局通知檢舉人於 3 個月內領取獎勵金，『檢舉人逾期未領取者，視為放棄』。」，惟：

1. 按行政程序法第 131 條第 1 項規定：「公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因十年間不行使而消滅。」；復按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（司法院釋字第 474 號、723 號解釋理由書參照）；又所謂法律，應經立法院通過，總統公布（中央法規標準法第 4 條規定參照）。此外，地方行政機關依法律授權訂定之自治規則，如其內容係屬對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，則為行政程序法所稱之法規命令（本部 89 年 9 月 7 日（89）法律字第 031057 號函參照）。

2. 查本辦法係地方行政機關依水污染防治法第 66 條之 4 第 3 項授權訂定之自治規則，且其內容係屬對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，依上開說明，為行政程序法所稱之法規命令。依本辦法規定，檢舉人於依一定方式提出檢舉（本辦法第 4 條）、檢舉對象因違法而經裁處罰鍰，其實收罰鍰金額達一定數額（本辦法第 5 條）、檢舉人無不發給獎勵金之消極要件（本辦法第 7 條）等要件具備時，主管機關即依本辦法核發獎勵金（本辦法第 9 條第 3 項），即檢舉人對主管機關具請領獎勵金之公法上請求權。復查水污染防治法就該請領獎勵金之公法上請求權消滅時效未有特別規定，則依行政程序法第 131 條第 1 項規定，其請求權消滅時效應為 10 年。故本辦法第 9 條第 3 項規定：「經核定發給檢舉獎勵金之案件，由環保局通知檢舉人於 3 個月內領取獎勵金，『檢舉人逾期未領取者，視為放棄』。」其規定方式雖與一定期間不行使

而消滅之消滅時效規定方式不同，惟其效果等同消滅時效期間之規定，因其逕以「法規命令」而非「法律」為公法上請求權之消滅時效期間規定，增加法律所無之限制，有違法律保留原則，與司法院釋字第 474 號、第 723 號解釋意旨不符，建請修正。

3. 又貴署為使地方主管機關獎勵民眾檢舉違反水污染防治法行為有一定遵循規範所訂定之「獎勵民眾檢舉違反水污染防治法案件指導原則」第 13 點規定：「經核定發給檢舉獎勵金之案件，主管機關應通知檢舉人於 3 個月內領取獎勵金，……。『檢舉人屆期未領取者，視為放棄』。」乙節，及部分地方主管機關依水污染防治法第 66 條之 4 第 3 項與上開指導原則訂定之自治規則，其涉及非以「法律」為公法上請求權消滅時效期間之規定部分，與本辦法第 9 條第 3 項規定同具有不符司法院釋字第 474 號、第 723 號解釋之疑義，建請併予檢討修正。

（三）文字修正建議：

1. 依法制作業體例，法規之總說明及條文對照表應使用中文數字，本辦法第 5 條說明欄第 4 點所載之阿拉伯數字建請修正為中文數字。
2. 依法制用字、用語，在一定期間內必須行為者，使用「屆期」，不用「逾期」，本辦法第 7 條第 1 項第 3 款及第 9 條第 3 項所定之「逾期」，建請均修正為「屆期」。

正 本：行政院環境保護署

副 本：本部法制司