



法律保留原則

～兼介司法院大法官會議釋字第 734 號解釋

▶ 法務室 顏秀慧 主任

現代民主法治國家基於權力分立，行政權之行使須恪遵依法行政原則，而依法行政原則之內涵，則包含法律優位原則與法律保留原則。

所謂法律優位原則，是指行政權受法律之拘束，須適用現行有效之法律，不可採行違反法律之行政行為，又稱為消極之依法行政原則；至於法律保留原則，則指行政行為之作成，均應有法律授權作為依據，故又稱為積極之依法行政原則。

法律保留原則之法源咸認係憲法第 23 條，而所稱之法律，係指憲法第 170 條之規定，為「經立法院通過，總統公布之法律」，故法規命令不屬於「法律」之列。中央法規標準法亦訂有相關規定，如第 5 條：「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。」及第 6 條：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」

歷來法律保留原則均被認為是重要的憲法原則，在大法官會議解釋中出現次數不在少數，且其中有相當的比例是涉及法規命令之授權明確性問題。由於行政法中部分細節性、技術性之事項，仍有賴於主管機關基於專業來制定規範，故而司法院大法官會議釋字第 570 號解釋指出：「人

民自由及權利之限制，依憲法第二十三條規定，應以法律定之。得由法律授權以命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍應具體明確，始得據以發布命令，以符合憲法保障人民自由權利之本旨。」亦即，以法律或基於法律授權訂定之法規命令規範來限制人民之自由及權利，基本上是符合一般法律保留原則。

再者，於大法官會議釋字第 313 號解釋中提到：「對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨。」換言之，即使行政處罰之構成要件未明定於法律，或法律未為完整之規定，而授權由命令加以補充，亦為大法官所肯認接受。在刑罰方面，大法官會議釋字第 465 號解釋則針對野生動物保育法第 4 條第 2 項之規定作出解釋，肯認保育類野生動物名錄由中央主管機關予以公告，從而得使違反野生動物保育相關規定之行為人依野生動物保育法受到相關刑罰為合憲。

方於民國 104 年 12 月 18 日公布之大法官會議釋字第 734 號解釋，係針對廢棄物清理法第 27 條之合憲性進行審視。按廢棄物清理法第

27 條第 11 款規定：「在指定清除地區內嚴禁有下列行為：……十一、其他經主管機關公告之污染環境行為。」係為達成同法第 1 條所揭示之立法目的，即「為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康」，故授權主管機關就指定清除區域內禁止之同條所列舉前十款行為外，另為補充其他污染環境行為之公告，以完備相關規範，而主管機關據此發布公告禁止之行為，如已達到與前十款所定行為類型污染環境相當之程度，則與憲法第 23 條之法律授權明確性原則無所違背。

依解釋文所述，本款規定雖與憲法第 23 條之法律授權明確性原則尚無違背，然臺南市政府於民國 91 年 12 月間公告之規定¹（該府改制後於民國 100 年 1 月間重行發布公告，內容相當），

只要是未經核准設置廣告物，不問設置廣告物是否有礙環境衛生與國民健康，及是否已達與廢棄物清理法第 27 條前十款所定行為類型污染環境相當之程度，均認該設置行為係污染行為，概予禁止並處罰。大法官認為此項規定未考慮到廢棄物清理法之立法目的，已逾越母法授權之範圍，與法律保留原則不符。是以於解釋文中設置落日條款，要求臺南市政府應儘速依解釋意旨修正相關規範，使未經主管機關核准而設置廣告物者，仍須達到與前十款污染環境相當之程度，始構成違規之污染環境行為，並自解釋公布之日起，至遲於屆滿三個月時失其效力。



1. 臺南市政府於 91 年 12 月間發布之公告：

「公告事項：一、本市清除地區內，未經主管機關核准，於道路、牆壁、樑柱、電桿、樹木、橋樑、水溝、池塘或其他土地定著物張掛、懸繫、黏貼、噴漆、粉刷、樹立、釘定、夾插、置放或其他方法設置廣告物者，為污染環境行為。二、前項所稱之『道路』，指公路、街道、巷弄、安全島、人行道、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。……」