

壹、依法行政原則

——環境保護要不要 法律明文規定？

陳慈陽*



案例事實

「節能減碳運動」已經成為全民環保運動，臺北市政府為了落實此理念的精神，於「臺北市廣告物暫行管理規則」增訂條文，要求餐廳業者於使用電子照明的廣告物時，在營業時間過後必須關閉電源，否則一經查報將處以新臺幣1,600元以上6,000元以下罰鍰，並得連續處罰。某餐廳業者甲於某日營業時間經過後，沒有關閉該廣告物電源，經檢舉後，某甲收到臺北市政府的裁罰通知書，處以新臺幣1,600元罰鍰。試問某甲應如何救濟。¹



基礎理論

一、依法行政原則之內涵

(一)概述

法規對行政之意義與立法及司法的關聯性主要存在於依法行政原則上。然而，此一原則的內容與範圍在理論上至今仍然有非常大的爭議性。依法行政原則如從傳統學理的分析，主要包含二種實質內涵，即法律優越原則與法律保留原則，此又可稱為靜態依法行政原則，因為其乃

* 現任：臺北大學法律學系專任教授，學歷：德國魯爾大學法學博士。

¹ 本案例係依據本文說明主題虛擬之事實。

從行政權「是否」受法嚴格拘束觀點出發來為論述，而非從行政權受規範密度強弱的不同，亦即動態依法行政原則係以行政權自我形成空間的寬廣度不同，來分析依法行政原則對具體個案之意涵為何。

(二)消極依法行政原則——法律優越原則

就靜態依法行政原則之內容，正如傳統學說所認定的，包含法律優越及法律保留原則。所謂法律優越原則主要在說明，法律及其他作為行政法上之規範具有優越的地位；同時亦是確立行政必須適用法律，此乃適用的誡令，亦即行政權的作用不可偏離法律的規定。在此二原則上，所有直接及間接國家行為均是機關行為，也唯有該機關擁有法定管轄權，才具合法性。

法律優越原則適用於所有的行政領域，也就是說適用於所有類型的行政行為，亦即公行政就具體個別事件為規範時所要對行政法法律關係之創設、變更或消滅之行為均屬其拘束。由此觀點更可驗證憲法第171條與第172條規定國會公布的法律絕對優先於行政機關制定的命令與行為，為依法行政之憲法正當性的依據。換言之，法律本身為除憲法外，相對於行政權作用具有其優越地位，所以行政機關必須適用法律，不得偏離法律的規定，更不得牴觸法律，亦即消極的依法行政原則。法律優越原則來自民主國家理念，但其主要的內容不是由「法律＝自由財產限制」理念而來的，著重於法律視為國民主權之代表，所以法律具有優先性的認知。

消極依法行政乃透過實質及程序法規定來加以實踐，例如對一般及特別法原則之遵循、行政程序之進行須具合目的性、行政機關之授益行為應依客觀標準來為衡量、基於法安定性之信賴保護適用、行政行為明確性、比例原則相當性原則之適用及確保憲法保障之法益等。

(三)積極依法行政——法律保留原則

所謂法律保留原則，則正如前述，又稱為積極依法行，就是在尋找是否及在何種程度上，行政行為必須要有法律依據？在我國憲法第23條及第62條均說明，凡是涉及人民權利義務事項及國家重要事項均需由立

法者自己決定或以法律定之。特別是前者，也就是必須有法律明文依據，才可對人民的自由權利有所限制。立法者的任務就是對憲法秩序下之國家、社會及人民生活給予法的規範，以及行政受法律規定內之立法者意志所拘束。

法律保留就是強化立法者政治任務之引導功能。法律成為法治國中國家管控之機制與工具。法律保留更進一步的延伸就是上述所說的立法者就國家重要事項應該可以自己決定，這就是國會保留。在法律保留原則下，行政機關受嚴格的羈束，也就是說只有在法律明確規定或授權之下，才可為行政行為。此與法律優越原則最大的差別在於，法律優越僅消極的要求行政機關作為不得牴觸法律；而法律保留原則是積極要求行政機關的行為一定要有法律上的明確依據才可。因此，法律的欠缺，對於行政機關不涉及人民權利義務者並不影響其積極性的作為；相反地，在法律保留原則適用下，只要法律授權依據之欠缺，行政機關之作為將被禁止。

二、依法行政原則之憲法立論依據

依法行政原則所包含的立論依據來自被視為憲法存續核心的憲法兩大原則——即民主原則即法治國原則——及基本權保障。以下分別論述之：

（一）民主原則

自民主國家理念成為現代政治主流後，由人民選出而被視為具直接民主正當性的國會，首先應該就有關人民自由及財產事項，以法律方式明確規定是否應予以限制以及限制的內容為何。縱使立法者無法親自就專業、細節或技術事項親自為決定，至少應於法律明確授權行政機關應如何限制人民自由權利。如其中若涉及本質重要事項，亦不得授權行政機關為之，而須立法者親自為決定，特別是對人民具重大意義的事項。此亦代表出在民主原則下的行政權與立法權之權限分配。