

發文字號：法務部 96.02.09 法律字第 0960004593 號函

發文日期：民國 96 年 02 月 09 日

要 旨：直轄市政府擬以經法律授權之自治規則限制人民權利，是否有違法律授權明確性及法律保留原則

主 旨：奉 交下有關直轄市政府擬以經法律授權之自治規則據以限制人民權利，是否有違法律授權明確性及法律保留原則案，囑研提意見乙案，謹就本部主管行政程序法部分表示意見如說明二、三。請 查照轉陳。

說 明：一、復 鈞院秘書處 96 年 1 月 25 日院臺規字第 0960081542 號函。

二、按行政程序法第 150 條第 1 項規定所稱之「法規命令」，須具備「行政機關基於法律授權訂定」及「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」二項要件，如僅符合上開二項要件之一者，則不屬之（本部「行政程序法諮詢小組」第 17 次會議紀錄參照）。本件有關都市計畫法高雄市施行細則之法規性質定性乙節，前經內政部於 91 年 7 月 11 日以台內營字第 0910008692 號函示略以，都市計畫法省（市）施行細則之訂定，係補充規定都市計畫法之執行細節，系爭施行細則之性質屬地方制度法第 25 條規定，依法律授權訂定之自治法規，亦即為自治規則，而非自治條例（參照高雄高等行政法院 93 年度訴字第 760 號判決要旨），固屬的論。惟查都市計畫法第 85 條明文規定：「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案；在省由內政部訂定，送請行政院備案。」且系爭施行細則係針對直轄市各使用分區訂定相關管制規定，以作為各項農、林、漁、牧、工、商業輔導管理等措施，揆諸首開說明，自應屬行政程序法第 150 條所稱之法規命令，合先敘明（參照蔡宗珍，地方法規之概念與體系化，月旦法學雜誌第 132 期，第 145 至 147 頁；本部 89 年 9 月 7 日（89）法律字第 031057 號函意旨）。

三、次按憲法第 15 條規定人民之工作權應予保障，人民從事工作並有選擇職業之自由，如為增進公共利益，於符合憲法第 23 條規定之限度內，對於從事工作之方式及必備之資格或其他要件，得以法律或經法律授權之命令限制之。其以法律授權主管機關發布命令為補充規定者，內容須符合立法意旨，且不得逾越母法規定之範圍。其在母法概括授權下所發布者，是否超越法律授權，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，及整體規定之關聯意義為綜合判斷，

迭經司法院多次解釋闡明在案（參照司法院釋字第 612 號解釋文意旨），行政程序法第 158 條第 1 項第 2 款、第 150 條第 2 項亦定有明文。易言之，立法機關以委任立法之方式，授權行政機關發布命令，以為法律之補充，雖為憲法之所許，惟其授權之目的、內容及範圍應具體明確，始符比例原則，至於授權條款之明確程序，則應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱。本件關於直轄市政府基於改善人民生活環境及促進都市均衡發展，擬依都市計畫法直轄市施行細則針對各使用區土地及建築物之使用為必要之限制規定乙節，係與最高行政法院 94 年 11 月份庭長法官聯席會議決議情形未盡相同，而電子遊戲場業管理條例第 9 條所定之營業場所距離限制，固已構成營業自由及工作權之限制，學說及實務均無異見（參照蔡宗珍，營業自由之保障及其限制—最高行政法院 2005 年 11 月 22 日庭長法官聯席會議決議評釋，國立台灣大學法學論叢第 35 卷第 3 期，第 277 至 321 頁），惟查都市計畫法第 39 條已授權直轄市政府「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用等事項」得依據地方實際情況，於具有法規命令性質之本法施行細則中作必要之規定，故如肯認系爭電子遊戲場業管理條例第 9 條所定之營業場所距離限制係屬各使用區土地及建築物使用事項之授權範圍，似無違背法律保留及授權明確性原則。

正 本：行政院秘書處

副 本：本部法律事務司（3 份）