

行政法判解

行政法規之溯及適用

最高行政法院98年度12月份第2次庭長法官聯席會議決議

【事實摘要】

- 一、地方主管機關受理甲依據土石採取規則申請土石採取許可展限案件，在處理程序終結前，土石採取法於92年2月6日公布，92年2月8日生效（土石採取規則則於92年3月12日發布廢止），則地方主管機關於92年9月25日許可甲採取土石時，其法律依據為何？
- 二、又經濟部依土石採取法第48條第2項之授權，於92年7月4日以經礦字第09202719100號公告「環境維護費收費基準」，並溯及自土石採取法生效之日即92年2月8日起施行（生效），此一溯及性行政立法，是否妥適？

【決議要旨】

- 一、本件地方主管機關受理甲依據土石採取規則申請土石採取許可展限案件，在處理程序終結前，土石採取法於92年2月6日公布，92年2月8日生效，土石採取規則則於92年3月12日發布廢止。依中央法規標準法第18條規定之意旨，地方主管機關於92年9月25日許可甲採取土石時（許可有效期間溯及自92年1月14日起，至93年1月13日止），自應以處理程序終結時有效之土石採取法作為許可之法律依據。
- 二、經濟部依土石採取法第48條第2項之授權，於92年7月4日以經礦字第09202719100號公告「環境維護費收費基準」，並溯及自土石採取法生效之日即92年2月8日起施行（生效），此一溯及性行政立法，有其必要性及合理性，應予適用。是本件地方主管機關命甲繳交自92年2月8日起至93年1月13日止，依環境維護費收費基準計算之環境維護費，符合憲法增修條文第10條第2項及土石採取法第48條規定之意旨。

◎理由節錄：

- 一、本件地方主管機關受理甲依據土石採取規則申請土石採取許可展限案件，在處理程序終結前，土石採取法於92年2月6日公布，92年2月8日生效，土石採

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

取規則則於92年3月12日發布廢止，地方主管機關於92年9月25日許可甲採取土石時（許可有效期間溯及自92年1月14日起，至93年1月13日止），依中央法規標準法第18條本文規定，原則上應以處理程序終結時有效之土石採取法（新法）作為許可之法律依據。惟因土石採取規則（舊法）、土石採取法（新法）對於土石採取人應否繳納環境維護費之規定不同，舊法對於土石採取人較為有利。而依中央法規標準法第18條但書規定，須以新法規未廢除或禁止所申請之事項為限，始得適用較有利於申請人之舊法。揆諸土石採取法第48條立法理由所揭禁之維護自然環境及強制使用者付費原則可知，不負擔環境維護費之公課而採取土石之情形，顯為立法者基於重大公益之考量，而以新法禁止之事項，即屬中央法規標準法第18條但書所謂「新法規禁止之事項」。故本件申請案件之許可，依中央法規標準法第18條規定意旨，不得適用雖較有利於申請人已為新法所禁止之土石採取規則（舊法）相關許可規定，而應以處理程序終結時有效之土石採取法（新法）作為許可之法律依據，即應適用92年2月6日公布並自92年2月8日生效之土石採取法第48條規定，以及經濟部依土石採取法第48條第2項規定之授權，於92年7月4日以經礦字第09202719100號公告並溯及自92年2月8日起實施之「環境維護費收費基準」。準此，地方主管機關命甲繳交自92年2月8日起至93年1月13日止，依環境維護費收費基準計算之環境維護費，符合憲法增修條文第10條第2項及土石採取法第48條規定之意旨。

二、92年2月6日制定公布之土石採取法第48條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關於核發土石採取許可證時，應收取環境維護費，作為直轄市、縣（市）政府之水土保持、環境保護及道路交通等公共設施建設經費之財源。（第2項）前項環境維護費，得依其許可採取量收取；其收取基準，由中央主管機關定之。」依該法徵收之環境維護費，係國家為一定政策目標之需要，對於土石採取人所課徵之公法上負擔，並限定其課徵費用之用途，性質上屬特別公課。

三、土石採取法第48條第1項已就環境維護費之收取目的、對象及用途予以明定；同條第2項並具體明確授權中央主管機關經濟部（下稱經濟部，同法第2條參照）訂定環境維護費之收取基準，且得依其許可採取量收取，是其授權之目的、範圍及內容均有明確之規定，與授權明確性原則並無不合。

四、按土石採取法第53條明定：「本法自公布日施行。」則依同法第48條（含第1項及第2項）規定收取之環境維護費，自該法92年2月6日公布之日起算至第3日（即92年2月8日）起發生效力（中央法規標準法第13條規定參照），亦即

自92年2月8日起向土石採取人收取環境維護費。經濟部於92年7月4日以經礦字第09202719100號公告「環境維護費收費基準」，溯自母法生效之日92年2月8日起施行（中央法規標準法第14條規定參照），尚未逾越母法明定收取環境維護費之意旨。

五、法律不溯既往原則為法治國家基本原則之一，除有下列情形外，立法者原則上不得制定溯及性法律：（一）人民預見法律將有所變更；（二）現行法律規定有不清楚或紊亂之現象，立法者欲藉由溯及性法律加以整理或清除；（三）現行法律違憲而無效，立法者以新規定取代；（四）因溯及性法律所造成之負擔微不足道；（五）溯及性法律係為達成極為重要之公益上目的，且其重要性高於法安定性之要求。行政機關基於法律授權而訂定對將來一般抽象事項所為發生法規範效力之法規命令，除有上述例外情形外，亦應遵守法律不溯既往原則。經濟部於92年7月4日發布「環境維護費收費基準」，並明定自土石採取法生效之即92年2月8日起施行（生效），乃使法規之施行日（生效日）溯及於其發布日之前之溯及性行政立法，為法治國家行政立法之例外情形。揆諸憲法增修條文第10條第2項規定已明揭國家負有維護生活環境及自然生態之義務，且土石採取法亦已於92年2月8日生效，是經濟部於92年7月4日發布「環境維護費收費基準」，並溯及自土石採取法生效之日生效，乃為實現憲法保護環境及生態之重大公益，貫徹土石採取法立法意旨所必要；又衡諸土石採取人採取土石之成本、利潤，以及相關水土保持、環境保護及道路交通等公共設施建設經費之需求等，經濟部於評估後，在土石採取法92年2月8日生效日後之近5個月，於92年7月4日發布「環境維護費收費基準」，尚屬合理作業期間，未達行政怠惰之程度，故此一溯及性之行政立法，應予適用。

【學說速覽】

一、基本概念

（一）具有憲法上位階之「法律不溯及既往」原則

所謂「法律不溯及既往原則」，係「法律主治」（rule of law）之本質內涵，乃指人民按行為時法律所創設之秩序規範決定其行為。蓋於法治國家中，實無法期待人民於現在行為時，遵守「未來」制定之法令，此為法治國家基本原則之一。依此原則，法律僅能於制定後向將來生效，原則上不得溯及既往對已完結之事實發生規範效力，亦不容許國家經由立法對於既已完結之事實，重新給予法律評價。人民行為時所信賴之法秩序，如事後因立法者

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

之政策考量予以調整，原則上不得追溯變動先前法秩序下所保障之權益，否則即與「信賴保護原則」相抵觸。故法律不溯及既往原則乃法治國原則下，基於法律安定性及信賴保護之要求，而為憲法上拘束立法、行政及司法機關之基本原則，毋待憲法明文。論者有謂法律不溯及既往原則可區分為二個層次，即立法上不溯及既往與適用上不溯及既往。此乃因法律不溯及既往原則規範對象之不同而產生。蓋立法上之法律不溯及既往原則，係針對立法機關與訂定授權命令之行政機關，要求該等機關原則上不得制訂具有溯及效力之法令；適用上之法律不溯及既往原則，則係針對依法行政之行政機關或依法裁判之司法機關，要求該等機關不得隨意將法令溯及適用。

(二)「真正溯及既往」及「不真正溯及既往」

關於信賴保護原則所涉及的法律不溯及既往，德國聯邦憲法法院向來區分真正溯及與不真正溯及既往。所謂真正溯及既往，乃指新制定的法律溯及地改變既有的法律地位，可能是有利的改變，可能是不利的改變，當然皆係向將來發生作用；所謂不真正溯及既往，則指事實跨越新舊法持續發生，新法縱然直接適用於法律生效後繼續發生的事實，亦無法律效力溯及既往可言，僅止於現在的事實與過去的事實連結而已，又稱為事實的回溯連結，而非效力的溯及發生。

提出不真正溯及既往的概念，目的在於為新法一律適用於法律生效前已經開始而生效後仍繼續存在以及法律生效後才發生的事實，提出理論依據。前提是認定有某些事實具有連續性，需要利用不真正溯及既往的概念，以說明為何新法生效後繼續存在的事實，理應適用新法。既然不真正溯及既往理論，建立在事實可以區分為連續性與沒有連續性的前提上面，則界定事實是否有連續與界定事實是否為過去或現在，是同一件事。因為法律不溯及既往的原義，即新法不適用於法律生效前的過去事實，如果這個原則必須被遵守，則不真正溯及既往理論，無非是藉由連續性的概念，區分事實為現在或過去。如此一來，即應該先行交代，如何界定事實是連續或不連續。亦即，在確定是否為不真正溯及既往之前，必須先確定如何界定事實的開始或完成。

二、考點分析

(一)中央法規標準法第18條之適用

本件決議所牽涉者，主為行政法規溯及適用之問題。按中央法規標準法第18條規定「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用

舊法規。」

本件中，因土石採取規則（舊法）、土石採取法（新法）對於土石採取人應否繳納環境維護費之規定不同，舊法對於土石採取人較為有利。依前揭條文第18條但書規定，須以新法規未廢除或禁止所申請之事項為限，始得適用較有利於申請人之舊法。該號決議認為，土石採取法第48條立法理由所揭櫫之「維護自然環境及強制使用者付費原則」等可知，不負擔環境維護費之公課而採取土石之情形，顯為立法者基於重大公益之考量，而以新法禁止之事項，即屬中央法規標準法第18條但書所謂「新法規禁止之事項」。故本件申請案件之許可，依中央法規標準法第18條規定意旨，不得適用雖較有利於申請人已為新法所禁止之土石採取規則（舊法）相關許可規定，而應以處理程序終結時有效之土石採取法（新法）作為許可之法律依據。

(二) 法律不溯及既往原則之例外

法律不溯及既往原則為法治國家基本原則之一，除有下列情形外，立法者原則上不得制定溯及性法律：1. 人民預見法律將有所變更；2. 現行法律規定有不清楚或紊亂之現象，立法者欲藉由溯及性法律加以整理或清除；3. 現行法律違憲而無效，立法者以新規定取代；4. 因溯及性法律所造成之負擔微不足道；5. 溯及性法律係為達成極為重要之公益上目的，且其重要性高於法安定性之要求。行政機關基於法律授權而訂定對將來一般抽象事項所為發生法規範效力之法規命令，除有上述例外情形外，亦應遵守法律不溯及既往原則。

【考題分析】

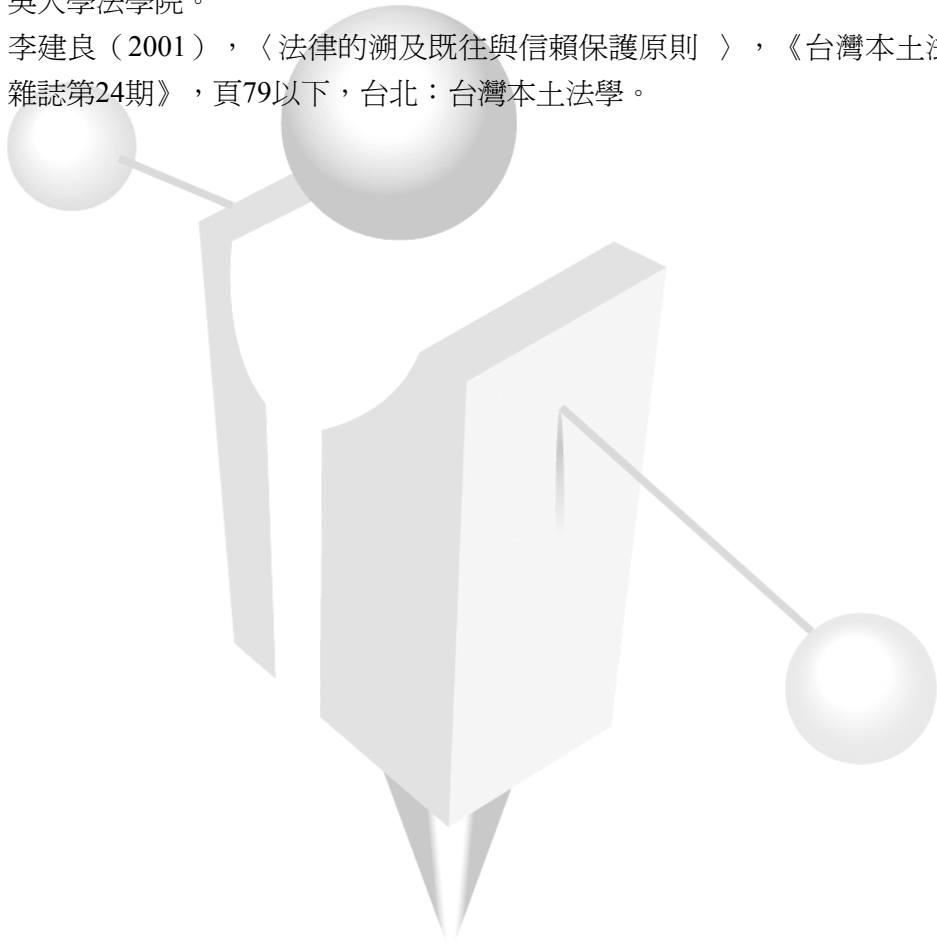
- (一) 某甲向乙縣政府申請土石採取許可，於處理程序終結前，土石採取法於92年2月6日公布，92年2月8日生效，土石採取規則則於92年3月12日發布廢止。嗣乙縣政府依新公布之土石採取法否准甲之土石採取許可申請，則甲應如何救濟？又能否獲得救濟？
- (二) 承上，若乙縣政府核准甲之申請，惟依「環境維護費收費基準」（經濟部依土石採取法第48條第2項之授權，於92年7月4日以經礦字第09202719100號公告），命甲繳交自92年2月8日起至93年1月13日止，依環境維護費收費基準計算之環境維護費，某甲不服，認為其已違反法規禁溯及既往原則，是否有理由？（模擬試題）

◎ 答題關鍵

請參照前述內容分析。

【參考文獻】

1. 林三欽（2007），〈信賴保護原則與法令不溯及既往一兼評最高行政法院九十四年度判字第一四四號判決〉，《政大法學評論第100期》，頁57以下，台北：政治大學法律系。
2. 林三欽（2004），〈行政法令變遷與信賴保護—論行政機關處理新舊法秩序交替問題之原則〉，《東吳法律學報第165卷1期》，頁131以下，台北：東吳大學法學院。
3. 李建良（2001），〈法律的溯及既往與信賴保護原則〉，《台灣本土法學雜誌第24期》，頁79以下，台北：台灣本土法學。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！