

公法判解

臺南市公告未經核准於其所示場所張貼廣告者予以處罰之規定違憲？

司法院大法官解釋第734號

【實務選擇題】

某甲於98年6月22日在臺南市政府環境保護局依廢棄物清理法第27條第11款公告之清除區域內，未經該局核准，張掛「抗議中共布條」及「法輪大法好布幔」，該局認為依據臺南市相關公告（下稱系爭公告），任何人欲張貼廣告皆應先經該局許可後，始可為之，某甲違犯前開規定甚明，遂依同法第50條第3款裁處新台幣1200元，某甲不服，乃依法提起訴願及行政訴訟皆遭駁回，某甲認為確定終局判決所適用之系爭規定及系爭公告，有違憲之疑義，遂聲請大法官解釋。試問，依據大法官解釋意旨，系爭公告違憲之原因為何？

- (A)違反平等原則。
- (B)違反授權明確性原則。
- (C)違反法律保留原則。
- (D)違反信賴保護原則。

【答案】：C

【解釋要旨】（解釋理由書）

人民基本權利之限制，原則上應以法律為之，依其情形，固非不得由立法機關授權主管機關發布命令為補充規定（本院釋字第四四三號、第四八八號解釋參照）。惟其授權之目的、內容及範圍均應具體明確。主管機關據以發布之命令，亦不得逾越授權之範圍，始為憲法之所許，迭經本院解釋在案（本院釋字第五六八號、第六五八號、第七一〇號、第七三〇號解釋參照）。授權是否具體明確，應就該授權法律整體所表現之關聯意義為判斷，非拘泥於特定法條之文字（本院釋字第三九四號、第四二六號解釋參照）。按廢棄物清理法第一條揭示其立法目的為「有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康」。第二十七條第十一款規定：「在指定清除地區內嚴禁有下列行為：……十一、其他經主管機關

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

公告之污染環境行為。」（下稱系爭規定）係授權主管機關就指定清除區域內禁止之該法第二十七條所列舉十款行為外，另為補充其他污染環境行為之公告，則主管機關據此發布公告禁止之行為，自須達到與前十款所定行為類型污染環境相當之程度。另從其中第三款：「於路旁、屋外或屋頂曝曬、堆置有礙衛生整潔之物」及第十款：「張貼或噴漆廣告污染定著物」規定應可推知，該法所稱污染環境行為之內涵，不以棄置廢棄物為限，其他有礙環境衛生與國民健康之行為亦屬之。故系爭規定尚與憲法第二十三條之法律授權明確性原則無違。

臺南市政府於九十一年十二月九日據系爭規定發布之南市環廢字第○九一○四○二三四三一號公告：「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。……」（該府改制後於一〇〇〇年一月十三日以南市府環管字第一〇〇〇〇五〇七〇一〇號公告重行發布，內容相當；下併稱系爭公告）以未經主管機關核准，於其所示之場所，以所示之方式設置廣告物者，為污染環境行為，而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二十七條前十款所定行為類型污染環境相當之程度，即認該設置行為為污染環境行為，概予禁止並處罰，已逾越母法授權之範圍，與法律保留原則尚有未符。主管機關應儘速依前開意旨修正相關規範，使未經主管機關核准而設置廣告物者，仍須達到前開污染環境相當之程度，始構成違規之污染環境行為。並自本解釋公布之日起，至遲於屆滿三個月時失其效力。

憲法第十一條規定，人民之言論自由應予保障。鑒於言論自由具有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理之政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障（本院釋字第五〇九號、第六四四號、第六七八號解釋參照）。廣告兼具意見表達之性質，屬於憲法第十一條所保障之言論範疇（本院釋字第四一四號、第六二三號解釋參照），而公共場所於不妨礙其通常使用方式之範圍內，亦非不得為言論表達及意見溝通。系爭公告雖非為限制人民言論自由或其他憲法上所保障之基本權利而設，然於具體個案可能因主管機關對於廣告物之內容及設置之時間、地點、方式之審查，而否准設置，造成限制人民言論自由或其他憲法上所保障之基本權利之結果。主管機關於依本解釋意旨修正系爭公告時，應

【高點法律尋班】

版權所有，重製必究！

通盤考量其可能造成言論自由或其他憲法上所保障之基本權利限制之必要性與適當性，併此指明。

【學說速覽】

本件涉及兩個解釋客體，其一為廢棄物清理法第27條第11款，其二即為臺南市依據該款之規定而被授權發布之公告。關於前者，大法官認為其授權之目的、範圍皆屬明確，故無違反授權明確性原則；至於後者，大法官則以公告中不論設置之廣告物是否會造成環境污染，只要未經許可即概予以禁止與處罰，時有涵蓋過廣之嫌，故而認定有逾越母法授權之範圍，而違反法律保留原則。此外，大法官更在最後一併要求主管機關修正公告時，應一併考量係爭規定可能造成的言論自由等基本權利之限制。

若從本件解釋理由書以觀，可以發現本件在解釋的脈絡上，雖以憲法第23條作為論述主軸，卻忽略了所涉基本權利的討論，而僅在最後呼籲主管機關應注意言論自由之限制。對此陳春生大法官即於協同意見書中予以補充，其認為系爭公告所直接限制者，乃係人民之一般行為自由，至於言論自由、宗教自由甚或是藝術自由等其他基本權利，由於並非系爭公告之直接目的，故而對其他基本權利乃係間接之限制¹。而湯德宗大法官則指出多數意見針對本件所涉之言論自由，僅以「併此指明」之方式，作成無關痛癢的教示，其認為本件對於廣告物進行事前審查，本即應為嚴格之審查，而系爭公告所為事前審查之內容，不僅係廣告物設置之時間、地點與方式，更涉及廣告物之內容，顯已逾越必要程度，有違比例原則²。綜上所述，本號解釋透過形式審查之方式，宣告了系爭公告違憲，然而在更為重要的言論自由限制之討論上，卻未能更進一步的作出解釋，甚為可惜。

【關連性試題】

倘立法院A黨團，以青少年酒後駕車肇事之案件層出不窮為慮，為減少因酒駕事故所引發之傷亡及財產損失，故擬制訂「青少年酒駕事件特別條例」，其中於第三條規定「任何人不得對未滿二十歲之男性與未滿十八歲之女性，販售含有酒精成分百分之五以上之飲料，違反者，販售與買受者各處新台幣一萬元之罰鍰」，以及於第五條中規定「販售酒精類製品之廣告，不得於各公私立大學內之福利社、便利商店等處張貼，違反者處罰新台幣二萬元之罰鍰」。您認為

¹ 參照陳春生大法官釋字第734號解釋協同意見書，頁1-4。

² 參照湯德宗大法官釋字第734號解釋部分協同部分不同意見書，頁1-6。

此兩條規定是否合憲？

◎答題方向：

本題涉及營業自由與言論自由之限制，後者更涉及言論之發布地點以及內容之限制，然而廣告係屬商業性言論，其內容並未有促進公共利益之內容，故而應採取何種程度的違憲審查標準，乃係本題的關鍵所在。

【關鍵字】

授權明確性、法律保留、言論自由、張貼廣告、事前審查

【相關法條】

憲法第11條、第23條、廢棄物清理法第27條

【參考文獻】

1. 陳春生大法官釋字第734號解釋協同意見書。
2. 湯德宗大法官釋字第734號解釋部分協同部分不同意見書。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！