

從新從優原則 —— 最高行政法院 108 年度裁字第 1094 號裁定

編目 | 行政法

出處	月旦裁判時報·第 91 期·頁 5-14。	
作者	黃俊杰教授	
關鍵詞	從新從優、信賴保護、中央法規標準法、自治條例、行政處分	
摘要	<p>一、A 於民國 107 年 5 月 10 日向 B 縣 C 鄉公所申請容許將其所有坐落 C 鄉土地作畜牧設施使用，並提出農業用地容許作農業設施使用申請書及檢附相關書件。</p> <p>二、B 縣府審查後，認定系爭土地距離學校周界少於 1000 公尺(107 年 5 月 31 日修正前規定為 300 公尺)，不符 107 年 5 月 29 日修正後 B 縣新設置畜牧場管理自治條例之規定，而駁回申請。</p> <p>三、本自治條例修正前後之內容，係針對不同類型區分：畜牧場須在商店、廠房、機關或住宅周界 500 公尺範圍以上；且須在學校周界 1000 公尺以上。而為之法規差異及調整機制，事實上具有合理性及必要性，亦具有合憲性之基礎。</p> <p>四、故，本案 B 縣府依本自治條例修正後規定之駁回處分，為合法之行政處分。蓋 B 縣府應依中央法規標準法第 18 條本文之規定，以修正後規定為審查依據。且 B 縣府並無適用中央法規標準法第 18 條但書之餘地，亦無作成准許處分之義務。</p>	
重點 整理	本案 事實	<p>一、A 於民國 107 年 5 月 10 日向 B 縣 C 鄉公所申請容許將其所有坐落 C 鄉土地作畜牧設施使用，並提出農業用地容許作農業設施使用申請書及檢附相關書件。</p> <p>二、B 縣府審查後，認定系爭土地距離學校周界少於 1000 公尺，不符 107 年 5 月 29 日修正後 B 縣新設置畜牧場管理自治條例之規定，而駁回申請。</p> <p>三、A 不服，提起訴願遭駁回後，提起行政訴訟。</p>
	爭點	<p>一、本件主要爭執點在於如何適用本自治條例(修正前：距離學校周界 300 公尺以上；修正後：1000 公尺以上)。</p> <p>二、就此，B 縣府有無作成准許處分之義務？縣府作成處分，是否應依修正後自治條例規定？</p> <p>三、再者，A 是否已有信賴表現，縣府處分是否符合信賴保護原則？</p>

	爭點	四、嗣後，縣府得否再度修正本自治條例或廢止原處分，讓已確定案件從優審查？
重點整理	判決理由	<p>本案歷經臺中高等行政法院 107 年度訴字第 338 號判決駁回與最高行政法院 108 年度裁字第 1094 號裁定駁回確定，理由如下：</p> <p>一、縣府無作成准許處分之義務</p> <p>(一) 按人民因行政機關對於其申請案件予以駁回，而依行政訴訟法第 5 條第 2 項規定提起課予義務訴訟，係以事實審言詞辯論終結時之事實及法律狀態作為判斷其請求有無理由之基準時點。</p> <p>(二) 易言之，上訴人之申請案件迄行政法院事實審言詞辯論終結時存在之事實基礎及應適用之法令，如仍不能認定符合法定准許要件者，行政機關即無負有作成准許處分之義務，不論原處分否准所請之理由有無瑕疵或不完足之情形，均不能認上訴人請求為有理由。</p> <p>二、縣府無適用中央法規標準法第 18 條但書之餘地</p> <p>(一) 依中央法規標準法第 18 條規定，行政程序進行中如應適用之法規有變更時，原則上應依從新原則，應適用處理程序終結時有效之新法規；但若舊法規有利於當事人，而新法規未廢除或禁止當事人所聲請之事項時，如得依該條但書規定，採從優原則，適用舊法規。</p> <p>(二) 故聲請之事項如依舊法規雖有利於當事人，但已為新法規所廢除或禁止者，即無中央法規標準法第 18 條但書適用之餘地。</p> <p>(三) A 申請新設置之畜牧場既為法所禁止，則 B 縣府自不得適用中央法規標準法第 18 條但書予以核准。</p> <p>三、本件無信賴表現</p> <p>最高行政法院在裁定中指出：「本件係新設畜牧場，尚未有客觀上具體表現信賴之行為。」認為本件並無信賴表現。</p>
	評析	<p>一、自治條例之制定及修正，屬地方自治立法權之行使</p> <p>(一) 地方自治團體制定及修正自治條例，均係地方自治立法權之行使(地方制度法第 25 條參照)。</p> <p>(二) 而關於本條例修正前後之內容，相同點係均為「最短距離」之規範，而修正後的規範較修正前來的嚴格，並以類型區分：畜牧場須在商店、廠房、機關或住宅周界 500 公尺範圍以上；且須在學校周界 1000 公尺以上。</p> <p>(三) 本文認為，本自治條例之制定及修正，在不抵觸中央法規之範圍內，就自治事項，得以自治條例為因地制宜之規範(釋字第 738 號解釋)。</p>

重點整理

評析

二、距離限制規定之合憲性

- (一) 按司法院釋字第 738 號解釋理由書稱：「又自治法規除不得違反中央與地方權限劃分外，若涉人民基本權之限制，仍應符合憲法第二十三條之法律保留原則。就此，憲法第一百十八條就直轄市之自治，委由立法者以法律定之；嗣憲法增修條文第九條亦明定省、縣地方制度以法律定之。地方制度法乃以第二十五條規定：『直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。』第二十八條第二款規定：『下列事項以自治條例定之：……二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。』基此，地方自治團體倘就其自治事項或依法律及上級法規之授權，於合理範圍內以自治條例限制居民之基本權，與憲法第二十三條所規定之法律保留原則亦尚無抵觸。」
- (二) 本於前揭解釋之意旨，本文認為，觀察本自治條例距離限制規定之內容，雖然修正後規定較為嚴格，但其予以類型區分，衡量新設置畜牧場應區分建築物或其他設施之目的及影響等因素，對距離予以差異性規範，應得肯定此等差異之合理性及調整機制之必要性。

三、以修正後規定作為審查依據

- (一) 按中央法規標準法第 18 條：「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。」
- (二) 次按最高行政法院 95 年 9 月份庭長法官聯席會議決議：「中央法規標準法第 18 條但書所謂應適用舊法規者，係指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而言。」
- (三) 再按最高行政法院 98 年 12 月份庭長法官聯席會議決議：「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。』其本文係宣示行政程序進行中，相關法規有變更時，原則上應適用處理程序終結時有效之新法規（從新原則）；但若舊法規有利於當事人，而新法規未廢除或禁止當事人所聲請之事項時，依該條但書之規定，應適用舊法規（從優原則），皆不生法規溯及既往問題。」
- (四) 查本案的本自治條例修正後，將原本 300 公尺之距離規定，修正為距離機關或住宅周界 500 公尺以上及距離學校則須 1000 公尺以上。

重點整理	<p>(五) 而修正後新規定即屬新法規已「廢除或禁止所聲請之事項」，即無中央法規標準法第 18 條但書之適用。</p> <p>(六) 故，本案自應依修正生效後之本自治條例作為審核依據。</p> <p>四、信賴保護原則之適用</p> <p>(一) 實務見解對信賴保護原則採取較嚴格之見解，認「信賴保護原則之適用，須具備信賴基礎、信賴表現及信賴無不值得保護之情形」。</p> <p>(二) 本案適用修正後之規定，縣府在收受申請案件後，並未給予核准之同意函，故申請人並無信賴基礎可言。</p> <p>五、本案行政處分之「廢止」議題</p> <p>(一) 本案縣府之駁回處分，由於已經最高行政法院裁判確定，故原則上是具有形式存續力之合法行政處分，但縣府仍得依行政程序法第 122 條規定依職權廢止。</p> <p>(二) 若本案之行政處分依職權廢止，則廢止之效力為何？由於本案似非行政程序法第 125 條但書之情形(受益人未履行負擔致行政處分受廢止者)，故較難說明採取「得溯及既往失其效力」之正當化理由。故若本案行政處分經縣府依職權廢止，仍應依行政程序法第 125 條本文規定，向後失其效力。</p>
結論	<p>一、本自治條例修正前後之內容，係針對不同類型區分，而為之法規差異及調整機制，事實上具有合理性及必要性，亦具有合憲性之基礎。</p> <p>二、故，本案 B 縣府依本自治條例修正後規定之駁回處分，為合法之行政處分。蓋 B 縣府應依中央法規標準法第 18 條本文之規定，以修正後規定為審查依據。</p> <p>三、且 B 縣府並無適用中央法規標準法第 18 條但書之餘地，亦無作成准許處分之義務。</p>
考題趨勢	<p>一、何謂自治條例？自治條例得否限制人民基本權？試以相關法律及司法解釋見解申論之。</p> <p>二、何謂從新從優原則？我國法是否有明文規定？</p>
延伸閱讀	<p>一、蔡茂寅(2010)·〈法規變動後行政處分之撤銷問題〉·《月旦法學教室》·第 90 期·頁 8-9。</p> <p>二、洪家殷(2006)·〈行政處分:第七講行政處分之撤銷及廢止、補正及轉換、附款〉·《月旦法學教室》·第 49 期·頁 32-44。</p> <p>※ 延伸閱讀推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！</p>