

地方自治紛爭解決



詹鎮榮 Chan, Chen-Jung

國立政治大學法律學系特聘教授

<https://drcjchan.com>

目次

壹. 紛爭解決途徑架構

貳. 地方自治爭議之行政訴訟

參. 地方自治爭議之憲法訴訟



| 壹 |

地方自治紛爭解決架構



中央與地方權限爭議之解決

政治解決途徑

中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由**立法院院會**議決之；縣與鄉（鎮、市）間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之。

直轄市間、直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由**行政院**解決之；縣（市）間，事權發生爭議時，由中央各該主管機關解決之；鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。（地制法第77條）

法律解決途徑

訴願

行政訴訟



憲法訴訟

憲法訴訟



不得提起救濟之自治爭議

至若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第七十七條規定解決之，尚不得逕向本院聲請解釋。

地制法第77條

中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之；縣與鄉（鎮、市）間，自治事項遇有爭議時，由內政部會同中央各該主管機關解決之。

直轄市間、直轄市與縣（市）間，事權發生爭議時，由行政院解決之；縣（市）間，事權發生爭議時，由中央各該主管機關解決之；鄉（鎮、市）間，事權發生爭議時，由縣政府解決之。

不得聲請釋憲之「其他」情形（釋527）

如受函告之法規為委辦規則，依地方制度法第二十九條之規定，原須經上級委辦機關核定後始生效力，受函告無效之地方行政機關應即接受，尚不得聲請本院解釋。



上下級機關間之內部關係

至地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依地方制度法第三十八條、第三十九條等相關規定處理，尚不得逕向本院聲請解釋。



公法人機關間之內部關係

台北市重陽敬老禮金致送自治條例

可否據以推論出亦不得提起行政訴訟？

大法官第1410次會議不受理決議

為臺北縣政府於中華民國96年8月27日以北府環一字第0960057950號公告，授權該府環境保護局執行環評法所規定相關權限，惟行政院環境保護署竟以核能一、二廠之管理權係屬中央權限，認臺北縣政府並無此等權限，違反憲法第一百十條及地方制度法第十九條規定，聲請解釋；又本案尚涉及環境影響評估法第二條及環境影響評估法施行細則第三條規定，併請統一解釋案。

會台字第10132號

中央與直轄市、縣（市）間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之，地方制度法第七十七條第一項前段著有明文；且無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第七十七條規定解決之，尚不得逕向本院聲請解釋，亦經本院釋字第527號解釋闡釋在案。本件聲請意旨既自承本件自治事項之爭議，核屬中央與地方機關間之權限爭議，則依上開規定，自應由立法院院會議決之，亦不得逕向本院聲請解釋。

不得法律救濟之地方自治爭議事項？

1. 就我國憲法中央與地方權限劃分規定以及法律實證化之現行法秩序以觀，似不存在司法院釋字第527號解釋所言之「單純中央與地方權限爭議」事項。換言之，任何中央與地方權限爭議事項，應皆會涉及法律或憲法適用之合法性或合憲性問題，皆可尋求現行救濟途徑，以為紛爭解決。
2. 至於地方自治團體辦理委辦事項，與中央發生爭議。實務上認為屬機關內部爭議，不得尋求行政訴訟。但憲法訴訟法第47條第2項則是肯認地方自治團體執行委辦事項，適用法規範時，如認其權限受到侵害者，可報經委辦機關聲請憲法訴訟。故亦非屬單純之權限爭議事項。
3. 至於地方自治團體內部同級行政機關與立法機關間之爭議，若涉及各該法定職權行使之爭議者，則應屬「法律上之爭議」，不排除可提起行政訴訟，為紛爭之解決（地方機關爭議訴訟）。

| 貳 |

地方制度法上之自治爭議





1

自治預算審議爭議

總預算決議違法之逕為決定

高高行100訴623判決

1. 原告雲林縣斗南鎮民代表會於99年11月第19屆第1次定期會，依法審議斗南鎮100年度總預算案並經議決，斗南鎮公所所以窒礙難行為由，依地方制度法第39條提請原告覆議，經原告依法召集臨時會，並經出席代表3分之2維持原決議。斗南鎮公所遂就斗南鎮100年度總預算部分經費，依地方制度法第40條第5項準用同條第4項規定報請被告雲林縣政府協商。被告乃於100年1月27日邀集原告、斗南鎮公所、被告財政處、主計處及其他相關單位召開協商會議，因協商無共識而不成立，被告遂以100年4月7日府民行字第1009100852號函逕為決定。
2. 依據權力分立、相互制衡原則，縣政府對所轄鄉鎮（市）之地方自治事項，依法有監督之權責；而地方制度法第40條第4項及第5項規定，係法律授權賦予縣府就轄內鄉（鎮、市）總預算審議產生爭議時處理之仲裁權，俾以使鄉（鎮、市）政務得以正常推動。是縣政府依法逕為決定業經鄉（鎮、市）民代表會審議並予以覆議之預算案，該決定乃係被告對地方自治機關（立法機關及行政機關）就公法上具體事件所為之決定，對外直接發生法律效果，為具有法效性之單方行為，從而該項逕為決定預算之行政行為，即屬行政處分無誤。本件原告為系爭逕為決定之受文者之一，其以被告逕為決定預算之行為違法，有侵害其審議預算之法定職權之虞，而與被告生有爭議，即為公法上之爭議，則原告對上開爭議，自得循序提起行政爭訟，以資救濟。

最高行101判1034判決

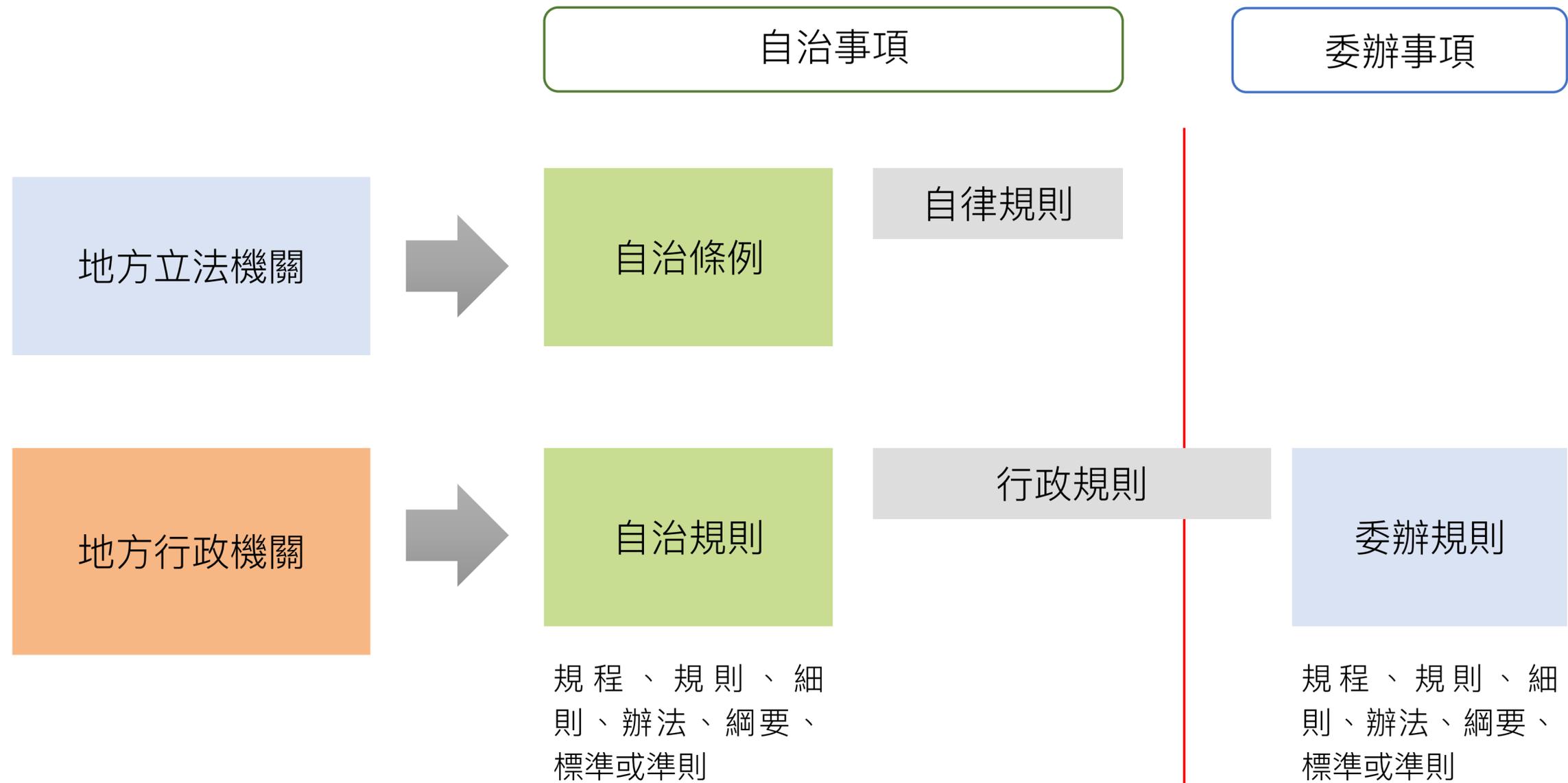
1. 所謂準用，係指其性質相同者，得依照被準用之規定辦理而言，參酌則僅係參考斟酌，二者並不相同。原判決業已說明地方制度法第40條第5項雖準用同條第4項規定，惟對於「窒礙難行」及「維持政府施政所必須之經費」之認定暨應如何審查、審查數額、要件及範圍，未有明確規範。
2. 然縣政府因有上揭情形而逕為決定時，乃係本於法律賦予處理鄉（鎮、市）公所與鄉（鎮、市）民代表會預算審議爭議之仲裁權；固然，依據權力分立、相互制衡原則，縣政府對鄉（鎮、市）民代表會之預算決議應予以尊重，惟縣政府對所轄鄉（鎮、市）之地方自治事項，依法既有監督之權責，則其對於逕為決定內容自應兼顧鄉（鎮、市）之財政、經濟等狀況，並參酌同條第3項、第5項規定、預算編列之基本原則及報請協商之事由，本摶節開支原則而為裁量，俾使其鄉（鎮、市）政務得以正常推動。
3. 故上訴意旨主張地方制度法第40條第3項及第5項是截然不同之狀況，地方制度法第40條第5項並未規定得「準用同條第3項規定」，原判決認為得「參酌同條第3項規定」，有判決不備理由及判決不適用法令之違背法令云云，容有誤解參酌與準用之意義，委無可採。



2

自治法規監督爭議

地方法規之種類



自治條例

第26條第4項：

自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關**核定**後發布；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院**備查**；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府備查。



不予核定

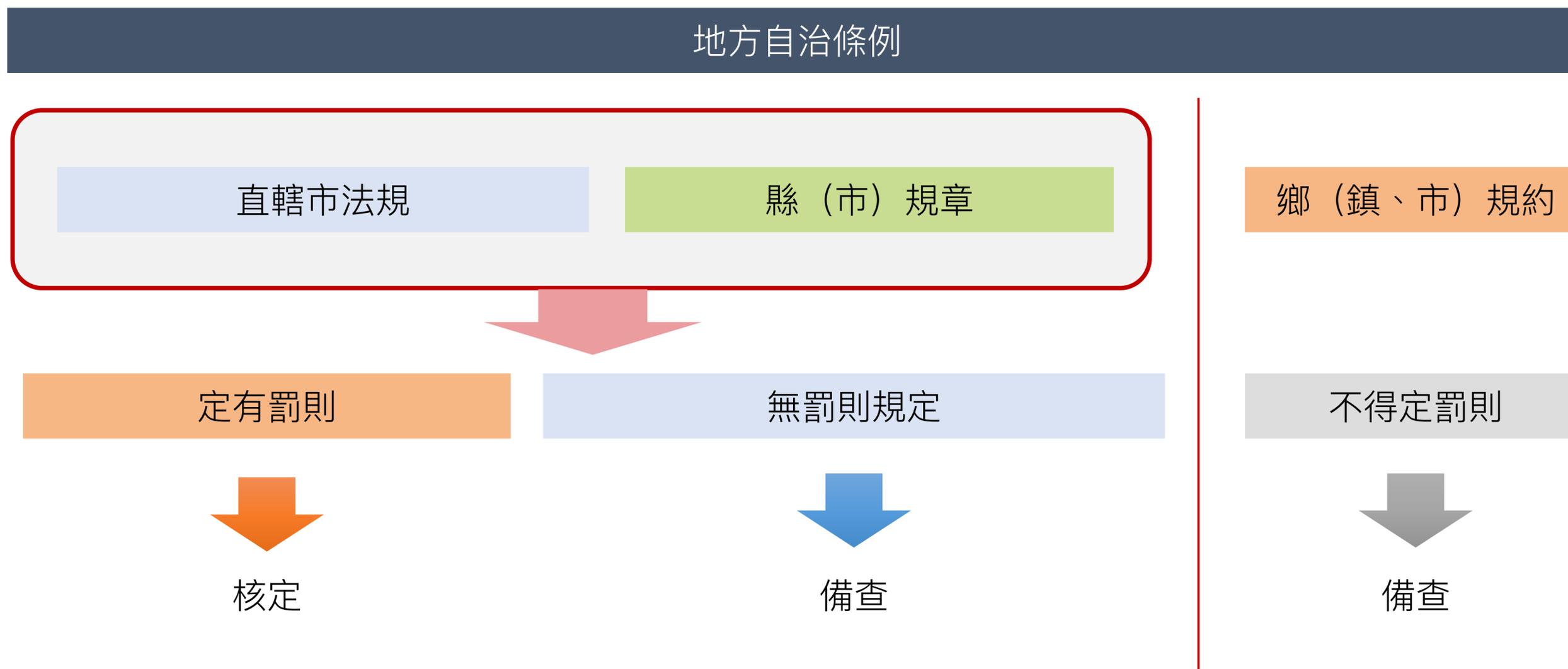
第30條第4項：

自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例，發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。



函告無效

自治條例之監督



自治規則

第27條第3項：

直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治規則，除法律或基於法律授權之法規另有規定外，應於發布後分別函報行政院、中央各該主管機關、縣政府**備查**，並函送各該地方立法機關**查照**。

第30條第4項：

自治規則與憲法、法律或基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例，發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。



函告無效

自律規則

第31條第2項：
自律規則除法律或自治條例另有規定外，由各該立法機關發布，並報各該上級政府備查。

第31條第3項：
自律規則與憲法、法律、中央法規或上級自治法規牴觸者，無效。



函告無效

民政服務專區

• 民政服務專區

• 最新消息

• 關於民政 ▾

• 業務資訊 ▾

• 民政法令 ▾

• 便民服務 ▾

• 縣市改制直轄市 ▾

• 地方公職人員資訊專區 ▾

• 遊說法資訊專區 ▾

• 政黨資訊網

首頁 > 主題服務 > 民政服務專區 > 最新消息

最新消息



基隆市議會109年2月27日修正發布之「基隆市議會錄影錄音管理規則」第5條，抵觸地方立法機關組織準則第25條第2項第3款規定，依法函告無效。

上版日期：

發布單位：民政司 | 111-01-28
08:53

地方立法機關組織準則第25條第2項第3款規定：「會議應製作會議紀錄，除考察及現勘外，並應製作議事錄，且分別於會議後1個月內及6個月內，公開於網站至少5年。」基隆市議會109年2月27日修正發布之「基隆市議會錄影錄音管理規則」，第5條「會議應製作會議紀錄，除考察及現勘外，應於會議後1個月內，公開於本會網站」業抵觸上開規定，經本部依地方制度法第31條第3項規定，以111年1月27日台內民字第1110103606號函告無效，其餘條文均予備查。

回上一頁

回最上面

自治法規監督措施之定性



第83條

- 第1項 地方自治團體，就下列各款事項，依法定程序用盡審級救濟而受之不利確定終局裁判，認為損害其受憲法所保障之地方自治權者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決：
- 一、自治法規，經監督機關函告無效或函告不予核定。
 - 二、其立法機關議決之自治事項，經監督機關函告無效。
 - 三、其行政機關辦理之自治事項，經監督機關撤銷、變更、廢止或停止其執行。
- 第2項 前項聲請，應於確定終局裁判送達後六個月之不變期間內為之。
- 第3項 第一項案件，準用第六十條、第六十一條及第六十二條第一項前段規定。



準裁判憲法審查

憲法訴訟法第83條之立法理由

1. 前揭自治監督機關認地方行政機關所辦理之自治事項，有違憲或違法情事，而予以撤銷，涉及各該法規範在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，地方自治團體對此處分如有不服，本應循行政爭訟程序解決之，由該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷，業經司法院釋字第五五三號解釋闡釋明確。
2. 衡諸地方自治團體應受憲法制度性保障，惟亦衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，主要係授予釋憲機關從事規範審查權限，且基於釋憲機關之最後性，尚不及於具體處分違憲或違法之審理，是地方自治團體就其與自治監督機關因地方自治事項監督權之爭議，雖地方制度法第三十條第五項、第四十三條第五項及第七十五條第八項之規定有得聲請司法院解釋之規定，惟依本法第一條第二項之意旨，其聲請程序應依其性質，適用所應依循之聲請解釋憲法之程序。地方自治團體既係基於憲法所保障之地方自治權受侵害，類同於人民憲法所保障之基本權受侵害，而得提起行政爭訟，則於其用盡審級救濟途徑，仍受有不利之確定終局裁判之情形下，應許其類同於人民之地位，聲請憲法法庭為裁判憲法審查。
3. 依地方制度法第三十二條第三項規定，自治法規依規定須經上級政府核定者，該上級政府如作成不予核定之決定，其不能公布或發布使之生效之結果，與同法第三十條之函告無效之效果無異，故於本項第一款明定自治法規，經監督機關函告不予核定，地方自治團體亦得提出本項之聲請。
4. 至於有監督權之主管機關對於地方自治團體議決之自治法規或自治事項，或辦理之自治事項，認有違上位規範之疑義，應本其權責自為決定是否作成函告無效、不予核定或撤銷、變更、廢止或停止其執行等處分。是尚不宜容其略過地方制度法所定程序，而逕行聲請憲法法庭判決，以使其善盡監督之功能，並落實地方制度法之相關規定。因此，本法不納有監督權之主管機關為是類案件之聲請人，併此說明。

自治法規函告無效及不予核定之法律性質

最高行政法院111年度抗字第6號裁定

1. 自治監督機關認地方行政機關所辦理之自治事項，有違憲或違法情事，而予以撤銷，涉及各該法規範在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，地方自治團體對此處分如有不服，本應循行政爭訟程序解決之，由該地方自治團體，依訴願法第1條第2項、行政訴訟法第4條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷，業經司法院釋字第553號解釋闡釋明確。
2. 同理，行政院基於中央監督機關的立場，依地方制度法第30條第4項規定函告直轄市議會所通過的自治條例無效，亦係自治監督機關針對地方自治團體之特定對象，就其議決通過的自治條例有無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規的具體事件，所為對外直接發生使自治條例無效之法律效果的單方行政決定，應屬行政處分無誤，且屬對地方自治團體自治立法權限予以限制的負擔處分。

憲法訴訟法施行後之定性新解

- 自治條例函告無效、不予核定
- 自治規則函告無效
- 自律規則函告無效



行政處分



訴願



行政訴訟



憲法訴訟

自治法規監督爭議訴訟之原告適格



行政院 函

地址：10058臺北市忠孝東路1段1號
傳真：02-33567836
聯絡人：吳帛儒(02)33567859
電子信箱：wupoju@ey.gov.tw

受文者：臺北市政府

發文日期：中華民國109年12月31日
發文字號：院臺食安字第1090203692B號
速別：最速件
密等及解密條件或保密期限：
附件：

主旨：貴府主管之「臺北市食品安全自治條例」（以下簡稱本自治條例）第9條之1規定，自110年1月1日起，應屬無效；另所報本自治條例修正條文第17條之1不予核定。

說明：

- 一、復109年11月6日府授衛食藥字第1090144117號及本年11月24日府授法三字第1090147050號函。
- 二、依憲法第107條第11款規定，國際貿易政策事項由中央立法並執行之；第108條第1項第18款規定，公共衛生事項由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。本於憲法第111條所示均權原則，其事務有全國一致之性質者屬中央之權限。
- 三、按食品安全衛生標準攸關人民健康，而人民生命健康之價值，不因其居住於不同地方自治團體轄區而有不同，故食品安全衛生標準性質上屬不應由地方各行其是之事項。食品安全衛生管理法(以下簡稱食安法)之立法目的為管理食品衛生安全及品質，維護國人健康，該法第4條第1項及第2項規定主管機關採行之食品安全管理措施應以風險評估為基礎，符合滿足國民享有之健康、安全食品、科學證據原

則等建構風險評估之機制，而該風險評估之職權係明文由中央主管機關為之；另同法第15條第1項第5款規定食品或食品添加物有殘留動物用藥超過安全容許量，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列，同條第2項就該款之動物用藥安全容許量之標準，授權中央主管機關會商相關機關定之。顯見食安法為建立全國公平價值之生活條件，認食品安全衛生標準之建立，應以科學證據等客觀標準為依據，並由中央行使風險評估之權限，屬具全國一致性之事項，依上開憲法規定應屬中央權限，地方政府並無此權限，故地方政府自不得以自治法規任為較嚴格或寬鬆之規定。

- 四、依地方制度法第30條第1項規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」直轄市自治條例有前揭情事者，依同條第4項規定，應由本院予以函告。又「地方自治法規報院核定或備查之統一處理程序」一(一)3.(2)規定，定有罰則之自治條例牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規者，函復不予核定。本自治條例第9條之1規定自110年1月1日起，有以下牴觸食安法及違反憲法相關規定之情形；修正條文第17條之1因失所附麗，無單獨存在必要，爰依上開規定函告無效及不予核定，請貴府儘速修正該等條文：

(一)本自治條例第9條之1牴觸食安法第15條第4項與動物用藥殘留標準第3條及違反憲法第23條之規定

- 1、依食安法第15條第4項規定，國內外之肉品及其他相關產製品，除依中央主管機關根據國人膳食習慣為風險

最高行111年度抗字第6號裁定

1. 地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。（司法院釋字第527號解釋）
2. 自治監督機關對於地方自治團體之立法機關所議決之自治條例而為函告無效的負擔處分，直轄市如認其自治權之立法權受侵害，依司法院釋字第527號解釋意旨及憲法訴訟法第83條第1項第1款規定，即應由直轄市之立法機關代表直轄市行使其權限，依訴願法第1條第2項、行政訴訟法第4條規定，提起救濟請求撤銷，由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局的判斷。簡言之，直轄市自治條例遭行政院函告無效，而直轄市認行政院的無效函告侵害其公法人自治權之立法權者，就此涉及具體負擔處分適法性的公法上爭議，直轄市議會自得代表直轄市而以當事人身分，依行政訴訟法規定提起撤銷訴訟以資救濟。
3. 經核系爭函係對於臺中市地方自治團體之立法機關所議決之自治條例而為函告無效，性質上對臺中市而言屬負擔處分。倘臺中市認其自治權之立法權受侵害，依前揭說明，即應由直轄市之立法機關（市議會）代表直轄市行使其權限，而以當事人身分，依訴願法第1條第2項、行政訴訟法第4條規定，提起救濟請求撤銷，抗告人係自治團體之行政機關，非自治團體之立法機關，自未因自治條例經相對人系爭函告無效而受有直接侵害，其對系爭函提起行政訴訟，自屬當事人不適格。

北高行111訴更一74判決

1. 直轄市自治條例遭行政院、中央各該主管機關函告無效（或函告不予核定），而地方自治團體認行政院的無效函告侵害其公法人自治權之立法權者，就此涉及具體負擔處分適法性的公法上爭議，地方自治團體之立法機關自得代表地方自治團體而以當事人身分，依行政訴訟法規定提起撤銷訴訟以資救濟。
2. 原處分係對於臺中市地方自治團體之立法機關所議決之自治條例而為函告無效及不予核定，性質上對臺中市而言屬負擔處分。倘臺中市認其自治權之立法權受侵害，依前揭說明，即應由臺中市之立法機關（市議會）代表臺中市行使其權限，而以當事人身分，依訴願法第1條第2項、行政訴訟法第4條規定，提起救濟請求撤銷，原告乃是自治團體之行政機關，非自治團體之立法機關，自未因系爭食安自治條例規定經被告以原處分函告無效而受有直接侵害，其對原處分提起行政訴訟，自屬當事人不適格。

臺中市政府不服行政院111年3月4日院臺食安字第1110166761B號函，以臺中市食安自治條例第10條之1第1項及第3項規定（日本核食條款），有牴觸憲法第107條第11款及第108條第1項第18款、食安法第4條第5項第1款及衛福部111年2月21日公告、食安法第15條第1項第6款及食品中放射性核素或放射能污染容許量標準（下稱容許量標準），且違反憲法第23條規定之比例原則，自111年2月21日起無效之處分，提起行政訴訟。

北高行111訴1385判決

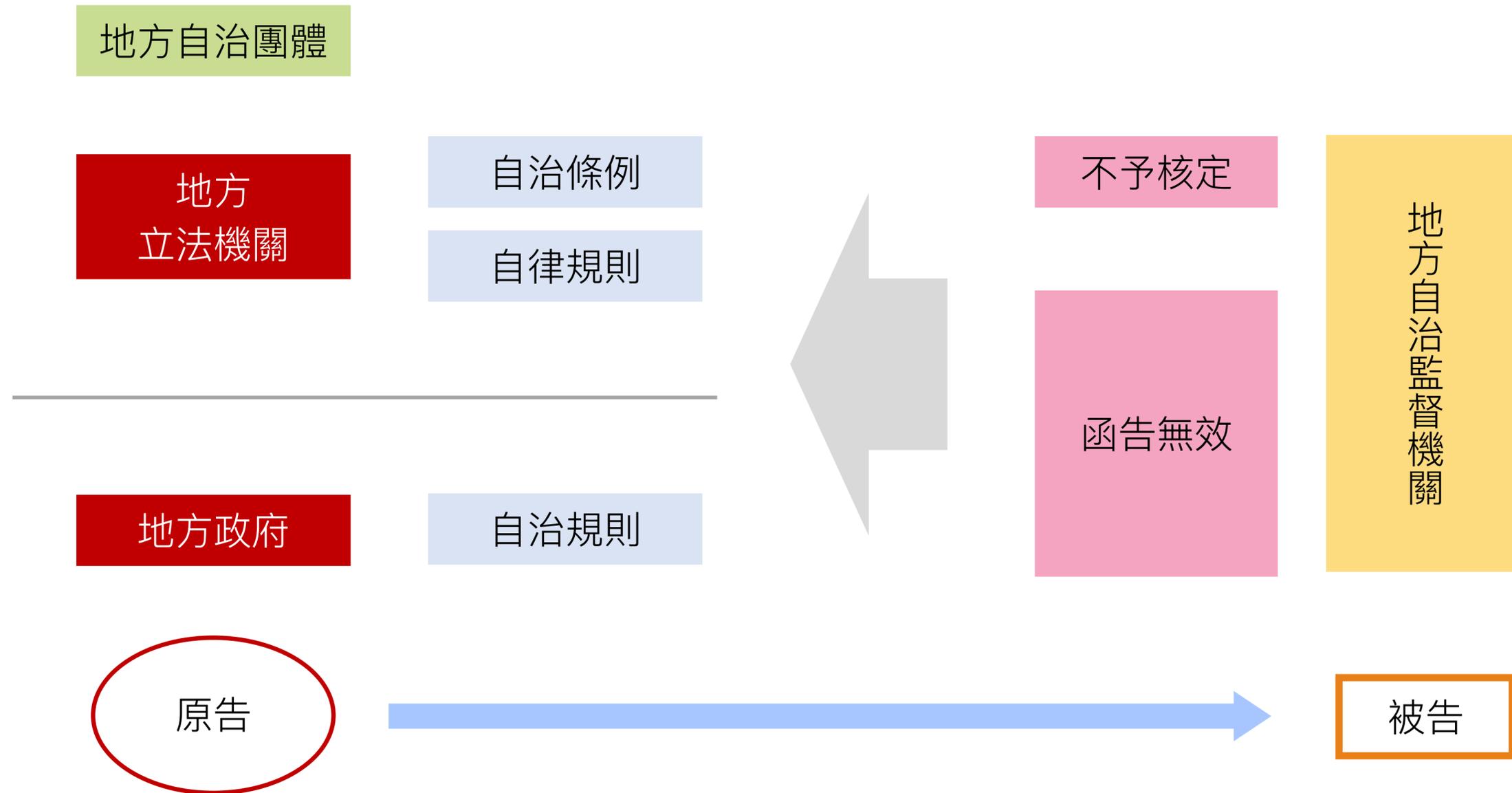
1. 查系爭函係對於臺中市地方自治團體之立法機關所議決之自治條例而為函告無效，性質上對臺中市而言屬負擔處分。倘臺中市認其自治權之立法權受侵害，依前揭說明，即應由臺中市之立法機關（市議會）代表臺中市行使其權限，而以當事人身分，依訴願法第1條第2項、行政訴訟法第4條規定，提起救濟請求撤銷。原告乃是自治團體之行政機關，非自治團體之立法機關，自未因臺中市食安自治條例規定經被告以系爭函函告無效而受有直接侵害，其對原處分提起行政訴訟，自屬當事人不適格，而欠缺權利保護之必要。
2. 綜上所述，原告提起本件行政訴訟，為當事人不適格，其訴顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

1. 教育部110年11月17日臺教授國部字第1100145876號函轉原告110年10月27日府授法規字第11002743652號函送修正臺中市學校午餐自治條例第4條公布令及條文各1份，請被告備查。經被告於111年6月9日以院臺教字第1110008700號函（下稱原處分）告原告以：原告所報修正系爭學校午餐自治條例規定一案，其中第4條第1項第2款有關學校提供午餐，各類肉品及其產製品，「不得檢出乙型受體素」規定部分自110年1月1日起，以及同款有關「亦不得使用肉品原料來源非國產之各式肉類加工品」規定部分自110年10月27日修正施行日起，應屬無效。
2. 自治監督機關對於地方自治團體之立法機關所議決之自治條例而為函告無效（或函告不予核定）的負擔處分，各級地方自治團體如認其自治權之立法權受侵害，依司法院釋字第527號解釋意旨及憲法訴訟法第83條第1項第1款規定，即應由地方自治團體之立法機關代表地方自治團體行使其權限，依訴願法第1條第2項、行政訴訟法第4條規定，提起救濟請求撤銷。直轄市自治條例遭行政院、中央各該主管機關函告無效（或函告不予核定），而地方自治團體認行政院的無效函告侵害其公法人自治權之立法權者，就此涉及具體負擔處分適法性的公法上爭議，**地方自治團體之立法機關**自得代表地方自治團體而以當事人身分，依行政訴訟法規定提起撤銷訴訟以資救濟。
3. 臺中市認其自治權之立法權受侵害，依前揭說明，即應由臺中市之立法機關（市議會）代表臺中市行使其權限，而以當事人身分，依訴願法第1條第2項、行政訴訟法第4條規定，提起救濟請求撤銷，本院前於112年8月30日裁定**命臺中市議會參加訴訟**，然臺中市議會未於言詞辯論期日到場亦未具狀表示意見，至原告乃是自治團體之行政機關，非自治團體之立法機關，自未因系爭學校午餐自治條例第4條第1項第2款規定經被告以原處分函告無效而受有直接侵害，其對原處分提起行政訴訟，自屬當事人不適格。

北高行111訴1363裁定

1. 臺中市議會應獨立參加本件訴訟。
2. 查原告為自治團體之行政機關，而參加人乃該自治團體之立法機關，本件訴訟之審理結果，如認為原告之訴為無理由，則參加人之權利或法律上利益將因系爭學校午餐自治條例規定經被告以原處分函告無效，而受有直接侵害，應有使參加人獨立參加訴訟之必要，爰依職權裁定如主文。

地方自治團體



地方自治團體為適格之原告

最高行112上500判決

行政院基於中央監督機關的立場，依地方制度法第30條第4項規定函告直轄市議會所通過的自治條例無效，係自治監督機關針對地方自治團體之特定對象，就其議決通過的自治條例有無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規的具體事件，所為對外直接發生使自治條例無效之法律效果的單方行政決定，應屬行政處分，且屬對地方自治團體自治立法權限予以限制的負擔處分，其所歸屬之權利主體為地方自治團體。倘若直轄市認為行政院函告其自治條例無效，係不法侵害其受憲法制度性保障之自治立法權限，應以被害人「地方自治團體」公法人本身即直轄市為原告，向行政法院提起撤銷訴訟。此亦可與憲法訴訟法第83條第1項第1款規定，「地方自治團體」須依法定程序用盡審級救濟而仍受不利之確定終局裁判，始得聲請憲法法庭為宣告裁判違憲之判決，而相呼應，即可使地方自治立法權遭受侵害

爭議事件之行政訴訟原告與憲法訴訟聲請人具同一性，利於地方自治制度性保障下主觀法律地位保障之有效貫徹。

然而，公法人雖可作行政訴訟當事人，且具當事人適格，但在行政訴訟實務上，除非公法人之組織架構無具機關地位之代為意思表示之次級組織，否則通常不會直接以公法人此一行政主體為行政訴訟之當事人，而係以代其對外為意思表示所屬機關為原告提起行政訴訟，代表公法人行使法律救濟權。依地方制度法第25條規定，自治條例係由地方立法機關制定之，屬於地方立法機關之法定職權（地方制度法第35條至第37條參照）。自治條例經上級監督機關函告無效，係否定地方立法機關之立法決議，直接侵害其本於地方制度法所取得之法定權限，故若未以地方自治團體之公法人為原告，則以其立法機關為原告，提起行政訴訟，亦具原告適格。

地方自治團體為適格之原告

查詢結果

最高行政法院判決

113年度上字第28號

113年12月25日辯論終結

上訴人 臺中市

代表人 盧秀燕

最高行113上28判決

1. 地方自治之內涵係包含自治立法權及自治行政權，而地方自治權限之歸屬者，則為「地方自治團體」此一具公法人資格之行政主體。地方自治團體受憲法制度性保障乃在其「權限法上的制度性保障」，以資與其他層級政府組織—尤其是中央政府或是上級地方政府之權限相界分。行政院基於中央監督機關的立場，依地方制度法第30條第4項規定函告直轄市議會所通過的自治條例無效，係自治監督機關針對地方自治團體之特定對象，就其議決通過的自治條例有無抵觸憲法、法律或基於法律授權之法規的具體事件，所為對外直接發生使自治條例無效之法律效果的單方行政決定，應屬行政處分，且屬對地方自治團體自治立法權限予以限制的負擔處分，其所歸屬之權利主體為地方自治團體。
2. 倘若直轄市認為行政院函告其自治條例無效，係不法侵害其受憲法制度性保障之自治立法權限，應以被侵害人「地方自治團體」公法人本身即直轄市為原告，向行政法院提起撤銷訴訟，始屬適格。此亦可與憲法訴訟法第83條第1項第1款規定，「地方自治團體」須依法定程序用盡審級救濟而仍受不利之確定終局裁判，始得聲請憲法法庭為宣告裁判違憲之判決，而相呼應，即可使地方自治立法權遭受侵害爭議事件之行政訴訟原告與憲法訴訟聲請人具同一性，利於地方自治制度性保障下主觀法律地位保障之有效貫徹。

原告適格之問題：利害關係人之思考

就自治條例遭函告無效或是不予核定之行政爭訟案件，地方立法機關固為處分之相對人，得為原告，並無疑義。然地方政府（行政機關）得否以「利害關係人」之地位，以自己之名義提起行政訴訟？

1. 在主觀訴訟上，人民是否為利害關係人，從而具有原告適格，實務上向來操作「保護規範理由」，作為判斷基準。然有鑑於地方自治團體非屬人民，無由以類同於人民地位之觀點，思考其權利受法規保護之狀態。毋寧，其作為公權力主體，思考點應為地方政府之自治行政權限，是否因自治條例不予核定或遭函告無效，致有被侵害之可能性。
2. 在義務性之自治事項上，地方自治團體被中央法規賦予應從事地方自治之義務，並且在唯有自治條例制定之前提下，地方政府之自治行政始有履行之可能性時，則自治條例不予核定或函告無效，應可認地方政府之自治行政權限受到侵害。此際，應可肯認地方政府得以利害關係人身分，提起行政訴訟。

鄉（鎮、市）公所作為裁罰機關

內政部104年7月3日台內民字第1040048517號函

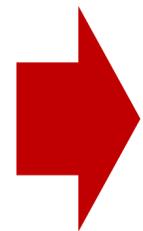
1. 按「○○縣攤販管理自治條例」及「○○縣攤販管理自治條例」有關「自治條例所稱主管機關，在縣為縣政府；在鄉（鎮、市）為鄉（鎮、市）公所」之規定，係配合其後續條文規範各級主管機關應辦之事項，惟對攤販管理事項究屬自治事項或委辦事項，尚難僅依該項主管機關之規定即可認定，仍應就該事項之性質並參照本法規定，予以綜合判斷。
2. 至縣自治條例得否賦予鄉（鎮、市）公所裁罰之權限，查本法第26條第2項規定，直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。依上開規定，鄉（鎮、市）規約尚不得制定罰則，惟對於鄉（鎮、市）公所得否為裁罰機關，並未有明文。準此，縣自治條例於不牴觸上位法規之範圍內，尚非不得賦予鄉（鎮、市）公所裁罰之權限。惟仍宜視鄉（鎮、市）公所之執行能力及條件，事前妥為評估及協調。

其他地方自治團體機關作為利害關係人？

1. 基上內政部函釋，縣不排除得在其自治條例中，賦予鄉（鎮、市）公所裁罰之權限。但此等從事行政裁罰之權限，係源自於縣自治條例之賦予，而非行政專法之規定。換言之，並非鄉（鎮、市）公所依法取得之權限。
2. 若賦予鄉（鎮、市）公所裁罰權限之縣自治條例條文，遭上級監督機關不予核定或函告無效，則鄉（鎮、市）公所並無因此而使其受法規賦予之權限遭受侵害之情形，故不得以利害關係人之地位，就縣自治條例相關條文之函告無效或不予核定處分，提起行政爭訟。

以地方自治團體作為行政處分之相對人

- 行政程序法第21條：「有行政程序之當事人能力者如下：一、自然人。二、法人。三、非法人之團體設有代表人或管理人者。四、行政機關。五、其他依法律規定得為權利義務之主體者。」
- 行政訴訟法第22條：「自然人、法人、中央及地方機關、非法人之團體，有當事人能力。」

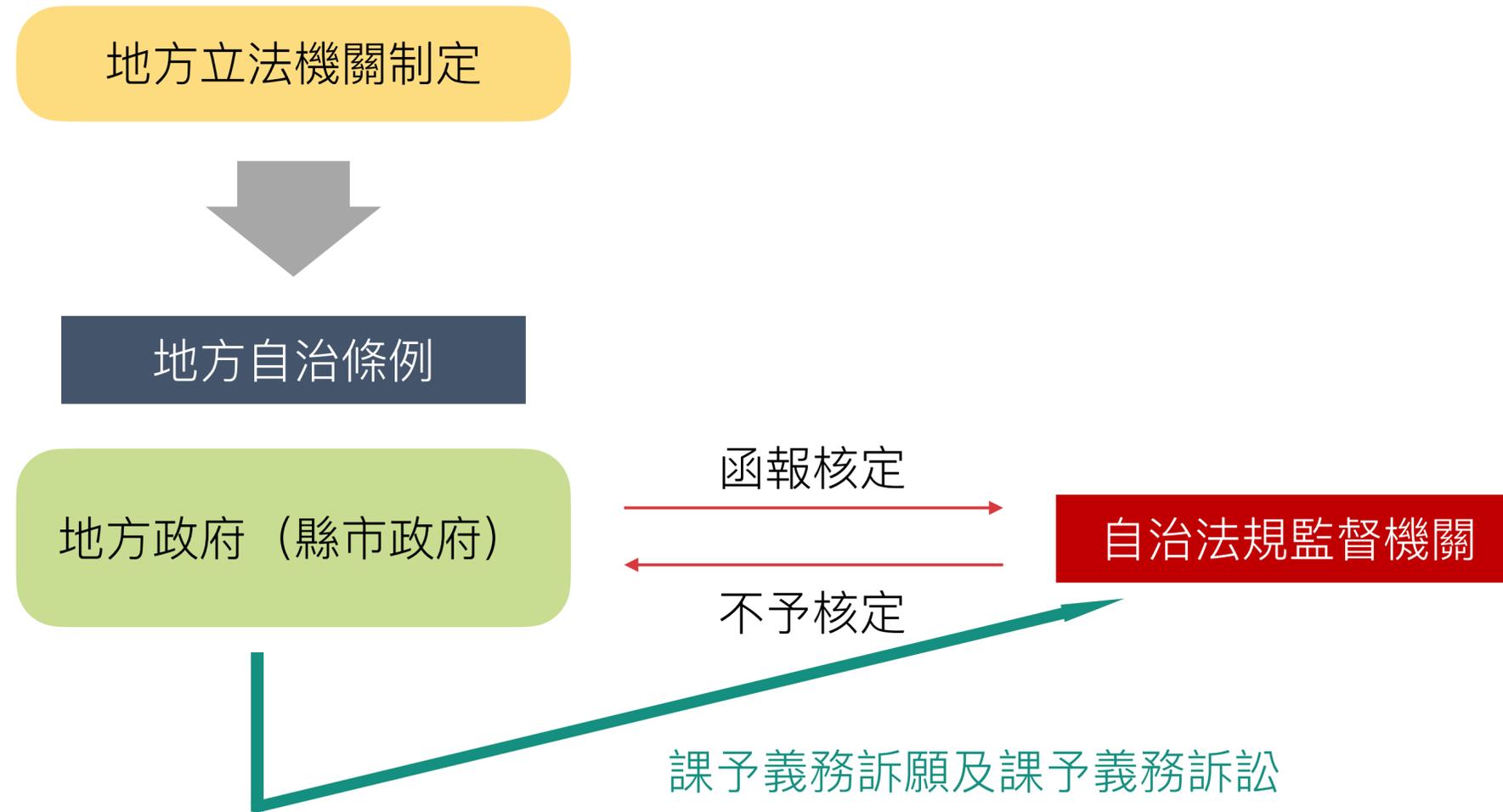


地方自治之實施，主要係以自治立法及自治行政為要素。憲法及中央法規賦予地方自治權，通常係以自治權為標的，鮮少有進一步再行細分自治立法或自治行政，而為差異規定。換言之，通常地方自治權之擁有，乃包含自治立法權及以此為基礎之自治行政權在內。基此不可分之緊密關係，未來操作或可思考不再依循司法院釋字第527號解釋之理路，而不論是自治條例或自治規則之函告無效或不予核定，率皆以「地方自治團體」此一公法人對於處分相對人。在訴訟上，以地方自治團體為原告，以民選首長為代表人。此亦契合憲訴法第83條之文義。

自治法規不予核定爭議之原告適格



地方自治條例不予核定訴訟事件之原告適格



自治條例不予核定

新北市食品安全衛生管理自治條例

最高行111上836判決

1. 地制法第26條第4項規定：「自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布。」第30條第1項、第2項規定：「自治條例經地方立法機關議決後，函送各該地方行政機關，地方行政機關收到後，除法律另有規定，或依第39條規定提起覆議、第49條規定報請上級政府予以函告無效或聲請司法院解釋者外，應於30日內公布。」
2. 地方自治團體之立法機關議決通過附有罰則之自治條例，依上開地制法第26條第4項規定，經地方自治團體之行政機關代表地方自治團體報請自治監督機關核定，因自治監督機關於審查後作成不予核定之決定，致該自治條例無法公布及執行，倘地方自治團體認其自治權遭受侵害，自得原陳報核定之行政機關代表地方自治團體，依行政訴訟法第5條規定經訴願後提起課予義務訴訟，請求自治監督機關作成准予核定之行政處分。

宜蘭縣飲食健康權自治條例

最高行111上935判決

1. 本件宜蘭縣議會第19屆第12次臨時會第1次會議決議通過附有罰則規定之系爭食安自治條例，上訴人依地方制度法第26條第4項規定報請被上訴人核定，**經被上訴人以原處分為不予核定之決定，上訴人自得循序提起課予義務訴訟請求救濟。**
2. 本件係自治法規經監督機關函告不予核定，而提起課予義務訴訟，與本院111年度抗字第6號裁定該案係認函告無效之行政處分侵害自治權之立法權而提起撤銷訴訟不同，原判決逕依本院111年度抗字第6號裁定意旨，認被上訴人所為不予核定之決定性質上對宜蘭縣而言屬負擔處分，本件應由宜蘭縣之立法機關（縣議會）代表宜蘭縣行使權限提起撤銷訴訟，上訴人為宜蘭縣之行政機關，無提起本件訴訟之權能而無當事人之適格等語，核有判決適用法規之不當。
3. 原判決以上訴人無當事人適格而判決駁回其在原審之訴，理由雖有未洽，但依原審確認之事實，本院已可自為判決，上訴人提起課予義務訴訟，請求法院判令被上訴人作成核定系爭食安自治條例之行政處分為無理由，其訴應予駁回。

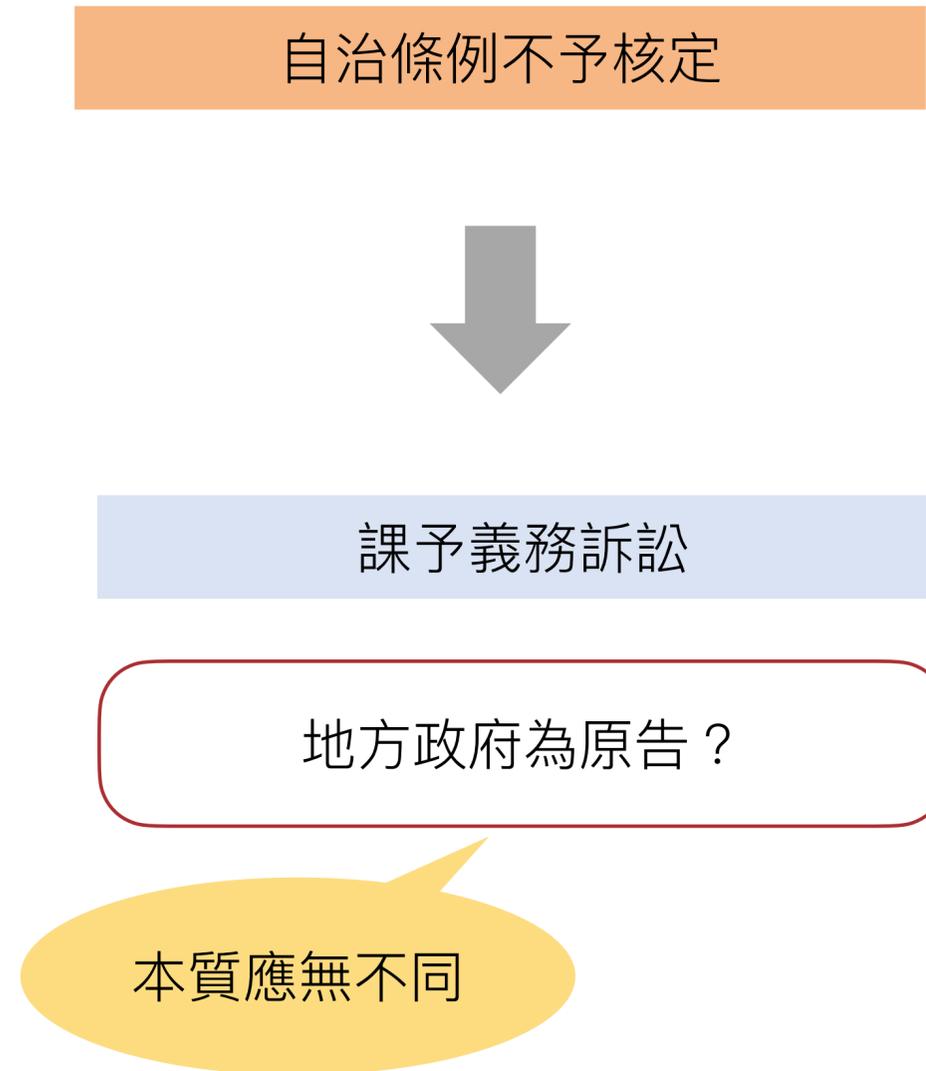
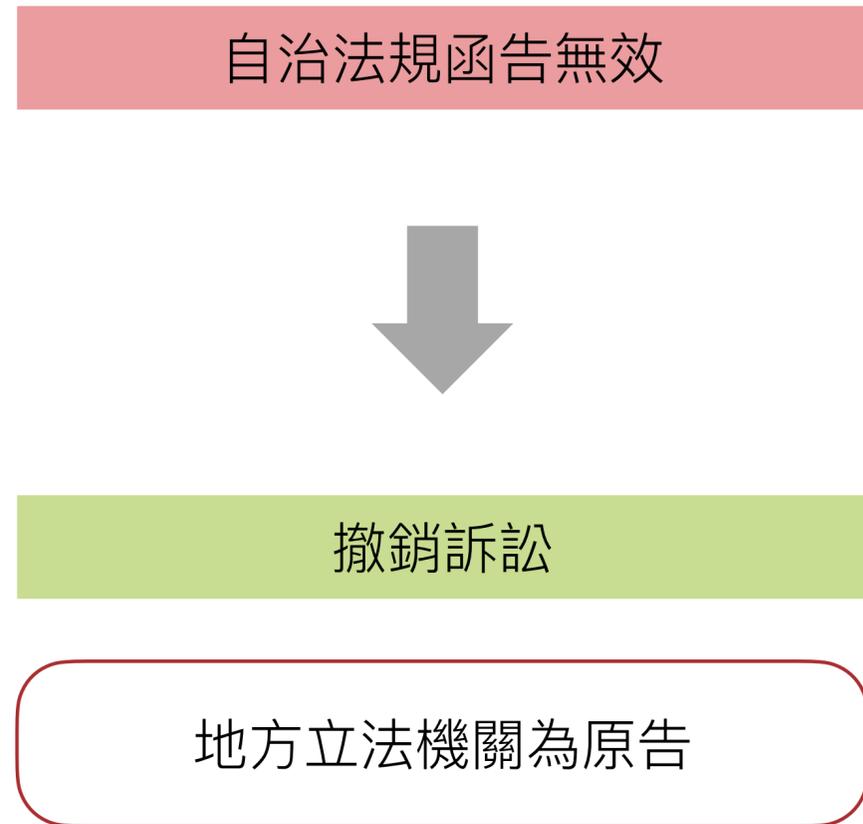
自治條例不予核定

嘉義市食品安全管理自治條例

最高行112上75判決

1. 此所稱「核定」，指「上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力」(同法第2條第4款參照)，核屬自治監督機關對地方自治團體所為具拘束力之行政處分，依憲訴法第83條第1項第1款規定，自治法規經監督機關函告不予核定，地方自治團體用盡審級救濟而受不利終局裁判，得聲請憲法法庭為違憲宣告之判決。
2. 地方自治團體之立法機關議決通過附有罰則之自治條例，係由地方自治團體之行政機關代表地方自治團體報請自治監督機關核定，若自治監督機關於審查後作成不予核定之決定，致該自治條例無法公布及執行，而地方自治團體認其自治權遭受侵害，自得由原陳報核定之行政機關代表地方自治團體，依行政訴訟法第5條規定經訴願後提起課予義務訴訟，請求自治監督機關作成准予核定之行政處分。

訴訟類型及原告





3

自治行政監督爭議

自治措施遭撤銷

1. 台灣電力股份有限公司台中發電廠申經臺中市政府環境保護局許可設置固定污染源鍋爐發電程序M01至M08、M13及M14（下稱系爭鍋爐發電程序）共計10組。
2. 臺中市環保局以台中發電廠設置系爭鍋爐發電程序製程自108年1月26日起至同年11月28日止，總生煤使用量已逾1,104萬公噸，違反空氣污染防治法第24條第2項、第4項、第28條第2項、固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法第23條、行為時生煤、石油焦煤或其他易致空氣污染之物質販賣或使用許可證管理辦法第10條及臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例第3條第4項後段規定，於108年12月3日以中市環空字第1080143156號函及所附20-108-120011號裁處書，處台電公司罰鍰300萬元、限期改善及環境講習。嗣臺中市環保局認台電公司未於限期內改善，乃分別以108年12月14日中市環空字第1080148321號函及所附20-108-120038號裁處書，處台電罰鍰600萬元、限期改善及環境講習，以及於108年12月25日以中市環空字第1080151698號函及所附20-108-120048號裁處書，處台電罰鍰900萬元及環境講習，並自109年1月1日起廢止系爭鍋爐發電程序M02及M03操作許可證（下稱系爭M02、M03操作許可證）及生煤使用許可證。
3. 環境部以臺中市環保局所為上開3件處分屬違法之行政處分，以109年2月25日環署空字第1090014354號函予以撤銷。

委辦事項爭議之行政救濟



台中發電廠裁罰處分遭中央撤銷訴願案

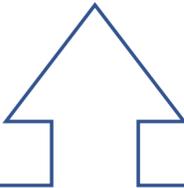
行政院院臺訴字第110168720號訴願決定

1. 涉及生煤等燃料之使用與空氣污染相關許可證之管制等空污法上管制事項，有由中央整體規劃及訂定全國一致性規範之必要，應屬由中央立法，以法律規定交付直轄市、縣（市）政府執行之委辦事項性質。
2. 參諸最高行政法院99年度判字第417號判決及109年度裁字第1958號裁定意旨，在委辦事項之領域，地方自治團體受國家之委任而承擔起國家任務，與國家之間處於「內部法律關係」，而與憲法對地方自治之制度性保障無涉。國家對於地方自治團體辦理委辦事項，如同上級機關監督下級機關一般，得進行合目的性之監督及合法性之監督。此時國家對於地方自治團體所為之監督措施，並不發生外部法律效果，故其性質並非行政處分。是訴願人臺中市環保局所為108年12月3日等8件處分，涉及固定污染源設置及操作許可證之空污法上管制事項，環保署依地方制度法第75條規定，於110年11月19日以環署空字第1101159549號函報經本院審認訴願人臺中市環保局所為上述處分有違法情事，依地方制度法第75條規定予以撤銷，係屬對於訴願人臺中市環保局辦理委辦事項所為之監督措施，自非訴願法上之行政處分，訴願人等對之提起訴願，於法未合，應不受理。

委辦事項之立法定義

地方制度法第2條第3款

委辦事項係指「地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」



此處所稱之「非屬於地方自治團體事務」，應精確理解為「非屬於地方自治團體『固有作用領域內之』事務」。從而，委辦事項仍應歸屬於地方自治團體法定任務之一，僅是性質上源自於上級政府之委託，而非劃歸於其固有作用領域。



受委辦團體（機關）係以自己名義，對外為行政決定。

中央與地方爭議之可行政爭訟性

北高行109停119裁定

倘地方自治團體辦理自治事項之決定遭中央主管機關撤銷，因涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，地方自治團體對該處分不服者，得循行政爭訟程序解決，並得依行政訴訟法第116條聲請停止該處分之執行；惟若係地方自治團體辦理委辦事項之決定，遭中央主管機關撤銷，則在委辦事項之領域，地方自治團體受國家之委任而承擔國家任務，與國家間處於內部法律關係，因無涉憲法對地方自治之制度性保障，係中央主管機關對於地方自治團體所為之監督措施，並不發生外部法律效果，其性質即非行政處分，自不得對之提起行政爭訟或聲請停止執行。

地方自治團體執行委辦事項之法律地位 (己見)

1. 委辦事項所表達出之意涵，僅在於國家或上級機關因考量到行政經濟性與效率性等便宜因素，將原屬於自身之行政任務依法移轉予地方自治團體或其機關而已。地方自治團體因之取得新的地方任務，其行政事務之總量雖然因而增加，但組織法上地位卻未有改變。
2. 在作用法上，雖不享有廣泛之立法權限，但自主執行權卻依舊存在。從而，地方自治團體執行委辦事項，係以自己之組織、人事等相關資源配置，不免會影響到其自治事項之辦理。在此思考脈絡下，地方自治團體與委辦機關間因監督權而發生之法律關係，應定位為外部關係。委辦機關監督權之行使，不排除存有對地方自治權構成侵害之可能性。
3. 是以，具體監督措施不僅應被評價為行政處分，而可作為行政爭訟之標的；若有侵害憲法保障之地方自治權者，更不排除有提起憲法訴訟之可能性。

憲法訴訟法第47條第2項：

下級機關，因行使職權，就所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得報請上級機關為前項之聲請。

立法理由（四）

地方自治團體之行政機關，在體系上屬於行政部門，於辦理中央委辦事項時，仍應受上級機關之指揮監督，如認其所適用之法規範有牴觸憲法之疑義，應循本條第二項規定辦理。至地方自治團體之行政機關或其立法機關，於其辦理地方自治事項之職權範圍內，認所適用之中央法規範有牴觸憲法之疑義，本法另設第七章地方自治保障案件之規定，不在本條規範範圍，併予說明。



4

人民不服地方自治行政 措施之行政訴訟

訴願法修正草案第99條

第八十三條之訴願事件經受理訴願機關命原行政處分機關重為處分後，訴願人認該重為之處分違法，侵害其權利或法律上利益，得不經訴願程序，逕向行政法院提起訴訟。

前項訴訟經法院認不屬第八十三條之訴願事件以裁判駁回者，訴願人得於裁判確定之次日起三十日內，對該重為處分依本法提起訴願。

訴願事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，其受理訴願機關僅就原行政處分之合法性進行審查決定。

立法說明

依修正條文第八十三條規定，訴願事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，其受理訴願機關僅就原行政處分之合法性進行審查決定。訴願事件經受理訴願機關依修正條文第八十一條第一項或第八十二條第二項規定，撤銷原行政處分之全部或一部，並命原行政處分機關重為處分，如屬涉及地方自治團體之地方自治事務者，訴願人仍不服該重為之處分，原應就該重為之處分另提起訴願救濟。惟實務上屢有涉及地方自治團體地方自治事務之訴願事件，因受理訴願機關與地方機關意見不一或法律爭議難解，致訴願人反覆歷經訴願程序之情形；為速定爭止紛，周延保障人民權利，宜賦予人民得選擇逕交由司法機關審判之制度，爰於第一項規定，訴願人認該重為之處分違法，侵害其權利或法律上利益者，得選擇仍循訴願程序救濟，或不經訴願程序，逕向行政法院提起訴訟救濟。

經濟部訴願決定書

中華民國 106 年 06 月 23 日

經訴字第 10606306470 號

訴願人：康○宗君（大發電子遊戲場業）

送達代收人：洪○儒君

訴願人因申請核發電子遊戲場業營業級別證事件，不服原處分機關南投縣政府 105 年 12 月 8 日府建工字第 1050251241 號函所為之處分，提起訴願，本部決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於 3 個月內另為適法之處分。

事 實

緣訴願人前經原處分機關南投縣政府核准於南投縣南投市三和一路 20 之 2 號經營「大發電子遊戲場業」，登記營業項目包括「J701010 電子遊戲場業」。嗣訴願人於 105 年 5 月 16 日檢附申請書及相關文件，向原處分機關申請核發電子遊戲場業營業級別證。案經該府審查，以為維護健康社政環境及善良風俗，並顧及社會觀感等理由，以 105 年 12 月 8 日府建工字第 1050251241 號函為不予核發級別證之處分。訴願人不服，提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到部。

(三)查電子遊戲場業既已經中央制定公布電子遊戲場業管理條例納入管理，該條例已就電子遊戲場業設立許可條件，其營業場所應符合之規定，在相關條文詳加規範，且該行業營業許可後應遵守義務及違反義務之制裁，於該條例第 3 章及第 4 章以下亦分別訂有諸多管理規範；又原處分機關公布施行「南投縣電子遊戲場業設置管理自治條例」，亦已就轄內電子遊戲場設立許可條件及其營業場所應符合之規定，在該自治條例第 3 條及第 4 條訂有明文。從而，原處分機關就人民依法申請核發電子遊戲場業營業級別證之案件，於文件齊備後，自應就申請人是否符合前揭管理條例及自治條例所訂法定要件予以實體審查後依法為準駁之處分，倘經審查核認其申請已符合相關法令規定，自應核發營業級別證，殊不得未經實質審查，即逕以為維護善良風俗等空泛理由否准人民依法提出之申請，否則，法治國依法行政原則豈非徒託空言。

| 參 |

地方自治爭議之憲法訴訟



第82條：

地方自治團體之立法或行政機關，因行使職權，認所應適用之中央法規範牴觸憲法，對其受憲法所保障之地方自治權有造成損害之虞者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。

前項案件，準用第五十條至第五十四條規定。

第83條：

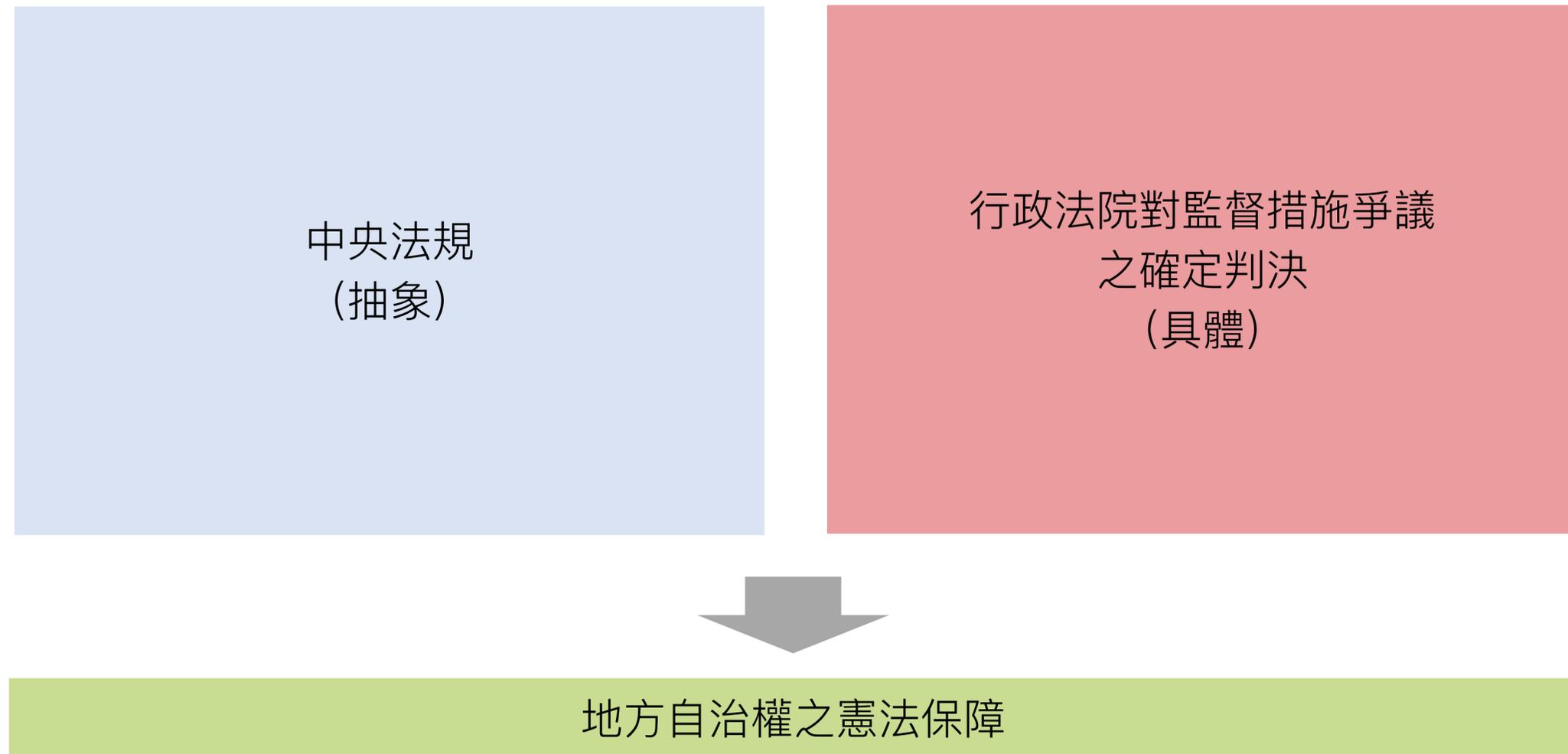
地方自治團體，就下列各款事項，依法定程序用盡審級救濟而受之不利確定終局裁判，認為損害其受憲法所保障之地方自治權者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決：

- 一、自治法規，經監督機關函告無效或函告不予核定。
- 二、其立法機關議決之自治事項，經監督機關函告無效。
- 三、其行政機關辦理之自治事項，經監督機關撤銷、變更、廢止或停止其執行。

前項聲請，應於確定終局裁判送達後六個月之不變期間內為之。

第一項案件，準用第六十條、第六十一條及第六十二條第一項前段規定。

聲請宣告違憲判決之標的



地制法與憲法訴訟法之關係

憲法訴訟法第1條第2項：

其他法律規定得聲請司法院解釋者，其聲請程序應依其性質，分別適用解釋憲法或統一解釋法律及命令之規定。



憲訴法第1條第2項規定，係指縱使其他法律另有得聲請司法院解釋之規定，然於憲訴法施行後，仍須符合憲訴法所定之各該訴訟類型及其要件，始得受理。



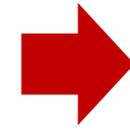
函告無效之憲法訴訟，應先窮盡訴訟途徑

最高行111抗6裁定

1. 自治監督機關認地方行政機關所辦理之自治事項，有違憲或違法情事，而予以撤銷，涉及各該法規範在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，地方自治團體對此處分如有不服，本應循行政爭訟程序解決之，由該地方自治團體，依訴願法第1條第2項、行政訴訟法第4條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷，業經司法院釋字第553號解釋闡釋明確。
2. 同理，行政院基於中央監督機關的立場，依地方制度法第30條第4項規定函告直轄市議會所通過的自治條例無效，亦係自治監督機關針對地方自治團體之特定對象，就其議決通過的自治條例有無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規的具體事件，所為對外直接發生使自治條例無效之法律效果的單方行政決定，應屬行政處分無誤，且屬對地方自治團體自治立法權限予以限制的負擔處分。

行政法院為地方立法監督合法性之捍衛者

- 自治條例函告無效、不予核定
- 自治規則函告無效
- 自律規則函告無效



行政處分

訴願



行政訴訟



憲法訴訟

地方自治團體可聲請憲法判決之種類

現制

種類	標的	理由	聲請人	程序要件	宣告違憲之判決
法規範憲法審查	中央法規	侵害憲法保障之地方自治權	地方立法機關或地方行政機關	行使職權	法規範失效
準裁判憲法審查	不利確定終局裁判	侵害憲法保障之地方自治權	地方自治團體	窮盡審級救濟	廢棄裁判 發回管轄法院



The End