有關地方制度法中第30條及第32條所列之「函告無效」行政行為是否為行政處分之疑義一案

發文機關：法務部

發文字號：法務部 104.09.14. 法律字第10403511680號

發文日期：民國104年9月14日

主旨：有關地方制度法中第30條及第32條所列之「函告無效」行政行為是否為行政處分之疑義一案，復如說明二、三，請查照參考。

說明：

- 一、復貴委員國會辦公室 104年 6月12日璽國會字第1040612005號函。二、按行政程序法（以下簡稱本法）第92條第 1項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」判斷事實關係是否具體，原則上可以規範效力為具一次性或反覆性作為輔助判斷標準。凡規範效力屬一次性者，通常可認定事實關係具體；屬反覆性者，則為抽象事實關係（翁岳生編，行政法（上），95年10月 3版1 刷，第 497頁參照）。行政處分乃係對具體案件之規制，其與法規命令係對未來不確定多數（抽象、一般性）案件為規範者不同（李震山著，行政法導論，99年 6月修訂 8版 2刷，第 345頁至第346 頁）。若行政行為對象為不特定多數人，其內容為一般抽象性規範者，為法規命令。合先敘明。
- 三、查地方制度法第30條規定：「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。（第 1項）自治規則與憲法、法律、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牴觸者，無效。（第 2項）第 1項及第 2項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。……（第 4項前段）……」第32條第 1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43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。」上級自治監督機關對於自治條例或自治規則予以函告無效之行為，係依上開規定之授權行使其法規審查權限所為，並非就具體個案事實而為，與本法第92條第 1項行政處分要件不同，應非屬行政處分性質（最高行政法院 103年度裁字第1310號裁定參照）。另學說上亦有認為，上級自治監督機關依地方制度法上開規定，對於自治條例或自治規則予以函告無效時，因其標的為自治條例或自治規則，該標的並非為自治事項之具體個案，而係對於不特定多數人反覆發生規範效力之一般抽象性規範，故上開函告非針對具體事件，應非本法第92條所稱之行政處分（詹鎮榮著，論地方法規之位階效力—地方制度法第30條「中央法破地方法」之辨正，收錄於成大法學，第12期，95年12月，第 50頁參照）。至於救濟程序，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，就事件之性質聲請司法院解釋憲法或統一解釋法令（司法院釋字第 527號解釋意旨參照）。

正本：立法委員楊○○國會辦公室

副本：本部綜合規劃司、本部資訊處（第 1類、第 2類）、本部法律事務司（ 4份）