

裁判字號：最高行政法院 110 年度上字第 15 號 行政判決

裁判日期：民國 111 年 12 月 22 日

案由摘要：有關地方自治事務

最高行政法院判決

110 年度上字第 15 號

上訴人 新竹縣議會

代表人 張鎮榮

訴訟代理人 張世浩

被上訴人 余筱菁

訴訟代理人 詹順貴 律師

陳長文 律師

上列當事人間有關地方自治事務事件，上訴人對於中華民國 109 年 11 月 19 日臺北高等行政法院 109 年度訴字第 774 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、爭訟概要：

被上訴人為第 19 屆新竹縣議員，經訴外人即新竹縣議員張益生、黃豪杰、上官秋燕於民國 109 年 5 月 11 日以其於臉書毀謗上訴人名譽之情事，提案移送上訴人所屬紀律委員會（下稱紀律委員會）審議。經紀律委員會於 109 年 6 月 11 日會議決議被上訴人違反新竹縣議會紀律委員會設置辦法（下稱系爭設置辦法）第 5 條第 2 款規定，依新竹縣議會組織自治條例（下稱系爭自治條例）第 24 條授權訂定之系爭設置辦法第 7 條第 4 款規定，提案停止被上訴人出席 109 年 8 月 10 日至 14 日會議（第 10 次臨時會議程），經送請上訴人 109 年 6 月 17 日第 19 屆第 9 次臨時會第 1 次會議審議表決通過（下稱系爭停權決議）。

被上訴人不服，向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：確認系爭停權決議違法。經原審以 109 年度訴字第 774 號判決（下稱原判決）確認系爭停權決議違法。

上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、原判決所載兩造於原審之主張及答辯暨聲明，均援引之。

三、原判決確認系爭停權決議違法，其主要論據如下：

- (一)地方議會為地方自治團體之立法機關，而地方議會由議員組成以合議行使地方自治之立法權及法律或上級法規賦予之職權；個別議員於議會定期開會時，則得就地方首長及相對主管有施政總質詢及業務質詢之職權，該等職權顯然具有「法律上之力」之效能。苟地方議會決議禁止特定議員出席會議，涉及議員得否行使議員之職權，職權受有干預，當可認係廣義概念的權利受有侵害，受禁止出席之議員就該等決議如有不服，應承認其具權利保護必要，得依行政訴訟法提起行政訴訟。
- (二)地方議會對議員就紀律事項所作成之停權懲戒決定，並非上對下權利之剝奪，而是自治團體內部機關對於機關內部單元權限行使之限制，屬於創設法律狀態之決議，使議員於停權期間無法藉由參與會議以合議行使地方議會之自治立法權，以及行使對地方首長及相對主管質詢之職權，難認係機關對外發生法律上規制效力之單方行為，自無從直接援用以行政處分為程序標的之訴訟類型暨其程序要件。不過，地方議會就議員所作停權屬創設法律狀態之決議，也是法律行為，被上訴人以之為程序標的，提起一般確認違法之訴，求為確認系爭停權決議違法而無效，以排除該決議效力，應認訴訟種類適格。況且被上訴人出席會議所行使之職權是否有效，仍繫於系爭停權決議是否違法而無效之確認。是以，被上訴人提起確認系爭停權決議違法之訴，有即受裁判之利益。
- (三)地方制度法係本諸憲法本文暨增修條文所揭櫫之住民自治而制定公布，其中第 54 條第 2 項規定交由議會擬定自治條例之範圍，僅限於議會「內部組織法」，並不及於作用職權法，故凡議會立法權（議會及議員職權行使及限制）該等住民自治之核心事項，無從以此引導出地方自治團體業經地方制度法上開規定之授權得制訂自治條例以限制議員行使職權。惟該等職權行使之限制，既然涉及憲法所規劃之地方自治內涵，即使未經憲法明文，尚難認屬於憲法保留事項，但議員職權行使合於廣義權利概念，依憲法第 23 條規定，其限制屬法律保留事項，必須由國會制定法律，明確規定其限制原因、

範圍、內容及決定機關。即令以議會自律為名，透過議會多數決為議員懲戒，其手段如涉及議員職權行使者，亦同。否則，多數黨極易挾多數決以箝制少數黨議員之職權，無異以自律名義卻實質反噬地方自治真諦。再者，地方制度法第31條第2項業已明定地方立法機關得訂定發布自律規則，並報各該上級政府備查，自不容其隱身遁詞於同法第54條第2項關於縣（市）議會組織範例之規定中，形同混淆並規避審查；更難以同法第28條第2款引據為已授權上訴人得以自治條例限制議員職權。

(四)內政部擬定，報行政院核定之地方立法機關組織準則（下稱系爭組織準則）第1條明定授權依據為地方制度法第54條，則其得規範者當僅限議會內部組織事項，不得涉及議員職權之行使。系爭組織準則第28條、第29條規定實屬於地方制度法第31條所示地方立法機關之自律規則範疇。上開第29條第2項第4款規定定期停止出席會議，更屬限制議員職權之行使，已逸出地方制度法第54條第1至3項授權內政部制訂範例之範疇。上訴人以此為範例制訂系爭自治條例，而以此條例第24條規定為轉據訂定之系爭設置辦法第5條、第7條明定紀律委員會得決議定期停止議員出席會議，均與限制議員職權行使應適用法律保留原則相牴觸，並破壞憲法對地方自治制度性保障之虞，依憲法第172條及地方制度法第30條第1項、第2項規定，應歸於無效。是以，上訴人不得適用系爭自治條例或系爭設置辦法規定，作成定期停止議員出席會議，限制議員行使職權之決議。

(五)法官於具體個案審判時，有義務優先遵守憲法及法律，就位階低於法律之法規命令、自治團體自治條例及自治規則等，當可附帶審查是否牴觸憲法及法律，並於確信該等規範有牴觸憲法或法律時，表明適當見解而不受其拘束。是以系爭設置辦法第7條第4款及系爭自治條例第25條第2項第4款，有違反法律保留原則，原審審理本案應拒絕適用。上訴人作成系爭停權決議，乃無法律依據而就受法律保留之議員職權行使為限制，有違法律保留原則，要屬違法。

四、經核原判決確認系爭停權決議違法，有適用法規不當之違背

法令情形，應予廢棄。茲論述理由如次：

- (一)按「屬於縣之立法權，由縣議會行之。」為憲法第 124 條第 2 項及憲法增修條文第 9 條第 1 項第 4 款所明定。再者，「（第 1 項）地方立法機關得訂定自律規則。（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 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。」地方制度法第 31 條定有明文。又「依民主憲政國家之通例，國家之立法權屬於國會，國會行使立法權之程序，於不牴觸憲法範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，議事規範如何踐行係國會內部事項。依權力分立之原則，行政、司法或其他國家機關均應予以尊重，學理上稱之為國會自律或國會自治。……」「……而民意代表機關其職權行使之程序，於不牴觸憲法及法律範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，學理上稱為議會自律或議會自治。……」業據司法院釋字第 342 號解釋理由及釋字第 381 號解釋理由闡述甚明。準此以論，縣議會與國會為不同層級之民意機關，其行使縣立法權係受憲法直接保障之憲法制度，與國會行使立法權相類似，皆得自主且獨立決定與議事有關的事項。立法機關既於地方制度法第 31 條授權地方立法機關得訂定自律規則，則凡屬於議會自律事項範疇之議事程序、內部組織、內部秩序、紀律及議員懲戒等議會內部事項，縣議會本於議會自治原則，即得自行訂定自治條例或自律規則予以規範。故依地方制度法第 31 條第 3 項之規定意旨，除縣議會訂定之自治條例或自律規則，因與憲法、法律、中央法規或上級自治法規相牴觸，而無效者外，自具有內部規範之效力。又行政法院就具體個案適法性為司法審查時，對於地方立法機關就議會紀律事項所訂定之規定，若無牴觸上位階之法規範，自應予以適度尊重。
- (二)揆諸系爭組織準則係依地方制度法第 54 條授權訂定，上訴人依該準則第 3 條訂定系爭自治條例，再依系爭自治條例第 24 條授權訂定系爭設置辦法，並分別報內政部核定與備查，既符合層級化法律授權，並經縣議會大會審議通過，尚

難認其訂定之法源或程序有瑕疵致失效之情形。又依地方制度法第 28 條第 1 至 2 款及第 4 款規定：「下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。……四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」之意旨，並參照司法院釋字第 738 號解釋理由明示「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 23 條所規定之法律保留原則亦尚無牴觸。」之旨趣，可知縣議會就屬於地方議會自律事項，訂定自治條例或自律規則對於議員違反議事規則或紀律，情節重大者，規定得為停止出席會議之懲戒，尚難謂有牴觸憲法第 23 條所規定之法律保留原則。

(三)是故，本件上訴人就屬於議會自治範疇之議事懲戒事項，制定系爭自治條例第 24 條規定：「本會設紀律委員會審議懲戒案件；其設置辦法，由本會訂定，報內政部備查。」及第 25 條規定：「（第 1 項）本會開會時，由會議主席維持議場秩序。如有違反議事規則或其他妨礙秩序之行為，會議主席得警告或制止，並得禁止其發言，其情節重大者，得付懲戒。（第 2 項）前項懲戒，由紀律委員會審議，提大會議決後，由會議主席宣告之；其懲戒方式如下：一、口頭道歉。二、書面道歉。三、申誡。四、定期停止出席會議。」並基於系爭自治條例第 24 條授權訂定系爭設置辦法第 7 條第 4 款規定：「紀律委員會審議懲戒案件，得按其情節輕重予以懲戒，其方式如下：一、口頭道歉。二、書面道歉。三、申誡。四、定期停止出席會議。」業已報經內政部核定與備查通過，依上說明，上訴人自得作為處理上開被上訴人懲戒案之規範依據。至於議會所為懲戒決定是否適法，則應由事實審行政法院依職權調查相關事實，據以審查判斷。

(四)從而，本件原判決以系爭自治條例第 25 條第 2 項第 4 款及系爭設置辦法第 7 條第 4 款皆違反法律保留原則，而拒絕適用，並論斷上訴人對被上訴人上開懲戒案作成系爭停權決議，欠缺法規範依據，構成違法，核諸上開說明，自有適用法令不當

之違背法令情形。則上訴意旨主張原判決未整體審酌司法院解釋、法令體系、層級化法律授權及合憲推定原則，而認定系爭自治條例第 25 條第 2 項第 4 款及系爭設置辦法第 7 條第 4 款違反法律保留原則，有判決違背法令情形，堪予採取。

(五)此外，揆諸議會決議在性質上並非行政處分，自不得依行政訴訟法第 6 條規定，以之為程序標的提起確認行政處分違法之訴。惟被上訴人就該決議所生之公法上法律關係成立或不成立（存在或不存在），提起確認訴訟，則為法所許。是以，本件被上訴人起訴聲明請求確認系爭停權決議違法，核諸上開說明，於法容欠允洽，原審未闡明使其為正確之訴之聲明，亦與行政訴訟法第 125 條第 3 項規定有違，併此指明。

五、綜上所述，原判決既有上述判決違背法令情形，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由，自應由本院將原判決廢棄。惟因本件為判決基礎之相關事實，尚未經原審調查明確，本院無從自為判決，爰發回更為審理，另為適法裁判。

六、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 12 月 22 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 陳 國 成

法官 王 碧 芳

法官 簡 慧 娟

法官 蔡 如 琪

法官 蔡 紹 良

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 111 年 12 月 23 日

書記官 莊 子 誼

資料來源：司法院最高行政法院裁判書彙編（111 年 1 月至 12 月）第 433-439 頁