

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。

01 三、原判決確認系爭停權決議違法，其主要論據如下：

02 (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
03 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
04 權；個別議員於議會定期開會時，則得就地方首長及相對主
05 管有施政總質詢及業務質詢之職權，該等職權顯然具有「法
06 律上之力」之效能。苟地方議會決議禁止特定議員出席會
07 議，涉及議員得否行使議員之職權，職權受有干預，當可認
08 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
09 如有不服，應承認其具權利保護必要，得依行政訴訟法提起
10 行政訴訟。

11 (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
12 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
13 權限行使之限制，屬於創設法律狀態之決議，使議員於停權
14 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，
15 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
16 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
17 處分為程序標的之訴訟類型暨其程序要件。不過，地方議會
18 就議員所作停權屬創設法律狀態之決議，也是法律行為，被
19 上訴人以之為程序標的，提起一般確認違法之訴，求為確認
20 系爭停權決議違法而無效，以排除該決議效力，應認訴訟種
21 類適格。況且被上訴人出席會議所行使之職權是否有效，仍
22 繫於系爭停權決議是否違法而無效之確認。是以，被上訴人
23 提起確認系爭停權決議違法之訴，有即受裁判之利益。

24 (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
25 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
26 範圍，僅限於議會「內部組織法」，並不及於作用職權法，
27 故凡議會立法權（議會及議員職權行使及限制）該等住民自
28 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
29 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
30 該等職權行使之限制，既然涉及憲法所規劃之地方自治內
31 涵，即使未經憲法明文，尚難認屬於憲法保留事項，但議員

01 職權行使合於廣義權利概念，依憲法第23條規定，其限制屬
02 法律保留事項，必須由國會制定法律，明確規定其限制原
03 因、範圍、內容及決定機關。即令以議會自律為名，透過議
04 會多數決為議員懲戒，其手段如涉及議員職權行使者，亦
05 同。否則，多數黨極易挾多數決以箝制少數黨議員之職權，
06 無異以自律名義卻實質反噬地方自治真諦。再者，地方制度
07 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
08 則，並報各該上級政府備查，自不容其隱身遁詞於同法第54
09 條第2項關於縣（市）議會組織範例之規定中，形同混淆並
10 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
11 以自治條例限制議員職權。

12 (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
13 系爭組織準則）第1條明定授權依據為地方制度法第54條，
14 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
15 之行使。系爭組織準則第28條、第29條規定實屬於地方制度
16 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
17 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
18 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
19 之範疇。上訴人以此為範例制訂系爭自治條例，而以此條例
20 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
21 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
22 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
23 度性保障之虞，依憲法第172條及地方制度法第30條第1項、
24 第2項規定，應歸於無效。是以，上訴人不得適用系爭自治
25 條例或系爭設置辦法規定，作成定期停止議員出席會議，限
26 制議員行使職權之決議。

27 (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
28 階低於法律之法規命令、自治團體自治條例及自治規則等，
29 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
30 觸憲法或法律時，表明適當見解而不受其拘束。是以系爭設
31 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

01 反法律保留原則，原審審理本案應拒絕適用。上訴人作成系
02 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
03 為限制，有違法律保留原則，要屬違法。

04 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
05 法令情形，應予廢棄。茲論述理由如次：

06 (一)按「屬於縣之立法權，由縣議會行之。」為憲法第124條第2
07 項及憲法增修條文第9條第1項第4款所明定。再者，「(第1
08 項)地方立法機關得訂定自律規則。(第2項)自律規則除
09 法律或自治條例另有規定外，由各該立法機關發布，並報各
10 該上級政府備查。(第3項)自律規則與憲法、法律、中央
11 法規或上級自治法規牴觸者，無效。」地方制度法第31條定
12 有明文。又「依民主憲政國家之通例，國家之立法權屬於國
13 會，國會行使立法權之程序，於不牴觸憲法範圍內，得依其
14 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
15 項。依權力分立之原則，行政、司法或其他國家機關均應予
16 以尊重，學理上稱之為國會自律或國會自治。……」 「……
17 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
18 圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，學理上稱為議會自
19 律或議會自治。……」業據司法院釋字第342號解釋理由及
20 釋字第381號解釋理由闡述甚明。準此以論，縣議會與國會
21 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
22 之憲法制度，與國會行使立法權相類似，皆得自主且獨立決
23 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
24 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
25 之議事程序、內部組織、內部秩序、紀律及議員懲戒等議會
26 內部事項，縣議會本於議會自治原則，即得自行訂定自治條
27 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
28 定意旨，除縣議會訂定之自治條例或自律規則，因與憲法、
29 法律、中央法規或上級自治法規相牴觸，而無效者外，自具
30 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

01 查時，對於地方立法機關就議會紀律事項所訂定之規定，若
02 無抵觸上位階之法規範，自應予以適度尊重。

03 (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
04 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
05 條授權訂定系爭設置辦法，並分別報內政部核定與備查，既
06 符合層級化法律授權，並經縣議會大會審議通過，尚難認其
07 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
08 28條第1至2款及第4款規定：「下列事項以自治條例定之：
09 一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創
10 設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。……四、
11 其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之
12 者。」之意旨，並參照司法院釋字第738號解釋理由明示
13 「地方自治團體倘就其自治事項或依法律及上級法規之授
14 權，於合理範圍內以自治條例限制居民之基本權，與憲法第
15 23條所規定之法律保留原則亦尚無抵觸。」之旨趣，可知縣
16 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
17 於議員違反議事規則或紀律，情節重大者，規定得為停止出
18 席會議之懲戒，尚難謂有抵觸憲法第23條所規定之法律保留
19 原則。

20 (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
21 定系爭自治條例第24條規定：「本會設紀律委員會審議懲戒
22 案件；其設置辦法，由本會訂定，報內政部備查。」及第25
23 條規定：「（第1項）本會開會時，由會議主席維持議場秩
24 序。如有違反議事規則或其他妨礙秩序之行為，會議主席得
25 警告或制止，並得禁止其發言，其情節重大者，得付懲戒。
26 （第2項）前項懲戒，由紀律委員會審議，提大會議決後，
27 由會議主席宣告之；其懲戒方式如下：一、口頭道歉。二、
28 書面道歉。三、申誠。四、定期停止出席會議。」並基於系
29 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：
30 「紀律委員會審議懲戒案件，得按其情節輕重予以懲戒，其
31 方式如下：一、口頭道歉。二、書面道歉。三、申誠。四、

01 定期停止出席會議。」業已報經內政部核定與備查通過，依
02 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
03 據。至於議會所為懲戒決定是否適法，則應由事實審行政法
04 院依職權調查相關事實，據以審查判斷。

05 (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
06 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
07 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
08 法規範依據，構成違法，核諸上開說明，自有適用法令不當
09 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
10 解釋、法令體系、層級化法律授權及合憲推定原則，而認定
11 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
12 違反法律保留原則，有判決違背法令情形，堪予採取。

13 (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
14 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
15 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
16 成立（存在或不存在），提起確認訴訟，則為法所許。是
17 以，本件被上訴人起訴聲明請求確認系爭停權決議違法，核
18 諸上開說明，於法容欠允洽，原審未闡明使其為正確之訴之
19 聲明，亦與行政訴訟法第125條第3項規定有違，併此指明。

20 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
21 摘原判決違法，求予廢棄，為有理由，自應由本院將原判決
22 廢棄。惟因本件為判決基礎之相關事實，尚未經原審調查明
23 確，本院無從自為判決，爰發回更為審理，另為適法裁判。

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

26 中 華 民 國 111 年 12 月 22 日

27 最高行政法院第四庭

28 審判長法官 陳 國 成

29 法官 王 碧 芳

30 法官 簡 慧 娟

31 法官 蔡 如 琪

01

法官 蔡 紹 良

02 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

03 中 華 民 國 111 年 12 月 23 日

04

書記官 莊 子 誼