

釋字第 553 號解釋不同意見書

劉鐵錚大法官 提出

本席對解釋文有關地方制度法第八十三條第一項「特殊事故」涵義之解釋，雖表示贊同，並認為此為本件聲請案之關鍵問題，解釋文所為之詮釋，理論與實際兼顧，並能確實把握憲法保障地方制度之精神、落實地方自治團體之自治功能，惟關於左列重要事項，本席則與多數意見不同：

- 一、本件解釋對台北市政府聲請統一法令見解之解釋，認為不合受理要件，不予受理，本席難予同意。
- 二、本件解釋依地方制度法第七十五條第八項受理解釋後，竟不對台北市辦理自治事項—延期選舉之決定，作出是否違法、違憲之終局宣告，本席難予同意。
- 三、本件解釋以事涉具體處分為由，認台北市應提起行政爭訟以求救濟，迴避大法官依法應自行肩負公法爭議解決之責任，本席難予同意。

茲分別說明理由如後：

第一

機關間法律見解爭議，不僅影響政府機關威信，也直接影響人民權益，有速為終局解決之必要，是憲法第七十八條、增修條文第五條第四項明定大法官掌理解釋憲法並有統一解釋法律及命令之權。依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款規定，必須是中央或地方機關就其職權上適用法律或命令所持見解與他機關適用同一法令所已表示之見解有異，且不受他機關見解之拘束時，方得聲請統一解釋。本件聲請案中，地方自治團體之台北市對自治事務有其自主之法令解釋權，而行政院之解釋，只不過為不具拘束力性質之行政指導性質之行政干預，對地方自治團體

並無拘束力。雙方發生爭議時，台北市政府自享有聲請大法官為統一解釋之權利。若謂台北市應受上級監督機關見解之拘束，則其自有服從之義務，又何能以行政訴訟尋求救濟？大法官強令當事人以行政救濟解決爭議，不僅理由前後矛盾，也曠日廢時，最後無異剝奪或架空當事人依法原得享有之聲請大法官統一解釋權。此與人民權利遭受侵害，認確定終局裁判適用法令所表示之見解，與其他審判機關之確定終局裁判，適用同一法令時所已表示之見解有異者，須依法定程序聲明不服，或非後裁判變更前裁判之見解者，方得聲請統一解釋之情形大相逕庭（司法院大法官審理案件法第七條第一項第二款參照）。大法官對應受理之聲請統一解釋案，有受理之義務，且此一解決途徑可快速解決爭議，何需延宕數月，今多數意見卻不附理由而不予受理，本席自難同意。

第二

依地方制度法第七十五條第八項規定：「第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」足見發生違法、違憲疑義者，應為地方政府所辦理自治事項之本身，而非監督機關之撤銷行為，此兩者雖有牽連關係，但概念上仍有所不同。因是之故，本件依地方制度法第七十五條第八項聲請司法院解釋之標的，應是台北市政府延期辦理選舉決定之本身，解釋文竟以中央監督機關之撤銷處分涉及具體行為違憲或違法之審查，認其應提起行政訴訟以求救濟。姑不論審查對象是否錯誤，即就行政院撤銷行為言，性質上是否果為行政處分，本已大有爭論；然無論如何，該條文白紙黑字之「司法院解釋」，實無法轉換為「行政爭訟」。查民國八十八年地方制度法立法審議該條文時，原有五種版本，對於辦理自

治事項有無違憲違法發生疑義時，其紛爭解決制度，也有兩種不同之設計，其中之一雖為行政爭訟，但最後為立法者所不採（參見立法院公報第八十八卷第五期）。大法官難道可藉由解釋回復立法院所不採之規定？大法官豈可全然無視法律之明文與立法者之原意？司法院大法官審理案件法第十三條明定大法官解釋案件應參考立法資料之規定，又豈是具文。大法官在提示行政法院審查本案時，應注意台北市「對法律概念之解釋，有無明顯違背解釋法則」，不知此一注意事項，是否同樣亦適用於大法官本身？

第三

多數意見以台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權時，自得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。姑且不論次級統治團體與國家間，關於憲法所保障之自治事項所生爭議，是否為訴願法第一條第二項所稱爭訟客體，得提起行政爭訟以求救濟；然無論如何，行政訴訟法第二條已明文規定：「公法爭議，除法律別有規定外，得依據本法提起行政訴訟。」司法院大法官審理案件法第七條第一項所規定法令見解之統一解釋，與地方制度法第七十五條第八項就地方自治事項有無違法違憲發生疑義時，得聲請司法院解釋之規定，難道不是「法律別有規定之公法爭議解決途徑」。統一解釋之要件何其嚴格，聲請司法院解釋之規定，立法時又何其慎重，吾人對法律之明文規定視而不見，而另行創設救濟途徑，繞經訴願及兩審行政訴訟程序，捨近而求遠，棄有而就無，迴避法律已有之快速解決紛爭方法而不用，且不談是否有違行政訴訟法第二條之規定，純就訴訟經濟而言，有無此必要，亦有待斟酌。

最後本席再次強調者，本件聲請案之核心問題，係地方制度法第八十三條第一項特殊事故之解釋，行政院係以「重大天然災害、變故或其他不可抗力事件」，及「單一種類選舉有與其他種類選舉合併辦理

之可能」兩種情形為限，得延期辦理改選或補選事項；台北市政府則認為上述情形僅為例示，而非窮舉，不排除其他正當理由，例如因里界之調整等。本件解釋文，大法官對特殊事故之涵義，已極盡可能使文字明白且毫不含混，「所謂特殊事故得延期辦理改選或補選，在概念上無從以固定之事故項目加以涵蓋，……又特殊事故不以影響全國或單一縣市全部轄區為限，……本件既屬地方自治事項，又涉及不確定之法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，以尊重地方自治團體所為合法之判斷為原則……」。無疑已全盤否定行政院之見解，但令人費解的是，在台北市無明顯違法及顯然恣意之情事下，大法官仍吝於作出台北市延期辦理選舉決定不違法之結論，一切推給行政爭訟作長期無謂之爭議，本席不願揣測真正原因為何，但憲法第七十八條所賦予大法官之解釋憲法及統一解釋法律及命令之權，並經司法院大法官審理案件法第七條第一項及地方制度法第七十五條第八項具體授權大法官之法令解釋權，大法官難道可以棄之而不用嗎？大法官又可完全忽視行政訴訟法第二條「公法上爭議除法律別有規定外」之明文，及地方制度法第七十五條第八項立法時顯然不採行政爭訟之意旨，迴避憲法及法律授予大法官直接解決機關間爭議之職權，不勇於負責，不自己承擔解釋後果，實令人遺憾不已！

大法官對於聲請案件經受理解釋，無論其為憲法疑義之解釋、憲法爭議之解釋或法令違憲之解釋，抑或為法令之統一解釋，端在裁判爭議、定紛止爭，若謂大法官之解釋，僅在表示其對憲法或法令之理解，而毋庸裁判聲請案件之是非曲直，則憲法或法律何需授予大法官釋憲權與解決機關間爭議之法令解釋權。大法官在本件解釋案，作出似結論又非結論之判斷，與釋字第四一九號解釋之模稜兩可，釋字第五二〇號解釋之模糊不清，如出一轍，未能及時發揮大法官解釋釐清爭議之功能，置機關間爭議久懸而不決，令人可作不同之解讀，本席難以苟同，爰為此不同意見書。