

1 一、按「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
2 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
3 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
4 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
5 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
6 治團體自治立法權限予以限制的負擔處分。」(參附件 12，選刊於司
7 法院公報第 64 卷第 10 期，2022.10，頁 117-118 之最高行政法院 111
8 年度抗字第 6 號裁判要旨)；即認地方制度法第 30 條第 4 項所規定之
9 「函告無效」係屬自治監督機關就具體事件所為對外發生一定法律效
10 果的行政決定，為負擔行政處分，而為行政程序法第 92 條第 1 項之
11 普通行政處分的一種。行政處分依行政程序法第 100 條之規定須「通
12 知」相對人或已知之利害關係人，始對外發生效力，地方制度法第 30
13 條並未明定經「函告無效」之自治條例得「溯及失效」(至於，行政
14 程序法第 118 條規定：「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。
15 但為維護公益或為避免受益人財產上之損失，為撤銷之機關得另定失
16 其效力之日期。」，該條規定「撤銷違法行政處分」之行政處分得溯
17 及失效的適用對象，係以違法之「行政處分」經撤銷為前提，而「函
18 告無效」的對象則是地方自治團體之自治條例，自治條例係屬抽象法
19 規，並非就具體特定事件所為的行政決定，因而，法規之「函告無效」
20 並無該條文適用之餘地。學界也向認地方自治條例經「函告無效」，
21 與憲法法庭宣告法令違憲一樣，均係往後失其效力。)；且依行政程
22 序法第 110 條第 3 項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他
23 事由而失效者，其效力繼續存在。」，亦即，負擔處分一旦對外「通
24 知」就發生法律上之規制效力，未經權責機關依職權予以廢棄，即享
25 有形式上的存續力及拘束力(參憲法第 80 條明示法官依據法律獨立審
26 判；行政訴訟法第 12 條規定：「(第 1 項)民事或刑事訴訟之裁判，以
27 行政處分是否無效或違法為據者，應依行政爭訟程序確定之。(第 2
28 項)前項行政爭訟程序已經開始者，於其程序確定前，民事或刑事法

1 院應停止其審判程序。」宣示行政法院對行政處分之判斷具有優越
2 性，則行政處分一旦發生形式上之確定力與拘束力，普通法院亦應同
3 受拘束，此為憲法第 80 條法官依據法律獨立審判之誠命所在，亦為
4 憲法上權力分立基本原則當然之解釋；另參最高行政法院 108 年度上
5 字第 925 號判決)。本件經聲請人以 73 億餘元投標、於「101 年 6 月
6 25 日決標」之系爭標案，其所依據之第二版土地管理自治條例，係於
7 「同年 8 月 31 日」始由澎湖縣政府「函告無效」，而該「函告無效」
8 之行政決定係行政程序法第 92 條第 1 項之負擔行政處分，並自踐行
9 通知程序後始對外生效，已如前述，則於聲請人投標及澎湖縣望安鄉
10 公所決標時，該鄉公所所為之招標案，係依當時「合法有效之第二版
11 土地管理自治條例」所為，而屬依法令之行政行為(按現行政府採購
12 法就政府採購案件係採雙階理論，於招標、審標、決標階段係屬公權
13 力行政行為；履約驗收階段則屬民事法律關係，凡此參諸政府採購法
14 第 83 條明定審議判斷，視同訴願決定即明)。依刑法第 21 條第 1 項
15 之規定：「依法令之行為，不罰。」聲請人係參與投標的三名民眾之
16 一，其就系爭標案所為的投標行為，同屬依法令之行為，而具有阻卻
17 違法之具體事由。尤其是，本件刑案前經檢察官兩次不起訴，嗣經命
18 令起訴而繫屬法院並判決確定，檢察官自始未曾認定議決通過系爭第
19 二版土地管理自治條例之任何一位望安鄉鄉代會的代表與經判刑確
20 定之鄉公所其他公務員彼此間，具有涉犯貪污罪之犯意聯絡及行為分
21 擔，乃純係因第二版土地管理自治條例於決標後被澎湖縣政府「函告
22 無效」，再由檢察官追訴相關行政人員之刑責而牽連聲請人，致聲請
23 人含冤判刑確定。實則，聲請人參與投標之行為係依法令之行為，具
24 有阻卻違法事由存在而不罰，始為的論。蓋在法秩序統一性(一致性)
25 的要求下，正義就是各法體系共同的最高指導原則(追求的價值)；如
26 一行為依民事法律認為合法有效，依刑事法(審判)卻認構成犯罪(按
27 刑法第 21 條第 1 項所謂「法令」，係兼指法律及命令而言。「法律」
28 謂立法院通過而經總統公布施行者，不問為公法或私法均屬之。參聲

1 請書附件 8 之楊大器，刑法總則釋論，19 版，83.8，頁 149)；或行
2 政機關為公權力之行使時被認定有法規依據而合法有效(參行政程序
3 法第 4 條：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」)，在刑事法
4 卻又另為構成不法的認定，凡此兩種情形均顯然有違法秩序的統一性
5 與法律的正義。倘若，司法審判未注意及此，遽將在民事或行政法領
6 域係屬合法有效之行為，判定為刑事不法並予以嚴懲，無疑地明顯悖
7 離司法正義與人民的法感情，對人權是莫名的傷害。

8 二、政府採購之招標行為，係屬公權力行政的一環，已如前述，聲請人投
9 標時相信政府機關依法令所為的標案，予以投標，其信賴基礎為行為
10 時有效之標案(參釋字第 525 號、第 529 號解釋，認行政行為得作為
11 人民的信賴基礎)。系爭標案在外觀上具備公文書之程式(參刑事訴訟
12 法第 39 條、行政程序法第 96 條)，依民事訴訟法第 355 條第 1 項、
13 行政訴訟法第 176 條等規定，於民事及行政訴訟，均得推定為真正，
14 並有刑法第 213 條偽造文書之罪責之擔保，則人民信賴政府的公權力
15 行政作為而予以投標，又何罪之有？檢察官與確定判決認聲請人與望
16 安鄉公所經判決確定之相關公務員具有犯意聯絡、行為分擔，形同要
17 求聲請人於投標前具有審查行政行為或自治條例是否合法有效之專
18 業知識或義務，顯然違反期待可能性及法律保留原則，而欠缺可歸責
19 性(按期待可能原則乃人民對公眾事務負擔義務的界限，參吳庚、盛
20 子龍合著，行政法之理論與實用，增訂 16 版，頁 55)。

21 三、綜上，聲請人於 101 年 6 月間就系爭標案之投標行為，具有阻卻違法
22 與欠缺可歸責性，彰彰甚明。確定終局裁判有如上認事用法之顯然違
23 誤，而抵觸憲法權力分立原則、罪刑法定主義及法律保留原則，致嚴
24 重侵害人身自由，應受違憲之宣告，並作成如應受判決事項之聲明之
25 判決，以及准予作成暫時處分之裁定，以保人權。是所至盼，無任感
26 禱。

附屬文件之名稱及其件數(均為影本)

文件編號	文件名稱或內容	備註
附件 12	選刊於司法院公報第 64 卷第 10 期，2022.10，頁 117 以下之最高行政法院 111 年度抗字第 6 號裁判要旨	1-2 頁

此致

憲法法庭

公鑒

中 華 民 國 1 1 2 年 3 月 3 1 日

具狀人即聲請人

藍重豐



撰狀人即代理人

林石猛律師

張宗琦律師

林 楷律師

