

最 高 行 政 法 院 裁 定

111年度抗字第6號

01
02
03 抗 告 人 臺 中 市 政 府
04 代 表 人 盧 秀 燕
05 訴 訟 代 理 人 李 永 裕 律 師
06 相 對 人 行 政 院
07 代 表 人 蘇 貞 昌
08 訴 訟 代 理 人 李 荃 和 律 師
09 吳 佳 樺 律 師

10 上列當事人間地方制度法事件，抗告人對於中華民國110年11月3
11 0日臺北高等行政法院110年度訴字第628號裁定，提起抗告，本
12 院裁定如下：

主 文

13
14 原裁定廢棄，應由臺北高等行政法院更為裁判。

理 由

15
16 一、衛生福利部以民國109年9月17日衛授食字第1091303002號令
17 修正發布動物用藥殘留標準，並自110年1月1日起施行，爰
18 以109年9月30日衛授食字第1091302954號函各直轄市、縣
19 （市）政府，自治法規如有與動物用藥殘留標準牴觸情形，
20 應配合修正；復以109年10月13日衛授食字第1099904934號
21 函，就有關直轄市自治法規有無牴觸動物用藥殘留標準一案
22 研提意見報相對人。相對人檢視抗告人主管之臺中市食品安
23 全衛生管理自治條例第6條之1及第13條之1規定（下稱系爭
24 食安自治條例規定），認有牴觸中央法規疑慮，檢附意見請
25 抗告人說明。抗告人以109年11月25日府授衛食產字第10902
26 62315號函說明系爭食安自治條例規定，並無牴觸中央法規
27 之疑慮。相對人即於109年12月31日以院臺食安字第1090203
28 692號函（下稱系爭函）函告抗告人，系爭食安自治條例第6
29 條之1規定，有牴觸食品安全衛生管理法（下稱食安法）第1
30 5條第4項、動物用藥殘留標準第3條及違反憲法第23條規定
31 之情形，自110年1月1日起，應屬無效；同條例第13條之1為

01 第6條之1之罰則，因失所附麗，應併予函告無效，並請儘速
02 修正上述條文。抗告人不服，提起訴願，遭決定不受理後，
03 提起行政訴訟，經臺北高等行政法院（下稱原審）110年度
04 訴字第628號裁定（下稱原裁定）駁回。抗告人仍不服，遂
05 提起本件抗告。

06 二、原裁定略以：

07 (一)依地方制度法第27條、第30條規定及司法院釋字第527號解
08 釋意旨可知，地方制度法第30條第5項之規定，係地方自治
09 團體行使地方立法權，制定自治條例或自治規則，有牴觸上
10 位規範之疑義時，向司法院聲請解釋之規定；同法第75條則
11 係地方自治團體辦理自治事項，有牴觸上位規範之疑義時，
12 向司法院聲請解釋之規定。

13 (二)食品安全衛生標準攸關人民健康，不因其居住於不同地方自
14 治團體轄區而有所不同，食安法第15條第4項及動物用藥殘
15 留標準第3條規定，既已依據國人膳食習慣為風險評估，並
16 參考國際標準而建立食品安全衛生標準，則系爭食安自治條
17 例規定，對於未超出動物用藥殘留標準之安全容許量者仍處
18 以罰鍰，涉及抗告人行使地方自治立法權有無牴觸食安法及
19 動物用藥殘留標準等上級規範之疑義，既經相對人以系爭函
20 宣告為無效，抗告人如對該宣告無效有不同意見，依上開規
21 定及說明，即應由抗告人向司法院聲請解釋。

22 (三)抗告人主管之系爭食安自治條例規定，乃抗告人本諸地方自
23 治團體職權訂頒之抽象法規，並非抗告人辦理地方自治具體
24 個案，經上級機關作成處分撤銷、廢止、變更或停止執行該
25 地方自治具體事項所產生之爭議，故相對人以系爭函宣告系
26 爭食安自治條例規定無效，係依地方制度法第30條第4項規
27 定之授權行使其「法規審查權限」，系爭函並非就具體個案
28 事實而為，與訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項
29 所謂中央或地方機關單方就公法上具體事件所為，對外直接
30 發生法律效果之決定或其他公權力措施之行政處分要件不
31 同，抗告人自不得就系爭函提起撤銷訴訟。且地方制度法第

01 30條第5項已對地方自治團體行使立法權有無牴觸上位規範
02 之救濟途徑為特別規定，抗告人未循該條項規定聲請司法院
03 解釋，而對非屬行政處分之系爭函提起訴願，依訴願法第77
04 條第8款規定，即屬違誤，訴願決定不予受理，並無不合，
05 乃裁定駁回抗告人之訴。

06 三、本院查：

07 (一)憲法訴訟法於111年1月4日施行，依憲法訴訟法第83條規
08 定：「(第1項)地方自治團體，就下列各款事項，依法定
09 程序用盡審級救濟而受之不利確定終局裁判，認為損害其受
10 憲法所保障之地方自治權者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之
11 判決：一、自治法規，經監督機關函告無效或函告不予核
12 定。二、其立法機關議決之自治事項，經監督機關函告無
13 效。三、其行政機關辦理之自治事項，經監督機關撤銷、變
14 更、廢止或停止其執行。(第2項)前項聲請，應於確定終局
15 裁判送達後6個月之不變期間內為之。(第3項)第1項案
16 件，準用第60條、第61條及第62條第1項前段規定。」抗告
17 人於原審起訴時，憲法訴訟法雖尚未施行，然於其提起抗告
18 後，憲法訴訟法業於111年1月4日施行，本件自應適用憲法
19 訴訟法第83條第1項第1款規定，而無繼續適用地方制度法第
20 30條第5項等相關規定之餘地。

21 (二)地方制度法對於地方自治團體之立法機關所議決之自治條例
22 設有合法性之監督機制，如有牴觸憲法、法律或法規命令等
23 法規範，規定該有監督權之主管機關得予以函告無效。地方
24 自治團體對函告內容持不同意見時，在憲法訴訟法施行前，
25 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
26 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
27 釋憲法或統一解釋法令(司法院釋字第527號解釋意旨參
28 照)。亦即如受函告無效者為「自治條例」，因涉及地方自
29 治團體之立法權，該地方立法機關經會議決議得視其性質聲
30 請司法院解釋憲法或統一解釋法令；如受函告無效者為「自
31 治規則」，因涉及地方自治團體之行政權，由該地方自治團

01 體最高層級之行政機關聲請司法院解釋憲法或統一解釋法
02 令。惟於憲法訴訟法施行後，依同法第83條第1項第1款規
03 定，自治法規經監督機關函告無效或函告不予核定者，地方
04 自治團體依法定程序用盡審級救濟而有受之不利確定終局裁
05 判，認為損害其受憲法所保障之地方自治權者，始得聲請憲
06 法法庭為宣告裁判違憲之判決。故地方自治團體於111年1月
07 4日後擬就地方自治法規向憲法法庭聲請判決，自應符合憲
08 法訴訟法第83條第1項第1款規定之要件，而無繼續適用地方
09 制度法第30條第5項等相關規定之餘地（憲法法庭111年憲判
10 字第6號判決理由第38段參照）。衡諸憲法設立釋憲制度之
11 本旨，主要係授予釋憲機關從事規範審查權限，且基於釋憲
12 機關之最後性，尚不及於具體處分違憲或違法之審理，是地
13 方自治團體就其與自治監督機關因地方自治事項監督權之爭
14 議，雖地方制度法第30條第5項、第43條第5項及第75條第8
15 項之規定有得聲請司法院解釋之規定，惟依憲法訴訟法第1
16 條第2項之意旨，其聲請程序應依其性質，適用所應依循之
17 聲請解釋憲法之程序。地方自治團體既係基於憲法所保障之
18 地方自治權受侵害，類同於人民憲法所保障之基本權受侵
19 害，而得提起行政爭訟，則於其用盡審級救濟途徑，仍受有
20 不利之確定終局裁判之情形下，應許其類同於人民之地位，
21 聲請憲法法庭為裁判憲法審查，且此類案件性質上屬準裁判
22 憲法審查。

23 (三)自治監督機關認地方行政機關所辦理之自治事項，有違憲或
24 違法情事，而予以撤銷，涉及各該法規範在地方自治事項時
25 具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表
26 示，係行政處分，地方自治團體對此處分如有不服，本應循
27 行政爭訟程序解決之，由該地方自治團體，依訴願法第1條
28 第2項、行政訴訟法第4條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理
29 機關及行政法院就監督機關所為處分之適法性問題為終局之
30 判斷，業經司法院釋字第553號解釋闡釋明確。同理，行政
31 院基於中央監督機關的立場，依地方制度法第30條第4項規

01 定函告直轄市議會所通過的自治條例無效，亦係自治監督機
02 關針對地方自治團體之特定對象，就其議決通過的自治條例
03 有無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規的具體事件，所
04 為對外直接發生使自治條例無效之法律效果的單方行政決
05 定，應屬行政處分無誤，且屬對地方自治團體自治立法權限
06 予以限制的負擔處分。憲法訴訟法施行前，依司法院釋字第
07 527號解釋之意旨，受函告無效者為自治條例，僅能由該地
08 方自治團體之立法機關聲請司法院解釋憲法或統一解釋法
09 令；惟於憲法訴訟法施行後，依該法第83條第1項第1款規
10 定，地方自治團體之立法機關則須依法定程序用盡審級救濟
11 而仍受不利之確定終局裁判，始得聲請憲法法庭為宣告裁判
12 違憲之判決。準此，自治監督機關對於地方自治團體之立法
13 機關所議決之自治條例而為函告無效的負擔處分，直轄市如
14 認其自治權之立法權受侵害，依司法院釋字第527號解釋意
15 旨及憲法訴訟法第83條第1項第1款規定，即應由直轄市之立
16 法機關代表直轄市行使其權限，依訴願法第1條第2項、行政
17 訴訟法第4條規定，提起救濟請求撤銷，由訴願受理機關及
18 行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局的判
19 斷。簡言之，直轄市自治條例遭行政院函告無效，而直轄市
20 認行政院的無效函告侵害其公法人自治權之立法權者，就此
21 涉及具體負擔處分適法性的公法上爭議，直轄市議會自得代
22 表直轄市而以當事人身分，依行政訴訟法規定提起撤銷訴訟
23 以資救濟。

24 (四)系爭函是相對人本於中央監督機關的地位，依地方制度法第
25 30條第1項、第4項規定所為，針對直轄市自治條例性質的系
26 爭食安自治條例規定，因認其牴觸食安法第15條第4項、動
27 物用藥殘留標準第3條及違反憲法第23條等規定，應屬無
28 效，系爭食安自治條例規定之罰則，亦併為無效，而函告系
29 爭食安自治條例規定無效。經核系爭函係對於臺中市地方自
30 治團體之立法機關所議決之自治條例而為函告無效，性質上
31 對臺中市而言屬負擔處分。倘臺中市認其自治權之立法權受

01 侵害，依前揭說明，即應由直轄市之立法機關（市議會）代
02 表直轄市行使其權限，而以當事人身分，依訴願法第1條第2
03 項、行政訴訟法第4條規定，提起救濟請求撤銷，抗告人係
04 自治團體之行政機關，非自治團體之立法機關，自未因自治
05 條例經相對人系爭函告無效而受有直接侵害，其對系爭函提
06 起行政訴訟，自屬當事人不適格。此不因相對人依抗告人之
07 陳報程序而將系爭函發文給抗告人而有異，亦不因抗告人依
08 地方制度法第32條第1項規定公布系爭食安自治條例，而遽
09 認其自治權之行政權會直接受侵害，抗告人為直轄市之行政
10 機關，自無權代表臺中市而以當事人身分就系爭函提起行政
11 訴訟。又憲法法庭111年憲判字第6號判決，雖業已就臺中市
12 議會等依司法院大法官審理案件法聲請解釋憲法及統一解釋
13 法令，作成判決：「一、進口肉品及其產製品殘留乙型受體
14 素之安全容許量標準，屬中央立法事項。二、衛生福利部就
15 聲請人嘉義市議會，行政院就聲請人臺北市議會、臺南市議
16 會、臺中市議會及桃園市議會，函告其所通過之各該自治條
17 例無效或不予核定部分（如附表一及二所示）（即系爭食安
18 自治條例規定），並未逾越憲法賦予中央監督地方自治之權
19 限範圍，均屬合憲。」然此僅屬自治團體之立法機關提起撤
20 銷訴訟有無權利保護必要、訴有無理由之問題。原審未予查
21 明抗告人是否為適格之原告，遽以相對人所為系爭函僅屬
22 「法規審查權限」，尚難對外發生任何法律效力，非行政處
23 分，因認抗告人在原審之訴不備其他要件為不合法而裁定駁
24 回，即屬違式裁判（亦即應以判決為之而誤以裁定駁回之違
25 誤），而有適用法規不當之違法。抗告意旨指摘原裁定違背
26 法令，求予廢棄，即有理由。爰將原裁定廢棄，由原審更為
27 適法之裁判。

28 四、據上論結，本件抗告為有理由。依行政訴訟法第272條，民
29 事訴訟法第492條，裁定如主文。

30 中 華 民 國 111 年 9 月 8 日

31 最高行政法院第一庭

01 審判長法官 吳 東 都
02 法官 許 瑞 助
03 法官 侯 志 融
04 法官 鍾 啟 煒
05 法官 王 俊 雄

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
07 中 華 民 國 111 年 9 月 8 日
08 書記官 張 玉 純