

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第243號

113年12月10日辯論終結

上 訴 人 臺中市
代 表 人 盧秀燕
訴訟代理人 李永裕 律師
被 上 訴 人 行政院
代 表 人 卓榮泰
訴訟代理人 李荃和 律師
謝怡宣 律師

上列當事人間地方制度法事件，上訴人對於中華民國112年1月16日臺北高等行政法院111年度訴更一字第74號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

- 一、上訴駁回。
- 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、被上訴人代表人由陳建仁變更為卓榮泰，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，合先敘明。
- 二、衛生福利部（下稱衛福部）以民國109年9月17日衛授食字第1091303002號令修正發布動物用藥殘留標準，定自110年1月1日起施行，並以109年9月30日衛授食字第1091302954號函各直轄市、縣（市）政府，自治法規如有與動物用藥殘留標準牴觸情形，應配合修正。嗣被上訴人依衛福部109年10月13日衛授食字第1099904934號函所陳報有關直轄市自治法規有無牴觸動物用藥殘留標準之研提意見，並檢視臺中市政府主管之臺中市食品安全衛生管理自治條例第6條之1及第13條之1規定（下稱系爭食安自治條例），認有牴觸中央法規疑慮，經臺中市政府提出意見說明後，被上訴人於109年12月31日以院臺食安字第1090203692號函告（下稱原處分）：系爭食安自治條例自110年1月1日起應屬無效。上訴人不服以

臺中市政府名義，提起訴願，遭決定不受理後，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院（下稱原審）110年度訴字第628號裁定（下稱前裁定）駁回，復經本院111年度抗字第6號裁定（下稱發回裁定）廢棄原審前裁定，發回原審更為裁判。嗣原審以111年度訴更一字第74號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人仍以臺中市政府名義，提起本件上訴，於本院審理時補正為「臺中市」，並聲明：原判決廢棄；原處分及訴願決定均撤銷。

三、上訴人起訴主張、被上訴人在原審的答辯，均引用原判決的記載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

（一）原處分係對於臺中市地方自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侵害，應由臺中市之立法機關（市議會）代表臺中市行使其權限，而以當事人身分，依訴願法第1條第2項、行政訴訟法第4條規定，提起救濟請求撤銷，臺中市政府乃是自治團體之行政機關，非自治團體之立法機關，自未因系爭食安自治條例規定經被上訴人以原處分函告無效而受有直接侵害，其對原處分提起行政訴訟屬當事人不適格。

（二）本件係經本院發回更審之案件，依行政訴訟法第260條第3項規定，原審在此個案中應受本院發回裁定所表示個案法律意見之拘束，並依其提示之法律意見，據以為解釋法律之指針。又原審110年度訴字第695號案件係本院發回裁定作成前之判決，該案未經上訴而逕確定，本院無從就該案審理並表示意見，故縱原審110年度訴字第695號判決就「自治監督團體函告地方自治團體之自治條例無效案件中，應由行政機關或立法機關代表地方自治團體提起行政爭訟」爭議另有見解，本件仍應以本院發回裁定為據。綜上，本件臺中市政府乃是自治團體之行政機關，非自治團體之立法機關，其並未因系爭食安自治條例經被上訴人以原處分函告無效而受有直

接侵害，其對原處分提起本件行政訴訟，不具適格之當事人身分，而無權利保護必要，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回上訴人之訴。

五、本院按：

(一)依行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」原告適格乃屬行政訴訟狹義之訴的利益，撤銷訴訟之程序標的若為侵益處分，原告是否具備此要件，須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷。換言之，於侵益處分而言，原告之適格係指其在實體法上確為其主張受到侵害之權利歸屬者，本於「有權利即有救濟」之主觀訴訟旨意，原告必須確為權利或法律上利益之歸屬者，始有權利或法律上利益遭受到被告侵害之可能，從而才有提起訴訟，尋求法律救濟之利益。

(二)依地方制度法第2條第2款規定：「二、自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。」準此，地方自治之內涵係包含自治立法權及自治行政權，而地方自治權限之歸屬者，則為「地方自治團體」此一具公法人資格之行政主體。地方自治團體受憲法制度性保障乃在其「權限法上的制度性保障」，以資與其他層級政府組織——尤其是中央政府或是上級地方政府之權限相界分。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無效之法律效果的單方行政決定，應屬行政處分，且屬對地方自治團體自治立法權限予以限制的負擔處分，其所歸屬之權利主體為地方自治團體。倘

01 若直轄市認為行政院函告其自治條例無效，係不法侵害其受
02 憲法制度性保障之自治立法權限，應以被侵害人「地方自治
03 團體」公法人本身即直轄市為原告，向行政法院提起撤銷訴
04 訟，始屬適格。此亦可與憲法訴訟法第83條第1項第1款規
05 定，「地方自治團體」須依法定程序用盡審級救濟而仍受不
06 利之確定終局裁判，始得聲請憲法法庭為宣告裁判違憲之判
07 決，而相呼應，即可使地方自治立法權遭受侵害爭議事件之
08 行政訴訟原告與憲法訴訟聲請人具同一性，利於地方自治制
09 度性保障下主觀法律地位保障之有效貫徹。

10 (三)經查，原處分係對於臺中市地方自治團體之立法機關所議決
11 之系爭食安自治條例而為函告無效，性質上對臺中市而言屬
12 負擔處分。倘臺中市認其自治權之立法權受侵害，依前揭說
13 明，即應以臺中市此一地方自治團體公法人本身作為原告
14 （臺中市長為代表人），或由地方自治立法權受侵害之臺中
15 市議會代表臺中市作為原告，始屬適格。本件原審訴訟雖係
16 由臺中市政府提起，而屬當事人不適格，然因被上訴人之函
17 告無效函係以臺中市政府為受文者，致臺中市政府對於當事
18 人適格之訴訟要件是否欠缺，不易於判斷。復依內政部所訂
19 地方行政機關組織準則第10條第1項前段及地方制度法第55
20 條第1項前段規定：「直轄市政府置市長一人，對外代表該
21 市，綜理市政」臺中市長既係代表臺中市，又係臺中市政府
22 之代表人，因此為保障臺中市公法人其訴訟權及維持訴訟經
23 濟，於受有起訴期限之撤銷訴訟，應予臺中市補正為當事人
24 之機會，上訴人業於本院行言詞辯論時，經本院行使闡明權
25 後，具狀補正為原審原告，本件於實體判決之要件已無欠
26 缺。又被上訴人於作成原處分前，即於109年10月26日以院
27 臺食安字第1090194264B號函請臺中市政府說明系爭食安自
28 治條例自110年1月1日起有牴觸中央法規疑慮，請依衛福部
29 意見說明，並於1個月內見復（原審前審卷第57頁至第60
30 頁），嗣臺中市政府於109年11月25日以函文回復（原審前審
31 卷第61頁至第63頁），被上訴人始於109年12月31日作成原

處分，足見被上訴人已依行政程序法第102條規定，於作成原處分前，給予上訴人陳述意見之機會，自難認被上訴人有違反行政程序法第102條規定之情事。上訴人主張原處分之作成有違反行政程序法第102條規定云云，自無足採。

(四)憲法訴訟法第38條第1項規定：「判決，有拘束各機關及人民之效力；各機關並有實現判決內容之義務。」地方制度法第30條第1項、第4項規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」

「第1項及第2項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第3項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。」進口肉品及其產製品殘留乙型受體素之安全容許量標準，屬中央立法事項，地方不得另訂牴觸中央法定標準之自治法規，行政院（即被上訴人）就臺中市議會所通過之系爭食安自治條例函告無效部分，並未逾越憲法賦予中央監督地方自治之權限範圍，而屬合憲，業經憲法法庭111年憲判字第6號判決闡釋甚明，依上開規定，法院自應依該憲法法庭判決意旨為裁判。經查，就本件所涉進口肉品殘留萊克多巴胺之安全容許量標準爭議，食品安全衛生管理法（下稱食安法）第15條第2項規定：「前項第5款……殘留農藥或動物用藥安全容許量……之標準，由中央主管機關會商相關機關定之。」同條第4項規定：「國內外之肉品及其他相關產製品，除依中央主管機關根據國人膳食習慣為風險評估所訂定安全容許標準者外，不得檢出乙型受體素。」已明文授權並容許中央主管機關得不採零檢出標準，而另訂安全容許量標準。衛福部基於上述食安法規定之授權，於109年9月17日衛授食字第0000000000號令修正發布動物用藥殘留標準（110年1月1日施行），在第3條及其附表增訂豬肉殘留萊克多巴胺之安全容許量標準。然而上訴人之系爭食安自治條例第6條之1規定：「製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列之豬肉及其相關產製品，不得檢出乙型受體素。」第13條之1規定：

01 「違反第6條之1規定者，依食品安全衛生管理法相關規定辦
02 理。食品安全衛生管理法之中央主管機關訂定豬肉或其相關
03 產製品安全容許標準後，違反第6條之1規定檢出乙型受體素
04 含量超過安全容許標準者，依前項規定辦理；未超過安全容
05 許標準者，處新臺幣3萬元以上10萬元以下罰鍰，並得按次
06 處罰。」系爭食安自治條例修正案就肉品殘留萊克多巴胺之
07 安全容許量，採取與上開中央法令不同且更為嚴格之零檢出
08 標準，自與食安法第15條第4項及動物用藥殘留標準第3條規
09 定相牴觸，依前開規定及說明，被上訴人就上訴人之系爭食
10 安自治條例，所為函告無效之處分，自無違誤。又系爭食安
11 自治條例與法律牴觸者無效，為地方制度法第30條第1項規
12 定所明定，被上訴人依同條第4項規定予以函告無效，並無
13 裁量之權限，上訴人主張本件原處分係屬裁量處分，被上訴
14 人有裁量不當之瑕疵云云，自無足採。原審未行使闡明權予
15 上訴人補正當事人適格之機會，逕認以臺中市政府名義提起
16 本件撤銷訴訟屬當事人不適格，而為駁回上訴人之訴之判
17 決，固有未洽，訴願決定為不受理之決定，亦有未洽，然原
18 審駁回之結論並無不合，仍應予維持。上訴論旨指摘原判決
19 違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

20 (五)綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決駁回上訴人在原
21 審之訴，結論核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決
22 違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

23 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
24 項、第98條第1項前段，判決如主文。

25 中 華 民 國 113 年 12 月 30 日

26 最高行政法院第四庭

27 審判長法官 王 碧 芳

28 法官 鍾 啟 煒

29 法官 陳 文 燦

30 法官 林 秀 圓

31 法官 王 俊 雄

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 113 年 12 月 30 日
03 書記官 張 玉 純