

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第500號

上 訴 人 臺中市政府
代 表 人 盧秀燕
訴訟代理人 陳家輝 律師
周宇修 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5月8日臺北高等行政法院111年度訴字第1385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高等行政訴訟庭。

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。

二、爭訟概要：

被上訴人前以民國106年3月14日院臺食安字第1060166713號函告上訴人，所報修正臺中市食品安全衛生管理自治條例（下稱系爭自治條例）第10條之1、第14條、第15條一案，業已備查。嗣衛生福利部（下稱衛福部）依食品安全衛生管理法（下稱食安法）第4條第5項第1款規定，以111年2月21日衛授食字第1111300354號公告訂定「停止輸入查驗之日本食品品項別及其生產製造地區」（下稱111年2月21日公告），及依中央法規標準法第21條第4款規定，於同日以衛授食字第1111300359號公告廢止「公告日本受輻射污染地區生產製造之食品，暫停受理輸入報驗」（改制前行政院衛生署100年3月25日署授食字第1001300991號公告），上開2公告均自111年2月21日生效。被上訴人秘書長111年2月21日院

01 臺食安長字第1110165281B號函以經檢視上訴人主管之系爭
02 自治條例第10條之1規定，有牴觸憲法及中央法規之疑慮，
03 請上訴人於文到10日內表示意見。上訴人據以111年3月4日
04 府授衛食流字第1110044207號函說明系爭自治條例第10條之
05 1規定，並無牴觸憲法及中央法規之疑慮。被上訴人111年3
06 月4日院臺食安字第1110166761B號函（下稱原處分）以系爭
07 自治條例第10條之1第1項、第3項規定，有牴觸憲法第107條
08 第11款及第108條第1項第18款、食安法第4條第5項第1款與
09 衛福部111年2月21日公告、食安法第15條第1項第6款及食品
10 中原子塵或放射能污染容許量標準，且違反憲法第23條規定
11 之比例原則，自111年2月21日起，應屬無效；系爭自治條例
12 第14條第1項有關違反同條例第10條之1第1項及第3項之罰
13 則，因失所附麗，併予函告無效。上訴人不服，循序向臺北
14 高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲明：原處分及
15 訴願決定均撤銷。經原審以111年度訴字第1385號判決（下
16 稱原判決）駁回其訴，上訴人仍不服，提起本件上訴，並聲
17 明：原判決廢棄；原處分及訴願決定均撤銷。

18 三、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決所
19 載。

20 四、原審駁回上訴人在第一審之訴，係以：

21 (一)被上訴人基於中央監督機關立場，依地方制度法第30條第4
22 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
23 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
24 例有無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規的具體事件，
25 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
26 定，應屬行政處分無誤，且屬對地方自治團體自治立法權限
27 予以限制的負擔處分。於憲法訴訟法施行後，依該法第83條
28 第1項第1款規定，地方自治團體之立法機關則須依法定程序
29 用盡審級救濟而仍受不利之確定終局裁判，始得聲請憲法法
30 庭為宣告裁判違憲之判決。準此，自治監督機關對於地方自
31 治團體之立法機關所議決之自治條例為函告無效的負擔處

01 分，直轄市如認其自治權之立法權受侵害，依司法院釋字第
02 527號解釋意旨及憲法訴訟法第83條第1項第1款規定，即應
03 由直轄市之立法機關代表直轄市行使其權限，依訴願法第1
04 條第2項、行政訴訟法第4條規定，提起救濟請求撤銷，由受
05 理訴願機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問
06 題為終局的判斷。簡言之，直轄市自治條例遭被上訴人函告
07 無效，而直轄市認該無效函告侵害其公法人自治權之立法權
08 者，就此涉及具體負擔處分適法性的公法上爭議，直轄市議
09 會自得代表直轄市而以當事人身分，依行政訴訟法規定提起
10 撤銷訴訟以資救濟。

11 (二)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
12 條例函告無效，性質上對臺中市而言屬負擔處分。倘臺中市
13 認其自治權之立法權受侵害，依前揭說明，即應由臺中市之
14 立法機關（市議會）代表臺中市行使其權限，而以當事人身
15 分，依訴願法第1條第2項、行政訴訟法第4條規定，提起救
16 濟請求撤銷。上訴人乃是自治團體之行政機關，非立法機
17 關，自未因系爭自治條例規定經被上訴人以原處分函告無效
18 而受有直接侵害，其對原處分提起行政訴訟，自屬當事人不
19 適格，而欠缺權利保護必要等語，為其判斷之基礎。

20 五、本院按：

21 (一)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
22 法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法
23 提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或
24 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
25 撤銷訴訟。」原告適格乃屬行政訴訟狹義之訴的利益，撤銷
26 訴訟之程序標的若為侵益處分，原告是否具備此要件，須審
27 酌當事人之實體上法律關係始能判斷。換言之，就侵益處分
28 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
29 權利歸屬者，本於「有權利即有救濟」之主觀訴訟旨意，原
30 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

01 利益遭受到被告侵害之可能，從而才有提起訴訟，尋求法律
02 救濟之利益。

03 (二)依地方制度法第2條第2款規定：「……二、自治事項：指地
04 方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律
05 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
06 任之事項。」準此，地方自治之內涵係包含自治立法權及自
07 治行政權，而地方自治權限之歸屬者，則為「地方自治團
08 體」此一具公法人資格之行政主體。地方自治團體受憲法制
09 度性保障乃在其「權限法上的制度性保障」，以資與其他層
10 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
11 分。行政院基於中央監督機關的立場，依地方制度法第30條
12 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
13 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
14 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
15 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
16 政決定，應屬行政處分，且屬對地方自治團體自治立法權限
17 予以限制的負擔處分，其所歸屬之權利主體為地方自治團
18 體。倘若直轄市認為行政院函告其自治條例無效，係不法侵
19 害其受憲法制度性保障之自治立法權限，應以被害人「地方
20 自治團體」公法人本身即直轄市為原告，向行政法院提起撤
21 銷訴訟。此亦可與憲法訴訟法第83條第1項第1款規定，「地
22 方自治團體」須依法定程序用盡審級救濟而仍受不利之確定
23 終局裁判，始得聲請憲法法庭為宣告裁判違憲之判決，而相
24 呼應，即可使地方自治立法權遭受侵害爭議事件之行政訴訟
25 原告與憲法訴訟聲請人具同一性，利於地方自治制度性保障
26 下主觀法律地位保障之有效貫徹。然而，公法人雖可作行政
27 訴訟當事人，且具當事人適格，但在行政訴訟實務上，除非
28 公法人之組織架構無具機關地位之代為意思表示之次級組
29 織，否則通常不會直接以公法人此一行政主體為行政訴訟之
30 當事人，而係以代其對外為意思表示所屬機關為原告提起行
31 政訴訟，代表公法人行使法律救濟權。依地方制度法第25條

規定，自治條例係由地方立法機關制定之，屬於地方立法機關之法定職權（地方制度法第35條至第37條參照）。自治條例經上級監督機關函告無效，係否定地方立法機關之立法決議，直接侵害其本於地方制度法所取得之法定權限，故若未以地方自治團體之公法人為原告，則以其立法機關為原告，提起行政訴訟，亦具原告適格。

(三)經查，被上訴人前以106年3月14日院臺食安字第1060166713號函告上訴人，所報修正系爭自治條例第10條之1、第14條、第15條一案，業已備查；嗣衛福部依食安法第4條第5項第1款規定，以111年2月21日公告及依中央法規標準法第21條第4款規定，於同日以衛授食字第1111300359號公告廢止「公告日本受輻射污染地區生產製造之食品，暫停受理輸入報驗」，上開2公告均自111年2月21日生效；被上訴人秘書長111年2月21日院臺食安長字第1110165281B號函以經檢視上訴人主管之系爭自治條例第10條之1規定，有牴觸憲法及中央法規之疑慮，請上訴人於文到10日內表示意見，上訴人據以111年3月4日府授衛食流字第1110044207號函說明系爭自治條例第10條之1規定，並無牴觸憲法及中央法規之疑慮，被上訴人以原處分函告系爭自治條例第10條之1第1項、第3項及第14條第1項規定，自111年2月21日起應屬無效，上訴人不服，循序向原審提起本件訴訟等情，為原審依法認定之事實，經核與卷內證據相符。原判決認上訴人係地方自治團體之行政機關，非地方自治團體之立法機關，自未因系爭自治條例經被上訴人函告無效而受有直接侵害，其對原處分提起行政訴訟，自屬當事人不適格，而欠缺權利保護之必要，其訴顯無理由，固非無見。惟查，原處分係對於臺中市地方自治團體之立法機關所議決之系爭自治條例第10條之1第1項、第3項規定及第14條第1項而為函告無效，性質上屬對臺中市之負擔處分。倘臺中市認其自治權之立法權受侵害，依前揭說明，即應以臺中市此一地方自治團體公法人或其立法機關臺中市議會作為原告，始屬適格。本件雖係由上

01 訴人向原審起訴，而屬當事人不適格，然因被上訴人之函告
02 無效函係以上訴人為受文者，致上訴人對於當事人適格之訴
03 訟要件是否欠缺，不易於判斷。復依內政部所訂地方行政機
04 關組織準則第10條第1項前段及地方制度法第55條第1項前段
05 規定：「直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市
06 政」臺中市市長本係代表臺中市，又係臺中市政府之代表
07 人，故此一情形於受有起訴期限之撤銷訴訟，應屬可以補正
08 者，因此為保障臺中市公法人之訴訟權及維持訴訟經濟，應
09 予臺中市補正為當事人之機會，原審未行使闡明權，先定期
10 間命補正，即以上訴人為不適格之原告，而欠缺權利保護必
11 要，其訴顯無理由，不經言詞辯論，逕以判決駁回，依前揭
12 之說明，容有不適用法規之違背法令情事。

13 (四)綜上所述，原判決既有上開違背法令情事，且其違法情事影
14 響判決結果，上訴意旨求予廢棄，為有理由。因事證尚屬未
15 明，本院無從自為判決，有由原審再行調查審認之必要，爰
16 將原判決廢棄發回原審另為適法之裁判。

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

19 中 華 民 國 113 年 12 月 30 日

20 最高行政法院第四庭

21 審判長法官 王 碧 芳

22 法官 王 俊 雄

23 法官 鍾 啟 煒

24 法官 林 秀 圓

25 法官 陳 文 燦

26 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

27 中 華 民 國 113 年 12 月 30 日

28 書記官 章 舒 涵