

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第28號

113年12月25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
參 加 人 臺中市議會
代 表 人 張清照
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11月16日臺北高等行政法院111年度訴字第1363號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

- 一、原判決關於駁回上訴人請求撤銷原處分函告臺中市學校午餐自治條例第4條第1項第2款有關「亦不得使用肉品原料來源非國產之各式肉類加工品」無效及該部分訴願決定暨該訴訟費用部分均廢棄。
- 二、廢棄部分訴願決定及原處分均撤銷。
- 三、其餘上訴駁回。
- 四、廢棄部分第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔，駁回部分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。參加人於言詞辯論期日未到場，爰依上訴人及被上訴人之聲請由其等一造辯論而為判決。
- 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，自110年1月1

01 日起施行。嗣教育部110年11月17日臺教授國部字第1100145
02 876號函轉臺中市政府110年10月27日府授法規字第11002743
03 652號函送修正臺中市學校午餐自治條例（下稱系爭自治條
04 例）第4條公布令及條文各1份，請被上訴人備查。經被上訴
05 人於111年6月9日以院臺教字第1110008700號函告（下稱原
06 處分）：臺中市政府所報修正系爭自治條例一案，其中第4
07 條第1項第2款有關學校提供午餐，各類肉品及其產製品，
08 「不得檢出乙型受體素」規定部分自110年1月1日起，以及
09 同款有關「亦不得使用肉品原料來源非國產之各式肉類加工
10 品」規定部分自110年10月27日修正施行日起，應屬無效，
11 請盡速修正；第4條其餘規定部分，業已備查。上訴人不
12 服，以臺中市政府名義提起訴願，遭決定不受理後，提起行
13 政訴訟，並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。案經臺北高等
14 行政法院（下稱原審）111年度訴字第1363號判決（下稱原
15 判決）駁回後，上訴人仍以臺中市政府名義提起本件上訴，
16 於本院審理時補正為臺中市，並聲明：原判決廢棄；原處分
17 及訴願決定均撤銷。

18 三、上訴人起訴主張、被上訴人在原審的答辯，均引用原判決
19 的記載。

20 四、原審駁回上訴人在第一審之訴係以：

21 (一)原處分關於函告系爭自治條例第4條第1項第2款規定無效部
22 分，業經憲法法庭111年憲判字第6號判決認定並未逾越憲法
23 賦予中央監督地方自治之權限範圍而屬合憲，則原處分關於
24 函告系爭自治條例第4條第1項第2款部分規定應屬無效。又
25 原處分所為函告無效，乃是被上訴人本於中央監督機關的地
26 位，依地方制度法第30條第1項、第4項及第26條第4項規定
27 所為，針對具自治條例性質的系爭自治條例現行第4條第1項
28 第2款及所報修正條文第4條第1項第2款規定，因認其抵觸食
29 品安全衛生管理法(下稱食安法)第15條第4項、動物用藥殘
30 留標準第3條及違反憲法第108條第1項第3款、第18款等規
31 定，應屬無效，而函告系爭自治條例第4條第1項第2款有關

01 學校提供午餐，各類肉品及其產製品，「不得檢出乙型受體
02 素」規定部分自110年1月1日起，以及同款有關「亦不得使
03 用肉品原料來源非國產之各式肉類加工品」規定部分自110
04 年10月27日修正施行日起，應屬無效。

05 (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
06 條例而為函告無效，性質上對臺中市而言屬負擔處分。倘臺
07 中市認其自治權之立法權受侵害，即應由臺中市之立法機關
08 (市議會)代表臺中市行使其權限，而以當事人身分，依訴
09 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
10 銷，原審前於112年8月30日裁定命臺中市議會參加訴訟，然
11 臺中市議會未於言詞辯論期日到場亦未具狀表示意見。至臺
12 中市政府乃是自治團體之行政機關，非自治團體之立法機
13 關，自未因系爭自治條例第4條第1項第2款規定經被上訴人
14 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
15 訟，自屬當事人不適格。其對原處分提起本件行政訴訟，不
16 具適格之當事人身分，核無權利保護之必要，訴願決定認原
17 處分並非就自治事項之具體個案事實而為，並非屬行政處分
18 為由，而依訴願法第77條第8款規定為訴願不受理之決定，
19 其理由雖有未洽，惟駁回結論並無二致，仍應予以維持，爰
20 判決駁回上訴人在第一審之訴等語，為其判斷之基礎。

21 五、本院按：

22 (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
23 違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願
24 法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，
25 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
26 起撤銷訴訟。」原告適格乃屬行政訴訟狹義之訴的利益，撤
27 銷訴訟之程序標的若為侵益處分，原告是否具備此要件，須
28 審酌當事人之實體上法律關係始能判斷。換言之，於侵益處
29 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
30 之權利歸屬者，本於「有權利即有救濟」之主觀訴訟旨意，
31 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，係不法侵害其受憲法制度性保障之自治立法權限，應以被侵害人「地方自治團體」公法人本身即直轄市為原告，向行政法院提起撤銷訴訟，始屬適格。此亦可與憲法訴訟法第83條第1項第1款規定，「地方自治團體」須依法定程序用盡審級救濟而仍受不利之確定終局裁判，始得聲請憲法法庭為宣告裁判違憲之判決，而相呼應，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下主觀法律地位保障之有效貫徹。

(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，依前揭說明，即應以臺中市此一地方自治團體公法人本身作為原告（臺中市長為代表人），或由地方自治立法權受侵害之臺中市議會代

01 表臺中市作為原告，始屬適格。本件原審訴訟雖係由臺中市
02 政府提起，而屬當事人不適格，然因被上訴人之函告無效函
03 係以臺中市政府為受文者，致臺中市政府對於當事人適格之
04 訴訟要件是否欠缺，不易於判斷。復依內政部所訂地方行政
05 機關組織準則第10條第1項前段及地方制度法第55條第1項前
06 段規定：「直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市
07 政」臺中市長既係代表臺中市，又係臺中市政府之代表人，
08 因此為保障臺中市公法人其訴訟權及維持訴訟經濟，於受有
09 起訴期限之撤銷訴訟，應予臺中市補正為當事人之機會，上
10 訴人業於本院行言詞辯論時，經本院行使闡明權具狀補正為
11 原審原告，本件於實體判決要件已無欠缺。

12 (四)維持部分（即原處分函告系爭自治條例第4條第1項第2款有
13 關學校提供午餐，各類肉品及其產製品，「不得檢出乙型受
14 體素」無效部分）：

15 1. 憲法訴訟法第38條第1項規定：「判決，有拘束各機關及
16 人民之效力；各機關並有實現判決內容之義務。」地方制
17 度法第30條第1項、第4項規定：「自治條例與憲法、法律
18 或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，
19 無效。」「第1項及第2項發生牴觸無效者，分別由行政
20 院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第3項發生牴
21 觸無效者，由委辦機關予以函告無效。」進口肉品及其產
22 製品殘留乙型受體素之安全容許量標準，屬中央立法事
23 項，地方不得另訂牴觸中央法定標準之自治法規，行政院
24 （即被上訴人）就臺中市議會所通過之系爭自治條例函告
25 無效部分，並未逾越憲法賦予中央監督地方自治之權限範
26 圍，而屬合憲，業經憲法法庭111年憲判字第6號判決闡釋
27 甚明，依上開規定，法院自應依該憲法法庭判決意旨為裁
28 判。經查，就本件所涉進口肉品殘留萊克多巴胺之安全容
29 許量標準爭議，食安法第15條第2項規定：「前項第5
30 款……殘留農藥或動物用藥安全容許量……之標準，由中
31 央主管機關會商相關機關定之。」同條第4項規定：「國

01 內外之肉品及其他相關產製品，除依中央主管機關根據國
02 人膳食習慣為風險評估所訂定安全容許標準者外，不得檢
03 出乙型受體素。」已明文授權並容許中央主管機關得不採
04 零檢出標準，而另訂安全容許量標準。衛福部基於上述食
05 安法規定之授權，於109年9月17日衛授食字第1091303002
06 號令修正發布動物用藥殘留標準（110年1月1日施行），
07 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
08 標準。然而上訴人之系爭自治條例第4條第1項第2款係規
09 定：「學校提供午餐，應依下列原則辦理：二、禁止使用
10 含基因改造生鮮食材及其初級加工品，亦不得使用肉品原
11 料來源非國產之各式肉類加工品，且各類肉品及其產製
12 品，應符合食品安全衛生管理法等規定，不得檢出乙型受
13 體素，以提升校園午餐內容及品質。」其中就各類肉品及
14 其產製品，應符合食安法等規定，「不得檢出乙型受體
15 素」部分，就肉品殘留萊克多巴胺之安全容許量，採取與
16 上開中央法令不同且更為嚴格之零檢出標準，自與食安法
17 第15條第4項及動物用藥殘留標準第3條規定相牴觸，依前
18 開規定及說明，被上訴人就上訴人之系爭自治條例關於該
19 部分，所為函告無效之處分，於法自無違誤。

- 20 2. 在我國憲法之單一國體制下，如專屬中央立法事項，地方
21 即無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法律之授
22 權，就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相
23 關之自治條例或規則。相對於此，即使是憲法保障之地方
24 自治事項，均仍受憲法及中央法律之拘束，且不得牴觸憲
25 法及中央法律之規定。上訴意旨主張直轄市各級學校的營
26 養午餐屬地方自治事項，非屬中央權限，系爭自治條例自
27 無牴觸中央法規之情事云云，自無足採。復按地方自治立
28 法究係僅以其轄區內之人、事、物為其規範對象，或已逾
29 此界限而對其轄區外之人、事、物有所規範，就其判斷，
30 除應依地方自治條例規定之文義認定外，亦應考量其規範
31 效果及實際影響。地方自治條例規定之文字在表面上縱僅

以各該地方居民或事物為其規範對象，然如其規範效果或適用結果對於轄區外居民或事物，會產生直接、密切之實質影響，則應認該地方自治條例之規範內容，已超出一縣（市）或一直轄市之轄區範圍，而應屬跨地方轄區甚至全國性質之事項，自不應完全交由各地方自治團體自行立法並執行。系爭自治條例就學校提供午餐於各類肉品及其產製品「不得檢出乙型受體素」，關於就肉品殘留萊克多巴胺之安全容許量，採取與上開中央法令不同且更為嚴格之零檢出標準，如容許上訴人得自訂不同之動物殘留用藥之安全容許量標準，則必然對各該地方轄區外之買賣雙方及販售等行為，產生直接、密切之實質影響，因而超出各該地方之轄區範圍，進而限制及於跨地方轄區甚至全國性質之事項。是系爭自治條例此部分顯已逾越地方自治立法權之範圍及界限，牴觸上述食安法第15條第4項及動物用藥殘留標準第3條等中央法律規定，原處分就此部分予以函告無效，自無違誤。司法院釋字第738號解釋與本案之情形不同，自難比附援引。上訴意旨主張其合於司法院釋字第738號解釋，無違憲法法庭111年憲判字第6號判決意旨云云，自無足採。

3. 復按行政處分作成前，未依行政程序法規定給予當事人陳述意見的機會而有程序瑕疵，依行政程序法第114條第1項第3款、第2項前段規定，若在訴願程序終結前，已由原處分機關將理由補充予當事人知悉，當事人也依該等理由，有向原處分機關陳明其意見的機會，供原處分機關參酌而重新審查原處分合法、妥當性，以資決定是否撤銷或變更原處分者，就可認原處分的程序瑕疵已依上開規定而補正。本件臺中市政府於收受原處分之理由後，已於嗣後提起訴願在訴願書中，針對原處分之理由陳明其不服之法律上意見，由被上訴人收受後，於訴願程序中以訴願答辯書，提出回應之法律意見，作為被上訴人重新審查原處分合法妥當性後，仍不依上訴人請求處置的答辯說明（訴願

卷），參照前開說明，原處分作成前縱有未予上訴人陳述意見機會之程序瑕疵，亦已於嗣後依行政程序法第114條第1項、第2項規定而為補正，並無因此程序瑕疵而致形式違法之問題。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。又系爭自治條例與法律牴觸者無效，為地方制度法第30條第1項規定所明定，被上訴人依同條第4項規定予以函告無效，並無裁量之權限，上訴人主張本件原處分係屬裁量處分，被上訴人有裁量不當之瑕疵云云，亦無足採。

4. 原審未行使闡明權予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本件撤銷訴訟屬當事人不適格，而為駁回上訴人此部分之訴之判決，固有未洽，訴願決定為不受理之決定，亦有未洽，然原審駁回此部分之結論並無不合，仍應予維持。上訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

(五)廢棄並撤銷改判部分(即原處分函告系爭自治條例第4條第1項第2款有關學校提供午餐，「亦不得使用肉品原料來源非國產之各式肉類加工品」無效部分)：

1. 開辦學校營養午餐乃係落實憲法國民教育目標之最重要基礎，開辦及經營學校午餐之主要權責仍落於各地方政府及其所屬之義務教育學校上，而為各地方自治團體之重要事項，且係涉及公共利益有關之重大給付行政事項，則地方自治團體在不牴觸中央法令下，自可制定學校午餐自治條例而為規範，以確保營養午餐之供應品質。現行學校午餐業務法源主要依據為學校衛生法，依學校衛生法第23條第3項規定：「第1項學校供應膳食其食材應優先採用中央農業主管機關認證之在地優良農業產品，並禁止使用含基因改造生鮮食材及其初級加工品。」其立法理由載明：「有鑑於基改食品已成為我國各級學校營養午餐的主食，正值發育期孩子每日無可選擇地暴露在基改食品風險中，對其健康威脅甚鉅，無疑是隱形的食安危機。既然營養午餐已

01 成為我國學童在發育期最重要的營養來源，甚至排外地禁
02 止其他外食，則國家有責任確保營養午餐安全無虞。爰此
03 要求基改食品全面退出學校營養午餐，以維學童健康。」
04 由此可知，學生正值生長發育快速期，營養午餐已成為我
05 國學童在發育期最重要的營養來源，國家有責任確保營養
06 午餐品質無虞，學校衛生法既已規定學校供應膳食其食材
07 應優先採用中央農業主管機關認證之在地優良農業產品，
08 並禁止使用含基因改造生鮮食材及其初級加工品，而要求
09 基改食品全面退出學校營養午餐，以維學童健康。基此法
10 理，學校衛生法既然明定學校供應膳食應優先採用中央農
11 業主管機關認證之在地優良農業產品，則地方自治團體於
12 不牴觸中央法規之範圍內，訂定系爭自治條例第4條第1項
13 第2款規定：「學校提供午餐，應依下列原則辦理：二、
14 禁止使用含基因改造生鮮食材及其初級加工品，亦不得使
15 用肉品原料來源非國產之各式肉類加工品」部分，要求學
16 校午餐不得使用肉品原料來源非國產之各式肉類加工品，
17 自合於學校衛生法之立法意旨，並無違反中央法令之情
18 形。又肉品原料來源非國產之各式肉類加工品並不等同於
19 即屬含萊克多巴胺之肉品，系爭自治條例第4條第1項第2
20 款有關學校提供午餐，「亦不得使用肉品原料來源非國產
21 之各式肉類加工品」部分，並未就肉品之安全容許量為規
22 範，自無牴觸食安法第15條第4項、動物用藥殘留標準第3
23 條等中央法令規定。

- 24 2. 原處分以系爭自治條例第4條第1項第2款規定關於學校午
25 餐不得使用肉品原料來源非國產之各式肉類加工品部分，
26 牴觸食安法第15條第4項、動物用藥殘留標準第3條及違反
27 憲法第108條第1項第3款、第18款及第148條等規定，據以
28 函告系爭自治條例第4條第1項第2款規定該部分無效，自
29 有違誤。訴願決定為不受理，未予糾正，亦有未洽。原審
30 未行使闡明權予上訴人補正當事人適格之機會，逕認以臺
31 中市政府名義提起本件撤銷訴訟屬當事人不適格，未予釐

01 清原處分此部分之法令適用有無錯誤，而判決駁回上訴人
02 此部分之訴，容有適用法規不當之違背法令。原判決駁回
03 上訴人此部分之訴，既此部分有如上所述與判決結論有影
04 響之違法，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為
05 有理由，並本於原判決確定之事實及依法得斟酌之事實，
06 將原判決此部分廢棄，撤銷此部分之訴願決定及原處分。

07 六、據上論結，本件上訴為一部有理由，一部無理由。依行政訴
08 訟法第218條、第255條第1項、第256條第1項、第259條第1
09 款、第98條第1項前段、民事訴訟法第385條第1項前段，判
10 決如主文。

11 中 華 民 國 113 年 12 月 30 日

12 最高行政法院第四庭

13 審判長法官 王 碧 芳

14 法官 鍾 啟 煒

15 法官 陳 文 燦

16 法官 林 秀 圓

17 法官 王 俊 雄

18 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

19 中 華 民 國 113 年 12 月 30 日

20 書記官 張 玉 純