

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

111年度訴字第1363號

112年11月2日辯論終結

原告 臺中市政府

代表人 盧秀燕

訴訟代理人 李永裕律師

被告 行政院

代表人 陳建仁

訴訟代理人 李荃和律師

謝怡宣律師

參加人 臺中市議會

代表人 張清照

上列當事人間地方制度法事件，原告不服行政院中華民國111年9月8日院臺訴字第1110186522號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件被告代表人原為蘇貞昌，嗣於訴訟進行中變更代表人為陳建仁，並經變更後代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第271頁至第273頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：緣衛生福利部以民國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日起施行。嗣教育部110年11月17日臺教授國部字第1100145876號函轉原告110年10月27日府授法規字第11002743652號函送修正臺中市學校午餐自治條例（下稱系爭學校午餐自治條例規定）第4條公布令及條文各1份，請被告備查。經被告於111年6月9日以院臺教字第1110008700號函（下稱原處分）告原告以：原告所報修正系爭學校午餐自治條例規定一案，

其中第4條第1項第2款有關學校提供午餐，各類肉品及其產製品，「不得檢出乙型受體素」規定部分自110年1月1日起，以及同款有關「亦不得使用肉品原料來源非國產之各式肉類加工品」規定部分自110年10月27修正施行日起，應屬無效，請盡速修正；第4條其餘規定部分，業已備查。原告不服提起訴願，經決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張：

(一)原處分性質為行政處分，被告以原處分並非行政處分為由依訴願法第77條第8款前段不受理原告之訴願，自屬違法：

- 1.依地方制度法第55條第1項及地方行政機關組織準則第10條，直轄市政府置市長1人，對外代表該市，是直轄市臺中市依前開規定，乃由原告代表為意思表示或受意思表示，就本件侵害臺中市地方自治權之原處分提起訴願或行政訴訟，具有當事人適格。
- 2.司法院釋字第527號解釋之標的為「函告無效之內容」，並非「函告無效之行為」本身，後者係行政處分，當依行政爭訟途徑解決，是直轄市遭行政院函告自治條例無效時，當由直轄市政府代表直轄市對函告無效之行政處分提起救濟。
- 3.自治條例經市議會通過送經地方行政機關即直轄市政府公布後，該自治條例已非單純地方自治團體立法機關之議決事項，而屬經由地方自治團體行政機關參與，因而使其生效成為地方自治團體所施行之法規範，故直轄市自治條例遭被告函告無效，而原告認被告之無效函告侵害其公法人自治權或其他公法上之利益，就此涉及具體侵益處分適法性之公法上爭議，原告自得代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以資救濟。
- 4.憲法訴訟法第83條第1項第1款明文規定應由「地方自治團體」提起救濟，然最高行政法院111年度抗字第6號裁定竟稱「行政院依地方制度法第30條第1項及第4項函告自治條例無效」之情形，應由直轄市議會代表直轄市聲請解釋或提起訴訟，顯然於法不合。臺中市之自治條例既經原告公布施行，

01 顯已成為臺中市此一地方自治團體應共同遵守之法規範，而
02 被告以原處分函告無效，該處分之受文機關亦為原告，原告
03 顯受有直接侵害。臺中市為直轄市，屬具公法人地位之地方
04 自治團體，依首揭憲法訴訟法規定自有提起行政救濟之權。
05 臺中市之法定代表人即為臺中市政府首長，並非臺中市議
06 會，則地方自治團體臺中市之自治條例若遭函告無效，自應
07 由其法定代表人即臺中市政府首長提起救濟。

08 (二)再依學界及行政法院審判實務見解，被告依地方制度法第30
09 條第4項函告自治條例係屬無效之行為，確係行政程序法第9
10 2條之行政處分無疑，行政程序法關於行政處分之作成程序
11 與形式之要求，被告均應遵守，且地方自治團體即原告對於
12 被告以原處分函告自治條例為無效之行政處分，得提起訴願
13 及行政訴訟以謀求救濟。憲法訴訟法第83條亦確認依地方制
14 度法第30條第4項函告自治條例係屬無效之行為係屬行政處
15 分，訴願決定誤認原處分非行政處分而為不受理之決定，應
16 予以撤銷。

17 (三)被告依地方制度法第30條第1項及第4項前段函告原告公布施
18 行之系爭自治條例部分條文為無效之行政處分，係屬「裁量
19 處分」而非「羈束處分」，而被告作成原處分之「裁量權行
20 使」本即有所不當，自具有應予撤銷之瑕疵。並聲明：訴願
21 決定及原處分均撤銷。

22 四、被告則以：

23 (一)被告所作原處分並非行政處分，本件不存在撤銷訴訟之程序
24 標的，原告本件起訴並不合法：

25 1.地方制度法第30條第4項函告無效之行為，係屬監督機關對
26 於地方自治團體，本於地方制度法所賦予關於法規審查權限
27 之行使，並非針對「具體事件」，是以函告無效之行為並非
28 行政處分。原處分並無針對具體事件，性質上屬於法規審查
29 權限之行使，並非行政處分，非得為撤銷訴訟之程序標的。

30 2.縱憲法訴訟法第83條規定於111年1月4日施行，然其內容亦
31 非當然得作為原處分之性質變更為行政處分之理由，原告尚

01 非得以憲法訴訟法第83條之條文法意存有「依法定程序用盡
02 審級救濟而受不利確定終局裁判」一詞，即反推監督機關函
03 告無效之行為必為行政處分。是原告以憲法訴訟法第83條之
04 規定及其立法理由主張原處分為行政處分，顯屬對法規意旨
05 之錯誤推論與刻意誤解。

06 (二)縱認原處分之作成係於憲法訴訟法施行後，有見解認為因制
07 度之改變而異其性質為行政處分，本件亦因原告非自治團體
08 之立法機關，未因自治條例經被告函告無效而受有直接侵
09 害，就本件訴訟之提起，自屬當事人不適格，應予駁回。

10 (三)況依憲法法庭111年憲判字第6號判決，被告僅得不予核定系
11 爭學校午餐自治條例規定，而不得另為准予核定處分，被告
12 不予核定之行政行為應屬「羈束處分」，要非原告主張之裁
13 量處分。且進口肉品及其產製品殘留乙型受體素之安全容許
14 量標準業經憲法法庭111年憲判字第6號判決肯認屬中央立法
15 事項，惟原告系爭學校午餐自治條例規定仍就進口肉品及其
16 產製品殘留乙型受體素之安全容許量標準另為規定，已然牴
17 觸上開判決之解釋，應屬無效，是有無撤銷本件訴願決定，
18 不改變本件訴願決定之結論，且結論與原處分並無二致，原
19 告之主張並無理由。並聲明：原告之訴駁回。

20 五、上述事實概要欄所述的事實，有臺中市政府110年10月27日
21 府授法規字第1100274365號令（本院卷第71頁至第75頁）、
22 原處分（本院卷第55頁至第58頁）、訴願決定（本院卷第59
23 頁至第65頁）在卷可稽，足以認定為真正。

24 六、本院判斷如下：

25 (一)按當事人適格，指當事人就具體特定之訴訟，得為當事人而
26 實施訴訟，具有受本案判決之資格而言。我國行政訴訟是以
27 救濟人民主觀公權利為原則，以法有特別規定始得行客觀訴
28 訟為例外，此參照行政訴訟法第9條並對照同法第4條至第8
29 條規定即明。在主觀訴訟架構下，提起行政訴訟係以有效保
30 護權利為目的，故向行政法院對被告提起行政訴訟以滿足其
31 權利保護需求者，應以該被告對原告的權利保護請求事項有

處分權能，或依法有權責滿足原告之權利請求者，為其適格性的要件。而原告適格係指提起訴訟之人具有訴訟實施權能，被告適格則指得以自己名義，就原告起訴主張應負之義務實施訴訟的資格（消極的訴訟實施權）。按我國行政訴訟係救濟主觀公權利為原則之主觀訴訟架構，提起行政訴訟乃以有效保護權利為目的，故向行政法院對被告提起行政訴訟以滿足其權利保護需求者，應以該被告對原告的權利保護請求事項有處分權能，為其適格性的要件。且按「行政訴訟法第107條第1項各款係屬廣義之訴的利益要件，由於各款具有公益性，應由法院依職權調查，如有欠缺或命補正而不能補正者，法院應以裁定駁回之。至於欠缺當事人適格、權益保護必要之要件，屬於狹義的『訴的利益』之欠缺，此等要件是否欠缺，常須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，自以判決方式為之，較能對當事人之訴訟程序權為周全之保障。」（最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議決議參照）。準此，倘原告起訴欠缺當事人適格及權利保護必要，即應以其訴為無理由，以判決駁回之。

（二）次按行政院或中央各該主管機關基於中央監督機關的立場，依地方制度法第30條第4項規定函告各級地方自治團體立法機關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，應屬行政處分無誤，且屬對地方自治團體自治立法權限予以限制的負擔處分。憲法訴訟法施行前，依司法院釋字第527號解釋之意旨，受函告無效者為自治條例，僅能由該地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令；惟於憲法訴訟法施行後，依該法第83條第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。準此，自治監督機關對於地方自治團體之立法機關所議決之自治條

01 例而為函告無效（或函告不予核定）的負擔處分，各級地方
02 自治團體如認其自治權之立法權受侵害，依司法院釋字第52
03 7號解釋意旨及憲法訴訟法第83條第1項第1款規定，即應由
04 地方自治團體之立法機關代表地方自治團體行使其權限，依
05 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
06 撤銷，由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分
07 之適法性問題為終局的判斷。簡言之，直轄市自治條例遭行
08 政院、中央各該主管機關函告無效（或函告不予核定），而
09 地方自治團體認行政院的無效函告侵害其公法人自治權之立
10 法權者，就此涉及具體負擔處分適法性的公法上爭議，地方
11 自治團體之立法機關自得代表地方自治團體而以當事人身
12 分，依行政訴訟法規定提起撤銷訴訟以資救濟。

13 （三）經查，憲法法庭111年憲判字第6號判決主文：「一、進口肉
14 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
15 法事項。二、衛生福利部就聲請人嘉義市議會，行政院就聲
16 請人臺北市議會、臺南市議會、臺中市議會及桃園市議會，
17 函告其所通過之各該自治條例無效或不予核定部分（如附表
18 一及二所示），並未逾越憲法賦予中央監督地方自治之權限
19 範圍，均屬合憲。」準此可知，原處分關於函告系爭學校午
20 餐自治條例第4條第1項第2款規定無效部分，業經憲法法庭
21 認定並未逾越憲法賦予中央監督地方自治之權限範圍而屬合
22 憲。則原處分關於函告系爭學校午餐自治條例第4條第1項第
23 2款部分規定應屬無效。又原處分所為函告無效，乃是被告
24 本於中央監督機關的地位，依地方制度法第30條第1項、第4
25 項及第26條第4項規定所為，針對具自治條例性質的系爭學
26 校午餐自治條例現行第4條第1項第2款及所報修正條文第4條
27 第1項第2款規定，因認其牴觸食品安全衛生管理法第15條第
28 4項、動物用藥殘留標準第3條及違反憲法第108條第1項第3
29 款及第18款等規定，應屬無效，而函告第4條第1項第2款有
30 關學校提供午餐，各類肉品及其產製品，「不得檢出乙型受
31 體素」規定部分自110年1月1日起，以及同款有關「亦不得

01 使用肉品原料來源非國產之各式肉類加工品」規定部分自11
02 0年10月27修正施行日起，應屬無效。

03 (四)次查，原處分係對於臺中市地方自治團體之立法機關所議決
04 之自治條例而為函告無效及不予核定，性質上對臺中市而言
05 屬負擔處分。倘臺中市認其自治權之立法權受侵害，依前揭
06 說明，即應由臺中市之立法機關（市議會）代表臺中市行使
07 其權限，而以當事人身分，依訴願法第1條第2項、行政訴訟
08 法第4條規定，提起救濟請求撤銷，本院前於112年8月30日
09 裁定命臺中市議會參加訴訟（本院卷第409-410頁），然臺
10 中市議會未於言詞辯論期日到場亦未具狀表示意見，有本院
11 送達證書及報到單在卷可參（本院卷第435、437頁），至原
12 告乃是自治團體之行政機關，非自治團體之立法機關，自未
13 因系爭學校午餐自治條例第4條第1項第2款規定經被告以原
14 處分函告無效而受有直接侵害，其對原處分提起行政訴訟，
15 自屬當事人不適格。

16 七、綜上所述，固然被告立於自治監督機關針對地方自治團體臺
17 中市之立法機關（市議會）議決通過的系爭學校午餐自治條
18 例第4條第1項第2款規定，有無牴觸憲法、法律或基於法律
19 授權之法規的具體事件，所為對外直接發生使系爭學校午餐
20 自治條例相關規定無效之法律效果的單方行政決定，應屬行
21 政處分無誤，且屬對地方自治團體自治立法權限予以限制的
22 負擔處分。惟原告乃是自治團體之行政機關，非自治團體之
23 立法機關，其並未因系爭學校午餐自治條例規定經被告以原
24 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
25 訟，不具適格之當事人身分，核無權利保護之必要，訴願決
26 定認原處分並非就自治事項之具體個案事實而為，並非屬行
27 政處分為由，而依訴願法第77條第8款規定為訴願不受理之
28 決定，其理由雖有未洽，惟駁回結論並無二致，仍應予以維
29 持。原告徒執前詞，訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理
30 由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 11 月 16 日

審判長法官 楊得君

法官 李明益

法官 高維駿

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

01

(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 112 年 11 月 16 日

03

書記官 陳怡如