

裁判字號：最高行政法院 111 年度抗字第 6 號 行政裁定

裁判日期：民國 111 年 09 月 08 日

案由摘要：地方制度法

最高行政法院裁定

111 年度抗字第 6 號

抗 告 人 臺中市政府

代 表 人 盧秀燕

訴訟代理人 李永裕 律師

相 對 人 行政院

代 表 人 蘇貞昌

訴訟代理人 李荃和 律師

吳佳樺 律師

上列當事人間地方制度法事件，原告人對於中華民國 110 年 11 月 30 日臺北高等行政法院 110 年度訴字第 628 號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

原裁定廢棄，應由臺北高等行政法院更為裁判。

理 由

一、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，並自 110 年 1 月 1 日起施行，爰以 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抵觸情形，應配合修正；復以 109 年 10 月 13 日衛授食字第 1099904934 號函，就有關直轄市自治法規有無抵觸動物用藥殘留標準一案研提意見報相對人。相對人檢視原告人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規定），認有抵觸中央法規疑慮，檢附意見請原告人說明。原告人以 109 年 11 月 25 日府授衛食產字第 1090262315 號函說明系爭食安自治條例規定，並無抵觸中央法規之疑慮。相對人即於 109 年 12 月 31 日以院臺食安字第 1090203692 號函（下稱系爭函）函告原告人，系爭食安自治條例第 6 條之 1 規定，有抵觸食品安全衛生管理

法（下稱食安法）第 15 條第 4 項、動物用藥殘留標準第 3 條及違反憲法第 23 條規定之情形，自 110 年 1 月 1 日起，應屬無效；同條例第 13 條之 1 為第 6 條之 1 之罰則，因失所附麗，應併予函告無效，並請儘速修正上述條文。抗告人不服，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（下稱原裁定）駁回。抗告人仍不服，遂提起本件抗告。

二、原裁定略以：

- (一)依地方制度法第 27 條、第 30 條規定及司法院釋字第 527 意旨可知，地方制度法第 30 條第 5 項之規定，係地方自治團體行使地方立法權，制定自治條例或自治規則，有抵觸上位規範之疑義時，向司法院聲請解釋之規定；同法第 75 條則係地方自治團體辦理自治事項，有抵觸上位規範之疑義時，向司法院聲請解釋之規定。
- (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 項及動物用藥殘留標準第 3 條規定，既已依據國人膳食習慣為風險評估，並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以罰鍰，涉及抗告人行使地方自治立法權有無抵觸食安法及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宣告為無效，抗告人如對該宣告無效有不同意見，依上開規定及說明，即應由抗告人向司法院聲請解釋。
- (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個案，經上級機關作成處分撤銷、廢止、變更或停止執行該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 項規定之授權行使其「法規審查權限」，系爭函並非就具體個案事實而為，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

處分要件不同，抗告人自不得就系爭函提起撤銷訴訟。且地方制度法第 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解釋，而對非屬行政處分之系爭函提起訴願，依訴願法第 77 條第 8 款規定，即屬違誤，訴願決定不予受理，並無不合，乃裁定駁回抗告人之訴。

三、本院查：

(一)憲法訴訟法於 111 年 1 月 4 日施行，依憲法訴訟法第 83 條規定：「(第 1 項)地方自治團體，就下列各款事項，依法定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判決：一、自治法規，經監督機關函告無效或函告不予核定。二、其立法機關議決之自治事項，經監督機關函告無效。三、其行政機關辦理之自治事項，經監督機關撤銷、變更、廢止或停止其執行。(第 2 項)前項聲請，應於確定終局裁判送達後 6 個月之不變期間內為之。(第 3 項)第 1 項案件，準用第 60 條、第 61 條及第 62 條第 1 項前段規定。」抗告人於原審起訴時，憲法訴訟法雖尚未施行，然於其提起抗告後，憲法訴訟法業於 111 年 1 月 4 日施行，本件自應適用憲法訴訟法第 83 條第 1 項第 1 款規定，而無繼續適用地方制度法第 30 條第 5 項等相關規定之餘地。

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

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令。惟於憲法訴訟法施行後，依同法第 83 條第 1 項第 1 款規定，自治法規經監督機關函告無效或函告不予核定者，地方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判，認為損害其受憲法所保障之地方自治權者，始得聲請憲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 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 年憲判字第 6 號判決理由第 38 段參照）。衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，主要係授予釋憲機關從事規範審查權限，且基於釋憲機關之最後性，尚不及於具體處分違憲或違法之審理，是地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 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 條第 2 項之意旨，其聲請程序應依其性質，適用所應依循之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地方自治權受侵害，類同於人民憲法所保障之基本權受侵害，而得提起行政爭訟，則於其用盡審級救濟途徑，仍受有不利之確定終局裁判之情形下，應許其類同於人民之地位，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憲法審查。

(三)自治監督機關認地方行政機關所辦理之自治事項，有違憲或違法情事，而予以撤銷，涉及各該法規範在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，地方自治團體對此處分如有不服，本應循行政爭訟程序解決之，由該地方自治團體，依訴願法第 1 條第 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判斷，業經司法院釋字第 553 號解釋闡釋明確。同理，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，亦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

的自治條例有無抵觸憲法、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例而為函告無效的負擔處分，直轄市如認其自治權之立法權受侵害，依司法院釋字第 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 條第 2 項、行政訴訟法第 4 條規定，提起救濟請求撤銷，由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局的判斷。簡言之，直轄市自治條例遭行政院函告無效，而直轄市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。

(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 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爭食安自治條例規定，因認其抵觸食安法第 15 條第 4 項、動物用藥殘留標準第 3 條及違反憲法第 23 條等規定，應屬無效，系爭食安自治條例規定之罰則，亦併為無效，而函告系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，即應由直轄市之立法機關（市議會）代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 項、行政訴訟法第 4 條規定，提起救濟請求撤銷，抗告人係自治團體之行政機關，非自治團體之立法

機關，自未因自治條例經相對人系爭函告無效而受有直接侵害，其對系爭函提起行政訴訟，自屬當事人不適格。此不因相對人依抗告人之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訴訟。又憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決，雖業已就臺中市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法令，作成判決：「一、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。二、衛生福利部就聲請人嘉義市議會，行政院就聲請人臺北市議會、臺南市議會、臺中市議會及桃園市議會，函告其所通過之各該自治條例無效或不予核定部分（如附表一及二所示）（即系爭食安自治條例規定），並未逾越憲法賦予中央監督地方自治之權限範圍，均屬合憲。」然此僅屬自治團體之立法機關提起撤銷訴訟有無權利保護必要、訴有無理由之問題。原審未予查明抗告人是否為適格之原告，遽以相對人所為系爭函僅屬「法規審查權限」，尚難對外發生任何法律效力，非行政處分，因認抗告人在原審之訴不備其他要件為不合法而裁定駁回，即屬違式裁判（亦即應以判決為之而誤以裁定駁回之違誤），而有適用法規不當之違法。抗告意旨指摘原裁定違背法令，求予廢棄，即有理由。爰將原裁定廢棄，由原審更為適法之裁判。

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

中 華 民 國 111 年 9 月 8 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 吳 東 都

法官 許 瑞 助

法官 侯 志 融

法官 鍾 啟 煒

法官 王 俊 雄

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 111 年 9 月 8 日

書記官 張 玉 純

資料來源：最高行政法院司法院公報第 64 卷 10 期 117-124 頁最高行政法院裁判書彙編（111 年 1 月至 12 月）第 578-584 頁