

· 最高行政法院 104 年 9 月份第 1 次庭長法官聯席會議(104/10/27)

【相關法條】

行政訴訟法第 42、284 條(103.06.18)

都市更新條例第 10、22 條(99.05.12)

【決議】

行政訴訟法第 42 條第 1 項命利害關係之第三人獨立參加訴訟之規定，在於撤銷訴訟之結果，該第三人之權利或法律上利益將受直接損害，如未命該第三人參加訴訟，將影響其訴訟權之實施，而有命其獨立參加訴訟之必要。若訴訟結果，對第三人之權利或法律上利益，不致發生直接損害時，即不屬該條項所規定命獨立參加之範圍。都市更新主管機關核定實施者實施都市更新事業計畫，更新單元內不同意更新之私有土地所有權人或合法建築物所有權人以都市更新主管機關為被告，提起撤銷訴訟，因該處分相對人為實施者，訴訟之結果，可能使實施者之權利或法律上利益直接受損害，應命其獨立參加訴訟；至同意實施都市更新事業計畫之更新單元內私有土地及合法建築物所有權人，並非處分之相對人，訴訟結果，當無直接損害其權利或法律上利益之可能，自不得依行政訴訟法第 42 條第 1 項規定命其獨立參加訴訟。

【法律問題】

土地所有權人對於某縣政府市地重劃之分配結果不服，依平均地權條例第 60 條之 2 第 2 項、第 3 項及市地重劃實施辦法第 35 條規定，於分配結果公告期間內以書面向該縣政府提出異議，經縣政府予以查處，土地所有權人對查處結果仍有異議，復經該縣政府予以調處，調處不成，縣政府乃擬具處理意見，報經內政部裁決，維持縣政府所擬處理意見，該縣政府復據內政部裁決函通知土地所有權人，土地所有權人不服，循序提起行政訴訟，究應以縣政府抑或內政部為被告？

【甲說：應命同意者獨立參加訴訟】

行政訴訟法第 42 條第 1 項規定：「行政法院認為撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害者，得依職權命其獨立參加訴訟，並得因該第三人之聲請，裁定允許其參加。」所謂「撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害」，係指撤銷訴訟的判決結果，使當事人以外第三人之權利或法律上利益直接受損害者而言。故將會因撤銷或變更原處分或決定之判決，致其權利或法律上利益受有損害之第三人，即得據此規定，於訴訟繫屬中獨立參加訴訟。如果行政法院未依職權或聲請，裁定命其參加，該第三人固得依行政訴訟法第 284 條規定，對於確定終局判決聲請重新審理，但畢竟有損於法之安定性，故解釋上，如撤銷訴訟的結果，可能撤銷或變更原處分或決定時，行政法院即應依職權命其獨立參加訴訟，或因該第三人之聲請，裁定允許其參加，使之有行使訴訟程序中防禦權之陳述機會。更新單元內不同意更新之土地或合法建物所有權人對於都市更新事業計畫之核定提起撤銷訴訟，其結果除可能使實施者之權利或法律上利益受有損害外，對於委託實施系爭更新計畫案之土地及合法建築物所有權人之權利或法律上利益，亦難謂不會造成損害。行政法院如僅依職權裁定命實施者參加訴訟，而未及於參與系爭更新計畫案土地及合法建築物所有權人，即有違平等原則而有未洽。

【乙說：不應命同意者獨立參加訴訟】

行政訴訟法第 42 條第 1 項命利害關係之第三人獨立參加訴訟之規定，在於撤銷訴訟之結果，該第三人法律所保障之實體權利或法律上利益將受有損害，如未命該第三人參加訴訟，將影響其訴訟防禦權之實施。因此，訴訟結果，對第三人之權利或法律上利益，不致發生損害時，未命第三人獨立參加訴訟，即無影響其訴訟防禦權可言，故不必依上揭規定命獨立參加訴訟。

實施者依都市更新條例第 22 條第 1 項規定為都市更新事業計畫之報核，經主管機關核定，法律上利害關係人認主管機關之核定處分違法，並損害其權利或法律上利益，提起撤銷訴訟。此時，實施者因核准取得之都市更新事業計畫實施權，可能因訴訟之結果遭剝奪，行政法院應命其獨立參加。

又依法參與都市更新，為憲法保障之財產權所包括土地自由使用、收益及處分權能之範圍。利害關係人對都市更新事業計畫核定處分提起撤銷訴訟時，訴訟之結果，與該都市更新事業計畫之同意者雖非全然無關；然依都市更新條例第 10 條及第 22 條規定，可推知更新單元內私有土地及合法建築物所有權人，非僅得對一實施者提出之都市更新事業計畫為同意；即特定更新單元，可能存在多數之都市更新實施者，土地所有權人得同時或先後對不同實施者所提出之都市更新事業計畫為同意之表示。再者，對主管機關作成之都市更新事業計畫核定處分，提起撤銷訴訟，行政法院僅對該核定處分是否違法為審查，核定處分撤銷，祇生處分相對人不得依原核定都市更新事業計畫實施都市更新之效果，更新單元內之實施者仍得再為都市更新事業計畫之報核，土地所有權人依法參與都市更新之權利並未受影響，而未造成同意者財產權之損害。基上理由，本件設題不應命同意者獨立參加訴訟。

【丙說：得裁量是否命同意者參加訴訟】

行政訴訟法第 42 條第 1 項所謂「撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害」，係指撤銷訴訟的判決結果，使當事人以外第三人之權利或法律上利益直接受損害者而言，並不以行政處分相對人為限。同意者已經因都市更新主管機關核准實施者就特定更新單元實施都市更新事業計畫，而獲有參與都市更新的權利或法律上利益，如果該核准被撤銷，其權利或法律上利益即受有損害，固得依據行政訴訟法第 42 條第 1 項規定，於訴訟繫屬中獨立參加訴訟，惟由於其就都市更新事業計畫之核定與否，與實施者利害一致，如果實施者參加訴訟足以保障全體同意者的訴訟防禦權，即不必再命同意者參加訴訟。故行政法院於撤銷訴訟繫屬中，除命實施者獨立參加訴訟外，是否併命同意者參加訴訟，得視個案具體情形而裁量決定。

表決結果：採乙說。

決議：如決議文。

研究意見：擬採乙說

【高點法律專班】

第四庭沈法官應南提

版權所有，重製必究！

行政訴訟法第 42 條第 1 項命利害關係之第三人獨立參加訴訟制度之設計，在於撤銷訴訟之結果，該第三人之權益將受有損害，如未命該第三人參加訴訟，將影響其訴訟防禦權之實施。為保護該第三人之權利或法律上利益，自應命該第三人參加訴訟。因此，如未影響該第三人訴訟防禦權時，自無需命其獨立參加訴訟。

實施者依都市更新條例第 22 條第 1 項規定為都市更新事業計畫之報核，經主管機關核定，更新

單元內不同意更新之私有土地所有權人以都市更新主管機關為被告，提起撤銷訴訟，其結果可能使實施者之權利或法律上利益受損害，依本院 103 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議意旨，應命實施者獨立參加訴訟；然同意實施者所提都市更新事業計畫之更新單元內土地及建築物所有權人，並非核定處分之相對人，且與實施者就都市更新事業計畫之核定利害相同，實施者既已獨立參加訴訟，同意者如認權益有受損害之虞時，可透過實施者之獨立參加訴訟或聲請輔助參加方式，為必要之訴訟主張，不因其未獨立參加訴訟，而有訴訟權保障不足之情形，尚無庸命其獨立參加訴訟。

又從實務運作而言，都市更新條例第 22 條更新事業計畫報核之要件中，關於更新單元內私有土地及私有合法建築物所有權人之同意，並未限制該所有權人僅得就一實施者所提都市更新事業計畫出具同意書之規定，參諸「臺北市政府受理都市更新事業案涉及同意書重複出具時之處理要點」規定，可推知實務上更新單元內之私有土地及私有合法建築物所有權人，可對多數實施者提出之都市更新事業計畫出具同意書，但同一都市更新單元為更新事業計畫之申請，僅以取得主管機關核定都市更新事業計畫者，為該更新單元之最終實施者。因此，同意者於本案訴訟固具一般法律上之利害關係，惟不因其權利或法律上之利益，將因本案判決結果直接受到侵害。自非行政訴訟法第 42 條第 1 項所稱之利害關係人。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！