

重要論文導讀 ①

# 都市計畫個案變更之利害關係人

## —評最高行政法院103年度判字第114號判決

編目：行政法

出處	月旦裁判時報，第31期，頁5~11	
作者	林明鏘教授	
關鍵詞	都市計畫變更、任意訴訟擔當、權利保護規範理論、一事重複起訴禁止原則	
摘要	<p>都市計畫劃分特定區係為發展工業或為保持優美風景，或因其他目的而為劃定，一旦變更可能會影響環境或居民之權益，本案之管委會與住戶雖非變更計畫區域內之人，但與該變更區域僅相鄰1.5公尺，並非一定對其無重大影響。最高行政法院103年度判字第114號判決誤解了釋字第156號，擴大詮釋利害關係性，否認區域外之第三人為都市計畫變更之利害關係人，然都市計畫法第27條除具有保護公共利益外，似尚兼有個人權利保護之目的，而同法第19條第1項賦予居民法定之程序參與權，將上述二法條合併觀察，應認為都市計畫法有保障個別居民程序參與權與實體權利之目的，依釋字第469號及保護規範理論，宜肯認都計法第27條兼具保護個別人民權利及法律地位之規範目的，故本案之管委會及自然人住戶應為都市計畫個案變更之利害關係人。</p>	
重點整理	本案事實	<p>臺中市某醫院為擴建其分院，乃申請臺中市政府變更都市計畫原土地使用分區部分住宅用地改為醫療專用區。臺中市政府爰依都市計畫法(下稱「都計法」)第27條第1項第4款辦理都市計畫主要計畫之個案變更，都市計畫委員會審議通過後，提報內政部核定審議修正後核定通過。</p> <p>臺中市政府公告發布實施後，該變更計畫區相鄰僅1.5公尺之管委會與住戶不服內政部及臺中市政府之前揭核定及公告處分，分別提起訴願，迭經行政院及內政部為訴願駁回，再分別向臺中高等行政法院提起行政訴訟，請求撤銷內政部之核定及臺中市政府之公告處分，該兩訴訟經臺中高等行政法院101年訴字第260號及第101年度訴字第193號判決均撤銷原處分及原訴願決定。</p> <p>內政部、臺中市政府及參加人(即醫院分院)不服臺中高等行政法院前揭二判決，向最高行政法院提起上訴，</p>

【高點法律研習班】

版權所有，重製必究！

<p style="text-align: center;">重點整理</p>	<p style="text-align: center;">本案事實</p>	<p>最高行政法院於103年度判字第114號及103年度判字第175號判決，均廢棄臺中高等行政法院前揭判決，並自為判決，駁回被上訴人(即原告管委會與住戶)於第一審之訴而告確定。</p>
	<p style="text-align: center;">爭點與 判決理由</p>	<p><b>一、公寓大廈管理委員會為原告是否具有當事人適格？</b></p> <p>按公寓大廈管委會依公寓大廈管理條例之規定並非「法人」，而係「非法人團體」。依行政訴訟法第22條及第27條規定，雖具當事人能力及訴訟能力，但是否具有都市計畫個案變更之當事人適格，不無爭議。</p> <p>按當事人適格問題，在於初步檢視當事人在形式上其實體權利是否有被侵害之可能性，即在都市計畫變更案中，非法人團體之管委會的實體權益是否侵害？或僅有公寓大廈內之個別住戶實體法上權益受損？或兩者均有權利受損之可能？</p> <p>臺中高等行政法院101年度訴字第260號判決認為管委會為執行區分所有權人會議決議事項，而提起行政訴訟，自屬合法。</p> <p>最高行政法院103年度判字第114號判決，對此一問題似無正面回應或反駁，細究其判決理由，<b>最高行政法院在本件前提即不認同毗鄰都計變更區域外之自然人或管委會，具「法律上利害關係人」之地位</b>，自然毋庸再進一步討論其有無當事人適格之問題。</p> <p><b>二、其他自然人住戶重複提起訴訟或並列原告有無重複起訴禁止問題？(行政訴訟法第12條之1)</b></p> <p>依訴訟擔當之法理，管委會(第三人)既受全體自然人住戶之委託而擔當訴訟，則委託人(即自然人住戶)再行自行訴訟，從訴訟擔當，由擔當人代表所有權人行使權利之法理，似不宜許可，否則其藉口權利主體不同，既判力效力有別，以及依程序選擇權之法理，再行起訴，似有浪費司法之嫌外，對於訴訟擔當制度之功能亦有大大減損之虞。</p> <p>假若管委會之訴訟擔當人資格被法院否決時，自然人住戶遞補擔當人為原告之備位聲明是否許</p>

## 【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

重點整理	爭點與 判決理由	<p>可？其他未起訴之自然人住戶是否受本判決確定效力所及？依任意訴訟擔當(即任意訴訟信託)之法理，此乃係適當限制訴訟信託人之訴訟權意旨，似得禁止其他自然人住戶與管委會共同起訴，不宜承認其得分別單獨起訴或共同起訴，而致浪費司法資源，甚至於可能造成裁判歧異之結果。至於既判力是否及於其他未起訴之自然人住戶，因屬意定之訴訟擔當，故宜效力及於其他所有自然人住戶。</p> <p>本件因受全體住戶之委託，故縱使未列名原告之其他自然人住戶，亦應受既判力所及，始符合任意訴訟擔當之法理。</p> <p><b>三、都市計畫(主要計畫)個案變更區域外之鄰人是否具有法律上利害關係人地位？</b></p> <p>本件臺中高等行政法院肯定區域外之鄰人亦具有法律上之利害關係，但最高行政法院於103年度判字第114號判決，認為本件被上訴人非法律上之利害關係人，故不具有訴訟權人，主要理由如下：</p> <p>(一)釋字第156號解釋僅認對都市計畫變更區域內之人，始為一般處分；區域外之第三人即非行政處分之利害關係人。</p> <p>(二)都計法第27條等規定並不具有保護個人權利之性質，故依釋字第469號解釋，該條規定即非「保護規範」，從而管委會及自然人住戶均不享有主觀公法上權利，亦不生權利被侵害之問題。</p>
	評析	<p><b>一、都市主要計畫個案變更法律是否具保護規範性質？</b></p> <p>最高行政法院103年度判字第114號判決認為，依釋字第469號解釋，對於保護規範之定義為，法律規定內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，其目的係為保護人民生命、身體及財產法益者，即屬保護規範。而都計法第27條之主要計畫個案變更內容，全僅為保護公共利益而設，故非保護規範。</p> <p>上述見解似有商榷餘地，因都計個案變更除具有保護公共利益外，似尚兼有個人權利保護之目的，蓋都計法第27條規定主要乃課予地方自治團體因遭逢重大災變或因國防經濟發展，重大設施興建之必要時，或重大公共設施有進行變更都市</p>

<p>重點整理</p>	<p>評析</p>	<p>計畫之義務及權限，但附帶有兼及保護受重大事變、重大災害個別人民重建家園權益之目的，不得以都計法第1條立法目的「無保障人民權益」文字認為只有保護公共利益目的而已。</p> <p>此外，都計法第19條第1項居民對主要計畫提出意見，請求審議機關參考，亦非如最高法院前揭判決所認純係由居民提供主管機關資訊參考之民眾參與權而已，而係一種「法定之程序參與權」之賦予，故亦可證明都計法第27條亦應與同法第19條第1項合併觀察，而認都計法亦有保障個別居民程序參與權與實體權利之目的，依釋字第469號及保護規範理論，宜肯認都計法第27條之計畫變更，並兼具有保護個別人民權利及法律地位之規範目的。</p> <p>本件最高法院判決因否定都計法第27條並非實體上之保護規範，從而推論認為附近住戶及管委會只有反射利益或是事實上之利益受損，套用最高法院75年判字第362號判例之見解，遽認毗鄰主要計畫變更區之鄰人，及不具有法律上之利害關係，依本文上述理由似嫌率斷，容有澄清之必要。</p> <p><b>二、釋字第156號解釋之意旨與本件有何關聯？</b></p> <p>按釋字第156號解釋，僅在確認都市計畫非通盤檢討(即個案變更)變更區域內之人民，得否視個案都市計畫行政行為屬一般行政處分，而提起訴願或行政訴訟而已，並未討論區域內人民是否有實體上法律上利益，或有意區分區域內或外人民而為不同解釋。台中高等法院擴大詮釋利害關係性，卻遺忘與大法官前揭解釋目的在定性「個案都市計畫變更內居民」之當事人適格問題，對於區域內或外居民是否具利害關係，並未置一詞，將行政處分之「對外發生法效性」與「原告之利害關係性」等同視之，尚有不當。</p> <p>釋字第156號解釋一方面既未說明區域內居民是否具實體及程序上利害關係人地位(因區域內居民為當事人而非利害關係人)，另一方面亦未說明區域外人民是否具法律上利害關係得為利害關係人，台中高等行政法院與最高法院均誤解大法官解釋文，造成因判決解讀大法官解釋文各</p>
-------------	-----------	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>評析</p>	<p>異，結論完全相反之不當結果。故正確之裁判，似不宜引用釋字第156號解釋作為裁判依據，因本件原告是區域外之利害關係人而非區域內之當事人，與本號大法官解釋無涉。</p> <p>三、管委會之任意訴訟擔當權地位</p> <p>依訴訟法上任意訴訟擔當之法理，管委會依公寓大廈管理條例，並無單獨享有處分權，得對毗鄰之都計個案變更公法行為提起訴訟，因其非屬享有此一實體權利之主題。而由於自然人住戶決議委託管委會聘請律師，向法院起訴，即屬信託第三人之訴訟任意擔當，從訴訟經濟與訴訟擔當法理，其他住戶不得再行充當原告，僅得為訴訟參加人，且判決效力及於任意訴訟擔當之所有委託人。</p> <p>本件不論臺中高等行政法院或最高行政法院判決書中，原告或被告均並列管委會與自然人住戶，從權利保護必要性及禁止重複起訴之法理，似宜保留管委會之原告資格，而駁回其他不具訴訟要件之其他住戶之原告適格，方符合任意訴訟擔當之法理。此時，實體法上權力保護之必要性，仍應以委託自然人住戶為準而非擔當人之管委會，此乃係都計法第27條之明文意旨！</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>何謂任意訴訟擔當，其法理為何？何謂權利保護規範理論？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>• W.Kahl著，林明鏘譯(2011)，〈德國與歐盟法上主觀公權利之現況演變及其展望〉，《臺大法學論叢》，頁877-906。</p> <p>※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw立即在線搜尋！</p>	

## 【高點法律專班】

版權所有，重製必究！