

副本

發文方式：郵寄

檔號：

保存年限：

營建署

司法院 函

建管組

10017  
臺北市中正區徐州路5號

地址：10048台北市重慶南路1段124號  
承辦人：涂人蓉  
電話：(02)2361-8577分機196

受文者：內政部

發文日期：中華民國108年4月12日  
發文字號：院台大二字第1080010285號  
速別：最速件  
密等及解密條件或保密期限：  
附件：如文

主旨：檢送本院大法官議決作成釋字第776號解釋之解釋文、解釋理由書及相關大法官意見書各1份，請查照。

說明：

- 一、依司法院大法官審理案件法第17條第1項規定辦理。
- 二、台端為建築執照事件，聲請解釋案，業經本（108）年4月12日本院大法官第1491次會議議決作成旨揭解釋，並依前開規定以本年4月12日院台大二字第1080010142號院令公布。
- 三、旨揭意見書有：
  - （一）湯大法官德宗提出部分協同意見書。
  - （二）羅大法官昌發、黃大法官虹霞、林大法官俊益、許大法官志雄、黃大法官瑞明分別提出協同意見書。
  - （三）蔡大法官明誠提出部分不同意見書。

正本：劉鴻志君  
副本：內政部

院長許宗力

108. 4. 17

內政部營建署 總收文



1080027751

本案依分層負責規定授權秘書長決行

內政部



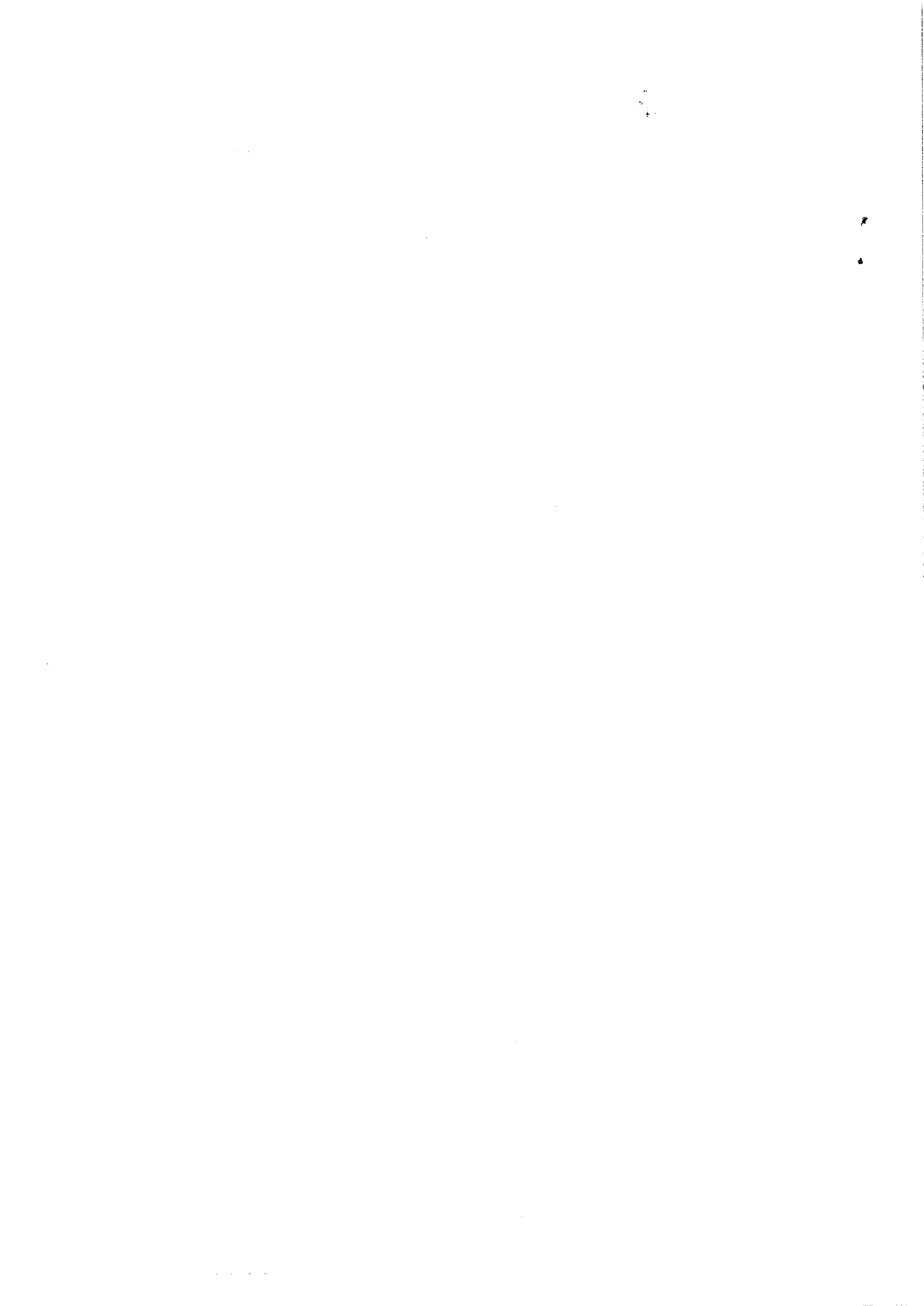
1080026393 108/04/16

裝

訂

線

三科  
生



# 司法院釋字第 776 號解釋

## 【設置停車空間於鄰地之套繪管制案】

108 年 4 月 12 日



- 解釋文及解釋理由書
- 部分協同意見書
  - 湯大法官德宗提出
- 協同意見書
  - 羅大法官昌發提出
  - 黃大法官虹霞提出
  - 林大法官俊益提出
  - 許大法官志雄提出
  - 黃大法官瑞明提出
- 部分不同意見書
  - 蔡大法官明誠提出



**【設置停車空間於鄰地之套繪管制案】**

**解釋文**

建築物所有人為申請變更使用執照需增設停車空間於鄰地空地，而由鄰地所有人出具土地使用權同意書者，該同意書應許附期限；鄰地所有人提供之土地使用權同意書附有期限者，如主管機關准予變更使用執照，自應發給定有相應期限之變更使用執照，而僅對鄰地為該相應期限之套繪管制；另同意使用土地之關係消滅時（如依法終止土地使用關係等），主管機關亦得依職權或依鄰地所有人之申請，廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制，始符憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。

內政部中華民國 78 年 8 月 24 日台(78)內營字第 727291 號函釋示：「主旨：關於建築物申請變更使用……說明：……二、增設停車空間設置於鄰地空地，若其使用上無阻碍，經套繪列管無重複使用之虞，且經鄰地所有權人同意使用者，准依建築技術規則設計施工編（按：應為『建築技術規則建築設計施工編』）第 59 條、第 59 條之 1 之規定辦理」，暨內政部 80 年 3 月 22 日台(80)內營字第 907380 號函釋示：「主旨：有關建築法第 30 條規定應備具之土地權利證明文件—土地使用權同意書得否有使用期限之標示案……說明：……二、……一般申請建築案件，基於建築物使用期限不確定，其土地使用同意書似不宜附有同意使用期限。」實務上擴及於「變更使用執照」之申請部分，二者合併適用結果，使鄰地所有人無從出具附有期限之土地使用權同意書，致其土地受無期限之套繪管制，且無從於土地使用關係消滅

時申請廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制，限制其財產權之行使，與上開憲法保障人民財產權意旨不符，於此範圍內，應自本解釋公布之日起不再援用。

### 解釋理由書

聲請人劉鴻志所有坐落臺中市某地號土地（下稱系爭土地），因訴外人前於 82 年 4 月間就坐落於相鄰地號土地之建築物（下稱系爭建物）使用執照申請變更（其中原地下商場變更改用途為公共浴室，並增設 7 輛室外停車空間於系爭土地之空地上），經其於 82 年 7 月 5 日出具「土地使用權同意書」，同意系爭土地全部面積供該訴外人作停車使用。改制前臺中市政府工務局（下稱工務局）於變更使用執照審查表綜合審查欄上記載：「一、地下 1 層原商場部分……，變更改用途為公共浴室。（另停車空間部分不變）……。二、依內政部台（78）內營字第 727291 號函，停車空間增設 7 輛於鄰地（按：即系爭土地）……，並套繪管制，避免重複使用……。」並於 82 年 8 月 3 日通知該訴外人：「……二、請按核准圖說施設完竣後再行報驗。停車空間增設於鄰地部分以套繪列管……。」工務局於 82 年 10 月 16 日函准予變更使用執照。上開內政部 78 年 8 月 24 日台（78）內營字第 727291 號函係釋示：「主旨：關於建築物申請變更使用……說明：……二、增設停車空間設置於鄰地空地，若其使用上無阻碍，經套繪列管無重複使用之虞，且經鄰地所有權人同意使用者，准依建築技術規則設計施工編（按：應為『建築技術規則建築設計施工編』）第 59 條、第 59 條之 1 之規定辦理」（下稱系爭函一）。

嗣聲請人以系爭土地使用關係消滅為由，於 102 年 1 月

22日向改制後臺中市政府都市發展局（即原因事件被告，下稱都發局）申請辦理系爭土地解除套繪管制，都發局於102年2月27日函復聲請人：「……四、經查本案曾辦理變更使用（原使用執照77中工建使字第3954號、變更使用核准函82年8月3日40902號），案址……提供停車位使用套繪管制在案，有關停車空間之變更仍請依前開規定辦理變更使用執照。」聲請人於102年3月29日再次向都發局申請解除系爭土地之套繪管制，並請該局為明確之准駁決定。都發局於102年4月23日函復聲請人：「……二、按台端檢附之『土地使用權同意書』影本所示，旨揭地號土地前經台端同意全部面積供……（按：即前開訴外人）停車使用，另查該同意書並無載明限制使用期限。三、另有關建築物或法定空地停車空間之汽車車位之變更，仍請依本局102年2月27日函說明辦理。」聲請人不服，提起訴願。臺中市政府對於聲請人請求撤銷都發局102年4月23日函之部分作成不受理決定，其餘訴願駁回。聲請人遂提起行政訴訟，經臺中高等行政法院102年度訴字第401號判決駁回，嗣其上訴亦經最高行政法院103年度裁字第535號裁定以上訴不合法予以駁回。是本件聲請，應以上開臺中高等行政法院判決為確定終局判決。【註】

聲請人認確定終局判決所援用之系爭函一有違憲疑義，向本院聲請解釋憲法。經核其聲請與司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第2款所定要件相符，應予受理。

又內政部80年3月22日台（80）內營字第907380號函釋示：「主旨：有關建築法第30條規定應備具之土地權利證明文件—土地使用權同意書得否有使用期限之標示

案……說明：……二、……一般申請建築案件，基於建築物使用期限不確定，其土地使用同意書似不宜附有同意使用期限……。」（下稱系爭函二）雖係針對建築法第 30 條（「起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書」）規定所發布，然實務上有將系爭函二有關不宜附有使用期限之釋示，擴及於「變更使用執照」申請之情形（內政部 105 年 5 月 13 日內授營建管字第 1050806658 號復本院函參照），致依系爭函一提供土地作為停車空間之鄰地所有人，僅能出具未載期限之土地使用權同意書，因而生其土地是否受無期限之管制，而有侵害其受憲法保障之財產權之疑義。是為整體評價聲請意旨，自應認系爭函二為相關聯且必要，爰併將其納為解釋客體（本院釋字第 737 號及第 747 號解釋參照），作成本解釋，理由如下：

憲法第 15 條規定人民之財產權應予保障，旨在使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，免於遭受公權力或第三人之侵害，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源（本院釋字第 596 號、第 709 號、第 732 號、第 763 號及第 771 號解釋參照）。

按以土地使用之私法關係而言，土地所有人基於其對土地之權利及契約自由原則，於提供土地予他人作為申請變更使用執照之用時，原得以有期限或無期限方式為之；且不論其提供土地之使用有無期限，當事人亦非不得合法終止土地使用關係。其因此向主管機關出具供審查之土地使用權同意書，自應許附期限。土地所有人提供之土地使用權同意書附有期限者，如主管機關准予變更使用執照，自應發給定有相



應期限之變更使用執照，而僅對鄰地為該相應期限之套繪管制。另同意使用土地之關係消滅時（如依法終止土地使用關係等），主管機關亦得依職權或依鄰地所有人之申請，廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制。有關申請變更使用執照所應附土地使用權同意書之規範，符合此等條件者，始與上開憲法保障人民財產權之意旨無違。

系爭函一就增設停車空間設置於鄰地空地情形，許於土地使用上無阻碍，經套繪列管無重複使用之虞，且經鄰地所有人同意使用者，准依建築技術規則建築設計施工編第 59 條、第 59 條之 1 之規定辦理變更使用執照。然其並未就同意使用土地之關係消滅時之情形有所規範。系爭函二有關申請建造執照或雜項執照所應附之土地使用權同意書「似不宜附有同意使用期限」之釋示，實務上有擴及於變更使用執照之申請之情形，而未許鄰地所有人提供附有期限土地使用權同意書，此有上開內政部內授營建管字第 1050806658 號復本院函，就增設停車空間設置於鄰地空地，而由鄰地所有人出具土地使用權同意書者，亦援用系爭函二，認「該土地使用權同意書似不宜附有同意使用期限」，足資佐證。是系爭函一及二合併適用結果，就變更使用執照之部分，使鄰地所有人無從出具附有期限之土地使用權同意書，致其土地受無期限之套繪管制。

雖內政部 91 年 7 月 24 日台內營字第 0910085102 號函釋示：「增設停車空間設置於空地時……應依本部 89 年 4 月 27 日台 89 內營字第 8983167 號函說明二『如以土地租賃契約為土地權利證明文件申請建築，為保護善意第三者權益，主管建築機關應於建造執照及使用執照上註明以供建築為目的使用之租賃契約為土地權利證明文件』之規定，於申辦

變更使用執照上註記其停車空間係以土地租賃方式提供使用及租賃期限辦理。」然此項函釋僅要求「於申辦變更使用執照上註記其停車空間係以土地租賃方式提供使用及租賃期限辦理」，並未明確說明土地使用權同意書可否附期限，以及變更使用執照之許可是否可附有相應期限。

復雖依內政部說明，鄰地所有人為解除鄰地套繪管制，得依建築法第 73 條第 2 項前段規定：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第 9 條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。」及建築物使用類組及變更使用辦法第 8 條規定：「本法第 73 條第 2 項所定有本法第 9 條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照之規定如下：……五、建築物或法定空地停車空間之汽車或機車車位之變更。……」等規定申請（上開內政部內授營建管字第 1050806658 號復本院函參照）。然鄰地所有人於申請變更使用執照時，應檢附原使用執照或謄本，及依地方自治團體制定之建築管理自治條例所規定之建築物權利證明文件等（內政部營建署 95 年 7 月 24 日營署建管字第 0950035539 號函參照），例如建物所有權狀影本（臺北市建築管理自治條例第 30 條參照），而此等文件皆非鄰地所有人所持有，除非此等文件之持有人同意配合提出，否則鄰地所有人於土地使用關係消滅時，實際上無從自行申請變更使用執照而解除套繪管制。

綜上，建築物所有人為申請變更使用執照需增設停車空間於鄰地空地，而由鄰地所有人出具土地使用權同意書者，

該同意書應許附期限；鄰地所有人提供之土地使用權同意書附有期限者，如主管機關准予變更使用執照，自應發給定有相應期限之變更使用執照，而僅對鄰地為該相應期限之套繪管制；另同意使用土地之關係消滅時（如依法終止土地使用關係等），主管機關亦得依職權或依鄰地所有人之申請，廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制，始符憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。系爭函一，暨系爭函二實務上擴及於「變更使用執照」之申請部分，二者合併適用結果，使鄰地所有人無從出具附有期限之土地使用權同意書，致其土地受無期限之套繪管制，且無從於土地使用關係消滅時申請廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制，限制其財產權之行使，與上開憲法保障人民財產權意旨不符，於此範圍內，應自本解釋公布之日起不再援用。凡出具土地使用權同意書之鄰地所有人，於土地使用關係消滅後，均得依本解釋意旨向主管機關申請廢止原核可之變更使用執照，解除套繪管制。

聲請人另主張建築法第 73 條第 2 項前段、第 74 條、建築物使用類組及變更使用辦法第 8 條第 5 款規定，以及原因事件所涉之套繪管制行政行為違憲。查上開規定雖為確定終局判決所適用，然聲請人此部分之主張，尚難謂已具體指摘該等規定於客觀上有何抵觸憲法之處。又原因事件所涉之套繪管制行政行為屬行政處分，尚非本院違憲審查之客體。此等部分之聲請，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不符，依同條第 3 項規定，均應不受理。併此指明。

【註】查聲請人曾另依民法第 767 條之規定，就系爭土地向土地使用人提起民事訴訟，主張其應向都發局申請使用執照之變更以解除系爭土地之套繪管制（先位聲明）或確認該使用人之使用權利不存在（備位聲明）。就先位聲明部分，臺灣臺中地方法院以 104 年度中訴字第 5 號民事判決，命使用人應向都發局申請變更使用執照，以解除套繪管制。土地使用人不服，提起上訴。經臺灣高等法院臺中分院以 105 年度上字第 21 號民事判決，廢棄第一審判決，並駁回聲請人於第一審之訴。嗣聲請人就該案上訴於最高法院，該院以 106 年度台上字第 3020 號民事裁定駁回聲請人之上訴而告確定。

大法官會議主席 大法官 許宗力

大法官 蔡焜燉 陳碧玉 黃璽君 羅昌發

湯德宗 黃虹霞 吳陳銀 蔡明誠

林俊益 許志雄 張瓊文 黃瑞明

詹森林 黃昭元

## 釋字第七七六號解釋部分協同意見書

湯德宗大法官提出

[1] 訴外人陳麗伶為就其坐落於臺中市某地號土地上之建築物（下稱系爭建物），向改制前臺中市政府工務局（下稱工務局）申請變更使用執照（將原地下商場變更改用途為公共浴室，並增設 7 輛室外停車空間），商請本件聲請人劉鴻志於 82 年 7 月 5 日出具「土地使用權同意書」，同意將其所有（與系爭建物所在土地）相鄰地號之土地（下稱系爭土地）全部提供作為停車之用。工務局經審查後，於變更使用執照審查表之綜合審查欄上記載：「一、地下 1 層原商場部分……，變更改用途為公共浴室（另停車空間部分不變）……。二、依內政部台（78）內營字第 727291 號函，停車空間增設 7 輛於鄰地（……地號），並套繪管制，避免重複使用。三、經核尚符，同意變更，請申請人按圖說設施完竣後再行報驗……。」並由所屬建築管理課於 82 年 8 月 3 日以第 40902 號函通知該訴外人，略以：「主旨：台端申請建築許可一案，准予變更，請依說明事項辦理。說明……二、變更使用：請按核准圖說設施完竣後再行報驗。停車空間增設於鄰地部分以套繪列管」。後於 82 年 10 月 16 日以中工建使字第 44699 號函准予變更使用執照。

[2] 嗣聲請人以系爭土地原訂租賃契約屆滿，鄰地建物對系爭土地之使用權業已消滅為由，於 102 年 1 月 22 日向改制後臺中市政府都市發展局（下稱都發局）申請解除對系爭土地之套繪管制。都發局審查後，於 102 年 2 月 27 日函<sup>1</sup>復聲

<sup>1</sup> 參見臺中市政府都市發展局 102 年 2 月 27 日中市都管字第 1020028575 號函。

請人略以：「說明：……二、按建築法第 73 條第 2 項規定……。三、按建築物使用類組及變更使用辦法第 8 條規定……。四、經查本案曾辦理變更使用（……），案址（……）提供停車位使用套繪管制<sup>2</sup>在案，有關停車空間之變更仍請依前開規定辦理變更使用執照」。聲請人於 102 年 3 月 29 日再次向都發局申請解除系爭土地之套繪管制，並請該局為明確之准駁。都發局於 102 年 4 月 23 日再函<sup>3</sup>復聲請人略以：「說明：……二、按台端檢附之『土地使用權同意書』影本所示，旨揭地號土地前經台端同意全部面積供陳麗伶停車使用，另查該同意書並無載明限制使用期限。三、另有關建築物或法定空地停車空間之汽車車位之變更，仍請依本局 102 年 2 月 27 日函說明辦理。」聲請人不服，迭經訴願<sup>4</sup>、行政訴訟<sup>5</sup>，均未獲救濟，乃於 103 年 8 月 29 日以臺中高等行政法院 102 年度訴字第 401 號判決（本案確定終局裁判）所援用之前揭內政部台（78）內營字第 727291 號函（下稱系爭函一）有違憲疑義，向本院聲請解釋憲法。

[3] 另，本件聲請人嗣復依據民法第 767 條<sup>6</sup>向自訴外人陳麗伶受讓取得系爭建物之蕭景田，提起民事訴訟，請求判令蕭氏依前揭建築法第 73 條第 2 項及建築物使用類組及變更

<sup>2</sup> 「套繪管制」指「於建築執照及地籍套繪圖上，將已興建、未興建建築物及設置停車空間之土地分別著色標示，以落實建築法第 11 條『應留設之法定空地非依規定不得重複使用』之查核管制，該土地未經解除套繪管制不得重複作使用」（參見內政部 105 年 5 月 13 日內授營建管字第 1050806658 號復本院函二、（二））。

<sup>3</sup> 參見臺中市政府都市發展局 102 年 4 月 23 日中市都管字第 1020046784 號函。

<sup>4</sup> 參見臺中市政府 102 年 8 月 15 日府授法訴字第 1020152019 號訴願決定（關於請求撤銷都發局 102 年 4 月 23 日函部分，不予受理；其餘訴願駁回）。

<sup>5</sup> 參見 103 年 1 月 8 日臺中高等行政法院 102 年度訴字第 401 號判決（無理由駁回），103 年 4 月 24 日最高行政法院 103 年度裁字第 535 號裁定（不合法駁回）。

<sup>6</sup> 參見民法第 767 條第 1 項中段：「所有人……對於妨害其所有權者，得請求除去之」。

使用辦法第 8 條之規定，向都發局申請使用執照之變更，俾便聲請人解除對系爭土地之套繪管制（先位聲明）；或請求確認蕭氏就系爭土地之使用權利不存在（備位聲明）。嗣臺灣臺中地方法院以 104 年度中訴字第 5 號民事判決<sup>7</sup>，命蕭景田向都發局申請變更使用執照。蕭景田不服，提起上訴，案經臺灣高等法院臺中分院以 105 年度上字第 21 號民事判決，廢棄第一審判決，並駁回聲請人於第一審之訴。<sup>8</sup>聲請人不服，上訴於最高法院，案經該院以 106 年度台上字第 3020 號民事裁定<sup>9</sup>駁回上訴而告確定。

[4] 聲請人左右碰壁，求助無門，無法有效維護其財產權，顯非合理，值得關切；然現制下，大法官僅能審查抽象之「法規」是否合憲，至於法院個案裁判「認事用法」之見解有無

<sup>7</sup> 略以：「『土地使用權同意書』為債權契約，基於債權契約相對性，蕭景田自不得繼承『土地使用權同意書』之權利。蕭景田既不得繼承陳麗伶使用土地之權利，劉鴻志即無容忍蕭景田將系爭土地作為鄰地建物之法定空地之義務。原告（按：劉弘志）依民法第 767 條地 1 項中段……，請求被告（按：蕭景田）……變更使用執照，應向台中市政府都發局申請執照之變更以解除原告……地號土地之套繪管制，為有理由，應予准許」（參見該判決書三、（一）（2））。

<sup>8</sup> 略以：「被上訴人（按：劉鴻志）係於 82 年 7 月 5 日出具系爭土地之『土地使用權同意書』予陳麗伶，同意陳麗伶於系爭土地設置停車場，系爭土地始遭台中市政府套繪管制，供鄰地建物作為停車空間，故縱使上訴人於事後受讓取得鄰地建物所有權，仍難認系爭土地遭套繪管制係上訴人（按：蕭景田）行為所致。況系爭土地遭套繪管制，乃係被上訴人出具系爭同意書供陳麗伶行使所致，而系爭同意書屬公法性質，則被上訴人主張民法第 767 條第 1 項中段妨害除去請求權規定，請求上訴人應出具建築物變更使用同意書予被上訴人向臺中市都發局申請變更……之使用執照，以供被上訴人辦理解除被上訴人所有系爭土地之套繪管制，亦為無理由，不應准許」（參見該判決書肆、二、（二））。

<sup>9</sup> 略以：「上訴人（按：劉鴻志）先位之訴……備位之訴……均無理由等情，指摘為不當，並就原審命為辯論及已論斷或其他與判決結果不生影響者，泛言謂為違法，而非表明該判決所違背之法令及其具體內容，暨依訴訟資料合於該違背法令之具體事實，更未具體敘述為從事法之續造、確保裁判之一致性或其他所涉及之法律見解具有原則上重要性之理由，難認其已合法表明上訴理由。依首揭說明，應認其上訴為不合法。」（參見該裁定書）

違憲，尚非屬<sup>10</sup>本院審查之客體，是本件如何解釋，實考驗著全體大法官的智慧。幾經審議，多數大法官決議以直搗黃龍的方式，就系爭之內政部兩函釋，作成合憲性限縮解釋——兩系爭函僅於其「許鄰地所有人出具之土地使用權同意書得附有期限」，且「嗣後原同意使用土地之關係消滅時，主管機關得廢止原核可之變更使用執照」之範圍（限度）內，始屬合憲；其餘與此意旨不符部分，應自本解釋公布之日起不再援用。

[5] 關於如上結論，本席敬表贊同。僅就解釋理由部分，略作補充，便利大眾理解。

#### 一、何以應將系爭函一與系爭函二並列為審查標的？

[5] 聲請人原僅以系爭函一有違憲之疑義，聲請本院解釋。本院經審查後，決定依「重要關聯性」理論，將內政部 80 年 3 月 22 日台(80)內營字第 907380 號函(下稱系爭函二)，一併納入審查範圍。何以故？

[6] 系爭函一（即內政部 78 年 8 月 24 日台(78)內營字第 727291 號函）釋示：「主旨：關於建築物申請變更使用，其增設停車空間，得否設置於相鄰之空地疑義乙案，復請查照。說明：……二、增設停車空間設置於鄰地空地，若其使用上無阻碍，經套繪列管無重複使用之虞，且經鄰地所有權

<sup>10</sup> 今(民108)年1月4日制定公布，預計民國111年1月4日施行之憲法訴訟法已引進「裁判憲法訴訟」(Urteilsverfassungsbeschwerde)制度，許人民就確定終局裁判本身，聲請憲法法庭為宣告違憲之判決，是為「憲法裁判訴訟」(參見憲法訴訟法第59條等)。



人同意使用者，准依建築技術規則（按：漏列「建築」）設計施工編第 59 條、第 59 條之 1 之規定辦理。」上開函釋，核其性質，乃內政部本於行政主管機關之地位，為闡明主管法規之意涵，所為之解釋性行政規則。<sup>11</sup>聲請人依系爭函一之釋示，自願出具土地使用權同意書，同意提供其土地供鄰地作為停車之用，因而受到套繪管制，尚難謂其財產權受有不法之侵害。

[7] 嗣聲請人以鄰地建物對系爭土地之使用權業已消滅為由，向都發局申請解除系爭土地之套繪管制遭拒，迭經行政爭訟，未獲救濟。究其原因，表面上係確定終局判決採取都發局前揭 102 年 2 月 27 日與同年 4 月 23 日函復聲請人之見解，認聲請人應依建築法第 73 條第 2 項前段<sup>12</sup>及建築物使用類組及變更使用辦法第 8 條<sup>13</sup>之規定，檢附「原使用執照或謄本」，及依各該地方自治團體制定之建築管理自治條例所規定之「建築物權利證明文件」（內政部營建署 95 年 7 月 24 日營署建管字第 0950035539 號函參照），以申請解除系爭土地之套繪管制。然此等文件皆非鄰地所有人（按：即聲請人）所持有，除非此等文件之持有人同意配合提出，否則鄰地所有人於土地使用關係消滅時，實際上將無從自行申請變更使用執照而解除套繪管制（解釋理由書第 9 段末句參照）。

<sup>11</sup> 參見行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款：「行政規則包括下列各款之規定：……二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」

<sup>12</sup> 參見建築法第 73 條第 2 項前段：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第 9 條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。」

<sup>13</sup> 參見建築物使用類組及變更使用辦法第 8 條：「本法第 73 條第 2 項所定有本法第 9 條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照之規定如下：……五、建築物或法定空地停車空間之汽車或機車車位之變更。……」

[8] 惟，進一步探究聲請人之所以無從自行申請變更使用執照而解除套繪管制，又因「該同意書並無載明限制使用期限」（如前揭都發局 102 年 4 月 23 日函所指摘）。而聲請人原出具之土地使用權同意書所以未附期限，實因內政部 80 年 3 月 22 日台（80）內營字第 907380 號函（下稱系爭函二）之釋示使然：「主旨：有關建築法第 30 條規定應具備之土地權利證明文件—土地使用權同意書得否有使用期限之標示案，復請查照。說明：……二、……一般申請建築案件，基於建築物使用期限不確定，其土地使用權同意書似不宜附有同意使用期限……。」<sup>14</sup>綜上，聲請人依系爭函一得同意提供系爭土地供鄰地系爭建物作為停車空間使用，惟其依系爭函二僅能出具未載使用期限之同意書。

[9] 歸根究底，導致聲請人無從自行申請廢止（原核定之）變更使用執照，以解除系爭土地之套繪管制，實為系爭函一與系爭函二聯合作用之結果。是如欲根本解決問題，須將系爭函一與二併列為審查客體。理由書第 4 段末句爰謂：「是為整體評價聲請意旨，自應認系爭函二為相關聯且必要，爰併將其納為解釋客體（本院釋字第 737 號及第 747 號解釋參照）」。<sup>15</sup>

<sup>14</sup> 參見內政部 105 年 5 月 13 日內授營建管字第 1050806658 號復本院函。

<sup>15</sup> 本院解釋歷來以「重要關聯性」為由，將聲請人原未聲請解釋之法規，一併納入審查者，其關聯之態樣約有四種：一、與（確定終局）「裁判」相關聯（參見本院釋字第 535 號、第 569 號、第 576 號解釋）；二、與（系爭）「事件」相關聯（參見本院釋字第 445 號、第 580 號解釋）；三、與（系爭規定之）「適用」相關聯（參見本院釋字第 664 號、第 709 號、第 739 號解釋）；四、與（系爭規定）「意涵」相關聯（參見本院釋字第 737 號、第 747 號、第 776 號解釋）。

## 二、本件何以未併宣告兩系爭函違反法律保留原則？

[10] 惟，識者仍不免疑問：主管機關可以如此解釋法律？能不違反法律保留原則？大哉問！解釋理由書於此隻字未提，確有補充說明之必要。

[11] 法律保留原則 (Prinzip des Gesetzesvorbehalt) 指「特定領域的國家事務應保留由立法者以法律規定」<sup>16</sup>之，乃「依法行政原則」之一部分，屬於行政、立法兩權關係中的重要規範。所謂「特定領域的國家事務」之界定，涉及「法律保留」原則的適用範圍。我國憲法第 172 條明定：「命令抵觸憲法或法律者無效」，與 1958 年法國第五共和憲法採「二元立法權」，使立法部門制定之「法律」與行政部門訂定之「命令」各有所司、分庭抗禮的制度<sup>17</sup>，明顯不同。實務上，中央法規標準法<sup>18</sup>及本院解釋先例殆採「重要事項」(法律)保留說-- 凡立法院認為重要之事項，均得以法律規範之；又因受憲法第 23 條<sup>19</sup>用語之影響，原則上僅限於「干涉行政」-- 限制人民自由、權利之事項，始有法律保留原則之適用。<sup>20</sup>本

<sup>16</sup> 參見許宗力，《法與國家權力》，頁 188 以下 (1992 年 4 月)。反面言之，屬於法律保留之事項，如「沒有法律授權，行政機關即不能合法的做成行政行為」，參見吳庚，《行政法之理論與實用》，頁 88 以下 (增訂十一版，2010 年)。

<sup>17</sup> 參見法國憲法第 34 條 (列舉國會得以法律規範之事項)、第 37 條第 1 項「凡不屬於法律規範之事項，概具命令之性質 (un caractère réglementaire)」。

<sup>18</sup> 參見中央法規標準法第 5 條：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」

<sup>19</sup> 參見憲法第 23 條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

<sup>20</sup> 惟，本院釋字第 707 號解釋進一步釋示：「公立學校教職員敘薪辦法 (含附表及其所附說明)，關於公立高級中等以下學校教師部分之規定，與憲法上法律保留原則有違」。蓋：「基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令」。並參

院釋字第 443 號解釋進而確立「層級化法律保留體系」，謂：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第三九二號解釋理由書），而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然」。準此，本件涉及人民「財產權」之限制，如其非僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，自應由法律或法律明確授權之命令予以規定，始符法律保留原則。

[12] 兩系爭函是否違反法律保留原則，爰應視其有無法律之授權，及其所產生之作用（限制效果）是否輕微而定。系

---

見本席於該號解釋提出之〈部分不同意見書〉。

爭函一釋示：「增設停車空間設置於鄰地空地，若其使用上無阻碍，經套繪列管無重複使用之虞，且經鄰地所有權人同意使用者，准依建築技術規則（按：漏列「建築」）設計施工編第 59 條、第 59 條之 1 之規定辦理」，其中「准依」二字已隱然透露，釋示之內容並非法律之規定。查建築法第 11 條第 1 項規定：建築基地「為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地」；同條第 3 項並規定：「應留設之法定空地」非依規定，不得分割、移轉，並不得重複使用。同法第 102 條之 1 第 1 項明定：「建築物依規定應附建防空避難設備或停車空間」，故系爭建物原應於其建築基地中之「法定空地」上設置停車空間。此由內政部 77 年 1 月 20 日訂頒之「建築技術規則建築設計施工編」第 59 條之 1 第 1 項第 1 款首句：「停車空間應設置在同一基地內」觀之，益明。是系爭函一允許建築物為申請變更使用執照，而需增設停車空間時，得以於相鄰之空地增設停車空間以為替代，實乃相關法律本身所未規定，亦未有法律明確授權之變通方法，故而乃須依前揭建築技術規則建築設計施工編第 59 條之 1 第 1 項第 1 款但書之規定，命「同時請領建照。該請領建照由變更使用之建築物辦理變更使用執照，設置增設停車空間之空地辦理請領建造執照或雜項執照，以符規定」<sup>21</sup>，並「套繪列管」確保鄰地之空地無重複使用之虞，始得核可變更使用

<sup>21</sup> 參見內政部 91 年 7 月 24 日台內營字第 0910085102 號函：「六、結論：提案一：有關建築物申請變更使用，其增設停車空間，依本部 78 年 8 月 24 日台內營字第 727291 號函示規定，其所謂『相鄰空地』是否為建築技術規則建築設計施工編第 59 條之 1 第 1 款規定之『相鄰街廓』空地案。決議：有關建築物申請變更使用，其增設停車空間設置於『相鄰街廓』或『同一街廓』之空地，該空地仍應依本部 78 年 8 月 24 日台內營字第 727291 號函示辦理，即依建築技術規則建築設計施工編第 59 條之 1 規定，應同時請領建照。該請領建照由變更使用之建築物辦理變更使用執照，設置增設停車空間之空地辦理請領建造執照或雜項執照，以符規定」。

執照。系爭函一對於相鄰空地所有人之財產權雖有限制，但既經其書面同意，尚難謂為不法之「侵害」。故而尚難遽認系爭函一違反法律保留原則。

[13] 至於系爭函二則有不同。查該函原在釋示起造人依建築法第30條之規定，申請「建造執照」或「雜項執照」時，所應備具之「土地權利證明文件」—土地**使用權同意書**，得否附有**使用期限之疑義**（此觀其「主旨」，即明）。詎實務上<sup>22</sup>竟將其「**土地使用權同意書似不宜附有同意使用期限**」之釋示，直接套用（擴張適用）於「**變更使用執照**」之申請，其未有法律依據或法律明確之授權，甚明。而其不當援用的結果，更導致鄰地所有人（如本件聲請人）無從出具附有期限之**土地使用權同意書**，且於土地使用關係消滅時，亦無從自行申請廢止原核可之變更使用執照而解除套繪管制。系爭函二對於鄰地所有人財產權（使用、處分之權能）所為限制，自難謂為輕微。

[14] 綜上，在欠缺法律明確授權之情形下，系爭函一與系爭函二聯合作用的結果，導致鄰地所有人無從自行申請廢止原核可之變更使用執照，以解除其土地之套繪管制，嚴重侵害人民之財產權，顯屬違反法律保留原則。

[15] 然，本件何以卒未宣告兩系爭函違反「法律保留」原則？按法律保留原則僅屬「形式合憲性」之審查，尚非「實質合憲性」之審查。亦即，倘解釋宣告系爭函違反法律保留原則，僅指責其限制人民財產權之手段在「形式」上為違憲—

---

<sup>22</sup> 同前註14。

未以法律明確授權之法規命令為依據，即限制人民之財產權。是主管機關日後只需修法，將系爭函釋之內容載入法律，或僅以法律明確授權，即可達成「形式」上合憲之要求。如此解釋則本案之根本問題，尤其系爭函二限制土地使用權同意書不得附有使用期限一節，仍未獲解決。是為積極改正規範疏漏，落實人權保障，多數大法官爰決議作成如前揭意旨之合憲性解釋。系爭函一及二之釋示，經本解釋「限縮」而為「合憲」後，已足充分保障鄰地所有人之財產權，乃無併宣告違反法律保留原則之必要。

### 三、本解釋諭知「不真正溯及既往」之通案救濟是否妥適？

[16] 本解釋除宣告系爭函一及二與本解釋意旨不符部分，應自本解釋公布之日起不再援用外，並罕見地諭知：「凡出具土地使用權同意書之鄰地所有人，於土地使用關係消滅後，均得依本解釋意旨向主管機關申請廢止原核可之變更使用執照，解除套繪管制」（解釋理由書第 10 段末句參照）。是否妥適，容值斟酌。

[17] 按本院釋字第 185 號解釋釋示，本院所為之解釋具有「拘束全國各機關及人民之效力」。然，本院解釋之「一般效力」（對世效力）原則上僅得自解釋公布之日起「向後（將來）生效」，唯對聲請解釋且獲有利解釋之人民，始得例外地就聲請釋憲之原因案件，發生「溯及效力」（本院釋字第 177 號、第 188 號、第 725 號、第 741 號解釋參照）。是本解釋就系爭兩函釋所為之「合憲」限縮解釋，原應自本解釋公布之日起生效。前開諭知無異於對聲請人以外之人（即「凡

出具土地使用權同意書之鄰地所有人」) 發生「不真正溯及既往」之效力——自本解釋公布之日起，其他原出具土地使用權同意書，而未附期限之鄰地所有人，均得依本解釋意旨向主管機關申請廢止原核可之變更使用執照，以解除套繪管制。此舉堪稱歷來僅見！

[18] 鑑於諭知「不真正溯及既往」之通案救濟，可能衍生如何問題，一時難以逆料；且諭知通案救濟，性質上核屬「立法」，而非「司法」(個案裁判僅生個案效力)，與本院近來致力推動「憲法解釋訴訟化」之方向相反，是本席寧依往例，僅諭知「聲請人」得依本解釋意旨，向主管機關申請廢止原核可之變更使用執照，以解除套繪管制；其餘則委由有關機關依本解釋意旨，衡酌辦理。



## 釋字第 776 號解釋協同意見書

### 羅昌發大法官提出

本件在表面上雖涉及變更使用執照、鄰地所有人出具「土地使用同意書」(法規所用的名稱為「土地使用權同意書」,然因土地所有人係同意他人就土地加以使用,故以「土地使用同意書」較符合邏輯;除非直接引用函釋,否則本意見書均以「土地使用同意書」稱呼此書面)、套繪管制等高度技術性的概念,然其核心問題在於憲法第 15 條保障財產權之意旨下,行政法令是否應設相應機制,配合人民以不同之私法關係行使財產權(例如以附有期限或不附期限之租賃關係,利用其土地,供他人作為法定停車空間)。又本件除涉及多數意見所揭示憲法保障人民土地權利之重要內涵外,另涉及多數意見所未處理之憲法第 23 條法律保留原則之違反問題。謹提出本協同意見書,補充說明如次:

一、憲法第 15 條保障人民財產權意旨,除私法上的自由利用土地之外,尚包括公法上的相應制度:

(一)有關變更使用執照、鄰地所有人出具土地使用同意書、套繪管制等概念及其相互關係之問題,簡言之,如果某一建築所有人要變更使用執照(例如本件原因事件為將房屋之使用執照變更為公共浴室之用),而原來的法定停車空間不足時,可依內政部 78 年 8 月 24 日台(78)內營字第 727291 號函(下稱系爭函一)的意旨辦理。該函內容為:「主旨:關於建築物申請變更使用……說明:……二、增設停車空間設置於鄰地空地,若其使用上無阻碍,經套繪列管無重複使用之虞,且經鄰地所有

權人同意使用者，准依建築技術規則設計施工編第 59 條、第 59 條之 1 之規定辦理。」亦即，經鄰地所有人同意，變更使用執照之申請人可以鄰地作為法定停車空間（而不需以原來建築內或其坐落土地的空間作為法定停車空間）。但鄰地所有人將因其提供土地作為他人之法定停車空間，而使該土地受到套繪管制（亦即，其土地之使用將受限制）。

(二) 內政部 80 年 3 月 22 日台 (80) 內營字第 907380 號函另釋示：「主旨：有關建築法第 30 條規定應備具之土地權利證明文件—土地使用權同意書得否有使用期限之標示案……說明：……二、……一般申請建築案件，基於建築物使用期限不確定，其土地使用同意書似不宜附有同意使用期限。」(下稱系爭函二) 此函係針對建築法第 30 條（該條規定：「起造人申請『建造執照』或『雜項執照』時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書。」) 所為之釋示。是系爭函二本來係在闡釋「建造執照」及「雜項執照」之申請所需具備文件。但實務上將系爭函二的函釋意旨（即針對申請「建造執照」或「雜項執照」所需具備之土地使用同意書所為之釋示），亦適用於「使用執照」之申請或變更。其結果，變更「使用執照」之申請所應附之「土地使用同意書」，亦「似不宜附有同意使用期限」。

(三) 主管機關雖然使用曖昧不明的「似不宜」三個字，表述其意旨；然下級機關實際執行的結果，則一律不准附期限。導致不論變更使用執照的申請人與鄰地所有人之間的土地使用的私法關係是否附有期限，鄰地所有

人所出具的土地使用同意書均不得附有期限（實際上相關機關的土地使用同意書格式，也沒有期限的欄位可供鄰地所有人記載土地同意使用期限）。

- (四) 其結果，不論土地使用的私法關係有沒有期限，鄰地所有人均必須出具無期限的土地使用同意書；該鄰地土地也因而必須受無期限的套繪管制。
- (五) 本件情形，鄰地所有人與原變更使用執照申請人之間土地使用的私法關係，為有期限的租賃關係；但因系爭函一及二實際操作的結果，使作為停車空間之鄰地，於使用的私法關係消滅後，仍持續受套繪管制。本件聲請人（即鄰地所有人）縱已用盡民事訴訟及行政訴訟等一切救濟方式，仍無法解除套繪管制，而求助無門。
- (六) 國家設置一個制度，會導致法律上有正當權利之人民無從尋求救濟，本身即不可思議。由違憲審查角度而言，多數意見由憲法保障人民財產權的意旨出發，認為憲法保障人民財產權（特別是土地利用權）的內涵，在私法關係上，應許土地所有人以有期限或無期限的方式利用其土地；而此種私法上自由決定土地使用關係之權利，反應在公法關係上，則應許土地所有人決定提供附有期限或不附期限的土地使用同意書，供主管機關決定是否准許變更使用執照。如果土地使用同意書附有期限，而主管機關認為該期限會影響使用執照變更的正當性，則其自可否准使用執照變更的申請。如果土地所有人提供之土地使用同意書附有期限，而主管機關仍准予變更使用執照，則主管機關自應發給定有相應期限之變更使用執照，並因而僅對鄰地為該相應

期限之套繪管制。並且，不問土地使用同意書有無期限，如果同意使用土地之私法關係消滅時（如依法終止土地使用關係等），主管機關亦應依職權或依鄰地所有人之申請，廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制。

- （七）就此而言，本號解釋在憲法保障財產權有重要含義。其所揭示之憲法保障人民土地（即提供作為停車空間之鄰地）權利之意旨，除私法上的自由使用、收益及處分等權利之外，在公法上，尚包括：於建築物所有人為申請變更使用執照需增設停車空間於鄰地空地，而由鄰地所有人出具土地使用同意書者，該同意書應許附期限；鄰地所有人提供之土地使用同意書附有期限者，如主管機關准予變更使用執照，自應發給定有相應期限之變更使用執照，而僅對鄰地為該相應期限之套繪管制；另同意使用土地之關係消滅時（如依法終止土地使用關係等），主管機關亦應依職權或依鄰地所有人之申請，廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制。本號解釋，使土地所有人不僅在私法關係上得自由決定以附有期限或不附期限之方式利用其土地；更要求在公法關係上，亦應有相應之制度，以反應土地所有人自由利用其土地之私法關係；而不應在公法關係上，完全不賦予土地所有人以附有期限的方式利用其土地之機會。亦即，人民受憲法保障土地權利之內涵，除私法上的自由利用土地之外，尚應包括公法上的相應制度。

## 二、系爭函一及二違反法律保留部分

- （一）本席認為，系爭函一及二除在實體上違反上開憲法保

障人民財產權之意旨外，在形式上，更違背憲法第 23 條之法律保留原則。多數意見未宣告其違反法律保留原則，以彰顯此原則之重要性，甚為可惜。

(二) 按憲法保障之人民各項權利，除屬於憲法保留之事項者外，於符合憲法第 23 條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異。如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之。至涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定；如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。若僅屬執行法律之細節性、技術性事項，始得由主管機關發布命令為必要之規範。又倘行政命令欠缺法律具體明確之授權，惟如其內容與既有之其他法律規定相同，亦不致違反法律保留原則(本院釋字第 443 號及第 765 號解釋參照)。本件如下所述，系爭函一及二涉及對人民財產權之限制，而非僅屬執行法律之細節性或技術性事項，自應由法律或法律明確授權之命令予以規定。

(三) 系爭函一造成人民財產權受到套繪管制之限制，系爭函二導致人民受無期限之管制，均係對人民財產權之限制：

1. 系爭函一就人民權利之影響，有雙重含義。對申請變更執照之人而言，其申請變更使用執照所必須增設之停車空間，得設置於鄰地空地，而不須設置於使用

執照所涉之建築土地上；就此部分，系爭函一係給人民方便，屬對變更執照申請人有利之規範，難謂係對變更執照申請人之權利有何限制。然就鄰地所有人而言，其將自己土地供他人之建築物作為法定停車空間，將因系爭函一之規範，而對該土地發生限制使用及處分的效果；於解除管制前，該鄰地之所有人即不能將其土地作為與該規制效力相抵觸之使用。系爭函一自然對鄰地土地所有人就其受憲法保障之自由使用及收益土地之權能，造成限制。

2. 並且，依現行法，解除對鄰地套繪管制之方式僅有兩途可循。其一為由原申請變更使用執照之人，申請解除管制。然如原申請變更使用執照者不願配合申請解除管制，則鄰地所有人將因而無法如願解除其土地所受之套繪管制。其二為由該鄰地所有人自己申請解除管制。然鄰地所有人申請變更使用執照時，應檢附原使用執照或謄本，及依地方自治團體制定之建築管理自治條例所規定之建築物權利證明文件等，而此等文件並非鄰地所有人所持有，除非此等文件之持有人同意配合提出，否則鄰地所有人於土地使用關係消滅時，實際上無從自行申請變更使用執照而解除套繪管制（見本號解釋理由書第9段）。故如原申請變更使用執照者不願配合提供相關文件予鄰地所有人，使其得以申請解除管制，則該鄰地所有人仍將無法如願解除其土地所受之套繪管制。由此更可證明系爭函一對鄰地所有人之財產權確實造成限制。

3. 系爭函二本身雖然並未直接限制人民土地權利，然其有關土地使用同意書不宜附有同意使用期限之釋示，合併適用系爭函一之結果，造成人民土地受無期限之管制。故系爭函二加深了系爭函一對人民權利之限制。

(四) 就系爭函二是否有法律明確依據而言：該函不論係適用於其原擬適用之「建造執照」或「雜項執照」之申請，抑或擴及適用於「使用執照」或「變更使用執照」之申請，其有關「土地使用同意書不宜附期限」之釋示，顯然均無任何法令依據。

(五) 就系爭函一是否有法律明確依據而言：因該函係有關「法定停車空間」土地之套繪管制規範，故應先確認該函有無「法定停車空間」之相關規定作為依據：

1. 應先說明者，套繪管制係地政機關因特殊原因，將土地列管，其情形諸如法定空地套繪、農地提供興建農舍套繪、申請建照套繪等管制；且各產生遭套繪管制土地之限制（例如農業用地興建農舍辦法第 12 條第 2 項「未經解除套繪管制不得辦理分割」）。套繪管制，未必均無法律依據；農業用地興建農舍辦法第 12 條第 2 項「不得辦理分割」之「套繪管制」，即有法律依據。但就本件以鄰地作為法定停車空間所為之套繪管制，其法律依據則有疑義。

2. 按設置停車空間之相關法令規範，諸如係都市計畫法第 39 條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、……停車場……等事項，內政部或

直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」建築法第 102 條之 1 第 1 項前段規定：「建築物依規定應附建防空避難設備或停車空間」。內政部依建築法第 97 條授權制定之建築技術規則建築設計施工編第 59 條規定：「建築物新建、改建、變更改用途或增建部分，依都市計畫法令或都市計畫書之規定，設置停車空間。其未規定者，依下表規定。……」該施工編第 59 條之 1 規定：「停車空間之設置，依左列規定：一、停車空間應設置在同一基地內。但二宗以上在同一街廓或相鄰街廓之基地同時請領建照者，得經起造人之同意，將停車空間集中留設。二、停車空間之汽車出入口應銜接道路，地下室停車空間之汽車坡道出入口並應留設深度二公尺以上之緩衝車道。其坡道出入口鄰接騎樓（人行道）者，應留設之緩衝車道自該騎樓（人行道）內側境界線起退讓。……四、停車空間設於法定空地時，應規劃車道，使車輛能順暢進出。……」

3. 上開有關設置法定停車空間之法令規範，均未明確授權內政部就鄰地作為法定停車空間之條件及限制事項，制定相關規範。其中都市計畫法第 39 條係就「都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留停車場等事項」，係授權內政部於「都市計畫法施行細則」中為必要規定。而建築法第 102 條之 1 第 1 項亦僅要求「建築物依規定應附建停車空間」。
4. 又依前開建築技術規則建築設計施工編第 59 條及第



59 條之 1 之規定內容觀之，其係規範停車空間設置於「同一基地內」或「二宗以上在同一街廓或相鄰街廓之基地同時請領建照者，經起造人之同意，將停車空間集中留設」等情形。然系爭函所規定者，並非於同一基地內設置停車空間，且非二宗以上在同一街廓或相鄰街廓之基地同時請領建照而集中留設停車空間者；而係就申請變更使用執照，由鄰地所有人提供停車空間之情形。

5. 或有認為上開建築技術規則建築設計施工編第 59 條之 1「二宗以上在同一街廓或相鄰街廓之基地『同時請領』『建照』者，經起造人之同意，將停車空間集中留設」之規定，可作為系爭函一之依據。然本席認為，此種見解過於寬濫。蓋「建照」（建築執照）在概念上雖然包括「建造執照」、「使用執照」及「雜項執照」，然該條原意應係指二宗以上土地同時申請「建造執照」，而將車位集中留設在其中一宗土地上之情形，使二宗以上土地同時建造時，可以彈性留設法定停車空間於任何一宗土地，以增加土地利用的彈性。然在以鄰地作為法定停車空間之情形，就該鄰地部分僅需在設置停車空間的過程中，申請「雜項執照」；故「雜項執照」並非土地實質利用之執照，而係為設置停車位的過程中所需具備之程序性質之執照。以鄰地作為法定停車空間之情形，實難符合建築技術規則建築設計施工編第 59 條之 1 所規定「二宗以上在同一街廓或相鄰街廓之基地『同時請領』『建照』」之要件；更難謂該第 59 條之 1 之規定為系爭函一之法律基礎。

6. 是系爭函一並非上開都市計畫法、建築法及建築技術規則建築設計施工編所授權制定，且與上開有關法定停車空間規定之內容亦非相同，更非執行該等規定之細節性或技術性事項。

(六) 由於「法定空地」與「法定停車空間」的概念有關，故亦應探究有關「法定空地」之法律規定，是否可作為系爭函一之法律依據：

1. 按「法定空地」與「法定停車空間」雖有相關，然其設置之目的及所受規範並不相同。由前開建築技術規則建築設計施工編第 59 條之 1 第 4 款「停車空間設於法定空地時，應規劃車道，使車輛能順暢進出」之規定可知，停車空間可能設於法定空地；然法定空地並不等於停車空間，停車空間亦未必設置於法定空地。建築法第 11 條第 2 項規定：「法定空地之留設，應包括建築物與其前後左右之道路或其他建築物間之距離，其寬度於建築管理規則中定之。」故法定空地之留設包括「建築物與道路間」及「建築物與建築物間」之空間，其目的自有安全（如防火）、環境舒適（景觀、日照、通風）等考量。此與停車空間係在提供停車使用，兩者目的完全不同。建築法第 11 條第 3 項前段既係規範「法定空地」，而非規範「停車空間」，則建築法第 11 條第 3 項前段之規定，自非系爭函有關以鄰地作為停車空間規範之法律依據或授權來源。
2. 除法定空地與停車空間之差異外，因建築法第 11 條第 3 項前段規定係適用於建築法第 11 條第 1 項之

「在建築基地內所應留設之法定空地」，使其不得分割、移轉或重複使用，而系爭函則係發生對「作為停車場之鄰地」產生限制效果，故兩者所限制土地之坐落亦不相同（一為建築基地；另一為鄰地）。

3. 又依建築法第 11 條第 3 項規定所訂定之「建築基地法定空地分割辦法」第 2 條第 1 項雖規定：「直轄市或縣市主管建築機關核發建造執照時，應於執照暨附圖內標註土地座落、基地面積、建築面積、建蔽率，及留設之空地位置等，同時辦理空地地籍套繪圖。」然依前開說明，此項規定係就「法定空地」所設，故該辦法第 2 條第 1 項所稱「辦理空地地籍套繪圖」，自非系爭函有關就鄰地作為法定停車空間所規範地籍套繪之依據。
4. 依前開說明，內政部有關係爭函之目的係在落實建築法第 11 條第 3 項前段「應留設之法定空地非依規定不得分割、移轉，並不得重複使用」之查核管制（內政部 105 年 5 月 13 日內授營建管字第 1050806658 號復本院函參照）之說明，法律上尚有疑義。
5. 是系爭函與建築法第 11 條之內容不同，亦非執行該條規定之細節性或技術性事項；依建築法第 11 條第 3 項所制定之「建築基地法定空地分割辦法」第 2 條第 1 項規定亦非系爭函之依據。

（七）綜上說明，系爭函一及二實明顯違反憲法第 23 條之法律保留原則，其效力顯有疑義。

三、有關本號解釋之效力及相關機關之後續作為

- (一) 本號解釋理由書宣示：「凡出具土地使用權同意書之鄰地所有人，於土地使用關係消滅後，均得依本解釋意旨向主管機關申請廢止原核可之變更使用執照，解除套繪管制。」
- (二) 此項宣示「表面上」雖似超出本院以往在解釋中所遵循之解釋原則，即本院解釋通常僅對「聲請人」提供「個案救濟」之原則，以及本院違憲之宣告一般均「不溯及既往，而僅向後生效」之原則。然本號解釋中此項宣示之內容，實為本號解釋應有之解讀，且為必然產生之法律效果；而未逾越本院過去解釋宣告之原則。
- (三) 情形一：如於本號解釋公布之「後」，聲請人以外之出具土地使用同意書之鄰地所有人，其土地使用之私法關係始消滅，則該所有人自得於土地使用關係消滅後，依本解釋意旨向主管機關申請廢止原核可之變更使用執照，解除套繪管制。此為本號解釋公布後之效力所及，並無疑義。
- (四) 情形二：如於本號解釋公布之「前」，聲請人以外之出具土地使用同意書之鄰地所有人，其土地使用之私法關係已經消滅，由於本號解釋的公布，使其得在本號解釋公布後，依本解釋意旨向主管機關申請廢止原核可之變更使用執照，解除套繪管制。其申請廢止原執照，係在本號解釋公布之後提出；其申請廢止原核可之變更使用執照之要件，係因本號解釋而符合，故其「符合要件之事實」，係發生於本號解釋公布之日；而主管機關之廢止，亦未溯及本號解釋公布日之前。故此種情形，亦為本號解釋必然產生之法律效果，而完全不生

「溯及生效」或「溯及適用」之問題（亦非所謂「不真正溯及」之情形）。

- （五）本號解釋係宣告部分違憲。亦即在系爭函一及二「使鄰地所有人無從出具附有期限之土地使用權同意書，致其土地受無期限之套繪管制，且無從於土地使用關係消滅時申請解除套繪管制，因而限制其財產權之行使，與憲法保障人民財產權意旨不符」的部分，自本號解釋公布之日起不再援用。是本號解釋並未全盤否定系爭函一所創設「得由鄰地所有人出具使用同意書，而以鄰地作為法定停車空間」的情形。惟如上所述，系爭函一及二仍有違反憲法第23條法律保留原則之重大疑義，故相關機關不宜毫無立法作為；而應就「以鄰地作為法定停車空間」及「鄰地所有人出具使用同意書附期限」等事項，依本號解釋之意旨，以法律或法律明確授權之命令予以完整規範，俾符合憲法精神。



## 釋字第 776 號解釋協同意見書

黃虹霞大法官提出

建築法是公法，涉及與全體人民住居均相關之日常生活事宜，是現代社會不可或缺的極重要行政法規。

我國民法採土地及建築物個別所有權制。除了土地法早已規定租用基地建築房屋應為地上權登記（土地法第 102 條規定參照），民法及公寓大廈管理條例也已有地上權、典權與其上建築物、公寓大廈之建築物與其基地，均不得分離讓與等規定（民法第 838 條第 3 項、第 917 條第 2 項、公寓大廈管理條例第 4 條第 2 項規定參照）外，建築實務也一向准許建築執照申請人不以其為基地之所有人為限（88 年之後，民法債編分則租賃節增訂租用基地建築房屋相關規定，如民法第 422 條之 1、第 425 條之 1 及第 426 條之 1、之 2 等規定；民法第 832 條、第 917 條第 2 項等准許在他人土地上有建築物、土地法第 102 條及第 103 條也規定可以以租用土地方式取得建築物基地使用權，另公寓大廈管理條例第 4 條第 2 項也提到基地之地上權）。

但是依建築法第 30 條及地方政府建築管理自治條例規定，於申請建造執照、雜項執照時，或申請變更使用執照時，所須提出之土地權利證明文件，於申請人非為其建築物基地之所有人之情形，所要求應備具者僅為制式土地使用權同意書，其上記載提供土地供申請人作為申請建築執照使用等語。該同意書沒有可記載土地使用原因關係為何暨其約定使用期限之欄位，主管建築機關也未強制要求必須附具土地使用原因關係之文件。因為主管建築機關向認該土地使用原因關係是申請人與為基地所有人之第三人間私權關係，主管建築機關不必、不宜過問；其間如有土地使用爭議，純屬當事人即建築執照申請人與基地所有人間之私權爭議，不影響所已核發執照之效力等消極態度。此種消極態度不但影響建築

物基地所有人權益，更不利建築物使用管理公益。

本席認為此種狀況全然背離建築法立法目的，未盡主管機關法定職責，嚴重有害公益，並已不當限制鄰地所有人之財產權，至少是保護不足，爰贊同受理本件聲請，亦贊同本件解釋文第 1 段合憲限縮及第 2 段認系爭函一、二違憲之結論。謹將本席之考量略述如下：

一、建築法之立法目的及主管建築機關應有有效落實建築使用管理之責任，其責任不應只是對違反者處以罰鍰而已

#### （一）建築法之立法目的

建築法第 1 條開宗明義揭櫫該法之立法目的：為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻。與系爭原因案件相關者為公共交通。

#### （二）建築使用管理為主管建築機關之法定職責

除了建築法第 1 條已明定與本件解釋原因案件相關之公共交通維護，係以建築法實施建築管理之法定目的之一外，建築法並設「使用管理」專章，其中包括建築工程完竣後初次使用執照之申請核發、變更使用執照之申請核發，暨發照前後之檢查，足證建築使用管理含本件原因案件相關之法定停車空間使用均屬主管建築機關之法定職責，主管建築機關應有效落實之。

（三）建築法第 77 條第 1 項明定：建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用；違反者依該法第 91 條第 1 項第 2 款規定，得處罰鍰、連續處罰及令停止使用等。因此主管建築機關之責任不是處以罰鍰而已。而其中令停止使用等則應與相關建築執照（如本件之原核准變更使用執照）之廢止相關聯。

（四）本件如依原確定判決認定之事實，系爭鄰地使用關係於 92 年間即已消滅，亦即系爭變更使用執照建築物早



於 92 年間即已因法定停車空間不足，而處於不合法使用狀態。但本件原因案件資料中，未見有主管建築機關有效落實系爭變更使用執照建築物使用管理之具體事證，已致令原核准變更使用執照之條件（應增設 7 個法定停車空間，以使因該變更所致停車增加需求內部化，俾符合建築法維護公共交通目的），於自 92 年起超過 15 年間長期不達，自己嚴重危害公益。其他類似通案情形，亦同。

又縱令主管建築機關已令停止使用該建築物等，但建築法中仍無任何得廢止已核發建築執照（含本案相關之已核發變更使用執照）之規定，仍任令已核發之建築執照（含已核發之變更使用執照）形式上繼續有效存在，顯有未當。且令鄰地因而無限期受套繪管制，至少鄰地因而不得作供該變更使用執照所示用途外之重複使用，已然另對鄰地所有人受憲法保障之財產權予以不當限制。本件聲請人主張法令違憲，自非無據。

二、建築法令關於建築基地使用部分，顯有通盤檢討必要

（一）建築物基地所有權與建築物所有權可以分屬不同人

如前所述，依現行土地法及公寓大廈管理條例規定，建築物基地所有權與建築物所有權可以分屬不同人，比如建築物所有人僅為土地之地上權人（如公有土地之地上權宅），甚至如未依土地法規定為地上權登記者，則只是基地承租人或僅具使用借貸關係而已。又民法債編第 449 條第 3 項也准許租用基地建築房屋，民法物權編第三章地上權第 832 條以下也准許以取得地上權方式建築房屋，第八章典權第 911 條以下亦允許以取得典權方式建築房屋。

（二）建築物與其基地之所有權人分屬不同人者，其基地使用期限不當然為建築物之使用年限

不論民法債編分則租賃節或民法物權編地上權章、典權章，均未限制基地使用期限以建築物之使用年限為限，甚且明定基地使用期間得約定為定期（定有存續期間），且短於其上建築物之使用年限（民法第 840 條、第 923 條及第 924 條規定參照）；另不論租賃、地上權或典權，民法及土地法均有得由土地（基地）所有人於約定期限屆滿前，單方提前終止使用關係之法定事由。

（三）在現行法體系下，土地使用權同意書應可附約定之期限

現行建築法上並無排除上開民法、土地法規定，以使建築物所有人與其基地所有人必為同一人之特別明文；亦無於建築物使用年限屆滿前恆得使用其基地之特別明文，則建築物與其基地所有人是否應為同一人，以及其基地使用原因關係暨其使用期限、該使用關係之提前終止等，自應依上述民法及土地法規定。從而，在現行法體系下，土地使用權同意書應得記載土地使用原因關係，至少應得記載約定之所附期限，以反映其使用原因關係及其使用期限。

系爭函二認土地使用權同意書似不宜附期限，從保存建築物之經濟價值角度考量，固非無見，但此非唯一至高考量。且若立法者認有維護在使用年限內建築物經濟價值之絕對必要，則因係變更民法、土地法所規定之法秩序，並涉及基地所有人受憲法保障之財產權，故至少應於建築法中明定之，始符法律保留原則，而不能僅以系爭函二為之，既不符法律保留原則，又含糊其詞，並予人推諉無擔當之感，非主管機關之所當為。

（四）建築主管機關與土地使用權同意書上所載土地提供人之間已成立土地管制直接公法關係，且應適當賦予土地提供人解除土地管制請求權，始符憲法保障財產權意旨

建築物定著於土地上，不能脫離其基地而存在，建築物

有相當存續期間也很合理，但如上述，建築法上並沒有特別規定建築物所有人與其基地所有人必須為同一人，而且實務上向來准許不以同一人為限，暨其基地使用年限應如何並無規定。尤有進者，主管建築機關基本上不想管到底建築執照申請人與所使用基地所有人間是什麼關係（比如系爭原因案件之變更使用執照申請人與該法定停車空間所使用之鄰地所有人間，根本沒有直接土地使用之私契約關係）、其基地使用約定年限為若干、屆期後應如何作建築物使用管理等。主管建築機關於受理建築執照申請時，只要求所謂土地權利證明文件，也就是於申請人非土地所有人時之格式化的「土地使用權同意書」。至於土地所有人為何出具同意書，則均以係當事人間私權關係為由，認為不介入，且與其核發建築執照之處分無關（所以相關通知、准否處分均可不送達基地所有人）。

然則果真主管建築機關核發建築執照時，只與建築執照申請人有直接關係嗎？如果與非建築執照申請人之基地所有人沒有直接公法關係，那如何可生管制土地重複使用禁止之法律效果呢？建築法第 11 條規定怎麼對建築執照申請人以外之基地所有人生管制力？本席認為，主管建築機關除了因建築執照之核發而與建築執照申請人成立該建築執照所示及衍生之公法關係（此關係由建築物之繼受人繼受）外，另同時因土地使用權同意書之提供，而與土地所有人（含其繼受人）間同步成立土地禁止重複使用等管制直接公法關係。上開建築物基地管制意旨殆可見於建築法第 11 條，但文義應可更明確。又如前述，土地使用權同意書附有期限者，則對該土地之管制自當於該期限屆至時解除；當土地使用關係提前依法終止時，亦應於依法終止時解除對土地之管制。

綜上，此類型事件中之法律關係，應該不是如主管建築機關向來所認為的，只是建築執照申請人與基地所有人間之私權爭議而已；且土地使用權同意書上所載土地提供人既與

主管建築機關成立土地管制直接公法關係，則此土地管制關係，自應有得由土地提供人請求解除管制之適當方式，始符憲法保障財產權之意旨。

（五）系爭函一及相關法令等使建築物與其基地使用關係過度複雜化，且不利公益

尤有進者，原本建築法第 11 條規定，建築基地原為數宗者，在申請建築前應合併為一宗；而一般理解「一宗土地」，應該是指一筆地號土地，這樣建築物與其基地使用關係才單純。但是建築法就此，反而另作他解。在依該法第 97 條授權訂定之建築技術規則之建築設計施工編第 1 條第 1 款稱：「本法第 11 條所稱一宗土地，指一幢或二幢以上有連帶使用性之建築物所使用之建築基地。」致建築物之基地可以為相鄰之多筆地號土地。又因為係多筆地號土地，故基地不必為一人所有，即建築物之基地可以分由數人單獨所有；此外，基地與其上建築物間使用關係（自有、基地租賃、地上權等）因而也可能不同，使用年限也可能不一。此等複雜關係並由建築法第 30 條應本僅指建造執照、雜項執照之申請，延伸擴大至變更使用執照申請。

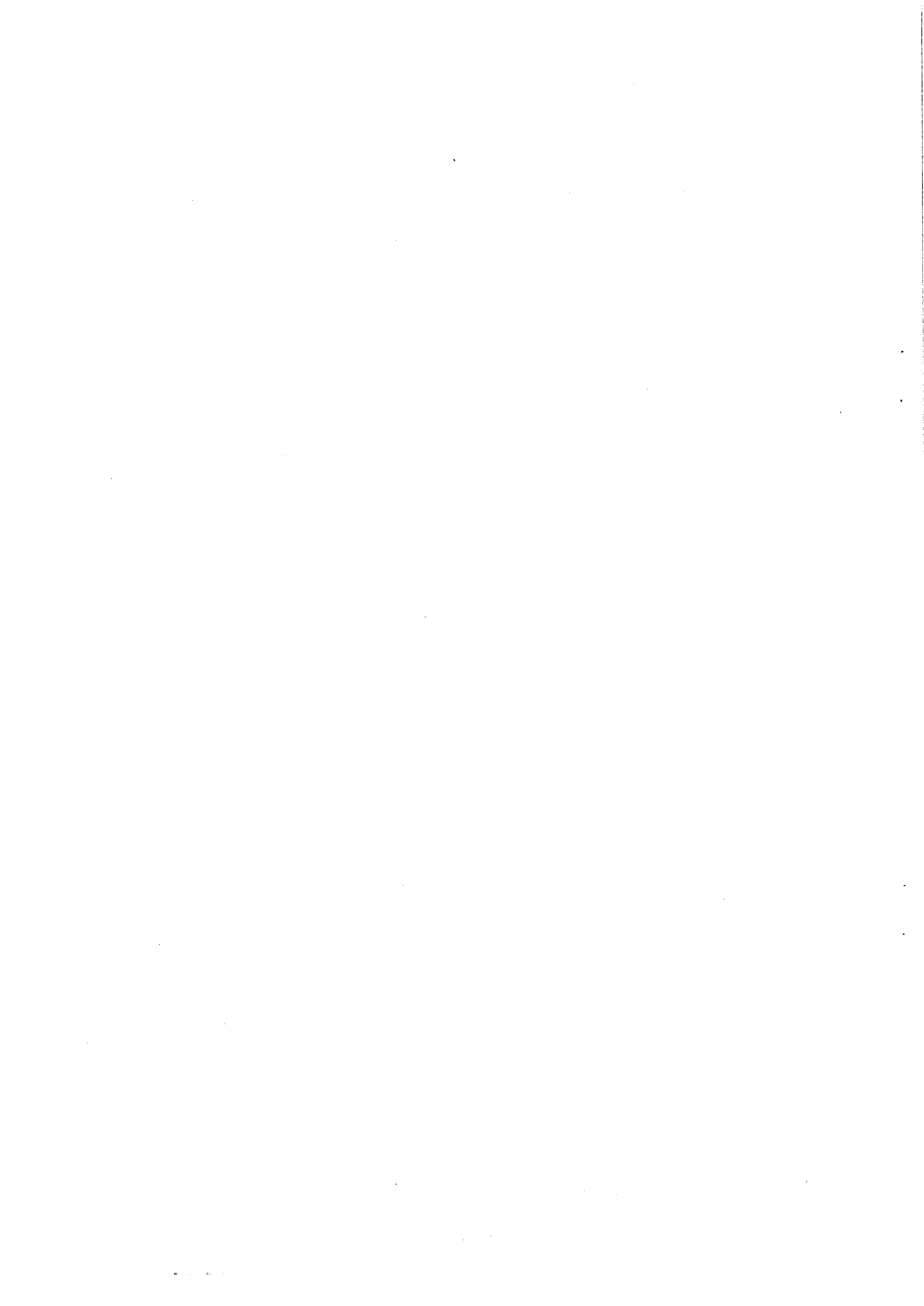
此一複雜結果是建築法之外的授權法令（建築技術規則建築設計施工編第 1 條、第 59 條、第 59 條之 1 等規定），及系爭函一再將該等法令，併附加土地權利證明文件（土地使用權同意書）由建築法第 30 條所示之建造執照、雜項執照申請，擴大用於變更使用執照申請，所創設出來的。此對主管建築機關發照（建造執照、雜項執照、使用執照暨其等之變更）言，可能很方便，更可能便利該等執照之申請人，但是對其他關係人如建築物所有人權益（基地使用關係終止時，建築物仍可繼續存在嗎？）、基地所有人權益（怎麼解除如本件之套繪管制？），及衍生之建築物區分所有權交易安全保護（內政部 91 年 7 月 24 日台內營字第 0910085102 號函就如原因案件之情形，為保護善意第三者權益，要求於變

更使用執照上作註記，如本件解釋理由書第 8 段所示)，尤其是建築物使用管理，主管建築機關可以無視而以概屬私權關係，認不宜介入推諉嗎？

(六) 綜上，建築法不是只應管應如何蓋好房子，因為皮（土地權利）之不存毛（建築物權利）將焉附？而且如只應管建築蓋的好不好，建築法第 1 條為何規定維護公共安全、公共衛生、公共交通等立法目的？又為何需要套繪管制土地？不正是因為建築物定著在土地上，與土地有不可分離之關係？主管建築機關實應重視土地使用關係，且建築物與其基地間土地使用關係應儘可能單純化，不應以法令便宜行事，使之複雜化。建築技術規則建築設計施工編第 1 條第 1 款、第 59 條及第 59 條之 1 規定還有系爭二函釋，均使建築物與其基地間土地使用關係極複雜化，至少不利建築物使用管理，且已併影響建築執照申請人以外相關人受憲法保障之財產權益，此部分建築法令應有通盤檢討必要。

三、就公益保護言，本件解釋結論與行政程序法第 123 條及第 128 條規定維護公益意旨相同，本件解釋並係為兼顧至少具利害關係人民之基本權。本件解釋本極簡原則，故僅就使用鄰地之變更使用執照部分作成解釋，其他情形不在解釋範圍，但不表示其他情形必然沒有可能應予檢討之處。

四、又因原核准變更使用執照及套繪管制鄰地之行政處分具持續效力，故於本件解釋公布之日起，本件聲請人及凡與本件原因案件相同仍因變更使用執照而受土地套繪管制之鄰地所有人，只要符合土地使用原因關係依法終止要件者，均得依本解釋意旨，申請解除仍持續受管制中之土地套繪管制，不以土地使用原因關係依法終止之時間在本件解釋公布之日後者為限。



## 釋字第 776 號解釋協同意見書

鄰地所有人出具同意書供他人變更建物使用，土地使用關係消滅時，竟無從申請廢止原核定的變更使用執照，並解除套繪管制，合憲嗎？

林俊益大法官 提出

### 壹、前言

本件解釋係【設置停車空間於鄰地之套繪管制案】。

建築物所有人為變更建築物用途（例如本件聲請人<sup>1</sup>將其建築物的地下商場，變更改用途為公共浴室），需要申請變更使用執照<sup>2</sup>，因需增設停車空間，如增設停車空間於鄰地空地時，由鄰地所有人出具土地使用權同意書，該同意書是否應許其附期限（第 1 個爭點）？鄰地所有人提供的土地使用權同意書，如附有期限，主管機關准予變更使用，核發變更使用執照，是否應核發定有相應期限的變更使用執照，而僅對鄰地為該相應期限的套繪管制（第 2 個爭點）？另同意使用土地的關係消滅時（如依法終止土地使用關係等），主管機關是否應依職權或依鄰地所有人的申請，廢止原核可的變更使用執照，並解除套繪管制（第 3 個爭點）？

對於上開 3 個爭點問題，內政部中華民國 78 年 8 月 24 日台（78）內營字第 727291 號函（下稱系爭函一）及 80 年 3 月 22

<sup>1</sup> 聲請人訴願後，提起行政訴訟，經臺中高等行政法院 102 年度訴字第 401 號判決駁回，嗣其上訴亦經最高行政法院 103 年度裁字第 535 號裁定以上訴不合法予以駁回。本件聲請，應以上開臺中高等行政法院判決為確定終局判決。

<sup>2</sup> 建築法第 73 條第 1 項規定，建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用；第 3 項規定，變更……停車空間，……應申請變更使用執照。

日台(80)內營字第 907380 號函(下稱系爭函二)合併適用及實務操作的結果，均採否定說，致鄰地所有人土地因無期限套繪管制而受到限制，系爭函一及二，此部分有無侵害人民受憲法保障的財產權？

本解釋從憲法第 15 條保障人民財產權的意旨，宣告系爭函一及二，「二者合併適用結果，使鄰地所有人無從出具附有期限之土地使用權同意書，致其土地受無期限之套繪管制，且無從於土地使用關係消滅時申請廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制，限制其財產權之行使，與上開憲法保障人民財產權意旨不符，於此範圍內，應自本解釋公布之日起不再援用。」本席對此解釋意旨，敬表贊同，惟對解釋理由的形成，認仍值得補充說明，因此提出協同意見書。

## 貳、擴大聲請解釋的解釋範圍：整體評價法

本件聲請人即鄰地所有人的土地，因先前出具土地使用權同意書供建築物所有人向主管機關申請變更使用執照，致被套繪管制<sup>3</sup>，於土地使用關係消滅後，因建築物所有人不配合申請變更使用執照，其土地遭無期限的套繪管制，財產權的行使受到限制，經訴願、行政訴訟均遭駁回，認確定終局判決所援用的系爭函一釋示：「主旨：關於建築物申請變更使用……說明：……二、增設停車空間設置於鄰地空地，若其使用上無阻礙，經套繪列管無重複<sup>4</sup>使用之虞，且經鄰地所有權人同意使用者，准依建築技術

<sup>3</sup> 套繪註記，係對外直接發生公法上法律效果的單方行政行為，性質應為行政處分。解除套繪管制之行政行為亦同。本件解釋理由第 3 段不受理部分亦載明：套繪管制行政行為屬行政處分。

<sup>4</sup> 按：應係「重複」的誤植。



規則設計施工編<sup>5</sup>第 59 條<sup>6</sup>、第 59 條之 1<sup>7</sup>之規定辦理」，有違憲疑義，向本院聲請解釋憲法。

惟系爭函一，僅敘及建築物申請變更使用時，套繪列管，經鄰地所有人同意使用者，應如何進行申請，至於鄰地所有人嗣後不同意使用土地即土地使用關係消滅時，應如何處理，並無敘及，致無從評價系爭函一，必須視有無其他函示而定。

關於解釋客體的範圍，本院釋字第 445 號解釋曾經釋示，人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，故其解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容，而不全以聲請意旨所述或確定終局裁判所適用者為限。

如何認定相關聯且必要的法條內容？本院釋字第 737 號<sup>8</sup>及第 747 號<sup>9</sup>解釋，採用整體評價法，即如非將聲請解釋以外之其他規定納入解釋，無法整體評價聲請意旨者，自應認該其他規定為

<sup>5</sup> 按：應係「建築技術規則建築設計施工編」的誤植。

<sup>6</sup> 第 59 條規定：「建築物新建、改建、變更用途或增建部分，依都市計畫法令書之規定，設置停車空間。……」

<sup>7</sup> 第 59 條之 1 第 1 款規定：「停車空間之設置，依左列規定：一、停車空間應設置在同一基地內。但二宗以上在同一街廓或相鄰街廓之基地同時請領建照者，得經起造人之同意，將停車空間集中留設。」

<sup>8</sup> 本院釋字第 737 號解釋理由：本件聲請人雖主張犯罪嫌疑人及其辯護人之閱卷權，然其憲法疑義之本質為犯罪嫌疑人及其辯護人於偵查中之羈押審查程序是否有權以閱卷或其他方式獲知聲請羈押所依據之具體理由、證據資料，以有效行使防禦權，並避免犯罪嫌疑人人身自由遭不法侵害。故本院除審查刑事訴訟法第 33 條第 1 項規定外，亦應將同法第 101 條第 3 項納入審查，始能整體評價犯罪嫌疑人及其辯護人獲知聲請羈押所依據之具體理由、證據資料是否足以使其有效行使防禦權。本件自應將相關聯且必要之同法第 101 條第 3 項一併納入解釋範圍。

<sup>9</sup> 本院釋字第 747 號解釋理由：本件聲請人雖僅主張系爭規定一有牴觸憲法疑義，然因土地徵收條例第 57 條第 1 項規定：「需用土地人因興辦第 3 條規定之事業，需穿越私有土地之上空或地下，得就需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得地上權。……」（下稱系爭規定二）對需用土地人因興辦該條例第 3 條規定之事業而有穿越私有土地之上空或地下之情形，設有徵收地上權之相關規定，故應將系爭規定二納為整體評價之對象。

相關聯且必要，而得將其納為解釋客體。

系爭函二釋示：「主旨：有關建築法第 30 條規定應具備之土地權利證明文件—土地使用權同意書得否有使用期限之標示案……說明：……二、……一般申請建築案件，基於建築物使用期限不確定，其土地使用同意書似不宜附有同意使用期限……。」雖係針對建築法第 30 條<sup>10</sup>規定所發布，然實務上將系爭函二有關不宜附有使用期限的釋示，擴及於「變更使用執照」的申請<sup>11</sup>，致依系爭函一提供土地作為停車空間的鄰地所有人，僅能出具未載期限的土地使用權同意書，因而生其土地是否受無期限的套繪管制，而有侵害其受憲法保障的財產權疑義。基此，自有必要將系爭函二列為解釋客體。

本解釋乃援引本院釋字第 737 號及第 747 號解釋的解釋方法，為整體評價聲請意旨，認系爭函二為相關聯且必要，因此併將系爭函二納為解釋客體。本席曾協力完成本院釋字第 737 號及第 747 號解釋，對該二號解釋所採的整體評價法，至感佩服，特此敘明。

### 參、解釋公布前的實務操作說明

關於鄰地所有人出具土地使用權同意書供他人變更建築物使用，被套繪管制，致受到無期限的管制，財產權的行使受到限制的實務操作情形如下：

一、鄰地所有人出具土地使用權同意書：建築物所有人為變更建

<sup>10</sup> 建築法第 30 條規定：「起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書。」

<sup>11</sup> 內政部 105 年 5 月 13 日內授營建管字第 1050806658 號復本院函參照。

建築物用途，必須申請變更使用執照，如因此需增設停車空間，且增設停車空間於鄰地空地時，得由鄰地所有人出具土地使用權同意書供建築物所有人向主管機關申請，主管機關依系爭函一所示要件，核准變更使用執照時，同時將鄰地空地套繪管制，禁止重複使用。

- 二、土地使用權同意書不宜附有期限：依系爭函二及實務上操作，主管機關未許鄰地所有人出具土地使用權同意書附有期限，致主管機關核准的變更使用執照無期限，套繪管制亦無期限。
- 三、土地使用關係消滅時仍未解除套繪管制：嗣土地使用關係消滅時，必須由建築物所有人申請變更使用執照，始得解除套繪管制。如建築物所有人不申請變更使用執照，主管機關亦不主動解除套繪管制，致鄰地所有人受到無期限的套繪管制，其財產權的行使受到限制。
- 四、鄰地所有人無法申請解除套繪管制：主管機關雖函稱：鄰地所有人亦得申請變更使用執照<sup>12</sup>，似有路可走，但事實上是死路一條。因為依建築法第 73 條第 2 項前段<sup>13</sup>及建築物使用類組及變更使用辦法第 8 條<sup>14</sup>規定，鄰地所有人必須提出建

<sup>12</sup> 內政部 105 年 5 月 13 日內授營建管字第 1050806658 號復本院函參照。另內政部營建署 95 年 7 月 24 日營署建管字第 0950035539 號函稱：申請變更使用執照，查建築法並無規定僅限於建築物所有權人始得提出申請。

<sup>13</sup> 建築法第 73 條第 2 項前段規定：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第 9 條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。」

<sup>14</sup> 建築物使用類組及變更使用辦法第 8 條規定：「本法第 73 條第 2 項所定有本法第 9 條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照之規定如下：……五、建築物或法定空地停車空間之汽車或機車車位之變更。」

物所有權狀影本<sup>15</sup>，除非建築物所有人願意配合提出，否則，鄰地所有人根本不可能自行申請變更使用執照，當然也就無申請解除套繪管制，鄰地所有人的土地使用就受到無期限的限制。

#### 肆、憲法保障人民財權的要求

本院諸多解釋<sup>16</sup>一再釋示：憲法第 15 條規定人民的財產權應予保障，旨在使財產所有人得依財產的存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，免於遭受公權力或第三人的侵害，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格的生活資源。

套繪管制的目的在於落實建築法第 11 條第 3 項前段規定「應留設之法定空地，……不得重複使用」的查核管制。所稱法定空地的「套繪管制」，意指於建築執照及地籍套繪圖上，將已興建、未興建建築物及設置停車空間的土地分別著色標示，以落實建築法第 11 條的查核管制。該土地未經解除套繪管制，不得重複作建築用<sup>17</sup>。就本件聲請案而言，鄰地所有人同意使用的土地，一經套繪管制，為供他人作為停車空間，實已成為鄰地建物的法定空地的一部分，即不得作為管制目的以外的使用，限制鄰地所有人土地的使用，影響甚鉅！且於土地使用關係消滅時，仍無從解除套繪管制，影響更是深遠！是以本解釋文乃釋示：系爭函一及

<sup>15</sup> 內政部營建署 95 年 7 月 24 日營署建管字第 0950035539 號函稱：有關建築物申請變更使用執照，依地方建築管理自治條例規定應檢附之權利證明文件，如有疑義，宜由地方主管建築機關依其建築管理自治條例之規定補充解釋。」例如臺北市建築管理自治條例第 30 條規定，應提出建物所有權狀影本，此等文件皆非鄰地所有人所持有。

<sup>16</sup> 本院釋字第 596 號、第 709 號、第 732 號、第 763 號及第 771 號解釋參照。

<sup>17</sup> 內政部 105 年 5 月 13 日內授營建管字第 1050806658 號復本院函參照。

二，「二者合併適用結果，使鄰地所有人無從出具附有期限之土地使用權同意書，致其土地受無期限之套繪管制，且無從於土地使用關係消滅時申請廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制，限制其財產權之行使，與上開憲法保障人民財產權意旨不符」。此外，本解釋針對首開提及的三個爭點，釋示如下：

一、以土地使用的私法關係而言，土地所有人基於其對土地的權利及契約自由原則，於提供土地予他人作為申請變更使用執照時，原得以有期限或無期限方式為之；且不論其提供土地的使用有無期限，當事人也非不得合法終止土地使用關係。其因此向主管機關出具供審查的土地使用權同意書，自應許附期限。建築物所有人為申請變更使用執照需增設停車空間於鄰地空地，而由鄰地所有人出具土地使用權同意書者，該同意書應許附期限。

二、土地所有人提供的土地使用權同意書附有期限者，如主管機關准予變更使用執照，自應發給定有相應期限之變更使用執照，而僅對鄰地為該相應期限之套繪管制。

三、同意使用土地的關係消滅時（如依法終止土地使用關係等），主管機關亦得依職權或依鄰地所有人的申請，廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制。

符合上開條件時，始與憲法保障人民財產權的意旨無違。

#### 伍、系爭函一及二：合併適用結果，部分違憲

本件多數意見，依上開憲法保障人民財產權的意旨，審查系爭函一及二如下：

一、系爭函一就增設停車空間設置於鄰地空地情形，許於土地使

用上無阻碍，經套繪列管無重複使用之虞，且經鄰地所有人同意使用者，准依建築技術規則建築設計施工編第 59 條、第 59 條之 1 之規定辦理變更使用執照。

本席認為，系爭函一，僅就有同意使用土地關係時如何申請變更使用執照而為釋示，至於同意使用土地關係消滅時，應如何處理，主管機關並未設有相應的規範或函示。

二、系爭函二有關申請建造執照或雜項執照所應附的土地使用權同意書「似不宜附有同意使用期限」之釋示，實務上將之擴及於變更使用執照之申請，而未許鄰地所有人提供附有期限土地使用權同意書。

本席認為，系爭函二未許鄰地所有人出具的土地使用同意書附有期限，當然就沒有土地使用關係消滅時的問題，影響所及，變更使用執照也無期限，套繪管制也無期限，最終鄰地所有人土地受到無期限的管制，財產權的行使受到限制。是以系爭函二未許鄰地所有人出具的土地使用同意書附有期限，才是罪魁禍首！依憲法保障人民的財產權的意旨與土地所有人基於其對土地的權利及契約自由原則，相關法令自應允許鄰地所有人出具土地使用同意書時得附有期限，如土地使用同意書允許附期限，於土地使用關係消滅時，勢必衝擊變更使用執照是否要附相應期限、套繪管制亦須附有相應期限。上開相應期限屆至時，主管機關知悉相應期限屆至時，主管機關自應依職權或依鄰地所有人的申請，廢止原核定之變更使用執照、解除套繪管制。如當事人間對土地使用關係是否消滅（例如是否合法終止土地使用關係）有爭執時，主管機關無法判斷時，則另當別論。

## 陸、結論

繼本院釋字第 747 號解釋，從憲法第 15 條保障人民財產權的意旨釋示，土地徵收條例未就土地所有人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權有所規定後，本解釋再從憲法保障人民財產權的高度，釋示系爭函一及二，合併適用結果，關於未許鄰地所有人出具土地使用同意書附有期限部分，形成對鄰地所有人土地無期限的套繪管制，且無從於土地使用關係消滅時申請解除套繪管制，限制其財產權的行使，與上開憲法保障人民財產權意旨不符，於此範圍內，應自本解釋公布之日起不再援用。前後二號解釋相距不到 2 年，所顯示的意義相同，均在提醒相關主管機關對人民財產權的保障，應更加用心與貼心！





## 釋字第 776 號解釋協同意見書

許志雄大法官 提出

本件涉及鄰地提供他人作建築物停車空間使用致生套繪管制之爭議，解釋客體為下列二函：

1. 內政部中華民國 78 年 8 月 24 日台(78)內營字第 727291 號函釋示：「主旨：關於建築物申請變更使用……說明：……二、增設停車空間設置於鄰地空地，若其使用上無阻碍，經套繪列管無重複使用之虞，且經鄰地所有權人同意使用者，准依建築技術規則設計施工編（按：應為『建築技術規則建築設計施工編』）第 59 條、第 59 條之 1 之規定辦理」（下稱系爭函一）
2. 內政部 80 年 3 月 22 日台（80）內營字第 907380 號函釋示：「主旨：有關建築法第 30 條規定應備具之土地權利證明文件—土地使用權同意書得否有使用期限之標示案……說明：……二、……一般申請建築案件，基於建築物使用期限不確定，其土地使用同意書似不宜附有同意使用期限。」（下稱系爭函二）

本號解釋基於財產權保障之立場，首先表明：「建築物所有人為申請變更使用執照需增設停車空間於鄰地空地，而由鄰地所有人出具土地使用權同意書者，該同意書應許附期限；鄰地所有人提供之土地使用權同意書附有期限者，如主管機關准予變更使用執照，自應發給定有相應期限之變更使用執照，而僅對鄰地為該相應期限之套繪管制；另同意使用

土地之關係消滅時（如依法終止土地使用關係等），主管機關亦得依職權或依鄰地所有人之申請，廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制，始符憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。」繼則指出，系爭函二雖係針對建築法第 30 條有關起造人申請「建造執照或雜項執照」時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書之規定所發布，然實務上將系爭函二有關不宜附有使用期限之釋示，擴及於「變更使用執照」之申請，使依系爭函一提供土地作為停車空間之鄰地所有人，無從出具附有期限之土地使用權同意書，致其土地受無期限之套繪管制，其限制財產權之行使，與上開憲法保障人民財產權意旨不符。最後，宣告於此範圍內，系爭函一及二應自本解釋公布之日起不再援用；同時指明：「凡出具土地使用權同意書之鄰地所有人，於土地使用關係消滅後，均得依本解釋意旨向主管機關申請廢止原核可之變更使用執照，解除套繪管制。」讓鄰地所有人之財產權可以獲得保障。

多數意見係從實質觀點檢討系爭函一及二之合憲性問題，認二者合併適用結果，對財產權之限制過度，而構成違憲。惟憲法上權利之限制有無正當性，是否合憲，於進行實質觀點之審查前，理應先從形式觀點予以檢視。亦即，唯有該限制符合法律保留原則，獲得形式上之正當化後，始進一步探究其目的與手段之實質正當性問題。基本上，系爭函一及二乃行政命令，內容牽涉人民財產權之限制，是否符合法律保留原則，不無疑義。

按法治國家強調依法行政原理，要求行政活動必須依據法律規定為之。O. Mayer 主張，依法行政原理包含三項原

則：法律之（專屬性）法規創造力原則、法律優越原則及法律保留原則，而且特別重視法律保留之議題。其後，行政法學上論及依法行政原理時，即以法律保留為中心主題<sup>1</sup>，期待藉以發揮「民主之正當化機能」及「法治主義之保護機能」，亦即確保行政權受國會之管制與監督，並促進人民權利之保障。大法官歷來之解釋，涉及法律保留原則者為數不少，足見我國違憲審查實務上法律保留已是重要之解釋原則。此等解釋中，若干所涉乃命令有無抵觸母法規定，性質上為合法與否問題，原本應屬法律優越原則之範疇，惟大法官亦以有無逾越母法之授權範圍、增加法律所無之限制或逾越法律規定之限制為由，而運用法律保留原則處理之，如釋字第 395 號、第 423 號、第 505 號、第 566 號、第 586 號、第 609 號及第 753 號解釋皆是。蓋依司法院大法官審理案件法規定，命令合法與否不在大法官審理範圍。即使大法官認案件所涉行政命令抵觸法律，違反法律優越原則，亦不能以此為由予以受理。為解決問題，維護人民權利，大法官乃擴大法律保留原則之射程，設法將有關法律優越原則之事項一併納入。其用心良苦，可見一斑。

茲基於上開認知，就系爭函一有無違反法律保留問題，論述如下：

建築法第 11 條第 1 項規定：「本法所稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地。建築基地原為數宗者，於申請建築前應合併為一宗。」而依建築法第 97 條授權訂定之建築技術規則建築設計施工編第 59 條之 1

---

<sup>1</sup> 石川健治著，2つの言語，2つの公法学——「法律の留保」の位置をめぐって，法学教室第 322 號，2007 年 7 月，頁 55。

第 1 款規定：「停車空間應設置在同一基地內。但二宗以上在同一街廓或相鄰街廓之基地同時請領建照者，得經起造人之同意，將停車空間集中留設。」復依同條第 3 款及第 4 款規定，停車空間得（應）設置於建築物各層、屋頂平台或法定空地。是除有前揭第 1 款但書情形者外，停車空間設置於空地者，該空地應為建築物之法定空地。

建築物申請變更使用，須增設停車空間時，系爭函一准其設置於相鄰之空地，似與上開規定不符，有違法之嫌。或謂對變更使用執照之申請人而言，其所須增設之停車空間，得設置於相鄰之空地，而不必設置於建築物本身之各層、屋頂平台或法定空地上。就此，該函顯屬有利之規範，並未對申請人之權利有何限制，亦無逾越母法之授權範圍、增加法律所無之限制或逾越法律規定之限制等情形，應與法律保留原則無違。然系爭函一之內容與法律規定牴觸，仍違反法律優越原則，不符依法行政原理之要求。

特別是就鄰地所有人而言，其土地供他人作為停車空間，經套繪管制，使用受到嚴格限制。於此，系爭函一限制人民之財產權，卻無法律授權，恐與法律保留原則有違。或謂自願阻卻違法，鄰地所有人將土地供他人作為停車空間，既已出具土地使用權同意書，應認自願接受土地使用之限制，故不生違反法律保留之問題。然土地使用權同意書之記載相當簡略，鄰地所有人簽署時未必充分瞭解其法律效果。特別是作為停車空間之空地，須受套繪管制，其使用嚴格受限制，將來除非解除套繪管制，否則土地無法供作他用。而要解除土地套繪管制，猶賴建築物所有人之配合，否則幾無可能。鄰地所有人如能充分瞭解這種後果，恐未必願意簽署

土地使用權同意書。職是之故，鄰地所有人似難認定為真正之自願，所謂自願阻卻違法，尚不足以作為排除法律保留原則適用之理由。

此外，就系爭函一之內容及實務作法觀之，更有弔詭之處。依照系爭函一之文義，鄰人所同意之事項，應指提供土地，以增設「停車空間」，並作為申請「變更使用執照」之用而言。惟本件聲請人（鄰人）出具之制式土地使用權同意書，內容卻是鄰人同意提供「空地停車」，作為申請「建造（雜項）執照」之用。何以出現這種差異，值得推敲。

如前所述，依建築法第 11 條第 1 項及建築技術規則建築設計施工編第 59 條之 1 規定，停車空間原則上應設置在建築物各層、屋頂平台或法定空地。鄰人提供之土地，如非建築物之法定空地，應不許作為增設之法定停車空間。而單憑申請變更使用執照，無法解決法定空地之問題；系爭函一所開方便之門，勢必不能達成目的。殆為克服此一障礙，實務乃採取變通甚至巧偽曲折之方法，藉由申請建造（雜項）執照之名義，將鄰人土地劃為建築物之法定空地，並設置停車空間；復依建築法第 11 條第 3 項及建築基地法定空地分割辦法第 2 條第 1 項規定，予以套繪管制，並禁止重複使用。如此一來，障礙似可迎刃而解，但相對亦強烈腐蝕依法行政原理及法律保留原則之精神，不容等閒視之。

本號解釋專就土地使用權同意書得否附期限詳加審查，認系爭函一及二合併適用，造成鄰地所有人僅能出具未載期限之土地使用權同意書，且無從申請解除套繪管制之後果，致與憲法保障人民財產權意旨不符。多數意見重視財產權之

保障，固有見地，但其忽略系爭函一蘊含之依法行政及法律保留問題，所論難免輕重失衡，未臻周延。

## 釋字第 776 解釋協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本席贊同本號解釋，但認本號解釋僅宣示內政部於 78 年及 80 年出具的二份函（系爭函一與系爭函二）造成土地所有人無從於與相鄰建物所有人土地使用關係消滅時，申請解除套繪管制，違反憲法保障人民財產權之意旨，而未從制度上全面檢討鄰地套繪管制可能涉及的憲法問題，實有所不足，爰提出協同意見如下：

### 一、對鄰地空地予以套繪管制不僅有管制期限之問題，尚有違反法律保留之憲法問題

聲請人有塊空地於 82 年間出租給鄰人，訂立附期限之租賃契約，供鄰人所有建築物當作停車空間使用。聲請人並出具「土地使用權同意書」，由鄰人持以向主管機關（臺中市政府）辦理建物使用執照變更登記，經主管機關准許變更建物使用執照（原地下商場變更為公共浴室，並增設 7 輛室外停車空間於系爭鄰地上），並將聲請人所有的鄰地予以套繪管制（限制系爭土地之使用目的）。

聲請人於 90 年以租約到期土地另有用途為理由而要求解除該空地之套繪管制，經臺中市政府以「土地使用權同意書」並未載明使用期限為理由駁回，聲請人分別向建物所有權人及臺中市政府提起民事及行政訴訟，均遭駁回確定。聲請人認為，臺中市政府對其空地所施行之「套繪管制」，並無任何法律依據，系爭函一已牴觸法律保留原則，侵害人民之財產權而聲請釋憲。

本號解釋指出，因為 78 年之系爭函一與 80 年之系爭函

二合併適用之結果，供建築物停車空間使用之相鄰土地，受無期限之套繪管制，而有侵害其受憲法保障之財產權之疑義，故本號解釋認為符合憲法第15條保障人民財產權之意旨，「鄰地所有人出具土地使用權同意書者，該同意書應許附期限」「主管機關准予變更使用執照，自應發給定有相應期限之變更使用執照，而僅對鄰地為該相應期限之套繪管制」；「另同意使用土地之關係消滅時（如依法終止土地使用關係等），主管機關亦得依職權或依鄰地所有人之申請，廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制」。本號解釋讓受套繪管制之聲請人及處於相同情況的土地所有人有得「解套」之機會。本席贊同本號解釋及其理由，但認就鄰地套繪管制所顯示之憲法問題，並非僅有管制期限問題，而應認現行對鄰地施行之套繪管制並無法律依據，管制措施之效果與執行均缺乏法令規範而違反法律保留，致令對鄰地所有人、建物所有人暨善意第三人之權益均欠缺法律保障，立法機關應檢討並訂定相關法律規範。

## **二、政府對相鄰空地實施管制所生爭議，當事人無論依民事或行政訴訟均無法獲得救濟，暴露套繪管制措施欠缺法律規範之缺失**

聲請人要求解除土地所受套繪管制，對建物所有權人提起民事訴訟，經三審判決敗訴確定。聲請人另外對臺中市政府提起行政訴訟，亦經敗訴駁回確定。因解除套繪管制之爭議涉及建物所有權人與聲請人間之租賃關係，另涉及臺中市政府依據「土地使用權同意書」准許變更建物之使用執照之行政處分，以及對聲請人所有之鄰地進行套繪管制之行政處分，涉及公、私法交織之多重法律關係。民事法院判決著眼



於套繪管制是行政機關之行為，民事法院判決理由包括「且系爭土地遭套繪管制非被上訴人（指建物所有人）之行為所致」，「本質乃係一公法關係，而不具有私法上之權利義務關係」等，而駁回聲請人之請求；而行政法院判決則著眼於套繪管制是基於雙方間之使用同意書未附期限，作為駁回聲請人之請求之理由之一<sup>1</sup>，致令聲請人於兩種訴訟程序均落空。

民事法院和行政法院之判決均是依法論法，不能認為法院間有互相推諉、循環判斷之情事，而應認為爭議之緣起是因為行政機關僅以系爭函一作為依據，即對鄰地實施套繪管制，且對套繪管制缺乏相關法律規定以及其他之配套規定，包括套繪管制之效力、如何解除該管制之規定等，均付之闕如，導致實務上除非建物所有人願意申請廢止其使用執照，從而解除鄰地之套繪管制，鄰地所有人無從申請解除自己土

---

<sup>1</sup> 民事法院判決（臺灣高等法院臺中分院 105 年度上字第 21 號民事判決）之判決理由「肆、本院得心證之理由一、……（三）……3……益見被上訴人（指聲請人）係為使陳麗伶辦理變更鄰地建物使用執照得以符合相關建築法令之規定始出具系爭同意書，其本質乃係一公法關係，而不具有私法上之權利義務關係」。最高法院 106 年度台上字第 3020 號民事裁定駁回上訴之理由「……惟該規定乃規範申請變更使用執照之程序及所需文件，尚與被上訴人有無出具變更使用同意書予上訴人之義務無關，且系爭土地遭套繪管制非被上訴人行為所致。從而，上訴人先位之訴，請求確認被上訴人就系爭土地之使用權利不存在；……均無理由等情，指摘為不當」。依上，民事法院認套繪管制行為為公法行為，並以此作為駁回聲請人之訴之主要原因。

行政法院判決（臺中高等行政法院 102 年度訴字第 401 號判決）理由：「……四、……茲就兩造之爭點分別論述如下：……（三）……4……從而，系爭土地既經套繪管制，供鄰地之系爭建物作為停車空間，因此即發生建築法令之規制效力，嗣後原告即不能將系爭土地作為與該規制效力衝突之使用；且原告上開同意書中並未記載其同意訴外人陳麗伶於系爭建物設置停車空間之期限；再者，系爭土地若解除套繪管制，將變更鄰地系爭建物之停車空間，應依建築法第 73 條第 2 項及變更使用辦法第 8 條規定，申請變更鄰地系爭建物之使用執照，始可解除套繪管制。」

地所受之管制，此為當事人窮盡行政與司法之途徑皆無法解除土地所受套繪管制之主要原因。在缺乏相關法律規範之保障下，聲請人宛如處於荒野之中而求救無門，最後的憑藉唯有聲請釋憲。

### 三、「套繪管制」之效果及解除管制之方法等均未經法律或法律明確授權之命令明定，違反法律保留，對人民權利之保護規範不足

地方政府以系爭函一以及相鄰空地所有人出具之「土地使用權同意書」作為「套繪管制」之基礎，系爭函一允許「增設停車空間設置於鄰地空地」，係因「套繪管制無重複使用之虞」。然而何謂「套繪管制」？並未見於任何法律、命令或行政主管機關函釋加以定義解釋。臺中市政府及內政部以建築法第 11 條<sup>2</sup>所規範建築基地內的「法定空地」之管制，解讀為對相鄰空地之套繪管制之法律基礎<sup>3</sup>，並產生「不得重複作建築使用」之效果。然而對「供建築物停車空間使用之鄰地之套繪管制」，與建築法第 11 條所規範之對「法定空地」之管制，二者實有不同：（一）法定空地為建築基地之一部分，受較強之管制，為基地所有人所能預期。鄰地所有人出具土地使用權同意書並不能合理預期其土地即受管制。（二）鄰地並非建築基地之一部分，建築技術規則建築設計施工編第 59 條之 1 第 1 項前段規定「停車空間應設置在同一基地內」，而

<sup>2</sup> 建築法第 11 條第 1 項：本法所稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其應留設之法定空地。第 3 項前段應留設之法定空地，非依規定不得分割、移轉，並不得重複使用。

<sup>3</sup> 臺中市政府之主張見確定終局判決即台中高等行政法院 102 年度訴字第 401 號判決事實及理由三（三）；另內政部回復本院函亦指稱：套繪管制之目的在於落實建築法第 11 條第 3 項前段「應留設之法定空地非依規定不得重複使用」之查核管制。

系爭函一允設於基地外之鄰地，即為對建築技術規則作出較寬鬆之例外解釋，並非闡明法規原意之解釋，故建築法第 11 條非可作為管制相鄰空地之法律依據。

政府提供之「土地使用權同意書」標準格式欄位簡略，僅提到為空地停車而申請建造/雜項執照，而未註明其與相鄰建物變更使用執照間之關係，且未說明出具「土地使用權同意書」即將產生套繪管制之效果，致其管制效果非鄰地所有人可得預期。該標準格式既無期限之欄位，以供聲請人填寫期限，亦未說明未填具期限即產生無限期管制之效果。而當鄰地所有人以租約到期或合法終止租約為由向主管機關請求解除鄰地所受之管制時，在規範不足之情況下，主管機關擬保障鄰地所有人之權益或建物所有人之權益，繫於一念之間。當行政機關之行政處分是依據人民間之私法契約而為，在私法契約發生爭議時，若無法律規定行政機關應採取的立場，行政機關不作為而一味主張「私法爭議應循司法途徑解決」，其實也就是推託而保障了既存的法律關係，而對主張變動者有所不利，不論主張變動者有無道理。若行政機關平等對待私法契約之雙方當事人，於鄰地所有人主張撤銷其出具之土地使用權同意書或主張該同意書已屆期限時，其實變更使用執照之依據已不存在，行政機關亦可據此廢止建物原核可之變更使用執照，而要求建物所有人「循司法途徑解決」，則現在主張權益受損者即可能為建物所有人。質言之，在規範不足的情況之下，政府機關執法缺乏依據<sup>4</sup>，令其有偏袒之空間，對建物所有人或鄰地所有人均有風險，這顯示規範不

---

<sup>4</sup> 行政程序法第 123 條規定行政機關得依職權廢止全部或一部之授予利益之行政處分的條件。行政程序法第 128 條規定利害關係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更行政處分之條件。但此二條文均未明確規定行政處分所依據之私法關係發生爭議時，行政機關應如何處理。

足時，法秩序不安定且對人民權利可能造成傷害。

#### 四、內政部於 91 年 7 月 24 日函所檢送有關「相鄰空地」之會議決議，並非實施「套繪管制」之適當機制，相關問題仍待立法解決

按「停車空間應設置在同一基地內」為建築技術規則建築設計施工編第 59 條之 1 第 1 項前段規定，已如前述，該條文第 1 項後段有一例外規定「但二宗以上在同一街廓或相鄰街廓之基地同時請領建照者，得經起造人之同意，將停車空間集中留設」(下稱 59 條之 1 第 1 項後段)

系爭函一核發於民國 78 年，聲請人於 82 年出具「土地使用權同意書」，致令其土地遭受「套繪管制」，租約於 90 年屆滿後擬自行使用，要求取消土地所受之管制遭拒後，聲請人展開行政及司法救濟途徑，均未獲救濟，而聲請釋憲，已如前述。本號解釋之對象為內政部於 78 年及 80 年出具之二個函。於 80 年之後，主管機關陸續針對鄰地套繪管制的問題作出函釋或開會討論，並不在本號解釋之範圍內，但本席認為相關後續之函釋均不足以構成對相鄰空地為管制之法令依據。以其中內容較詳細之內政部 91 年 7 月 24 日函所檢送「有關建築物申請變更使用，並增設停車空間，得否設置於相鄰之空地案」之會議紀錄(內政部台內營字第 0910085102 號函，下稱會議紀錄)加以觀察，雖然該會議紀錄之決議內容已改善套繪管制之作法而對鄰地所有人及善意第三人可提供較佳之保障，但尚未根本解決相鄰空地作為建築物停車空間之法令規範不足問題，反而更凸顯管制應由法律或法律明確授權之命令加以規範之必要性，說明如下。

(一) 會議紀錄對提案一「相鄰空地」是否為「相鄰街廓」

之疑義，決議為：「有關建築物申請變更使用，其增設停車空間設置於『相鄰街廓』或『同一街廓』之空地……即依建築技術規則建築設計施工編第 59 條之 1 規定，應同時請領建照。該請領建照由變更使用之建築物辦理變更使用執照，設置增設停車空間之空地辦理請領建造執照或雜項執照，以符規定」。

本席認為該決議並未正面回應 78 年系爭函一所允設停車空間之「相鄰空地」是否即為 59 條之 1 第 1 項後段所稱之「同一街廓」或「相鄰街廓」之疑義。該決議係另外就 59 條之 1 第 1 項後段之適用情況作較寬鬆之例外解釋，將其範圍擴張至相鄰空地。按 59 條之 1 第 1 項後段規範情形為「二宗……基地同時請領建造……將停車空間集中留設」顯然是指二宗基地要同時建築時，將停車空間規劃集中留設之情形；而該決議將二宗基地同時請領建照之規定，解釋成為包括「變更使用之建築物辦理變更使用執照」，以及「設置增設停車空間之空地辦理請領建造執照或雜項執照」，已屬勉強，如此解釋是否符合 59 條之 1 第 1 項後段為二宗基地將停車空間集中留設之立法原意，並非無疑。會議決議將此條文作如此寬泛之解釋，為「相鄰空地」當作停車空間尋得法源，若能符合建築界之普遍需要，固屬利民之行政考量，但仍應考慮以 59 條之 1 第 1 項後段作為管制之法律依據是否對相鄰土地所有人及第三人提供足夠之保障。依據會議紀錄，相鄰空地之所有人，除提供「土地使用權同意書」之外，尚需辦理停車空間之建造執照或雜項執照等程序，其土地才會受到套繪管制。然而，相鄰空地為建築停車場而申請建造/雜項執照，與相鄰建物辦理變更使用執照，二者間應有如何之關聯度，始可視為符合「停車空間集中留設」之條件，並未規範；相鄰

空地所有人申請停車空間之建造執照或是雜項執照，是否即可預期其土地將受「套繪管制」？管制內容為何？均無法律或法律明確授權之行政命令為依據，僅憑系爭函一及內政部之會議紀錄對59條之1第1項後段之解釋即創設對人民土地權益造成負擔之套繪管制措施，其立法授權顯有所不足。

(二)對提案二之問題，即「有關建築物申請變更使用，其增設停車空間，如設置於相鄰之空地，是否可以租用一定期限取得土地使用同意之方式辦理案」，會議紀錄援引89年4月27日台89內營字第8983167號函（該函闡述使用他人土地建築房屋申請建造執照所應備具之土地權利證明文件，下稱89年函），決議為「……依本部89年4月27日台89內營字第8983167號函說明二……之規定，於申辦變更使用執照上註記其停車空間係以土地租賃方式提供使用及租賃期限辦理。」該決議將89年函之適用範圍擴及於以他人之土地作為停車空間而申辦變更使用執照之情形，對可能買受或承租建築物以及相鄰空地之善意第三人提供較佳之保障，固為合理。但該決議僅要求將使用執照註記停車空間之土地之租賃期限，與本號解釋所要求「鄰地所有人提供之土地使用權同意書附有期限者，如主管機關准予變更使用執照，自應發給定有相應期限之變更使用執照，而僅對鄰地為該相應期限之套繪管制」尚有不同。自以本號解釋所定之方式對鄰地所有人之保障較為充分，且對第三人之保障較為充足。另該決議所依據之89年函前段要求各主管機關依照土地法第102條之規定辦理（89年函誤繕為第101條），亦即對租用基地建築房屋者，應由出租人與承租人於契約成立後二個月內，聲請該管市縣地政機關為地上權之登記，會議紀錄之決議卻並未論及是否將89年函有關登記地上權之適用範圍擴大到以他

人之土地作為停車空間而申辦變更使用執照之情形，有所缺憾。

## 五、相鄰空地供建築物登記為停車空間，應考慮強制登記地上權

建物所有人使用相鄰空地作為停車空間，以變更使用執照，建物所有人與相鄰空地所有人間可成立租賃契約（如本件之原因案件），亦得以成立地上權之方式為之。二者之主要差別在於租賃契約本於契約自由原則，依雙方當事人之約定，而地上權因採物權法定主義，地上權之種類及內容，均依法律定之，較為明確，另外地上權具有讓與性與繼承性，對於具有長期使用土地之必要者，如租用基地建築房屋者，民法已有將租賃權轉化為地上權之規定（民法第 422 條之 1），另土地法第 102 條更明定：「租用基地建築房屋，應由出租人與承租人於契約訂立後二個月內，聲請該管直轄市或縣（市）地政機關為地上權之登記。」可見就土地之長期使用而言，以設定地上權方式對雙方當事人之權益規範較為明確，且具公示效力，可保障交易安全。就相鄰空地受到「套繪管制」所產生之效果而言，其效果為對世之效果，因非經政府機關同意無法解除，其效果已超過一般租賃契約之相對性，性質上已較接近於租用基地建築房屋之效果，故為保障雙方當事人之權益，以及保護交易安全、保護善意第三人之目的而言，主管機關亦應考慮立法要求於使用鄰地作為建築物之停車空間以變更建物使用執照者，建物所有人與鄰地所有人間應就該鄰地之使用為地上權之登記。登記地上權，至少有如下之利益：（一）促進交易安全，因地上權經登記具有公示效果。（二）符合法定停車空間與地上權之社會功能。（三）

讓土地所有權人了解設定地上權之負擔，而不會因僅認係普通租約而輕忽其法律效果。(四) 明定解除地上權之條件，對雙方當事人之保障較為周全。



## 釋字第 776 號解釋部分不同意見書

蔡明誠大法官 提出

本件涉及建築物所有人為申請變更使用執照需增設停車空間，鄰地所有人原同意提供空地設置停車空間（訂有租約），嗣因鄰地所有人原出具土地使用權同意書未附期限，致原同意提供鄰地設置停車空間之土地，因受到套繪管制<sup>1</sup>，影響後續使用處分等。本號解釋認為內政部中華民國 78 年 8 月 24 日台（78）內營字第 727291 號函釋示與內政部 80 年 3 月 22 日台（80）內營字第 907380 號函釋示合併適用之結果，使鄰地所有人無從出具附有期限之土地使用權同意書，致其土地受無期限之套繪管制，且無從於土地使用關係消滅時申請廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制，限制其財產權之行使，與憲法第 15 條保障人民財產權意旨不符，於此範圍內，應自本解釋公布之日起不再援用。本號解釋因聲請人尋求行政法院及普通法院之救濟管道未果，而為其考量可能救濟管道及提供解套方式之用心，固無疑問。惟其論理依據及對於上開函釋援用或類推援用之妥適性等問題，仍有進一步釐清之必要，爰提出部分不同意見如下：

### 一、內政部中華民國 78 年 8 月 24 日台（78）內營字第 727291 號函釋（下稱系爭內政部函釋一）之意旨及目的

---

<sup>1</sup> 套繪管制，意指於建築執照及地籍套繪圖上，將已興建、未興建建築物及設置停車空間之土地分別著色標示，以落實建築法第 11 條「應留設之法定空地非依規定不得重複使用」之查核管制，該土地未經解除套繪管制不得重複作建築使用。（內政部 105 年 5 月 13 日內授營建管字第 1050806658 號復本院函參照）

土地之套繪管制，雖稱管制，係屬法定空地、農地<sup>2</sup>及申請建照等之套繪規制<sup>3</sup>，其目的不同於由地政主管機關土地登記在於確認所有權或他項權利之歸屬及運用效力之判斷，而係具

<sup>2</sup> 參照農業用地興建農舍辦法第 12 條規定，直轄市、縣（市）主管建築機關於核發建造執照後，應造冊列管，同時將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記，並副知該府農業單位建檔列管。

已申請興建農舍之農業用地，直轄市、縣（市）主管建築機關應於地籍套繪圖上，將已興建及未興建農舍之農業用地分別著色標示，未經解除套繪管制不得辦理分割。

已申請興建農舍領有使用執照之農業用地經套繪管制，除符合下列情形之一者外，不得解除：

- 一、農舍坐落之農業用地已變更為非農業用地。
- 二、非屬農舍坐落之農業用地已變更為非農業用地。
- 三、農舍用地面積與農業用地面積比例符合法令規定，經依變更使用執照程序申請解除套繪管制後，該農業用地面積仍達零點二五公頃以上。

前項第三款農舍坐落該筆農業用地面積大於零點二五公頃，且二者面積比例符合法令規定，其餘超出規定比例部分之農業用地得免經其他土地所有權人之同意，逕依變更使用執照程序解除套繪管制。

第三項農業用地經解除套繪管制，或原領得之農舍建造執照已逾期失其效力經申請解除套繪管制者，直轄市、縣（市）主管建築機關應將農舍坐落之地號、提供興建農舍之所有地號及解除套繪管制之所有地號清冊，囑託地政機關塗銷第一項之註記登記。

<sup>3</sup> 實務上，套繪管制之種類及目的，可能包含法定空地套繪管制（屬建築基地一部分）、建築法申請建照套繪管制（許可建築之用地）、變更設計套繪管制、解除套繪管制、畸零地緩徵套繪管制、農地提供興建農舍之所有地號套繪管制，及在除外情形（例如應辦理細部計畫尚未發布實施地區、應辦理市地重劃地區套繪管制、應辦理都市更新地區、應辦理區段徵收地區、禁建地區、都市計畫書規定應辦理整體開發地區等用地），僅於地籍套繪圖加註，不作實際套繪等。此外，另有土地仍有三七五減租租約事實，僅於地籍圖套繪加註管制，以防止權利人之權益受侵害，或有訴訟糾紛案件陳情案時，僅於地籍圖套繪加註（例如非法取得土地使用權同意書等）。

有促使未來可能對於某筆空地進行交易時，預先知悉在空地或用地上有無重複使用或分割<sup>4</sup>等情況，亦即有關套繪及解除套繪管制之規定，係為落實已申請興建建物之用地或興建農舍之農業用地不得重複申請之目的，非在限制已興建農舍之農業用地之分割。是套繪管制制度之功能，在確認空地或用地是否已為法定空地，或在農地上有無農舍存在<sup>5</sup>等情況，故對欲購買或租賃使用該土地或農地建造農舍之第三人，具保護交易安全

---

<sup>4</sup> 臺灣高等法院暨所屬法院 105 年法律座談會民事類提案第 22 號（民國 105 年 11 月 16 日）：已申請興建農舍之共有農業用地，業經主管建築機關依農業用地興建農舍辦法第 12 條規定，於地籍套繪圖上著色標示管制，在未經解除套繪管制前，上開土地之共有人可否訴請分割該土地？經審查後採甲說，並補充說明：最高法院 105 年度台上字第 154 號判決所引用之內政部 103 年 4 月 29 日台內營字第 1030804511 號函，業於 105 年 4 月 27 日經內政部以台內營字第 1050804906 號令停止適用。地政司自該日起，就已申請興建農舍之農業用地經法院判決共有物分割確定者，已不受理分割登記。採甲說將生分割登記之爭議，宜尋適當途徑解決。

<sup>5</sup> 有關農地之套繪管制，實務上曾有問題疑義之討論，但未有定論。例如臺灣高等法院暨所屬法院 106 年法律座談會民事類提案第 9 號（民國 106 年 11 月 8 日），有甲說（即肯定說）與乙說（否定說）之不同論點。肯定說認為，農業用地興建農舍辦法第 12 條第 2 項至第 4 項有關套繪及解除套繪管制之規定，乃在落實已申請興建農舍之農業用地不得重複申請之目的，非在限制已興建農舍之農業用地之分割。故上開辦法第 12 條第 2 項就已興建農舍之農業用地所為分割之限制，顯已超過母法授權之範圍，應不生效力。從而，如題所示土地之共有人自得訴請分割該土地。

經審查認為，採否定說，乙既同意甲於共有農地上興建農舍，並出具土地使用權同意書，供甲申請興建農舍，而經主管建築機關依法辦理套繪管制，自非屬甲對於乙約定使用之土地所為妨害其所有權之情形，乙應不得依民法第 767 條第 1 項中段規定，請求甲將土地上農舍使用執照向主管機關聲請使用執照之變更，並解除 A 土地超過甲分管 A1 部分之套繪管制。惟經研討結果：本題保留。

之作用。系爭內政部函釋一：「主旨：關於建築物申請變更使用……說明：……二、增設停車空間設置於鄰地空地，若其使用上無阻礙，經套繪列管無重複使用之虞，且經鄰地所有權人同意使用者，准依建築技術規則設計施工編（按：應為『建築技術規則建築設計施工編』）第 59 條<sup>6</sup>、第 59 條之 1<sup>7</sup>之規定辦理。」實係關於建築物申請變更使用，需增設停車空間，得否設置於相鄰空地之疑義，所為解除管制之釋示。於此情形，有關建築物申請變更使用執照者，如增設停車空間時，得以鄰人空地提供為停車空間，亦即停車空間土地所有人不必與建築物所有權人為同一人為限，若鄰人空地使用上無阻礙，經套繪列管無重複使用之虞，且經鄰地所有權人同意使用，其得以鄰人空地提供為停車空間而獲准建築物變更使用執照。質言之，上開函釋非純然基於管制（規制）（regulation），實含有解除管制（deregulation）之意，使原須由原建築基地範圍內提供停車空間，擴張及於得由所有人非同一人之鄰人空地提供停車空間，因而獲准使用執照之變更。

## 二、內政部 80 年 3 月 22 日台（80）內營字第 907380 號函釋 （下稱系爭內政部函釋二）之意旨及內容與實務上類推接 用之問題

---

<sup>6</sup> 建築技術規則建築設計施工編第 59 條規定，建築物新建、改建、變更改用途或增建部分，依都市計畫法令或都市計畫書之規定，設置停車空間。其未規定者，依下表（略）規定。

<sup>7</sup> 建築技術規則建築設計施工編第 59 條之 1 第 1 款規定  
停車空間之設置，依左列規定：

一、停車空間應設置在同一基地內。但二宗以上在同一街廓或相鄰街廓之基地同時請領建照者，得經起造人之同意，將停車空間集中留設。

本號解釋認為系爭內政部函釋二：「主旨：有關建築法第 30 條規定應備具之土地權利證明文件—土地使用權同意書得否有使用期限之標示案……說明：……二、……一般申請建築案件，基於建築物使用期限不確定，其土地使用同意書似不宜附有同意使用期限。」雖係針對建築法第 30 條（「起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書」）規定所發布，然實務上將系爭內政部函釋二有關不宜附有使用期限之釋示，擴及於「變更使用執照」申請之情形（內政部 105 年 5 月 13 日內授營建管字第 1050806658 號復本院函參照），致依系爭內政部函釋一提供土地作為停車空間之鄰地所有人，僅能出具未載期限之土地使用權同意書，因而生其土地是否受無期限之管制，而有侵害其受憲法保障之財產權之疑義。是為整體評價聲請意旨，自應認系爭內政部函釋二為相關聯且必要，爰併將其納為解釋客體。且認二者合併適用結果，使鄰地所有人無從出具附有期限之土地使用權同意書，致其土地受無期限之套繪管制，且無從於土地使用關係消滅時申請廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制，限制其財產權之行使，與憲法第 15 條保障人民財產權意旨不符。

從本件解釋聲請書觀之，聲請人係因向臺中市政府都市發展局申請辦理解除套繪管制，未經核准，經行政爭訟亦未獲救濟，而提出釋憲聲請，主張系爭內政部函釋一違憲及套繪管制違反憲法上比例原則。本號解釋未從建築法相關法規規定本身出發，而將原僅就使用執照申請變更要件規範，具有解除管制意涵之系爭內政部函釋一，並認實務上有類推援用系爭內政部函釋二之情形，認兩者合併適用之結果，違反憲法上保障財產

權之意旨。將系爭內政部函釋二係針對不確定期限之建照或雜項執照之函釋類推援用，實有過度擴大其適用範圍之疑慮。詳言之，系爭內政部函釋一之意旨及目的，如前所述，非純屬管制作為目的，而係有關容許非同一人所有鄰地之空地得提供停車位而准以申請變更使用執照之放寬措施，實有解除管制之意涵。系爭內政部函釋二之意旨及內容，其係針對建築法第 30 條有關建築或雜項執照申請，認一般申請建築案件，基於建築物使用期限不確定，其土地使用同意書似不宜附有同意使用期限。上開函釋使用「似」用語，自有不臻明確之疑慮，惟既係針對一般申請建築案件，其要求未定期限或認為其不宜附一定使用期限之土地使用權同意書，實無過苛之情事。是系爭內政部函釋二之意旨及目的，從其係針對不確定期限之建照或雜項執照核發而言，並無違憲之疑慮。

系爭內政部函釋二之目的原本係針對建築或雜項執照而論，實務上將之類推援用於變更使用執照之申請，過度延伸而補充系爭內政部函釋一及二適用範圍，實已超越擴張解釋而係屬於法律漏洞之補充，此種過度延伸之援用方式，不無牽強之嫌。況且，現行實務上作法之具體法源依據何在，不甚明確。本號解釋將系爭內政部函釋一係放寬申請變更使用執照要件，與系爭內政部函釋二係針對建照或雜項執照之申請，將兩者強加以合併適用之結果，而逕認其導致鄰地所有人無從申請解除套繪管制，限制其財產權之行使，其類推援用之妥適性，值得商榷。換言之，本號解釋並非完全基於聲請人聲請釋憲之主張出發，而係就相關機關補充說明所提及之系爭內政部函釋二，將之納入合併適用而綜合審查，認定上開二系爭內政部函釋於一定範圍內不再援用之見解，實有牽強之疑慮。

此外，如認為使用執照之取得或變更，與建照或雜項執照因其係對於不動產特性具有較長期之固定關係之要求，兩者具有其類似性，因而將之類推援用於使用執照之申請或變更，實亦不宜認為其有違憲之虞。因為，如使用執照不確定期限，在申請變更使用執照時，自應要求土地使用權同意須為不定期限。如使用執照定有期限，實務上原本即可提出定有期限之土地使用權同意書，實為當然之解釋，現行法律未見其設有明文限制規定。

本號解釋原因案件之問題根源在於，鄰地所有人原同意提供設置停車空間（訂有租約）之土地（下稱系爭土地），於租賃期滿時承租人已將土地交還，其後聲請人擬出售系爭土地，發現受到套繪管制，須辦理解除套繪管制，否則不能另作他用。鄰地所有人為解除套繪管制，雖得依建築法第 73 條第 2 項前段及建築物使用類組及變更使用辦法第 8 條等規定申請變更使用執照。然於申請變更使用執照時，應檢附原使用執照或謄本，及依地方自治團體制定之建築管理自治條例所規定之建築物權利證明文件等，而此等文件皆非鄰地所有人所持有，除非此等文件之持有人同意配合提出，否則鄰地所有人於土地使用關係消滅時，實際上無從自行申請變更使用執照而解除套繪管制。<sup>8</sup>聲請人於聲請書中主張，國家應要求鄰地建築物所有

---

<sup>8</sup> 聲請人曾另依民法第 767 條第 1 項中段妨害除去請求權規定，就系爭土地向土地使用人提起民事訴訟，主張其應向臺中市政府都市發展局申請使用執照之變更以解除系爭土地之套繪管制或確認該使用人之使用權利不存在。惟經法院以系爭土地納為鄰地建物所增設之停車空間，並經套繪管制，即發生相關建築法令之規制效力，聲請人得依建築法第 73 條第 2 項及變更使用辦法第 8 條規定，取得建築物變更使用同意書及檢附相關書件，據以申請變更鄰地建物之使用執照，解除套繪管制。惟該規定乃規範申請變更使用執照之程序及所需

人另提供符合法規之停車空間，如不解除聲請人土地之套繪管制，將造成其財產權受有無期限之侵害。如從憲法解釋的角度而言，所採取的解釋方法，似不宜過度解讀或擴大延伸系爭內政部函釋一及二之適用範圍。因本原因案件之問題根源，係來自規範不明或不完全所致，既然已採整體評價聲請意旨，認系爭內政部函釋二為相關聯且必要，併將其納為解釋客體，何不直接將相關法令納為解釋客體。

### 三、從憲法觀察財產權及契約自由之保障問題

本號解釋另認由鄰地所有人出具土地使用權同意書者，該同意書應許附期限；鄰地所有人提供之土地使用權同意書附有期限者，如主管機關准予變更使用執照，自應發給定有相應期限之變更使用執照，而僅對鄰地為該相應期限之套繪管制；另同意使用土地之關係消滅時（如依法終止土地使用關係等），主管機關亦得依職權或依鄰地所有人之申請，廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制，始符憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。如從私法自治及契約自由之角度觀之<sup>9</sup>，土地

---

文件，尚與土地使用人有無出具變更使用同意書予聲請人之義務無關，且系爭土地遭套繪管制非土地使用人行為所致。聲請人請求土地使用人出具建築物變更使用同意書予聲請人向都發局申請變更原所准予變更之使用執照，以供聲請人辦理解除系爭土地之套繪管制，為無理由。又土地使用人於租期屆滿後將系爭土地交還聲請人，因兩造間並未另訂有租賃或使用借貸等契約關係，土地使用人亦非系爭土地之用益物權人，自難認就請求確認土地使用人就系爭土地之使用權利不存在，有何即受確認判決之法律上利益。經臺灣高等法院臺中分院以 105 年度上字第 21 號民事判決及最高法院 106 年度台上字第 3020 號民事裁定駁回而告確定。

<sup>9</sup> 契約自由(Vertragsfreiheit)與私法自治(Privatautonomie)為德國民法所承認，並契約自由作為基本法第 2 條第 1 項規定一般行為自由之特



使用同意是否定其期限，此往往屬於契約非必要之點，得依契約自由原則，容許契約當事人自由約定。縱使國家公權力欲介入私法自治或契約自由，其所干預者，是否係憲法第 15 條保障之財產權，抑係屬於憲法第 22 條之契約自由原則<sup>10</sup>問題，亦

---

別形塑者。契約自由之目的，係作為法律生活中個人自主決定之私法自治之創造者，亦即創設私法秩序之義務(Pflicht zur Ausgestaltung der Privatrechtsordnung)。(參照 BVerfGE 114, 1/34; 89, 214/231)又契約自由曾於威瑪憲法第 152 條明定，但德國基本法並未予明定，通常係依基本法第 2 條第 1 項規定，對於契約之締結及形成自由予以基本權之保障。另對於私法自治之法律限制影響第三人之他主決定者，立法者負制定保護規定之義務。(參照 Di Fabio, in: Mauz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 85. EL November 2018-beck-online, GG Art. 2 Abs. 1 Rn.101f.; Volker Epping, Grundrechte, 5.Aufl., Berlin, Heidelberg: Springer, 2012, Rn.566ff.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München: Beck, 2016, Art. 2 Rn.22.)

<sup>10</sup> 本院大法官解釋，雖有將財產權與契約自由併稱之例，但並不否認契約自由原則在憲法上之獨立意義，且以憲法第 22 條作為其依據。此可參照本院釋字第 576 號解釋，契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，並為私法自治之基礎。契約自由，依其具體內容分別受憲法各相關基本權利規定保障，例如涉及財產處分之契約內容，應為憲法第 15 條所保障，又涉及人民組織結社之契約內容，則為憲法第 14 條所保障；除此之外，契約自由亦屬憲法第 22 條所保障其他自由權利之一種。(另如本院釋字第 602 號解釋亦參照該號解釋)又本院釋字第 580 號解釋，基於個人之人格發展自由，個人得自由決定其生活資源之使用、收益及處分，因而得自由與他人為生活資源之交換。憲法第 15 條保障人民之財產權，使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源；憲法第 22 條保障人民之契約自由，使契約當事人得自由決定其締約方式及締約內容，以確保與他人交換生活資源之自由。惟因個人生活技能強弱有別，可能導致整體社會生活資源分配過度不均，為求資源之合理分配，國家自得於不違反憲法第 23 條比例原則之範圍內，以法律限制人民締約之自由，進而限制人民之財產權。(本院釋字第 716 號解釋亦參照上開釋字第 576 號、第 580 號解釋意旨)。

有探討之餘地。以本號解釋之原因案件為例，係由鄰地所有人事先同意，並在其提出之土地使用權同意書上未明載期限。至於其與使用執照申請或申請變更人間內部之基礎原因關係是否存在，如屬未取得使用土地之基礎原因關係，或係因非法取得土地使用權同意書等爭執存在；如其有土地使用關係存在，其存在之基礎原因關係，可能是使用借貸或租賃<sup>11</sup>等債之關係，或係設定普通地上權或典權等物權關係，此等問題如有爭執，係屬私法關係，另由法院判斷其是否成立或有效。因此，以上有關基礎原因之私法關係是否存在之問題，另須從民法等相關規定，再予深究，而非純屬公法或憲法上之爭執。是其基礎原因關係與向相關主管機關所出具土地使用權同意書兩者，除要求土地使用權同意書與其基礎原因之債之關係或物權關係必須一致以外，事實上可能存在兩份不同內容之文書。換言之，原則上固以兩份文件內容一致為妥，但實務上如將基礎原因關係與土地使用權同意書分開，如兩份書面所定使用期限不同（例如一份未定期限，另一份定有期限），於法實無庸禁止或限制之。亦即未定期限之不確定期限之土地使用關係，除非係屬所謂永久存續之無期限者，通常情形，宜解為其仍得隨時

---

<sup>11</sup> 例如租地建屋與得申請地上權登記之關係，涉及土地法第 102 條及民法第 422 條之 1 規定，且可能未明定租賃之期限者，另參照最高法院 105 年度台上字第 1200 號民事判決，按租地建屋契約，係以承租人使用其房屋為目的，非有相當之期限不能達其目的，故當事人雖未明定租賃之期限，依契約目的探求當事人之真意，仍應解為定有租至房屋不堪使用時為止之期限。是否不堪使用，原則上應以承租當時所建房屋之通常使用判斷之；蓋房屋如未經出租人同意而改造或更新材質結構致變更其使用期限者，若以變更後之狀態為斷，不免違背該租地建屋契約立約時當事人之真意。以上可見所謂未明定租賃之期限，亦非永久存續之無期限之情形。

終止其繼續性之關係，至於是否得適用或類推適用民法第 451 條予以更新，或視為不定期限繼續契約之關係，則須個別判定之，故未定期限者原則上並非永久，各當事人得隨時終止契約之可能性仍存在(民法第 450 條第 2 項參照)。<sup>12</sup>因此，期限之約定與否，係屬契約自由之一部分，且不確定期限之情形，從民法觀點，其可能是未定存續期限(所謂不定期債務)，但有終止之可能者<sup>13</sup>，或雖定有期限而其屆至之時期不確定者(所

---

<sup>12</sup> 民法第 449 條規定土地租賃權之存續期間，不得逾 20 年，而就普通地上權未明定其存續期間(第 834 條)，原則上得以存續期間之約定，如有約定，從其約定，定其存續期間(土地登記規則第 108 條之 1 第 2 項第 1 款參照)。至於地上權得否設定永久存續？學理上有所爭議。採肯定說者認永久之地上權遇有終止事由時仍得終止之(民法第 836 條、第 836 條之 3 參照)，應不生有害所有權之完整性及彈力性。又當事人於設定地上權時，定明為「無期限者」，依其文義自應解為係永久存續，蓋「無期限」係指期限永無終止之意，此與設定「未定存續期間」者顯不相同。有關得否無期限或解釋為最高年限，例如瑞士民法第 779 I 條第 1 項最長存續期間(Höchstdauer)規定，地上權得設定為獨立之權利，其存續期間最長至 100 年。(Das Baurecht kann als selbständiges Recht auf höchstens 100 Jahre begründet werden.)，或期間屆至，當事人得否更新等問題，宜認為係屬各國之立法政策問題，除非法律明定，實難以法律解釋或依據學說而獲致定論。(參照謝在全，民法物權論(上)，台北：新學林，103 年 9 月修訂 6 版，頁 570 及頁 581 註 3。)

<sup>13</sup> 例如普通地上權之未定期限，實務上有認為「地上權未定有期限者，存續期間逾二十年或地上權成立之目的已不存在時，法院得因當事人之請求，斟酌地上權成立之目的、建築物或工作物之種類、性質及利用狀況等情形，定其存續期間或終止其地上權，民法第八百三十三條之一規定甚明。準此，法院依上開規定，決定准否定存續期間或終止地上權，自應綜合地上權成立之目的、建築物或工作物之種類、性質及利用狀況等情形以定之。倘未定有期限之地上權設定之始，並無容任第一次建置之建築物或工作物因老舊汰新，重為第二次以後建置之目的，該以地上權建置之建築物或地上物因經時老舊，其存在及利用現狀已不合土地之經濟價值，亟待更新利用方式，俾利土地之最

謂不確定期限之債務)<sup>14</sup>，或具有永久存續之無期限物權等情形。由此可見，前述有關債法或物權法上基礎原因關係與土地使用權同意書存續期限所涉及之不定期、不確定期限與無期限等概念，仍有再推敲之必要，不宜等同處理。

#### 四、套繪管制與建築物申請變更使用等相關建築法源依據之檢討及修正

本號解釋於解釋文第一段直接闡明土地使用權同意書期限之約定方式及使用執照之期限等實務上作法應如何始符憲法意旨，之後於解釋文第二段又指出將系爭內政部函釋一及二

---

大效益利用，即與民法第八百三十三條之一規定相符。」(參照最高法院 105 年台上字第 163 號民事判決;另最高法院 100 年度台上字第 599 號民事判決參照)。以上可知，普通地上權設定時，如未定期限時，基於當事人之請求，法院斟酌地上權成立之目的、建築物或工作物之種類、性質及利用狀況等情形，定其存續期間或終止其地上權。故未定期限與具有永久存續之無期限，兩者尚有不同。惟宜留意者，在物權法學說上有採不許設定永久存續之地上權見解，亦即否定說，例如曹傑，中國民法物權論，台北市：臺灣商務印書館，56 年 3 月臺 2 版，頁 139-141；王去非，民法物權論，台北市：文友，45 年 1 月，頁 166，認民法不定最長期之限制，不可謂非立法之缺點。另採肯定說者，例如司法院 18 年院字第 15 號解釋，「查地上權本不因工作物之滅失而消滅。果如來函所述。不定期間之地上權。該地方確有永久存續之習慣。自得從其習慣。」此說認為得設定永久存續之地上權。

<sup>14</sup> 在民法債編，實務上有認為，按給付無確定期限者，債務人於債權人得請求給付時，經其催告而未為給付，自受催告時起，負遲延責任。遲延之債務，以支付金錢為標的者，債權人得請求依法定利率計算之遲延利息，民法第 229 條第 2 項前段、第 230 條第 1 項前段分別定有明文。所謂無確定期限，指未定期限及雖定有期限而其屆至之時期不確定二種情形，前者稱不定期債務，後者稱不確定期限之債務(最高法院 94 年度台上字第 1353 號民事判決參照)。

合併適用之結果，致鄰地所有人無從申請系爭土地解除套繪管制，限制其財產權之行使，於此範圍內與憲法保障財產權之意旨不符。如此文義看似清楚，但如細譯其解釋意旨，其究竟認為在何種範圍內前開系爭內政部函釋一及二仍有效力，在何種特定範圍，爾後不再援用，是否已臻明確，仍值得再推敲。

在立法論上，未來宜直接從相關法令之修正著手，以資解決，特別是主管機關於建築物申請變更使用時，既然同意放寬，得於相鄰空地增設停車空間，由於不動產利用關係，往往具有較長期存續之特性，並原則上依法得為使用或處分等積極行為及消極排除他人干涉(民法第 765 條參照)，是以不動產利用情況通常可能因個別需要而發生變化，必要時，需由鄰地所有人協助其申請變更使用執照，此時亦應針對各種情況之情事變更，於相關法令上配合放寬其應檢附證明文件之要件範圍，以免鄰地所有人於土地使用關係消滅後，建築物所有人如不願配合時，發生求救無門之法律規範或救濟管道之漏洞。

再者，建築法第 11 條規定，該法所稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地。應留設之法定空地，非依規定不得分割、移轉，並不得重複使用；其分割要件及申請核發程序等事項之辦法，由中央主管建築機關定之。建築法第 30 條規定：「起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書。」、第 71 條規定：「申請使用執照，應備具申請書，並檢附左列各件：一、原領之建造執照或雜項執照。二、建築物竣工平面圖及立面圖。建築物與核定工程圖樣完全相符者，免附竣工平面圖及立面圖。」、第 73 條第 2 項規定：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第九條建造行為以外主

要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。但建築物在一定規模以下之使用變更，不在此限。」及第 74 條規定：「申請變更使用執照，應備具申請書並檢附左列各件：一、建築物之原使用執照或謄本。二、變更用途之說明書。三、變更供公眾使用者，其結構計算書與建築物室內裝修及設備圖說。」由上開規定可見，建築法第 30 條係規定建造執照或雜項執照申請之應備土地權利證明文件，包括土地使用權同意書，但同法第 71 條及第 74 條規定申請或變更使用執照，係出具原領之建造執照或雜項執照，或建築物之原使用執照或謄本等文件，並未明定須提供土地使用權同意書。

綜上，從前述建築法第 11 條、第 30 條、第 71 條、第 73 條及第 74 條等規定，並參考農業用地興建農舍相關規定（例如農業用地興建農舍辦法第 12 條等），其所採套繪管制制度，係為交易安全之目的，未來如仍繼續保留套繪管制制度時，宜一併加以整體檢討套繪管制及其解除要件，並應以法律加以明定，以符合法律保留原則，且在土地使用之同意期限上，其是否宜解為永久存續之無限期，抑係指得終止之未定其期限等關係，或變更使用執照部分得附期限。另如由鄰地所有人出具附期限土地使用權同意書，而僅對鄰地為該相應期限之套繪管制，是否給予相當期限之限制，亦即，如容許設有期限者，是否應明定其最短或最長期限，且得否更新；如期限屆滿後，仍為使用物之使用收益，而鄰地所有人不即表示反對之意思者，得否視為以不定期限繼續契約（民法第 451 條參照）等問題，亦宜一併檢討，期待有關土地使用權同意書之相關規定及實務上使用表格及記載內容之修正，更加完善，以利實用。