

訊息摘要：司法院大法官釋字第 776 號

解釋日期：108-04-12

內 文：

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 776 號

解釋日期：民國 108 年 04 月 12 日

資料來源：司法院

相關法條：司法院大法官審理案件法 第 5 條（82.02.03版）

建築法 第 30 條（73.11.07版）

中華民國憲法 第 15 條（36.01.01）

民法 第 767 條（104.06.10）

建築法 第 73、74 條（100.01.05）

臺北市建築管理自治條例 第 30 條（108.02.22）

建築物使用類組及變更使用辦法 第 8 條（102.06.27）

爭 點：內政部台（78）內營字第 727291 號函關於建築物申請變更使用，增設停車空間於鄰地空地，並予套繪管制，暨台（80）內營字第 907380 號函有關建築法第 30 條規定應備具之土地使用權同意書不宜附有同意使用期限之函示實務上擴及於「變更使用執照」之申請部分，二者合併適用之結果，形成對鄰地無期限之套繪管制，是否與憲法第 15 條保障財產權之意旨不符？

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、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。

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、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礙，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牴觸憲法之處。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者提起民事訴訟，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）或確認該使用者之使用權利不存在（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，命使用者應向都發局申請變更使用執照，以解除套繪管制。土地使用者不服，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	蔡火罔燉
		陳碧玉
		黃璽君
		羅昌發
		湯德宗
		黃虹霞
		吳陳環
		蔡明誠
		林俊益
		許志雄
		張瓊文
		黃瑞明
		詹森林
		黃昭元