

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¹將其建築物的地下商場，變更用途為公共浴室），需要申請變更使用執照²，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

¹ 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。

² 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³，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，若其使用上無阻碍，經套繪列管無重複⁴使用之虞，且經鄰地所有權人同意使用者，准依建築技術

³ 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。

⁴ 按：應係「重複」的誤植。

規則設計施工編⁵第 59 條⁶、第 59 條之 1⁷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⁸及第 747 號⁹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

⁵ 按：應係「建築技術規則建築設計施工編」的誤植。

⁶ 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。……」

⁷ 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。」

⁸ 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。

⁹ 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¹⁰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¹¹，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

¹⁰ 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。」

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

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¹²，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¹³及建築物使用類組及變更使用辦法第 8 條¹⁴規定，鄰地所有人必須提出建

¹² 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。

¹³ 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。」

¹⁴ 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¹⁵，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¹⁶一再釋示：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¹⁷。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

¹⁵ 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。

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

¹⁷ 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！