

釋憲聲請書

聲 請 人 劉鴻志

茲依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

壹、聲請解釋憲法之目的

為就確定終局判決適用之法律及命令發生牴觸憲法之疑義，致人民於憲法上所保障之權利遭受不法侵害，質言之，本件聲請解釋之目的，即確定終局判決適用法律及套繪管制之行政行為，違法侵害聲請人之憲法上所保障之財產權及訴訟權，而有聲請大法官解釋憲法之必要。

貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、緣聲請人所有臺中市○區○○段第○○○號地號土地(下稱系爭土地，面積 341 平方公尺)，因訴外人陳麗伶前於民國 82 年 4 月 23 日申請臺中市○區○○路○○○號建築物(座落同段○○○等地號)之使用執照(原臺中市政府工務局 77 中工建使字第 3954 號，下稱 77 年使用執照，其建造執照字號為 76 中工建建字第 719 號)變更(地下 1 層原地下商場及停車空間部分【下稱系爭

建物】面積 2152.6 平方公尺，其中原地下商場面積 767.31 平方公尺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)，經聲請人於 82 年 7 月 5 日出具「土地使用權同意書」(下稱同意書)同意系爭土地全部面積供陳麗伶系爭建物申請執照使用後，原臺中市政府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 層原商場部分面積 767.31 平方公尺，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(○○段○○○號空地)，並套繪管制，避免重複使用。三、經核尚符，同意變更，請申請人按核准圖說施設完竣後再行報驗．．．．」該局於 82 年 8 月 3 日批准後，由所屬建築管理課先以 82 年 8 月 3 日 40902 號函通知陳麗伶略以：「．．．本件申請建築許可一案，准予變更，請依說明事項辦理。．．．說明：．．．二、請按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管制．．．．」該工務局再參照內政部 78 年 8 月 24 日台(78)內營字第 727291 號函(下稱內政部 78 年 8 月 24 日函)意旨，於 82 年 10 月 16 日以中工建使字第 44699 號函(下稱臺中市政府都市發展局 82 年 10 月 16 日函)准予上開變更使用執照。嗣聲請人於 102 年 1 月 22 日向臺中市政府都市發展局申請辦理系爭

土地解除套繪管制，經臺中市政府都市發展局以 102 年 2 月 27 日中市都管字第 1020028575 號函（下稱臺中市政府都市發展局 102 年 2 月 27 日函）復聲請人略以：

「．．．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（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。」聲請人又於 102 年 3 月 29 日再次向臺中市政府都市發展局申請解除系爭土地之套繪管制，並請臺中市政府都市發展局為明確之准駁決定。臺中市政府都市發展局於 102 年 4 月 23 日以中市都管字第 1020046784 號函（下稱臺中市政府都市發展局 102 年 4 月 23 日函）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，提起訴願，訴願決定對於聲請人請求撤銷臺中市政府都市發展局 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。

二、按司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定：

「人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。」查聲請人與台中市政府都市發展局之建築執照事件，涉及人民之憲法上所保障之財產權，業經台中高等行政法院 102 年度訴字第 401 號判決駁回及最高行政法院 103 年度裁字第 535 號裁定駁回，而確定於一審，聲請人自己符合確定終局敗訴判決且窮盡救濟途徑之要件。為此，爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款之規定，聲請大法官解釋憲法。

參、聲請解釋憲法的理由及聲請人對本案所主張的立場與見解：

本件確定終局判決所適用之法律及命令，有下列形式及實質合憲性牴觸憲法之情形：

一、本案聲請人下列基本權利受有侵害：

(一)財產權：

憲法第十五條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴(司法院大法官釋字第 400

號解釋參照)，經查，本案聲請人所有之土地，經地方自治團體即台中市政府(都市建設發展局)以套繪管制之手段予以限制，造成無法利用所有之土地，聲請人之所有權受到限制及侵害。

(二)訴訟權：

按憲法第十六條所謂人民有訴訟之權，係指人民於其權利受侵害時，有提起訴訟之權利，法院亦有依法審判之義務，惟查，建築法中既然准予套繪管制，卻沒有解除套繪管制之行政救濟途徑及請求權，換言之，立法機關或地方主管機關竟未對於「受管制之人符合何種要件下，得依職權或依聲請而解除套繪管制」予以規定，造成聲請人就解除套繪管制乙事，無法得以依循，縱得提起行政訴訟，但因欠缺實體請求權，實體上之訴訟權仍受到國家及地方自治團體之侵害。

二、違憲審查標的：

內政部 78 年 8 月 24 日台內營字第 727291 號函：「增設停車空間設置於鄰地空地，若其使用上無阻，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，准依建築技術規則建築設計施工編第五十九條、第五十九條之一之規定辦理。」

三、按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，憲法第 23 條定有明文，查內政部所頒前開系爭函釋自非法律，且並無任何公共利益之合法目的，並不得對人民之憲法上所保障之財產權予以限制，準此，系爭內政部函釋字屬違反憲法第 23 條之法律保留原則及比例原則。

四、合憲性審查：

(一)財產權：

1、形式合憲性(法律保留原則及法明確性)

爰財產權為憲法所保障之基本重要權利，故關於財產權之限制自應由法律予以限制，查「套繪管制」並無任何法律上之依據，且非屬細節事項，自不得以行政命令方式為之，本件國家行為以套繪管制之方式予以限制及侵害，卻無任何法律依據，顯已牴觸法律保留原則。

次查，系爭內政部函釋並非法律，不得作為限制人民權利義務之依據，否則即會違反法律保留原則，又上開函釋僅為了行政管理，自不得限制人民所有權之使用收益及處分，縱得限制其限制亦應訂有期限，或當鄰地所有權人已明示拒絕繼續提供須用人繼續使用時，業管機關即應解除套繪管制，否則無限期的侵害提供用地之鄰地所有權人，應為法所不許。

又聲請解釋之標的中，僅有系爭內政部函釋提及套繪管制，其餘均未提及，又對於「套繪管制」(或套繪

列管)並無任何解釋，如何適用或如何解除亦付之闕如，自有違反法律明確性之要求，換言之，套繪管制之意義難以理解，且欠缺客觀、一致之認定標準，而使一般人無法明確掌握，經由司法審查亦難以確認，而顯與法律明確性原則有違。

2、實質合憲性

(1) 套繪管制之目的與手段：

查套繪管制之立法及行政目的，是管控需用建物使用人，並非管制聲請人，聲請人無法提出他人建築物變更使用書，國家或地方自治團體又消極不作為，聲請人之土地何時能自由使用，行政行為如此消極，豈不造成聲請人永無自由收益的一天，上開情形並非套繪管制之立法目的，也絕非財產權受憲法保障之內涵。而列入套繪管制後，土地所有權人則無法利用該土地，而屬具持續效力之侵害與限制。

(2) 比例原則之檢視

查套繪管制之目的對於聲請人而言，並無任何公益目的，受套繪管制之目的並非正當，且本件依法應受限制者，乃係鄰地及鄰地建物之所有權人即需用人，並非聲請人，國家及地方自治團體應解除對聲請人所有土地之套繪管制，再要求真正需用人另行提供停車場用地，套繪管制之目的除不正當外，亦違背不當連結之禁

止，因為應受管制者依行政目的而言應為需用人，並非聲請人。

再查，套繪管制並非最小侵害之手段，套繪管制並無期限限制，主管機關亦未定期檢查需用人之變更使用執照之建物是否仍符合法律規範，只要有管制之期限限制，或是定期檢查後不通過即處需用人罰鍰或回復原狀，即有助於目的之達成，且為更小侵害之手段，本件無期限之限制，絕非最小侵害手段，而上開舉例之更小侵害之手段，亦有助於目的之達成。

- (3) 綜上，目前由建築法第 73 條第 2 項前段規定、建築法第 74 條規定、變更使用辦法第 8 條第 5 款規定及內政部 78 年 8 月 24 日台內營字第 727291 號函，而於建築實務中之「套繪管制」，其目的並非正當，手段亦無助於目的之達成，且有更小侵害之方式得選擇，故前揭法條及函釋自無法通過比例原則之檢視。

3、 小結

綜上，聲請人並非鄰地建物及土地之所有權人，且無法取得建築物變更使用同意書，目前套繪管制解除條件屬客觀上難以實現，且有不當連結，實際上，國家應要求鄰地建物所有人另提供符合法規之停車空間，而非不解除對聲請人土地之套繪管制，而造成人民之財產權受有無期限之侵害，又目前之套繪管制，其目的不明，

亦非最小侵害手段，尚難謂符合比例原則，而有違憲之嫌。

(二)訴訟權

1、法諺【Where there is a right, there is a remedy.】

查有權利受損即有救濟之法理，於本件聲請案中蕩然無存，彰顯我國行政法治之不備，徒有救濟管道，對於憲法上保障之權利卻是無止盡且無期限之侵害。

2、次查，侵害聲請人所有權是因為行政機關高權行為之「套繪管制」，建築法縱認能作為行政高權之依據，但建築法中卻無任何救濟之直接行使之請求權，法規有未盡之處，自應由大法官解釋「套繪管制」及相關建築法規是否有牴觸憲法之虞。

3、又本件「套繪管制」並無法律上依據，「套繪管制」制度之存在欠缺法律依據，且沒有請求解除之直接法律上請求權，實違反法律保留原則及法治國原則。

4、綜上，一般人民所有之土地，只要受套繪管制，依目前之法律制度，即無任何主動請求解除之主觀公權利，只能消極待需用人辦理解除，若需用人不解除，則受套繪管制之土地所有權人即無其他方式請求解除，上情自非訴訟權所要保障之內涵。

肆、言詞辯論及其代理

聲請人依司法院大法官審理案件法第十三條第一項之規定，聲請 鈞院就本聲請進行言詞辯論，並惠予許可聲請代理人出席辯論。

伍、關係文件之名稱及件數

一、台中高等行政法院 102 年度訴字第 401 號判決。

二、最高行政法院 103 年度裁字第 535 號裁定。

謹 狀

司法院 公鑒

中 華 民 國 1 0 3 年 8 月 2 8 日

具狀人：劉鴻志