



## 釋憲聲請書

聲請人：慈祐宮(媽祖宮) 地址：新北市新莊區新莊路 218 號

法定代理人：陳圓光 地址：

民國 生

身份證字號：

代理人：劉志忠律師 地址：新北市新莊區中華路二段 15 號 6 樓

電話：02-2993-9195

主旨：為最高行政法院 109 年度判字第 70 號文化資產保存事件之判決，所適用之文化資產保存第 9 條、第 39 條、第 41 條、第 50 條、第 98 條至 102 條規定，有違反憲法第 15 條規定之疑義，呈請解釋。

說明：依司法院大法官案件審理法第 5 條第 1 項第 2 款及第 8 條第 1 項之規定，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：

- 一、按依憲法第 15 條之規定人民之財產權應予保障，目的在保障人民對於財產之所有權，及依財產之存續狀態自由的行使管理使用、收益、處分等權能，並免於遭受國家公權力及第三人不法之侵害，以實現個人之自由、人格及尊嚴之維護。
- 二、次按，憲法第 23 條規定，憲法所保障之自由權利，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外，不得以法律限制之。是以，國家應保障人民之財產權，縱以

憲法第 23 條規定列舉之理由對於人民之財產權予以限制，立法機關所制定之法律，應審視其限制之必要性為何？對於人民財產之特別犧牲是否給予適當之補償？補償與對人民財產之侵害是否符合比例原則？

三、再按，保護歷史文化、藝術之古蹟、文物，固為憲法第 166 條規定之基本國策。惟行政機關在執行保護古蹟、文物之基本國策，亦須尊重人民財產權之保障，避免公權力之行使恣意限制人民私有財產之權利。本案所涉最高行政法院 109 年度判字第 70 號判決，就聲請人私有土地上，遭普安堂違法興建地上物無權占用，業經民事法院確定判決判命普安堂須拆除地上物返還土地，新北市政府竟依普安堂之申請將其部分地上物登錄為歷史建築，致聲請人無法取回土地，對聲請人之土地所有權嚴重侵害。最高行政法院判決竟適用文化資產保存法(下稱文資法)第 9 條、第 39 條、第 41 條、第 50 條及第 98 至 102 條規定，認為上開條文對於聲請人財產權所受之特別犧牲有所調和，仍足以衡平聲請人財產權所受之侵害。為此，懇請 鈞院予以宣告上開文資法之規定違憲，以符憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。

貳、爭議之性質，經過及涉及之憲法條文：

一、爭議之經過

(一)聲請人慈祐宮(媽祖宮)係登記有案之寺廟，現任法定代理人(負責人)為陳圓光，有新北市寺廟登記證及寺廟變動登記表可憑(附件

一)。

(二) 聲請人為新北市土城區祖田段第

地號土地(重測前為媽祖田段外媽祖田小段

地號，下稱系爭

土地)之所有權人。普安堂無權占用系爭土地，並在系爭土地上建築門牌號碼新北市土城區 47 號之房屋及地上物。聲請人本於所有權，於民國 95 年間依民法第 767 條規定，向台灣板橋地方法院提起拆屋還地訴訟，請求判令普安堂將無權占用土地之房屋及建物拆除，並將占用之土地返還聲請人。上述訴訟案件，經法院判決確定普安堂須將系爭土地上之房屋及地上物拆除，返還土地予聲請人(判決案號：台灣板橋地方法院 95 年度訴字第 1936 號民事判決、台灣高等法院 98 年度上字第 1025 號民事判決、最高法院 100 年度台上字第 776 號民事裁定)，聲請人並已向台灣板橋地方法院(改名為台灣新北地方法院)聲請強制執行(案號：99 年度司執字第 110235 號)。

(三)強制執行期間，訴外人李長俊於民國 100 年 11 月 29 日向新北市政府提報「普安堂園區及悟源紀念步道」(含外山門、現存石砌步道、山壁摩崖石刻、紅磚合院建築，下稱系爭建物)為古蹟(下稱原提報案)，普安堂為系爭建物所有人。新北市政府遂於 101 年 1 月 20 日以北府文資字第 1011095696 號函復普安堂就有關原提報案，自即日起進入古蹟指定之審查程序，為暫定古蹟。新北市

政府遂於101年2月17日辦理古蹟歷史建築聚落暨文化景觀審議委員會（下稱古蹟審議委員會）專案小組現勘，並邀請普安堂及聲請人出席陳述立場與訴求。經新北市政府於101年3月30日召開101年度第1次古蹟審議委員會，會中9位委員出席，8位出席委員同意而決議：「建議登錄『土城普安堂』為歷史建築（俟取得土地所有人同意後再行公告）。」且於101年4月26日以北府文資字第1011590466號函（下稱101年處分）將會議紀錄函送普安堂及聲請人，並說明：「本案依審議委員會決議，於暫定古蹟期間（至101年7月19日期滿）請建物所有人普安堂與土地所有人新莊慈祐宮雙方自行協調，俟取得土地所有人同意後，再依『歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法』第3條規定辦理公告事宜，若雙方未能達成協議，俟暫定古蹟期間期滿，本案即不登錄歷史建築，並予結案。」（附件二）嗣新北市政府於102年12月31日召開102年度第4次古蹟審議委員會（下稱102年12月31日會議），討論系爭建物歷史建築登錄案是否刪除附帶條件，會議決議：「101年3月30日新北市政府『101年度第1次古蹟歷史建築聚落暨文化景觀審議委員會』第5案-土城普安堂指定登錄審議案決議：建議登錄為歷史建築（俟取得土地所有人同意後再行公告），同意刪除附帶條件，並修正刪除土城區祖田段1072地號1筆，俟核定後公告。」被告依上開會議決議，於103年1月2日以北府文資字

第 1023397044 號公告（下稱 103 年處分）登錄系爭建物為歷史建築（附件三）。

（四）聲請人不服 103 年處分，以該處分之作成違反訴願法第 95 條、文化資產保存法第 3 條第 1 項及同法施行細則第 2 條第 1 項之規定，且新北市政府未將系爭建物之坐落面積查明等為由，提起訴願，請求撤銷 103 年處分，經文化部作成訴願駁回之決定。聲請人不服，提起行政訴訟，經台北高等行政法院 103 年度訴字第 1181 號判決撤銷該訴願決定及 103 年處分（附件四）。新北市政府收受上開判決，決定不再上訴，惟普安堂以該案普安堂身分提起上訴，案經最高行政法院 105 年度判字第 69 號判決上訴駁回，維持第一審判決理由，全案確定（附件五）。新北市政府遂依上開判決意旨重新辦理審議程序，於 105 年 4 月 1 日召集古蹟審議委員會專案小組進行會勘，當場並對原提報案未包含之相關文化資產同時進行會勘，並於 105 年 4 月 6 日召開古蹟審議委員會專案小組會議討論系爭建物及與其相關文化資產指定古蹟或登錄歷史建築審議案，普安堂另於 105 年 4 月 15 日以「新北市古蹟或歷史建築提報表」申請將「百年齋堂普安堂及李應彬藝術家故居」指定為古蹟或歷史建築（下稱 105 年申請案），新北市政府再於 105 年 7 月 20 日召開 105 年度第 5 次古蹟審議委員會會議（下稱 105 年 7 月 20 日審議會會議），就原提報案及 105 年申請案二案併案審理，並請普安堂及聲請人到場陳述意見，經出席委員審議決議登錄系爭

建物為歷史建築。新北市政府依上開會議決議，於 105 年 8 月 17 日以新北府文資字第 1051510226 號公告（附件六，下稱原處分）登錄系爭建物為歷史建築（亦即就 105 年申請案除系爭建物部分外之其餘部分係否准登錄為歷史建築或古蹟）。聲請人不服原處分關於准予公告登錄歷史建築部分，提起訴願，遭文化部決定駁回後，聲請人再提起行政訴訟。

(五)上開行政訴訟法，經台北高等行政法院審理後，以 106 年度訴字第 24 號判決駁回聲請人之訴，判決理由略以：「(一)被上訴人(即新北市政府)就原提報案及 105 年申請案，業於 105 年 4 月 1 日辦理審議委員會專案小組現勘，並邀請參加人(即普安堂)及系爭建物坐落土地所有權人即上訴人(即聲請人)出席，嗣先於 105 年 4 月 6 日經審議委員會專案小組會議，就文化資產之歷史、文化、藝術價值進行評估，並研擬意見，提供審議委員會參考。再於同年 7 月 20 日經審議委員會 15 位應到委員中之 12 位出席，且有邀請上訴人及參加人陳述意見，討論事項係包括 105 年申請案所提出之新事證(古墓等處)，合併舊有部分(即原提報案)做為文化資產進行審查，足認其業由專家組成之審議委員會，經法定審查程序為現場勘查，並本於專業素養之審議後所為決議，於法並無不符。是被上訴人依據前揭審議委員會之決議內容，而依 105 年 7 月 27 日修正施行之文化資產保存法第 18 條第 5 項暨歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法第 4 條規定，作成原處分，公告「土城

普安堂」登錄為新北市歷史建築，並載明登錄理由及其法令依據，而就 105 年申請案除系爭建物部分外之其餘部分予以否准（即不在公告登錄為歷史建築之範圍內），於法並無不合。（二）上訴人前並未就 101 年系爭函提起行政救濟，而係就 103 年處分不服，提起訴願，請求撤銷 103 年處分，經文化部訴願決定駁回，上訴人不服，提起行政訴訟，經原審法院 103 年度訴字第 1181 號判決撤銷該訴願決定及 103 年處分，被上訴人並未上訴，惟參加人提起上訴，經本院 105 年度判字第 69 號判決駁回上訴確定。細觀 103 年處分可知，其並未以取得土地所有人同意為生效條件之附款；且細究上開判決意旨，亦僅係以 103 年處分為訴訟標的範圍，而認 103 年處分有關公告系爭歷史建築定著地號土地面積部分，審議委員會未依歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法規定，確實審議該建築事實上所占用之面積，及何以非系爭歷史建築現實占用之其他部分亦屬基於歷史建築文化資產價值保存所必要與不可分割範圍，而應一併納入系爭歷史建築定著之土地面積之列，顯有出於恣意之違法瑕疵，而將該訴願決定及 103 年處分均撤銷，則被上訴人重為原處分時，依行政訴訟法第 215 條規定，自應依上開判決意旨為之。被上訴人確已依上開判決意旨重新辦理審議程序，於 105 年 4 月 1 日召集審議委員會專案小組進行會勘，當場並對原提報案未包含之相關文化資產同時進行會勘，並經 105 年 4 月 6 日審議委員會專案小組會議及 105 年 7 月 20 日會議就原提報案

及 105 年申請案一併審議後作成決議，已如前述；觀諸前揭 105 年 7 月 20 日會議決議內容可知，審議委員會已將系爭建物登錄歷史建築之面積，限於現實上所占用之面積，並不包括非由系爭建物現實占用之其他部分，且原處分係就系爭建物現實上所占用之面積部分，以文字敘述、相對位置圖、平面圖及照片等方式，將系爭建物定著土地之面積大小及範圍予以明確化，堪認原處分已依上開判決意旨重為處分。另按文化資產保存法及相關法規並未規定私有文化資產之指定或登錄應徵得所有人同意始得為之。而文化資產保存法第 9 條規定，係指主管機關辦理各項文化資產工作時，均應合法合理以避免過度侵害當事人之權益，所有人對文化資產之指定、登錄仍有不同意見時，主管機關宜盡力溝通協調。是以，上訴人主張原處分未以附帶「取得土地所有權人同意」之條件，係未維護土地所有權人權益，於法未合云云，實難謂有據。

(三)原處分係據 105 年 7 月 20 日會議決議所作成，而審議委員會係依據行為時新北市政府古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會設置要點之規定設置，其組織合法並有判斷權限，且審議委員會一併就原提報案與 105 年申請案之範圍，依法定審查程序進行現場勘查，審酌相關文化資產資料後，始基於專家學者之專業判斷，就審查範圍內之建造物及附屬設施群建物，是否屬得登錄為歷史建築之文化資產而作成決議，於法並無不合。被上訴人依 105 年 7 月 27 日修正施行之文化資產保存法第 18 條第 5 項規定、歷



史建築登錄廢止審查及輔助辦法第 4 條規定，作成原處分，公告土城普安堂登錄為新北市歷史建築，並就系爭建物登錄歷史建築所衡酌考量之理由一一敘明，尚難謂被上訴人之判斷有何恣意濫用或其他違法情事。從而，上訴人主張系爭建物之舊堂磚造合院建築，不具歷史及文化之價值，非屬北部地區少見之齋堂，摩崖石刻，係刻作於山壁之上，並非人為之建造物或設施，石砌步道及外山門，距舊堂尚隔數百公尺之遠，且由步道終點至舊堂，須經過柏油路及數戶民宅，故外山門及步道並非舊堂之附屬設施，且不符年代久遠條件，據以指摘原處分未善盡調查致認事用法有誤，顯屬其一己主觀見解，並無可採。(四)至上訴人主張原處分關於公告登錄歷史建築部分，未測量面積為被上訴人之不作為云云。惟查，從原處分之文字敘述、所附相對位置圖、平面圖及照片之整體內容予以觀察，已足明確系爭建物定著土地之面積大小及範圍，以使受處分人瞭解。從而，上訴人此部分主張，無足為對其有利之認定等語，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。」(附件七)。

(六)聲請人不服台北高等行政法院上開判決，向最高行政法院提起上訴，最高行政法院以 109 年度判字第 70 號判決駁回上訴，判決理由略以：「原處分係根據 105 年 7 月 20 日審議委員會決議所作成，而審議委員會係依新北市政府古蹟歷史建築聚落及文化景觀審議委員會設置要點之規定設置，其組織係屬合法並有判斷之權限，

且審議委員會一併就原提報案與 105 年申請案之範圍，依法定程序進行現場勘查，並經審酌相關文化資產資料後，始基於專業判斷，依行為時歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法第 2 條第 1 項第 1、2、4 款規定，就系爭建物決議為歷史建築之登錄，被上訴人據為原處分，並敘明其所衡酌考量之理由，即普安堂屬齋教先天派，乃北臺灣少見之齋堂，為在家居士修行之地，具宗教文化意義；李應彬為臺灣前輩民間藝術家，其於崖壁題字具歷史藝術價值；現存觀音堂舊堂仍見傳統合院紅磚造建築構造形式，與山門、步道之整體環境，反映齋教修行之空間特色，尚難謂其判斷有何恣意濫用或其他違法情事等語，駁回上訴人在原審之訴，自屬有據。上訴意旨謂以：普安堂舊堂部分，其建築形式為民間常見，且結構部分均已完全傾壞，不符歷史建築之要件；山壁摩崖石刻部分，係刻作於山壁之上，並非人為之建造或設施，不符文化資產保護法第 3 條第 1 項及施行細則第 2 條第 1 項之規定；外山門及石砌步道部分，與普安堂相距甚遠，並非普安堂舊堂之附屬設施，年代亦非久遠；齋教寺廟在臺灣各處數量甚多，非如原處分所述普安堂為北臺灣少見之齋堂，足見原處分就系爭建物之狀態事實與歷史建築之法律要件，涵攝有嚴重錯誤，然原判決仍認原處分並無違法，已有判決適用法規不當及理由不備之違法云云，核屬上訴人所執一己主觀見解，尚非可採。」、「至於上訴意旨主張：被上訴人 101 年系爭函所為「俟取得土地所有權人同意後再

行公告登錄為歷史建築」附帶條件，原已確定，自不容許被上訴人任意變更或撤銷；又依文化部 101 年 9 月 5 日文授資局蹟字第 10130075221 號函釋，倘土地所有人明確表達不同意指定古蹟之意思者，主管機關應盡力協調其雙方意見，以取得保存維護共識，被上訴人未取得土地所有權人即上訴人之同意，即公告普安堂登錄歷史建築，嚴重侵害上訴人之土地所有權合法權益，原判決未依憲法第 15 條保障人民財產權之意旨，仍認被上訴人得刪除上開附帶條件，顯已違憲云云。惟按行政訴訟法第 216 條第 2 項規定：「原處分或決定經判決撤銷後，機關須重為處分或決定者，應依判決意旨為之。」行政程序法第 117 條第 1 項前段規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。」經查，被上訴人 101 年系爭函所載「本案依審議委員會決議，於暫定古蹟期間（至 101 年 7 月 19 日期滿）請建物所有人普安堂與土地所有人新莊慈祐宮雙方自行協調，俟取得土地所有人同意後，再依『歷史建築登錄廢止審查及輔助辦法』第 3 條規定辦理公告事宜，若雙方未能達成協議，俟暫定古蹟期間期滿，本案即不登錄歷史建築，並予結案。」業認定系爭建物已符合登錄歷史建築之要件，然以「暫定古蹟期間取得土地所有人同意」為其辦理歷史建築登錄公告之條件，因歷史建築登錄未經公告，即不發生登錄歷史建築之效力，是 101 年系爭函有關係爭建物登錄歷史建築部分，業因暫定古蹟期間未

能取得土地所有人即上訴人之同意，並未作成正式公告，故其並未發生效力，亦難認上訴人得據之為信賴基礎。又查，有關係爭建物之歷史建築登錄，依文化資產保存法第 9 條規定，固要求主管機關應尊重文化資產所有人之權益，然非以取得土地所有人即上訴人之同意為必要，上訴人所舉文化部上開 101 年 9 月 5 日函釋，亦僅闡述倘有所有人明確表達不同意者，主管機關應盡力協調雙方意見，亦未認為所有人不同意即不得為歷史建築登錄。按歷史建築之登錄，固對於所有權之行使有所限制，惟憲法第 166 條業指明：「國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物。」足見保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物，本為國家應追求之基本國策，立法者制定文化資產保存法，採取包括歷史建築登錄等手段，即為實踐保存及活用文化資產，保障文化資產保存普遍平等之參與權，充實國民精神生活，發揚多元文化之目的（該法第 1 條參照）；對於財產權因而受到限制者，文化資產保存法亦設有第 39 條獎勵規定、第 41、50 條容積移轉使用及第 98 至 102 條稅賦、租金減免規定，可視為對所有權人之補償措施，立法者已充分考慮人民對公益之特別犧牲與財產權之調和，將其影響程度降至最低，與比例原則尚無齟齬，難認有違憲法保障財產權之意旨。再查，文化部嗣以 102 年 12 月 19 日文授資局蹟字第 10230102471 號函說明二明載：「惟檢視上開附條件之決議事項，有違文化資產保存法第 9 條之規定，主管

機關辦理各項文化資產工作時，均應合法合理以避免過度侵害當事人之權益，並於程序中適時提供當事人專業諮詢。非在表明私有文化資產之指定或登錄，均應徵得所有人同意後始得為之。」指摘被上訴人先前所作 101 年系爭函附帶「取得土地所有人同意」條件，於法不合。被上訴人因而召開 102 年度第 4 次審議委員會會議，決議以 101 年系爭函內容為基準，但刪除「取得土地所有人同意」之條件及所定著土地刪除土城區祖田段 1072 地號 1 筆，並據之作成 103 年處分，將系爭建物登錄為歷史建築，該 103 年處分雖經原審法院 103 年度訴字第 1181 號判決撤銷、本院 105 年度判字第 69 號判決駁回上訴而告確定，然判決理由係以 103 年處分將非屬系爭建物事實上占用之面積，亦公告為歷史建築定著地號土地面積，顯有出於恣意之違法瑕疵等語，因而撤銷該處分，理由中並未認為被上訴人因前有 101 年系爭函，即不得再作成 103 年處分。原判決業指明：被上訴人嗣重新辦理審議程序，審議委員會已將系爭建物登錄歷史建築之面積，限縮於現實上所占用之面積，並不包括非由系爭建物占用之其他部分，原處分並以文字敘述、相對位置圖、平面圖及照片等方式，將系爭建物定著土地之面積大小及範圍予以明確化，堪認原處分已依上開判決意旨重為處分等語，核與行政訴訟法第 216 條第 2 項規定並無不合，自無違誤。上訴意旨上開主張，實難謂屬有據，洵非可採。」

二、爭議之性質及所涉及之憲法條文：

(一)本案新北市政府將坐落聲請人所有土地上之普安堂之部分地上物登錄為歷史建築，依文資法第 33 條規定：「發見具古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群價值之建造物，應即通知主管機關處理。營建工程或其他開發行為進行中，發見具古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群價值之建造物時，應即停止工程或開發行為之進行，並報主管機關處理」、第 34 條規定：「營建工程或其他開發行為，不得破壞古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群之完整，亦不得遮蓋其外貌或阻塞其觀覽之通道。」、第 42 條第 1 項規定：「依第三十九條及第四十條規定劃設之古蹟、歷史建築或紀念建築保存用地或保存區、其他使用用地或分區及特定專用區內，關於下列事項之申請，應經目的事業主管機關核准：一、建築物與其他工作物之新建、增建、改建、修繕、遷移、拆除或其他外形及色彩之變更。二、宅地之形成、土地之開墾、道路之整修、拓寬及其他土地形狀之變更。三、竹木採伐及土石之採取。四、廣告物之設置。」之規定，聲請人就系爭土地之營造、開發、開墾、道路整修、土地形狀變更、竹木採伐及土石採取、廣告物之設置等土地管理、利用行為，已受到法令之限制及剝奪，故登錄歷史建築之公權力行為，對聲請人受憲法第 15 條保障之財產權造成侵害。

(二)最高行政院所適用文資法第 9 條規定：「主管機關應尊重文化資產所有人之權益，並提供其專業諮詢。前項文化資產所有人對於

其財產被主管機關認定為文化資產之行政處分不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。」僅單方面保障、文化資產所有人之權益，並未就文化資產占用之私人土地，予以任何同等或相當之保障及尊重；同法第 39 條第 1 至 3 項：「主管機關得就第三十七條古蹟保存計畫內容，依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為古蹟保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依本法相關規定予以保存維護。」、「前項古蹟保存用地或保存區、其他使用用地或分區，對於開發行為、土地使用，基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度、寬度、建築物之形貌、高度、色彩及有關交通、景觀等事項，得依實際情況為必要規定及採取必要之獎勵措施。」、「前二項規定於歷史建築、紀念建築準用之。」規定對於開發行為、土地使用等事項，得為必要規定及獎勵措施；第 41 條第 1 項：「古蹟除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地方建築使用或享有其他獎勵措施；其辦法，由內政部會同文化部定之。」；第 50 條第 1 項：「考古遺址除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、考古遺址保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因考古遺址之指定、考古遺址保存用地、保

存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地方建築使用或享有其他獎勵措施；其辦法，由內政部會商文化部定之。」(註：第 41 條第 1 項及 50 條第 1 項係適用於古蹟及考古遺址定著之土地，歷史建築部分並無適用，最高行政法院應屬適用法規錯誤)，及第 98 至 102 條之稅賦、租金減免規定(僅第 99 條、100 條為定著土地之地價稅及遺產稅優惠規定)，對於聲請人喪失歷史建築坐落範圍土地之管理使用權能，並無任何實際之補償。尤其上開文資法條文就歷史建築占用他人土地是否有合法權源，未予區分，對於遭違法占用長達數百或數十年之土地所有權人而言，形同以法律保護非法侵害合法財產權之行為。是以，上開文資法條文，所提供之獎勵或稅賦減免，相較對於私有土地財產權之保障，難謂符合比例原則。

### 三、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場及見解：

- (一)憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，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。惟個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲，社會公眾並因而受益者，應享有相當保障及補償之權利。



(二)基於上述憲法第15條規定保障人民財產權之意旨，文資法第9條、第39條、第41條、第50條及第98至102條，關於歷史建築所定著之土地，立法所予以之獎勵或補償，就歷史建築所有人與所定著土地之土地所有人不同時，對於土地所有權人財產權之保障與土地所有權能所受之限制、剝奪，並不符合比例原則，說明如下：

1. 土地所有權之權能，乃對土地全面支配之權利，包括對土地之占有、使用、收益、處分，並排除他人之干涉(謝在全教授著「民法物權論」上冊第140至143頁)。是憲法第15條規定保障人民之財產權，亦應涵括上述土地所有權完整之權能。如以憲法第23條規定之各項事由立法限制或令土地所有權人為特別之犧牲時，亦應參酌限制或犧牲之權能為何以給予適當及充足之補償，方符比例原則。
2. 以歷史建築定著他人所有土地之情形，土地所有權人因而喪失土地之占有及使用、收益、處分之權利，幾近乎完全剝奪土地之所有權。是以行政機關於審查、公告歷史建築之案件時，對於土地所有權人之權益，尤應予以尊重、保障，尤其對於歷史建築係無權、違法占用他人土地，更以取得土地所有權人之同意為必要之要件，庶免造成侵害合法土地所有權以保障非法占用土地之不合理現象。

3. 再以，公告為歷史建築所占用之土地，所有權之權能已遭完全之限制、剝奪，其狀態類似於形成公用地役關係之既成道路。因而立法機關及行政機關對於土地所有權，亦應審酌類似之公用地役關係，予以適當之補償(大法官會議釋字第 400 號解釋參照)。

(三) 基于(二)之說明，聲請人認為文資法相關條文，有違反憲法第 15 條規定之疑義，說明如下：

1. 文資法第 9 條，僅規定主管機關依尊重文化資產所有人之權益，尤其文化資產無權占用他人土地之情形，並無任何尊重及保障，顯失公平，有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。
2. 文資法第 39 條、第 41 條及第 50 條，對於古蹟、歷史建築及考古遺址坐落土地，關於獎勵、容積移轉之規定，旨在對於長期占用之土地有建築之情形予以獎勵之措施，對於並無建築開發土地需要之土地所有權人，以及歷史建築定著之土地依法不能建築之情形，並無適用獎勵措施之餘地。是故，上開獎勵性質條文相對於對土地所有權之侵害及限制，不符比例原則，有違憲法第 15 條財產權之保障。
3. 文資法第 98 至 102 條之規定，其中與本案有關之第 99 條第 2 項減免地價稅 50%規定，其減免之稅賦相較於土地所有權人喪失使用、收益、處分等之權益，顯不符合比例原則，有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。

四、綜上所述，爰鑑請 鈞院宣告旨揭最高行政法院判決所適用之文資法條文之規定，違反憲法第 15 條之規定，並命立法機關另訂適當之法律，以維護歷史建築所定著他人土地之所有權人權益，以符憲法第 15 條人民財產權保障之旨意。

肆、相關文件之名稱及件數：

附件一：新北市寺廟登記證及寺廟變更登記表各乙件。

附件二：新北市政府 101 年 4 月 26 日北府文資字第 1011590466 號函乙件。

附件三：新北市政府 103 年 1 月 2 日北府文資字第 1023397044 號函乙件。

附件四：台北高等行政法院 103 年度訴字第 1181 號判決書乙份。

附件五：最高行政法院 105 年度判字第 69 號判決書乙份。

附件六：新北市政府 105 年 8 月 17 日新北府文資字第 1051510226 號函文乙件。

附件七：台北高等行政法院 106 年度訴字第 24 號判決書乙份。

附件八：最高行政法院 109 年度判字第 70 號判決書乙份。

(以上均為影本)

謹 狀

司法院 公鑒

中華民國 109 年 5 月 11 日

聲請人：慈祐宮(媽祖宮)

法定代理人：陳圓光

代理人：劉志忠律師

