

正本

1

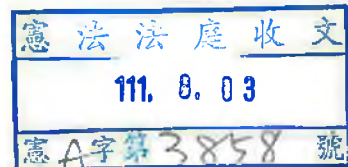
法規範憲法審查及裁判憲法審查聲請書

案號： 年度 字第 號

聲請人 陳佛賜



送達代收人 郭執中



■聲請線上查詢案件進度，陳報 E-Mail(以一組為限)如下：

E-mail：

2 茲依憲法訴訟法第 59 條之規定，聲請法規範憲法審查及裁判憲
3 法審查事，謹依法提呈憲法訴訟聲請書：

4 **主要爭點**

5 一、新北市政府稅捐稽徵處課徵民國(下同)109 年地價稅【聲證
6 1】之課稅條件，其形成原因係根據違法之行政處分，是該
7 課稅處分，是否違憲？

8 二、臺灣新北地方法院 110 年度稅簡字第 11 號行政訴訟判決之
9 「被告就原告共有之系爭 4 筆土地，應有部分為 1/189，除
10 系爭 地號土地部分面積予以免徵地價稅外，系爭 4 筆
11 土地其餘面積則均按一般用地稅率課徵地價稅，以原處分
12 核課原告 109 年度地價稅合計 2,322 元，核屬合法有據」

1 及「原告以系爭 4 筆土地，經改制前臺北縣政府地政局違
2 法核准變更系爭土地之地目暨改制前臺北縣政府工務局違
3 法核發建造執照、使用執照等處分有不合法，因認被告其
4 所形成之課稅處分亦有違法，仍屬不可採」以及「原告主
5 張被告就系爭土地內無償供公眾通行之私設通路及其實際
6 應留設空地超過建物應留設法定空地面積之道路部分，應
7 依法減免地價稅，核均屬無理難採」之內容，是否違憲？

8 三、臺北高等行政法院 111 年度簡上字第 6 號裁定之「原判決
9 業已就原告主張陳鍋生係遭他人偽造土地使用同意書，而
10 使行政機關據之為系爭土地之變更地目編定及核發建造執
11 照等行政處分（非本件訴請撤銷之程序標的），參採全案
12 證據並論明該行政處分既已對外生效而具有構成要件效力，
13 被上訴人據之核定地價稅，於法有據，上訴人所陳有無對
14 特定人即其祖父為送達等，至多亦屬該特定人之救濟期間
15 如何起算等問題，並無礙該處分前曾對其他人送達後即已
16 對外生效而有構成要件效力之認定結果」之內容，是否違
17 憲？

18 原因案件或確定終局判決案號

- 19 一、原因案件：新北市政府稅捐稽徵處核課之 109 年地價稅新
20 台幣 2,322 元。
21 二、確定終局判決：台北高等行政法院 111 年度簡上字第 6 號
22 裁定。

23 審查客體

- 24 一、臺灣新北地方法院 110 年度稅簡字第 11 號行政訴訟判決。
25 二、臺北高等行政法院 111 年度簡上字第 6 號裁定。

26 應受判決事項之聲明

1 一、聲請宣告臺灣新北地方法院110年度稅簡字第11號行政訴
2 訟判決違憲。

3 二、聲請宣告臺北高等行政法院111年度簡上字第6號裁定違
4 憲。

5 事實上及法律上之陳述

6 壹、聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查之目的：

7 為新北市政府(改制前之臺北縣政府)違法變更地目及核發
8 建造執照與使用執照，致新北市政府稅捐稽徵處據前開違
9 法之行政處分，對聲請人課徵109年地價稅事件，認臺北
10 高等行政法院111度簡上字第6號裁定，及該判決所適用
11 之土地稅減免規則第9條但書規定及內政部內授營建管字
12 第1060804569號函，有抵觸憲法第7條平等原則、第15
13 條財產權、第16條訴訟權、第23條比例原則及法律保留
14 原則，為此聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查。

15 貳、本件背景事實及所涉憲法條文或憲法上之權利：

16 一、憲法上所保障之權利遭不法侵害之事實，及涉及之憲法條
17 文或憲法上之權利：

18 (一)緣本件土地係坐落： 市 區 段

19 地號等4筆土地(以下合稱系爭土地)，面積分別為
20 714.47平方公尺、782.54平方公尺、6,698.91平方公尺、
21 423.67平方公尺(102年11月30日重測前分別為 段
22 地號，重測前面積分
23 別為713平方公尺、771平方公尺、6,623平方公尺、407
24 平方公尺)日據時期登記為被繼承人陳鍋生與不知名之訴
25 外人分別共有，陳鍋生之應有部分為3分之1，登記地目為
26 「林地」及「旱地」，合先敘明。

1 (二) 陳鍋生於日據時期昭和 10 年 (即民國 24 年) 死亡，繼承
2 人等未辦理繼承登記，至民國 36 年土地總登記時，地政機
3 關仍將去世之陳鍋生登記為系爭土地之所有權人，地目為
4 「林地、旱地」，嗣於民國 70 年，系爭土地經政府公告為
5 「山坡地保育區暫未編定用地」，列為林業用地管制，地
6 目仍為「林地旱地」。民國 71 年至 74 年間，系爭土地共
7 有人之一陳民雄，持偽造之陳鍋生同意書，依據當時土地
8 登記規則申請將系爭土地變更為建地，當時土地登記簿所
9 載共有人之一陳鍋生已去世近 50 年，陳鍋生之合法之繼承
10 人等亦未辦理繼承登記，地政機關及工務機關則相繼核准
11 變更地目申請，並核發建造執照及使用執照，嚴重損害系
12 爭土地共有人陳鍋生及其繼承人之權利。

13 (三) 按民法第 819 條第 2 項：「共有物之處分、變更、即設定
14 負擔，應得全體共有人同意」故依當時法令，土地地目變
15 更及興建房屋皆應由全體土地所有權人出具申請書或土地
16 使用權同意書及相關權利證明文件申辦。惟聲請人及其他
17 繼承人於民國 100 年 8 月間收到新北市政府稅捐稽徵處汐
18 止分處補發之系爭土地地價稅繳納通知，始知悉系爭土地
19 為上訴人祖父陳鍋生所有。當時陳鍋生之其他合法繼承人
20 為請求新北市政府將系爭土地回復原編定地目及撤銷建造
21 執照及使用執照，遂提起訴願及行政訴訟，案經最高法院
22 行政法院 102 年度裁字第 711 號裁定以變更地目之訴願期
23 間應自 71 年核准變更地目時起算 30 日，及最高行政法院
24 102 年度裁字第 606 號裁定以系爭建造執照及使用執照處
25 分之法定救濟期間至 92 年 6 月 30 日已屆滿，駁回上訴確
26 定。

1 (四) 政府機關(地政局、工務局)無視聲請人祖父亦為所有權
2 人之一，當時已去世近 50 年，自無法行使任何行為及權
3 利，亦無視無國民身分證及印鑑證明之事實，迺違法核准
4 變更地目為「丙種建地」，違法核發「建造執照」及「使
5 用執照」，讓他人侵佔聲請人先祖父之土地，造成損害同
6 時使土地改變使用，而所有核准及核發事項皆未依法送達
7 聲請人祖父及其繼承人。嗣後稅務機關自土地改變使用後，
8 長達近 30 年，從未依法查明先祖父之地址，既未合法通
9 知土地共有人陳鍋生納稅，亦未依法對土地管理人或土地
10 使用人開徵地價稅，致繼承人錯失主張權利之時機，侵害
11 聲請人受憲法所保障之財產權及訴訟權至鉅。

12 二、所經過之訴訟程序及確定終局判決

13 (一) 系爭土地之所有權人登記為陳鍋生，因被繼承人陳鍋生於
14 日據時期昭和 10 年(即民國 24 年)死亡，聲請人因繼承
15 而成為上開 4 筆土地之共有人。聲請人自民國 100 年受稅
16 務機關通知繳納地價稅，為表不服，聲請人即逐年對課稅
17 處分提起行政訴訟，惟至今仍未獲救濟，是台北縣政府違
18 法核發之建築執照與系爭課稅處分，侵害聲請人及其他繼
19 承人之權利甚鉅，無奈之下，聲請人僅得提起本件憲法訴
20 訟，以維權益。

21 (二) 本件係聲請人針對新北市稅捐稽徵處課徵之 109 年地價稅，
22 系爭土地除 地號土地部分面積(0.93 平方公尺)符
23 合土地稅減免規則第 9 條規定免徵地價稅外，該 4 筆土地
24 其餘面積則均按一般用地稅率課徵地價稅，乃經相對人核
25 課聲請人 109 年度地價稅合計 2,322 元(下稱原處分)。
26 聲請人不服，申請復查遭駁回，復提起訴願遭駁回【聲證

1 2】，聲請人遂提起行政訴訟，經臺灣新北地方法院於民
2 國 110 年 11 月 4 日以 110 年度稅簡字第 11 號行政訴訟判
3 決【聲證 3】予以駁回，聲請人不服提起上訴，嗣經臺北
4 高等行政法院於民國 111 年 1 月 28 日以 111 年度簡上字
5 第 6 號裁定【聲證 4】（下稱原確定判決）以上訴不合法予
6 以駁回而告確定，爰聲請法規範憲法審查及裁判憲法審
7 查。

8 (三) 按憲法訴訟法第 59 條規定，人民就其依法定程序用盡審
9 級救濟之案件，對於受不利確定終局裁判所適用之法規範
10 或該裁判，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲
11 之判決。前項聲請，應於不利確定終局裁判送達後 6 個月
12 之不變期間內為之。憲法法庭審理規則第 60 條規定，本
13 法第 59 條第 2 項所稱 6 個月不變期間，自用盡審級救濟
14 之最終裁判送達之翌日起算。聲請人於 111 年 2 月 11 日
15 收受確定終局裁判書，並於 111 年 8 月 11 日提出本聲請
16 書向憲法法庭聲請裁判憲法審查及法規範憲法審查，核屬
17 確定終局裁判送達後 6 個月不變期間內所為之聲請無訛。

18 參、確定終局裁判所適用之法規範或該裁判違憲之情形：

19 一、原確定判決肯認新北市政府稅捐稽徵處以違法之行政處
20 分所建構之課稅條件作成課稅處分，並無違誤，係強令土
21 地共有人陳鍋生之繼承人等，除接受行政機關所為違法之
22 行政行為所生之不利益外，尚須承擔納稅義務，侵害人民
23 受憲法保障之平等權、財產權、訴訟權及租稅法定主義：

24 (一) 原確定判決以「原判決業已就原告主張陳鍋生係遭他人偽
25 造土地使用同意書，而使行政機關據之為系爭土地之變更

1 地目編定及核發建造執照等行政處分（非本件訴請撤銷之
2 程序標的），參採全案證據並論明該行政處分既已對外生
3 效而具有構成要件效力，被上訴人據之核定地價稅，於法
4 有據，上訴人所陳有無對特定人即其祖父為送達等，至多
5 亦屬該特定人之救濟期間如何起算等問題，並無礙該處分
6 前曾對其他人送達後即已對外生效而有構成要件效力之
7 認定結果」為由，駁回聲請人之上訴，惟原審法院既認其
8 無從審酌前開變更地目及核發建築執照等行政處分是否
9 合法，卻認新北市政府稅捐稽徵處之課稅處分未違法，該
10 判決之理由顯有矛盾，限制人民受憲法保障之財產權及訴
11 訟權，並違反憲法第 23 條之法律保留原則。

12 (二) 按針對「出具土地使用權同意書人早已死亡，而致引起建
13 照糾紛，如何處理。」乙事，內政部 61 年 1 月 14 日台內
14 地字第 453879 號函明載：「一、已核發建造執照後，土
15 地權利關係人或第 3 者方始提出異議以該出其土地使用權
16 同意書人早已死亡（即出具土地使用權同意書之日期係於
17 死亡之後）者，主管建築機關應即函洽主管戶政機關予以
18 查明，倘經查明屬實，即予吊銷建造執照…。二、建造執
19 照被吊銷後即應禁止建築。土地合法繼承人提具土地使用
20 權同意書時，仍應重新申請。」依上開函釋之意旨，**出具**
21 **土地使用權同意書之要件，應以授權人生存為必要。**

22 (三) 查系爭土地之共有人陳鍋生早於臺灣光復以前昭和 10 年
23 (民國 24 年)即已死亡，申請人竟以偽造陳鍋生印章，用

1 印於土地使用權同意書，並於 71、72 年間，向斯時建築
2 主管機關臺北縣政府建設局即改制後之新北市政府工務
3 局申請核發建造執照，又主管機關竟逕以土地所有權人確
4 有蓋章，未審查土地所有權人是否仍生存而得為同意之意
5 思表示，遽作成核發建造執照及使用執照之行政處分，嗣
6 經聲請人提出上開爭執，新北市政府僅覆函表示因申請人
7 提供偽冒之資料，致使作成行政處分，僅屬私權爭議，而
8 要求聲請人自行透過民事爭訟程序處理，並未依新北市政
9 府仍未依前揭內政部台內地字第 453879 號函意旨，於查
10 明後吊銷執照。況聲請人及其他繼承人係於 100 年 8 月方
11 知悉其祖父有系爭共有土地，斯時距陳鍋生身分遭偽冒申
12 請變更地目及核發建築執照，已相距約 30 年，早已逾越
13 當事人得以民事訴訟主張權利之時效，故新北市政府之作
14 為除為卸責外，亦違反依法行政原則，是該核發建造執照
15 與使用執照之行政處分，均係違法，灼然至明。

16 (四) 次按「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關
17 得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。
18 但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有
19 重大危害者。」行政程序法第 117 條第 1 項固規定違法之
20 行政處分有因對公益有重大危害而不能撤銷，惟聲請人於
21 民國 100 年收受繳納地價稅之處分時，即逐年與稅務機關
22 爭訟，故稅務機關明知本件既有行政機關違法變更地目及
23 違法核發建築執照，即不能向現今土地所有權人課徵地價

1 稅，否則係對土地所有人過度犧牲，侵害人民之財產權，
2 如此顯非妥適。

3 (五) 憲法就人民之財產權、自由權應予保障，定有明文。新北
4 市政府(即改制前之台北縣政府)地政局違法核准變更地
5 目及工務機關核發建築執照等情，強制剝奪共有人陳鍋生
6 及其他繼承人自由處分土地之意志，同時使陳鍋生之繼承
7 人所有之系爭土地遭第三人不法竊佔，除侵害人民受憲法
8 保障之自由權及財產權外，稅務機關以違法且無構成要件
9 效力之處分所形成之課稅條件，令聲請人承擔納稅義務，
10 與租稅法定主義及依法行政原則不符，是該課稅處分顯非
11 適法(最高行政法院 98 年度判字 509 號判決意旨參照)。

12 (六) 聲請人及其他繼承人於 100 年 8 月間受稅捐機關通知補繳
13 地價稅時，始知悉先祖父遺有系爭土地未辦理繼承登記，
14 惟斯時前開違法之變更地目及核發建造執照、使用執照之
15 處分業已罹於法定救濟期間(最高法院行政法院 102 年度
16 裁字第 711 號裁定及最高行政法院 102 年度裁字第 606 號
17 裁定)【聲證 5】，且前開違法之行政處分自始未合法送
18 達陳鍋生及其繼承人，是違法處分之生效，等同事實上強
19 制令土地共有人即陳鍋生及其繼承人等，承擔納稅義務，
20 違背憲法保障人民之自由權、財產權、訴訟權，侵害聲請
21 人權利甚鉅。再者，陳鍋生之第一順位繼承人聲請人之父
22 親陳天來於民國 75 年去世，聲請人辦理繼承登記時，國
23 稅局提供之陳天來遺產清單中並未有系爭土地，其他與陳

1 天來相同輩份之繼承人(共 7 人)業於民國 75 年至 100 年
2 間陸續去世，其子女辦理繼承登記時，皆未曾查知有系爭
3 土地為遺產而應辦理繼承登記，此明顯係行政機關之疏漏，
4 直至 100 年 8 月收受地價稅繳納通知時，方知悉此事，而
5 今稅捐機關強令聲請人及其他繼承人承擔納稅義務之不
6 利益，違反信賴保護原則，聲請人難以甘服。

7 二、私設道路與現有道路既同為建築法所稱道路，皆為無償公
8 眾通行之目的，然私設通路無請求補償之權利，不符合憲
9 法保障之平等原則。查系爭共有土地有部分為無償供公眾
10 通行之道路（ 街二段 巷及 ），上開
11 道路為一般土地，非建築法所稱之應留設之法定空地，且
12 確實係無償供公眾通行多年之道路，具特別犧牲性質，依
13 土地稅減免規則第 9 條規定，應以實際面積減免之，稅務
14 機關未斟酌辦理繼承登記前之土地共有人陳鍋生所持分
15 之土地，其中有部分為無償供公眾通行之道路，已逾 20
16 年，符合前開減免規則，而稅務機關否准減免系爭土地之
17 地價稅，與憲法之平等原則、租稅法定主義及依法行政原
18 則不符。

19 (一)臺北縣政府工務局於民國 71 年核發之建築執照，既非經
20 陳鍋生同意申請，更未通知執照上所載之申請人陳鍋生，
21 對陳鍋生未生效力，則陳鍋生持分之土地因該執照，而遭
22 其他共有人建屋出售獲利，陳鍋生之繼承人未受有利益，
23 該土地因政府部門(地政、工務、稅捐機關)之過失而遭他

1 人侵占，且部分土地係無償供大眾通行之道路()
2)，具特別犧牲之性質，符合減免規則。稅務
3 機關否準減免地價稅，侵害聲請人之平等權、財產權至鉅，
4 亦不符租稅法定原則及信賴保護原則。

5 (二)按建築法第 11 條第 1 項及第 2 項規定：「本法所稱建築
6 基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空
7 地。建築基地原為數宗者，於申請建築前應合併為一宗。
8 前項法定空地之留設，應包括建築物與其前後左右之道路
9 或其他建築物間之距離，其寬度於建築管理規則中定之。」，
10 次按內政部營建署 106 年 3 月 28 日內授營建管字第
11 1060804569 號函釋【聲證 6】之說明：四、有關私設道路
12 之認定乙節，說明如下：「(一)建築基地外『私設道路』
13 部分，參照本部 71 年 9 月 29 日台內營字第 110154 號函
14 釋規定『建築基地應與建築線相連接，其有未連接者，應
15 得以私設通路連接後建築。…』各直轄市、縣(市)政府於
16 建築管理規則(自治條例)定有明文，是建築基地以私設通
17 路連接建築線申請建築者，該通路為建築基地外之『私設
18 道路』，非屬建築基地之一部份，自非屬建築法第 11 條
19 所稱之法定空地。(二)建築基地內「私設通路」部分，..
20 另按本署 95 年 6 月 30 日營署建管字第 0952910416 號函：
21 『建築技術規則建築設計施工編第 2 條之 1，…，或前開
22 條文於 71 年 6 月 15 日未規定前，建築基地內設置之私設
23 通路，未計入建築基地面積計算建蔽率，亦未計入法定空

1 地面積，是否認定為建築法第 11 條所稱之法定空地乙節，
2 如該私設通路已計入建築基地範圍，自屬該建築基地之一
3 部分，.....』是實施容積管制前基地內之「私設通路」，
4 如依當時法令規定檢討，雖未計入建築基地面積計算建蔽
5 率，亦未計入法定空地面積，惟該「私設通路」已計入建
6 築基地範圍，自為建築基地之一部分，並屬建築法第 11
7 條所稱之『法定空地』」。

8 (三) 原確定判決肯認第一審判決(新北地方法院 110 年度稅簡
9 字第 11 號)，並參酌上開內政部 106 年函釋四(二)之內容，
10 認主管機關依建築法第 11 條之法定空地所為之解釋性行
11 政規則，並無違反法律保留，其解釋內容明確，亦無牴觸
12 法律之規定，新北市稅捐稽徵處依法即得加以適用，惟
13 查：

- 14 1. 聲請人所持分之 4 筆相鄰土地(新北市 區: 段
15 地號，102 年 11 月 30 日重測前分別為
16 段 小段 地號)上有
17 街二段 巷及 巷 弄共 2 條道路，第三人申請
18 之 字 號使用執照係以 共 3
19 筆土地為基地，依 年 字第 號使用執照第三次
20 變更後面積計算表(下稱 72 年面積計算表)【聲證 7】載明
21 之基地面積為 7801 平方公尺(係指騰本面積，而非僅指供
22 建築使用之建築基地面積)， 年 字第 號使用執
23 照則以 共 4 筆土地為基地，

1 年 字第 號第二次變更面積計算表(下稱74年面積
2 計算表)【聲證8】上載之基地面積為8514平方公尺(係指
3 騰本面積，而非僅指供建築使用之建築基地面積)，合先
4 敘明【可參附表1，整理聲證7、聲證8資料後製作】。

5 2. 依72年面積計算表【聲證7】及74年面積計算表【聲證
6 8】資料所示，使用面積等同建築基地面積，係包含建物
7 本身所占地面及其所應留設之法定空地面積。而72年面
8 積計算表【聲證7】所載之使用面積(建築基地面
9 積)4971.61平方公尺，係以72年面積計算表所載基地面
10 積(騰本面積)7801平方公尺，扣除私設道路面積1305.62
11 平方公尺，再扣除保留用地面積1523.77平方公尺後，其
12 餘為使用面積(建築基地面積)，與 年 字第 號
13 使用執照上載之建築基地面積為4971.61平方公尺【聲證
14 9】完全相符。74年面積計算表所載之使用面積(建築基地
15 面積)，其計算方式與上述相同，計算結果與 年 字
16 第 號使用執照上載之建築基地面積1415.9平方公尺
17 【聲證10】，亦完全相符。由此可證 巷所指之私設道
18 路面積與各執照之建築基地面積，皆為各自獨立之土地使
19 用項目，互無隸屬關係，是該 巷之道路自始係基地外
20 之私設道路，依上開資料所示，甚為明瞭。

21 3. 另依新北市政府工務局100年9月30日北工建字第
22 1001337981號函【聲證11】已認定本案6米私設道路(即
23 巷道路)，非屬前開2照申請範圍之建築基地。新北市

1 政府工務局 108 年 5 月 15 日新北工建字第 1080835819 號
2 函【聲證 12】函覆新北市政府稅捐稽徵處汐止分處其查詢
3 結果(見該函覆說明四、以下)：「 段 地
4 號土地，…部分土地屬 字第 號使用執照該照
5 申請範圍之建築基地，部分土地依前開 2 照圖說載示為私
6 設道路…為建築執照核准要件之一，是為已建築使用之土
7 地。 段 地號土地…部分土地屬前開 2 照申請範
8 圍之建築基地，部分土地依前開 2 照圖說載示為私設道
9 路…為建築執照核准要件之一，是為已建築使用之土地。」
10 故以上兩函皆認**私設道路非屬建築基地**。

- 11 4. 惟新北市政府工務局以 108 年 5 月 15 日新北工建字第
12 1080835819 號函【聲證 12】函覆新北市政府稅捐稽徵處
13 分處，其內容雖引用 106 年內政部函釋對於私設道路
14 係屬於基地內或基地外之解釋，惟未完整摘錄，致發生兩
15 項重大錯誤，錯誤一：函覆內容先係未細究 72 年面積計
16 算表及 74 年面積計算表之內容，基於錯誤之前提，遽認
17 109 巷係於建築基地內，而捨棄適用 106 年內政部函釋說
18 明四、(一)，逕行適用四、(二)建築基地內「私設道路」…，
19 錯誤二：該函覆基於錯誤之前提刻意忽略以下「是否認定
20 為建築法第 11 條所稱之法定空地乙節，如該私設通路已
21 計入建築基地範圍，自屬於該建築基地之一部分」之判斷
22 基準，而稅捐稽徵處，既未細究聲證 7、8 面積計算表之
23 內容及工務局之查詢結果，僅適用工務局 108 年 5 月 15

1 日新北工建字第 1080835819 號函所錯誤摘錄 106 年內政
2 部函示之內容，誤判系爭 巷道路為建築基地內之私設
3 道路，因而對聲請人課徵地價稅，顯有違誤。

4 5. 復徵內政部 106.3.28 內授營建管字第 1060804569 函之說
5 明四(一)所示「建築基地外私設通路部分，參照本部
6 71.09.29 台內營字第 110154 號函釋規定：『建築基地應
7 與建築線相連接，其有未連接者，應得以私設通路連接後
8 建築。』各直轄市、縣市政府於建築管理規則(自治條例)
9 定有明文，是建築基地以私設通路連接建築線申請建築者，
10 該通路為建築基地外之私設通路，非屬建築基地之一部分，
11 自非屬建築法第 11 條所稱之法定空地。故 巷之私設
12 道路，非屬建築法第 11 條所稱之法定空地，自無疑義，
13 該道路無償供公眾通行逾 20 年，依土地稅減免規則第 9
14 條之規定，符合減免規定，自應全部減免。

15 6. 聲請人與稅務機關多年爭訟，稅務機關明知有認定之違誤，
16 卻以新北市政府工務局之錯誤引用上開函釋說明四(二)
17 之內容為課稅之基準，無視系爭 巷為建築基地外之私
18 設道路且無償供公眾通行逾 20 年之事實，遽認聲請人應
19 納地價稅云云，係增加法律所無之限制，亦違反法律保留
20 原則，使人民受有莫大之財產上不利益，是聲請人自有聲
21 請憲法解釋之必要。

22 (四) 建築法規定建築基地應留設法定空地，故除應留設之空地
23 外，其餘多留設之空地非屬於法定空地，倘作為道路使用，

1 並符合土地稅減免規則之規定，則應予免稅。稅捐機關以
2 「系爭土地作為申請建造執照而留設，與單純無償供公眾
3 通行之道路土地有別…，亦與土地稅減免規則第 9 條本文
4 所定減免要件未合，核無免徵地價稅規定之適用」云云置
5 辯，惟此係增加法律所無之限制，顯有侵害人民受憲法保
6 障之財產權，亦係無理由之差別待遇，侵害人民受憲法保
7 障之平等權，自有聲請法規範憲法審查及裁判憲法審查必
8 要，是原確定判決依違憲之規定審判，應屬判決違憲：

9 1. 按建築法第 11 條及土地稅減免規則第 9 條規定內容，二
10 者對法定空地之規定，皆載明「建物應留設、應保留」，
11 至於認定標準，則以土地使用管制規則所訂定之各類建物
12 法定建蔽率為準，每一建築案，應留設之法定空地是否符
13 合規定，建築主管機關皆按該法定建蔽率審核，應留設之
14 法定空地面積是依法定建蔽率計算而得，故道路是否屬建
15 物應保留之法定空地，自應以法定建蔽率所計算之應保留
16 法定空地面積為基準，據以查核是否符合土地稅之減免規
17 則，不應一律以建築基地除建物本身所占面積以外之空地，
18 皆為應留設之法定空地之概念作為審認標準，侵害人民受
19 憲法保障之平等權、財產權，亦不符法律保留原則。

20 2. 系爭 巷 弄之道路有部分係依當時建蔽率計算出應
21 留設之法定空地面積以外，多留設之空地，該空地作為無
22 償供公眾通行之道路使用，屬於特別犧牲，符合土地稅減
23 免規則第 9 條之減免規定。緣依 字 號使用執

1 照所載之建築基地面積為 4971.61 平方公尺，當時法定建
2 蔽率為百分之 40，故計算出系爭土地上建物應留設之法定
3 空地約為 3000 平方公尺[計算式：4971.61 平方公尺×(1
4 一法定建蔽率百分之 40)]，而系爭土地實際建築時所留設
5 之空地約為 3500 平方公尺[計算式：4971.61 平方公尺×(1
6 一實際建蔽率百分之 30)]，故約 500 平方公尺（實際留設
7 之空地 3500 平方公尺－應留設之法定空地 3000 平方公尺）
8 為應留設之法定空地外，所多留設之空地，優於法定空地
9 標準，固非屬建物應留設之法定空地，該部分既為無償供
10 公眾通行之道路，符合減免規定，自應依法減免。

11 3. 再徵 字 號使用執照之情形，建築基地面積
12 1415.9 平方公尺，建物應留設之法定空地為約 850 平方公
13 尺[計算式：1415.91 平方公尺×(1－法定建蔽率百分之
14 40)]，而系爭土地實際應留設之空地為 1415.9 平方公尺
15 ×(1－實際建蔽率百分之 30)=約 990 平方公尺，其中約
16 140 平方公尺（實際留設之空地 990 平方公尺－應留設之
17 法定空地 850 平方公尺），為優於法定空地標準多留設之
18 空地，非屬建物應留設之法定空地，該部分已為無償供公
19 眾通行之道路，亦應依法減免。

20 4. 稅務機關卻仍以多留設之法定空地係為申請建築執造所
21 產生，自屬法定空地而不具特別犧牲之性質，不應予以減
22 免地價稅云云，與土地稅法第 6 條及土地稅減免規則第 9
23 條之規定不符，係增加法律所無之限制，侵害人民受憲法

1 保障之財產權，與憲法第二十三條法律保留原則有違，且
2 不符合平等原則，實有聲請法規範憲法審查及裁判憲法審
3 查必要。

4 三、原確定判決所據之土地稅減免規則第 9 條之規定，增加法
5 律所無之限制，顯有侵害人民受憲法保障之平等權、自由
6 權及財產權，亦違反法律保留原則，是原確定判決依違憲
7 之規定審判，應屬判決違憲：

8 (一) 按「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在
9 確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分
10 之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個
11 人自由、發展人格及維護尊嚴。惟個人行使財產權仍應依
12 法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財
13 產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲，社會公
14 眾並因而受益者，應享有相當補償之權利。…若在某一道
15 路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地
16 役關係而以命令規定繼續使用毋庸同時徵收補償，顯與平
17 等原則相違。」有司法院釋字第 400 號解釋理由書可參。
18 是司法院釋字第 400 號解釋明確肯認出具土地供他人作道
19 路之通行使用要為人民之日常生活所必須，並應依平等原
20 則保障提供土地使用者之利益。

21 (二) 次按「建築物所有人為申請變更使用執照需增設停車空間
22 於鄰地空地，而由鄰地所有人出具土地使用權同意書者，
23 該同意書應許附期限；鄰地所有人提供之土地使用權同意

1 書附有期限者，如主管機關准予變更使用執照，自應發給
2 定有相應期限之變更使用執照，而僅對鄰地為該相應期限
3 之套繪管制；另同意使用土地之關係消滅時（如依法終止
4 土地使用關係等），主管機關亦得依職權或依鄰地所有人
5 之申請，廢止原核可之變更使用執照，並解除套繪管制，
6 始符憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。系爭函一，暨
7 系爭函二實務上擴及於「變更使用執照」之申請部分，二
8 者合併適用結果，使鄰地所有人無從出具附有期限之土地
9 使用權同意書，致其土地受無期限之套繪管制，且無從於
10 土地使用關係消滅時申請廢止原核可之變更使用執照，並
11 解除套繪管制，限制其財產權之行使，與上開憲法保障人
12 民財產權意旨不符，於此範圍內，應自本解釋公布之日起
13 不再援用。」司法院釋字第 776 號解釋理由書可參。是司
14 法院釋字第 776 號解釋明確肯認出具土地供他人作土地使
15 用者之財產權之地位並寓有保障提供土地使用供申請建
16 照者之利益當為保護規範。

17 (三) 依土地稅減免規則第 9 條之規定：道路減免之條件有二，
18 其一為無償供公眾通行、其二為非屬建物應留設之法定空
19 地。至是否如同土地徵收條例所訂道路徵收補償，應具特
20 別犧牲，該減免規則則無明文規定，減免之道路是否應限
21 建築法所稱之「道路」，該規則亦無明文規定。復依建築
22 技術規則建築設計施工編第 118 條規定：「三、建築基地
23 未臨接道路，且供第一款用途以外之建築物使用者，得以

1 私設通路連接道路，該道路及私設通路寬度均合於本條之
2 規定者，該私設通路視為該建築基地之面前道路，且私設
3 通路所占面積不得計入法定空地面積。」依上開規定，私
4 設道路不得計入法定空地。該規定是國家為維護公共安全、
5 公共交通，增進市容觀瞻所制定之建築管理法令，其功能
6 與目的皆是為公共利益而設，非為私人利益而設，自具有
7 特別犧牲之性質。

8 (四) 原確定判決駁回聲請人之訴，無非係依據下列規定及理由
9 建築法第 11 條第 1 項規定及內政部 106 年 3 月 28 日內授
10 營建管字第 1060804569 號函釋，認為建築之法定空地，
11 依土地稅減免規則第 9 條但書規定，即不得予以免徵地價
12 稅；並參照臺北高等行政法院 105 年度簡上字第 40 號判
13 決意旨，認系爭土地中屬私設通路部分縱事實上有供不特
14 定多數人通行情事，亦與土地稅減免規則第 9 條本文所定
15 減免要件未有符合，核無該免徵地價稅規定之適用。

16 (五) 惟私設通路自執行以來，迭生不良反映及爭議，侵害土地
17 所有權人之權益，使土地權受不平等待遇，自應從經驗中
18 作修正、解釋。建築法規定建築基地應與建築線相連接，
19 係為維持人民生活品質安全舒適及整體景觀而制定，是重
20 要公益政策之規劃，興建道路、制訂建築線是政府應有的
21 責任及權力，建築線未制訂即影響土地所有權人使用土地，
22 遂有私設通路之權宜措施，固非申請執照之必要要件，而
23 是政府為免影響土地所有權人使用土地之權益所定權宜

1 辦法，況並非所有申請執照皆得興建私設通路，唯有建築
2 基地未與建築線相接時，得以私設通路連接，是私設通路
3 非附隨執照而產生。建築法規制訂建築線，旨在保持道路
4 應有之寬度，避免建物佔用道路面積，影響通行、市容及
5 人民之安全，當建築基地未與建築線連接時，政府為免影
6 響土地利用人之土地使用權，擬定以私設通路使兩者相連
7 接，以延續原有道路之暢通。是私設通路之規定，其目的
8 係針對尚未制訂建築線之建築用地，為免妨礙土地政策，
9 期以私設通路促成建築地利用，尚非作為使建築基地合
10 於申請執照為要件之目的及功能而設置，其用意在維護土
11 地所有權人及利用人之權益，私設通路之規定雖解決各類
12 建地之土地使用權問題，但尚存在不平等之差別待遇情形，
13 以未連接建築線之土地，相較於已連接建築線之土地，土
14 地所有權人需額外以自有土地、資金施作連接建築線之私
15 設通路，將高價值之建地變成低價值之道路地，此等額外
16 之財物負擔，是因政府政策所生之特別犧牲，再者私設通
17 路是建築基地至建築線之通路，其設置目的在維持該通路
18 與建築線之道路暢行無阻之公益政策，故未計入建築基地
19 面積，未計入法定空地面積，不得限制使用對象，是開放
20 公眾使用。

21 (六)系爭 巷及 巷 弄之道路供公眾無償使用已逾 20
22 餘年，成為準既有道路，空有所有權卻無法利用、收益，
23 此等損害皆屬特別犧牲。私設通路與建築法所稱道路，係

1 建築法之區分，但在實用上兩者皆屬供公眾通行之路，確
2 符合土地稅減免規則第 9 條規定，豈能以名稱不符作為准
3 駁之依據。私設通路係政府為達政策目的所為強制規定，
4 人民唯有接受，並無置喙餘地，該土地所有權雖未喪失，
5 惟其經濟價值因被規範為不限制使用對象無償供公眾通
6 行之道路，致無經濟利用、收益價值，亦無法變賣。本案
7 系爭共有土地上之道路，係為達政策目的，且確實無償供
8 公眾通行多年之道路，符合土地稅減免規則第 9 條規定，
9 應全部予以減免方為適法。況該道路係行政機關違法，未
10 經原所有權人陳鍋生同意他人使用其土地，即核發執照所
11 建構，陳鍋生之繼承人皆因政府之違法行為而成被害人，
12 政府不但未予補償，尚且對實際供公眾通行之道路否准地
13 價稅之減免，豈有公理，更難以維繫人民受憲法保障之平
14 等權及財產權。

15 (七) 上開司法院釋字第 400 號解釋明確肯認出具土地供他人作
16 道路之通行使用要為人民之日常生活所必須，應依平等原
17 則保障提供土地使用者之利益，是本件自應有相當於土地
18 稅減免規則第 9 條本文免徵之規定，而不應依一般用地對
19 之課徵地價稅。從而，原確定判決所據以判決之建築法第
20 11 條第 1 項規定及內政部 106 年 3 月 28 日內授營建管字
21 第 1060804569 號函釋等規定認為本件土地部分並非屬於
22 「得免徵地價稅」範圍，原確定判決所適用之法規，顯有

1 違反人民受憲法保障之財產權及平等原則，而有聲請法規
2 範憲法審查及裁判憲法審查必要。

3 四、政府機關(地政、工務、稅捐機關)違法變更地目並核發建
4 築執照，其後形成違法之課稅條件，亦未即時通知繼承人
5 等有該筆土地，即強令繼承人承擔納稅義務，嚴重侵害人
6 民權利，實非民主法治國家所應發生。再者，違法之行政
7 處分能維持效力，並容許行政機關據以作成其他處分，使
8 後續發生綿延不絕之違法處分，製造紛爭，持續侵害人民
9 之權利，難謂合於法紀。因政府部門之過失使人民受有損
10 害，理應由政府部門負全部責任，自應徹底解決問題，惟
11 如今政府機關非但未解決違法行政處分之遺毒，甚至向人
12 民課稅，令人民對法律、國家之信心抹滅殆盡，法秩序已
13 蕩然無存。

14 五、綜上所述，臺灣新北地方法院於民國 110 年 11 月 4 日以 110
15 年度稅簡字第 11 號行政訴訟判決侵害憲法保障人民之財產
16 權，已違反憲法第 23 條比例原則、第 7 條平等原則、第 15
17 條財產權、第 16 條訴訟權、租稅法定主義、比例原則、法
18 律保留原則及信賴保護原則等，為此狀請 鈞院鑒核，宣
19 判如訴之聲明，毋任感禱。

20 謹 狀

21 憲法法庭 公鑒

1 供證明或釋明用之證據

2 附屬文件之名稱及其件數

證據編號	證據名稱或內容	備註
聲證 1	新北市政府稅捐稽徵處 109 年地價稅繳款書	
聲證 2	新北市政府訴願決定書(案號：1108050349 號)	
聲證 3	新北地方法院 110 年度稅簡字第 11 號判決	
聲證 4	臺北高等行政法院 111 年度簡上字第 6 號裁定	
聲證 5	最高行政法院 102 年度裁字第 711 號裁定及最高行政法院 102 年度裁字第 606 號裁定	
聲證 6	內政部 106 年 3 月 28 日內授營建管字第 1060804569 號函	
聲證 7	年 字 號使用執照第三次變更後面積計算表	
聲證 8	年 字第 號使用執照第二次變更面積計算表	
聲證 9	年 字 號使用執照	
聲證 10	年 字第 號使用執照	
聲證 11	新北市政府工務局 100 年 9 月 30 日北工建字第 1001337981 號函	
聲證 12	新北市政府工務局 108 年 5 月 15 日新北工建字第 1080835819 號函	
附表 1	聲證 7、8 整理後之表格資料	

3 中 華 民 國 1 1 1 年 8 月 1 日

4 具 狀 人 陳佛賜

