

釋憲聲請書

聲請人：李思猛
 李明瑾
 李鍵聲

 李靜宜

茲依司法院大法官審理案件法第 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：

一、聲請解釋之目的：按人民之財產權，應予保障為憲法第 15 條所明定，又同法第 19、23 條亦規定：「人民有依法律納稅之義務。」、「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。」另行政程序法第 111 條亦規定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：… 六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。 七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」聲請人認新竹縣政府稅捐稽徵局對於法定空地之認定不但顯屬無效，且亦違憲、違法，蓋其並無認定之職權，亦違憲法及建築法之規定，惟法院對聲請人之請求竟亦充耳不聞。最高行政法院竟亦以 107 年度判字第 40 號判決駁回聲請人之訴。

二、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

(一) 疑義經過：聲請人因不服新竹縣政府稅捐稽徵局民國 99 年地價稅之核課，以所有土地中之新竹縣 市 段 號土地（下稱系爭土地）及同段 879 地號土地，係無償供公共通行，應依土地稅減免規則第 9 條規定減免地價稅，於 99

年 12 月 23 日向新竹縣政府稅捐稽徵局申請復查。經新竹縣政府稅捐稽徵局將該復查案改以更正案件處理，並以新竹縣政府稅捐稽徵局 100 年 4 月 1 日新縣稅土字第 0990073605 號函（下稱新竹縣政府稅捐稽徵局 100 年 4 月 1 日函）復聲請人略以：上述 879 地號土地分係新竹縣政府建設局使用執照（70）竹鄉建字第 3 號、（67）竹鄉建字第 137 號所載之建築基地地號，不符上述減免規則規定，應按一般用地稅率課徵地價稅。聲請人不服，申經復查、訴願均遭駁回，提起行政訴訟經原審法院 101 年度簡字第 325 號判決駁回，並經最高行政法院 101 年度裁字第 1692 號裁定駁回確定。嗣聲請人以 105 年 8 月 4 日申請書主張新竹縣政府稅捐稽徵局 100 年 4 月 1 日函認定系爭土地為建造房屋應留設之法定空地，顯然違背行政程序法第 111 條第 1 項第 6 款之專屬及事務管轄之規定，應為無效，經新竹縣政府稅捐稽徵局以 105 年 8 月 19 日新縣稅土字第 1050021057 號函（下稱新竹縣政府稅捐稽徵局 105 年 8 月 19 日函）復：「說明：……三、台端等 4 人所有旨揭土地，因不服本局核定按一般用地稅率課徵地價稅提起行政救濟，經臺北高等行政法院 101 年度簡字第 325 號判決駁回，並經最高行政法院 101 年度裁字第 1692 號裁定維持原核定稅額而告確定在案，先予敘明。四、本案土地維持原處分按一般用地稅率核課及該土地是否為法定空地之爭點，既經前開確定判決中判斷，依行政訴訟法第 216 條規定，

即生拘束效力。」聲請人不服，提起訴願遭不受理，提起行政訴訟經原判決駁回，經提起上訴亦遭駁回。聲請人認原處分及判決顯屬違憲而聲請解釋之。

(二) 疑義之性質

1. 空地之位置為何？
2. 私設通道是否為法定空地？
3. 法定空地之認定機關？
4. 法定空地課徵地價稅是否成為世代債務？
5. 行政法院駁回之判決有無行政訴訟法第 216 條之適用？

(三) 涉及之憲法條文

1. 憲法第 7 條(平等原則)
2. 憲法第 15 條(財產權)
3. 憲法第 19 條(依法納稅)
4. 憲法第 23 條(法律明確性原則)

三、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持立場與見解

(一) 聲請之理由：

1. 先決問題部分：按本件新竹縣政府稅捐稽徵局係以系爭現供市街巷土地認定為屬：「建造房屋應保留之法定空地部分」為由，引據土地稅減免規則第 9 條但書規定，無償供公眾通行之道路土地，經查明屬實者，在使用期間內，地價稅或田賦全免。但其屬建造房屋應保留之法定空地部分，不予免徵。作為其課徵地價稅依據。惟由於

土地是否確為「建造房屋應保留之法定空地」之確認，仍為事關應否課徵該地價稅「根本問題」，引起爭執之權利義務或法律關係，必須先行釐清之「先決問題」。因此，財政部為避免稽徵機關逾越權限，恣意擅行認定，故而乃於88年7月8日以台財稅第881926581號函作出解釋明定：「土地是否為法定空地應依建築主管機關意見辦理」加以約束。按這項解釋係依稅捐稽徵法第1條第1項規定所做，對於尚未核辦確定之案件均有其適用。

2. 違背事務權限部分：政府為劃分權責，防止行政機關紊亂體制，任意破壞行政秩序除在行政程序法第11條作管轄規定外，更在行政程序法第111條第6款加以明定「未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者」無效，由是可見，法令規定極為明確，故縱令稽徵機關對於稅捐之增收或減免事項有其法定職權，但並不意味對於涉及課稅問題引起之爭執或法律關係所由產生之「先決問題」，即得擅代行使之。例如民法上私權之爭執，係屬民事訴訟範圍，應由該管法院受理審判，非行政官署所得處斷（請參照行政法院36年判字第36號判例意旨），行政機關無法律之授權而對之處斷者，自屬越權行為而構成無效是。即以本案土地是否屬於「建築法之法定空地之確認」乃屬主管建築機關之法定職權是。卻從未見稅法或其他法

律對於類此事項賦予稽徵機關有得予擅代行使之明文規定。

3. 重大明顯之瑕疵部分：按行政處分具有重大明顯之瑕疵者無效，同為行政程序法第 111 條第 7 款所明定。茲所謂具有重大明顯之瑕疵不外乎行政處分不備理由，或行政處分之客體係出於行政機關之捏造、事實上根本不存在，所由構成之處分，即因失其依據，一望而知，顯屬明顯重大瑕疵而言。查本件系爭現供行 市 街 巷使用之路地，追根究底根本不屬於新竹縣政府稅捐稽徵局所稱之為：「建造房屋應留保留之法定空地」不只新竹縣政府稅捐稽徵局迄今仍無法提出確切證據以為證明，即當初核發建造執照之竹北市公所亦曾出是公文書證實：「無從查明」（請見附件 4），再從竹北市公所交付之建築圖樣及其基地配置圖影本更可看出該條「巷道」係民國 67 年代竹北市尚未成為縣轄市時，為原建主仰德建設公司於其已領 67 竹鄉建字第 0085 號建造執照之建築基地內依法留設之「私設通道」以供公眾通行使用者，所謂「法定空地」之說根本就不存在。完全是新竹縣政府稅捐稽徵局嗣後「捕風捉影」一手捏造出來的「謊言」。此有聲請人呈庭之「被告機關捏造謊言以欺瞞手法蒙混法院不法事證一覽表」（請見附件 5）及「 段 地號是否為法定空地之分析表」（請見附件 6）可為對照證明。

4. 行政訴訟法第 216 條係規定：「撤銷或變更原處分或決定之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力。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。前二項判決，如係指摘機關適用法律之見解有違誤時，該機關即應受判決之拘束，不得為相左或歧異之決定或處分。前三項之規定，於其他訴訟準用之。」故行政法院之判決僅在撤銷或變更時有拘束各關係機關之效力，新竹縣政府稅捐稽徵局之函復顯亦無法律上之理由。

(二) 聲請人對本案所持之立場與見解

1. 空地之位置：按民國 67-70 年間之建築法第 11 條係規定：「本法所稱建築基地，為一宗土地，供建築物本身所占之地面及其所應保留之空地。前項空地之保留，應包括建築物與其前後左右之道路或其他建築物間之距離，其寬度於建築管理規則中定之。」(該條係 60 年 12 月 22 日修正)於本件不但非屬一宗土地，當時之條文亦未將道路納入空地計算，反僅做為空地距離之基準，故本件之私設通道顯非屬當時之空地。
2. 法定權限部分：
 - (1) 新竹縣政府稅捐稽徵局亦自承並無認定是否法定空地之權限：新竹縣政府稅捐稽徵局於 105 年 6 月 30 日新縣稅土字第 1050016451 號函已自承確認是否為法定空地非其職掌業務 (請見附件 7，

臺北高等行政法院 106 年訴字第 18 號卷第 54 頁)。

(2) 又土地是否為「建造房屋應保留法定空地，係『應依建築主管機關意見辦理』顯非新竹縣政府稅捐稽徵局可擅代為逕行認定，此為財政部 88 年 7 月 8 日台財稅 881926581 號函之解釋規定。

(3) 再就內政部訴願決定書(案號:1050560048)亦謂：「…查改制前新竹縣政府建設局依行為時新竹縣政府組織自治條例第 6 條規定，屬新竹縣政府所設內部單位，即為目前新竹縣政府工務處，屬原處分機關之內部單位，故可認該建造執照應為原處分機關所發給，而在發給建造執照時，依上開建築法第 11 條、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，以便發給建造執照之機關認定建築基地，即供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地。又原處分機關為目前核發建造執照之機關，其亦有認定建造執照應留設法定空地之權責。」故原處分機關（按即新竹縣政府）既為發給建造執照之機關，且為目前發給建造執照之權責機關，依建築法第 11 條、第 30 條規定，即有認定系爭土地是否為建築基地應

留設之法定空地之權利。故顯非新竹縣政府稅捐稽徵局得逾越擅代行使之職權。

3. 重大而明顯瑕疵：依最高行政法院 96 年度判字第 76 號判決謂：「按行政程序法第 111 條第 6 款規定：「未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺事務權限者」，其所謂「欠缺事務權限」，基於行政機關體制之複雜性及管轄權錯誤識別之困難性，及其立法意旨，為確保行政機能有效運作，維護法之安定性並保障人民之信賴，當係指行政處分之瑕疵已達同條第 7 款所規定重大而明顯之程度，諸如違反權力分立或職權分配之情形而言。」
4. 再即使新竹縣政府稅捐稽徵局有前述之職掌，其認定亦屬有重大明顯之瑕疵：依內政部 106.3.28 內授營建管字第 1060804569 號函說明：「…三、按本部 71 年 6 月 15 日修正建築技術規則（以下簡稱本規則）建築設計施工編第 2 條之 1 規定：「私設通路長度自建築線起算未超過三十五公尺部分，得計入法定空地面積。」是「私設通路」長度超過 35 公尺部分，並未計入法定空地面積；另按本部 71 年 6 月 15 日修正前建築技術規則建築設計施工編第 2 條規定：「……，其以類似通路或私設通路接連者，其通路之寬度，不得小於左列標準：……通路部份之基地，不得計入建築基地面積，……。」上開「私設通路」依當時法令規定，未計入建築基地面積計算建蔽率，亦未計

入法定空地面積，合先敘明。」之函釋，
(http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=27896:2017-03-29%2014:25:12&catid=159&Itemid=123，如附件)顯見「私設通路」依當時法令規定，未計入建築基地面積計算建蔽率，亦未計入法定空地面積。則新竹縣政府稅捐稽徵局胡亂「指鹿為馬」，將「私設通路」亦將之強行計入法定空地面積計算，又豈能謂無一望即能睹見之明顯瑕疵存在。

5. 緣聲請人所有座落 市 街 地號土地，即現供 市 街 巷使用之「既成巷道」，本係華興社區原建主仰德建設份有限公司在其已領69竹鄉建字第85號建築執照建築基地內依法留設供公眾通行使用之「私設通道」，非為應配合建築房屋留設之「法定空地」此有竹北市公所交付之原建主於其申請建造執照提出於主管核發建造機關審核時，所附之建築圖上，有其標註「私設通道」四字之圖面，彰彰明甚。
6. 再對系爭土地是否為土地稅減免規則第9條但書所定係為「他人建造房屋應保留之法定空地」再經新竹縣政府稅捐稽徵局主動函詢核發建照機關竹北市公所及主管建築機關新竹縣政府；惟竹北市公所之函復：係「78年以前，本所核執照並無套繪業務，故無從查明」。新竹縣政府亦謂：「另查…… 地號土地本府建管並無套繪登記」顯

見，有權認定機關亦無法確定。既無法確定，即不應無視於人民有利之部分，故新竹縣政府稅捐稽徵局顯亦違行政程序法第 9 條之規定。

7. 惟新竹縣政府稅捐稽徵局對權責主管機關上述所為答覆，竟置之不理，反自行其是，一意孤行，恣意濫權逾法，以：
「查竹北市公所及新竹縣政府雖曾函復新竹縣政府稅捐稽徵局，市 段 地號土地並無辦理套繪，故無從查明是否屬建造房屋應保留之法定空地，惟嗣後新竹縣政府稅捐稽徵局因查得 段 地號土地…於 67 年 69 年間，被仰德公司列為建築基地申請為…〈70〉竹鄉建字第 3 號使用照〈建築執照 69 竹鄉建字第 02 號〉列為 4 層 9 棟 40 戶之建築，且依 100 年 3 月 9 日新竹縣政府稅捐稽徵局現場勘察照片及地籍圖顯示 段 地號土地係供作「市 街 巷使用，為前揭 40 戶門前出入的必要通道」為由，遂不顧違法之虞，即擅代行使新竹縣政府職權，率予逕行認定：「是該地為仰德建設股份有限公司建築房屋應保留之法定空地，並無疑義」，並執予向原審提出答辯主張。更以：「則在建管單位未辦理套繪時期，新竹縣政府稅捐稽徵局既已查得使用執照及建築執照等相關資料，即可作為核課地價稅之依據，並非謂無套繪圖即可不予認定，其不屬建造房屋應保留之法定空地，否則對……顯示不公平」之不實事實及扭曲理由，誤導法

院陷於錯誤。詎料臺北高等行政法院於本案審理過程，竟也不依法定程序調查證據，更未使之成為攻擊防禦之爭點而予當事人有攻防之機會，便遽而作出不合邏輯之錯誤判決」而損害聲請人之權益，亦顯屬突襲性裁判。

8. 平等原則及世代債務部分：被列為「法定空地」的既成巷道土地，無法移轉、捐贈和拋棄，所有權人需要繳納地價稅，同時隨著公告地價逐年調漲，甚至子孫繼承後，還得繼續繳納，成為世代債務…依土地減免規則第9、10條規定，同屬私人土地，騎樓可以減免，巷道卻不能減免，十分不公（參 <http://www.chinatimes.com/realtimenews/20150506004311-260407>），故本件祈盼 鈞院為廣大人民解決世代債務之問題。
9. 土地稅減免規則第9條但書規定顯違憲法第7、23條之規定：土地稅減免規則第9、10條規定：「無償供公眾通行之道路土地，經查明屬實者，在使用期間內，地價稅或田賦全免。但其屬建造房屋應保留之法定空地部分，不予免徵。」、「供公共通行之騎樓走廊地，無建築改良物者，應免徵地價稅，有建築改良物者，依左列規定減徵地價稅。…」同屬私人供公眾通行之騎樓土地反而可免地價稅，私設通道竟不得減免，兩相比較顯十分不公。即騎樓係供公眾通行但仍在建築範圍內可以減免，巷道在建築範圍外卻不能

減免，故顯違平等原則；土地稅減免規則第 9 條但書顯亦違憲法第 23 條之規定，蓋並無「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」之情形。況其竟以行政命令為之，而未以法律為之。

10. 綜上所述，本件顯因未依法認定法定空地，而未依法免稅，致剝奪人民之財產權，並致形成世代債務，另既由房屋所有權人及公眾通行之用，顯應依法免稅之。即土地稅減免規則第 9 條但書之規定顯屬無效。

四、綜上所述，恭請 鈞院能為廣大人民解決世代債務問題，為釋憲之解釋，以造福人民。

五、關係文件之名稱及件數

1. 最高行政法院 107 年度判字第 40 號判決書影本乙份。
2. 臺北高等行政法院 106 年度訴字第 18 號判決書影本乙份。
3. 訴願決定書影本乙份。
4. 竹北市公所 96 年 7 月 25 日竹市工字第 0960016511 號函影本乙份。
5. 「被告機關捏造謊言以欺瞞手法蒙混法院不法事證一覽表」乙份。
6. 「 段 地號是否為法定空地之分析表」乙份。
7. 新竹縣政府稅捐稽徵局於 105 年 6 月 30 日新縣稅土字第

1050016451 號函影本乙份。

謹呈

司法院 公鑒

聲請人：李思猛
李鍵聲



李明瑾
李靜宜



中華民國 107 年 04 月 20 日

