

107 年度憲三字第 4 號臺灣臺北地方法院民事第八庭

水股法官聲請案不受理決議

部分不同意見書

詹森林大法官提出

黃瑞明大法官加入

110 年 8 月 20 日

壹、事實

臺灣臺北地方法院民事第八庭水股法官（下稱聲請人），為審理該院 105 年度訴字第 2256 號確認租賃契約不存在事件，認應適用之民法第 422 條、第 451 條（下併稱系爭規定一）、土地法第 100 條（下稱系爭規定二）及第 103 條（下稱系爭規定三），有牴觸憲法第 7 條、第 15 條、第 22 條及第 23 條之疑義，向本院聲請解釋。

貳、聲請人主張

聲請意旨略謂：系爭規定一、二、三，使出租人所有之不動產租賃物，一旦依法被視為不定期租賃，除有法定之事由外，出租人不得收回租賃物，對於特別重視締約對象之租賃契約而言，不問出租人意願，逕自排除其終止租約之意思，迫其繼續與承租人維持租賃關係，係對其財產權、契約自由及人格權之限制；該等規定未有個案裁量之空間，已逾越憲法第 23 條比例原則；系爭規定三所定之終止事由，未如系爭規定二，設有收回自用條款，係對同屬不動產租賃之情形，

為不同之處理，有違憲法第 7 條之平等原則。

參、本院決議

本件釋憲聲請案，經本院 110 年 8 月 20 日第 1521 次會議決議不予受理，理由為「……聲請意旨有關係爭規定¹違反平等原則、比例原則，侵害財產權、人格權及契約自由之主張，並未於客觀上提出充足之論證。核聲請意旨所陳，尚難謂已提出客觀上形成確信法律為違憲之論證或具體理由。是本件聲請，核與本院首開解釋所定（法官）²聲請解釋要件不合，應不予受理。」

肆、本席意見

本席不贊成多數意見，並基於下述理由，認為本件聲請關於系爭規定三部分，具有憲法上討論之價值及原則重要性，應予受理，爰提出部分不同意見書。

一、程序部分（系爭規定二）

聲請人就系爭規定一、二、三如何違憲，於聲請書中以大量篇幅說明³，除具體指出何種基本權受前述規定之限制外，並進一步論述該等限制是否符合憲法第 23 條比例原則，及憲法第 7 條平等原則之要求，且輔以相關之外國（德、日、法、俄）立法例。由是足見，形式上，聲請人已提出客觀上形成確信法律為違憲之論證及具體理由，符合本院釋字第 371 號、第 572 號、第 590 號解釋所稱法官聲請解釋憲法之

¹ 即本部分不同意見書所指之系爭規定一、二及三。

² 「（法官）」二字，為本席所增，不影響該決議真意，但有助於讀者理解。

³ 參見本件釋憲聲請書第 2 頁至第 10 頁。

要件。本院決議認尚難謂聲請人已提出客觀上形成確信法律為違憲之論證或具體理由，本席不能認同。

惟本件原因案件為基地租賃事件，系爭規定二（房屋租賃出租人收回房屋之限制）並非聲請人審理時應適用之法律，聲請人自不得對該規定聲請解釋。準此，多數意見不受理該部分之聲請，理由雖有不當，結論仍可支持。

二、實體部分（系爭規定一及三）

契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，並為私法自治之基礎，屬憲法第 22 條所保障其他自由權利之一種。契約之具體內容分別受憲法各相關基本權利規定保障，如其內容涉及人民對其財產自由使用、收益、處分之行使，應為憲法第 15 條所保障，國家基於維護公益之必要，雖非不得以法律加以限制，惟其限制須符合比例原則，始符憲法第 23 條規定之意旨（本院釋字第 576 號、第 580 號、第 643 號及第 716 號解釋參照）。

（一）系爭規定一部分：

1. 民法第 422 條

系爭規定一中之民法第 422 條規定：「不動產之租賃契約，其期限逾 1 年者，應以字據訂立之，未以字據訂立者，視為不定期限之租賃。」其立法理由為：「逾 1 年之不動產租賃契約，於當事人之利害極有關係，應使其訂立字據，藉防後日之爭論，其未訂立字據者，則應視為不定期限之租賃，當事人自得隨時終止契約。」

按本條係鑑於逾 1 年之不動產租賃契約，與雙方當事人

之利害，關係密切，為避免爭執發生時，因無字據而難以妥適解決，遂明定此類契約應以字據訂立，其目的尚屬正當。至於當事人訂立契約之方式自由，固因字據之要求而受限制，但其採取之手段，難謂與前開目的之達成，無合理之關聯。況且，本條復規定，未以字據訂立者，其租約並非無效（民法第 73 條但書參照），而係視為不定期限之租賃。當事人任何一方，仍得依民法第 450 條第 2 項本文規定，隨時終止之。據此，更難認民法第 422 條有何牴觸憲法第 15 條或第 22 條可言。

2. 民法第 451 條

系爭規定一中之民法第 451 條規定：「租賃期限屆滿後，承租人仍為租賃物之使用收益，而出租人不即表示反對之意思者，視為以不定期限繼續契約。」其立法目的係就租期已屆滿，而承租人依舊使用收益標的物，且出租人不即表示反對之情形，推斷雙方均有維持租賃關係之意思，遂視為該租約不定期限繼續存在。

按本條規定⁴，符合一般經驗法則，足以解決爭議，其目的正當，且雙方依本條規定繼續租賃契約後，任何一方得依民法第 450 條第 2 項本文規定，隨時終止之。是民法第 451 條並未過度侵害當事人之財產權及契約自由，且兼顧當事人權益之均衡，與憲法第 15 條及第 22 條意旨尚無違背。

（二）系爭規定三部分：

依系爭規定三，基地租賃契約，非有該規定所列 5 款事

⁴ 民法第 451 條，對於動產租賃及不動產租賃，均有其適用。

由之一，基地出租人不得收回其租賃物。

系爭規定三之第 1 款規定，基地租賃契約定有年限者，於該年限屆滿時，出租人始得收回基地。本款規定符合一般契約法原則，且係依出租人之意思而限制其財產權及終止契約之自由，未逾越比例原則，自難認牴觸憲法第 15 條或第 22 條。

系爭規定三之第 2 款至第 5 款規定，依其文意，不問契約是否定有期限，均有其適用⁵。是基地租賃契約，雖原來定有期限，但若依民法第 451 條規定，變為不定期限者，出租人即僅得依系爭規定三之第 2 款至第 5 款收回基地（即終止租約），而不得再依民法第 450 條第 2 項本文規定，隨時終止之。

惟第 2 款「承租人以基地供違反法令之使用時」、第 3 款「承租人轉租基地於他人時」、第 4 款「承租人積欠租金額，除以擔保現金抵償外，達 2 年以上時」、第 5 款「承租人違反租賃契約時」，均屬承租人可單方控制之事由。

簡言之，不定期之基地租賃（包含民法第 451 條規定所指之不定期基地租賃），承租人不違約者，即使契約期間已經過許多年，出租人仍不得收回基地，只能任由承租人一直使用。

準此，基地租賃契約為不定期限時，出租人之財產權及契約自由，因系爭規定三之第 2 款至第 5 款規定，而受嚴重限制⁶。

⁵ 依司法院院解字第 4075 號解釋，系爭規定三第 1 款「契約年限屆滿時」規定，僅適用於定有期限之基地租賃契約，但第 2 款至第 5 款規定，則不問契約是否定有期限，均有適用。

⁶ 本件原因案件即係出租人欲收回自日治時期起，租予承租人作為興建辦公廳舍、倉庫之基地，遭承租人拒絕後，提起之訴訟。

查系爭規定三自民國 35 年立法至今，未曾修正。立法之時，我國尚處農業社會，在土地租賃關係中，經濟實力上，出租人恆為強者，承租人多為弱者，且承租人就標的物，大都用於自住等維生所需。是該規定在立法之時，堪認符合憲法第 145 條第 1 項規定：「國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。」之意旨。

惟在 21 世紀之今日，締約及磋商能力較弱之承租人固仍有之，實力雄厚之承租人(例如知名賣場、政府單位、連鎖企業等等)亦非少見。此在承租人係以營業為目的，而與出租人訂立基地租賃之情形，尤其顯著。

按土地法第 97 條第 1 項規定：「城市地方房屋之租金，以不超過土地及其建築物申報總價年息百分之十為限」，顯亦以承租人乃經濟弱勢為立法考量。本條規定並準用於租用基地建築房屋之契約（土地法第 105 條參照）。

然而，最高法院自 94 年度第 2 次民事庭會議決議⁷後，裁判上一貫認為，土地法第 97 條第 1 項不得適用於以營業為目的之房屋租賃及基地租賃⁸。前開決議及裁判，即係鑑於營業租賃之承租人經濟未必弱勢，遂將土地法第 97 條關於

⁷ 本決議內容為：「城市地方供營業用之房屋，承租人得以營商而享受商業上之特殊利益，非一般供住宅用之房屋可比，所約定之租金，自不受土地法第 97 條規定之限制。」

⁸ 最高法院 109 年度台上字第 1944 號民事判決：「按土地法第 97 條第 1 項固規定，城市地方房屋之租金以不超過土地及其建築物申報總價年息 10% 為限，惟城市地方供營業用之房屋，承租人得以營商而享受商業上之特殊利益，非一般供住宅用之房屋可比，所約定之租金，自不受上開規定之限制。依土地法第 105 條規定準用同法第 97 條規定，此於租用基地建築房屋應亦同。是以，租地建屋如係供營業用之房屋，即非一般供住宅用之房屋可比，自無適用土地法第 97 條、第 105 條規定之餘地。」相同意旨之裁判，可參見 95 年度台上字第 82 號、97 年度台上字第 323 號、105 年度台再字第 7 號及 110 年度台上字第 1290 號等判決。

租金金額之限制，限縮於非營業租賃。

因此，考量民國 35 年迄今長達逾 80 年間，租賃雙方經濟能力之變遷，並對照最高法院前述裁判，若系爭規定三係將承租人一概視為經濟弱者，並以此為基礎，嚴格限制基地出租人收回基地之權利，則在今日，該規定是否仍能通過憲法比例原則之審查，實有可疑。

除保護經濟弱勢之承租人外，系爭規定三另得以維護房屋之存續，為其立法目的。惟縱令基於前開目的致於今日仍有限制出租人收回基地之必要，亦應有個案調節機制。其具體方式，例如針對不定期限之基地租賃（尤其是民法第 451 條所指之情形），賦予法官得因當事人之請求，於該規定所列舉之法定事由外，斟酌契約雙方之情況（出租人收回基地使用之需求性、急迫性及必要性、承租人終止租約後受到之不利利益等），而改定其存續期間，或終止不定期租賃契約（參見民法第 833 條之 1），俾兼顧出租人與承租人利益之保護，以免過度僵化，致有個案過苛情事。

伍、結論

綜上所述，系爭規定三之立法背景，與今日租賃市場之實際情況，已大相逕庭，該規定未區分承租人之經濟能力，一概限制基地出租人終止租約、收回土地之權利，使經濟實力等於甚至高於出租人之承租人亦受保障。就此部分，是否仍屬符合憲法第 15 條及第 22 條保障人民財產權及契約自由之意旨，實有疑慮。另系爭規定三以列舉事由方式，嚴格限制人民（出租人）之財產權及終止契約之自由，個案有無過苛之可能，亦應斟酌。

準此，本件聲請關於系爭規定三部分，應予受理，俾就該規定之第 2 款至第 5 款部分，審查是否違反憲法第 15 條及第 22 條之意旨。