

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 773 號

解釋日期：民國 107 年 12 月 28 日

資料來源：司法院

司法院公報 第 61 卷 1 期 129-174 頁

司法院大法官解釋（三十七）（108年11月版）第 835-872 頁

相關法條：行政訴訟法 第 178 條

憲法訴訟法 第 7 條

土地法 第 73-1 條

解 釋 文： 未辦理繼承登記土地或建築改良物之合法使用人就其使用範圍，對財政部國有財產署或所屬分支機構所為之公開標售，依土地法第 73 條之 1 第 3 項前段規定行使優先購買權而訴請確認優先購買權存在事件，性質上屬私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院審判。

理 由 書： 原因事件原告陳展伸起訴主張，坐落新北市平溪區十分寮段南山坪小段 20 地號土地所有權應有部分三分之一（下稱系爭土地），因繼承人逾公告期限未辦理繼承登記，經新北市政府列冊管理期滿後，移交財政部國有財產署北區分署（下稱國有財產署北區分署）委由台灣金融資產服務股份有限公司（下稱台灣金融資產服務公司）依土地法第 73 條之 1 規定辦理標售結果，由李麗雲得標。原告依土地法第 73 條之 1 第 3 項前段規定：「依第 2 項規定標售土地或建築改良物……合法使用人……就其使用範圍……有優先購買權。」（下稱系爭規定）以合法使用人地位就系爭土地表示優先購買。經台灣金融資產服務公司通知限期補正合法使用系爭土地之證明文件，如無法補正，亦應於一定期限內向司法機關提起確認優先購買權存在之訴，並陳報其起訴證明至該公司，逾期末辦理，視為放棄優先購買權。原告爰向臺灣基隆地方法院（下稱基隆地院）提起確認優先購買權存在之訴。

基隆地院審理認為，國有財產署北區分署（或委託台灣金融資產服務公司）辦理上開土地法所定土地標售業務，而將土地出售予得標人或優先購買權人時，固係與買受人立於對等地位而為私法上雙方行為，惟於自稱有優先購買權者主張行使優先購買權時，主管機關即財政部國有財產署（下稱國有財產署）仍須行使公權力，依其職權，自行審核、調查、認定其主張是否符合系爭規定所定優先購買權之要件，而不受相對人意思之拘束。且經認定為有優先購買權者，即取得優先於得標人購買系爭土地之權利，此種對於「符合優先購買資格」之認定，既係行政機關依據公法行使公權力所為針對具體事件直接發生法律效果之單方法律行為，縱發生者為私法之法律效果，自仍屬行政處分，性質上核屬公法上爭議事件，乃依職權以 104 年度訴字第 213 號民事裁定（下稱確定裁定）移送臺北高等行

政法院審理，因當事人均未提出抗告而告確定。

上開移送事件嗣經臺北高等行政法院 105 年度訴字第 302 號審理認為，依系爭規定之立法意旨，有無優先購買權仍應依民法相關規定判斷之，本件標售行為所成立之契約為民事契約，優先購買權之有無係該契約成立之先決法律關係，亦屬私權爭議，自應由普通法院審理。又系爭規定之情形與雙階理論有別，與行政處分之作成無涉，現行實務見解多認為依系爭規定確認優先購買權訴訟係私法爭議，而改制前行政法院亦迭指出行政機關主辦之土地標售事件應由普通法院裁判。因就其受理訴訟之權限，與確定裁定適用同一法令所持見解有異，聲請本院解釋。經核前開聲請符合司法院大法官審理案件法第 7 條第 1 項第 1 款及行政訴訟法第 178 條所定聲請統一解釋之要件，應予受理。爰作成本解釋，理由如下：

按我國目前係採二元訴訟制度，關於民事訴訟與行政訴訟審判權之劃分，應由立法機關通盤衡酌爭議案件之性質及既有訴訟制度之功能（諸如法院組織及人員之配置、相關程序規定、及時有效之權利保護等）決定之。法律未有規定者，應依爭議之性質並考量既有訴訟制度之功能，定其救濟途徑。亦即，關於因私法關係所生之爭議，原則上由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，原則上由行政法院審判（本院釋字第 466 號、第 695 號、第 758 號、第 759 號及第 772 號解釋參照）。

系爭規定僅明定：「合法使用人……就其使用範圍……有優先購買權。」並未規定因此所生之爭議，究應由普通法院抑或行政法院審判。參酌前揭本院解釋先例，應依爭議之性質定審判權之歸屬。

依土地法第 73 條之 1 第 1 項至第 3 項前段及第 4 項規定，土地或建築改良物，自繼承開始之日起逾 1 年未辦理繼承登記者，經該管直轄市或縣市地政機關查明後，應即公告繼承人於 3 個月內聲請登記；逾期仍未聲請者，得由地政機關予以列冊管理。列冊管理期間為 15 年，逾期仍未聲請登記者，由地政機關將該土地或建築改良物清冊移請國有財產署公開標售。標售土地或建築改良物前應公告 30 日，「合法使用人……就其使用範圍……有優先購買權。」（即系爭規定）標售所得之價款應於國庫設立專戶儲存，繼承人得依其法定應繼分領取。逾 10 年無繼承人申請提領該價款者，即歸屬國庫。

就系爭規定所規範之優先購買權之要件而言，判斷主張其為合法使用人者，是否確為合法使用人而有優先購買權，須審究其在法律上有無使用之正當權源，諸如有無物權法上之合法占有權源或債權法上之租賃或借貸等關係。此等爭議所涉者，乃私法法律關係之存否，所生之效果亦僅在確認主張有優先購買權之人得否替代得標人而為買賣契約之買受人。故由系爭規定所規範之優先購買權之要件及所生效果觀之，均涉及私法法律關係而應依民法有關規定判斷，與公權力之行使無涉，足見主張有優先購買權之人所提起之確認優先購買權存在之訴訟，性質上屬私法關係所生之爭議。

綜上，未辦理繼承登記土地或建築改良物之合法使用人就其使用範圍，對國有財產署或所屬分支機構所為之公開標售，依系爭規定行使優先購買權而訴請確認優先購買權存在事件，性質上屬私法關係所生之爭議，其

訴訟應由普通法院審判。

大法官會議主席	大法官	許宗力
	大法官	蔡烱燉
		陳碧玉
		黃璽君
		羅昌發
		湯德宗
		黃虹霞
		吳陳環
		蔡明誠
		林俊益
		許志雄
		張瓊文
		黃瑞明
		詹森林
		黃昭元