

公法判解

土地法第73條之1優先購買權爭議審判權歸屬

司法院大法官解釋第773號

【實務選擇題】

- 依土地法第73條之1規定，有關土地或建築改良物之繼承登記，下列何者正確？
- (A) 自繼承開始之日起逾一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，應即公告繼承人於三個月內聲請登記；逾期仍未聲請者，得由行政院予以列冊管理。
- (B) 列冊管理期間為二十年，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局公開標售。
- (C) 繼承人占有或第三人占有無合法使用權者，於標售後喪失其占有之權利；土地或建築改良物租賃期間超過五年者，於標售後以五年為限。
- (D) 標售土地或建築改良物前應公告十日，繼承人、合法使用人或其他共有人就其使用範圍依序有優先購買權。

答案：C

【裁判要旨】

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，

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

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。

【爭點說明】

按國有財產署為執行土地法第73條之1第2項至第5項規定之標售等作業，於102年12月7日公布修正之「逾期未辦繼承登記土地及建築改良物標售作業要點」（下稱標售作業要點）第10點前段規定：「依本條第3項規定以繼承人身分主張優先購買權者，由執行機關參酌申請人檢附之相關證明文件及直轄市、縣（市）地政機關檢送之列冊管理專簿，依民法相關規定審認之。」第11點則規定：「（第1項）本條第3項所稱使用範圍，繼承人或其他共有人使用者，以其實際使用範圍為準。合法使用人使用者，應以登記或契約約定為準；登記或契約約定不明者，依現場實際使用範圍認定；使用範圍有重複時，以物權登記先後順序及物權優於債權之原則認定之。（第2項）前項使用範圍無法認定或有爭議時，執行機關應限期全體主張優先購買權人自行協議或循司法途徑處理，其需辦理複丈、分割者，得由國有財產署代位申請。（第3項）合法使用人檢附與被繼承人所訂之使用權契約書，應經公、認證，如未經公、認證者，由申請人切結『本契約書如有不實致他人受損害者，申請人願負法律上一切責任』」。

系爭標售作業要點前述規定，分別明定「依民法相關規定審認之」、「應以

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

契約約定為準」、「以物權登記先後順序及物權優於債權之原則認定之」、「與被繼承人所訂之使用權契約書」，且認有優先購買權之第三人，係於土地及建築改良物「標售且經得標後」，始得行使優先購買權，即此時已進入準備締結買賣契約之階段，得標人或第三人與國有財產署之間即處於對等之地位。又國有財產署，係以代管私人財產之地位，標售逾期未辦理繼承登記之私有土地或建築改良物。況且，系爭優先購買權有無之判斷於本件實務操作上，在受委託標售之台灣金融資產服務股份有限公司通知原因事件原告補正相關文件時，即已同時告知，如無法補正，應直接向司法機關提起確認優先購買權存在之訴，而非由國有財產署（或其委託之台灣金融資產服務股份有限公司）逕為有無優先購買權之認定。

由是可見，當事人間關於系爭規定之優先購買權所生爭議，顯然屬於民事法律關係，自為私法性質。

其次，普通法院在審理上開請求確認系爭規定之優先購買權存在或不存在之訴時，亦皆認為，主張有優先購買權之人，就其所稱自己與被繼承人間，有所稱之民法親屬編之親子關係、民法債權編上之使用借貸契約、民法債編之土地使用權買賣契約、民法物權編上之行使地上權意思，民法物權編之房屋事實上處分權，應負舉證責任。

再者，最高行政法院亦有裁判認為，國有財產署依土地法第73條之1標售土地時，主張自己為系爭規定所稱之「繼承人、合法使用人或共有人」而行使優先購買權之人，於國有財產署拒絕時，因涉及私權糾紛，該主張自己為系爭規定所定優先購買權之人，自得以國有財產署及得標人為被告，提起「確認優先購買權存在」之民事訴訟，以求解決該私權爭議。國有財產署已將標售之土地所有權登記予得標人時，該主張自己系爭規定所定優先購買權之人亦可視其所主張「優先購買權」之具體法規範基礎，究竟具有物權法屬性，抑或債權法屬性，而分別請求「塗銷所有權移轉登記」及「國有財產署履行（因行使優先購買權所形成買賣契約之）土地所有權移轉義務」，或「債務不履行及侵權行為損害賠償」，以確保其「優先購買權」之實體法權益。

綜上，不論依系爭標售作業要點之規定，或依普通法院及行政法院之實務操作，系爭規定之優先購買權相關要件及所生效果，均涉及私法法律關係，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。

【相關法條】

土地法第73條之1第1項、第2項、第4項

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！