

司法院釋字第 773 號解釋抄本



司法院公布令	1
解釋文及解釋理由書	1
黃大法官璽君提出之協同意見書	5
羅大法官昌發提出之協同意見書	8
林大法官俊益提出之協同意見書	14
黃大法官瑞明提出之協同意見書	23
詹大法官森林提出之協同意見書	27
黃大法官虹霞提出，蔡大法官明誠加入之不同意見書	36

○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，逾期未辦理，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 蔡焜燉 陳碧玉 黃璽君 羅昌發
湯德宗 黃虹霞 吳陳銀 蔡明誠
林俊益 許志雄 張瓊文 黃瑞明
詹森林 黃昭元

釋字第 773 號解釋協同意見書

黃璽君大法官 提出

本號解釋多數意見認本件確認優先購買權存在事件應由普通法院審判之結論，本席敬表贊同，惟理由仍有待推究，爰提協同意見如後：

一、 民事訴訟與行政訴訟審判權之劃分，首應依法律規定之，法律未有規定者，始依爭議之性質並考量既有訴訟制度之功能，定其救濟途徑。

二、 行政強制執行債務人異議之訴，由行政法院審判，其餘有關行政強制執行之訴訟，由普通法院審判

行政訴訟法第 307 條規定：「債務人異議之訴，依其執行名義係適用簡易訴訟程序或通常訴訟程序，分別由地方法院行政訴訟庭或高等行政法院受理；其餘有關強制執行之訴訟，由普通法院受理。」本條列於行政訴訟法第八編強制執行內，本編第 304 條至第 306 條雖係規定與行政法院裁判等有關之強制執行，惟第 307 條既未明文以第 305 條所定執行名義為強制執行者為限，則行政機關自為行政強制執行，而衍生之有關訴訟，亦有本條規定之適用。最高行政法院中華民國 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議決(一)決議¹，即採此見解。參

¹ 最高行政法院中華民國 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議決(一)決議：「按行政執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，不論其執行名義為何，於強制執行程序終結前應許債務人提起異議之訴，以排除強制執行。行政訴訟法第 307 條前段規定：『債務人異議之訴，由高等行政法院受理』，應認其係屬行政訴訟法關於債務人異議訴訟類型之規定。雖該條係列於同法第 8 編，但既未明定僅以同法第 305 條第 1 項或第 4 項規定之執行名義為強制執

之行政執行法第 1 條規定：「行政執行，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」該法未規定行政強制執行有關訴訟之審判法院，是亦應適用行政訴訟法第 307 條規定。

所謂「其餘有關強制執行之訴訟」，依其 87 年 10 月 28 日²之立法理由：「債務人異議之訴係對於執行名義所示之實體請求權有所爭執，此項公法上權利義務之爭執，自應由高等行政法院受理。至於其餘有關強制執行之訴訟，例如第三人異議之訴、參與分配之訴，分配表異議之訴、關於外國船舶優先權之訴及債權人對第三人之聲明認為不實之訴等，則係就執行標的物或執行債權之歸屬等之爭執，性質上純屬私權之爭訟，自宜由普通法院受理，爰設本條，俾有依據。」優先購買權爭議之訴訟應屬之。

三、 土地法第 73 條之 1 之標售程序，性質上屬行政強制執行程序

土地法第 73 條之 1 第 1 項前段規定：「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。」第 2 項前段規定：「前項列冊管理期間為 15 年，逾期仍未聲請登記者，由地政機關將該土地

行者為限，始有其適用，則行政處分之受處分人，於行政機關以行政處分為執行名義行強制執行時，如於執行名義成立後有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，亦得於強制執行程序終結前，向高等行政法院提起債務人異議之訴。」

² 87 年 10 月 27 日修正公布之行訴訟法第 307 條規定：「債務人異議之訴，高等行政法院受理；其餘有關強制執行之訴訟，由普通法院受理。」

或建築改良物清冊移請國有財產局公開標售。」是主管機關依上開規定將未辦理繼承登記之土地或建築改良物列冊管理及列冊管理期滿後交付標售，係基於公權力之行使，是其標售程序應屬行政強制執行程序。

四、 本件確認優先購買權存在事件應適用行政訴訟法第307條後段規定，由普通法院審判

本件確認優先購買權存在事件，係依土地法第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。」提起，該條項雖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。惟如前所述，此標售程序，性質上係行政強制執行程序，故有關之優先購買權爭議訴訟，應有行政訴訟法第307條後段規定之適用，由普通法院審判，而非無明文規定，須依其事件性質決定。

釋字第 773 號解釋協同意見書

羅昌發大法官提出

本件所涉爭議，係緣自土地法第 73 條之 1 第 1 項至第 3 項及第 4 項之規定。摘要言之，繼承人就其繼承之土地或建築改良物，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 個月內申請（法條誤用「聲請」一詞；本號解釋理由書尊重法條用語，故於第 6 段依循法條用語）登記；逾期仍未申請者，得由地政機關予以列冊管理；列冊管理期間為 15 年，逾期仍未申請登記者，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；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；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。其中土地法第 73 條之 1 第 3 項前段「依第 2 項規定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」之規定（即系爭規定），即為本件審判權爭議所在。

多數意見認為：「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」(見本號解釋理由書第7段)。本席敬表同意。本件與本院前一號解釋(即本院釋字第772號解釋，下稱前案)，均為普通法院與行政法院間之審判權爭議，兩者洽可對照；且本件所涉及之土地法第73條之1有關標售繼承土地之規定有違憲疑義，其規範內容亦有諸多違反法理之處。謹提出本理由書，說明如次：

一、就本件與前案之對照而言：

- (一) 前案所涉及之土地使用人申請讓售國有非公用財產類不動產至國有財產署讓售並簽約過程，分為第一階段之「使用人申請讓售時」起至「國有財產署『核准』或『否准』之時」為止之公法關係，以及第二階段之「國有財產署核准後而與使用人訂定讓售契約」時，以及「訂約後之階段」之私法關係。而國有財產署之「核准」或「否准」行為，屬於第一階段之公法關係。
- (二) 本件情形亦涉及二階段，第一階段為地政機關列冊管理至處理人民財產之行為，此階段為繼承人與國家間之公法關係；第二階段則為拍賣行為，此階段為出賣人與買受人之間之私法關係。合法使用人在系爭規定下之優先購買權，屬於拍賣過程之一環，目的在使優先購買權人得以優先與出賣人成立買賣關係，由「成立買賣關係而言」，其自應為民事爭議；再者「使用人究竟是否符合優先成立買賣關係之條件」之爭議，因須探究其是否「合法使用」，而是否合法使用，又

涉及使用人有無民事上之合法權源（諸如合法使用土地之物權或債權關係），由此而言，其亦應為民事爭議。本件爭議確屬私法性質，應由普通法院管轄。

（三）或謂：本件與前案均涉及兩階段；本件須合法使用人主張優先購買，前案須直接使用人申請讓售；本件於所主張者符合要件時即須優先成立買賣契約，前案於申請讓售者符合要件時即須成立讓售契約；本件依相關規定所成立之買賣契約為私法契約，前案所成立之讓售契約亦為私法契約；故兩者在法律要件及效果上，極為類似，似應為相同之認定。

（四）然本席同意多數意見，認為兩案有其本質上差異：形式上而言，前案係在審查財政部國有財產署行政上之「否准」行為是否合法；本件則無行政上「否准」之行為，而係在確認合法使用人是否得與買受人間優先成立買賣關係。故二案之結論自有不同。實質上而言，前案之爭點在於否准行為是否合法；本件爭點，如前所述，則為使用人有無民事上之合法使用權源。無論形式與實質，兩案均無法相互比擬。

二、由憲法層面而言，本件爭議由普通法院民事庭審理，不至於影響土地合法使用人權利之保障。蓋法院依系爭規定所須審理者，為自稱合法使用土地之人有無民事上之合法權源，此種私法上權源之有無，由普通法院民事庭，不但無損於主張優先購買權人之權益，反而因普通法院審理民事事件之專業，而使其審理結果更能正確，而對當事人更有保障。

三、除審判權之問題外，本席認為，土地法第 73 條之 1 有關

拍賣繼承人土地之規定，在實體上，另涉及有無違反憲法第 15 條保障人民財產權之疑義。此雖非本件爭議，然有提醒立法者之必要：

- (一) 土地法第 73 條之 1 第 2 項規定，依該條第 1 項前段（即「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」）列冊管理者，其「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局公開標售」。此條實際上係以公開標售方式，剝奪人民不動產財產權。
- (二) 本院以往對於國家徵收人民土地，設有諸多嚴格條件，包括徵收前之國家義務（實體上義務，包括徵收必須符合公用或其他公益目的之必要，且應給予合理相當之補償，並儘速發給等要件；程序上義務，例如徵收計畫確定前，國家應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，及辦理徵收時，應嚴格要求國家踐行公告及書面通知之正當法律程序等）及徵收後之國家義務（實體上義務，包括國家在徵收人民土地後，如有喪失正當性之情形時，有義務返還土地予人民；程序上義務，例如國家徵收完成時起一定期限內，定期通知原土地所有權人，使其適時知悉被徵收土地之後續使用情形；若有不能個別通知之情事，應依法公告），均有嚴格之要求（見本席於本院釋字第 763 號解釋所提出之意見書）。

(三) 土地法第 73 條之 1 第 2 項所規定之公開標售人民土地及建築物，性質上雖非國家徵收，然其效果與國家徵收人民不動產並無實質上之差別，均係使人民喪失財產權。惟其公開標售之制度，看不出係為達成何種「公益目的之必要」，且對繼承人並無任何程序保障可言（例如地政機關僅須公告，而無須持續催告並告知繼承人可能之不利後果等）。繼承人僅因 16 年 3 個月（即未辦理登記之 1 年期間，加上公告 3 個月之申請登記期間，加上 15 年之列管期間）怠於辦理繼承登記，其財產即可能遭國家標售；標售之後，不但使繼承人喪失所有權，且繼承人原占有不動產者，於標售後更喪失其占有之權利。換言之，自己居住在自己繼承的房屋或在自己繼承之土地上耕作，只因怠於辦理繼承登記，即可能面臨遭逐出之命運。依土地法第 73 條之 1 第 3 項之規定繼承人、合法使用人或其他共有人就其使用範圍雖依序有優先購買權，然繼承人必須出資將自己繼承的財產買回，實屬不可思議。土地法第 73 條之 1 第 2 項有關公開標售人民土地及建築物之規定，甚難通過憲法之檢驗；該條實有違反憲法保障人民財產權之高度疑義。

四、另土地法第 73 條之 1 第 2 項有關拍賣繼承人土地之規定，亦有諸多有待釐清及不合法理之處。例如國有財產署自行標售繼承財產，或如本件原因事件，由國有財產署委託資產服務公司標售時，民法上之「出賣人」究竟係標售之機關或受委託之公司，抑或係土地遭標售之繼承人（而標售機關或受委託拍賣之公司僅係代理繼承人出賣）；如認為繼承人係出賣人（亦即繼承人被迫作為

法律上之「出賣人」)，則瑕疵擔保是否仍由其負擔；如要求財產幾乎在「無緣無故」的情況下遭標賣之繼承人額外負擔瑕疵擔保責任，豈非對其造成雙重加害（財產無故遭拍賣又必須對買受人負瑕疵擔保責任）；如繼承人表示優先承購，則形成「繼承人既為出賣人、又為買受人」之「奇特」法律關係。就後者而言，如以強制執行法之規定對照，強制執行法第 70 條第 6 項就動產之拍賣，規定：「債務人不得應買。」第 113 條規定：「不動產之強制執行，除本節有規定外，準用關於動產執行之規定。」故不動產之拍賣，債務人亦不得應買。最高法院 105 年度台抗字第 381 號民事判決乃謂：「按不動產之強制執行，依強制執行法第 113 條準用第 70 條第 6 項規定，債務人不得應買。此一規定係基於通說認為強制執行法上之拍賣屬買賣之一種，並以債務人為出賣人，出賣人不得又為買受人之觀點；且債務人如有資力並求保有名下財產，應逕向債權人清償債務，而非許其應買自己財產，否則，債權人就其債權未獲全額清償時，將再聲請拍賣已為債務人固有之同一財產，致生冗長執行程序，殊非所宜，故予立法禁止。」相較於強制執行法在設計上避免「債務人同時作為出賣人及買受人」之違反法理情形，土地法第 73 條之 1 第 2 項卻可能造成「繼承人同時為出賣人及買受人」之違反法理情形。

五、土地法第 73 條之 1 不但有違憲疑義，且其設計又有諸多不確定及違反法理之處，立法者就該條，實有重新思考之必要。

釋字第 773 號解釋協同意見書

林俊益大法官 提出

壹、前言

本件解釋係【**土地法第 73 條之 1 優先購買權爭議審判權歸屬案**】。

本件原因事件原告陳○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）委由台灣金融資產服務股份有限公司（下稱台金公司）依土地法第 73 條之 1 規定辦理標售結果，由李○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**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）以其依民法物權篇規定有通行權，對系爭土地取得使用權，為合法使用人，就系爭土地主張有優先購買權，經台金公司限期原告提出合法使用土地之相關證明文件（如與被繼承人訂立之契約或經全體繼承人同意使用之證明文件），如無法補正，亦請原告於一定期限內向司法機關提起確認優先購買權存在之訴，並陳報起訴證明，逾期未辦理，視為放棄優先承買權。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¹。

¹ 臺灣基隆地方法院 104 年度訴字第 213 號請求確認優先購買權存在事件。

基隆地院以國有財產署依其職權，自行審核、調查、認定原告有關優先購買權之主張，係行政處分²，屬公法關係所生之爭議，應提起行政爭訟為由，以民事裁定³將原因事件移送臺北高等行政法院（下稱北高行）。前開裁定因兩造未抗告而告確定。北高行受移送⁴後，該院第七庭（下稱聲請人）認原告就系爭土地應有部分之標售有無優先購買權之爭議，核屬私法關係所生之爭議，應由普通法院審判之，該院並無審理權限。聲請人以其就本件有無審判權與基隆地院上開移送裁定所示見解歧異為由，依行政訴訟法第 178 條規定聲請本院解釋。

本件聲請解釋之主要爭點如下：依系爭規定，合法使用人就其使用範圍之土地，主張有優先購買權，提起確認優先購買權存在事件，性質上是否屬於私法關係所生之爭議？其訴訟是否應由普通法院審判之？

本席協力完成之多數意見認為，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。。

對於本件聲請之解釋結論，本席敬表支持，然因解釋理由仍有值得說明之處，爰提出協同意見書，以為補充。

² 台金公司 104 年 4 月 13 日 103 年度台金北繼字第 5 號函原告，其內容僅謂：一、應補正後列事項，應提出合法使用土地之相關證明文件（如與被繼承人訂立之契約或經全體繼承人同意使用之證明文件）。二、如無法補正，亦請原告於一定期限內向司法機關提起確認優先購買權存在之訴，並陳報起訴證明，逾期未辦理，視為放棄優先承買權。台金公司並無否認本件原告之主張，自無所謂行政處分之可言。

³ 該院 104 年度訴字第 213 號民事裁定。

⁴ 分案編號為該院 105 年度訴字第 302 號優先承買權事件。

貳、本件受理之理由及依據

本件普通法院即基隆地院民事庭依民事訴訟法第 31 條之 2 第 2 項規定，認其無審判權而依職權裁定將訴訟移送至行政法院，裁定確定後，行政法院雖認其並無審判權，仍受前揭確定裁定之拘束，不得再裁定移送普通法院。行政法院僅得依行政訴訟法第 178 條規定：「行政法院就其受理訴訟之權限，如與普通法院確定裁判之見解有異時，應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋。」本件聲請，行政法院既依行政訴訟法第 178 條規定聲請解釋，本院自應受理之。此乃法律派給大法官的解釋⁵工作之一，並非憲法上之要求！該條文所謂「聲請司法院大法官解釋」，係指統一解釋而言，而非解釋憲法。而關於統一解釋，依司法院大法官審理案件法第 7 條第 1 項第 1 款明文規定：「有左列情形之一者，得聲請統一解釋：一、中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限。」是以本件在

⁵ 法律派給大法官的解釋工作，尚有：

- (1) 民事訴訟法第182條之1第1項規定：「普通法院就其受理訴訟之權限，如與行政法院確定裁判之見解有異時，應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋。但當事人合意願由普通法院為裁判者，由普通法院裁判之。」
- (2) 地方制度法第43條第5項規定：「第1項至第3項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無牴觸發生疑義者，得聲請司法院解釋之。」
- (3) 公民投票法第29條第3項規定：「立法院、直轄市議會或縣（市）議會依第1項第2款制定之法律或自治條例與創制案之立法原則有無牴觸發生疑義時，提案人之領銜人得聲請司法院解釋之。」

其他雖非法律，但亦有拘束力者，例如職務法庭辦理職務案件應行注意事項第15點(4)規定：「職務法庭就其受理訴訟之權限，如與行政法院或普通法院確定裁判之見解有異，應以裁定停止訴訟程序，並聲請司法院大法官解釋（準用行政訴訟法第178條）。」

審查應否受理時，本件解釋乃謂：「核其聲請，合於司法院大法官審理案件法第 7 條第 1 項第 1 款**統一解釋之要件**及行政訴訟法第 178 條規定，爰予受理」。

參、審判權歸屬之決定基準

審判權歸屬之爭議，如何判斷？首先應視法律有無明定？如法律無明文規定，再依爭議之性質並考量既有訴訟制度之功能，定其救濟途徑。

如法律未明文規定，具體個案發生審判權衝突時，應如何處理？**本院諸多解釋先例釋示**：我國關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，分由不同性質之法院審理。除法律別有規定外，就因私法關係所生之爭議，由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，由行政法院審判（本院釋字第 448 號、第 466 號、第 695 號、第 758 號、第 759 號及第 772 號解釋參照）。

一、依爭議之性質而觀

依系爭規定，合法使用人就其使用範圍有優先購買權。又該條項所謂之合法使用人，係指基於物權或債權等合法使用權源占有不動產者而言⁶。所謂基於物權之合法使用權源占有不動產，例如因時效取得所有權以外之財產權（民法第 772 條參照），諸如

⁶ 最高法院 107 年度台上字第 333 號民事判決要旨：「按依土地法第 73 條之 1 第 3 項規定標售土地前應公告 30 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。又該條項所謂之合法使用人，係指基於物權或債權等合法使用權源占有不動產者而言。」

地上權⁷或不動產地役權（第 852 條參照）或合法占有關係者。所謂基於債權之合法使用權源占有不動產，例如基於有對價關係之租賃關係（民法第 421 條）；或基於無對價關係之使用借貸關係⁸（民法第 464 條）而占有使用；或基於分管協議⁹而合法占有使用；或基於被繼承生前贈與占有人（未及辦理贈與登記）而合法占有使用；或基於被繼承人先前與占有訂立使用權契約書而占有使用¹⁰。

依前揭本院諸多解釋先例釋示之審查原則，合法使用人就其使用範圍之土地，依系爭規定，主張其基於物權或債權等合法使用權源占有不動產，為合法使用人，就其使用範圍土地，有優先購買權，起訴請求確認其有優先購買權，依其起訴主張訴訟標的之請求權基礎¹¹觀之，核其性質，屬私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院審判。

二、依相關訴訟制度之功能而論

⁷ 最高法院 60 年台上字第 4195 民事判例，涉及因時效取得地上權；68 年度台上字第 3308 號民事判決，涉及因時效取得占有；68 年度台上字第 2994 號民事判決，涉及因時效取得通行地役權；臺灣高等法院 104 年度重上字第 551 號民事判決，涉及因時效取得地上權。

⁸ 臺灣高等法院 105 年度重上字第 308 號民事判決，涉及被繼承人生前是否交付占有予占有人？占有人是否基於無價使用借貸關係而為合法使用人？

⁹ 臺灣高等法院 106 年度上字第 291 號民事判決，涉及是否有分管協議而合法占有使用之爭議。

¹⁰ 臺灣高等法院臺中分院 104 年度上字第 25 民事判決，涉及被繼承人先前是否與占有人訂立使用權契約所生之爭議。

¹¹ 即以原告起訴主張之訴訟標的及其原因事實、應受判決事項之聲明（起訴之聲明）為判斷依據（民事訴訟法第 244 條第 1 項第 2 款及第 3 款，行政訴訟法第 105 條第 1 項第 2 款及第 3 款參照）。

民事訴訟法第 247 條第 1 項規定：「**確認法律關係之訴**，非原因有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。」行政訴訟法第 6 條前段規定：「**確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟**，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。」均在**確認法律關係**，前者在確認私法上之法律關係；後者在確認公法上之法律關係。

本件原因事件之原告，起訴主張其依民法物權篇規定有**通行權**，對系爭土地取得使用權，為合法使用人，請求確認其對系爭土地有無優先購買權，並非請求撤銷台金公司對其優先購買權之否決，核其性質，係確認私法上之法律關係，而非公法上法律關係，就前揭民事訴訟制度之功能觀之，其訴訟自應由普通法院審判。

肆、本件解釋與本院其他解釋之比較

一、釋字第 773 號與第 758 號解釋之比較

本件釋字第 773 號解釋，與本院釋字第 758 號解釋之處理方式，極其相向，茲比較說明如下：

	釋字第 773 號解釋	釋字第 758 號解釋
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，依系爭規定行使優先	土地所有權人依民法第 767 條第 1 項請求事件，性質上屬私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院審判，縱兩造攻擊防禦方法涉及公法關係所

	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	生之爭議，亦不受影響
聲請機關	行政法院依行政訴訟法第 178 條規定聲請解釋	行政法院依行政訴訟法第 178 條規定聲請解釋
起訴聲明	依民法物權篇規定有通行權，對系爭土地取得使用權，為合法使用人，就使用範圍有優先購買權	依民法第 767 條所有物返還請求權訴請返還土地
爭議性質	私法關係所生之爭議	私法關係所生之爭議
產生原因	普通法院誤認行政機關有否決之行政處分	普通法院誤認攻擊防禦方法涉及公法關係所生爭議應移送行政法院

二、釋字第 773 號與第 772 號解釋之比較

本日同時公布二件解釋，均為國有財產署與人民間處理土地發生之爭議，但爭議性質不同，分別由普通法院及行政法院審判之，茲比較說明如下：

	釋字第 773 號解釋	釋字第 772 號解釋
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	財政部國有財產局（於中華民國 102 年 1 月 1 日起更名為財政部國有財產

	部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提起 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	署)或所屬分支機構，就人民依國有財產法第 52 條之 2 規定，申請讓售國有非公用財產類不動產之 准駁決定 ，屬公法性質，人民如有不服，應依法提起行政爭訟以為救濟，其訴訟應由 行政法院 審判
聲請機關	行政法院依行政訴訟法第 178 條規定聲請解釋	普通法院依民事訴訟法第 182 條規定聲請解釋
起訴聲明	依民法物權篇規定，主張有通行權，為合法使用人，就使用範圍有優先購買權，起訴請求 確認優先購買權存在	請求 撤銷 國有財產署所為 否准申購 讓售國有非公用財產類不動產
爭議性質	訴請確認為合法使用人，有優先購買權，屬 私法關係所生之爭議	撤銷否准申購讓售 ，係撤銷行政處分，屬 公法關係所生之爭議
產生原因	普通法院誤認國有財產署依職權自行審核、調查及認定，係行政處分，屬 公法關係所生之爭議	最高行政法院 104 年 6 月份決議，認否准申購，屬 私法關係所生之爭議

伍、結論

合法使用人依系爭規定就其使用範圍之土地，主張有優先購買權，經他方否認者，有即受確認判決之法律上利益，依目前實務上通說之見解¹²，向來均由主張有優先購買權者，依民事訴訟法第 247 條第 1 項規定，向普通法院起訴，請求確認優先購買權存在，且行政法院體系向來亦無此等確認訴訟事件。亦即在實務上，本件原因事件所涉審判權之歸屬，向來不生爭議，僅因普通法院誤為公法關係所生之爭議而裁定移送行政法院，且當事人對移送裁定不抗告，裁定遂告確定致生僵局，行政法院不得已向本院聲請統一解釋。類似此等爭議（例如，本院釋字第 758 號解釋原因事件參照），允宜透過跨法院大法庭之機制解決，而無需聲請大法官統一解釋！立法院三讀通過之憲法訴訟法第 84 條業已刪除司法院大法官審理案件法第 7 條第 1 項第 1 款有關機關聲請統一解釋之規定，應是明智正確之舉！相關民事訴訟法、行政訴訟法、法院組織法及行政法院組織法允宜配合修正。

¹² 最高法院 107 年度台上字第 333 號、臺灣高等法院 104 年度重上字第 551 號、105 年度重上字第 308 號、106 年度上字第 291 號、臺灣高等法院台中分院 103 年度上字第 299 號、104 年度上字第 25 號等民事判決參照。

釋字第 773 號解釋協同意見書

黃瑞明大法官 提出

本席贊同本號解釋，並提出協同意見如下。

一、本號解釋與釋字第 772 號解釋結論不同，但理論一貫，並不矛盾。

本號解釋與釋字第 772 號解釋同日公布，二者都是涉及行政機關與人民間有關土地所有權變動之糾紛，應由行政法院或普通法院審判之爭議，二號解釋之結果相反。釋字第 772 號解釋認為應屬行政爭訟；而本號解釋則認為應屬民事爭訟，結論不同是因爭訟之本質不同之緣故，其實二號解釋之理論一貫，並無矛盾。簡言之，釋字第 772 號解釋涉及人民向政府機關申請讓售登記為國有之土地，其請求之依據為國有財產法第 52 條之 2 及其他行政法規，因遭政府機關否准而尚未訂定任何契約，故仍處行政處分之階段；而本號解釋涉及政府機關標售屬於人民所有而未辦理繼承登記之不動產，不動產之合法使用人主張有優先購買權所生之爭議，其爭議之標的為合法使用人是否具有民法物權或債權規定之合法占有權源。按優先權是於標售行為結束後已有得標人時，始得主張，故標售行為已經結束，優先權是否存在為已進入履約階段之爭議。因為二號解釋所處理爭議之性質不同，故分別定位為行政爭訟與民事爭訟，並不矛盾，而且與本院之前相關解釋之立場一貫（特別是釋字第 695 號、第 758 號及第 759 號解釋）。二號解釋所處理爭議之發生時間點不同，亦與釋字第 540 號解釋所採用之雙階理論相符，雖然此二號解釋均未明白宣示採用雙階理論。

二、主管機關公開標售人民所有未辦理繼承登記之不動產，乃基於公權力行使職權之行為，此階段如有爭議，應依行政爭訟以為救濟。

本號解釋並未界定政府機關依土地法第 73 條之 1 之規定標售人民所有之未辦理繼承登記不動產，為公法或私法關係，如有爭議應由民事或行政法院審判？就此本席認為土地法第 73 條之 1 規定之立法目的乃因不動產是社會重要資源，其管理與利用不僅涉及私權，且與鄰近土地之開發與利用息息相關，若因無人繼承、無人管理而任其荒蕪，不僅造成社會問題，而且無法發揮地盡其利之功能，有損社會公益，故主管機關造冊列管及移請標售之行為，均係對未辦理繼承登記之不動產產生法律效果之單方行政行為。故如對造冊列管或移請標售之行為有爭議，應由行政法院審理。另行政訴訟法第 307 條亦規定就行政訴訟裁判之強制執行中，除債務人異議之訴外，其餘有關強制執行之訴訟，由普通法院審理。故標售程序之爭議由行政法院審理，而標售後由繼承人或合法使用人所提起之確認優先購買權之訴，依本號解釋定由普通法院審理，亦與行政訴訟法第 307 條之規定相符。

三、由本號解釋可以印證本院釋字第 771 號解釋符合社會需要。

依本院釋字第 771 號解釋，繼承權不因時效而消滅，且真正繼承人之物上請求權時效為繼承後 15 年。土地法第 73 條之 1 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，政府機關得於公告 3 個月後列冊管理；15 年後即可公開標售，標售後之價格於國庫設立之專戶儲存 10 年，故繼承人總共得請求之期間長達 26 年，若非有釋字第

771 號解釋，主張繼承權受侵害之真正繼承人之繼承權及物上返還請求權，於繼承開始後 10 年就消滅，顯然遠低於土地法第 73 條之 1 所定繼承人得主張之期間。因為釋字第 771 號解釋就主張為真正繼承人之物上返還請求權之時效定為繼承開始時 15 年，逾 15 年後主張為真正繼承人者能否主張優先購買權或請求分配標售後之價格等，為尚待釐清之問題。

四、為訴訟便利，確認優先購買權之爭議，亦可由行政法院審理

如當事人曾以繼承人或合法使用人之身分，對未辦理繼承登記之不動產應否列冊管理或公開標售有所爭議，並曾提起行政訴訟，被判決敗訴後，國有財產局進行標售不動產，當事人復以相同身分主張優先購買權，雖本號解釋將確認優先購買權之爭議定位為民事爭議，應由民事法院審理。但本席認為在此情況下由行政法院持續審理並無不妥，且可獲得訴訟之便利。行政法院於審理時當然得就民法上優先權是否存在加以判斷，且可獲得訴訟經濟之實效。

五、系爭規定之公開標售與強制執行法之拍賣有所不同

依系爭規定對未辦理繼承登記之不動產所為之公開標售係由國有財產署公開標售，與法院依強制執行法所為之拍賣本質不同，最大的差異在於，公開標售行為並不消滅原存於標售標的物上之他項權利，故國有財產署於 102 年 10 月 16 日修正發布之「逾期未辦繼承登記土地及建築改良物標售作業要點」第 5 條第 1 項第 2 款特別規定，於標售清冊備註欄加註「由得標人繼受該他項權利之所有負擔」；而法院依強制執行法所為之拍賣，則於買受人領得法院所發給權利移轉證

書後，「存於不動產上之抵押權及其他優先受償權，因拍賣而消滅」（強制執行法第 98 條第 3 項）。可見二者本質實為不同。

釋字第 773 號解釋協同意見書

詹森林大法官提出

壹、本號解釋源由

原因事件之原告，對於該原因事件所涉未辦理繼承登記之土地（下稱系爭土地），依土地法第 73 條之 1 第 3 項前段規定（下稱系爭規定），以財政部國有財產署北區分署，及受該分署委託依土地法第 73 條之 1 第 2 項規定辦理標售系爭土地之台灣金融資產服務股份有限公司，為共同被告，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。基隆地院審理後認為本件性質上核屬公法上爭議事件，且非屬行政訴訟法第 229 條第 2 項各款所指應由地方法院行政訴訟庭為第一審管轄法院之簡易案件，依行政訴訟法第 104 條之 1 規定，其第一審管轄法院應為高等行政法院，非基隆地院民事庭所得管轄，爰於 104 年 12 月 8 日依職權以 104 年度訴字第 213 號裁定移送系爭原因案件至有受理訴訟權限之臺北高等行政法院。該裁定因兩造合計三位當事人均未抗告而確定。

惟受理該移送事件之臺北高等行政法院則認為，原因事件之原告，就系爭土地究竟有無系爭規定所稱之優先購買權，乃屬私權爭議，自應由普通法院審理，遂依行政訴訟法第 178 條裁定停止訴訟程序，並聲請本院大法官解釋。

本號解釋認原因事件係屬私法性質，應由普通法院審判。本席就此結論，敬表贊同，並提出本協同意見書，補充其理由如下。

貳、系爭規定所稱優先購買權爭議之性質屬公法事件或私法事件

關於民事訴訟與行政訴訟之審判，依現行法律之規定，係採二元制，分別由普通法院及行政法院審理。至於普通法院與行政法院審判權之劃分，法律有明文規定者，依其規定；無明文者，則基本上依事件之性質定之。亦即，原則上，屬於私法性質之爭執，由普通法院審判；屬於公法性質之爭執者，則由行政法院審判（本院釋字第 448 號解釋文、第 466 號解釋文第 1 段、第 695 號解釋理由書第 1 段、第 758 號解釋理由書第 2 段、第 759 號解釋理由書第 4 段、本號解釋理由書第 4 段參照）¹。

系爭規定就其所定之優先購買權所生爭議，並無審判權歸屬之明文，自應依爭議之性質，決定本件原因事件應由普通法院或行政法院審判。

一、基隆地院 104 年度訴字第 213 號裁定見解

本件基隆地院 104 年度訴字第 213 號裁定認系爭規定所稱優先購買權之爭議，依其性質，乃公法爭議，遂依職權裁

¹關於本院釋字第 758 號解釋之評析，請參見，魏大曉，公私法交錯之民事與行政訴訟審判權劃分 — 大法官釋字第 758 號解釋評析，民事訴訟法研究會第 138 次研討記錄 —，法學叢刊，第 252 期，2018 年 10 月，139 頁以下；魏法官文章刊載於 145-166 頁。至於大法官就普通法院與行政法院審判權所作相關解釋之評析，則請參見，林俊廷，從大法官解釋實務觀察行政法院及普通法院之審判權爭議，上、中、下，分別刊載於司法週刊，第 1919 期（2018 年 9 月 21 日）、第 1920 期（2018 年 9 月 28 日）及第 1921 期（2018 年 10 月 5 日）；該文認為，就特定原因事實案件，決定其審判權歸屬時，實務上應採取分階段之審查步驟，按（1）有無法律明文規定？（2）是否為行政組織之內部關係？（3）請求權之性質為何？（4）法規範之意旨為何？（5）有無權利保障之可能，逐步檢驗。此項論點，頗值參考。

定移送臺北高等行政法院，其理由為：「財政部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 10 月 16 日公布修正『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），其中第 11 點第 1 項規定『本條（即土地法第 73 條之 1）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』由前揭標售作業要點規定及本件被告等就原告申請之處理，足見被告國有財產署北區分署辦理（或委託被告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土地法第 73 條之 1 所定之優先購買權規定，而不受相對人意思之拘束，且經認定為優先購買權人之人，即取得優先於得標人購買系爭土地之權利，揆諸前揭規定及說明，被告國有財產署北區分署對於『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。是本件請求確認優先承買權事件，性質上核屬公法上爭議事件。」²

² 參見該裁定理由四。

二、普通法院及行政法院多數裁判見解

未辦理繼承登記土地或建築改良物經國有財產署（或其委託辦理標售之機構）標售且經標得後，如有第三人主張其依系爭規定就該土地或建築改良物有優先購買權，但經得標人或/及國有財產署（或其委託辦理標售之機構）否認，致該第三人主張之優先購買權是否存在有爭執者，不論係由該第三人以國有財產署（或其委託辦理標售之機構）或/及得標人為被告，提起積極確認之訴，請求確認自己之優先購買權存在³，或由得標人或/及國有財產署（或其委託之機構）以該第三人為被告，提起消極確認之訴，請求確認該第三人之優先購買權不存在⁴，提起消極確認之訴，多數情形，當事人均

³ 參見下列裁判：

- (1) 臺灣臺中地方法院 102 年度訴字第 3249 號判決、臺灣高等法院臺中分院 103 年度上字第 299 號判決（被告為國有財產署中區分署；本件未經敗訴之原告提起第三審上訴）
- (2) 臺灣彰化地方法院 103 年度訴字第 194 號判決、臺灣高等法院臺中分院 104 年度上字第 25 號判決（被告為國有財產署中區分署，得標人受告知訴訟但未聲明參加訴訟；本件未經敗訴之原告提起第三審上訴）
- (3) 臺灣臺北地方法院 104 年度重訴字第 458 號判決、臺灣高等法院 105 年度重上字第 308 號判決（被告為國有財產署，得標人為參加人；本件未經敗訴之原告提起第三審上訴）

⁴ 參見下列裁判：

- (1) 臺灣彰化地方法院 103 年度訴字第 1321 號判決、臺灣高等法院臺中分院 104 年度上易字第 413 號判決，及最高法院 106 年度台上字第 1454 號裁定（原告為主張有優先購買權之繼承人）。
- (2) 臺灣桃園地方法院 103 年度重訴字第 131 號判決、臺灣高等法院 104 年度重上字第 551 號判決、最高法院 107 年度台上字第 333 號判決（該案原告為得標人，除對主張有優先購買權之人，請求確認其優先購買權不存在外，另對被告國有財產署北區分署請求核發標得土地之權利移轉證明書（即標售證明，參見標售作業要點第 16 點第 1 項前段），原告一、二審均勝訴，北區分署未上訴第三審，主張有優先購買權之人上訴第三審，經最高法院廢棄原判決發回更審，現由臺灣高等法院

係向普通法院起訴，而依本席所能蒐集之資料，除本件基隆地院之裁定外，受訴之普通法院亦從未質疑其審判之權限⁵，即逕為實體裁判⁶。

此外，行政法院之裁判亦認為，就當事人之一方有無系爭規定之優先購買權所生爭議，屬私法性質⁷。

三、本席意見

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

以 107 年重上更(一)字第 127 號更審中)。

- (3) 臺灣新北地方法院 105 年度訴字第 2639 號判決、臺灣高等法院 106 年度上字第 291 號判決(原告為得標人，被告為主張有優先購買權之人；二審改判原告勝訴)

⁵ 參見註 3 及註 4 所示之所有裁判。

⁶ 直轄市或縣(市)主管機關依地籍清理條例第 11 條規定，代為標售同條例第 17 條至第 26 條、第 32 條及第 33 條規定之土地並經標得，致第三人主張其有同條例第 12 條第 1 項所定之優先購買權及優先順序，而生爭議者，普通法院之裁判，亦皆認為應由普通法院審判之。參見，臺灣彰化地方法院 104 年度訴字第 481 號判決、臺灣高等法院臺中分院 105 年度上字第 148 號判決、最高法院 105 年度台上字第 2163 號裁定。

⁷ 最高行政法院 106 年度裁字第 1788 號裁定、107 年度裁字第 767 號裁定、107 年度裁字第 1561 號裁定(三件裁定為同一事件)。

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⁸，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。

⁸ 台灣金融資產服務股份有限公司中華民國104年4月13日103年度台金北繼字第5號函。

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⁹、民法債權編上之使用借貸契約¹⁰、民法債編之土地使用權買賣契約¹¹、民法物權編上之行使地上權意思¹²，民法物權編之房屋事實上處分權¹³，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¹⁴。

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，

⁹ 參見臺灣高等法院臺中分院 103 年度上字第 299 號判決。

¹⁰ 參見臺灣高等法院 105 年度重上字第 308 號判決。

¹¹ 參見臺灣高等法院臺中分院 104 年度上字第 25 號判決。

¹² 參見臺灣高等法院 104 年度重上字第 551 號判決。

¹³ 參見臺灣高等法院臺中分院 104 年度上易字第 413 號判決。

¹⁴ 參見最高行政法院 106 年度判字第 1788 號裁定理由之五（二）4（2）。

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。（本號解釋理由書第 7 段參照）

參、到法院的路，何其遙遠

去（106）年 12 月 22 日公布之本院釋字第 758 號解釋，本席曾於協同意見書指出：「訴訟當事人關心者，是迅速、公平的審理，而不是高深、繁瑣的程序，此亦為憲法第 16 條保障人民訴訟權之核心所在。審判權二元化，目的在精緻審判專業，以提升裁判水準，而非在阻礙人民正當使用法院。法官，不論服務於普通法院或行政法院，皆應深刻體會：與其因自己困惑於審判權歸屬，致人民輾轉於普通法院及行政法院，不如迅速勇敢開啟審理程序，公平作出裁判。因為，勞累奔波的人民已經在吶喊：法官，請給我一條路；而且，請快點！」¹⁵。

學者評論該號解釋時，亦再三指出，關於普通法院與行政法院審判權之爭議，應從程序利益保護、訴訟經濟、公正程序等程序法原則思考解決方案，務求紛爭一次解決、司法資源有效運用、確保當事人的適時審判請求權及公證程序請求權。而且，民事訴訟法第 182 條之 1 第 1 項但書規定，業已將審判權相對化，並弱化審判權之公益性，允許當事人處分¹⁶。

¹⁵ 請併參見張瓊文大法官於本號解釋提出，黃昭元大法官及本席加入之協同意見書，及黃瑞明大法官於本院釋字第 772 號解釋提出之部分協同部分不同意見書之三。

¹⁶ 參見陳瑋佑、沈冠伶、許士官、邱聯恭等教授及沈方維庭長在民事訴訟法研究會第 138 次研討會之發言，同註 1，法學叢刊，第 252 期，2018 年 10 月，

事隔一年，又見本號解釋問世，許多無奈，筆墨難以形容。難道事實真是：人民始終在吶喊「到法院的路，何其遙遠！」倘若如是，孰令致之，孰使為之？¹⁷

172 頁以下。

¹⁷ 就本件原因事件而言，許多普通法院及行政法院裁判可資佐證，關於系爭事件，基隆地院有審判權。但基隆地院 104 年度訴字第 213 號裁定為何仍持相反之見解，而依職權移送臺北高等行政法院？該案兩造當事人為何又未對該裁定提起抗告，致對同類爭議通常持普通法院有審判權見解之上級審（臺灣高等法院）未能適時糾正？以致於受移送之臺北高等行政法院聲請本件解釋，並將依本號解釋，再將全案裁定移回基隆地院。造成系爭優先購買權爭議，業已繫屬司法機構至少將近 5 年，卻依然停留於毫無實質意義之審判權歸屬階段。對照土地法第 73 條之 1 第 3 項但書，明文要求優先購買權人應於決標後 10 日內表示優先購買，否則視為放棄其優先購買權，虛耗 5 年光陰，豈只諷刺而已？

釋字第 773 號解釋不同意見書

黃虹霞大法官提出
蔡明誠大法官加入

本院釋字第 772 號解釋係關於國有財產法第 52 條之 2 爭議，其審判權究應歸屬普通法院民事庭或行政法院之統一解釋聲請案。本件係由臺灣臺北地方法院民事庭法官於受最高行政法院移送管轄裁定後，認該案件應由行政法院管轄，而依民事訴訟法第 182 條之 1 規定聲請大法官解釋。本席就本件聲請統一解釋合於受理要件，應予受理；暨就聲請併及於最高行政法院 104 年度 6 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議（二）部分，認應不受理，敬表同意。但對認審判權應歸屬行政法院部分，則難以贊同。

又同日另公布同類爭議之本院釋字第 773 號解釋，本席對該號解釋結論亦持不同意見。

此二號解釋情形相類，宜合併略論之，方可得其全貌。¹爰將本席之看法，略述如下：

一、審判權歸屬爭議依現行法制（民事訴訟法第 182 條之 1 規定及行政訴訟法第 178 條規定），固規定得聲請大法官解釋，但一則各該規定係司法院大法官審理案件法外之規定，二則不論普通法院或行政法院均係法院，審判權不論歸屬那一個法院均無礙人民訴訟權之行使，且審判權之劃分應屬法院行政職權事項，在沒有其他機制處理之情形，由大法官統一解釋，情非得已，大法庭制度既已初步建立，是否應進一步思考如何組成最高法院層級之民事、刑事及行政事件聯合大法庭，根本解決相關基礎法律見解歧異，包括將審判權歸屬爭議事項回歸由聯合大法庭處理。果如此，上開民事

¹ 此份不同意見書與釋字第 772 號解釋不同意見書內容相同。

訴訟法第 182 條之 1 等規定即應併予廢止。

二、本院釋字第 772 號解釋部分

(一) 審判權歸屬那一法院既然無礙人民訴訟權之行使，則在歸屬行政法院說與普通法院說均各有依據及均有成立可能之情形(如下述)，自宜尊重司法實務，擇變動最小者，以維法秩序之安定。就本件爭議而言，最高行政法院之決議認應由普通法院管轄，其見解非顯不成理，且已行之數年。而民事法院除本件聲請外，也有多件同意由被移送之民事法院審判之案例，甚至在最高行政法院作成上開決議之前後，不受上開決議拘束之最高法院，均有以系爭審判權歸屬普通法院為前提而作成之最高法院 102 年度台上字第 630 號民事判決、107 年度台上字第 1758 號及 2414 號民事裁定、107 年度台抗字第 183 號及 699 號民事裁定，而且未見相反意見，似已可見最高法院與最高行政法院間就本件爭議之審判權應歸屬普通法院乙節，已形成共識至少多數共識，本院有必要必變更該等實務，而徒予人民以最高行政法院多數法官贊同之決議被大法官認定為錯誤，最高法院法官相同見解者及其等之確定裁判也都錯誤之指摘嗎？又此一變更可能引發過去已確定案件之再爭訟，有礙法安定性；尤其在本件解釋下，如何適用民事訴訟法第 31 條之 2 第 1 項規定（普通法院認其有受理訴訟權限而為裁判經確定者，其他法院受該裁判之羈束）亦可能引起爭議。本席因而認為無如本件解釋之變更實務共識必要，宜尊重司法實務及法安定而應認系爭爭議之審判權歸屬普通法院。

(二) 本件爭議屬關於國有財產法規定之範疇，本件解釋也未變更本院釋字第 448 號解釋，則最高行政法院確定終局裁定依上開最高行政法院本於本院釋字第 448 號解釋意旨所作成之決議，將原因案件移送普通法院管轄，其見解應有依據：

1、本院釋字第 448 號解釋之解釋文明示：「行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為，當事人若對之爭執，自應循民事訴訟程序解決。」。查由本件解釋理由書第 3 段文字與本院釋字第 448 號解釋文中段文字相同，且本件解釋並無欲變更本院釋字第 448 號解釋之文字，自應認本院釋字第 448 號解釋未經變更，而仍有效。次查國有財產法第 52 條之 2 規定屬國有財產法之規定，且係以「由國有財產署（局）管理之非公用財產類之不動產」為標的，該規定並與自第 49 條起至第 54 條止之其他規定，同屬國有財產法第六章第一節「非公用財產類不動產之處分」，而且該節規定即係關於非公用財產類不動產如何讓售與人民之規定，也就是本院釋字第 448 號解釋所指為行政機關之國有財產署代表國庫（價金歸國庫）出售公有財產之典型行為，在本院釋字第 448 號解釋仍有效之前提下，關於人民與國有財產署間就依國有財產法第 52 條之 2 規定申請讓售所生爭議，與同節其他讓售爭議同，自非關行政處分。

2、尤其本件解釋理由書第 5 段既由國有財產法第 52 條之 2 之立法資料出發，肯認「係鑑於政府辦理土地總登記時，因當時資訊不發達，人民未必熟悉法律，以致甚多人民世代居住之土地被登記為國有，而形成占用國有土地之情形，為解決該等人民之問題，才增訂上開規定，讓人民得以申請讓售其已長期居住使用而經登記為國有之土地。」（原始立法委員提案增訂文字為：「國有非公用財產類之不動產由直接使用人於民國 34 年 10 月 25 日以前使用至今者，應無償發還于該直接使用人或直接使用之合法繼承人。但該不動產已繳之售價、租金或使用補償金不得要求返還。」）。上開立法意旨尤其原始提案，暗藏還地於民之旨（但其以直接占有人為原所有權人之前提，非無疑義及問題。另關於總登記問題，

陳立夫教授大作足堪參考²)，至少有肯認或使人民時效取得已登記之國有非公用不動產之旨趣。

而查：還地於民，係物上請求權之作用；取得時效係民法之規定，俱係私法性質，且與國有財產法第 49 條之有租賃關係之讓售，性質相同；後者所生爭議由普通法院管轄既無異見，本件爭議何獨應不然？

(三) 系爭國有財產署否准讓售函是行政處分嗎？

再者，由系爭否准讓售函觀之，國有財產署係認申請人所提證明文件不足證明其為國有財產法第 52 條之 2 規定所定之直接占有人，即本件爭議係申請人是否直接占有之「事實」爭議。查該規定既賦與人民請求讓售權，本件解釋理由書第 5 段又肯認：「申請人暨所申請讓售之不動產若均符合規定，主管機關即應准許其申請，並以法律規定之計估方法決定讓售價格」，則自應已認符合申請資格之特定申請人（特定國有非公用財產類之不動產之自 35 年 12 月 31 日以前已供建築居住使用至今之直接占有人）（買受人），於其提出讓售申請時即已與為主管機關之國有財產署（出賣人）間，就該特定土地（買賣標的物），已成立以法律所已規定之計估方法決定之價格（買賣價格）買賣之契約，至少是認國有財產署對該申請人之申請有承諾（讓售）義務。按不論是成立了買賣契約或國有財產署有承諾義務，其性質均為契約相關，均非屬行政處分。又本件爭議也不過係因特定申請人是否符合國有財產法第 52 條之 2 規定，所致生其與國有財產署間就特定非公用不動產，已否成立買賣契約或國有財產署是否應承諾而不承諾之買賣爭議（履約爭議）而已，何來公權力之單方行使？何來系爭函對為人民之申請人之規制效力（申請人與國有財產署應立於私法契約當事人對等關係，且本件爭議僅係關於事實存否之爭執，故與釋字第 691

² 陳立夫，〈台灣光復初期土地總登記（權利憑證繳驗）問題之探討〉，收於氏著，《土地法研究》新學林，頁 31 至 71 (2007)。

號及第 695 號等解釋所示情形容有差異)？又本件無關羈束處分(並非如課人民以納稅義務或罰鍰、拘留等行政罰，只是拒絕讓售或拒絕承諾讓售而已)，本件解釋意旨也肯認國有財產署對讓售與否無裁量權，則本件相關准駁，顯非行政處分，自不應因之而致本件爭議乃應由行政法院管轄。

解釋理由書第 5 段認系爭國有財產署函係行政處分理由有三，惟均難因之而使其行政處分得以成立：

1、國有財產法第 52 條之 2 規定具有強烈政策色彩：國有財產法之讓售規定均具政策色彩，但依本院釋字第 448 號解釋，其爭議屬私法性質，應由普通法院審判；且政策(行政任務)之執行，得以公法上行為或私法上行為作為實施之手段。故具政策色彩不等於其實施手段即係公法上行為，而仍應依行為之性質定審判權之歸屬(本院釋字第 540 號解釋參照)。

2、國有財產署審查確認是否合於國有財產法第 52 條之 2 規定，以決定是否准駁之事，屬公權力行使：為系爭函前，國家內部關係(屬國有財產署之職務領域)審查確認事實之程序(審查確認申請是否合於規定)固有權力性質，但不能由此前程序推論得出系爭函之准駁即為公權力行使。

3、國家為一方當事人且一般人民不可能為該法律關係主體：本件解釋未採法規主體說，而仍採爭議性質說(解釋理由書第 3 段)。而且在一般人民間無權占有爭訟或時效取得爭訟中，也可能因兩造調解、和解而成立類似讓售不動產關係。

(四)本件解釋理由書第 5 段肯認國有財產署只有審查確認申請是否合於國有財產法第 52 條之 2 規定並憑以准駁，而無自由裁量，選擇駁回合於該規定之申請之權，深值贊同。此部分大法官能有極高度共識，並將之納入解釋理由，本席至深銘感，並期不論行政法院或普通法院日後能依本件解釋

理由書之此一旨處理，切勿再認國有財產署對合於國有財產法第 52 條之 2 規定之申請無承諾義務，³以維人民權益(當然是否合於該規定應由申請人舉證並由法院依證據法則認定之)。

三、本院釋字第 773 號解釋部分

本日本院公布兩件關於審判權歸屬(普通法院或行政法院)之法官聲請統一解釋(釋字第 772 號及第 773 號)，其結論正相反，且二件解釋均稱以爭議性質說為前提。惟釋字第 772 號解釋是典型國有財產法上之國有非公用不動產之讓售(國庫行為)，但其偏離本院釋字第 448 號解釋意旨，似改採法規主體說；而釋字第 773 號解釋則無關國有財產法，並顯非國庫行為(價金原則上不歸國庫)，而是為公法性質之土地法規定爭議，而且較諸國有財產法第 52 條之 2 規定，土地法第 73 條之 1 規定具更強烈政策色彩(國家為清理地籍目的，透過高權作用強制管理私人土地，並進行強制公開標售，甚至價金未經提領者最終歸國庫)；若依上述釋字第 772 號解釋同一標準，本件准駁之決定也應屬公權力之行使，該條規定之雙方當事人必然也係國家與一般人民之間權利義務關係等，然釋字第 773 號解釋卻不採法規主體說。兩者對比，沒有自相矛盾嗎？

本院釋字第 773 號解釋未定性土地法第 73 條之 1 之公開標售係私法行為，及係代理未為繼承登記者所為之公開標售，致其出賣人為繼承人，公開標售之責任歸繼承人(依該條規定繼承人亦得為競標承買)，係明智之舉並人民幸甚(人民未為繼承登記，不會因而成為民事債務人；國有財產署於此條所為公開標售上之地位，也跟民事強制執行法院或行政

³ 最高行政法院 103 年度裁字第 1522 號等裁定及最高法院 102 年度台上字第 630 號等民事判決，均認國有財產法第 52 條之 2 規定僅使符合要件者取得請求讓售國有土地，即為要約之地位而已，國有財產署有讓售與否之裁量決定權即無承諾義務。

執行署之追償拍賣不同；人民之不動產被反於其意思，由國家強制管理、強制公開標售，公開標售後變成無權占有，怎還有認人民為出賣人及需承擔公開標售效果責任之理！至於公開標售價金應歸土地所有權人乃屬當然。）以上是本席實質掛心的。本席並認為土地法第 73 條之 1 規定由第 1 項至末項全屬公法性質，⁴出賣人是國家，公開標售責任歸國家；而且沒有因為涉及公開標售而使優先購買權爭議，抽離而單由普通法院審判之理。且就算程序相同或相似，公法公開標售與私法拍賣本質亦應有差別。

至於本院釋字第 773 號解釋第 7 段後部分稱「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（按：指土地法第 73 條之 1 第 3 項前段規定）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。」部分：一則「優先購買權存否之原因關係（如該段前部分所言）」與「本件爭議所在之主張有優先購買權存在得優先購買所生履約爭議」，二者係可能為不同之當事人間之不同法律關係爭執，不可混淆而認因前者（原因關係）為私法關係，故後者（所生履約爭議）亦為私法關係；二則本件爭議訴訟不必然為確認優先購買權存在訴訟（如本件爭點所示：本件係關於土地法第 73 條之 1 之優先購買權爭議，優先購買權存否可能只是訴訟之前提爭點，不是訴訟標的），故不可將本件爭議限定為

⁴ 土地法第 73 條之 1 第 2 項規定前段，除確認繼承人、合法使用人及其他共有人享有優先購買權外，另規定其就使用範圍依序斷定之。依本件解釋理由書第 1 段本件聲請人應為共有人，而非該條項先順序之合法使用人，此部分宜予辨明。又繼承人之權源基礎應為所有權即物權、合法使用人可能是物權或債權、共有人則若參酌土地法第 34 條之 1，其優先購買權係屬債權性質，總之，本條之優先購買權到底是何性質，與其他法所定之優先購買權之關聯為何？能不予辨明即因其名優先購買權，逕認其爭議屬私法性質嗎？

確認優先購買權存否之訴，既因優先購買權之原因關係為私法關係，而即認本件爭議當然為私法爭議；三則既然認所生效果係主張者得否替代得標人為買賣契約之買受人，那本件爭議與本院釋字第 772 號爭議係屬同類（均涉及履約爭議），如果其效果應如本院釋字第 773 號解釋所示被定性為私法關係，為何本院釋字第 772 號解釋之爭議應被定性為公法關係？

四、審判權之歸屬爭議本質上不必然應由大法官統一解釋，但在現行法制下，本院不得不因聲請而在本次兩件解釋之前共已作了 12 件相關解釋（如附表）。在爭議性質說基調下，在公法訓練、私法訓練養成不同致見解角度有別下，此種法官聲請統一解釋案還會陸續看到。大法官制度的寶貴資源真應該繼續花在這類聲請案上面嗎？檢討變更的時候應該到了！如果這類案件日後可回歸聯合大法庭處理，而在此之前，大法官如能先選擇劃出一條比較清楚明確規則（爭議性質說，會致就爭議之性質為何，因見仁見智，而無法更有效減少此類統一解釋聲請案），相信對司法會比較好，人民也不必懸著一顆訟爭不安的心，長時間傍徨於普通法院與行政法院之間，虛耗光陰。

附表：本院關於審判權之解釋

釋字	爭點	結論	理由
759	(前)臺灣省自來水股份有限公司人員依「臺灣省政府所屬省營事業機構人員退休撫卹及資遣辦法」請求發給撫卹金發生爭議，其訴訟應由何種法院審判？	普通法院	依公司法設立之公營事業中，除前述特定人員以外，其他人員與其所屬公營事業間之法律關係為私法關係。雖主管機關就省營事業機構人員之退休撫卹發布省營事業機構人員退撫辦法，使其人員之退休撫卹有一致之標準，惟其僅係主管機關對公營事業之監督關係，並不影響公營事業與該人員間之私法關係屬性……本件原因事件原告之父與(前)省自來水公司間之關係既為私法上契約關係，而請求發給撫卹金係本於契約關係所生之請求，且前揭退撫辦法亦為上開私法契約關係之一部，是原告依前揭退撫辦法之規定，向(前)省營事業機構請求發給撫卹金發生爭議，應屬私法關係所生之爭議……。
758	土地所有權人依民法第 767 條第 1 項請求返還土地事件，攻擊防禦方法涉及公用地役關係存否之公法關係爭議者，其審判權之歸屬？	普通法院	土地所有權人依民法第 767 條第 1 項請求事件，核其性質，屬私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院審判，縱兩造攻擊防禦方法涉及公法關係所生之爭議，亦不受影響。
540	國宅條例收回國宅強執事件之審判權歸屬為何？	普通法院	本件國民住宅之買賣既屬私法關係，國民住宅之所有人或居住人有國民住宅條例第 21 條第 1 項……前段規定：「國民住宅主管機關得收回該住宅及基地，並得移送法院裁定後強制執行」，乃針對特定違約行為之效果賦予執行力之特別規定，此等涉及私權法律關係之事件為民事事件，該條所稱之法院係指普通法院而言。
448	行政機關出售、出租公有財產所生爭議，應由何種法院審判？	普通法院	行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為，當事人若對之爭執，自應循民事訴訟程序解決。

305	公營事業依公司法規定設立者，與其人員間如就契約關係已否消滅有爭執，應由何種法院審判？	普通法院	公營事業依公司法規定設立公司者，雖可簡稱為公營公司，但其性質仍為私法人，具有獨立之人格，自為權利義務之主體，享受權利，負擔義務。因之，公營公司與其人員間，係以私法人地位依其人事規章，經由委任（選任、聘任或僱用）之途徑，雙方成立私法上之契約關係.....。
89	行政官署依臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法，將公有耕地放領於人民，其因放領之撤銷或解除所生之爭執，應由何種法院審判？	普通法院	臺灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法係政府為扶植自耕農而將公有耕地放領於耕作人，私有耕作其是否承領，承領人本可自由選擇，並非強制，其放領行為屬於代表國家與承領人訂立私法上之買賣契約.....。
695	行政院農業委員會林務局所屬各林區管理處對於人民依據國有林地濫墾地補辦清理作業要點申請訂立租地契約未為准許之決定，應由何種法院審判？	行政法院	按補辦清理之目的在於解決國有林地遭人民濫墾之問題，涉及國土保安長遠利益（森林法第 5 條規定參照）。故林區管理處於審查時，縱已確認占用事實及占用人身分與系爭要點及有關規定相符，如其訂約有違林地永續經營或國土保安等重大公益時，仍得不予出租。是林區管理處之決定，為是否與人民訂立國有林地租賃契約之前，基於公權力行使職權之行為，仍屬公法性質.....。
691	受刑人不服行政機關不予假釋之決定者，在相關法律修正前，應由何種法院審判？	行政法院	在相關法律修正前，鑑於行政機關不予假釋之決定具有行政行為之性質，依照行政訴訟法第 2 條以下有關規定，此類爭議由行政法院審理。
533	健保局與醫療機構履約爭議應由何種法院審判？	行政法院	中央健康保險局與保險醫事服務機構締結之全民健康保險特約醫事服務機構合約.....以達成促進國民健康、增進公共利益之行政目的。又為擔保特約醫事服務機構確實履行其提供醫療服務之義務，以及協助中央健康保險局辦理各項保險行政業務，除於合約中訂定中央健康保險局得為履約必要之指導外，並為貫徹行政目的，全民健康保險法復規定中央健康保險局得對特約醫事服務機構處以罰鍰之權限，使合約當事人一方之中央健康保險局享有優勢之地位，故此項合約具有行政契約之性質。締約雙方如對契約內容發生爭議，自屬公法上爭訟事件。

466	公保給付之爭議之應由何種法院審判？	行政法院	按公務人員保險為社會保險之一種，具公法性質，關於公務人員保險給付之爭議，自應循行政爭訟程序解決，且公務人員之公法上財產請求權遭受侵害時，得依訴願及行政訴訟程序請求救濟，亦經本院釋字第 266 號及第 312 號解釋闡釋在案。
312	公務員退休請領福利互助金所生爭執，應由何種法院審判？	行政法院	行政院發布之中央公教人員福利互助辦法或其他機關自行訂定之福利互助有關規定，係各機關為安定公務人員生活之行政目的而實施之法令，並有提供公款予以補助者，具有公法性質。現行司法救濟程序，既採民事訴訟與行政爭訟區分之制度，公務人員退休，依據上述法令規定，請領福利互助金，乃屬公法上財產請求權之行使，如遭有關機關拒絕，將影響其憲法所保障之財產權，依上開意旨，自應許其提起訴願或行政訴訟……。
115	政府依實施耕者有其田條例所為之耕地徵收或放領所生之爭執，應由何種法院審判？	行政法院	政府依實施耕者有其田條例所為之耕地徵收或放領，均係基於公權力之行為。