最高法院民事判決

113年度台上字第215號

上　訴　人　鍾麗華

　　賴昭瑋
　　賴智瑋
　　賴欣怡
共　　同
訴訟代理人　謝伊婷律師
　　林光彥律師
　　李致葳律師
被 上訴 人　財政部國有財產署北區分署

法定代理人　趙子賢
訴訟代理人　吳嘉榮律師

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國112年9月26日臺灣高等法院第二審判決（111年度重上國字第9號），提起上訴，本院於114年7月15日言詞辯論終結，判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺灣高等法院。

理　由

一、被上訴人之法定代理人變更為趙子賢，並經具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許，合先敘明。

二、上訴人主張：伊於民國82年9月24日繼承原判決附表所示民權東路房地、復興北路房地（下合稱系爭房地），已完納遺產稅，且均按年繳納房屋稅及地價稅。詎被上訴人竟委託訴外人臺灣金融資產服務股份有限公司（下稱金服公司），於108年10月4日公告標售系爭房地，未通知伊標售事宜及行使優先承買權，致民權東路房地、復興北路房地分由訴外人鍾旻潤、黃寶藏、陳守方、陳信璋以行使優先承買權購得，均已辦理移轉登記完竣，伊因而受有系爭房地遭標售之損害新

臺幣（下同）2,426萬2,462元，經請求被上訴人賠償遭拒絕等情。爰依國家賠償法（下稱國賠法）第2條第2項規定，一部請求命被上訴人給付1,000萬元，及加計法定遲延利息之判決。

三、被上訴人辯以：上訴人就系爭房地未辦理繼承登記，經訴外人臺北市松山地政事務所（下稱松山地政所）列冊管理滿15年，臺北市政府地政處（下稱北市地政處）移請伊委由金服公司辦理公開標售，金服公司依法為標售公告，無違反正當法律程序或怠於執行職務之情事，伊不負國家賠償責任等語。

四、原審維持第一審所為上訴人敗訴之判決，駁回其上訴，係以：

㈠系爭房地原為上訴人之被繼承人賴紘隆（82年9月24日死亡）所有，上訴人繼承後未辦理繼承登記，松山地政所核定列冊管理滿15年，北市地政處以100年8月17日函移請被上訴人公開標售，為兩造所不爭執。

㈡111年6月22日修正前（下稱修正前）土地法第73條之1第3項及同年9月30日修正前「逾期未辦繼承登記土地及建築改良物標售作業要點」第5點（下合稱系爭法規），僅規定執行機關辦理公開標售時，應於標售公告一併明示繼承人、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等，並未明定對繼承人等之個別通知義務。則被上訴人委由金服公司辦理公開標售，於108年10月4日在臺北市松山區等35間里長辦公室公告繼承人、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等語，所行程序符合系爭法規之規定，難認有何不法執行職務或怠於執行職務之情事。

㈢從而，上訴人依國賠法第2條第2項規定，一部請求被上訴人給付1,000萬元本息，為無理由，不應准許。

五、本院之判斷：

㈠按憲法第15條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免

於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（司法院大法官釋字第400號、第709號、第732號及第747號解釋參照）。有關人民受憲法保障財產權中之土地所有權，憲法第143條第1項中段有其制度性規範：「人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制」，即人民之土地所有權，國家除應予保障外，固可基於憲法第23條揭示之公益動機，以法律加以限制，惟須符合比例原則蘊含之目的正當、手段適當、侵害最少，且於手段與目的間不得失其均衡等要件。即國家行為之立法或行政目標必須合憲且具公益性、所採措施須有助於達成目的且具合理關聯性，及在多個適當手段中選擇對人民權益侵害最輕者。其中有關手段適當之正當程序，尤重其實質正當性與公平性，始足以保障人民之財產權。至特定行政機關依現行有效法規本於行政一體建構之科層體制，未就非其職掌之事務採取具體作為，原則上固難認其執行職務行使公權力有何故意、過失或懈怠，而須依國賠法第2條第2項規定，對人民所受之權利損害負賠償責任。惟人民之財產權如確因複數行政機關先後執行公權力之階段配套行為致受損害，而後機關之公務員於執行職務時，就前機關之公務員執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民權利，或怠於執行職務之情形已有所知悉，且得輕易以通知該人民之方式加以補正或為補救措施，卻忽視未為，致人民之財產權因後機關公權力執行之介入而實際受有損害者，仍應認後機關執行職務行使公權力時，未盡其源自憲法正當法律程序或正當行政程序要求所生之作為義務，尚不得以現行法規未明文規範作為義務，即謂後機關必無國賠法第2條第2項規定之適用，俾充分保障人民之財產權。

㈡為避免繼承人怠不聲請繼承登記，導致地籍登記失實，修正前土地法於第73條之1第1項本文、第2項前段規定：「土地或建築改良物，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，得由地政機關予以列冊管理」、「前項列冊管理期間為十五年，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」，固明定繼承人所有土地或建築改良物逾1年未辦理繼承登記者，國家機關得予列冊管理15年後移請公開標售，以列冊管理、公開標售作為達成其行政目的之階段配套措施。惟被繼承人所有之土地，繼承人不待辦理繼承登記，於繼承開始時即已取得所有權，僅不得處分其物權，此觀民法第1148條第1項、第759條規定自明。而為使土地地籍登記不失實，土地法規定列冊管理制度，固具一定程度之目的正當性；然該地籍登記之正確與否，僅屬政府機關管理層面之問題，於繼承人完成繼承登記前，被繼承人已無當事人能力，繼承人亦未完成繼承登記，皆不能合法處分該土地所有權，既不影響繼承人依法取得之土地物權，亦不致影響交易安全。乃竟規定地政機關得於列冊管理後，將之移請國有財產局（署）公開標售，迫使已為合法土地所有權人之繼承人，被動變更其財產之存續狀態，縱認該等規定之目的非不正當，作為階段配套行政行為之先、後機關，於執行具體職務行使公權力時，自皆應符合手段適當性，強化正當程序，賦與繼承人得知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，以主張或維護其權利，避免因此受有較大之損害，以符合比例原則。

㈢觀諸75年2月21日修正之「未辦繼承登記土地處理要點」第4點規定：「地政事務所……，經查實後，於每年四月一日辦理公告，已知繼承人及其住址者，同時以書面通知其申辦繼承登記；並記明逾期三個月未辦繼承登記，報請市、縣(市)政府代管。其通知日期應於專簿內註明之」。嗣於88年5月14日修正名稱為「未辦繼承登記土地及建築改良物處理要點」，第4點並規定：「已知繼承人及其住址者，同時以書面雙掛號通知其申辦繼承登記，如未知繼承人及其住址者，應向戶政機關或稅捐機關查詢後，再書面通知」，後於89年

7月25日停止適用前開要點，同日訂定「未辦繼承登記土地及建築改良物列冊管理作業要點」，第4點仍為相同規定，均揭明地政機關代管或列冊管理未辦繼承登記不動產前，已知繼承人及其住址者，應以書面雙掛號通知其申辦繼承登記，及逾期不辦理之效果。則地政機關以繼承人所有土地及建築改良物逾1年未辦理繼承登記，予以列冊管理15年，移請公開標售時，自應嚴守上開法定程序之要求。

㈣又修正前土地法第73條之1第3項本文規定：「依第二項規定標售土地或建築改良物前應公告三十日，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」，及為執行上開規定而訂定、111年9月30日修正前「逾期未辦繼承登記土地及建築改良物標售作業要點」第5點規定，均係就公開標售未辦繼承登記土地或建築改良物前，應公告一定期間，使繼承人等行使優先購買權等節所為之規範。參諸部分立法委員於110年間曾擬具土地法第73條之1第3項修正草案：「依第二項規定標售土地或建築改良物前應公告三十日，並以書面通知繼承人.....」，雖經立法院審議結果，未修正增訂「並以書面通知繼承人」之要件（本院卷85頁），固堪認立法機關本其立法形成自由，認於公開標售程序中，行政機關僅須為標售公告，無須對繼承人為個別書面通知。惟公開標售未辦繼承登記不動產，乃國家機關強制將繼承人所有不動產予以變價，使其現實喪失不動產所有權，對繼承人財產權可能產生損害，較諸列冊管理機率較高；變價條件及是否得行使優先承購權等資訊，復關涉其權益重大，相應之使知悉方式原應慎重。而因前階段之地政機關，就應列冊管理之繼承人所有不動產，業先以書面通知已知住址之繼承人申辦繼承登記未果，始列冊管理，並於15年後將仍未辦理繼承登記之不動產移請後階段之國有財產署公開標售，因認採取公告方式，即可完備正當程序，固難認全然無據。惟前階段之地政機關未履踐法定程序者，自不得認為公開標售程序當然無庸以書面通知所有權人。是被上訴人得依

土地法第73條之1第3項規定，以公告方式標售未辦繼承登記不動產者，應以地政機關列冊管理行為符合法定要件及正當程序之要求為必要。則倘被上訴人依地政機關移請公開標售之檔卷資料，已知悉前階段地政機關之法定程序未備，不符合正當程序之要求，得輕易以通知上訴人之方式加以補正或為補救措施，卻忽視未為，致上訴人之財產權因而實際受有損害者，仍應評價其執行職務行使公權力之行為為不法。

㈤上訴人主張：松山地政所列冊管理單記載：「繼承人姓名：鍾麗華」、「地址：臺北市○○○路○段000巷00弄號4樓」，有逾期未辦繼承登記土地或建物列冊管理單、金服公司函（稿）為憑（原審卷51、91頁）。倘若屬實，被上訴人委託金服公司公開標售系爭房地，前階段地政機關之列冊管理程序是否合法，若有疵瑕時被上訴人是否知悉、能否輕易以書面通知已知地址之繼承人鍾麗華而為補救，使上訴人有獲取相關資訊及適時表示意見之機會等項，攸關被上訴人逕標售系爭房地是否符合正當程序要求，有無不法侵害上訴人權利之判斷，即有進一步研求之必要。況上訴人於事實審另主張：被上訴人曾以書面通知優先購買權順序在後之共有人鍾旻潤，卻未通知順位在前之伊行使優先購買權，有金服公司函稿可憑等語（原審卷51、52、95頁），果真如此，何以被上訴人為差別對待，是否符合公平原則，亦應併予究明。原審未察，徒以系爭法規僅規定執行機關辦理標售時，於標售公告一併明示繼承人等有優先購買權等，並未明定個別通知之義務，即認被上訴人所為公開標售行為並無不法，自有適用土地法第73條之1第2項前段等規定及上開說明意旨不當之違法。

㈥被上訴人公開標售系爭房地，是否不法侵害上訴人之權利、上訴人有無受損害等事實未臻明確，本院尚無從為法律上之判斷。上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，非無理由。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依民事訴訟法第477條第1項

、第478條第2項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　29　　日

最高法院民事第一庭

審判長法官　沈　方　維

法官　陳　麗　芬

法官　方　彬　彬

法官　李　國　增

法官　陳　麗　玲

本件正本證明與原本無異

書　記　官　郭　金　勝

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　7　　日