高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第450號
113年5月7日辯論終結

原　　告　林順昌
　　林順發
　　林順峯
共　　同
訴訟代理人　伍安泰　律師
被　　告　臺南市新化區公所

代　表　人　吳金喜
訴訟代理人　江滙東
　　陳樹村　律師
　　梁九允　律師
參　加　人　戴天祐
訴訟代理人　蘇建榮　律師

上列當事人間耕地三七五租約事件，原告不服臺南市政府中華民國112年10月2日府法濟字第1121255088號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

㈠緣參加人所有之○○市○○區（下同）新化段王公廟小段1681地號（下稱系爭耕地）及知母義段1067地號等2筆土地，出租予原告耕作，並訂有太字第17號耕地三七五租約（下稱系爭租約），租期自民國110年1月1日至115年12月31日屆滿。惟承租人即原告未經主管機關核准許可，在系爭耕地上搭建鐵皮建物，及開設飲料店，有農地非農用之行為，經被

告於111年12月8日會同出租人即參加人至系爭耕地現勘明確，並經臺南市政府地政局（下稱地政局）認原告違反區域計畫法第15條規定，予以裁罰在案。

㈡嗣出租人即參加人於112年3月22日以上開耕地承租人即原告有耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第16條第1項所定非自任耕作之情形為由，向被告申請終止租約登記，經被告以112年3月23日所民文字第0000000000號函（下稱112年3月23日函）通知承租人即原告如有異議，應於收受日起20日內提出意見陳述，惟原告均未於期限內提出異議。案經地政局於112年4月26日核備系爭租約無效，被告爰以112年5月8日所民文字第0000000000號函（下稱原處分）通知原告，因原告違反減租條例第16條規定，故系爭租約自112年4月26日起無效。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告雖於系爭耕地上搭建鐵皮建物，其目的係作為放置農具及農作物收成後暫存處理使用，仍符合農地農用。縱有部分土地未作農業使用，僅極小部分，不影響系爭耕地大部分作為農業使用，是被告認定原告有未自任耕作之情形，其認定事實有誤。

2.系爭租約之標的有系爭耕地及知母義段1067地號耕地2筆，縱認原告有未自任耕作情形，應僅該部分即系爭耕地之租約無效。而知母義段1067地號土地確作農業使用，不應僅系爭耕地有終止租約之原因，導致系爭租約全部終止。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告於系爭耕地上違法搭建鐵皮屋，內有冷氣機、廚櫃、輪胎、飲料桶、辦公桌等雜物，並開設「茗茶園精緻飲品連鎖」商店，顯無自任耕作之情事。原告上開使用，未依規定

申請農地農用證明，經臺南市政府農業局（下稱農業局）認定不符合規定使用，地政局認原告確有違規使用之行為，違反區域計畫法而為裁罰，此部分因原告未提行政救濟而裁罰處分確定，具有農地未農用之事實。

2. 依內政部93年3月10日台內地字第0000000000號函（下稱93年3月10日函）釋意旨，承租人於承租耕地從事非農業使用，如違法建築房屋，無論係耕地之全部或一部，均屬未自任耕作。又依最高法院46年度台上字第57號民事判決意旨，減租條例第16條第2項所謂承租人將耕地全部或一部轉租他人者，原訂租約無效，依其規定之本旨推之，自係指全部租約無效而言，最高法院73年度台上字第112號及81年度台上字第2180號民事判決意旨亦同。系爭租約標的包含系爭耕地及知母義段1067地號等2筆土地，原告於系爭耕地違規搭建鐵皮建物及經營飲料店，而未自任耕作，致系爭租約無效，而該租約之無效，係指全部租約無效，故知母義段1067地號土地之租約亦一併無效。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、參加人主張：

被告認事用法並無違誤，原告提起撤銷之訴應無理由。

五、爭點：

被告以原處分核定系爭租約無效，是否適法？ □

六、本院之判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，有系爭租約（本院卷第49至50頁）、參加人租約終止登記申請書（本院卷第151至152頁）、被告112年3月23日函暨送達證書（本院卷第63至69頁）、地政局112年4月26日南市地籍字第0000000000號函（本院卷第71頁）、原處分（本院卷第73至75頁）及訴願決定（本院卷第93至107頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：

減租條例第16條第1項、第2項：「（第1項）承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人。（第2項）承租人違反前項規定時，原訂租約無效，得由出租人收回自行耕種或另行出租。」

㈢得心證理由：

1.關於減租條例第16條應如何解釋適用及其處理程序，執掌全國地政事務之內政部以93年3月10日函釋略謂：「耕地三七五減租條例第16條第1項及第2項規定之執行方式：一、關於耕地三七五減租條例第16條第1項及第2項規定所稱『承租人應自任耕作』及『原訂租約無效』之認定事宜，其處理程序如下：（一）出租人認承租人有違反耕地三七五減租條例第16條第1項規定有關『承租人應自任耕作』之規定者，得檢具具體事證向鄉（鎮、市、區）公所申請認定租約無效。（二）鄉（鎮、市、區）公所於受理申請後應訂期前往實地勘查，就出租人所提事證詳予查明確認。（三）經鄉（鎮、市、區）公所查明出租人所陳非為事實者，應將出租人之原申請案予以駁回並應敘明理由。倘經查明確如出租人陳述者，鄉（鎮、市、區）公所應通知承租人於接到通知之日起20日內表示有無不同意見。承租人有不同意見時，鄉（鎮、市、區）公所應通知出租人於接到通知之日起20日內提出調解之申請；如承租人無不同意見或逾期未表示意見時，即准由出租人辦理租約無效之登記。如承租人有不同意見，出租人卻未於期限內申請調解時，鄉（鎮、市、區）公所應駁回出租人主張租約無效之申請，並敘明理由。二、如有下列各款情形之一者，無論係耕地之全部或一部，均屬『未自任耕作』，出租人得申請依前述程序辦理：……（三）承租人於承租耕地從事非農業使用，如違法建築房屋或堆放廢棄物等。……」（本院卷第111頁），該函釋係內政部基於主管機關權限，就耕地未自任耕作時，應如何認定及處置所為之釋示，核與上揭減租條例之承租人應自任耕作，以促進農業生產、奠定國家經濟發展之規定及立法意旨無違，自得適

用。又按承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人，承租人違反前項規定時，原訂租約無效，得由出租人收回自行耕種或另行出租，減租條例第16條第1項及第2項分別定有明文。而所謂承租人應自任耕作，係指承租人應以承租之土地供自己從事耕作而言。如承租人以承租之土地建築房屋或供其他非耕作之用者，均不在自任耕作之列，應構成同條第2項所定原訂租約無效之原因（最高法院70年度台上字第4637號民事判決意旨參照）。所謂原訂租約無效，係指原訂租約於承租人有不自任耕作情事時，當然向後失其效力，租賃關係因而消滅而言（最高法院96年度台上字第2431號、80年度台再字第15號民事判決意旨參照）。

2. 查系爭租約於38年6月21日訂定，其租賃之耕地原有系爭耕地、新化段王公廟小段1682地號及知母義段1067、1068地號土地等4筆土地，嗣因原承租人林江進放棄耕作權（原承租新化段王公廟小段1682地號及知母義段1068地號土地）而於111年10月26日終止該部分之租約經備查在案，故系爭租約之耕地現僅餘系爭耕地及知母義段1067地號土地等2筆土地等情，此有原始租約在卷可稽（本院卷第49至50頁）。系爭耕地經編定為特定農業區農牧用地，限於農用並受有管制，被告接獲民眾舉報，於111年12月8日派員至系爭耕地現場勘察，發現該地上鋪設水泥鋪面並搭建鐵皮建物，及開設「茗茶園精緻飲品連鎖」之飲品店，且查無農業設施容許使用申請情形，農業局認定不符合農地農用，而違反區域計畫法第15條規定，經地政局以112年2月1日南市地用字第1120154154號處分書處6萬元罰鍰，並令停止一切非法使用行為，且應於文到次日起3個月內依法申請合法使用或恢復原狀在案，原告復未對之提起行政救濟，已告確定等情，有土地謄本登記資料（訴願卷第51頁）、查報表（訴願卷第49頁）、現場照片（訴願卷第53至59頁）、地政局函文2份（本院卷第57至59頁、訴願卷第111頁）附卷可稽，是認原告就系爭耕地確有不自任耕作之情形，符合減租條例第16條第2項之規

定，系爭租約應為無效。參加人於112年3月22日向被告提出終止租約申請書（本院卷第151至152頁），被告以112年3月23日函（本院卷第63至69頁）知原告上情，並請原告於20日內提出異議，惟原告經合法送達後均未於期限內提出異議，依上開內政部93年3月10日函釋之減租條例第16條第1項及第2項規定之執行方式，被告於112年3月21日檢具申請終止租約相關資料向地政局報請核備（本院卷第149至150頁），經地政局於112年4月26日核備系爭租約無效在案（本院卷第71頁），是被告以原處分確認系爭租約自112年4月26日起無效，於法並無不合。

3. 原告雖主張其於系爭耕地上搭建鐵皮建物，目的係作為農用，仍符合農地農用云云，惟農地上設有固定基礎之農業設施，依農業發展條例第8條之1第2項規定，應先申請農業設施之容許使用後，始認定為農業使用，而系爭耕地上之建物未經向農業局申請核定容許使用，且經地政局認違反區域計畫法第15條規定而作成裁罰處分確定在案，業如上述，故原告未經核准擅自在系爭耕地上搭建之鐵皮建物，即不得認定作為農業使用，甚為明確。又原告主張系爭耕地未作農業使用，僅極小部分云云，然依上開現場照片（訴願卷第53至59頁）及查報表（第49頁）所示，系爭耕地上遭大規模鋪設水泥，於其基礎上立有鐵架支撐，並以鐵板、鐵皮搭建牆面及屋頂，復設有門窗，而系爭耕地面積0.1227公頃，經被告評估原告違規使用面積約有0.1公頃，該違規使用面積已占80%以上，是原告上揭主張，顯與事實未符，均不足採。

4. 另原告主張知母義段1067地號土地確為作農業使用，不應該因為系爭耕地有終止租約之原因，導致系爭租約全部終止，應僅系爭耕地部分之租約無效云云。惟按耕地租賃原於民法設有特別規定，土地法復設耕地租用一章，因專為保護租地承租人，特再頒行減租條例。土地法為民法之特別法，減租條例又為土地法之特別法，減租條例之設，主要在照顧經濟地位處於弱勢之佃農及承租人，對承租人設有多項保障之規

定，使出租人相對受有較多之限制，若承租人並未居於弱勢，復不自任耕作，但仍限制出租人無法收回土地自用，顯與公平正義原則有違。故就該等契約之成立及生效要件，應從嚴解釋，以資平衡出租人所受之不利益。減租條例第16條第1、2項既已規定承租人不自任耕作，原定租約無效，自應從嚴解釋。是按承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部不自任耕作。承租人違反前項規定時，原訂租約無效。而上開規定，係以租約所定之土地全部為準。如同一租約內有多筆土地，承租人將其中一筆不自任耕作者，原訂租約全部為無效，其尚自任耕作部分之土地，亦失其租賃依據，出租人得就自任耕作之土地請求收回（最高法院73年度台上字第112號、46年度台上字第57號民事判決意旨參照）。且所謂原定租約無效，係指同一租約無效，或同一租約內租賃多筆耕地，僅對其中一筆或數筆不自任耕作，該租約全部均歸無效（最高法院66年度台上字第761號、81年度台上字第2180號民事判決意旨參照）。查系爭租約之租賃標的固為知母義段1067地號土地及系爭耕地等2筆土地，然系爭耕地因原告於其上搭建鐵皮建物並鋪設水泥基地而未自任耕作，依減租條例第16條第2項規定，系爭租約應歸無效，已如上述，原告未自任耕作之系爭耕地雖僅系爭租約其中一筆土地，但原告與參加人既係以單一契約即系爭租約約定承租範圍，依上開說明，不論原告不自任耕作之土地僅為一部，亦不論其面積多寡，應認系爭租約全部無效。從而原告上開主張，洵屬無據，並不足採。

七、綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

八、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　28　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任

	人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　28　　日

書記官　鄭　郁　萱