高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
113年度訴字第146號
民國114年4月23日辯論終結

原　　告　陳義興
訴訟代理人　黃博瑋　律師
複 代理 人　莊舒涵　律師
被　　告　臺南市善化區公所

代　表　人　譚乃澄
訴訟代理人　李銘仁
　　沈聖瀚　律師
參　加　人　戴逢賢
　　戴哲文
　　戴裕文
　　戴康文
　　戴哲誠
　　孫千婷
　　孫久悌

　　孫筱甥
　　孫晛茗
　　孫晰荐

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113年2月5日府法濟字第1130182246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

壹、程序方面

本件參加人戴哲文、戴裕文、戴康文、戴哲誠、孫千婷、孫久悌、孫筱甥、孫晛茗、孫晰荇經合法通知，無正當理由而未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條所列各款情形，爰依到場原告之聲請，由其一造辯論而為判決。

貳、實體方面

一、事實概要：

(一)緣參加人戴逢賢、戴哲文、戴裕文、戴康文、戴哲誠、孫千婷、孫久悌、孫筱甥、孫晛茗、孫晰荇等10人(下合稱參加人等)共同所有之○○市○○區○○段(下稱曾文段）0000、0000、0000地號等3筆土地，出租予原告耕作，經被告核定登記文正字第00號耕地三七五租約（下稱系爭租約），換訂登記之租期自民國110年1月1日至115年12月31日屆滿。

(二)參加人等以原告所承租土地其中一筆即曾文段0000地號土地（下稱系爭耕地）有耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第17條第1項第4款所定「非因不可抗力繼續一年不為耕作」之得終止耕地租約情形，於112年6月28日檢具相關證明文件，向被告單獨申請系爭租約關於系爭耕地部分之終止、變更登記。被告勘查現場後，依臺南市耕地租約登記辦法(下稱租約登記辦法)第2條第2項規定，以112年6月29日善民字第0000000000號函（下稱112年6月29日函）通知原告，請於接到通知之日起20日內提出書面意見，逾期未提出者，將逕行終止耕地租約之登記。嗣原告未於期限內提出異議，被告報請臺南市政府地政局於112年8月2日核備後，逕為辦理關於系爭耕地部分終止租約登記暨系爭租約內容變更登記，以112年8月11日善民字第0000000000號函（下稱原處分）通知原告及參加人等。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、原告父親陳○○於40年間，就上述3筆土地與原地主訂定系爭租約，惟其中1筆即系爭耕地，實際上一直由過繼遠親收養之親胞弟董○實際耕種，董○死亡後，由其子董○○繼續耕種。原告繼承取得承租權後，仍將系爭耕地交由具堂兄弟家族關係之董○○實際耕種。減租條例第16條第1項規定「承租人應自任耕作，並不得……轉租於他人」，解釋上仍允許承租人以家族中之一人出名簽訂耕地租約，並交與其他家人共同參與耕作，有最高法院83年度台上字第2297號判決可參考。故原告將系爭耕地交由堂兄弟董○○為實質耕作，仍符合自任耕作規定。

2、董○○因近年來身體欠佳，曾短暫休息，加以天候環境異常，致系爭耕地漸生有雜草，然仍有少量種植，近年甚至種植數十株香蕉苗種，即便作物比較稀散，但未曾放棄耕作，甚至於112年7月間，花錢僱工剷除雜草，並無減租條例第17條第1項第4款規定所稱「繼續一年不為耕作」之情形。被告單憑112年6月28日之1次勘查，未曾調取農業用地作農業使用證明書或其他相關證據加以審酌，即作成原處分准予登記，亦有行政機關未善盡職權調查義務之違法。

(二)聲明：

1、訴願決定及原處分均撤銷。

2、被告應通知臺南市政府地政局回復系爭耕地之三七五租約（租約字號：文正字第00號）註記登記。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、被告受理參加人申請案後，曾派員於112年6月28日現場勘查，確認系爭耕地荒蕪廢耕，長滿非短期可成之高大樹木及雜草，符合減租條例第17條第1項第4款「非因不可抗力繼續一年不為耕作」事由，乃依租約登記辦法第2條第2項規定，發函通知原告於20日內提出書面意見。惟原告逾期未回復，被告遂依同條項規定逕行登記，據以作成原處分。

2、退步而言，縱認原告主張系爭耕地由其堂兄弟董○○耕作為事實，因董○○並非系爭租約之承租人，亦非租約登記辦法第4條第1項第3款規定之「現耕繼承人」，則原告本身並無實際從事農務，已違反減租條例第16條第1、2項自任耕作規定，系爭耕地之耕地租約應歸於無效。

3、原告就有無繼續一年不為耕作而得終止耕地租約之租佃爭議，應循減租條例第26條規定之調解、調處、民事訴訟程序為救濟，而非提起行政訴訟。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、參加人戴逢賢陳述要旨：

參加人於112年5月31日、6月5日前往系爭耕地現場拍照，當時土地上長有高聳茂密的雜木林、高大及腰的雜草，顯然多年未有耕作事實，原告所稱交由董○○持續耕作，應非事實。

五、爭點：被告審認原告就系爭耕地有減租條例第17條第1項第4款「非因不可抗力繼續一年不為耕作」情形，依租約登記辦法第2條第2項規定作成原處分，准予耕地租約終止登記及變更登記，是否適法？

六、本院的判斷：

(一)前提事實：如事實概要欄所載等情，經兩造分別陳述在卷，並有系爭租約（第57頁）、系爭租約終止、變更登記申請書（第59頁）、被告112年6月29日函及其送達證書（第77、79頁）、臺南市政府地政局112年8月2日南市地籍字第0000000000號函（第87頁）、原處分（第89頁）及訴願決定書（第21頁）附本院卷為證，可信為真實。

(二)應適用的法令：

1、減租條例

(1)第6條：「（第1項）本條例施行後，耕地租約應一律以書面為之；租約之訂立、變更、終止或換訂，應由出租人會同承租人申請登記。（第2項）前項登記辦法，由內政部、直轄市政府擬訂，報請行政院核定之。」

(2)第16條第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。」

(3)第17條第1項第4款：「耕地租約在租佃期限未屆滿前，非有左列情形之一不得終止：……四、非因不可抗力繼續一年不為耕作時。」

(4)第26條第1項：「出租人與承租人間因耕地租佃發生爭議時，應由當地鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會調解；調解不成立者，應由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會調處；不服調處者，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會移送該管司法機關，司法機關應即迅予處理，並免收裁判費用。」

2、租約登記辦法：

(1)第1條：「本辦法依耕地三七五減租條例第6條第2項規定訂定之。」

(2)第2條：「（第1項）耕地租約之訂立、變更、終止或換訂登記，應由出租人會同承租人於登記原因發生日起30日內，向當地區公所申請。（第2項）前項租約登記，出租人或承租人不會同申請時，得由一方敘明理由，檢附相關證明文件，單獨申請登記，除有下列情事之一者得逕行登記外，區公所應通知他方於接到通知之日起20日內提出書面意見，逾期未提出者，由該管區公所逕行登記：一、經判決確定。二、經訴訟上和解或調解成立。三、經耕地租佃委員會調解或調處成立。四、出租人死亡，其繼承人辦竣繼承登記。五、耕地經逕為標示變更登記。六、耕地之一部經政府機關徵收，並辦竣所有權登記。（第3項）前項受通知之他方提出異議，且其異議屬耕地租佃爭議者，依本條例第26條規定處理。」

(3)第4條第1項：「耕地租約有下列情形之一者，應申請租約變更登記：……十二、其他租約內容變更之情形。」

(4)第5條第1項第6款：「申請租約變更登記者，應填具申請書，提出原租約外，並依下列規定檢具證明文件：……六、依前條第1項第12款申請者，應檢具有關證明文件1份。」

(5)第6條：「（第1項）依本條例第17條第1項各款終止租約者，應為租約終止之登記。（第2項）申請租約終止登記者，應填具申請書，提出原租約外，並依下列規定，檢具證明文件：……四、依本條例第17條第1項第4款申請者，應檢具承租人非因不可抗力繼續一年不為耕作之證明1份。」

(三)被告依參加人之單獨申請登記，作成原處分，並無違反租約登記辦法第2條第2項規定：

1、按減租條例係基於憲法第143條第4項扶植自耕農之農地使用政策及第153條第1項改良農民生活基本國策之憲法意旨，為三七五減租政策提供法律依據，藉由限制地租、嚴格限制耕地出租人終止耕地租約及收回耕地之條件，重新建構耕地承租人與出租人之農業產業關係，俾合理分配農業資源並奠定國家經濟發展方向(司法院釋字第580號解釋意旨)。為達成上述法政策目的，減租條例第6條第1項規定耕地租約之訂立、變更、終止或換訂，均應辦理登記，以便於耕地租約之有效行政管理。又耕地租約核定機關依減租條例第6條規定辦理租約訂立、變更、終止或換訂之登記，係本於行政權之作用，而為公法上之單獨行為，性質上應屬行政處分（最高行政法院56年度判字第377號判例、91年度判字第2000號判決意旨參照），故人民認其權利或利益因此受有損害，自得提起撤銷訴訟。而租約登記辦法係臺南市政府基於減租條例第6條第2項授權而訂定，就各項租約登記之申請及登記程序、應檢具之申請書及證明文件等細節性、技術性次要事項為必要補充規定，尚無逾越授權範圍，自可適用於○○市○區之耕地租約登記事件。

2、綜合減租條例第6條第1項後段及租約登記辦法第2條第2項之規範意旨，可知耕地租約之各項登記及審查程序，原則上應由出租人、承租人雙方會同向當地區公所申請登記，僅於例外情形，始得由一方敘明理由並檢附相關證明文件，單獨申請登記。由一方單獨申請登記時，如係以有租約登記辦法第2條第2項各款情事為由者，區公所受理後，應參對文書及證

明文件書，依各款規定之要件予以審查，據以作成准駁之決定。申請人如係以有上述各款規定以外情事為由者，區公所受理、審查後，應依其規定程序辦理，亦即踐行通知他方於接到通知之日起20日內提出書面意見之正當行政程序，再依通知結果，視他方有無異議及其異議內容是否屬耕地租佃爭議，而為不同之行政決定。在他方屆期未提出異議情形，立法技術上視為他方同意辦理登記，明定區公所得依審查結果，依一方單獨之申請逕行登記。

3、經查，參加人以承租人即原告就系爭耕地有非因不可抗力繼續一年不為耕作之情形，合於減租條例第17條第1項第4款規定得終止耕地租約事由，以切結書敘明其理由，另檢具申請文書及相關證明文件，依租約登記辦法第2條第2項、第6條第1項規定，就系爭耕地部分，單獨申請租約終止登記，並就系爭租約內容變更為剩餘2筆出租耕地之情形，併依同辦法第4條第1項第12款規定申請租約變更登記等情，有參加人申請時提出之上述「系爭租約終止、變更登記申請書」及其檢附之系爭租約、土地使用現況照片及單獨申請理由切結書(附於光碟中)在卷為證，應可採信為真實。依此事證，足認參加人之單獨申請登記，符合租約登記辦法第2條第1、2項之申請程序，且已依同辦法第5條第1項第6款、第6條第2項第4款規定提出必要之申請文書暨相關證明文件。

4、參加人單獨申請登記之上述事由，核係租約登記辦法第2條第2項各款規定以外之情事，被告受理申請後，依規定未經踐行通知承租人原告給予表示意見機會之程序，不能逕行登記。故被告隨即於當日即112年6月28日前往系爭耕地現場勘查，發現土地上長滿非短期可成之高大樹木及雜草，參對上述參加人提出之文書及相關證明文件予以審查，審認系爭耕地有「非因不可抗力繼續一年不為耕作」之情形，遂依租約登記辦法第2條第2項規定程序辦理，以112年6月29日函通知原告於20日內提出書面意見，該通知函業於112年7月3日送達，而原告逾期未提出異議或表示任何意見，被告乃於112

年7月26日發函報請臺南市政府地政局核備後，依參加人之單獨申請，作成准予系爭耕地租約部分終止及變更登記等情，有前提事實欄所載之相關證據資料在卷可證，已如前述。而原告就其經合法通知但逾期未提出異議或任何書面表示意見等情，並未爭執（本院卷第288頁準備程序筆錄），足認被告已合法踐行通知原告提出書面意見之正當行政程序，且合於逕行登記之規定。至於原告就系爭耕地是否符合減租條例第17條第1項第4款「非因不可抗力繼續一年不為耕作」之要件事實乙節，予以爭執，經核並無可採(理由詳如後述)。從而，被告依參加人之單獨申請，逕為辦理系爭耕地部分終止租約登記及系爭租約內容變更登記之原處分，並無違反租約登記辦法第2條第2項規定，應屬適法。

(四)原告雖主張系爭耕地交由堂兄弟董○○繼續耕種，董○○雖曾短暫休息，但仍有少量種植，並無減租條例第17條第1項第4款「非因不可抗力繼續一年不為耕作」之情形，參加人不具有此項終止耕地租約之事由，被告事實認定有誤，原處分即有違誤云云。惟查：

1、依參加人戴逢賢於112年5月31日、同年6月5日前往系爭耕地拍攝之現場照片數幀（本院卷第61頁、第219頁）及被告承辦員於112年6月28日現地勘查所拍攝之照片數幀（本院卷第81-83頁、第443頁），顯示系爭耕地上長滿顯非短期內可以形成的高大濃密野生樹木及遍地叢生的雜草，並無任何排列整齊的作物或灌溉水渠，呈現荒廢未務農之景象，足認客觀上確屬已遭放棄耕作而任令荒蕪廢耕之狀態。又比對上開照片與原告提出之照片(本院卷第127頁)，均有出現於相同位置之高架道路及畜牧設施建物，足認確屬系爭耕地之照片無誤，具有相當可信度。原告主張參加人、被告提出之上述照片，無法證明為系爭耕地之現況照片云云，並無可採。

2、依農業部林業及自然保育署航測及遙測分署110年11月17日、111年4月25日、112年11月5日航照圖6張（本院卷第65-67、69-71、73-75頁）所呈現不同時間之地景，均相一致，

顯示系爭耕地之綠色植被繁茂但無規律狀，且高低落差雜亂，未呈現農地灌溉排水用之條狀畦溝，與附近農田地景有明顯差異，顯非務農景象，應無供作農耕使用之事實。依上述2年以上航照圖地景沒有改變之跡證，參對上述參加人及被告於112年5、6月間勘查現地之照片，大致相符合，足認系爭耕地未繼續耕作情形，至少2年以上，應可認定。被告核認原告就系爭耕地有減租條例第17條第1項第4款規定「非因不可抗力繼續一年不為耕作」之事實，尚無違誤。

3、原告雖提出照片22張（本院卷第127-144頁）為證，然依上開照片顯示，除有人正在種植的香蕉外，土地全部呈現黃土顯露狀，並無任何植物存在，且尚可看出剛剛施工鏟除地上植被不久之痕跡，且核與原告自承於112年7月間僱工剷除系爭耕地雜草之陳述，大致相符，足認此係112年6月28日被告現地勘查以後，將系爭耕地上樹木雜草全部砍除，原告始前往拍攝之照片。原告雖主張係112年初拍攝之照片云云，然短短6個月時間，不可能有長成如被告112年6月28日現場勘查照片所示之高大樹木，原告此部分舉證，與事實不合，尚無可採。是以，上述照片不足以動搖前述關於系爭耕地已2年以上繼續不為耕作之事實認定，無從採為有利於原告判斷之依據。至於原告提出董○○診斷證明，主張董○○身體欠佳，致短暫時間未能耕種云云，然原告為承租人，非不可採其他方法繼續耕作，核非「因不可抗力」致不能繼續耕作，原告此部分證據及主張，亦無從採為有利於原告判斷之依據。

(五)原告雖主張其將系爭耕地交由堂兄弟董○○耕作，係與其他家人共同參與耕作，仍符合減租條例第16條第1項規定自任耕作之要求云云。惟查，系爭耕地有「非因不可抗力繼續一年不為耕作」之事實，業經認定如前，故在同一期間內，不可能有「原告自任耕作」之相反事實存在。至於其餘時間，不論原告與董○○間有無委託耕作或使用人關係，原告有無

自任耕作，與本件要件事實之判斷無涉，對判決結果不生影響，核無論述判斷之必要。

(六)綜上所述，原告之主張，均無可採。原處分及訴願決定，均無違誤，第1項聲明訴請撤銷，為無理由，應予駁回。又原處分既屬合法，則第2項聲明請求被告應通知地政機關回復系爭耕地之三七五租約註記，亦無理由，應予駁回。本件判決基礎已臻明確，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，並無逐一論述之必要，併此說明。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　14　　日

審判長法官　李　協　明

法官　邱　政　強

法官　孫　奇　芳

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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00條之1第1項第3款）。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	1.上訴人或其代表人、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

師為訴訟代理人	合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、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，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、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者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴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　　114　　年　　5　　月　　19　　日

書記官　祝　語　萱