高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第333號
民國114年9月25日辯論終結

原　　告　潘秀月

被　　告　屏東縣萬巒鄉公所

代　表　人　林國順
訴訟代理人　梁智豪　律師
參　加　人　大原烈子

　　李克枝
共　　同
訴訟代理人　石佩宜　律師

上列當事人間耕地三七五租約事件，原告不服屏東縣政府中華民國113年6月27日113年屏府訴字第40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、程序事項：

原告起訴後訴之聲明變更為：「訴願決定及原處分（即被告民國111年2月25日屏巒鄉民字第00000000000號函）均撤銷。」（本院卷第159頁），核其請求之基礎事實與法律關係不變，無礙於被告防禦權之行使，且被告無異議而為本案之言詞辯論，所為訴之變更，合於行政訴訟法第111條第2項、第3項第2款規定，應予准許。

貳、實體事項：

一、爭訟概要：

參加人大原烈子、李克枝共有之○○縣○○鄉○○段000地號（下稱系爭土地），前出租與原告、訴外人潘樹蘭、潘秋美、潘順貴等4人，並訂有○○縣○鄉金字第357號耕地三七五租約（下稱系爭租約），租期至111年2月25日屆滿。嗣參加人於110年8月16日以「承租人不自任耕作」為由，向被告申請認定租約無效並為註銷登記，經被告以110年8月19日屏巒鄉民字第00000000000號函（下稱110年8月19日函）請原告及其他承租人於接到通知之日起20日內提出書面意見，惟原告及其他承租人均未於期限內提出。案經被告派員現勘及審查完竣後，以111年1月20日屏巒鄉民字第00000000000號函請屏東縣政府將審查結果及擬准予註銷備查，經屏東縣政府111年2月7日屏府地權字第00000000000號函復備查後，被告爰以111年2月25日屏巒鄉民字第00000000000號函（下稱原處分）通知參加人與原告及其他承租人，因承租人違反耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第16條第1項自任耕作，准予系爭租約註銷登記。上開原處分並無送達證書，原告於113年間始知悉系爭租約遭塗銷，由承租人潘樹蘭於113年4月3日提出異議狀，經被告以113年4月30日屏巒鄉民字第0000000000號函（下稱113年4月30日函）重新檢附原處分送達後，潘樹蘭不服，提起訴願，遭訴願決定不受理，原告不服，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、被告寄送文件之送達地點並非法定住所、非戶籍地址，未合法送達，無從起算法定救濟期間，且未行政程序法第96條第1項第6款規定記載救濟教示，有違誠信原則。

2、被告所依循內政部93年3月10日台內地字第0000000000號函（下稱內政部93年函釋），性質僅為行政指導，不得作為限制或作為剝奪人民權利之依據。且內政部93年函釋所設「20日內未表示意見」規定，僅具程序性訓示功能，並無自動導致租約消滅之效果，未回覆不得推定為默示放棄租約。

3、被告未依行政程序法第102條給予實質陳述意見機會，僅通知其中1名共有人，未依法送達全體承租人，且未提供當事人陳述意見或舉辦聽證程序，僅以承租人未於20日內回覆為據逕為不利處分，已構成重大程序瑕疵。被告於訴願階段僅書面收受訴願人意見，未實質補正該程序瑕疵。

4、系爭土地上建物、廢棄豬舍係92年1月13日前既已存在，依系爭土地航照圖即可辨別其年代久遠，並非承租人所興建，更無畜牧情事，僅作儲具、遮雨用途。被告未查證建物是否違法，僅憑參加人檢舉照片，未查證建物興建時間、起造人、是否符合農業發展條例（下稱農發條例）免申請建照之要件，或是否有豬舍、飼料等具體事證而逕認違規，顯然違反行政程序法第36條及第43條。

5、況系爭土地上建物經潮州地政所實地複丈，結果顯示建物坐落位置並未超出原租賃範圍，且與農業生產具直接關聯，既未減損耕作面積，亦符合農發條例第8條之1免建照使用規定，應不構成減租條例第16條不自任耕作之情形，故原處分所認事實並不存在。又參加人委任之管理人潘宥勝於114年8月7日在民事庭中自承其檢舉時「並未見有養豬」，此與參加人110年8月16日租約註銷登記申請書所載所載「變更畜牧用」之理由，兩相矛盾，且欠缺客觀基礎。證人潘宥勝與參加人間具有直接利害關係，且屬傳聞性質，其證詞應從嚴審酌，並因該證據未達事實認定之高度蓋然性，依法不得作為剝奪人民權益之唯一證據。

6、原處分僅以「不自任耕作」籠統文字作結，未具體說明建物性質、面積、用途與耕作面積之關係，亦未說明其判斷所依之調查方法與證據內容，無法使相對人理解處分依據，更無從有效行使防禦權，已違反行政程序法第96條第1項第2款規定。

7、即便系爭土地之使用有待改善，亦應採取侵害最小措施如限期改善，非逕以最嚴厲手段註銷租約，顯然違反比例原則。況參加人多年收租未曾異議，被告亦持續辦理租約管理，均

已構成對系爭租約存續之默示承諾，形成長期、穩定且正當之信賴利益。被告逕行註銷租約，並無重大公益需求，已違反信賴保護原則。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、原告及其他承租人因繼承取得系爭租約之租賃權，即受相關租賃權益及義務。依被告111年1月4日勘查紀錄及照片，系爭土地上部分鋪設水泥、搭建鐵皮屋頂及廢棄豬舍，且經查察系爭土地未曾有申請農地容許或建物套繪之相關紀錄，足認系爭土地有從事非農業使用、建築房屋或變更用途供其他非耕作用者之情況。被告110年8月19日函請原告於接到通知之日起20日內陳述意見，然原告未於期限內表示意見或檢附參加人同意原告於系爭土地上建築豬寮或轉為畜牧用之證明，從而認定原告有減租條例第16條不自任耕作情況，准予同意參加人所請，於法有據。減租條例第16條第2項所謂原訂租約無效，係指承租人違反第1項項所定不自任耕作或轉租之限制時，原訂租約無待另為終止表示，當然向後失其效力，租賃關係因而歸於消滅而言，則被告予以註銷登記，自屬於法有據。

2、原告雖指摘被告未確實通知各該共有人表示異議，且原處分未依行政程序法第96條記載救濟教示云云。然被告已於110年8月19函載明「請於文到20日內以書面所示意見，逾期本所准由參加人辦理終止登記事宜」等語，並於110年9月27日完成送達，已完善相關行政程序。原告未於期限內陳述意見，且經被告審認系爭土地確有不自任耕作情事，而生系爭租約歸於無效之效力，無待於另為終止表示，租賃關係即因而歸於消滅。原告嗣於113年4月3日始提出三七五租佃異議狀，顯已逾行政救濟時效。又原處分係通知租約已註銷，並非對系爭租約註銷登記為准駁之表示，核屬觀念通知之事實行為，並不因被告漏載救濟條款而變動其性質。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、參加人陳述要旨：

原處分並非訴願標的，113年4月30日函僅為觀念通知，原告之訴應不合法。「未自任耕作」導致系爭租約無效，本質係私法效力之判斷，原處分不決定租約效力，非就人民公法地位作成規範，本件欠缺權利保護必要等語。

五、爭點：

(一)原告起訴是否合法？

(二)被告以原告有違反減租條例第16條第1項自任耕作規定為由，認定租約無效並為註銷登記，有無違誤？

六、本院之判斷：

(一)前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，有110年6月25日系爭租約變更登記通知書（本院卷第71至74頁）、參加人110年8月16日租約註銷登記申請書（本院卷第62頁）、被告110年8月19日函暨送達證書、郵件查單（本院卷第61至65頁）、被告111年1月20日屏巒鄉民字第00000000000號函（本院卷第69至70頁）、屏東縣政府111年2月7日屏府地權字第00000000000號函（本院卷第77頁）、原處分（本院卷第79頁）、潘樹蘭113年4月3日異議狀（本院卷第85頁）、被告113年4月30日函暨送達證書（本院卷第81至83頁、第93至99頁）、訴願書（訴願卷第5至9頁）、訴願決定（訴願卷第101至104頁）等附卷可稽，應堪認定。

(二)應適用之法令：

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、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。」

(3)第17條第1項：「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：一、承租人死亡而無繼承人時。二、承租人放棄耕作權時。三、地租積欠達2年之總額時。四、非因不可抗力繼續1年不為耕作時。五、經依法編定或變更為非耕地使用時。」

(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，……移送該管司法機關，……，並免收裁判費用。」

2、臺灣省耕地租約登記辦法第11條：「耕地租約經依法終止、出租耕地經政府全部徵收並辦竣所有權移轉登記、出租人收回自耕、承租人受讓全部出租耕地、租佃關係消滅或耕地全部滅失並辦竣滅失登記者，由鄉（鎮、市、區）公所將租約登記簿租約登記事項予以註銷，報請縣（市）政府備查。」

3、耕地三七五租約清理要點（下稱清理要點）

(1)第1點：「耕地租約之清理，除依耕地三七五減租條例、省（市）耕地租約登記辦法外，依本要點行之。」

(2)第3點：「（第1項）耕地租約之訂立、續訂、變更、終止、註銷或更正，由出租人會同承租人申請登記，當事人一方不會同他方申請時，得由他方陳明理由，單獨申請登記。（第2項）鄉（鎮、市、區）公所受理由當事人之一方單獨申請登記時，應通知他方於接到通知後20日內提出書面意見，逾期未提出者，視為同意。（第3項）前項登記係依確定判決、訴訟上之和解或調解成立、耕地租佃委員會之調解或調處成立而為者，免再通知他方。」

(3)第14點：「因清理租約所為耕地租約之訂立、續訂、變更、終止、註銷或更正登記，出租人、承租人間發生爭議時，依耕地三七五減租條例第26條規定處理。但鄉（鎮、市、區）

公所就同條例第19條所為耕地准否收回自耕之核定與調處，當事人如有不服，得依訴願法規定提起訴願。」

(三)原告提起本件訴訟合法：

1、依減租條例第6條第2項規定授權訂定之臺灣省耕地租約登記辦法第11條規定，耕地三七五租約「登記」之註銷，既屬鄉（鎮、市、區）公所之權限，其依此權限，單方作成租約「登記」註銷與否之決定，對外直接發生「登記」事項變動之法律效果，自屬行政處分，承租人若有不服，自應循行政救濟程序尋求救濟（最高行政法院94年度判字第2101號判決意旨參照）。按行政訴訟法第4條第3項規定：「訴願人以外之利害關係人，認為第1項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」參照司法院院字第641號解釋意旨，不服受理訴願機關之決定者，雖非原訴願人亦得提起撤銷訴訟，但以該訴願決定撤銷或變更原處分，致損害其權利或利益者為限。故利害關係相同之人，自不得依前述規定起訴，應自行提起訴願以資救濟，其未提起訴願，基於訴願前置主義，原則上不得逕行提起行政訴訟。惟於例外情形，如訴訟標的對於原訴願人及其他有相同利害關係之人必須合一確定者，則既經原訴願人踐行訴願程序，可認為原提起訴願之當事人，有為所有必須合一確定之人提起訴願之意，應解為與原訴願人利害關係相同之人得逕行依同法第4條第1項起訴（最高行政法院93年9月份庭長法官聯席會議決議意旨參照）。足見訴訟標的對於有相同利害關係之數人必須合一確定者，若其中一人已踐行訴願程序，其餘與原訴願人利害關係相同之人即得逕行依行政訴訟法第4條第1項規定起訴。

2、經查，參加人與原告之先祖李文蔚、潘先家於50年1月5日訂有系爭租約，潘先家死亡後由原告與潘樹蘭、潘秋美、潘順貴等4人承受續租而為共同承租人，雙方復就系爭租約於110年6月25日辦妥變更登記，最近一次租賃期間自110年1月1日起至115年12月31日止，此為兩造所不爭執，並有110年6月2

5日系爭租約變更登記通知書附卷可佐（本院卷第71至72頁）。被告於111年2月25日作成原處分通知參加人與原告及其他承租人，因違反減租條例第16條第1項自任耕作而准予系爭租約註銷登記，惟被告未能提出未能提出原處分之送達證書。又被告於收受潘樹蘭113年4月3日異議狀後，另以113年4月30日函復略謂：「本案金字第357號三七五租約……本所於111年2月25日屏巒鄉民字第00000000000號函（如附件）通知出、承租人租約註銷在案」等語（本院卷第81至83頁），並分別向各該承租人為送達，該函送達證書則記載「金字第357號租約回復說明暨111年2月25日屏巒鄉民字第00000000000號租約註銷函補充送達」等語（本院卷第93至99頁）。參以被告訴訟代理人分別於114年5月6日、同年8月26日到庭自陳：「因為111年2月25日函沒有送達證書，所以後面再補充送達讓原告知悉確實有將處分送達給他」（本院卷第159頁）「原處分找不到回執，依113年4月30日函送達時間為主」等語（本院卷第288頁），以及中華郵政股份有限公司屏東郵局亦於114年7月25日以屏郵字第0000000000號函復相關資料已逾保存期限而無法提供等情（本院卷第259頁）。被告既無法確認原處分之送達情形，另以113年4月30日函檢附原處分再為送達原告及其他承租人，足認原告及其他承租人遲於收受被告113年4月30日函時始實際知悉原處分租約註銷登記之內容，而依法發生處分之效力，並據此起算訴願期間。原告主張未送達全體承租人，尚有誤會。

3、次查，承租人潘樹蘭於113年5月3日對被告113年4月30日函提起訴願略以：「……逕為註銷租約無理由……1.『未自任耕作』之認定應組成審查小組……2.未確實通知各該共友人表示異議……3.逕為塗銷租約無理由……4.所為之處分基本違憲……5.未依法補償佃農所失利益……」等語（訴願卷第5至9頁），明確表明係就被告113年4月30日函送達之租約註銷登記處分適法性有所爭執，堪認已對原處分表示不服而提起訴願之意。訴願決定以被告113年4月30日函僅為回復異議

狀之觀念通知為由，為不受理之決定，自有不合。又原告與潘樹蘭皆為系爭租約之共同承租人，已如前述，是原告就原處分租約註銷登記處分是否違法侵害權益之訴訟標的，即與潘樹蘭之利害關係相同且必須合一確定，而潘樹蘭既已對原處分提起訴願，經屏東縣政府作成訴願決定，依前揭最高行政法院聯席會議決議意旨，原告自得逕依行政訴訟法第4條第1項規定提起本件撤銷訴訟。

(四)被告以原告違反減租條例第16條第1項自任耕作規定為由，認定租約無效並為註銷登記，並無違誤：

1、依清理要點第1點、第3點、第14點及內政部93年函釋略謂：「主旨：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，請查照。……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。……」（訴願卷第86

至87頁）。上開清理要點乃為執行減租條例所需要，為規範行政機關執行耕地三七五租約清理及如何運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定，性質上核屬行政程序法第159條所稱行政規則。與上開函釋均未違反減租條例之規定，無違反法律保留原則，可以援用。

2、查，系爭租約於110年6月25日辦妥變更登記，已約明地目為「田」、租額為「薯2219台斤」，有系爭租約變更登記通知書在卷可憑（本院卷第53至54頁），足見系爭租約約定以耕作即種植作物為目的，且原告明知系爭租約必須自任耕作，未經出租人同意不得為種植作物以外之使用。參加人係以原告及其他承租人未自任耕作為由，向被告提出終止系爭租約之申請，提出之時間本不受租期屆滿之限制，被告以110年8月19日函通知原告及其他承租人於文到20日內向被告表示意見，同年月25日寄存送達屏東縣萬巒郵局（同年9月27日由潘崇斌至萬巒郵局領取送達文書，本院卷第63至64頁），已生送達效力；原告及其他承租人均未於規定期限內陳述意見，被告乃於111年1月4日派員之系爭土地會勘。依卷附會勘照片明顯可見系爭土地並無耕作情事，且遺留有鐵皮屋及廢棄豬舍等情（本院卷第55至59、67頁），佐以本院依職權調取參加人對原告提起請求返還土地等事件之臺灣屏東地方法院（下稱屏東地院）114年度訴字第76號民事卷宗（下稱民事卷），證人潘宥勝於該院結證稱：從祖父、父親到我，三代是幫參加人管理租地之管理員，我是從87年間開始，系爭土地的位置在我所有土地的對面，距離約150公尺而已，所以我常經過系爭土地，印象中於93年間原告及其他承租人開始在系爭土地養豬，我在鄰地就可聞到豬糞的味道，聽鄰居說是其中一位承租人配偶，綽號「井仔（台語音譯）」在養豬，至少養了10年至12年等語明確（民事卷第405至408頁），互核與被告上開會勘情形大抵相符；再者，屏東地院法官至現場履勘時，可見系爭土地上東北側有1間1層鐵皮屋、1間廢棄豬舍及馬達等地上物，並無耕作跡象，有卷附

勘驗測量筆錄、現場照片、航照圖及土地複丈成果圖可參（民事卷第239、251至253、291至299、309至311頁），足見原告已變更系爭租約種植作物使用之目的，自不能認有自任耕作之事實，應可認定。被告依減租條例第16條、清理要點第3點及調查結果，核准參加人所為申請，以原處分註銷系爭租約登記，並無違誤。依減租條例第16條規定，承租人如未自任耕作，法律效果為原訂租約無效，被告作成原處分並無裁量空間，亦屬減租條例權衡對出租人財產權之限制及憲法扶植自耕農及保護農民之政策意旨所為適當規範，本件並無違反比例原則或信賴保護原則之問題。原告主張未給予陳述意見機會、被告違反調查義務、鐵皮屋及廢棄豬舍不構成不自任耕作、原處分違反比例原則、信賴保護等語，核無理由。

七、綜上所述，原告所訴均非可採，被告以原處分註銷系爭租約登記，並無違誤；訴願決定不受理，固有未洽，惟結論並無不同。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，均無理由，應予駁回。本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及陳述，經本院詳加審酌後，或與本件之爭執無涉，或對本件判決結果並不生影響，爰不予逐一論列，附此敘明。

八、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　16　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　邱　美　英

法官　黃　奕　超

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49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，得不委任律師為訴訟代理人	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　　10　　月　　16　　日

書記官　李　佳　芮