臺中高等行政法院判決

110年度訴字第123號
110年11月11日辯論終結

原　　告　卓黃秋玉

訴訟代理人　張格明　律師
被　　告　彰化縣田中鎮公所

代　表　人　洪麗娜
訴訟代理人　張智翔　律師

上列當事人間因耕地三七五租約事件，原告不服彰化縣政府中華民國110年4月16日府法訴字第1100054975號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

原告訴之聲明原為：「一、被告110年1月12日田鎮民字第1100000467號行政處分應予以撤銷。二、確認被告於104年3月27日田鎮民字第1040004908A號註銷登記公告，及104年6月18日田鎮民字第1040009347號逕行註銷通知函之行政處分為無效。三、確認被告於104年3月27日田鎮民字第1040004908A號註銷登記公告，及104年6月18日田鎮民字第1040009347號逕行註銷通知函之行政處分，應予以撤銷。四、坐落於彰化縣田中鎮大安段194-3地號及194-4地號原依耕地三七五減租條例登記之租約，依法應自110年1月1日起續訂登記租約6年。五、原告申請變更彰化縣田中鎮大安段194-3地號及194-4地號耕地三七五減租條例租約之登記，應准許變更為承租人。」，嗣原告於民國110年8月3日準備程序經本院諭知，變更為：「□被告110年1月12日田鎮民字第1100000467號函

及訴願決定關於該函訴願駁回部分均撤銷。二、確認被告於104年3月27日田鎮民字第1040004908A號註銷登記公告，及104年6月18日田鎮民字第1040009347號逕行註銷通知函之行政處分為無效。□被告應依原告109年6月1日之申請就坐落於彰化縣田中鎮大安段194-3地號及194-4地號依耕地三七五減租條例登記之租約，作成准予原告自110年1月1日起續訂登記租約6年之行政處分」（丁證1），並經被告同意，核原告上開訴之變更於程序上並無不合，應予以准許。

貳、實體方面

□爭訟概要：緣訴外人卓富雄（原告之夫，下稱卓富雄）及卓鴻鵬（下稱卓鴻鵬）（上2人為承租人），原與訴外人卓豐榮、陳見清、卓慶山、卓富雄（按：因為下述耕地之共有人，故同時亦為出租人）、卓哲衛、卓瑞堯、卓重信、卓源成、卓樹永（上9人為出租人，亦耕地之共有人），就坐落彰化縣田中鎮大安段194地號耕地（面積3,150.09平方公尺）其中部分面積2,520.07平方公尺（下稱系爭耕地），訂有田安字第161號之耕地之三七五租約（下稱系爭租約）。惟系爭租約於103年底期滿，因出租人及承租人雙方均未依耕地三七五租約清理要點（下稱三七五租約要點）第7點第1項規定於租約期滿翌日起45日內向被告申請續訂租約登記，經被告依同點第2項規定逕為辦理租約註銷登記，以104年3月27日田鎮民字第1040004908A號公告（下稱104年公告）將登記結果公告30日，並以104年6月18日田鎮民字第1040009347號函（下稱104年函）（上述104年公告及函合稱為原處分1）通知出租人及承租人。嗣上述大安段194地號耕地經臺灣彰化地方法院（下稱彰化地院）106年度訴字第122號民事判決於107年9月6日進行分割，分割為大安段194、194-1、194-2、194-3、194-4及194-5地號等6筆土地，卓富雄取得系爭耕地分割後之同段194-2地號土地，面積315平方公尺，其後卓富雄死亡，該194-2地號土地分別以遺贈及贈與為原因移轉登記予訴外人卓哲衛、卓鉦曜（下稱卓哲衛、卓鉦曜）；

至194-3地號及194-4地號土地（下稱194-3、194-4地號土地）則分割由訴外人卓樹永、卓重信（下稱卓樹永、卓重信）取得，其後又移轉登記予訴外人卓源成（下稱卓源成）。卓源成認原告及訴外人卓英賢（下稱卓英賢）、卓鉦曜無權占有194-3、194-4地號土地，依民法第767條規定向彰化地院提起民事訴訟，請求返還194-3、194-4地號土地，經彰化地院109年度訴字第995號民事判決命原告應將土地返還卓源成，惟原告提起上訴，尚未確定。後因原告、卓英賢及卓鉦曜委託原告之訴訟代理人，以110年1月8日（110）法服字第1100188號函向被告申請撤銷原處分1，並申請延長續訂租約6年之登記。嗣經被告以110年1月12日田鎮民字第1100000467號函（下稱原處分2），駁回其申請，原告不服，提起訴願，經彰化縣政府110年4月16日府法訴字第1100054975號訴願決定原處分2關於否准原告申請續訂租約部分訴願駁回，其餘部分訴願不受理，原告不服，遂提起本件行政訴訟。

□原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告為原承租人之繼承人，目前單獨自任耕作：

⑴系爭耕地，使用分區及使用地類為特定農業區農牧用地，原為原告之被繼承人卓富雄（108年1月8日歿）向前地主卓樹林、卓樹永……等人承租之耕地，於74年1月29日依據耕地三七五減租條例（下稱三七五減租條例）登記為臺灣省彰化縣私有耕地租約，每期約租為6年，租期屆滿由被告主動續約每次再延長租約6年。

⑵系爭耕地於107年9月6日由彰化地院判決分割出同段194-3及194-4地號土地，分別為卓樹永及卓重信分得，並於109年3月26日移轉登記於買受人卓源成所有，完成移轉登記在案。系爭耕地分割出來194-3、194-4地號土地，原即有系爭租約存在，分割出來194-

3、194-4地號土地當然仍為系爭租約之耕地租約範圍，先行說明。

⑶最近一期租約於103年12月31日期滿，而卓富雄於108年間死亡後，有關卓富雄之遺產繼承係由原告、其子卓英賢及卓鉦曜，女卓麗秋（下稱卓麗秋）、卓秀靜及卓秀枚等共同繼承。但卓麗秋拋棄繼承，系爭耕地係由原告一人繼續自任耕作，符合實際耕作之人得申請續訂租約，卓英賢及卓鉦曜係為空閒時協助原告耕作，實為耕作之補助人。原告係因繼承卓富雄之承租權，繼續耕作迄今，194-3、194-4地號土地迄今亦有配合農會扶植種植子彈型蓮霧，自無廢棄不耕作之情事。

2.被告逕行註銷登記租約，有行政程序法第111條第7款之無效事由：

⑴被告於104年1月逕行註銷坐落於194地號土地系爭租約。但因承租人因病住院，便委由長媳謝美鳳向被告申請續訂租約，被告竟然以租約已經終止沒有租約存在為由，拒絕申請續訂租約，此有證人謝美鳳可資為證。

⑵被告逕行註銷系爭耕地之系爭租約，是否有通知卓富雄，以及讓承租人提出異議與尋求調解耕地租約乙事，原告於109年2月11日函請被告函覆：「逕為辦理出租人卓重信等與承租人卓富雄間租約註銷登記，有無依據三七五租約要點第11點規定【條文引用錯誤，應為同法第7點】，通知承租人卓富雄20日內提出異議。」，此有原告109年2月11日申請函可參。然被告於109年3月2日回覆，理由略以本件註銷與三七五租約要點第11點規定各款無涉，並未具體提出有通知承租人之事證為何？雖原告上開條文引用錯誤，但函詢註銷登記有無通知原告？並無違誤。此有被告109年3月2日田鎮民字第1090002220號函可參。從而被告之

註銷登記通知，僅從形式審查未按法定程序受理申請續約，程序顯有重大瑕疵，有行政程序法第111條第7款之無效事由。

3.原告檢具為繼承人及原告一人有繼續耕作之事實，符合實際繼續耕作之人得申請續訂租約之規定，連續2次於109年6月1日及110年1月8日向被告申請續訂租約，此有109年6月1日申請函可參及110年1月8日（110）法服字第1100188號張格明律師函可參。準此，被告即負有續訂租約登記之義務。但被告卻以函覆：已經註銷該租約，目前無該筆租約之管理，及系爭租約於104年公告註銷，拒絕原告之申請，此有被告109年6月24日田鎮民字第1090009459號函可參。另原處分2係以形式審查為依據，並未實質審查原告及申請人是否有繼續耕作而得以續訂租約，其函覆之行政處分自屬不當。

4.被告未給予承租人程序保障之機會：

⑴另依三七五租約要點第14點規定、三七五減租條例第26條，被告並無將逕行註銷之行政處分，合法通知承租人，致使承租人無法據此規定向被告耕地租佃委員會聲請調解，或依據同條例第19條所為耕地准否收回自耕之核定與調處，得依訴願法規定提起訴願。法律上之正當法律程序保障，受到嚴重之侵害。

⑵另參照最高行政法院43年判字第15號判例要旨，被告104年逕行註銷系爭租約登記，甚至拒絕申請續租之登記，承租人無從循任何救濟之程序提起救濟，權益受侵害甚鉅。

5.原告依法得申請續訂租約：

⑴三七五租約要點第5點規定，耕地租約期滿，出租人未申請終止租約，承租人申請繼續承租，並有繼續耕作之事實者，應准續訂租約。可知未規定必須於一定之期限內，如1個月、3個月或6個月內才得以申請繼續承租。

⑵系爭耕地雖經被告逕行註銷租約登記，依據三七五減租條例第20條及同法第25條規定，原告檢具為繼承人及原告一人有繼續耕作之事實，符合實際繼續耕作之人得申請續訂租約之規定，連續2次於109年6月1日及110年1月8日向被告申請續訂租約，此有109年6月1日申請函可參及110年1月8日（110）法服字第1100188號張格明律師函可參。被告依照前開法律規定，即負有續訂租約登記之義務。又是否符合續訂租約之繼續耕作，係屬事實認定問題，被告自應可實質予以調查，並非得以租約已屆期而經註銷為由，拒絕受理人民申請續訂租約之合法依據。

6.耕地租約並非以登記為生效要件：

⑴固然耕地之租約以登記為保護佃農及謀求舉證上之便利，但耕地租約係兩造意思合意一致契約即為成立，登記僅為行政上之便利而已，此可參照最高法院51年台上字第2629號判例要旨，被告逕行註銷租約登記為無效，系爭租約之續訂非登記為其生效要件，原告於109年6月1日向被告申請續訂租約104年至109年及110年1月8日申請續訂租約自110年至116年，每期6年，自為法律所許。

⑵另查鄉鎮公所登記耕地租約，係為管理耕地租約，並非登記為耕地租約之成立或生效之要件。租約之逕行註銷僅係篇行政管理登記之權宜措施，更非租約終止之合法要件，更非一經逕行註銷或逾越一定之期間（法令並無規定逕行註銷通知後之異議或申請續約之期限），即實際耕作人不得申請即非不得申請續訂租約。此有最高行政法院90年度判字第1512號判決要旨、最高行政法院86年度判字第2474號判決要旨可參自明。

7.原告得依法撤銷逕行註銷之行政處分或確認該行政處分無效：依最高行政法院100年度判字第75號判決要旨，

被告104年間逕行註銷系爭租約，即屬於行政處分，對人民之權益有直接影響，並發生租約終止之效力。固然，104年初被告逕行註銷系爭耕地之三七五耕地租約登記，有因送達於承租人。但未依法受理承租人之申請續約，該拒絕受理續訂租約之瑕疵即明顯而重大者，原告仍得就此違法之行政處分，依法申請撤銷之。就此104年逕行註銷系爭耕地租約登記之行政處分，是否無效？提起確認104間被告逕行註銷系爭土地耕地租約登記為無效之請求，為被告所拒絕之後，自得提起確認原行政處分無效之訴。

8.原告得申請課以義務之請求：

⑴前開原告提起申請續訂租約之110年1月8日之申請，被告以原處分2否決，然此等「因租佃雙方尚有糾紛未解決，被告不處理」之理由，似乎與被告104年間逕行註銷租約登記無關？係以被告104年間逕行註銷租約而認定系爭土地已無耕地租約存在，地主得以基於所有物返還起訴請求返還土地。則要非被告逕行註銷租約後，地主得以起訴請求返還租賃物？彰化地院109年度訴字第995號民事判決係以被告104年逕行註銷租約為判決依據，被告回覆待法院判決後處理，豈不落入循環論證，將原告之合法權益，置於何處？亦證被告違法於先，推諉塞責於後，棄置行政機關依法行政之義務於不顧，實非可取。

⑵參照最高行政法院100年度判字第392號判決要旨，原告自得請求撤銷104年間逕行註銷耕地租約登記，並請求續訂110至116年耕地租約之登記，即續訂租約登記6年，始能落實權益之保障。

9.系爭租約轉換成不定期租賃關係：

⑴參照民法第451條規定：「租賃期限屆滿後，承租人仍為租賃物之使用收益，而出租人不即表示反對之意思者，視為以不定期限繼續契約。」三七五減租條例

第20條規定：「耕地租約於租期屆滿時，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約。」

⑵前地主歷年來均親自收取租金及同意繼續使用，多年來並未請求返還土地，即有轉換成不定期租賃。即歷年來自104年至109年間，原地主歷年來均有來向承租人即原告收取每年之土地租金，且現今地主於109年向民事法院起訴返還土地之前，並未阻止或不同意原告繼續使用系爭土地之意思表示。110年1月21日原告更繳納應納之租金與現地主，並無退還租金。地主104年至109年起訴請求返還土地之前，並未有不同意原告繼續使用之意思表示，也未於其起訴前有反對繼續使用系爭耕地之意思表示，兩造之法律關係自有轉變成不定期租賃關係。另原告是否實際上有繼續耕作？係為事實認定問題如耕地現作物為何？作物之產期為何？是否有產出及銷售？被告並非不得調查是否有繼續耕作之事實，不能率以卓源成提出耕作照片即非可查是否有繼續耕作，駁回原告之申請續訂租約。

㈡聲明：

1.原處分2及訴願決定關於該函訴願駁回部分均撤銷。

2.確認原處分1無效。

3.被告應依原告109年6月1日申請就194-3地號及194-4地號土地依三七五減租條例登記之租約，作成准予原告自110年1月1日起續訂登記租約6年之行政處分。

□被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告請求撤銷被告原處分1，其起訴為不合法：

⑴按訴願法第14條第1項及第2項、行政訴訟法第4條規定，提起撤銷訴訟應經訴願程序。未經合法訴願而提起撤銷訴訟，起訴為不合法，且不能補正。訴願逾期

即屬未經合法的訴願程序，提起撤銷訴訟，不備起訴要件，且不能補正，行政法院應駁回原告之訴。

⑵原處分1之相對人係卓富雄，原告並非原處分之相對人。原告主張繼承卓富雄（108年1月8日歿）對系爭耕地之承租權，因原處分1註銷耕地三七五租約登記致其等之繼承權利受有侵害等語，應認原處分1已影響原告之權利或法律上之利益，非僅單純是經濟上、情感上或其他事實上之利害關係，故應認有法律上之利害關係而得以利害關係人身分提起本件訴願，先予敘明。惟原處分1作成後，除於104年3月27日依法公告外，並於104年6月24日送達卓富雄，有該公告暨送達證書可資為憑。故原告主張原處分1未合法送達云云，尚非可採。又依據常理，原處分1既已於104年6月24日送達卓富雄，是原告應已於當時知悉原處分1之存在；縱認原告於當時未知悉原處分1之存在，然原處分1係於104年3月27日公告及於104年6月24日送達，迄至原告於110年1月28日提起訴願為止，已顯逾訴願法第14條第2項但書所定之3年期間。是訴願決定以原告提起訴願逾法定不變期間，不予受理，自無不合。原告提起撤銷訴訟，難認已經合法的訴願程序，且無從補正，起訴自不合法，應予駁回。

2.原告請求確認被告原處分1為無效部分，並無理由：

⑴按行政程序法第110條第3項，行政處分未經撤銷、廢止，或依第111條各款失效者，其效力繼續存在、其中第111條第1款至第6款為例示規定，第7款則為概括規定，用以補充前6款例示規定所未含括的情形。所謂重大明顯的瑕疵，並非依當事人主觀見解，亦非依受法律專業訓練者的認識能力來判斷，而是依一般具合理判斷能力者的認識能力決定，即一般人一望可知其瑕疵的程度。換言之，該瑕疵須猶如刻在額頭上般明顯。如行政處分的瑕疵未達到重大、明顯的程度，

一般人對其違法性的存在與否猶有懷疑、不確定，基於法安定性的維護，則不應逕認處分無效，在該處分被廢棄前，依然有效（最高行政法院108年度判字第82號、第35號判決參照）。綜上可知，行政處分以有效為原則，無效為例外。因此，主張行政處分無效者，應就行政處分有行政程序法第111條所列舉的無效事由負客觀舉證責任。

⑵經查，原告主張原處分1未依法通知註銷租約登記，該行政處分自始無效，並請求確認原處分1無效云云。惟查，原處分1業於104年3月27日公告及於104年6月24日合法送達卓富雄，有該公告暨送達證書可資為憑，均已詳如前述。是原告主張原處分1無效云云，顯屬無據，並無理由，應予駁回。

3.原告請求撤銷原處分2，並無理由：

⑴按土地法第109條，於契約屆滿時，除出租人收回自耕外，如承租人繼續耕作，視為不定期限繼續契約。又三七五減租條例第1條，耕地之租佃，原則依本條例之規定；例外本條例未規定者，依土地法……之規定。又依三七五減租條例第17條第1項、第19條第1項、第2項、第20條、第26條可知耕地租約未屆滿前不得終止、期滿有不能回收的各款規定、承租人願繼續承租者，應續訂租約及耕地租佃發生爭議時，應經調解、調處，否則不得起訴之調解先行規定。

⑵次按，三七五租約要點第3點第1項、第2項、第4點、第6點、第7點、第9點，可知耕地租約之訂立、續訂、變更、終止、註銷或更正，原則上出租人會同承租人申請登記，例外主管機關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；耕地租約期滿，①出租人申請終止租約，而承租人申請繼續承租時，依第4點各款規定處理；②出租人未申請終止租

約，而承租人申請繼續承租，並有繼續耕作之事實者，應准續訂租約；③承租人未申請繼續承租，而出租人申請終止租約者，依第6點各款規定處理。出租人、承租人依三七五租約要點第4、5、6點規定申請終止或續訂租約登記時，原則應於耕地租約期滿翌日起45日內為之。例外均未提出申請時，主管機關應逕為辦理租約註銷登記，將登記結果公告30日，並以書面通知出租人、承租人。主管機關於出租人、承租人申請終止租約，本於職權查明第9點各款並准予辦理租約終止或註銷登記。

⑶再按，內政部75年4月1日台內地字第395584號函：「本案私有耕地租約既經北投區公所依鈞部頒訂之三七五租約要點第7點規定逕為辦理租約註銷登記，並經公告期滿確定，為維政府公信，承租人嗣後提出租約續訂登記申請案，本應不予受理，當事人不服，可循訴願法有關規定辦理。惟查耕地租賃關係並非以登記為生效要件（最高法院51年台上2629號判例），租約經註銷登記，並不影響其耕地租賃關係，為使其租佃關係內容得以公示於第三人及便於查核（如徵收土地扣交佃農補償費查核是否出租耕地等），是以，承租人於區公所逕為辦理租約註銷登記經公告期滿確定後始提出續訂登記，如經區公所查明租約土地確有繼續耕作之事實，並經該所再依照三七五租約要點第3點規定通知出租人，未於接到通知後10日（註：為配合臺灣省耕地租約登記辦法，本項規定已修正為「20日」。）內提出相反意見者，擬由區公所本於行政權逕為更正，准其續訂租約，以資便民；如出租人提出相反意見，則依耕地三七五減租條例第26條規定辦理。至於經區公所查明已無耕作事實，應不予受理。」

⑷關於本件系爭耕地三七五租約經被告以原處分1為註銷登記，並經公告期滿確定後，承租人始提出申請租約續訂登記，依前開內政部75年4月1日台內地字第395584號函之意旨，被告如查明租約土地確有繼續耕作之事實，應依照三七五租約要點第3點規定通知出租人，如出租人未於接到通知後20日內提出相反意見者，得本於行政權逕為更正，准其續訂租約；如出租人提出相反意見，則依三七五減租條例第26條規定，循調解、調處及民事訴訟之方式救濟。至於經查明已無耕作事實，應不予受理。是以，本件原告申請續訂租約，縱經被告依職權調查後認為有繼續耕作之事實，仍應通知卓源成表示意見，如卓源成提出相反意見，被告仍無從准予續訂租約，而應由原告與卓源成雙方依循調解、調處及民事訴訟之方式救濟。惟因卓源成因認原告無權占有194-3及194-4地號土地，業依民法第767條規定向彰化地院提起民事訴訟，請求返還194-3及194-4地號土地，並經彰化地院109年度訴字第995號民事判決命原告應將土地返還予卓源成在案，惟原告提起上訴，尚未確定。據此，應足認卓源成有反對原告申請續訂租約之意，且卓源成委任代理人於110年4月8日到彰化縣政府陳述意見時，亦表明反對原告申請續訂系爭租約，被告即無從准予續訂租約登記，而應另循調解、調處及民事訴訟之方式加以解決。準此，被告以原處分2函復略以：「……另有關申請延長續定租約6年之登記，因租佃雙方尚有糾紛未解決，本所暫不處理，俟糾紛解決或法院判決確定後，檢具相關證明文件，再予依法辦理租約後續事宜……」為由，拒絕受理原告就系爭耕地三七五租約續定申請案，於法並無違誤。

4.原告請求被告應准予自110年1月1日起續訂租約6年及變更原告為承租人部分，並無理由：

⑴承前所述，本件原告申請續訂租約，縱經被告依職權調查後認為有繼續耕作之事實，仍應通知訴外人即出租人卓源成表示意見，如卓源成提出相反意見，被告仍無從准予續訂租約，而應由原告與訴外人卓源成雙方依循調解、調處及民事訴訟之方式救濟。因卓源成已有反對原告申請續訂租約之意，且卓源成委任代理人於110年4月8日到彰化縣政府陳述意見時，亦表明反對原告申請續訂系爭租約，均已詳如前述。是本件縱經原告提出續訂租約及變更原告為承租人登記之申請，被告仍無從准其申請。

⑵綜上，足見原告請求被告應准予自110年1月1日起續訂租約6年及變更原告為承租人部分，並無理由。

㈡聲明：原告之訴駁回。

□爭點：

1.原告請求撤銷原處分2及訴願決定關於該函訴願駁回部分，是否有理由？

2.原告請求確認原處分1無效，是否有理由？

3.原告請求被告應依原告109年6月1日申請就194-3地號及194-4地號土地依三七五減租條例登記之租約，作成准予原告自110年1月1日起續訂登記租約6年之行政處分，是否有理由？

□本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造分別陳明在卷，並有原處分1（乙證1）、原處分2（乙證2）、彰化縣○○鎮公所104年6月18日田鎮民字第1040009347號函暨送達證書（乙證1-1）、彰化縣田中鎮大安段194、194-1、194-2、194-3、194-4及194-5地號等6筆土地土地建物查詢資料（本院卷第83-96頁）、系爭租約（本院卷第71-77頁）、彰化地院109年度訴字第995號民事判決、臺灣高等法院臺中分院109年上易字第696號全卷（含電子卷）（本院卷第

263-271頁、第185頁、第213頁）及訴願決定書（乙證3）附卷可稽，應堪認定（乙證1、1-1、2、3，本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡原告請求確認原處分1無效，並無理由：

1.應適用法條（詳附錄）：

⑴訴願法第1條第1項、第77條第2款、訴願法第18條。

⑵三七五租約要點第7點。

⑶行政訴訟法第4條第1項、第6條第1項、第107條第1項第10款。

⑷行政程序法第111條 。

2.按「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。其確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」行政訴訟法第6條第1項定有明文。又按「行政處分有下列各款情形之一者，無效：□不能由書面處分中得知處分機關者。□應以證書方式作成而未給予證書者。□內容對任何人均屬不能實現者。□所要求或許可之行為構成犯罪者。□內容違背公共秩序、善良風俗者。□未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。□其他具有重大明顯之瑕疵者。」行政程序法第111條定有明文。且依上開行政程序法第111條之規定，行政處分無效之原因，除該條第1款至第6款之例示規定外，尚有該條第7款「其他具有重大明顯之瑕疵者」之概括規定，用以補充前6款所未及涵蓋之無效情形，而該款所謂「具有重大明顯之瑕疵」，應指行政處分內容有一望而知，顯屬具有重大瑕疵者為言。如無該法第111條第1款至第6款例示之情形或同法條第7款所稱在內容上有一望而知，顯屬具有重大瑕疵者，亦應對之提起撤銷訴訟而不應提起確認行政處分無效之訴。而所謂重大明顯瑕疵，則係指該瑕疵為任何人所一望即知者；故而，縱行政處分係屬

違法，若該瑕疵並非任何人所一望即知，則其即非屬行政程序法第111條第7款所稱有重大明顯瑕疵之無效行政處分（最高行政法院96年度判字第1755號判決意旨可參），且如瑕疵非重大明顯，尚須實質審查始能知悉者，則該行政處分並非無效，僅為「得撤銷」（同院100年度判字第1329號判決意旨參照）。再所謂無效之行政處分，係指行政行為具有行政處分之形式，但其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。

3.經查，104年公告及104年函之相對人係原告之夫即系爭耕地之承租人卓富雄，原告主張繼承其夫卓富雄（108年1月8日歿）對系爭耕地之承租權，因104年公告及104年函註銷系爭租約登記致其等之繼承權利受有侵害等語，應認104年公告及104年函已影響原告之權利或法律上之利益，非僅單純是經濟上、情感上或其他事實上之利害關係，應認得提起本件訴訟。次查，被告已於104年3月27日發布104年公告外，並將104年函於104年6月24日送達原告之夫即處分相對人，有送達證書在卷可稽（本院卷第55頁）。又依三七五租約要點第7點之規定，原則上出租人、承租人依該要點第4、5、6點規定申請終止或續訂租約登記時，應於耕地租約期滿翌日起45日內為之。出租人、承租人於前項期間內，均未提出申請時，鄉（鎮、市、區）公所則應逕為辦理租約註銷登記，將登記結果公告30日，並以書面通知出租人、承租人。經查，被告以系爭耕地之承租人及出租人於系爭租約到期而未依三七五租約要點第7點第1項規定於租約期滿翌日起45日內向原處分機關申請續訂租約登記，經被告依同點第2項規定逕為辦理租約註銷登記，並以104年公告將註銷登記結果公告30日（本院卷第51頁）及以104年函通知出租人及承租人（本院卷第54頁），有送達證書附卷可稽（本院卷第55頁），是被告依三七五租約要點第7點之規定，在系爭耕地因出租人、承租人於

系爭租約期滿翌日起45日內，均未提出申請時，被告逕為辦理租約註銷登記，將登記結果公告30日，並以書面通知出租人、承租人，而作成原處分1，則由被告作成原處分1及程序進行，尚難認有何重大明顯瑕疵，可認達該行政處分無效之情形。至原告主張其未受合理通知云云，惟查，被告於104年3月27日發布104年公告外，並將104年函於104年6月24日送達原告之夫即處分相對人，有送達證書在卷可稽（本院卷第55頁），已如前述，是並無原告所稱未受合法通知之情事，故系爭登記處分並不具有使人一望即知之重大明顯之瑕疵，是以原告主張之上開事由，不合於行政程序法第111條第7款「其他具有重大明顯之瑕疵者」之概括規定。原告主張原處分1應屬無效云云，並無理由，應予駁回。

㈢被告以原告與出租人雙方尚有糾紛未解決，以原處分2否准原告申請延長續訂租約6年之登記，並無違法：

1.應適用法令（詳附錄）：

⑴土地法第109條。

⑵三七五減租條例第1條、第16條、第17條第1項、第25條、第26條。

⑶三七五租約要點第3點、第7點。

2.按「關於私有耕地租約期滿，出、承租人均未於規定期間內申請收回或續訂，經區公所逕為辦理租約註銷登記，並經公告期滿確定後，承租人始提出申請租約續訂登記，可否受理疑義乙案，同意照貴處所擬意見辦理。附：台北市政府地政處75年3月17日北市地三字第09101號函：……四、本案私有耕地租約既經北投區公所依鈞部頒訂之『耕地三七五租約清理要點』第7點規定逕為辦理租約註銷登記，並經公告期滿確定，為維政府公信，承租人嗣後提出租約續訂登記申請案，本應不予受理，當事人不服，可循訴願法有關規定辦理。惟查耕地租賃關係並非以登記為生效要件（最高法院51年台上26

29號判例參照），租約經註銷登記，並不影響其耕地租賃關係，為使其租佃關係內容得以公示於第三人及便於查核（如徵收土地扣交佃農補償費查核是否出租耕地等），是以，承租人於區公所逕為辦理租約註銷登記經公告期滿確定後始提出續訂登記，如經區公所查明租約土地確繼有續耕作之事實，並經該所再依照耕地三七五租約清理要點第3點規定通知出租人，未於接到通知後20日內提出相反意見者，擬由區公所本於行政權逕為更正，准其續訂租約，以資便民；如出租人提出相反意見，則依耕地三七五減租條例第26條規定辦理。至於經區公所查明已無耕作事實，應不予受理。」（內政部75年4月1日台內地字第395584號函可參。可知，被告如查明租約土地確有承租人繼續耕作之事實，應依照三七五租約要點第3點規定通知出租人，如出租人未於接到通知後20日內提出相反意見者，得本於行政權逕為更正，准承租人續訂租約；但如出租人提出相反意見，則依三七五減租條例第26條規定，循調解、調處及民事訴訟之方式救濟。是有出租人提出相反意見之情形，則應依三七五減租條例第26條規定，循調解、調處及民事訴訟之方式救濟，被告並無審查權限。

3.又依前開規定，三七五耕地租約，如有出租人與承租人間租賃事實已不存在，致租佃關係消滅者，應由出租人會同承租人，申請耕地所在地登記機關即區公所辦理註銷其等間租約登記簿租約登記事項；且登記機關即耕地所在區公所對於耕地三七五租約之內容，僅得依其職權為形式上之審查，如出租人以租佃關係消滅為由，單獨向登記機關申請註銷租約登記，因出租人與承租人間之租佃關係是否消滅，尚無從證明，該租約之實質內容乃涉及租佃爭議，而租佃爭議指出租人與承租人間因租用耕地所發生之一切爭議而言，其性質為私權爭執，本非登記機關所得審查，耕地出租人與承租人間對三七五租

約發生爭議，依三七五減租條例第26條規定，應先循一定之程序，申請調解調處，不服調處者，移送該管司法機關裁判後，持確定判決或訴訟上和解或調解筆錄等，得以確定該租約有因租佃關係消滅致租約有註銷或存在事由之客觀證據，向登記機關申請，此種關係私權之爭執，自不得由行政機關予以處理或裁斷。是若出租人與承租人間存在租佃爭議或消滅事由等為由向登記機關所為註銷租約登記之申請，因未循上開程序，其主張租佃關係是否消滅並非登記機關得職權審查事項，登記機關依法自不得受理其申請。

4.經核，本件原告申請續訂租約，被告雖未依上開函釋意旨查明系爭耕地有無繼續耕作之事實，亦未經通知訴外人即出租人卓源成表示意見，惟查，被告縱依職權調查後認為有繼續耕作之事實，仍需通知訴外人即出租人卓源成表示意見，如訴外人即出租人卓源成提出相反意見，被告仍無從准予續訂租約，且訴外人即出租人卓源成認原告無權占有194-3及194-4地號土地，而請求原告返還土地事件，業經彰化地院109年度訴字第995號民事判決命原告應將土地返還予訴外人卓源成，惟原告提起上訴，尚未確認，此業經本院調卷查明屬實，且卓源成委任代理人於110年4月8日到彰化縣政府陳述意見時，亦表明反對原告申請續訂系爭租約（參訴願卷第92-101頁），是被告依前揭規定及函釋意旨即無從准予原告續訂租約登記之申請，而應另循調解、調處及民事訴訟方式加以解決，則被告以原處分2敘明因原告與出租人間租約尚有訴訟爭議中，否准原告請求，於法尚無不合。

㈣原告請求被告就194-3地號及194-4地號土地依三七五減租條例登記之租約，作成准予原告自110年1月1日起續訂登記租約6年之行政處分，為無理由：

1.按登記機關對於耕地三七五租約之內容，僅得依其職權為形式上之審查，對於租約之實質內容，如共有耕地之

出租是否得全體共有人之同意、是否經合法終止，抑或有其他無效或得撤銷之原因等，因涉及私權事項，本非登記機關所得審查，耕地出租人與承租人間對三七五租約發生爭議，依三七五減租條例第26條規定，應依一定之程序，申請調解、調處，不服調處者，移送該管司法機關裁判，此種關係私權之爭執，自不得由行政機關予以處理或裁斷。

2.如前所述，原告申請續訂租約，縱經被告依職權調查後，認為原告有繼續耕作之事實，仍應通知訴外人即出租人卓源成表示意見，如卓源成提出相反意見，被告仍無從准予續訂租約，而應由原告與訴外人卓源成雙方依循調解、調處及民事訴訟之方式救濟。況卓源成已有反對原告申請續訂租約之意，且卓源成委任代理人於110年4月8日到彰化縣政府陳述意見時，亦表明反對原告申請續訂系爭租約，均已詳如前述。是本件經原告提出續訂租約及變更原告為承租人登記之申請，其均涉系爭租約存否之私權爭議，此種關係私權之爭執，自不得由被告予以處理或裁斷，被告仍無從准其申請。況依三七五減租條例第6條規定「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。」；現行臺灣省耕地租約登記辦法第2條規定「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，向當地鄉（鎮、市、區）公所申請。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，鄉（鎮、市、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，由該管鄉（鎮、市、區）公所逕行登記：□經判決確定者。□經訴訟上和解或調解成立者。□經耕地租佃委員會調解或調處成立者。□出租人死亡，其繼承人辦

竣繼承登記者。□耕地經逕為標示變更登記者。□耕地之一部經政府機關徵收，並辦竣所有權登記者。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。」則原告如主張系爭耕地有應登記之事由，應依上揭規定辦理之，並無得直接向被告請求登記系爭租約之請求權，是原告據以請求被告登記如訴之聲明第3項所示之租約登記云云，為無理由，應予駁回。

㈤綜上所述，本件原告聲明第2項主張原處分1具有行政程序法第111條第7款所規定具有重大明顯之瑕疵之事由，並無理由，應予駁回，另原告聲明第1項亦為無理由，訴願決定予以維持並無不合，原告訴請撤銷訴願決定及原處分2關於該函訴願駁回部分，並請求本院判決命被告作成如訴之聲明第3項之行政處分，即屬無據，均應予駁回。

㈥又本件判決基礎已經明確，兩造其餘的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，無一一論述的必要，一併說明。

□結論：本件原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　12　　月　　2　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　蕙　芬

法　官　林　靜　雯

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）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件

㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　110　　年　　12　　月　　9　　日

書記官　李　孟　純

本判決引用的相關條文：

【訴願法】

第1條第1項

人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。

第18條

自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。

第77條第2款
訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：
□提起訴願逾法定期間或未於第57條但書所定期間內補送訴願書者。

【行政訴訟法】
第4條第1項
人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。

第6條第1項
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。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。

第107條第1項第10款
原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：
□起訴不合程式或不備其他要件者。

【行政程序法】
第111條
行政處分有下列各款情形之一者，無效：
□不能由書面處分中得知處分機關者。
□應以證書方式作成而未給予證書者。

□內容對任何人均屬不能實現者。
□所要求或許可之行為構成犯罪者。
□內容違背公共秩序、善良風俗者。
□未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。
□、其他具有重大明顯之瑕疵者。

【土地法】
第109條
依定有期限之契約租用耕地者，於契約屆滿時，除出租人收回自耕外，如承租人繼續耕作，視為不定期限繼續契約。

【耕地三七五減租條例】
第1條
耕地之租佃，依本條例之規定；本條例未規定者，依土地法及其他法律之規定。

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。
（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。
（第3項）承租人因服兵役致耕作勞力減少而將承租耕地全部或一部託人代耕者，不視為轉租。

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：
□承租人死亡而無繼承人時。
□承租人放棄耕作權時。
□地租積欠達2年之總額時。
□非因不可抗力繼續1年不為耕作時。

□經依法編定或變更為非耕地使用時。

第25條
在耕地租期屆滿前，出租人縱將其所有權讓典與第三人，其租佃契約對於受讓受典人仍繼續有效，受讓受典人應會同原承租人申請為租約變更之登記。

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。
（第2項）前項爭議案件非經調解、調處，不得起訴；經調解、調處成立者，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會給予書面證明。

【耕地三七五租約清理要點】
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。

第7點
（第1項）出租人、承租人依本要點第4、5、6點規定申請終止或續訂租約登記時，應於耕地租約期滿翌日起45日內為之。

（第2項）出租人、承租人於前項期間內，均未提出申請時，鄉（鎮、市、區）公所應逕為辦理租約註銷登記，將登記結果公告30日，並以書面通知出租人、承租人。

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	110年8月31日臺灣高等法院臺中分院109年度上易字第696號準備程序筆錄	本院卷	245-254
乙證1	彰化縣○○鎮公所104年3月27日田鎮民字第1040004908號函、田鎮民字第1040004908A號公告暨附表	本院卷	155-159
乙證1-1	彰化縣○○鎮公所104年6月18日田鎮民字第1040009347號函暨送達證書	本院卷	000-000-0
乙證2	原處分2-彰化縣○○鎮公所110年1月12日田鎮民字第11000000467號函	本院卷	70
乙證3	訴願決定書-110年4月16日府法訴字第1100054975號訴願決定書	本院卷	115-136
丁證1	110年8月3日準備程序筆錄	本院卷	187-193
丁證2	110年9月7日準備程序筆錄	本院卷	219-221
丁證3	110年11月11日言詞辯論筆錄	本院卷	257-261