臺中高等行政法院判決

110年度訴字第248號

111年2月17日辯論終結

原　　告　許人信

被　　告　彰化縣埔鹽鄉公所

代　表　人　許文萍

訴訟代理人　賴怡伶

參　加　人　莊文恭

上列當事人間耕地三七五租約事件，原告不服彰化縣政府中華民國110年8月23日府法訴字第1100222619號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原處分及訴願決定駁回部分均撤銷。

二、被告對於原告請求被告應作成准許原告收回彰化縣埔鹽鄉永興段80地號土地之行政處分部分，應依本判決之法律見解另為處分。

三、原告其餘之訴駁回。

四、訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

按行政訴訟法第125條第3項規定：「審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。」此一規定依同法第131條於受命法官行準備程序時準用之。依上開規定，當事人未為必要之聲明或其聲明有不明瞭或不完足時，審判長或受命法官即應行使闡明權，令其為必要之聲明或補充聲明，當事人依此而為之聲明，自非訴之變更或追加；同理，當事人不待審判長或受命法官闡明

權之行使，即在維持訴訟標的不變，而僅對訴訟標的具體化、自行為必要之聲明或為補充聲明，亦非訴之變更或追加（最高行政法院109年度上字第152號判決意旨參照）。原告起訴時聲明原為：「一、訴願決定及原彰化縣○○鄉公所民國110年4月27日鹽鄉民字第1100005987號函之行政處分均撤銷。二、請求彰化縣○○鄉公所速就原告耕地租佃調解之聲請，另為核准之行政處分。」因訴訟類型及聲明有不明瞭及不完足之處，經本院闡明後，原告於民國（下同）110年11月23日本院行準備程序時增加請求被告應作成准許原告收回彰化縣○○鄉永興段80地號土地（下稱系爭土地）之行政處分（參見本院卷第173頁）。經核原告增加上開聲明事項，乃係提起課予義務訴訟關於請求行政機關應為特定內容之行政處分的必要聲明，依前揭說明，為補充聲明之性質，並非訴之變更或追加，先此說明。

貳、實體事項：

一、事實概要：

原告（即出租人）與參加人（即承租人）間就系爭土地訂有鹽西字第158號租約（下稱系爭租約）。原告於109年12月30日（被告收文日）以存證信函向被告主張參加人積欠租金已逾2年以上，並申請租佃調解，經被告以110年1月21日鹽鄉民字第1090019301號函向原告表示，因其未檢附相關證明文件，請補正後再送交被告憑辦。另參加人於110年1月4日向被告提出私有耕地租約期滿續訂租約申請書，經被告轉呈彰化縣政府後，該府以110年4月19日府地權字第1100135127號函同意備查，被告乃作成110年4月27日鹽鄉民字第1100005987號函（下稱原處分）准由參加人續訂租約。原告不服，提起訴願，經彰化縣政府以110年8月28日府法訴字第1100222619號訴願決定一部駁回、一部不受理（下稱訴願決定），於是提起本件行政訴訟。

二、原告主張要旨及聲明：

（一）原告與參加人就系爭土地，訂有系爭租約。參加人未依耕地三七五減租條例如期、如數交付地租，且已積欠地租逾2年之總額（93年至103年共94,091元），而原告前以109年11月30日鑫法字第109113001號函及臺北敦南郵局109年12月17日第1141號、同年月23日第1168號存證信函，請參加人提出各期作物折合現金之標準及歷年來之匯款明細，並清償所積欠之地租，然參加人迄今仍無正面回應。

（二）因系爭土地屬耕地三七五減租條例所規範，原告先以109年12月29日臺北敦南郵局第1213號存證信函，按該條例第26條規定，向被告之耕地租佃委員會申請調解，然被告竟於110年1月4日受理參加人申請租約續約，並未依同條例第16條、第17條規定，將審查案暫緩辦理。嗣更以110年1月21日鹽鄉民字第1090019301號函檢還原告申請書影本，並請原告補正「法律無明文規定應具備」之相關證件。故本案除未按原告之申請召開耕地租佃委員會進行調解程序外，亦未就原告申請調解為准駁之回應。

（三）被告已知悉租佃爭議申請，竟以「原告未申請收回耕地，且莊文恭已單方申請續訂租約」為由，逕自以原處分予參加人續訂租約。原告既已依法如期申請耕地租佃調解，被告若未依相關規定駁回，即應依調解程序召開調解會，然被告竟檢還原告之申請書影本，並按參加人之單方申請續訂租約，故被告所為之實屬行政程序法第111條第7款「重大明顯瑕疵之行政處分」，應屬無效。

（四）退步言之，耕地三七五減租條例第26條第1項所稱因耕地租佃發生爭議，係指出租人與承租人間因租佃關係所發生之一切爭議而言。租佃雙方於租約存續期間或消滅後所生權利義務之行使、負擔之爭議，均包括在內。續租的前提是租約仍有效存續，在租約已經依法終止的情況下，參加人既已欠缺占有的法律上權源，則彰化縣政府備查續租的處分亦有行政程序法第111條第7款重大明顯瑕疵致處分無效的法律效果。

（五）被告應依耕地三七五減租條例、彰化縣耕地租佃爭議調解調處辦法等規定，依法准予召開租佃爭議調解會，並無作成續約行政處分之可能；然其竟以「法律無明文規定應具備」相關證件之補正為由，作為妨害原告行使合法權利之藉口。又原告另案租佃爭議審查案即因申請調解而獲彰化縣秀水鄉公所暫緩辦理。「租佃爭議」與「收回耕地自耕」乃同一事件，續約前已涉及爭訟又強行續訂租約，自屬行政程序法第111條第7款重大明顯瑕疵，且妨害人民行使權利及侵害人民利益，侵害人民之財產權。

（六）參加人雖於準備程序時主張其繳租之證明都有收據云云，然其迄今均未提出任何證明，徒以空言主張其已結清95年以前之租金，並非可採。又依參加人於準備程序時之陳述（參見本院卷第176頁第10行）可知，其同意原告收回系爭土地。又參加人表示其年事已高早已無法耕種，主要係經營自助餐維生，佐以參加人從未按時繳租等事實，原告收回系爭土地，自屬正當。

（七）聲明：1、訴願決定及原處分均撤銷。2、被告應就原告耕地租佃調解之聲請，另為核准之行政處分。3、被告應作成准許原告收回系爭土地之行政處分。

三、被告答辯要旨及聲明：

（一）原告就其與參加人間之系爭租約，於109年12月29日以臺北敦南郵局存證號碼001213郵局存證信函主張參加人欠繳租金已逾2年以上，向被告之耕地租佃委員會申請租佃調解。被告依彰化縣耕地租佃爭議調解調處辦法第3條規定：爭議當事人申請調解應填具申請書、檢附有關證件向被告租佃委員會提出書面申請，乃以110年1月21日鹽鄉民字第1090019301號函檢還原告租佃爭議調解申請書影本1份，請原告補正後送交被告憑辦，該函詳細說明租佃調解所需檢附的證件，並檢附租佃爭議調解申請書及委任書格式文件等，於110年1月22日送達原告。被告退還原告申請

書請其補正再送交被告憑辦，未受理原告調解申請，皆依規定辦理，並無違誤。

（二）本件原告主張參加人欠繳租金已逾2年以上，請其提出各期作物換算現金之憑證，並依耕地三七五減租條例第17條規定第1項第3款規定終止租約並收回土地，且向被告之耕地租佃委員會申請調解云云。然原告主張本質上屬私權爭執之租佃爭議，依最高行政法院判決91年度判字第2414號判決意旨，原告應循民事訴訟程序進行權利主張，而非依行政爭訟程序以求救濟。

（三）依私有出租耕地109年底租約期滿處理工作手冊（下稱109年工作手冊）柒、租約期滿前之通知，被告以109年11月23日鹽鄉民字第1090016497號函通知原告及參加人莊文恭，依耕地三七五減租條例第19條規定申請收回自耕或依第20條續訂租約之案件，請於公告期間提出申請，該函於109年11月25日送達原告及參加人。而原告於109年12月23日以臺北敦南郵局存證號碼001168郵局存證信函，請被告保持行政中立，勿協助參加人莊文恭辦理鹽西字第158號租約續約。被告以109年12月31日鹽鄉民字第1090018881號函回復原告並說明相關法律規定。嗣參加人莊文恭於110年1月4日至被告處填具私有耕地租約期滿續訂租約申請書並檢附參加人的系爭租約乙張、承租人自任耕作切結書、留存身分證影本1份，完成受理申請。被告乃依規定以109年11月23日鹽鄉民字第1090016497號函通知原告得以依耕地三七五減租條例第19條規定收回自耕，惟原告未於受理申請期間（110年1月1日至同年2月17日止共48天）依規定填具「私有耕地租約期滿收回耕地自耕申請書」、檢附該函文所列各項證明文件等，提出收回自耕申請。經被告清查原告未於受理期間提出依第19條收回自耕之申請後，依109年工作手冊玖、審查三、審核標準（三）出租人未依耕地三七五減租條例第19條申請收回自耕，而承租人申請續訂租約並有繼續耕作之事實者，應准續訂租約

（承租人單方申請），核定參加人續訂租約，並以110年3月17日鹽鄉民字第1100003649號函送彰化縣政府備查，彰化縣政府於110年4月19日府地權字第1100135127號函予以備查，被告再以原處分核定續約並通知原告及參加人，該函於110年5月3日送達原告，參加人於110年5月4日至被告處簽領租約書1張。

（四）109年工作手冊玖、審查三、審核標準（八）所稱之「租佃糾紛尚未解決」，係指已進入調解、調處或民事訴訟程序而言。本件被告如已受理調解申請，固應暫不處理參加人之續租申請，惟因原告申請租佃調解未檢附申請調解之有關證件，故被告未受理調解申請，且原告亦未向民事法院提起民事訴訟，則本件租佃調解爭議並未進入調解、調處或民事訴訟程序，自無上開工作手冊所稱「租佃糾紛尚未解決」之情形。準此，原告既未於受理申請期間依耕地三七五減租條例第19條規定提出收回自耕申請，則被告依同條例第20條規定准予參加人莊文恭續訂租約，均依相關規定審查核定，自屬於法有據。

（五）被告依規定函知原告，租約期滿時得依耕地三七五減租條例第19條規定收回自耕，惟原告未於受理期限內提出申請，而參加人莊文恭依規定申請續約完成，被告即依同條例第20條規定核定續約，此屬被告本於行政權之作用而為公法上單獨行為，原告對此續約處分自得循序提起救濟。至原告欲依耕地三七五減租條例第17條第1項第3款及第26條規定終止租約收回土地，其本質上屬私權爭執，不得依行政爭訟程序尋求救濟。故本件得區分為二，其一是依耕地三七五減租條例第19條規定由出租人申請收回自耕並終止租約；其二則係依同條例第17條第1項第3款及第26條規定終止租約收回土地。二者法律依據不同，啟動程序不同，法律效果亦不相同，被告依法辦理，並無違誤。

（六）聲明：原告之訴駁回。

四、參加人未提出書狀，陳述略以：

原告主張沒有繳交租金，然參加人均有繳納或補繳，93、94年均已付清，95年的字據更有原告簽名蓋手印。有陣子沒有繳納是因為帳號不記得所致，經原告打電話通知後，亦已補繳，95年以前的均已繳清，95年後繳交的亦有證明，若哪一年沒繳，原告告知後可以補繳。而原告若欲收回，參加人願與原告討論，但參加人一家人已做了100多年，原告應予以補償。並聲明：原告之訴駁回。

五、爭點：1、原處分認事用法有無違誤？2、原告訴請被告應作成核准調解之行政處分，是否合法？3、原告訴請被告應作成准許收回系爭土地之行政處分，有無理由？

六、本院的判斷：

（一）前提事實：前揭爭訟概要之事實，分別有如附表所示各項資料可查（甲證1、2；乙證1、2、6、8，本件判決相關證據之編號詳附表）。

（二）本件應適用之法令：

1、耕地三七五減租條例第6條規定：「（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。」第17條第1項第3款規定：「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：三、地租積欠達2年之總額時。」第19條第1項規定：「耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：一、出租人不能自任耕作者。二、出租人所有收益足以維持一家生活者。三、出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。」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。」第26條規定：「（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。」

2、依私有出租耕地109年底租約期滿處理工作手冊（下稱109年工作手冊）之玖、三、（八）規定：「……玖、審查……三、審核標準……㈧租佃糾紛尚未解決：租佃糾紛尚未解決者，其原訂租約仍繼續有效，俟糾紛解決或法院判決後，再予依法處理（行政院43年12月11日臺43內字第7805號令；行政院44年1月6日臺44內字第0087號令）。鄉（鎮、市、區）公所受理出租人、承租人之申請案，倘有租佃糾紛尚未解決者，鄉（鎮、市、區）公所應敘明暫不處理理由，以書面通知當事人應於糾紛解決或法院判決確定後，儘速檢附相關證明文件辦理租約後續事宜，並退還申請案文件。」該工作手冊核係內政部基於耕地租佃主管機關地位，為協助下級行政機關執行耕地三七五減租條例第19條、第20條規定，依行政程序法第159條第2項第2款規定，所訂立作為事實認定準則之行政規則，就出租人及承租人均適用同一標準判定，無違立法意旨，鄉（鎮、市、區）公所於處理相關案件時，固得予以援用，惟援用時仍不得增加條文所無之限制。

（三）被告以原處分准由參加人續訂租約，違反109年工作手冊之規定：

1、依上開耕地三七五減租條例第6條、第17條第1項第3款及第26條第1項規定可知，該條例第6條第1項關於耕地租約應一律以書面為之，且租約之訂立、變更、終止或換訂，應由出租人會同承租人申請登記之規定，係為保護佃農及謀舉證上便利而設，至承租人有無積欠租金達2年以上，是否構成租約終止原因，原屬私權爭執，因此，倘出租人與承租人間發生租約是否終止之爭議時，既應循調解、調

處及民事訴訟程序處理，該項私權爭執即非租約登記機關所得裁斷（最高行政法院95年度判字第00308號判決意旨參照）。且依上開109年工作手冊玖.審查、三.審核標準、（八）之規定亦可知，出租人與承租人間如有租佃糾紛尚未解決者，其原訂租約仍繼續有效，鄉（鎮、市、區）公所應待糾紛解決或法院判決後，再依法處理，尚不得逕依一造之申請而准許續約或收回。

2、經查，被告前以109年11月23日鹽鄉民字第1090016497號函通知原告及參加人，系爭租約於109年12月31日屆滿時，請於公告時間內（110年1月1日至2月17日）向被告申請續訂租約或收回自耕（參見乙證3）；原告隨即以109年11月30日鑫法字第1091130001號函請參加人提出104年續租以來之匯款明細及各期作物折合現金標準以供原告核對（參見甲證3），惟參加人未提出，原告續於109年12月17日以臺北敦南郵局存證號碼001141號存證信函向參加人表示，其已積欠2年以上之租金，請其於3日內付清積欠之地租，如逾期不理將終止租約，該函文並副知被告（參見甲證4）；原告又於109年12月23日以臺北敦南郵局存證號碼001168號存證信函向被告表示，其將提起確認租佃關係不存在之訴，請被告不得協助參加人辦理系爭租約之續約（參見甲證5）；嗣原告再於109年12月29日以臺北敦南郵局存證號碼第001213號存證信函向被告之耕地租佃委員會申請租佃調解（參見乙證1），此有前揭存證信函等函文在卷可稽。從而，原告與參加人間存有因地租所生之租佃爭議，且被告皆已接獲函文而知悉等情，應堪認定。

3、原告與參加人間既已存有租佃爭議，且為被告所知悉，而原告亦以存證信函向被告申請租佃爭議調解，則依上開109年工作手冊玖.審查、三.審核標準、（八）之規定，被告本應待糾紛解決或法院判決後再依法處理系爭租約之續約，然被告卻逕依參加人110年1月4日提出之私有耕地租約期滿續訂租約申請書（參見乙證6）作成原處分准由參

加人續訂租約，顯已違反上開109年工作手冊之規定。被告及訴願決定雖以109年工作手冊中所謂「租佃糾紛尚未解決」係指已進入調解、調處或民事訴訟程序者，而本件原告調解之申請，因未檢附有關證件，被告未予受理，且原告亦無向民事法院起訴，故本件並無上開109年工作手冊規定之適用為其論據。然查：

⑴耕地三七五減租條例第26條第2項前段規定：「前項爭議案件非經調解、調處，不得起訴；……。」是以，耕地租佃爭議案件起訴前，應先經調解、調處程序，人民尚不得逕向法院提起訴訟。又彰化縣耕地租佃爭議調解調處辦法第3條固規定有申請租佃爭議調解應依格式填具申請書，並檢附有關證件向耕地所在地之鄉（鎮、市）租佃委員會提出書面申請，然該辦法除此之外並無格式不具備應如何處理之規定。是參酌相類似之不動產糾紛案件，依土地法第34條之1第5項規定，依法得分割之共有土地或建築改良物，共有人不能自行協議分割者，任何共有人得申請該管直轄市、縣（市）地政機關調處，不服調處者，應於接到調處通知後15日內向司法機關訴請處理，屆期不起訴者，依原調處結果辦理之；另同法第34條之2規定，直轄市或縣（市）地政機關為處理本法不動產之糾紛，應設不動產糾紛調處委員會，聘請地政、營建、法律及地方公正人士為調處委員，其設置、申請調處之要件、程序、期限、調處費用及其他應遵循事項之辦法，由中央地政機關定之。依該條授權訂定之直轄市縣（市）不動產糾紛調處委員會設置及調處辦法，其第15條、第16條即分別定明：「申請調處案件有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）政府應以書面敘明理由，通知申請人於接到通知書之日起15日內補正：一、申請書格式不合或所提出之證明文件不符或欠缺。……」「申請調處案件有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）政府應以書面敘明理由駁回之：……七、申請人未於前條規定期限內補正或未依補正事項完全補

正。」可知調處申請人之申請書如不合法定程式，而其情形如可補正，地政機關應通知申請人15日內補正，申請人逾期不補正，地政機關方得為不受理之決定。準此，人民間之租佃爭議若欲向法院尋求救濟，其必先經過調解、調處等程序，惟若申請人之格式不符時，租佃爭議調解機關除須先命補正外，並應敘明於一定期間內不補正，將駁回調解申請之意旨，課予申請人應遵期補正之義務，不得逕予駁回或以相當於駁回之退件處理，以保障其正當行政程序之權益，否則未有義務的違反即駁回其申請，難謂合法。

⑵本件原告與參加人間之租佃糾紛，原告業於109年12月24日（被告收文日，參見本院卷第109頁）以存證信函直接送達被告，則被告於該存證信函送達時起即已知悉原告與參加人間存有租佃糾紛，而被告又於109年12月30日收受原告申請租佃調解之存證信函（參見本院卷第83-87頁，即乙證1），雖原告申請調解，未依彰化縣耕地租佃爭議調解調處辦法第3條規定，填具符合格式之調解申請書，然被告110年1月21日鹽鄉民字第1090019301號函（參見本院卷第89-97頁，即乙證2），僅告知原告應補正有關證件，卻未諭知應於一定期日內補正，否則將駁回調解之申請等語，課予申請人應遵期補正之義務，即以相當於駁回之退件處理，事後並以原處分准由參加人續訂租約，依照前述說明，自已違反正當行政程序。被告主張其未受理原告之申請案，因此無109年工作手冊之適用等語，即有所誤認，並無理由。

⑶又109年工作手冊玖.審查、三.審核標準、（八）之規定僅云「租佃糾紛尚未解決」，並無要求租佃糾紛必須已進入調解、調處或民事訴訟程序始得暫緩辦理出租人或承租人申請案，且從該規定前後文義觀之，亦無法得出此一結論，是以被告及訴願決定上開主張，顯已增加該規定所無之限制。原告與參加人間之租佃糾紛既處於尚未解決之狀

態，且為被告所明知，卻未依109年工作手冊規定以書面敘明暫不予處理之理由，逕依參加人之申請准予續訂租約，原處分之作成即有違誤。

（四）原告訴請被告應作成核准調解之行政處分並非合法：

1、按「人民因耕地租佃關係所發生之爭執，屬於私權之爭執，依耕地三七五減租條例第26條第1項之規定，應另循租佃爭議程序，申請調解調處，不服調處者，移送該管司法機關裁判，自不得依行政爭訟方法以求救濟（參照本院50年判字第70號判例）。上開調解、調處乃法律所定起訴請求私權救濟前必經之程序，本質上屬私權爭執之租佃爭議，不因必經該程序而更易其本質。受理調解或調處之機關拒絕人民調解或調處之申請者，既屬就私權爭執所為，且已經過其程序，人民得逕行提起民事訴訟（參考最高法院48年臺上字第1362號判例），仍不得依行政爭訟程序以求救濟。因該訴訟事件不屬行政法院之權限，若竟提起，行政法院應以裁定駁回之。」（最高行政法院102年度裁字第1919號裁定參照）。

2、本件原告固已依耕地三七五減租條例第26條第1項規定，向被告所屬耕地租佃委員會申請調解，雖其申請不符彰化縣耕地租佃爭議調解調處辦法第3條所定之格式，而被告對於原告之申請亦未以書面駁回或不受理，然自被告受理參加人續訂租約之申請並作成原處分之情形觀之，應認被告嗣後已有否准或不受理原告調解申請之意，是以原告應屬已踐行耕地三七五減租條例第26條之先行程序，得向普通法院逕行提起民事訴訟，請求私權救濟，其向本院訴請判命被告應作成核准調解之行政處分，本院並無審判權，爰以判決一併駁回。又本件原告係以彰化縣○○鄉公所為被告，並非以承租人（即參加人）為被告，本院亦無從移送民事法院（最高行政法院102年度裁字第1919號裁定參照），併予敘明。

（五）原告訴請被告應作成准許收回系爭土地之行政處分並無理由：

1、按耕地租約之訂立、變更、終止或換訂，應依現行耕地三七五減租條例第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。」及耕地三七五租約清理要點第3點：「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。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。」等規定辦理。顯見，法令已明文規定係由鄉（鎮、市、區）公所辦理同條例第19條有關耕地准否收回自耕之核定與調處，此涉及究應由行政機關或由司法機關作第一次裁決判斷之權力分立原則，法院不應以司法權在個案隨意侵犯行政機關之法定權責。亦即，行政法院應待鄉（鎮、市、區）公所就耕地准否收回自耕之核定與調處後始得為判斷。

2、原告之輔佐人於本院行準備程序時主張，因參加人長期未依約繳交租金，所以要收回自耕，並增加請求被告作成准許收回系爭土地之行政處分（參見本院卷第173頁）。經查，被告前以109年11月23日鹽鄉民字第1090016497號函通知原告及參加人，系爭租約將於109年12月31日屆滿，請於公告時間內（110年1月1日至2月17日）向被告申請續訂租約或收回自耕（參見乙證3），原告隨即以109年11月30日鑫法字第1091130001號函請參加人提出104年續租以

來之匯款明細及各期作物折合現金標準以供原告核對（參見甲證3），惟參加人未提出，原告續於109年12月17日以臺北敦南郵局存證號碼001141號存證信函向參加人表示，其已積欠2年以上之租金，請其於3日內付清積欠之地租，如逾期不理將終止租約，該函文並副知被告（參見甲證4）；原告又於109年12月23日以臺北敦南郵局存證號碼001168號存證信函向被告表示，其將提起確認租佃關係不存在之訴，請被告不得協助參加人辦理系爭租約之續約（參見甲證5）；嗣原告再於109年12月29日以臺北敦南郵局存證號碼第001213號存證信函向被告之耕地租佃委員會申請租佃調解（參見乙證1），俱如前述。其中，109年12月29日臺北敦南郵局存證號碼第001213號存證信函即已表明「本人拒絕此惡性極為重大之違約行為，故本人依法收回系爭土地，於法有據。」等語（參見本院卷第87頁），顯已向被告表明收回系爭土地之意思表示。雖原告表明收回之時間早於公告期間2日，且未提出相關應檢附之文件，但為保障人民合法正當之權益，被告非不可依109年工作手冊捌.公告、受理申請及應附文件、三.及玖.審查一、補正之規定：「申請人所附證明文件是否完備……如有不符，應以書面掛號通知申請人於15日補正，該通知書並應記明『逾期未補正，則視為未申請』之內容」，發函請原告為相關補正，惟被告未先命補正並為相關審查，即逕以原處分載明原告未申請收回，准許參加人續訂租約，自已不符合規定。

3、原處分之認事用法既有違誤，已如前述，訴願決定未予糾正，即有未合。從而，原告以原處分、訴願決定均屬違法，請求撤銷，即有理由，應予准許。惟本件原告之訴雖有理由，但本件原告聲明三請求判決「被告應作成准許原告收回系爭土地之行政處分」部分，因被告係認定原告尚未申請收回，顯未審酌其申請收回系爭土地之依據，及進一步參照耕地三七五減租條例第19條第1項、第2項及第4

項：「（第1項）耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：一、出租人不能自任耕作者。二、出租人所有收益足以維持一家生活者。三、出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。（第2項）出租人為擴大家庭農場經營規模，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，不受前項第2款規定之限制。……（第4項）出租人不能維持其一家生活而有第1項第3款情事時，得申請鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會予以調處。」等規定審查原告是否有不得收回系爭土地之事由，可見本件仍有事實尚待調查，事證未臻明確；另本件應否送請及如何作成鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會調處，亦涉及行政裁量之情事，依行政訴訟法第200條第4款之規定，本院自應認原告上開起訴部分，尚未達全部有理由之程度。因此，原告在請求命被告遵照本院判決之法律見解對原告作成行政處分部分為有理由，應予准許；其餘部分則無理由，應予駁回。

七、綜上所述，原處分准由參加人續訂租約違反109年工作手冊之規定，訴願決定未予糾正，亦有未合，原告訴請撤銷為有理由；另原告請求被告應作成核准調解之行政處分，本院並無審判權，且無從移送，均應予駁回。至原告增加請求被告應作成准許收回系爭土地之行政處分，因被告尚未就此申請為相關審查，事證尚未臻明確，且此審查亦涉及被告行政機關之行政裁量決定，故原告在請求命被告遵照本院判決之法律見解對原告作成行政處分部分為有理由，應予准許；其餘部分則無理由，應予駁回。又兩造其餘主張陳述，於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。

八、結論：本件原告之訴一部有理由、一部不合法、一部無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　3　　月　　10　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　莊　金　昌
法　官　楊　蕙　芬

以上正本證明與原本無異。

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，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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。
（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　　111　　年　　3　　月　　10　　日

書記官　蔡　逸　媚

==========強制換頁==========

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	被告110年4月27日鹽鄉民字第1100005987號函(即原處分)	本院卷	21
甲證2	訴願決定書	本院卷	23-34
甲證3	109年11月30日鑫法字第109113001號函	本院卷	35
甲證4	臺北敦南郵局存證號碼001141號存證信函	本院卷	37-38
甲證5	臺北敦南郵局存證號碼001168號存證信函	本院卷	39-40
甲證6	秀水鄉公所110年2月8日彰秀鄉民字第1100002116號函	本院卷	41-45
甲證7	原告聲請偕同輔佐人到場狀	本院卷	47-49
甲證8	臺北敦南郵局存證號碼00810號存證信函(原告編為附件1)	本院卷	139-141
甲證9	參加人欠繳地租計算表（原告編為甲證8）	本院卷	207
甲證10	本案重要事項列表(原告編為甲證9)	本院卷	209-210
乙證1	臺北敦南郵局存證號碼001213號存證信函	本院卷	83-87
乙證2	被告110年1月21日鹽鄉民字第1090019301號函及收件回執	本院卷	89-97
乙證3	被告109年11月23日鹽鄉民	本院卷	99-107

	字第1090016497號函及送達證書		
乙證4	臺北敦南郵局存證號碼001168號存證信函	本院卷	109-111
乙證5	被告109年12月31日鹽鄉民字第1090018881號函及收件回執	本院卷	113-119
乙證6	私有耕地租約期滿續訂租約申請書	本院卷	121-125
乙證7	被告110年3月17日鹽鄉民字第1100003649號函	本院卷	127
乙證8	彰化縣政府110年4月19日府地權字第1100135127號函	本院卷	129
乙證9	原處分及送達證書	本院卷	131-135