臺中高等行政法院裁定

110年度訴字第306號
111年6月15日辯論終結

原　　告　楊坤興
訴訟代理人　李淑女　律師
被　　告　臺中市南屯區公所

代　表　人　林秋萬
訴訟代理人　陳志煉
　　陳榮峯

上列當事人間因耕地三七五租約事件，原告不服臺中市政府中華民國110年10月7日府授法訴字第1100245799號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

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：

原臺中市○○區鎮○段0118內及0226內地號土地（下合稱系爭土地）註記有三七五租約，出租人即土地所有權人為黃柏鈞等11人，原告則為系爭土地承租人之一。系爭土地屬臺中市單元五市地重劃區範圍內，使用分區為住宅區，依法編定為建築用地。出租人於民國109年11月25日依平均地權條例第78條規定，以書面向臺中市政府申請准予終止系爭土地耕地租約。經臺中市政府地政局於110年1月21日召開第1次協調會，系爭土地承租人僅原告未出席，會後臺中市政府依出租人申請及協調會會議紀錄，以110年3月19日府授地權一字第1100061258號函，通知土地所有權人即申請人及被告，系爭土地就承租人應領之補償提存法院並檢附提存書，應准予終止租約。嗣原告以其未委任代理人出席第1次協調會，臺中市政府地政局依出租人申請於110年5月10日召開第2次協

調會，承租人仍僅原告未出席該協調會，會後臺中市政府依平均地權條例第76條、第78條規定及出租人110年6月17日申請，以110年6月28日府授地權一字第1100157516號函，通知土地所有權人即申請人、含原告在內之承租人及被告略以，系爭土地出租人就承租人應領之補償費新臺幣（下同）26,717,837元提存法院，並檢附提存書（110年度存字第00001085號）在案，應准予終止租約。原告先於110年7月13日以郵局存證信函通知被告，主張臺中市政府終止租約，公告土地現值年份、承租面積補償費計算錯誤，要求被告暫緩辦理耕地租約之註銷登記，後於110年7月13日向被告申請耕地租佃爭議調解，被告以系爭土地耕地租約已終止，爰以110年7月21日公所農建字第1100019147號函（下稱被告110年7月21日函），駁回原告之申請。原告不服，提起訴願，經臺中市政府110年10月7日府授法訴字第1100245799號訴願決定不受理，原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.臺中市政府地政局於110年1月21日召開終止租約協調會議，惟據當日之協調會議紀錄，出租人僅有「黃正豐」、「黃建銘」、「黃崇道」、「黃柏鈞」、「黃崇亮」5人簽名，而承租人亦僅有「楊明煌」、「楊坤榮」、「楊榮標」、「楊峻凱」4人簽名，原告根本未出席，亦未委託任何人出席會議，足見並無承租人與出租人全體「達成共識協調成立」之可能，然臺中市政府110年1月26日檢送110年1月21日協調會議紀錄於說明二竟逕記載「達成共識協調成立」，與事實不符。嗣臺中市政府知其於法不合，遂於另訂110年5月10日再次召開終止租約協調會，並於110年6月28日認定協調不成立，且計算補償費金額為2,671萬7,837元。惟據其檢附之補償費計算表，可知臺中市政府地政局係以109年之土地公告現值為據，並以重劃後面積之比例計算承租土地面積，則因其所計算承租面積及公告現值之基礎均屬錯誤，則其所計算

之補償費，殊屬錯誤。原告前以臺中市政府地政局雖曾於110年6月28日召開耕地租佃協調會，惟因原告未出席致協調不成立，雙方就補償金尚有爭議，而主張臺中市政府所計算面積及公告現值均有誤，且出租人黃柏鈞等11人並未依民法規定清償，難認原告有受領遲延，出租人自無從逕予提存之餘地，然臺中市政府逕以黃柏鈞等11人所提之提存書而認應予以終止租約，並函請被告註銷登記，及認定終止租約為不合法；退萬步言，縱終止租約合法，然據以計算土地面積及公告現值之基礎均有錯誤，則其計算補償費即屬錯誤，故向被告提出耕地租佃爭議調解聲請；然被告先以110年4月21日公所農建字第1100010480號函拒絕受理，原告不得已再於110年4月29日再次聲請調解，又於同年7月13日第3次聲請調解，然被告竟以110年7月21日函拒絕受理原告之聲請調解，嚴重影響原告之訴訟權。

2.依耕地三七五減租條例第26條第1項與第2項前段規定可知，耕地租佃發生爭議應先經調解、調處之前置程序，不服調處，移送司法機關，並免徵收裁判費。又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，例如出租人請求繳付地租，承租人請求交付耕地或於耕地出賣、出典時主張優先承受；租期屆滿前租約是否無效或得終止，租期屆滿後出租人得否收回自耕；租約消滅後出租人請求返還耕地等，均包括在內。本件當屬耕地三七五減租條例第26條所稱「耕地租佃發生爭議」之事件，被告竟以前開理由予以不受理，明顯違背前揭規定，致原告無法踐行訴訟前之前置程序及司法訴訟程序，影響原告訴訟權至鉅且大。

3.原告與承租人等9人共同承租系爭耕地，對出租人等11人就系爭契約所生之債務負連帶責任，而債務及債權係相對之概念，所有承租人既對出租人負連帶責任；反之，所有承租人對出租人之補償金請求權係基於同一目的之債權，依民法第

283條之意旨，屬連帶債權之一種。再依民法第284條、第285條可知，連帶債權人之債權人無庸全體向債務人請求，僅由其中一人向債務人請求即可，換言之，以債權之請求權為訴訟標的之訴訟，無論給付是否可分，各債權人均得向債務人提起。本件原告就共同承租系爭土地主張出租人黃柏鈞等11人未依民法規定清償，且臺中市政府亦未依平均地權條例第78條第1項規定通知原告領取補助費，難認已踐行平均地權條例第78條之法定程序，是其終止租約之認定難認合法，原告自得以向債務人請求雙方之租賃關係繼續有效存在。退萬步言，縱令臺中市政府認定終止租約合法，則因補償費計算面積及其公告現值均屬有誤，則補償費明顯有不足之情，是原告依法聲請調解，即應受理，被告明顯違法。

4.調解聲請並無須全體承租人共同聲請，縱令應共同聲請，被告亦應依臺中市各級耕地租佃委員會辦理調解處業務實施要點第3點第2項規定通知補正，方為適法。然被告不受理原告之聲請，致原告無法依耕地三七五減租條例第26條第1項規定，先經調解，再經調處，進而移送司法機關，免收裁判費用，以進行司法程序，解決耕地租佃之爭議，從而訴願決定及被告110年7月21日函誤認原告得逕行提起民事訴訟，明顯錯誤。依108年大法庭裁定認定耕地爭議所有程序均包含在內，本件符合耕地三七五減租條例第26條租佃爭議處理程序範圍，被告抗辯耕地三七五減租條例第17條第2項除法律另有規定，即平均地權條例有關耕地租佃爭議之協調，係將特別法與普通法混淆。

5.依耕地三七五減租條例第1條、第17條第2項規定可知，關於耕地經依法編定或變更為非耕地使用時，得終止租約，耕地三七五減租條例第17條第1項第5款及第2項既設有特別規定，自應優先適用。申言之，耕地租約在租賃期限未屆滿前，經依法編定或變更為非耕地使用時，出租人得予終止租約，但應給予終止租約當期之補償費；倘租佃發生爭議，應優先適用耕地三七五租約，並依耕地三七五租約進行調解、

調處之前置程序；是平均地權條例第78條第1項規定協調程序，並非耕地三七五減租條例之調解，不能替代耕地三七五減租條例第26條之調解、調處程序。耕地三七五減租條例第17條第2項係規定出租人補償承租人之範圍，與租佃爭議究應優先適用耕地三七五租約或係平均地權條例無涉，是被告辯稱「除法律另有規定」外，即指平均地權條例規定，殊屬無據。

㈡聲明：1.訴願決定及被告110年7月21日函均撤銷，2.被告機關應於2個月內另為受理調解聲請之處分。□

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.本件經出租人於109年11月23日以平均地權相關法律以書面向臺中市政府提出申請終止租約，並經臺中市政府共計2次召開協調會，原告皆未出席協調會，臺中市政府110年3月19日府授地權一字第1100061258號函與110年6月28日府授地權一字第1100157516號函准予終止耕地租約在案；後再向被告以耕地三七五減租條例第26條申請調處調解，因本件業依平均地權條例所定處理程序辦理，依據最高行政法院74年度判字第224號行政裁判要旨、最高法院74年台抗字第42號民事判例要旨；本件既經臺中市政府依規定終止租約在案，原告單獨未檢附租佃關係存在證明文件向被告申請更正登記前，因雙方已無租賃關係，自無耕地三七五減租條例第26條適用之餘地，被告不受理原告申請調解，於法洵無不合。

2.參照最高法院100年度台上字第852號民事判決見解，可知系爭土地重劃後，得否終止租約及可否請求補償，應優先適用自辦市地重劃辦法第37條規定，無適用或類推適用民法或減租條例規定之餘地。耕地三七五減租條例第17條第1項第5款、第2項第3款係概括性規定，已明文規定「除法律另有規定外」，若其他法律另有規定，即應依其他法律；本件系爭土地為自辦市○○○區範圍內之土地，且已依法編定建築用地，出租人依據平均地權條例第76至78條規定收回出租耕

地，後由臺中市政府依規審核、邀集雙方協調、計算承租人應領之補償，並通知領取，其經依法提存者，准予終止耕地租約在案，於法並無不合。□

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：被告以110年7月21日函不受理原告之申請調解，是否適法；原告得否向被告請求作成受理調解聲請之處分？

五、本院的判斷：

㈠前揭爭訟概要之事實，分別有如附表所示甲證1、5、6、7、乙證1、3、4、5、11等資料可查；另本件判決相關證據之編號詳附表。

㈡應適用的法令(詳附錄)：

1.耕地三七五減租條例第26條。

2.平均地權條例第2條、第76條第1項、第78條第1項。

3.臺中市耕地租約登記自治條例第3條。

4.臺中市各級耕地租佃委員會辦理調解處業務實施要點第3點第2項。

5.行政訴訟法第107條第1項第1款。

㈢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（參照最高行政法院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年度台上字第1362號判決意旨），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，若逕提起，行政法院應以裁定駁回之，最高行政法院102年度裁字第1919號裁定意旨可參；另最高行政法院91年度判字第2414號、94年度判字第603號判決意旨亦同意旨併參。

1.系爭土地所有權人為黃柏鈞等11人，與承租人即原告等12人訂有乙證2臺灣省臺中市○○○○○○○○鎮字第171號；系爭土地因市地重劃為都市計劃第一之一種住宅區，屬建築用地（乙證7之事實欄可佐），出租人依平均地權條例第78條規定，於109年11月23日以書面向臺中市政府申請終止租約；臺中市政府以甲證1函文認因承租人未全體出席協調不成立，依平均地權條例第77條計算承租人應領之補償費，並附該次終止租約協調會紀錄、出席簽到簿可稽，故可知被告作成110年7月21日函之時，原告就系爭土地與出租人等之私有耕地租約業經終止之事實，堪予認定。至於原告就乙證4臺中市政府函通知原告等，關於出租人黃柏鈞等11人申請收回出租耕地，應准予終止租約部分，原告另提起訴願經乙證7之決定駁回，並由本院110年度訴字第305號審理中，此非本件審酌之範圍，附此說明之。

2.查原告先於110年4月13日提出甲證2調解之聲請，經被告以租約已終止，不適用耕地三七五減租條例第26條有關調解、調處之規定等，以甲證3之函文說明在案。復原告於同年7月13日提出甲證5之調解聲請，被告以上開同一理由（租約終止等）據以110年7月21日函（即甲證6）予原告；此亦有臺中市政府乙證6、8之函稱「旨案業經本府分別於110年1月21日及110年5月10日召開協調會，因承租人楊坤興先生（即原告）兩次均未到場，協調不成立，本府依平均地權條例第77條規定，計算承租人應領補償費金額，出租人黃柏鈞先生等11人亦依規通知承租人等領取補償費未果，遂將補償費提存法院，本府……准予終止租約。另為符周延……再次通知出、承租雙方。爰上，旨案相關程序均符規定，並無違誤。」之內容可參。應認在系爭土地租約終止之事實關係下，原告雖依耕地三七五減租條例第26條第1項規定，向被告申請調解，而被告以110年7月21日函說明系爭土約租業已終止，無法受理原告調解之申請，難謂有違誤；是原告主張本件符合耕地三七五減租條例第26條租佃爭議處理程序範

圍，被告抗辯耕地三七五減租條例第17條第2項除法律另有規定，即平均地權條例有關耕地租佃爭議之協調，係將特別法與普通法混淆等詞，並非可採。

3.又依原告主張其與出租人間之系爭土地租佃爭議，依首揭說明意旨，因屬私權爭議，不論私權起訴救濟前之調解、調處程序，或係租佃關係所發生之爭執，均不得依行政爭訟程序提起救濟，其事件不屬於行政法院之權限；倘原告認被告不受理其耕地三七五減租條例第26條調解申請之先行程序，得向普通法院提起民事訴訟，請求私權救濟，其向本院訴請判命撤銷被告110年7月21日函，及被告應於2個月內另為受理調解聲請之處分，本院並無審判權；訴願決定審認原告對被告拒予調解不服，應逕向民事法院提起訴訟，訴願程序未合、不應受理，係屬適法有據，並無不合。又原告係以臺中市○○區公所為被告，並非以出租人為被告，本院亦無從移送民事法院，且本件訴訟事件不屬行政訴訟審判權，亦無法補正，故爰依行政訴訟法第107條第1項第1款之規定，以裁定駁回之。

六、結論：原告之訴為不合法，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　29　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　陳　文　燦

法官　張　鶴　齡

法官　楊　嵎　琇

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　30　　日

書記官　詹靜宜

附錄參考法條：

1.耕地三七五減租條例第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。

2.平均地權條例

第2條

本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。其有關土地債券之發行事項，中央主管機關為財政部。

第76條第1項

出租耕地經依法編為建築用地者，出租人為收回自行建築或出售作為建築使用時，得終止租約。

第78條第1項

依第76條規定終止耕地租約時，應由土地所有權人以書面向直轄市或縣（市）政府提出申請，經審核其已與承租人協議成立者，應准終止耕地租約；其經審核尚未與承租人達成協議者，應即邀集雙方協調。承租人拒不接受協調或對補償金額有爭議時，由直轄市或縣（市）政府，依前條規定標準計算承租人應領之補償，並通知領取，其經領取或依法提存者，准予終止耕地租約。

3.臺中市耕地租約登記自治條例第3條

第1項

耕地租約之訂立、換訂、續訂、變更、終止或更正，除本自治條例另有規定外，應由出租人會同承租人申請登記。

第2項

前項耕地租約登記，應於登記原因發生之日起30日內，向耕地所在地區公所申請。但耕地經依法編定或變更為建築用地者，出租人依平均地權條例等有關法令終止耕地租約時，應向地政局申請核准後，送耕地所在地區公所辦理。

第3項

地政局依平均地權條例第63條第1項等有關規定逕為註銷耕地租約時，除通知當事人外，並應通知耕地所在地區公所辦理耕地租約之註銷。

4.臺中市各級耕地租佃委員會辦理調解處業務實施要點第3點第2項

區租佃委員會承辦人對申請調解案件，於提會調解前應詳細審查，如該調解申請書所載不詳或文件未齊備者，應一次通知補正，如申請人不能自行填寫時，應依據申請人之口述代行填寫並予朗讀，經申請人認為無誤後由其親自簽章。

5.行政訴訟法第107條第1項第1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，審判長應先定期間命補正：

一、訴訟事件不屬行政訴訟審判權，不能依法移送。

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	臺中市政府110年5月14日府授地權一字第1100122126號函及附110年5月10日「犁鎮字第17	本院卷	31-41

	1」黃柏鈞等11人所有出租土地申請依平均地權條例第76-78條規定終止租約協調會紀錄、補償費計算表		
甲證2	原告110年4月13日之調解聲請書	本院卷	43-44
甲證3	被告110年4月21日農建字第1100010480號函	本院卷	45-46
甲證4	原告110年4月29日民事調解聲請書	本院卷	47-51
甲證5	原告110年7月13日民事調解聲請書	本院卷	53-59
甲證6（即乙證1）	原處分	本院卷	61
甲證7（即乙證11）	訴願決定	本院卷	63-68
乙證1	原處分	本院卷	93
乙證2	臺灣省臺中市◯鎮字第171號私有耕地租約	本院卷	109-110
乙證3	臺中市政府110年3月19日府授地權一字第1100061258號函	本院卷	111
乙證4	臺中市政府110年6月28日府授地權一字第1100157516號函	本院卷	113-114
乙證5	原告110年7月13日001604郵局存證信函	本院卷	117-123
乙證6	臺中市政府110年8月6日府授地權一字第11000194300號函	本院卷	125-126
乙證7	內政部110年9月23日台內訴字	本院卷	127-129

	第1100420816號訴願決定		
乙證8	臺中市政府110年7月16日府授地權一字第11000173167號函	本院卷	131-132
乙證9	最高法院74年台抗字第42號民事判決	本院卷	133
乙證10	最高行政法院56年判字第62號判決	本院卷	135
乙證11	訴願決定	本院卷	139-144