臺中高等行政法院裁定

110年度訴字第351號

原　　告　許英善

被　　告　臺中市大肚區公所

代　表　人　白峨嵋

訴訟代理人　賴揚名律師

　　羅永安律師

上列當事人間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13日府授法訴字第1100214729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。

理　由

壹、程序方面：

按行政訴訟法第111條第1項規定：「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」原告許英善起訴時狀載訴之聲明原為：「1.請求撤銷案號1100605之訴願決定。2.請求撤銷(再審)案號1100822之決定。3.依法撤銷該原處分機關（違法）之行政處分、即不是且沒有之三七五租約(肚社字第九一號，下稱系爭租約)而法律關係不存在，請求撤銷。4.請求土地標的之損害賠償，溯及既往本息返還，及其他財產給付。」(見本院卷頁47)，嗣於民國111年4月7日，原告又提出準備程序狀㈡再續補充狀，變更聲明為：「1.撤銷訴願決定案號1100605號。2.被告（皆無行政處分之依據）請求撤銷。3.110年6月8日之函文肚社農字第1100010159號（下稱110年6月8日函）請求撤銷。4.依原告於111年3月18日準備程序狀及111年3月27日的補敘狀及111年4月6日的再續補充狀（下稱系爭狀紙）為主旨審理。5.依原告於110年3月5日的（申訴

書）請求撤銷對系爭租約法律關係不存在為本案訴訟之案由主體。6.原告訴訟標的之損害請求被告損害賠償新臺幣（下同）1,500萬元，既往追溯本息返還。」（見本院卷第421至423頁），因其訴之聲明仍不明確，經本院於111年4月28日準備程序中闡明，原告訴之聲明為：「1.撤銷訴願決定案號11100605號。2.請求撤銷臺中市○○區○○段1164、1165、1166等3筆地號土地（下稱系爭土地）系爭租約不存在。3.請求撤銷臺中市大肚區公所110年6月8日函。4.請求法院依系爭狀紙為審理。5.請求撤銷臺中市大肚區公所110年6月1日及6月8日的函文。6.原告向被告請求損害賠償1,500萬元及利息。」（見本院卷第444至447頁），本院基於尊重當事人之自主權，茲依照原告上揭於準備程序中所確定之聲明審理之。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣原告為系爭土地共有人之一，前與訴外人即承租人李裕男訂有系爭租約。嗣系爭租約到期，被告臺中市○○區公所即以110年6月1日以肚區農字第1100009688號函（下稱6月1日函）准李裕男續租之申請（租期自110年1月1日起至115年12月31日止），原告於110年6月3日以特別聲明書主張其與李裕男間之系爭租約不存在，被告則以110年6月8日函復以：「因承租人李裕男申請續訂租約而台端未申請收回自耕，遂依耕地三七五減租條例第20條及第5條規定並經臺中市政府地政局110年5月24日中市地權一字第1100020388號同意續訂租約，自民國110年1月1日起至115年12月31日止，續訂租約6年」等語，原告對110年6月8日函不服，提起訴願，經臺中市政府於110年10月13日以府授法訴字第1100214729號訴願決定不受理（下稱110年10月13日訴願決定），原告復提起訴願再審，經臺中市政府於110年11月30日以府授法訴字第1100295137號訴願決定再審不受理（下稱110年11月30日訴願決定）。原告仍未甘服，遂提起本件訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠原告不服訴願委員會案號1100605之訴願決定書及案號1100822之再審訴願決定書之決定。原告併認被告於110年6月8日作成虛假之行政處分，及被告於110年1月1日起至2月17日止，公告期間計48天，原告應向被告提出申請續訂租約或申請收回自耕之行政處分，皆傷害原告訴願權益，被告更又嚴重誤導訴願委員會，嚴重侵害其權益，悖離論理法則及經驗法則。原處分機關大肚區公所並無真正之行政處分時、日、事實及理由，請鈞院明審。

㈡系爭土地面積共約2,043平方公尺，於84年間突然被強行登記為三七五耕地租約，一路以來被告藉違法不實造假之行政處分，嚴重侵害原告土地財產安全之權益，原告懇請鈞院明鑑，還民公道等語。

㈢聲明：

1.撤銷訴願決定案號1100605號。

2.請求撤銷系爭租約不存在。

3.請求撤銷被告110年6月8日函。

4.請求法院依系爭狀紙為審理。

5.請求撤銷被告110年6月1日及6月8日的函文。

6.原告向被告請求損害賠償1,500萬元及利息。

三、被告答辯及聲明：

㈠按耕地三七五減租條例第6條第1項後段規定：「耕地租約之訂立、變更、終止、或換訂，應由出租人會同承租人申請登記。」該登記係為保護佃農及謀舉證上便利而設，非謂凡租約之訂立、變更、終止或換訂，須經登記始能生效（最高法院51年台上字第2629號判例參照）。查原告與李裕男間就系爭租約，既經民事確定判決認定存在，則被告以保護佃農及謀舉證上便利之本旨，依民事確定判決意旨辦理，核無不合。被告於前次耕地三七五租約租期登記屆滿後，無其他終止或無效事由下，就系爭土地之租約核定自110年1月1日起至115年12月31日止，續訂租約6年，合於保護佃農及謀舉證上便利原則，且前次耕地租約登記迄今仍合法存在未被撤

銷，被告核定續訂租約6年之處分係延續之前，並無不合，其核定行政處分自屬有效。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠原告訴請撤銷告110年6月1日函、110年6月8日函暨臺中市政府110年10月13日訴願決定，是否合法？

㈡原告訴請撤銷系爭租約不存在，是否合法？

㈢原告請求依系爭狀紙為審理，是否合法？

㈣原告訴請損害賠償1,500萬元及利息，是否合法？

五、本院之判斷：

㈠如爭訟概要所述之事實，有被告110年6月1日函、110年6月8日函、臺中市政府110年10月13日訴願決定書、110年11月30日訴願決定書各1份在卷可查（見本院卷第191至201、205、215至218頁）。

㈡原告訴請撤銷被告110年6月1日函、110年6月8日函暨臺中市政府110年10月13日訴願決定，並非合法：

1.按提起撤銷訴訟，除法律別有規定外，以踐行訴願前置程序為前提；未經過合法訴願程序，遽行提起行政訴訟，並不合法（行政訴訟法第4條第1項規定參照）。查本件原告係對被告110年6月8日肚區農字第1100010159號函提起訴願，此有原告之訴願申請書1份可參（見本院卷第207至211頁），可知原告對被告110年6月1日函並未提起訴願，參照上開說明，其對被告110年6月1日函提起訴訟，自非合法。

2.查被告110年6月1日函之意旨，係以原告未申請收回系爭地，而李裕男已依規定申請續租，依耕地三七五減租條例第5、20條規定，准予李裕男自110年1月1日起至115年12月31日止續訂租約6年，而被告110年6月8日函則係對原告所提之特別聲明書（其內容略謂：確認三七五租約與原告法律關係不存在等語，見本院卷第203頁），重申110年6月1日函之意旨，按所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項之規定，係指行政機關就公法上具體

事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。又行政機關所為單純的事實之敘述或理由之說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生何法律上之效果，自非行政處分（最高行政法院110年度抗字第5號裁定意旨參照），依此，被告110年6月8日函即非行政處分，原告以之為程序標的提起撤銷訴訟，自非合法，臺中市政府110年10月13日訴願決定為不受理，亦無不合。

3.綜上所述，原告訴請撤銷被告110年6月1日函、110年6月8日函暨臺中市政府110年10月13日訴願決定，均屬不備起訴要件，且不能補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，予以裁定駁回。

㈢原告訴請撤銷系爭租約不存在，並非合法：

原告上揭訴求，經本院闡明後，原告表示係以行政訴訟法第4條為依據（即撤銷訴訟，見本院卷第444、445頁），依上揭條文規定來看，撤銷訴訟自以「行政處分」為程序標的，而系爭租約無非李裕男與原告就系爭土地使用收益所為之約定，並非行政處分，原告以之為程序標的訴請撤銷，自非合法，且不能補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，予以裁定駁回。

㈣原告請求依上揭3份狀紙為審理，並非合法：

按行政訴訟法第105條第1項第2款規定：「起訴，應以訴狀表明下列各款事項，提出於行政法院為之：……二、起訴之聲明。」而所謂「起訴之聲明」，即法院應受判決事項之聲明，蓋原告起訴之目的，在求法院依其訴之聲明而為判決，法院亦僅得在原告訴之聲明範圍內裁判之，又行政訴訟法規範之訴訟類型有撤銷訴訟（第4條）、課予義務訴訟（第5條）、確認訴訟（第6條）、給付訴訟（第8條）、公益訴訟（第9條）、選舉罷免訴訟（第10條），並無「請求法院依特定主張為審理」之訴訟類型，從而，原告上揭聲明，核非行政訴訟法上之「起訴之聲明」，其起訴自非合法，且不能

補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，予以裁定駁回。

㈤原告訴請損害賠償1,500萬元及利息，並非合法：

1.按行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」最高行政法院98年6月份第1次庭長法官聯席會議㈡決議略以：行政訴訟法第7條規定「提起行政訴訟，得於同一程序中，『合併請求』損害賠償或其他財產上給付。」並未明定「合併提起訴訟」，故其文義上並不僅限於客觀訴之合併之情形，……是行政訴訟法第7條規定所謂「合併請求」損害賠償或其他財產上給付，其訴訟法上之意義，依行政訴訟法與國家賠償法之規範體系而言，不宜限制解釋為客觀訴之合併，而應包含當事人於提起行政訴訟時，就同一原因事實請求之國家賠償事件，得適用行政訴訟程序「附帶」提起損害賠償或其他財產上給付訴訟，行政法院並於此情形取得國家賠償訴訟審判權之意，以符合立法意旨及立法理由，復可與國家賠償法第11條但書規定：「但已依行政訴訟法規定，『附帶』請求損害賠償者，就同一原因事實，不得更行起訴。」配合適用。是當事人主張因行政機關之違法行政行為受有損害，循序向行政法院提起行政訴訟，並依行政訴訟法第7條規定於同一程序中，合併依國家賠償法規定請求損害賠償者，因行政法院就國家賠償部分，自當事人依法「附帶」提起國家賠償時起取得審判權，而案件經行政法院審理後，如認行政訴訟部分因有行政訴訟法第107條第1項第2款至第10款情形而不合法者，此時行政訴訟既經裁定駁回，其依國家賠償法附帶提起國家賠償之訴部分，屬附帶請求之性質，非可單獨提起之行政訴訟，因而失所依附，自得一併裁定駁回。

2.本件原告訴請撤銷被告110年6月1日函、110年6月8日函暨臺中市政府110年10月13日訴願決定及系爭租約，並請求依系爭狀紙審理等訴，均非合法，已如上述，依上揭說明，

原告訴請損害賠償1,500萬元及利息，因而失所依附，於法不合，應予一併裁定駁回。

㈥至於原告聲請傳喚證人謝鴻恩、陳滿部分，其主張之待證事實無非原告所主張系爭租約為虛偽乙事，然本件原告所提之訴均非合法，無從進入實體審理，原告聲請傳喚證人即無必要。又本件裁定基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與裁定結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

六、結論：原告之訴不合法，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　16　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　楊　嵎　琇

法　官　張　鶴　齡

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出抗告（須按對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　16　　日

書記官　黃　靜　華