臺中高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴更一字第8號

原　　告　周明榮

　　周雪梅
　　陳周雪珠
　　周權一

被　　告　苗栗縣卓蘭鎮公所

代　表　人　詹錦章
訴訟代理人　張麗琴　律師
參　加　人　范永明

上列當事人間耕地三七五租約事件，原告不服苗栗縣政府110年9月13日110年苗府訴字第59號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院於111年4月21日以110年度訴字第304號判決後，被告及參加人均不服，提起上訴，經最高行政法院111年度上字第513號判決發回更審，關於原告訴之聲明第1項請求撤銷被告106年1月17日卓鎮民字第1060000668號函及106年3月22日卓鎮民字第1060003354號函部分與訴之聲明第2至4項請求確認被告106年1月17日卓鎮民第1060000668號函、106年3月22日卓鎮民字第1060003354號函及原處分即110年5月3日卓鎮民字第1100004944號函違法部分，本院裁定如下：

主　　文

一、原告之訴駁回。

二、第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

理　　由

一、按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「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：……十、起訴……不備其他要件者。」

二、次按行政訴訟法第4條第1項規定：「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，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」第6條第1項、第3項規定：「確認行政處分無效……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。」「確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」所謂行政處分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（行政程序法第92條第1項、訴願法第3條第1項參照）。

三、觀諸上開各該規定意旨，可知人民不服行政處分提起撤銷訴訟，必須先經訴願之前置程序，始得為之。且無論提起撤銷訴訟或確認訴訟，皆不得以非行政處分之函文或事實為程序標的。再者，撤銷訴訟目的在於排除違法行政處分之規制效力，人民主張行政機關之行政處分違法損害其權利或法律上利益者，倘該行政處分規制效力仍存續中，自應於法定不變期間內，踐行訴願程序後，提起撤銷訴訟救濟。必須該行政處分於法定訴願期限屆滿前，或經提起合法訴願後在訴願決定前，或訴願決定後在提起行政訴訟救濟之法定期間內，或於訴訟繫屬中，因已執行而無回復原狀可能或已消滅者，始得逕行提起或變更訴訟之聲明為確認行政處分違法訴訟，此

即為確認訴訟補充性原則。申言之，確認行政處分違法訴訟在於彌補人民原來不得提起撤銷訴訟或課予義務訴訟，致無其他救濟途徑之公法上爭議事件，得提起確認訴訟請求救濟，以保障其權益，並非提供人民對於法定救濟期間經過後，已發生形式存續力之行政處分，另闢行政訴訟救濟途徑。因此，當事人主張行政處分違法，如未依限提起訴願或撤銷訴訟，因該行政處分已發生形式存續力，基於確認訴訟補充性原則，無從迂迴提起確認行政處分違法訴訟救濟。否則，其起訴即有行政訴訟法第107條第1項第10款規定之不備其他要件情形，不能命補正，行政法院應以裁定駁回其訴。

四、緣坐落於苗栗縣卓蘭鎮苗豐段332、339及340地號之耕地（下稱系爭耕地）為原告所共有。原告以系爭耕地與參加人訂有台灣省苗栗縣卓字第115號私有耕地租約（下稱系爭租約，於民國109年12月31日期滿）。原告主張收益不足以維持一家生活為由，於110年1月27日申請收回自耕（下稱系爭申請案），承租人即參加人亦於110年1月8日申請續租系爭耕地，經被告苗栗縣卓蘭鎮公所（下稱卓蘭鎮公所）合併計算原告等4人於租約期滿前一年（即108年）收益及支出數額，其等收支相減後為「正數」，屬耕地三七五減租條例（下稱減租條例）第19條第1項第2款規定「收益足以維持一家生活」而出租人不得收回自耕之情形，爰以110年5月3日卓鎮民字第1100004944號函（下稱原處分）否准原告收回系爭耕地之申請，並准參加人續訂租約6年，租期自110年1月1日至115年12月31日止。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟，前經本院以110年度訴字第304號判決（下稱本院前審判決）撤銷訴願決定及原處分；並命被告應就原告110年1月27日之申請，作成准予原告收回系爭耕地之行政處分。被告及參加人均不服，提起上訴，復經最高行政法院以111年度上字第513號判決（下稱最高行發回判決）廢棄發回本院更審，原告於本院更審程序中屢經變更及追加訴之聲明後，其最終訴之聲明為：「一、訴願決定(110年9月2

2日〈按訴願決定作成日期為110年9月13日〉之苗府訴字第59號)及原處分即被告110年5月3日卓鎮民字第1100004944號函（包含106年1月17日卓鎮民字第1060000668號承租權繼承變更通知書、106年3月22日卓鎮民字第1060003354號承租權繼承變更登記處分）均撤銷。二、請求判決確認被告106年1月17日卓鎮民第1060000668號函違法。三、請求判決確認被告106年3月22日卓鎮民字第1060003354號函違法。四、請求判決確認被告110年5月3日卓鎮民字第1100004944號函違法。五、被告應補償原告不當得利損害總額新臺幣（下同）1,075,470元。由原告周明榮、周雪梅、陳周雪珠各受領286,792元，原告周權一受領215,094元。」（見本院卷第638頁）。

五、經核於上開原告訴之聲明第1項關於「苗栗縣卓蘭鎮公所106年1月17日卓鎮民字第1060000668號承租權繼承變更通知書、106年3月22日卓鎮民字第1060003354號承租權繼承變更登記處分均撤銷。」部分及訴之聲明第2至4項部分，因欠缺實體判決要件，本院爰以裁定駁回之，理由詳述如後：

㈠關於原告請求撤銷被告106年1月17日卓鎮民字第0000000000號承租權繼承變更通知書及106年3月22日卓鎮民字第0000000000號承租權繼承變更登記處分」部分：

1.經稽之卷附被告106年1月17日卓鎮民字第0000000000號函（見本院卷第295頁）載謂略以：「主旨：台端於本鎮耕地三七五租約（卓字第115號），位於苗豐段340、332及339地號之土地，因原承租人『范阿定』死亡，擬由其孫范永明繼承之，請台端接到通知之日起20日內提出書面意見，逾期未提出者，由本所逕行登記，請查照。」「說明：……二、原承租人『范阿定』於105年（誤載為104年）7月17日死亡，由范永明於106年1月16日檢附相關證明文件，單獨向本所提出申請登記為現耕繼承人，辦理耕地租約變更。請台端於接到通知20日內提出書面意見，逾期未提出，由本所逕行登記。」等語，足見被告係以此函

文告知原出租人周阿塩關於系爭耕地承租人死亡，承租人之繼承人檢附資料申請租約變更等事項，並請其於接到此通知20日內提出書面意見，顯非就具體事件規制法律效果甚明，其性質當屬觀念通知，自與行政處分要件有間。則原告以之為程序標的提起撤銷訴訟，自不為法所許。

2.又觀諸卷附被告106年3月22日卓鎮民字第1060003354號函所載內容（見本院卷第297頁），被告係以該函文將參加人單方向被告申請辦理系爭租約之承租權繼承變更登記乙事，業經苗栗縣政府備查，被告已辦理變更登記完畢之事實，對參加人及原告之被繼承人周阿塩通知，核其性質係屬觀念通知，並非核准參加人承租權繼承變更登記處分之本身。又原告之被繼承人周阿塩收悉該函文後，並未對被告核准參加人承租權繼承變更登記之處分，依法提起行政爭訟救濟，則原告對於該准予承租權繼承變更登記處分亦未於法定期間提起訴願，而於逾救濟期間後將上開被告106年3月22日卓鎮民字第1060003354號函當作行政處分起訴請求撤銷，自屬不備合法要件，且無法命補正。

㈡關於原告訴之聲明第2至4項請求確認原處分及被告106年1月17日卓鎮民字第0000000000號函、106年3月22日卓鎮民字第0000000000號函違法部分：

1.經核原處分即被告110年5月3日卓鎮民字第0000000000號函，在本件原告所提撤銷訴訟終結之前，尚具規制效力，原告起訴聲明撤銷原處分及訴願決定部分仍有訴訟實益，原告復合併提起確認訴訟請求確認原處分違法，即違反行政訴訟法第6條第3項關於確認訴訟補充性原則之規定，而有起訴不合法之情形。

2.至於原告請求確認被告106年1月17日卓鎮民字第0000000000號函、106年3月22日卓鎮民字第0000000000號函違法部分，經核上開2件被告函文之內容及性質，均不具行政處分之要件，則訴請確認各該函文違法，亦為法所不許。

六、綜上所述，原告之訴關於請求撤銷被告106年1月17日卓鎮民字第0000000000號函（原告稱為承租權繼承變更通知書）及106年3月22日卓鎮民字第0000000000號函（原告稱為承租權繼承變更登記處分）暨請求確認上開2件函文違法部分，均係以非行政處分為程序標的，不具起訴合法要件。至於原告於訴之聲明敘及之被告核准參加人承租權繼承變更登記處分部分，原告並未經踐行合法訴願程序，其逕行提起撤銷訴訟亦非法所許。而原告起訴請求確認原處分違法部分，則違反確認訴訟補充性原則，不備合法程序要件。又原告之訴關於上開起訴不合法部分，均無從命補正，自應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，裁定駁回之。

七、至於原告之訴關於請求撤銷訴願決定及原處分即「被告110年5月3日卓鎮民字第0000000000號函」及訴之聲明第5項部分，由本院另行判決，不在本件裁定範圍，附此敘明。

八、結論：本件原告之訴為不合法，且無從補正，爰裁定如主文所示。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　26　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　林學晴

法官　陳怡君

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）。

抗告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
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、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。

	2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、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。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　26　　日

書記官　許騰云