

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

114年度訴字第171號

民國115年1月15日辯論終結

原告 柯德芳

被告 彰化縣伸港鄉公所

代表人 黃永欽

訴訟代理人 許介民

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114年4月23日府行訴字第1140098955號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、爭訟概要：

原告為彰化縣伸港鄉永慶段1160地號（下稱系爭土地）共有人之一，系爭土地上訂有耕地三七五租約（彰伸汴第77-1號租約，下稱系爭租約），原告即出租人因認系爭土地廢耕多年至民國113年始復耕，且現承租人自84年繼承耕地迄今未繳租金，而以113年11月11日函（收文日：113年11月12日）向被告申請解除（終止）系爭租約，被告以113年11月28日伸鄉民第1130015317號函（下稱原處分或系爭函文）回復略以：「依內政部113年9月23日台內地字第1130135338號函，略以：『出租人因承租人違反減租條例第16條規定，主張原租約無效並依同條例第26條規定申請調解、調處，倘出租人有數人時，得由其中一人為之。』依內政部上述最新之函釋，出租人若主張承租人違反減租條例第16條規定，得由出租人

01 其中一人申請調解。檢附耕地三七五租約條例第16條條文及
02 調解申請書各乙份。」原告不服，提起訴願，經決定以原處
03 分非行政處分予以不受理，於是提起本件行政訴訟。

04 貳、原告起訴主張及聲明：

05 一、起訴意旨略以：

06 (一)原告於先父去世後繼承系爭土地，該土地謄本並未註明有三
07 七五租約。113年堂嫂過繼系爭土地予其女柯靜宜之前，已
08 向被告陳情系爭土地未登錄租約及佃農有廢耕之事，被告未
09 予處理而為續約，顯不合理。且原告沒有收到租約，所以主
10 張租賃關係不存在。

11 (二)系爭土地自84年後，承租人迄今均未付租金，顯有違耕地三
12 七五減租條例(下稱減租條例)第16條及第17條之規定，原訂
13 租約無效。

14 (三)被告未依上述明證，迴避證據，無作為租約無效之處分，推
15 由原告向承租人協商，顯不合理。

16 (四)目前是多人在租地上耕作，違反土地法第108條、耕地三七
17 五減租條例第16條的規定：承租人應自任耕作不得將租地的一
18 部分轉租與他人，違反時，原定租約無效。爰依據土地法
19 第108條及三七五減租條例第6、7、16條欠租及不自為耕
20 作、有廢耕事實等，申請終止租約。

21 二、聲明：

22 (一)訴願決定及原處分(被告113年11月28日函)均撤銷。

23 (二)被告對於原告113年11月12日之申請，應作成准予解除彰化
24 縣伸港鄉永慶段1160地號耕地租約之行政處分。

25 參、被告答辯及聲明：

26 一、答辯意旨略以：

27 (一)原告曾於113年5月17日、113年5月28日、113年6月17日、11
28 3年11月12日4次發函被告，被告分別於113年5月21日伸鄉民
29 字第1130006566號函、113年5月29日伸鄉民字第1130007050
30 號函、113年7月1日伸鄉民字第1130007901號函、113年11月
31 28日伸鄉民字第1130015317號函回復，並附調解申請書，請

01 原告依規定申請調解。究被告系爭函文之性質為觀念通知，
02 而非行政處分。

03 (二)原告指稱該耕地廢耕多年，於113年才復耕；且多年未繳租
04 金，請被告解除（應為終止）該系爭租約。惟原告之主張係
05 屬租佃爭議，依減租條例第26條規定應申請由被告耕地租佃
06 委員會調解，方為適法之救濟管道。原告之訴為無理由。

07 二、聲明：原告之訴駁回。

08 肆、本院的判斷：

09 一、本件爭訟概要欄所載之事實，業經兩造各自陳述在卷，並有
10 下列證據足佐：原告113年11月12日函(訴願卷第21頁)、被
11 告113年11月28日函(訴願卷第30頁)、訴願決定(第38-42
12 頁)。

13 二、本件應適用之法令及法理：

14 (一)減租條例

15 1、第6條規定：「本條例施行後，耕地租約應一律以書面為
16 之；租約之訂立、變更、終止或換訂，應由出租人會同承租
17 人申請登記。前項登記辦法，由內政部、直轄市政府擬訂，
18 報請行政院核定之。」

19 2、第17條第1項規定：「耕地租約在租佃期限未屆滿前，非有
20 左列情形之一不得終止：……三、地租積欠達2年之總額
21 時。四、非因不可抗力繼續1年不為耕作時。」

22 3、第20條：「耕地租約於租期屆滿時，除出租人依本條例收回
23 自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約」。

24 4、第26條規定：「（第1項）出租人與承租人間因耕地租佃發
25 生爭議時，應由當地鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會
26 調解；調解不成立者，應由直轄市或縣（市）政府耕地租佃
27 委員會調處；不服調處者，由直轄市或縣（市）政府耕地租
28 佃委員會移送該管司法機關，司法機關應即迅予處理，並免
29 收裁判費用。（第2項）前項爭議案件非經調解、調處，不
30 得起訴；經調解、調處成立者，由直轄市或縣（市）政府耕
31 地租佃委員會給予書面證明。」

01 (二)內政部依減租條例第6條第2項授權訂定之臺灣省耕地租約登
02 記辦法(102年11月7日修訂)(下稱租約登記辦法)

03 1、第2條規定：「(第1項)耕地租約之訂立、變更、終止或換
04 訂登記，應由出租人會同承租人於登記原因發生日起30日
05 內，向當地鄉(鎮、市、區)公所申請。(第2項)前項租約
06 登記，出租人或承租人不會同申請時，得由一方敘明理由，
07 檢附相關證明文件，單獨申請登記，除有下列情事之一者得
08 逕行登記外，鄉(鎮、市、區)公所應通知他方於接到通知之
09 日起20日內提出書面意見，逾期未提出者，由該管鄉(鎮、
10 市、區)公所逕行登記：一、經判決確定。二、經訴訟上和
11 解或調解成立。三、經耕地租佃委員會調解或調處成立。
12 四、出租人死亡，其繼承人辦竣繼承登記。五、耕地經逕為
13 標示變更登記。六、耕地之一部經政府機關徵收，並辦竣所
14 有權登記。(第3項)前項受通知之他方提出異議，且其異
15 議屬耕地租佃爭議者，依本條例第26條規定處理。」

16 2、第6條規定：「(第1項)依本條例第17條第1項各款終止租約
17 者，應為租約終止之登記。(第2項)申請租約終止登記者，
18 應填具申請書，提出原租約外，並依下列規定，檢具證明文
19 件：……三、依本條例第17條第1項第3款申請者，應檢具欠
20 租催告書、逾期不繳地租終止租約通知書及送達證明文件各
21 一份，或耕地租佃委員會調解、調處成立證明文件，或法院
22 確定判決書一份。四、依本條例第17條第1項第4款申請者，
23 應檢具承租人非因不可抗力繼續1年不為耕作之證明一份。
24 ……」

25 (三)減租條例係基於憲法第143條第4項扶植自耕農之農地使用政
26 策及第153條第1項改良農民生活基本國策之憲法意旨，為三
27 七五減租政策提供法律依據，藉由限制地租、嚴格限制耕地
28 出租人終止耕地租約及收回耕地之條件，重新建構耕地承租
29 人與出租人之農業產業關係，俾合理分配農業資源並奠定國
30 家經濟發展方向(司法院釋字第580號解釋意旨)。為達成上
31 述法政策目的，減租條例第6條第1項規定耕地租約之訂立、

變更、終止或換訂，均應辦理登記，以便於耕地租約之有效行政管理。又耕地租約核定機關依減租條例第6條規定辦理租約訂立、變更、終止或換訂之登記，係本於行政權之作用，而為公法上之單獨行為，性質上應屬行政處分（最高行政法院56年度判字第377號判例、91年度判字第2049號判決意旨參照）。復由上揭減租條例第6條、第17條第1項、第26條規定，可知減租條例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，至承租人有無積欠地租達2年總額、非因不可抗力繼續1年不為耕作等事，而衍生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308號判決要旨參照）。

（四）綜合減租條例第6條第1項後段及租約登記辦法第2條第2項之規範意旨，可知耕地租約之各項登記及審查程序，原則上應由出租人、承租人雙方會同向當地鄉（鎮、市、區）公所申請登記，僅於例外情形，始得由一方敘明理由並檢附相關證明文件，單獨申請登記。由一方單獨申請登記時，如係以有租約登記辦法第2條第2項各款情事為由者，鄉（鎮、市、區）公所受理後，應參對文書及證明文件書，依各款規定之要件予以審查，據以作成准駁之決定。申請人如係以有上述各款規定以外情事為由者，鄉（鎮、市、區）公所受理、審查後，應依其規定程序辦理，亦即踐行通知他方於接到通知之日起20日內提出書面意見之正當行政程序，再依通知結果，視他方有無異議及其異議內容是否屬耕地租佃爭議，而為不同之行政決定。在他方屆期未提出異議情形，立法技術上視為他方同意辦理登記，明定鄉（鎮、市、區）公所得依審查結果，依一方單獨之申請逕行登記。反之，若租約之他方於接到鄉（鎮、市、區）公所通知之日起20日內有提出異議，而該異議事項又屬耕地租佃爭議者，此際登記申請程序即應依登記辦

01 法第2條第3項規定轉介至該管鄉(鎮、市、區)公所耕地租佃
02 委員會，依減租條例第26條第1項規定進行調解程序，至於
03 鄉(鎮、市、區)公所則不得逕為職權調查，並依其調查結果
04 作成准駁申請登記之處分。而上開登記辦法係屬法規命令，
05 其中登記辦法第2條第3項就有關租約登記事項明示如已涉及
06 租佃爭議者應依減租條例第26條規定程序處理，非可由鄉
07 (鎮、市、區)公所逕行准許登記之規定，核與前述減租條例
08 之規定相符，本院自得適用。至耕地租約之承租人究有無
09 「地租積欠達2年之總額」、「非因不可抗力繼續1年不為耕
10 作」情事，涉及承租人是否依約履行其對耕地之使用收益權
11 義，並致出租人依法（減租條例第17條第1項第4款、民法第
12 458條第2款參照）取得終止耕地租約之權利，前揭事項之存
13 否，自屬耕地租佃爭議，且屬私權爭議，堪以認定。故綜前
14 規定觀察，耕地租約之出租人如係以承租人具有「地租積欠
15 達2年之總額」、「非因不可抗力繼續1年不為耕作」事由單
16 獨向鄉(鎮、市、區)公所辦理終止租約登記時，如其所憑證
17 明文件非屬經民事判決確定、經訴訟上和解或調解成立、或
18 經耕地租佃委員會調解或調處成立之證據資料，該管鄉
19 (鎮、市、區)公所即有義務通知承租人於文到20日內表示意
20 見，若承租人於期限屆至前已為不同意終止租約之意思表示
21 （例如向鄉(鎮、市、區)聲明異議、向民事法院訴請確認租
22 賃關係存在、或向耕地租佃委員會聲請調解等是），該申請
23 登記程序即應轉至該管鄉(鎮、市、區)公所耕地租佃委員會
24 進行調解程序之處理模式，原受理申請終止租約登記之公所
25 即不得逕為調查並逕行登記。

26 三、人民就其依法申請之案件，未經受行政機關為准許處分，認
27 為有損害其權益者，固許提起課予義務訴訟救濟，此稽之行
28 政訴訟法第5條規定可明。然而，基於權力分立原則與機關
29 權限法定專屬原則，原告申請之案件必須具足公法上之實體
30 請求權要件，且屬於被告之權限範疇內，行政法院始得判決
31 撤銷原處分，命被告應作成准許申請內容之行政處分。否

則，行政機關對於原告申請之事項既未負有應作成准許處分之公法上義務，不論原告主張事實之真偽，或被告否准處分所具之理由是否完足無瑕，均不能認為原告之請求為有理由（最高行政法院99年度判字第1118號、99年度判字第1049號、99年度判字第873號、98年度判字第822號及95年度判字第2203號判決意旨參照）。行政訴訟法第5條第2項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」本條項乃關於人民請求中央或地方機關作成行政處分遭否准時，所應提起行政訴訟之訴訟類型規定。其中所謂「依法申請」，係指法規有賦予人民申請作成行政處分之權利。又行政機關以函文答復人民之請求，如有拒絕滿足人民作成特定行政處分之意思，即可解為對人民依法請求之駁回。（最高行政法院111年度抗字第6號裁定參照）

四、經查：

（一）原告為系爭土地共有人之一，與承租人間訂有耕地三七五租約（彰伸汴第77-1號租約），此有土地謄本、前開租約及耕地租約異動登記、清查表可稽（訴願卷第2、3頁、本院卷第117至123頁），原告因認承租人於系爭土地有廢耕多年，且迄今未繳租金情事，於113年5月16日函向被告申請解除（終止）系爭租約，經被告以113年5月21日伸鄉民字第1130006566號函復：「二、就台端來函說明二，本所答覆如下：（一）台端指稱承租人已放棄該農地農耕多年：本所派員於113年5月20日前往現場勘查，該地目前種植稻米，並無廢耕現象。（二）台端指稱承租人未依據三七五租約付款給出租人：承租人配偶曾於113年5月20日至本所就本案說明，其指稱該農地出租人共15位，至今仍未推舉一位代表人領受租金；並非其刻意不繳租金，而是不知繳交對象為何。已通知承租人應依法辦理提存，惟承租人目前先行辦理繼承程序中。三、台端對本

01 所說明如有不服，可向本所租佃委員會申請調解。」此有原
02 告113年5月16日函、被告113年5月21日函及現勘照片附卷可
03 稽(本院卷第59-63頁)。原告復於同年月26日函為相同主
04 張，向被告申請解約(本院卷第35頁)，經被告以113年5月29
05 日伸鄉民字第1130007050號函復略以：「二、……(二)台端
06 請本所辦理該農地三七五租約解約：1、台端指稱承租人未
07 繳租金，承租人則指稱該農地至今仍未推舉1位代表人領受
08 租金，故不知繳交對象為何；此情形已構成租佃爭議，依據
09 耕地三七五減租條例第26條規定……。2、政府於各縣市及
10 各鄉鎮市設立租佃委員會的用意即在解決租佃爭議；三七五
11 租約的延續或解除，攸關租佃雙方的重大權益；租佃委員會
12 由各方公正人士組成，應可客觀評判，並提供雙方充分表達
13 意見及理性論辯的平台。基此，請台端向本所租佃委員會申
14 請調解(旨案農地為多人共有，請依民法第820條如附件1規
15 定辦理)。3、台端若欲申請租約終止登記，請依『臺灣省
16 耕地租約登記辦法』第6條(如附件2)之規定，檢具相關證明
17 文件(需全體所有權人蓋章)向本所申請。」(本院卷第69
18 頁)原告復於113年6月16日函說明「本案耕地係祖傳，因此
19 多共有，租佃有爭議，為雙方能充分表達意見，建議貴所民
20 政課會同調解委員會擬定協調時間，地點，並分別函知土地
21 共有人及佃農等相關人，俾利協調成功。」等語(本院卷第3
22 7頁)，被告以113年7月1日伸鄉民字第1130007901號函復：
23 「二、就台端來函，答覆如下：(一)如本所前函(伸鄉民字
24 第1130007050號)所載，旨案農地為多人共有，申請調解請
25 依民法第820條第1項『共有物之管理，除契約另有約定外，
26 應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之。但
27 其應有部分合計逾三分之二者，其人數不予計算。』之規定
28 辦理。(二)請備齊符合民法第820條第1項規定之同意書並填
29 具調解申請書(如附件1)，本所方得受理。」(本院卷第73
30 頁)原告再以113年11月11日函主旨以：有關彰化縣伸港鄉永
31 慶段1160號耕地(彰伸汴字第77-1號租約)請立即解除375耕

01 地租約。說明略以：「二、為辦理該耕地租佃爭調解案，經
02 赴地政事務所調閱共有人持有股份，因個資保密法未能查
03 明，因此經再過查問，仍未能由親友處查明，後來再赴地政
04 事務所調查未能查明，唯本人耕地謄本『登記原因』欄增加註
05 記，登記原詳如檢附謄本影響。三、上開說明該耕地重測
06 後，已有廢耕之疑。四、本人終止該耕地租佃爭議調解
07 案。」（訴願卷第31頁），經被告以113年11月28日系爭函復
08 略以：「二、依內政部113年9月23日台內地字第1130135338
09 號函，略以：『出租人因承租人違反減租條例第16條規定，
10 主張原租約無效並依同條例第26條規定申請調解、調處，倘
11 出租人有數人時，得由其中一人為之。』三、依內政部上述
12 最新之函釋，出租人若主張承租人違反減租條例第16條規定
13 （如附件），得由出租人其中1人申請調解。四、檢附耕地三
14 七五減租條例第16條條文及調解申請書各乙份。」（訴願卷
15 第30頁），有上揭相關函文附卷可稽。

16 （二）依上開兩造往來函文內容可知，原告於113年5月16日單獨向
17 被告申請解除（終止）系爭租約，並未提出民事法院確定判決
18 書、訴訟上和解或調解筆錄、或經耕地租佃委員會調解或調
19 處成立證明書等相關文件，僅單純陳述承租人有廢耕及未繳
20 租金之情事，則依減租條例第6條、登記辦法第2條第2項規
21 定，被告負有通知承租人於文到20日內提出書面意見，以及
22 承租人逾期未表示意見者逕行登記之義務，被告於113年5月
23 20日勘查現場有種稻事實，承租人之配偶亦於113年5月20日
24 至被告機關處所說明，該農地出租人共15位，至今仍未推舉
25 一位代表人領受租金，不知繳交對象為何，非刻意不繳租金
26 等情，則承租人既已於被告通知後之20日內表示其並非不繳
27 租金，已有不同意終止租約之意思表示，應認其已於被告通
28 知之日起20日內聲明異議，依據前揭規定及說明，被告即應
29 依登記辦法第2條第3項規定將本件申請事件移由該公所耕地
30 租佃委員會進行調解。又因系爭土地為共有，被告乃陸續函
31 請原告依民法第820條第1項規定辦理，原告則因個資保護相

01 關規定，無法查得其餘共有人資料，被告最終以系爭函文敘
02 明依內政部最新函釋，出租人若主張承租人違反減租條例第
03 16條規定，得由出租人其中1人申請調解，並檢附調解申請
04 書通知原告。因此，原告再以113年11月11日(12日收文)函
05 申請被告解除彰化縣伸港鄉永慶段1160地號耕地租約之行政
06 處分，被告以系爭函文告知原告與承租人間存有租佃爭議，
07 應由鄉公所耕地租佃委員會申請調解為由，實質否准原告解
08 除(終止)租約登記之申請，確係對原告發生實質否准之效
09 果，應認該函屬被告之否准處分，然依前揭說明，此等出租
10 人與承租人間發生租約是否終止之爭議時，既應循調解、調
11 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
12 得裁斷，是被告否准原告申請與法並無違誤。訴願決定以原
13 處分僅為觀念通知，而從程序上予以不受理，雖有未洽，但
14 其結論並無二致，仍應予維持。

15 (三)綜上所述，本件原告前申請系爭租約解除(終止)登記，因承
16 租人已於被告通知後之20日內表示其並非不繳租金，已有不
17 同意終止租約之意思表示，則該租約是否有減租條例第17條
18 第1項第3款「地租積欠達2年之總額」、第4款「非因不可抗
19 力繼續1年不為耕作」之情事而能否終止，租約是否無效而
20 應予返還系爭土地予出租人及賠償等，僅能經由減租條例第
21 26條規定之調解、調處、提起民事訴訟之方式為之。原告再
22 以113年11月11日函申請被告解除彰化縣伸港鄉永慶段1160
23 地號耕地租約之行政處分，被告以原處分向原告表示本件屬
24 租佃爭議，應向當地鄉公所耕地租佃委員會申請調解意旨，
25 否准原告單獨申請租約終止登記，依前揭減租條例及登記辦
26 法等規定，並無違誤，原告提起課予義務訴訟，請求撤銷訴
27 願決定及原處分及被告應依原告113年11月12日之申請，作
28 成准予解除彰化縣伸港鄉永慶段1160地號耕地租約之行政處
29 分等，為無理由，應予駁回。

30 伍、結論：原告之訴無理由。

31 中 華 民 國 115 年 2 月 5 日

審判長法官 劉錫賢

法官 林靜雯

法官 郭書豪

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. 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。
(二)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. 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

01

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，當事人
應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(一)、(二)所示關係之釋明
文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 115 年 2 月 5 日

03

書記官 林昱玟