臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
114年度訴字第1440號
115年6月18日辯論終結

原　　告　余世卿
　　陳滿枝
　　陳柏諺
　　邱財銘
　　邱聖輝
　　許黃秋嬌

　　黃致堯
　　徐淑貞
共　　同
訴訟代理人　王玉珊　律師
被　　告　桃園市政府

代　表　人　張善政（市長）

訴訟代理人　黃成翔
　　洪宇佳
　　蔡立敏
輔助參加人　桃園市觀音區公所

代　表　人　劉草典（區長）

訴訟代理人　楊肅欣　律師
參　加　人　呂世名
　　李秀菊
　　呂秀戀
　　李秀珍

呂秀桃
李秀蓉

上列當事人間耕地三七五租約事件，原告不服內政部中華民國114年10月22日台內法字第1140035995號訴願決定及115年1月26日台內法字第1140050144號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、被告應就原告所有如附表序號5、6、52、53、54、55、56、57、58所示15筆重劃後新地號土地，作成註銷原告與參加人間之觀人字第171號租約之行政處分。

三、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

參加人經合法通知，未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列之情事，爰依原告及被告之聲請，由其等就參加人部分，一造辯論而為判決。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

㈠如附表序號5、6、52、53、54、55、56、57、58原來所有權人欄所示之人（下稱原所有權人），原為桃園市觀音區（下同）樹林子段過溪子小段71-2、71-16、71-32、71-33、71-71、71-78地號土地(下稱71-2等地號6筆土地)及樹林段1007地號(重測前為樹林子段過溪小段71-72地號，下稱1007地號土地)土地之共有人，與參加人之被繼承人呂○○間存有觀人字第171號耕地三七五租約（下稱系爭租約，耕地三七五租約簡稱三七五租約）。除1007地號土地外，其餘71-2等地號6筆土地位屬桃園市第37期觀音區草漯（第三區整體開發單元）公辦市地重劃(下稱系爭重劃)區範圍內。嗣經被告以民國109年2月10日府地重字第10900279172號公告其等於重

劃後各分配於編定為第二種住宅區之富溪段619、620、621、622、631、632、633、635、636、648、649、688、707、708、709地號等15筆土地（下合稱系爭土地），並於109年3月20日公告期滿確定（系爭土地所有權人之沿革情形，詳如附表備註欄所示）。

㈡嗣被告於109年5月19日召開市地重劃區三七五租約協調會，因租佃雙方協調未果，被告依市地重劃實施辦法(下稱實施辦法)第48條規定，以109年7月28日府地重字第1090188498號函請桃園市中壢地政事務所辦理權利變更登記（下稱109年7月28日函），並由被告所屬地政局（下稱地政局）以109年9月22日桃地重字第1090048135號函送輔助參加人辦理租約變更登記（下稱109年9月22日函）。嗣原告（或其前手，下統稱為原告）分別於114年7月3日及114年8月1日具函，依平均地權條例第63條規定，向地政局申請逕為註銷系爭租約(下合稱系爭申請)，經被告先後以114年7月16日府地重字第1140202307號函、114年7月17日府重地字第1140203018、1140202990、1140203000號函、114年11月28日府地權字第11403446532、1140344653、11403446531、11403446533號函復系爭土地非最高行政法院112年度上字第495號判決（下稱系爭判決）之標的，尚無據此辦理註銷租約之適用，建請其等循耕地三七五減租條例（下稱減租條例）規定逕向輔助參加人申請辦理，及俟系爭民事事件於法院終局判決確定後再據以辦理，而否准系爭申請(下合稱系爭函或原處分)。原告不服，提起訴願，經內政部以114年10月22日台內法字第11400035995號訴願決定書及115年1月26日台內法字第1140050144號訴願決定書，決定訴願不受理（下合稱訴願決定），原告仍不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭函明顯係被告拒絕註銷系爭租約，否准原告系爭申請之函文，應屬行政處分。

2.系爭租約參與市地重劃之71-2等地號6筆土地，於重劃後分配於49筆土地，除其中4筆土地分配予中華民國及臺北市外，其餘45筆土地即為編定為第二種住宅區之系爭判決之30筆土地及本件之系爭15筆土地。而系爭土地情形與系爭判決之30筆土地相同，不僅租約面積轉載後，因土地碎分而無法確認耕地位置，更因市地重劃而由道路人行道圍繞土地致無灌溉水源可提供，難達原耕作目的，應屬已無法達原租賃目的之情形無疑，實與系爭判決情形相同，是原告援引系爭判決請求被告註銷，洵屬有據。又被告既從未依職權行使平均地權條例第63條所定是否達原租賃目的之評估，自無從為裁量是否註銷租約之決定，則原告如何依據其「轉載租約」而就其未註銷租約而為行政救濟，故被告主張時效抗辯，並無理由。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分撤銷。

2.被告應就原告所有如附表序號5、6、52、53、54、55、56、57、58所示15筆重劃後新地號土地（即系爭土地），作成註銷原告與參加人間之系爭租約之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭函係就系爭判決效力不及於原告，及系爭租約因租佃爭議目前仍訴訟繫屬中，應俟法院終局判決確定結果再予續處等事實予以說明，核屬觀念通知，並非行政處分。

2.系爭判決之效力僅拘束該件所示30筆土地之所有權人，原告所有之系爭土地無從逕予援引該判決效力。況且，被告就系爭租約之終止爭議，早於110年間即依減租條例第26條規定，以110年11月12日府地權字第1100297835號函送臺灣桃園地方法院審理（下稱系爭民事事件），並經該院以110年度訴字第2277號民事判決在案（尚未確定），原告與參加人間就系爭租約之爭執純屬私權，應以民事法院最終判決租佃爭執結果為據。再者，系爭重劃區經被告於109年間完成重

劃，系爭租約並經被告依實施辦法第48條規定辦竣權利變更登記後，即函請輔助參加人逕辦租約標示變更，斯時原告余世卿、邱財銘及邱聖輝等3人即為土地所有權人，卻未提出重劃後租約轉載之異議，依訴願法第14條第2項規定，行政處分達到已逾3年者，不得再提起訴願等行政救濟；況距今已逾5年，原告之主張顯已罹於時效而消滅；至於原告陳滿枝、陳柏諺、許黃秋嬌、黃致堯及徐淑貞等5人與訴外人蔣○○，均係於重劃完成後，於110年5月至114年8月間以買賣、信託或配偶贈與方式取得土地，並非重劃當時之所有權人，其承受土地繼受已確定之法律關係自屬當然，要無主張註銷租約之餘地，原告所述顯屬無據。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

四、參加人未於言詞辯論期日到場，亦未提出書狀作何聲明或陳述。

五、爭點：

㈠系爭函是否為行政處分？

㈡系爭土地有無平均地權條例第63條第1項所定因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的之情形？

六、本院的判斷：

㈠前提事實：

上開爭訟概要欄所述之事實，除本件爭點外，為兩造所不爭執，並有被告109年2月10日府地重字第10900279172號公告（乙證19）、系爭重劃區重劃前後土地分配清冊（原證10、乙證20）、被告109年7月28日函（乙證2）、地政局109年9月22日函（乙證3）、系爭租約及系爭租約標示變更之承租面積一覽表（原證2、3、乙證4、18）、系爭申請函（乙證6）、系爭土地登記謄本（原證11）、桃園市政府都市計畫土地使用分區證明書（原證13）、系爭土地地主清冊及土地登記資料（乙證8）、原處分（乙證7、9）及訴願決定（原證4、9、乙證1、14）可查，堪信為真。

㈡系爭函之性質為行政處分：

1.按所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，係指中央或地方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而言。又「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。」業經司法院釋字第423號解釋闡述甚明。又對人民之請求是否為准駁，不應拘泥於公文書使用之文字，而應探求行政機關之真意（最高行政法院111年度上字第569號判決意旨參照）。

2.原告分別於114年7月3日及114年8月1日依平均地權條例第63條規定，向地政局申請逕為註銷系爭租約，經被告以系爭函復略以：系爭土地非系爭判決之標的，建請原告依減租條例規定逕向輔助參加人申請辦理，及俟系爭民事事件於法院終局判決確定後再據以辦理等語，是系爭函乃被告針對原告之系爭申請所為之回復，既未准許原告所請，實質上即已為否准之表示，核係被告就公法上具體事件所為之決定而對外已直接發生法律效果之行政處分。是被告抗辯系爭函均係就原告陳請事項敘明全案事實及理由之觀念通知，非行政處分等語，並不可採。

㈢系爭土地確有平均地權條例第63條第1項所定因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的之情形：

1.應適用的法令及法理的說明：

⑴平均地權條例第62條規定：「市地重劃後，重行分配與原土地所有權人之土地，自分配結果確定之日起，視為其原有之土地。……。」第63條規定：「(第1項)出租之公、私有耕地因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的者，由直轄市或

縣（市）政府逕為註銷其租約並通知當事人。(第2項)依前項規定註銷租約者，承租人得依左列規定請求或領取補償：……」同條例施行細則第89條規定：「本條例第63條所稱因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的者，指左列情形而言：一、重劃後未受分配土地者。二、重劃後分配之土地，經直轄市或縣（市）政府認定不能達到原租賃目的者。」及平均地權條例第56條第4項授權訂定之實施辦法第46條規定：「重劃前訂有耕地租約之公、私有耕地，應於重劃土地分配結果公告確定後2個月內，依照本條例第63條暨其施行細則第89條及第90條規定協調清理。」第48條規定：「重劃前訂有耕地三七五租約之土地，如無本條例施行細則第89條所定不能達到原租賃目的之情形者，主管機關應於重劃分配結果公告確定後2個月內邀集權利人協調。協調成立者，應於權利變更登記後函知有關機關逕為辦理終止租約登記。協調不成者，應於權利變更登記後函知有關機關逕為辦理租約標示變更登記。」

⑵依上可知，公辦市地重劃在實現都市計畫之土地利用目標，參加重劃之土地所有權人所配得之土地雖因重劃結果而有面積與區位上之變動，但仍「視為」未發生土地之權利變動，而由重劃後獲配之土地替代原先之參加地。原有之三七五租約雖因此存續於所配得之新土地，惟該租約如因實施市地重劃之結果致不能達到原租賃之目的者，直轄市或縣（市）政府負有清理註銷該租約之義務，輔以補償承租人機制，以保障租佃雙方權利。

⑶減租條例係國家鑒於當時農業人口佔就業人口半數以上，大多數之農業生產者為雇農、佃農及半自耕農，農地資源集中於少數地主手中，而部分佃租偏高，租期並不固定，地主任意撤佃升租者有之，以致租權糾紛經常出現之時空背景下，基於扶植自耕農、自行使用土地人及適當經營之面積，合理分配農業資源，改良農民生活，增進其生活技能之考量，乃自36年間起制定並陸續檢討改進保護農民之相關政策，直到

40年6月7日制定公布減租條例，作為法律依據，旨在保障佃農權益，藉由限制地租、嚴格限制耕地出租人終止耕地租約及收回耕地之條件，重新建構耕地承租人與出租人之農業產業關係，以合理分配農業資源並奠定國家經濟發展之方向(93年7月9日司法院釋字第580號解釋理由書參考)。然而當時制定減租條例之時空背景至今已有變遷，原有三七五租約土地如因都市計畫目標而實施市地重劃，經編定或變更為非耕地者，依土地法第83條規定，於其應依變更編定用途使用之期限屆至前，雖仍得繼續為從來之使用，或者可從事不牴觸其使用分區管制之使用，但如該土地客觀環境已不適合原租約之耕作而無法達到前述減租條例之規範意旨，即屬平均地權條例第63條所稱因實施市地重劃致不能達到原租賃之目的之情形。至於原有三七五租約是否因市地重劃之實施致不能達原租賃目的，係屬事實認定問題，應審酌三七五租約及市地重劃之制度目的，綜合相關事實衡量認定之，而非僅以租約能否轉載登記，或重劃後之土地使用編定是否仍為耕地為準，亦非以重劃後之土地雖難以種植約定之作物惟尚能改種其他植物為唯一判斷依據（系爭判決意旨參照）。

2.參與系爭重劃之71-2等6筆土地，原為原所有權人與其他訴外人共有之土地，各筆土地各有部分面積與參加人間有系爭租約（原證2、11、12、乙證8、18、本院卷第119-124頁）。因於重劃後分別獲配於系爭15筆重劃後土地即系爭土地，登記面積為805.46至112.76平方公尺不等，系爭租約轉載後於系爭土地之面積則為200.29至3.82平方公尺不等（原證10、11、乙證4、20），致參加人與原告間對於系爭租約於重劃後土地之實際位置發生爭議，被告亦無從代為認定（本院卷第151-152頁）；又系爭租約之舊租約約定之正產物為稻穀，並以其年收獲量作為計算標準繳納租金（本院卷第283-311、351-365、373-374頁、原證15-21），而系爭重劃區為整體開發單元，系爭土地已變更編定為第二種住宅區（原證12、13、乙證15），目前由人行道及馬路圍繞，於重

劃前已非屬灌區，現場範圍重劃為住宅區，原有水路改道於重劃區外圍，區內無灌溉水源可供灌，倘需耕作需自覓水源，或待系爭重劃區進行自來水等公用事業之自來水源供應，系爭重劃區目前並已建置電力、電信、自來水及天然氣管線等公共設施成，及已完成道路及人行道之鋪設（原證14、本院卷第152頁）等情，為兩造所不爭執，並有前揭證據佐證。是參加人與原告間於重劃前71-2等6筆土地之部分面積租約，即因系爭重劃而分散稀釋至原告分別獲配之系爭土地內之部分面積，衡情於此零碎土地之耕作效能顯然無法與重劃前於6筆土地集中耕作可以相比。又系爭租約位置因須將坐落於重劃前6筆土地之部分面積換位至系爭土地各筆土地範圍內之部分位置，於技術上，縱然可以換算各該15筆土地各應分攤租約之紙上面積，但其實際位置究應坐落各筆土地之何處即屬不明，致原告與參加人有所爭議，被告亦無從指明認定，足見原租賃目的，並非可單純藉由租約之紙上轉載登記，即可達成。是以，實施系爭重劃後，除原告與參加人均不知租約位置何在而無從耕作，系爭土地亦因系爭租約之存在而無法依重劃後用途使用（本院卷第150頁、原證14）。如任系爭租約繼續存在，既不能達到合理分配農業資源、扶植自耕農及改良農民生活之規範意旨，亦使市地重劃之整體開發無法落實，有違平均地權條例第63條第1項有關清理租約關係之規定，而無法達到保障租佃雙方權益之旨。從而，原告主張參加人之承租地已因系爭重劃而分散，且每筆土地面積都很小，致不能達原租賃目的，其請求註銷系爭租約，即可採取。又本件既已合致平均地權條例第63條第1項註銷租約之要件，被告無不予註銷之裁量空間，原告請求被告應依其申請作成准予註銷租約之行政處分，即屬有據。

3.又本件係屬兩造間有關平均地權條例第63條第1項規定所生之公法上爭議，核與實施辦法第48條所定之情形無涉，亦與原告與參加人有關系爭租約是否無效或終止之要件有別，且該民事爭議，亦非行政法院審判權所得審認。是被告抗辯系

爭租約於109年間即經辦理重劃後租約轉載完竣，斯時原告或未提出重劃後租約轉載之異議，或於重劃完成後始取得土地所有權，則原告之主張或已罹於時效而消滅，或應繼受已確定之法律關係，而無主張註銷租約之餘地；另原告與參加人間就系爭租約之爭執純屬私權，應以民事法院最終判決租佃爭執結果為據等語，均無可取。

㈣綜上所述，系爭土地已合致平均地權條例第63條第1項註銷租約之要件，被告無不予註銷之裁量空間，被告以原處分否准原告所請，自有違誤，訴願機關以被告之系爭函函復內容屬觀念通知非行政處分，而為訴願不受理之決定，亦有未洽，原告請求判決如其聲明所示，為有理由，應予准許，爰依行政訴訟法第200條第3款規定判決如主文所示。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

八、結論：原告之訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　30　　日

審判長法　官　洪慕芳

法　官　郭銘禮

法　官　孫萍萍

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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. 上訴人或其代表人、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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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者。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　30　　日

書記官　林劭威