臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
114年度訴字第383號
114年8月14日辯論終結

原　　告　徐廷傑
訴訟代理人　李荃和　律師
複 代 理人　施茗毫　律師
訴訟代理人　何蔚慈　律師
被　　告　新竹縣政府
代　表　人　楊文科（縣長）

訴訟代理人　陳恩民　律師
　　魏翠亭　律師
　　陳奕宏　律師

上列當事人間平均地權條例事件，原告不服內政部中華民國114年2月24日台內法字第1140104139號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

㈠緣訴外人徐漢深（原告之被繼承人）與被告訂立承租新竹市崙子段2086地號縣有土地（重測前為新竹縣中雅段307地號土地，下稱系爭土地）之公有耕地租賃契約，每6年重新續約（租賃期間自民國65年1月1日至100年12月31日止）。期間，徐漢深於95年12月23日死亡，上開租約於96年5月2日變更登記承租人為原告，原告並於100年12月31日與被告重新簽訂臺灣省新竹縣公有耕地租賃契約（租賃期間自101年1月1日至106年12月31日，下稱系爭租約）。

㈡嗣被告為有效清理運用縣有財產，以位屬被告於45年5月28日、新竹市政府98年11月11日府都規字第09801189623號公告（下稱98年11月11日公告）發布實施「新竹縣新竹市都市計畫」、「擬定新竹（含香山）都市計畫（市中心地區）細部計畫」劃定為住宅區、第一種住宅區之系爭土地，依法編為建築用地，於102年4月18日召開新竹縣縣有非公用房地清理處分研商會議（下稱系爭研商會議），決議就經管系爭土地依新竹縣縣有財產管理自治條例第48條、第49條規定辦理標售完成處分程序，遂依平均地權條例第76條至第78條規定，以102年10月15日府地用字第1020155451號函（下稱102年10月15日函）通知原告，自即日起終止系爭租約，並按102年度公告土地現值減除預計土地增值稅後餘額三分之一給予補償。原告分別於102年11月27日、28日領取補償費各新臺幣（下同）1,500萬元，被告並於103年2月19日將剩餘補償費1,585萬8,192元提存於臺灣新竹地方法院提存所而完成終止租約程序在案。

㈢嗣原告以113年10月14日申請書向被告主張依耕地三七五減租條例之規定，申請退還系爭租約終止扣除土地增值稅1,958萬370元。案經被告審查後，以113年10月21日府地權字第1134201008號函（下稱原處分）復原告所請歉難同意。原告不服，提起訴願，經內政部以114年2月24日台內法字第1140104139號訴願決定(下稱訴願決定)駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠被告以102年10月15日函終止與原告間之系爭租約，具重大明顯瑕疵，應屬無效：

1.依新竹市政府105年6月3日府都規字第1050089455號函（下稱105年6月3日函）說明二及三所示及新竹市政府113年9月5日府都計字第1130146546 號函（下稱113年9月5日函），該保留案實至107年5月31日始生效並將系爭土地劃分為道路用地。

2.依被告102年10月15日函終止租約之理由係以「本案土地新竹市政府都市計畫變更為住宅區」為由，向原告終止系爭租約。惟如前述，系爭土地被劃入之都市計畫範圍內，係以保留案之形式公告，尚未正式生效，惟被告卻據以將系爭土地之使用分區變更為建築用地，並終止與原告之系爭租約，顯具有重大明顯之瑕疵而無效。

㈡縱認原告與被告間之耕地租賃關係已不存在，被告依平均地權條例第76、77條規定作成原處分應屬違法，並應退還扣繳之土地增值稅1958萬370元：

1.細繹內政部81年9月4日台內地字第8110649號函（下稱81年9月4日函釋），出租耕地經編列為建築用地以外之非耕地使用時，僅得依耕地三七五減租條例規定辦理；若係編列為建築用地者，則得由出租人選擇以平均地權條例或耕地三七五減租條例辦理，即賦予出租人一定之裁量權限。

2.姑不論前開所述都市計畫是否生效之疑義，縱認系爭土地已於98年11月發布之都市計畫劃定為第一住宅區，原告亦已無法依土地法第83條規定為從來之使用，基此，倘適用司法院釋字第580號解釋之意旨，被告與原告終止系爭租約時即無須以土地公告現值扣除土地增值稅後餘額之三分之一補償原告，而應免徵土地增值稅。惟被告卻捨此不為，逕依平均地權條例第76、77條規定扣除土地增值稅後以餘額三分之一補償原告，對其財產權之影響甚巨，無論係基於行政之便利亦或其他緣由，對原告而言皆係欠缺保障其財產權之思考所為之裁量決定，顯屬裁量怠惰之違法處分。

㈢綜上所述，本件聲明求為：

1.先位聲明：

⑴確認原告與被告間之耕地租賃關係存在。

⑵訴訟費用由被告負擔。

2.備位聲明：

⑴原處分及訴願決定均撤銷。

⑵被告應做成准予退還終止原告租約發放補償時，扣除土地增值稅19,580,370元之處分。

⑶訴訟費用由被告負擔。

三、本件被告答辯：

㈠關於原告先位聲明請求確認兩造間之耕地租賃關係存在部分：

1.系爭土地除被告於45年5月28日劃定為住宅區，之後71年7月1日新竹市升格為省轄市，新竹縣、市分隸之後，再由新竹市政府以98年11月11日公告發布實施都市計畫劃定為第一種住宅區，依法編為建築用地。因此被告嗣於102年4月18日召開新竹縣縣有非公用房地清理處分研商會議（下稱系爭研商會議），決議就經管系爭土地辦理標售完成處分程序，並依平均地權條例第76條至第78條規定，以102年10月15日函通知原告終止系爭租約，並按102年度公告土地現值減除預計土地增值稅後餘額三分之一給予補償。

2.既然被告以102年10月15日函通知原告終止系爭租約「時」，系爭土地確為第一種住宅區依法編為建築用地，則被告依平均地權條例第76條至第78條規定終止系爭租約，自為合法且有據。至於新竹市政府後續為辦理「新竹市公道三（竹光路延伸銜接至景觀大道）新闢工程」而再為之變更，已是系爭租約終止之後所發生之事實，與兩造先前已終止之系爭耕地租約已無任何關聯。

㈡關於原告備位聲明請求撤銷原處分及訴願決定，及請求被告應做成准予退還終止其租約時，扣除土地增值稅19,580,370元之處分部分：

1.系爭土地屬被告原於45年5月28日劃定為住宅區、新竹市政府98年11月11日公告發布實施都市計畫劃定為第一種住宅區，系爭土地業經依法編為建築用地，已如前所述。被告就含系爭土地在內之縣有非公用房地，以標售方式處理。故被告依平均地權條例第76條第1項規定，以102年10月15日函終止系爭租約，並依同條例第77條第1款規定，

依102年當期之公告現值，預計土地增值稅，減除土地增值稅後餘額三分之一給予原告補償，依法有據。

㈢至原告稱本件應依耕地三七五減租條例辦理一節。按內政部81年9月4日函釋規定，本件被告既依平均地權條例第76條以下規定終止系爭租約，就含土地增值稅之扣繳等補償費之發放，自無另外適用耕地三七五減租條例之必要。

㈣綜上所述，本件聲明求為：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、本院之判斷：

㈠本件應適用之法令及相關法律見解：

1.平均地權條例第76條第1項規定：「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77條第1項、第3項規定：「耕地出租人依前條規定終止租約收回耕地時，除應補償承租人為改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良物外，應就申請終止租約當期之公告土地現值，預計土地增值稅，並按該公告土地現值減除預計土地增值稅後餘額三分之一給予補償。……（第3項）公有出租耕地終止租約時，應依照第一項規定補償耕地承租人。」第78條第1項規定：「依第七十六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。」

2.耕地三七五減租條例第17條第1項第5款、第2項第3款規定：「（第1項）耕地租約在租佃期限未屆滿前，非有左列情形之一不得終止：……五、經依法編定或變更為非耕地使用時。（第2項）依前項第五款規定，終止租約時，除法律另有規定

外，出租人應給予承租人左列補償：……三、終止租約當期之公告土地現值，減除土地增值稅後餘額三分之一。」

3. 新竹縣縣有財產管理自治條例第48條規定：「非公用不動產之處分，除放領、重劃、區段徵收由本府地政處依法辦理外，其餘應於完成法定處分程序後由財政處統一辦理。」第49條規定：「非公用不動產出售範圍如下：……經本府專案報經核准出售之非公用房地。……」第50條規定：「前條規定出售之房地，其處理方式依下列規定：……」。

4. 內政部81年9月4日號函釋略以：「要旨：終止租約收回出租耕地應視情況分別適用耕地三七五減租條例或平均地權條例規定辦理。內容：出租耕地經依法編為『建築用地』者，出租人終止租約收回耕地時，得依平均地權條例第76條至第78條規定辦理，亦得依耕地三七五減租條例第17條規定辦理。依平均地權條例規定辦理者，其程序及補償應依該條例第78條規定辦理；依耕地三七五減租條例辦理者，其程序及補償，本部79年8月15日台內地字第827373號函已有明釋。至出租耕地經依法編定或變更為建築用地以外之非耕地使用時，出租人終止租約收回耕地，僅得依耕地三七五減租條例之規定辦理。……」

5. 依耕地三七五減租條例第17條第1項第5款規定，經依法編定或變更為非耕地使用時，耕地租約在租佃期限未屆滿前，得終止租約。惟平均地權條例第76條第1項就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，得終止租約之規定，係屬前開規定之特別規定，於依平均地權條例第76條第1項規定申請終止租約者，並無耕地三七五減租條例第17條規定之適用（最高行政法院96年度判字第918號判決意旨參照）

㈡關於先位聲明部分：

1. 被告以102年10月15日函終止與原告間之系爭租約，並無違誤，茲分述如下：

⑴經查，訴外人徐漢深（原告之被繼承人）前與被告訂立承租系爭土地之公有耕地租賃契約，每6年重新續約（租賃期間自65年1月1日至100年12月31日止）。期間，徐漢深於95年12月23

日死亡，上開租約於96年5月2日變更登記承租人為原告徐廷傑，此有臺灣省新竹縣公有耕地租賃契約附卷可參（見本院卷第25頁至第26頁）。嗣原告並於100年12月31日與被告重新簽訂系爭租約（租賃期間自101年1月1日至106年12月31日），此有臺灣省新竹縣公有耕地租賃契約附卷可參（見本院卷第27頁）。

⑵次查，嗣被告為有效清理運用縣有財產，以被告於45年5月28日、新竹市政府98年11月11日公告發布實施「新竹縣新竹市都市計畫」、「擬定新竹（含香山）都市計畫（市中心地區）細部計畫」，將系爭土地劃定為第一種住宅區，依法編為建築用地，此有新竹市政府98年11月11日公告、新竹市土管資訊相關文書查詢系統列印畫面及被告113年9月5日函附卷可參（見本院第91頁、第93頁、訴願卷第46頁）。因此，被告於102年4月18日召開系爭研商會議，決議就經管系爭土地依新竹縣縣有財產管理自治條例第48條、第49條第1項第1款及第50條第1項第1款規定辦理標售完成處分程序，此有系爭研商會議附卷可參（見本院卷第95頁、第98頁）。

⑶又查，被告遂依平均地權條例第76條至第77條規定，以102年10月15日函（見本院卷第29頁）通知原告，自即日起終止系爭租約，並按102年度公告土地現值減除預計土地增值稅後餘額三分之一給予補償。且原告分別於102年11月27日、28日領取補償費各1,500萬元，被告並於103年2月19日將剩餘補償費1,585萬8,192元提存於臺灣新竹地方法院提存所而完成終止租約程序，此有同意書、新竹縣政府終止租約地價補償費發放清冊提存書及提存通知書附卷可參（見訴願卷第118頁至第121頁）。

⑷從而，被告依平均地權條例第76條第1項規定，以102年10月15日函終止系爭租約，並依同法第77條第1款規定，依102年當期之公告現值，預計土地增值稅，減除土地增值稅後餘額三分之一給予原告補償，揆諸前揭規定及說明，並無違誤。

⑸是原告主張：被告以102年10月15日函終止與原告間之系爭租約，具重大明顯瑕疵，應屬無效云云，不足採信。

2.原告又主張：系爭土地依據新竹市政府105年6月3日函，系爭土地暫予保留，直至107年5月31日始生效並將系爭土地劃分為道路用地，被告據以依照平均也權條例第76至78條終止與原告之系爭租約，具有重大且明顯之瑕疵而無效云云。惟查，

⑴本院觀諸新竹市政府105年6月3日函之內容（見本院卷第39頁），係因前述新竹市政府98年11月11日公告發布實施都市計畫之後，新竹市政府又再為辦理「新竹市公道三（竹光路延伸銜接至景觀大道）新闢工程」都市計畫變更作業，將原已劃定為第一種住宅區依法編為建築用地之系爭土地暫予保留而已，直至107年5月31日前述「新竹市公道三（竹光路延伸街接至景觀大道）新闢工程」都市計畫案生效再將系爭土地改劃為道路用地。

⑵被告於102年10月15日函通知原告終止系爭租約之時點，系爭土地確為第一種住宅區依法編為建築用地，則被告依平均地權條例第76條至第77條規定終止系爭租約，揆諸前揭規定及說明，洵屬有據。至於新竹市政府後續為辦理「新竹市公道三（竹光路延伸銜接至景觀大道）新闢工程」而再為之變更，已是系爭租約終止之後所發生之事實，與被告以102年10月15日函終止與原告間之系爭租約，並無任何關聯，本院自無再審酌之必要。

⑶綜上，足見原告此部分之主張，亦非可採。

㈢關於備位聲明部分：

1.被告以原處分否准原告所請，並無違誤，茲分述如下：

⑴公有出租耕地經依法編為建築用地者，出租人為收回出售作為建築使用時，得終止租約，並應針對承租人為改良土地所支付費用、尚未收穫之農作改良物及就申請終止租約當期之公告土地現值，預計土地增值稅，按該公告土地現值減除預計土地增值稅後餘額三分之一給予補償，平均地權條例第76條第1項、第77條第1項、第3項分別定有明文。

⑵經查，系爭土地屬被告於45年5月28日、新竹市政府於98年11月11日公告發布實施之「新竹縣新竹市都市計畫」、「擬定新竹（含香山）都市計畫（市中心地區）細部計畫」劃定為住宅區、第一種住宅區，則系爭土地業經依法編為建築用地。又被告就含系爭土地在內之縣有非公用房地，預計以標售方式處理。故被告依平均地權條例第76條第1項規定，以102年10月15日函終止系爭租約，並依同法第77條第1款規定，依102年當期之公告現值，預計土地增值稅，減除土地增值稅後餘額三分之一給予原告補償，業如前述，依法洵屬有據。

⑶次查，原告另以113年10月14日申請書向被告主張依耕地三七五減租條例之規定，申請退還系爭租約終止扣除土地增值稅1,958萬370元，經被告仍循平均地權條例之規定審查，以原處分駁回原告之申請，揆諸前揭規定及說明，並無違誤。

⑷是原告主張：縱認原告與被告間之耕地租賃關係已不存在，被告依平均地權條例第76、77條規定作成原處分應屬違法，並應退還扣繳之土地增值稅1,958萬370元云云，不足採信。

2.原告又主張：本案應依耕地三七五減租條例辦理云云。惟查，

⑴按前引內政部81年9月4日台內地字第8110649號函釋規定，出租耕地經依法編為建築用地者，出租人終止租約收回耕地時，得依平均地權條例第76條至第78條規定或耕地三七五減租條例第17條規定辦理，而依平均地權條例規定辦理者，其程序及補償應依同條例第78條規定辦理。則本件被告既依平均地權條例第76條以下規定終止系爭租約，就含土地增值稅之扣繳等補償費之發放，自無另外適用耕地三七五減租條例之必要。且依照平均地權條例第77條第1項之規定及耕地三七五減租條例第17條第2項第3款規定，均同樣須按該公告土地現值減除土地增值稅後餘額三分之一給予補償，適用結果並無二致。

⑵綜上，足見原告此部分之主張，並非可採。

3.原告另主張：依司法院釋字第580號解釋意旨，本件應不扣除土地增值稅云云。惟查，

⑴按司法院釋字第580號解釋：「七十二年十二月二十三日增訂之減租條例第十七條第二項第三款關於租約期限尚未屆滿而農地因土地編定或變更為非耕地時，應以土地公告現值扣除土地增值稅後餘額之三分之一補償承租人之規定，乃限於依土地法第八十三條所規定之使用期限前得繼續為從來之使用者，方有其適用。土地法所規定之繼續使用期限，係為保護土地使用人既有之法律地位而設之過渡條款，耕地出租人如欲於期前終止租約，減租條例第十七條第二項第三款即賦予補償承租人之義務，乃為平衡雙方權利義務關係，對出租人耕地所有權所為之限制，尚無悖於憲法第十五條保障財產權之本旨。惟不問情狀如何，補償額度一概為三分之一之規定，有關機關應衡酌憲法第二十二條保障契約自由之意旨及社會經濟條件之變遷等情事，儘速予以檢討修正。」

⑵依照立法院法制局專題研究報告關於「終止耕地三七五租約之問題研析」一文第12頁至第13頁內容所載：「（七）釋字第580號（2004年7月9日）惟司法院，釋字第580號（2004年7月9日）解釋略謂，1983年12月23日增訂《耕地三七五減租條例》第17條第2項第3款『不問情狀如何，補償額度一概為三分之一之規定，有關機關應衡酌憲法第二十二條保障契約自由之意旨及社會經濟條件之變遷等情事，儘速予以檢討修正。』且同條例第19條第3項規定，耕地租約期滿時，出租人為擴大家庭農場經營規模、提升土地利用效率而收回耕地時，準用同條例第17條第2項第3款之規定，『以補償承租人作為收回耕地之附加條件，不當限制耕地出租人之財產權，難謂無悖於憲法第一百四十六條與憲法增修條文第十條第一項發展農業之意旨，且與憲法第二十三條比例原則及第十五條保障人民財產權之規定不符，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿二年時（即2006年7月9日），失其效力』。因此，行政院於2006年至2012年間曾4度提案修正《耕地三七五減租條例》，均未能完成立法程序。」，此有立法院法制局專題研究報告關於「終止耕地三七五租約之問題研析」一文附卷可參（見本院卷第87頁、第89頁至第90

頁）。是以，司法院則釋字580號解釋後，耕地三七五減租條例第17條第2項第3款之規定迄未為任何修正，姑不論本件被告早已依法給予補償及提存完畢。退步言之，即便時至今日被告亦無任何法文根據，不予扣除土地增值稅後餘額三分一計算補償金額。

⑶綜上，足見原告此部分之主張，亦非可採。

五、綜上所述，原告之主張，均無可採。從而，原告訴請判決如先位、備位聲明所示，均無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影響，爰不逐一論述，附此指明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　27　　日

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　吳坤芳

法　官　許麗華

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	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代

者，得不委任律師為訴訟代理人	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　　114　　年　　8　　月　　27　　日

書記官　劉道文