臺中高等行政法院裁定

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度訴字第

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　羅永安　律師
　　簡　珣　律師
被　　告　臺中市政府地政局
代　表　人　吳存金
訴訟代理人　黃人文
　　吳馨宜
被　　告　臺中市龍井地政事務所
代　表　人　許世強
訴訟代理人　賴秀宜
　　楊閔旭
參　加　人　李裕男

上列當事人間確認行政處分無效等事件，原告提起行政訴訟，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。

事實及理由

壹、程序方面：

一、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。」原告起訴時狀載訴之聲明原為請求：「1.撤銷被告三機關違法無效之行政處分，即三七五租約不存在

，返還土地，並負賠償之責。2.被告三機關應負標的（即土地）侵害之賠償新臺幣（下同）2,900萬元，另附年息5％利息之損害賠償。」（本院卷第38頁）因其訴之聲明不明確，經本院闡明後，除對被告臺中市政府地政局之聲明外，其他被告部分同意聲明更正為：「1.被告臺中市大肚區公所應囑託被告臺中市龍井地政事務所塗銷原告所有坐落臺中市○○區○○段1164（應有部分1/8）、1165（應有部分1/6）、1166地號（應有部分1/6）（以下合稱系爭土地）土地登記簿土地標示部其他登記事項『有三七五租約』之註記。2.被告臺中市龍井地政事務所應塗銷原告所有系爭土地土地登記簿土地標示部其他登記事項『有三七五租約』之註記。3.被告三機關應連帶賠償原告2,900萬元，及自103年1月3日（公所調解時起）至清償日止，按年息5％計算之利息。」（本院卷第685頁）嗣於民國109年9月25日，原告又提出準備程序狀（訴之變更及補充）（本院卷㈡第747-754頁），變更聲明為：「⑴確認原告系爭土地受有三七五租約（肚社字第91號私有耕地租約書）其行政處分無效。⑵確認被告臺中市大肚區公所105年7月18日肚區農字第1050011969號函就肚社字第91號私有耕地租約准予續訂之行政處分無效。⑶確認被告臺中市政府地政局105年6月29日中市地權一字第1050024038號函就肚社字第91號私有耕地租約准予備查之行政處分無效。⑷確認被告臺中市龍井地政事務所受被告大肚區公所囑託，於84年12月11日在系爭土地之土地登記簿土地標示部其他登記事項註記『有三七五租約』之行政處分無效。⑸確認原告與參加人李裕男間就系爭土地之三七五租約（肚社字第91號）法律關係不存在。⑹被告等應連帶賠償原告2,900萬元，附加5年5％年息之追溯既往利息。」核其主要爭執均係不

服系爭土地登記簿土地標示部經註記「有三七五租約」，且經本院闡明，原告仍堅持變更其訴之聲明，本院基於尊重當事人之自主權，茲依原告變更後之聲明審理之。

二、關於原告訴請確認原告與參加人李裕男間就系爭土地之三七五租約（肚社字第91號）法律關係不存在部分，核屬私權爭議，本院另行裁定移轉臺灣臺中地方法院審理。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣原告認為其所有系爭土地莫名被註記有三七五租約（大肚區肚社字第91號）（下稱系爭租約），嚴重影響其權益，以及「臺灣省臺中縣私有耕地租約書」內容與被告臺中市大肚區公所（下稱大肚區公所）所存副本截然不同，應屬偽造，於102年12月23日申請耕地租佃爭議調解，經被告大肚區公所103年1月3日辦理（肚社字第91號）耕地租約調解會議，出、承租雙方無法達成協議，移送臺中市政府調處，經103年3月26日耕地租佃委員會調處，原告陳述願以公告現值1/3（1,500萬元）補償承租人，終止租約；承租人不接受現金補償，希望繼續耕作，雙方無法達成協議，遂移送司法機關處理。前經臺灣臺中地方法院103年度重訴字第201號判決駁回、臺灣高等法院臺中分院104年度重上字第84號上訴駁回、最高法院105年度台上字第1563號判決廢棄發回、臺灣高等法院臺中分院105年度重上更㈠字第36號民事判決上訴駁回、並經最高法院106年度台上字第3005號裁定駁回確定在案，認為系爭租約為真正，並非無效，亦無終止或消滅事由，許英善等人請求確認與李裕男間就系爭土地之系爭租約關係不存在，為無理由。其後，原告提起再審，經臺灣高等法院臺中分院107年度重再字第3號判決再審之訴駁回、臺灣高

等法院臺中分院107年度重再字第5號裁定及107年度重再字第7號裁定駁回再審之申請。原告仍不服系爭土地登記簿被註記有三七五租約，於是提起本件確認訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告所有系爭土地面積共約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，已嚴重侵害原告權益。歷經原告查證結果，被告大肚區公所有如下違法行為。該租約書正、副本同時於38年6月12日作，但紙質兩張不相符，且字體、表格、位置不相對，當年以毛筆作租約書，竟變不合時間點之53年才有之原子筆立約，顯屬偽造。38年6月12日作租約竟張貼54年才出版之春秋閣印花稅票，而非當年之國父肖像印花稅票，可見為偽造租約。又租約內登載之蔡瑞隆、蔡錫龍及林阼棠，意圖不當移花接木偽造租約，與假佃農李裕男為圖利共同偽造。系爭土地登記簿於73年、84年舊登記都無三七五租約之註記，84年後突然被強行註記，係以廢棄租約書造假註記，被告大肚區公所更以剪貼關防官章，此有被告102年12月20日肚區農字第1020022769號函表示查無38年耕地租約申請書，及103年6月30日肚區秘字第103001155號函復原告，自38年至79年系爭土地查無三七五租約文件資料，再於103年3月28日肚區農字第1030005429號函表示於84年清水地政事務所始註記三七五租約資料查無，可見行政處分之嚴重瑕疵。被告臺中市政府地政局是三七五租約的備查、總註記之核准機關，證明其於103年3月26日就明知故犯瞞定原告。被告臺中市龍井地政事務所（下稱龍井地政事務所）於84年12月11日依何細故在原告系爭土地舊簿登記莫須有為三七五租約之註記，理由及依據為何應予釐清，還民公道

。

2.請貴院依行政訴訟法第166條、第167條查明，被告大肚區公所與參加人偽造之約租書，提調刑事警察鑑定、法務部調查局鑑識鑑定真偽。租約書內有案外人落章之原始租約人蔡錫龍等三人，委請內政部戶政司調查該三人住址，及其三人之關係。請被告臺中市政府地政局應就註記之來源提出證明，被告龍井地政事務所之註記係依據何檔案及相關資料。被告三機關確認行政違法嚴重侵害原告所有權，無效之處分，依行政訴訟法第4條、第7條、第133條、第135條、第141條、第171條、第172條、公務員懲戒法第22條第30條規定，依法處置。

3.確認本案三七五租約自38年至今，於行政程序未曾現見公文書面6年一簽之相關處分之資料，予無效之實。

4.確認本案三七五租約，子虛實如幻，竟無實際之租金繳付，行政文書全無實質應有單據顯現，行政無作為於無效。

5.確認原告受三七五之租約於84年12月11日之註記處分，被告三機關至今尚無三七五之事實來源文書檔案資料可證等語。

㈡聲明：

1.確認原告所有系爭土地受有三七五租約（肚社字第91號私有耕地租約書）其行政處分無效。

2.確認被告大肚區公所105年7月18日肚區農字第1050011969號函就肚社字第91號私有耕地租約准予續訂之行政處分無效。

3.確認被告臺中市政府地政局105年6月29日中市地權一字第10500024038號函就肚社字第91號私有耕地租約准予備查之行政處分無效。

4.確認被告龍井地政事務所受被告大肚區公所囑託，於84年12月11日在系爭土地之土地登記簿土地標示部其他登記事項註

記「有三七五租約」之行政處分無效。

5.被告三機關應連帶賠償原告2,900萬元，附加年息5%之追溯既往利息。

三、被告大肚區公所答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.按耕地三七五減租條例第6條第1項、第2項、臺灣省耕地租約登記辦法第2條第1項、第2項規定，可知耕地三七五租約之法律關係若經判決確定者，鄉（鎮、市、區）公所依民事法院確定判決之結果應得逕行登記。系爭耕地租約業經臺灣高等法院臺中分院105年度重上更㈠字第36號民事判決、最高法院106年度台上字第3005號裁定確定，經認定文號為「肚社字91號」之系爭租約確為年代久遠之物，經諸多歷任承辦人員交接之文書，係屬真實之文書，系爭耕地租約簽訂後，屢次續約均為有效等事實，有各該裁判附卷可稽。則被告就系爭土地所為准予耕地三七五租約登記之處分，並無不合，並無行政程序法第111條第1至6款之事由，亦無第7款重大明顯之瑕疵。又按耕地三七五租約事項，由直轄市或縣市政府、鄉鎮市公所依其行政組織系統管理之，而耕地三七五租約之訂立、變更、終止，或換訂，依耕地三七五減租條例第6條第1項規定，既應申請登記，行政機關就涉及私權之耕地三七五租約事項，當事人間發生爭議時，並無實體認定權限，故其判斷耕地三七五租約之存否，一律依登記為準（最高法院82年度台上字第2003號民事判決）。被告就系爭土地耕地三七五租約登記，既無權另為實體判斷，僅能依臺灣高等法院臺中分院105年度重上更㈠字第36號民事判決、最高法院106年度台上字第3005號裁定所確定之民事實體法律關係為準，則被告無法變更原有之耕地三七五租約登記，其維持

系爭土地之耕地三七五租約登記，符合法院所確定之民事法律關係，自不能謂為無效。

2.前臺中縣政府依臺灣省政府84年3月25日84府地三字第23549號函頒「臺灣省地政事務所審查三七五租約耕地出賣或出典案件與鄉鎮市公所聯繫作業要點」，請各鄉鎮公所清查耕地三七五租約並函送地政事務所於土地登記簿上註記三七五租約，有臺中縣政府84年6月26日84府地字權第158751號、84年9月5日84府地權字第224158號、84年9月26日84府地權字第243732號、84年10月4日84府地籍字第247971號、84年10月17日84府地籍字第263464號等函及臺灣省政府84年9月29日84府地三字第162652號函可參。被告大肚區公所依前臺中縣政府上述指示，辦理包含系爭土地在內之三七五租約耕地清查、填具耕地三七五租約登記清查表，並檢送該清冊函請土地所在地之地政事務所辦理註記登記，此有前臺中縣大肚鄉公所84年6月10日84肚鄉民字第7510號、84年12月4日84肚鄉民字第16398號等函稿可證。當時，前臺中縣清水地政事務所即依被告大肚區公所上述囑託，完成系爭土地三七五租約註記登記，有前臺中縣清水地政事務所84年7月7日84清地四字第08426號、84年12月4日清地一字第15238號、84年12月14日84清地一字第15462號等函可稽。綜上，被告大肚區公所非辦理註記登記之機關，而被告大肚區公所檢送三七五租約登記清查表，函請清水地政事務所辦理註記登記既非行政處分，且均遵上級機關指示依法辦理，並無違法。況依最高行政法院106年度判字第674號判決意旨，系爭註記登記僅單純資訊揭露，非屬行政處分。

3.原告收受被告大肚區公所105年7月18日肚區農字第1050011969號函就肚社字第91號函後，以104（應係105之誤）年8月4

日許英善、許再益、許英汝函質疑三七五私有耕地租約肚社字第91號之真正，但未請求被告大肚區公所確認105年7月18日肚區農字第1050011969號函無效，或至多僅屬請求撤銷該處分，與確認該處分是否當然無效有別，此亦可由原告以105年7月1日許英善、許再益、許英汝函請求撤銷續約函意旨可知。是原告未踐行向被告大肚區公所請求確認105年7月18日肚區農字第1050011969號函無效之先行程序，其提起確認無效訴訟並不合法等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、被告臺中市政府地政局答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.查被告106年8月22日中市地權一字第1060029633號函僅係回復原告，有關三七五租約之訂立、變更、終止或換訂之管轄權機關屬區公所，原告所請調閱三七五租約資料或卷宗等節，應請原告逕洽所轄區公所辦理。核此函文係單純就申請業務管轄權之事實表示，為觀念通知，對外不發生法律效果，非屬行政處分，不得對之提起行政爭訟。

2.被告臺中市政府地政局105年6月29日中市地權一字第1050024038號函係依據臺中市耕地組約登記自治條例第3條、第13條規定，回復被告大肚區公所「肚社字第91號」三七五租約之續訂，既經依法核准，予以備查，此函文僅係單純對各項三七五租約登記具有備查權，對外不發生法律效果，並非行政處分，不得對之提起行政爭訟。

3.按行政訴訟法第6條第2項規定，確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。查原告未就上開函文向被告請求確認其無效，其提起一般給付訴訟請求確認行政處分

無效，屬起訴不備其他要件，與法未合等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

五、被告龍井地政事務所答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.有關土地登記簿三七五租約之註記，係由主管機關被告大肚區公所依「地政事務所審查三七五租約耕地出賣或出典案件與鄉（鎮、市、區）公所檢查聯繫作業要點」第3點、第4點、第5點、第6點及土地登記規則第7條、第29條規定，囑託被告龍井地政事務所辦理，無論新訂、變更或塗銷租約，皆為被動受理相關註記之登記或塗銷。

2.依最高行政法院105年度判字第354號判決意旨：按登記機關於土地登記簿上所為之註記究為行政處分或為事實行為，端視作成註記之原因事實是否足以使註記發生法律效果而定。另核土地登記規則第29條第1項第1款至第12款囑託登記機關所為之登記事由，均非屬註記登記性質，可知該條並非就註記登記所為之規定，……推得政府機關囑託登記機關為註記，須有法律或經明確授權之法規命令為依據，始得為之。從而，國家為達成某種政策目的，於必要時由主管機關囑託登記機關於相關土地之登記簿標示部上註記一定資訊，如該註記僅為資訊之揭露，未對外直接發生法律效果，而對人民之自由或權利未形成限制時，應為行政權得行使之範圍，如與比例原則無違，登記機關受行政機關之囑託為註記，縱無法律或授權之法規命令為依據，應難認屬違法……。是有關土地登記簿上三七五租約之註記，僅土地資訊之揭露，非屬行政處分之範疇，被告無從自行撤銷該三七五租約註記。

3.按土地登記規則第7條規定登記之土地權利，除本規則另有規定外，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記

。本案既非被告所為之行政處分，僅能依前開規定，於判決塗銷登記確定後，方得持憑確定證明書以憑辦理塗銷，或由主管機關囑託被告辦理塗銷三七五租約註記。

4.按「收件簿、登記申請書及其附件，除土地所有權第一次登記案件應永久保存外，應自登記完畢之日起保存15年。前項文件之保存及銷毀，由登記機關依檔案法相關規定辦理。」為土地登記規則第19條所明定，系爭土地登記簿既於84年間辦理三七五租約之註記，因土地登記具有絕對效力，其效力之發生自以登記簿所登記資料為準，本案經向原登記機關清水地政事務所查證相關資料，經該所函復系爭土地註記登記檔案因年代久遠，原始登記原因證明文件已逾保存年限，業經依法銷毀。但尚難認定該註記有登記錯誤之情事，仍應由主管機關（大肚區公所）囑託被告塗銷，或經法院判決確定文件憑辦。被告接獲囑託案件時，僅有被告大肚區公所檢附之清查表，並無承租雙方之契約，無權限審核被告大肚區公所之行政處分有無行政程序法第111條之重大瑕疵無效事由等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

六、參加人答辯及聲明：

㈠答辯要旨：系爭租約為真正，業經民事判決確定在案，被告等的三七五租約註記並沒有錯誤等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

七、爭點：

㈠原告訴請確認其所有系爭土地受有三七五租約（肚社字第91號私有耕地租約書）之行政處分無效，是否合法？

㈡原告訴請確認被告大肚區公所105年7月18日肚區農字第1050011969號函就肚社字第91號私有耕地租約准予續訂之行政處

分無效，是否合法？

㈢被告臺中市政府地政局105年6月29日中市地權一字第1050024038號函是否屬行政處分？原告訴請確認被告臺中市政府地政局105年6月29日中市地權一字第1050024038號函就肚社字第91號私有耕地租約准予備查之行政處分無效，是否合法？

㈣被告龍井地政事務所受被告大肚區公所囑託，在系爭土地之土地登記簿土地標示部其他登記事項註記「有三七五租約」，是否屬行政處分？原告訴請確認被告龍井地政事務所受被告大肚區公所囑託，於84年12月11日在系爭土地之土地登記簿土地標示部其他登記事項註記「有三七五租約」之行政處分無效，是否合法？

㈤原告訴請被告應連帶賠償原告2,900萬元，附加年息5%之追溯既往利息，是否合法？

八、本院的判斷：

㈠前提事實：

上揭事實概要欄所載之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，且有系爭耕地租約書（本院㈠卷第357頁）、系爭土地建物查詢資料及土地登記簿資料（本院卷㈠第257-267）、臺灣臺中地方法院103年度重訴字第201號、臺灣高等法院臺中分院104年度重上字第84號、105年度重上更㈠字第36號、最高行政法院106年度台上字3005號、臺灣高等法院臺中分院107年重再字第3號、107年度重再字第5號、第107年度重再字第7號等民事裁判（本院卷㈠第271-320頁）等件資料影本附卷可證，此部分事實堪以認定。

㈡原告以其所有系爭土地莫名被註記有三七五租約，嚴重影響其權益，及系爭耕地租約書正本內容與被告大肚區公所所存副本截然不同，應屬偽造，於102年12月23日申請耕地租佃

爭議調解，經被告大肚區公所103年1月3日辦理耕地租約調解會議，出、承租雙方無法達成協議，移送臺中市政府調處，經103年3月26日耕地租佃委員會調處，雙方無法達成協議，移送司法機關處理，並經臺灣臺中地方法院103年度重訴字第201號判決駁回、臺灣高等法院臺中分院104年度重上字第84號上訴駁回、最高法院105年度台上字第1563號判決廢棄發回，臺灣高等法院臺中分院105年度重上更㈠字第36號民事判決上訴駁回、最高法院106年度台上字第3005號裁定駁回上訴而確定在案，業經本院調取上述案卷核閱屬實。其中：

1.原告雖主張系爭租約書正、副本同時於38年6月12日作，但紙質兩張不相符，且字體、表格、位置不相對，當年以毛筆作約書，竟變不合時間點之53年才有之原子筆立約，顯屬偽造，38年6月12日作約竟張貼54年才出版之春秋閣印花稅票，而非當年之國父肖像印花稅票，可見為偽造租約等語，業經民事法院將系爭租約正本、副本送請法務部調查局鑑定結果認為兩者紙質外觀與印文殘跡色澤不一之部分，不排除係保存條件不同所致，此有臺灣高等法院臺中分院105年度重上更㈠字第36號民事判決略以：「㈥又經本院將被上訴人（即承租人李裕男）系爭租約及公所系爭租約原本，送請法務部調查局鑑定結果認：被上訴人系爭租約原本（稱A資料）、公所系爭租約原本（稱B資料），右處第一行記載『臺灣省臺中縣私有耕地租約書肚社字第九一號』部分，未發現有塗抹、洗改、填改、刮擦或裁補等痕跡；A、B資料紙質之外觀色澤不同，但印字內容相符，部分戳記亦相同；比對與檢查結果，雖然A、B資料之印跡數量與位置不符，黑色字跡（『張陳現等二人』、『張陳現』等除外）之顯色成分不

同，增刪文字之筆劃特徵與墨色反應亦不同，但由於兩者印字內容相同，黑色字跡（『張陳現等二人』、『張陳現』等除外）之佈列與線條亦皆能疊合，研判兩者最初作成時，B資料應係A資料之複寫件，A、B資料應係同一時間製作。再者，A、B資料第一行『肚社』、『九一』，以及日期『六』、『十二』等藍色手寫字跡，其筆墨反應相同，且又有可能為同一人書寫，因此，本案A、B資料之最初作成時間，不排除與文件上印製『中華民國三十八年…立』有關；而兩者紙質外觀與印文殘跡色澤不一之部分，不排除係保存條件不同所致等語，有該局106年5月31日調科貳字第10603222480號函附鑑定書及鑑定分析表足憑，復經本院勘驗屬實（見本院卷㈡第98至105、139頁反面至142頁正面），益徵上訴人主張不可採。」（本院卷第299-300頁）。

2.對於原告爭執印花稅票乙節，該判決於理由㈤略以：「至於該印花稅票是出租人或承租人或其他人所貼，為何是貼在被上訴人系爭租約左上角，沒有貼在公所系爭租約上，事涉當年時空背景，承辦人員素質，行政流程問題，已難考究，並對契約不生影響，上訴人逕以此推測系爭租約遭變造，置其他合理存在之事實不論，自無可採。」予以駁回（本院卷㈠第299頁），則民事法院已認為系爭租約為真正，且並非無效，亦無終止或消滅事由，許英善等人請求確認與李裕男間就系爭土地之系爭租約關係不存在，為無理由，而予駁回，已告確定在案。依民事訴訟法第400條第1項規定：「除別有規定外，確定之終局判決就經裁判之訴訟標的，有既判力。」

3.系爭租約業經民事法院判決有效，已如前述，並對於系爭租約簽訂後，屢次續約亦認定均為有效，此有臺灣高等法院臺

中分院105年度重上更㈠字第36號判決略以：「四、系爭租約簽訂後，屢次續約均為有效：㈠按耕地租佃期間，不得少於6年；又耕地租約於租期屆滿時，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租者，應續訂租約，修正前後之減租條例第5條、第20條均有明文。故耕地租約如有續訂之情形，原則上應每6年申請並變更登記一次。本件系爭租約自38年6月12日簽訂後迄今，其間多數續訂租約均有資料可查，有上開大肚區公所103年7月22日肚區農字第1030011894號函暨所附租約資料足按（見原審卷㈠第136至196頁），該等資料自50年至102年共列15筆，可查續訂資料雖僅有50年、56年、62年、68年、92年、98年，惟佐以其他80年、81年、102年相關資料，及大肚區公所104年6月3日肚區農字第1040009384號函檢附申請續租案件清冊（見本院前審卷第100至101頁）等資料，暨參酌大肚區公所上開函文所陳及證人李銘文所證，系爭租約相關資料因年代久遠恐有缺漏等情，實難僅因資料不全，即認系爭租約有不接續情形，否則公所豈有不予註銷租約登記之理。且減租條例之租約登記制度，係為保障佃農而設，租約更不因無書面而無效，均為實務肯認見解，準此，租約之換訂雖無書面資料，亦不影響系爭租約之效力。況91年至104年間亦有繳納租金之情，已如上述，益證系爭租約確有續訂之實。」（本院卷㈠第301頁）。

㈡原告訴請確認被告大肚區公所105年7月18日肚區農字第1050011969號函就肚社字第91號私有耕地租約准予續訂之行政處分無效，並不合法：

1.按行政訴訟法第6條第2項規定：「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。」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，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」是對於無效之行政處分固得提起確認行政處分無效之訴確認之，然若訴請確認無效之對象並非行政處分，或對於訴請確認無效之行政處分，未向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30內不為確答者，則此確認之訴即屬不備其他要件，行政法院應以裁定駁回之。

2.經查，被告大肚區公所105年7月18日肚區農字第1050011969號函係就系爭租約承租人即參加人申請續訂租約乙案，核准續訂，租期自104年1月1日至109年12月31日止（本院卷第75-5頁），核屬行政處分。又原告收受被告大肚區公所105年7月18日肚區農字第1050011969號函就肚社字第91號私有耕地租約准予續訂後，雖曾以105年8月4日、105年7月1許英善、許再益、許英汝函請求被告大肚區公所撤銷續約，然並未請求被告大肚區公所確認該函無效，或經請求後於30日內不為確答，其逕行提起確認系爭准予續訂耕地租約之行政處分無效之訴，核與行政訴訟法第6條第2項規定之要件不符，即不備起訴要件，其起訴亦不合法，且無從補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款裁定駁回之。

3.原告經本院於109年10月22日通知補正其向被告請求確認行政處分無效之證明文件，雖陸續提出109年10月30日陳報聲明狀、109年10月3日陳報狀，並檢附被告大肚區公所103年6月30日肚區秘字第1030011555號函等書件（本院卷㈡第869-994頁），作為證明其向被告請求確認行政處分無效之證明。然查，原告所提出之證明文件，核屬其向被告申請提供、影印相關文件之回函，或其陳請求法務部調查局重新辦理耕

地租約書鑑定之回函，或其主觀上自認可證明系爭租約無效之相關資料，並無任何其向被告請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答之相關佐證資料，自不足以證明原告已踐行向被告請求確認無效之先行程序。

㈣被告臺中市政府地政局105年6月29日中市地權一字第1050024038號函並非屬行政處分，原告訴請確認被告臺中市政府地政局105年6月29日中市地權一字第1050024038號函就肚社字第91號私有耕地租約准予備查為無效，並不合法：

1.按提起確認行政處分無效訴訟，須以行政處分存在為前提，如以非屬行政處分為標的訴請確認無效訴訟，即屬起訴不備程序要件，顯非合法且無從補正，應以裁定駁回。所謂行政處分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，此參照行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項之規定可明。

2.依臺灣省耕地租約登記辦法第2條第1項規定：「耕地租約之訂立、變更、終止或換訂登記，應由出租人會同承租人於登記原因發生日起30日內，向當地鄉（鎮、市、區）公所申請。」第10條規定：「鄉（鎮、市、區）公所受理耕地租約登記之申請，應於受理日起10日內審查完竣，將審查及登記結果通知雙方當事人，並報請縣（市）政府備查。」及臺中市耕地租約登記自治條例第3條規定：「耕地租約之訂立、換訂、續訂、變更、終止或更正，除本自治條例另有規定外，應由出租人會同承租人申請登記。前項耕地租約登記，應於登記原因發生之日起30日內，向耕地所在地區公所申請。……」第13條規定：「第13條區公所受理耕地租約登記時，應於十日內審查完竣，經審查符合規定者，報請地政局備查；

……」是耕地租約之訂立、變更、終止或換訂登記等，均由當地鄉（鎮、市、區）公所受理申請，並將審查及登記結果通知雙方當事人，核准機關為鄉（鎮、市、區）公所，並非縣（市）政府，故縣（市）政府准予備查之函文，對於耕地租約之效力並未賦予任何法律效果，並非行政處分。

3.經查，被告臺中市政府地政局105年6月29日中市地權一字第1050024038號函略以：「本案租約『肚社字第91號』，既經貴所依法核准，予以備查，依耕地三七五減租條例第20條規定，並經貴所准予續訂租約6年，租期自104年1月1日起至109年12月31日止，後續請依規定辦理租約書及租約登記簿之相關登載或加註事宜。」（本院卷第821頁）可見此函文核係就被告大肚區公所函送系爭租約103年底租約期滿，出租人未申請收回自耕、承租人申請續約，業經核准，依法報請被告臺中市政府地政局准予備查，揆諸前揭規定及說明，此函文非屬行政處分，原告訴請確認被告臺中市政府地政局105年6月29日中市地權一字第1050024038號函無效，屬起訴不備程序要件，且無從補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，以裁定駁回之。

㈤被告龍井地政事務所受被告大肚區公所囑託，在系爭土地之土地登記簿土地標示部其他登記事項註記「有三七五租約」，非屬行政處分，原告訴請確認被告龍井地政事務所受被告大肚區公所囑託，於84年12月11日在系爭土地之土地登記簿土地標示部其他登記事項註記「有三七五租約」為無效，並不合法：

1.按「地政事務所審查三七五租約耕地出賣或出典案件與鄉（鎮、市、區）公所檢查聯繫作業要點」第2點規定：「在鄉（鎮、市、區）公所辦畢三七五租約登記之耕地，地政事務

所應於土地登記簿予以註記。其屬共有土地出租者，應註記出租人及其應有部分。」第3點規定：「新訂立三七五租約之耕地，鄉（鎮、市、區）公所應於辦畢租約登記2日內填具登記申請書及造具訂立租約土地清冊一式二份（如附件一），函送土地所在地地政事務所收件，並於土地登記簿標示部其他登記事項欄內註記本筆土地訂有三七五租約（其記載例，如附件二）。」第6點規定：「三七五租約耕地辦理註記完畢後，如有終止或註銷租約情事，致整筆土地已無三七五租約，鄉（鎮、市、區）公所應於辦畢2日內填具登記申請書一份及造具終止或註銷租約土地清冊一式二份（如附件四），函送土地所在地地政事務所收件並辦理塗銷註記（其記載例，如附件五）。」據此，耕地三七五租約訂立後，鄉（鎮、市、區）公所應填具登記申請書及造具訂立租約土地清冊，函送土地所在地地政事務所收件，並於土地登記簿標示部其他登記事項欄內註記本筆土地訂有三七五租約，如有終止或註銷租約情事，亦由鄉（鎮、市、區）公所填具登記申請書及造具訂立租約土地清冊，函送土地所在地地政事務所收件並辦理塗銷註記。

2.次按土地法第37條規定：「（第1項）土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。（第2項）土地登記之內容、程序、規費、資料提供、應附文件及異議處理等事項之規則，由中央地政機關定之。」土地登記規則第2條規定：「土地登記，謂土地及建築改良物（以下簡稱建物）之所有權與他項權利之登記。」又所謂註記，依內政部所訂定發布之「登記原因標準用語」規定，係指在標示部、所有權部或他項權利部其他登記事項欄內註記資料之登記，並非土地法第37條所指之「土地登記」。因此，註記原則上不生

不動產取得、設定、喪失及變更之效力。準此，註記為非關土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記事項。至登記機關於土地登記簿上所為之註記究為行政處分或為事實行為，端視作成註記之原因事實是否足以使註記發生法律效果而定。最高行政法院99年度3月份第1次庭長法官聯席會議決議：「……系爭註記事實上影響其所在土地所有權之圓滿狀態，侵害土地所有權人之所有權，土地所有權人認系爭註記違法者，得向行政法院提起一般給付訴訟，請求排除侵害行為即除去系爭註記。」係以地政事務所在土地登記簿標示部其他登記事項欄註記：「本土地涉及違法地目變更，土地使用管制仍應受原『田』地目之限制」，而以註記為事實行為所表示之法律見解。

3.經查，系爭土地之土地登記簿土地標示部其他登記事項註記「有三七五租約」，係被告大肚區公所辦畢系爭土地三七五租約登記後，依據前揭「地政事務所審查三七五租約耕地出賣或出典案件與鄉（鎮、市、區）公所檢查聯繫作業要點」之規定囑託被告龍井地政事務所辦理註記，該註記之內容，僅屬資訊之揭露，並不影響耕地三七五租約之成立及效力，該註記既未對外直接發生法律效果，自非行政處分。則原告訴請確認被告龍井地政事務所受被告大肚區公所囑託，於84年12月11日在系爭土地之土地登記簿土地標示部其他登記事項註記「有三七五租約」為無效，屬起訴不備程序要件，且無從補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，以裁定駁回之。

4.至於原告訴稱系爭土地登記簿於84年間突然強行註記「有三七五租約」乙節。經查，由於早期訂有三七五租約之耕地僅佔少數，惟遇耕地出賣或出典時，需全部責由申請人向鄉鎮

市公所查註有無訂立三七五租約，常造成民眾往返奔波之苦，所以行政院行政革新服務團就土地登記業務部分建議改進，列有「建議對訂有三七五租約之土地，於土地登記簿上註記，移轉時免經鄉鎮公所查註有無三七五租約」一項，以減少民眾往來奔波，達到簡政便民目的。案經臺灣省政府84年3月25日84府地三字第23549號函頒「臺灣省地政事務所審查三七五租約耕地出賣或出典案件與鄉鎮市公所聯繫作業要點」，並請各鄉鎮公所清查耕地三七五租約並函送地政事務所於土地登記簿上註記三七五租約，被告大肚區公所（前臺中縣大肚鄉公所）據此辦理包含系爭土地在內之三七五租約耕地清查、填具耕地三七五租約登記清查表，並以84年12月4日84肚鄉民字第16398號函檢送耕地三七五租約土地清冊，函請系爭土地所在地當時管轄之清水地政事務所辦理註記事宜，當時清水地政事務所即依被告大肚區公所上述囑託，完成系爭土地三七五租約註記登記，有前臺中縣政府84年9月26日84府地權字第243732號函、臺灣省政府84年3月25日84府地三字第23549號函、前臺中縣大肚鄉公所84年12月4日84肚鄉民字第16398號函、前臺中縣清水地政事務所84年12月14日84清地一字第15462號函稿等附卷可稽（本院卷第653-656、659、665-667、677頁），此為84年間系爭土地登記簿土地標示部其他登記事項經註記「有三七五租約」之緣由，併此敘明。

㈥原告訴請確認其所有系爭土地受有三七五租約（肚社字第91號私有耕地租約書）之行政處分無效，並不合法：

1.經查，原告訴請確認其所有系爭土地受有三七五租約（肚社字第91號私有耕地租約書）之行政處分無效，並未明確指明究係何一被告之何一行政處分無效，於法顯有不合，經本院

闡明後，原告仍堅持為此部分之聲明，本院審酌其此部分聲明，實已包含在「2.確認被告大肚區公所105年7月18日肚區農字第1050011969號函就肚社字第91號私有耕地租約准予續訂之行政處分無效。」、「3.確認被告臺中市政府地政局105年6月29日中市地權一字第1050024038號函就肚社字第91號私有耕地租約准予備查之行政處分無效。」、「4.確認被告龍井地政事務所受被告大肚區公所囑託，於84年12月11日在系爭土地之土地登記簿土地標示部其他登記事項註記『有三七五租約』之行政處分無效。」等3項聲明範圍內，而本院已於上述理由㈢、㈣、㈤詳述其訴均不合法，故應併予駁回。

2.實則，原告所有系爭土地之租約是否有效，核屬原告與參加人間之私權爭議，系爭土地登記簿上關於「有三七五租約」之註記僅具有公示之效果，該租約係因原告與參加人雙方之先人合意而有效成立，並非因被告大肚區公所囑託被告龍井地政事務所為三七五租約之註記而生效，系爭土地登記簿上縱無「有三七五租約」之註記，亦不影響原已有效成立之私權租約關係，故確認系爭土地之三七五租約是否有效，核屬私權爭議，應依民事法院之判決確認之。又關於原告於本件另訴請確認原告與參加人間就系爭土地之三七五租約（肚社字第91號）法律關係不存在部分，本院已另行裁定移轉臺灣臺中地方法院審理。

㈦原告訴請被告應連帶賠償原告2,900萬元，附加年息5%之追溯既往利息，並不合法：

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，因而失所附麗，自得一併裁定駁回。

2.本件原告因系爭土地登記簿土地標示部其他登記事項註記「有三七五租約」，訴請確認被告大肚區公所就系爭土地准予訂立肚社字第91號私有耕地租約書之行政處分無效、確認被告大肚區公所105年7月18日肚區農字第1050011969號函就肚社字第91號私有耕地租約准予續訂之行政處分無效、確認被告臺中市政府地政局105年6月29日中市地權一字第10500240

38號函就肚社字第91號私有耕地租約准予備查為無效、確認被告臺中市龍井地政事務所受被告大肚區公所囑託，於84年12月11日在系爭土地之土地登記簿土地標示部其他登記事項註記「有三七五租約」為無效等，均有行政訴訟法第107條第1項第10款所定起訴不合法，應予裁定駁回情形，已如前述，依最高行政法院98年6月份第1次庭長法官聯席會議決議之見解，原告依據國家賠償法附帶請求被告應連帶賠償原告2,900萬元，附加年息5%之追溯既往利息部分，因而失所依附，於法不合，應予一併裁定駁回。

㈧本件裁定基礎已經明確，兩造其餘的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。

九、結論：原告訴請確認其所有系爭土地受有三七五租約之行政處分無效、確認被告大肚區公所105年7月18日肚區農字第1050011969號函就肚社字第91號私有耕地租約准予續訂之行政處分無效、確認被告臺中市政府地政局105年6月29日中市地權一字第1050024038號函無效、確認被告龍井地政事務所受被告大肚區公所囑託，於84年12月11日在系爭土地之土地登記簿土地標示部其他登記事項註記「有三七五租約」為無效，及附帶請求被告連帶賠償原告2,900萬元，附加年息5%之追溯既往利息，均不合法，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　16　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　劉　錫　賢

法　官　楊　嵎　琇

法　官　陳　文　燦

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）。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　16　　日

書記官　林　昱　妏