臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@110年度訴字

原　　告　劉文玉（即陳文彬之承受訴訟人）
　　陳伯承（即陳文彬之承受訴訟人）
　　陳至威（即陳文彬之承受訴訟人）
　　陳至勇（即陳文彬之承受訴訟人）
共　　同
訴訟代理人　紀育泓　律師
被　　告　經濟部水利署中區水資源局
代　表　人　陳弘⋮⋮
訴訟代理人　李東炫　律師

上列當事人間有關補償事務事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理　由

一、爭訟概要：

原告主張，訴外人陳福生約於民國57年間租用南投縣○○鎮○○段○○○○○○○○○號土地（下稱系爭土地）種植稻穀，嗣其逝世後，由其子即陳文彬接續租用迄今，於租期屆滿前之107年間，系爭土地經財政部國有財產署無償撥用予被告，而由財政部國有財產署發函向陳文彬終止系爭土地之耕地租賃契約，則於租約終止後，原告應得依平均地權條例第11條第3項向受無償撥用之需地機關即被告請求給付補償金。惟被告拒絕給付，原告乃向臺灣南投地方法院（下稱南投地院）起訴，請求被告應給付原告新臺幣（下同）2,038,303元及自起訴狀繕本送達被

告之翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息。嗣南投地院以本件為公法上爭議，以109年度訴字第99號民事裁定移送本院審理。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭土地為中華民國所有，訴外人陳福生約於57年間租用系爭土地種植稻穀，嗣陳福生於00年逝世，由其子即陳文彬接續租用迄今，於租期屆滿前之107年間，系爭土地因財政部國有財產署無償撥用予被告，因而發函向陳文彬終止該耕地租賃契約，則被告於系爭土地終止耕地租約後，應依法給付原告補償金，惟被告拒絕給付。縱使系爭土地管轄機關迭經變更，陳文彬締約對象皆為公法人即中華民國，陳文彬自89年以前已與中華民國就系爭土地形成耕地租賃關係，其使用系爭土地之性質應屬「耕地承租」行為，給付之金額已相當於使用系爭土地之對價，屬租金之性質而非行政規費。

2.本件前經南投縣草屯鎮公所、南投縣政府函覆原告拒絕調解，而行政機關基於私法關係以出租人地位向原告所為之意思表示，並非基於國家高權之地位所為之公權力行為，屬私法上租賃契約。本件請求權基礎為平均地權條例第11條第3項，該規定係準用同條第1項、第2項規定，出租之耕地經依法徵收後，土地所有人須以所得補償地價，扣除土地增值稅後餘額之3分之1，補償耕地承租人。是不論出租人為私人或行政主體，或不論出租土地屬私有或公有，或不論提前終止租約之事由為意思表示或依法徵收，承租人與出租人間皆成立私法關係，因租約終止即應負擔補償費用，而平均地權條例第11條第1項與第3項規定係課予補

償金給付義務之主體歸屬，不因義務歸屬主體為私人或行政主體而區分為公法或私法性質，是平均地權條例第11條應非公法上之請求權，原告得逕行向普通法院提起民事訴訟。

3.原告自89年以前租用系爭土地迄今，租賃關係未曾中斷，現因行政院核准被告就系爭土地辦理烏溪鳥嘴人工湖用地撥用結果，財政部國有財產署乃發函向原告終止耕地租約，系爭土地租賃關係既已終止，依平均地權條例第11條第3項規定，被告應按核准撥用當期公告土地現值之3分之1，補償原告，依原告租用之土地面積計算，被告應給付原告共2,038,303元。

㈡聲明：

1.被告應給付原告2,038,303元及自起訴狀繕本送達被告之翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息。

2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告請求未經訴願前置程序，逕行提起給付訴訟，不備起訴要件：

⑴行政訴訟之類型，可大別為撤銷訴訟、給付訴訟及確認訴訟3類，其中給付訴訟依其起訴之前應否先經前置訴願程序，及所請求者係行政處分或係行政處分以外之其他給付，又可分為行政訴訟法第5條所定之課予義務訴訟及同法第8條規定之一般給付訴訟。各該訴訟類型於行政訴訟法均有明定其應備之特別實體判決要件，原告起訴是否具備各種訴訟之特別判決要件，即應就其所行之訴訟類型依行政訴訟法之規定判斷之。

⑵參照最高行政法院97年度裁字第4102號、102年度裁字第1555號裁定意旨，一般給付訴訟與課予義務訴訟於本質上應互為非可兩立之訴訟類型，欲提起一般給付訴訟，須以該訴訟得「直接」行使給付請求權者為限，如按其所依據實體法上之規定，尚須先經行政機關核定其給付請求權者，應先提起課予義務訴訟，請求行政機關作成該特定之行政處分，而不得直接提起給付訴訟。

⑶本件原告起訴請求依平均地權條例第11條給付補償地價，尚須先由主管機關核定或確定原告是否符合補償之要件及數額，於提起一般給付訴訟前，應先提起課予義務訴訟，請求主管機關作成該核定之行政處分。原告逕以金錢給付之方式提起訴訟，其請求不備起訴之要件，應予駁回。

2.被告並非平均地權條例第11條規定之主管機關，原告對被告提起本件訴訟，欠缺當事人適格：

⑴依行政訴訟法第107條第3項規定及最高行政法院90年度5月份庭長法官聯席會議結論，起訴欠缺當事人適格、權利保護必要之要件者，係屬原告之訴在法律上顯無理由，應以判決駁回。

⑵參照臺北高等行政法院96年度訴字第4272號判決意旨，可知公有出租耕地若係無償撥用，補償費用固由需地機關負責籌措，但仍係由發放補償之機關代為扣交並發放予承租人，本件原告請求依平均地權條例第11條給付地價補償，應向主管機關（耕地徵收之發放義務人）為之，原告對被告起訴，亦有當事人不適格之程序瑕疵，應予駁回。

㈡聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、本院的判斷：

㈠按「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」行政訴訟法第107條第3項定有明文。

㈡次按依行政訴訟法第8條所規定因公法上原因發生財產上之給付，而提起一般給付訴訟，其請求金錢給付者，必須以該訴訟可直接行使給付請求權時為限。如依實體法之規定，尚須先由行政機關核定或確定其給付請求權者，則於提起一般給付訴訟之前，應先提起課予義務訴訟，請求作成核定之行政處分。如行政機關對其請求於法令所定期間內應作為而不作為，或對其請求逕予駁回，則人民應依訴願法之規定提起訴願救濟；倘有不服，再循序依行政訴訟法第5條第1項、第2項規定，提起「怠為處分之課予義務訴訟」或「排除否准之課予義務訴訟」，而非得逕行提起同法第8條之一般給付訴訟。從而，得直接提起一般給付訴訟者，應限於請求金額已獲准許可或已保證確定之金錢支付或返還。如主張其有公法上之不當得利之返還請求權，而是項財產之給付，須由行政機關自行先為核定者，若捨上開合法救濟途徑不為，逕行向高等行政法院提起一般給付之訴者，其訴即欠缺權利保護之必要，難認為有理由（最高行政法院103年度判字第215號判決參照）。

㈢復按「各級政府機關需用公有土地時，應商同該管直轄市或縣（市）政府層請行政院核准撥用。」、「（第1項）依法徵收或照價收買之土地為出租耕地時，除由政府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，並

應由土地所有權人，以所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額之3分之1，補償耕地承租人。……（第3項）公有出租耕地依法撥用時，準用前2項之規定，補償承租人；所需經費，由原管理機關負擔。但為無償撥用者，補償費用，由需地機關負擔。」、「公有出租耕地依法撥用時，依本條例第11條第3項規定，應按核准撥用當期公告土地現值之3分之1，補償承租人。」土地法第26條、平均地權條例第11條第1項、第3項及同條例施行細則第9條第2項定有明文。準此可知，因公有出租耕地依法撥用而致終止租約之土地承租人，依平均地權條例第11條第3項及同條例施行細則第9條第2項規定，得向機關申請按核准撥用當期公告土地現值之3分之1給予補償，由權責機關就租賃關係是否存在、該租賃關係有無平均地權條例第11條規定之適用、有無自任耕作之事實、該使用之土地標示、面積、管理機關等事項予以審查後作成准駁之處分。然於權責機關就該承租人之申請為審查並作成准予補償之行政處分前，該承租人並無逕行請求給付金錢之請求權存在。是依上開所述，若其逕向高等行政法院提起一般給付訴訟，請求行政機關逕為金錢之給付，即因訴訟種類錯誤，而欠缺權利保護必要。

㈣經查，原告為系爭土地之原承租人陳文彬之繼承人，被告因需用土地經財政部國有財產署依法撥用，陳文彬向被告請求給付補償金遭拒絕，為此依平均地權條例第11條第3項規定請求被告給付補償金2,038,303元。依上揭規定及說明，該等補償費原應由原告依法向被告請求核發，並經被告依上開條文就租賃關係是否存在、是否適用平均地權條例第11條規定、有無自任耕作之事實等事項予以查證認定，並據以准駁後，原告對該准駁之行政處分如有不服，認為損害其權利或

法律上利益時，於經訴願程序後，再向法院提起課予義務之訴。惟查本件經陳文彬向被告請求給付補償金遭拒絕後，原告固曾分別向南投縣草屯鎮公所之耕地租佃委員會、南投縣政府耕地租佃委員會申請租佃爭議調解，並經南投縣草屯鎮公所、南投縣政府分別以108年6月25日草鎮民字第1080019793號函、108年9月30日府地權字第1080220564號函告以：倘當事人間並無耕地租佃關係存在，則無三七五減租條例第26條調解調處程序之適用（南投地院109年度訴字第99號卷第21至23頁）。然原告經被告否准其請求後，並未曾依法提起訴願以為救濟，而係於經申請調解遭拒後，逕行向南投地院起訴，聲明請求被告應給付原告2,038,303元及按年息百分之5計算之利息（本院卷第25至27頁）。其聲明請求金錢之給付，應係依行政訴訟法第8條第1項之規定提起給付訴訟，即與首揭法條規定及說明未合。亦即，縱認被告確為辦理該補償費業務之權責機關且本件租賃關係有平均地權條例第11條規定之適用，然原告於經被告否准後，並未依法經訴願程序，則其提起本件行政訴訟，其訴訟類型顯屬錯誤，致無法達成請求權利保護之目的，且因原告未經訴願程序，本院亦無從闡明其為訴訟類型之轉換，應認本件訴訟欠缺權利保護要件，逕予駁回。

五、綜上所述，本件原告未經訴願，逕向被告提起一般給付訴訟，請求被告應給付原告2,038,303元及自起訴狀繕本送達被告之翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息，其訴訟類型有誤，無法達成請求權利保護之目的，欠缺權利保護要件，應予駁回。另本件原告之訴，既因欠缺權利保護必要而應予駁回，兩造關於實體事項之爭執，本院即無再予審究之必要，併此敘明。

六、結論：本件原告之訴為顯無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　3　　月　　16　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　詹　日　賢

法　官　林　靜　雯

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.上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

（二）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（一）、（二）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（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　110　　年　　3　　月　　16　　日

書記官　李　孟　純