

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 108－402）

府法訴字第 1080123618 號

訴 願 人：○○○

訴願人因三七五租約變更事件，不服本縣秀水鄉公所(下稱原處分機關)108年3月19日彰秀鄉民字第1080003687號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

訴願駁回。

## 事 實

緣訴願人之母(○○○，原承租人，100年3月24日已歿)與出租人所有坐落於彰化縣秀水鄉馬興段○○○、○○○地號之2筆土地訂定耕地三七五租約，系爭租約於103年12月31日租期屆滿，出租人、原承租人之繼承人均未於租約期滿公告申請期限內申請收回或續訂租約，原處分機關乃依耕地三七五租約清理要點逕為辦理租約註銷登記，並於104年4月14日以彰秀鄉民字1040005360號公告30日，案經本府以104年6月4日府地權字第1040183683號函同意備查在案。嗣訴願人於104年8月6日以其為○○○之現耕繼承人為由，單獨就已屆期之系爭租約向原處分機關申請續租，惟出租人於104年9月7日提出異議，並主張依三七五減租條例規定收回系爭耕地，向原處分機關耕地租佃委員會申請調解，並經民事訴訟與行政訴訟後，訴願人即於107年9月20日依法向原處分機關提出「耕地三七五租約訂立（變更、終止、換訂、註銷）登記申請書」，並檢具相關資料事證，請求就系爭耕地為續訂租約，而原處分機關以108年1月3日以彰秀鄉民字第1070019404號函（第一件變更登記回函）為答覆，但因本函之是否為行政處分似有疑義，故訴願人於108年2月25日再次向原處分機關提出「耕地三七五租約訂立（變更、終止、換訂、註銷）登記申請書」，並檢具相關資料事證，請求就系爭耕地為續訂租約，原處分機關就第二件變更登記申請，於108年3月19日以彰

秀鄉民字第 1080003687 號（第二件變更登記回函）函復訴願人，訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、 訴願意旨略謂：

（一）本案之先位訴願請求：原處分 108 年 3 月 19 日彰秀鄉民字第 1080003687 號函應予撤銷且原處分機關應於 2 個月內查明後，另作成適法之處分。

1. 彰化地院以出租人與訴願人均對行政機關就耕地三七五減租條例第 19 條所為耕地准否收回自耕之核定與調處結果有所爭執，依司法院釋字第 128 號解釋意旨，係屬行政爭訟範圍，裁定移送臺中高等行政法院審理。嗣臺中高等行政法院雖以 105 年度訴字第 422 號判決，駁回出租人就確認出租人與訴願人間系爭租約法律關係不存在之請求，並裁定將出租人追加請求訴願人返還系爭耕地部分移送彰化地院另行審理。嗣再經彰化地院 106 年度重訴字第 132 號民事判決，駁回出租人請求訴願人應將系爭○○○地號土地地上物清空，並遷讓返還予原告（出租人）及駁回訴願人應將系爭○○○地號土地地上物清空，並遷讓返還予原告（出租人）之請求，因出租人未對前揭民事判決提出上訴而告確定在案（下稱系爭民事訴訟確定判決），其判決理由略謂：「系爭租約雖經秀水鄉公所註銷登記，惟於實體上租賃法律關係不生影響，被告（即訴願人）既於○○○死亡後繼續耕作系爭耕地，並向秀水鄉公所申請續訂系爭租約，而出租人未獲秀水鄉公所准許依減租條例第 19 條第 1 項規定收回系爭耕地，系爭租約亦無同條例第 16 條第 1 項所定無效情形，依同條例第 20 條規定，即應續訂租約，系爭租約對原告（即出租人）與被告（即訴願人）繼續存在」（參系爭民事訴訟確定判決第 8 頁倒數第 6 行起），先予敘明。
2. 行政處分以書面為之者，應記載下列事項：表明其為

行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款定有明文，經查：

- (1) 系爭民事訴訟確定判決亦明確認定：「系爭耕地應續訂租約，系爭租約對原告（即出租人）與被告（即訴願人）繼續存在」。據此，訴願人即於 107 年 9 月 20 日依法向原處分機關提出「耕地三七五租約訂立（變更、終止、換訂、註銷）登記申請書」，並檢具相關資料事證，請求原處分機關就系爭耕地為續訂租約，並經原處分機關以 107 年 10 月 9 日彰秀鄉民字第 10700014976 號收件辦理（下稱第一件變更登記申請）。詎料，原處分機關就第一件變更登記申請，竟於 108 年 1 月 3 日以彰秀鄉民字第 1070019404 號函（下稱第一件變更登記回函）於說明二稱：「按 58 年 12 月 10 日台內地字第 342697 號函，耕地承租權之繼承以能自任耕作之繼承人為限，查耕地承租權亦屬財產權之一種，承租人死亡時，即係遺產一部分，依照民法繼承篇之規定，固應由繼承人全體繼承，惟其性質，究與一般財產有別，參照耕地三七五減租條例第 16 條第 1 項規定，可得繼承者，應以能自任耕作之繼承人為限，此觀行政院台 53 內字第 4565 號令示規定自明。」、說明三稱「又本案當事人如對遺產繼承權之爭問題無法達成共識，請依內政部 79 年 7 月 12 日台內地字第 811257 號函意旨，應由其另行依法解決，再依其結果辦理租約變更登記」云云，原處分機關並檢還原申請書及相關附件予訴願人。」
- (2) 因第一件變更登記回函未載明究對訴願人之第一件變更登記申請為「不受理」？或為「駁回」？顯與行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款之規定

「行政處分以書面為之者，應表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關」等相違，故訴願人認第一件變更登記回函應非為「行政處分」，致訴願人無法循行政程序提出訴願救濟，經訴願人以電話向原處分機關承辦人員溝通陳稱：「第一件變更登記回函似非屬行政處分，請求就第一件變更登記申請補作正式之行政處分，訴願人始得憑以辦理訴願程序」等語。原處分機關承辦人員回稱：「就是以原件退還方式處理」等語，實令訴願人訝然無言。復經訴願人以電話向原處分機關之上級機關即彰化縣政府告知詳情及詢問：「前揭原處分機關之處置方式致訴願人無從憑以救濟，其處置方式是否得當？」等語，彰化縣政府則回覆稱：「請訴願人重新向原處分機關提出申請，再由原處分機關作適法之處分」等語。

- (3) 訴願人於 108 年 2 月 25 日再次向原處機關提出「耕地三七五租約訂立（變更、終止、換訂、註銷）登記申請書」，並檢具相關資料事證，請求原處分機關就系爭耕地為續訂租約，並經原處分機關以 108 年 3 月 12 日彰秀鄉民字第 1080003687 號收件辦理（下稱第二件變更登記申請）。詎料，原處分機關就第二件變更登記申請，竟於 108 年 3 月 19 日以彰秀鄉民字第 1080003687 號函（下稱第二件變更登記回函），觀諸第二件變更登記回函之明二內容與第一件變更登記回函之說明二內容略為相同、第二件變更登記回函之說明四內容則與第二件變更登記回函說明三內容相同，於此均不另贅述，而第二件變更登記回函增加說明三內容補充稱：「次依臺灣省耕地租約登記辦法第 5 條第 1 項第 2 款之規定：『依前條第一項第三款申請者，應

由現耕繼承人檢具現耕切結書、繼承系統表、非現耕繼承人繼承權拋棄證明文件、承租人死亡時之戶籍謄本及繼承人戶籍謄本各一份。」可知如欲由現耕繼承人單獨繼承耕地承租權，須有非現耕繼承人拋棄耕地承租權，反面可推得承租人死亡時，耕地承租權將由全體繼承人共同繼承，而須其他繼承人拋棄該部分權利，方得由現耕繼承人申請辦理變更單獨繼承承租權；是以，台端所檢附之文件與臺灣省耕地租約登記辦法不符，且與民法繼承法之規範相違背。」云云。且原處分機關仍同樣檢還原申請書及相關附件予訴願人，同樣未於第二件變更登記回函中依行政程序法第96條第1項第6款之規定表明：「行政處分以書面為之者，應表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關？」等，致訴願人仍未明第二件變更登記回函究是否為行政處分？

- (4) 本件倘認第二件變更登記回函屬行政處分者，惟原處分機關固引臺灣省耕地租約登記辦法第5條第1項第2款規定為據，原處分機關並進一步推論認：「須其他繼承人拋棄該部分權利，方得由現耕繼承人申請辦理變更單獨繼承承租權」云云。惟參酌臺灣省耕地租約登記辦法第5條第2項已明白規定：「前項第二款規定之繼承權拋棄證明文件，於現耕繼承人與非現耕繼承人共同繼承，而該非現耕繼承人未拋棄繼承權，且未能按應繼分將耕地承租權分歸現耕繼承人繼承時，得由現耕繼承人檢具非現耕繼承人出具之同意書辦理；非現耕繼承人未能出具同意書時，得由現耕繼承人出具切結書，具結如其他繼承人將來對該承租權之繼承有所爭議時，願負法律責任後辦理。」據此，足認本件非現

耕之其他繼承人，縱使未能出具同意書時，但仍得由現耕繼承人（即訴願人）出具切結書（訴願人於第一、二件變更登記申請中均有附切結書）之後，原處分機關即應先行辦理登記，日後如有其他繼承人將來對該承租權之繼承有所爭議，應於訴訟後法院為相反之認定時，再依法院之判決變更登記。是本件倘認第二件變更登記回函即為行政處分者，則原處分機關所為之原處分即有前揭認事用法之違誤。準此，訴願人以先位訴願請求將原處分撤銷，並應於 2 個月內查明後另為適法之處分應有理由。

- (5) 又民事訴訟確定判決之承審法官於審理時已分別就出租人與訴願人繼續耕作乙情，經承審法官調查相關事項判決認耕地於訴願人之母死亡後，均由訴願人繼續耕作，並經現耕證明書、照片為證，且訴願人於 104 年 8 月 6 日向原處分機關申請續訂租約後，其勘查紀錄亦有相關證據。是依系爭耕地之原承租人死亡後，確實仍訴願人繼續耕作，有多位證人於系爭民事訴訟確定判決審理時到庭為證，且租金均由訴願人一人繳納予出租人等上情觀之，足認原承租人死亡後，雖有多位繼承人，然僅唯有訴願人於系爭耕地繼續從事耕作，參酌原處分機關就第一件變更登記回函之說明二內容及第一件變更登記回函之說明二內容均相同表示：「按 58 年 12 月 10 日台內地字第 342697 號函，耕地承租權之繼承以能自任耕作之繼承人為限，…參照耕地三七五減租條例第 16 條第 1 項規定，可得繼承者，應以能自任耕作之繼承人為限」等語，據此，益見原處分機關亦認系爭耕地應僅能由能自任耕作之繼承人為限，系爭耕地能自任耕作之繼承人既僅由訴願人一人，已為系爭民事訴訟確定判決認定在案，實

無再令訴願人與其他繼承人再次對簿公堂之必要，否則相同爭執事件重覆提起訴訟，除浪費司法資源外，亦徒增訟累。是揆諸臺灣省耕地租約登記辦法第5條第2項之規定，原處分機關即應先行辦理繼承及續訂租約登記為訴願人，日後縱有原承租人之其他繼承人對該承租權之繼承及續訂租約登記為訴願人而有所爭議時，則再由其他繼承人對該准予登記之行政處分提出訴願或行政訴訟，待日後法院如為相反之認定時，原處分機關始再依法院之判決變更登記，方為適法。是本件倘認第二件變更登記回函即為行政處分者，則原處分機關所為之原處分令訴願人與其他繼承人應再行提起訴訟解決，亦屬無據。從而，訴願人以先位訴願請求將原處分撤銷，並應於2個月內查明後另為適法之處分，亦有理由。

(二)本案之備位訴願請求:原處分機關應於2個月內查明後作成適法之行政處分。

按人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願；行政機關對於人民依法規之申請，除法規另有規定外，應按各事項類別，訂定處理期間公告之，未依前項規定訂定處理期間者，其處理期間為2個月，訴願法第2條及行政程序法第51條第1項、第2項分別亦有明文。經查：原處分機關就訴願人所為之第一件變更登記申請，有未依行政程序法第96條之規定載明應記載事項之違誤，且遭原處分機關原件退還，經訴願人再次提出第二件變更登記申請，而第二件變更登記回函卻仍有相同情形，已如前述。是本件倘認第二件變更登記回函非為行政處分者，則原處分機關即有違反訴願法第2條及行政程序法第51條之

規定，訴願人主張原處分機關對於訴願人依法申請之案件，有應作為而不作為情形，即屬有據。職是，訴願人以備位訴願請求原處分機關應於 2 個月內查明後另為適法之處分，應有理由。

## 二、答辯意旨略謂：

(一)程序部分：訴願人於 108 年 4 月 8 日提出訴願，對照本所 108 年 3 月 19 日彰秀鄉民字第 1080003687 號之處分送達時間，尚無逾越訴願法第 14 條之規定。

(二)實體部分：

1. ○○○君及○○○君、○○○君、○○○君等 3 人各自提出承租權之繼承申請，依內政部 58 年 12 月 10 日台內地字第 342697 號函示，耕地承租權之繼承以能自任耕作之繼承人為限，查耕地承租權亦屬財產權之一種，承租人死亡時，即係遺產一部分，依照民法繼承編之規定，固應由繼承人全體繼承，惟其性質，究與一般財產有別，參照耕地三七五減租條例第 16 條第 1 項規定，可得繼承者，應以能自任耕作之繼承人為限，合先敘明。
2. 次依臺灣省耕地租約登記辦法第 5 條第 2 款之規定：「一、依前條第 1 項第 3 款（即承租人死亡，由現耕繼承人繼承承租權者）申請者，應由現耕繼承人檢具現耕切結書、繼承系統表、非現耕繼承人繼承權拋棄證明文件、承租人死亡時之戶籍謄本及繼承人戶籍謄本各 1 份」，可知如欲由現耕繼承人單獨繼承耕地承租權，須有非現耕繼承人拋棄耕地承租權，反面可推得承租人死亡時，耕地承租權將由全體繼承人共同繼承，而須其他繼承人拋棄該部分權利，方得由現耕繼承人申請辦理變更單獨繼承承租權；是以，訴願人所檢附之文件與臺灣省耕地租約登記辦法不符，且與民法繼承法之規範相違背。
3. 又本案當事人如對遺產繼承權之爭執問題無法達成

共識，請依內政部 79 年 7 月 12 日台內地字第 811257 號函意旨，應由其另行依法解決，再依其結果辦理租約變更登記。

## 理 由

- 一、按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」、「本法所稱行政處分，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。」訴願法第 1 條第 1 項、第 3 條第 1 項分別定有明文。「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。……。」司法院釋字 423 號解釋在案。
- 二、次按「行政行為之內容應明確。」、「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。」、「……處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後一年內聲明不服時，視為於法定期間內所為」行政程序法第 5 條、第 96 條第 1 項第 6 款及第 98 條第 3 項分別定有明文。
- 三、又按耕地三七五減租條例第 16 條第 1 項：「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人。」、內政部 58 年 12 月 10 日台內地字第 342697 號函：「查耕地承租權亦屬財產權之一種，承租人死亡時，及係遺產一部分，依照民法繼承編之規定，固應由繼承人全體繼承，惟其性質，究與一般財產有別，參照耕地三七五減租條例第 16 條第 1 項規定，可得繼承者，應以能自任耕作之繼承人為限」。
- 四、再按「申請租約變更登記者，應填具申請書，提出原租約外，

並依下列規定檢具證明文件：……二、依前條第 1 項第 3 款申請者，應由現耕繼承人檢具現耕切結書、繼承系統表、非現耕繼承人繼承權拋棄證明文件、承租人死亡時之戶籍謄本及繼承人戶籍謄本各 1 份。」、「前項第 2 款規定之繼承權拋棄證明文件，於現耕繼承人與非現耕繼承人共同繼承，而該非現耕繼承人未拋棄繼承權且未能按應繼分將耕地承租權分歸現耕繼承人繼承時，得由現耕繼承人檢具非現耕繼承人出具之同意書辦理；非現耕繼承人未能出具同意書時，得由現耕繼承人出具切結書，具結如其他繼承人將來對該承租權之繼承有所爭議時，願負法律責任後辦理。」臺灣省耕地租約登記辦法第 5 條第 1 項第 2 款、第 5 條第 2 項參照之。

五、未按內政部 79 年 7 月 12 日台內地字第 811257 號函：「按耕地承租人死亡，可由現耕繼承人具結申請租約變更登記，為本部 65 年 10 月 22 日台內地字第 700066 號函及 73 年 10 月 6 日台內地字第 262876 號函訂『耕地三七五租約清理要點』第 10 條第 2 項所明定，當事人對遺產繼承權之爭執問題，應由其另行依法解決，其結果如與租約登記簿所載承租人不符，仍可依其結果再為租約變更登記。」

六、若欲提起訴願法第 1 條之撤銷訴願，其標的應為行政處分，而行政處分之要件則應符合「行政機關之行為」、「公權力行為」、「單方性」、「個別性、具體事件」、「對外性」及「直接發生法律效果(法效性)」方為撤銷訴願得以審查之標的。卷查本案訴願人申請承租人名義變更而不服之 108 年 3 月 19 日彰秀鄉民字第 1080003687 號函，其作成機關為秀水鄉公所，為一行政機關；又此函系秀水鄉公所基於高權主體之地位所為，應係一公權力行使行為；而此函亦是對訴願人申請之租約變更具體事件單方對外之行政行為；然而，有疑義的是，此函究竟有無發生「法效性」，亦即基於行政機關之意思而直接發生法律效果，而導致權利義務發生、確認、變更或消滅之具有規制性之法律行為。若無法效性，則僅係一觀念通知，而無法對其提起撤銷訴願。而本案函之說明三：「……是以，

訴願人所檢附之文件與臺灣省耕地租約登記辦法不符，且與民法繼承法之規範相違背」、說明四：「……應由其另行依法解決」，觀其主旨、事實、理由及其法令依據，實際上隱含對訴願人之申請依照臺灣省耕地租約登記辦法第 5 條之規定而為拒絕申請並駁回之意旨，已對訴願人直接發生法律效果而具有法效性，綜上，此函係一行政處分。

七、按行政程序法第 5 條之行政行為明確性，係指行政行為之規制內容必須完整、明確、清楚且無矛盾的表達，使當事人能夠知悉所被要求為何，方能對行政機關有下一步之回應。而行政程序法第 96 條便是其具體化規定。卷查本案之回函，雖未明示其為一行政處分，似乎違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款前段之規範，觀本款應是為了使受處分人能夠更加明瞭其受之行政行為之性質，惟本款規範應不要求要直接說明係一行政處分，而應是從其整體主旨、事實、理由及其法令依據綜合觀察，只要符合行政處分之要件，因難想像每份處分皆有表明此類文字，故並不強制表明「此為行政處分」之文字，只要能推得其為行政處分之意旨即可。又按司法院釋字 423 號：「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。」亦有相同意旨。故本案按前述分析，已經可以得知此函為行政處分，故雖未寫明此為行政處分文字，但可推知其意旨，已經符合明確性故而並不違反本款規定。

八、又於本函中，原處分機關並未表明不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關，亦即並未為訴願管轄之教示，其違反效果並非行政處分得以撤銷，而應依訴願法第 98 條第 3 項，訴願人得自處分書送達後 1 年內聲明不服，亦即得將訴願期間延長至 1 年，而不受原先訴願法第 14 條之限制，故本例中，訴願人係於 1 年內提起訴願，故縱原處分機關未為管轄期間及受理機關之教示，亦不影響行政處分之效力。

九、查三七五減租條例第 16 條第 1 項與內政部 58 年 12 月 10 日台內地字第 342697 號函，可得繼承者，應以能自任耕作之繼承人為限，本案由於訴願人與出租人之民事判決中認此耕地由訴願人繼續耕作，且訴願人亦已檢具現耕切結書，故而訴願人為現耕繼承人之部分係屬可採。又查臺灣省耕地租約登記辦法第 2 項後段規定：「……非現耕繼承人未能出具同意書時，得由現耕繼承人出具切結書，具結如其他繼承人將來對該承租權之繼承有所爭議時，願負法律責任後辦理」，雖賦予現耕繼承人得以出具切結書之方式替代非現耕繼承人之同意書，而得先行變更登記。但是此應是在對於繼承權是否有爭議不明或尚未發生之狀態時，由現耕繼承人擔保「將來」可能發生之爭議，若是「現在」已經有爭議時，不應再僅以切結書之方式即允許單獨變更登記，且從內政部 79 年 7 月 12 日台內地字第 811257 號函意旨，應由全體繼承權人另行依法解決後，再以確定判決為變更登記，如此方能一次且完善的解決紛爭。而於本案中，訴願人於 108 年 2 月 25 日提出申請後，其他繼承人亦於 108 年 3 月 12 日提出申請，可知繼承人間已經對承租權之繼承有所爭議，而非尚未發生之將來爭議，並不符合臺灣省耕地租約登記辦法第 2 項後段規定，因而訴願人應先與其他繼承人依法另行解決其爭議後，再持相關證件進行變更登記，原處分之否准於法尚無不合，應予維持。

十、據上論結，本件訴願為無理由，擬依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員	主任委員	洪榮章（請假）
	委員	溫豐文（代行主席職務）
	委員	常照倫
	委員	張奕群

委員 呂宗麟  
委員 林宇光  
委員 陳坤榮  
委員 廖蕙玟  
委員 許宜嫻  
委員 黃耀南  
委員 楊瑞美  
委員 陳麗梅

中 華 民 國 1 0 8 年 7 月 1 1 日

縣 長 王 惠 美

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內  
向臺中高等行政法院訴訟庭提起行政訴訟。

(臺中高等行政法院地址:臺中市南區五權南路 99 號)