

彰化縣政府訴願決定書（案號 101—501）

府法訴字第○○○○號

訴願人：曾○宗

地址：臺北市○○區○○街○段 22 號 2 樓

訴願人：曾○芳

地址：彰化縣○○鎮○○里○○路 78 號

訴願人：曾○滿

地址：彰化縣○○鎮○○里○○路 78 號

訴願人：賴○鴻

地址：彰化縣○○鎮○○巷 1 號之 6

訴願人：賴○惠

地址：新北市○○區○○街○○巷 3 號 3 樓

訴願人：賴○貞

地址：彰化縣○○鎮○○街 74 號

訴願人：曾○○雪

地址：臺北市○○區○○路○段 82 號 16 樓之 3

訴願人：曾○慧

地址：臺北市○○區○○路○段 82 號 16 樓之 3

訴願人：曾○楨

地址：彰化縣○○鎮○○路 78 號

訴願人：曾○顯

地址：彰化縣○○鎮○○巷 4 之 4 號

訴願人：江○綺

地址：南投縣○○市○○路○○巷 5 號

訴願人：江○玉

地址：臺中市○○區○○街○○巷 5 號

訴願人：江○珊

地址：臺中市○○區○○○路 21 號

訴願人：江○君

地址：彰化縣○○鎮○○○街 268 號

訴願人：施○強

地址：基隆市○○區○○路○巷 175 號

訴願人：曾○治

地址：彰化縣○○鎮○○路○段 39 號 7 樓之 2

訴願人：曾○揚

地址：台中市○區○○街 67 號

訴願人：曾○美

地址：南投縣○○鎮○○路○段 231 號

訴願人兼

訴願代表人：曾○棟

地址：彰化縣○○鎮○○路 80 號

訴願人兼

訴願代表人：江○達

地址：彰化縣○○鎮○○路○段 204 號

訴願人兼

訴願代表人：張○○容

地址：臺北市○○區○○路○巷○號 3 樓

原處分機關：彰化縣員林鎮公所

訴願人等因耕地三七五租約事件，不服本縣員林鎮公所（下稱原處分機關）101 年 2 月 14 日員鎮民字第 1010003408 號函所為之處分，遂提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷。

## 事 實

緣位於彰化縣員林鎮○○段○○地號，面積 3117.25 平方公尺，地目為田之土地(下稱系爭耕地)，為訴願人等曾煥宗等 21 人(下稱訴願人等)所共有，並由渠等依耕地三七五減租條例與案外人賴賜丁簽訂○○字第○號耕地租約(下稱系爭租約)。據訴願人等稱劉賜丁自 98 年起拒付租金，至今已積欠地租達兩年總額，且經訴願人等至系爭耕地勘查，發現其上雜草叢生，顯已繼續一年以上不為耕作，向原處分機關申請租佃爭議調解，而原處分機關 101 年 2 月 14 日員鎮民字第 1010003408 號函，以訴願人等未檢附承租人放棄耕作及催告承租人支付租金等相關證明資料為理由，不受理訴願人等 101 年 2 月 6 日租佃爭議調解之申請。訴願人等不服，遂向本府提起訴願，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) 承租人劉○丁無法有效利用土地，任由土地荒廢，且積欠地租達兩年總額，核其情形與耕地三七五減租條例第 17 條第 1 項第 3 款及第 4 款相符，嗣經訴願人於 101 年 1 月 12 日以存證信函送達劉○丁為終止租約之意思表示，系爭耕地業已無租約關係存在。
- (二) 本件訴願人於 101 年 2 月間檢具租佃爭議調解申請書向原處分機關之租佃調解委員會以業佃雙方耕地發生爭議申請調解，請求收回耕地卻遭員林鎮公所以員鎮民字第 1010003408 號函告以不予受理，惟按耕地三七五減租條例第 26 條第 1 項規定租佃爭議事件所以須經調解、調處始能起訴，考其意旨，無非在於促進租佃雙方和諧，減少訟累，因而該程序僅需當事人間有耕地租佃契約存在，其發生之租佃爭議，即可由當地鄉(鎮、市、區)公所耕地租佃委員會調解，調解程序之開啟不以符合同條例第 17 條所規定要件為必要。是以，員林鎮公所以訴願人不符合

同條例第 17 條所定要件為由而不予受理訴願人爭議調解之申請，於法無據云云。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一) 爭議當事人申請調解應填具申請書並檢附相關證件向耕地所在地鄉（鎮、市）耕地租佃委員會提出書面申請，此為彰化縣耕地租佃爭議調解調處辦法第 3 條所明定。依前開規定，訴願人既主張承租人已有一年以上未耕作使用而申請調解，自應檢附相關證明資料。
- (二) 又依最高法院 86 年台上字第 3324 號判例之要旨，耕地出租人以承租人積欠地租達兩年之總額為原因終止租約，應依民法第 440 條第 1 項規定，定相當期限催告承租人支付，承租人仍不為支付，出租人始得終止租約。則訴願人既以承租人積欠地租達兩年總額為由主張終止租約而申請調解，亦應檢附繳租催告等相關資料。訴願人既未備齊前開資料，則本所通知訴願人備齊相關資料後再行聲請，於法並無不妥云云。

## 理 由

- 一、按「本條例施行後，耕地租約應一律以書面為之；租約之訂立、變更、終止或換訂，應由出租人會同承租人申請登記。前項登記辦法，由內政部、直轄市政府擬訂，報請行政院核定之。」、「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：一、承租人死亡而無繼承人時。二、承租人放棄耕作權時。三、地租積欠達兩年之總額時。四、非因不可抗力繼續一年不為耕作時。五、經依法編定或變更為非耕地使用時。」耕地三七五減租條例第 6 條及第 17 條定有明文，又「依本條例第十七條第一項各款終止租約者，應為租約終止之登記。申請租約終止登記者，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、依本條例第十七條第一項第二款申請者，應檢具承租人耕作權放棄書一份。三、依本條例第十七條第一項第三款申請者，應檢具欠租催告書、逾期不繳地租終止租約通知書及送達證明文件各一份，或耕地租佃委員會調解、調處成立證明文件，或法院

確定判決書一份。四、依本條例第十七條第一項第四款申請者，應檢具承租人非因不可抗力繼續 1 年不為耕作之證明一份。…」台灣省耕地租約登記辦法第 6 條亦定有明文，而「台灣省耕地租約登記辦法係基於耕地三七五減租條例第 6 條第 2 項授權而訂定，該辦法第 6 條第 2 項第 3 款規定，出租人依上開條例第 17 條第 1 項第 3 款申請租約終止登記者，除應填具申請書外，並應檢具租約、欠租催告書、逾期不繳地租終止租約通知書及送達證明文件，或耕地租佃委員會調解、調處成立證明文件，或法院確定判決書。此係主管機關基於法律授權發布命令就申請人應檢具證明文件等細節性、技術性次要事項為必要補充規定，尚非憲法所不許」大法官會議亦著有釋字第 561 號解釋在案，故出租人欲終止租約，須檢附相關資料，並會同承租人申請登記，始生效力。

二、經查訴願人主張承租人劉○丁無法有效利用土地，任由土地荒廢，且積欠地租達兩年總額，經訴願人於 101 年 1 月 12 日以存證信函送達劉○丁為終止租約之意思表示，系爭耕地業已無租約關係存在。惟訴願人欲終止其與案外人劉○丁間之耕地租佃契約，依前開條例第 6 條與登記辦法第 6 條之規定，訴願人應檢具欠租催告書、逾期不繳地租終止租約通知書及送達證明文件各 1 份，或耕地租佃委員會調解、調處成立證明文件，或法院確定判決書 1 份，或承租人非因不可抗力繼續 1 年不為耕作之證明 1 份，會同承租人申請租約終止之登記，租約始為終止，訴願人僅以一存證信函告知承租人劉○丁終止租約，即謂系爭耕地已無租約關係，揆諸前開規定，顯有未合，故訴願人主張系爭耕地無租約關係，委無可採，合先敘明。

三、次按「本法所稱行政處分，係指行政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。」行政程序法第 92 條第 1 項定有明文。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…。」，司法院大法官會議釋字第 423 號解釋已著有釋示在案。是以，該行政行為是否屬行政處分，應就其行為之實質為審認。故行政處分不以須有行政處分字眼的文書之形式，才稱為行政處分，凡是只要文書上，有足以表示處分之意思者，不因其採何種用語、名稱或記載形式，即屬行政處分之性質。析其要件，行政行為符合以下要件時，即為行政處分：行政機關於公法上之意思表示、行政處分係行政機關之公權力行為、行政處分係行政機關之單方性行為、行政處分是對於特定的當事人及具體之事件所作的決定或公法上權力之措施、行政處分會對外就該特定的當事人及具體之事件產生法律效果。

四、再按「出租人與承租人間因耕地租佃發生爭議時，應由當地鄉（鎮、市、區）公所耕地租佃委員會調解；調解不成立者，應由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會調處；不服調處者，由直轄市或縣（市）政府耕地租佃委員會移送該管司法機關，司法機關應即迅予處理，並免收裁判費用。」耕地三七五減租條例第 26 條定有明文。核其立法意旨在解決租佃糾紛，簡化訴訟程序，以期待其達成迅速、經濟之紛爭處理，避免當事人間因冗長程序而無法得到即時救濟；又租佃爭議調解主要在斟酌租佃雙方日後所應有之權利義務關係，而非僅在認定當事人過去權利義務之紛爭類型，租佃關係人間存有某程度繼續往來關係，亟需利用合乎當事人實情之紛爭解決途徑，以維持繼續交往或合諧關係。是以，就權利保護面向而言，行政機關於人們申請調解之准駁，對人民權利影響甚大，若任由行政機關為不受理之決定，將使該制度之設置目的不達。

五、次查原處分機關 101 年 2 月 14 日員鎮民字第 1010003408 號函以訴願人等未檢附承租人放棄耕作及催告承租人支付租金等相關證明資料為理由，不受理訴願人等 101 年 2 月 6 日之

申請，該函係對訴願人等聲請調解之公法上具體事件為實質駁回，屬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，依前開說明，該函為行政處分無疑，不因其形式上為不受理之通知函或無教示條款等而影響其性質。

六、再查，訴願人等以案外人劉○丁自 98 年起即拒付租金，至今已積欠地租達兩年總額，且經訴願人等至系爭耕地勘查，發現其上雜草叢生，顯已繼續一年以上不為耕作為由，向原處分機關申請租佃爭議調解，而原處分機關 101 年 2 月 14 日員鎮民字第 1010003408 號函，以訴願人等未檢附承租人放棄耕作及催告承租人支付租金等相關證明資料為理由，不受理訴願人等 101 年 2 月 6 日之申請。惟耕地三七五減租條例第 26 條所規定之調解或調處之目的為考量租佃雙方之關係及訴訟經濟，已如前開所述，若允原處分機關無法律依據下，任意為不受理之處分，將使調解、調處制度遭架空，其所欲追求之目的將無法達成。本案訴願人等因租佃雙方間耕地租賃之權利義務所生之爭議向原處分機關申請調解，原處分機關應依前開規定，決定是否予以調解，而不得逕為不受理之決定，其所涉之租佃爭議是否為該條例其他條文所規定之範圍抑或訴願人等之請求是否有理由，乃另一問題，與調解程序之開啟與否無涉。準此，原處分機關以訴願人等之主張證明資料不備而否准訴願人等調解之申請，非無可議，原處分應予撤銷，以符法制。

七、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，決定如主文。

訴願審議委員會	主任委員	楊 仲
	委員	李玲瑩
	委員	林宇光
	委員	陳廷墉

委員 張奕群  
委員 張富慶  
委員 溫豐文  
委員 楊瑞美  
委員 蔡和昌  
委員 簡金晃  
委員 蕭文生

中 華 民 國 101 年 6 月 14 日

縣 長 卓 伯 源