

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 110－908）

府法訴字第 1100265161 號

訴 願 人：○○

訴願代理人：○○○律師

訴願人因耕地三七五租約事件，不服本縣溪州鄉公所（下稱溪州鄉公所）民國（下同）110 年 4 月 23 日溪鄉民字第 1100005167 號函、110 年 6 月 2 日溪鄉民字第 1100007373 號函及 109 年 12 月 31 日溪鄉民字第 1090017940 號函，提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

關於訴願人對溪州鄉公所 110 年 6 月 2 日溪鄉民字第 1100007373 號函及 109 年 12 月 31 日溪鄉民字第 1090017940 號函提起訴願部分，訴願駁回。

其餘部分訴願不受理。

## 事 實

緣訴願人(出租人)在溪州鄉公所登記有彰州舊字第 00 號與彰州他字第 00 號二耕地租約。訴願人與訴外人(承租人)○○○、○○○、○○○就坐落本縣溪州鄉○○段 00 地號土地，訂有彰州舊字第 00 號租約(下稱系爭租約一)。系爭租約一於 109 年底租約期滿，承租人○○○、○○○、○○○以私有耕地租約期滿續訂租約申請書，向溪州鄉公所申請續訂租約，訴願人則未申請收回自耕，經溪州鄉公所以 110 年 4 月 23 日溪鄉民字第 1100005167 號函(下稱系爭函文)報請本府備查，並經本府 110 年 5 月 11 日府地權字第 1100166304 號函同意備查後，溪州鄉公所爰以 110 年 6 月 2 日溪鄉民字第 1100007373 號函(下稱原處分一)准由承租人○○○、○○○、○○○續訂租約。另訴願人與訴外人(承租人)○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○(下稱

○○○等7人)就坐落本縣溪州鄉○○段00、00及00地號土地，訂有彰州他字第00號租約（下稱系爭租約二），訴願人前於109年12月22日委託訴願代理人向溪州鄉公所申請辦理租約終止登記，經溪州鄉公所以109年12月31日溪鄉民字第1090017940號函（下稱原處分二）回復訴願代理人略以，因本案租佃糾紛仍在最高法院審理中，而租佃糾紛尚未解決者，其原訂租約仍繼續有效，俟糾紛解決或法院判決後，再予依法處理。訴願人不服上開系爭函文、原處分一及原處分二，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、訴願及補充意旨略謂：

（一）「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。」、「訴願之管轄如左：一、不服鄉(鎮、市)公所之行政處分者，向縣(市)政府提起訴願。……。」、「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起三十日內為之。」，訴願法第1條第1項、同法第3條第1項、同法第4條第1款及同法第14條第1項分別定有明文。

（二）查訴願人於110年6月7日收到原處分機關以110年6月2日溪鄉民字第1100007373號函，副知訴願人關於彰州舊字第00號私有耕地租約（下稱系爭耕地租約）內之耕地，業經原處分機關110年4月23日溪鄉民字第1100005167號函核定暨訴願機關110年5月11日府地權字第1100166304號函備查，准予續訂在案，建請系爭耕地租約於110年6月14日後視疫情趨緩至原處分機關領回系爭耕地租約之租約書正本。然而，訴願人於收到

前述原處分機關 110 年 6 月 2 日溪鄉民字第 1100007373 號函以前，未獲原處分機關通知，該機關業以 110 年 4 月 23 日溪鄉民字第 1100005167 號函核定暨訴願機關 110 年 5 月 11 日府地權字第 1100166304 號函備查准予續訂在案。

(三)為此，訴願人不服上開原處分機關所為之 110 年 4 月 23 日溪鄉民字第 1100005167 號函、110 年 6 月 2 日溪鄉民字第 1100007373 號函等行政處分（下分別稱「原 5167 號行政處分」、「原 7373 號行政處分」），特於前揭訴願法第 14 條第 1 項規定之 30 日法定期間內，依同法第 4 條第 1 款規定具狀向訴願機關提起本件訴願。

(四)原處分機關未依行政程序法及內政部公布之「耕地三七五租約清理要點」規定之法定通知義務，給予訴願人提出書面意見之程序保障：

1. 按「鄉(鎮、市、區)公所受理由當事人之一方單獨申請登記時，應通知他方於接到通知後二十日內提出書面意見，逾期未提出者，視為同意。」，耕地三七五租約清理要點第 3 點定有明文。
2. 復按「書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人；書面以外之行政處分，應以其他適當方法通知或使其知悉。」，行政程序法第 100 條定有明文。
3. 未按「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」，行政程序法第 102 條定有明文。
4. 經查，依據「原 7373 號行政處分」記載，系爭耕地租約之續訂係由承租人單獨申請登記，依據前揭耕地三

七五租約清理要點第 3 點規定，原處分機關應給予訴願人 20 日以書面陳述意見之程序保障，惟訴願人於收到「原 7373 號行政處分」以前，未獲原處分機關任何書面通知，訴願人根本不知原處分機關業以「原 5167 號行政處分」核定暨訴願機關 110 年 5 月 11 日府地權字第 1100166304 號函備查准予續訂在案，可見原處分機關顯然違反前揭耕地三七五租約清理要點第 3 點規定之法定通知義務。

5. 再者，依據前揭行政程序法第 100 條及同法第 102 條等規定，原處分機關於作成「原 5167 號行政處分」時，不僅應於作成處分前給予訴願人書面陳述意見之程序保障，更應於作成處分後，將「原 5167 號行政處分」合法送達訴願人，惟訴願人於收到「原 7373 號行政處分」以前，未獲原處分機關任何書面通知，訴願人根本不知「原 5167 號行政處分」之存在，更不知承租人單獨申請登記系爭耕地租約之續訂。
6. 因此，原處分機關未依行政程序法及內政部公布之「耕地三七五租約清理要點」規定之法定通知義務，給予訴願人提出書面意見之程序保障，具有行政程序法第 111 條第 7 款：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：……。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」規定之重大明顯瑕疵之無效情形，應予撤銷。

(五)原處分機關未依內政部公布之「耕地三七五租約清理要點」第 4、5 點規定，辦理及審核系爭耕地租約之續訂事宜，顯然貪瀆圖利承租人：

1. 按「耕地租約期滿，出租人申請終止租約，而承租人申請繼續承租時，依左列規定處理：(一)承租人仍繼續耕作，而出租人有耕地三七五減租條例第十九條第一

項各款情形之一者，應准承租人續訂租約。(二)出租人無耕地三七五減租條例第十九條第一項第一款、第二款情形，承租人因出租人收回耕地致失其家庭生活依據者，由(鎮、市、區)公所耕地租佃委員會依申請予以調處。(三)出租人為擴大家庭農場經營規模，且無耕地三七五減租條例第十九條第一項第一款、第三款情形之一者，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，不受同條項第二款規定限制。(四)出租人無耕地三七五減租條例第十九條第一項第一款、第二款情形，而承租人不因出租人收回耕地，失其家庭生活依據，准由出租人收回自耕。」，耕地三七五租約清理要點第4點定有明文。

2. 復按「耕地租約期滿，出租人未申請終止租約，而承租人申請繼續承租，並有繼續耕作之事實者，應准續訂租約。」，耕地三七五租約清理要點第5點定有明文。
3. 經查，系爭耕地租約之承租人即○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等七人(下統稱○○○等承租人)，早已放棄耕作，且具有非因不可抗力繼續一年不為耕作之情形，訴願人業依耕地三七五減租條例第17條第1項第2、4款規定，主張終止系爭耕地租約，經彰化縣溪州鄉公所107年10月30日調處未果，訴願人依法提起訴訟請求臺灣彰化地方法院判決終止系爭耕地租約，臺灣彰化地方法院以107年訴字第1123號民事判決，認定○○○等承租人確實早已放棄耕作，且具有非因不可抗力繼續一年不為耕作之情形，依耕地三七五減租條例第17條第1項第2、4款規定，判決終止系爭耕地租約並命○○○等承租人返還系爭耕地，案經上訴臺灣高等法院臺中分院審

理，臺灣高等法院臺中分院再以 109 年度重上字第 100 號民事判決，駁回○○○等承租人之上訴，維持終止系爭耕地租約之判決，目前由最高法院審理中，足以證明○○○等承租人確實具有耕地三七五減租條例第 17 條第 1 項第 2、4 款規定之情形明甚。

4. 承前，依據前揭耕地三七五租約清理要點第 4 點規定，訴願人與○○○等承租人分別對系爭耕地租約提出終止、續訂之申請，○○○等承租人必須有繼續耕作之事實，原處分機關方得准予○○○等承租人續訂系爭耕地租約。
5. 然而，○○○等承租人業經臺灣彰化地方法院 107 年訴字第 1123 號民事判決、臺灣高等法院臺中分院 109 年度重上字第 100 號民事判決，均認定○○○等承租人確實早已放棄耕作，且具有非因不可抗力繼續一年不為耕作之情形，依耕地三七五減租條例第 17 條第 1 項第 2、4 款規定，判決終止系爭耕地租約並命○○○等承租人返還系爭耕地，且上情訴願人早於 109 年 12 月 22 日即委任訴願代理人發函並檢附判決，向原處分機關陳明上情，而原處分機關隨以 109 年 12 月 31 日溪鄉民字第 1090017940 號函（下稱「17940 號函」），以系爭耕地租約尚俟法院判決後再依法處理。
6. 詎料，原處分機關竟公然違反其上開「17940 號函」揭示之行政院號令，未俟法院判決且未遵循前揭耕地三七五租約清理要點第 4 點規定，竟然准予○○○等承租人續訂系爭耕地租約之申請，原處分機關前後言行不一，復無視前揭耕地三七五租約清理要點第 4 點規定、「17940 號函」揭示之行政院號令，更將臺灣彰化地方法院 107 年訴字第 1123 號民事判決、臺灣高等

法院臺中分院 109 年度重上字第 100 號民事判決恣置不顧，顯然違法圖利○○○等承租人。

7. 因此，原處分機關之「原 5167 號行政處分」、「原 7373 號行政處分」，顯然具有行政程序法第 111 條第 7 款：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：……。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」規定之重大明顯瑕疵之無效情形，應予撤銷。

(六) 訴願人提起本件訴願時，確實係將原處分機關 110 年 4 月 23 日溪鄉民字第 1100005167 號函、同所 110 年 6 月 2 日溪鄉民字第 1100007373 號函，核定准予續訂彰州舊字第 00 號一張私有耕地租約，承租人為○○○、○○○、○○○等三人，誤認為目前繫屬於最高法院審理中之彰州舊字第 00 號一張私有耕地租約，承租人為○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○等七人（下統稱○○○等承租人）。然而，經訴願代理人提示訴願機關檢附之彰州舊字第 38 號一張私有耕地租約後，訴願人表示要針對彰州舊字第 38 號一張私有耕地租約、彰州他字第 40 號一張私有耕地租約共同提出訴願。

(七) 綜上所述，訴願人請求撤銷溪州鄉公所 110 年 4 月 23 日溪鄉民字第 1100005167 號函、110 年 6 月 2 日溪鄉民字第 1100007373 號函、109 年 12 月 31 日溪鄉民字第 1090017940 號函等語。

## 二、答辯意旨略謂：

(一) 110 年 6 月 2 日溪鄉民字第 1100007373 號函於 110 年 6 月 7 日送達訴願人，其不服該處分，於 110 年 6 月 18 日提起訴願，本所於 6 月 21 日收受該訴願書，該訴願書誤將彰州舊字 00 號租約承租人誤當彰州他字第 00 號租約

書承租人，訴願人於 110 年 7 月 26 日函復訴願機關，變更訴願請求，本所於同年 7 月 28 日收受繕本，是訴願未逾法定期間，程序部分於法尚無不合。

(二)109 年 12 月 31 日溪鄉民字第 1090017940 號乃函復訴願代理人 109 年 12 月 22 日 109 年燦法字第 1091222001 號函之通知，並且已逾訴願法定期間，程序部分於法不符。

(三)本案彰州舊字第 00 號三七五租約 109 年底租約期滿，承租人於 110 年 1 月 20 日提具私有耕地租約期滿續訂租約申請書向本所提出續約申請，查其申請未逾法定期間(110 年 1 月 1 日至同年 2 月 17 日)，且所附資料核與私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊相符；依耕地三七五減租條例第 20 條規定，「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。」，查本租約出租人於接獲續約通知函並未於公告期間提請收回，爰本所核定該續約申請並送經縣府備查後，作成系爭處分通知出、承租人，於法並無不符。

(四)彰州他字第 00 號租約書，本公所依照私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊：「……租佃糾紛尚未解決者，其原訂租約仍繼續有效，俟糾紛解決或法院判決後，再予依法處理。」出租人並未於續約公告期間提出任何申請，承租人提起續約申請，但因租佃糾紛尚未解決，本公所暫未處理作成行政處分。

(五)綜上，本案訴願理由均無足採，請依法駁回等語。

#### 理 由

一、關於 110 年 4 月 23 日溪鄉民字第 1100005167 號函(即系爭函文)部分：

(一)按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法不當，

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。」、「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」訴願法第 1 條第 1 項、第 3 條第 1 項及第 77 條第 8 款分別定有明文。

(二)次按私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊（下稱工作手冊）拾壹、備查、一規定略以：「各鄉（鎮、市、區）公所（臺北市除外）於核定或調處後，應送直轄市政府（地政局）、縣（市）政府備查。」同手冊拾參、通知、四規定略以：「各縣（市）政府於備查後，應將申請案件發還鄉（鎮、市、區）公所，由鄉（鎮、市、區）公所將核定結果及文號通知出租人、承租人，並通知未申請之一方繳回原租約書為註記或註銷之登記。」

(三)復按改制前行政法院 41 年判字第 15 號判例意旨略以：「訴願法及行政訴訟法上所稱之處分，係指行政官署本於行政職權對於人民所為之行政處分而言。對於官署與其他機關團體間內部所為職務上之表示，人民自不得遽以官署為被告而訴請予以撤銷。」

(四)再按高雄高等行政法院 99 年度訴字第 13 號判決意旨略以：「經核上開被告（註：高雄縣烏松鄉公所）98 年 4 月 1 日函文內容，乃被告報請高雄縣政府備查之作為，該函正本係給高雄縣政府，副本給原告等人，足認該函係被告與高雄縣政府間之行文，其主旨在報請備查，而非通知原告，自未對外發生何法律效果，自非行政處分。至被告 98 年 4 月 28 日函，係被告於高雄縣政府以 98 年 4 月 8 日府地權

字第 0980079856 號函同意備查後，將其准予參加人收回自耕及原告終止租約登記之決定，通知原告，自係行政機關就具體事件所為對外直接發生法律效果之單方行政行為，核屬行政處分性質。」

- (五)卷查，系爭函文僅係溪州鄉公所就出租人未申請收回自耕而承租人申請續約案件共 44 件，依工作手冊相關規定經內部程序核定後函送本府備查，其性質僅屬機關間之行文，並未送達出租人及承租人，尚未對外直接發生法律效果，揆諸上開法令規定及判決意旨，自非訴願法第 3 條第 1 項所稱之行政處分。故訴願人對系爭函文逕行提起訴願，程序上自非合法，應不受理。

二、關於 110 年 6 月 2 日溪鄉民字第 1100007373 號函(即原處分一)部分：

- (一)按耕地三七五減租條例第 20 條規定：「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。」臺灣省耕地租約登記辦法第 7 條規定：「耕地租約租期屆滿，除出租人依本條例收回自耕外，如承租人願繼續承租，並有繼續耕作之事實者，應申請租約續訂登記。」耕地三七五租約清理要點第 5 點規定：「耕地租約期滿，出租人未申請終止租約，而承租人申請繼續承租，並有繼續耕作之事實者，應准續訂租約。」工作手冊玖、審查、三、審核標準、(三)規定：「出租人未申請收回自耕，而承租人申請續訂租約並有繼續耕作之事實者，應准續訂租約【承租人單方申請】。」

- (二)再按「耕地之租賃，固屬私權關係，但行政機關依耕地三七五減租條例第 6 條規定辦理租約訂立、變更終止或換約之登記，則係本於行政權之作用，而為公法上單獨行為，不能謂非處分之性質。當事人對於此種登記處分如有不

服，應許依訴願及行政訴訟程序請求救濟」改制前行政法院 56 年判字第 377 號判例意旨足資參照。查 110 年 6 月 2 日溪鄉民字第 1100007373 號函，係溪州鄉公所就辦理耕地三七五租約之續約登記所為之處分，訴願人對該函文不服，提起訴願，本府應予受理。

(三)次查，系爭耕地現承租人於 110 年 1 月 20 日提出續訂租約之申請，出租人未申請收回，此有續訂租約申請書、承租人自任耕作切結書在卷可稽。案經原處分機關審認承租人符合耕地三七五減租條例第 20 條續訂租約之規定，於報經本府備查後，以原處分准由承租人續訂租約，於法自無不合，原處分一應予以維持。

(四)至訴願人主張原處分機關作成原處分時，未給予陳述意見之程序保障等語。惟查，原處分機關已以 109 年 11 月 26 日溪鄉民字第 1090016209 號函通知訴願人如符合申請收回之要件下，可於受理申請期間提出申請收回，並敘明相關法律依據(耕地三七五減租條例第 19 條規定等)。復依訴願代理人提出之 109 年 12 月 22 日 109 年燦法字第 1091222001 號函中亦已提及上開 109 年 11 月 26 日溪鄉民字第 1090016209 號函，可知訴願人已實際知悉上開 109 年 11 月 26 日溪鄉民字第 1090016209 號函示內容，已給予訴願人充分之程序保障。況按「行政程序法第 102 條既明定限於行政機關作成『限制或剝奪』人民自由或權利之行政處分，始須於作成處分前給予處分相對人陳述意見之機會，自不包括該行政處分僅影響人民自由或權利之情形。所謂『限制或剝奪』係指積極地變更人民既有之自由或權利現狀，而創設使其減損或喪失之法效果而言，則維持人民自由及權利現狀之處分，無論係對於人民申請案件所為拒絕授益之處分或就人民之自由及權利現狀而為確認處

分，均非屬行政程序法第 102 條所稱『限制或剝奪之行政處分』之範疇，主管機關自無適用上開規定，應踐行給予處分相對人陳述意見之程序義務。」臺中高等行政法院 104 年度訴字第 423 號判決及最高行政法院 106 年度判字第 2 號判決意旨足資參照。查原處分係准予承租人續訂租約，僅係維持租約存續之現狀，自非限制或剝奪人民自由或權利之行政處分，尚無行政程序法第 102 條規定之適用，是訴願人此部分主張，容屬對法令之誤解，尚無可採。準此，訴願人既未於受理申請期間提出收回自耕申請，則原處分機關以原處分一准予承租人續訂租約，並無違誤，原處分一應予維持。

三、關於 109 年 12 月 31 日溪鄉民字第 1090017940 號函(即原處分二)部分：

(一)按耕地三七五減租條例第 6 條第 1 項規定：「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。」第 17 條第 1 項第 4 款規定：「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：……四、非因不可抗力繼續一年不為耕作時。」臺灣省耕地租約登記辦法第 6 條規定略以：「(第 1 項)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。(第 2 項)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：……」耕地三七五租約清理要點第 9 點第 4 款規定：「耕地租約有左列情形之一，出租人、承租人申請終止租約，經查明屬實者，准予辦理租約終止或註銷登記：……(四)承租人非因不可抗力繼續一年不為耕作時。」

(二)次按工作手冊玖、審查、三、審核標準、(八)規定略以：「租佃糾紛尚未解決者，其原訂租約仍繼續有效，俟糾紛

解決或法院判決後，再予依法處理（行政院 43 年 12 月 11 日台(43)內字第 7805 號令；行政院 44 年 1 月 6 日台(44)內字第 0087 號令）。」

(三)卷查，本件訴願人委託訴願代理人以 109 年 12 月 22 日 109 年燦法字第 1091222001 號函向溪州鄉公所申請辦理彰州他字第 00 號耕地租約之終止登記，係屬依法申請之案件。案經溪州鄉公所以 109 年 12 月 31 日溪鄉民字第 1090017940 號函復訴願代理人略以：「……二、據貴所來函陳述本案目前在最高法院審理中，依私有出租耕地 109 年底租約期滿處理工作手冊審核標準規定：租佃糾紛尚未解決者，其原訂租約仍繼續有效，俟糾紛解決或法院判決後，再予依法處理……」該函實質上已對訴願人之申請租約終止登記為否准之意思表示，對訴願人之權利義務發生規制效力，自屬行政處分，且該函並未記載不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關，依行政程序法第 98 條第 3 項規定，訴願人仍得於處分書送達後 1 年內聲明不服。是訴願人對溪州鄉公所 109 年 12 月 31 日溪鄉民字第 1090017940 號函（即原處分二）提起訴願，程序於法尚無不合，應予受理。

(四)第查，依工作手冊之規定，租佃糾紛尚未解決者，其原訂租約仍繼續有效，俟糾紛解決或法院判決後，再予依法處理。蓋租佃糾紛本屬私權爭議，既已進入民事訴訟程序，行政機關自應尊重民事法院之審理結果，俟判決確定後再予依法處理。查本件訴願代理人 109 年 12 月 22 日 109 年燦法字第 1091222001 號函，既已敘明彰州他字第 00 號耕地租約之糾紛尚在最高法院審理中，即屬糾紛尚未解決之情形，溪州鄉公所尚無從逕為租約終止登記。準此，溪州鄉公所以糾紛尚未解決為由，否准訴願人租約終止登記之

申請，於法尚無不合，原處分二應予維持。至本件租佃糾紛如嗣後經判決確定，訴願人自得再依法提出申請，乃屬當然，併此指明。

四、據上論結，本件訴願為部分無理由，部分為不合法，爰依訴願法第 79 條第 1 項及第 77 條第 8 款之規定，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	周兆昱
	委員	王育琦
	委員	黃耀南
	委員	黃美玲

中 華 民 國 1 1 0 年 1 0 月 2 5 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）