新竹縣政府訴願決定書　　案號：1051003-2

訴願人：○○○

參加人：○○○

原行政處分機關：新竹縣竹東鎮公所

代表人：徐兆璋

地址：新竹縣竹東鎮東林路 88 號

上訴願人因耕地三七五租約事件，不服原處分機關 105 年 6 月 15 日竹鎮民字第 1055004351 號函之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主　文

訴願駁回。

事　實

一、緣訴願人○○○承租出租人(參加人)○○○所有坐落於新竹縣竹東鎮○○段○○○-1 及○○○-2 地號土地，訂有耕地三七五租約（○○字第○○○-1 號)，租期至民國 103 年 12 月 31 日租約屆滿。租約期滿後出租人於 104 年 2 月 4 日以擴大家庭農場經營規模為由向原處分機關申請收回耕地自耕，訴願人亦於 104 年 2 月 5 日向原處分機關申請續訂租約登記，經原處分機關審查後以 104 年 8 月 7 日竹鎮民字第 1045006171 號函核定，認○○段○○○-1 地號土地准由訴願人續訂不准出租人收回、○○段○○○-2 地號土地不准訴願人續訂而准出租人收回自耕，訴願人不服，遂針對該行政處分向本府提起訴願，所提訴願案業經本府 104 年 11 月 18 日訴願決定書(案號：1041118-4)予以訴願駁回在案。嗣出租人以 104 年 8 月 27 日申請書所附對訴願人之郵局存證信函(湖口新工郵局存證號碼 000185)，表明已於期限內完成補償訴願人，原處分機關認定出租人已補償訴願人後，以 105 年 6 月 15 日竹鎮民字第 1055004351 號函通知訴願人及出租人，認○○段○○○-1 地號土地准由訴願人續訂不准出租人收回、○○段○○○-2 地號土地不准訴願人續訂而准出租人收回自耕，訴願人不服，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。

二、訴願意旨略謂：

（一）按耕地三七五減租條例第19條所謂之「擴大家庭農場經營規模」情事，係一事實問題，自應有相當之證據，不能僅憑出租人之片面空言主張，即予認定(最高行政法院75年度判字第2037號判決參照)。本件原處分究係如何審查，是否符合耕地三七五減租條例第19條第2項擴大家庭農場經營規模而收回耕地之規定，原處分機關僅憑出租人片面之空言主張而認定符合條文規定，參照最高行政法院75年度判字第2037號判決，原處分機關顯然於法有違。且出租人未依耕地三七五減租條例第19條第3項規定，準用第17條第2項規定應補償承租人部分，包括承租人改良土地所支付之費用、尚未收穫農作物之價額及終止租約當期之公告土地現值，減除土地增值稅後餘額三分之一，故原處分機關其認事用法顯有違誤。

（二）原處分機關104年8月7日竹鎮民字第1045006171號函說明三，「上開審查符合收回之耕地(○○段○○○-2地號)出租人應於文到後20日內補償承租人，並將補償承租人證明文件檢送本所據以辦理該耕地租約終止。…」惟迄今出租人未於前述函文到達後20日內補償承租人，原處分機關自不得准出租人收回耕地，應准由訴願人續訂租約。

（三）依據內政部訂頒「私有出租耕地103年底租約期滿處理工作手冊」六、辦理程序及作業方法(四)核定：3.關於出租人依減租條例第19條第2項規定，以擴大家庭農場經營規模申請收回自耕者，其處理流程如下：(2)第2階段審查：A、俟直轄市、縣（市）政府核定或備查後，鄉（鎮、市、區）公所應通知出租人於20日內補償承租人，並將補償承租人證明文件檢送鄉（鎮、市、區）公所據以辦理租約終止。如出租人未於期限內依法補償承租人，鄉（鎮、市、區）公所不得准其收回耕地，而得准由承租人續訂租約。內政部函示上述20日期限乃「訓示期間」而非「強制期間」，顯然與其規定「不得」之文義不合，裁量權無限擴大違反誠實信用原則。

三、訴願參加意旨略謂：原處分機關105年6月15日竹鎮民字第1055004351號函並無違誤。

四、答辯意旨略謂：

（一）出租人已於接獲本所第1階段行政處分(104年8月7日竹鎮民字第1045006171號函)後20日內提供補償證明文件向本所申請准予核定收回○○段○○○-2地號自耕，經本所審查出租人完成補償承租人後,本所爰以105年6月3日竹鎮民字第1050027053號函核定，並經新竹縣政府105年6月8日府地權字第1050073926號函同意備查，再以105年6月15日竹鎮民字第1055004351號函通知訴願人及出租人，准由出租人收回耕地之一○○段○○○-2地號自耕。

（二）就出租人應補償承租人之項目審查敘明如下：

1、就未失效能之承租人改良土地所支付費用部分：

按出租人補償文件中所述，出租人未曾接獲訴願人書面通知有關土地改良物費用，認為無此筆費用;本所為查證是否確實無此費用，爰以105年5月6日竹鎮民字第1050026680號函，請訴願人於期限內提供「未失效能之土地改良費用書面證明文件」及改良當時書面通知出租人之證明文件，據以審核。惟訴願人並未於期限內提出相關書面證明文件。本所再以105年5月23日竹鎮民字第1050004800號函通知訴願人，因訴願人逾期未提供相關文件，故本所審認確實無此筆費用。

2、就尚未收穫農作物價額部分：

(1)本案出租人已於收到本所第1階段核定文之20日內，提供證明文件予本所，內容表示:因雙方協議未達共識，故出租人同意耕地○○段○○○-2地號之尚未收穫農作物由承租人收穫後再由出租人收回耕地自耕。

(2)依據內政部105年5月26日台內地字第1050417267號函釋意旨，本案出租人既已於「工作手冊」所訂期限內同意由承租人收穫後再由出租人收回耕地自耕且訴願人並未因為出租人收回自耕而損失尚未收穫農作物價額，故本所審認出租人已完成補償。

（三）綜上，第 2 階段行政處分審核重點在於出租人是否已完成補償，主要衡量因素不外是訴願人是否已獲得補償，而補償範圍不外是「尚未收穫農作物」及「土地改良物」二大部分:

1、尚未收穫農作物部分:出租人已經於期限內表示同意訴願人在農作物收成後再行收回，即無補償問題存在。

2、未失效能之土地改良物部分:依出租人補償證明文件所述，並無該筆費用;且經本所查證訴願人，請其提供該筆費用相關書面證明，然訴願人並未提出任何證據證明有改良土地之事實，亦即無從證明訴願人會因為土地之收回而發生此等損失。

理　　由

一、按「承租人對於承租耕地之特別改良得自由為之，其特別改良事項及用費數額，應以書面通知出租人，並於租佃契約終止返還耕地時，由出租人償還之。但以未失效能部分之價值為限。」、「依前項第五款規定，終止租約時，除法律另有規定外，出租人應給予承租人左列補償：一、承租人改良土地所支付之費用。但以未失效能部分之價值為限。二、尚未收穫農作物之價額。三、終止租約當期之公告土地現值，減除土地增值稅後餘額三分之一。」、「耕地租約期滿時，有左列情形之一者，出租人不得收回自耕：一、出租人不能自任耕作者。二、出租人所有收益足以維持一家生活者。三、出租人因收回耕地，致承租人失其家庭生活依據者。出租人為擴大家庭農場經營規模，得收回與其自耕地同一或鄰近地段內之耕地自耕，不受前項第 2 款規定之限制。出租人依前項規定收回耕地時，準用第 17 條第 2 項規定補償承租人。」分別為耕地三七五減租條例第 13 條、第 17 條第 2 項、第 19 條第 1 項至第 3 項所明定。

次按司法院93年7月9日釋字第580號解釋理由書略謂:「72年12月23日增訂之減租條例第19條第3項規定，耕地租約期滿時，出租人為擴大家庭農場經營規模、提升土地利用效率而收回耕地時，準用同條例第17條第2項第3款之規定，應以終止租約當期土地公告現值扣除土地增值稅餘額後之三分之一補償承租人。惟契約期滿後，租賃關係既已消滅，如另行課予出租人補償承租人之義務，自屬增加耕地所有權人不必要之負擔，形同設置出租人收回耕地之障礙，與鼓勵擴大家庭農場經營規模，以促進農業現代化之立法目的顯有牴觸

。況耕地租約期滿後，出租人仍須具備自耕能力，且於承租人不致失其家庭生活依據時，方得為擴大家庭農場經營規模而收回耕地。按承租人之家庭生活既非無依，竟復令出租人負擔承租人之生活照顧義務，要難認有正當理由。是上開規定準用同條例第17條第2項第3款部分，以補償承租人作為收回耕地之附加條件，不當限制耕地出租人之財產權，難謂無悖於憲法第146條與憲法增修條文第10條第1項發展農業之意旨，且與憲法第23條比例原則及第15條保障人民財產權之規定不符，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿2年時，失其效力。」，依上開解釋意旨，耕地三七五減租條例第19條第3項準用同條例第17條第2項第3款部分，自民國95年7月9日失其效力不再適用，因此訴願人表示出租人為擴大家庭農場經營規模而收回耕地自耕，應準用耕地三七五減租條例第17條第2項規定補償訴願人部分，包括終止租約當期之公告土地現值，減除土地增值稅後餘額三分之一，此部分主張係誤解法令，核無足採。

二、再按內政部103年7月28日台內地字第103021640號函訂頒「私有出租耕地103年底租約期滿處理工作手冊」，該工作手冊第6點辦理程序及作業方法(四)核定3.關於出租人依耕地三七五減租條例第19條第2項規定，以擴大家庭農場經營規模申請收回自耕時，其處理流程分2階段審查，第1階段是針對出租人是否符合收回自耕條件進行審查。第2階段為當出租人符合第1階段條件時，原處分機關應通知出租人於20日內補償承租人，並由出租人將補償承租人之證明文件檢送給原處分機關據以辦理租約終止;倘未於期限內補償承租人者，准由承租人續訂租約。租約補償項目包括承租人改良土地所支付之費用，但以未失效能部分之價值為限及尚未收穫農作物之價額。查本案耕地租約期間至民國103年12月31日屆滿，出租人○○○於104年2月4日以擴大家庭農場經營規模為由向原處分機關申請收回耕地自耕，原處分機關自應依上述工作手冊分2階段為審查，針對第1階段審查，原處分機關已以104年8月7日竹鎮民字第1045006171號函核定(耕地之一: ○○段○○○-2地號，出租人符合收回自耕條件)，訴願人不服，遂針對該第1階段行政處分向本府提起訴願，所提訴願案業

經本府104年11月18日訴願決定書(案號：1041118-4)予以訴願駁回。其第2階段審查流程為，當出租人符合第1階段條件時，原處分機關應通知出租人於20日內補償承租人，並由出租人將補償承租人之證明文件檢送給原處分機關據以辦理租約終止，且依耕地三七五減租條例第19條第3項準用同法第17條第2項規定及司法院第580號解釋，出租人應補償承租人之項目為「承租人改良土地所支付之費用，但以未失效能部分之價值為限」及「尚未收穫農作物之價額」二大部分。卷查原處分機關104年8月7日竹鎮民字第1045006171號函，通知出租人○○○於文到20日內補償訴願人，並將補償訴願人證明文件檢送給原處分機關據以辦理該耕地收回自耕，經出租人○○○以104年8月27日申請書所附對訴願人之郵局存證信函(湖口新工郵局存證號碼000185,該存證信函已於20日期限內送達訴願人)回覆在案。首先針對改良土地所支付之費用，依耕地三七五減租條例第13條意旨，承租人對於承租耕地之特別改良應以書面通知出租人。出租人○○○於上述申請書表明未接獲訴願人書面通知，此部分經原處分機關另以105年5月6日竹鎮民字第1050026680號函,通知訴願人於期限內提供未失效能之土地改良支付費用書面證明文件，惟訴願人逾期仍未提供相關證明文件，因未有訴願人提供之證明文件可供參考，故原處分機關以105年5月23日竹鎮民字第1050004800號函通知訴願人，審認確實無此筆費用難謂有違誤。再者尚未收穫農作物之價額補償部分，據內政部105年5月26日台內地字第1050417267號函說明四略謂,「惟租約期滿後,除出租人未符收回要件不得收回租約外，租賃關係既已消滅，是出租人於租期屆滿時，依減租條例第19條規定收回租約，應無減租條例第18條規定之適用。且縱使租約屆期非在收益季節後，次期作業開始前之時日，按減租條例第19條第3項準用同條例第17條第2項第2款規定,出租人仍應補償承租人尚未收穫農作物之價額，並未損及承租人權益。況本案出租人表示同意農作物由承租人收穫後再收回耕地，亦無新舊易主，致已耕作者荒蕪之經濟上損害情形。…」。故出租人○○○於其申請書所附之104年8月20日郵局存證信函中,表明因與訴願人對於未收穫之農作物補

償金額未有共識,限訴願人於104年12月15日前將未收割二期農作物收割完畢後清空歸還，依前述內政部函示亦認出租人○○○所為已符合「工作手冊」所訂期限，且出租人同意由承租人收穫後再由出租人收回耕地自耕，訴願人並未因為出租人收回自耕而損失尚未收穫農作物價額，故原處分機關審認出租人無補償問題洵無違誤。

三、末按司法院釋字第287號解釋理由書意略:「行政機關基於法定職權，就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，性質上並非獨立之行政命令，固應自法規生效之日起有其適用。」,故本案內政部針對其所訂定之「私有出租耕地103年底租約期滿處理工作手冊」有疑義部分本有解釋之權。依內政部105年5月26日台內地字第1050417267號函說明三略謂:「上開工作手冊係本部為執行減租條例第19條規定，所為協助基層機關認定事實之行政規則。有關工作手冊規定鄉(鎮、市、區)公所第1階段審核出租人符合收回租約資格後，應通知出租人20日內履行第2階段補償義務,乃為責成出租人儘速與承租人協商補償事宜，避免該附有作為之通知，因無期限限制，致影響後續審核工作進行。惟鑑於每張租約之土地筆數多寡、面積大小及經營使用方式不同，所須之查估時日有異，未必皆能在20日期限內完成查估補償，故工作手冊上開20日期限乃係【訓示期間】而非【不變期間】」。內政部對於「私有出租耕地103年底租約期滿處理工作手冊」內，有關20日之補償期限係訓示期間而非不變期間，其解釋應屬職權行為，非如訴願人所言裁量權無限擴大，違反誠實信用原則。故本件原處分機關就出租人已於期限內補償訴願人並准許出租人收回自耕之處分，其認事用法，查無違誤，應予維持。另有關訴願人請求准予續訂新竹縣竹東鎮○○段○○○-2地號私有耕地三七五租約部分，前經本府104年11月18日訴願決定書(案號：1041118-4)予以訴願駁回在案，目前正進行行政救濟程序中，故訴願人此部分之主張應依訴願法第77條第7款為訴願不受理之決定。至於兩造其餘攻擊防禦方法，核與本件訴願結果不生影響，自無一一斟酌之必要，併此敘明。

四、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第79條第1項規定，決

定如主文。

訴願審議委員會主任委員　楊文科
委員　彭亭燕
委員　許美麗
委員　傅金圳
委員　陳恩民
委員　黃敬唐
委員　蔡志忠
委員　梁淑惠
委員　羅鈞盛
委員　周秋堯

中　華　民　國　105　年　10　月　3　日

如對本決定不服者，得於收受決定書次日起2個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區（11159）文林路725號）