臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭
114年度簡字第517號
115年7月9日辯論終結

原　　告　許銘癸
　　許麗佳
　　許銘祥
　　許智華
　　許家榮
　　許家福
　　許富雄
　　許麗珠
　　許育銓
　　許竣揚
　　許恒賓
　　黃芳樹
　　廖春娥
　　黃柏景
　　許慧真
　　許志鎌
　　許獻文
　　許懿文
共　　同
訴訟代理人　李宗輝律師
被　　告　新北市新店區公所
代　表　人　黃秀川
訴訟代理人　陳明良律師

上列當事人間獎勵金事件，原告不服新北市政府中華民國114年9月17日新北府訴決字第1141301224號（案號：1144120803號）訴願決定，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。

事實及理由

壹、程序部分：

按行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」查原告起訴時，訴之聲明原為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」嗣追加聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應依原告民國114年3月19日之申請，依114年度新北市新店區新店溪青潭水質水量保護區水源保育與回饋費獎勵有機栽培植樹保林及農地停耕執行計畫，作成原告就土地個人之應有部分給付金額之行政處分。三、訴訟費用由被告負擔。」經核被告同意追加（本院卷第158至159頁），且原告上開追加所請求之基礎事實不變，本院認屬適當，應予准許。

貳、實體部分：

一、事實概要：

原告等18人於114年3月19日填具114年度新北市新店區新店溪青潭水質水量保護區水源保育與回饋費獎勵有機栽培植樹保林及農地停耕申請書（下稱114年3月19日申請書），並檢附土地謄本等相關文件，就原告等18人所共有坐落新北市○○區○○段○○○小段00-0、00-0、00-0、00-0、000、000、000-0、000-0、000、000、000、000、000地號等13筆土地，及坐落新北市○○區○○段○○○小段00、00-0、00、00-0、00、00、00、000、000、000、000、000-0、000、000-0、000、000-0、000-0、000、000地號等19筆土地（下合稱系爭土地），依114年度新北市新店區新店溪青潭水質水量保護區水源保育與回饋費獎勵有機栽培植樹保林

及農地停耕執行計畫書（下稱獎勵計畫書）第5點第1項第1款規定，向被告申請獎勵金（下稱系爭獎勵金）。案經被告審查，系爭土地共有人之一許勝發於110年4月17日死亡，惟其繼承人許○娟、許○榮及許○嫻（下合稱訴外人）尚未辦理繼承登記，亦未提出土地相關權利人使用同意書，故認原告所提申請案有獎勵計畫書第3點第2項第2款規定土地所有權屬不明（含持分人未全數同意）之情形，遂以114年5月9日新北店經字第1142401146號函（下稱原處分）否准原告之申請。原告不服，循序提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

㈠獎勵計畫書係依據經濟部水利署頒定之水源保育與回饋費獎勵有機栽培植樹保林農地停耕執行事項（下稱獎勵注意事項）所訂定，其並未限制在共有人中有部分繼承人尚未辦理完成前，其他共有人不得申請補償，獎勵計畫書擅自增加中央主管機關所沒有規定的限制。又系爭土地共有人中許勝發之共有應有部分合計為7分之1，其他共有人之應有部分已逾3分之2，是依土地法第34條之1規定，許勝發之繼承人雖尚未完成繼承登記，但並不影響本件其他共有人之申請。故被告以共有人中有一人死亡尚未辦畢繼承登記，即認共有人未全數同意且未完成補正，本件申請不符資格而以原處分駁回，係適用法規錯誤而有違法等語。

㈡並聲明：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被告應依原告114年3月19日之申請，依114年度新北市新店區新店溪青潭水質水量保護區水源保育與回饋費獎勵有機栽培植樹保林及農地停耕執行計畫，作成原告就土地個人之應有部分給付金額之行政處分。

三、被告則以：

㈠為確認全數土地共有人對於「將系爭土地提供申請人向被告申請本獎勵使用」並無爭議，而將申請人應提出全數共有人簽具之「土地相關權利人使用同意書」作為申請獎勵案之條件，乃被告審查所必要，且被告研提系爭獎勵計畫書後，尚

須報經濟部水利署轉陳水資源作業基金管理會備查，顯非原告所稱擅自增加中央主管機關所沒有規定的限制情形。又土地法第34條之1規定，係為規範共有土地或建物之部分共有人就共有土地所為特定民事法律行為，對全部共有人所生效力之私法行為，與獎勵計畫中為確認全數土地共有人均同意將系爭土地提供申請人向被告申請本獎勵使用之規定，屬被告依法辦理水源保育之公法行為不同。

㈡依民法第758條、第759條規定，不論以法律行為取得或非因法律行為取得土地，對於第三人而言，均以土地登記之所有權人，作為確認土地所有權歸屬之依據，故系爭土地未辦理繼承登記前，係處於所有權屬不明之狀態。被告審查本件申請案，發現其中現登記土地共有人許勝發持分部分，尚未辦理繼承登記，亦無人提出「土地相關權利人使用同意書」，顯然有獎勵計畫書第3點第2項第2款事由，原處分否准其申請，合法無誤等語。

㈢並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠應適用之法令：

1.自來水法第12條之2第1項、第3項：「（第1項）於水質水量保護區內取用地面水或地下水者，除該區內非營利之家用及公共給水外，應向中央主管機關繳交水源保育與回饋費。其為工業用水或公共給水之公用事業，得報經中央主管機關同意後，於其公用事業費用外附徵5%以上15%以下之費額。供農業使用者，中央主管機關及中央農業主管機關應編列預算補助。補助對象及方式之辦法，由中央主管機關會同中央農業主管機關定之。（第3項）第1項水源保育與回饋費得納入中央主管機關水資源相關基金管理運用，專供水質水量保護區內辦理水資源保育與環境生態保育基礎設施、居民公共福利回饋及受限土地補償之用，其支用項目如下：…三、發放因水質水量保護區之劃設，土地受限制使用之土地所有權人或相關權利人補償金事項。…。」

2.獎勵注意事項

⑴第1點：「經濟部水利署（以下簡稱本署）為結合農業與水源保育之理念，鼓勵各水質水量保護區之地方政府運用水源保育與回饋費，獎勵保護區內有機栽培、植樹、保林或農地停耕等事項，以達涵養水源、淨化水質目的，特訂定本注意事項。」

⑵第6點第1項、第2項：「(第1項)鄉（鎮、市、區）公所每年應就年度水源保育與回饋費收入及人力考量是否辦理本獎勵事項；如欲辦本獎勵事項，則應研提獎勵事項執行計畫書，納入年度水源保育與回饋計畫工作項目，依水質水量保護區專戶運用小組設置要點規定程序，報本署轉陳水資源作業基金管理會備查。(第2項)鄉（鎮、市、區）公所應於年度水源保育與回饋計畫備查後，依前項執行計畫書內容，公告受理民眾申請，受理申請時間不得少於30天。」

⑶第8點：「符合第2點及第3點之獎勵對象，應於第6點公告之受理申請期間內，檢附下列文件向土地所在地之鄉（鎮、市、區）公所申請：㈠有機栽培：1.身分證明文件。2.土地登記謄本。3.有機農作物有效期限內驗證證明文件。4.私有土地應檢附土地相關權利人同意書。㈡植樹、保林：1.身分證明文件。2.土地登記謄本（申請人非所有權人，應提出他項權利證明書或承租契約書）。3.私有土地應檢附土地相關權利人同意書。㈢農地停耕：1.身分證明文件。2.土地登記謄本。3.私有土地應檢附土地相關權利人同意書。」

3.獎勵計畫書

⑴第1點：「計畫目標：新店溪青潭水質水量保護區於新店區轄內，…依據經濟部水利署頒定之『水源保育與回饋費獎勵有機栽培植樹保林農地停耕執行注意事項』，獎勵保護區內從事有機栽培、植樹保林或農地停耕等事項，以達涵養水源、淨化水質目的，特訂定本執行計畫書，據以規範獎勵符合申請條件之保護區內土地受限之所有權人（或相關權利人），於受理申請、資格認定與獎勵金發放時之依循及相關

應注意事項。」

⑵第2點第1項第2款：「執行事項：主要執行事項及相關定義如下：一、相關定義如下：2.植樹保林：指土地上栽種林木或不砍伐既有原生林木，且造林地內無農作情形，但應扣除非保林之範圍。」

⑶第3點第1項、第2項：「執行事項之獎勵金額、受理獎勵條件及計算方式：(第1項)一、獎勵對象：1.位於本轄保安保護區內私有土地之所有權人。…。(第2項)二、獎勵條件適用範圍如下：1.本保護區內依都市計畫法劃定之水庫保護區、生態保護區、保安保護區、農業區、風景區。2.經主管機關列管之超限利用、違規使用，或土地遭查封、拍賣及土地所有權屬不明（含持分人未全數同意、土地所有權人於當年度移轉土地給他人）、死亡或依其他法令無從判定之情事不在本獎勵範圍內。…。6.檢附證件：…⑿私有土地若有其他持分人，需檢附土地相關權利人使用同意書。…。」

㈡前提事實：

前開事實概要欄之事實，除下述爭點外，其餘均為兩造所不爭執，並有原處分（本院卷第35頁）、新北市政府114年9月17日新北府訴決字第1141301224號訴願決定書（案號：1144120803號，本院卷第37至45頁）、經濟部水利署臺北水源特定區管理分署113年12月5日水臺管字第11302020890號函暨會議紀錄（本院卷第101至107頁）、被告114年1月9日新北店經字第1142380777號公告（本院卷第109至111頁）、114年3月19日獎勵計畫申請書暨切結書、附件（本院卷第113至115頁，訴願卷第8至40頁，原處分卷第1-1至1-473頁）、114年3月19日土地相關權利人使用同意書（本院卷第116至120頁）、115年3月25日補正之土地相關權利人使用同意書暨繼承系統表（本院卷第207至217頁）、經濟部水利署臺北水源特定區管理分署114年5月6日水臺管字第11402008000號函（本院卷第125至126頁）、經濟部114年4月28日經授水字第11460007572號函（本院卷第127至128

頁）各1份附卷可稽，堪認屬實。

㈢原告申請系爭獎勵金，必須符合114年度獎勵計畫所定之申請要件：

1. 依上揭自來水法第12條之2第3項規定，水源保育與回饋費得用於水質水量保護區內之水資源保育、環境生態保育、居民公共福利回饋及受限土地補償，可知該項制度具有落實「受益者付費、受限者得償」原則，適度填補土地所有權人因水質水量保護區劃設而受有土地使用限制之意旨。而系爭獎勵金係主管機關為鼓勵土地所有權人維持植樹保林、有機栽培或農地停耕等有助於涵養水源、淨化水質之土地利用狀態，故訂定獎勵注意事項，依各年度水源保育與回饋費收入、預算額度及執行人力所辦理之獎勵措施。該獎勵金固兼具補償受限土地所有權人之性質，但同時要求申請人應於特定年度依限提出申請，並符合依上揭獎勵注意事項第6點第1項所訂年度獎勵計畫書中要求之土地使用狀態、權利關係及應備文件等條件，始得請領。

2. 至原告雖主張獎勵注意事項及獎勵計畫書要求檢附全數土地權利人之使用同意書，增加法律所無之限制云云。然審酌行政機關對於上開獎勵金發放之審查，係以土地現場有無林木、是否存在農作或其他開發使用、實際符合保林條件之面積，以及申請年度內是否持續維持合於獎勵目的之狀態為據，所涉及者為共有土地之使用狀態，非僅針對個別共有人之抽象持分為之。倘共有土地尚有部分權利人不同意提供土地申請獎勵，該不同意之共有人仍得就共有物全部行使其所有權權能，行政機關即難以確認申請人能否於整個獎勵年度內，持續維持申請土地之保林狀態，可能衍生土地使用或獎勵金歸屬爭議。是獎勵注意事項第8點、獎勵計畫書要求全數土地相關權利人出具同意書，目的在確認所有權利人均同意將土地納入該年度獎勵計畫，確保後續現場勘查、定期查核，避免土地使用及獎勵金歸屬爭議，當與自來水法第12條之2第3項獎勵制度之目的具有合理關聯性，並未逾越母法授

權範圍，行政機關予以適用，並無違誤，原告主張難認可採。

㈣原告未於期限內提出訴外人簽具之同意書，不符合114年度獎勵要件：

1.經查，訴外人因繼承取得許勝發就系爭土地之權利，屬獎勵注意事項及獎勵計畫書所稱之土地相關權利人乙情，此有訴外人戶籍謄本（訴願卷第131至133頁）、土地登記第一類謄本（訴願卷第55至86頁）各1份在卷可憑。是依獎勵計畫第3點第2項規定，原告欲將系爭土地納入114年度植樹保林獎勵計畫，自應提出包含訴外人在內之土地相關權利人全體同意將系爭土地提供作為該年度獎勵申請及接受後續查核之書面文件。惟原告於114年3月19日提出本件申請時，所檢附之土地相關權利人使用同意書上並無訴外人之簽章。嗣經被告查得後，即以114年4月17日新北店經字第1142396434號函通知原告於114年4月30日前補正，原告仍未於期限內補正等節，此有114年3月19日土地相關權利人使用同意書（本院卷第116至120頁）、被告114年4月17日新北店經字第1142396434號函暨一次告知單、送達證書（本院卷第121至123頁，原處分卷第2-4至2-16頁）各1份附卷足參。可證原告於114年度申請程序中，確未提出全數土地相關權利人同意將系爭土地納入本件獎勵計畫之證明，屬於獎勵計畫書第3點第2項訂定之「持分人未全數同意」情形，自不在系爭獎勵金之獎勵範圍內，是被告以原處分否准原告之申請，應屬合法。

2.至原告雖於本院審理中，提出訴外人於115年3月25日簽具之土地相關權利人使用同意書（本院卷第215頁），主張已補正本件申請所需文件云云。然查，原告於115年3月25日始取得訴外人之同意書，尚不足證明其等於114年度申請及補正期限內即已同意將系爭土地納入該年度獎勵計畫。再者，本件獎勵係針對114年度辦理，申請人至遲應於被告所訂補正期間內備齊足供審查之文件，此係考量全數土地相關權利人同意，並非單純證明既存客觀事實之形式文件，而尚在確認

各權利人於該獎勵年度內，願將共有土地提供作為植樹保林使用，並願意接受行政機關至現場勘查確認符合保林條件之實際面積以及不定期查核。且獎勵金須依該年度預算及全部合格申請案件統籌核算，倘容許申請人於該年度行政程序終結後，甚至於次年度訴訟進行中，始行取得原應於申請年度具備之權利人同意並予以補正，不僅使年度申請及補正期限失其意義，亦將妨礙同年度申請案件之審查公平及預算分配。又課予義務訴訟之審查基準時點雖為言詞辯論終結前，法院固應斟酌此時點前之事實及法律狀態，但此非容許申請人遲誤特定年度之申請期限後，仍能創設原應於期限內具備之實體要件。故原告於本院審理時始提出之115年3月25日同意書，不能補正其114年度申請要件之欠缺，原告主張難認可採。

3. 至原告另主張依土地法第34條之1規定，其餘共有人就系爭土地應有部分合計已逾3分之2，被告不得要求原告尚須取得訴外人之同意云云。惟依土地法第34條之1第1項：「共有土地或建築改良物，其處分、變更及設定地上權、農育權、不動產役權或典權，應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之。但其應有部分合計逾3分之2者，其人數不予計算。」可知此規定係就共有土地或建築改良物之處分、變更，以及設定物權等行為，設置多數決之特別規範，此與原告向被告申請植樹保林獎勵金，請求特定年度之公法上給付無涉，自非上開多數決規定之適用範疇。又縱部分共有人依共有物管理之私法規定，得以多數決方式決定一定之管理事項，此僅涉及該決定在共有人相互間之私法效力，尚不能因此排除獎勵注意事項及獎勵計畫書就公法上獎勵金申請所設之要件。原告既係依114年度獎勵計畫請求被告核給公款，即應遵守該計畫為確認土地使用權利關係及確保保育目的所定之申請條件，不能以私法上多數決規定，代替本件公法給付制度所明訂之提出全數土地相關權利人同意書要件，是原告此部分之主張，亦無足採。

㈤從而，原告未在提出申請時或被告所訂補正期間內，提出訴外人簽具之土地相關權利人使用同意書，核與獎勵計畫書第3點第2項所訂全數持分人同意之要件不符，其申請不合規定，亦不得以訴外人於115年3月25日簽具之同意書，回溯補正其114年度申請要件之欠缺。

五、綜上所述，被告以原處分否准原告之申請，於法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並請求本院判命被告依其114年3月19日之申請，作成給付系爭獎勵金之行政處分，並無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提出之訴訟資料，經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰不逐一論駁，附此敘明。

七、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　7　　日

法　官　楊甯仔

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　7　　日

書記官　佘筑祐