

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 107-104）

府法訴字第 1060413451 號

訴願人：鄭○○

訴願人因申請祭祀公業派下全員證明事件，不服本縣彰化市公所(下稱原處分機關)106 年 10 月 12 日彰市民政字第 1060041130 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

緣訴願人於 104 年 4 月 29 日檢附同意書、推舉書、沿革、派下全員系統表、派下現員戶籍謄本、派下現員名冊及不動產清冊等相關資料，申報○○市○○段○○○、○○○、○○○及○○○地號等 4 筆土地(下稱系爭土地)之所有權人「亡鄭○為祭祀公業，並申請核發派下全員證明書，原處分機關審查後因其所檢附派下員系統表所列設立人「鄭○」，與享祀人「鄭○」間之關係不明，且「亡鄭○」所有之不動產非以祭祀目的而設立之獨立財產，爰函請訴願人提供相關文件證明補正，惟仍無法釐清，原處分機關乃以系爭處分駁回所請，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)本件祭祀公業案件之爭議所在，無非是鄭○（享祀人）與鄭○（設立人）間之關聯性問題，原處分機關為此更經彰化縣政府函轉內政部請求釋疑，並以原處分機關 106 年 1 月 10 日彰市民政字第 1060001280 函回覆訴願人稱，在特殊個案時受理機關得本權責請當事人提供足以審認之佐證資料據以審查並協助釐清。然縱有內政部函示，市公所亦無法要求訴願人提出所謂不知為何的「足以審認之佐證資料」，說明如下：

1. 首先，原處分機關並無實質審查之權限，則當然無所謂負

責問題。蓋依祭祀公業條例，原處分機關僅有書面之形式審查權，其審查項目則悉依祭祀公業條例之規定為限，而不及於其他未載之文件內容。然在本件中，原處分機關不僅要求超出祭祀公業條例規定之文件內容，同時更對之進行實質審查，此舉已顯然逾越其「權責」，而與依法行政原則相牴觸。

2. 次按內政部 98 年 1 月 5 日內授中民字第 0970037207 號函明示：「祭祀公業申報時檢附文件，自應依據不動產所有權登記資料，並依照祭祀公業條例規定辦理。另查人民申報祭祀公業所檢附之文件，依祭祀公業條例規定並無應檢附祭祀公業設立人及設立時間之證明文件，故無需以切結方式辦理。」由函示內容可知，申請人提出文件之範圍必以祭祀公業條例之規定為準，其他所謂佐證資料僅係供參考而已，本件原處分機關卻反以佐證資料作為主要准駁之依據，駁回訴願人之申請，顯非適當，更與法有違。
3. 祭祀公業條例法源位階屬於法律，內政部尚無法逾越之，則原處分機關更應謹守分際，自屬當然。故內政部雖稱，倘有特殊個案，受理機關得本權責請當事人提供足以審認之佐證資料據以審查並協助釐清，充其量僅是提醒原處分機關正確適用法律規定而已，但此說明絕非屬任何權限之授予，此際原處分機關率爾要求訴願人提出其他相關佐證資料，已逾越法律規定，顯然是對內政部之函示有所誤會。
4. 退萬步言，本件更非特殊個案。經查，本案並無享祀人與設立人間不同姓氏，或享祀人與設立人間無血緣關係之情形，祭祀公業「亡 鄭○」設立目的不論歸類為「父祭祀」或「叔伯祭祀」均屬設立祭祀公業之常態，絕非特殊個案。另依內政部 98 年 11 月 9 日內授中民字第 0980720334 號函：「按祭祀公業條例第 8 條及地籍清理條例第 19 條規定，申報祭祀公業核發派下全員證明書或申請確定神明會會員名冊時，應檢附全部戶籍謄本係指戶籍登記開始實施後，至申報時全體派下員、會員之戶籍謄本，但經戶政機關查明無該派下員、會員戶籍資料者，免附。至於未實施戶籍登記前，尚無戶籍登記資料，自無需檢附。」，可知

內政部也無意刁難申請人提出不可能存在之資料，則舉重以明輕，原處分機關始終糾結於訴願人難以提出之文件，而忽略早已存於卷內之資料，顯然是對訴願人刻意的刁難，太過於恣意，已與行政程序法第 8 條規定「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」相違背；而進一步言，既然本件申請案件並非特殊個案，原處分機關卻特別要求訴願人更提出其他佐證之資料，而與其他申請案為差別待遇，自亦違反行政程序法第 6 條之規定「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」，原處分機關顯然恣意而未依法行政。

- (二) 祭祀公業派下權之爭議，最終悉依法院之審判程序加以確認，公所並依判決結果加以辦理。本件申請案若確實生有爭議，自應由法院作為最終定紛止爭之途徑，絕非由原處分機關直接駁回訴願人之申請，此無疑將造成訴願人權利之侵害，也剝奪了訴願人將來對異議人起訴請求確認派下權歸屬之機會。此點對身為服務人民、保障人民權益之行政機關而言，顯然是本末倒置。
- (三) 依彰化市戶政事務所 104 年 12 月 16 日彰市戶字第 1040007829 號函，鄭○於明治 30 年戶籍登記開始實施前即已死亡，查無相關戶籍資料。本件由民國 35 年台灣省土地關係人繳驗憑證申報書所附鄭○出具「理由書」上載「查所有名義人鄭○係鄭氏○之叔父」，應可確認鄭○為鄭○之叔公，亦即鄭○之叔父，而該理由書係早已呈送台中土地整理處審核，要無於本次申報中杜撰之可能，當可據以做為相當有利之依據，原處分機關卻刻意忽略此點，更進一步質疑之，與行政程序法第 9 條規定「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」顯然牴觸。另按，祭祀公業制度歷史已久，本即不易清理，早期行政機關登載不確實，且因台灣百餘年來戰火頻仍、江山三度易主，老百姓生命幾無保障，實難顧及財產權之維護，此也是何以內政部做成諸多如前所述免去申請人提出義務之函示之原因。今原處分機關不僅逾越祭祀公業條例之授權界限，更與

內政部所秉持盡量減輕人民負擔之精神背道而馳，直接侵害人民應有的權利，顯非妥適。退萬步言，訴願人竭盡所能提出之文件資料，均遭原處分機關推翻，則究竟何謂其他相關資料？原處分機關更未具體指明，此舉顯然與行政程序法第5條規定「行政行為之內容應明確。」相抵觸，併此敘明。

- (四)本件相關事實已於歷次補正書中說明，不再一一贅述，於此僅再強調說明，享祀人鄭○約於明治27年死亡（由神主牌位上載「甲午年陽月立」可稽）鄭○殤（幼亡）而無傳，亦有鄭家族譜可稽，鄭○為鄭○嗣男，由鄭○及其子孫供奉已逾百年，且「亡鄭○」之土地所有權狀由申請人祖孫三代保存已近七十年；鄭氏○為鄭○之女、鄭○之孫女、鄭○為鄭○之弟，故鄭○為鄭氏○之叔公，此些均為不爭之事實。原處分機關懷疑訴願人非真正權利人，為避免誤發派下全員證明書，乃要求訴願人提供難以提出之佐證資料，現更因此而駁回訴願人之申請案，實已造成身為真正權利人的訴願人權利受到嚴重侵害，無奈之下，只得依法訴願，以保權利。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一)祭祀公業清理不易，是早期登載不確實又加上年代久遠，若申請人提供資料不完整，一旦誤發、錯發，甚至遭人冒用，實屬影響真正派下員之巨大權利。查享祀人（鄭○）無戶籍登記相關資料，其生、卒、父母兄弟皆不詳，訴願人亦無其他資料佐證，僅臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書附件之理由書內容提及：「…原管理人鄭○覆現經閱30餘年，至今申報人鄭氏○上下繼續占有、使用、納○情形屬實。查所有名義人鄭○係鄭氏○之叔公，自渠亡後無直系之子孫可為相續，所以當依法協議可歸鄭氏○繼承…」。另本所函詢彰化地政事務所並於106年6月14日彰地一字第1060005570號函回覆略以：「…經查臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書案附之附件，依其年代背景，應屬申報人當時陷於舉證上之困難所立之書據，俾供審核人員參考之資料，觀之申報人無

法直接提出鄭○之相關證明文件自明…。」，可見當時鄭○及鄭○之關係不明，其雖同姓但不代表有血緣關係，管理人亦有可能非派下員，故無具體資料證明其確為祭祀祖先目的而設立之情形下，無法認定其祭祀性質及事實。由訴願人申報資料之臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書附件之理由書內容，可知該不動產為鄭○（享祀人）所有，鄭○（設立人）為占有、使用，非以祭祀為目的而設立之獨立財產，故無獨立財產之存在。綜上本案係依祭祀公業條例第 8 條、第 56 條規定及內政部 104 年 3 月 23 日台內民字第 1040021147 號函略以：「…受理機關得本權責請當事人提供足以審認之佐證資料以審查並協助釐清。」請申請人檢附相關證明文件進行審查，並非無據要求提供相關佐證資料，惟因享祀人與設立人之關係無法確認，並依所附資料設立人係屬占有使用該土地，非以祭祀目的而設立之獨立財產，應不符祭祀公業條例申報要件。

(二)依內政部 103 年 9 月 29 日台內民字第 1030308008 號函略以：「…惟為保障祭祀公業之權利人，仍須就申報人所提出之相關資料予以核對是否有互相矛盾，或不符合邏輯之事實存在，經審查無誤後依條例之規定辦理公告徵求異議…。」故祭祀公業案件需審查無誤，方可公告徵求異議，並無疑義。本案依據祭祀公業條例第 56 條受理申報，依第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 8 條及相關函示審查，惟因所送資料設立人及享祀人關係不明且該土地係屬占用非以祭祀為目的之獨立財產，故依第 10 條規定退請訴願人多次補正後仍不符而駁回，該程序皆依規定辦理並無違法或不當。

(三)綜上所述，本所為釐清事實情形，要求訴願人提供設立人及享祀人相關佐證資料、因有疑義未公告予以駁回皆依法有據；本案臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書附件之理由書，申請人僅就設立人及享祀人之關係予以採認，就占用、使用土地等部分一概否認，只擷取有利部分斷章取義，又無法提供相關資料，依所檢附資料設立

人（鄭○）與享祀人（鄭○）間之關係不明，且其不動產係為占用非以祭祀目的而設立之獨立財產，故無法認定其有祭祀公業條例第 56 條，具有祭祀公業之性質及事實。本所礙難核發派下全員證明書。

### 理 由

- 一、按「本條例用詞定義如下：一、祭祀公業：由設立人捐助財產，以祭祀祖先或其他享祀人為目的之團體。二、設立人：捐助財產設立祭祀公業之自然人或團體。三、享祀人：受祭祀公業所奉祀之人。四、派下員：祭祀公業之設立人及繼承其派下權之人；…」、「本條例施行前已存在，而未依祭祀公業土地清理要點或臺灣省祭祀公業土地清理辦法之規定申報並核發派下全員證明書之祭祀公業，其管理人應向該祭祀公業不動產所在地之鄉（鎮、市）公所（以下簡稱公所）辦理申報。前項祭祀公業無管理人、管理人行方不明或管理人拒不申報者，得由派下現員過半數推舉派下現員一人辦理申報。」、「第六條之祭祀公業，其管理人或派下員申報時應填具申請書，並檢附下列文件：一、推舉書。但管理人申報者，免附。二、沿革。三、不動產清冊及其證明文件。四、派下全員系統表。五、派下全員戶籍謄本。六、派下現員名冊。七、原始規約。但無原始規約者，免附。」、「公所受理祭祀公業申報後，應就其所附文件予以書面審查；其有不符者，應通知申報人於三十日內補正；屆期不補正或經補正仍不符者，駁回其申報。」、「本條例施行前以祭祀公業以外名義登記之不動產，具有祭祀公業之性質及事實，經申報人出具已知過半數派下員願意以祭祀公業案件辦理之同意書或其他證明文件足以認定者，準用本條例申報及登記之規定；財團法人祭祀公業，亦同。」分別為祭祀公業條例第 3 條、第 6 條、第 8 條第 1 項、第 10 條第 1 項、第 56 條第 1 項明文規定。
- 二、次按內政部 81 年 10 月 6 日台內民字第 8189007 號函釋：「有關認定是否具有成為祭祀公業之事實，得以其（一）是否為祭祀祖先而設立。（二）是否有享祀人。（三）是否有設立人或派下。（四）是否有獨立財產之存在。」另內政部 97 年 6

月 2 日內授中民字第 0970033107 號函釋：「…至於如何認定具有祭祀公業之性質與事實乙節，可由申報人檢附祖先牌位、祭祀祖先相關活動之照片及書面文件資料，查明其祖先牌位記載享祀人、設立人等姓名及祭祀祖先活動事實之情形，並由申報人出具已知過半數派下員願意以祭祀公業案件辦理之同意書，由受理機關審查認定無誤後，以公告徵求異議方式辦理之。」

三、卷查訴願人檢附之「亡 鄭○」派下員全員系統表列載「鄭○」為設立人，原處分機關依臺灣省土地關係人驗繳憑證申報書附件之理由書記載：「…原管理人鄭○覆現經閱 30 餘年，至今申報人鄭氏○上下繼續占有、使用、納○情形屬實。查所有名義人鄭○係鄭氏○之叔公，自渠亡後無直系之子孫可為相續，所以當依法協議可歸鄭氏○繼承…。」並函詢本縣彰化地政事務所(下稱彰化地政)有關上開臺灣省土地關係人驗繳憑證申報書之附件理由書，經其以 106 年 6 月 14 日彰地一字第 1060005570 號函復略以：「說明：…二、經查臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書案附之附件，依其年代背景，應屬申報人當時陷於舉證上之困難所立之書據，俾供審核人員參考之資料，觀之申報人無法直接提出鄭○(土地登記簿所載為亡 鄭○)之相關證明文件自明。」原處分機關據此審認系爭土地為鄭○(享祀人)所有，並非訴願人所列之鄭○(設立人)以祭祀為目的而設立之獨立財產；設立人與享祀人關係亦無其他相關資料可稽。按最高行政法院 106 年度裁字第 1551 號裁定：「…祭祀公業管理人與設立人係不同概念，臺灣祭祀公業在習慣上固以選任派下員擔任管理人為原則，惟管理人本人或其前代祖先並非當然為祭祀公業之設立人，故祭祀公業之管理人與設立人間之認定並不當然具備關連性，…縱依現有土地登記資料所載，何燦於日據時期即已登記為管理人，地政機關於 35 年 7 月 1 日辦理總登記時，亦登記管理者為何燦，揆之上開說明，僅能證明何燦為該公業之管理人，如無其他佐證，尚難僅以土地登記資料之記載，逕認祭祀公業『何容』乃何燦所設立。」經查，本案訴願人僅以臺灣省土地關係人驗繳憑證申報書登載「管理人鄭

○」即謂「亡 鄭○」為管理人鄭○所設立，然揆諸上開最高行政法院裁定意旨，尚難僅以土地登記資料之記載，逕認定祭祀公業之設立人。又上開臺灣省土地關係人驗繳憑證申報書所附理由書有關「鄭○係鄭氏○之叔公」部分，雖有戶籍謄本資料可證鄭○係鄭氏○之父，惟有關管理人鄭○與享祀人鄭○間之叔姪關係因無戶籍登記資料可證其身分真實，彰化地政亦函復此揭理由書係當時申報人因舉證困難所附之參考資料，是原處分機關因訴願人未能補正資料釐清「亡 鄭○」之設立事實及享祀人與設立人間之關係而駁回所請，洵屬有據。

- 四、至訴願人主張其竭盡所能提出之文件資料，均遭原處分機關推翻，則究竟何謂其他相關資料？原處分機關更未具體指明云云。按「民政機關（單位）於受理祭祀公業之申報後所為之審查，雖僅作形式上之審查，而不就私權之實質關係予以審究（如派下員或利害關係人對於派下權有私權爭議，另有其異議之救濟管道。），然非謂受理申報之機關得不問申報人所提出之相關資料是否有相互矛盾，或在論理上因有其他事實存在，而顯有疑義情況下，均予以公告，仍應依職權就程序上是否符合真實審查，審查申請公告應檢附文件，是否齊全，程式是否相符，即申請人就所檢具派下員名冊之正確性，有釋明之義務，苟有欠缺，仍應命其補正。」、「…就祭祀公業申報提出之文件，以書面觀之，必須能合於邏輯及經驗地說明其申報事項，而得此為基礎，將之納入法人管理；苟未能滿足於此層次之審查，即應命其補正，未能補正者，予以駁回。…內政部…書函關於『祭祀公業申報無須檢附祭祀公業設立人及設立時間之證明文件』等意見，只是因應時代久遠、舉證不易所為之權宜措施，但並不因此容許祭祀公業所提申報文件互相齟齬，或就其申報內容無法為合理說明。」最高行政法院 100 年度判字第 225 號判決、103 年度判字第 527 號判決意旨參照。查本案原處分機關於受理「亡 鄭○」申報後，審查訴願人所附文件，其沿革雖記載管理人鄭○繼承享祀人鄭○所有之土地，惟訴願人所送資料尚不足以證明「亡 鄭○」具有祭祀公業之性質，「亡 鄭○」所有



之土地並非以祭祀為目的設立之獨立財產，且未釋明設立人（管理人）與享祀人間之身分關係真實性，爰以系爭處分函請訴願人補正，核屬有據。訴願主張，委難憑採。從而，原處分機關以系爭處分否准所請，揆諸首揭規定及最高行政法院判決意旨，並無不合，原處分應予維持。

五、據上論結，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	陳善報（請假）
	委員	溫豐文（代行主席職務）
	委員	張奕群
	委員	林宇光
	委員	常照倫
	委員	葉玲秀
	委員	陳坤榮
	委員	廖蕙玟
	委員	許宜嫻
	委員	黃耀南

中 華 民 國 1 0 7 年 2 月 5 日

縣 長 魏 明 谷

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）。