

○縣政府訴願決定書（案號 101－1104）

府法訴字第 1010253287 號

訴 願 人：○

地址：○縣○市○里○街○號

訴願代理人：○

地址：○縣○鎮○里○路○段○號

原處分機關：○縣○鄉公所

訴願人因申請核發祭祀公業派下全員證明書事件，不服原處分機關 101 年 8 月 3 日永鄉社字第 1010009716 號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處分。

事 實

緣訴願人於 100 年 11 月 23 日繕具「祭祀公業○派下全員證明書申請書」，並檢附祭祀公業○之推舉書、沿革、不動產清冊、派下全員系統表、派下全員戶籍謄本、派下現員名冊等資料，以坐落本縣○鄉○段○、○、○、○、○、○、○、○、○、○、○地號土地（下稱系爭土地）為祭祀公業○之獨立財產，向原處分機關申報核發祭祀公業「○」派下全員證明書。經原處分機關查閱沿革所陳：「…由○設規立堂，用以永久祭祀祖先之意義；以祭祀公業○為名，亦即子孫猶如槐樹根深、枝大…徵子孫萬世綿延不絕等之意焉…。」，依祭祀公業條例第 3 條規定，「享祀人」受祭祀公業所奉祀之人，「設立人」捐助財產設立祭祀公業之自然人或團體等，顯與上開規定不符；且所附不動產證明文件為土地登記謄本非「土地登記簿謄本」；所附派下全員戶籍資料尚有部分未附；派下全員系統表不須列載出生及死亡日期且應於結尾註明「本系統表如有不實，由申請人負責」字樣，爰以 100 年 12 月 14 日永鄉社字第 1000018237 號函請補正。嗣訴願人於 100 年 12 月 22

日檢具相關文件，表明已完全補正，申報核發祭祀公業「○」派下全員證明書。經原處分機關向本縣員林地政事務所調閱該祭祀公業所有不動產之日據時期「土地台帳」、「土地登記簿」及民國35年「臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書」等相關文件，該祭祀公業於明治41年（民國前4前，西元1908年）前，即登記業主為「祭祀公業○」，管理人○，並於明治41年變更管理人為○，復於民國35年，由○○於「臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書」載明「○於民國卅年三月十九日死亡應由代理人○○外二名（○、○）相續，因尚未辦理相續先行申報」，認定沿革與事實不符；且沿革所陳先祖○公攜子○於清光緒初期遷居於今○市孔門等語，惟○之母○氏○○（即王○之妻）於慶應元年（民國前47年，西元1865年）入籍；先祖○公依日據戶籍謄本所載，係逝於明治11年（民國前34年，西元1878年）而非清光緒戊子年（明治21年，民國前24年，西元1888年）；公業之設立，依沿革所述，由○約於日據時期之皇民化運動時期設立後委託○管理，皇民化運動分別於昭和11年（民國25年，西元1936年）及昭和16年（民國30年，西元1941年）施行，設立人死於大正12年（民國12年，西元1923年），何以死後13年得以設立，顯與事實不符等情，爰依祭祀公業條例第10條規定，以101年2月21日永鄉社字第1010001985號函駁回其申報。訴願人復於101年7月2日檢具「祭祀公業○派下全員證明書申請書」及相關文件，重新申報核發該祭祀公業派下全員證明書，經原處分機關以101年8月3日永鄉社字第1010009716號函認定：「…○氏○○（即王○妻），於慶應元年（西元1865年）入○公籍，○生於明治三年（三男），顯見先祖○公並非於清光緒初期遷居於今○市○段○段○地號…貴公業於明治41年前即已設立，且先由○管理，後變更由○管理，另查臺灣省土地關係人繳驗憑證申請書登載管理人○於民國30年3月19日死亡，應由代理人○○外二名（○、○）相續；故台端所陳顯與文件記載不符…本案前經本所101年2月21日永鄉社字第1010001985號函，駁回在案。復核本次所陳文件，尚難認定台端係否為該公業之派下…。」而否准所請。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：

一、訴願意旨略謂：

- (一) 原處分機關就本件祭祀公業申報案件之審查，係就沿革為實質上涉及私權之主管審查，要求訴願人就沿革之概述以臆測方式否定真實性，顯然是要求訴願人就沿革之所述提出相當之證明，顯然有違祭祀公業條例第 10 條規定。第 10 條之規定，僅以申報案件是否依同條例第 8 條規定檢附依法應提出之文件是否齊全，文件之格式是否相符為形式上之書面審查，並非就沿革之概述為實質審查；因祭祀公業土地流傳至今均達百年以上舉證不易，故設公告徵求異議以濟其窮，且民政機關於公告文首先表明公告係應申請人之申請代為公告徵求異議，內容如有不實概由申請人負責，發給派下全員證明書亦無確定私權之效力，祭祀公業條例第 11 條規定公告陳列之文件，僅不動產清冊、派下全員名冊及派下全員系統表等件，更足以證明沿革為概述並不具有認定私權之效力，故原處分機關以沿革為審查依據，非無違法。
- (二) 本案如依祭祀公業條例第 4 條第 2 項規定成為派下員者，申報資料經依系統表及戶籍謄本比對有遺漏應有派下權者，應依規定通知申報人補正，惟第 8 條並未規定祭祀公業申報人，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，並依祭祀公業條例規定辦理。人民申報祭祀公業檢附文件，並無應檢附祭祀公業設立人及設立時間證明文件，故無須以切結方式辦理，且此部分亦無授權民政機關得自由裁量。
- (三) 祭祀公業之設立人既為○，有○戶籍謄本及土地登記謄本所有權人記載「○」對照均足以釋明為「○」所設立無誤，而以○○及歷代祖先為享祀者，則訴願人及現已知派下全員名冊所列全部派下均為○之後代子孫，有派下之主張實屬當然。○即非設立人之繼承人，由○之戶籍謄本及土地登記謄本對照自明，因年代久遠人事已非，若不經以公告徵求異議方式解決將永久無解，難以

達成第 1 條立法目的。○是否有派下權存在，為私權爭執面，應依公告徵求異議後如有爭議由司法機關審判，非原處分機關所得擅權。

- (四) 依土地登記簿謄本記載，所有權人為祭祀公業○，原管理人○，已可識別該土地係為祭祀祖先而設立之祭祀公業財產，究系爭祭祀公業之設立人、派下員、管理員等實體事項審查，要求補正派下來源及管理之人之資料，適用法規已有違誤，在有第二組人主張權利及該公業登記之管理人○並未列入派下之特殊情形下，命為前該各項資料之補正，均與前開規定有違，即使同時有二組人主張權利，亦應通知當事人協調，非可逕予駁回（最高行政法院 91 年度判字第 2375 號判決參照）云云。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一) 祭祀公業條例第 10 條第 1 項前段之規定，係指「公所受理祭祀公業申報後，應就其所附文件予以書面審查」。所謂「形式審查」，臺灣省祭祀公業土地清理辦法第 7 條第 1 項規定，業經廢止在案，訴願人所謂「書面上形式之審查」與現行適用之法律「祭祀公業條例」規定不符。
- (二) 祭祀公業條例第 10 條並未明定案經駁回不得再申報，本案尚未通過書面審核，何以自稱為該公業派下員，更如何自謂損及利益，訴願人應重行檢視沿革所陳並依行政程序法第 37 條規定，檢附相關佐證資料供核。
- (三) 依內政部製發之「沿革」範例，沿革應敘明創立年代、宗旨、淵源來歷、設立者姓名、祭祀地點（供奉所在地）、土地所在地、歷年管理與祭祀情況、經過動態或演變事實、其他等項目，可謂為各公業之家史。沿革之撰寫，全賴申報人係否據實申報，其敘述是否符合時空背景，內容是否合乎邏輯，另與所附文件有無一致，均非受理機關得以左右。本案係經調閱該公業土地登記資料，復參酌前人申報之資料後，據予認定申報不實，何以謂之「涉及私權之主觀審查」。
- (四) 祭祀公業條例屬法律之一種，依循核發之祭祀公業派下

全員證明書，自具有法律效力，第 50 條第 2 項同時賦予祭祀公業條例施行前，已核發之派下全員證明書具法律效力。祭祀公業非經書面審核及確定土地所有權屬，尚難據以辦理公告。復以祭祀公業設立悠久，權利主體認定不易，每每均有假冒派下員或由少部分派下員申報取得祭祀公業派下全員證明書後，據以處分公業財產，事後難以補救；故受理機關對於祭祀公業申報案件，宜持審慎查核之態度處理。

- (五) 內政部 100 年 8 月 12 日內授中民字第 1000033522 號函，開宗明義即釋「按公所受理祭祀公業申報後，應依祭祀公業條例第 10 條第 1 項前段規定就申報人所附申報文件予以書面審查，公所掌有或透過管道取得之資料如有助於審查者亦得列入審查之依據；公所如審認申報人所附文件不足以完成書面審查，亦得要求申報人補附其他資料」，依行政程序法第 37 條、第 36 條規定，均授權行政機關得依法裁量，謂之「行政裁量權」。
- (六) 內政部 70 年 8 月 16 日台內民字第 37067 號函釋應為祭祀公業管理人，若與該公業享祀人或創設人無直接血統關係者，於祭祀公業土地清理要點實施後，如該公業申報人，並非無血統關係之管理人，而由他人予以列入派下員名冊，自可據以公告，徵求異議；申請人如為無直接血統關係之土地管理人，而將自己姓名列入派下名冊時，在未檢附該祭祀公業全體派下員同意書，得不予受理。本案訴願人並未提具日據時期管理人○與○與該公業享祀人或創設人無血統關係之佐證，致難以確認。另祭祀公業條例自 97 年 7 月 1 日施行，該函釋亦隨同停止適用。
- (七) 訴願人 101 年 7 月 2 日再提申報，仍沿襲 101 年 12 月 22 日所提報之沿革，且未依行政程序法第 37 條規定檢附相關佐證資料供核，致難以認定土地所有權屬及訴願人等係否為該公業派下，另享祀者係否為「○」或「○槐」，依第 43 條核定併依第 10 條規定駁回云云。

## 理 由

- 一、按「為祭祀祖先發揚孝道，延續宗族傳統及健全祭祀公業土地地籍管理，促進土地利用，增進公共利益，特制定本條例。」、「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；其分類如下：（一）派下全員：祭祀公業或祭祀公業法人自設立起至目前止之全體派下員。（二）派下現員：祭祀公業或祭祀公業法人目前仍存在之派下員。五、派下權：祭祀公業或祭祀公業法人所屬派下員之權利…。」、「本條例施行前已存在之祭祀公業，其派下員依規約約定之。無規約或規約未規定者，派下員為設立人及其男系子孫（含養子）…。」、「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。」、「直轄市、縣（市）地政機關應自本條例施行之日起一年內清查祭祀公業土地並造冊，送公所公告九十日，並通知尚未申報之祭祀公業，應自公告之日起三年內辦理申報。」、「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。前項第五款派下全員戶籍謄本，指戶籍登記開始實施後，至申報時全體派下員之戶籍謄本。但經戶政機關查明無該派下員戶籍資料者，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。同一祭祀公業有二人以上申報者，公所應通知當事人於三個月內協調以一人申報，屆期協調不成者，由公所通知當事人於一個月內向法院提起確認之訴並陳報公所，公所應依法院確定判決辦理；屆期未起訴者，均予駁回。」、「公所於受理祭祀公業申報後，應於公所、祭祀公業土地所在地之村（里）辦公處公告、陳列派下現員名冊、派下全員系統表、不動產清冊，期間為三十日…。」、「異議期間屆滿後，無人異議或異議人收受申復書屆期未向公所提出法院受理訴訟之證明者，公所應核發派下全員證明書；其經向法院起訴者，俟各法院均判決後，依確定判決辦理。前項派下全員證明書，包括派下現員名冊、派下全員系統表及不動產清冊。」於祭祀公業條例第1條、第3條、第4條、第6條、第7條、第8條（與廢止前祭祀公業土地清理要點第2點規定類似）、第10條（與廢止前祭祀公業土地清理要點第7點規定類似）、第11條、第13條分別定有明文。

- 二、現今存在地籍問題，大多發生於臺灣光復初期並遺留至今，內政部及臺灣省政府雖曾分別訂頒「祭祀公業土地清理要點」（於97年7月1日廢止）及「臺灣省祭祀公業土地清理辦法」（於95年12月12日廢止），作為行政機關清理祭祀公業土地之依據，惟因未具法律位階且祭祀公業錯綜複雜，致清理效果未臻理想，是以祭祀公業相關事務，必須制定專法予以規範，爰有祭祀公業條例之制定（參閱立法院公報，第96卷第14期，第127頁）。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，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（最高行政法院 100 年度判字第 225 號判決參照）。鄉、鎮、市公所受理申報後，應依祭祀公業條例第 10 條第 1 項規定就申報人所附申報文件予以書面審查，公所掌有或透過管道取得之資料如有助於審查者亦得列入審查之依據，如認申報人所附文件不足以完成書面審查，亦得要求申報人補附其他資料（內政部 100 年 8 月 12 日內授中民字第 1000033522 號函參照）。亦即，祭祀公業申報人對於其為所申報祭祀公業為合法申報權利人，及所提出規約、管理人、派下員等資料係屬正確及符合該條例規定，仍有釋明之義務。若受理申報之機關經審查之結果，認申報人所提出之相關資料，尚不足以為前開釋明或有與祭祀公業條例規定不符者，如能補正者，受理機關即應依上開條例第 10 條第 1 項規定通知申報人於 30 日內補正，如不能補正或逾期不補正者，應駁回其申報（最高行政法院 96 年度判字第 439 號判決、高雄高等行政法院 98 年度訴字第 376 號判決參照），合先敘明。

- 三、卷查訴願人於 100 年 11 月 23 日繕具「祭祀公業○派下全員證明書申請書」並檢附相關文件，向原處分機關申報核發祭祀公業「○」派下全員證明書。經原處分機關以沿革與祭祀公業條例第 3 條規定不符、所附不動產證明文件為土地登記謄本非「土地登記簿謄本」、所附派下全員戶籍資料尚有部分未附、派下全員系統表不須列載出生及死亡日期且應於結尾註明「本系統表如有不實，由申請人負責」字樣為由，以 100 年 12 月 14 日永鄉社字第 1000018237 號函請補正；經訴願人於 100 年 12 月 22 日補正後，原處分機關再依本縣員林地政事務所提供之日據時期「土地台帳」、「土地登記簿」及民國 35 年「臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書」等相關文件，認定「祭祀公業○」管理人原為○，並於明治 41 年變更管理人為○，復於民國 35 年，由○○於「臺灣省土地關係人繳驗憑



證申報書」載明「○於民國卅年三月十九日死亡應由代理人○○外二名（○、○）相續，因尚未辦理相續先行申報」，是沿革與事實不符；且○之母○氏○○（即○○之妻）早於慶應元年入籍；先祖○公係逝於明治 11 年而非清光緒戊子年；皇民化運動於設立人○死後始開始施行，沿革顯與事實不符為由，依祭祀公業條例第 10 條規定，以 101 年 2 月 21 日永鄉社字第 1010001985 號函駁回其申報。訴願人於 101 年 7 月 2 日檢具「祭祀公業○派下全員證明書申請書」及相關文件，重新申報核發該祭祀公業派下全員證明書，經原處分機關以 101 年 8 月 3 日永鄉社字第 1010009716 號函認定○氏○○（即○○妻）於慶應元年（西元 1865 年）已入○公籍，顯見先祖○公並非於清光緒初期遷居於今○市○段○段○地號；祭祀公業○於明治 41 年前即已設立，管理人先後分別為○及○，復於 35 年由○之代理人○○外二名（○、○）相續；且本案前經原處分機關 101 年 2 月 21 日永鄉社字第 1010001985 號函駁回在案，本次所陳文件尚難認定為該公業之派下為由，否准所請，固非無見。

- 四、惟查，祭祀公業派下之爭執，固屬私權爭執，應經民事法院判決，非行政機關所得處理，惟基於健全祭祀公業土地地籍管理及促進土地利用等目的，祭祀公業條例仍賦予民政機關（單位）就祭祀公業申報等相關事項為行政監督之責。是以，祭祀公業派下全員證明書核發之行政程序，因訴願人之「申報」而開始，於原處分機關作成否准處分並通知訴願人時，行政程序即因駁回處分之作成而終結。訴願人於原處分機關作成 101 年 2 月 21 日永鄉社字第 1010001985 號函之駁回處分後，於 101 年 7 月 2 日重新檢具相關文件為祭祀公業○之申報，既為前開 100 年 11 月 23 日申請（申報）案之行政程序終結後所提出，即為另一依其申請（申報）開始之程序。申報人所提出之相關資料經受理機關審查結果，如有相互矛盾，或在論理上因有其他事實存在而顯有疑義，尚不足以釋

明資料係屬正確及符合祭祀公業條例規定，或與該條例規定不符者，基於程序上真實審查，除無補正可能性外，受理機關理應依祭祀公業條例第 10 條第 1 項規定：「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。」，命申報人補正文件、程序或履行釋明義務，此乃主管機關對於所處理行政事項之事實認定權限。惟觀諸原處分機關駁回理由，包括○之母○氏○○（即○○妻）於慶應元年（西元 1865 年）已入○公籍（惟此所稱「入籍」是否即為結婚理由入他家，尚有未明）、該祭祀公業先後存有管理人○及○○、○、○等文件、程式有欠缺或未釋明等情，難謂乃無從補正事項，原處分機關就該訴願人重新申報案件，未通知補正即逕予駁回，揆諸首揭法令，非無違誤。況訴願人 100 年 11 月 23 日申請（申報）案件，經原處分機關以 100 年 12 月 14 日永鄉社字第 1000018237 號函通知應補正之內容，與 101 年 2 月 21 日永鄉社字第 1010001985 號函及 101 年 8 月 3 日永鄉社字第 1010009716 號函之駁回理由不同，能否以訴願人 101 年 7 月 2 日檢附之文件，與於 100 年 12 月 22 日前申請（申報）案檢附之補正文件相似，而認原處分駁回理由，係訴願人無從補正事項，亦非無疑。是原處分應予撤銷，由原處分機關就訴願人所提出之文件及職務上掌有其他可資為審查依據之文書（例如：與該祭祀公業獨立財產相關之最高法院 72 年台上字第 1182 號、74 年台上字第 6465 號等判決），據以審查（最高行政法院 94 年判字第 1402 號判決參照），依訴願決定意旨，另為適法處分，以符法制。

五、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（請假）  
委員 呂宗麟  
委員 李玲瑩  
委員 林宇光  
委員 張富慶  
委員 陳廷墉  
委員 溫豐文  
委員 楊瑞美  
委員 蔡和昌  
委員 蕭文生

中 華 民 國 101 年 12 月 11 日

縣 長 卓 伯 源