臺中高等行政法院判決

111年度訴字第136號
112年2月1日辯論終結

原　　告　楊茂松
訴訟代理人　涂芳田　律師
複 代理 人　蔡昆宏　律師
被　　告　臺中市沙鹿區公所

代　表　人　廖財崇
訴訟代理人　陳心怡

上列當事人間祭祀公業事件，原告不服臺中市政府中華民國111年4月27日府授法訴字第1100343421號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

按「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。」「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。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款定有明文。而變更或追加他訴是否適當，則應就訴訟資料利用之可能、當事人利益、訴訟經濟等具體情事加以衡量。本件原告起訴時狀載訴之聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告就原告民國109年12月1日申請核發祭祀公業楊乃寢派下全員證明書乙案，應准予備查並公告徵求異議。三、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第17頁），嗣於112年2月1日言詞辯論期日將訴之聲明二更正為：「被告就原告109年12月1日申請核發祭祀公業楊乃寢派下全員證明書乙案，應公告並徵求異議，如無

人異議，應作成准予核發派下全員證明書之行政處分。」（見本院卷第352頁），核其所為乃本於相同基礎事實，將原為未臻妥適之訴之聲明更正使符合法定程式，於法要無不合，自應予以准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

原告於109年12月1日依祭祀公業條例第8條之規定，檢附沿革、派下全員系統表、派下現員名冊、不動產清冊，臺灣臺中地方法院（下稱臺中地院）103年度訴字第3233號、臺灣高等法院臺中分院（下稱臺中高分院）105年度上字第378號、最高法院108年度台上字第2240號、臺中高分院109年度重上更一字第20號、最高法院109年度台上字第2660號民事判決，向被告申報核發「祭祀公業楊乃寢」（下稱系爭祭祀公業)派下全員證明書。經被告審查原告檢附之資料，認尚不足以釋明祭祀公業之設立人為楊文，乃依祭祀公業條例第10條第1項規定，以109年12月17日沙區民字第1090027824號函通知原告於30日內補正祭祀公業收支帳簿、祭祀照片等相關資料，原告於110年1月13日補附申請案說明書，被告審查後認設立人仍有疑義待釋明，遂再以110年2月2日沙區民字第1100002608號函請原告於30日內補正相關資料，惟原告屆期仍未補正。嗣原告於110年2月24日提出關於既判力客觀範圍暨民事判決事實及理由部分拘束行政機關效力範圍適用疑義書狀，被告以110年2月25日沙區民字第1100004366號函請臺中市政府民政局轉陳內政部惠示卓見，內政部以110年3月30日台內民字第1100017119號函（下稱內政部110年3月30日函)復臺中市政府民政局之疑義，臺中市政府民政局以110年4月8日中市民宗字第1100008625號函(下稱臺中市政府民政局110年4月8日函)轉內政部110年3月30日函予被告，被告乃以110年4月13日沙區民字第1100007895號函轉前揭臺中市政府民政局110年4月8日函及內政部110年3月30日函予原告，請原告表示意見。原告陸續於110年5月10日、110年6月21

日、110年8月9日提出陳述意見書，經被告審查後認設立人仍有疑義待釋明，分別以110年5月27日沙區民字第1100012305號函、110年7月21日沙區民字第1100016054號函、110年9月2日沙區民字第1100019378號函及110年11月2日沙區民字第1100024643號函請原告於110年11月30日前補正相關資料，逾期則駁回申報。惟原告僅於110年11月24日提出說明書，屆期仍未補正相關資料以釋明疑義，被告乃以110年11月30日沙區民字第1100027081號函(下稱原處分)駁回原告之申報。原告不服，提起訴願，經臺中市政府以111年4月27日府授法訴字第1100343421號訴願決定(下稱訴願決定)駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告經法院確定判決，確認對系爭祭祀公業派下權存在，足證原告為系爭祭祀公業派下員，原告依法有申報核發系爭祭祀公業派下全員證明書之權利：

觀諸臺中地院103年度訴字第3233號民事判決主文載明：「確認原告楊茂松、楊煌秋、楊來旺、楊灯財、楊世雄、楊炳南對祭祀公業楊乃寢之派下權存在。」可證原告為系爭祭祀公業派下員。該案被告(楊麒麟等人)提起上訴，業經臺中高分院以105年度上字第378號及最高法院以108年度台上字第2240號民事判決駁回而告確定，足證原告對系爭祭祀公業之派下權存在，而為系爭祭祀公業之派下員甚明。又上開案件之被告即上訴人楊麒麟等人，並非系爭祭祀公業之派下員，亦有臺中高分院109年度重上更一字第20號及最高法院109年度台上字第2660號民事判決可證。楊麒麟等人復向臺中高分院提起再審，亦經臺中高分院以109年度再字第26號及最高法院以110年度台上字第1452號民事裁判駁回確定。至此，歷經7年時間，經過一審、二審、三審、更審、三審、再審、再審三審，共7次審級，前後合計經20餘位法官審理、認定，確認原告對系爭祭祀公業派下權存在，而為系爭祭祀公

業之派下員，原告自得向被告申報核發系爭祭祀公業派下全員證明書。

2.依祭祀公業條例第10條第1項之規定，受理祭祀公業申報之受理機關應就申報人所提出之文件為書面形式之審查，審查基準應為「就申報人所提出之相關資料予以核對是否有矛盾、不合邏輯之事實存在」，並衡酌祭祀公業之設立年代久遠，酌減申報人之證明程度，倘足使受理機關產生合於事實之心證，則應准予公告：

⑴被告就本案疑義，曾函詢臺中市政府民政局，並經內政部以110年3月30日台內民字第1100017119號函回覆疑義，可徵受理祭祀公業申報之機關，審查基準應為「就申報人所提出之相關資料予以核對是否有矛盾、不合邏輯之事實存在」，而非強求申報人提出法未明定需提出之證據資料：

①上開內政部函說明第二點載明：「按祭祀公業條例（下稱本條例）第8條規定檢具文件向公所提出申報，公所係依第10條規定，就其所附文件進行書面審查，所稱書面審查係指受理機關除就本條例第6條之管理人或其派下現員過半數推舉之申報人身分證明、本條例第8條之申報人應附文件，與本條例第9條之申報受理機關是否符合規定外，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，並經審查無誤後依本條例之規定辦理公告徵求異議。」等文字。

②承上，足以證明受理祭祀公業申報之機關，審查基準應為：「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。」而非強迫申報人提出法未明定需提出之證據資料。

⑵衡我國祭祀公業設立年代久遠，人物全非，則享祀人、設立人之舉證當屬不易，則在審查上應有舉證責任減輕之適用，俾符祭祀公業條例延續宗族傳統、健全祭祀公業土地地籍管理，促進土地利用，增進公共利益之目的。

⑶祭祀公業條例第8條第1項並無要求申報人申報時應提出設立人之證明文件，衡情論理，當係因祭祀公業久遠年長，立法者之有意省略，若申報人所提出之文件，足使受理機關產生合於事實之心證，自應准予公告。

3.原告申報「楊文」為系爭祭祀公業之設立人，係經職司實質審查之司法機關認定無矛盾、不合邏輯之處，客觀而言，當足使被告產生合於事實之心證，被告依法應准予公告、徵求異議：

⑴首先需先敘明者為，系爭公業享祀人為楊乃寢，楊乃寢僅有一子為楊文，楊文僅有一子為楊蔣，而楊蔣為系爭公業名下土地之管理人，先予敘明。

⑵法院確定判決之理由如與祭祀公業申報案有關，得作為案件審查之佐證資料：臺中市政府民政局110年4月8日中市民宗字第1100008625號函說明第三點載明：「按民事訴訟法第400條第1項規定：『除別有規定外，確定之終局判決就經裁判之訴訟標的，有既判力。』是確定判決之既判力僅及於主文，法院確定判決之理由如與祭祀公業申報案有關，仍得作為案件審查之佐證資料。」等文字，足以證明司法機關確定判決之理由內容，應可在受理機關審查祭祀公業申報案時，作為是否合於事實之佐證資料。

⑶臺中高分院109年度重上更一字第20號民事判決理由載明：「兩造於本院前審審理時已同意將『系爭公業之設立人為何人，並無原始文件可以補充證明』，列為兩造不爭執之事項，是已無確實之證據足以證明系爭公業之設立人為何人，惟由楊蔣曾為系爭公業之管理人，楊蔣應係系爭公業之派下員，即可推斷系爭公業係由楊蔣或其祖先所設立。」、「被上訴人主張系爭公業係由楊文所設立；上訴人於本審則認為應係由楊欉、楊朝福與楊文共同設立，已未爭執楊文係系爭公業之設立人。」上開確定判決主文即訴訟標的，認定原告對系爭祭祀公業有派下權，為系爭祭祀公業之派下員，而建構原告為系爭祭祀公業派下員之理

由為：原告為管理人楊蔣之後代子孫，足以釋明系爭祭祀公業確實為原告之祖先捐助財產所設立。再查，原告之祖先楊蔣曾記載為系爭祭祀公業所有物業之管理人，故法院以管理人為祭祀公業派下員之原則，認定管理人楊蔣為祭祀公業之派下員，且系爭祭祀公業應為楊蔣或楊蔣之祖先設立，復楊蔣之父為楊文，享祀人楊乃寢則為楊文之父，則所謂楊蔣之祖先即為楊文，又上開判決兩造就楊文為設立人不予爭執，則原告申報楊文為系爭祭祀公業之設立人，並無矛盾或不合邏輯之處，當足使受理申報之機關產生合於事實之心證。

⑷按「依臺灣習慣，臺灣祭祀公業通常係由子孫鬮分家產時，抽出一部分而設立，……，此為常態。」最高法院70年度台上字第3553號判決意旨參照。查我國祭祀公業，既係子孫鬮分家產時，抽出一部分家產為常態，本案既無其他證據可證明系爭祭祀公業為合約字公業，則應認系爭祭祀公業屬鬮分字公業，亦即系爭祭祀公業應為子孫鬮分家產時，抽出一部分而設立。被告對楊文是否有其他兄弟姊妹，設立人是否僅楊文1人存有疑義，經原告向戶政機關詢問楊文是否有兄弟姊妹，○○○○○○○○○○○○以110年7月28日中市肚戶字第1100002332號函回覆，說明第二點載明：「二、經查無楊文兄弟姊妹之相關戶籍資料。」；○○○○○○○○○○○○以110年7月28日中市龍戶字第1100002798號函回覆，說明第二點載明：「經查戶役政單一簽入系統，查無楊文兄弟姊妹之戶籍資料。」足證確實無楊文兄弟姊妹之戶籍資料，則本件原告申報系爭祭祀公業為楊文1人設立，並無矛盾、不合邏輯之處。被告復曾質疑楊文是否僅有楊蔣1子，經原告向戶政機關函詢，○○○○○○○○○○○○以110年6月2日中市肚戶字第1100001771號函回覆載明：「有關台端為辦理申請核發派下全員證明需要，申請『楊文』是否還有生養其他男子一案，經查除申請書所述楊蔣外該員並無相關戶籍資

料。」、○○○○○○○○○○○○以110年6月2日中市龍戶字第1100002094號函回覆，說明第二點載明：「案經戶政資訊系統查詢楊文除長男楊蔣外，查無其他子女。」足以證明楊文確實僅有楊蔣一子。綜上，系爭祭祀公業應屬鬮分字公業，而楊文既無其他兄弟姊妹，則原告申報楊文1人為系爭祭祀公業之設立人並無矛盾或不合邏輯之處。

⑸又原告申報系爭祭祀公業係為取得派下全員證明書，並非要確認設立人究為何人，原告提出楊蔣之戶籍謄本，而楊蔣之戶籍謄本上載明父為楊文，據上所述，並無其他戶籍資料可證楊文有其他兄弟姊妹、亦無其他戶籍資料可證楊蔣有其他兄弟，則不論設立人為楊文或為楊蔣，均不會影響派下現員範圍。

⑹綜上內容，原告申報楊文為系爭祭祀公業之設立人，係依職司實質審查之司法機關所為之確定判決理由為依據，復系爭祭祀公業應屬鬮分字公業，原告並提出戶政機關函，可證楊文並無其他兄弟姊妹，且僅有楊蔣1子，則原告申報楊文1人為系爭祭祀公業之設立人，並無矛盾、不合邏輯之處，在上開祭祀公業舉證責任應予減輕之原則下，應足使被告產生合於事實之心證，依法自應准予公告徵求異議，被告強要原告提出「系爭公業為楊文1人獨資設立」之證據，顯與祭祀公業條例第8條第1項及受理祭祀公業申報之機關應秉持審查、基準則為「就申報人所提出之相關資料予以核對是否有矛盾、不合邏輯之事實存在」要有出入，原處分顯有未洽。

4.對於楊文與楊乃寢之關係為何，說明如下：

⑴依臺中高分院109年度重上更一字第20號民事判決調查所確認之事實，本件原告楊茂松之祖先為楊蔣，楊蔣曾任系爭祭祀公業之管理人，楊蔣係以派下員身分擔任管理人。依日據時代戶籍資料所示，楊蔣之父為楊文，戶籍地址原設於「臺中廳大肚中堡三塊厝庄土名海埔厝（三塊厝）百七十二番地」，後因分戶改為「臺中廳大肚中堡三塊厝庄

土名海埔厝（三塊厝）百陸拾壹番地」，再改為「臺中洲大甲群龍井庄三塊厝百六十番地」，與上開土地登記第二類謄本所載土地所有權人系爭祭祀公業管理人楊蔣登記之住址「臺中縣○○鄉三塊厝160號」相吻合。依系爭35年申報書所載，楊匏為業主楊乃寢之相續人（繼承人），且上開申報書所載「楊乃寢」之住所為「大甲區龍井鄉三塊厝160號」，又申報書製作時間係35年6月21日，係在土地總登記前所製作，而依戶籍資料所示，楊匏係楊蔣之子。雖無確定之證據足以證明系爭祭祀公業之設立人為何人，惟可推斷系爭祭祀公業係由楊蔣或其祖先所設立。本件原告楊茂松等人之祖先為楊匏、楊蔣、楊文，其等既然對系爭祭祀公業有派下權，其等之子孫即本件原告楊茂松等人當然有派下權。由歷次民事判決調查審認後，並不認為本件原告楊茂松未能證明系爭祭祀公業之設立人為何人？於何時設立？楊文與楊乃寢之關係證明如何？而否認原告楊茂松等人對系爭祭祀公業之派下權存在。本件原告僅在申報派下權，而非確認系爭祭祀公業之設立人為何人？有幾人？於何時設立？

⑵原告楊茂松於100年間，以土地台帳、戶籍謄本等資料向被告申報派下權，經駁回聲請後，原告提起行政訴訟，經本院以102年度訴字第463號判決及最高行政法院以103年度裁字第977號裁判駁回確定。當時因原告所提之資料未經司法機關為實質調查審認，資料所在之缺失，行政機關難依形式審查即予確認，此一處分原告尚能接受。然原告及其他派下員歷經8年民事訴訟，經過一、二、三審、更審、再審，由25位法官調查審認原告及楊煌秋、楊來旺等6人確實為系爭祭祀公業之派下員，而職司行政形式審查之被告，竟以「楊文」是否為設立人？設立人是否為楊文1人？否准原告申報派下員，若此一處分能維持，則前開司法實務審查中，對設立人為何人？何時設立等舉證責任之減輕，即毫無意義，25位法官歷時8年之調查，原告等

人前後10餘年所耗費之心力、裁判費、律師費，竟然行政機關承辦人得以簡單20個字將歷時8年，5次審級之司法判決摧毀怠盡；此一處分令原告及其他派下員氣憤難平。本件司法之民事判決，對原告及楊煌秋等6人固有既判力，惟他人如有同等之證據證明力（同等減輕舉證責任之基礎）亦得提出「確認派下權」之訴訟，亦即設立人為楊文1人或尚有其他之人，此一假設性之問題，並不影響原告等為系爭祭祀公業派下員之事實，在無任何實證下，對原告及楊煌秋等派下員，施予預防性的阻礙，實不可取。

5.祭祀公業條例並無要求申報時應提出設立人設立之相關證明文件，僅在申報有矛盾或不合邏輯之處時，當有提出之必要，然本件原告申報楊文為設立人，係依法院之判決理由（即系爭祭祀公業為楊蔣或楊蔣之祖先楊文設立），應足使被告產生合於事實之心證，要無矛盾或不合邏輯之處，而楊文不管係出資購地設立或係以承繼之祖產抽出設立，均不影響楊文為設立人之合理性，倘若被告認原告申報有何矛盾、不合邏輯之處，當應實質提出指摘，而非強要原告提出祭祀公業條例不需提出之設立人證明資料，復祭祀公業年代久遠，被告強要原告提出「系爭祭祀公業為楊文1人獨資設立」之證據，並據以駁回原告核發派下全員證明書之申報，實強人所難，除已逾越形式審查之界限外，尚侵害原告之派下財產權益，而有以行政職權凌駕司法判決之情至為明確等語。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告就原告109年12月1日申請核發祭祀公業楊乃寢派下全員證明書乙案，應公告並徵求異議，如無人異議，應作成准予核發派下全員證明書之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告所提資料無法證明系爭祭祀公業之設立人為何人：

⑴原告檢附之沿革提及「設立人楊文出資購地」，惟同是原告檢附之臺中高分院109年度重上更一字第20號民事判決內容卻載明「兩造不爭執『公業之設立人為何人，並無原始文件可以補充證明』」矛盾立現，既無資料可以補充證明設立人為何人，原告又遲遲無法提出相關資料釋明係楊文1人出資購地，則系爭祭祀公業設立人究為何人，實非無疑。

⑵原告檢附之臺中高分院109年重上更一字第20號民事判決內容，無非係法院以楊蔣曾為系爭祭祀公業之管理人，則楊蔣應為派下員，來推斷系爭祭祀公業係由楊蔣或其祖先所設立，既是推斷，則容許舉證推翻之。又前開判決內容「兩造未爭執楊文為公業之設立人」，亦只能作為楊文為設立人之憑據，無從形成系爭祭祀公業之設立人「僅有」楊文「1人」之結論。

⑶再按祭祀公業之管理方法，可分為專任管理與輪流管理，在臺灣通常採用輪流管理制，有派下之公業，通常於選任派下擔任管理人為原則，但選任派下以外之人為管理人亦屬有效；惟徒由擔任管理人之派下，尚不足反推其直系尊親屬即係唯一設立人（最高行政法院109年度判字第98號判決參照），是以概由擔任管理人之派下楊蔣，尚不足反推其直系尊親屬楊文即係「唯一」設立人。又按祭祀公業之設立，包括：鬮分（抽籤）字的公業：於分割遺產或分配家產之際，抽出財產之一部分，以祭祀最近共同始祖所設立之團體。合約字的公業：乃早已分財產異居之子孫，為祭祀其共有始祖，津斂（醵資）金錢，或提出共有之財產為基礎而組成之公業。至獨資設立之祭祀公業係為臺灣民事習慣之例外，亦經內政部103年4月7日台內民字第1030133489號函釋：「祭祀公業財產係由派下員公同共有，派下員權利係源自設立時最早出資者，如不能證明原始出資者，派下員無以存在，主管機關亦無從認定祭祀公業組織成員，而受理申報案件。所提獨資設立之祭祀公業固為

臺灣民事習慣之例外，該祭祀公業土地申報時，申報人仍應檢附祭祀公業條例第8條規定之文件據以證明為1人出資。」在案。是申報祭祀公業係由1人獨資設立者，就此事實係負有舉證之責（最高行政法院109年度判字第98號判決參照），準此原告既主張系爭祭祀公業係由楊文「1人」獨資設立者，應負舉證之責。然而，原告遲未能提出相關事證釋明之。

⑷末按祭祀公業條例第3條規定，祭祀公業係由設立人捐助財產，以祭祀祖先或其他享祀人為目的之團體；設立人乃指捐助財產設立祭祀公業之自然人或團體；派下員為祭祀公業之設立人及繼承其派下權之人。顯見，祭祀公業之設立人正確與否牽涉派下全員範圍之認定。申報資料如敘及設立人，仍須經由受理機關書面通盤審查認定無誤後，方有嗣後公告徵求異議程序之進行。又祭祀公業條例第12條、第13條規定，公所依申報事項為公告，如經異議，派下現員或利害關係人得提起確認派下權、不動產所有權之訴，公所俟法院判決確定後，依判決辦理等意旨，係重申祭祀公業登記涉及私權糾紛者，其權利歸屬認定應由司法機關以裁判為之，而非由公所以行政處分定之，此為權力分立之本質；上開規定，與公所審查祭祀公業申報所檢附文件權限內容界定之判斷無涉(最高行政法院109年度判字第98號判決參照）。

2.原告無法查明全部設立人為何，斷然主張楊文為唯一設立人，實存爭議，故被告礙難公告，原告之訴為無理由等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

被告審查認定原告提出之申報資料未能釋明楊文係唯一設立人，及楊文與楊乃寢之關係，且未能遵期補正，依祭祀公業條例第10條第1項規定，以原處分駁回所請，是否適法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

前揭爭訟概要之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並分別有如附表所示各項資料可查（甲證1至2、10至11；乙證1至20。本件判決相關證據之編號詳附表），此部分事實堪以認定。

㈡應適用的法令：

1.祭祀公業條例第3條規定：「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。六、派下員大會：由祭祀公業或祭祀公業法人派下現員組成，以議決規約、業務計畫、預算、決算、財產處分、設定負擔及選任管理人、監察人。」

2.同條例第6條規定：「（第1項）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。（第2項）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。」

3.同條例第8條規定：「(第1項)第6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。(第2項)前項第5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。」

4.同條例第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30日內補正；屆期不補正或經補正仍不符者，駁回其申報。」

㈢原告提出之申報資料未能釋明系爭祭祀公業之設立人為何，且未能遵期補正，被告依祭祀公業條例第10條第1項規定，以原處分駁回所請，並無違誤：

1.緣臺灣的祭祀公業，淵源上可遠溯宋代的祭田，其存在的目的在於教化子孫慎終追遠，即以一人或多人共同捐獻的不動產每年所生孳息供祭祀活動的開銷，對於宗族制度的維繫，有其物質與精神兩方面的實質功能（參司法院釋字第728號解釋蘇永欽大法官協同意見書）。其特色在於其設立必須有2個要件，即人的要素及物的要素，人的部分指須有享祀人及派下子孫，物的要素指須有經捐贈之財產用為產生孳息，以供作祭祀活動之花費。晚近因傳統農業社會結構解體，人際關係疏離，以致派下為爭奪祀產而訴訟不斷，衍生許多問題，因之立法院於96年間立法通過祭祀公業條例以促進土地利用，增進公共利益（該條例第1條參照暨立法總說明）。該條例第2章祭祀公業之申報，旨在針對祭祀公業施行前已存在，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申報，並核發派下全員證明書之祭祀公業，促其管理人或派下員主動或被動向該祭祀公業不動產所在地之（鎮、市）公所辦理申報（該條例第6條、第7條參照）。經由公所之審查、公告或派下員或利害關係人之異議、法院判決等程序，來確定祭祀公業的兩大要件：享祀人、派下員，及設立人所捐獻之財產後，公所發給派下全員證明書以資確定，其內容包括派下現員名冊、派下全員系統表及不動產清冊（該條例第13條參照）。依該條例之立法選擇，確定派下員證明書內容之方式，首經公所之書面審查（該條例第8條、第9條、第10條參照），如有派下現員或利害關係人對於所公告之派下現員名冊、派下全員系統表、不動產清冊有

異議時，尚必須經過法院之判決確認之（該條例第12條參照）。而祭祀公業條例之立法，既係藉由人及財產之清查，並輔助設立為法人進行運作（參該條例第3章以下關於祭祀公業法人之相關規定），來解決祭祀公業之財產糾葛，同條例第8條規定關於祭祀公業之申報所應提出之推舉書、沿革、不動產清冊及其證明文件、派下全員系統表、派下全員戶籍謄本、派下現員名冊、原始規約等，即係用以說明並證明所申報之祭祀公業之形成歷史，齊備祭祀公業應具備之兩大要素，受理申報之公所自應就檢附之文件進行合目的之審查，例如「沿革」即是對祭祀公業成立之敘事，係何子孫（設立人）捐助何等財產，如何以財產之何等孳息用為祭祀先祖（享祀人），而所提出之文件是否足供相信該沿革為真，尤其該條例第8條第1項第3款所指之「不動產清冊及其證明文件」，非僅一般不動產所有權狀而已，尚應有證明不動產孳息如何供為祭祀之用，始得滿足祭祀公業之歷史特色。如有不足，尚得依同條例第10條第1項通知補正（最高行政法院109年度上字第141號判決意旨參照）。

2.就享祀人部分，依習慣有以太祖為享祀人而採取廣泛之族人為其範圍，或以最近共同始祖為享祀人，將其範圍限於家產分割當時，或分財後不久所成立各家之親屬，惟不論何者，享祀人既為受祭祀公業派下員（即設立人及其繼承人）所奉祀之人，其身分理應為派下員之共同祖先，倘享祀人身分不明，則申報人應予補正說明享祀人與設立人之關係。又祭祀公業派下員資格之認定，並非徒以有無奉祀享祀人之事實為唯一判定基準，尚須審究列報之派下全員是否為設立人或享有繼承派下權地位之人，縱為享祀者之後裔，非當然取得派下權。故祭祀公業之派下員，應僅限於設立人及依祭祀公業規約或上開祭祀公業條例所定之繼承人為限，不能僅因係享祀人之後代即逕推認為祭祀公業之派下員。又祭祀公業之設立人正確與否牽涉派下全員範圍之認定，如依申報檢附文件資料內容尚不足以釋明該祭祀公業確為申報人祖先捐助財產

所設立者，即不能認其申報與所附文件相符，公所自應依祭祀公業條例第10條第1項規定命其補正，苟未能遵期補正者，即無法逕依其申報核發祭祀公業派下全員證明書。再祭祀公業管理人與設立人係屬不同概念，管理人本人或其前代祖先並非當然為祭祀公業之設立人，故祭祀公業之土地管理人如非享祀人之直系子孫者，自須釐清該土地之實際捐助者，以確定設立人之真實身分，方能界定該祭祀公業派下全員之範圍，要難徒憑申報人之主張，即憑認其列報之派下全員當然為該祭祀公業之派下員。

3.主管機關核發之祭祀公業派下全員證明書，在公法上具有認定祭祀公業事實之規制效果，其經核發祭祀公業派下全員證明書後，即發生形式存續力，具有證明祭祀公業產權歸屬於派下全員享有之效果，列名為祭祀公業派下全員者，並可據以行使其派下權。故主管機關就派下權存否之實體上爭議事項雖無規制權限，惟其對於列報之設立人可否依檢附文件憑信為祭祀公業財產之捐助者，及列冊之派下全員具備繼承派下權資格與否等事項，仍應予以審查。又鄉（鎮、市、區）公所就祭祀公業申報及申請核發派下全員證明書案件，固僅從形式上審查檢附文件是否有不符之情形，而不實質審究其私權關係，但所謂形式審查並非僅查驗該案件所檢附之書表文件名稱、格式、類別、份數是否齊全而已，如經書面審查發現各該文件所載內容，在論理上彼此間存有矛盾之處，或不相容之疑義，或與檔存資料不一致，或其他不符之情形者，仍應限期通知申報人補正釐清，申報人並負有依限釋明之義務。如申報人屆期不補正或未能補正完足者，即應駁回其申報，不得核發派下全員證明書（最高行政法院96年度判字第439號判決意旨參照）。亦即，祭祀公業條例第8條所規定申報之文件，僅係申請祭祀公業派下全員證明書之必要條件而非充要條件，鄉（鎮、市、區）公所可要求申報人提出之資料不以此為限，於形式上審查檢附文件認有矛盾或不符之處時，即應要求申報人補正其餘相關資料以資釐清。

4.查原告於申報時檢附之沿革記載「設立人楊文出資購地」，派下全員系統表記載「享祀人楊乃寢－設立人楊文－長男楊蔣」（見乙證1即原處分卷第62、63頁），惟同是原告於申報時檢附之臺中高分院109年度重上更一字第20號民事判決內容卻載明「兩造不爭執『公業之設立人為何人，並無原始文件可以補充證明』、『被上訴人（即本件原告）於臺中地院86年度訴字第1426號確認派下權不存在事件抗辯楊蔣係楊乃寢之子……另於向沙鹿區公所申報系爭公業之派下員時，主張楊乃寢之子楊蔣為系爭公業之設立人）」（見乙證1即原處分卷第48頁），矛盾立現。祭祀公業之設立人正確與否牽涉派下全員範圍之認定，對於申請核發派下全員證明書至關重要，原告就設立人為何人，依其申報時所提出之資料既於形式上審查已有矛盾，被告即應要求申報人即原告補正相關資料以資釐清。

5.被告要求補正楊文係系爭公業設立人之相關證明，原告始終以其等與訴外人楊麒麟等人間之確認派下權存在等事件之歷審民事判決為據。惟按確定判決就訴訟標的之法律關係所生之既判力，基於「既判力相對性」之原則，原則上僅在訴訟當事人間發生作用，而不能使未實際參與訴訟程序之第三人受到拘束，以免剝奪該第三人實質上受裁判之權利，及影響其實體上之利益，避免其因未及參與訴訟程序及享有程序主體權之保障致權益遭受損害。是原告所提出之民事判決效力應僅能及於該案兩造當事人及其繼受人，對於第三人不生效力，自不能要求被告逕依原告與訴外人楊麒麟等間之民事判決結果而為認定，仍應綜合原告申報時所提出之資料加以審核有無矛盾或不合邏輯之處。本件經被告函請臺中市政府民政局轉陳內政部惠示卓見，內政部110年3月30日函略為：法院確定判決之理由如與祭祀公業申報案有關，仍得作為案件審查之佐證資料等語（見甲證10即乙證8），亦同此旨。經查，臺中高分院109年度重上更一字第20號民事判決理由已載明：「兩造於本院前審審理時已同意將『系爭公業之設立

人為何人，並無原始文件可資佐證』，列為兩造不爭執之事項，是已無確實之證據足以證明系爭公業之設立人為何人，惟由楊蔣曾為祭祀公業之管理人，楊蔣應係系爭公業之派下員，即可推斷系爭公業係由楊蔣或其祖先所設立」（見乙證1即原處分卷第53-1頁），足見該案判決並未能就系爭公業之設立人確切為何人作出認定。該案判決之推論過程為：楊蔣為系爭公業管理人→楊蔣應為系爭公業派下員→楊蔣為系爭公業之設立人或設立人後代子孫→原告為楊蔣後代子孫故亦為系爭公業之設立人後代子孫而為派下員→原告及楊蔣之祖先為系爭公業設立人。然此推論方式並不能反向推論得出楊蔣之祖先為唯一設立人之結論，自難認原告就其主張楊文係系爭公業之唯一設立人已盡釋明義務。原告訴訟代理人於本院111年11月29日準備期日亦稱：「(法官問：本次請求被告發給祭祀公業楊乃寢派下全員證明書之主張，與本院102年度訴字第463號判決有無不同？楊乃寢與楊文之關係為何？）一、證據資料大部分是一樣，只是多了民事派下權的確定判決，在該民事判決中，雖然不能認定楊乃寢與楊文的關係，也無法確認楊文是否為唯一設立人，但是可以證明楊蔣及楊匏的後代子孫都是屬於派下員。二、至今無任何資料證明楊乃寢與楊文的關係，依照祖先牌位的資料推論楊乃寢應該是楊文的父親或先祖，但是已經找不到客觀的證據佐證，因年代久遠。」等語（見本院卷第241頁第31行至第242頁第10行），足見原告迄仍未能提出資料證明楊乃寢與楊文有何關聯，亦無法確認楊文是否為唯一設立人。

6.末按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第5條第2項定有明文。是關於課予義務訴訟事件，行政法院係針對「法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務」之爭議，作成法律上判斷，其判斷基準時點，關於個案事實基

礎，應以行政法院事實審言詞辯論終結時；個案法律基礎，應以行政法院法律審裁判時，為裁判基準時點（最高行政法院108年度判字第492號判決意旨參照）。憲法法庭已於112年1月13日作成112年憲判字第1號判決，認祭祀公業條例第4條第1項後段規定：「本條例施行前已存在之祭祀公業，……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）。」暨同條第2項規定：「派下員無男系子孫，其女子未出嫁者，得為派下員。該女子招贅夫或未招贅生有男子或收養男子冠母姓者，該男子亦得為派下員。」未涵蓋設立人其餘女系子孫部分，牴觸憲法第7條保障性別平等之意旨。上開祭祀公業設立人之女系子孫（以現存親等近者為先），尚未列為派下員者，均得檢具其為設立人直系血親卑親屬之證明，請求該祭祀公業列為派下員，並自請求之日起，享有為該祭祀公業派下員之權利及負擔其義務，但原派下員已實現之權利義務關係不受影響。本件依原告申報時所提派下全員系統表所示，除男系子孫後代之派下現員為女子者有列入外，並未列入設立人之女系子孫，亦與上開憲法法庭之判決意旨有所牴觸。

㈢綜上所述，本件被告受理原告系爭祭祀公業申報案件，就其提出檢附之文件書面審查結果，仍有矛盾不符之情事，且原告迄未能為完足之補正，則被告作成原處分駁回其申報，否准其核發系爭祭祀公業派下全員證明書之申請，認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦核無不合。原告訴請撤銷及判決如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

㈣本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

六、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　22　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳 文 燦

法官　張 鶴 齡

法官　黃 司 熒

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人	

應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　22　　日

書記官　詹　靜　宜

附表、證據編號對照表

證號	證據名稱	所附卷宗	頁次
甲證1	被告110年11月30日沙區民字第1100027081號函影本(即原處分)(同乙證19)	本院卷	53
甲證2	臺中市政府111年4月27日府授法訴字第1100343421號訴願決定書影本	本院卷	57-70
甲證3	臺中地院103年度訴字第3233號民事判決影本	本院卷	71-80
甲證4	臺中高分院105年度上字第378號民事判決影本	本院卷	81-96
甲證5	最高法院108年度台上字第2240號民事判決影本	本院卷	97-102
甲證6	臺中地院109年度重上更一字第20號民事判決影本	本院卷	103-119
甲證7	最高法院109年度台上字第2660號民事判決影本	本院卷	121-123
甲證8	臺中高分院109年度再字第26號民事判決影本	本院卷	125-130
甲證9	最高法院110年度台上字第1452號民事裁定影本	本院卷	131-133
甲證10	內政部110年3月30日台內民字第1100017119號函影本(同乙證	本院卷	135

	8)		
甲證11	臺中市政府民政局110年4月8日中市民宗字第1100008625號函影本(同乙證9)	本院卷	137-139
甲證12	○○○○○○○○○○○110年7月28日中市肚戶字第1100002332號函影本	本院卷	141
甲證13	○○○○○○○○○○○110年7月28日中市龍戶字第1100002798號函影本	本院卷	143
甲證14	○○○○○○○○○○○110年6月2日中市肚戶字第1100001771號函影本	本院卷	145
甲證15	○○○○○○○○○○○110年6月2日中市龍戶字第1100002094號函影本	本院卷	147
甲證16	中央研究院人文社會科學聯合圖書館106年6月28日聯圖字第1069150003號函及附件等影本	本院卷	225-237
甲證17	土地登記謄本及地籍圖謄本	本院卷	255-270
甲證18	相片	本院卷	271-295
甲證19	繳稅證明影本	本院卷	297-335
乙證1	原告109年12月1日申請書及附件影本	原處分卷	1-117
乙證2	被告109年12月17日沙區民字第1090027824號函影本	原處分卷	118-121
乙證3	原告110年1月13日申請案說明書影本	原處分卷	122-161

乙證4	被告110年2月2日沙區民字第11100002608號函影本	原處分卷	162-163
乙證5	原告110年2月24日說明狀(關於既判力客觀範圍暨民事判決事實及理由部分拘束行政機關效力範圍適用疑義)	原處分卷	164-170
乙證6	被告110年2月25日沙區民字第1100004366號函影本	原處分卷	171-192
乙證7	被告110年3月16日沙區民字第1100005613號函影本	原處分卷	210-211
乙證8	內政部110年3月30日台內民字第1100017119號函影本(同甲證10)	原處分卷	238-239
乙證9	臺中市政府民政局110年4月8日中市民宗字第1100008625號函影本(同甲證11)	原處分卷	240-241
乙證10	被告110年4月13日沙區民字第1100007895號函影本	原處分卷	242
乙證11	原告110年5月10日陳述意見書及附件	原處分卷	247-274
乙證12	被告110年5月27日沙區民字第1100012305號函影本	原處分卷	275-276
乙證13	原告110年6月21日陳述意見書及附件	原處分卷	277-285
乙證14	被告110年7月21日沙區民字第1100016054號函影本	原處分卷	286-287
乙證15	原告110年8月9日陳述意見書及附件	原處分卷	288-292

乙證16	被告110年9月2日沙區民字第11100019378號函影本	原處分卷	293-295
乙證17	被告110年11月2日沙區民字第1100024643號函影本	原處分卷	296-299
乙證18	原告110年11月24日說明書影本	原處分卷	300-301
乙證19	被告110年11月30日沙區民字第1100027081號函影本(即原處分)(同甲證1)	原處分卷	302
乙證20	被告答辯書	原處分卷	305-310