最　高　行　政　法　院　判　決

114年度上字第184號

上　訴　人　高天任
訴訟代理人　黃帝穎　律師
被 上訴 人　臺北市大安區公所
代　表　人　鄭裕峯
訴訟代理人　蔡進良　律師
　　董彥苹　律師

上列當事人間祭祀公業事件，上訴人對於中華民國114年1月2日臺北高等行政法院112年度訴字第911號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人的父親高文標原為祭祀公業高同記（下稱系爭祭祀公業）的派下員，因高文標死亡，上訴人於民國111年10月31日檢附系爭祭祀公業派下員名冊、臺北市政府民政局73年5月14日北市民三字第6181號公告（下稱民政局73年5月14日公告）及高文標的除戶戶籍謄本等資料向被上訴人申報系爭祭祀公業派下員變動備查事宜。被上訴人以111年11月3日北市安文字第1116022135號函（下稱111年11月3日函）請上訴人先行通知系爭祭祀公業管理人向被上訴人申辦繼承變動，如管理人拒辦，請檢具相關身分證明文件正本，並依祭祀公業條例第18條規定補正派下全員證明書、變動部分的戶籍謄本、變動前後的系統表、拋棄書、派下員變動前後的名冊、規約等資料，再予辦理。上訴人於111年12月2日檢附89年11月9日臺北郵局14922號存證信函影本，說明其繼承高文標的派下員資格遭系爭祭祀公業時任管理人高萬鍾置之不理等情，惟並未依被上訴人111年11月3日函為補正。被上訴人認上訴人所送資料缺少相關身分證明文件正本及祭祀公業條例

第18條規定文件，以111年12月9日北市安文字第1116022719號函（下稱111年12月9日函）駁回上訴人的申請。惟上訴人就111年12月9日函提起訴願，經被上訴人審查後，以112年1月19日北市安文字第11260002361號函（下稱112年1月19日函）自行撤銷其111年12月9日函，並請上訴人續依祭祀公業條例第10條、第18條規定補正相關身分證明文件正本、系爭祭祀公業的派下全員證明書、變動部分的戶籍謄本、變動前後的系統表、拋棄書、派下員變動前後的名冊、規約等資料，以憑辦理。然上訴人仍逾期未補正，故被上訴人以112年3月14日北市安文字第1126005007號函（下稱原處分）駁回上訴人的申請。上訴人不服，循序提起行政訴訟，請求判決：㈠原處分及訴願決定均撤銷。㈡被上訴人應依上訴人111年10月31日行政申請書的內容，作成准許將系爭祭祀公業派下員高文標本家變動部分，以繼承為由，備查登載上訴人為派下員的行政處分。案經臺北高等行政法院（下稱原審）以112年度訴字第911號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審的答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，以：㈠祭祀公業條例第18條所定應檢具文件中，拋棄書為拋棄派下權的意思表示證明，申請變動備查者需釋明書立拋棄書者確具派下員資格，且有拋棄派下權的意思，故所謂「變動部分之戶籍謄本」，解釋上應包括派下繼承人（不問拋棄派下權或受推舉繼承者）的戶籍謄本。上訴人雖提出臺灣臺北地方法院87年度重訴字第1453號民事裁定影本，用以證明上訴人及高○助、高○柱均為高文標的繼承人，然除該民事裁定外，上訴人僅提出註記有高文標因死亡而除戶的戶籍謄本，至高○助、高○柱與上訴人自身則無戶籍謄本的提出，難認符合「變動部分之戶籍謄本」要求。至上訴人所提「推舉書」雖載有立推舉書人推舉上訴人為派下員的意旨，然推舉人高○

助、高○柱均僅有年籍資料與署名，推舉書是否為該2人書寫，難以判斷。況系爭祭祀公業曾於111年12月12日向被上訴人陳報：高文標的派下繼承人曾於系爭祭祀公業前任管理人高萬鍾管理期間申辦派下員繼承變動，但於審辦過程中，因高文標的派下繼承人間反覆推舉繼承人，一直無法達成共識推舉1人辦理派下員繼承變動程序，以致無法依系爭祭祀公業的規約辦理繼承變動登記等情，則在署名高○助、高○柱的推舉書無法判斷確為本人真意情況下，難認符合祭祀公業條例第18條第4款規定的要求。㈡上訴人雖援引本院109年度上字第837號判決為主張，然縱使上訴人僅是申請其本家派下員變動，得免提出派下全員證明書、派下員名冊、規約等文件，但在其申請範圍內，仍應提出足以釋明派下繼承人人數、年籍、由何人繼承派下權等文件，而上訴人提出的高文標除戶戶籍謄本、「推舉書」（署名高○助、高○柱）及「同意書」（署名高○婉、高○燕），尚不能認為已經合於祭祀公業條例第18條規定，經被上訴人以112年1月19日函請上訴人於30日內補正，上訴人屆期未補正，則被上訴人以原處分駁回上訴人的申請，應認有據。㈢被上訴人112年1月19日函已敘明其法律依據，核與各該條文無牴觸，上訴人指摘被上訴人增加法律所無的限制等等，應有誤解。上訴人申請派下員變動備查，經形式比對即可判斷其所提文件未符祭祀公業條例第18條規定，被上訴人以上訴人未依通知補正，以原處分駁回上訴人的申請，與行政程序法第103條第5款規定並無不合等等，為其論據，駁回上訴人在原審的訴訟。

四、本院審查原判決駁回上訴人在原審之訴的結論，認無違誤，並就上訴意旨補充論述如下：

㈠祭祀公業條例第2條第4項規定：「本條例規定由鄉（鎮、市）公所辦理之業務，於直轄市或市，由直轄市或市之區公所辦理。」第3條第4款及第5款規定：「本條例用詞定義如下：……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：㈠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。㈡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。」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。」第18條規定：「祭祀公業派下全員證明書核發後，派下員有變動者，管理人、派下員或利害關係人應檢具下列文件，向公所申請公告30日，無人異議後准予備查；有異議者，依第12條、第13條規定之程序辦理：一、派下全員證明書。二、變動部分之戶籍謄本。三、變動前後之系統表。四、拋棄書（無人拋棄者，免附）。五、派下員變動前後之名冊。六、規約（無規約者，免附）。」據此，祭祀公業派下全員證明書核發後，派下員有變動者，管理人、派下員或利害關係人應檢具上開第18條各款規定的法定證明文件向公所申請公告30日，無人異議後准予備查。又由於派下員或利害關係人對派下權的繼承或行使有爭議時，本質上為私權紛爭，應循民事訴訟程序解決，故公所受理派下員變動之申報所進行的審查，是在法定證明文件的範圍內作形式性的審查，而不就私權的實質關係予以認定。如申報人所提資料有欠缺，或依一般經驗及論理法則判斷即可知存有形式或實質真正的疑義，應依上開第10條第1項規定通知申報人補正；申報人屆期不補正或經補正仍不符者，即應駁回其申報。

㈡上訴人於111年10月31日向被上訴人申請准予備查派下員變動時，僅檢附系爭祭祀公業派下員名冊、民政局73年5月14日公告、臺灣臺北地方法院87年度重訴字第1453號民事裁定、高文標除戶戶籍謄本，以及記載高○助、高○柱及上訴人3人推舉上訴人為系爭祭祀公業派下員的推舉書3份，與記載高○婉、高○燕同意推舉上訴人為系爭祭祀公業派下員的同意書2份。經被上訴人111年11月3日函通知補正後，上訴人再提出89年11月9日通知系爭祭祀公業時任管理人高萬鍾

的存證信函及派下員變動系統表，但仍未提出系爭祭祀公業派下員變動前後的名冊及規約，亦未提出高文標之繼承人的戶籍謄本。被上訴人再以112年1月19日函通知上訴人補正，惟上訴人屆期仍未完成補正。又系爭祭祀公業曾於111年12月12日向被上訴人陳報：高文標的派下繼承人曾於系爭祭祀公業前任管理人高萬鍾管理期間申辦派下員繼承變動，但於審辦過程中，因高文標的派下繼承人間反覆推舉繼承人，一直無法達成共識推舉1人辦理派下員繼承變動程序，以致無法依系爭祭祀公業的規約辦理繼承變動登記等情，顯示高文標的派下繼承人間就派下員繼承變動可能存有爭執。以上為原審依法認定的事實，核與卷證資料相符。由於上訴人於111年10月31日提出申請所檢附的證據，形式上欠缺祭祀公業條例第18條第2款、第5款及第6款規定的法定證明文件，事涉上訴人是否有權申報系爭祭祀公業派下員變動備查事宜，經被上訴人通知補正而未完成，於是被上訴人依祭祀公業條例第10條第1項規定以原處分駁回上訴人的申請，自屬有據。

㈢上訴人雖主張：祭祀公業條例第18條第2款規定應提出的戶籍謄本僅限於變動部分，未變動部分則無須提出，原判決要求上訴人應提出派下繼承人的戶籍謄本，已將未變動的部分納入，與法條文義相悖，增加法律所無限制；又上訴人111年10月31日的申請，是請求將系爭祭祀公業派下員高文標部分為變動的備查，應適用本院109年度上字第837號判決意旨，即派下員僅申請本家變動時，應檢附的文件限縮於其申請範圍內為已足，原判決認為上訴人應提出足以釋明派下繼承人人數、年籍、由何人繼承派下權等文件，是錯誤解釋祭祀公業條例第18條規定；參照內政部96年8月22日內授中民字第0960034869號函及103年8月26日台內民字第1030600581號函意旨，被上訴人應參照原核發證明的存檔資料作為審查依據，被上訴人未遵照上開函釋辦理，有行政怠惰的違誤；上訴人所提推舉書及同意書均為書寫人親筆簽章，被上訴人

對此亦無爭執，也無證據證明為偽造，原判決質疑其真實性，復未依職權調查證據，有違證據法則、經驗法則、論理法則、闡明義務及職權調查原則等等。然而，系爭祭祀公業派下員高文標的法定繼承人範圍；上訴人與其所提推舉書上署名高○助與高○柱，以及同意書上署名高○婉與高○燕的關係；高○助、高○柱、高○婉與高○燕的年籍、存歿、是否有權同意拋棄派下權等資訊，均有賴上訴人提出高文標、高○助、高○柱、高○婉、高○燕及其自身的戶籍謄本，以資證明，尚無從僅憑上訴人所提臺灣臺北地方法院87年度重訴字第1453號民事補正裁定、推舉書及同意書等為認定。上訴人未能依祭祀公業條例第18條第2款規定提出有關的戶籍謄本，客觀上欠缺申報派下員變動的必要文書，自無請求被上訴人辦理公告，作成准予備查之行政處分的權利。另內政部96年8月22日內授中民字第0960034869號函及103年8月26日台內民字第1030600581號函，是主管機關就派下員或利害關係人申報派下員變動時，如祭祀公業管理人拒絕提供派下全員證明書時，受理機關應參照原核發證明的存檔資料作為審查依據；受理機關併應將備查的相關證明文件送交祭祀公業管理人，以利祭祀公業事務運作等為釋示，並非免除派下員或利害關係人申報派下員變動時應提出變動部分之戶籍謄本的義務。上訴人無從據此等函釋為有利的主張。至本院109年度上字第837號判決所述「申辦所檢附之文件，其為公益計，能依其申辦時之變動情形，一併提出當時狀態之派下全員及派下現員名冊暨其他亦有變動之各派下戶籍謄本等資料，固毋庸論；倘祭祀公業歷代久遠，難以追溯，提出申請之派下員僅就其本家變動而為，而其他派下全員、現員之資料本即存證於主管機關或管理人所保存，不致產生派下員判斷之分歧，自非法所不許。……從而，派下員僅申請本家變動時，所應檢附之文件自也限縮於其申請範圍內，即為已足。」是就申請人為本家派下員變動申報時，在不致產生派下員判斷分歧的情況下，允許僅提出申請範圍有關的資料，

而無須含括所有派下全員的名冊或戶籍謄本等為論述，與本件是就系爭祭祀公業派下員高文標一家，應由何一派下繼承人代表辦理變動申報的爭執不同，亦無免除上訴人應提出高文標、高○助、高○柱、高○婉、高○燕及其自身的戶籍謄本，作為證明的協力義務。是以，上訴人前開主張，均不可採。

㈣行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」其文義既係規定「限制或剝奪」人民自由或權利的行政處分，而非「侵害」或「影響」人民自由或權利的行政處分（參見同法第140條第1項及第23條），亦非「損害」人民自由或權利的行政處分（參見行政訴訟法第4條第1項、第3項及第5條），自係指積極地對人民既有的自由或權利為限制或剝奪，而不包括消極地駁回人民的請求。此乃前者已改變處分相對人現狀，新增不利於處分相對人的法律效果，而後者係維持現狀，僅未增加駁回處分之相對人（即申請人）有利的法律效果，立法者衡量此兩種行政處分性質上的差異，就是否強制給予處分相對人陳述意見機會，取捨後所作的規定。本件原處分，是上訴人申請准予將系爭祭祀公業派下員高文標變更以上訴人為派下員，被上訴人予以駁回的否准處分，依上述說明，被上訴人作成原處分並無行政程序法第102條給予相對人陳述意見機會規定的適用。原判決雖引用行政程序法第103條第5款規定，認為上訴人的申請經形式比對即可知不符合祭祀公業條例第18條規定，客觀上明白足以確認，故被上訴人得不給予上訴人陳述意見的機會等等，但結論並無不同。上訴人主張：被上訴人作成原處分，未給予上訴人陳述意見的機會，本件是否適用祭祀公業條例第18條規定，或應參照本院109年度上字第837號判決意旨，當事人間有重大分歧，非原判決所認客觀上明白足以確認，原判決有適用行政

程序法第103條第5款規定不當的違法等等，亦不可採。至上訴意旨其餘主張各節，無非執其個人主觀見解，就原審認定事實、證據取捨的職權行使事項，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，均應予駁回。

㈤綜上所述，原判決駁回上訴人在原審的訴訟，核無違誤。上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、結論：本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　3　　月　　5　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　高　愈　杰

法官　林　秀　圓

法官　李　明　益

法官　楊　坤　樵

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　3　　月　　5　　日

書記官　高　玉　潔