臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
112年度訴字第911號
113年12月19日辯論終結

原　　告　高天任
被　　告　臺北市大安區公所

代　表　人　鄭裕峯（區長）
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，原告不服臺北市政府中華民國112年7月10日府訴一字第1126081831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

一、程序事項：

本件原告起訴後，被告代表人林明寬由變更為鄭裕峯，茲據現任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第111頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

㈠原告之父高文標原為祭祀公業高同記（下稱系爭祭祀公業）之派下員，因高文標死亡，原告以民國111年10月31日行政申請書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）及高文標之除戶戶籍謄本等資料向被告申報系爭祭祀公業派下員變動備查事宜，經被告以111年11月3日北市安文字第0000000000號函（下稱111年11月3日函）請原告先行通知系爭祭祀公業管理人向被告申辦繼承變動，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、變動部分之戶籍謄本、變動前後之系統表、拋棄書、派下員變動前後之名冊、規約等資料再予辦理。嗣原告以111年12月2日行政申請補充理由二書檢附89年11月9日臺北郵局14922號存證信函（下稱89年11月9日存證信函）影本，補充說明系爭祭祀公業就其繼承高文標之派下員資格遭時任管理人高萬鍾置之不理，惟並未依被告111年11月3日函另為補正。經被告以111年12月9日北市安文字第0000000000號函（下稱111年12月9日函）以原告所送資料仍缺少相關身分證明文件正本及祭祀公業條例第18條規定之文件，駁回原告之申報。

㈡嗣經被告以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111年12月9日函，並請原告依祭祀公業條例第10條、第18條規定補正相關身分證明文件正本、系爭祭祀公業之派下全員證明書、變動部分之戶籍謄本、變動前後之系統表、拋棄書、派下員變動前後之名冊、規約等資料。因原告逾期未補正，被告乃依祭祀公業條例第10條規定，以112年3月14日北市安文字第1126005007號函（下稱原處分）駁回原告之申請。原告不服，提起訴願經決定駁回，乃再向本院提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

㈠姑不論被告僅以補正仍不符等語，究竟要求補正之內容為何，未見於原處分，已有違誤，又就原告已提供之資料審查如何、處分所據事實及理由為何、又審查結果認定尚缺何資料尚未補正，於原處分則未置一詞，與不具事實、理由及證據無異。原處分未記載認定原告應補正何種資料、法律依據及法律效果，不符行政程序法第96條所定作成行政處分之法定要件為由，該處分即有違法，而應撤銷。

㈡被告對原告僅申請派下員高文標應變動登載為原告之本家申請變動備查，原處分卻增加法律所無之限制，違反法律保留原則：原告於89年11月間獲系爭祭祀公業原派下員高文標之

全體繼承人推舉為派下員，然經多次主張系爭祭祀公業變更派下員，卻遭時任系爭祭祀公業管理人高萬鐘置之不理。惟原處分逕依據祭祀公業條例第18條規定有關祭祀公業變動，要求本案原告僅係本家變動，又要求原告先行通知祭祀公業管理人向被告申辦變動，顯增加法律所無之限制，違反法律保留原則。按最高行政法院判決109年度上字第837號明確揭示「派下員得獨為其本家變動申請備查」，並無原處分所要求之條件須依據祭祀公業條例第18條規定有關祭祀公業變動要件，辦理僅係本家變動之情，或有先行通知祭祀公業管理人向被告申辦變動之要件，足見原處分顯增加法律所無之限制，違反法律保留原則。

㈢原告已依法提出申請，又於111年12月2日提出行政申請補充理由二書明載「申請○○市○○區公所依法准予系爭祭祀公業派下員辦理變動，即派下員高文標應變動登載為申請人高天任之本家申請變動備查，業已送達主管機關，且所附證明均有正本可供貴公所現場確認及辦理，敬請安排辦理時間」，然被告僅稱曾發文命補正，卻未使原告知悉補正內容，況原告提出之歷次書狀均有留手機號碼等通訊方式，被告卻未曾使原告有知悉補正內容的機會，更遑論有111年12月2日提出行政申請補充理由二書「所附證明均有正本可供貴公所現場確認及辦理，敬請安排辦理時間」之機會，原處分全然未經調查，亦完全無視原告到場提出證明文件正本之請求，即違反有利不利一併注意之客觀義務，顯違反行政程序法第9條有利不利一律注意及第36條職權調查義務。原處分記載之最高法院102年臺上字第1003號民事判決，僅係祭祀公業舊制以男性繼承人推舉派下員，然制度變革為男女繼承人均有權推舉，故駁回當年僅檢附男性繼承人推舉證明之原告上訴。惟本件原告除了檢附原三位男性繼承人推舉派下員之證明，亦包括二位女性繼承人之推舉證明，亦即全體繼承人之推舉證明均已檢附，已非最高法院102年臺上字第1003號民事判決之事理基礎，亦證被告未給予原告補正及陳述

意見之機會，是足使被告因未盡查明義務而生誤判之情事。故被告否准前未給予原告陳述意見之機會，違反行政程序法第102條明文規定，更違反司法院釋字第739、709、689號解釋理由書所揭示之「正當行政程序」、違反「行政程序法第102條」，原處分應予撤銷等語，並聲明求為判決：①原處分及訴願決定均撤銷。②被告應依原告111年10月31日行政申請書之內容，作成准許將「祭祀公業高同記」派下員高文標本家變動部分，以繼承為由，備查登載為高天任為派下員之行政處分。③訴訟費用由被告負擔。

四、被告則以：

㈠按行政程序法第96條第1項第2款及最高行政法院111年度上字第169號判決，原處分之書面已表明被告係依據原告分別於111年10月31日、111年11月10日及111年12月2日提出之系爭祭祀公業派下員繼承（高文標死亡）變動申請備查案辦理，堪可認屬「事實」之記載；且原處分並說明經查最高法院102年度臺上字第1003號高天任與系爭祭祀公業間請求確認派下權存在事件，業於102年5月30日裁定駁回確定原告對於系爭祭祀公業並無派下權存在，又被告就此曾以112年1月19日函通知原告應於文到30日內補正，並依法於112年2月2日寄存送達，依法已生送達效力，即應於限期30日內即112年3月6日前補正資料至被告，惟原告並未遵期補正，復且被告於原處分函主旨已記載「依祭祀公業條例第10條規定全案駁回」，另原處分所舉被告112年1月19日函，已載明請原告依祭祀公業條例第10條規定補正相關身分證明文件及依同法第18條規定準備相關文件後向被告申辦繼承變動，該函所提及之被告111年11月3日函，亦已合法送達。被告並載明原告所檢附之相關身分證明文件尚難認定其為高文標之繼承人或利害關係人，故要求原告應檢據相關身分證明文件正本，並應依祭祀公業條例第18條規定提出「派下全員證明書、變動部分之戶籍謄本、變動前後之系統表、拋棄書(無人拋棄者，免附）、派下員變動前後之名冊、規約(無規約者，免

附）」，是揆諸前開最高行政法院判決見解，足使原告瞭解原處分之原因事實及法令依據，核已有「理由」之記載，並無違反明確性原則。何況，參照最高行政法院109年度判字第358號判決，縱認事實認定及法令依據於形式記載有誤，法院應得本於職權探知主義及法官知法原則，自行認定而為法之正確援用，而後維持處分，循此，原處分援引祭祀公業條例第10條規定作為否准原告申請案之依據部分，訴願決定業已表明：「……原處分所據理由，雖有不當，惟應否准訴願人申請之結論並無不同。從而，依訴願法第79條第2項：『原行政處分所憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願為無理由。』之規定，原處分仍應予維持。」

㈡按祭祀公業條例第18條規定及最高行政法院109年度上字第837號判決可知，派下員非不得獨就其本家變動申請備查，其申請之法令依據即為祭祀公業條例第18條規定，所應檢附之文件也限縮於其申請範圍內，即為已足，如由派下員自行申請，應係在無管理人或管理人不能執行其職務時為之，復依祭祀公業條例第4條規定，派下員之認定原則上從其規約約定，故於派下員死亡而生派下員變動情事時，依法具有派下員資格者即取得其派下員地位，得依祭祀公業條例第18條申請變動備查。據上論結，被告針對原告111年10月31日提出之本家變動申請備查以111年11月3日函要求其依祭祀公業條例第18條規定提出相關文件，並要求原告先行通知祭祀公業管理人提出申辦，自屬有據，原告聲稱被告前開要求已增加法律所無之限制而違反法律保留原則云云，顯於法有所誤解，不足為採。此外，即便原告主張依前揭最高行政法院所示見解其僅需於申請本家變動備查之範圍內向被告檢附相關文件即為已足，惟原告針對派下員高文標死亡後之繼承人變動情形及其具有派下員資格而得行使派下權部分，亦至少應提出相關文件供被告認定，然最高法院102年度臺上字第1003號高天任與系爭祭祀公業間請求確認派下權存在事件之前審判決即臺灣高等法院100年度重上字第540號判決已明白表

示認定原告並無系爭祭祀公業之派下權存在，並經最高法院裁定駁回原告之訴確定，故原告於111年10月31日提出申請時雖有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、臺灣臺北地方法院87年度重訴字第1453號民事裁定、高文標之除戶登記謄本、高○助等3人之推舉書及高○婉等2人之同意書，並於111年12月2日行政申請補充理由二書另檢附第14922號存證信函，惟上開資料至多僅能證明原告為高文標之繼承人，尚無新事證得以推翻前揭最高法院民事確定裁定之判斷，自難證明原告具備系爭祭祀公業之派下員身分且得行使派下權，循此，被告於原處分中援引前揭最高法院民事確定裁定及高等法院院確定判決認定原告對系爭祭祀公業並無派下權存在，並以原告逾期仍未提出具派下權之身分證明相關文件及祭祀公業條例第18條規定之資料為由駁回其本家變動申請備查案，自屬有據。

㈢被告作成原處分時，已就認定事實部分，除依據原告三次申請書檢附之資料外，尚有斟酌系爭祭祀公業之答覆函及最高法院函復其102年度臺上字第1003號高天任與系爭祭祀公業間請求確認派下權存在事件業經駁回確定等文件，雖原告曾表示其所附文件均有正本可供被告現場確認及辦理，惟上開文件正本之調閱與否顯不足影響被告之事實認定，另原告所舉高淑婉等2人之推舉書，亦無從推翻最高法院102年度臺上字第1003號確定裁定之認定，因此，應認被告已有依職權調查證據，且不受原告主張之拘束，對原告有利及不利事項一律注意，並據以作成原處分，自屬有據，原告主張被告違反行政程序法第9條及第36條，顯屬雄辯，不足採憑。且被告作成原處分所依據之事實乃客觀上明白足以確認，並無給予原告陳述意見機會之必要，自難認有原告所稱違行政程序法第102條規定之情形等語，資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告之訴。②訴訟費用由原告負擔。

五、本件原告於111年10月31日提出行政申請書，檢附系爭祭祀公業派下員名冊、民政局73年5月14日公告、高文標除戶戶及謄本等資料，向被告申請辦理派下員變動備查事宜，經被告以112年1月19日函通知原告限期補正未果，再以原處分駁回原告申請，原告則經訴願駁回後提起本件行政訴訟之情，有原告111年10月31日行政申請書（原處分卷第3頁至第12頁）、爭祭祀公業派下員名冊（原處分卷第13頁至第19頁）、民政局73年5月14日公告（原處分卷第21頁至第23頁）、高文標之除戶戶籍謄本（本院卷第257頁）、111年11月3日函（原處分卷第41頁至第42頁）、111年12月2日行政申請補充理由二書（原處分卷第55頁至第60頁）、89年11月9日存證信函（原處分卷第63頁至第66頁）、111年12月9日函（原處分卷第75頁至第76頁）、112年1月19日函（原處分卷第105頁至第106頁）、原處分（本院卷第109頁至第110頁）、訴願決定（本院卷第29頁至第39頁）等附卷可稽，兩造就此部分事實且無爭執，應可採為裁判基礎。原告以被告要求先通知系爭祭祀公業管理人，並應補正文件資料，乃增加祭祀公業條例所無之限制而違反法律保留原則；且原告已經檢附必要資料，被告未給予原告陳述意見機會，亦未一併考慮有利不利事項，即以原處分駁回原告請求，有違行政程序法第9條、第36條、第102條等規定等情，請求撤銷訴願決定及原處分，並命被告依其111年10月31日之申請，作成准為辦理原告本家派下員變動備查之行政處分。被告則否認原告主張，並以原告尚未依祭祀公業條例第18條規定檢具必要文件，且未依被告112年1月19日函補正，被告以原處分駁回原告請求並無違誤等語置辯。故本件應審究者，乃為原告於111年10月31日以行政申請書檢附相關資料向被告申請派下員變動備查，是否合於祭祀公業條例第18條規定？原告請求被告應准予原告申請系爭祭祀公業派下員變動備查之行政處分，是否有據？

六、本院之判斷：

㈠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。……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……。」第4條第1項前段規定：「本條例施行前已存在之祭祀公業，其派下員依規約定之。」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）。」

㈡原告尚未依據祭祀公業條例第18條規定，檢具辦理派下員變動所必要之文件：

1.原告於111年10月31日向被告提出准予備查派下員變動之申請時，係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（下稱臺北地院）87年度重訴字第1453號民事裁定、高文標除戶戶籍謄本，記載高○助、高○柱、原告3人推舉原告為系爭祭祀公業派下員之推舉書3份，與記載高○婉、高○燕同意推舉原告為系爭祭祀公業派下員之同意書2份等（原處分卷第13頁至第39頁）為據。因被告以111年11月3日函（原處分卷第41頁、第42頁）通知原告先行通知系爭祭祀公業管理人辦理，如果管理人拒辦，再檢具相關身分證明文件申請辦理等情，原告遂再以111年11月11日行政申請補充理由書、111年12月5日行政申請補充理由二書（原處分卷第43頁至

第73頁），另提出89年11月9日發給系爭祭祀公業時任管理人高萬鍾之存證信函（原處分卷第63頁至第66頁）及派下員變動系統表（原處分卷第72頁），說明業已先行通知系爭祭祀公業管理人辦理未獲同意之情。此外，迄被告作成原處分前，原告則未再提出其他文件資料。

2.依前揭祭祀公業條例第18條規定，祭祀公業派下全員證明核發後，派下員有變動者，應由管理人、派下員或利害關係人檢具：①派下全員證明書、②變動部分之戶籍謄本、③變動前後之系統表、④拋棄書（無人拋棄者，免附）、⑤派下員變動前後之名冊、⑥規約（無規約者，免附）等文件申請。

⑴形式上觀察比對原告所提出之前述文件，可資對應者應為①派下全員證明書、②戶籍謄本、③變動系統表、④拋棄書、⑤派下員（變動前）名冊等，至派下員變動後之名冊、規約等則未據原告提出。

⑵審諸祭祀公業條例第18條所定應檢具文件中，拋棄書應係作為拋棄派下權之意思表示證明，申請變動備查者需要釋明書立拋棄書者確具派下員資格，且有拋棄派下權之意思，自屬當然，故前開「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）之戶籍謄本。查原告固提出臺北地院87年度重訴字第1453號民事裁定影本，以證明原告及高○助、高○柱均為高文標之繼承人，然除該民事裁定外，原告僅提出註記有高文標因死亡而除戶之戶籍謄本（原處分卷第27頁至第29頁），至高○助、高○柱與原告自身，則均無戶籍謄本之提出，已難認符合上述「變動部分之戶籍謄本」要求。

⑶再者，原告所提出之「推舉書」（原處分卷第31頁至第35頁），雖記載有立推舉書人推舉原告為派下員之意旨，然「推舉人」高○助、高○柱均僅有年籍資料與署名，該推舉書是否為該2人所書寫，則難以判斷，況系

爭祭祀公業於程序中，向被告提出111年12月12日答覆函1件（原處分卷第77頁至第78頁），說明「高文標之派下繼承人確實也曾於本公業前任管理人高萬鍾（已辭世）管理期間欲向本公業申辦派下員繼承變動，但於本公業審辦高文標繼承變動案過程中，因其派下繼承人之間反覆推舉繼承人，一直無法達成共識推舉出一人辦理派下員繼承變動程序，以致無法依本公業之規約約定完成辦理繼承變動登記。」等情，則在署名高○助、高○柱之推舉書無法判斷確為本人真意情況下，亦難認已經符合祭祀公業條例第18條第4款之要求。

3.原告雖援引最高行政法院109年度上字第837號判決：「按法制上允許派下員申請派下員變動備查，係考量其有追思先祖之情感及對於祀產之利益，有以公告、核備方式呈現於派下全員證明書之必要，以利其參與祭祀公業之事務，而管理人不為辦理時，自應許其自行辦理。至於申辦所檢附之文件，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，固毋擁論；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。」等見解為據。然而，縱使原告僅係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，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之文件，而原告所提出之高文標除戶戶籍謄本，與其兄弟姊妹之「推舉書」（署名高○助、高○柱）、「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（尤其是該條第2款至第4款），業如前述，而被告以112年1月19日函命原告於3

0日內補正，原告屆期未補正，則被告以原處分駁回原告申請，應認有據。

4.原告另爭執被告要求先通知系爭公業管理人，並應補正文件資料，乃增加祭祀公業條例所無之限制而違反法律保留原則；且被告未給予原告陳述意見機會，亦未一併考慮有利不利事項，即以原處分駁回原告請求，有違行政程序法第9條、第36條、第102條等規定云云。查：

⑴被告112年1月19日函要求原告「依祭祀公業條例第10條規定，於文到30日內補正相關身分證明文件正本，並依祭祀公業條例第18條規定，準備相關文件後送本所」，均已敘明其法律依據，經核與各該條文且無牴觸，原告指摘被告增加法律所無之限制云云，應有誤解。

⑵又按行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者，行政機關得不給予陳述意見之機會，行政程序法第103條第5款定有明文。本件原告申請派下員變動備查，經形式比對即可判斷其所提出之文件未符祭祀公業條例第18條之規定，被告以原告未依通知補正而逕以原處分駁回，與前開行政程序法第103條第5款規定仍無不合。

⑶至原告主張被告未一併考慮有利不利事項，其所稱「不利事項」應指系爭祭祀公業管理人不配合辦理派下員變動之情，然縱依最高行政法院109年度上字第837號判決意旨，以原告僅申請本家變動而限縮其應檢附文件，原告已提出之文件仍未符合規定，原告此項主張，亦非可採。

七、綜上所述，本件原告向被告申請辦理派下權變動備查，因所檢具文件未符祭祀公業條例第18條規定，且未依被告通知遵期補正，被告以原處分駁回其申請，尚無違誤。訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經核均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　1　　月　　2　　日

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　許麗華

法　官　吳坤芳

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，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。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之	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。

一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　1　　月　　2　　日

書記官　何閣梅