臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
115年度訴字第165號
115年7月16日辯論終結

原　　告　林盈材
被　　告　新北市泰山區公所

代　表　人　林俊宏（區長）

訴訟代理人　江雅萍　律師

上列當事人間祭祀公業事件，原告不服新北市政府中華民國115年1月21日新北府訴決字第1142116710號(案號：1145091412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、爭訟概要：

坐落新北市泰山區泰山段二小段337地號土地（下稱系爭土地）所有權登記為「祭祀公業大墓公」（下稱系爭公業）所有（登記日期：民國51年12月31日，登記原因：土地重劃，嗣於114年12月3日辦理土地重劃登記完竣，重劃後為同市區興仁段148、153地號土地）。原告於114年5月6日（機關收文日）填具申請書，檢附推舉書、沿革、派下全員系統表、派下全員戶籍謄本、派下現員名冊、不動產清冊及其證明文件等相關文件，主張系爭公業為祭祀公業條例97年7月1日施行前已存在之祭祀公業，以系爭公業派下現員過半數推舉人身分，依同條例第6條第1項、第2項規定，就系爭公業向被告申報，並請求核發派下全員證明書（下稱系爭申請）。案經被告審查，認原告申報尚有應補正事項，乃依同條例第10條第1項規定，以114年8月6日新北泰民字第1142748621號函

通知並限期原告於文到30日內補正（下稱114年8月6日函），經原告於114年8月20日提報補正文件，經被告審查，因原告仍未就系爭公業設立目的及享祀人補充說明，且檢附祭祀活動照片為祭拜「弼卿林公」、「林家歷代之佳城」而與系爭公業名稱不符，遂參酌內政部97年6月2日內授中民字第0970033107號函及103年9月29日台內民字第1030308008號函（下稱103年9月29日函釋）意旨，認系爭公業不具有祭祀公業性質，且仍疑有部分女性派下員未登列於派下員全員系統表及未補附地政機關用印之現行土地登記謄本等事項經補正仍未符，爰依祭祀公業條例第10條第1項規定，以114年10月2日新北泰民字第1142756356號函駁回原告之系爭申請（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，經新北市政府以115年1月21日新北府訴決字第1142116710號(案號：1145091412號)訴願決定書決定訴願駁回（下稱訴願決定），原告仍不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

被告就系爭公業設立目的僅以提供私人土地作為無名屍骸葬處為審查方向，然系爭公業設立目的並非單一，除祭拜亡魂外亦包含有祭祀祖先之目的，且系爭公業是否具有祭祀公業性質，不應僅以系爭公業之名稱為判斷標準；況系爭土地原始業主即為原告林家先祖林啟元，日治時期系爭公業之設立人及管理人亦為原告林家先祖林弼卿，並於35年由林弼卿之次子林深溪申報系爭土地之所有權，系爭土地登記之所有權人既已冠有「祭祀公業」字樣，且新北市議會105年1月22日第2屆第7次臨時會（下稱系爭臨時會）中，新北市政府民政局長亦明確表示「大墓公」適用祭祀公業條例，原告就系爭公業女性派下員等事項又已補正，被告自應依內政部94年1月24日內授中民字第0940030011號函釋（下稱94年1月24日函釋）「日據時期之土地臺帳雖無登記效力，但土地臺帳所有權人如冠有『祭祀公業』字樣者，仍可作為民政機關受理

祭祀公業認定其是否具有成為祭祀公業事實之重要證明文件，而得以其為依據依法公告徵求異議。」之意旨，依法公告徵求異議。被告卻對系爭申請案採取過於嚴苛之形式審查，原處分顯有違反平等原則、法律優位原則、禁反言原則、信賴保護原則及行政自我拘束原則之違法。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告就原告之系爭申請，應作成准許申報祭祀公業，並准予公告後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：

原告於114年5月6日向被告提出系爭申請，因原告提交資料有缺誤或待釐清事項，被告遂以114年8月6日函限期原告補正，原告雖於114年8月20日提送補正資料，但仍有缺漏，並未依限補正相關資料。縱認原告嗣後已就女性派下員之事項補正，但依原告提出之證據資料，系爭公業設立目的係在奉祀無主靈骨而非原告林家先祖林弼卿，原告於114年8月20日補正相關活動照片亦係祭拜「弼卿林公」、「林家歷代之佳城」，並非「祭祀公業大墓公」，明顯名稱不符，原告陳稱系爭公業設立目的兼有利用清明節及中元節祭拜祖先目的，顯與其所檢附證據資料不合，又無其他佐證資料供參；況原告自始均未就系爭公業設立目的及享祀人為任何補充說明，日據時期土地臺帳復無祭祀公業之記載，亦難認有內政部94年1月24日函釋之適用；另原告所援引系爭臨時會內容係有關地籍清理條例之規定，與本件無涉。是原告之系爭申請與祭祀公業之要件不符，被告以原處分予以否准，並無違誤。

㈡聲明：

原告之訴駁回。

四、爭點：

被告否准原告之系爭申請，是否適法有據？原處分有無違反平等原則、法律優位原則、禁反言原則、信賴保護原則及行

政自我拘束原則？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

上開爭訟概要欄所述之事實，除本件爭點外，為兩造所不爭執，並有系爭土地之查詢資料及異動索引（本院卷第461-467頁）、系爭申請書及檢附之系爭公業沿革、不動產清冊及其證明文件、派下全員系統表、派下現員名冊等（原處分卷第1-144頁）、被告114年8月6日函及中華郵政掛號郵件收件回執（原處分卷第219-232頁）、原告114年8月20日補正說明及照片（原處分卷第145-218頁）、原處分（原處分卷第235-237頁）、訴願決定及送達證書（原處分卷第421-433頁、訴願卷第224頁）可查，堪信為真。

㈡應適用的法令及法理的說明：

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.是可知，祭祀公業條例原則上係以該條例施行前已存在，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為對象，由其向鄉（鎮、市）公所〔或直轄市（市）區公所，下均稱公所〕申報為基礎，經文件審查、公告（陳列派下現員名冊、派下全員系統表、不動產清冊）、異議、公所核發派下全員證明書（包括派下現員名冊、派下全員系統表、不動產清冊）等程序界定其派下全員及不動產等私權主客體範圍，並

因此賦予得向地方主管機關登記為祭祀公業法人之公法上權利（該條例第21條規定參照），享受權利及負擔義務，主管機關則得為相當程度之監督、管理（最高行政法院109年度上字第98號判決意旨參照）。又新北市政府104年7月28日新北府民宗字第1041329795號公告：「主旨：本府關於附表所定主管機關權限，分別劃分予新北市政府民政局及本市各區公所執行，……均自104年7月24日生效。」其附表編號15規定，祭祀公業條例第2條第2項第3款受理祭祀公業申報之權限，劃分予新北市各區公所執行。是被告就原告之系爭申請，自有准駁之權限。

㈢被告否准原告之系爭申請，核屬適法有據，原處分並未違反平等原則、法律優位原則、禁反言原則、信賴保護原則及行政自我拘束原則：

1.原告於114年5月6日（機關收文日）填具系爭申請書，檢附系爭公業沿革、不動產清冊及其證明文件、派下全員系統表、派下現員名冊等，主張系爭公業為祭祀公業條例97年7月1日施行前已存在之祭祀公業，以系爭公業派下現員過半數推舉人身分，就系爭公業向被告申報並請求核發派下全員證明書（原處分卷第1-144頁）。案經被告審查，認原告申報尚有應補正事項，遂以114年8月6日函通知原告略以：「……說明：……二、……㈠……經查所提交之祭祀公業大墓公沿革，貴公業係由先祖林弼卿因當時瘟疫蔓延，集中收埋無主靈骨所成立，而非為祭祀祖先之目的；另查貴公業所提交不動產證明文件，早年土地所有權人名稱為『大墓公』，民國51年後之土地登記簿始有『祭祀公業大墓公』之名稱，請釐清公業是否具有祭祀公業之性質，如實屬神明會、寺廟等性質，請依各相關規定辦理申報。㈡次查貴公業所檢附之祭祀公業大墓公沿革，有關貴公業祭祀地點及管理人變動情形，所述祭祀地點為下泰山巖祖師爺廟，但附件牌位照片非貴公業名稱，請補充說明；另貴公業雖長年無祭祀紀錄，惟可自地政資料辨識管理人姓名，爰請貴公業針對管

理人變動說明補正後，再行遞交。㈢依內政部112年6月20日公布『憲法法庭112年憲判字第1號判決日以後女子派下權申報變動及補列之處理原則』意旨，憲判日以後之祭祀公業首次申報案，無原始規約或原始規約未規定者，應將女系子孫納入派下全員系統表及名冊；經查貴公業所送派下全員系統表，設立人之子、孫輩皆未列有女系子孫，請貴公業查明是否有女性派下員未予登列情形，……㈣如貴公業依前項說明補列女系子孫為派下員，致派下現員人數增加，請確認貴公業申報人推舉書人數應過派下現員之半數。㈤有關貴公業應檢附之派下全員戶籍謄本，……系統表內方有部分派下員未檢附戶籍謄本……，爰請貴公業補附派下員戶籍謄本或戶政機關未能提供戶籍資料之證明文件；……㈥另貴公業檢附之不動產證明文件，為民國111年列印謄本之再複印本，請貴公業遞交最新且由地政機關用印之謄本，……㈦另查貴公業檢附……並非貴公業原始規約；惟貴公業如無原始規約，可免附此項文件。……。」並限期原告於文到30日內補正，該函於114年8月8日送達（原處分卷第219-232頁），原告於114年8月20日提報補正文件，經被告審查原告補正資料（原處分卷第145-218頁），因原告仍未就系爭公業設立目的及享祀人為說明，且檢附祭祀牌位及活動照片名稱與系爭公業名稱不符，認系爭公業不具祭祀公業性質，且另有派下全員系統表登列不完全及未補附地政機關用印之現行土地登記謄本等事項未補正，爰依祭祀公業條例第10條第1項規定，以原處分駁回原告申報之系爭申請（原處分卷第235-237頁），揆諸前揭相關規定，洵屬有據。

2.原告雖主張系爭公業設立目的並非單一，且是否具有祭祀公業性質，不應僅以名稱為判斷標準，系爭土地登記之所有權人既冠有「祭祀公業」字樣，其原始所有權人林啟元又與系爭公業之設立人及管理人林弼卿一脈相承，其復已補正系爭公業之女性派下員等事項，倘被告質疑原告陳述，尚可於後續公告「徵求異議」程序中釐清，原處分卻對系爭申請案採

取過於嚴苛之形式審查，違反平等原則、法律優位原則、禁反言原則、信賴保護原則及行政自我拘束原則等語。惟：

⑴按公所對於祭祀公業申報所檢具文件（派下現員名冊、派下全員系統表、不動產清冊）得否公告之審查，雖無確定私權之效果（其私權爭議透過公告、異議及民事訴訟確定，同條例第12條，第17條規定參照），但既作為後續登記為法人管理基礎，而具公法上效力，則為保障祭祀公業權利人，公所就祭祀公業申報提出之文件所為書面審查，雖僅作形式上之審查，然非謂受申報之機關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。申言之，申報之文件縱已齊全，亦須就該等書面文件內容，審查是合於邏輯及經驗地說明其申報事項，方得以此為基礎，將之納入法人管理；如未能滿足於此層次之審查，應命其補正，未能補正者，即應予以駁回；此觀內政部103年9月29日函釋：「按祭祀公業條例第10條第1項所稱『書面審查』係指受理機關除就該條例第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、該條例第8條之申報人應附文件、與該條例第9條之申報受理機關是否符合規定外，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，並經審查無誤後依該條例之規定辦理公告徵求異議。」益明（最高行政法院109年度判字第98號判決意旨參照）。

⑵據原處分卷附原告之系爭申請書、系爭公業沿革及派下全員系統表等顯示，原告就系爭公業向被告申報時，係以其先祖「林弼卿」為設立人，以「林家歷代先祖」為享祀人，並以系爭土地為系爭公業之不動產；惟系爭公業沿革卻記載略以：「……光緒21年（1895）日人領臺後，明治30年（1897）起，林弼卿即擔任地區庄長……惟之前瘟疫比屋傳染，十室五空，甚至戶丁盡絕，無人收斂，人心驚畏。林弼卿慈慧惻隱、宅心仁厚，約於明治32年（1899），將這些無主靈

骨集中收埋『徐家塚』設置墓碑、墓龜、墓埕等，成立『祭祀公業大墓公』，提供私有土地為祀田，永為奉祀，俎豆蒸嘗，春秋不替，無主孤魂在天之靈於焉告慰矣……。」等語（原處分卷第30-31頁）可知，林弼卿前設立系爭公業目的係在祭祀「無主靈骨」而非在祭祀「林家歷代祖先」，系爭公業既非為祭祀祖先而設立，自與祭祀公業條例第1條所揭示「為祭祀祖先發揚孝道」立法目的不符。又林弼卿設立系爭公業之初既係以「無主靈骨」為享祀人，即與原告主張系爭公業享祀人為「林家歷代祖先」，系爭公業成立之目的有利用清明節及中元節祭祀祖先等語，暨原告於系爭申請時所檢附之資料相互矛盾，依前揭說明，被告自得依職權限期原告補正，非謂被告在本件申報文件顯有疑義情況下，仍應遽為進行後續公告、徵求異議程序。

⑶原告固於114年8月20日補正資料，然所附祖先牌位、祭祀祖先相關活動照片係為祭拜「弼卿林公」、「林家歷代先祖」，並非「祭祀公業大墓公」，後續原告補充之資料，亦未能說明系爭公業之設立係為祭祖性質。原告於起訴後，雖另主張被告管有之「0106/017-4/1」大墓公祭祀公業(陳淑蓉)檔案資料（下稱系爭檔案資料），具有足以補足系爭公業因年代久遠欠缺之原始書面證據。然經被告調閱該檔案結果，該檔案為申請人林世能於106年間兩次委任代理人陳淑容申請系爭公業派下全員證明書之資料，且被告就林世能於106年1月3日之申請，係於106年3月30日以其所提供系爭公業之沿革，該祭祀對象為「無主靈骨」，應是「義塚」，非祭祀「祖先」而設立之祭祀公業，按前揭祭祀公業條例及內政部函釋，爰不具祭祀公業之性質與事實，而駁回其申請，並檢還原申請資料，林世能雖對該處分提起訴願，然因訴願書與法定程式不符，經訴願機關通知補正逾期未補正，經訴願決定不受理後；林世能又於106年7月4日再委任代理人陳淑容於106年7月4日重複提出相同申請，經被告以106年7月14日函告該案業經106年3月30日駁回申請在案，並檢還原申

請相關資料，林世能提出訴願，亦經訴願機關以其係對已決定之訴願事件重行提起訴願，而決定訴願不受理(本院卷第381-403頁)。經核林世能之申請案遭被告駁回之理由，實與原告之系爭申請案遭被告駁回之理由，並無二致，是系爭檔案資料不足以作為對原告有利之認定。

⑷此外，原告所提出泰山地區文史專輯人物篇關於泰山林氏源流（沿革）資料、渡臺歷代先祖事蹟及歷史事件、國史館臺灣文獻館典藏資料、新莊十八份公墓石碑碑文、淡新檔案資料、本院113年度訴字第127號判決及其確定證明書、林弼鄉之除戶戶籍簿冊浮籤記事資料、系爭土地之土地臺帳、臺灣省土地關係人繳驗憑證申報書及光復初期土地登記舊簿關於林弼卿之記載，以及土地登記舊簿新簿關於所有權人之記載等，至多僅能證明原告先祖來臺並在五股、泰山、新莊、丹鳳一帶沿山平原土地出資募佃開發之歷史，及原告先祖林弼卿之戶籍資料姓名遭誤繕為「林弼鄉」，後經戶政事務所依據本院上開判決予以更正，林弼卿並曾為系爭土地之管理人，以及系爭土地於土地登記新簿記載之所有權人為「祭祀公業大墓公」等事實，但均不足據以證明系爭公業具有祭祀公業之性質，亦難僅憑系爭土地於51年間因實施土地重劃辦理權利變更登記時，始於土地登記新簿出現所有權人為「祭祀公業大墓公」之記載（本院卷第439-457頁），即遽認系爭公業係屬原告所主張為祭祀原告林家先祖（享祀人）而成立之祭祀公業。另原告所援引內政部94年1月24日函釋，其旨僅在闡釋日據時期土地臺帳得為認定是否具有成為祭祀公業事實之認定文件，並非認為僅憑日據時期作為徵收地租（賦稅）依據之土地臺帳，即可認定系爭公業具有祭祀公業性質；更何況，系爭土地之土地臺帳業主僅登載「大墓公」及「管理人數人」，並無「祭祀公業」之字樣，亦難認有該函釋之適用，故均不足作為原告所主張系爭公業係為祭祀其林家先祖（享祀人）而成立之佐證，是原告另聲請調取35年土地總彙冊，以證明原告林家自業主林聯錫、林啟元以來，

歷代對系爭土地等有繼承管理之事實，本院亦認無再調查之必要。

⑸縱然原告於系爭申請書檢附派下全員系統表漏列女性派下員部分，經原告於原處分作成後，檢附更正後派下全員系統表（本院卷第199頁），更正林佩英為林茂樞三女（本院卷第371頁），並補列林茂樞之次女「林豔如」（於54年間被收養，改名王豔如，本院卷第363頁），而可認已補正派下全員系統表。惟系爭申請資料記載之享祀人既仍有前述疑義，且迄未經補正，又查無系爭公業係為祭祀原告林家先祖（享祀人）而成立之其他證據，即核屬系爭申請經補正仍不符祭祀公業應具備要件之情形，從而，被告以原告之系爭申請與祭祀公業條例所定祭祀公業之要件不符，而以原處分予以否准，於法有據，原處分核無違反平等原則、法律優位原則、禁反言原則、信賴保護原則及行政自我拘束原則之違法，原告上開主張，並非可採。

㈣綜上所述，本件原告為系爭公業派下全員申報，經被告書面審查，難認已就其申報祭祀公業事項為合於邏輯及經驗之說明，被告因認系爭公業非為祭祀祖先而設立，不具祭祀公業性質，乃併同其他應補正事項限期原告補正，經原告補正仍不符，遂以原處分駁回原告之系爭申請，於法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告訴請判決如其聲明所示，為無理由。

六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘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，無一一論述之必要，一併說明。

七、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　7　　月　　31　　日

審判長法　官　洪慕芳

法　官　郭銘禮

法　官　孫萍萍

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
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。
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　　115　　年　　7　　月　　31　　日

書記官　林劭威