臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@110年8月25日辯

原　　告　陳秀男

被　　告　臺中市政府民政局

代　表　人　吳世瑋

訴訟代理人　李偲玄

　　謝寶林

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109年9月23日府授法訴字第1090203345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、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告於民國109年6月5日提出陳情書向被告陳情祭祀公業法人台中市德星堂（下稱祭祀公業法人德星堂）之法人登記書應予註銷，並限期改選管理人及監察人，經被告以109年6月12日中市民宗字第1090014306號函（下稱被告109年6月12日函）復原告。原告不服，提起訴願，遭決定不受理，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：

1.原告為祭祀公業法人德星堂派下現員，因發現被告於108年7月31日換發之法人登記證書為被告濫發之不法證書，原告知情後於109年6月5日舉發舞弊情事，被告卻未依主管機關監

督職責而駁回原告之陳情。審究訴願決定書理由欄謂當事人應逕向法院提起民事確認之訴而駁回。惟本件違法申辦與否，純屬被告之職責範圍，被告既然可以撤銷監察人當選資格，卻同犯管理人未予撤銷資格，該管理人之任期、屆期均屬違法，當選無效。

2.依祭祀公業條例第43條規定：「（第1項）祭祀公業法人有下列情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關應予糾正，並通知限期改善：一、違反法令或章程規定。二、管理運作與設立目的不符。三、財務收支未取具合法憑證或未有完備之會計紀錄。四、財產總額已無法達成設立目的。（第2項）祭祀公業法人未於前項期限內改善者，直轄市、縣（市）主管機關得解除其管理人之職務，令其重新選任管理人或廢止其登記。」及祭祀公業法人德星堂之章程第13條規定：「管理人因故出缺時，得由本法人派下員大會補選適當人員繼任，其任期以補足原任者任期為限。」

3.被告對於祭祀公業法人德星堂選舉舞弊，違背行政程序法第1條、第4條、第6條、祭祀公業條例第43條、祭祀公業法人德星堂章程第13條等規定。請鈞院向被告調閱祭祀公業德星堂於107年12月17日派下員選舉管理人、監察人相關文書：

⑴系爭選舉係因第1屆管理人陳炳欽於任期中死亡（106年8月11日死亡），其任期自103年6月30日起至108年6月29日任期5年，因任期中出缺而補選，依103年5月20日核備之章程第13條規定，其任期由繼任者陳民議補足原任者任期為限。此項選舉應屬補選，何以申報成改選，將任期錯誤核准為第4屆（應該為第1屆補選才正確），且任期延長為自108年7月1日至113年6月30日，顯然違背該章程第13條規定。被告應提出上開選舉卷宗，如證明係屬錯誤之行政

行為，自當依行政程序法第101條規定更正之，人民也可監督政府。

⑵另當選之監察人陳宏基，因其非派下現員，依據祭祀公業條例第23條規定祭祀公業法人得設監察人，由派下現員中選任，監察祭祀公業法人事務之執行。核與當選之陳民議，亦屬違法，而受不同待遇，顯然違背行政程序法第6條平等原則。

⑶被告之行政處分違反行政程序法第1條依法行政原則及祭祀公業條例第43條規定等語。

㈡聲明：⑴撤銷訴願決定及原處分（指被告109年6月12日函）。⑵被告對於原告109年6月5日申請「祭祀公業法人台中市德興堂之中市登民宗字第91號法人登記證書註銷，並限期改選管理人及監察人」，應作成准予辦理之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告因對於祭祀公業法人德星堂108年度改選管理人及監察人之選任結果有異議，於109年6月5日向被告陳情，經被告以109年6月12日函復，原告不服，提起訴願，經訴願決定不受理。本案係因祭祀公業法人德星堂原管理人陳炳欽於108年5月19日任期屆滿前即已出缺，該法人遂於107年12月15日召開107年度派下員大會，惟未過半數出席致未能成會，爰依據章程第11條及第15條及祭祀公業條例第32條之規定，改以派下現員過半數簽章之書面同意為之，並於108年7月19日由臺中市大甲區公所函轉祭祀公業法人德星堂過半數派下員同意書改選新任管理人，經被告於108年7月31日予以備查。提供原告為祭祀公業法人德星堂派下員之佐證資料。

2.依行政訴訟法（應係行政程序法）第92條第1項規定及最高

行政法院102年度裁字第266號裁定意旨，法令如僅係規定行政機關之職權行使，因其並非賦予人民有公法上請求行政機關為行政處分之權利，人民之請求行政機關作成行政處分，性質上僅是促使行政機關發動職權，乃屬建議、舉發之陳情性質，並非屬於「依法申請之案件」。基此，被告109年6月12日函文係回復原告109年6月5日陳情書，僅屬單純事實敘述或理由說明，自非行政處分，且原告自無申請被告將祭祀公業法人德星堂之法人登記證書註銷並限期改選管理人及監察人之公法上請求權，從而原告對該函文提起本件行政訴訟，自非法之所許。

3.依祭祀公業條例第35條規定：「祭祀公業法人管理人、監察人之選任及解任，除章程另有規定或經派下員大會議決通過者外，應經派下現員過半數之同意。」第38條規定：「（第1項）祭祀公業法人管理人或監察人變動者，應檢具選任管理人或監察人證明文件，報請公所轉報直轄市、縣（市）主管機關辦理管理人或監察人變更登記。（第2項）祭祀公業法人之管理人、監察人之選任及變更登記，有異議者，應逕向法院提起民事確認之訴。」查被告109年6月12日函文內容說明略以：「……二、依據內政部103年11月20日台內民字第1030611865號函規定：『祭祀公業監察人之資格，祭祀公業條例無限制應由派下現員為之，倘祭祀公業規約明定監察人應派下現員為之者，應依規約規定辦理。……』經查祭祀公業法人德星堂組織章程未有限制監察人之選任資格，爰監察人陳宏基之選任尚難認定違法。……三、該法人於107年12月15日改選新管理人係依據章程第11條、第15條及祭祀公業條例第32條規定，以派下員過半數簽章之書面同意選任陳民議為新管理人，任期自108年7月1日至113年6月30日，本

局於108年7月31日予以備查。四、因祭祀公業屬私權，臺端對於旨揭祭祀公業法人監察人與新任管理人之選任倘有異議，請循民事訴訟途徑提起救濟。」故被告109年6月12日函說明二為簡述內政部函釋及章程規定，說明三在說明德星堂管理人申請報備之事項及被告備查之理由，說明四在說明向法院提起救濟之方法。

4.綜上，關於祭祀公業法人管理人、監察人之選任、解任及變動，應依祭祀公業條例第32條、第38條規定辦理。從而被告109年6月12日函文僅是對陳情內容之回復，並告知循民事訴訟途徑提起救濟之方法，應屬觀念通知，原告提起本件應屬不合法等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠被告109年6月12日函是否屬行政處分？原告訴請撤銷被告109年6月12日函是否合法？

㈡原告訴請被告對於其109年6月5日申請「祭祀公業法人台中市德星堂之中市登民宗字第91號法人登記證書註銷，並限期改選管理人及監察人」，應作成准予辦理之行政處分，是否有理由？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

上揭事實概要欄所載之事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，且有原告109年6月5日陳情書、被告109年6月12日函文、訴願決定等件資料影本附卷可證（本院卷第59-64、67-71頁），此部分事實堪以認定。

㈡按祭祀公業條例第35條規定：「祭祀公業法人管理人、監察人之選任及解任，除章程另有規定或經派下員大會議決通過

者外，應經派下現員過半數之同意。」第38條規定：「（第1項）祭祀公業法人管理人或監察人變動者，應檢具選任管理人或監察人證明文件，報請公所轉報直轄市、縣（市）主管機關辦理管理人或監察人變更登記。（第2項）祭祀公業法人之管理人、監察人之選任及變更登記，有異議者，應逕向法院提起民事確認之訴。」最高行政法院105年1月份第1次庭長法官聯席會議決議略以：「祭祀公業管理人選任係屬團體自治事項，行政權原則上不介入。是管理人選任後雖應向主管機關申請備查，然綜覽祭祀公業條例，尚無以備查之介入，始令其對外發生一定法律上效果之規定或意旨。因此，新任管理人申請備查當僅係供主管機關事後監督之用，是否准予備查，因無法律效果，均非行政處分。」

㈡被告109年6月12日函非屬行政處分，原告訴請撤銷被告109年6月12日函，並不合法：

1.按提起行政訴訟法第4條第1項之撤銷訴訟，須人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定者，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，始得向高等行政法院提起撤銷訴訟。所稱行政處分者，依行政程序法第92條第1項規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，對外直接發生法律效果之單方行政行為而言，凡行政機關之行為，而未對外發生法律效果者，均應排除於行政處分之外。又我國行政訴訟係以保障人民之主觀公權利為宗旨，個人是否具有公法上權利或法律上利益之認定，係採規範保護說為基礎，即法律明確規定特定人得享有權利；或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求者；或是如法律雖

係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨者（參照司法院釋字第469號解釋理由書）為判斷標準。是以，須法律規定經綜合判斷後有保障特定人之意旨時，該特定人始能依法提起救濟，如法律規範之目的係在保障一般人之公共利益，且賦予主管機關作為或不作為之裁量權限者，特定人即無法律上之請求權，特定人之聲請（申請）、陳情或檢舉僅生促請主管機關考量是否為該行為，而行政機關對該聲請（申請）、陳情或檢舉之答覆自非行政處分。是以，如對於非屬行政處分提起撤銷訴訟，則其起訴即欠缺訴訟要件，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款所規定不備其他要件而不能補正，以裁定駁回其訴。

2.經查，祭祀公業法人德星堂原管理人陳炳欽於108年5月19日任期屆滿前過世而出缺，該法人於107年12月15日召開107年度派下員大會改選管理人及監察人，惟因未過半數出席致未能成會，乃依據該法人章程第11條及第15條及祭祀公業條例第32條之規定，改以派下現員過半數簽章之書面同意為之，並於108年7月19日由臺中市大甲區公所函轉祭祀公業法人德星堂過半數派下員同意書改選新任管理人及監理人，向被告申請備查，經被告108年7月31日中市民宗字第1080019777號函予以備查在案（本院卷第77頁）。原告為祭祀公業法人德星堂之派下員，其以109年6月5日陳情書主張祭祀公業法人德星堂之原管理人於任期屆滿前死亡，新管理人繼任應屬補選以補足原任期，而非改選，及監察人非屬派下員應屬違法，向被告陳情祭祀公業法人德星堂之法人登記書應予註銷並限期改選管理人及監察人，經被告以109年6月12日函復原告

略以：「……二、依據內政部103年11月20日台內民字第1030611865號函規定：『祭祀公業監察人之資格，祭祀公業條例無限制應由派下現員為之，倘祭祀公業規約明定監察人應派下現員為之者，應依規約規定辦理。……』經查祭祀公業法人德星堂組織章程未有限制監察人之選任資格，爰監察人陳宏基之選任尚難認定違法。三、該法人於107年12月15日改選新管理人係依據章程第11條、第15條及祭祀公業條例第32條規定，以派下員過半數簽章之書面同意選任陳民議為新管理人，任期自108年7月1日至113年6月30日，本局於108年7月31日予以備查。四、因祭祀公業屬私權，臺端對於旨揭祭祀公業法人監察人與新任管理人之選任倘有異議，請循民事訴訟途徑提起救濟。」依據前揭規定及說明，祭祀公業管理人選任係屬團體自治事項，行政權原則上不介入。新任管理人及監察人申請備查當僅係供主管機關事後監督之用，主管機關准予備查與否，因無法律效果，均非屬行政處分。被告於108年7月31日對於祭祀公業法人德星堂新任管理人及監察人之准予備查，並非行政處分，原告對於祭祀公業法人德星堂之管理人、監察人之選任及變更登記，如有異議者，應依祭祀公業條例第38條第2項規定，逕向法院提起民事確認之訴，其向被告提出陳情，被告以109年6月12日函復，核其內容僅係說明內政部函釋及章程規定，及對於祭祀公業法人德星堂新管理人及監察人予以備查之理由，並告知原告應如何循求法律救濟之方式，核屬單純事實敘述或法規制度之說明，並不具任何准駁之效力，亦不因該等敘述或說明對外發生任何法律效果。從而，依據前開法律條文說明及規範意旨，被告109年6月12日函非屬行政處分，原告提起本件訴訟，請求撤銷該函文及訴願決定，為不備起訴要件並不合法，且

不能補正，應予駁回。

㈣原告訴請被告對於其109年6月5日申請「祭祀公業法人台中市德星堂之中市登民宗字第91號法人登記證書註銷，並限期改選管理人及監察人」，應作成准予辦理之行政處分，為不合法且無理由，不應准許：

1.按行政訴訟法第5條規定：「（第1項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，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。（第2項）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。」因此人民根據上開規定提起課予義務訴訟，係以依其所主張之事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回為其要件，是所謂「依法申請之案件」，係指人民依法有權請求行政機關為准駁之行政處分者而言，至單純陳情、檢舉、建議或請求等，則不包括在內。故若非「依法申請之案件」，行政機關之答覆即不生准駁之效力，自非行政處分；若無行政處分存在或非人民依法申請之案件，即不得據以提起訴願及行政訴訟。人民如對於非屬依法申請案件所為之答覆提起撤銷訴訟或課予義務訴訟，其起訴即欠缺實體判決要件，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款所規定不備其他要件而不能補正，以裁定駁回其訴。

2.經查，關於祭祀公業法人德星堂監察人陳宏基未具派下員資格疑義一事，業經被告109年7月20日函詢內政部，經內政部

以109年7月24日台內民字第1090128475號函復以祭祀公業法人監察人之選任，依祭祀公業條例第23條規定，須具派下現員之資格，與祭祀公業監察人之選任不同。被告據此以109年7月29日中市民宗字第1090018331號函撤銷祭祀公業法人德星堂第4屆監察人陳宏基選任備查，並註銷該部分之法人登記證書，重新於109年8月17日換發祭祀公業法人登記證書，有上述相關函文附卷可憑（本院卷第143-149頁），故原告訴請被告註銷祭祀公業法人德星堂中市登民宗字第91號法人登記證書監察人陳宏基部分，已無權利保護必要，此部分顯無理由。

3.原告雖主張：祭祀公業法人德星堂之原管理人於任期屆滿前死亡，新管理人繼任應屬補選以補足原任期，而非改選，及監察人非屬派下員應屬違法，已違反章程第13條及祭祀公業條例第23條等規定，爰依據祭祀公業條例第43條規定請求被告作成訴之聲明第2項等語。惟按祭祀公業條例第43條固規定：「（第1項）祭祀公業法人有下列情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關應予糾正，並通知限期改善：一、違反法令或章程規定。二、管理運作與設立目的不符。三、財務收支未取具合法憑證或未有完備之會計紀錄。四、財產總額已無法達成設立目的。（第2項）祭祀公業法人未於前項期限內改善者，直轄市、縣（市）主管機關得解除其管理人之職務，令其重新選任管理人或廢止其登記。」然此一規定僅係賦予直轄市、縣（市）主管機關對祭祀公業法人有違法或不當運作時之處理，並未賦予人民有請求主管機關對於祭祀公業法人予以糾正或通知改善之公法上請求權，人民就此請求主管機關作成行政處分，性質上僅是促使行政機關發動職權，乃屬建議、舉發之陳情性質，並非屬「依法申請之案件

」。故原告請求被告對於原告109年6月5日申請「祭祀公業法人台中市德興堂之中市登民宗字第91號法人登記證書註銷，並限期改選管理人及監察人」，應作成准予辦理之行政處分，於法不合，不應准許。

4.至於原告主張新管理人之改選同屬違法，被告未予一同撤銷，違反行政程序法第1、4、6條平等原則、差別待遇原則乙節。經查，該法人管理人改選是否合法，核屬私權爭執，已如前述，原告此部分主張，亦無可採，原告請求本院命被告提出107年12月17日祭祀公業法人德星堂派下員大會選舉管理人相關文書等資料，尚非本件訴訟所需，本院認為並無必要。

5.依行政程序法第101條規定：「行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之。」據此，須行政機關所為之行政處分，有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤之情事，該行政處分之相對人，始得依上述規定，申請行政機關更正。而本件被告就祭祀公業法人德星堂管理人及監察人之准予備查，並非行政處分，更無誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤之情事，且原告亦非該函文之相對人，自無依據上揭規定請求被告更正之權利。

㈤另原告主要爭執祭祀公業法人德星堂之原管理人於任期屆滿前死亡，新管理人繼任應屬補選以補足原任期，而非改選等語，依據祭祀公業條例第38條第2項規定，核係對祭祀公業管理人之選任及備查事項有所異議，屬私法之爭執，應由民事法院審判，惟經本院於準備程序向原告闡明是否有意聲請移送管轄法院，原告堅持本件由行政法院審理（本院卷第117頁），本院基於尊重原告之訴訟權，及考量原告並未以祭祀公業法人德星堂為被告，故未依行政訴訟法第12條之2第2

項規定裁定移送民事法院，併此敘明。

㈥綜上，原告起訴請求撤銷之被告109年6月12日函非屬行政處分，訴願決定予以不受理，並無不合。原告訴請被告對於其109年6月5日申請「祭祀公業法人台中市德星堂之中市登民宗字第91號法人登記證書註銷，並限期改選管理人及監察人」，應作成准予辦理之行政處分，即屬無據，不應准許。

㈦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：原告之訴一部不合法，一部無理由，基於訴訟經濟並避免裁判歧異，併以判決駁回之。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　8　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　張　升　星

法　官　楊　嵩　琇

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

(續上頁)

(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。
(二)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(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　　110　　年　　9　　月　　8　　日

書記官　莊　啓　明