

裁判字號：最高行政法院 92 年度判字第 1875 號 行政

裁判日期：民國 92 年 12 月 26 日

案由摘要：祭祀公業

最 高 行 政 法 院 判 決

九十二年度判字第一八七五號

原 告 王水永 。

訴訟代理人 王振志律師

被 告 臺北市文。

代 表 人 余星華 。

右當事人間因祭祀公業事件，原告不服內政部中華民國八十九年一月二十八日內訴字第八八〇八六三六號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

緣原告委任王振志律師於民國八十八年三月二日檢附繼承變動派下員名冊六份、變動後派下員名冊十一份、變動部分之除戶及現戶戶籍謄本乙份、變動部分系統表六份、規約書等文件，向被告申辦祭祀公業王費派下員死亡繼承變動之公告備查。經被告以八十八年三月九日北市文民字第八八二〇六九六五〇〇號函請原告之代理人王振志律師，請其補正：一、申請書請敘明有無公業土地、祠堂、辦公處或祖墓所在地之村里辦公處，俾於所在地公告。二、變動部分除戶、現戶戶籍謄本正本各乙份。三、繳回原發派下員名冊（證明書）。四、經民政機關備查規約影本六份（無則免附）。五、經民政機關備查之管理人證明文件影本乙份。六、拋棄書六份（無則免附）。七、公業土地權狀影本或土地登記簿謄本及建物所有權狀影本或經民政機關備查之財產清冊影本乙份後，再行申辦。嗣王振志律師於八十八年三月十七日再檢具該公業派下員名冊影本及土地所有權狀影本各乙份，連同前函所附附件，再次向被告申辦祭祀公業王費派下繼承變動。案經被告審核後，以八十八年三月二十四日北市文民字第八八二〇八八一二〇〇號函復王振志律師，請其依內政部訂頒之祭祀公業土地清理要點（下稱清理要點）及臺北市政府民政局（北市民政局）八十七年六月編印之祭祀公業申請案件範例手冊（下稱申請手冊），檢具相關資料後再行申辦。原告不服，一再訴願，遞遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨於次：

原告起訴意旨及補充理由略謂：訴願、再訴願機關及被告認清理要點第十一點所規定之派下全員證明書（屬證明文書性質，非權利文書性質）係指正本，且當初業已核發

予原告等即令屬實，然原告無法覓得正本，改以影本提出，被告檔存復有資料足供核對，更遑論原告所檢具之派下全員證明書乃臺北市政府民政局所補發予派下員王萬定而轉交原告提出申請，亦與正本相當，是於上開影本與正本並無不符情形下，依行政法之比例原則，一再訴願機關及被告是否仍有必要再堅持正本提出始可辦理？有無與便民原則牴觸？有無損害公益或私益之虞？均未於一再訴願決定及原處分敘明，不無理由不備之違誤，且有濫用行政裁量權致原告申請時效被延宕因而損及原告私權之行使。此由訴願機關臺北市政府八十八年九月九日府訴字第八八〇二九九九四〇一號訴願決定就有關原告向被告申請抄錄、閱覽、影印原告公業派下員戶籍資料遭拒，而援引九十年一月一日施行之行政程序法規定，以被告有違依法行政原則而撤銷該處分，本件訴願決定所持理由自相逕庭，殊有可議。北市民政局編印之申請手冊所訂之「捌、管理人備查應備表件」，係為辦理管理人備查申請而制定之「行為性行政規則」，即行政程序法第一百五十九條第二項第一款所示之機關內部業務處理方式之一般性規定，亦為行政行為無疑。行政程序法第一條明白揭示「行政效能」、「信賴原則」為行政行為之重要立法原則。同法第四條、第六條、第七條、第八條及第十條等規定，亦規定民主法治國家依法行政所須遵守之法律保留原則、平等原則、誠信原則、信賴原則、比例原則，行政機構不得出於恣意、推諉。憲法第五條、第七條、第二十三條、第一百二十九條、第一百四十一條、增修條文第十條第六項、集會遊行法第二十六條、社會秩序維護法第十九條、警械使用條例第五、六條、行政執行法第三條有相同規定，司法院釋字第四三六、四五四、四六二、四七一、四七六號及第四〇〇、四五七、四八一、四八五號解釋亦援用比例、平等原則。上開規定，係將民主法治行政原理從立法上予以確認，不因行政程序法訂於九十年一月一日施行而謂上開原則於本件之解釋、判斷無遵循適用。八十四年五月版之申請手冊「捌、管理人備查應備表件」第四點僅規定「經臺北市政府民政局或區公所發給之派下員名冊（證明書）『影本』乙份」，惟在八十七年六月版中卻規定「經臺北市政府民政局或區公所發給之派下員名冊（證明書）『正』、影本乙份」，顯違恣意禁止原則、比例原則。蓋祭祀公業管理人申請備查，僅為達成管理祭祀公業目的之行政行為，並無創設權利或確定私權之法律效果，北市民政局在無充分而適當之理由支持下，即隨意在該八十七年六月版中增加須附派下員名冊（證明書）「正本」乙項規定，已違反「恣意禁止原則」。且該派下員名冊並不具有價證券或權利文書之性質，佐以該檢附派下員名冊「正本」始准予祭祀公業管理人備查申請之新增限制，亦顯然與祭祀公業管理人申請備查之目的不成比例，難謂無違比例原則。原告所屬另一祭祀公業即祭祀公業王五祥管理人變更備查申請，亦由本件原告代理人受任代辦，該申請案僅由該代理人提出該公業派下員名冊影本申請，被告即予核準備查（該備查函已明載審查重點為推選書有無提出），足

証對於類似申請案之處理，被告先後矛盾，審查標準因人而異，難認無違平等原則。被告自承祭祀公業派下員之繼承變動備查申請，應依清理要點第十一點規定辦理。依該規定，原告申請時，僅缺「派下全員證明書正本」，惟已檢附該派下全員證明書影本供被告調閱核對審認，且與原告前於八十九年四月六日向被告申請補發取得之原告公業「派下全員證明書影本」完全相同。是被告怠於調卷核對原告當初申請時所提派下全員證明書影本是否與該機關或上級業務主管監督機關即臺北市政府民政局（下稱北市民政局）檔存之正本相符，以資審查判斷，反以推諉卸責方式向其上級業務主管監督機關北市民政局函詢，亦顯然逾越清理要點第十一點之規定內容，逕以該局八十八年四月三日北市民三字第八八二〇八八〇四〇〇號函釋創設「．．．可由祭祀公業派下員或利害關係人向主管民政機關（單位）申請發給派下名冊影本，再比照祭祀公業土地清理要點規定辦理補發名冊．．．」規定，係增加清理要點第十一點所無之限制規定，逾越上開法規裁量權之範圍，難認無違比例原則及信賴原則。該不當、違法函釋係出於北市民政局之恣意，被告不察，予以遵循，難認無不適用清理要點及適用法規錯誤之違法。再參酌北市民政局八十九年三月二十三日北市民三字第八九二〇八六〇九〇〇號函釋謂：「．．．本局前八十八年四月三日北市民三字第八八二〇八八〇四〇〇號函文中提及須『重行繕造之名冊．．．』部分，為求便民服務，申請人得憑行政機關發給之最新（派下員名冊）影本，依原程序申辦派下員名冊補發等相關事項，特函更正．．．」即該局本亦認為可做派下員名冊影本替代提出相關申請程序。乃該局為求卸責，嗣又向其上級業務主管機關內政部申請函釋，再又以：「．．．『關於祀公業派下員全員證明書因故遺失，得否以影本替代正本』乙節，本局業於八十九年五月八日北市民三字第八九二一三一三八〇〇號函詢貴議員、當事人之委任律師及相關單位在案，依內政部八十九年四月二十八日台（八九）內民字第八九〇四三五九號函釋：按祭祀公業派下全員證明書遺失如何處理，貴局所頒『臺北市各區公所辦理祭祀公業作業要領』（下稱作業要領）訂有補發之規定，有關祭祀公業派下全員證明書因故遺失，請依上開規定補發後，再檢具補發之派下全員證明書申辦相關事項』．．．」為由，逕自停止適用該局前開八十九年三月二十三日北市民三字第八九二〇八六〇九〇〇號函釋意旨。是北市民政局徒因內政部之上開第八九〇四三五九號函釋逕認該局原屬正確之第八九二〇八六九〇〇號函釋為非云云，亦不無適用法規顯有錯誤、不當之違法。況依該局所頒供該局內部審查適用之作業要領，公業派下成員有已歿而為其子孫實質承繼派下權者，又如何能重新依原名冊派下成員之署名或用印而共同申請與當年之派下員名冊正本相同之正本內容？如此不可能成就之事實，實無異強人所難？焉符合行政法上之誠信原則？況作業要領與行政法原理不符，復欠缺法源依據，本屬違法，更甬論本件申請案在先，而北市民政局之停止適用上開第八九二〇

八六〇九〇〇號函釋於後，難認被告之行政處分無違法律不溯及既往原則。再查祭祀公業派下員繼承變動備查申請之審查案件，被告僅須為形式審查，至於實體上如有爭執，上開要點第十一點已有「．．．向民政機關（單位）申請公告三十日．．．如有異議，應比照第五點、第六點規定程序辦理」之規定，即異議人收到申報人之申復書如仍有異議，可於二個月內向法院提起民事確認派下權之訴」之司法救濟制度，無須被告逾越權限干涉介入之必要性。而原告當初向被告提起本件申請之初，該申請書即已具體敘明該公業原派下成員何人已歿而由何人實際繼承取得派下權之事實，並附上原派下員已殘之除戶戶籍謄本及取得派下權之派下員現戶戶籍謄本。更以另一公業即「祭祀公業王五祥」在被告前已核準備查之該公業派下成員名冊中編號第二十二號至六十三號成員即兼目前祭祀公業王費之派下全部成員，祭祀公業王費為上開祭祀公業王五祥之派下五大房第三房分支，俾被告便於調卷審查。再參以原告公業誠如被告明知之原管理人王欽奇已死亡十餘年之事實，原告公業派下當有從速先推選出新管理人（即原告），俾由原告依法向戶政機關申請所有派下戶籍謄本再重新造具派下員名冊向被告申請公告備查之必要，而免原告一方面管理人變更無法獲得被告之備查，另一方面原告公業派下員名冊變更亦無人代表提出申請公告、備查，諸事因而如過去十餘年之延宕而未決，致派下權益繼續受損。另原告因原管理人死亡，而由派下第六房房長王萬定委託原告代理人召集全體派下，召集通知書或親自送達派下員或以掛號通知派下員並於報紙登報公告，且派下員臨時大會中復錄音存証依法推選出原告為祭祀公業王費之管理人，程序至為慎重，且形式上依原派下員名冊人數計，亦已獲二分之一以上派下員推選。若依實質上之派下員人數計，更獲三分之二以上之派下員推選，均無影響其他派下員之權益可言。況依被告及北市民政局所釋示清理要點第十六點中所規定之「選任證明文件」，係指選任之派下員大會會議紀錄或「推選書」均可（此為被告所不否認，該範例手冊內稱應獲派下三分之二以上之同意推選，因與原告規約約定相悖，於本案應無適用）。則原告提出申請之初，既已檢具最重要之推選書正本供被告作形式審查，被告實不應予以刁難否准，否則本案豈不因同日申請之公業管理人變更備查無法核准，致無法補正提出「經備查之管理人證明文件」而遭連累延宕。蓋原告申請時，有關應一併檢具之管理人備查函載明容被告同日另案核准時再檢具補正。至被告於答辯理由中所引鈞院四十八年判字第九號、四十八年裁字第三十號判例意旨，係認派下權受侵害之派下員應循民事訴訟解決，與本件原告之申請性質不同，且本案法無明文得為如何之救濟，當依一般行政程序救濟，二者性質及規定均迥異，無可比附援用。末查，原告請求被告應准許原告申請祭祀公業王費派下員繼承名冊變動公告備查而遭被告駁回之處分，在行政訴訟法修正之前，僅得依該法第一條提起本件撤銷訴訟，惟依修正後行政訴訟法第五條第二項規定，原告並得提起課予義務之訴。爰

依行政訴訟法第一百十一條第三項第二款規定變更訴之聲明變更為「被告應准許原告申請祭祀公業王費派下員繼承名冊變動公告備查」等語。

被告答辯意旨略謂：依鈞院四十八年判字第九號判例：「祭祀公業之財產為其派下全體所公同共有，係最高法院歷來判例所是認。則關於是否屬於祭祀公業派下之爭執，應訴經民事法院判決，非行政機關所得處理。關於祭祀公業派下之證明，固不屬自治行政之範疇，要亦非國家委任行政事項，自治團體之機關就此項事件所為之通知，自不能認為行政處分，無許當事人對之提起訴願之餘地。」及四十八年裁字第三十號判例：「關於人民私權之確定，係屬國家司法權之範圍，關於祭祀公業派下之證明，非行政機關權限內之事項。臺灣省內各鄉鎮公所，縱令有沿習以往習慣，辦理祭祀公業派下證明之事，但其非屬國家行政機關委任行政事項，殊為顯然。再審被告官署拒絕為再審原告證明之通知，自不能認為有行政處分之性質，不得對之提起行政爭訟。」本件原告就有關事項所提起之訴訟，應不予受理。次按清理要點第十一點規定：「祭祀公業派下全員證明書核發後，如派下員有變動者，管理人、派下員或利害關係人應檢具：（一）派下全員證明書，（二）變動部分之戶籍謄本，（三）系統表，（四）拋棄書（無者免），（五）派下員變動名冊，（六）規約（無者免）等文件，向民政機關（單位）申請公告三十日，無人異議後准予備查，如有異議，應比照第五點、第六點規定程序辦理。」原告以當初北市民政局僅發給派下全員證明書影本，無法提出派下全員證明書正本為由，未依規定提出派下全員證明書正本。然經被告向該局查證，該祭祀公業係經該局七十四年二月八日北市三字第一九五七號函公告祭祀公業王費派下員名冊、同年四月二十七日北市民三字第六三五九號函發派下員證明書在卷。今原告為便宜行事，不依規定提出派下全員證明書辦理，故被告於八十八年三月二十四日以北市民字第八八二〇八八一二〇〇號函知，請依規定辦理，原告不從，顯無理由。另被告前以八十八年三月二十六日北市民字第八八二〇九九七三〇〇號函詢北市民政局有關祭祀公業王費原管理人死亡，民政主管機關發給之派下員名冊遺失，應如何辦理派下員繼承變動乙案，經該局以八十八年四月三日北市民三字第八八二〇八八〇四〇〇號函復被告，可由祭祀公業派下員或利害關係人向主管民政機關（單位）申請補發名冊，再辦理派下員繼承變動事宜。而被告亦隨即以八十八年四月九日北市民三字第八八二〇九六九六〇〇號函復原告依據前函復說明辦理。因此，被告絕無強人所難，更無違法情事，請駁回原告之訴等語。

理 由

按祭祀公業派下之爭執，固屬私權爭執，應訴經民事法院判決，非行政機關所得處理。惟內政部為清理祭祀公業土地，加強其管理與使用，而於七十年四月三日以台內地字第一一九八七號函頒清理要點，規定由直轄市或縣（市）政府民政機關（單位）辦

理祭祀公業之規約、管理人、派下員等申報及相關事項變動之備查，並核發祭祀公業派下全員證明書，是該管直轄市或縣（市）政府民政機關（單位）依上開要點就前開事項所為行為，即難謂非國家委任行政事項。被告依行為時有效之上開要點規定，否准原告關於派下員變動之備查申請，自屬主管機關基於職權，就特定之具體事件，所為發生公法上效果之單方行政行為，而為行政處分。原告認各該行政處分違法或不當，應可依法提起訴願及行政訴訟，以求救濟。被告所引本院四十八年判字第九號判例關於：「關於祭祀公業派下之證明，固不屬自治行政之範疇，要亦非國家委任行政事項，自治團體之機關就此項事件所為之通知，自不能認為行政處分，無許當事人對之提起訴願之餘地。」及四十八年裁字第三十號判例，業經本院決議不再援用，並報經司法院八十八年六月二十五日（八八）院台廳行一字第第一五二〇六號函准備查在案。至本院四十八年判字第九號判例關於：「祭祀公業之財產為其派下全體所公同共有，係最高法院歷來判例所是認。則關於是否屬於祭祀公業派下之爭執，應訴經民事法院判決，非行政機關所得處理。」雖仍可援用，但此係對於派下之爭執所為裁判，與本件無涉，合先敘明。次按「祭祀公業派下全員證明書核發後，如派下員有變動者，管理人、派下員或利害關係人應檢具：（一）派下全員證明書，（二）變動部分之戶籍謄本，（三）系統表，（四）拋棄書（無者免），（五）派下員變動名冊，（六）規約（無者免）等文件，向民政機關（單位）申請公告三十日，無人異議後准予備查，如有異議，應比照第五點、第六點規定程序辦理。」為清理要點十一點所規定。上開文件未明示可以影本代替，解釋上自指正本而言，此觀同要點第二點明定祭祀公業土地之申請，由管理人檢具土地所有權狀影印本或土地登記簿影印本即明。本件原告於八十八年三月二日檢附繼承變動派下員名冊六份、變動後派下員名冊十一份、變動部分之除戶及現戶戶籍謄本乙份、變動部分系統表六份、規約書等文件，向被告申辦祭祀公業王費派下員死亡繼承變動之公告備查，經被告以八十八年三月九日北市文民字第八八二〇六九六五〇〇號函請原告補正：一、申請書請敘明有無公業土地、祠堂、辦公處或祖墓所在地之村里辦公處，俾於所在地公告。二、變動部分除戶、現戶戶籍謄本正本各乙份。三、繳回原發派下員名冊（證明書）。四、經民政機關備查規約影本六份（無則免附）。五、經民政機關備查之管理人證明文件影本乙份。六、拋棄書六份（無則免附）。七、公業土地權狀影本或土地登記簿謄本及建物所有權狀影本或經民政機關備查之財產清冊影本乙份後，再行申辦。嗣原告所委王振志律師於八十八年三月十七日再檢具該公業派下員名冊影本及土地所有權狀影本各乙份，連同前函所附附件，向被告申辦祭祀公業王費管理人變動。案經被告審核後，以八十八年三月二十四日北市文民字第八八二〇八八一二〇〇號函復王振志律師，請其依內政部訂頒之清理要點及北市民政局八十七年六月編印之申請手冊，檢具相關資料後再行申辦等

語，否准所請，揆諸首揭規定，並無不合。一再訴願決定遞予維持，俱無違誤。原告不服，起訴主張如事實欄所載。經查，被告前向北市民政局查證，祭祀公業王費係經該局七十四年二月八日北市三字第一九五七號函公告派下員名冊、同年四月二十七日北市民三字第六三五九號函發派下員證明書（經加蓋該局印件之派下員名冊），有該七十四年函附原處分卷可稽，原告聲稱原核發者係影本，顯不可採。又原發派下員名冊（證明書）遺失，作業要點參、二、（十一）點訂有遺失派下員名冊等補發程序，北市民政局八十八年四月三日北市民三字第八八二〇八八〇四〇〇號亦函釋：「祭祀公業原管理人死亡，民政主管機關發給之派下員名冊亦遺失，應如何辦理派下員繼承變動乙案；查關於本案可請該祭祀公業之派下員或利害關係人檢具申請書先向貴所申請發給檔存該公業派下員檔存名冊影本後，再請該公業比照祭祀公業土地清理要點第二點後段之規定，由全體派下員過半數推舉申報人一人檢附申請書、推舉書各一份（推舉書內容．．．）及重行繕造之名冊（依原發名冊繕造）二份、刊登報紙遺失啟事，向主管機關申請補發名冊。俟主管機關補發名冊後（名冊發給申報人）即可依據祭祀公業土地清理要點第十一點規定辦理派下員繼承變動事宜，並俟主管機關發給變動名冊後，即可依據該要點第十六點規定選任管理人。」八十九年三月二十三日北市民三字第八九二〇八六〇九〇〇號函釋：「本局前八十八年四月三日北市民三字第八八二〇八八〇四〇〇號函文中提及須『重行繕造之名冊．．．』部分，為求便民服務，申請人得憑行政機關發給之最新影本，依原程序申辦派下員名冊補發等相關事項．．．」是原發派下員名冊（證明書）之遺失，非無補救之道。清理要點第十一點規定，須繳回原發派下員名冊（證明書），係主管機關基於其職權考量，為防止原發派下員名冊（證明書）遭挪用而生弊端所為規定，且就遺失該文件者，亦有補救之途，自無違反比例原則。上開作業要點參、二、（十一）點及八八二〇八八〇四〇〇號函係為解決原發派下員名冊（證明書）遺失，無法依清理要點第十一點規定繳回問題，未牴觸該開規定或違反比例原則、恣意禁止原則及信賴原則。前開八九二〇八六〇九〇〇號函則減化上開八八二〇八八〇四〇〇號函釋所定申請補發派下員名冊之程序，於申請人有利，無適用法規錯誤、不當情形。該八九二〇八六〇九〇〇號函嗣經北市民政局依內政部八十九年四月二十八日台（八九）內民字第八九〇四三五九號函釋，以該局所頒作業要領訂有補發之規定，有關祭祀公業派下全員證明書因故遺失，可依上開規定補發後，再檢具補發之派下全員證明書申辦相關事項，而予以停止適用。該局之作業要領既訂有補發規定，前函停止適用，無礙於相關人申請補發，自無不許之理。本件原告並非依該八九二〇八六〇九〇〇號函釋請求補發派下員名冊，該函之停止適用，於本件而言，無是否違反法律不溯及既往原則問題。至作業要點所訂補發程序是否合理，係另案申請補發時始應審究問題。況據原告自承於八十九年四月六日已向被

告申請補發取得原告公業「派下全員證明書影本」，益證原告於申請補發後再申請為派下員變動備查，無何滯礙之處。原告所檢附之派下全員證明書影本，被告固可向北市民政局調閱原本核對，惟清理要點十一點規定應提出正本，此規定有其必要性考量，已如前述，則被告命其提出，原告未提出，或申請補發，被告否准原告之申請，即無牴觸便民原則或濫用行政裁量權情形。原告所引北市民政局編印之申請手冊之「捌、管理人備查應備表件」，係關於辦理管理人備查申請規定，與本件派下員繼承變動備查程序無關。該手冊八十四年版、八十七版捌部分規定有何不同，是否違反恣意禁止原則、比例原則，均非本件所須審究。臺北市政府八十八年九月九日府訴字第八八〇二九九九四〇一號訴願決定係關於申請抄錄、閱覽、影印公業派下員戶籍資料爭議，與本件情形有間。另原告主張祭祀公業王五祥管理人變更備查案未提出派下員證明書，被告亦核准備查乙節。該案係管理人王日明經罷免而選任新管理人之管理人備查案，派下員未變動，與本件原管理人王欽奇死亡，派下員變動而申請辦理派下員變動備查案不同，自難依此認本件審查有違平等原則。祭祀公業派下員繼承變動備查申請之審查，被告固僅須為形式審查，本件原告之申請所提文件是否合於規定，屬形式審查範圍內項目，原告經選任為新管理人是否合法，非本件爭點。綜上，原告所訴各節，均無可採，原處分否准所請，一再訴願決定，遞予維持，俱無不合，原告訴請撤銷，非有理由，應予駁回。原處分駁回原告之申請，既於法無違，則原告請求判決被告為「被告應准許原告申請祭祀公業王費派下員繼承名冊變動公告備查」處分，即無理由，亦應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法施行法第二條、行政訴訟法第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 二 年 十 二 月 二 十 六 日

最 高 行 政 法 院 第 一 庭

審 判 長 法 官 黃 綠 星

法 官 黃 合 文

法 官 蔡 進 田

法 官 黃 璽 君

法 官 廖 宏 明

右 正 本 證 明 與 原 本 無 異

法 院 書 記 官 邱 彰 德

中 華 民 國 九 十 二 年 十 二 月 三 十 日

資料來源：最高行政法院裁判要旨索引彙編第三輯（94年12月）815頁最高行政法院裁判要旨彙編第23輯（93年12月）1434頁

