

調 查 報 告

壹、案由：據訴，臺中市梧棲區公所疑未詳查王庚辛所申報之「祭祀公業王光珠」派下全員系統表真實性，率予核發該祭祀公業派下全員證明書，致該祭祀公業土地遭不當變賣，經提起訴願，該公所兩度未依臺中市政府訴願決定意旨，另為適法之處分，仍作出與原處分同一內容之處分等情案。

貳、調查意見：

據訴，臺中市梧棲區公所疑未詳查王庚辛所申報之「祭祀公業王光珠」派下全員系統表真實性，率予核發該祭祀公業派下全員證明書，致該祭祀公業土地遭不當變賣，經提起訴願，該公所兩度未依臺中市政府訴願決定意旨，另為適法之處分，仍作出與原處分同一內容之處分等情案，經調閱臺中市政府（臺中市梧棲區公所）、內政部等機關卷證資料，於民國(下同)111年12月19日、112年4月17日諮詢學者專家，並於112年2月16日、5月30日約詢內政部副司長、臺中市政府民政局局長、前梧棲區長及梧棲區公所課長、課員後，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、本案臺中市梧棲區公所核發「祭祀公業王光珠」派下全員證明書過程，在申報人所提資料顯有疑義情況下，未善盡形式審查義務，進一步查明設立人與享祀人之真實關係，釐清所附祖先牌位、祭祀祖先活動資料之正確性，即草率核發派下全員證明書，致予有心人士可乘之機，藉此迅速買賣移轉祭祀公業不動產，確有缺失。

(一)按祭祀公業條例第2條規定：「(第1項)本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；

在縣（市）為縣（市）政府；在鄉（鎮、市）為鄉（鎮、市）公所。（第2項）主管機關之權責劃分如下：……。二、直轄市、縣（市）主管機關：（一）祭祀公業法人登記事項之審查。（二）祭祀公業法人業務之監督及輔導。三、鄉（鎮、市）主管機關：本條例施行前已存在之祭祀公業，其申報事項之處理、派下全員證明書之核發及變動事項之處理。……。」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。二、設立人：捐助財產設立祭祀公業之自然人或團體。三、享祀人：受祭祀公業所奉祀之人。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。五、派下權：祭祀公業或祭祀公業法人所屬派下員之權利。六、派下員大會：由祭祀公業或祭祀公業法人派下現員組成，以議決規約、業務計畫、預算、決算、財產處分、設定負擔及選任管理人、監察人。」第6條規定：「（第1項）本條例施行前已存在，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，其管理人應向該祭祀公業不動產所在地之鄉（鎮、市）公所辦理申報。（第2項）前項祭祀公業無管理人、管理人行方不明或管理人拒不申報者，得由派下現員過半數推舉派下現員一人辦理申報。」第8條規定：「（第1項）第6條之祭祀公業，其管理人或派下員申報時應填具申請書，並檢附下列文件：一、推舉書。但管理人申報者，免附。二、沿革。三、不動產清冊及

其證明文件。四、派下全員系統表。五、派下全員戶籍謄本。六、派下現員名冊。七、原始規約。但無原始規約者，免附。(第2項)前項第5款派下全員戶籍謄本，指戶籍登記開始實施後，至申報時全體派下員之戶籍謄本。但經戶政機關查明無該派下員戶籍資料者，免附。」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11條規定：「公所於受理祭祀公業申報後，應於公所、祭祀公業土地所在地之村(里)公處公告……。」第12條第1項規定：「祭祀公業派下現員或利害關係人對前條公告事項有異議者，應於公告期間內，以書面向公所提出。」第13條第1項前段規定：「異議期間屆滿後，無人異議或異議人收受申復書屆期未向公所提出法院受理訴訟之證明者，公所應核發派下全員證明書。」第16條規定：「(第1項)祭祀公業申報時無管理人者，應自派下全員證明書核發之日起1年內選任管理人，並報公所備查。……(第3項)祭祀公業管理人、監察人之選任及備查事項，有異議者，應逕向法院提起確認之訴。(第4項)祭祀公業管理人、監察人之選任及解任，除規約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。」

(二)再按內政部97年12月3日內授中民字第0970732954號、101年3月7日內授中民字第1015730146號函釋，祭祀公業依法成立祭祀公業法人者，其財產之處分、設定負擔依祭祀公業條例第33條規定辦理。祭祀公業未成立法人，依法訂有規約者，其財產之處分、設定負擔依其規約規定辦理。無規約者其不動

產依土地法第34條之1之規定辦理……。另外，義務人為祭祀公業法人應提出其主管機關核准或同意備查之證明文件。尚未完成祭祀公業法人登記者，應提出派下全員證明書（含派下現員名冊、派下全員系統表及不動產清冊）、規約（無者免附）、同意處分書。

(三)本案「祭祀公業王光珠」¹（尚未完成祭祀公業法人登記）向臺中市梧棲區公所（下稱梧棲區公所）申請核發派下全員證明書、管理人選任、規約備查，以及後續向臺中市清水地政事務所（下稱清水地政事務所）申辦祭祀公業不動產買賣移轉登記之過程如下：

1、104年3月21日，王○辛以「王興元為設立人」檢附祭祀公業派下現員20人之推舉書、沿革、不動產清冊、派下全員系統表、派下全員戶籍謄本、派下現員名冊及不動產證明文件等申請資料及相關附件，向梧棲區公所申報核發「祭祀公業王光珠」派下全員證明書，經該所就其所附文件進行書面審查符合規定（推舉書符合派下現員過半數規定，即申報人資格符合、申報之主體名稱與土地登記所有權人名義相同、土地登記冠有祭祀公業字樣等），爰依祭祀公業條例第11條規定辦理第1次公告（104年4月7日梧區民政字10400054501號公告，公告期間：104年4月9日至104年5月8日止）。

2、104年5月1日（在公告期間），王○明及王○松對派下員名冊將其「住址」應為「永寧里」誤植為

1 「祭祀公業王光珠」於清朝嘉慶道光年間設立，迄今有100多年，設立當時提供臺中縣梧棲區鴨母寮大字鴨寮字第264、265、265-1地號土地為祀產。其後，於57年間因重劃而改編為臺中市梧棲區和平段763、589、590、591地號4筆土地。

「永安里」提出異議²，梧棲區公所爰依祭祀公業條例第12條第2項規定，以104年5月11日梧區民政字第1040007739號函將異議書轉知申報人王○辛，並限期於30日內提出申復。

- 3、104年6月3日，經王○辛修正相關文件後，梧棲區公所辦理第2次公告（104年6月26日梧區民政字第1040010739號公告，公告期間：104年6月30日起至104年7月29日止）。
- 4、104年8月4日，因第2次公告期間無人再表示異議或依祭祀公業條例第12條規定向法院提起確認訴訟，梧棲區公所爰依祭祀公業條例第13條規定，以梧區民政字第1040012916號函核發派下全員證明書。
- 5、104年8月24日，「祭祀公業王光珠」提出申請資料（含管理人選任書面同意書16份³），向梧棲區公所申報該祭祀公業選任管理人為王○辛。經梧棲區公所依祭祀公業條例第16條規定，於104年9月2日以梧區民政字第1040014711號函同意備查。
- 6、104年9月5日，召開派下員大會，訂立「祭祀公業王光珠」規約。
- 7、104年9月6日，王○辛以「祭祀公業王光珠」管理人身分代表與劉○裕簽立臺中市梧棲區和平段763、589、590、591地號4筆土地（下稱系爭土地）買賣契約。
- 8、104年9月8日，「祭祀公業王光珠」（由王○辛委託代理人劉○銓）向梧棲區公所申請備查「祭祀公

² 依案卷資料所載，本次王洲明及王洲松係針對派下員名冊「住址」提出異議，當時名冊並無王順益，未對派下現員名冊（31人）或系統表有質疑。但王洲明事後於本院陳訴時，進一步表達其「非派下員」，「王順益」應為王光珠子孫，王庚辛非王光珠子孫等。

³ 「祭祀公業王光珠」派下現員名冊計有31人，派下現員王興隆等16人書面同意該選任案，符合祭祀公業條例第16條「管理人選任應經派下現員過半數同意」之規定。

業王光珠」規約，嗣因王○淇於104年9月21日提出異議書（參附錄B），說明略以：「一、祭祀公業王光珠召開派下員大會訂定規約時間為104年9月5日，該日出席派下員並未達祭祀公業條例第14條第3項規定的3分之2，該日出席派下員不足，管理人王○辛隨便找人代簽未出席且未出具委託書之派下員姓名，此有派下員王○安為證，該日出席派下員有灌水之情形。二、既然未達法定人數，且不符祭祀公業條例第14條之規定，即無准予備查之法理。」故該公所於104年9月30日函復（委託代理人劉○銓及王○辛）備查暫緩。

- 9、104年12月10日，王○辛檢附土地登記申請書、公定契約書、權利人及義務人身分證明（管理人身分證明文件）、土地增值稅繳納證明、已備查之派下全員證明書、規約（此時規約尚未經民政主管機關同意備查）、已備查之選任證明文件、同意處分書、扣繳單位統一編號編配通知書影本、權利書狀等土地移轉登記應附文件向清水地政事務所申辦系爭土地買賣移轉登記。
- 10、104年12月22日，清水地政事務所通知王○辛補正，補正內容包含：請檢附經民政主管機關同意備查之祭祀公業規約及相關會議紀錄證明文件等事項。
- 11、104年12月29日，「祭祀公業王光珠」（由王○辛委託代理人劉○銓）再向梧棲區公所申請備查「祭祀公業王光珠」規約。
- 12、104年12月30日，梧棲區公所函復（委託代理人劉○銓及王○辛）同意備查「祭祀公業王光珠」規約。嗣清水地政事務所於同（30）日上午收到王○辛補附之臺中市梧棲區公所104年12月30日

同意備查規約函後，經審查無誤，於同（30）日下午准予移轉登記予劉福裕所有。

- 13、據上可知，本案王○辛於104年間以其為「祭祀公業王光珠」之派下員，整合過半派下員推舉書後，以其製作切結之派下全員系統表等資料，向梧棲區公所申請核發「祭祀公業王光珠」派下全員證明書後，經當時派下員選任為管理人及派下員過半同意授權管理人為土地之處分，旋於104年底辦竣「祭祀公業王光珠」原持有梧棲區和平段763、589、590、591地號4筆土地之買賣移轉登記。另查地籍登記資料，系爭土地104年12月買賣移轉登記予劉○裕後，又再於111年1月買賣移轉登記予第3人所有。

表1、梧棲區公所核發或備查相關文件歷程概要

日期	內容摘要	備註
104.04.07 (第1次公告)	梧棲區公所104年4月7日函辦理公告30日(公告期間104年4月9日至104年5月8日止)。	當時區長：戴○如 ⁴ 決行主管：陳○華 ⁵ 承辦課長：陳○滿 承辦人：郭○慈
104.06.26 (第2次公告)	梧棲區公所104年6月26日函辦理第2次公告30日(公告期間104年6月30日至104年7月29日止)。	當時區長：戴○如 決行主管：陳○華 承辦課長：陳○滿 承辦人：郭○慈
104.08.04 (核發派下全員證明書)	梧棲區公所104年8月4日函核發祭祀公業王光珠派下全員證明書。	當時區長：戴○如 決行主管：陳○華 承辦課長：陳○滿 承辦人：郭○慈
104.09.02 (備查管理人)	梧棲區公所104年9月2日梧區民政字第1040014711號函同意備查(管理人)。	當時區長：戴○如 決行主管：陳○華 承辦課長：陳○滿 承辦人：郭○慈
104.12.30 (備查規約)	梧棲區公所函復(委託代理人劉晉銓及王○辛)同意備查規約。	當時區長：戴○如 決行主管：陳○華 承辦課長：陳○滿 承辦人：郭○慈

⁴ 任職梧棲區公所區長期間：104年2月9日至106年3月30日。

⁵ 任職梧棲區公所主任秘書期間：99年12月25日至104年12月31日。

日	期	內	容	摘	要	備	註
決行依據：臺中市各區公所分層負責明細表（附錄 A）							

資料來源：本院整理。

表2、清水地政事務所審查本案買賣登記情形

項	目	內	容	說	明	事	項
		1. 收件日期：104年12月10日收件 ⁶ 。					
		2. 收件字號：104年永登字第1550號。					
		3. 通知補正時間：104年12月22日清登字第919號補正單通知補正。					
		4. 代理人補正時間：104年12月30日9時59分補進資料。					
		5. 初審人員於104年12月30日10:00移送複審。					
		6. 複審人員於104年12月30日11:53准予登記。					
		7. 校對人員於104年12月30日14:52異動完成，移送地價課。					
		8. 本案於104年12月31日08:43結案。					
		補正項目：					
	「祭祀公業王光珠」土地買賣移轉登記審查過程	一、本案應繳登記費新臺幣(下同)3,164元，書狀費320元。(土地法第76條、土地法第77條)					
		二、義務人王水景之印鑑證明於契約日期內變更，請檢附變更後印鑑證明或請其親自到場並提出國民身分證正本，經該所指定人員核符後，當場於申請書或登記原因證明文件內簽名。(印鑑登記辦法第6條第3項第3款、土地登記規則第40條第1項、土地登記規則第41條第10款)					
		三、本案請檢附土地增值稅繳納或免稅或不課徵證明文件。(平均地權條例第35條、第36條、第47條、第47條之1、第47條之2、土地稅法第28條)					
		四、本案王○頤為未成人，請於同意書填明法定代理人資料、蓋用印鑑並檢具身分證明文件及印鑑證明或請其親自到場並提出國民身分證正本，經該所指定人員核符後，當場於申請書或登記原因證明文件內簽名。(申請土地登記應附文件法令補充規定第41點第1款、土地					

⁶ 本案買賣移轉登記應附文件如下：土地登記申請書、公定契約書、權利人及義務人身分證明(管理人身分證明文件)、土地增值稅繳納證明、已備查之派下全員證明書(派下現員名冊、派下全員系統表、不動產清冊)、已備查之規約(祭祀公業條例第14條)、已備查之選任證明文件、同意處分書、扣繳單位統一編號編配通知書影本、權利書狀。

	<p>登記規則第40條、第41條)</p> <p>五、王○欽、王○豪及王○堂之同意處分授權書印鑑模糊，請重蓋。(土地登記規則第56條第2款)</p> <p>六、本案同意處分授權書載明依據規約授權管理人並處分，請檢附經民政主管機關同意備查之祭祀公業規約及相關會議紀錄證明文件。(土地登記規則第56條第2款)</p>
--	--

資料來源：本院整理。

表3、系爭土地歷次所有權人(或管理人)變動情形

至111年1月底止

時間	9/12/26	35/7/10	57/5/16	104/10/1	104/10/1	104/10/1	104/12/10	105/10/17	109/2/10	109/2/10	111/1/10
登記原因	保存	總登記	土地重劃	書狀補給	統一編號更正	管理者變更	買賣	分割	合併	分割	買賣
登記收件號		梧字第3100號	梧棲字第4344號	永登字第1290號	永登字第1292號	永登字第1300號	永登字第1550號	普登字第109310號	清普登字第12160號	清普登字第12170號	清普登字第1840號
所有權人	祭祀公業王光珠	祭祀公業王光珠	祭祀公業王光珠	祭祀公業王光珠	祭祀公業王光珠	祭祀公業王光珠	劉○裕	劉○裕			賣給王○婷等多人部分持分
管理人	王○	王○	王○	王○	王○	王○辛					

資料來源：本院整理。

(四)然而，根據內政部103年9月29日台內民字第1030308008號函略以：「按本條例第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。至於祭祀公業之判斷依據，按臺灣民事習慣調查報告記載：『祭祀公業者，係以祭祀祖先為目的而設立之獨立財產也。故其設立，自須有享祀人、設立人(或

派下)及獨立財產之存在。』是以有關認定是否為祭祀公業，得以其(一)是否為祭祀祖先而設立，(二)是否有享祀人，(三)是否有設立人或派下，(四)是否有獨立財產之存在，作為認定之依據，而由申報人提具證明資料憑辦。又『民政單位受理人民申請發給祭祀公業派下證明，所檢附之資料，經查其土地是否屬祭祀公業，因產權不明，主體認定不易，又無原始資料可資證明者，可予退回，俟申報人(當事人)檢具足資證明文件後，再予受理。』……。前經內政部81年10月6日台(81)內民字第8189007號函釋有案。」另參照最高行政法院100年度判字第225號判決、最高行政法院96年度判字第439號判決及最高行政法院93年度判字第1047號判決意旨亦可悉，民政機關(單位)於受理祭祀公業之申報後所為之審查，雖僅作形式上之審查，而不就私權之實質關係予以審究，然非謂受理申報之機關得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，仍應依職權就程序上是否符合真實審查，審查申請公告應檢附文件，是否齊全，程式是否相符，即申請人就所檢具派下員名冊之正確性，有釋明之義務，苟有欠缺，仍應命其補正。

(五)本院調查過程中，梧棲區公所雖一再表達其審核係依據申請人檢附之祭祀公業申報所需文件，再按所附戶籍登記開始實施後至申報時派下員戶籍謄本作書面審查，因申報人檢附之推舉書符合派下現員過半數規定(即申報人資格符合)，申報之主體名稱與土地登記所有權人名義相同，土地登記冠有祭祀公業字樣，其沿革敘述亦屬合理，經審認文件符合條例規定，並公告徵求異議程序完備，該所始依規定核發「祭祀公業王光珠」派下全員證明書等，其程

序並無違背祭祀公業條例規定云云，殊不知設立人為祭祀公業之重要關係人，涉及祭祀公業權利歸屬之核心，故「設立人」與「享祀人」之關係是否真實存在，或相關佐證資料是否有相互矛盾不合理顯有疑義情事，方為審查之重要關鍵。經查，本案申報人王○辛以「王興元」為設立人，向梧棲區公所申報核發「祭祀公業王光珠」派下全員證明書，然所附派下全員系統表之設立人「王興元」底下卻註明「(經戶政查無此資料)」，則要如何證明設立人「王興元」與享祀人「王光珠」之關係是否真實存在，乃本案首須釐清的當務之急。詎料，梧棲區公所並未依職權命申報人王○辛補證足資證明文件，以釋明「祭祀公業王光珠」設立人王興元及享祀人王光珠之真實關係，亦未命申報人王○辛檢附祖先牌位、祭祀祖先相關活動之照片及書面文件資料，以查明「祭祀公業王光珠」具有祭祀公業之性質及事實，即在「祭祀公業王光珠」設立人與享祀人親屬關係事實不明之情形下，貿然核發其派下全員證明書，錯失得依職權命申報人王○辛補證文件釐清疑義之機會，明顯未盡形式審查義務。

(六)又為進一步了解本案「祭祀公業王光珠」派下全員系統表之真實性，本院於112年5月30日約請王○辛到院說明，據王○辛表示(節錄):(調查委員:本案最早送公所系統表示你製作的嗎?)不是我，是地產公司製作，但我不知道有錯誤，地產公司說可以先送公所審核看看。(調查委員:王先生究竟清不清楚派下員關係?地產公司是誰找的?)是地產公司主動找我(王○辛)我手上所有才是最正確派下員系統表，因為地產公司可以拿15%服務費(約482萬，但目前沒有拿，因為該公司沒有處理王○明等異議份子)。起先也是因為市府要我們先繳交鉅額稅

費（約數百萬），不得以情況下，也就配合地產公司建議先送審相關資料後去買賣。（調查委員：地產顧問公司所做系統表是錯的嗎？）是的，地產公司沒做好派下系統表整合，應採用我這一份系統表才對（另提出1份正確最原始系統表）。（調查委員：王光珠與王興元有無關係？公所原審查那份是否偽造？因為你有蓋章。）王光珠與王興元之間沒有關係。最早顧問公司送件那份派下系統表有錯誤，非正確，我不知情，顧問公司只說可以先送審看看。

（七）綜上，梧棲區公所核發「祭祀公業王光珠」派下全員證明書過程，在申報人所提資料顯有疑義情況下，未善盡形式審查義務，進一步查明設立人與享祀人之真實關係，釐清所附祖先牌位、祭祀祖先活動資料之正確性，即草率核發派下全員證明書，致予有心人士可乘之機，藉此迅速買賣移轉祭祀公業不動產，確有缺失。

二、有關梧棲區公所核發「祭祀公業王光珠」派下全員證明書爭議乙案，前經臺中市政府先後於106年4月20日、107年2月27日2次為撤銷原處分之訴願決定，原行政處分機關梧棲區公所自應受該訴願決定之法律見解拘束，並應立即依該訴願決定意旨重為處分，俾確保訴願人權益。惟梧棲區公所卻一再為相同之處分，置訴願決定於不顧，貽誤及時補救處理之時機，致建商繼續興建房屋並出售予不知情第三人，增加系爭土地處理之複雜度，怠失之咎甚明。

（一）按訴願決定之效力，訴願法第95條前段：「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力」、同法第96條：「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關」分別定有明文。

又受理訴願機關於審酌事證後，以訴願決定撤銷原處分之理由，倘係以事件之事實未臻明確，應由原處分機關調查事證後另為適法之處分者，原處分機關自應依訴願決定意旨調查事證，如依調查結果認定之事實，認前處分適用法規並無錯誤，仍得維持原經撤銷之前處分見解；倘係以原處分機關適用法律之見解有違誤者，原處分機關即應受訴願決定之法律見解拘束（司法院釋字第368號解釋意旨參照），合先敘明。

(二)本案因陳訴人質疑王○辛所製作「王光珠派下員系統表」、「推舉書」、「沿革」等等資料真實性，以及不服梧棲區公所審查時未核對資料有無矛盾、不合邏輯之處，或檢附資料是否足以判定設立人王興元與王光珠有關前提下，即任意核發派下全員證明書，致使「祭祀公業王光珠」原持有系爭土地遭惡意買賣移轉登記予第3人等情，爰向臺中市政府提起訴願，處理情形如下：

1、第1次訴願：

(1) 陳訴人等於105年9月間向臺中市政府提起第1次訴願，而該府為釐清相關疑義，函請申報人王○辛補送祭祀祖先活動照片、神主牌位抄錄內容及族譜等資料，俾便審議。然申請人王○辛雖有補送照片及資料，然照片內容之字跡模糊不清，難以辨識，致使該府亦無法審查其祖先牌位記載享祀人、設立人等情形，且申報人王○辛補送之資料，亦無祭祀祖先相關活動之照片等其他佐證資料，可供查明。

(2) 因此，臺中市政府106年4月20日訴願決定原處分（即核發派下全員證明書）撤銷，並請梧棲區公所另為適法之處分，而訴願決定內容明確

點出依據祭祀公業條例第10條第1項規定及參照最高行政法院100年度判字第225號判決、最高行政法院96年度判字第439號判決及最高行政法院93年度判字第1047號判決意旨可悉，民政機關（單位）於受理祭祀公業之申報後所為之審查，雖僅作形式上之審查，而不就私權之實質關係予以審究，然非謂受理申報之機關得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，仍應依職權就程序上是否符合真實審查，審查申請公告應檢附文件，是否齊全，程序是否相符，即申請人就所檢具派下員名冊之正確性，有釋明之義務，苟有欠缺，仍應命其補正。除此之外，臺中市政府該次訴願決定內容，更直接向梧棲區公所敘明審查過程出現重要瑕疵，即申請人王○辛所檢附設立人王興元既然遭戶政機關註明查無此資料，要如何證明其與享祀人王光珠之關係，亦即設立人王興元與享祀人王光珠之關係是否存在，需要申請人補正說明，否則當予以正式退件，不得公告。更遑論該公所未命申報人檢附祖先牌位、祭祀祖先相關活動之照片及書面文件資料，以查明其祖先牌位記載享祀人、設立人等姓名及祭祀祖先活動事實之情形，未盡其形式審查義務，即據以核發派下全員證明書之處分，更難認為合法。

- (3) 惟梧棲區公所於前述訴願決定後，卻未依系爭訴願決定意旨，依職權善盡其形式審查義務之情事，仍以106年6月23日梧區民政字第1060010142號函逕以維護法安定性為由，作成

與前處分同一內容之行政處分等，故陳訴人等再向臺中市政府提起第2次訴願。

2、第2次訴願：

- (1) 106年間，陳訴人等不服梧棲區公所前揭處分提起第2次訴願，臺中市政府為求原處分之正確及保障祭祀公業權利關係人之正當權益，再以107年2月27日府授法訴字第1060151079號函訴願決定：撤銷原處分，另為適法之處分。
- (2) 根據臺中市政府107年2月27日訴願決定可知，除再次重申祭祀公業審查時所應涉及之判決、函釋等依據，俾利梧棲區公所重為處分時參考外，亦嚴正提示梧棲區公所應遵循訴願法第95條「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力」之規定，且再揭示該所作為已與最高行政法院103年度判字第404號判決所揭示「訴願決定確定後，負有尊重訴願決定要旨之義務，如行政處分被撤銷時，原處分機關不得在同一情事下重覆為同一內容之處分，亦應除去與被撤銷行政處分有直接關連之違法狀態」之意旨有所牴觸。
- (3) 然梧棲區公所仍無視訴願法第95條應受訴願決定拘束之規定，亦未對同一情事堅持同一處分之理由詳加闡明，仍以107年4月25日梧區民政字第1070006436號函再為與104年8月4日梧區民政字第1040012916號函同一內容之處分。

3、第3次訴願：

- (1) 107年4月27日，陳訴人等不服梧棲區公所107年4月25日處分，再向臺中市政府提起第3次訴願。
- (2) 於此期間，臺中市政府107年5月3日府授法訴

字第10700957291號請梧棲區公所檢視原處分不妥得自行撤銷或變更處分，因此，梧棲區公所重新審查後，認為當時(第2次訴願期間)之機關首長(前區長劉俊信)未考慮命申報人王○辛檢具足資證明文件，用以釋明祭祀公業王光珠設立人及享祀人之關係和祭祀公業王光珠係王興元所設立，以及為祭祀祖先而設立祭祀公業王光珠之祭祀情形，尚難謂合乎周延，爰以107年9月12日梧區民政字第1070015199號函通知陳訴人等及申報人王○辛略以：「……有關台端因祭祀公業王光珠案件，不服本所107年4月25日梧區民政字第1070006436號函提起訴願案，經審視後，原處分撤銷，另為處分。」

表4、梧棲區公所針對本案訴願處理過程概要

日期	內容摘要	備註
106.04.20	臺中市政府訴願決定1： 臺中市政府府授法訴字第1060082471號訴願決定：……以梧棲區公所核發旨揭「祭祀公業王光珠」之派下全員證明書未符相關函釋為由，撤銷原處分並請該公所另為適法處分（104年8月4日梧區民政字第1040012916號函部分，原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起60日內另為適法之處分）。	
106.06.23	梧棲區公所第1次重為處分： 梧棲區公所106年6月23日函復臺中市政府法制局，並副知本案利害關係人略以：「仍為與104年8月4日函同一內容之處分，並溯及自104年8月4日生效。」	當時區長：劉○信 ⁷ 決行主管：劉○信 承辦課長：陳○滿 承辦人：郭○慈
106.07.05	梧棲區公所以106年7月5日函重新核發派下全員證明書，並溯及自104年8月4日。（正本：王○辛，副本：王洲明、王洲松等31人）	當時區長：劉○信 決行主管：劉○信 承辦課長：陳○滿 承辦人：郭○慈
107.02.27	臺中市政府訴願決定2：	

⁷ 任職梧棲區公所區長期間：106年3月31日至107年4月29日。

	臺中市政府府授法訴字第1060151079號訴願決定：「106年6月23日梧區民政字第1060010142號函部分，原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起60日內另為適法之處分；其餘部分訴願不受理。」	
107.04.25	梧棲區公所第2次重為處分： 梧棲區公所107年4月25日梧區民政字第1070006436號函重為處分：「仍為與104年8月4日梧區民政字第1040012916號函同一內容之處分，並溯及自104年8月4日生效。」	當時區長：劉○信 決行主管：劉○信 承辦課長：葉○菁 承辦人：郭○慈
107.05.03	臺中市政府以107年5月3日府授法訴字第10700957291號請梧棲區公所檢視原處分不妥得自行撤銷或變更處分。	
107.09.12	梧棲區公所重新審查後，以107年9月12日梧區民政字第1070015199號函通知訴願人王洲明、王錫安等人及申報人王○辛略以：「……有關台端因祭祀公業王光珠案件，不服本所107年4月25日梧區民政字第1070006436號函提起訴願案，經審視後，原處分撤銷，另為處分。」	當時區長：柯○黛 ⁸ 決行主管：柯○黛 承辦課長：葉○菁 承辦人：郭○慈
107.09.21	臺中市政府訴願決定3： 臺中市政府於107年9月21日為訴願不受理決定(理由係因為梧棲區公所107年4月25日處分已不存在)。	
107.09.26	梧棲區公所依臺中市政府訴願決定，以107年9月26日梧區民政字第1070015935號函請「祭祀公業王光珠」申報人(王○辛)補正。	當時區長：柯○黛 決行主管：柯○黛 承辦課長：葉○菁 承辦人：郭○慈
107.11.09	王○辛於107年10月25日提出補正文件及資料，惟經梧棲區公所審查，認為王○辛補正資料不足以證明有祭祀公業之事實等理由，爰依祭祀公業條例第10條第1項規定，以107年11月9日梧區民政字第1070018165號函駁回王○辛之申報。	當時區長：柯○黛 決行主管：嚴○堂 承辦課長：葉○菁 承辦人：郭○慈

資料來源：本院整理。

(三)為追究梧棲區公所對於前2次訴願一再為相同之處分，置臺中市政府訴願決定於不顧，決行主管有無違失責任乙節，經函請中央主管機關內政部表達意

⁸ 任職梧棲區公所區長期間：107年4月30日至108年2月11日。

見(參下圖1內政部調查內容)後，由臺中市政府及梧棲區公所函復內政部檢討內容獲悉係因「當時機關首長(前區長劉○信)考量法之安定性和祭祀公業條例規定，並經裁量後交辦」(參下圖2梧棲區公所政風室函報台中市政府政風處調查內容)；再根據劉○信112年5月31日請假聲請狀⁹附帶說明略以：「梧棲區公所之所以會做出與原處分相同之處分，乃係因承辦單位與律師充分討論後，認為原處分與祭祀公業條例第10條第1項之書面審查及同條例第11條、第12條等所定之程序並無違誤。」然查，梧棲區公所先前草率核發「祭祀公業王光珠」派下全員證明書，雖導致該祭祀公業不動產於104年12月底遭到迅速買賣移轉，惟買受人劉○裕並未立即動工興建住宅出售¹⁰，故如梧棲區公所能確依臺中市政府106年4月20日、107年2月27日訴願決定撤銷原處分，另為適法之處分，或能及時止損，減低土地移轉之後續影響(限於「祭祀公業王光珠」與劉○裕之間，不牽涉其他不知情第三人)。然梧棲區公所決行主管竟規避該所審查失職責任，反以維持法之安定性與有諮詢律師建議為由，無視訴願決定之拘束效力，一再為相同之處分，貽誤補救處理之時機，難謂無責。

⁹ 據劉俊信稱：因渠臨時身體不適致無法前往本院(112年5月30日約詢會議)說明。

¹⁰ 本院112年5月30日詢據劉○裕表示(節錄)：(調查委員：本案土地何時開始建築?)約108年間開始動工興建。

內政部 111 年 11 月 1 日補充說明。

臺中市梧棲區公所受理「祭祀公業王光珠」申報案件補充說明。

內政部。

有關大院為調查臺中市梧棲區公所（以下稱公所）疑未詳查「祭祀公業王光珠」派下全員系統表真實性，率予核發祭祀公業派下全員證明書，致該祭祀公業土地遭變賣案件，就大院所提第 9 點第 1、3 項疑義，依臺中市政府 111 年 9 月 23 日府授民宗字第 1110253237 號函及 111 年 10 月 24 日府授民宗字第 1110281395 號函補充說明如下：。

九、本案臺中市政府第 1 次及第 2 次訴願決定書內容明確指出，梧棲區公所有未命申報人補正足資證明文件以釋明祭祀公業設立人王興元與享祀人王光珠之親屬關係，或需補正祭祀祖先王光珠設立祭祀公業之祭祀情形，或有祭祀公業設立人與享祀人親屬關係事實均有不明之情形。梧棲區公所卻一再堅持「申請文件相符」，並以法之安定為由，重新為 2 次（106 年 6 月 23 日及 107 年 4 月 25 日）相同之處分，未依職權就程序上是否符合真實予以審查，遲至 107 年 9 月 12 日梧棲區公所才正式撤銷 107 年 4 月 25 日處分。爰此：。

.....
.....

臺中市政府說明：。

一、依訴願法第 95 條規定，訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力及所揭示，訴願決定確定後，負有尊重訴願決定要旨之義務，如行政處分被撤銷時，原處分機關不得在同一情事下重複為同一內容之處分，亦應除去與被撤銷行政處分有直接關連之違法狀態。。

二、然原處分機關(公所)於收受系爭訴願決定後，仍容左未依系爭訴願決定意旨，依職權善盡其形式審查義務之情事，當時之機關首長(前區長)未考慮命申報人王庚平檢具祭祀公業設立人王興元與享祀人王光珠關係的證明文件，用以釋明祭祀公業設立人王興元與享祀人王光珠之親屬關係，或釋明「祭祀公業王光珠」為王興元所設立，或為祭祀祖先王光珠而設立祭祀公業之祭祀情形後，再行公告辦理，未具議程序，與上開法令及訴願決定意旨有所抵觸，已難謂妥適。。

三、又祭祀公業遺產清理結果，攸關人民財產權及身分權至鉅，本案公所於第 1、2 次訴願，經訴願審議委員會訴願決定，原處分撤銷並另為適法之處分，公所即應依訴願決定，檢視原處分正確性並進行資料補正，以維護當事人權益，似不宜再拘泥「法之安定性」及「已依祭祀公業條例辦理公告無人提出異議」，拒絕撤銷原處分。衡諸上開因素，本案公所就 2 次維持原訴願決定 1 節，難謂無疏失。。

圖1 內政部調查內容

資料來源：本院整理。

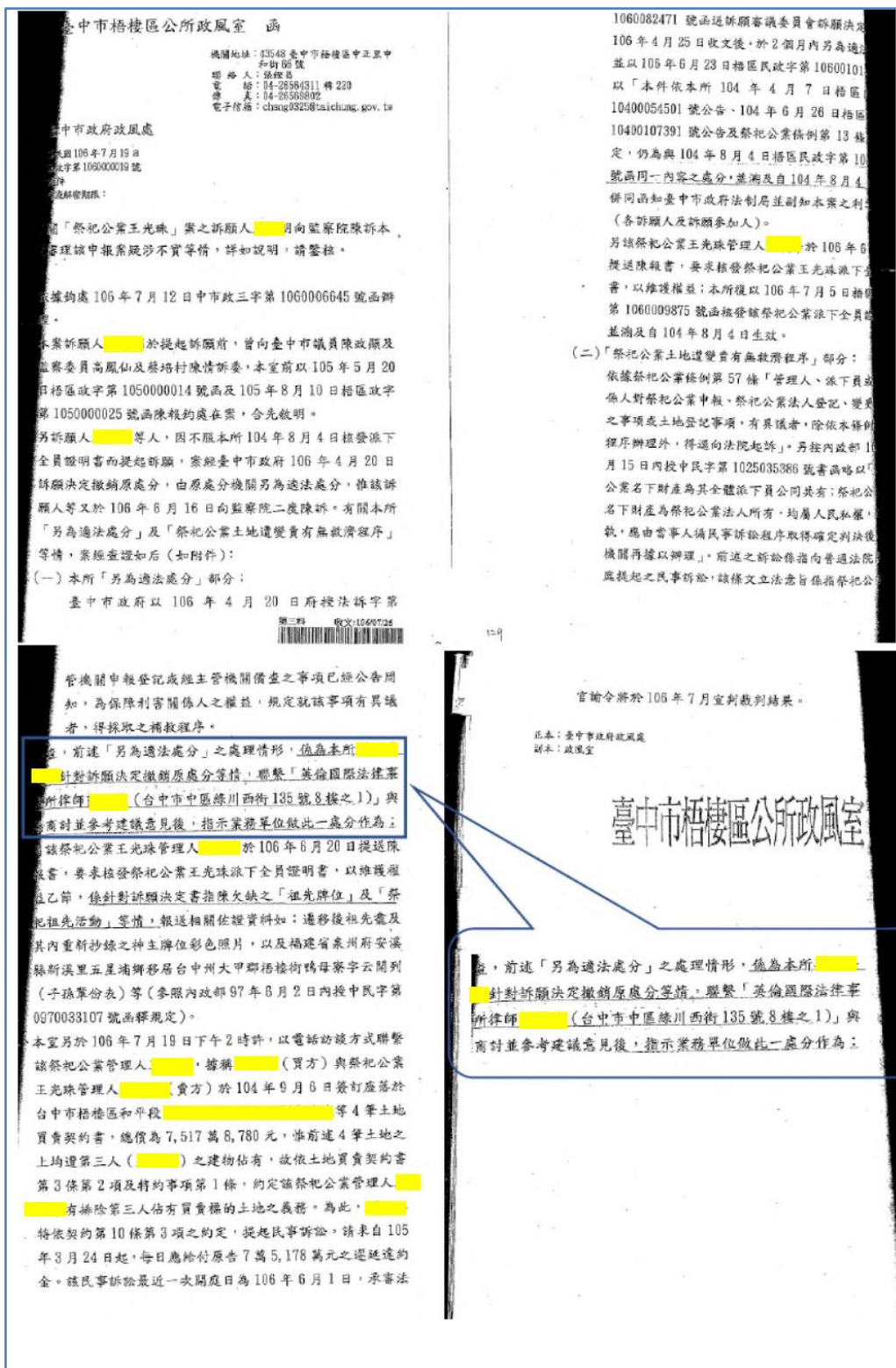


圖2 梧棲區公所政風室106年函報臺中市政府政風處調查內容

資料來源：本院整理。

（四）綜上，梧棲區公所核發「祭祀公業王光珠」派下全

員證明書爭議乙案，前經臺中市政府先後於106年4月20日、107年2月27日2次為撤銷原處分之訴願決定，原行政處分機關梧棲區公所自應受該訴願決定之法律見解拘束，並應立即依該訴願決定意旨重為處分，俾確保訴願人權益。惟梧棲區公所卻一再為相同之處分，置訴願決定於不顧，貽誤及時補救處理之時機，致建商繼續興建房屋並出售予善意第三人，增加系爭土地處理之複雜度，怠失之咎甚明。

三、祭祀公業條例立法意旨，係為加速祭祀公業法人化，或將其不動產登記為派下員分別共有、單獨所有，以健全祭祀公業土地之地籍管理，進一步促進土地利用，增進公共利益，紓解長期以來祭祀公業財產管理及處分之爭議問題。然而，因現行祭祀公業法制規範相對寬鬆，實務作業未強制要求祭祀公業法人化，或將其不動產登記為派下員分別共有、單獨所有，且容許未法人化之祭祀公業僅以規約約定即可處分公業財產，加上地政機關審核時亦僅以所附規約、同意書（非印鑑證明容易造假）等資料即可辦理登記，以致產生有心人士容易從規約或同意書上下其手之現象或疑慮。內政部允應深入探究現行祭祀公業法制出現之缺失與漏洞，積極研謀改善對策，以落實祭祀公業條例制定之初衷，並以本案為鑑，加強對地方政府祭祀公業業務承辦人教育訓練，避免類似案件重複發生。

（一）按祭祀公業條例乃為「健全祭祀公業土地地籍管理，促進土地利用，增進公共利益」所制定¹¹。查祭祀公業條例規定，成立祭祀公業法人者，財產之處分及設定負擔必須於章程中明訂；且因其屬於重大事

¹¹ 祭祀公業條例第1條開宗明義規定：「為祭祀祖先發揚孝道，延續宗族傳統及健全祭祀公業土地地籍管理，促進土地利用，增進公共利益，特制定本條例。」

項，應有派下現員3分之2以上之出席，出席人數超過4分之3之同意(條例第33條第1項但書前段)，惟如祭祀公業法人派下員大會出席人數因故未達定額同意者，得由代表法人之管理人取得派下現員3分之2以上書面之同意(條例第32條、第33條第1項但書後段)；至於未成立祭祀公業法人之祭祀公業完成清理後，其財產之處分及設定負擔方式，條例僅規定必須於規約中載明。

(二)詢據內政部民政司相關主管人員即表示，祭祀公業(指未成立法人者)處分時並非必然要召開派下員大會，有規約就要依規約規定，若沒有亦可依土地法34條之1相關規定處理¹²等語。由於未成立法人之祭祀公業土地買賣移轉依舊涉及全體公同共有人(或派下員)財產權益，然法規及實務作業卻相對寬鬆，容許僅以規約約定即可處分¹³財產，且地政機關審核時亦僅以所附規約、同意書(非印鑑證明容易造假)等資料即可辦理登記，致產生有心人士容易從規約或同意書上下其手之疑慮。以本案為例，王○辛以「祭祀公業王光珠」推舉之代表身分申報核發派現全員證明書，隨即被選任及報核為管理人，並召開派下員大會訂立「祭祀公業王光珠」規約，於第12點規定：「本公業土地之處分，應由全體派下現員過半數之同意，並賦予授權管理人為之。」並於規約成立後(梧棲區公所未完成備查程序前)，

¹² 根據內政部97年12月3日內授中民字第0970732954號、101年3月7日內授中民字第1015730146號函釋，祭祀公業依法成立祭祀公業法人者，其財產之處分、設定負擔依祭祀公業條例第33條規定辦理；祭祀公業未成立法人，依法訂有規約者，其財產之處分、設定負擔依其規約規定辦理；無規約者其不動產依土地法第34條之1之規定辦理。

¹³ 內政部查復本院表示，祭祀公業土地買賣移轉登記需檢附文件如下：土地登記申請書、公定契約書、權利人及義務人身分證明(管理人身分證明文件)、土地增值稅繳納證明、已備查之派下全員證明書、規約、已備查之選任證明文件、同意處分書、扣繳單位統一編號編配通知書影本、權利書狀。

迅速以管理人代表辦理系爭土地買賣事宜，過程產生諸多爭議，顯示現行祭祀公業土地處分法制規範仍有進一步檢討改進之必要。

(三)爰此，本院先後於111年12月19日、112年4月17日就本案相關議題辦理諮詢，專家學者所提法制意見殊值審酌研議，摘錄略以：

- 1、按祭祀公業內部組織既設有派下員大會(意思機關)與管理人(執行機關)，有關祭祀公業財產之處分等重大事項，理應經派下員大會議決(如公司法之股東大會、公寓大廈之區分所有權人會議)，始符團體法之法理。管理人僅為祭祀公業之執行機關，其職務應財產之管理，除規約或章程另有規定外，僅得為保全及以利用或改良為目的之行為(祭祀公業條例第36條)而已，其權限僅賴規約明定(祭祀公業條例第15條)，若規約無任何節制，必然衍生弊端。
- 2、依祭祀公業條例第3條第6款規定，派下員大會，係「由祭祀公業或祭祀公業法人派下現員組成」，以「議決規約、業務計畫、預算、決算、財產處分、設定負擔及選任管理人、監察人」等事項。故「財產處分」必須經由派下員大會決議，始得為之。但因考量召開會議困難，祭祀公業條例第32條規定，應由派下員大會議決事項時，祭祀公業法人派下員大會出席人數因故未達定額者，得由管理人取得第33條所定3分之2以上派下現員簽章之同意書為之。導致，許多公業管理人(或委員會)利用此項規定，改以徵求同意書方式遂行其處分財產之目的。
- 3、依上開規定所決議訂定之規約，性質上乃祭祀公業全體派下員多數相同方向的意思表示趨於一

致而成立之法律行為（共同行為或合同行為），除有違反強制或禁止規定或有背於公共秩序或善良風俗外，仍有拘束該祭祀公業全體派下員之效力，此乃本於法律行為成立生效後為維持法律生活之安定與安全及基於團體法多數決之法理，依多數決之方法（祭祀公業條例第14條第3項）所作成之規約，對於不同意之派下員亦有拘束力¹⁴。是公業之規約為祭祀公業派下共同關係之權利義務判斷之準據，惟其內容尚且不得牴觸強制禁止或違反公序良俗之規定（民法第71條）。

- 4、無論祭祀公業有無成立法人，有關財產之處分及設定負擔必須於章程或規約中明訂已如前述；且財產之處分及設定負擔屬於重大事項，應有派下現員3分之2以上之出席，出席人數超過4分之3之同意（祭祀公業條例第33條第1項但書前段）；其如派下員大會出席人數因故未達定額同意者，始得由管理人取得派下現員3分之2以上書面之同意後為之（祭祀公業條例第32條、第33條第1項但書後段）。未成立法人之祭祀公業，其財產之處分及設定負擔與規約訂定或變更相當，故祭祀公業○○○管理暨組織規約範例第11點規定「本公業財產之處分，應經派下現員3分之2以上出席，出席人數4分之3以上之同意，或經派下現員3分之2以上之書面之同意。」其將會議議決程序與書面同意劃成等號，已與前揭條例第32條規定，必須因「大會出席人數因故未達定額」始得以書面同意代之規定不符；且規約範例並非法律授權，可否逾越法律已生疑義。而本案更擅自調降「派下現

¹⁴ 最高法院100年度台上字第2249號民事判決參照。

- 員過半數之同意」自與前揭強行規定有所違背。
- 5、蓋祭祀公業為達成宗族祭祀目的，維護祀產完整，使管理制度臻於完備，本於私法自治之原則，雖得依祭祀公業條例第14條、第15條等規定，於規約或章程中予以約定或限制，惟此限制仍須符合目的之正當性、手段之必要性及限制之妥當性，方與憲法保障財產權及祭祀公業條例規範無違¹⁵。抑且，關於「財產管理、處分及設定負擔之方式」更甚於「規約之訂定及變更」，屬於重大事項(祭祀公業條例第15條第5、6款)，參依祭祀公業條例第14條、第33條規定，其決議應有派下現員3分之2以上之出席，出席人數超過4分之3之同意，始得為之。
 - 6、果爾，本案之規約規定「本公業土地之處分，應由全體派下現員過半數之同意，並賦予授權管理人為之」刻意規避派下全大會之召開，調降同意比例，無異架空派下員大會(意思機關)權責，賦予管理人上下其手之機會，如此捨由派下員大會(意思機關)決議之正途不由，是否有違法律強制規定，殊有斟酌餘地。
 - 7、97年7月1日施行之祭祀公業條例，其立法意旨將祭祀公業予以法人化，或將其不動產登記為派下員分別共有、單獨所有，俾紓解長期以來祭祀公業財產管理及處分之爭議問題。依條例第21條第1項規定：「本條例施行前已存在之祭祀公業，其依本條例申報，並向直轄市、縣(市)主管機關登記後，為祭祀公業法人。」又第50條第1項規定：「祭祀公業派下全員證明書核發，經選任管理人

¹⁵ 最高法院103年度台上字第458號、106年度台上字第1519號民事判決參照。

並報公所備查後，應於3年內依下列方式之一，處理其土地或建物：一、經派下現員過半數書面同意依本條例規定登記為祭祀公業法人，並申辦所有權更名登記為祭祀公業法人所有。二、經派下現員過半數書面同意依民法規定成立財團法人，並申辦所有權更名登記為財團法人所有。三、依規約規定申辦所有權變更登記為派下員分別共有或個別所有。」本祭祀公業申報後，皆未依上開規定程序辦理，申報人規避召開派下員大會意圖儘速出賣土地，管轄區公所未督促申報人依條例相關規定意旨及程序辦理，似有未盡主管機關監督之責。

- 8、本案祭祀公業申報人王○辛未遵從條例相關規定要旨，將祭祀公業予以法人化，或將其不動產登記為派下員分別共有、單獨所有，且在未訂定規約之前曲解條例第16條第4項之規定選任管理人，規避召開派下員大會及意圖儘速出賣土地，在在顯示其財產之處分疑點重重。又管理人依規約第12點「本公業土地之處分，應由全體派下現員過半數之同意，並賦予授權管理人為之」之規定，申請公業土地買賣所有權移轉登記時，依土地登記規則第44條規定：「申請登記須第三人同意者，應檢附第三人之同意書或由第三人在登記申請書內註明同意事由。前項第三人除符合第41條第2款、第5款至第8款及第10款（檢附印鑑證明）規定之情形者外，應親自到場，並依第40條規定程序辦理。」地政事務所在登記審查上即應慎重加以特別注意，以盡保障祭祀公業派下員財產權之責任。

9、建議主管機關明確解釋祭祀公業條例第16條¹⁶之意涵，及條例第14條第3項¹⁷規定須派下員書面同意文件應加附印鑑證明，俾減少爭議，保障派下全員之財產權益。

(四)綜上，祭祀公業條例立法意旨，係為加速祭祀公業法人化，或將其不動產登記為派下員分別共有、單獨所有，以健全祭祀公業土地地籍管理，進一步促進土地利用，增進公共利益，紓解長期以來祭祀公業財產管理及處分之爭議問題。然而，因現行祭祀公業法制規範相對寬鬆，實務作業未強制要求祭祀公業法人化，或將其不動產登記為派下員分別共有、單獨所有，且容許未法人化之祭祀公業僅以規約約定即可處分公業財產，加上地政機關審核時亦僅以所附規約、同意書（非印鑑證明容易造假）等資料即可辦理登記，以致產生有心人士容易從規約或同意書上下其手之現象或疑慮。內政部允應深入探究現行祭祀公業法制出現之缺失與漏洞，積極研謀改善對策，以落實祭祀公業條例制定之初衷，並以本案為鑑，加強對地方政府祭祀公業業務承辦人教育訓練，避免類似案件重複發生。

¹⁶ 祭祀公業條例第16條規定：「(第1項)祭祀公業申報時無管理人者，應自派下全員證明書核發之日起1年內選任管理人，並報公所備查。……(第3項)祭祀公業管理人、監察人之選任及備查事項，有異議者，應逕向法院提起確認之訴。(第4項)祭祀公業管理人、監察人之選任及解任，除規約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。」

¹⁷ 祭祀公業條例第14條第3項定：「規約之訂定及變更應有派下現員3分之2以上之出席，出席人數4分之3以上之同意或經派下現員3分之2以上之書面同意，並報公所備查。」

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請臺中市政府督飭臺中市梧棲區公所檢討改進，並議處違失人員(決行主管)見復。
- 二、調查意見二，糾正臺中市梧棲區公所，並議處違失人員(決行主管)。
- 三、調查意見三，函請內政部檢討改進見復。
- 四、影附調查意見一，函請法務部針對本案地產公司製作「祭祀公業王光珠」派下全員系統表過程是否涉及偽造文書部分依法處理見復。

調查委員：林委員文程、施委員錦芳

中 華 民 國 112 年 7 月 日

本案案名：臺中市梧棲區公所未依訴願決定意旨另為適法之處分等情案

本案關鍵字：祭祀公業條例、臺中市梧棲區公所、「祭祀公業王光珠」、祭祀公業派下全員證明書、臺中市政府訴願決定