

新竹縣政府訴願決定書

案號：1040114-2

訴願人：○○○

原處分機關：新竹縣關西鎮公所

緣訴願人因萬善廟派下全員證明書申請事件，不服原處分機關 103 年 10 月 15 日關鎮民字第 1033004728 號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主文

訴願駁回。

事實

一、訴願人於 103 年 2 月 17 日檢具萬善廟派下全員證明書申請書向原處分機關申請核發祭祀公業派下全員證明書，訴願人復於 103 年 3 月 19 日補充說明萬善廟沿革、理由書及照片等資料。原處分機關則以 103 年 3 月 24 日關鎮民字第 1033001176 號函請本府釋示略以萬善廟係為無主骨骸而設立，歷為大眾所信仰並由鎮內十大聯庄輪流主辦祭祀，訴願人得否以其為土地登記管理人王登城後嗣等情主張依祭祀公業條例申報。復原處分機關 103 年 4 月 15 日關鎮民字第 1030003862 號以萬善廟實際運作情形及所稱獨資設立與普遍祭祀公業習慣不同，限期函請訴願人提供萬善廟原始出資相關證明文件，俾憑審酌。惟訴願人分別於 103 年 5 月 14 日及 10 月 7 日向原處分機關提出申請依祭祀公業條例第 56 條辦理申報之書面審查及公告程序。嗣後原處分機關以萬善廟運作情形與民事習慣所稱之祭祀公業不符，遂以 103 年 10 月 15 日關鎮民字第 1033004728 號函否准訴願人申請。訴願人不服，分別於 103 年 11 月 13 日及 12 月 22 日提出訴願書及訴願補充理由書，並據原處分機關檢卷答辯到府，且於本府訴願審議委員會進行言詞辯論。茲摘敘訴辯意旨於次：

二、訴願及訴願補充意旨略謂：

(一) 訴願人為所有權人萬善廟(祠)，管理者○○○之派下

員之一。訴願人於 103 年 2 月 17 日依祭祀公業條例第 56 條之規定向關西鎮公所申請，但公所卻於 103 年 3 月 24 日關鎮民字第 1033001176 號函及製作「北山里萬善廟申請人與受訪者意見表對照表」之內容向新竹縣政府申請釋示並副知內政部，就內容與事實之差別說明如下：

1. 設立人：訴願人主張為○○○獨自提供土地及資金。公所的見解①設立人無資料可考②土地提供者：有 2 種說法，但無確切證明(杜家表示須翻查老資料)③資金提供者：光緒 9 年及民國 72 年修建廟(祠、塚、墓)時，應係民眾樂捐。但訴願人已於 103 年 10 月 6 日祭萬字第 103003 號函，表示訴願人已於新竹縣政府文化局找到由○○○之伯母、母親及孀孀所共同出資購置，包含萬善廟(祠)附近土地，後來王家因分家，而分配給○○○，日據時再由○○○申報設立。
 2. 管理者：訴願人主張①○○○②○○○之堂兄弟。公所見解①土地登記管理人：○○○(大正 4 年歿)②祭祀及事務負責者：十大聯庄(部份事務由太和宮負責)。本標的如前所述由○○○的長輩所購置，再於分家分配給○○○擁有並管理之。訴願人也於本(103)年 11 月 5 日，以存證信函方式去函太和宮，表明將於本(103)年 12 月 1 日收回自行管理。
 3. 祭祀情形：訴願人於每年農曆 7 月初八及 7 月 15 日中元節都有回來祭祀，但因不住新竹，所以一祭拜完畢，隨即返回居住地或工作地，而其他事宜，先祖王登城已委託當地堂兄弟，而那些原來○○○所委託的堂兄弟之後代子孫，也可能忙於其事業，疏於管理照顧及祭祀，以致未與在地的堂兄弟間，談起關於萬善廟(祠)之事。
- (二)王登城搬遷至中部距今已有百年，當初購置土地亦包含萬善廟(祠)，然而依些當地人對於百年前過往歷史，類多故老口耳相傳之事，人云亦云，難免失

其本意，甚或有誤解產生，故附近民眾誤為寺廟而參與祭拜之。但公所之見解①7月初八由輪庄者主祭，未輪庄者則自由參加，不限十大聯庄民眾。②其他時日想拜的就會去拜，中秋節則無人祭祀。③關於附近王家子孫，有參與一般人之祭祀，但無祭祖形式。

- (三) 萬善廟(祠)是開放式的建築物，任何人均可自由進出，所以如果地主已不住在當地，且受託人之子孫未善盡管理照顧及祭拜時，任何人隨意進入祭拜時，地主是不可能知道的。「按祭祀公業雖大部分為祭祀自己之祖先，惟亦有因設立人對享祀人有所崇拜，雖非其祖先而提供財產作祭祀之用而設立者。」、「以祭祀無繼嗣人之死者為其目的，由非其子孫之人，抽出自己之財產所設立之獨立財產，在本島習慣上，早已認為祭祀公業。惟因其享祀人並無子孫，故應以設立人之子孫為其祭祀公業之派下。」「尚有因設立人業享祀人有所崇拜，雖非其祖先，而提供財產作祭祀之用。」分別為內政部 74 年 12 月 5 日 74 台內民字第 364425 號函、台灣民事習慣調查報告 93 年版第 753、754 頁等所明定，所以祭祀公業並非一定是祭祀祖先，而是非祭祀祖先之案例較少而已。
- (四) 訴願人在沿革中詳加以說明「…剛好位於關西往來於新埔之交通要衝(即今 118 縣道旁及關西交流道周遭)，所以經年被堆置骨骸，…」的歷史成因，並非無故。而十九世登城公，因其所分得土地正好位於此，故○○○於明治年間，一方面基於悲天憫人之心懷，另一方面為了求地方上的安寧，於是…將可憐無主骨骸集中埋葬，依一般慣例稱為「萬善祠」，但為唯恐後人淡忘此無主孤魂，無人祭拜，特於向地方政府機關申報時，命名為「萬善廟」。
- (五) 公所要求之原始出資證明，訴願人已檢附。公所認為「萬善廟(祠)之運作情形一民事習慣所稱之祭

祀公業不符」。…訴願人也都有祭祀。至於有外人到現場拜拜或幫忙整修，這是人之常情，訴願人不可能拒絕，但也不能認為有外人去拜拜，就說這與祭祀公業不符，畢竟享祀人不同，屬祭祀公業之特殊案例。

(六) 土地登記謄本上「萬善廟」就是廟，這種偏頗觀念，可能不合時宜了，蓋依台灣民事習慣調查報告 93 年版第 766 頁「祭祀公業，雖以特定死者之祭祀為目的而設立之團體，但亦無必須取用享祀人之姓名為其名稱之原則，自可解為各該祭祀公業之設立人，得隨意選定其祭祀公業之名稱。」可知名稱並其問題。

(七) 綜上所述：「公所受理祭祀公業申報後，應就其所附文件予以書面審查；…」「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。」分別為祭祀公業條例第 10 條及第 12 條所明定審查方式與異議處理作業流程。…訴願人亦已依公所指示找到原始買賣契約書，而此原始買賣契約書內所述購置土地範圍，均與目前之土地謄本相符，祈請公所審查後惠予公告。關西鎮公所對於上述兩點均置之不理，以「本案萬善廟運作情形與民事習慣所稱之祭祀公業不符，所請歉難辦理。」而駁回訴願人之申請。故請撤銷原處分，並依祭祀公業條例第 11 條之規定以予公告。並申請言詞辯論，以釐清案情。

三、答辯意旨及答辯補充意旨略謂：

(一) 祭祀公業條例第 1 條：本條例用詞定義如下：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。內政部 81 年 10 月 6 日台內民字第 8189007 號函：有關認定是否具有成為祭祀公業之事實，得以其 1. 是否為祭祀祖先而設立。2. 是否有享祀人。3. 是否有設立人或派下。4. 是否有獨立財產之存在。作為認定之依據。內政部 97 年 6 月 2 日內授中民字第

0970033107號函：土地登記謄本所有權人登記自然人、商號或堂號，並有管理人之記載者，如申報人願意依該條例第56條規定提出申請，且經受理機關查明具有祭祀公業性質及事實者，受理機關自可依照該條例有關規定辦理公告徵求異議。至於如何認定具有祭祀公業之性質及事實乙節，可由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，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，並由申報人出具已知過半數派下員願意以祭祀公業案件辦理之同意書，由受理機關審查認定無誤後，以公告徵求異議方式辦理之。

- (二) 設立時間：訴願人稱「萬善廟」係「○○○於日據明治40年間，獨資創設」（明治40年即光緒33年，西元1907年）。惟查萬善廟（或祠）於光緒1年甚或更早即已存在；訴願人103年10月06日祭萬字第103003號函附古文書所載亦為光緒1年。
- (三) 運作情形：萬善廟運作情形與祭祀公業條例、內政部相關解釋及民事習慣均不相符；縱訴願人稱「…故民眾多有誤解為寺廟，而參與祭拜…」，惟其運作模式，本地民眾均認同為歷來如此，而訴願人無法提出確為祭祀公業之相關證明。
- (四) 祭祀對象：依民事習慣調查報告，確有「…由非子孫之人，抽出自己之財產所設立之獨立財產，習慣上，早已認為祭祀公業…」之情形。惟實務上，應以祭祀特定死者為目的，本案萬善廟所納為歷來至往後之無主骨骸，與所稱祭祀公業習慣不符。
- (五) 本案應先依祭祀公業條例第56條：「…具有祭祀公業之性質及事實，經申請人出具已知過半數派下員願意以祭祀公業案件辦理之同意書或其他證明文件足以認定者，準用本條例申報及登記之規定…」審查，如「有祭祀公業之性質及事實」且「足以認定者」，方能準用第10條辦理；在訴願人未提出足以證明為祭祀

公業之文件前，不得依同條例第10條辦理。祭祀公業：享祀者為特定之人，不得任意變更，亦不得加入非派下之人。祭祀儀式通常由管理人主持，或派下輪值，參加者為派下員。祭祀及維護經費由公業財產收益或派下員分擔。萬善廟(祠)：享祀者非特定之人。祭祀儀式由本鎮十大聯庄輪流主持法會，並請道士誦經，參加者為值庄里民、本鎮鎮民及自主參加者。祭祀及維護經費由輪值庄里及大眾捐獻。綜上，萬善廟被祭拜者，祭祀儀式、參與祭祀者及經費與祭祀公業均不相同。

- (六) 祭祀公業條例第10條、11條係對確定為祭祀公業案件之規定，本案並未確定有祭祀公業之性質及事實。本所本於職權依祭祀公業條例第56條審查是否「具有祭祀公業之性質及事實」並無違法，亦符合行政程序法第36條、43條規定。本案運作方式不符祭祀公業習慣，訴願所爭原始捐施人或設立人為何及其他論點，對實際情形不生影響。綜上所陳，本件原處分於法並無違誤，訴願無理由，爰依訴願法第58條第3項規定予以駁回。

理 由

- 一、按祭祀公業條例第1條規定：「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。」同條例第3條第1款規定：「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。」同條例第6條規定：「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（以下簡稱公所）辦理申報。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。」同條例第 8 條第 1 項規定：「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。」同條例第 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。」同條例第 56 條第 1 項：「本條例施行前以祭祀公業以外名義登記之不動產，具有祭祀公業之性質及事實，經申報人出具已知過半數派下員願意以祭祀公業案件辦理之同意書或其他證明文件足以認定者，準用本條例申報及登記之規定；財團法人祭祀公業，亦同。」。

二、卷查本案萬善廟位於新竹縣關西鎮店岡段○○○等 6 筆地點土地上（重測前為店子岡段店子岡小段○○○地號），36 年總登記所有權人為萬善廟、管理人○○○，依新竹縣政府 101 年 4 月 26 日府地籍字第 1010054521 號公告屬地籍清理清查辦法第 3 條第 11 款之土地，此皆為土地登記第二類謄本所載。按地籍清理清查辦法第 3 條第 11 款規定「土地地籍清查之分類如下：十一、本條例第 33 條所定非以自然人、法人或依法登記之募建寺廟名義登記之土地權利，且非屬本條例第 17 條至第 26 條、第 35 條及登記名義人為祭祀公業或具有祭祀公業性質及事實者之情形。」，由土地登記謄本所示，本案萬善廟土地非屬祭祀公業條例第 17 條至第 26 條、第 35 條及登記名義人為祭祀公業之情形，係屬地籍清理條例清理後權利主體認定不易之土地，合先敘明。又觀諸祭祀公業條例第 56 條之立法理由：「祭祀公業並無統一之名稱，故規定本條例施行前以祭祀公業以外名義登

記並以祭祀祖先為目的而設立之獨立財產，具有祭祀公業之性質與事實，經申報人舉證者，例如土地登記簿以公業、祖嘗、嘗、祖公烝、百世祀業、公田、大公田、公山等名義登記者準用本條例申報及登記之規定。」可知，本條規定係因祭祀公業並無統一之名稱，是以不同名稱登記之不動產，因依其登記形式具有祭祀公業之性質及事實，足以勾稽為同一主體祭祀公業所有，行政機關可據以辦理申報及登記，惟以祭祀公業以外名義登記之不動產，倘不具有祭祀公業之性質及事實，自不得援此辦理，附予敘明。查本件萬善廟土地登記名稱既與上揭法令立法理由內容未符，原處分機關則以其是否具有祭祀公業之性質及事實等為審查認定，依法查無不合。

- 三、次按內政部 81 年 10 月 6 日台內民字第 8189007 號函略以：「有關認定是否具有成為祭祀公業之事實，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。」另內政部 97 年 6 月 2 日內授中民字第 0970033107 號函略以：「…至於如何認定具有祭祀公業之性質與事實乙節，可由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，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，並由申報人出具已知過半數派下員願意以祭祀公業案件辦理之同意書，由受理機關審查認定無誤後，以公告徵求異議方式辦理之。」。本件訴願人於提供之萬善廟沿革說明其先人○○○登基於悲天憫人心懷、一方面為求地方安寧，故亦祭祀客死異鄉之戰士流民及參與平亂的先祖們，且以無主孤魂為享祀人，又訴願理由以萬善廟為開放式的建築物，任何人均可自由進出，所以如果地主已不住在當地，受託人之子孫未善盡管理照顧及祭拜時，任何人隨意進入祭拜而無法拒絕云云；再佐以臺灣宗教研究會發行之文獻及 78 年間關西鎮北山里長○○○於關西鎮北山里萬善廟沿革中記載，本案萬善廟

(關西庄店子岡八六) 乃源於收集並祭祀無主骨骸而設立並續由他人出資整修等內容。是以，萬善廟之設立及現況，由訴願人陳述事實及文獻資料記載內容自與祭祀公業條例第1條所揭示「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」之立法目的相違背，故原處分機關難以認定萬善廟之設立或管理係以祭祀祖先為目的，不具祭祀公業事實，非屬無據。另觀之訴願人所稱祭祀活動之流程及內容即「…於每年農曆7月初八及7月15日中元節都有回來祭祀，但因不住新竹，所以一祭拜完畢，隨即返回居住地或工作地，…，而其他事宜，先祖王登城已委託當地堂兄弟，…而那些原來○○○所委託的堂兄弟之後代子孫，也可能忙於其事業，疏於管理照顧及祭祀，以致未與在地的堂兄弟間，談起關於萬善廟(祠)之事。」及所附103年間拍攝之祭祀情形照片，查無祖先牌位或為記載享祀人、設立人等情，而本案訴願人及先人後代子孫對其所謂祠堂之管理及祭祀活動欠缺前後一般性、持續性，甚或有後代子孫未能瞭解萬善廟之性質等情，原處分機關依前揭內政部函釋內容，尚難以認定上情屬祭祀公業性質，非無理由。

- 四、又按內政部103年4月7日台內民字第1030133489號函略以：「說明二：按祭祀公業係以祭祀祖先為目的而設立之獨立財產，故其設立，自須有享祀人，設立人(或派下)及獨立財產之存在。祭祀公業財產係由派下員共同共有，派下員權利係源自設立時最早出資者，如不能證明原始出資者，派下員無以存在，主管機關亦無從認定祭祀公業組織成員，而受理申報案件。所提獨資設立之祭祀公業固為臺灣民事習慣之例外，該祭祀公業土地申報時，申報人仍應檢附祭祀公業條例第8條規定之文件，據以證明為一人出資。」，另訴願人雖主張於新竹縣政府文化局找到由○○○之伯母、母親及孀孀所共同出資購置，包含萬善廟(祠)附近土地，後來王家因分家，而分配給○○○，日據時再由○○○申報設立等資

料。惟查訴願人提出光緒元年乙亥歲拾壹月，由○○○之伯母鄒氏、母親沈氏及孀孀姜氏共同承買林奕隆水果處坐落下灣仔萬善祠崁腳下契約書，僅證明具購買事實，尚無從由該買賣契約書及土地登記謄本上證明所有權登記為「萬善廟」、管理人「○○○」之土地，係以祭祀為目的而由○○○獨立出資財產設立，揆諸祭祀公業條例第1條及上開函釋規定，祭祀公業既係人與物之結合，申報人除應具備祭祀公業條例第8條所規定之形式要件外，尚須就前開內政部函釋之實質要件負舉證責任，本件訴願人所提資料尚不足以證明○○○係原始出資者，是其主張尚難採憑。

五、末按內政部 79 年 6 月 19 日 (79) 內民字第 80079 號函所示「…對權利主體認定不易之土地，如其土地登記簿謄本所有權人記載福德爺…無管理人姓名與祭祀公業字樣者，若立具切結書並願以祭祀公業案件辦理時，准其公告…，在公告之前，需瞭解其是否具有成為祭祀公業之事實，否則，仍不宜以上述方式處理為妥。」，查訴願人主張原處分機關受理祭祀公業申報後，縱應依祭祀公業條例就其所附文件予以書面審查並公告，惟依上開函釋內容原處分機關仍應具體查明是否具有祭祀公業之性質及事實，並非僅以書面即可推論或審查，是訴願人該節主張，核無足採。從而原處分機關經由歷史文獻資料、實地訪查及函詢內政部釋示等具體審查後，認本件萬善廟運作情形與民事習慣所稱之祭祀公業不符，核與祭祀公業條例第56條立法意旨未符，自亦無準用該條例有關申報及登記規定等問題，其據而否准訴願人之申請，認事用法乃無違誤，原處分應予維持。至於兩造其餘攻擊防禦方法，核與本件訴願結果不生影響，自無一一審酌，併此敘明。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第79條第1項規定，決定如主文。