最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第759號

上　訴　人　祭祀公業玉皇上帝

兼 代表 人　周承俊
共　　同
訴訟代理人　陳在源　律師
　　張梅音　律師
被 上訴 人　臺北市大安區公所

代　表　人　鄭裕峯
訴訟代理人　蔡進良　律師

上列當事人間祭祀公業事件，上訴人對於中華民國112年9月7日臺北高等行政法院111年度訴更一字第64號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人之代表人由林明寬變更為鄭裕峯，業據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人周承俊為辦理上訴人祭祀公業玉皇上帝土地【即臺北市○○區○○段0小段00地號（日治時期為○○00-0番地）土地，下稱系爭土地】之清理申報，乃檢具申請書及沿革、不動產清冊、不動產證明文件等相關附件，於民國100年11月11日向被上訴人申請核發派下全員證明書。經被上訴人依祭祀公業條例規定，以100年12月7日北市安文字第00000000000號公告30日，公告期滿亦無人異議，被上訴人乃以101年1月20日北市安文字第00000000000號函同意備查，並核發祭

祀公業玉皇上帝派下全員證明書（下稱原核發處分）。嗣被上訴人接獲臺北市政府民政局107年3月21日北市民政字第00000000000號函（下稱北市民政局函），通知被上訴人辦理前開原核發處分案件，有祭祀公業性質認定及設立人與土地產權關聯難以證明等疑義，而有使原核發處分有重大明顯瑕疵而無效之虞，並請被上訴人審慎檢視後依法處置等語。經被上訴人於107年6月11日函請上訴人周承俊陳述意見後，於審認其所分別申報關於祭祀公業玉皇上帝、玉皇上帝之沿革事實與系爭土地之土地臺帳記載不相符，且未能提出足資證明所陳報之設立人周鐘炎捐助系爭土地並設立「祭祀公業玉皇上帝」、「玉皇上帝」之證明文件，影響原核發處分之適法性，再以被上訴人108年1月17日北市安文字第0000000000號函（下稱原處分），依行政程序法第117條規定撤銷原核發處分。上訴人不服原處分提起訴願，遭決定駁回後提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。案經臺北高等行政法院（下稱原審）108年度訴字第1374號判決（下稱前判決）將訴願決定及原處分均撤銷。被上訴人不服，提起上訴，經本院109年度上字第1132號判決廢棄原審前判決關於撤銷訴願決定及原處分暨該部分訴訟費用，發回原審更為審理。嗣原審以111年度訴更一字第64號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人遂提起本件上訴，並聲明：原判決不利上訴人部分廢棄，發回原審更為審理。

三、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠上訴人周承俊提出申請書（被上訴人收文日100年11月11日），檢附沿革、派下全員系統表、派下全員戶籍謄本、除戶資料、派下現員名冊、不動產清冊、土地謄本等件，向被上訴人申請准予上訴人祭祀公業玉皇上帝辦理首次清理申報，經被上訴人以100年11月15日北市安文字第00000000000號函請上訴人周承俊補正「沿革」及「派下全員系統表」錯

漏之部分後，其餘均依照上訴人申報之資料為公告徵求異議，並依上訴人101年1月16日申請書作成原核發處分。然上訴人周承俊於清理申報時所提出之祭祀公業沿革記載（周鐘炎購置系爭土地而為祭祀公業設立人，且曾任管理人）與其提出之系爭土地臺帳及連名簿所載（於設立人捐助財產購置系爭土地前，已有管理人洪禮智存在）有矛盾，該沿革不足證明周鐘炎為該祭祀公業之設立人，應可認定不符合申報要件，而被上訴人100年11月15日發函僅通知上訴人周承俊補正「沿革」及「派下全員系統表」錯漏部分，其餘均照上訴人申報之資料為公告徵求異議，被上訴人未探究其與祭祀公業性質間之合理關聯性，即逕予為徵求異議公告，嗣基於錯誤之事實認定作成原核發處分，應屬違法。

㈡上訴人提出100年9月20日申請書時，並未檢附系爭土地臺帳及連名簿，僅提出系爭土地登記第二類謄本及上訴人祭祀公業玉皇上帝財產清冊，故被上訴人於101年1月20日作成原核發處分時，無從經由核對系爭土地臺帳及連名簿，發現上訴人提出之沿革記載有誤，並確實知曉原核發處分有事實認定之錯誤。又上訴人周承俊105年8月31日之申請係為增列上訴人祭祀公業玉皇上帝不動產，於原核發處分而言，為獨立申請案件，故105年8月31日之申請雖有檢附系爭土地臺帳及連名簿，然此僅得證明被上訴人已處於可得而知原核發處分違法，尚不能以此認定被上訴人已確實知曉原核發處分違法。北市民政局函於107年3月21日到達被上訴人後，被上訴人以107年6月11日北市安文字第0000000000號函通知上訴人陳述意見，說明三並謂「經再檢視相關資料，臺端提供之申報文件與祭祀公業性質有違，且設立人與土地產權並無實質關聯性，是本所核發之派下全員證明書應予撤銷……」可證107年3月21日北市民政局函到達被上訴人後，被上訴人始確實知曉原核發處分為違法，被上訴人於108年1月17日以原處分依行政程序法第117條撤銷原核發處分，未逾除斥期間，應可認定。從而，被上訴人以原處分撤銷其原核發處分所核發

系爭土地之派下全員證明書，尚未逾撤銷之除斥期間，於法並無違誤，訴願決定遞予維持，並無不合，爰判決駁回上訴人在第一審之訴。

五、本院經核原判決駁回上訴人之訴，並無違誤。茲就上訴意旨補充論斷於下：

㈠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。」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。……」第6條第1項規定：「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。」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。」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）辦公處公告、陳列派下現員名冊、派下全員系統表、不動產清冊，期間為30日……」第13條規定：「(第1項)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2項)前項派下全員證明書，包括派下現員名冊、派下全員系統表及不動產清冊。」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。」第56條第1項規定：「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。」可知，祭祀公業係由設立人捐助財產，以祭祀祖先或其他享祀人為目的之團體。祭祀公業之設立包括享祀人（祖先）、設立人（或派下）及獨立之財產，乃結合「人」及「財產」之組織體。祭祀公業條例設立祭祀公業申報及登記制度，於土地利用面向而言，在於清理地籍，並解決原土地登記及財產處分運用之難題。是祭祀公業之申報，自應提出該祭祀公業沿革、不動產清冊及其證明文件、派下全員系統表及戶籍謄本、派下現員名冊及原始規約供主管機關為書面審查，亦即主管機關就祭祀公業申報所提出文件，以書面觀之，其形式及內容須與申報事項（具有祭祀公業之性質及事實）相符合，亦能為合於邏輯及經驗之說明，並得以此為基礎，納為祭祀公業法人之監督、管理，是申報人應就上開祭祀公業具有祭祀公業之性質及事實之重要事項，提供正確資料或為完全陳述，俾使主管機關依該資料或陳述書面審查之結果得以作成合法之行政處分者。而對於該條例施行前以祭祀公業以外名義登記之不動產，該條例第56條許以準用上開申報及登記之規定，則申報人自亦應就該團體具有祭祀公業之性質及事實之重要事項，提供正確資料或為完全陳述。

㈡行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級

機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」第119條規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」第121條第1項規定：「第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之。」是可知，違法授益行政處分之受益人，如有對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分之情事，其信賴不值得保護，無信賴利益之可言，原處分機關或上級機關得於撤銷對公益並無重大危害之情形下，依職權撤銷該違法行政處分之全部或一部。至撤銷之除斥期間，自「知有撤銷原因」起算，而所謂「知有撤銷原因」，係指有權撤銷機關確實知曉行政處分有違法而應予撤銷之原因，包括因事實認定錯誤所致適用法令錯誤之瑕疵情形。本院102年度2月份第2次庭長法官聯席會議決議：「行政程序法第121條第1項規定：『第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之。』法文明示『知』為撤銷權除斥期間之起算點，在授益行政處分之撤銷，且其撤銷純係因法律適用之瑕疵時，尚非僅以原處分機關或其上級機關可得知悉違法原因時，為除斥期間之起算時點，仍應自有權撤銷之機關確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因時，起算2年之除斥期間。又是否確實知曉有撤銷原因者，乃事實問題，自應具體審認。」旨在說明除斥期間之起算時點，仍應自有權撤銷之機關確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因時起算，而所謂確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因，則

並未將因事實認定錯誤所致適用法令錯誤之瑕疵情形排除在外。

㈢經查，依上訴人周承俊於申報時所提出之祭祀公業沿革記載，系爭土地為周鐘炎所購置，周鐘炎為設立人，且曾任管理人，周鐘炎亡故後迄今尚未改選管理人，然對照系爭土地臺帳及連名簿所載，於設立人捐助財產購置系爭土地前，已有管理人洪禮智存在，上訴人無法查明洪禮智為何人？是否為祭祀公業之派下？且上訴人復未提出系爭土地係由周鐘炎出資購置之任何證明文件，故申報人即上訴人周承俊於清理申報時所提出之沿革，與系爭土地臺帳及連名簿所載有所矛盾，故該沿革不足以證明其主張周鐘炎為祭祀公業之設立人，不符合申報要件，被上訴人未查，僅於100年11月15日發函通知上訴人補正「沿革」及「派下全員系統表」錯漏之部分，其餘均依照上訴人申報之資料為公告徵求異議等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。從而原審以被上訴人未予探究其與祭祀公業性質間之合理關聯性，即逕予為徵求異議公告，嗣並基於錯誤之事實認定致適用法令錯誤，作成原核發處分，應屬違法，經核於法並無不合。原判決以上訴人提供不正確之沿革說明資料，致使被上訴人事實認定錯誤致適用法令錯誤，作成違法的原核發處分，被上訴人於107年3月21日收到北市民政局函，始確實知曉原作成之原核發處分有撤銷原因後，依行政程序法第117條規定，作成原處分以撤銷違法的原核發處分，未逾撤銷之除斥期間，因而維持原處分，駁回上訴人之訴，即無不合。原判決業敘明其判斷之依據及得心證之理由，並就上訴人在原審主張：其於105年8月31日提出系爭土地之臺帳及連名簿予被上訴人，被上訴人應已知曉原核發處分違法，應自105年8月31日作為除斥期間之起算點乙節，何以不足採取，予以指駁甚詳，認事用法核無違誤，並無判決違背法令之情事。

㈣依行政程序法第121條第1項規定，同法第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為

之。本件被上訴人對於撤銷權存在之構成要件事實，即何時知悉撤銷原因，且在2年內行使權利之事實，應負證明責任。原判決是依卷內證據認定被上訴人於107年3月21日收到北市民政局函，始確實知曉原作成之原核發處分有撤銷原因，因認被上訴人對於撤銷權存在之構成要件事實，即何時知悉撤銷原因，且在2年內行使權利之事實，已為證明。上訴人如予以否認，即應就其主張之事實提出證據以動搖法院該當構成要件事實之認定。又依行政訴訟法第176條準用民事訴訟法第282條規定，固明定法院得依已明瞭之事實，推定應證事實之真偽，惟其推定仍應本於法院之自由心證，應用經驗法則而為之，倘已明瞭之事實，與應證事實間，互無因果，亦無主從或互不相容之關係時，自不得為此項事實之推定。原判決已敘明上訴人周承俊105年8月31日申請書所附之祭祀公業玉皇上帝財產清冊，雖一併檢附系爭土地臺帳及連名簿、土地人工登記簿第二類謄本、土地登記第二類謄本，然105年8月31日之申請，乃上訴人周承俊就增列祭祀公業不動產所為，與原核發處分而言，105年8月31日之申請為獨立之申請案件，雖然有檢附系爭土地臺帳及連名簿，然此僅得證明被上訴人已處於可得而知原核發處分違法，尚不能以此認定被上訴人已確實知曉原核發處分違法，上訴人主張應自105年8月31日作為除斥期間之起算點，自不可採。是依上訴人周承俊105年8月31日申請書所檢附系爭土地臺帳及連名簿，尚難據以推定被上訴人即已確實知曉原核發處分有撤銷原因。從而上訴人既未能就其主張被上訴人自接到上訴人105年8月31日申請函，即已確實知曉原核發處分有撤銷原因等情，為合理說明並提出確實可信之證據，以動搖原審已形成之心證，則原審本於其調查證據結果所確認之事實而認定原處分撤銷其原核發處分所核發系爭土地之派下全員證明書，尚未逾撤銷之除斥期間，核與經驗法則、論理法則及證據法則無違，於法即無不合。上訴意旨主張其於105年8月31日提出系爭土地之臺帳及連名簿予被上訴人，經被上訴人於

105年10月21日以函要求上訴人「補正祭祀公業玉皇上帝管理人資料」，被上訴人必然知悉原核發處分有撤銷原因，否則被上訴人即無從要求上訴人補正，應推定被上訴人已知悉上開撤銷原因，縱認卷存證據仍不足以「推定」被上訴人知悉上開撤銷原因，亦應依行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條但書規定，由被上訴人就「已收到資料，且於一看即知狀況下卻未看，或雖看但沒看到」的變態事實負舉證責任，原判決有不適用行政訴訟法第176條準用民事訴訟法第282條，及行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條但書規定不當之違法等語，核無足採。又本院105年度判字第106號判決之案情，與本案不同，自難比附援引，被上訴人何時確實知曉原核發處分有撤銷原因，乃事實問題，自應個案具體審認，上訴意旨執此主張原判決有錯誤解釋行政程序法第121條第1項規定而有適用法規不當之違法等語，無非係其個人之主觀見解及就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，並無可採。

㈤綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　18　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　鍾　啟　煒

法官　陳　文　燦

法官　林　秀　圓

法官　王　俊　雄

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　18　　日

書記官　張　玉　純