

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第929號

上 訴 人 苗 栗 縣 政 府
(原審被告)

代 表 人 徐 耀 昌
訴 訟 代 理 人 饒 斯 棋 律 師
上 訴 人 玉 寶 文 創 股 份 有 限 公 司
(原審參加人)

兼 代 表 人 鄭 聚 然
上 二 人 共 同
訴 訟 代 理 人 陳 德 峯 律 師
黃 永 嘉 律 師

被 上 訴 人 鍾 徐 阿 妹
(原審原告)

訴 訟 代 理 人 陳 郁 婷 律 師

上列當事人間殯葬管理條例事件，上訴人對於中華民國109年7月8日臺中高等行政法院109年度訴字第54號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、事實概要：

前臺灣省政府社會處以民國80年7月25日80社3字第22783號函（下稱80年7月25日函）核准被上訴人申請於苗栗縣○○鎮○○段000-0、000-00地號土地（現為苗栗縣○○市○○段000、000地號，下稱系爭土地）設置「私立慕恩塔」納骨塔，該納骨塔於83年取得上訴人苗栗縣政府所屬建設局（下

01 稱建設局) 83粟建管頭字第217號建造執照，並於92年間竣
02 工，再於93年取得建設局93粟建管頭使字第6號使用執照
03 (下稱系爭建物，建號為苗栗縣○○市○○段00號)。系爭
04 土地與建物嗣於102年11月29日因法院拍賣而登記變更所有
05 權人為上訴人鄭聚然。上訴人鄭聚然於105年6月1日出具土
06 地及建物使用同意書，授權上訴人玉寶文創股份有限公司
07 (下稱玉寶公司) 辦理納骨塔使用，上訴人玉寶公司於105
08 年7月22日向上訴人苗栗縣政府申請變更「私立慕恩塔興辦
09 事業計畫」，經上訴人苗栗縣政府以107年9月7日府民生字
10 第1070177539號函(下稱原處分) 同意興辦事業計畫變更
11 (名稱變更為「淨自在納骨塔」、系爭土地變更為重測後地
12 號及面積、增加衛生空間及增設聯外道路等)。被上訴人不
13 服，提起訴願，經訴願決定不受理，被上訴人猶未甘服，提
14 起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分。經臺中高等行政
15 法院(下稱原審)109年度訴字第54號判決(下稱原判決) 撤
16 銷訴願決定及原處分。上訴人不服，遂提起本件上訴。

17 二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之答辯，均引用原判決之
18 記載。

19 三、原判決為上訴人敗訴之判決，係略以：(一)被上訴人取得前臺
20 灣省政府社會處80年7月25日函核准設置系爭建物，係屬對
21 被上訴人設定或確認權利或法律上利益之授益處分。當時系
22 爭建物之基地為被上訴人及訴外人林香惠、林明英所有及共
23 有之系爭土地，系爭建物於92年間竣工後，由訴外人朕園生
24 命關懷科技股份有限公司(下稱朕園公司) 以起造人名義取
25 得使用執照，嗣上訴人鄭聚然於102年間因法院拍賣而取得
26 系爭土地及建物之所有權，系爭土地及建物固為該拍定之標
27 的物，但前臺灣省政府社會處80年7月25日函並不包括在
28 內。是上訴人鄭聚然雖因法院拍賣而取得系爭土地及建物私
29 法上之所有權，但並未隨之取得前臺灣省政府社會處80年7
30 月25日函，已甚明確。上訴人鄭聚然於102年間因法院拍賣
31 而取得系爭土地及建物後，在私法上固得自由使用、收益、

01 處分其所有物，並排除他人之干涉；在公法上亦得依殯葬管
02 理條例及苗栗縣殯葬管理自治條例規定，向主管機關申請設
03 置殯葬設施。然查，上訴人鄭聚然迄未舉證證明其於取得系
04 爭土地及建物所有權後，已完成殯葬設施之合法使用與經營
05 之3道程序，故其就系爭土地及建物尚未取得主管機關核准
06 設置殯葬設施、啟用及經營許可，亦可認定。其既未取得主
07 管機關核准設置殯葬設施，自無因殯葬設施核准事項有變
08 更，而依殯葬管理條例第6條第3項規定報請主管機關核准變
09 更之餘地。(二)又被上訴人於80年間取得核准設置系爭建物之
10 前臺灣省政府社會處80年7月25日函，就其內容觀之，並無
11 行政程序法第123條各款規定之保留行政處分廢止權之記
12 載，且被上訴人並未申請廢止80年7月25日函。另上訴人鄭
13 聚然前雖申請廢止前臺灣省政府社會處80年7月25日函，惟
14 經上訴人苗栗縣政府103年7月11日函予以否准在案，復無前
15 臺灣省政府社會處80年7月25日函業經廢止或撤銷之證據，
16 迄今仍有存續力，其效力繼續存在。上訴人鄭聚然既未經被
17 上訴人之同意，就此即無向上訴人苗栗縣政府申請變更殯葬
18 設施核准事項之權限，上訴人苗栗縣政府以原處分同意變更
19 前臺灣省政府社會處80年7月25日函上述殯葬設施核准事
20 項，依法即有違誤，應予撤銷。(三)另內政部104年10月6日台
21 內民字第1040070215號函(下稱104年10月6日函)及104年10
22 月16日台內民字第1040438088號函(下稱104年10月16日函)
23 不當擴大殯葬管理條例第6條第3項設置殯葬設施核准事項變
24 更之申請人範圍，於法有違，經審查後不予引用，自無從作
25 為有利於上訴人之依據。本件被上訴人提起訴願，其程序上
26 合法，且原處分依法核有不合，訴願決定未予糾正，而決定
27 不受理被上訴人之訴願，即有違誤，被上訴人訴請撤銷，為
28 有理由等語，為其論據。

29 四、上訴人玉寶公司及鄭聚然上訴意旨略以：被上訴人喪失系爭
30 土地及建物所有權而無法繼續使用收益，無法再繼續經營殯
31 葬設施，被上訴人非為原處分之「利害關係人」，其提起本

01 件撤銷訴訟，自屬當事人不適格。原判決認定上訴人鄭聚然
02 雖因法院拍賣而取得系爭土地及建物私法上之所有權，但並
03 未隨之取得公法上之前臺灣省政府社會處80年7月25日函，
04 自無因殯葬設施核准事項有變更，而依殯葬管理條例第6條
05 第3項規定報請主管機關核准變更之餘地，實有判決不備理
06 由之違誤。原判決認定前臺灣省政府社會處80年7月25日函
07 未經廢止或撤銷，迄今仍有存續力，其效力繼續存在，而上
08 訴人未經被上訴人之同意，即無申請變更殯葬條例核准事項
09 之權限之見解不當，有判決不適用法規或適用不當之違誤。
10 原判決未於理由中就內政部函釋如何不當擴大殯葬管理條例
11 第6條第3項關於申請人之範圍有所論述，有適用法規而不適
12 用之違背法令。

13 五、上訴人苗栗縣政府上訴意旨略以：原審未依職權調查被上訴
14 人於108年11月12日提起訴願，是否確實符合訴願法第14條
15 第1、2項規定之「自知悉時起30日內為之」，逕以被上訴人
16 所提出其與苗栗縣議員曾玟學之LINE對話紀錄，即認為被上
17 訴人所提訴願程序上合法，顯有判決不適用法規或適用不當
18 之違背法令。被上訴人已喪失系爭土地及系爭建物之所有權
19 及殯葬設施之整體經營權利，其就上訴人鄭聚然授權上訴人
20 玉寶公司申請變更事業計畫經原處分同意變更等節，非法律
21 上之利害關係人，原審未裁定駁回之，仍逕為實體審理，自
22 有判決違背法令之情事。系爭建物係於殯葬管理條例立法以
23 前，即於80年7月25日經前臺灣省政府社會處核准設置，而
24 上訴人鄭聚然係於102年11月29日，始經法院拍賣而取得建
25 物與土地所有權，無從再對系爭建物重複提出設置申請，至
26 於啟用及經營許可，均已完成申請，惟原審並未予以調查，
27 則原判決認定上訴人鄭聚然未舉證其已依殯葬管理條例之規
28 定完成殯葬設施合法使用與經營之3道程序，而認其未取得
29 核准設置，自無從核准變更等節，實有法規適用不當與判決
30 理由不備之違背法令。原判決就內政部函釋有何不當擴大殯

01 葬管理條例第6條第3項關於申請人之範圍未敘明理由即不予
02 引用，有判決不備理由之違背法令。

03 六、本院查：

04 (一)按「為促進殯葬設施符合環保並永續經營；殯葬服務業創新
05 升級，提供優質服務；殯葬行為切合現代需求，兼顧個人尊
06 嚴及公眾利益，以提升國民生活品質，特制定本條例。」
07 「本條例用詞，定義如下：一、殯葬設施：指公墓、殯儀
08 館、禮廳及靈堂、火化場及骨灰（骸）存放設施。……六、
09 骨灰（骸）存放設施：指供存放骨灰（骸）之納骨堂
10 （塔）、納骨牆或其他形式之存放設施。……」為殯葬管理
11 條例第1條、第2條第1款及第6款所明定。同條例第6條第1
12 項、第3項規定：「(第1項)殯葬設施之設置、擴充、增建、
13 改建，應備具下列文件報請直轄市、縣（市）主管機關核
14 准；其由直轄市、縣（市）主管機關辦理者，報請中央主管
15 機關備查：一、地點位置圖。二、地點範圍之土地登記
16 （簿）謄本及地籍圖謄本。三、配置圖說。四、興建營運計
17 畫。五、管理方式及收費標準。六、申請人之相關證明文
18 件。七、土地權利證明或土地使用同意書。……(第3項)殯
19 葬設施於核准設置、擴充、增建或改建後，其核准事項有變
20 更者，應備具相關文件報請直轄市、縣（市）主管機關核
21 准；其由直轄市、縣（市）主管機關辦理者，應報請中央主
22 管機關備查。」可知，殯葬設施的設置、擴充、增建及改建
23 均應依規定報請主管機關核准，而管制的範圍，包括殯葬設
24 施的地點、配置圖說、興建營運計畫、管理方式及收費標
25 準、土地權利證明或土地使用同意書等事項，有其一變更
26 者，即應備具相關文件報請直轄市、縣（市）主管機關核
27 准，俾行政監督管理，維護使用者之權益。此時，主管機關
28 就變更事項的核准，只是針對該特定事項，發生內容變更的
29 規制效力，並不是對原已核准設置、擴充、增建或改建殯葬
30 設施之決定，重新為另一個新的同意處分。核准處分之原申
31 請設置人，或該變更事項之利害關係人，包括殯葬設施所有

01 權人或經營者，均得依同條例第6條第3項規定備具相關文件
02 報請直轄市、縣（市）主管機關核准，並不以原申請設置人
03 為限。內政部104年10月16日函說明二略以：「……有關主
04 管機關依法核准設置、擴充、增建或改建殯葬設施後，其原
05 備具之本條例第6條第1項各款文件內容如有變更者，該核准
06 處分之原申請人，或該變更事項之利害關係人，均得依同條
07 第3項規定備具相關文件報請直轄市、縣（市）主管機關核
08 准。」（內政部104年10月6日函說明意旨亦同）。內政部基
09 於主管機關之地位闡明上開殯葬管理條例第6條第1項及第3
10 項規定原意，合乎殯葬管理條例之立法意旨，未增加母法所
11 無之限制。

12 (二)殯葬設施設置之核准，係設置人取得核准設置之權利，關於
13 原申請人設置殯葬設施受准許並興建完工後，如殯葬設施之
14 建物及用地均移轉於他人，則該他人申請變更該殯葬設施之
15 原核准事項，是否應取得原申請設置人同意？鑑於殯葬設施
16 設置完竣，仍需考量後續經營面向，為利殯葬設施永續經
17 營，殯葬設施之設置與經營仍應與設施之所有權相互連結，
18 此觀之殯葬管理條例第6條第1項第7款規定應備文件之一，
19 為「土地權利證明或土地使用同意書」即明。是以，倘殯葬
20 設施建物及土地所有權經法院拍賣程序移轉予他人，原申請
21 設置人既已無該設施之建物及土地所有權，亦無從管理使用
22 該設施，該拍定人或經其同意使用土地、建物之人自得備具
23 土地權利證明或土地使用同意書等文件，申請變更該殯葬設
24 施之原核准事項，依上開法律明文及法理，毋須取得原申請
25 設置人同意。則原判決以被上訴人之原授益處分即前臺灣省
26 政府社會處80年7月25日函未經廢止或撤銷，迄今仍有存續
27 力，其效力繼續存在，上訴人鄭聚然既未經被上訴人之同
28 意，就此即無越俎代庖向上訴人苗栗縣政府申請變更殯葬設
29 施核准事項之權限，內政部104年10月6日函及104年10月16
30 日函不當擴大殯葬管理條例第6條第3項設置殯葬設施核准事

01 項變更之申請人範圍，於法有違云云，有適用法規不當之違
02 背法令。

03 (三)經查，前臺灣省政府社會處80年7月25日函同意被上訴人申
04 請於系爭土地設置系爭建物，於83年取得建設局83粟建管頭
05 字第217號建造執照，並於92年間竣工，由訴外人朕園公司
06 以起造人名義取得使用執照，嗣上訴人鄭聚然於102年間因
07 法院拍賣而取得系爭土地及建物之所有權，復於105年6月1
08 日出具土地及建物使用同意書，授權上訴人玉寶公司辦理納
09 骨塔使用，由上訴人玉寶公司於105年7月22日向上訴人苗栗
10 縣政府申請變更「私立慕恩塔興辦事業計畫」，其變更事項
11 略為：(1)所有權人：變更為鄭聚然。(2)申請地號：重測後變
12 更為○○段000、000地號。(3)基地面積：重測後○○段000
13 地號減少9,089平方公尺，重測後○○段000地號增加56.5平
14 方公尺。(4)聯外道路：重測後○○段000、000地號土地面積
15 做為聯外道路使用，變更後該2筆土地部分面積817.84及68
16 6.15平方公尺之用地類別均由農牧用地變更為道路用地，其
17 餘不變。(5)納骨塔位數量：依原申請數量。(6)收費標準：酌
18 予調整。(7)管理費：酌予調整。(8)建築物面積：1樓增加公
19 共衛生空間，其餘各樓及屋突均無增減。(9)名稱：由慕恩塔
20 變更為淨自在等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據
21 資料相符，自得為本院判決之基礎。則上訴人鄭聚然於102
22 年間取得系爭土地及建物之所有權，被上訴人已無系爭建物
23 及土地之所有權，而無管理使用之權利，且因無事實上管領
24 力，無從繼續辦理原設置核准事項，上訴人鄭聚然出具土地
25 及建物使用同意書，授權上訴人玉寶公司辦理納骨塔使用，
26 依殯葬管理條例第6條第3項規定，向上訴人苗栗縣政府申請
27 變更原設置核准事項，原處分予以核准，於法尚無不合。

28 (四)原判決引用上訴人苗栗縣政府100年12月15日府民生字第100
29 0254222號函(下稱100年12月15日函)說明三，以上訴人鄭聚
30 然迄未舉證證明其於取得系爭土地及建物所有權後，已依殯
31 葬管理條例第42條等規定，就系爭土地及建物取得主管機關

01 核准設置殯葬設施、啟用及經營許可，自無因殯葬設施核准
02 事項有變更，而依殯葬管理條例第6條第3項規定報請主管機
03 關核准變更之餘地等等，固非無見。惟按上訴人苗栗縣政府
04 100年12月15日函說明三略以：「……經查現行殯葬設施審
05 查程序，依殯葬管理條例(按:99年1月27日修正，於99年4月
06 30日施行)第7條、第31條殯葬設施之變更規定，送主管機
07 關審核，並以變動內容決其程序審查，概為第一程序。又照
08 殯葬管理條例第18條規定，將原設置設施備具相關文件報主
09 管機關檢查、公告等程序，惟請先行參酌維持睦鄰關係，方
10 得啟用，概為第二程序。另照殯葬管理條例第38條規定有關
11 殯葬設施經營業許可，非必然公司商號即有殯葬設施經營之
12 資格，是以公司商號據相關規定，需向主管機關申請並取得
13 經營許可證書後，方可經營殯葬設施業務，概為第三程序，
14 上述程序為現行殯葬管理條例之殯葬設施設置申請審核通
15 過、各項建置(建照、使照、水土保持、用地變更等)、申請
16 報驗啓用、申請經營許可完備等，方得殯葬設施之合法使用
17 與經營，併予敘明。」等語，足見，欲合法使用與經營殯葬
18 設施者，始須經過上開3道程序，若僅係殯葬設施原核准事
19 項之變更，毋須經過上開3道程序。又殯葬管理條例第42條
20 第1項規定：「經營殯葬服務業，應向所在地直轄市、縣
21 (市)主管機關申請經營許可後，依法辦理公司或商業登
22 記，並加入殯葬服務業之公會，始得營業。」準此，經營殯
23 葬服務業應具備申請經營許可、辦理公司或商業登記並加入
24 殯葬服務業之公會，始得營業。查本件上訴人玉寶公司依殯
25 葬管理條例第6條第3項規定，向上訴人苗栗縣政府申請變更
26 原設置核准事項，尚非申請使用及經營殯葬服務業，自毋須
27 完成上訴人苗栗縣政府100年12月15日函說明三所示之上開3
28 道程序，亦毋須依殯葬管理條例第42條第1項規定辦理。原
29 判決據以適用於本件，認上訴人鄭聚然在公法上並未取得主
30 管機關核准設置殯葬設施、啟用及經營許可，上訴人玉寶公
31 司自無依殯葬管理條例第6條第3項規定報請主管機關變更殯

01 葬設施核准事項之餘地等節，而撤銷訴願決定及原處分，即
02 有適用法規不當之違法。上訴意旨執以指摘原判決，求予廢
03 棄，實屬有據，且依原審確認之事實，本院已可自為判決，
04 爰將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

05 七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
06 項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

07 中 華 民 國 110 年 12 月 16 日

08 最高行政法院第四庭

09 審判長法官 胡 方 新

10 法官 陳 國 成

11 法官 蕭 惠 芳

12 法官 曹 瑞 卿

13 法官 林 惠 瑜

14 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

15 中 華 民 國 110 年 12 月 16 日

16 書記官 蔡 宜 婷