

臺中高等行政法院判決

地方行政訴訟庭
114年度地訴字第11號

原告 福祿壽園區股份有限公司

代表人 林睿紳
訴訟代理人 李添興律師
複代理人 王柏硯律師
被告 苗栗縣政府

代表人 鍾東錦
訴訟代理人 黃誠鶴
吳梓鈺

上列當事人間殯葬管理條例事件，原告不服被告民國113年9月30日府民生字第1130213018號函，及內政部113年12月26日台內法字第1130047787號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。
訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告在坐落苗栗縣○○鎮○○段000000地號等土地上經營福祿壽殯葬園區(下簡稱園區)，興建納骨塔位等殯葬用建築。於民國113年7月12日民眾檢具與原告簽訂之「喜悅帝寶買賣契約書」(下稱喜悅帝寶基地、系爭買賣契約)，向被告申訴原告有販售園區內未經核准之納骨塔位。經被告通知原告陳述意見，函請內政部釋疑，並審閱系爭買賣契約之意涵、原告和締約相對人約定之增補條款後，認原告有販售未經核准啟用之骨灰(骸)存放單位(下稱塔位)之行為，有殯葬管理條例第20條第1項之違章，依同條例第73條第1項規定，以113年9月30日府民生字第1130213018號函，裁處原

01 告罰鍰新臺幣(下同)30萬元、限期於113年12月31日前補辦
02 啟用程序，並應停止販售行為(下稱原處分)。原告不服，提
03 起訴願，經內政部以113年12月26日台內法字第1130047787
04 號訴願決定(下稱訴願決定)駁回，原告仍不服，於法定期
05 間內提起本訴。

06 二、訴訟要旨：

07 (一)原告主張：

08 1.原告並無殯葬管理條例第20條第1項規定之違章：

09 (1)系爭買賣契約第2條明確約定係以骨灰(骸)存放設施之
10 建物及坐落土地(下稱塔位設施)應有部分比例作為買
11 賣標的，而增補條款僅記載待完工啟用後，買受人得經
12 通知，以優惠價另行與原告訂定買賣契約買受塔位使用
13 權。足證買受人已理解在塔位啟用前，無法以增補條款
14 購買使用權，且在另訂契約購買塔位前，買受人亦不得
15 主張原告有提供其存放骨灰(骸)之義務，如此應與殯葬
16 管理條例第20條規定防止預售所生消費糾紛之立法意旨
17 無違。

18 (2)依殯葬管理條例第2條第6款與殯葬管理條例施行細則第
19 18條規定可知，殯葬管理條例第20條第1項、第73條第1
20 項所定之塔位，係指實際設置、劃分用以存放骨灰(骸)
21 之單位，與塔位設施有別。且依民法關於物之規範，塔
22 位與塔位設施亦分別有各自之經濟利益，現行法制既未
23 限制塔位之使用權需與塔位設施之建物、土地併同出
24 售，此觀內政部於101年10月11日所發布「骨灰(骸)存
25 放單位使用權買賣定型化契約應記載及不得記載事項」
26 第3條有關「本契約所訂骨灰(骸)存放單位使用權，非
27 以消費者應取得該設施之所有權為前提」等語之記載亦
28 明。則原告以系爭買賣契約販賣塔位設施之建物、土地
29 應有部分，應屬合法，被告未明確區分塔位使用權、塔
30 位設施之概念，擴張解釋殯葬管理條例第20條第1項規
31 定而予裁罰，違反行政罰法第4條所定處罰法定原則。

01 2.系爭買賣契約之增補條款並非塔位使用權買賣之「要約或
02 要約引誘」或「預約」，亦非附有條件之買賣契約：

03 (1)殯葬管理條例第20條第1項、第73條第1項規定，係將
04 「啟用」與「販售」併列為違規之標的，且科處相同之
05 罰鍰範圍，足證二者之性質、嚴重程度具有相當性。依
06 實務見解，此二條文所定啟用，係指具體使用之既遂行
07 為而言，則依體系解釋，所稱販售，應以「銷售賣出」
08 之行為已完成為必要，原處分及訴願決定將販賣之定義
09 擴張解釋至買賣契約之「要約或要約引誘」、「預約」
10 顯屬不當。

11 (2)增補條款係以塔位經合法啟用後，系爭買賣契約買受人
12 得依增補條款另行購買塔位使用權為前提，此時原告與
13 買受人對於價金尚無合意，亦無價金之交付，雙方亦無
14 法於條件成就前就塔位使用權進行買賣，其性質僅屬系
15 爭買賣契約之附加條款，並非附有條件之買賣契約，亦
16 非塔位使用權買賣之「要約或要約之引誘」。

17 (3)增補條款僅約定「乙方(即原告)保證甲方(即系爭買賣
18 契約之買受人)依下列價格表優惠價繳付福居款」，未
19 就買賣標的物有所特定，亦未使買受人日後有與原告就
20 塔位簽訂買賣契約之義務，且買受人亦不必然會向原告
21 購買塔位使用權，如此自難認該增補條款為「預約」。
22 何況系爭買賣契約所載塔位設施應有部分總售價為38萬
23 8800元，增補條款所載得購買塔位之優惠價則為5萬
24 元，均與其他各縣市之市場行情相符，足認系爭買賣契
25 約之買受人僅有就塔位設施應有部分給付價金，而未就
26 增補條款另外支付價金，是本件並無原處分及訴願決定
27 所指以購買塔位使用權為最終目的之情形。訴願決定誤
28 認增補條款屬塔位使用權買賣之預約，已混淆預約及預
29 售之概念。

30 3.被告未盡行政調查義務，有違行政程序法規定之調查義務
31 及程序保障要求：

01 被告在作成原處分前，曾函詢內政部原告是否構成殯葬管
02 理條例第73條第1項規定之違章，內政部於113年9月11日
03 以台內宗字第1130134604號函覆說明：如販售殯葬設施之
04 建物或坐落土地之所有權或應有部分之同時(或先後)，有
05 與買受人約定或承諾日後塔位之價格、保證販售或其他類
06 似促成買賣契約成立之意思表示等情，因涉塔位買賣契約
07 之要約或要約之引誘，應屬殯葬管理條例第20條第1項所
08 定販售之範疇等語（下稱內政部113年9月11日函）。惟內
09 政部並未考量系爭買賣契約之增補條款係以塔位經合法啟
10 用為前提，故被告應有再行調查、釐清之義務，或給予原
11 告陳述意見之機會，被告疏未為之，遽依內政部函覆內容
12 認定原告構成違規，有違行政程序法第36條、第39條、第
13 102條之規定。

14 4.聲明：(1)原處分及訴願決定均撤銷。(2)訴訟費用由被告負
15 擔。

16 (二)被告答辯：

17 1.解釋契約應通觀契約全文，不可任意擷取文字、恣意推解
18 當事人之締約真意。依系爭買賣契約第4條第1、3項「乙
19 方在本基地建物完工取得使用執照後，乙方應通知已完款
20 甲方，甲乙雙方備齊所有權移轉文件資料及用印，交予地
21 政士辦理本土地暨建物買賣標的產權移轉過戶。…產權移
22 轉過戶時，甲方…並依『增補條款』簽約選位。」、增補
23 條款第1條「乙方『喜悅帝寶』福居完工啟用後，依本契
24 約購買登記日期之先後順序，依序通知甲方於三個月內與
25 乙方另訂福居買賣契約繳付福居款並選位，乙方保障甲方
26 依下列價格表優惠價繳付福居款，若超過三個月則依完工
27 價繳付福居款。」等約款，及內政部113年9月11日函「本
28 案業者於簽定販售建物與土地應有部分契約之同時，以增
29 補條款約定往後購買骨灰(骸)存放單位之『福居優惠價保
30 障』，此『優惠價保障』核屬就骨灰(骸)存放單位買賣契
31 約之要約或要約引誘，不僅已涉及本條例第20規定之『販

01 售』行為，且如未予管制，亦可能衍生相關消費糾紛(如
02 嗣後殯葬設施並未成功啟用之情形)，致無法達成上開條
03 文之立法目的。從而，殯葬設施經營業於販售殯葬設施之
04 建物或坐落土地之所有權或應有部分之同時(或先後)，如
05 與買受人約定或承諾日後骨灰(骸)存放單位之價格、保證
06 販售或其他類似之促成買賣契約成立之意思表示等情，因
07 涉及骨灰(骸)存放單位之要約或要約引誘，屬本條例第20
08 條規定『販售』之範疇，自有該條及同條例第73條規定之
09 適用。」之闡釋，足證原告有未經被告核准啟用即販售塔
10 位之違規。

11 2.系爭買賣契約與增補條款係同一天與消費者簽訂，且依被
12 告核發之使用執照暨相關興辦事業計畫書圖，系爭買賣契
13 約之標的建物，用途為塔位設施、納骨空間，參酌一般交
14 易習慣，民眾與原告簽立系爭買賣契約自係以購買塔位之
15 使用權為目的。原告為規避法令，變相以系爭買賣契約預
16 售尚未啟用之塔位，事屬明確，被告予以裁罰，並無違
17 誤。

18 3.何況依原告前與被告簽訂之「福祿壽殯葬園區興建營運計
19 畫B.O.O.(興建-擁有-營運)」案契約第十章規定：「乙方
20 之違約事由……(四)除本契約另有規定依其規定外，乙方
21 就本契約所取得之興建營運權或與本計畫有關之資產，未
22 經甲方同意即擅自轉讓、出租或設定負擔者。」原告擅自
23 出售塔位設施應有部分，已涉嫌違約，故原告即便無預售
24 塔位使用權，仍構成未經主管機關變更即進行買賣之違
25 規，被告仍可依殯葬管理條例第73條第1項規定予以裁
26 罰。

27 4.聲明：(1)原告之訴駁回。(2)訴訟費用由原告負擔。

28 三、本件應適用法令：

29 (一)殯葬管理條例：

30 1.第2條第6款：「本條例用詞，定義如下：…六、骨灰
31 (骸)存放設施：指供存放骨灰(骸)之納骨堂(塔)、納骨

01 牆或其他形式之存放設施。」

02 2.第20條第1項：「設置、擴充、增建或改建殯葬設施完
03 工，應備具相關文件，經直轄市、縣(市)主管機關檢查
04 符合規定，並將殯葬設施名稱、地點、所屬區域、申請
05 人及經營者之名稱公告後，始得啟用、販售墓基或骨灰
06 (骸)存放單位。其由直轄市、縣(市)主管機關設置、擴
07 充、增建或改建者，應報請中央主管機關備查。」

08 3.第73條第1項：「殯葬設施經營業違反第6條第1項或第3
09 項規定，未經核准或未依核准之內容設置、擴充、增
10 建、改建殯葬設施，或違反第20條第1項規定擅自啟
11 用、販售墓基或骨灰(骸)存放單位，處新臺幣30萬元以
12 上150萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續；屆期仍
13 未改善或補辦手續者，得按次處罰，情節重大或拒不遵
14 從者，得令其停止開發、興建、營運或販售墓基、骨灰
15 (骸)存放單位、強制拆除或回復原狀。未經核准，擅自
16 使用移動式火化設施經營火化業務，或火化地點未符第
17 23條第1項規定者，亦同。」

18 (二)殯葬管理條例施行細則第18條：「骨灰(骸)存放設施完工
19 後，得依實際設置納骨灰(骸)設施為單位，分期分區申請
20 啟用。」

21 四、本院判斷：

22 (一)前揭事實概要欄所載各情，除後述爭點外，未據兩造爭執，
23 並有原處分(本院卷第31至35頁)、訴願決定(本院卷第44至
24 53頁)、消費爭議申訴(調解)資料(本院卷第151、152頁)、
25 系爭買賣契約(本院卷第153至156頁)、被告113年7月16日府
26 民生字第1130152476號函(本院卷第163至165頁)、被告113
27 年7月30日府民生字第1130159718號函(本院卷第171至173
28 頁)、被告113年8月21日府民生字第1130181184號函(本院卷
29 第195至197頁)等附卷可證，堪信為真實。

30 (二)本件爭點：1.原告主張系爭買賣契約為單純的殯葬設施所有
31 權買賣契約，不涉及塔位使用權銷售，不構成殯葬管理條例

01 第20條第1項之違規，是否有據？2.被告依殯葬管理條例第
02 73條第1項規定作成原處分，有無理由？（見本院卷第327
03 頁），茲論述如下。

04 1.本件原告在喜悅帝寶基地尚未核准啟用之前，即與消費者
05 簽訂系爭買賣契約及增補條款，為兩造不爭之事實，雙方
06 爭執重點，在於如何定性系爭買賣契約及增補條款，亦即
07 原告是否構成「販售」、買賣標的為何及契約是否成立
08 等。既屬法律解釋適用之評價問題，非因事實不明而有應
09 再行調查釐清之情形，則原告質疑被告援引內政部113年9
10 月11日函文，未再調查釐清塔位設施與塔位使用權買賣之
11 不同，及塔位尚未合法啟用等情，違反行政程序法第36、
12 39、102條等規定云云，即非可採，先予敘明。

13 2.按殯葬管理條例第20條第1項禁止未經核准啟用即預先販
14 售墓基或塔位，立法目的係為保障消費者權益，防止業者
15 詐騙，確保服務品質及殯葬設施永續經營與管理，避免過
16 去因業者倒閉或經營不善導致糾紛，使民眾預購後權益受
17 損，以促進殯葬市場健全發展。是如未經主管機關核准啟
18 用，無論墓基或塔位，均禁止殯葬業者預先販售，如有違
19 反，即應依殯葬管理條例第73條第1項規定論罰。至本條
20 項所謂「販售」，與民法「買賣」用語雖非相同，但販售
21 乃聚焦於賣方之行為，即以營利為目的，將商品出售之
22 意，通常會伴隨買賣契約，故殯葬業者在殯葬設施尚未經
23 主管機關核准啟用之前，就墓基或塔位預先與消費者成立
24 買賣契約者，即屬違章，該當本條項所禁止之「販售」行
25 為，而應受罰。

26 3.次按，解釋契約應探求當事人立約時之真意，並通觀契約
27 全文，斟酌訂立契約當時及過去之事實、交易上之習慣等
28 其他一切證據資料，作全盤之觀察，以為判斷之基礎，不
29 能徒拘泥字面或擷取書據中一二語，任意推解致失其真意
30 （最高法院113年度台上字第1729號判決意旨參照）。又
31 民法第345條規定：「稱買賣者，謂當事人約定一方移轉

01 財產權於他方，他方支付價金之契約。」同法第153條第1
02 項規定：「當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或
03 默示，契約即為成立。」據此，當事人就標的物與價金意
04 思表示合致時，買賣契約即屬成立。至於買賣之標的物法
05 律並無特別限制，只要可能、確定、適法、妥當，均無不
06 可，雖買賣標的物原則上必須特定或至少可得特定，但如
07 賦予買方選擇權，使買方能從特定種類商品中「選擇」，
08 買賣契約亦屬合法有效，亦即標的物在買方「行使選擇權
09 前」可概括描述其種類，於「行使後」得具體特定時，仍
10 不影響買賣契約之成立。

11 4.經查，系爭買賣契約之前言載明：「茲為甲方承購乙方苗
12 栗縣福祿壽生命藝術園區（以下簡稱園區）之『喜悅帝
13 寶』基地（以下簡稱本基地）土地暨其建物……」，第4
14 條第1、3項明訂：「乙方在本基地建物完工取得使用執照
15 後，乙方應通知已完款甲方，甲乙雙方備齊所有權移轉文
16 件資料及用印，交予地政士辦理本土地暨建物買賣標的產
17 權移轉過戶。…產權移轉過戶時，甲方…並依『增補條
18 款』簽約選位。」（見本院卷第85頁），固係以園區之土
19 地暨其建物為買賣標的，然其約款之末，既明文「並依
20 『增補條款』簽約選位」，則原告與消費者同日所簽訂之
21 增補條款，自為系爭買賣契約之一部，不能將二者割裂予
22 以分別看待。而依原告與買方所簽訂之增補條款第1條：
23 「乙方『喜悅帝寶』福居完工啟用後，依本契約購買登記
24 日期之先後順序，依序通知甲方於三個月內與乙方另訂福
25 居買賣契約繳付福居款並選位，乙方保障甲方依下列價格
26 表優惠價繳付福居款，若超過三個月則依完工價繳付福居
27 款。」之約定（見本院卷第87頁），可知消費者購買塔位
28 設施之應有部分後，只要塔位設施完工啟用，原告即有通
29 知買受人之義務，買受人則有以優惠價選擇並購買塔位使
30 用權之權利。

31 5.審視上開系爭買賣契約及增補條款約定內容，原告所販售

01 者，並非僅有塔位設施之應有部分而已，該增補條款之塔
02 位選擇權毋寧為雙方買賣之核心標的。首先，殯葬業屬特
03 許行業，須依殯葬管理條例所定資格及條件經申請主管機
04 關許可始可經營。就本件而言，依原告前與被告簽訂之
05 「福祿壽殯葬園區興建營運計畫B.O.O.(興建-擁有-營
06 運)」申請案契約第十章10.1(四)規定：「乙方之違約事
07 由……(四)除本契約另有規定依其規定外，乙方就本契約
08 所取得之興建營運權或與本計畫有關之資產，未經甲方同
09 意即擅自轉讓、出租或設定負擔者。」(見本院卷第232
10 頁)，可知其資產利用，係受被告管制，除經同意，本不
11 得擅自出售塔位設施應有部分。則姑先不論本件原告預售
12 塔位設施之應有部分業已違反與被告間之契約約定，就消
13 費者而言，殯葬業之經營、管理及興建塔位設施其所有權
14 之變更、轉讓，均受管制，是與原告簽訂系爭買賣契約及
15 增補條款，亦無可能係著重在購買該受層層管制之建物與
16 土地之應有部分所有權，藉由「投資」獲取經濟利益。蓋
17 塔位設施之主要功能，係民眾基於慎終追遠之需求，用以
18 適當安置先人遺骸之處所，其塔位設施應有部分之所有
19 權，向來非屬民眾之「投資」標的選擇，何況民眾購買塔
20 位取得永久使用權後，即可出售轉讓，本身即具有財產價
21 值，亦無另取得塔位設施應有部分所有權之必要。是基於
22 殯葬業受特許管制、納骨安靈為塔位設施之主要功能，及
23 塔位具有永久使用權並可轉讓而具有相當財產價值等情為
24 全盤之觀察，消費者與原告簽訂系爭買賣契約及增補條款
25 之目的，係為取得塔位設施啟用後選擇塔位之優先權利，
26 而非塔位設施之應有部分所有權，至為明確。

27 6.再者，系爭買賣契約就塔位設施應有部分總售價為38萬
28 8800元，而依增補條款選擇塔位時優惠價為5萬元，差距
29 懸殊。審閱增補條款消費者以優惠價選擇塔位時，並無任
30 何限制，可知塔位設施一旦啟用，消費者即可就塔位設施
31 中之全部塔位優先選擇其中之一。則依一般殯葬業者就塔

01 位設施均區分樓層高低、箱架高度（水平、仰視或俯
02 視）、容納數量（單人、夫妻、家族）、環境景觀、方位
03 角度等因素而異其售價，價格區間通常介於數萬元至數十
04 萬元之間而論，本件增補條款既賦予消費者以5萬元優惠
05 價即得任意選擇塔位，可知該塔位選擇之優先性始為民眾
06 預先與原告締約之真正目的，系爭買賣契約塔位設施應有
07 部分所有權之售價，實質上係包含增補條款之塔位選擇權
08 在內，即屬至明。如若依原告主張應將系爭買賣契約與增
09 補條款分別看待，增補條款僅係附加條款而已云云，則消
10 費者依增補條款得僅以5萬元之價格，而任意選擇塔位設
11 施中高價位之塔位，顯然有悖於塔位使用權買賣之一般市
12 場交易常情，自非可採。

13 7.原告雖主張，塔位設施必須經核准啟用，消費者才能購買
14 塔位，其銷售行為尚未完成，價金、標的均未具體確定，
15 是並無塔位預先販售之違章云云。然買賣契約為諾成契
16 約，只要當事人就標的物與價金意思表示合致時，買賣契
17 約即屬成立。且買賣標的物亦可賦予買方從特定種類商品
18 中「選擇」，於「選擇後」得具體特定時，買賣契約亦屬
19 合法有效，有如前述。本件消費者與原告簽訂系爭買賣契
20 約與增補條款，目的係著重在塔位設施啟用後對於塔位之
21 優先選擇，可認其買賣標的物包含塔位設施之應有部分及
22 可經由選擇特定之「塔位」，待消費者選擇後，即屬具體
23 特定，自不影響塔位使用權買賣契約之成立。至於價金部
24 分，該系爭買賣契約之售價38萬8000元及增補條款優惠價
25 5萬元合計43萬5000元，即屬購買塔位設施應有部分及塔
26 位使用權之價金，是本件買賣價金及買賣標的物均屬具體
27 而可得特定，買賣契約業已成立，亦甚為明確。

28 8.至原告另主張塔位設施尚未啟用，塔位使用權之價金亦尚
29 未支付部分。本院再次強調，買賣契約為諾成契約，只需
30 買賣雙方就買賣標的物及價金意思表示合致，不待標的物
31 或價金之交付，契約即屬成立。至於塔位設施合法啟用之

01 後，消費者始能以優惠價選擇塔位一節，乃法律行為附有
02 停止條件，亦即契約本身已經成立，但效力尚未發生，須
03 待條件成就時才正式生效並發生法律效果。詳言之，本件
04 塔位設施是否合法啟用屬未來不確定發生之法律事實，須
05 待塔位設施經核准啟用，因條件成就，始能發生消費者依
06 增補條款選擇塔位之法律效力，此並不影響增補條款契約
07 業已成立之認定，是原告主張增補條款契約尚未成立云
08 云，亦無可採。

09 六、結論：

10 (一)綜上所述，原告與消費者簽訂系爭買賣契約、增補條款，構
11 成販售未經核准啟用之骨灰(骸)存放單位之違章，事屬明
12 確。被告殯葬管理條例第73條第1項規定作成原處分，核無
13 違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告訴請撤銷，為無
14 理由，應予駁回。

15 (二)兩造其餘攻防方法及卷內事證，經核於判決結果不生影響，
16 無庸逐一論述，附此敘明。

17 (三)原告之訴為無理由，訴訟費用應由原告負擔。

18 中 華 民 國 114 年 12 月 18 日

19 審判長法官 黃司熒

20 法官 李婉玉

21 法官 李嘉益

22 一、以上正本係照原本作成。

23 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭
24 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
25 向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決
26 宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補
27 提上訴理由書（須附繕本）。

28 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
29 逕以裁定駁回。

30 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
31 法第49條之1第1項第2款），但符合下列情形者，得例外不

委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）：

<p>得不委任律師為 訴訟代理人之情 形</p>	<p>所需要件</p>
<p>(一)符合右列情 形之一者， 得不委任律 師為訴訟代 理人</p>	<p>1. 上訴人或其法定代理具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 。</p>
<p>(二)非律師具有 右列情形之 一，經高等 行政法院高 等行政訴訟 庭認為適當 者，亦得為 為上訴審訴 訟代理人。</p>	<p>1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、或與訴訟事件相關業務者。</p>
<p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

中華民國 114 年 12 月 18 日
書記官 林俐婷