

臺中高等行政法院判決

地方行政訴訟庭
114年度地訴字第6號

原告 振美股份有限公司

代表人 林季華

訴訟代理人 王德凱律師

被告 臺中市政府民政局

代表人 吳世瑋

訴訟代理人 胡文傑律師

上列當事人間殯葬管理條例事件，原告不服臺中市政府中華民國113年11月26日府授法訴字第1130229027號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

- 一、原告之訴駁回。
- 二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

(一)緣原告為臺中市大雅區大度山花園公墓（下稱系爭公墓）之經營管理者，其前於民國(下同)101年間，因未經主管機關核准設置、擴充、增建，擅自違法販售系爭公墓墓基，經被告認違反殯葬管理條例第6條規定，而依同條例第73條第1項規定，以103年1月20日中市民宗字第103000191號函暨行政裁處書裁處原告新臺幣(下同)30萬元罰鍰，並限期6個月內改善或補辦手續(下稱第一次處分)。然原告仍未向被告申請核准殯葬設施之設置、擴充、增建，復於106年及108年間分別於其管領之臺中市○○區○○段00○○地號土地增設「洪府家族之墓園」、「黃姓歷代之墓園」及「鄧府家族之墓園」(下稱洪府等3墓園)，經被告於108年7月查獲，因認原

01 告屆期仍未改善或補辦相關手續，致其違法狀態持續，已違
02 反殯葬管理條例第6條規定，而依同條例第73條第1項規定，
03 以108年9月11日中市民宗字第1080023245號函暨行政裁處書
04 裁處原告50萬元罰鍰，並限期6個月改善或補辦手續(下稱第
05 二次處分)；原告不服提起訴願，亦經臺中市政府於108年12
06 月26日以府授法訴字第1080251595號訴願決定書駁回，原告
07 未提起行政訴訟而確定。再原告迄110年間仍未改善或補辦
08 相關手續，致其違法狀態持續，經被告於同年2月4日查報屬
09 實後，認原告違反殯葬管理條例第6條規定，而依同條例第7
10 3條第1項規定，以110年11月16日中市生綜字第1100028663
11 號函暨行政處分書裁處原告70萬元罰鍰，並限期6個月改善
12 或補辦手續(下稱第三次處分)；原告不服提起訴願，亦經臺
13 中市政府於111年3月8日以府授法訴字第1110009889號訴願
14 決定書駁回，原告復向本院高等庭提起行政訴訟(受理案號：
15 111年度訴字第102號)，再撤回起訴而確定。

16 (二)被告為查明原告於第三次處分改善期間屆至後，是否已改善
17 或補辦相關手續，乃於112年12月11日派員前往現地複查，
18 除查獲洪府等3墓園均仍未改善或補辦手續，致其違法狀態
19 持續外，另查獲原告於110年及111年間再分別於其管領之臺
20 中市○○區○○段00地號土地新增設「王府家族之墓園」及
21 「高府家族之墓園」(下稱王府等2墓園)等事實；經通知原
22 告陳述意見後，被告認原告屆期仍未改善或補辦相關手續，
23 致其違法狀態持續，違反殯葬管理條例第6條規定屬實，而
24 依同條例第73條第1項、臺中市違反殯葬行為查報作業及裁
25 罰基準第5點、第8點等規定，以113年7月2日中市生綜字第1
26 130017187號函暨裁處書裁處原告90萬元罰鍰，並限期6個月
27 改善或補辦手續(下稱原處分)。原告不服提起訴願後，亦經
28 臺中市政府以113年11月26日府授法訴字第1130229027號訴
29 願決定書駁回(下稱訴願決定)，原告遂提起本件訴訟。

30 二、原告主張要旨及聲明：

31 (一)系爭公墓最初係由訴外人林維崧、蔡榮泉二人及其家族成員

01 於63年間起陸續以二家「振美企業股份有限公司」（統一編
02 號：00000000及00000000）開發及經營，於64年間經臺灣省
03 政府及臺中縣政府准予設置在案，並於75年間經臺中縣政府
04 准予擴大設置。於91年7月17日殯葬管理條例實施後，林維
05 崧、蔡榮泉之家族成員嗣再以訴外人「振美企業股份有限公
06 司」為申請人（按：此振美企業股份有限公司之統一編號為
07 00000000，設立於85年1月5日，前於94年6月9日以經授中字
08 第0943225932號函解散登記，並已於104年9月間清算完
09 結），於92年間提出另29筆地號土地辦理擴充補正申請，然
10 因中科基地之擴大開發，訴外人「振美企業股份有限公司」
11 未能辦理完成補正程序。據此，系爭公墓於數十年前早已完
12 成開發及設置；原告公司於94年間成立後，僅係就此已存在
13 數十年之系爭公墓繼續提供管理服務，合先敘明。

14 (二)原處分以系爭公墓內設有「鄧府家族之墓園」、「洪府家族
15 之墓園」、「黃姓歷代之墓」、「王府家族之墓園」、「高
16 府家族之墓園」等墳墓，且此等墳墓墓碑上記載立碑時間分
17 別為108年、106年7月、106年、110年、111年，認原告就此
18 等殯葬設施之設置、擴充、增建、改建未依殯葬管理條例第
19 6條第1項辦理，依同條例第73條第1項規定，以原處分對原
20 告裁罰90萬元，並限期6個月改善或補辦手續。惟原告於94
21 年間設立後，固受系爭公墓創立者林維崧、蔡榮泉二人之家
22 族成員委託管理此公墓，然原告並非系爭公墓殯葬設施之
23 「設置」者，亦非前揭「鄧府家族之墓園」、「洪府家族之
24 墓園」、「黃姓歷代之墓」等殯葬設施之擴充、增建、改建
25 者；被告逕以此等5座「家族墓」有設置、擴充、增建、改
26 建等情形，即依殯葬管理條例第6條第1項、第73條第1項規
27 定對原告裁罰，其裁罰所據之事實顯有速斷。

28 (三)被告主張前曾以原告未向被告申請系爭公墓殯葬設施之擴
29 充、增建或改建核可，陸續裁處原告30萬元、50萬元及70萬
30 元罰鍰，且此等裁罰之行政處分均已確定，依最高行政法院
31 109年度上字第875號判決意旨，前揭三次行政處分應具有構

01 成要件效力。惟按「行政處分之構成要件效力，係行政處分
02 本身所生之效力，前行政處分乃後行政處分之構成要件事實
03 之一部分，原則上後處分機關或法院應尊重前處分之存續力
04 與內容之效力，惟其中並不包括處分機關作成該行政處分所
05 植基之事實認定前提；換言之，處分機關據以作成行政處分
06 所認定之事實，非行政處分構成要件效力之一環，該等事實
07 認定亦不當然拘束其他行政機關或法院。」憲法法庭114年
08 統裁字第3號、第4號裁定著有明文；故依前揭憲法法庭裁定
09 意旨，前揭30萬元、50萬元及70萬元罰鍰之處分固已確定在
10 案，然被告據以作成行政處分所認定之事實，非行政處分構
11 成要件效力之一環，該等事實認定亦不當然拘束鈞院。

12 (四)又殯葬設施之設置須先依殯葬管理條例第6條第1項規定報請
13 地方主管機關核准後，始得為之，如行為人違反該作為義
14 務，未經核准即擅自設置殯葬設施，地方主管機關應依同條
15 例第73條第1項前段規定裁罰。而殯葬管理條例第63條第1項
16 規定，係禁止殯葬服務業提供或媒介非法殯葬設施供消費者
17 使用之營業行為，而課予其不為一定行為之義務，如殯葬服
18 務業違反該不作為義務，而有提供或媒介非法殯葬設施供消
19 費者使用之營業行為，地方主管機關應依同條例第96條第1
20 項規定裁處；此與未經核准設置殯葬設施而違反同條例第6
21 條第1項規定，應依同條例第73條規定裁處者，無論其所違
22 反之行政法上義務類型（前者為不作為義務，後者則為作為
23 義務）、違章行為態樣（前者為提供或媒介非法殯葬設施供
24 消費者使用，後者則為未經核准設置殯葬設施）、規範及裁
25 處依據（前者為殯葬管理條例第63條第1項及第96條第1項，
26 後者則為同條例第6條第1項及第73條），均顯不相同（最高
27 行政法院112年度上字第241號判決意旨參照）。

28 (五)依殯葬管理條例第2條第1款規定，殯葬設施指公墓、殯儀
29 館、禮廳及靈堂、火化場及骨灰（骸）存放設施；如前所
30 述，系爭公墓於64年間開始設置時，原告根本尚未成立，自
31 非系爭公墓殯葬設施之設置者。原告於94年間設立後，就此

01 已存在數十年之系爭公墓提供管理服務，依前揭「家族墓」
02 立碑時間，原告固不否認前揭「鄧府家族之墓園」、「洪府
03 家族之墓園」、「黃姓歷代之墓」、「王府家族之墓園」、
04 「高府家族之墓園」等墳墓於原告管理系爭公墓期間曾興
05 建、改建或修建，然原告並非前揭「家族墓」殯葬設施之
06 「擴充」、「增建」、「改建」者，亦無任何證據足認原告
07 曾參與此等墳墓之興建、改建或修建工程，且原告並非此等
08 家族墓之使用權人，實際上亦無從為此等家族墓之「擴
09 充」、「增建」、「改建」補辦手續，故被告以此等事實對
10 原告裁罰之適法性，難謂無疑。退步言之，若被告係認原告
11 就此有提供或媒介系爭公墓供消費者使用之營業行為，除應
12 就此提出相關事證外，依前揭殯葬管理條例規定及說明，原
13 告縱有此等違章營業行為，亦屬違反殯葬管理條例第63條第
14 1項規定之不作為義務，應以同條例第96條第1項規定為裁罰
15 之依據，則被告以原告於限改期內仍有營業事實為由，認係
16 違反殯葬條例第6條規定，而依同條例第73條第1項規定，作
17 成原處分裁罰原告，亦難謂無適用法律涵攝錯誤違誤之疑
18 義。準此，原處分裁罰所據事實及法律涵攝是否有違誤，應
19 屬事實審法院必須依職權調查，不得僅以前三次行政處分仍
20 存續而遽認被告再次裁罰為合法，故原告主張被告就此等事
21 實未詳加調查，逕以此等「家族墓」之繼續存在，或原本之
22 使用者縱有翻新使用原有墳墓之行為，即對原告再次裁罰之
23 事實認定自有違誤。

24 (六)縱認原處分之事實認定及法律涵攝並無違誤，然依行政罰法
25 第18條第1項規定，行政裁量制度之目的在於實現個案正
26 義，具體個案之各種情節，凡與法律效果之裁斷有關者，均
27 應在立法目的之指導下納入審酌之範圍；行政罰法第18條第
28 1項規定所示與裁處罰鍰有關的裁量因素，除了法條明文所
29 提及的「行為應受責難程度」、「行為所生影響」以及「違
30 反行政法上義務所得之利益」等因素外，「違法情節之規模
31 與嚴重程度」、「當事人故意過失之情節」、「行為後的態

01 度」等，解釋上亦均屬於該項的裁量因素。系爭公墓早已存
02 在多年，原告係於94年間始設立，公司登記之實收資本額僅
03 200萬元，原處分對原告之加重裁罰至90萬元，雖符合被告
04 之裁量基準，但其裁量難謂無瑕疵：

05 1、系爭公墓於原告成立前早已存在多年，原告經系爭公墓創立
06 者家族之授權，就此已存在數十年之殯葬設施提供管理服
07 務，其中多數墳墓已存續數十年，但有部分墓地係於早年經
08 客戶購置使用權，嗣於原告管理期間設置、擴充、增建；依
09 原告設立前早已存在之系爭公墓管理規則，此墓園內之墳墓
10 使用者於遷葬前可繼續使用墳墓土地，故原告無從阻止此等
11 早年已購置使用權之客戶依約繼續使用。

12 2、因系爭公墓部分土地借名登記衍生紛爭，創辦人林維崧、蔡
13 榮泉二人之家族成員實難於短時間取得全部土地所有人出具
14 使用同意書補辦手續；然若此等土地因產權紛爭致未能繼續
15 供系爭公墓使用，可能造成眾多使用者之權益受損，顯與此
16 公墓設置之目的及社會責任有違。因此，原告每年仍持續為
17 此公墓坐落之多筆土地繳納高額地價稅，其繼續管理系爭公
18 墓確有公益性之考量；但受限於前揭相關事實，要自力解決
19 全部問題確有相當之困難，故原告始終表示願配合主管機關
20 之行政指導或相關作為處理此等多年來無法解決之合法性疑
21 義，甚至一再表示願協調部分土地所有權人捐出土地所有
22 權，由主管機關協助處理此墓園合法性之疑義。然被告不但
23 未就前揭困境向原告提出行政指導或相關協助，除已陸續對
24 訴願人裁罰30萬元、50萬元、70萬元外，嗣再以原處分對訴
25 願人裁罰90萬元，其就同一事實裁罰金額機械式地依臺中市
26 違反殯葬行為裁罰基準表一再加重，而未能考量原告前揭困
27 境，實難謂無裁量濫用或裁量怠惰之違法。

28 (七)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

29 三、被告答辯要旨及聲明：

30 (一)原處分以原告未向被告申請擴充、增建或改建核可，違反殯
31 葬管理條例第73條第1項規定，處以行政罰鍰並限期6個月改

01 善或補辦手續，於法有據：

- 02 1、原處分審認違法設置之墓園共5座，其中「鄧府家族之墓
03 園」（立墓碑時間：108年）、「洪府家族之墓園」（立墓
04 碑時間：106年7月）、「黃姓歷代之墓園」（立墓碑時間：
05 106年），屬第三次處分裁罰並命限期改善，迄今仍未改善
06 或補辦手續之墓園，係違法狀態持續之墓園；上開3墓園於1
07 08年間即經被告查獲，並利用「臺中市政府地政局-158空間
08 資訊網」定位墳墓經緯度，上開3墓園分別坐落於臺中市○
09 ○區○○段00○○地號土地，而臺中市○○區○○段00○○
10 地號土地重測前為臺中縣○○段○○○段00000○000000地
11 號土地，該2筆土地前經地政人員於97年間實測結果已由原
12 告未經核准使用，有臺中縣雅潭地政事務所97年6月3日雅地
13 測字第0971004277號函附大度山公墓用地範圍圖可稽，原告
14 於鈞院111年度訴字第102號前案訴訟中所提出之準備書狀復
15 已自認：原告有管理系爭公墓，臺中縣○○段○○○段0000
16 0○000000地號土地為系爭公墓使用之範圍等情。是以，被
17 告經查認原告違規屬實，而以第三次處分裁處原告罰鍰，並
18 限期6個月改善或補辦手續，原告雖對第三次處分提起行政
19 訴訟，然嗣撤回起訴；則第三次處分既已合法送達原告，原
20 告當知遭課予應於第三次處分收受送達後6個月期限內改善
21 完成或補辦手續之義務，且被告於112年12月11日複查前，
22 亦曾於112年11月30日發函通知原告派員會同到場，經會同
23 查報原告確屆期未改善或補辦手續；又第三次處分迄今未經
24 有權機關撤銷或廢止，且原告對該處分本有合法救濟之途
25 徑，卻任意放棄依該救濟程序為主張，原告自不得任意反於
26 第三次處分之內容，再於本件爭執其未擴充、增建「鄧府家
27 族之墓園」、「洪府家族之墓園」、「黃姓歷代之墓園」部
28 分。
- 29 2、又被告於112年12月11日查報違法新增建之墓園為「王府家
30 族之墓園」（立墓碑時間：110年）、「高府家族之墓園」
31 （立墓碑時間：111年）；而依被告所測得之座標及坐落之

01 土地地號，上開2墓園均坐落臺中市○○區○○段00地號土
02 地，並非系爭公墓原核准設置之土地範圍內，原告既現為系
03 爭公墓之經營管理者，對於系爭公墓之使用具有事實上管領
04 力，實際上卻仍續行提供未經合法擴充、增建之殯葬設施予
05 民眾使用，原告違反殯葬管理條例第6條第1項、第73條第1
06 項之違規事實明確，原告主張其僅就已存在之殯葬設施提供
07 管理服務，並非擴充、增建者，非違反殯葬管理條例第6條
08 第1項之責任主體云云，自無可採取。

09 3、從而，被告依殯葬管理條例第6條第1項、第73條第1項及臺
10 中市違反殯葬行為查報作業及裁罰基準第5點、第8點，以原
11 處分裁處原告罰鍰90萬元，並命原告限期6個月改善或補辦
12 手續，於法並無不合。

13 (二)原告雖主張：其非系爭公墓殯葬設施之「設置」者，且上開
14 墓園均屬訴外人興建或改建之「家族墓」，原告非系爭公墓
15 之設置、擴充、增建、改建者云云。然原告確有提供他人使
16 用系爭公墓內墓基之行為，即已違反殯葬管理條例第6條、
17 第73條規定：

18 1、查臺灣省政府及臺中縣政府於64年間係核准於重測前臺中縣
19 大雅鄉（即改制後之臺中市大雅區）上橫山段201-89、201-
20 16、201-11、201-85、201-10、201-81、201-82、201-90、
21 201-86等9筆土地設置系爭公墓，此有臺中縣政府64年3月6
22 日函影本可稽；而原告所提出之「臺中縣政府有關單位75年
23 9月5日會勘紀錄表影本」，係當時臺中縣政府就系爭公墓欲
24 擴充24筆土地所為之會勘紀錄，然改制前臺中縣政府並未就
25 前開擴充事項有所准駁。又針對92年間「振美企業股份有限
26 公司」申請擴充開發系爭公墓等29筆土地擴充案，經改制前
27 臺中縣政府92年9月10日府民宗第0000000000號函原則性同
28 意；其後被告於101年6月25日以中市民宗字第1010019637號
29 函載明：「主旨：有關貴公司92年間向臺中縣政府（下簡稱
30 前縣府）申請擴充開發大度山花園公墓等29筆土地一案，請
31 依殯葬管理條例第7條、第73條第2項規定於文到1年內重新

01 補正申請，請查照。……說明二：……，逾期未申請核准
02 者，將廢止前縣府92年9月10日府民宗字第0000000000號函
03 之同意事項。……」通知「振美企業股份有限公司」及原告
04 限期完成補辦程序；然「振美企業股份有限公司」並未辦理
05 重新申請程序，被告亦未收到「振美企業股份有限公司」補
06 辦相關文件，被告遂以102年7月11日中市民宗字第10200239
07 08號函通知「振美企業股份有限公司」及原告，廢止上開92
08 年9月10日原則性同意函。是以，自廢止後原告應不得有擴
09 充經營殯葬設施之行為，系爭公墓僅上開9筆土地範圍內准
10 作殯葬設施之使用。

11 2、被告於103年間查獲原告未經核准擴充殯葬設施而擅自啟
12 用、販售墓基，遂以第一次處分裁處原告30萬元並限期改善
13 後，又於108年間查獲原告於經管系爭公墓期間，容任民眾
14 於其經管範圍內繼續使用未經合法申請擴充之殯葬設施，於
15 110年間經被告至系爭公墓現勘仍未予改善；雖原告非為系
16 爭公墓之最初設置者，然原告現既為系爭公墓之經營管理
17 者，對於系爭公墓之使用具有事實上管領力，且本案所查報
18 違規殯葬行為之墳墓，係坐落於臺中市○○區○○段00○○
19 地號（重測前為臺中縣○○段○○○段00000○○000000地
20 號）土地上，並非系爭公墓核准使用得供公眾營葬屍體、埋
21 藏骨灰使用之土地範圍，該等墳墓既係由原告管理，亦為原
22 告所不爭執，原告復於準備程序中自承：「鄧府家族之墓
23 園」、「黃府家族之墓園」、「黃姓歷代之墓」、「王府家
24 族之墓園」、「高府家族之墓園」這五座墳墓坐落在原告負
25 責清潔管理的系爭公墓內，原告確實都有審核這五座墳墓的
26 興建資料，確實有同意他們改建等語，原告亦自承就系爭公
27 墓部分擴充使用之土地未辦理完成補正程序，惟實際上卻仍
28 續行提供未經合法設置、擴充之殯葬設施予民眾使用，原告
29 所為已違反殯葬管理條例第6條、第73條規定。

30 (三)原告又主張：依系爭公墓管理規則，系爭公墓向來同意墳墓
31 使用者於遷葬前可繼續使用墳墓土地，原告無權阻止原本之

01 使用者翻新使用原有墳墓，且原告縱有違反作為義務，應依
02 殯葬管理條例第63條第1項、第96條第1項裁罰云云。惟上開
03 事由係屬原告與訴外人墓主間私法契約得否履行之問題，尚
04 非能據此主張無須依殯葬管理條例相關規定辦理擴充、增建
05 等程序，且本案與殯葬管理條例第63條第1項、第96條第1項
06 之規定無涉：

- 07 1、原處分所認違法設置之5墓園係分別坐落於臺中市○○區○
08 ○段00○00地號土地(即重測前臺中縣○○鄉○○○段00000
09 ○000000地號土地)，顯均非被告當時核准設置系爭公墓之
10 範圍內，原告自不應允許民眾再為翻新或使用。
- 11 2、針對上開5座家族墓設立時點，被告並無相關資料，故無法
12 得知其設立時點；惟依殯葬管理條例第71條第1項規定，該5
13 座家族墓縱使最初為72年11月11日墳墓設置管理條例施行前
14 (按：已於91年7月17日廢止)既存之舊墳墓，亦僅得依原
15 墳墓形式修繕，不得增加高度及擴大面積；而觀之該5座墳
16 墓之查報照片，顯非依原墳墓形式修繕，而係重新改建墳墓
17 並設置新墓碑。
- 18 3、依殯葬管理條例第2條第2款之公墓定義觀之，公墓係指提供
19 公眾營葬屍體、埋藏骨灰或供樹葬之設施，而原告為系爭公
20 墓之經營管理者，提供未經合法設置、擴充之殯葬設施予民
21 眾使用，業已違反殯葬管理條例第6條、第73條之規定，是
22 被告係針對原告違法提供系爭公墓未經合法設置、擴充殯葬
23 設施予民眾使用之行為予以裁罰，與前揭家族墓是否係原告
24 設置、擴充、增建或改建者均無涉，亦與殯葬管理條例第63
25 條第1項、第96條第1項之規定無涉，原告顯係就「墳墓及公
26 墓名詞」、「擴充、增建或改建殯葬設施」等內容刻意混
27 淆。
- 28 4、依原告提出之系爭公墓管理規則第3點、第6點及第7點規
29 定，可徵原告對於系爭公墓內之墳墓建造、拆(搬)遷等管理
30 事項具有實質管理權限；又參前揭5座家族墓之設置時點，
31 倘如原告起訴狀所述，該5座家族墓屬舊墓翻新或續行使用

01 之情形，則民眾以舊墓翻新為事由向原告提出申請墓地更新
02 建造工程時，依系爭公墓管理規則規定，墓地建造工程須申
03 請由原告指定專人設計承造，而已使用墓地擬變更墓園構造
04 或材料品質時，申請人須與原告洽議，且原告之訴訟代理人
05 亦自承原告確實都有審核這5座墳墓的興建資料，確實有同
06 意他們改建等語，可見原告並非無法拒絕或排除該五座家族
07 墓之墓地更新建造(改造)工程。再者，該5座家族墓坐落範
08 圍本即非屬系爭公墓核准啟用之範圍，原告本不應提供予民
09 眾使用，卻仍續行提供予民眾使用殯葬設施，自屬違反殯葬
10 管理條例第6條第1項及第73條規定，被告據此予以裁罰，應
11 為有理由。

- 12 5、原告主張囿於系爭公墓管理規則，系爭公墓之墳墓使用者於
13 遷葬前可繼續使用墳墓土地，致無法拒絕民眾使用乙節，此
14 應屬原告與訴外人墓主締結之私法契約得否履行之問題；惟
15 針對系爭公墓未經核准設置、擴充範圍，仍須依殯葬管理條
16 例相關規定，經被告核准並啟用後方得提供民眾使用，是原
17 告上開主張顯係卸責之詞，無可採取。

18 (四)本件關於構成要件效力之適用：

- 19 1、按構成要件效力所拘束之對象，概可分為對「其他行政機
20 關」、「普通法院」、「行政法院」及「相對人(含繼受
21 人)」之四種情形。有關行政處分構成要件效力之適用爭
22 議，在我國學界與實務間固然意見分歧，惟實務見解認為：
23 「行政處分除自始無效外，在未經撤銷、廢止或未因其他事
24 由而失其效力前，其效力繼續存在(行政程序法第110條第3
25 項規定參照)。有效之先前行政處分成為後行政處分之構成
26 要件事實之一部分時，則該先前之行政處分因其存續力而產
27 生構成要件效力。當事人如以後行政處分為訴訟客體，而非
28 以有效之先前行政處分為訴訟客體，提起行政訴訟時，則該
29 先前行政處分之實質合法性，原則上並非該受訴行政法院審
30 理之範圍。固然有存續力之前行政處分，其構成要件效力並
31 非絕對。在前行政處分缺乏有效行政救濟途徑；或者依當時

01 環境，無法期待處分相對人為行政救濟(例如依處分作成當
02 下時空觀察，前行政處分對當事人有利)等情況下，行政機
03 關或法院事後審查以前行政處分為基礎之後行政處分合法性
04 時，並非不能例外審究前行政處分認事用法之合法性。不過
05 當前處分之當事人有合法救濟途徑，卻任意放棄依該救濟程
06 序為主張，該前行政處分之構成要件效力，即應受到尊重，
07 不得任意排除其適用。」(最高行政法院109年度上字第875
08 號判決意旨參照)。依最高行政法院前揭見解，認為已生存
09 續力之前處分，構成要件效力原則應受尊重，僅於欠缺有效
10 救濟管道、前處分「違法程度過於明顯」或「自形式上觀察
11 尚有疑義」等特殊情形，例外肯認得於後處分之行政訴訟中
12 併予審查前處分之合法性。本案前處分即第三次處分，其違
13 章形成之法規範基礎為殯葬管理條例第6條第1項、第73條第
14 1項規定；而後處分即原處分，其違章形成之法規範基礎亦
15 為殯葬管理條例第6條第1項、第73條第1項規定。本案前處
16 分即第三次處分對「未申請系爭公墓設施之擴充、增建或改
17 建核可，迄今未改善或補辦相關手續，致其違法狀態持續」
18 之事實認定，考量「前、後處分之當事人同一(均為原
19 告)，且原因事實密切相關，有合法關聯性，被告作成之前
20 處分，也有經實質調查，前處分並無重大或明顯瑕疵之情
21 形，避免訴訟權濫用的角度」等各項因素後，應可承認前處
22 分對後作成之原處分而言，有較強之構成要件效力。如採此
23 見解，足以體現法院致力在法治國家之「合法性」與「法安
24 定性」兩大核心原則之間求取平衡，尤其在當事人本來有合
25 法救濟途徑卻放棄行使，任令前處分產生形式存續力之情形
26 下，更應審慎思考是否允許當事人在後處分之訴訟中，重新
27 爭執已穩定之法律秩序。

28 2、原告因未履行限期改善義務，經被告依殯葬管理條例第73條
29 之按次處罰規定多次裁處罰鍰者，各次罰鍰處分係分就行為
30 人之不同行為而為處分，行為人對其中特定一次罰鍰處分不
31 服，提起撤銷訴訟時，行政法院審查該罰鍰處分是否合乎比

01 例原則，及被告裁量權之行使有無逾越、濫用或怠惰情事，
02 係專以為程序標的之該特定罰鍰處分而為判斷。前處分即第
03 三次處分所為限期改善處分為原處分之前提處分，具有構成
04 要件效力，前處分即第三次行政處分已逾法定之救濟期間，
05 並發生實質及形式的存續力，該處分之實質合法性，基於前
06 處分之構成要件效力，並非鈞院審查之範圍。退一步而言，
07 縱認前處分即第三次處分無構成要件效力理論之適用，而未
08 排除被告對原因事實之證明責任，惟依被告上開所舉之證據
09 資料及所為答辯，對於「原告未申請系爭公墓設施之擴充、
10 增建或改建核可，迄今未改善或補辦相關手續，致其違法狀
11 態持續」之事實，被告亦已盡舉證責任；被告針對原告整體
12 之違規事實，認定原告就64年間被核准9筆土地以外土地之
13 殯葬設施有未經核可擴充、增建、改建之事實，原處分就原
14 告擴充、增建、改建行為之整體作裁罰，自屬依法有據。

15 (五)原處分合乎比例原則、責罰相當性原則，並無濫用裁量之情
16 事：

17 1、臺灣土地稀少珍貴，為遏止濫葬行為對山坡地之水土保持、
18 自然生態之永續及環境景觀之危害程度，殯葬管理條例明定
19 殯葬設施之設置、擴充、增建及改建均應依同條例第6條第1
20 項規定報請主管機關核准，俾行政監督管理，維護使用者之
21 權益。就殯葬設施之設置及經營管理，攸關公共利益所涉及
22 之重大事項，予以合理之規範，以嚇阻違規私設殯葬設施之
23 風。原告未向被告申請系爭公墓殯葬設施之擴充、增建或改
24 建核可，擅自同意家屬增設（改建）墳墓，違反殯葬管理條
25 例第73條第1項規定之違法事實已堪認定，且違法情狀仍在
26 持續狀態，故原告於系爭公墓上未經核准違法擅設墳墓，已
27 然違反行政法令所課予之不作為義務誠命在先，而被告身為
28 殯葬管理條例之主管機關，本於依法行政原則，自無容任此
29 違法狀態繼續存在之可能，遂先後對原告裁處罰鍰並命限期
30 改善或補辦手續；是原告依法負限期改善之義務係起因於前
31 述違章行為所致，與其所主張部分土地是否衍生借名登記糾

01 紛，無法取得全部土地所有人權之使用同意書等情，並無直
02 接關連，原告以部分土地仍有借名登記糾紛為理由而拒不改
03 善系爭公墓違法情狀，自屬無理由。

04 2、原告自108年間受第二次處分裁罰迄今已逾6年之久，原告除
05 未向被告提出補辦申請，亦未提出任何改善計畫或補正措
06 施，被告為防免違法殯葬設施狀態繼續擴大，並考量已使用
07 相關殯葬設施之家屬及消費者權益，暨原告違規事實情節，
08 尚非認定原告違規情節重大，故裁罰時並未採取令其停止營
09 運、強制拆除或回復原狀等更強烈行政強制手段，僅依殯葬
10 管理條例相關條文、行政罰法第18條及臺中市違反殯葬行為
11 查報作業及裁罰基準第5點、第8點規定，裁處90萬元罰鍰並
12 限期6個月改善或補辦手續，係已對原告之各項因素有所考
13 量（含原告登記之實收資本額），原告主張被告有裁量濫
14 用、裁量瑕疵之情事云云，顯非可採。

15 3、原處分決定個案罰鍰額度時，已根據「違規事實情節」以為
16 裁處，並無構成裁量濫用之違法；又被告基於依法行政，命
17 原告就目前得補辦程序進行補正，係併確認原告有無除去違
18 法狀態而合法化之真意，原告除選擇補辦手續外，原處分尚
19 課與原告6個月之改善期限，至於改善方式，係指除去違法
20 增建墳墓違規使用狀態，原告得選擇暫時停止增設墳墓、協
21 助環保自然葬或遷至其他合法設施等，是原處分所要求者，
22 尚非原告客觀上不能實現之事項。且原告對其依殯葬管理條
23 例第73條規定，負有限期改善或補辦手續之義務一事，知之
24 甚明，卻拒不履行，主觀上具有違法之故意，且應受相當之
25 責難；是被告衡酌本件案情，並依行政罰法第18條第1項規
26 定審酌原告「受責難程度」、「所生影響」等因素，依臺中
27 市違反殯葬行為查報作業及裁罰基準於裁量範圍內對原告第
28 4次違反殯葬管理條例第73條第1項規定，裁處90萬元，並限
29 期6個月改善或補辦手續，實已係綜合斟酌違規者之違法情
30 狀及風俗民情而為合理、必要之裁量，且兼顧行政裁罰之公
31 平性，並無裁量濫用之情事，於法並無不合。

01 (六)聲明：原告之訴駁回。

02 四、本件之爭點：

03 (一)原告就洪府等3墓園前經被告以第三次處分命原告限期改善
04 或補辦手續，是否具有構成要件效力?原告屆期仍未改善或
05 補辦手續，被告是否得依殯葬管理條例第73條第1項規定按
06 次處罰?

07 (二)原告就王府等2墓園是否有違反殯葬管理條例第6條第1項規
08 定?被告依同條例第73條第1項規定裁處是否違誤?

09 (三)被告依殯葬管理條例第73條第1項、臺中市違反殯葬行為查
10 報作業及裁罰基準第5點、第8點及裁罰基準等規定，以原處
11 分裁處原告90萬元罰鍰，並限期6個月改善或補辦手續，有
12 無裁量濫用或怠惰之情事?是否適法有據?

13 五、本院之判斷：

14 (一)事實概要所述之事實，除上列爭點外，其餘未據兩造爭執，
15 並有第一次處分、第二次處分暨該處分之訴願決定書、第三
16 次處分暨該處分之訴願決定書、臺中市違反殯葬行為查報表
17 (填表日期:113年3月14日)暨墳墓或殯葬設施關係人資料與
18 違規殯葬行為查報照片、洪府等3墓園之照片、王府等2墓園
19 之照片、洪府等3墓園及王府等2墓園之空照圖、座標及坐落
20 地號標示圖、「臺中市○○地○○0000○○○○○○○○位○
21 ○位○○○○○○區○○段00○○地號土地之重測前後新舊地
22 建號查詢資料、改制前臺中縣雅潭地政事務所97年6月3日雅
23 地測字第0971004277號函暨所附大度山花園公墓用地範圍土
24 地複丈成果圖說(下稱97年6月3日土地複丈圖)、110年4月8
25 日違規殯葬行為查報照片、臺中市生命禮儀管理處112年11
26 月30日中市生墓字第1120010892號函(以上見原處分卷第7至
27 84頁)、臺中市生命禮儀管理處113年2月19日中市生墓字第1
28 130001362號函暨所附112年12月11日違規殯葬行為查報照片
29 及陳述意見通知書、原處分及訴願決定(見本院卷第27至3
30 7、121至132頁)等在卷可稽；復經本院依職權請被告提出第
31 一次處分、第二處分、第三次處分之全部資料及調閱本院高

01 等庭111年度訴字第102號卷核閱無訛，均堪認定。

02 (二)應適用法令：

03 1、殯葬管理條例

04 (1)第2條第1、2、8、9、10、13、14款：「本條例用詞，定義
05 如下：一、殯葬設施：指公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火
06 化場及骨灰（骸）存放設施。二、公墓：指供公眾營葬屍
07 體、埋藏骨灰或供樹葬之設施。八、擴充：指增加殯葬設施
08 土地面積。九、增建：指增加殯葬設施原建築物之面積或高
09 度。十、改建：指拆除殯葬設施原建築物之一部分，於原建
10 築基地範圍內改造，而不增加高度或擴大面積。十三、殯葬
11 服務業：指殯葬設施經營業及殯葬禮儀服務業。十四、殯葬
12 設施經營業：指以經營公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化
13 場、骨灰（骸）存放設施為業者。」

14 (2)第6條第1項、第3項：「(第1項)殯葬設施之設置、擴充、
15 增建、改建，應備具下列文件報請直轄市、縣(市)主管機
16 關核准；其由直轄市、縣(市)主管機關辦理者，報請中央
17 主管機關備查：一、地點位置圖。二、地點範圍之土地登記
18 (簿)謄本及地籍圖謄本。三、配置圖說。四、興建營運計
19 畫。五、管理方式及收費標準。六、申請人之相關證明文
20 件。七、土地權利證明或土地使用同意書。(第3項)殯葬
21 設施於核准設置、擴充、增建或改建後，其核准事項有變更
22 者，應備具相關文件報請直轄市、縣(市)主管機關核准；
23 其由直轄市、縣(市)主管機關辦理者，應報請中央主管機
24 關備查。」

25 (3)第12條第1項：「公墓應有下列設施：一、墓基。二、骨灰
26 (骸)存放設施。三、服務中心。四、公共衛生設施。五、
27 排水系統。六、給水及照明設施。七、墓道。八、停車場。
28 九、聯外道路。十、公墓標誌。十一、其他依法應設置之設
29 施。」

30 (4)第20條：「(第1項)設置、擴充、增建或改建殯葬設施完工，
31 應備具相關文件，經直轄市、縣(市)主管機關檢查符合規

01 定，並將殯葬設施名稱、地點、所屬區域、申請人及經營者
02 之名稱公告後，始得啟用、販售墓基或骨灰（骸）存放單
03 位。其由直轄市、縣（市）主管機關設置、擴充、增建或改
04 建者，應報請中央主管機關備查。（第2項）前項應備具之文
05 件，由直轄市、縣（市）主管機關定之。」

06 (5)第26條：「（第1項）公墓內應依地形劃分墓區，每區內劃定若
07 干墓基，編定墓基號次，每一墓基面積不得超過8平方公
08 尺。但二棺以上合葬者，每增加一棺，墓基得放寬4平方公
09 尺。其屬埋藏骨灰者，每一骨灰盒（罐）用地面積不得超過
10 0.36平方公尺。（第2項）直轄市、縣（市）主管機關為節約
11 土地利用，得考量實際需要，酌減前項面積。」

12 (6)第71條第1項：「本條例施行前依法設置之私人墳墓及墳墓設
13 置管理條例施行前既存之墳墓，於本條例施行後僅得依原墳
14 墓形式修繕，不得增加高度及擴大面積。」

15 (7)第73條第1項：「殯葬設施經營業違反第6條第1項或第3項規
16 定，未經核准或未依核准之內容設置、擴充、增建、改建殯
17 葬設施，或違反第20條第1項規定擅自啟用、販售墓基或骨
18 灰（骸）存放單位，處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰
19 鍰，並限期改善或補辦手續；屆期仍未改善或補辦手續者，
20 得按次處罰，情節重大或拒不遵從者，得令其停止開發、興
21 建、營運或販售墓基、骨灰（骸）存放單位、強制拆除或回
22 復原狀。」

23 2、臺中市違反殯葬行為查報作業及裁罰基準：

24 (1)第1點：臺中市為處理違反殯葬管理條例（以下簡稱本條例）
25 及臺中市殯葬管理自治條例（以下簡稱本自治條例）及相關
26 殯葬法規之行為，建立執行之公平性，提升公信力，特訂定
27 本作業基準。」

28 (2)第5點：「違反本條例、本條例施行細則及本自治條例事件，
29 依附表三裁罰基準表裁處，必要時得於適當地點立牌警
30 告。」

31 (3)第7點：「（第1項）裁罰基準表所稱違規次數之計算，係指違

01 反殯葬行為發生日（含）往前回溯違規事實發生次數計。
02 ……（第2項）前項如為殯葬設施經營業者更換經營權者，重
03 新計算。」

04 (4)第8點：「（第1項）個別具體案件之裁處，應審酌違反行政
05 法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義
06 務所得之利益，如有情節輕微或嚴重情形者，得按裁罰基準
07 酌量減輕或加重處罰，並應敘明其減輕或加重之理由。（第
08 2項）限期改善時間，得參照情節輕微或嚴重情形、改善所
09 需時間，增加或縮減之。」

10 (5)附表三之臺中市違反殯葬行為裁罰基準表關於違反殯葬管理
11 條例第73條第1項之統一裁罰基準（新臺幣：元）：「1. 第
12 一次處30萬元，並限期改善或補辦手續。2. 第二次處50萬
13 元，並限期改善或補辦手續。3. 第三次處70萬元，並限期改
14 善或補辦手續。4. 第四次處90萬元，並限期改善或補辦手
15 續。……」（下稱裁罰基準）

16 (三)按殯葬管理條例制定之目的，係為配合倡導建設臺灣為綠色
17 矽島的願景，擷取以人文為中心，環境保護及生態保育為上
18 層，知識經濟發展及社會公義為支撐的架構理念，以期規範
19 殯葬設施、殯葬服務及殯葬行為（殯葬管理條例第1條立法理
20 由參照）。而殯葬設施的設置、擴充、增建及改建，係採事
21 先許可制予以管制，須先依殯葬管理條例第6條第1項規定報
22 請地方主管機關核准後，始得為之，俾行政監督管理，維護
23 使用者之權益；倘未經核准即擅自設置、擴充、增建、改建
24 殯葬設施，地方主管機關自得依同條例第73條規定裁處罰
25 鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續者，
26 並得按次處罰，合先敘明。

27 (四)原告就洪府等3墓園前經被告以第三次處分命原告限期改善
28 或補辦手續，已具有構成要件效力，原告屆期仍未改善或補
29 辦手續，被告自得依殯葬管理條例第73條第1項規定按次處
30 罰：

31 1、按行政處分除非具有無效的事由而無效外，具有存續力，在

01 未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在
02 （行政程序法第110條第3項規定參照）。又一有效的先行政
03 政處分（前行政處分），成為後續行政處分（後行政處分）
04 之構成要件事實的一部分時，原處分機關以外的國家機關，
05 包括法院，除非是有權撤銷機關，原則上應尊重前行政處分
06 的存續力，並以該處分存在及其內容作為後行政處分的基
07 礎，此即所謂「行政處分的構成要件效力」。因此，當事人
08 如以後行政處分為程序標的，而非以有效的前行政處分為程
09 序標的，提起行政訴訟時，由於前行政處分並非訴訟對象，
10 後行政處分的受訴行政法院，原則上並不能審查前行政處分
11 的合法性，前行政處分的合法性應由以前行政處分為程序標
12 的訴願受理機關或行政法院審查之（最高行政法院111年度
13 上字第474號、第797號、110年度上字第100號、第526號等
14 判決意旨參照）。雖然有存續力的前行政處分，其構成要件
15 效力並非絕對，在前行政處分缺乏有效行政救濟途徑；或者
16 依當時環境，無法期待處分相對人為行政救濟（例如依處分
17 作成當下時空觀察，前行政處分對當事人有利）等情況下，
18 訴願受理機關或行政法院事後審查以前行政處分為基礎的後
19 行政處分合法性時，並非不能例外審究前行政處分認事用法
20 的合法性。然而，當前行政處分的當事人有合法救濟途徑，
21 卻任意放棄依該救濟程序為主張，該前行政處分的構成要件
22 效力，即應受到尊重，不得任意排除其適用（最高行政法院
23 109年度上字第875號、110年度上字第511號、110年度上字
24 第738號等判決意旨參照）。

25 2、經查：

- 26 (1)原告前經被告查獲未向被告申請核准殯葬設施之設置、擴
27 充、增建，即於106年及108年間分別於其管領之臺中市○○
28 區○○段00○○地號土地增設洪府等3墓園，乃於108年9月1
29 1日以第二次處分裁處原告罰鍰，並限期6個月改善或補辦手
30 續；惟原告迄110年間仍未改善或補辦相關手續，經被告查
31 報屬實後，復於110年11月16日以第三次處分裁處原告罰

01 緩，並限期6個月改善或補辦手續，原告不服第三次處分提
02 起訴願，經訴願決定駁回後，原告再向本院提起撤銷訴訟，
03 並經本院高等庭以111年度訴字第102號受理在案，然原告於
04 該案進行言詞辯論程序前即具狀撤回起訴等情，為兩造所不
05 爭執，並有被告提出之第二次處分、第三次處分暨該處分之
06 訴願決定書在卷可佐(見原處分卷第11至13、27至40頁)，且
07 經本院核閱第二處分及第三次處分全部資料及本院高等庭11
08 1年度訴字第102號卷無訛。堪認原告確受有限期改善或補辦
09 手續之前處分，且前處分已具形式存續力。

10 (2)又原告於第三次處分之改善期間屆至後，經被告於112年12
11 月間查獲原告就洪府等3墓園仍未改善或補辦相關手續，致
12 其違法狀態持續，被告遂再以原處分裁處原告罰鍰，並限期
13 6個月改善或補辦手續等情，亦為兩造所不爭執，並有被告
14 提出之如事實概要欄所示之證據資料為憑。堪認原告就洪府
15 等3墓園部分確有違反限期改善或補辦手續之前處分所課予
16 之作為義務之行為；則被告以原告未完成改善或補辦手續，
17 構成另一違反行政法上義務行為，而據以作成原處分，並無
18 違誤。

19 3、原告雖主張洪府等3墓園非原告曾參與興建、改建或修建，
20 且原告亦無從為該等墓園補辦相關手續等情。惟原處分係以
21 被告命原告限期改善或補辦手續之前處分為構成要件事實之
22 一部，且前處分並無無效事由，而原告亦有合法救濟途徑，
23 卻於提起行政爭訟後，又撤回起訴；則依上開判決意旨，在
24 前處分未經依法撤銷、廢止或未因其他事由失效前，自具有
25 存續力及構成要件效力，且因前處分並非本件訴訟的程序標
26 的，即非本件審理範圍，原告亦不得於本件訴訟中再爭執基
27 於限期改善或補辦手續之前處分所生作為義務的存在，故原
28 告就前處分之合法性及所課予之行政法上義務再予爭執，自
29 無可採。至原告援引之憲法法庭114年統裁字第3、4號裁定
30 意旨亦肯認「行政處分的構成要件效力」，僅闡明作成行政
31 處分所認定之事實，非行政處分構成要件效力之一環等情，

01 自核與本院上開認定並無歧異，附此敘明。

02 4、從而，洪府等3墓園前經被告以第三次處分命原告限期改善
03 或補辦手續，原告屆期仍未改善或補辦手續，被告自得依殯
04 葬管理條例第73條第1項規定按次處罰。

05 (五)原告就王府等2墓園之設置確已違反殯葬管理條例第6條第1
06 項規定，被告依同條例第73條第1項規定裁處並無違誤：

07 1、被告於112年12月間查獲原告所管領之臺中市○○區○○段0
08 0地號土地新增建王府等2墓園，且「王府家族之墓園」之立
09 墓碑時間為110年，而「高府家族之墓園」之立墓碑時間則
10 為111年等情，為兩造所不爭執，並有被告提出之違規殯葬
11 行為查報照片(拍攝日期為112年12月11日)、王府等2墓園之
12 照片，及王府等2墓園之空照圖、座標及坐落地號標示圖等
13 可佐(見原處分卷第45至49、63至67頁)。又依原告提出之系
14 爭公墓管理規則(見本院卷第45頁)第2點：「墓地使用，申請
15 人應向本墓園繳納土地墾整改良及公共設施使用費。」第3
16 點：「所有申請人只有使用權，而無所有權，墓地建造工程
17 須申請由本墓園指定專人設計承造不得委請外人進入承造，
18 如需自行設計，應先將設計圖送經本墓園同意，指定建築點
19 高度後方予承造之。」第4點：「承造墓園之工程，申請人應
20 向本墓園繳納水電費。」第6點：「已使用墓地擬變更墓園構
21 造或材料品質時，申請可再與本墓園洽議。」第7點：「申請
22 如需撿金、遷金或變更通訊處，均應向本墓園報備登記，如
23 屬遷葬或撿骨遷移，即終止墓地使用。」第8點：「墓地預置
24 者於使用前憑墓地使用權狀向墓園辦理墓籍登記手續。」等
25 規定可知，於原告管理之土地上為墓地使用，需向原告辦理
26 相關手續並繳納費用，且墓地建造工程亦須由原告指定專人
27 設計承造，如使用人欲自行設計亦須先將設計圖送經原告同
28 意後方得承造之；堪認王府等2墓園應係經原告同意而為墓
29 地使用，並係由原告指定專人設計承造墓園，或係經原告審
30 核設計圖同意後，使用人方得自行委託承造之。

31 2、原告雖主張：其非系爭公墓殯葬設施之「設置」者，且上開

01 墓園均屬訴外人興建或改建之「家族墓」，原告非該等殯葬
02 設施之設置、擴充、增建、改建者云云。惟查：

03 (1)系爭公墓於64年間經臺灣省政府及臺中縣政府核准設置之範
04 圍為重測前臺中縣大雅鄉（即改制後之臺中市大雅區，以下
05 同）上橫山段地號201-89、201-16、201-11、201-85、201-
06 10、201-81、201-82、201-90、201-86等9筆土地(下稱經核
07 准9筆土地)，此有原告提出之臺中縣政府64年3月6日函可稽
08 (見本院卷第41頁)；「振美企業股份有限公司」復申請於重
09 測前臺中縣○○段○○○段地號201-12、201-14、201-72、
10 201-73、201-74、201-75、201-142、201-143、201-168、2
11 01-169、201-170、201-172、201-173、201-174、201-17
12 5、201-176、201-177、201-178、201-179、201-180、201-
13 181、201-182、201-183、201-184、201-185、201-194、20
14 1-203、201-204、201-204、201-205等29筆土地擴充開發系
15 爭公墓，經改制前臺中縣政府以92年9月10日府民宗第00000
16 00000號函(下稱92年9月10日函)原則性同意，此亦有原告提
17 出之92年9月10日函足參(見本院卷第111至112頁)。嗣因中
18 部科學園區特定區計畫，而經改制前臺中縣政府以93年5月6
19 日以府建城字第0930112990號函建請暫緩辦理開發許可申請
20 等事宜，阻礙因素排除後，方經被告另以101年6月25日中市
21 民宗字第1010019637號函請「振美企業股份有限公司」及原
22 告依殯葬管理條例第7條規定，於文到1年內重新申請擴充開
23 發，如逾期未申請核准，將廢止92年9月10日函之同意事
24 項；然其等並未重新申請擴充開發，被告乃以102年7月11日
25 中市民宗字第1020023908號函通知「振美企業股份有限公
26 司」及原告，廢止92年9月10日函之同意事項等情，此業據
27 被告提出上開101年6月25日及102年7月11日函可按(見本院
28 卷第293至295頁)。是以，自102年7月廢止92年9月10日函之
29 同意事項後，原告即知其僅得於經核准9筆土地範圍內經營
30 殯葬設施，而不得擅自於其他土地經營、擴充殯葬設施。

31 (2)又王府等2墓園係設置於臺中市○○區○○段00地號即重測

01 前臺中縣○○段○○○段00000地號土地上(參原處分卷第73
02 頁),均非設置於經核准9筆土地及曾經同意擴充開發之29筆
03 土地上,上情亦均經兩造於本院準備程序時所自承(見本院
04 卷第335頁);則「振美企業股份有限公司」既未曾就王府等
05 2墓園所設置之土地申請核准或擴充開發作為公墓使用,自
06 無從遽認王府等2墓園之殯葬設施係於原告自94年間起開始
07 管理系爭公墓前,即已由「振美企業股份有限公司」所設
08 置。再者,被告為第二次處分及第三次處分前,曾分別於10
09 8年4月26日及110年2月4日派員前至臺中市○○區○○段00
10 地號土地勘查,僅發現該土地上設置有「鄧府家族之墓園」
11 及「黃姓歷代之墓園」,迄112年12月11日再派員前至該土
12 地複查時,始發現新增建王府等2墓園,且王府等2墓園立墓
13 碑之時間亦分別為110年及111年等情,此除據被告陳明在卷
14 外(見本院卷第161、229至230頁),並據本院核閱第二處分
15 及第三次處分資料確認無訛,亦顯難認原告主張王府等2墓
16 園係於其開始管理系爭公墓前,即已設置之「家族墓」等節
17 可採。另經本院請原告舉證證明其主張屬實(參本院卷第231
18 頁),然其具狀表明:此等「家族墓」之登記使用權人均不同
19 意原告向本院提供相關資訊,故為維護客戶權益,原告實難
20 向本院提出此等墳墓設置之相關資料等語(見本院卷第234
21 頁),顯見被告亦拒絕提出其所持有之王府等2墓園相關設置
22 資料供本院調查,更無從憑空遽認原告此部分主張為實在。

23 (3)況且,王府等2墓園縱係原告開始管理前即已設置之「家族
24 墓」,而於110年及111年間改建;然依系爭公墓管理規則規
25 定亦須經原告同意方得改建之,且原告於本院準備程序時亦
26 自承:原告確實有審核該等墓園興建資料,並同意其等改
27 建,但墓園所在地未曾報請主管機關核准設置、擴充殯葬設
28 施,墓園之興建、增建、改建亦均未曾報請主管機關核准等
29 情(見本院卷第231、335頁),顯見王府等2墓園亦確係經原
30 告同意方得違法改建。故王府等2墓園縱非原告指定專人設
31 計建造,然若無原告之核准同意,使用人亦無法於原告管領

01 之未經核准設置殯葬設施之土地上設置或改建墳墓；是原告
02 縱非實施設置或改建殯葬設施之行為人，原告對違反殯葬管
03 理條例第6條第1項規定之構成要件事實之實現，顯已明知並
04 故意參與，且與實際實施者亦有相互利用以實現違法行為，
05 核已構成行政罰法第14條第1項之共同違法實施行為，自應
06 依法處罰之(最高行政法院113年度上字第714號、112年度上
07 字第594號、109年度判字第316號判決意旨參照)。

08 3、至原告援引最高行政法院112年度上字第241號判決意旨主張
09 縱認原告有提供或媒介系爭公墓供消費者使用之營業行為，
10 亦應屬違反殯葬管理條例第63條第1項規定之不作為義務，
11 應以同條例第96條第1項規定裁罰，被告認原告違反殯葬條
12 例第6條規定，而依同條例第73條第1項規定裁罰，自有適用
13 法律涵攝錯誤之違誤云云。惟按最高行政法院112年度上字
14 第241號判決認定之違章事實為：行為人未經核准設置告別式
15 場供作禮廳、停放屍體、設靈堂及告別式場等使用，經主管
16 機關認違反殯葬管理條例第6條第1項規定，而依同條例第73
17 條規定裁處罰鍰，並限期改善或拆除恢復原狀，行為人於改
18 善期限屆滿後，仍未拆除恢復原狀，復經主管機關依殯葬管
19 理條例第73條規定裁處罰鍰，並限期改善或補辦手續，且限
20 改期內不得營業，嗣行為人於改善期限內，仍有違規營業事
21 實等情；是該案裁罰之違章事實，係行為人持續非法提供其
22 尚未經核准設置的殯葬設施供喪家「使用」之營業行為，而
23 非行為人經命限期改善之期限屆滿後，仍未完成改善或補辦
24 手續，故認行為人違章營業行為，核屬違反殯葬管理條例第
25 63條第1項規定之不作為義務，應依同條例第96條第1項規定
26 裁罰之，此有上開判決附卷足參。堪認最高行政法院112年
27 度上字第241號判決所認定之違章事實，顯核與王府等2墓園
28 係由原告未經核准指定專人建造，或係由原告同意他人未經
29 核准建造或改建等事實迥然有異；是原告以前情主張被告依
30 殯葬管理條例第73條第1項規定裁罰顯有違誤云云，自不足
31 採。

01 4、從而，原告就王府等2墓園之設置確已違反殯葬管理條例第6
02 條第1項規定，被告依同條例第73條第1項規定裁罰並無違
03 誤。

04 (六)被告依殯葬管理條例第73條第1項、臺中市違反殯葬行為查
05 報作業及裁罰基準第5點、第8點及裁罰基準等規定，以原處
06 分裁處原告90萬元罰鍰，並限期6個月改善或補辦手續，核
07 無裁量濫用或怠惰，自屬適法有據：

08 1、按殯葬管理條例第73條第1項規定之「按次處罰」，其違反
09 行政法上義務次數之認定，經參照司法院釋字第604號解釋
10 及本院98年度11月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨，係
11 以行為人違反同條例第6條第1項規定經主管機關依同條例第
12 73條第1項裁罰處分送達後另一違規行為，即屬下次處罰之
13 違規事實而依法予以處罰，主管機關自得依其所訂定之裁罰
14 基準作為按次處罰有關裁罰數額之標準(最高行政法院108年
15 度上字第622號判決意旨參照)。

16 2、經查：

17 (1)被告以第一次處分對原告裁處罰鍰30萬元，並限期改善或補
18 辦手續後，逾5年始再予複查，然原告非但未予改善或補辦
19 手續，竟另行增設洪府等3墓園，而經被告以第二次處分裁
20 處罰鍰50萬元，並限期改善或補辦手續，然原告仍未予改善
21 或補辦手續，被告方於2年後再以第三次處分對原告裁處罰
22 鍰70萬元，並限期改善或補辦手續；詎原告逾2年非但仍未
23 予改善或補辦手續，竟再另行增設王府等2墓園，被告乃依
24 殯葬管理條例第73條第1項，及裁罰基準第5點、第8點等規
25 定，以原處分裁處原告罰鍰90萬元。經核上開處分之間隔期
26 間至少逾2年，顯見被告已給予原告適當之期間改善或補辦
27 手續，詎原告自第一次處分後，歷經近10年仍毫無改善其違
28 規行為之作為；且明知其僅得於經核准9筆土地範圍內經營
29 殯葬設施，不得擅自於其他土地經營、擴充殯葬設施，竟猶
30 一再於其他土地上增設殯葬設施，堪認原告一再故意違法，
31 違規情節非輕。是被告按查獲違規累積之次數加重罰鍰數

01 額，自無逾越其裁量權限或裁量濫用，亦無違比例原則，故
02 被告按原告查獲違規累積達4次，依裁罰基準以原處分裁處
03 原告90萬元罰鍰，自屬適法允當。

04 (2)又基於秩序行政之功能特性，行政法上之禁止規定本身即同
05 時蘊含有授權主管機關命停止該禁止行為之權能，在秩序行
06 政之法制下，法律一方面禁止人民為一定之行為，他方面卻
07 不授予行政機關禁止該行為繼續之權能，殊難想像（最高行
08 政法院102年度判字第701號判決意旨參照）。是處分相對人
09 於限期改善處分所定期限屆滿後，仍未遵從處分所課予之義
10 務者，主管機關除依殯葬管理條例第73條第1項規定按次裁
11 處罰鍰外，非不得為預防後續之違反行為，再依同條項規
12 定，重申前次所為預防性不利處分之誡命內容，作成命限期
13 改善之預防性不利處分。故原處分除按次裁處罰鍰外，並再
14 次諭令限期6個月改善或補辦手續，於法亦無違誤。

15 3、原告雖以前情主張其無從阻止早年已購買使用權之客戶依約
16 繼續使用，且系爭公墓部分土地因借名登記衍生紛爭，難以
17 取得土地所有權人出具使用同意書補辦手續，原告實難自行
18 解決，原告始終表示願意配合主關機關之行政指導或相關作
19 為解決系爭墓園之合法性，但被告未為行政指導或相關協助
20 ，僅一再機械式依裁罰基準加重裁罰，難謂無裁量濫用或裁
21 量怠惰之違法云云。惟按殯葬設施之設置及經營管理，目的
22 在於避免濫葬行為對於環境及公共衛生可能造成之危害，是
23 殯葬設施經營業者本須先報請主管機關核准設置、擴充殯葬
24 設施，並於殯葬設施完工時經主管機關依殯葬管理條例第20
25 條第1項規定檢查及公告後，方得經營販售墓基；而不得未
26 依規定辦理即擅自設置並經營販售墓基，再以無法取得土地
27 所有權人出具使用同意書辦理相關手續，或購買者依民事契
28 約有墓基使用權等情，作為殯葬設施經營業者無法改善或補
29 辦手續，而得繼續違法之正當理由；且依殯葬管理條例第73
30 條規定，亦無主管機關須先對違反同條例第6條第1項或第3
31 項規定之殯葬設施經營業者進行行政指導或協助其改善或補

01 辦手續，如不改善始得加予處罰之規定。故原告以前情主張
02 被告機械式依裁罰基準加重裁罰，難謂無裁量濫用或裁量怠
03 惰之違法云云，均屬無據。

04 4、從而，被告審酌原告自第一次處分後歷經10年，未向被告提
05 出補辦申請，亦未提出改善計畫或任何補正措施，且一再增
06 建新墓等情，依殯葬管理條例第73條第1項、臺中市違反殯
07 葬行為查報作業及裁罰基準第5點、第8點及裁罰基準等規
08 定，以原處分裁處原告90萬元罰鍰，並限期6個月改善或補
09 辦手續，核無裁量怠惰或裁量濫用之違法情事，已為適切之
10 考量，自屬適法有據。

11 (七)本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經
12 本院審酌後，認對於本判決結果不生影響，爰不逐一論駁，
13 併予敘明。

14 六、結論：原處分認事用法均無違誤，訴願決定遞予維持，亦無
15 不合。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁
16 回。

17 中 華 民 國 115 年 4 月 30 日

18 審判長法官 黃司熒

19 法官 李嘉益

20 法官 簡璽容

21 一、上為正本係照原本作成。

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

27 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，
28 逕以裁定駁回。

29 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
30 法第49條之1第1項第2款），但符合下列情形者，得例外不
31 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）：

01

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	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。
(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，亦得為上訴審訴訟代理人	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、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
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。	

02

中 華 民 國 115 年 4 月 30 日
書 記 官 朱 子 勻

03