

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度再字第3號

再 審 原 告 鍾徐阿妹

訴訟代理人 陳郁婷 律師

再 審 被 告 苗栗縣政府

代 表 人 徐耀昌

再 審 被 告 玉寶文創股份有限公司

兼 代 表 人 鄭聚然

上 2人共同

訴訟代理人 陳德峯 律師

上列當事人間殯葬管理條例事件，再審原告對於中華民國110年1月16日本院109年度上字第929號判決，提起再審之訴，本院判決如下：

主 文

再審之訴駁回。

再審訴訟費用由再審原告負擔。

理 由

一、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）核准再審原告申請於苗栗縣○○鎮○○段948-3、958-17地號土地（現為苗栗縣○○市○○段356、357地號，下稱系爭土地）設置「私立慕恩塔」納骨塔，並由再審原告於83年取得再審被告苗栗縣政府（下稱苗栗縣政府）所屬建設局（下稱建設局）83栗建管頭字第217號建造執照，且於92年間竣工，再於93年取得建設局93栗建管頭使字第6號使用執照（下稱系爭建物，建號為苗栗縣○○市○○段00號）。系爭土地與建物嗣於102年11月29日因法院拍賣而登記變更所有權人為再審被告鄭聚然（下稱鄭聚

然)。鄭聚然於105年6月1日出具土地及建物使用同意書，授權再審被告玉寶文創股份有限公司（下稱玉寶公司）辦理納骨塔使用，玉寶公司於105年7月22日向苗栗縣政府申請變更「私立慕恩塔興辦事業計畫」，經苗栗縣政府以107年9月7日府民生字第1070177539號函（下稱原處分）同意興辦事業計畫變更（名稱變更為「淨自在納骨塔」、系爭土地變更為重測後地號及面積、增加衛生空間及增設聯外道路等）。再審原告不服，循序提起行政訴訟，經臺中高等行政法院109年度訴字第54號判決（下稱原審判決）撤銷訴願決定及原處分。再審被告不服，提起上訴，經本院以109年度上字第929號判決（下稱原確定判決）將原審判決廢棄，駁回再審原告在原審所提撤銷訴訟，再審原告不服，以原確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款所定事由，提起本件再審之訴。

二、再審原告起訴主張：

- (一)依殯葬管理條例第6條第1項及第3項規定文義解釋，殯葬設施於核准設置後，核准事項有變更者，得由原申請人申請變更，其並未規定得由原申請人外之人申請變更。觀其立法理由，亦無從知悉立法者有意讓原申請人外之人得申請變更，原確定判決謂得由原申請人外之人申請變更原核准事項，適用法規顯有違誤。
- (二)原申請人依殯葬管理條例第6條第1項規定經核准設置殯葬設施後，即有依該條項規定進行後續申請擴充、增建、改建或啟用經營之權利，此為原申請人依原核准設置處分取得之權利，故於原核准設置處分未經合法撤銷或廢止前，解釋上自應由原申請人自行申請或經原申請人同意，始得依殯葬管理條例第6條第3項規定變更原核准事項。縱使原申請人已非殯葬設施建物與坐落土地所有人，然原申請人仍有可能以其他合法方式，取得對殯葬設施建物與坐落土地之使用權，進而能啟用與經營殯葬設施，原確定判決對此為相反之認定，顯侵害再審原告身為原申請人之權利。

01 (三)原申請人申請原核准事項變更時，依苗栗縣政府100年12月1
02 5日府民生字第1000254222號函（下稱100年12月15日函）所
03 示完成3道程序，則縱使他人得於未經原申請人同意下申請
04 變更原核准事項，亦應完成該3道程序，始能變更原核准事
05 項方為適法，原確定判決竟認他人申請變更原核准事項不須
06 經該3道程序，適用法規顯有重大違誤。

07 (四)本件前訴訟程序係苗栗縣政府提起上訴後，始由本院作成原
08 確定判決，則能於前程序依上訴主張事由者，僅前程序之上
09 訴人苗栗縣政府、玉寶公司及鄭聚然，再審原告自無從依上
10 訴主張事由，無行政訴訟法第273條第1項但書規定之適用。
11 另再審原告雖已非建物與土地所有人，然如前述，再審原告
12 仍得以原申請人身分申請變更原核准事項，而有啟用或經營
13 殯葬設施之機會，再審原告自有法律上利益，為利害關係人
14 而得提起行政救濟。

15 三、苗栗縣政府答辯意旨略以：

16 (一)殯葬管理條例第6條第1項及第3項之文義及立法理由，並無
17 限制僅得由原申請人申請變更核准事項。而有關經由拍賣程
18 序取得納骨塔相關土地及產權後，是否仍須取得原申請人同
19 意及如何辦理後續興辦事業計畫變更及啟用事宜，於殯葬管
20 理條例中並無相關規定。依內政部104年10月16日台內民字
21 第1040438088號函（下稱內政部104年10月16日函）及其他
22 相關函釋可知，殯葬管理條例第20條規定之申請人，並未限
23 制須為同條例第6條設置殯葬設施之申請人，原申請人或變
24 更事項之利害關係人，均得備具相關文件報請核准，故苗栗
25 縣政府自得依據玉寶公司之申請，作成後續相關行政處分，
26 無須取得再審原告同意。

27 (二)依本院107年度判字第133號判決意旨，可知殯葬設施之原所
28 有權人，如經由法院拍賣而喪失該設施之所有權，則所移轉
29 與拍定人者，不僅包括殯葬設施（含土地及建物），亦包含
30 殯葬設施整體經營之權利。再審原告既已無系爭土地及建物
31 所有權，自無從管理使用該納骨塔，鄭聚然出具系爭土地及

01 建物使用同意書授權玉寶公司辦理該納骨塔使用，苗栗縣政
02 府自得依其申請作成後續行政處分，無須取得再審原告之同
03 意。

- 04 (三)若欲合法使用或經營殯葬設施者，始須經苗栗縣政府100年1
05 2月15日函所示完成3道程序，本件玉寶公司係依殯葬管理條
06 例第6條第3項規定，向苗栗縣政府申請變更原設置核准事
07 項，尚非申請使用及經營殯葬服務業，自無須完成該3道程
08 序，亦無須依殯葬管理條例第42條第1項規定辦理，原處分
09 並無違誤。再審原告所提再審事由，無非重述其於上訴程序
10 主張而未被原確定判決所採納之陳詞，且亦屬其主觀法律見
11 解之歧異，本件再審之訴難謂合法亦無理由。

12 四、玉寶公司及鄭聚然答辯意旨略以：

- 13 (一)系爭土地及建物之所有權既已易手他人，再審原告縱取得經
14 營權利，亦因喪失系爭土地及建物之所有權而無法為使用收
15 益，是再審原告並未因苗栗縣政府作成之原處分，而使其法
16 律上之權利或利益受有影響，原處分對再審原告而言，即無
17 法律上利益可言。

- 18 (二)殯葬設施完竣後，仍需考量後續經營，為利殯葬設施永續經
19 營，殯葬設施之設置與經營應與其所有權相互連結，此觀殯
20 葬管理條例第6條第1項第7款規定，土地權利證明或土地使
21 用同意書為應備文件之一即明。是以，倘殯葬設施建物及土
22 地所有權，已經法院拍賣程序移轉予他人，原申請人既已無
23 該設施土地及建物所有權，亦無從管理使用該設施，該拍定
24 人或經其同意使用土地、建物之人，自得申請變更該殯葬設
25 施之原核准事項，無須取得原申請人同意。

- 26 (三)依苗栗縣政府100年12月15日函之說明可知，欲合法使用與
27 經營殯葬設施者，始須經該函所示3道程序。本件玉寶公司
28 依殯葬管理條例第6條第3項規定，向苗栗縣政府申請變更原
29 設置核准事項，尚非申請使用及經營殯葬服務業，自無須完
30 成該函所示3道程序，亦無須依殯葬管理條例第42條第1項規
31 定辦理。

01 五、本院查：

02 (一)「有下列各款情形之一者，得以再審之訴對於確定終局判決
03 聲明不服。但當事人已依上訴主張其事由或知其事由而不為
04 主張者，不在此限：一、適用法規顯有錯誤。……」行政訴
05 訟法第273條第1項第1款定有明文。所謂「適用法規顯有錯
06 誤」，係指確定判決所適用之法規顯然與該案應適用之法規
07 相違悖，或與司法院大法官解釋、憲法法庭裁判有所牴觸
08 者，始足當之。至於單純法律上見解之歧異，再審原告對之
09 縱有爭執，非得謂為適用法規顯有錯誤，而據為再審之理
10 由。

11 (二)按「為促進殯葬設施符合環保並永續經營；殯葬服務業創新
12 升級，提供優質服務；殯葬行為切合現代需求，兼顧個人尊
13 嚴及公眾利益，以提升國民生活品質，特制定本條例。」

14 「本條例用詞，定義如下：一、殯葬設施：指公墓、殯儀
15 館、禮廳及靈堂、火化場及骨灰（骸）存放設施。……六、
16 骨灰（骸）存放設施：指供存放骨灰（骸）之納骨堂
17 （塔）、納骨牆或其他形式之存放設施。……」為殯葬管理
18 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
19 項、第3項規定：「(第1項)殯葬設施之設置、擴充、增建、
20 改建，應備具下列文件報請直轄市、縣（市）主管機關核
21 准；其由直轄市、縣（市）主管機關辦理者，報請中央主管
22 機關備查：一、地點位置圖。二、地點範圍之土地登記
23 （簿）謄本及地籍圖謄本。三、配置圖說。四、興建營運計
24 畫。五、管理方式及收費標準。六、申請人之相關證明文
25 件。七、土地權利證明或土地使用同意書。……（第3項）
26 殯葬設施於核准設置、擴充、增建或改建後，其核准事項有
27 變更者，應備具相關文件報請直轄市、縣（市）主管機關核
28 准；其由直轄市、縣（市）主管機關辦理者，應報請中央主
29 管機關備查。」可知，殯葬設施的設置、擴充、增建及改建
30 均應依規定報請主管機關核准，而管制的範圍，包括殯葬設
31 施的地點、配置圖說、興建營運計畫、管理方式及收費標

準、土地權利證明或土地使用同意書等事項，有其一變更者，即應備具相關文件報請直轄市、縣（市）主管機關核准，俾行政監督管理，維護使用者之權益。此時，主管機關就變更事項的核准，只是針對該特定事項，發生內容變更的規制效力，並不是對原已核准設置、擴充、增建或改建殯葬設施之決定，重新為另一個新的同意處分。核准處分之原申請設置人，或該變更事項之利害關係人，包括殯葬設施所有權人或經營者，均得依同條例第6條第3項規定備具相關文件報請直轄市、縣（市）主管機關核准，並不以原申請設置人為限。內政部104年10月16日函說明二略以：「……有關主管機關依法核准設置、擴充、增建或改建殯葬設施後，其原備具之本條例第6條第1項各款文件內容如有變更者，該核准處分之原申請人，或該變更事項之利害關係人，均得依同條例第3項規定備具相關文件報請直轄市、縣（市）主管機關核准。」（內政部104年10月6日台內民字第1040070215號函【下稱內政部104年10月6日函】意旨亦同）。內政部基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項規定原意，合乎殯葬管理條例之立法意旨，未增加母法所無之限制。

(三)經查原確定判決業已就下列事項敘明：

1. 殯葬設施設置之核准，係設置人取得核准設置之權利，關於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原核准事項，是否應取得原申請設置人同意？鑑於殯葬設施設置完竣，仍需考量後續經營面向，為利殯葬設施永續經營，殯葬設施之設置與經營仍應與設施之所有權相互連結，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，為「土地權利證明或土地使用同意書」即明。是以，倘殯葬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，亦無從管理使用該設施，該拍定人或經其同意使用土地、建物之人自得備具

01 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
02 施之原核准事項，依上開法律明文及法理，無須取得原申請
03 設置人同意。則原審判決以再審原告之原授益處分即前臺灣
04 省政府社會處80年7月25日函未經廢止或撤銷，迄今仍有存
05 續力，其效力繼續存在，鄭聚然既未經再審原告之同意，就
06 此即無越俎代庖向苗栗縣政府申請變更殯葬設施核准事項之
07 權限，內政部104年10月6日函及104年10月16日函不當擴大
08 殯葬管理條例第6條第3項設置殯葬設施核准事項變更之申請
09 人範圍，於法有違云云，有適用法規不當之違背法令。

- 10 2. 前臺灣省政府社會處80年7月25日函同意再審原告申請於系
11 爭土地設置系爭建物，於83年取得建設局83栗建管頭字第21
12 7號建造執照，並於92年間竣工，由訴外人朕園生命關懷科
13 技股份有限公司以起造人名義取得使用執照，嗣鄭聚然於10
14 2年間因法院拍賣而取得系爭土地及建物之所有權，復於105
15 年6月1日出具土地及建物使用同意書，授權玉寶公司辦理納
16 骨塔使用，由玉寶公司於105年7月22日向苗栗縣政府申請變
17 更「私立慕恩塔興辦事業計畫」，其變更事項略為：(1)所有
18 權人：變更為鄭聚然。(2)申請地號：重測後變更為上興段35
19 6、357地號。(3)基地面積：重測後上興段356地號減少9,089
20 m²，重測後上興段357地號增加56.5m²。(4)聯外道路：重測
21 後上興段296、355地號土地面積做為聯外道路使用，變更後
22 該2筆土地部分面積817.84m²及686.15m²之用地類別均由農
23 牧用地變更為道路用地，其餘不變。(5)納骨塔位數量：依原
24 申請數量。(6)收費標準：酌予調整。(7)管理費：酌予調整。
25 (8)建築物面積：1樓增加公共衛生空間，其餘各樓及屋突均
26 無增減。(9)名稱：由慕恩塔變更為淨自在等情，為原審依法
27 確定之事實，核與卷內證據資料相符，自得為本院判決之基
28 礎。則鄭聚然於102年間取得系爭土地及建物之所有權，再
29 審原告已無系爭建物及土地之所有權，而無管理使用之權
30 利，且因無事實上管領力，無從繼續辦理原設置核准事項，
31 鄭聚然出具土地及建物使用同意書，授權玉寶公司辦理納骨

01 塔使用，依殯葬管理條例第6條第3項規定，向苗栗縣政府申
02 請變更原設置核准事項，原處分予以核准，於法尚無不合。

- 03 3. 另按苗栗縣政府100年12月15日函說明三可知，欲合法使用
04 與經營殯葬設施者，始須經過該函3道程序，若僅係殯葬設
05 施原核准事項之變更，毋須經過該函3道程序。而本件玉寶
06 公司依殯葬管理條例第6條第3項規定，向苗栗縣政府申請變
07 更原設置核准事項，尚非申請使用及經營殯葬服務業，自無
08 須完成苗栗縣政府100年12月15日函說明三所示之3道程序，
09 亦無須依殯葬管理條例第42條第1項規定辦理。原審判決據
10 以適用於本件，認鄭聚然在公法上並未取得主管機關核准設
11 置殯葬設施、啟用及經營許可，玉寶公司自無依殯葬管理條
12 例第6條第3項規定報請主管機關變更殯葬設施核准事項之餘
13 地等節，而撤銷訴願決定及原處分，即有適用法規不當之違
14 法，爰將原審判決廢棄，並駁回再審原告在第一審之訴。

- 15 (四)綜上，再審意旨或係重述其在前訴訟程序業經提出而為原確
16 定判決不採並予指駁綦詳之主張，或係執其法律上之歧異見
17 解再為爭議，難謂原確定判決有行政訴訟法第273條第1項第
18 1款所謂適用法規顯有錯誤之情事，再審原告求予廢棄，難
19 認為有理，應予駁回。至再審原告固稱伊並非本院為原確定
20 判決時之上訴人，故本件不得適用行政訴訟法第273條第1項
21 但書所規定：「有下列各款情形之一者，得以再審之訴對於
22 確定終局判決聲明不服。但當事人已依上訴主張其事由或知
23 其事由而不為主張者，不再此限……」而駁回再審之訴，惟
24 查本件駁回再審原告之理由，已如前述，自非依行政訴訟法
25 第273條第1項但書而駁回再審原告之訴，附此敘明。

- 26 五、據上論結，本件再審之訴為無理由。依行政訴訟法第278條
27 第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

28 中 華 民 國 111 年 8 月 18 日

29 最高行政法院第二庭

30 審判長法官 帥 嘉 寶

31 法官 林 玫 君

01

法官 李 玉 卿

02

法官 洪 慕 芳

03

法官 鄭 小 康

04

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

05

中 華 民 國 111 年 8 月 18 日

06

書記官 徐 子 嵐