

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 112年度上字第207號

03 上 訴 人 春秋有限公司

04 代 表 人 張鑄

05 徐翌菱 律師

06 被 上 訴 人 新北市政府

07 代 表 人 侯友宜

08 訴訟代理人 李承志 律師

09 黃文承 律師

10 參 加 人 道環展業有限公司

11 代 表 人 林遠成

12 李岳峻 律師

13 上列當事人間殯葬管理條例事件，上訴人對於中華民國112年1月  
14 12日臺北高等行政法院110年度訴字第1168號判決，提起上訴，  
15 本院判決如下：

16 主 文

17 原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

18 理 由

19 一、訴外人林文森於民國59年間向改制前臺北縣政府（即改制後  
20 被上訴人），申請在中和鄉南勢角橫路村鹿寮地方設置「私  
21 立春秋墓園」（下稱春秋墓園），經被上訴人59年8月14日  
22 函轉改制前臺灣省政府，該府以62年1月17日府社三字第674  
23 9號令（下稱62年1月17日設置令）核准，被上訴人隨以62年  
24 1月31日北府民一字第12738號令（下稱62年1月31日令）通  
25 知申請人林文森。林文森嗣於75年間死亡，上訴人春秋有限  
26 公司（原名春秋企業有限公司，於61年11月14日設立，於65

01 年6月4日更名)於80年間主張林文森僅是代表其申請設置春  
02 秋墓園之人，申請變更其為該墓園之負責人，惟遭被上訴人  
03 否准。嗣參加人依殯葬管理條例(下稱殯葬條例)第22條、  
04 第42條第1項及殯葬服務業申請經營許可辦法(下稱許可辦  
05 法)第4條第1項第2款等規定，欲向被上訴人申請為春秋墓  
06 園殯葬服務業之經營許可，以春秋墓園範圍內土地所有權人  
07 之身分，先於108年7月12日函請被上訴人辦理釐正。被上訴  
08 人依據78年6月編印之公墓法令彙編所載，春秋墓園坐落於  
09 改制前臺北縣中和鄉南勢角橫路村鹿寮小段82地號等30筆土  
10 地，經函查新北市中和地政事務所，得知該地重測後即如臺  
11 北高等行政法院(下稱原審)110年度訴字第1168號判決  
12 (下稱原判決)附表所示新北市中和區橫路段57地號等64筆  
13 土地(下稱系爭土地)，總面積為126,821.19平方公尺。參  
14 加人嗣於109年1月8日檢具相關文件，主張其取得系爭土地  
15 總面積超過3分之2土地所有權人同意使用之同意書，向被上  
16 訴人申請春秋墓園殯葬設施經營業經營許可，經被上訴人10  
17 9年1月30日新北府民殯字第1095110328號函(下稱原處分  
18 1)許可其申請，參加人遂取代林文森成為春秋墓園之經營  
19 者。參加人復於109年6月10日向被上訴人申請將春秋墓園殯  
20 葬設施名稱變更為私立龍陵紀念墓園(下稱龍陵墓園)，亦  
21 經被上訴人109年7月6日新北府民殯字第1095115883號函  
22 (下稱原處分2，與原處分1合稱原處分)同意變更。上訴人  
23 主張其自62年起管理春秋墓園迄今已逾48年，為原處分之利  
24 害關係人，所提訴願經決定不受理後，提起行政訴訟，訴請  
25 撤銷訴願決定及原處分。原審認上訴人不具當事人適格，以  
26 原判決駁回其訴，上訴人遂提起本件上訴。

27 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及參加人之陳述，  
28 均引用原判決之記載。

29 三、原審駁回上訴人在原審之訴，係以：(一)參加人於109年1月8  
30 日檢具相關文件，主張業經系爭土地總面積超過3分之2土地  
31 所有權人同意使用，向被上訴人申請春秋墓園殯葬設施經營

01 業之經營許可。嗣經被上訴人於109年1月30日以原處分1許  
02 可，參加人遂取代林文森成為春秋墓園之經營者。參加人復  
03 於109年6月10日向被上訴人申請將春秋墓園殯葬設施名稱變  
04 更為龍陵墓園，經被上訴人於109年7月6日以原處分2同意。  
05 是足見原處分之相對人係參加人，而非上訴人，且原處分之  
06 規範效力亦不及於上訴人，上訴人主張原處分致其權利或法  
07 律上利益受損害而提起撤銷訴訟，實難認其具原告適格。(二)  
08 上訴人雖主張其為殯葬設施設置申請人，且為春秋墓園之經  
09 營者，自62年起管理春秋墓園迄今已逾48年，故為原處分之  
10 利害關係人等語。惟觀諸被上訴人62年1月31日令及臺灣省  
11 政府62年1月17日設置令，所載春秋墓園之設置申請人均為  
12 林文森。且上訴人於80年間曾主張林文森僅是代表其申請設  
13 置春秋墓園之人，據以申請變更為該墓園之負責人，已遭否  
14 准，所提行政訴訟，亦經改制前行政法院81年度判字第890  
15 號判決駁回確定，自無從僅憑上訴人所提出之改制前臺北縣  
16 政府61年7月26日北府民三字第61687號等函為其有利之認  
17 定。至上訴人提出之不動產買賣契約書及委任契約，至多證  
18 明其曾就系爭土地上經營春秋墓園一事取得部分土地所有權  
19 人之同意，然此僅屬私法關係；上訴人長期事實上經營管理  
20 春秋墓園，縱因原處分致其管理人地位遭參加人取代，且對  
21 之前已販售墓基之交易對象構成債務不履行等損害，或商業  
22 競爭關係上之不利益，屬純粹經濟上損失，難認為原處分之  
23 利害關係人。上訴人雖於99年以持有春秋墓園之投資憑證等  
24 文件，依此證明已取得系爭土地所有權人同意而有經營管理  
25 春秋墓園之權利，依殯葬條例第42條第2項規定向被上訴人  
26 申請備查，然被上訴人所屬民政局99年4月7日北民生字第09  
27 90142169號函復略以：持有春秋墓園「處分權」無法等同持  
28 有「土地所有權人使用同意權」等語，由此益徵上訴人自62  
29 年起管理春秋墓園迄今，不僅非該墓園之設置申請人，且於  
30 殯葬條例制定施行後，亦未依法取得殯葬設施經營業之經營  
31 許可，或報經被上訴人備查，實係長期處於違法經營狀態，

01 自無合法權益可資主張。因同一殯葬設施僅能有一經營許  
02 可，殯葬設施如經申請獲得經營許可，殯葬設施範圍內之土  
03 地或建築物所有權人之所有權能即受限制，故依許可辦法第  
04 4條第1項第2款規定於106年7月27日之修正內容，經營人非  
05 殯葬設施設置申請人或所有權人時，得依土地法第34條之1  
06 第1項規定之意旨，檢附一定比例之殯葬設施範圍內土地及  
07 建物所有權人同意使用證明文件，即得提出殯葬設施經營業  
08 之經營許可申請。上訴人於春秋墓園殯葬設施範圍內並未擁  
09 有任何土地所有權，至墓園內未辦理保存登記之2層樓建  
10 物，則為上訴人負責人之父張志培出資興建，產權與上訴人  
11 公司無涉。是上訴人既非春秋墓園殯葬設施範圍內之土地或  
12 建築物所有權人，自無財產權因原處分而受限制之可能。從  
13 而，上訴人之權利或法律上利益既無因原處分而有受損害之  
14 可能，所提起本件撤銷訴訟，原告適格即有欠缺，其在原審  
15 之訴為無理由等詞，為原審判斷之基礎。

#### 16 四、本院按：

17 (一)在具體之訴訟事件中，具備為正當當事人而得適法受本案判  
18 決之資格，此即行政訴訟上所謂「當事人適格」。我國行政  
19 訴訟法基本上係以保障主觀公權利為其功能取向，以落實憲  
20 法第16條保障人民訴訟權，使人民權利受侵害時，均得依法  
21 定程序提起訴訟接受公平審判。故行政訴訟法第2條規定，  
22 公法上之爭議，除法律別有規定外，均得依本法提起行政訴  
23 訟。但行政訴訟既屬保護人民主觀權益之救濟程序（行政訴  
24 訟法第1條參照），則除法律有特別規定而例外開放之公益  
25 訴訟外，行政訴訟法上其他訴訟種類，係以原告有主觀公權  
26 利受損害為前提，方有提起訴訟而利用此程序救濟其權利之  
27 訴訟權能。又提起撤銷訴訟者，除行政處分之相對人外，利  
28 害關係人亦得提起。此所謂利害關係，係指法律上利害關係  
29 而言，亦即其權利或法律上利益因行政處分而直接受有損害  
30 者，始為相當；若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害  
31 關係者，則非所謂法律上利害關係。

01 (二)殯葬條例第2條規定：「本條例用詞，定義如下：一、殯葬  
02 設施：指公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場及骨灰（骸）  
03 存放設施。二、公墓：指供公眾營葬屍體、埋藏骨灰或供樹  
04 葬之設施。三、殯儀館：指醫院以外，供屍體處理及舉行  
05 殮、殯、奠、祭儀式之設施。四、禮廳及靈堂：指殯儀館外  
06 單獨設置或附屬於殯儀館，供舉行奠、祭儀式之設施。五、  
07 火化場：指供火化屍體或骨骸之場所。六、骨灰（骸）存放  
08 設施：指供存放骨灰（骸）之納骨堂（塔）、納骨牆或其他  
09 形式之存放設施。……十三、殯葬服務業：指殯葬設施經營  
10 業及殯葬禮儀服務業。十四、殯葬設施經營業：指以經營公  
11 墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場、骨灰（骸）存放設施為  
12 業者。……」第5條規定：「（第1項）設置私立殯葬設施  
13 者，以法人或寺院、宮廟、教會為限。（第2項）本條例中  
14 華民國一百年十二月十四日修正之條文施行前私人或團體設  
15 置之殯葬設施，自本條例修正施行後，其移轉除繼承外，以  
16 法人或寺院、宮廟、教會為限。（第3項）私立公墓之設置  
17 或擴充，由直轄市、縣（市）主管機關視其內容及性質，定  
18 其最小面積。但山坡地設置私立公墓，其面積不得小於五公  
19 頃。……」第6條第1項、第3項規定：「殯葬設施之設置、  
20 擴充、增建、改建，應備具下列文件報請直轄市、縣（市）  
21 主管機關核准；其由直轄市、縣（市）主管機關辦理者，報  
22 請中央主管機關備查：一、地點位置圖。二、地點範圍之土  
23 地登記（簿）謄本及地籍圖謄本。三、配置圖說。四、興建  
24 營運計畫。五、管理方式及收費標準。六、申請人之相關證  
25 明文件。七、土地權利證明或土地使用同意書。」「殯葬設  
26 施於核准設置、擴充、增建或改建後，其核准事項有變更  
27 者，應備具相關文件報請直轄市、縣（市）主管機關核准；  
28 ……。」第20條規定：「（第1項）設置、擴充、增建或改  
29 建殯葬設施完工，應備具相關文件，經直轄市、縣（市）主  
30 管機關檢查符合規定，並將殯葬設施名稱、地點、所屬區  
31 域、申請人及經營者之名稱公告後，始得啟用、販售墓基或

01 骨灰（骸）存放單位。其由直轄市、縣（市）主管機關設  
02 置、擴充、增建或改建者，應報請中央主管機關備查。（第  
03 2項）前項應備具之文件，由直轄市、縣（市）主管機關定  
04 之。」第22條第1項規定：「經營私立殯葬設施或受託經營  
05 公立殯葬設施，應備具相關文件經該殯葬設施所在地之直轄  
06 市、縣（市）主管機關許可。」第42條規定：「（第1項）  
07 經營殯葬服務業，應向所在地直轄市、縣（市）主管機關申  
08 請經營許可後，依法辦理公司或商業登記，並加入殯葬服務  
09 業之公會，始得營業。（第2項）本條例施行前已依公司法  
10 或商業登記法辦理登記之殯葬場所開發租售業及殯葬服務  
11 業，並已報經所在地直轄市、縣（市）主管機關備查者，視  
12 同取得前項許可。……（第5項）第一項規定以外之其他法  
13 人依其設立宗旨，從事殯葬服務業，應向所在地直轄市、縣  
14 （市）主管機關申請經營許可，領得經營許可證書，並加入  
15 所在地之殯葬服務業公會，始得營業；其於原許可設立之直  
16 轄市、縣（市）外營業者，準用前二項規定。……」許可辦  
17 法第2條第1項規定：「申請經營殯葬服務業，應檢具申請書  
18 及相關文件，依下列規定申請經營許可：一、營業項目為殯  
19 葬設施經營業，應向設施所在地直轄市、縣（市）主管機關  
20 申請。二、營業項目為殯葬禮儀服務業，應向公司或商業所  
21 在地直轄市、縣（市）主管機關申請。」第4條第1項規定：  
22 「依前二條申請經營許可，其營業項目為殯葬設施經營業  
23 者，應另檢附下列文件：一、殯葬設施依法啟用之證明文  
24 件。二、殯葬設施所有權之證明文件。殯葬設施土地或建築  
25 物非申請人所有者，應檢附殯葬設施範圍內土地及建築物全  
26 體所有權人過半數，且其所有土地總面積及建築物總樓地板  
27 面積均超過半數之同意使用證明文件。但其所有土地總面積  
28 及建築物總樓地板面積均超過三分之二同意者，其所有權人  
29 數不予計算。三、商品或服務項目及契約書。」依上開規定  
30 可知，殯葬條例關於殯葬設施經營業之管制，設有「設置許  
31 可」（第6條、第20條）及「經營許可」（第22條、第42

01 條) 兩類。前者係針對殯葬設施之設置、擴充、增建、改  
02 建，核准設置人取得許可設置之權利，殯葬設施興建完工並  
03 檢查合規後，經公告始得啟用；後者則針對殯葬設施之經  
04 營，核准申請人取得許可經營之權利。殯葬設施設置完竣  
05 後，為利殯葬設施永續經營，其經營應以殯葬設施依法啟用  
06 為基礎，且與殯葬設施所有權及殯葬設施範圍內土地、建築  
07 物之所有權、用益物權或使用權相互連結，此觀諸殯葬條例  
08 第6條第1項第7款規定設置殯葬設施之應備文件，包括「土  
09 地權利證明」或「土地使用同意書」；許可辦法第4條第1項  
10 規定殯葬設施經營業者申請經營許可之應備文件，包括「殯  
11 葬設施依法啟用之證明文件」及「殯葬設施所有權之證明文  
12 件」，若殯葬設施土地或建築物非申請人所有，尚應檢附  
13 「殯葬設施範圍內土地及建築物全體所有權人過半數，且其  
14 所有土地總面積及建築物總樓地板面積均超過半數之同意使  
15 用證明文件」（但其所有土地總面積及建築物總樓地板面積  
16 均超過3分之2同意，其所有權人數不予計算）即明。由於核  
17 准設置之殯葬設施有其整體性規劃及同一設施使用之一致  
18 性，且與後續殯葬設施經營範圍具有同一性，同一殯葬設施  
19 僅許可由同一經營者為整體設施之經營管理，以保障殯葬消  
20 費者權益。

21 (三)經查，林文森於59年間申請在臺北縣中和鄉南勢角橫路村鹿  
22 寮地方設置春秋墓園，經改制前臺灣省政府62年1月17日設  
23 置令核准。林文森嗣於75年間死亡，參加人欲申請為春秋墓  
24 園殯葬服務業之經營許可，先以108年7月12日函請被上訴人  
25 辦理釐正。被上訴人依78年6月編印公墓法令彙編所載，函  
26 詢新北市中和地政事務所，得知春秋墓園係坐落重測後之系  
27 爭土地，土地總面積為126,821.19平方公尺。參加人遂於10  
28 9年1月8日檢具相關文件，主張業經系爭土地總面積超過3分  
29 之2土地所有權人同意使用之同意書，向被上訴人申請春秋  
30 墓園殯葬設施經營業之經營許可，經被上訴人以原處分1許  
31 可。參加人復於109年6月10日向被上訴人申請變更春秋墓園

01 殯葬設施名稱為龍陵墓園，亦經被上訴人以原處分2同意變  
02 更等情，為原審依法確定之事實，核與卷證相符。原判決進  
03 而論以：春秋墓園之申請設置人係林文森，而非上訴人，上  
04 訴人提出之不動產買賣契約書及委任契約，至多證明其曾就  
05 系爭土地經營春秋墓園一事取得部分土地所有權人之同意使  
06 用授權，然此僅屬上訴人與該土地所有權人間之私法關係。  
07 又上訴人雖以持有春秋墓園投資憑證等文件，證明已取得系  
08 爭土地所有權人同意而有經營管理春秋墓園之權利，惟因土  
09 地所有權人已變更登記，持有春秋墓園「處分權」無法等同  
10 持有「土地所有權人使用同意權」，上訴人遲未依殯葬條例  
11 取得殯葬設施經營業備查，益徵其自62年起管理春秋墓園迄  
12 今，長期處於違法經營之狀態，縱因原處分致其管理人地位  
13 遭參加人取代，對之前已販售墓基構成債務不履行或商業競  
14 爭關係上之不利益，僅能認屬純粹經濟上之損失。原處分之  
15 相對人為參加人，上訴人既非春秋墓園殯葬設施範圍內之土  
16 地或建築物所有權人，自無財產權因原處分而受限制之可能，  
17 難認上訴人為原處分之利害關係人，上訴人提起撤銷訴訟，  
18 為當事人不適格等語，固非無見。惟查：春秋墓園原係林  
19 文森於62年間申經改制前臺灣省政府核准設置之私立公墓，  
20 林文森嗣於75年間死亡，參加人於109年1月8日主張業  
21 獲系爭土地總面積超過3分之2土地所有權人同意使用之同意  
22 書，申請春秋墓園殯葬設施經營許可，經被上訴人以原處分  
23 1核准，即以春秋墓園既有殯葬設施為基礎，而許可參加人  
24 取得經營該墓園殯葬設施之權利，為「經營許可」性質。至  
25 原處分2則是被上訴人同意參加人申請變更春秋墓園殯葬設  
26 施名稱，應屬殯葬設施「設置許可」性質。因同一土地範圍  
27 僅許可設置一殯葬設施，同一殯葬設施僅有一經營許可，具  
28 排他性，經被上訴人核准殯葬設施設置許可或經營許可，殯  
29 葬設施所有權及殯葬設施範圍內土地或建築物之所有權、用  
30 益物權及使用權即受限制，設置及經營殯葬設施之營業自由  
31 亦同受限制。是就原處分而言，非僅殯葬設施範圍內之土地

01 或建築物所有權人始具利害關係，對於殯葬設施所有權人及  
02 殯葬設施範圍內土地或建築物用益物權人、使用權人，均不  
03 排除其權利或法律上利益直接受到損害，亦為法律上利害關  
04 係人。原審以上訴人非屬原處分相對人，又於春秋墓園殯葬  
05 設施範圍內並未擁有任何土地或建築物所有權，即認其財產  
06 權並無受原處分損害之可能，未具體審究上訴人所提出之不  
07 動產買賣契約書、委任契約或春秋墓園投資憑證等，是否足  
08 以認定其為殯葬設施所有權人、殯葬設施範圍內土地或建築  
09 物使用權人，因原處分而有權利或法律上利益受到損害，遽  
10 認上訴人並無法律上利害關係而為當事人不適格，從程序上  
11 駁回其在原審之訴，自有適用法規不當之判決違背法令。

12 (四)綜上所述，原判決有如前述違背法令之情事，且影響本件判  
13 決結果，上訴意旨據以指摘，求予廢棄，為有理由。本件事  
14 證仍有未明，本院無從自為判決，爰廢棄原判決，發回原審  
15 高等行政訴訟庭另為適法裁判。

16 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1  
17 項、第260條第1項，判決如主文。

18 中 華 民 國 115 年 1 月 23 日

19 最高行政法院第二庭

20 審判長法官 陳 國 成

21 法官 林 秀 圓

22 法官 楊 坤 樵

23 法官 李 明 益

24 法官 高 愈 杰

25 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

26 中 華 民 國 115 年 1 月 23 日

27 書記官 章 舒 涵