

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第1531號

111年4月28日辯論終結

原告 龍富事業股份有限公司

代表人 KELLY LEE（董事長）

訴訟代理人 周威良 律師

吳青峰 律師

李劍非 律師

上一人

複代理人 林欣萍 律師

被告 桃園市政府

代表人 鄭文燦（市長）

訴訟代理人 陳美玲

游琇茹

簡良夙 律師

上一人

複代理人 李明潔 律師

上列當事人間殯葬管理條例事件，原告不服內政部中華民國110年10月25日臺內訴字第1100420898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、爭訟概要：

原告經營坐落桃園市○○區之富貴山莊墓園（下稱「系爭墓園」），經被告所屬民政局於民國109年9月15日、24日至系爭墓園實地查核發現，系爭墓園在108年桃園市公墓設施概況年度報表內所陳報當年墓基使用數為3座，惟原告並未依殯葬管理條例第36條規定（下稱「系爭規定」），將該等墓基簽約出售契約費用扣除管理費後之其他費用，提撥2%，

01 交由被告存入桃園市殯葬設施經營管理基金專戶（下稱「系
02 爭基金專戶」）。嗣被告即以原告違反系爭規定為由，在函
03 請原告陳述意見後，就其中編號KA0306W號及編號A1009號2
04 座墓基（下稱「系爭墓基」）未提撥費用存入系爭基金專戶
05 的違章部分，依同條例第81條規定，以110年8月3日府民儀
06 字第1100180671號裁處書（下稱原處分），處原告罰鍰新臺
07 幣（下同）244萬8,000元。原告不服，提起訴願遭決定駁
08 回，於是提起本件行政訴訟。

09 二、原告主張要旨及聲明：

10 (一)系爭規定施行後，被告轄區未曾發生殯葬業者因重大事故或
11 經營不善致無法正常營運案例，卻仍要求原告提撥成立殯葬
12 設施經營管理基金（下稱「經管基金」）所需費用，顯欠缺
13 目的正當性，且經管基金施行至今無法落實管理以有效達到
14 立法目的，也非最小侵害手段，手段與目的間不具實質關聯
15 性，有違比例原則，違憲侵害憲法保障人民財產權。又系爭
16 規定表面上僅強制私立公墓、骨灰（骸）存放設施經營業者
17 提撥費用，實際上宗教團體設立殯葬設施，並不以之為業，
18 即無須依系爭規定提撥經管基金所需費用，系爭規定施行結
19 果形成以宗教團體與否為實質之分類標準，對系爭規定立法
20 目的之達成欠缺實質關聯，構成不合理差別待遇，違反平等
21 原則，系爭規定違憲。另殯葬管理條例第81條，對違反系爭
22 規定之殯葬業者，依其所收取之其他費用總額，定其罰鍰之
23 數額之處罰，參照內政部函釋所採文義解釋與歷史解釋，不
24 容執法機關參照個案可歸責性、情節輕重等作成處罰決定，
25 可能發生個案處罰顯然過苛情事，不符比例原則、平等原則
26 而違憲，是故請裁定停止訴訟，聲請憲法法庭宣告違憲。

27 (二)經管基金之成立，應為原告提撥基金設立費用的前提，而被
28 告實際上未依系爭規定成立經管基金，僅以代收代付之系爭
29 基金專戶管理所收費用，亦欠缺相關經管基金之管理規定，
30 與依法行政原則不符，且系爭規定因不符實務需求、難以落
31 實執行，業經內政部提出修正草案擬予刪除，因情事變更，

01 難以期待原告依系爭規定履行義務，原告不具履行費用提撥
02 義務的期待可能性，不履行義務也無故意或過失，不具主觀
03 之可歸責性與可非難性，原處分違反行政罰法第7條第1項規
04 定。

05 (三)為避免前述殯葬管理條例第81條規定所發生個案處罰顯然過
06 苛之情事，應採合憲性解釋，對違反系爭規定之殯葬業者，
07 依其所收取之其他費用總額為基準，裁量決定其罰鍰之數
08 額，本件被告並未依法裁量，逕以系爭墓基所應收取之其他
09 費用總額，以原處分定為原告應受罰鍰之數額，有裁量怠惰
10 之瑕疵，且違反平等原則、責罰相當原則，原處分違法應予
11 撤銷。

12 (四)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

13 三、被告答辯要旨及聲明：

14 (一)系爭規定提撥設立經管基金之目的，是為保障消費者權益及
15 國人慎終追遠權利，不因發生重大事故或經營不善而受影
16 響，具重大公益目的，殯葬業者依法提撥管理基金予地方縣
17 市政府管理，有助此立法目的之達成。至於相關自治法規與
18 基金設立程序是否完成，與原告是否應依法履行其提撥義務
19 無涉，主管機關縱有意修法提出修正草案，亦僅屬其立法政
20 策考量，被告本於依法行政原則，依現行有效系爭規定辦
21 理，原告亦應遵守法律規定，無不可期待其遵法之可言。況
22 被告就經管基金是採「分戶管理」制度，各業者每年度提撥
23 累計金額分戶管理計算，故若殯葬業者發生重大事故或經營
24 不善以致有系爭規定使用經管基金之情形發生，原則上各費
25 用提撥人所提撥予基金之金額，僅會專用於各提撥人所經營
26 殯葬設施。原告明知依系爭規定負有提撥經管基金所需費用
27 之義務，且該規定仍為有效，卻藉詞推託、恣意拒絕履行，
28 顯有違法之故意，亦具有遵法期待可能性之可非難性，應依
29 殯葬管理條例第81條裁罰。

30 (二)依殯葬管理條例第81條立法沿革及體系解釋，以及內政部11
31 1年3月16日函文之揭示，該條規定著眼於殯葬市場龐大且獲

01 利可觀，須透過強力處罰以督促殯葬業者落實系爭規定之費
02 用提撥義務，故殯葬管理條例第81條立法原意即以定額方式
03 計算罰鍰數額，未予行政機關個案裁量空間，況原處分裁罰
04 金額對原告財產權之侵害，相較於行政機關所欲維護之公
05 益，並無顯然過苛或失衡之情形，原處分關於罰鍰金額之決
06 定，應屬適法。

07 (三)聲明：原告之訴駁回。

08 四、前提事實：

09 (一)如爭訟概要欄所載之事實，有系爭墓園經被告所屬民政局實
10 地查核之查核結果表及查核紀錄表（見本院卷一第48-52
11 頁）、108年桃園市公墓設施概況年度報表（見同卷第46
12 頁）、系爭墓基由原告售予消費者之墓園商品買賣契約（見
13 同卷第54-61頁）、被告通知陳述意見函（見同卷第62-71
14 頁）、原告陳述意見函（見同卷第72-79頁）、原處分（見
15 同卷第80-83頁）、訴願決定（見同卷第94-100頁）等在卷
16 可供查對屬實。

17 (二)系爭墓基由原告售予消費者之價格，就其中編號KA0306W號
18 部分，買賣總價為176萬元，含其中永久性管理費為8萬元，
19 採一次給付價金之方式交易；另就編號A1009號部分，契約
20 簽訂日期為103年10月20日，買賣總價款為120萬元，含其中
21 永久性管理費為7萬5,000元，則採頭期款24萬元，餘款60期
22 分期給付方式交易，此參卷附系爭墓基之墓園商品買賣契約
23 即明（見同前卷57、61頁）。原告就系爭墓基並未依系爭規
24 定提撥費用交予被告作為經管基金之一部，此為原告所自
25 承，且有前述在卷之實地查核結果表、查核紀錄表及108年
26 桃園市公墓設施概況年度報表可資佐證，堪信為真。而原處
27 分關於罰鍰金額之計算，則是以系爭墓基出售總價扣除管理
28 費以外之其他費用總額定之，其中編號KA0306W號部分，罰
29 鍰金額固然逕以買賣總價扣除永久性管理費而依168萬元計
30 之（176萬-8萬=168萬）；惟就其中編號A1009號部分，則
31 考量原告向消費者收取之費用是採分期收取，截至被告以10

9年11月5日府民儀字第1090279768號函，於109年11月9日送達原告，促請原告依系爭規定提撥費用為止，回溯推算5年可行使公法上請求權之時效期間，被告認104年11月9日以前原告向消費者所收得之費用，被告依系爭規定可向原告請求提撥之部分，其公法上請求權已罹於時效消滅，故認僅得以原告向消費者自104年11月20日至108年11月20日（60期之末期屆至日）期間所收取扣除永久管理費以外之費用，計算該編號墓基未依系爭規定提撥費用應受裁罰之金額為76萬8,000元等情，則參照原處分說明三之(八)關於罰鍰金額之計算即可明瞭（見同卷第81-82頁）。

五、爭點：

- (一)原告是否有依系爭規定提撥成立經管基金所需費用之行政法上義務？
- (二)若原告有依系爭規定提撥成立經管基金所需費用之義務，其客觀上未予提撥，在主觀上是否具裁罰之可責性？
- (三)原處分依殯葬管理條例第81條規定所定之罰鍰金額是否違反比例原則、平等原則或責罰相當原則？

六、本院的判斷：

(一)應適用的法令及法理的說明：

- 1.殯葬管理條例是為促進殯葬設施符合環保並永續經營、殯葬服務業創新升級，提供優質服務、殯葬行為切合現代需求，兼顧個人尊嚴及公眾利益，以提升國民生活品質而制定（同條例第1條規定參照）。同條例第2條第1款、第14款規定：「本條例用詞，定義如下：一、殯葬設施：指公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場及骨灰（骸）存放設施。……十四、殯葬設施經營業：指以經營公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場、骨灰（骸）存放設施為業者。……」第35條規定：「（第1項）私立公墓、骨灰（骸）存放設施經營者向墓主及存放者收取之費用，應明定管理費，並以管理費設立專戶，專款專用。本條例施行前已設置之私立公墓、骨灰（骸）存放設施，亦同。（第2項）

前項管理費之金額、收取方式及其用途，殯葬設施經營者應於書面契約中載明。（第3項）第1項專戶之支出用途，以下列各款為限：一、維護設施安全、整潔。二、舉辦祭祀活動。三、內部行政管理。四、定型化契約所載明由管理費支應之費用。（第4項）第1項管理費專戶之設立、收支、管理、運用、查核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」本條91年7月7日立法之理由稱：「為免私立公墓、骨灰（骸）存放設施經營者因故荒廢管理維護工作，損及消費者之權益，爰參考美國之作法，明定經營者應以收取管理費設立專戶，專款專用於管理維護工作。」嗣於101年1月11日修正之理由：「一、條次變更，由原條文第32條條文移列。二、為使管理費之收取明確，俾便殯葬設施未來之管理，爰為第1項修正。三、基於各殯葬設施之經營方式與成本不同，管理費之金額、收取方式及其用途由業者依其所能提供之管理內容訂定，並課予殯葬設施經營業揭露管理費相關資訊，使墓主及存放者能於資訊公開情況下選擇，爰增列第2項。四、殯葬設施之管理費係為墓主及存放者繳交專供日常管理殯葬設施之用，爰將依原條文第2項授權所訂之私立公墓骨灰骸存放設施管理費專戶管理辦法第5條增列為第4項，以明專戶支出用途。五、原條文第2項移列第4項，並為文字修正。」。關於「管理費以外之其他費用」之收取，同條例在101年1月11日修正公布並自同年7月1日施行前，原於33條規定：「（第1項）私立或以公共造產設置之公墓、骨灰（骸）存放設施經營者，應將管理費以外之其他費用，提撥百分之2，交由殯葬設施基金管理委員會，依信託本旨設立公益信託，支應重大事故發生或經營不善致無法正常營運時之修護、管理等費用。本條例施行前已設置尚未出售之私立公墓、骨灰（骸）存放設施，自本條例施行後，亦同。（第2項）前項殯葬設施基金管理委員會成員至少包含經營者、墓主、存放者及社會公正人士，其中墓

主及存放者總人數比例不得少於2分之1。（第3項）第1項殯葬設施基金管理委員會之組織及審議程序，由直轄市、縣（市）主管機關定之。」其立法理由稱：「私立或以公共造產設置之公墓、骨灰（骸）存放設施之設立以永續經營為原則，爰明定不論於本條例公布施行前或施行後，該類殯葬設施經營者應以收取管理費以外如墓基使用費、骨灰（骸）存放單位費等其他費用提撥一定比例，交由殯葬設施基金管理委員會以公益信託方式處理，作為支應重大事故發生或經營不善致無法正常營運時之修護、管理等費用，以確保民眾權益。」當時同條例第81條並規定：「違反……第33條第1項規定者，依所收取之管理費及其他費用之總額，定其罰鍰之數額，處罰之。」嗣同條例於上述日期修正公布後，原33條規定改列現行第36條而修正為：「私立或以公共造產設置之公墓、骨灰（骸）存放設施經營者，應將管理費以外之其他費用，提撥百分之2，交由直轄市、縣（市）主管機關，成立殯葬設施經營管理基金，支應重大事故發生或經營不善致無法正常營運時之修護、管理等費用。本條例施行前已設置尚未出售之私立公墓、骨灰（骸）存放設施，自本條例施行後，亦同。」修正理由並稱：「……本條規範對象除私立公墓、骨灰（骸）存放設施經營者外，尚包括以公共造產設置者，其目的係為避免舉債經營而有無法永續經營之風險，故將其納入規範對象。三、原條文所收費用之管理係透過殯葬設施基金管理委員會設立公益信託，惟是否符合公益信託之要件存有疑義，且殯葬設施基金管理委員會之定位不明，地方政府執行困難。為簡化並落實本條之立法意旨，爰……修正為由直轄市、縣（市）主管機關成立特種基金方式管理本條所收之費用。……。」同條例101年1月11日修正公布後，第81條則修正為：「私立或以公共造產設置之公墓、骨灰（骸）存放設施經營者違反第36條規定者，

依其所收取之其他費用之總額，定其罰鍰之數額處罰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰。」

2. 綜合前揭殯葬管理條例規定可知，經營公墓、骨灰（骸）存放設施之殯葬設施經營業（下稱「墓園業者」），既向消費者收取管理費或墓基使用費、骨灰（骸）存放單位費等其他費用，而有償提供公墓、骨灰（骸）存放設施等（即俗稱「墓園」之場所），供消費者將亡者之遺體或骨灰（骸）（下合稱「遺骸」）安置存放於內，依其契約之目的，即在使消費者藉此有償交易，為亡者遺骸覓得具安全衛生條件之永續安息處所，並得按其情感或習俗，前往憑弔、紀念或祭祀。因此，為避免墓園業者在收取管理費後，未將之妥善用於上述契約目的之實踐，荒廢依約應盡之管理維護工作，或其事業經營發生重大事故、經營不善以致無法正常營運，不僅損及消費者權益，也將致墓園內原安置存放之遺骸無從受到妥善維護，甚或臨時需大規模另尋他處搬遷存放，衍生環境衛生或消費糾紛之環保、經濟安全問題，殯葬管理條例一方面透過墓園業者與消費者間契約內容之規制，要求契約中應定明管理費之約款相關內容，約束業者所收管理費應用於與契約目的相關之用途，以提升消費交易安全；另方面課予墓園業者行政法上義務，必須將其向消費者所收取管理費以外之其他費用，提撥百分之2，交由直轄市、縣（市）主管機關（下稱「地方政府」），成立經管基金，以支應墓園業者發生重大事故或經營不善致無法正常營運時，墓園仍得持續進行必要修護、管理所需之費用。由上說明可知：系爭規定課予墓園業者的費用提撥義務，源自墓園業者經營墓園在有償交易契約之基礎上，所負恆常妥善經營義務的公共化，藉由費用之提撥成立經管基金，以資因應墓園營業上對消費交易或整體環境衛生可能蘊含的安全風險。且由於此等費用提撥義務事涉公共化的交易、環境衛生安全議題，為貫徹墓園業者的費用提撥義務，殯葬管理條例81條定有處

01 罰條款，以促使墓園業者懍於罰鍰賦予財產上不利益的制
02 裁效果，而能忠實履行其費用提撥義務。就此經濟事務而
03 言，立法者本享有相對較高之調整形成空間，殯葬管理條
04 例上開立法是否符合比例原則、平等原則或對人民財產權
05 形成違憲之侵害，司法審查本應採較為寬鬆之審查標準
06 （關於此點，可參見司法院釋字第472號、第578號、第68
07 3號、753號、第782號等解釋意旨）。因此：

08 (1)系爭規定要求墓園業者提撥經營基金所需之費用，目的
09 是為成立經營基金，以因應墓園無法正常營運之交易安
10 全風險的實現，代為支應墓園營運所需之修護與管理費
11 用，故本當於墓園業者仍有資力正常營運時，即須為此
12 財務準備。就此關涉墓園經營衍生交易安全風險之妥善
13 因應而言，是為維護重要的公共利益，目的誠屬正當，
14 且所採取之手段，系爭規定之費用提撥要求，對上述目
15 的之達成，並無顯然不合理之處，可認彼此間有合理之
16 關聯，且所要求業者提撥之比例，在其向消費者收取管
17 理費以外其他費用中僅占2%，經濟交易現實上更得轉
18 嫁於向消費者所收取之費用中，未見顯然失衡，經核並
19 未違反比例原則而對原告形成違憲之財產權侵害。原告
20 以被告轄區不曾發生墓園業者無法正常營運為由，主張
21 系爭規定欠缺目的正當性云云，並以預防墓園業者無法
22 正常營運之風險應採取保險制度為由，主張系爭規定並
23 非最小侵害手段，與目的間更欠缺實質關聯云云，而認
24 系爭規定違反比例原則，違憲侵害原告財產權等語，經
25 核是採用中度甚至最嚴格之審查標準，苛求立法者順應
26 原告一己之見，免除自己提撥經營基金成立所需費用之
27 義務，自不可採。

28 (2)系爭規定是因墓園業者經營墓園在有償交易契約之基礎
29 上，所負恆常妥善經營契約義務的公共化，才藉由費用
30 提撥成立經營基金，以資因應墓園營業上可能衍生之交
31 易安全風險，已如前述。是故，系爭規定之費用提撥義

務，以從事墓園有償交易之墓園業者為限，此等分類標準對於前述公共目的之達成，並無顯然不合理或有何恣意之處，當無違反平等原則。至於宗教團體管理之教堂、寺廟等設施，無償而自願接受信眾亡者寄託存放遺骸，若不涉有償交易之營業行為，雙方間寄託關係即非前述有償墓園交易情形可資比擬，此參民法第590條有關保管注意義務之差異亦明。宗教團體在無償接受信眾亡者遺骸後，即使日後發生難以維繫或無意繼續之情事，其與寄託人間之權利義務關係，以及是否衍生需由國家介入處理之公共議題，亦難與墓園業者無法正常營運之情形相提並論。因此，系爭規定施行結果，宗教團體無償接受信眾亡者之遺骸，即使無須負提撥費用之義務，與墓園業者所受待遇有所差異，也是系爭規定規範目的下所容許，在憲法上平等原則乃保障實質平等而非機械式形式平等的前提下，既無不合理或恣意差別待遇之情事，即難謂有違反平等原則。至於現實個案中，宗教團體是否因接受亡者遺骸寄託而受有不合理之捐贈，以致與其接受遺骸寄託存放行為間，形成有償之對價關係，因此得將之界定為墓園業者的交易行為，並應適用系爭規定負有費用提撥義務，乃執法機關依個案情事合義務裁斷之問題，尚非因此即得推論系爭規定之立法與施行之結果，有何抵觸憲法之平等原則。原告主張系爭規定施行結果，宗教團體受託存放亡者遺骸卻無庸負費用提撥義務，違反平等原則等語，乃出於對系爭規定規範緣由及目的，及宗教團體受託情事之誤解，也不可採。

(3)再者，殯葬管理條例第81條所設罰鍰制裁機制，是為落實系爭規定，以助於成立經管基金，為墓園無法正常營運之交易安全風險預作準備，故殯葬管理條例上開罰鍰規定，對上述正當規範目的之達成，也具有合理之關聯，為達成其目的所必要之手段。至於罰鍰金額之決

01 定，由於殯葬管理條例第81條規定是為落實系爭規定而
02 設，該條規定中所謂「依其所收取之其他費用之總額，
03 定其罰鍰之數額處罰」，文義上清楚明確，即指系爭規
04 定中，墓園業者向消費者收取契約費用中，扣除依同條
05 例第35條所定之管理費後的其他費用，依該總額定為罰
06 鍰之數額。且進一步探究殯葬管理條例第81條規定之立
07 法意旨，以墓園業者之墓園經營事業獲取管理費以外之
08 其他費用而言，類如墓基使用費、骨灰（骸）存放單位
09 費等，性質上相當於墓園空間的使用權對價，衡諸墓園
10 交易市場常情，以永續使用為計算之權利金額，動輒達
11 數萬元、數十萬元，甚至上百萬元之譜，相對於墓園坐
12 落地點多在地價非屬昂貴之城市邊緣或郊區，墓園業者
13 取得墓園不動產之購地或建造骨灰（骸）存放設施（俗
14 稱「靈骨塔」）成本非鉅，亦即墓園業者自管理費以外
15 其他費用所取得之獲益龐大，而系爭規定關係到如此高
16 獲益之事業在未能依約永續經營時，如何由國家代為支
17 應營運必要費用的財務準備，事涉重大公益，殯葬管理
18 條例第81條對於墓園業者因故意或過失而主觀有責，以
19 致未提撥成立經管基金所需費用時，以其向消費者所收
20 取管理費以外其他費用的總額，定為罰鍰之數額，乃寓
21 有藉此重度制裁，嚇阻此等高獲益事業不得規避事涉重
22 大公益之費用提撥義務的用意。再者，此條罰鍰規定以
23 墓園事業向消費者收取管理費外其他費用之總額，定其
24 罰鍰之數額，實際上已考量事業規避應提撥費用違規情
25 節的輕重高低，而異其處罰之程度，尚難認與責罰相當
26 原則有所抵觸（關於行政罰之責罰相當原則，可參見司
27 法院釋字第641號解釋理由）。但立法者針對類似違反
28 系爭規定而特別應予非難之違反行政法上義務行為，為
29 求執法明確，以固定之方式區分違規情節之輕重並據以
30 計算罰鍰金額，未預留罰鍰之裁量範圍者，也非憲法所
31 不許，僅應設適當之調整機制，以避免個案顯然過苛之

處罰，始符合憲法第23條規定限制人民基本權利應遵守比例原則的意旨（司法院釋字第641號、第713號、第716號等解釋意旨參照）。由此可知：

①對於特別應予非難的違反行政法上義務行為，為求執法明確，立法者以固定之方式區分違規情節輕重並據以計算罰鍰金額，未預留罰鍰之裁量範圍，仍與責罰相當原則相符，為憲法所容許，僅於個案顯然過苛處罰之情形發生，又欠缺適當之調整機制時，才因違背衡平性原則而違反比例原則。

②因此，倘若依立法者以固定方式區分違規情節輕重並據以計算罰鍰金額之法律，於個案中決定之罰鍰處分，並未發生個案顯然過苛處罰的情事，即無須適當調整機制予以減輕處罰，其適用法律裁處處罰之結果也不違反比例原則。於此情節，即使其他個案可能發生顯然過苛處罰之情事，但就該案件行政法院適用該行政處罰之法律，審查個案行政罰處分合法性的裁判結果而言，並無直接影響，行政法院對此可能在其他個案對裁判結果有影響，但對受理本案裁判結果並無直接影響之法律抵觸憲法爭議，參照憲法訴訟法第55條第1項規定，仍不得依行政訴訟法第178條之1規定，裁定停止訴訟而聲請憲法法庭為宣告該法律違憲之判決。就此情形，行政法院本於依法審判之義務，仍應依該法律審查個案裁罰處分合法性而為適法之裁判。

③至於依立法者以固定方式區分違規情節輕重並據以計算罰鍰金額之法律，於個案中決定之罰鍰處分，若已發生個案顯然過苛處罰之情形，雖過往行政法院有依行政訴訟法上開規定、司法院釋字第371號解釋意旨，裁定停止訴訟並聲請憲法解釋，並由司法院大法官作成憲法解釋，認相關法律在個案發生顯然過苛處發，欠缺適當調整而違反比例原則，並宣告相關法律

於解釋公布之日起相當期間內失效，促請有關機關儘速修法（司法院釋字第641號解釋、第716號解釋參照）。但本院認為，因行政罰法或行政各別處罰法律內，未如刑法一般，設有同法第59條避免個案裁罰顯然過苛的適當調整機制，在具體個案中，若因此發生個案顯然過苛處罰，而有違反憲法第23條所定比例原則者，參酌司法院釋字第641號、第713號、第716號等解釋意旨，並審酌一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，行政罰之罰鍰裁處與刑罰之處罰僅有量之差異，並無本質上根本之不同，而刑事法律針對刑罰的科處，卻尚有緩刑或刑法第59條刑之酌減等機制，避免個案發生過苛處罰違反比例原則而違憲的情事，兩者間顯有不合理之差別待遇。基於適用法律機關合憲解釋、適用法律之義務，應認立法者在行政罰鍰之立法中，可能發生個案顯然過苛處罰，卻未設適當之個案調整機制而違反比例原則的情事，乃屬立法時未預見的法律漏洞，基於憲法平等原則、比例原則的拘束，以及行政罰法第18條第1項所體現的責罰相當原則，執法機關在適用行政罰相關法律決定罰鍰金額時，有義務類推適用刑法第59條規定，酌量減輕其罰鍰，以避免個案顯然過苛而違憲之情形發生，才符合適用法律機關應恪遵憲法的義務。簡言之，即使適用行政處罰相關法律，發生個案處罰顯然過苛，又欠缺個案適當調整機制，以致違反比例原則之情事，行政法院在個案中依合憲性解釋、適用法律之義務，一併類推適用刑法第59條規定，判斷原處分機關裁罰處分是否怠於為此裁量而違法即可，尚無庸裁定停止訴訟，就行政處罰之相關法律，聲請憲法法庭宣告法律為違憲之判決。然而，有須類推適用刑法第59條規定酌量減輕罰鍰之必要者，畢竟仍以適用行政罰相關法律處罰而出現個案顯然過苛，又欠缺個案

適當調整機制者為前提。倘若個案處罰並無顯然過苛情事，自也無類推適用刑法上開規定酌量減輕罰鍰的必要，行政法院也無從類推適用此等規範，審查原處分機關罰鍰處分合法性的餘地。

(4)綜上所述，原告雖主張系爭規定違反比例原則、平等原則，殯葬管理條例第81條規定依其文義或歷史解釋，以墓園業者所收取其他費用之總額定罰鍰數額處罰，可能發生個案然過苛情事，不符比例原則、平等原則、責罰相當原則而違憲，聲請本院裁定停止訴訟，聲請憲法法庭宣告殯葬管理條例上揭規定為違憲判決等語，經核因本院認系爭規定並無違憲之合理確信，殯葬管理條例第81條在本案適用上所為原處分之裁罰決定，並未發生個案顯然過苛處罰而致有違憲的合理確信（見下述）；另即始發生個案處罰顯然過苛情事，原處分機關也應類推適用刑法第59條規定為適法之裁量決定，無需聲請憲法法庭為殯葬管理條例第81條違憲宣告判決，故認無裁定停止訴訟，聲請憲法法庭宣告為違憲判決的必要，合先敘明。

3.參照前開說明，並對照系爭規定在101年1月11日修正公布前，原列於殯葬管理條例第33條之規定內容，審諸系爭規定101年1月11日修正公布之立法理由可知，墓園業者提撥管理費以外其他費用2%交予地方政府，著重在由地方政府以此等提撥費用成立經管基金，以備墓園業者無法正常營運時，支應墓園永續運作所必要之修護、管理費。至於基金的組織或其型態如何，並非系爭規定規範之重點。且系爭規定課予墓園業者上述提撥費用的行政法上義務，為達成上述重大公益目的所必要而合於比例原則平等原則之手段，並未有抵觸憲法之疑慮，已經本院說明如前，尤其系爭規定未經憲法法庭宣告為違憲而失效，墓園業者自有依系爭規定提撥費用的義務。又此等費用提撥目的雖如前述，但地方政府如何成立經管基金與如何管理使用基金，

與墓園業者依法所負費用提撥義務間，並不具對待給付關係，更無同時履行抗辯之適用。是故，不論地方政府成立、管理使用經管基金之情形如何，即使有未盡合於國家財政預算使用管理相關規定之疑慮，亦非墓園業者得以脫免系爭規定所命提撥費用義務的正當理由。墓園業者因故意或過失而違反系爭規定不提撥費用者，主管機關自得依殯葬管理條例第81條規定處以罰鍰。

(二)原告有依系爭規定提撥成立經管基金所需費用的行政法上義務，其客觀上未予提撥且主觀上故意有責，被告依殯葬管理條例第81條規定所為原處分之罰鍰裁處，並未違反比例原則、平等原則或責罰相當原則：

1.經查，原告為私立以經營公墓、骨灰（骸）存放設施為業之墓園業者，參照前開說明，系爭規定既未違背比例原則、平等原則而違憲侵害如原告在內之墓園業者的財產權，且現仍屬有效之法律，地方政府成立經管基金之組織、型態及管理情形如何，也非原告得以拒絕依系爭規定提撥管理費以外其他費用的正當理由，原告即有依系爭規定，將其自消費者所收取系爭墓基管理費以外其他費用，提撥2%交由被告成立經管基金的義務。況且，被告對於轄區內墓園業者依系爭規定所提撥繳交之其他費用2%金額，已成立系爭基金專戶並將各墓園業者所繳金額分戶管理，以資各墓園業者發生無法正常營運情事時，以分戶提撥費用之基金，支應墓園繼續營運所必要之修護或管理等費用，此經被告陳明在卷，且為原告所肯認，並有桃園市經管基金109年度提撥業者年度累計結餘權益表在卷可資佐證（見本院卷一第118-120頁），故被告在行政實務上的確已能依系爭規定之立法目的，就墓園業者提撥2%之管理費以外其他費用為專款專用之管理。原告主張因系爭規定違憲，且被告未訂定管理經管基金之相關辦法，成立經管基金，系爭規定目的難以落實，內政部或立法委員有提案修正，故原告在相關管理辦法訂定、經管基金按其主

張特定組織、型式成立前，並無依系爭規定提撥費用之義務等語，經核均無足採。又原告為墓園業者，對於依系爭規定有將收取系爭墓基之管理費以外其他費用2%，提撥繳交被告存入系爭基金專戶的義務，知悉甚詳，卻拒不提撥繳交，直至被告所屬民政局實地查核始發現其情，有違反系爭規定之故意甚明。再者，原告對系爭規定之費用提撥義務，以及該費用提撥已得透過被告成立系爭基金專戶之運作，為其無法正常營運時，系爭墓園得以繼續運作的財務準備，系爭規定立法目的可進而落實等情，本均知悉甚明，且關於此等公法上義務之履行，對被告本無任何同時履行抗辯可資主張，當可期待其應忠實依系爭規定履行該費用提撥義務，然卻堅稱被告應先以特種基金形式保管墓園業者提撥之費用，其才有提撥費用之義務，更自認系爭規定難以執行而不合理，有待修法刪除為由，便拒絕履行費用提撥義務，此等顯然疏誤難採之違法性錯誤，以原告經營系爭墓園之規模及營運狀況而言，並非難以避免，原告違法拒絕提撥費用，自具可予課責處罰之非難性，其主張依系爭規定提撥費用不具期待可能性或可非難性等語，經核也不足採。綜上，原告違反系爭規定且主觀有責，被告自得依殯葬條例第81條規定，處以罰鍰之處罰。

2. 關於原處分所處罰鍰之金額，參照前提事實欄(二)部分之認定與說明，被告是以原告就系爭墓基所收管理費以外其他費用總額，但就其中編號A1009號墓基部分，考量104年11月9日以前原告向消費者收得之其他費用，被告依系爭規定可向原告請求提撥之部分，公法上請求權已罹於時效消滅，被告僅得以原告向消費者自104年11月20日至108年11月20日期間所收取永久管理費以外之費用，計算該編號墓基未依系爭規定提撥費用應受裁罰之金額76萬8,000元，與編號KA0306W號墓基原告向消費者所收其他費用總額168萬元，合計為被告得依系爭規定請求原告按2%比例提撥所收取其他費用之總額，依此按殯葬條例第81條規定，定

01 原處分之罰鍰數額為244萬8,000元，經核於法並無違誤。
02 況且，就此罰鍰之金額，審酌被告計算罰鍰之基礎，均以
03 原告收得消費者繳納其他費用後，卻仍故意拒不依法履行
04 提撥義務的費用總額，並已排除提撥費用請求權罹於時效
05 之部分為計算，而迄至原處分作成前，原告仍未依法提撥
06 繳交任何系爭墓基所收取管理費外其他費用，對經管基金
07 保障墓園經營交易安全危害甚鉅，原告故意拒繳，主觀惡
08 意重大，應受責難程度較高，原處分所定上開罰鍰數額，
09 在此個案並未違背衡平性原則而有顯然過苛之情事，參照
10 前開說明，被告作為執法機關，在罰鍰裁處時，尚無為了
11 符合憲法比例原則、平等原則及責罰相當原則等，去類推
12 適用刑法第59條規定，逕為個案適當裁量以減輕罰則的必
13 要，本院更無為了殯葬管理條例第81條在其他個案適用上
14 可能出現顯然過苛處罰之情事，而裁定停止訴訟，聲請憲
15 法法庭宣告為違憲的必要。簡言之，原處分依殯葬管理條
16 例第81條裁處之罰鍰數額，於法並無違誤。原告主張為避
17 免殯葬管理條例上開規定出現個案顯然過苛處罰情形，對
18 條文中所稱「依其所收取之其他費用之總額，定其罰鍰之
19 數額處罰」，應採合憲性解釋，指以「所收取之其他費用
20 之總額」為罰鍰之上限，被告應在此上限範圍內，為罰鍰
21 之適法裁量決定，原處分裁量怠惰而違法，應予撤銷等
22 語，經核也不可採。

23 七、綜上所述，原處分認定事實並無違誤，適用法律決定罰鍰金
24 額，於法亦應予維持，訴願決定予以維持，就法而言，也無
25 不合，原告仍執前詞，訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理
26 由，應予駁回。而本件的判決基礎已經明確，兩造其餘的攻
27 擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影
28 響，而無一一論述的必要，併予說明。

29 八、結論，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

30 中 華 民 國 111 年 5 月 12 日

31 臺北高等行政法院第七庭

審判長法官 許麗華
法官 郭淑珍
法官 梁哲瑋

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

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人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，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人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，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、四親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 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

01

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 111 年 5 月 19 日

03

書記官 朱倩儀