

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

112年度訴字第818號

113年1月25日辯論終結

原告 陳茂榮
被告 新北市政府
代表人 侯友宜（市長）

訴訟代理人 劉文道

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112年5月23日台內訴字第1120017944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：

新北市八里區公所（下稱八里區公所）於民國105年6月27日向被告查報，原告於○○市○○區○○段0000地號（下稱系爭土地）非公墓範圍土地擅設「穎川顯妣陳媽王氏閨名月女佳城」墓基（下稱系爭墳墓），經被告查認原告於非公墓範圍土地擅設墳墓之行為屬實，違反殯葬管理條例第70條規定，依同條例第83條、新北市政府處理違反殯葬管理條例案件裁罰基準第2點及附表（下稱裁罰基準）規定，前以105年8月31日新北府民殯字第1053467378號函附同文號處分書（下稱前處分）裁處原告新臺幣（下同）3萬元罰鍰，並限期於111年6月27日前改善完成。原告亦於105年8月12日出具切結書，保證於111年6月27日前完成骨骸遷移至合法骨灰（骸）存放設施。八里區公所復於111年10月19日以新北八民字第1112888940號函向被告查報原告屆期未改善，被告乃

01 以111年10月24日新北府民殯字第1115241472號函請原告陳
02 述意見，經原告於111年11月22日具函表示，經其聯繫家人
03 卜爻請示先人起掘骨骸予以火化重覓風水寶地安置，但先人
04 僅允諾入土10年後才願撿骨，請體恤人民因信仰而有不得已
05 苦衷，暫不予裁處，迨115年8月之後擇日再行處理等語。被
06 告所屬殯葬管理處以111年11月28日新北殯政字第111524262
07 7號函知原告系爭墳墓違反殯葬管理條例規定在案，仍請原
08 告儘速與家屬商議改善事宜，俾免後續裁處。嗣被告認定原
09 告於非公墓範圍土地擅設墳墓，違反殯葬管理條例第70條規
10 定，前經裁處罰鍰並限期改善，惟屆期仍未改善，違規事實
11 明確，乃依同條例第70條、第83條及裁罰基準項次43，第2
12 次違規，以112年2月23日新北府民殯字第1124981789號處分
13 書（下稱原處分）裁處原告罰鍰9萬元，並限期於112年9月1
14 5日前改善完成，屆期仍未改善者，將按次處罰。原告不
15 服，提起訴願經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

16 二、原告之主張及聲明：

17 (一)原告已積極尋求改善，被告依違憲之裁罰基準裁處，顯然違
18 法：

19 原告收到被告通知改善書函後，便已積極尋求改善，且於11
20 2年2月10日已向八里區公所申請埋葬起掘許可證，並訂於同
21 年5月9日前起掘，被告無視原告已積極處理，仍以原處分裁
22 處原告罰鍰，罔顧人民權益。又文化部國家文化記憶庫中關
23 於民間撿骨習俗之記載，撿骨習俗最長為12年，並非一概均
24 定為6年撿骨，被告制定裁罰基準僅以6年作為唯一標準，制
25 定期改善期間，非屬合理。且先人之墳墓與屍骨之安葬，
26 涉及憲法保障人民之宗教信仰自由，我國在規範上甚至以刑
27 法之規範加以保護，裁罰基準卻貿然一律規定需切結6年應
28 撿骨起掘，已侵害人民宗教信仰自由，對人民自由權利增加
29 不必要之限制，應屬違憲。

30 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

31 三、被告之答辯及聲明：

01 (一)原告於非公墓範圍土地擅設墳墓，違反殯葬管理條例第70條
02 規定，原處分於法有據：

03 被告係以八里區公所111年10月19日複查結果作為本件裁罰
04 之事實依據，故原告事後申請埋葬起掘許可證之行為，尚無
05 法免除本件行政責任。被告作成原處分前，分別於111年10
06 月24日及同年11月28日書面通知原告於期限內陳述意見，原
07 告亦於111年11月22日及同年12月9日以陳請函陳述意見，表
08 示其聯繫家人卜爻請示先人僅允諾入土10年才願撿骨，迨11
09 5年8月之後擇日再行處理等語，亦即原告就系爭墳墓違規情
10 形，依法令及原處分負有排除違法情狀（行為或不行為義
11 務），經被告以原處分限定相當期間履行，逾期仍不履行，
12 為督促原告回復違反行政法上之義務合於適法狀態，被告據
13 以裁處並限期改善，於法有據。又臺灣土地稀少珍貴，為遏
14 止濫葬行為對山坡地之水土保持、自然生態之永續及環境景
15 觀之危害程度，殯葬管理條例明定埋葬屍體，應於公墓內為
16 之，骨骸起掘後，應存放於骨灰（骸）存放設施或火化處
17 理，自係立法者為達條例之立法目的，就濫葬之規範、殯葬
18 設施之設置、經營管理及殯葬行為之管理，攸關公共利益所
19 涉及之重大事項，予以合理之規範，以嚇阻濫葬之風。原告
20 於系爭土地擅設墓基，其埋葬屍體非於公墓內為之，違反殯
21 葬管理條例第70條規定之違法事實已堪認定，且違法情狀仍
22 在持續狀態，原告以民間習俗為理由而拒不改善系爭墳墓違
23 法情狀，核非法律上及事實上之陳述，原處分於法有據。

24 (二)聲明：原告之訴駁回。

25 四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘
26 為兩造所不爭執，並有：原處分（本院卷第71至74頁）、訴
27 願決定（本院卷第75至80頁）、土地建物查詢資料（本院卷
28 第61頁）、系爭墳墓照片（本院卷第63至65頁）、前處分
29 （本院卷第67至70頁）、被告111年10月24日新北府民殯字
30 第1115241272號函、111年11月28日新北殯政字第111524262
31 7號函（本院卷第81至82頁、第83至84頁），及原告105年8

01 月12日切結書、111年11月22日、111年12月9日陳請函（本
02 院卷第89頁、第85頁、第87頁）等文件可參，自堪認為真
03 正。是本件爭執事項厥為：被告裁罰基準是否侵害人民宗教
04 信仰自由？原處分裁處原告9萬元罰鍰，並限期改善完成，
05 有無違誤？

06 五、本院之判斷：

07 (一)本件應適用之法令：

08 1.按殯葬管理條例第1條規定：「為促進殯葬設施符合環保並
09 永續經營；殯葬服務業創新升級，提供優質服務；殯葬行為
10 切合現代需求，兼顧個人尊嚴及公眾利益，以提升國民生活
11 品質，特制定本條例。」第2條規定：「本條例用詞，定義
12 如下：……二、公墓：指供公眾營葬屍體、埋藏骨灰或供樹
13 葬之設施。……」第70條前段規定：「埋葬屍體，應於公墓
14 內為之；……」第83條規定：「墓主違反第40條第2項或第7
15 0條規定者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰，並限期改
16 善；屆期仍未改善者，得按次處罰；必要時，由直轄市、縣
17 (市)主管機關起掘火化後為適當之處理，其所需費用，向
18 墓主徵收。」

19 2.次按裁罰基準第2條規定：「違反本條例者，依附表之裁罰
20 基準裁處。」附表(摘錄)如下：「項次：43。違反事實：
21 未依規定於公墓內埋葬屍體者。違反法條：第70條。裁罰法
22 條：第83條。……違規情節：第1次。裁罰內容、罰鍰金
23 額、限期改善或補辦手續期限：一、未涉私權糾紛而遭民眾
24 檢舉者，罰鍰3萬元，考量6年撿骨風俗，違規者得切結6年
25 期滿起掘。二、涉及私權糾紛者，罰鍰3萬元，並限期6個月
26 內改善；第2次。裁罰內容、罰鍰金額、限期改善或補辦手
27 續期限：一、未涉私權糾紛而遭民眾檢舉者，經切結6年期
28 滿而未起掘者，罰鍰9萬元，並限期6個月內改善。二、涉及
29 私權糾紛者，罰鍰9萬元，並限期6個月內改善。」前揭裁罰
30 基準係新北市政府為使違反殯葬管理條例之裁處符合比例原
31 則，建立行政裁罰之公平性，提昇公信力，而依職權訂定發

01 布，係為協助下級機關或屬官行使裁量權而訂頒，在母法所
02 規定處分方式之範圍內，考量行為人所違犯規定、情節輕
03 重、違規次數、是否有其他特殊情形等因素，所為細節性、
04 技術性之規定，未逾殯葬管理條例之立法本旨，自得援用。

05 (二)原處分以原告前經裁處罰鍰並限期於111年6月27日前改善，
06 惟屆期仍未改善，予以按次處罰，於法有據：

07 1.經查，八里區公所於105年6月27日向被告查報，原告於新北
08 市非公墓範圍之系爭土地擅設系爭墳墓，經被告查認原告於
09 非公墓範圍土地擅設墳墓之行為屬實，違反殯葬管理條例第
10 70條規定，依同條例第83條及裁罰基準規定，以105年8月31
11 日前處分裁處原告3萬元罰鍰，並限期於111年6月27日前改
12 善完成。原告亦於105年8月12日出具切結書，保證於111年6
13 月27日前完成骨骸遷移至合法骨灰（骸）存放設施。八里區
14 公所復於111年10月19日以新北八民字第1112888940號函向
15 被告查報原告屆期未改善，被告乃以111年10月24日新北府
16 民殯字第1115241472號函請原告陳述意見，經原告於111年1
17 1月22日具函表示，經其聯繫家人卜爻請示先人起掘骨骸予
18 以火化重覓風水寶地安置，但先人僅允諾入土10年後才願檢
19 骨，請體恤人民因信仰而有不得已苦衷，暫不予裁處，迨11
20 5年8月之後擇日再行處理等語。被告所屬殯葬管理處以111
21 年11月28日新北殯政字第1115242627號函知原告系爭墳墓違
22 反殯葬管理條例規定在案，仍請原告儘速與家屬商議改善事
23 宜，俾免後續裁處。嗣被告認定原告於非公墓範圍土地擅設
24 墳墓，違反殯葬管理條例第70條規定，前經裁處罰鍰並限期
25 改善，惟屆期仍未改善，違規事實明確，乃依同條例第70
26 條、第83條及裁罰基準項次43，第2次違規，以112年2月23
27 日原處分裁處原告罰鍰9萬元，並限期於112年9月15日前改
28 善完成，屆期仍未改善者，將按次處罰等情，有系爭墳墓照
29 片、前處分及原告105年8月12日切結書、111年11月22日、1
30 11年12月9日陳請函等（本院卷第63至65頁、第67至70頁、
31 第89頁、第85頁、第87頁）在卷可稽，故堪認定。

01 2.原告固主張：撿骨習俗最長為12年，被告制定裁罰基準僅以
02 6年作為唯一標準，制定限期改善期間，非屬合理，且先人
03 之墳墓與屍骨之安葬，涉及憲法保障人民之宗教信仰自由，
04 裁罰基準卻貿然一律規定需切結6年應撿骨起掘，已侵害人
05 民宗教信仰自由，對人民自由權利增加不必要之限制，應屬
06 違憲等語，惟查，於公墓設置、擴充、增建、改建殯葬設施
07 除應報請相關主管機關核准、備查外，關於公墓地點之選
08 擇，依法應選擇不影響水土保持、不破壞環境保護、不妨礙
09 軍事設施及公共衛生之適當地點為之，且受與公共飲水井或
10 飲用水之水源地、學校、醫院、幼兒園及河川維持適當距離
11 之限制（殯葬管理條例第4條、第6條及第8條等規定參
12 照），足見依殯葬管理條例第70條規定埋葬屍體應於公墓內
13 為之，目的在於避免濫葬行為對於環境及公共衛生可能造成
14 之危害，故原告於系爭土地上未經核准違法擅設墳墓，已然
15 違反前揭行政法令所課予之不作為義務誠命在先，而被告身
16 為殯葬管理條例之主管機關，本於依法行政原則，自無容任
17 此違法狀態繼續存在之可能，遂先後以前處分及原處分對原
18 告裁處罰鍰並限期改善，核屬於法有據，是原告依法負限期
19 改善（起掘）之義務係起因於前述違章行為所致，與其所主
20 張宗教信仰自由並無直接關連，況系爭裁罰基準對於第1次
21 違反殯葬管理條例第70條規定，如未涉私權糾紛而遭民眾檢
22 舉者，除裁處罰鍰3萬元外，並已考量6年撿骨風俗，故例外
23 容許違規者得切結6年期滿再行起掘，實已係綜合斟酌違規
24 者之違法情狀及風俗民情而為合理、必要之裁量，且兼顧行
25 政裁罰之公平性，並無裁量濫用之情事，縱未能滿足原告個
26 案主觀之需求，尚非得依此逕謂侵害人民宗教信仰自由，或
27 對人民自由權利增加不必要之限制，自無違憲之疑慮可言。

28 3.又按行政處分除自始無效外，在未經撤銷、廢止或未因其他
29 事由而失其效力前，其效力繼續存在（行政程序法第110條
30 第3項規定參照）。有效之先前行政處分成為後行政處分之
31 構成要件事實之一部分時，則該先前之行政處分因其存續力

01 而產生構成要件效力。當事人如以後行政處分為訴訟客體，
02 而非以有效之先前行政處分為訴訟客體，提起行政訴訟時，
03 則該先前行政處分之實質合法性，原則上並非該受訴行政法
04 院審理之範圍。固然有存續力之前行政處分，其構成要件效
05 力並非絕對。在前行政處分缺乏有效行政救濟途徑；或者依
06 當時環境，無法期待處分相對人為行政救濟(例如依處分作
07 成當下時空觀察，前行政處分對當事人有利)等情況下，行
08 政機關或法院事後審查以前行政處分為基礎之後行政處分合
09 法性時，並非不能例外審究前行政處分認事用法之合法性。
10 不過當前處分之當事人有合法救濟途徑，卻任意放棄依該救
11 濟程序為主張，該前行政處分之構成要件效力，即應受到尊
12 重，不得任意排除其適用(最高行政法院109年度上字第875
13 號判決意旨參照)。準此，被告查認原告於非公墓範圍土地
14 擅設墳墓之行為屬實，違反殯葬管理條例第70條規定，業以
15 105年8月31日前處分裁處原告3萬元罰鍰，並限期於111年6
16 月27日前改善完成。原告亦於105年8月12日出具切結書，保
17 證於111年6月27日前完成骨骸遷移至合法骨灰(骸)存放設
18 施等情，業如前述，衡以違規者經第1次裁處限期改善，並
19 切結6年期滿而仍未起掘者為依同法第83條按次連續處罰之
20 前提要件，然原告於收受前處分後，不僅未曾就前處分不服
21 提起救濟，甚至配合簽立切結書在案，為原告於本院準備程
22 序中所是認(本院卷第112至113頁)，且有其簽立之切結書
23 在卷可參，則既然被告105年8月31日前處分已合法送達原
24 告，課予其限期於111年6月27日前改善完成之義務，此處分
25 內容為原告所明知，況歷經八里區公所於111年10月19日以
26 新北八民字第1112888940號函向被告查報原告屆期未改善
27 後，被告及所屬殯葬管理處先後於111年10月24日及同年11
28 月28日均已函知原告儘速改善，俾免遭後續裁處，又前處分
29 迄今尚未經有權機關撤銷或廢止，且原告對該處分本有合法
30 救濟之途徑，卻任意放棄依該救濟程序為主張，揆諸前開最
31 高行政法院判決意旨，即應具有構成要件效力，原告自不得

01 任意反於其前切結之內容，再於本件爭執其有不依循裁罰基
02 準切結6年期滿起掘之宗教信仰自由。從而，被告依首揭規
03 定及裁罰基準於前處分限改期限屆至後，因原告仍未遵期改
04 善，據以裁處其9萬元罰鍰，並限期於112年9月15日前改善
05 完成，於法並無違誤。至原告縱於112年2月10日已向八里區
06 公所申請埋葬起掘許可證，並訂於同年5月9日前起掘，亦仍
07 不影響其未於切結6年期滿即111年6月27日前改善完成之認
08 定，併此敘明。

09 六、綜上所述，原告以前揭情詞主張原處分違法，均非可採，被
10 告查認原告於非公墓範圍土地擅設墳墓之行為屬實，違反殯
11 葬管理條例第70條規定，遂以前處分於105年8月31日裁處原
12 告3萬元罰鍰，並限期於111年6月27日前改善完成後，原告
13 亦於105年8月12日出具切結書，惟屆期仍未完成改善，被告
14 乃依同條例第70條、第83條及裁罰基準項次43，第2次違
15 規，以原處分裁處原告罰鍰9萬元，並限期於112年9月15日
16 前改善完成，屆期仍未改善者，將按次處罰，於法並無違
17 誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請判決撤銷訴願
18 決定及原處分，為無理由，應予駁回。

19 七、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳
20 加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影
21 響，爰不逐一論述，附此指明。

22 據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項
23 前段，判決如主文。

24 中 華 民 國 113 年 2 月 29 日

25 審判長法官 陳心弘

26 法官 畢乃俊

27 法官 鄭凱文

28 一、上為正本係照原本作成。

29 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
30 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
31 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

01 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
02 繕本）。

03 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，
04 逕以裁定駁回。

05 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
06 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
07 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
08

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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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、三親等內之血親、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。	

01 中 華 民 國 113 年 2 月 29 日
02 書記官 高郁婷