

訴 願 人 ○○○

原處分機關 臺北市殯葬管理處

右訴願人因墳墓遷葬事件，不服原處分機關九十年七月二十五日限期自行遷葬通知所為之處分及九十年十月二日北市宇二字第90六0五一三二00號函，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

- 一、關於原處分機關九十年七月二十五日限期自行遷葬通知部分，訴願駁回。
- 二、關於原處分機關九十年十月二日北市宇二字第90六0五一三二00號函部分，訴願不受理。

事 實

- 一、緣訴願人之女○○○於八十二年十月十五日死亡，訴願人嗣以八十二年十月十八日臺北市公墓地使用申請書，向原處分機關申請使用本市○○公墓○○區○○排○○號墓基，案經原處分機關於八十二年十月十九日審核許可，訴願人乃將其亡女埋葬於前開墓基。嗣原處分機關以九十年七月二十五日掛號通知訴願人略以：「主旨：經查 臺端亡故先人○○○于民國八十二年十月二十三日申請埋葬○○公墓○○區○○排○○號墓地至今已逾九年，依現行『臺北市殯葬管理辦法』第十二條『公立公墓內墓基使用年限為七年，最長不得超過十年。』之規定，請於九十一年八月三十日前自行洗骨安置於靈（納）骨堂（塔）或其他專門藏放骨灰（骸）之設施內，逾期未處理者，本處將依法代執行，所需費用並向 臺端徵收之，請 查照。……」上開通知書據原處分機關答辯書陳明係於九十年七月三十一日送達，訴願人不服，於九十年八月十四日向本府提起訴願。
- 二、嗣原處分機關又以九十年十月二日北市宇二字第90六0五一三二00號函知訴願人略以：「主旨：有關八十二至八十五年間申請使用本市○○公墓墓地埋葬之墳墓，需於法定期限內洗骨遷葬乙案，經報臺北市政府核定事項，詳如說明，并請 臺端配合辦理，請 查照。說明……二、現行『臺北市殯葬管理辦法』係於八十二年一月四日府函頒布施行，依據上開辦法第十二條第一項之規定，本市公立公墓墓基使用年限為七年，並應於法定使用年限屆滿後三年內自行遷葬。本案考量八十二至八十五年間本處印置（製）之墓地使用申請書因無加註使用年限之規定，同意凡申請並於使用年限屆滿後三年內自行洗骨遷葬者，得以減免規費方式寄存本市公立靈骨樓（塔）。三、未於法定使用年限（七年）屆滿後三年內自行遷葬之墳墓，除不適用前述免費方式入塔外，將由本處依『臺北市殯葬管理辦法』之規定代執行遷葬，所需費用由墓主負擔。」訴願人嗣於九十

年十二月二十八日補充訴願理由，陳明對前開九十年十月二日函亦有不服。嗣於九十一年四月十八日復補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

壹、關於原處分機關九十年七月二十五日限期自行遷葬通知部分：

一、查本件原處分機關九十年七月二十五日通知，雖未載明發文文號，惟觀其內容，顯係就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，參酌司法院釋字第四二三號：「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。……」解釋意旨，該通知應視為行政處分，合先敘明。

二、按墳墓設置管理條例第二十九條規定：「殯儀館、火葬場、靈（納）骨堂（塔）及其他喪葬設施之設置，須經省（市）主管機關核准；其管理辦法，由省（市）政府定之。」同條例施行細則第十七條規定：「主管機關得經地方民意機關同意後規定公墓內墓基之使用年限，並須於申請使用書表內註明規定年限。前項使用年限屆滿時，墓主應自行洗骨安置於靈（納）骨堂（塔）或其他專門藏放骨灰或骨骸之設施內。逾期未處理者，當地主管機關得依行政執行法規定代執行。」

臺北市殯葬管理辦法第十二條第一項規定：「公立公墓內墓基使用年限為七年，最長不得超過十年。期滿由管理機關通知墓主自行洗骨安置於靈（納）骨堂（塔）或其他專門藏放骨灰（骸）之設施內。逾期未處理者，管理機關得代執行，所需費用由墓主負擔。」

三、本件訴願及補充理由略以：

- （一）原處分機關既無明示墓基使用年限，更無口頭約束其埋葬年限，僅聽由○○公墓管理員言明示範公墓可久埋。
- （二）原處分機關依現行臺北市殯葬管理辦法令知訴願人限期洗骨，還其墓基，違反法令不溯及既往之原則，顯屬不當。
- （三）臺北市殯葬管理辦法係於八十二年一月四日府令發布施行，料係依據內政部發布之八十八年十二月八日修正之墳墓設置管理條例施行細則第十七條所引申之法理所定，而引用細則前六年所發布之管理辦法不知依據何法。
- （四）八十二至八十五年間印製之墓地使用申請書因無規定使用年限，事後補加，是否有違契約原則？ 使用年限屆滿三年自行洗骨遷葬，係指墓基使用十年或十三年之謂？倘埋葬十三年後仍未腐化又應如何處理？再者減免規費寄存究係全免或減成收費？
- （五）墓地使用年限屆滿後自行洗骨遷葬之議，是否為更新規劃墓地或營利為目的，蓋申請

墓地當時久埋規費為新臺幣（以下同）九萬元（當時私人墓地價為十二萬元），限期規費為五千元，不知如何補償？倘訴願人申請使用墓地當時，原處分機關明確告知使用限期，訴願人可轉向私立公墓埋葬，因當時私立公墓之久埋使用權費用為十二萬元，焉有繳付九萬元規費及支四十萬元建造墓費之理？請撤銷原處分，以保訴願人權益。

四、卷查本件訴願人因其女○○○亡故，嗣以八十二年十月十八日臺北市公墓地使用申請書，向原處分機關申請使用本市○○公墓○○區○○排○○號墓基，案經原處分機關於同年十月十九日審核許可。依前開八十二年一月四日發布施行之臺北市殯葬管理辦法第十二條第一項規定，公立公墓內墓基使用年限為七年，最長不得超過十年，故本件系爭墓基使用之期限應為七年，原處分機關所為本件墓基使用之許可，即屬附終期之授益行政處分，於存續期間屆滿時失其效力。按前揭臺北市殯葬管理辦法第十二條規定，凡使用本市公立公墓墓基埋葬屆滿七年後，原處分機關應通知墓主於期限內自行洗骨遷葬於合法之公、私立納骨設施內，除有特殊緣由准予延長使用（最長不得超過十年）外，逾期未處理者，原處分機關依法得代執行，並向墓主追收代執行費用，從而原處分機關以九十年七月二十五日限期自行遷葬通知所為之處分，自屬有據。

五、至訴願人訴稱原處分機關並未告知系爭墓地使用年限等節。按前開墳墓設置管理條例施行細則第十七條第一項規定：「主管機關得經地方民意機關同意後規定公墓內墓基之使用年限，並須於申請使用書表內註明規定年限。」而依卷附原處分機關提供之訴願人八十二年十月十八日臺北市公墓地使用申請書影本觀之，該申請書表上並無關於公墓墓基使用年限之註記，是原處分機關就此，難謂無行政作業上之疏失。惟查，原處分機關負責管理之○○公墓，為本市目前唯一提供往生市民埋葬使用之公立公墓，囿於本市公墓墓基有限，前開臺北市殯葬管理辦法第十二條遂規定公立公墓內墓基之使用年限為七年，最長不得超過十年，意即採取公墓墓基輪葬之方式，以保障市民公平使用公墓之機會。本件原處分機關雖因疏失致未於系爭公墓地使用申請書上註記公墓墓基之使用年限，然查本件墓基使用之期限，既為前開辦法所明定，而非取決於原處分機關是否盡其管理機關基於行政上之告知義務，是原處分機關對此期限之設定與否並無裁量之餘地，故該使用年限之法定限制，原不因原處分機關是否加註使用年限而生差異，洵屬至明。又查，依訴願人八十二年十月十八日臺北市公墓地使用申請書影本所載，其申請使用系爭墓基所支付之墓地使用規費金額為九萬元，據此，若謂原處分機關未於系爭埋葬墓地使用申請書上註記公墓墓基之使用年限，得進而主張無限期使用系爭墓基，不僅與相關法令規定不合，亦有失平。

六、再查，原處分機關未依規定於系爭公墓地使用申請書上註記公墓墓基之使用年限，遇有墓基使用申請人不諳法令，而因此疏失致錯認墓基使用並無期限者，衡情不無可憫；然

而，原處分機關違反墳墓設置管理條例施行細則第十七條第一項規定所課予之行政上告知義務，尚不構成本件許可墓基使用處分之本質上瑕疵，意即原許可使用墓基之處分並無違法或不當之情形，訴願人自應受該辦法所定使用年限之拘束，於使用年限屆滿時，辦理相關遷葬事宜，訴願主張各節，即難認為有理。準此，原處分機關所為前開九十年七月二十五日限期自行遷葬通知之處分，揆諸前開規定，並無不合，原處分應予維持。至本件原處分機關未盡告知公墓墓基使用年限之義務，訴願人若因此致生損失或損害者，其得否請求補償或賠償，核屬另一問題，尚非本件訴願審議之範疇。另關於訴願人指摘原處分機關人員觸犯刑法之各項罪責，亦非本件訴願所得審究，併予指明。

貳、關於原處分機關九十年十月二日北市字二字第九〇六〇五一三二〇〇號函部分：

一、按訴願法第一條第一項前段規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。」第三條第一項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」第七十七條第八款規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定。……八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」

行政法院四十八年度判字第七十號判例：「提起訴願，係對官署之處分不服而請求救濟之程序，必以有行政處分之存在，為其前提。被告官署之通知，並非對原告之請求有所准駁，在法律上無何種效果因之發生，積極或消極之行政處分，均不存在，原告自不得對該項通知，提起訴願。」五十二年度判字第二六九號判例：「提起訴願，以有官署違法或不當之行政處分存在，為其前提要件。所謂行政處分，則指官署對人民所為之單方行政行為而發生具體的法律上效果者而言，若非屬行政處分，自不得對之提起行政爭訟。……」

二、卷查本件原處分機關前開九十年十月二日北市字二字第九〇六〇五一三二〇〇號函之內容，係原處分機關將八十二至八十五年間本市〇〇公墓墓基申請使用者應於法定期限內洗骨遷葬乙案，經簽報本府之核定事項，函知訴願人等有關墓基申請使用人，核其性質，僅係就相關核定事項對訴願人所為之通知，尚不因該通知而對訴願人發生具體之法律效果，故其非行政處分。訴願人對該函有所不服，遽向本府提起訴願，揆諸首揭規定及判例意旨，自非法之所許。

參、綜上論結，本件訴願為部分程序不合，本府不予受理；部分為無理由，爰依訴願法第七十七條第八款及第七十九條第一項之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠

委員 黃茂榮

委員 薛明玲

委員 楊松齡

委員 王惠光

委員 陳 敏

委員 曾巨威

委員 曾忠己

中 華 民 國 九 十 一 年 九 月 十 二 日 市 長 馬 英 九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起二個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，並抄副本送本府。

（臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路三段一巷一號）