

訴 願 人 ○○○

代 理 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八月十五日北市宇二字第9060414700號函及九十年十月二日北市宇二字第9060513200號函所為處分，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八月十五日北市宇二字第9060414700號函部分，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9060513200號函部分，訴願不受理。

事 實

- 一、緣訴願人之母○○○○於八十二年六月一日死亡，訴願人嗣以八十二年六月二日埋葬墓地使用申請書，向原處分機關申請使用本市○○公墓二十九區十六排十三號墓基，案經原處分機關於同年六月八日審核許可後，訴願人乃將其亡母埋葬於前開墓基。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○○○○于民國八十二年六月八日申請埋葬○○公墓二十九區十六排十三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。……」訴願人嗣以九十年八月十一日函致本府社會局並副知原處分機關，指摘原處分機關未善盡告知墓基使用年限之義務，除請求依法處分失職人員外，並請求原處分機關協調取消系爭遷葬要求，案經原處分機關以九十年八月十五日北市宇二字第9060414700號函復訴願人略以：「主旨：有關 臺端陳情現行『臺北市殯葬管理辦法』於八十二年一月四日公布實施後，相關行政作業未適時調整，並善盡告知義務乙案，復如說明，請 查照。說明：……二、按『公立公墓內墓基使用年限為七年，最長不得超過十年。……』為現行『臺北市殯葬管理辦法』第十二條第一項所明定。依據上開法條規定，凡使用本市公立公墓墓基埋葬屆滿七年後，本處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，本處依法得代執行，並向墓主追

收代執行費用。三、次按『臺北市殯葬管理辦法』係於八十二年一月四日.....頒布實施，自上開辦法頒布實施後，凡申請本市公立公墓墓基埋葬者，均適用該辦法第十二條第一項有關墓基使用年限之規定。四、本處轄管○○公墓係現階段本市唯一提供往生市民埋葬使用之公立公墓，該公墓自『臺北市殯葬管理辦法』頒布實施後，其墓基（含一般墓基及預鑄式墓基）依據上開辦法均有使用年限之限制。本處遵依上開辦法規定，將自九十年七月起，逐次通知八十二年起申請墓基使用年限屆滿七年之墓主，應依法撿骨遷葬。五、至於有關行政作業宣導不周部分，本處自當查明究嚴處。」訴願人不服，於九十年十月十二日向本府提起訴願。

二、嗣原處分機關又以九十年十月二日北市字二字第九〇六〇五一三二〇〇號函知訴願人略以：「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月十九日補充訴願理由，陳明對前開函亦有不服，案經原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

壹、關於原處分機關九十年八月十五日北市字二字第九〇六〇四一四七〇〇號函部分：

一、查本件原處分機關九十年八月十五日北市字二字第九〇六〇四一四七〇〇號函，其內容雖係原處分機關敘明此類遷葬案件之相關法令依據及處理原則，然實寓有否准訴願人九十年八月十一日陳請原處分機關取消遷葬要求之意，是該函應為行政處分；又本件提起訴願日期（九十年十月十二日）距前開函之發文日期（九十年八月十五日）已逾三十日，惟原處分機關未查明該函送達日期，訴願期間無從起算，尚無訴願逾期問題；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）埋葬許可證並未載明使用年限為七至十年，公務人員未善盡告知義務。
- （二）訴願人與○○公墓所簽訂之埋葬許可證與八十二年一月四日之前所使用的埋葬許可證均相同，訴願人要求除非放棄自行遷移，否則應與○○公墓舊有慣例、權利義務相同。

四、卷查本件訴願人之母○○○○於八十二年六月一日死亡，嗣以八十二年六月二日埋葬墓地使用申請書，向原處分機關申請使用本市○○公墓二十九區十六排十三號墓基，案經原處分機關於同年六月八日審核許可。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。次查，訴願人收受原處分機關前開九十年七月二十五日關於洗骨遷葬之掛號通知後，即以九十年八月十一日函指摘原處分機關未善盡告知系爭墓基使用年限之義務，並請求原處分機關協調取消系爭遷葬要求云云。原處分機關嗣以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云云為由，以前揭九十年八月十五日北市宇二字第九〇六〇四一四七〇〇號函復訴願人否准所請，自屬有據。

五、至訴願人訴稱埋葬許可證並未載明使用年限，並主張除非放棄自行遷移，否則應與○○公墓舊有慣例、權利義務相同等節。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六月二日埋葬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行政疏失致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，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，依訴願人八十二年六月二日埋葬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新臺幣二萬四千元，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，不僅於相關法令不合，亦有失平。

六、再查，原處分機關未依規定於系爭埋葬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。故此，本件訴願人請求原處分機關協調取消系爭遷葬要求，並主張除非自行遷移，否則應與○○公墓舊有慣例、權利義務相同云云，即難認為有理。準此，訴願人函請原處分機關協調取消系爭遷葬要求，原處分機關以前開九十年八月十五日北市字二字第九〇六〇四一四七〇〇號函復否准，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，係屬另一問題，尚非本件訴願審議之範疇。

七、另關於本件系爭遷葬事件，訴願人嗣以本府社會局未函復訴願人前開九十年八月十一日函為由，復以九十年九月七日存證信函致該局，要求該局儘速來函說明。案經該局以九十年九月十九日北市社七字第九〇二六八七六三〇〇號函復訴願人，陳明該局檔案先前並無訴願人來函資料，及現行臺北市殯葬管理辦法第十二條規定之公立公墓內墓基使用年限，對該辦法發布施行後申請使用市立公墓墓基者均一體適用，並請訴願人配合辦理云云，是本件尚難認有訴願人於訴願理由中所稱本府社會局不作為之情形，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、卷查原處分機關前開九十年十月二日北市字二字第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，洵屬明確。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

委員 劉興源

委員 黃旭田

一部不同意見書

本件訴願人與殯葬管理處有關墓位使用案，多數意見以原處分機關請訴願人自行洗骨遷葬乃係依「臺北市殯葬管理辦法」而來，於法並無不合。乃就訴願人請求予以駁回，固有所據。惟查：

有關墓地使用當初之申請，凡設籍本市市民，均有權利申請，就申請與申請所為之同意，性質上是否為「行政處分」，不無疑義，蓋墓地使用，性質上近似於土地之租借使用，是否應定性為契約？縱因「臺北市殯葬管理辦法」之規定而要求定期遷葬，其未始不可認為係屬契約條款，尤其在行政程序法上更賦予行政機關調整契約內容之權源，故本件性質是否為契約條款履行之通知而非屬行政處分，即有究明之必要。如是，本件即應依訴願法第七十七條第八款對九十年八月十五日之函予以不受理決定為妥。爰提一部不同意見書如上。

委員 黃旭田

中 華 民 國 九 十 一 年 三 月 十 九 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）