

卷宗編號：1028/13-ADM

*

判決書

*

甲，詳細身份資料記錄於卷宗內(下稱司法上訴人)，就民政總署環境衛生及執照部部長(下稱被上訴實體)於 2013 年 6 月 18 日作出不批准司法上訴人提出的合葬申請決定，向本院提起司法上訴，要求撤銷被訴行為，理由是被訴行為違反第 37/2003 號行政法規第 9 條第 1 款的規定及《行政程序法典》第 86 條規定的調查原則。

*

被上訴實體提交答辯，認為司法上訴人提出的訴訟理由不成立，要求駁回司法上訴人提出的訴訟請求。

*

於法定期間內，訴訟雙方均沒有提交非強制性陳述。

*

駐本院檢察官發表意見，建議裁定司法上訴人提出的訴訟理由及訴訟請求不成立(見卷宗第 51 頁至第 52 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

*

本院對此案有管轄權。

本案訴訟形式恰當及有效。

訴訟雙方具有當事人能力及正當性。

不存在待解決之無效、抗辯或其他先決問題。

根據本卷宗及其附卷所載資料，本院認定以下對裁判屬重要之事實：

於 2005 年 1 月 14 日，司法上訴人的配偶乙於澳門離世(見附卷第 31 頁至第 32 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

丙；丁；戊；己及庚先後於澳門聖味基墳場編號：XXXX 墓地下葬(見附卷第 39 頁及第 40 頁與卷宗第 16 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

根據民政總署的檔案資料，位於澳門聖味基墳場編號：XXXX 墓地於 1924 年 5 月 22 日被記錄購買 (見附卷第 40 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 6 月 6 日，司法上訴人透過訴訟代理人向民政總署提交聲請，欲為其已故配偶於聖味基墳場 X-XXX 號永久墓地辦理合葬事宜，指出無法尋回上述永久墓地的文件資料以按照正常手續辦理，故請求批准其已故配偶與家人合葬於聖味基墳場 X-XXX 號永久墓地的申請，並附同已下葬者及其已故配偶的死亡記錄(見附卷第 29 頁至第 38 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 6 月 17 日，民政總署人員制作編號：XXX/XXX/2013 報告書，指出鑒於司法上訴人未能提供編號：SM-1-XXXXXX 墓地的購買憑證，且該署經查找後，亦未有發現該墓地當年的購買文件資料，故無法證明司法上訴人屬第 37/2003 號行政法規第 9 條第 2 款規定的墓地權利人，即不能顯示其具備正當性使用相關墓地，故建議不批准有關合葬申請。於 2013 年 6 月 18 日，被上訴實體根據第 XX/XXX/2013 號批示的授權，在上述報告書上作出不核准/不批准的批示(見附卷第 27 頁至第 28 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 6 月 24 日，民政總署透過編號：XXX/XXX/2013 公函，將上述決定通知司法上訴人，並在通知書中指出司法上訴人可在法定期間內向作出行為者提出聲明異議，或向民政總署管理委員會提起任意訴願，亦可向行政法院提起司法上訴(見卷宗第 6 頁，有關內容在此視為完全轉錄)。

於 2013 年 7 月 25 日，司法上訴人針對上述決定向本院提起本司法上訴。

*

在起訴狀中，司法上訴人主要指出被訴行為違反第 37/2003 號行政法規第 9 條第 1 款的規定及《行政程序法典》第 86 條規定的調查原則，認為其已故配偶屬涉案所指永久墓地的利害關係人，其則為利害關係人的利益而服務之人，故具有正當性；同時提出購買墓地事宜已久，無法出示有關購買憑證應為可原諒，而署方存有墓地的安葬資料，可以知悉下葬人士為司法上訴人配偶的父母及兄弟，認為被上訴實體沒有妥善履行調查的義務，導致被訴行為違反法律而應予以撤銷。

為分析司法上訴人提出的訴訟理由是否成立，有必要引述以下的法律規定。

第 37/2003 號行政法規《墳場管理、運作及監管規章》有以下規定：

“第一條

標的

本法規訂定規範公共墳場的設置及管理的法律制度，以及規範私人墳場的設置及民政總署對其運作所作監管的法律制度。

第九條

正當性

除按其他法規具有正當性的利害關係人外，以下人士亦可申請作出本法規所定行為：

(一)獲利害關係人授予足夠權力的代理人;不存在利害關係人或代理人時,為利害關係人的利益並為服務利害關係人而自願作出本法規所定行為者,如警察當局;

(二)墓地、墓室、骨殖箱或骨灰箱的權利人。

第十條

埋葬

一、進行埋葬,必須向民政總署提出申請;如於私人墳場進行埋葬,尚須向有關墳場管理實體提出申請。

二、禁止於墳場專門撥作埋葬用途的區域以外進行埋葬。

三、第一款所指申請,須附有下列文件及資料:

(一)死亡簡報或依法可作為埋葬憑證的其他文件;

(二)申請人認別資料及地址;

(三)埋葬日期、地點及時間。

... ..

第十一條

起葬

一、埋葬後七年內,不得挖開墓地或打開金屬棺,但法律另有規定或司法當局命令作出者除外。

二、如起葬時發現遺骸尚未完全分解,應再度埋葬最少一年。

... ..

第十三條

使用憑證

一、民政總署可將墓地、骨殖箱或骨灰箱的使用權賦予利害關係人,以讓其作出本法規所定的有關行為。

二、使用權不因其權利人的死亡而消滅；在權利人死亡的情況下，使用權受益人的優先順序如下：

(一) 配偶；

(二) 根據《民法典》第一千四百七十二條規定，與使用權人有事實婚關係者；

(三) 卑親屬；

(四) 尊親屬；

(五) 其他直至第四親等的旁系血親。

三、墓地的使用權自埋葬日起計經過七年後消滅，但不影響第十一條第二款的規定。

四、在每七年期內於同一墓地僅可埋葬一遺骸。

五、骨殖箱及骨灰箱的使用權為期五十年，可不斷續期。

六、《民法典》第一千四百一十四條的規定，適用於本法規所定使用權。

第十四條

墓地的長期使用權

行政長官可基於認為重要的事實，如個人成就、對社會的貢獻、對澳門特別行政區所提供的服務、因維護公共利益喪生等事實，而賦予特定人士長期使用墓地的權利。

第十七條

一般使用墓地

一、起葬須於埋葬日起計七年後進行，但衛生當局訂定更長期限者除外。

二、於上款所指期間屆滿前三個月內，利害關係人須從屆滿後的六個月期間內選定一日期進行起葬。

三、如利害關係人附具理由說明提出申請，可例外允許延遲起葬最多一年。

四、利害關係人有義務進行起葬、決定如何處置起葬後的遺骸，以及承擔有關開支。

五、如利害關係人不遵守本條所定義務，民政總署須依職權起葬。

第二十五條

廢止

廢止抵觸本行政法規的一切規定，並廢止涉及本法規所規範事宜的市政條例及市政規章，尤其是：

(一)於一九五四年六月二十三日市政會議上通過並公佈於一九五四年十二月十八日第五十一期《政府公報》的澳門市市政條例第二百零八條至第二百一十二條；

(二)於一九七四年二月六日市政會議上通過並公佈於一九七四年六月一日第二十二期《政府公報》的海島市市政條例第二百零八條至第二百一十二條；

(三)澳門市政廳行政委員會於一九六一年七月五日的會議上議決通過的《市政墳場規章》。

第二十六條

既得權利

私人就公共墳場內傳統稱為“永久墓地”的墓地所擁有的權利，可按其取得有關權利的內容及條件繼續擁有。”

第 37/2003 號行政法規自 2004 年 1 月 1 日起生效。

根據第 37/2003 號行政法規第 11 條第 1 款及第 2 款、第 13 條第 3 款與第 17 條第 1 款及第 3 款的規定，自該行政法規生效後，原則上由民政總署負責管理的公共墳場，針對每一獲批准的墓地使用申請，只獲批准墓地的使用權，而使用期間原則上為 7 年，上限為 8 年，除非根據同一行政法規第 14 條的規定，獲得批准長期使用墓地的權利。

而按照同一行政法規第 25 條 3)項的規定，明文廢止前澳門市政廳行政

委員會於一九六一年七月五日的會議上議決通過的《市政墳場規章》。

簡言之，自上述行政法規生效後，一般情況下(第 14 條規定的情況除外)，在公共墳場內不容許以任何形式給予長期(無年期限限制)使用墓地的批准。

同時，上述行政法規規定獲批准的公共墳場墓地使用權，不因其權利人的死亡而消滅；在權利人死亡的情況下，使用權可轉給依法規定的受益人，且自下葬日起計經過 7 年後消滅(見第 37/2003 號行政法規第 13 條)。

綜合上述規定，本院認為，第 37/2003 號行政法規第 26 條所指的既得權利，在於確保按照舊制度取得公共墳場“永久墓地”的權利人，不需受新法所訂定的使用年期限限制，除此以外，並沒有該權利的移轉或繼承作出任何具體規定。

本案例中，根據被訴行為的內容，被上訴實體指出位於聖味基墳場編號：XXXX 墓地屬一“永久墓地”，且認為司法上訴人在欠缺提供購買文件且署方亦無法查明的情況下，無法證明司法上訴人為墓地權利人及其正當性使用有關墓地，從而不批准司法上訴人提出將其已故配偶葬於編號：XXXX 墓地的申請。

針對司法上訴人首項訴訟理由，按照第 37/2003 號行政法規第 9 條結合第 1 條的規定，當中的正當性係指作出該行政法律規範的行為的人，包括具正當性在公共墳場及私人墳場作出如埋葬、起葬或搬移起葬後的遺骸、骨殖或骨灰等殮葬行為。

同一行政法規第 13 條則對公共墳場的使用權作出規範，而第 26 條則確保私人就公共墳場內傳統稱為“永久墓地”的墓地所擁有的權利，可按其取得有關權利的內容及條件繼續擁有。

由此可見，第 37/2003 號行政法規第 9 條 1)項及 2)項的規定，均並非規範使用位處公共墳場的墓地的正當性，故此，司法上訴人主張依照第

37/2003 號行政法規第 9 條 1)項的規定而具有使用墓地的正當性顯然不能成立；對於被上訴實體以同一條文 2)項的規定，作為不批准司法上訴人使用“永久墓地”的請求的法律依據，本院認為，有關法律理由顯然不足以說明司法上訴人不具有“永久墓地”的使用權。

按照被上訴實體在答辯狀中所指，當處理“永久墓地”(sepulturas perpétuas)的個案時，根據第 37/2003 號行政法規第 26 條及前澳門市政廳行政委員會於一九六一年七月五日的會議上議決通過的《市政墳場規章》第 28 條的規定，當申請人持有申請批准證明及市政財務處的收據，有關文件屬產權憑證而具證明力，從而可行使“永久墓地”的相應權利，包括使用相關的“永久墓地”。

被上訴實體指出前澳門市政廳行政委員會於一九六一年七月五日的會議上議決通過的《市政墳場規章》¹ (經翻查 1961 年 8 月 5 日第 31 期澳門公報，有關費用附表由第 6780 號訓令命令頒布)，當中第 28 條規定如下：

“第 28 條：擬申請永久墳墓、家族墓地、骨殖箱者，或者移屍的人員，須填寫現行條例第 25 條中所述的表格向市政廳提出申請。

第 1 款：申請獲批准後，市政廳秘書處主任將派人指導申請人在市政廳財務處繳納各種費用。

第 2 款：申請批准證明和市政財務處的收據將成為墳墓、墓地和骨灰箱的產權憑證。”

類同規定亦可見於經 1946 年 10 月 19 日第 4047 號訓令頒布的《市政墳場規章》第 28 條²。

¹ 該《市政墳場規章》中文版本由被上訴實體提供，載於附卷第 51 頁至第 60 頁。

² “Art. 28.º As pessoas que pretendam adquirir sepulturas perpétuas ou jazigos de família, e bem assim gavéatas-ossários, ou fazer junção de um cadáver aos restos mortais de outrem, deverão fazer o pedido à Câmara, por meio de requerimento.

§ 1.º Deferido o requerimento, o chefe de Secretaria da Câmara passará uma guia ao interessado a fim de pagar a respectiva importância na tesouraria de Câmara.

§ 2.º A certidão do parágrafo da acta em que se defere o pedido e o recibo da tesouraria da Câmara

本文中，按照被上訴實體提供的聖味基墳場編號：XXXX 墓地的記錄（見附卷第 39 頁及第 40 頁），該墓地的購買日期為 1924 年 5 月 22 日，當時生效的《聖味基澳門公共墳場規章》(Regulamento do Cemitério Público de Macau denominado São Miguel Arcanjo)(1869 年 5 月)第 14 條規定如下：

“Art. 14.º O despacho pelo qual o Leal Senado da Câmara concedeu a venda do terreno e a certidão da thesouraria, pela qual conste havel-o pago, servirão de título ao proprietário.

§ 1.º Os concessionários devem designar o seu terreno por qualquer signal funerário, depois de aprovado pelo Leal Senado da Câmara.

§ 2.º Têm o direito de fundar, levantar e conservar monumentos, tanto acima, como abaixo do terreno concedido.

... ..”

至於其後於 1925 年 7 月 16 日通過的《聖味基澳門公共墳場規章》(Regulamento do Cemitério Público de Macau denominado «S. Miguel Arcanjo»)，當中第 13 條³對所有權憑證亦有類同規定。

上述規定均同樣指出批准申請的證明及財務處的收據證明為墳墓或墓地的所有權憑證(título de propriedade)。

然而，上述任一市政墳場規章均沒有任何規定明確指出經購買的墳墓或墓地的所有權，可單純透過移轉所有權憑證以取得有關權利；另一方面，如上所述，第 37/2003 號行政法規第 26 條僅指出：“私人就公共墳場內傳統稱為“永久墓地”的墓地所擁有的權利，可按其取得有關權利的內容及條

constituirão título de propriedade da sepultura, jazigo ou gavêta-ossário.”

³ “Art. 13.º As pessoas que pretendam adquirir sepulturas perpétuas ou jazigos, ou fazer junção dum cadáver aos restos mortais de outrem, deverão fazer o pedido ao Leal Senado por meio de requerimento.

§ 1.º Deferido o requerimento, o secretário passará uma guia ao interessado a fim de pagar a respectiva importância na Tesouraria da Câmara.

§ 2.º A certidão do parágrafo da acta em que se defere o pedido e o recibo da Tesouraria da Câmara constituem título de propriedade da sepultura.”

件繼續擁有”，亦沒有針對該權利的移轉作出任何詳細規定。

因此，對於被上訴實體認為持有批准申請的證明及財務處的收據證明，便可證明行使“永久墓地”的相應權利，從以上引述的法律規定中，顯然未能支持被上訴實體作出的有關結論。

同時，倘若被上訴實體認為該等文件為所有權的證明，上述任一市政墳場規章均明確指出批准申請的證明及財務處的收據證明為墳墓或墓地的所有權憑證，被上訴實體如何判斷利害關係人僅需要出示財務處的收據證明？又或倘若兩份文件分別由不同人士持有，被上訴實體如何認定墳墓或墓地的使用權由哪一位人士行使？

另一方面，按照被上訴實體提供的聖味基墳場編號：XXXX 墓地的記錄(見附卷第 39 頁及第 40 頁)，該墓地的購買日期為 1924 年 5 月 22 日，而首次登錄的下葬日期為 1924 年 5 月 20 日，被上訴實體亦承認署方經查找後未能發現當年的購買文件資料，基於上述情況，被上訴實體更不可於未能確定墳墓或墓地的原取得人的真實身份下，僅要求出示財務處的收據證明作為使用“永久墓地”的證明，考慮規章中沒有規定下葬者必須與墳墓或墓地的原取得人存在親屬關係(即使為家族墓地(jazigos de família)，規章中亦沒有詳細訂明取得人與下葬者存在親屬關係)，被上訴實體如何確保購買憑證的持有人(不論是否存在親屬關係)乃透過合法及無爭議的情況下取得有關文件呢？

雖然司法上訴人主張證明下葬者存在親屬關係來判斷其擁有“永久墓地”的說法並不可取，然而，承上分析，被上訴實體認為出具所有權憑證便等同具“永久墓地”的權利亦不能接納。

綜合上述分析，縱使本院認為被上訴實體在被訴行為中引用第 37/2003 號行政法規第 9 條 2)項的規定，不足以清楚及充分說明司法上訴人不可使用涉案的“永久墓地”，且本院亦不認同使用“永久墓地”的權利單純取決

於是否持有所有權憑證的證明文件，但考慮司法上訴人沒有針對上述瑕疵如何妨礙被訴行為的有效性提出任何陳述，本院不能依職權宣告被訴行為因上述瑕疵而應予撤銷；同時，被訴行為的核心內容在於無法證明司法上訴人為墓地權利人及具正當性使用有關墓地，卷宗確實欠缺充足證據證明司法上訴人為“永久墓地”的權利人(按照民政總署記錄的購買墓地日期及司法上訴人的出生日期，見附卷第 30 頁，司法上訴人根本不可能為墓地的原始購買者，且司法上訴人在起訴狀亦指出購買者已死亡)，即司法上訴人因未能證明為聖味基墳場編號：XXXX 墓地的權利人，根據第 37/2003 號行政法規第 26 條的規定，不能利用該墓地讓其已故配偶下葬。

至於司法上訴人提出被上訴實體沒有妥善履行調查事實的義務，毫無疑問，被上訴實體並非沒有採取任何其他調查措施，只是從其檔案中未能完全查明當年“永久墓地”的購買資料，而並非欠缺該墓地的使用資料(下葬者資料及下葬時間)，而有關墓地的使用資料僅具有輔助性質，不可單純考慮作為“永久墓地”的權利證明。

根據《聖味基澳門公共墳場規章》(Regulamento do Cemitério Público de Macau denominado São Miguel Arcanjo)(1869 年 5 月)第 18 條⁴的規定，墳場內置有三本簿冊：第一本用作記錄私人向市政廳所購買之墓室；第二本用作一般墓地用途記錄；第三本則為財產清冊簿冊。根據被訴行為及答辯狀的內容，可以知道有關記錄的資料可能已遺失，故調查的範圍不僅為查明“永久墓地”的所有購買資料，還包括有關檔案記錄的去向。

考慮上文分析，有關調查措施絕不可單純參考下葬者與利害關係人(申

⁴ “Art. 18.º No cemitério haverá três livros: o primeiro para o assento dos jazigos que os particulares forem comprando ao Leal Senado da Câmara; o segundo, para assentamento das sepulturas geraes; o terceiro para inventário.

§ 1.º Todos os livros serão rubricados pelo vereador que estiver encarregado do pelouro do cemitério.

§ 2.º Os Livros devem estar sempre em dia, e conformes com os da secretária do Leal Senado da Câmara destinados para os mesmos objectos.”

請人)的親屬關係；由於有關事實發生的時間久遠(記錄購買的時間為 1924 年 5 月 22 日)，按照行政程序的一般期間限制，雖然被上訴實體在審理司法上訴人的合葬申請時，僅透過查找檔案記錄，沒有依職權採取任何更多的調查措施，本院認為，有關決定並沒有違反《行政程序法典》第 59 條及第 86 條規定的調查原則。

基於此，司法上訴人提出的兩項訴訟理由應被裁定不成立。

綜上所述，本院裁定司法上訴人提出的訴訟理由均不成立，駁回其針對被上訴實體提出的所有訴訟請求。

訴訟費用由司法上訴人承擔，司法費定為 6UC。

登錄本判決及依法作出通知。

*

2014 年 3 月 27 日

法官

梁小娟