

臺北高等行政法院判決

111年度訴字第515號

112年3月23日辯論終結

原告 鄭明宗

鄭淑惠

鄭秀如

鄭明杰

鄭芬芬

共同

訴訟代理人 陳柏銓 律師

被告 新北市政府

代表人 侯友宜（市長）

訴訟代理人 陳若軍 律師

吳宜臻 律師

上列當事人間老人福利法事件，原告不服衛生福利部中華民國111年2月25日衛部法字第1100141888號及111年10月5日衛部法字第1110019330號訴願決定（下分別稱訴願決定一、二，合稱訴願決定），提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……

（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。……」行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款分別定有明文。原告提起本件訴訟時，原係聲明：被告民國110年6月

01 22日新北府社老字第1101155266號函（下稱原處分一）及衛  
02 生福利部111年2月25日衛部法字第1100141888號訴願決定  
03 （即訴願決定一）均撤銷。嗣於111年11月24日（本院收文  
04 日）以行政追加訴訟暨準備二狀追加聲明：「被告111年5月  
05 20日新北府社老字第1110930663號函（下稱原處分二）及衛  
06 生福利部111年10月5日衛部法字第1110019330號訴願決定  
07 （即訴願決定二）均撤銷。」（本院卷第395至396頁）核其  
08 請求之基礎不變，原告追加之訴僅係擴張應受判決事項之聲  
09 明，且均係針對同一代墊安置費用償還請求為爭執，既不影  
10 響被告之防禦及訴訟之終結，依據前開規定，其所為訴之追  
11 加，本院認為尚屬適當，應予准許。被告於本院準備程序中  
12 雖當庭表示不同意原告訴之追加，然其亦不否認原處分一、  
13 二均係針對同一代墊安置費用新臺幣（下同）112萬4,581元  
14 請求返還（本院卷第341至342頁），是其答辯稱：原告追加  
15 之訴是經過被告開會有變更過處分的內容，不符合基礎事實  
16 同一的要件，不應准予追加云云（本院卷第427頁），要非  
17 可採。

## 18 二、事實概要：

19 原告等5人係被安置人鄭秋貴（下稱鄭父）之子女，鄭父因  
20 失智及心臟衰竭問題，生活無法自理，缺乏自我保護能力，  
21 親屬無意願照顧，致其身體、生命、健康有遭受危難情事，  
22 經新北市政府社會局（下稱新北社會局）評估並經鄭父同意  
23 後，自104年11月13日起安置於新北市仁康醫院附設護理之  
24 家，並由機關先行支付安置費用，另以104年12月21日新北  
25 府社老字第1042434724號函（下稱被告104年12月21日函）  
26 通知原告，直至110年1月29日因死亡結束安置。嗣被告依老  
27 人福利法第41條規定，於110年6月22日以原處分一通知原告  
28 應繳還被告代墊鄭父自105年7月1日至110年1月29日保護安  
29 置期間之安置費用共計112萬4,581元，另敘明如有老人福利  
30 法第41條第4項所規定老人對配偶或直系血親卑親屬，有故  
31 意為虐待或無正當理由，未盡扶養義務者，或老人、配偶或

01 直系血親卑親屬，屬經濟弱勢，生活陷於困難無力負擔，或  
02 具其他特殊事由未能負擔者，得檢具申請書及相關佐證資料  
03 視法研處，原告乃於110年7月6日、9月13日檢具相關事證再  
04 向被告申請減輕或免除安置費用，並針對原處分一另提起訴  
05 願經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。嗣被告依原告所提申  
06 請資料重新審查，於111年5月20日以原處分二（與原處分一  
07 合稱原處分）通知原告應返還之費用範圍，原告鄭明宗、鄭  
08 明杰、鄭芬芬等3人，不符合費用減輕或免除資格，至多應  
09 返還112萬4,581元；原告鄭淑惠減輕3分之1後至多應返還74  
10 萬9,721元，原告鄭秀如減輕2分之1後至多應返還56萬2,290  
11 元，原告仍不服，提起訴願經決定駁回，遂於本件訴訟進行  
12 中，追加聲明請求撤銷原處分二及訴願決定二。

### 13 三、原告之主張及聲明：

14 (一)被告未於各次延長安置時通知原告，亦未給予表示意見之機  
15 會，對鄭父所為延長安置並不合法：

16 依被告所屬雙和社會福利服務中心個案處理報告來看，每一  
17 次安置決定，都係社工依據老人福利法第41條規定重新評估  
18 安置要件，並決定安置期間，應視為獨立之安置處分。被告  
19 於收受104年12月21日新北府社老字第1042434724號函（下  
20 稱104年12月21日函）時，知悉鄭父於104年11月至105年2月  
21 受緊急安置，原告只能預期其有短期之安置必要，但從105  
22 年2月份之後就沒有收到任何通知，作成延長安置處分前亦  
23 未通知原告表示意見，依行政程序法第102條、第104條、老  
24 人福利法第41條之規定，後續延長安置處分並不合法。

25 (二)被告未依法調查有利於原告之事由，原處分構成裁量瑕疵：

26 1.老人福利法第41條第4項之增修理由謂：「…特殊事由包含  
27 經法院裁判減輕或免除扶養義務者…」。其「包含」係指在  
28 眾多項目中例舉之其中一項，因此該條項所指之特殊事由，  
29 還有「經法院裁判減輕或免除扶養義務者」以外之其他情  
30 形。又被告訂定之老人保護安置費用返還計畫（下稱返還計  
31 畫）第伍點「減免資格」中，即明示「義務人若有下列情況

01 者，本府得依其聲明，職權查調其財產、所得及其戶籍等所  
02 需資料，並經審查後以書面處分方式，通知其審核結果及應  
03 返還金額……三、老人對其配偶或直系血親卑親屬有家庭暴  
04 力情事或未盡扶養義務。」是以被告依法應邀集學者專家及  
05 民間團體代表審查原告等人之情形，是否符合老人福利法第  
06 41條第4項之特殊事由，且應審查被扶養人鄭父是否有未盡  
07 扶養義務之情形。惟被告並未告知原告得減輕或免除之申請  
08 程序，亦未於作成原處分前，協尋家屬、召開協調會，且鄭  
09 父生前是否有未盡扶養義務之情形，係有利於原告得免除安  
10 置及保護費用之特殊事由，被告未依老人福利法第41條第4  
11 項及返還計畫第伍點第3項規定調查有利於原告之事由，其  
12 裁量即有瑕疵。

13 2. 鄭父雖就血緣上為原告之生父，惟與渠等生母郭美玉從未有  
14 過婚姻關係，亦未給予照顧或出錢扶養。原告等人自有記憶  
15 以來係與外婆、阿姨同住，生活費、教育費、醫藥費及日常  
16 開銷，皆由生母或阿姨支付，扶養成人，對鄭父印象不深，  
17 無任何共同回憶與交集。且鄭父已另組家庭，在外與他人共  
18 同扶養3名小孩長大，兒孫滿堂，共同生活逾30年，該3名小  
19 孩亦稱呼鄭父為父親，相較之下，其與在外家庭連結更深，  
20 羈絆更強烈，反觀鄭父事實上從未照顧、出錢扶養原告，已  
21 符合老人福利法第41條第4項第2款之特殊事由，應免除返還  
22 安置費用。又被告未說明為何原告不符合主管機關得免除返  
23 還保護安置費用之特殊事由，也未說明為何原告仍應負擔鄭  
24 父之安置費用，而鄭父在外實際養育之繼子等3人，卻完全  
25 不用支付任何費用，原處分亦有裁量違法及不當，應予撤  
26 銷。另鄭父已死亡，原告等人已無依民法提起免除扶養義務  
27 之訴訟利益。

28 3. 被告作成原處分一後，復以原處分二減輕原告鄭淑惠、鄭秀  
29 如部分扶養金額，已實質變更原處分一之內容，該變更有利  
30 於原告鄭淑惠、鄭秀如。無論原處分一或二，均屬有確定多  
31 數相對人之行政處分，因處分內容已經不同，不論是原告內

01 部分攤或將來受行政執行時執行對象及金額也不相同，並非  
02 行政程序法第122條廢止後仍應為同一內容處分之情形，因  
03 此依行政程序法第128條及第129條規定，被告應依職權撤銷  
04 或廢止原處分一。

05 (三)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

06 四、被告之答辯及聲明：

07 (一)被告有將鄭父接受安置之事實通知原告，且對於延長安置並  
08 無作成准駁處分之依據，安置處分並無違法：

09 1.鄭父患有心臟疾病及失智症，生活無法自理，欠缺自我保護  
10 能力，其再婚妻往生後便獨自居住於繼子陳宗億住家樓上，  
11 後鄭父因病反覆住院就醫，繼子無法繼續協助，且原告亦未  
12 出面處理其後續生活照顧事宜，致鄭父生命、身體、健康遭  
13 受危難，經被告評估後，自104年11月13日起將鄭父保護安  
14 置，並於104年12月21日通知原告等人，並請渠等主動與被  
15 告聯繫。依據新北市政府社會局雙和社會福利中心個案處理  
16 報告記載原告鄭明宗及鄭秀如曾至機構探視鄭父，可證原告  
17 等人經社工員聯繫通知後，均知悉鄭父已安置於機構內，渠  
18 等對於被告安置鄭秋貴之安置過程及狀況（安置處所及收費  
19 標準）未曾提出異議或反對意見，亦未曾表示欲自行將其接  
20 回照顧或另覓安置處所，足見被告確有尋找及聯繫家屬之作  
21 為，且原告等人也均知悉鄭父持續接受安置之事實。

22 2.老人福利法第41條之申請安置及職權安置並無期間限制，社  
23 工員會定期去評估安置原因是否仍然存在。社會工作個案摘  
24 要報告內所稱延長安置，僅係表達一事實狀態，並非意謂老  
25 人福利法有延長安置之規定，而係社工在服務過程中，需定  
26 期評估老人之照顧需求、家庭關係及資源等面向，是否有終  
27 止安置之事由（例如法定扶養義務人擬接回扶養等情）存  
28 在，倘若無人接回或其他終止安置事由，被告均會繼續予以  
29 安置，而本件鄭父之安置原因並未消失，有持續安置之需  
30 求。老人福利法並無類似兒童及少年福利與權益保障法第57  
31 條及身心障礙者權益保障法第80條設有緊急安置及繼續（延

01 長)安置之規定，既然法無明文，故被告無法律依據作出延  
02 長安置或准駁之行政處分。被告對於鄭父延長安置之申請，  
03 無須亦無從作成准駁處分，更無將延長安置及墊付延長安置  
04 費用之處分通知原告之明文依據。況且安置處分之處分相對  
05 人即為鄭父，並非鄭父之扶養義務人，原告至多僅立於安置  
06 處分之利害關係人地位，惟自從原告知悉鄭父接受被告職權  
07 安置至今，未曾主動請求被告作成及寄發職權安置之行政處  
08 分予渠等。

09 (二)被告減輕或免除原告應返還之保護安置費用，需先經法院裁  
10 判為前提：

11 1.原告等人係鄭父之直系血親卑親屬，依民法第1114條、第11  
12 15條規定，對鄭父負有扶養義務，應償還系爭代墊之安置費  
13 用；鄭父之繼子陳宗億等人未經收養，彼此間並無互負扶養  
14 之義務，非屬繳還安置費用之對象。

15 2.老人福利法第41條關於協尋家屬之立法目的，係使家屬知悉  
16 老人已由主管機關安置，家屬得以決定將老人接回照顧或另  
17 覓其他安置處所，及家屬需負擔安置費用等情，而非督促扶  
18 養義務人提起免除扶養義務之訴。原告等人倘認有符合民法  
19 第1118條之1規定得減輕或免除扶養義務之情形，得依民法  
20 規定對扶養權利人即鄭父提起減輕或免除扶養義務之訴，無  
21 待主管機關或社福機關追討安置費用後始能發動，被告係主  
22 管老人福利之機關，無法律上之義務顧及或督促扶養義務人  
23 究竟是否提起減輕免除扶養義務之訴。

24 3.觀諸老人福利法第41條第4項之立法理由及行政法院實務見  
25 解，被告縱使得減輕或免除原告等人之保護安置費用，亦需  
26 先經法院裁判減輕或免除原告等人之扶養義務後，被告方得  
27 依據法院裁判而為之，法律並未賦予被告享有行政上之權利  
28 得以超脫司法調查權，而自行確認原告有無構成免除扶養義  
29 務之事由；再者，縱法院裁判減輕或免除原告等人之扶養義  
30 務，亦僅向後發生效力（最高行政法院106年度裁字第1975  
31 號裁定、106年度判字第377、376號判決參照）。本件原告

01 從未向民事法院提起任何減輕或免除扶養義務之訴，被告無  
02 從依據老人福利法第41條第4項規定減輕或免除安置費用，  
03 原告主張被告應召開審查會調查鄭父是否有未盡扶養義務之  
04 情事，以審酌原告等人是否符合老人福利法第41條第4項之  
05 特殊事由云云，實已違反老人福利法，亦與行政法院實務見  
06 解及民法減免扶養義務為形成權之法律效力等不符，故被告  
07 本於老人福利法授權目的與法定裁量範圍請求原告返還被告  
08 代墊之安置費用，並無違誤。復依老人福利法規定，該公法  
09 債權與民事之扶養請求權有別，扶養義務人之法定扶養義務  
10 既未經法院裁判免除，仍係扶養義務人，依老人福利法第41  
11 條第3項規定，原告等人即負有償還系爭安置費用之公法上  
12 義務，被告以行政處分對原告等人行使安置代墊費用請求  
13 權，故原告等人不得以鄭父過去未盡扶養義務為拒予返還之  
14 理由，此乃基於老人福利法規定所創設之公法債權，而非代  
15 位老人對直系血親卑親屬行使扶養請求權。

16 4.再者，負扶養義務者依民法第1118條之1第2項規定，係請求  
17 法院免除其扶養義務之權利，性質應屬形成權，自法院予以  
18 免除確定時起，始發生扶養義務者對受扶養權利者免除負扶  
19 養義務之法律效果。在此之前，扶養義務者因負扶養義務而  
20 具體產生之債務關係，無論是公法上或私法上之債務關係，  
21 並不因事後法院予以免除負扶養義務而變成自始或事後不存  
22 在。換言之，民法第1118條之1之立法意旨，負扶養義務者  
23 在法院裁判免除扶養義務之前，依民法規定仍負扶養義務，  
24 縱法院裁判減輕或免除扶養義務，亦僅向後發生效力，原告  
25 於原處分作成時，並無提出經法院裁判減輕或免除扶養義務  
26 之裁判，被告要求原告等人給付代墊之安置費用，並無違  
27 誤。

28 5.新北市政府老人保護安置費用返還計畫第7次審查會議雖決  
29 定減輕原告鄭淑惠、鄭秀如部分扶養金額，但仍維持原告鄭  
30 明宗、鄭明杰、鄭芬芬不予減輕之結論，此應屬行政程序法  
31 第122條但書「廢止後仍應為同一內容之處分」者，被告無

01 從依職權廢止原處分一。另原處分一、二如發生牴觸，被告  
02 僅會就後處分移請行政執行，倘若原處分一已確定、而原處  
03 分二仍在進行救濟程序，則被告在原處分二之救濟程序終結  
04 前，將不會就原處分一移請行政執行。則原告仍主張原處分  
05 一應予撤銷，應無實益。

06 (三)聲明：原告之訴駁回。

07 五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘  
08 為兩造所不爭執，並有：原處分（本院卷第17至21頁、第39  
09 9至401頁）、訴願決定（本院卷第21至35頁、第403至414  
10 頁）、原告110年7月6日、9月13日申請減輕或免除安置費用  
11 函及附件（本院卷第433至441頁、第457頁）、被告104年12  
12 月21日函及送達證書（本院卷第157至163頁）、新北社會局  
13 雙和社會福利服務中心個案處理報告及個案摘要表（本院卷  
14 第87至104頁）、老人福利法第41條立法理由（本院卷第105  
15 至108頁）、原告戶籍謄本（本院卷第175至179頁）、鄭父  
16 短期保護與安置申請書（本院卷第183、185頁）、被告老人  
17 保護安置費用返還計畫【110年10月15日修正版及111年4月2  
18 0日三修版】（本院卷第343至355頁）及被告老人保護安置  
19 費用返還計畫第7次審查會會議紀錄、簽到表（本院卷第357  
20 至359頁、第419頁）等文件可參，自堪認為真正。是本件爭  
21 執事項厥為：(一)被告是否有合法對於鄭父作成安置處分？被  
22 告答辯老人福利法第41條之申請安置及職權安置並無期間限  
23 制，且其對於延長安置並無作成准駁處分之依據等語，是否  
24 有理由？(二)被告是否未依老人福利法第41條第4項及返還計  
25 畫第伍點第3項規定調查及審認有利於原告之事由，而有裁  
26 量瑕疵？(三)被告請求原告返還代墊之安置費用，是否有理  
27 由？

28 六、本院之判斷：

29 (一)本件應適用之法令：

30 1.按老人福利法第2條規定：「本法所稱老人，指年滿65歲以  
31 上之人。」第3條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央

01 為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣  
02 （市）政府。」第41條於109年5月27日修正前原規定：  
03 「（第1項）老人因直系血親卑親屬或依契約對其有扶養義  
04 務之人有疏忽、虐待、遺棄等情事，致有生命、身體、健康  
05 或自由之危難，直轄市、縣（市）主管機關得依老人申請或  
06 職權予以適當短期保護及安置。老人如欲對之提出告訴或請  
07 求損害賠償時，主管機關應協助之。（第2項）前項保護及  
08 安置，直轄市、縣（市）主管機關得依職權或依老人申請免  
09 除之。（第3項）第1項老人保護及安置所需之費用，由直轄  
10 市、縣（市）主管機關先行支付者，直轄市、縣（市）主管  
11 機關得檢具費用單據影本及計算書，通知老人之直系血親卑  
12 親屬或依契約有扶養義務者於30日內償還；逾期未償還者，  
13 得移送法院強制執行。」修正後則規定：「（第1項）老人  
14 因配偶、直系血親卑親屬或依契約負照顧義務之人有疏忽、  
15 虐待、遺棄或其他情事，致其生命、身體、健康或自由發生  
16 危難者，直轄市、縣（市）主管機關得依老人之申請或依職  
17 權予以適當保護及安置。老人對其提出告訴或請求損害賠償  
18 時，主管機關應協助之。（第2項）前項保護及安置，直轄  
19 市、縣（市）主管機關得依職權或依老人申請免除之。（第  
20 3項）第1項老人保護及安置所需之費用，由直轄市、縣  
21 （市）主管機關先行支付者，直轄市、縣（市）主管機關得  
22 檢具費用單據影本、計算書，及得減輕或免除之申請程序，  
23 以書面行政處分通知老人、老人之配偶、直系血親卑親屬或  
24 依契約負照顧義務者於60日內返還；屆期未返還者，得依法  
25 移送行政執行。（第4項）有下列情形之一者，直轄市、縣  
26 （市）主管機關得就前項之保護及安置費用予以減輕或免  
27 除：一、老人、其配偶或直系血親卑親屬因生活陷於困境無  
28 力負擔。二、老人之配偶或直系血親卑親屬有前款以外之特  
29 殊事由未能負擔。（第5項）直轄市、縣（市）主管機關為  
30 認定前項各款情形，應邀集學者專家及民間團體代表審查  
31 之。」並於該次修正立法理由明白揭示：「老人保護安置費

01 用之追償對象納入受安置之老人本人及其配偶，以符合社會  
02 福利資源之使用者付費及國家補充性原則。該費用為公法上  
03 費用，基於行政經濟原則，明定以書面行政處分通知並限  
04 期。主管機關進行老人保護安置後，應善盡協尋家屬、召開  
05 協調會議等相關作為，並本職權參酌第4項所列情形進行裁  
06 量後，再以書面行政處分通知，同時教示得減免費用之申請  
07 程序。」等語，可知國家於扶養義務人未盡其扶養義務，致  
08 老人之生命、身體、健康發生危難時，依前開老人福利法之  
09 規定，予以短期保護與安置，乃履行國家依法律所應盡之公  
10 法上緊急處置義務，使老人獲得暫時之保護，以避免危難發  
11 生，上開短期保護與安置乃主管機關得依老人之申請或依職  
12 權作成，對老人之生命、身體安全及行動自由等均發生重大  
13 影響，且因其安置效果涉及後續費用之負擔，主管機關不論  
14 依修正前後老人福利法第41條規定均得向扶養義務人求償，  
15 而可能擴及影響老人之扶養義務人財產上權益，自應合法作  
16 成行政處分，對老人及其扶養義務人為送達。又依修正後老  
17 人福利法第41條第4項、第5項規定賦予主管機關邀集學者專  
18 家及民間團體代表調查有無「因生活陷於困境無力負擔」及  
19 「其他特殊事由未能負擔」等情事，並得裁量減免償還義務  
20 人保護及安置費用之權限，主管機關對於當事人之減免費用  
21 申請自應盡合義務性之裁量及說明義務，始屬適法。

22 2.次按老人福利法第43條規定：「（第1項）醫事人員、社會  
23 工作人員、村（里）長與村（里）幹事、警察人員、司法人  
24 員及其他執行老人福利業務之相關人員，於執行職務時知悉  
25 老人有疑似第41條第1項或第42條之情況者，應通報當地直  
26 轄市、縣（市）主管機關。……（第3項）直轄市、縣  
27 （市）主管機關接獲通報後，應立即處理，必要時得進行訪  
28 視調查。進行訪視調查時，得請求警察、醫療或其他相關機  
29 關（構）協助，被請求之機關（構）應予配合。（第4項）  
30 前項通報及處理辦法，由中央主管機關定之。」是依據前開  
31 條文之授權，衛生福利部於104年2月24日訂定（嗣於109年

01 11月27日酌修部分文字)發布老人保護通報及處理辦法第5  
02 條規定：「(第1項)直轄市、縣(市)主管機關於知悉或  
03 接獲通報後，應立即為下列處理：一、確認老人之安全狀  
04 態。二、老人有就醫需求者，協助其就醫。三、協尋老人之  
05 家屬。四、依老人之申請或依職權予以適當保護安置。五、  
06 提供其他必要之保護措施。(第2項)直轄市、縣(市)主  
07 管機關為前項第4款之處理時，並應通知老人家屬、監護  
08 人、輔助人或實際照顧老人之人。但通知顯有困難或顯不符  
09 老人利益時，不在此限。」第7條規定：「老人戶籍所在地  
10 之直轄市、縣(市)主管機關應對安置期間屆滿之老人追蹤  
11 輔導，並實施個案管理，提供相關處置服務。」前揭規定係  
12 為保障老人權益，妥適執行使需受保護之老人得以儘速由主  
13 管機關予以適當安置之業務，乃屬執行老人福利法前開規定  
14 之技術性、細節性規定，未逾法律之授權，於本件自得適  
15 用。

16 3.綜合前開規定以觀，可知為兼顧老人意願及相關扶養義務人  
17 等權益，主管機關對於老人施予保護及安置時，原則上均應  
18 依前開辦法第5條第2項對老人家屬、監護人、輔助人或實際  
19 照顧老人之人為通知，且不論依修正前後規定，均非無期間  
20 之限制(修正前老人福利法第41條第1項規定為「適當短  
21 期」；修正後同法條第1項則規定為「適當」)，此可參諸  
22 前開辦法第7條設有老人安置期間屆滿後相關追蹤輔導及個  
23 案管理之機制益明。

24 (二)被告並未合法對於鄭父作成安置處分：

25 1.經查，原告均係鄭父之子女，對鄭父負有扶養義務。鄭父因  
26 失智及心臟衰竭問題，生活無法自理，且缺乏自我保護能  
27 力，因親屬無照顧意願，致其生命、身體、健康有遭受危難  
28 情事，經新北社會局評估並經鄭父同意後，自104年11月13  
29 日起安置於新北市仁康醫院附設護理之家，並由機關先行支  
30 付安置費用，另以104年12月21日函通知原告，直至110年1  
31 月29日鄭父因死亡結束安置。嗣被告依老人福利法第41條規

01 定，於110年6月22日以原處分一通知原告應繳還被告代墊鄭  
02 父自105年7月1日至110年1月29日保護安置期間之安置費用  
03 共計112萬4,581元，另敘明如有老人福利法第41條第4項所  
04 規定老人對配偶或直系血親卑親屬，有故意為虐待或無正當  
05 理由，未盡扶養義務者，或老人、配偶或直系血親卑親屬，  
06 屬經濟弱勢，生活陷於困難無力負擔，或具其他特殊事由未  
07 能負擔者，得檢具申請書及相關佐證資料視法研處，原告乃  
08 於110年7月6日、9月13日檢具相關事證再向被告申請減輕或  
09 免除安置費用，並另針對原處分一提起訴願經決定駁回，遂  
10 提起本件行政訴訟。嗣被告依原告所提申請資料，於111年4  
11 月18日召開新北市政府老人保護安置費用返還計畫第7次審  
12 查會議紀錄重新審查，審查決議為：原告鄭明宗、鄭明杰、  
13 鄭芬芬等3人，不符合費用減輕或免除資格，至多應返還112  
14 萬4,581元；原告鄭淑惠減輕3分之1後至多應返還74萬9,721  
15 元，原告鄭秀如減輕2分之1後至多應返還56萬2,290元，被  
16 告遂於111年5月20日以原處分二通知原告應返還之費用範圍  
17 等情，有原告110年7月6日、9月13日申請減輕或免除安置費  
18 用函及附件（本院卷第433至441頁、第457頁）、被告104年  
19 12月21日函及送達證書（本院卷第157至163頁）、原告戶籍  
20 謄本（本院卷第175至179頁）、鄭父短期保護與安置申請書  
21 （本院卷第183、185頁）及被告老人保護安置費用返還計畫  
22 第7次審查會會議紀錄、簽到表（本院卷第357至359頁、第4  
23 19頁）等文件附卷可稽，堪可認定。

24 2.承首揭老人福利法關於老人保護及安置之相關規定可知，國  
25 家於扶養義務人未盡其扶養義務，致老人之生命、身體、健  
26 康發生危難時，為確保老人得獲得暫時之保護，以避免危難  
27 發生，主管機關固得依老人之申請或依職權作成適當之短期  
28 保護與安置處分，然由於為確保老人之安全及獲得適當醫療  
29 或其他特殊照護，相對也可能對其行動自由造成相當之拘  
30 束，且國家僅是居於補充之地位彌補扶養義務人未善盡扶養  
31 義務之不足，自應有期限之限制，況國家並非取代扶養義務

01 人盡其撫養義務，故因安置而代墊之費用，主管機關事後得  
02 依法向扶養義務人求償，致生影響老人之扶養義務人財產上  
03 權益，機關自應合法作成行政處分，對老人及其扶養義務人  
04 為送達，以兼顧老人之個人意願，及令扶養義務人有自行斟  
05 酌老人身體狀況、所需照顧之情形、墊付費用之多寡及其扶  
06 養能力以決定是否自行照顧之機會。惟查，觀諸新北社會局  
07 雙和社會福利服務中心個案處理報告及個案摘要表所載內容  
08 （本院卷第87至88頁），顯示鄭父於104年11月間因病住院  
09 後，鄭父繼子（無血緣關係亦未經鄭父認領）表示無力處理  
10 鄭父之醫療費用及出院後相關生活事宜，經社工員訪視得知  
11 鄭父獨居，因出現失智、行動不便等症狀，繼子無意願照  
12 顧，另雖有5位認領之子女即原告，但與鄭父已多年未往  
13 來，經通知原告鄭明宗前往會談後，評估鄭父生活無法自  
14 理，原告亦未將鄭父接回照顧，擬定處理計畫依據老人福利  
15 法第41條規定予以保護安置3個月，安置期間自104年11月13  
16 日起至105年2月12日止，並先墊付其安置費用，另以被告10  
17 4年12月21日函通知原告處理鄭父「緊急保護安置」事宜，  
18 援引修正前老人福利法第41條規定，依老人申請或職權予以  
19 「適當短期」保護及安置。並敘明安置所需費用由機關先行  
20 支付者，應於通知後30日內償還，逾期未償還得移送法院強  
21 制執行等語（本院卷第81至82頁），然被告於105年2月12日  
22 緊急保護安置期限屆滿後，即逕依據鄭父之短期保護與安置  
23 申請書多次延長安置（每次期限6個月），此可參諸卷附新  
24 北社會局雙和社會福利服務中心個案摘要表及鄭父短期保護  
25 與安置申請書等（本院卷第91至104頁、第183、185頁）即  
26 明，卻未依老人保護通報及處理辦法第5條第2項規定通知老  
27 人家屬、監護人、輔助人或實際照顧老人之人，亦未就准許  
28 延長安置之決定作成任何行政處分送達原告或鄭父，此為被  
29 告於本院準備程序中所是認（本院卷第392頁筆錄），自己  
30 難認被告自105年2月13日起對鄭父所為保護安置處分已合法  
31 成立生效，及至110年1月29日鄭父因死亡結束安置，被告始

01 於110年6月22日以原處分一通知原告應繳還被告代墊鄭父自  
02 105年7月1日至110年1月29日保護安置期間之安置費用共計1  
03 12萬4,581元，復依原告所提減免安置費用之申請重新審  
04 查，於111年5月20日以原處分二通知原告應返還之費用範  
05 圍，洵非適法。是以，被告既未合法作成保護安置處分並為  
06 送達，因此所衍生保護安置代墊費用之支出顯已失其合法性  
07 之基礎，其以原處分要求原告償還即難認有據。

08 3.被告雖答辯稱：被告有將鄭父接受安置之事實通知原告，且  
09 對於延長安置並無作成准駁處分之依據，並無期間限制，社  
10 工員會定期去評估安置原因是否仍然存在，安置處分並無違  
11 法等語，惟按保護安置處置，乃主管機關於老人因有老人福  
12 利法第41條第1項規定之情事，致其生命、身體、健康或自  
13 由之危難時，得依老人之申請或依職權作成，且保護安置之  
14 結果勢必影響老人之人身自由及扶養義務人未來償還代墊費  
15 用之負擔，自屬被告就公法上具體事件所為之決定或其他公  
16 權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，屬行政  
17 程序法第92條第1項規定之行政處分無疑。準此，被告104年  
18 12月21日函既已敘明「緊急保護安置事宜」，及依修正前老  
19 人福利法第41條第1項規定予以「適當短期保護及安置」等  
20 語，不論從函文內容或所引法令規定之意旨以觀，被告對鄭  
21 父所為緊急保護安置顯非無期間之限制甚明，是倘於緊急保  
22 護安置期間屆滿後，仍有對鄭父延長安置之必要，自應有循  
23 同一程序，依老人福利法第41條第1項規定重為評估並合法  
24 作成保護安置處分之必要，並得依職權或依老人申請免除之  
25 （同條文第2項規定參照），主管機關自非無作成准駁處分  
26 之法令依據。然自被告對鄭父所為緊急保護安置處分期間於  
27 105年2月13日屆滿後起，不僅對鄭父各次短期保護與安置之  
28 申請未作成任何之處分，亦未合法通知送達原告及鄭父，實  
29 無從令原告得以預期鄭父於緊急保護安置期間屆滿後身體狀  
30 況、有無延長安置之需要及墊付費用之多寡，遑論有得斟酌  
31 視情形決定是否自行照顧之機會。從而，被告未依法就鄭父

01 之申請作成處分，亦未依老人保護通報及處理辦法第5條規  
02 定通知老人家屬、監護人、輔助人或實際照顧老人之人，反  
03 將之歸咎於自從原告知悉鄭父接受被告職權安置至今，未曾  
04 主動請求被告作成及寄發職權安置之行政處分所致，於法顯  
05 有未合。

06 (三)原處分二有未盡合義務性裁量及說明義務之瑕疵：

07 1.按法律條文結構，通常可以分為構成要件及法律效果二部  
08 分，構成要件該當時，即生一定之法律效果。在行政法規  
09 中，立法者常授權行政機關於法定要件該當時，得依個別具  
10 體情況，決定法律效果之是否發生或如何發生，一般稱之為  
11 行政裁量。行政裁量權之行使，雖享有一定程度之裁度推量  
12 空間，但非毫無界限，依法治國原則，仍須受到法的制約，  
13 不可以逾越法定的裁量範圍，也不可以違背法規授權之目  
14 的，即所稱合義務性裁量。行政機關作成裁量之基礎事實及  
15 裁量理由涉及行政處分合法性之判斷，自應依行政程序法第  
16 96條第1項第2款規定記載，方足使人民瞭解其受處分之事實  
17 及理由。又依修正後老人福利法第41條第4項、第5項規定賦  
18 予主管機關邀集學者專家及民間團體代表調查有無「因生活  
19 陷於困境無力負擔」及「其他特殊事由未能負擔」等情事，  
20 並得裁量減免償還義務人保護及安置費用之權限，業如前  
21 述，被告為順利推動前開業務，於老人福利法第41條前揭規  
22 定修正後，遂依職權於110年5月7日訂定返還計畫（嗣分別  
23 於110年10月15日、111年1月14日、同年4月20日修訂），依  
24 111年4月20日修訂返還計畫第伍點「減免資格」規定：「義  
25 務人若有下列情況者，本府得依其聲明，職權查調其財產、  
26 所得及其戶籍等所需資料，並經審查後以書面處分方式，通  
27 知其審核結果及應返還金額……一、有民法第1118條之1情  
28 事，老人對其有故意為虐待、重大侮辱、其他身體、精神上  
29 不法侵害行為或無正當理由，而未盡扶養義務，經民事裁定  
30 確定免除或減輕扶養義務者。二、有老人福利法第41條情  
31 事，屬經濟弱勢、遭遇重大變故（如罹患重病、失業、失

01 蹤、入獄服刑或其他原因無法工作及不可抗力之災變) 致生  
02 活陷困無力負擔或其他特殊事由未能負擔。三、老人對其配  
03 偶或直系血親卑親屬有家庭暴力情事或未盡扶養義務。四、  
04 其他特殊事由未能負擔。」準此，主管機關對於當事人之減  
05 免費用申請於個案裁量時即應依職權為行政調查，並審酌其  
06 是否符合返還計畫第伍點規定各項減免資格，以調整其應  
07 返還費用之範圍，並通知其審核之結果，以盡合義務性之裁  
08 量及說明義務，始屬適法，否則即屬有裁量怠惰之違法。

09 2. 查被告於110年6月22日以原處分一通知原告應繳還被告代墊  
10 鄭父自105年7月1日至110年1月29日保護安置期間之安置費  
11 用共計112萬4,581元，另敘明如有老人福利法第41條第4項  
12 所規定老人對配偶或直系血親卑親屬，有故意為虐待或無正  
13 當理由，未盡扶養義務者，或老人、配偶或直系血親卑親  
14 屬，屬經濟弱勢，生活陷於困難無力負擔，或具其他特殊事  
15 由未能負擔者，得檢具申請書及相關佐證資料視法研處，原  
16 告因此於110年7月6日、9月13日申請書，檢具相關事證再向  
17 被告申請減輕或免除安置費用，觀諸其申請書載稱略以：鄭  
18 父自原告出生後，無正當理由未盡扶養義務，遺棄原告，故  
19 原告自幼即由阿姨、外公照顧扶養長大等語，另提出實際扶  
20 養人郭美玉之聲明書及鄭父繼子在社群網站貼文等書證為憑  
21 (本院卷第433至441頁)，足見原告減輕或免除安置費用之  
22 申請係主張鄭父對原告有未盡扶養義務情事，屬返還計畫第  
23 伍點「減免資格」第3款規定「老人對其配偶或直系血親卑  
24 親屬有未盡扶養義務」之情形，且該類事由並不以經民事法  
25 院裁判確定免除或減輕扶養義務為前提，甚且依新修正老人  
26 福利法第41條第4項、第5項規定，地方主管機關得減輕或免  
27 除保護安置費用，減免之範圍，得不限於自法院裁判後之費  
28 用，尚得溯及法院裁判前已生之保護安置費用，此可觀諸該  
29 條文於109年5月27日增列該條第4項、第5項之立法意旨說明  
30 即明，被告誤援引老人福利法第41條規定修正前最高行政法  
31 院106年度裁字第1975號裁定、106年度判字第377號等裁判

01 見解，答辯稱：被告減輕或免除原告應返還之保護安置費  
02 用，需先經法院裁判為前提，且縱法院裁判減輕或免除原告  
03 等人之扶養義務，亦僅向後發生效力云云，顯係無視新修正  
04 老人福利法及被告依職權訂定發布之返還計畫規範意旨，要  
05 非可採。

06 3.再者，被告依老人福利法第41條第4項規定為裁量減免償還  
07 保護及安置費用時，除應依同條文第5項邀集專家學者及民  
08 間團體代表進行減輕或免除費用之審查事宜外，並應依被告  
09 返還計畫第伍點「減免資格」規定，依義務人之聲明，職權  
10 查調其財產、所得及其戶籍等所需資料，並經審查後以書面  
11 處分方式，通知其審核結果及應返還金額。然對照被告於11  
12 1年5月20日所作成原處分二之記載（本院卷第289至291  
13 頁），僅就原告所提具義務人無力或未能負擔安置費用聲請  
14 書審查，認原告鄭明宗、鄭明杰、鄭芬芬等3人，不符合費  
15 用減輕或免除資格，至多應返還112萬4,581元；原告鄭淑惠  
16 符合費用減輕原則，減輕3分之1後至多應返還74萬9,721  
17 元，原告鄭秀如符合費用減輕原則，減輕2分之1後至多應返  
18 還56萬2,290元等語，而無一語交代原告所申請鄭父對原告  
19 有未盡扶養義務情事，主張符合返還計畫第伍點「減免資  
20 格」規定第3款規定乙節，是否可採及不予採認之理由，自  
21 難認已盡合義務性之裁量及說明義務。另參諸被告老人保護  
22 安置費用返還計畫第7次審查會會議紀錄內容（本院卷第357  
23 至359頁），顯示於該次審查會議之個案審查僅及於原告名  
24 下動產及不動產數額之資力狀況是否符合111年修正返還計  
25 畫費用減輕或免除資格之討論，而未見就原告主張符合返還  
26 計畫第伍點「減免資格」第3款規定「老人對其配偶或直系  
27 血親卑親屬有未盡扶養義務」乙節一併為討論及實質審查，  
28 顯未就於原告有利之情形一律予以注意，原告依此指摘原處  
29 分構成裁量瑕疵，即非全然無據。至被告雖另答辯稱：111  
30 年4月18日審查會委員審查重點為原告無法院民事裁定減輕  
31 或免除扶養義務文件可稽，無法僅憑一方說詞便予以採納，

01 況原告共5人如何證明皆未曾受被安置人鄭父扶養，實有違  
02 經驗法則等語（本院卷第417頁），然被告所稱前揭委員審  
03 查重點並未於審查會會議紀錄客觀呈現，亦未依法於原處分  
04 二通知原告就此部分審核之結果，業如前述，自難僅憑此遽  
05 為其有利之認定。

06 七、綜上所述，被告於105年2月12日緊急保護安置期限屆滿後，  
07 即逕依據鄭父之短期保護與安置申請書多次延長安置，卻未  
08 依老人保護通報及處理辦法第5條第2項規定通知老人家屬、  
09 監護人、輔助人或實際照顧老人之人，亦未就准許延長安置  
10 之決定作成任何行政處分送達原告或鄭父，自難認被告自10  
11 5年2月13日起對鄭父所為保護安置處分已合法成立生效，及  
12 至110年1月29日鄭父因死亡結束安置，被告始於110年6月22  
13 日以原處分一命原告應繳還被告代墊鄭父保護安置期間之安  
14 置費用共計112萬4,581元，暨依原告所提減免安置費用之申  
15 請重新審查，於111年5月20日以原處分二通知原告應返還之  
16 費用範圍，均已失其合法性之基礎；至原處分二亦有未盡合  
17 義務性裁量及說明義務之瑕疵，顯非適法，訴願決定逕予維  
18 持，乃有違誤，原告訴請撤銷為有理由，應予准許，爰由本  
19 院將訴願決定及原處分均撤銷。

20 八、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳  
21 加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影  
22 響，爰不逐一論述，附此指明。

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

25 中 華 民 國 112 年 4 月 20 日

26 臺北高等行政法院第五庭

27 審判長法官 陳 心 弘

28 法官 畢 乃 俊

29 法官 鄭 凱 文

30 一、上為正本係照原本作成。

- 01 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  
 02 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判  
 03 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。  
 04 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴  
 05 訟法第241條之1第1項前段）  
 06 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同  
 07 條第1項但書、第2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、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。	

09 中 華 民 國 112 年 4 月 20 日

