

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

114年度訴字第362號

114年12月29日辯論終結

原告 徐淑娟
被告 新北市政府
代表人 侯友宜
訴訟代理人 吳宜臻 律師
陳若軍 律師

上列當事人間老人福利法事件，原告不服被告中華民國111年9月30日新北府社老字第1111857333號函，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、本件經過：

原告之父訴外人徐進家（下稱徐君）前經被評估有安置需求，自民國106年10月18日起予以保護安置。安置期間相關費用由被告先行代為支付，被告以111年9月30日新北府社老字第1111857333號函（下稱原處分）通知原告及徐英傑、徐君等人自原處分送達次日起60日內繳還106年10月18日至110年12月31日由原告代墊之安置費用新臺幣（下同）150萬6,603元（下稱系爭安置費用）。原告不服，提具義務人無力或未能負擔安置費用聲明書，經被告審認不符合費用減免原則，以113年12月12日新北府社老字第1132479933號函（下稱被告113年12月12日函）仍請原告自函到次日起60日內，應返還被告系爭安置費用，並敘明逾期未交付者，將移送行政執行。嗣被告以113年12月12日函為執行名義，移送法務部行政執行署臺南分署（下稱臺南執行分署）強制執行，經臺南執行分署核發114年3月18日南執戊114費特00107009字

第1140032344A執行命令（下稱114年3月18日執行命令），禁止原告對第三人之存款債權，在150萬6,937元（含解繳手續費等執行必要費用）範圍內為收取或其他處分，其後臺南執行分署就上揭金額足額扣押，遂以114年4月8日南執戊114費特00107009字第1140046444K號執行命令撤銷114年3月18日執行命令，嗣被告全額受償系爭安置費用而告執行完畢。聲請人不服原處分，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

(一)、原告依法得免除扶養義務，因被告行政怠惰、未及早通知原告，致原告不知有預先對徐君提起免除扶養義務訴訟之必要，依信賴保護原則、誠信原則，原告應免返還義務：

1.被告明知原告自幼未受徐君扶養，倘提前告知原告需負擔代墊安置費用，原告必會提出聲請免除扶養義務之請求，且顯會獲得法院准許，是否取得免除扶養義務裁定為被告催繳與否之關鍵，被告卻故意等待111年9月30日，始作成原處分突襲原告，原告非熟捻法律之人、斯時又因車禍復健中無暇處理此事，豈料徐君於112年11月5日死亡，致原告無從提起免除扶養義務之聲請，原處分未保護人民正當合理之信賴，違反行政程序法第6條規定。

2.被告未於106年10月即徐君產生系爭安置費用時儘速向原告催繳，依信賴保護原則，被告不得於111年9月30日後始向原告請求返還，原處分違反行政程序法第6條規定。

(二)、被告明知徐君從未扶養原告，原告必能免除扶養義務，本應依老人福利法第41條規定予以減輕或免除安置費用，但為掩飾因行政怠惰而生費用，故意不逕予免除，有違人民之信賴，亦不符誠信原則。原告因被告指派之社工人員之行政怠惰，致面臨被追繳及逕送行政執行之風險，致財產受有損害，非可歸責於原告，原處分不當，違反行政程序法第4條、第8條及第9條之規定。

(三)、被告向原告請求系爭安置費用，類推適用民法第128條規定，自106年10月18日徐君入住日起即得行使，應起算消滅

01 時效。依行政程序法第131條第1項、第2項規定，至109年4
02 月18日不當得利返還請求權之消滅時效已完成，被告對原告
03 追繳徐君於109年4月18日前之系爭安置費用已罹於時效，尚
04 難認原處分合法妥當。

05 (四)、原告於112年12月辦理拋棄繼承時，徐君尚有遺產約50萬
06 元，被告未從遺產中扣除，逕向原告請求系爭安置費用全
07 額，違反行政程序法第4條、第8條及第9條規定等語。

08 (五)、並聲明：確認原處分關於原告部分無效。

09 三、被告答辯略以：

10 (一)、原告起訴主張爭執原處分合法與否，並非爭執原處分之有效
11 性，應提起訴願及撤銷之訴，不得提起確認訴訟以補救遲誤
12 撤銷訴訟救濟期間之手段。

13 (二)、原告未向被告請求確認原處分或被告113年12月12日函無
14 效。

15 (三)、被告所屬社會局評估徐君須依老人福利法第41條規定保護安
16 置，被告因保護安置老人所需費用先行支付後，以原處分通
17 知原告返還，乃公法上之債權，原處分實屬合法。

18 (四)、被告自106年10月18日起代墊徐君之安置費用，其消滅時效
19 為111年10月18日止，原處分之寄送日為111年9月30日，於1
20 11年10月3日送達原告，並無遲誤請求權時效。

21 (五)、被告113年12月12日函係被告收受原告聲明書後，召開審查
22 會議審議決定後作成之新處分，被告並無違反老人福利法第
23 41條召開審查會議之規定等語。

24 (六)、並聲明：原告之訴駁回。

25 四、本院之判斷：

26 (一)、應適用之法令及說明：

27 1.按行政程序法第111條規定：「行政處分有下列各款情形之
28 一者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、
29 應以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬
30 不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內
31 容違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有

01 關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明
02 顯之瑕疵者。」所稱「應以證書方式作成而未給予證書者
03 」，係指依法律規定，應發給證書而作成之行政處分，惟未
04 發給證書，致該行政處分欠缺決定性及不可缺少之成分，因
05 之罹有重大明顯之瑕疵而言。所稱「內容對任何人均屬不能
06 實現者」，係指行政處分內容為客觀上事實不能。所稱「內
07 容違背公共秩序、善良風俗者」，所謂公共秩序，乃指國家
08 社會之一般利益；善良風俗，則指社會之一般道德觀念而
09 言，是行政處分內容「違背公共秩序、善良風俗者」，自必
10 屬依一般人之通念，處分內容顯然有悖於社會習知之道德標
11 準、社會常軌而言。所稱「違背法規有關專屬管轄之規
12 定」，主要係指對不動產或與地域相關連之權利所為之行政
13 處分而欠缺土地管轄之情形；所謂「缺乏事務權限者」，基
14 於行政機關體制之複雜性及管轄權錯誤識別之困難性，及衡
15 其為確保行政機能有效運作，維護法之安定性並保障人民信
16 賴之立法意旨，當以行政處分之瑕疵已達重大明顯之程度者
17 為限，諸如作成處分之機關違反權力分立、就事件全然欠缺
18 行政管轄權限或顯然違反事務權責分配之情形而言。除此之
19 外，其他違反土地管轄或事務管轄，尚屬得撤銷，而非自始
20 無效。所稱「其他具有重大明顯之瑕疵者」，係指行政處分
21 之內容一望而知，顯屬具有重大瑕疵者而言。而其判斷非依
22 當事人之主觀見解決定，也不是依受法律專業訓練者之認識
23 能力判斷，是依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定
24 之，其標準是普通社會一般人一望即知其瑕疵為斷。換言
25 之，該瑕疵須「在某程度上猶如刻在額頭上般」明顯之瑕
26 疵。若瑕疵未達重大明顯之程度，一般人對其違法性之存在
27 與否猶存懷疑，例如須經調查始得判斷或尚須實質審查才能
28 知悉，則基於維持法安定性之必要，不令該處分無效，在被
29 正式廢棄前，僅係得撤銷而已。

30 2.按行政程序法第95條第1項規定：「行政處分除法規另有要
31 式之規定者外，得以書面、言詞或其他方式為之。」第96條

01 第1項第1款、第2款、第6款規定：「行政處分以書面為之
02 者，應記載下列事項：一、處分相對人之姓名、出生年月
03 日、性別、身分證統一號碼、住居所或其他足資辨別之特
04 徵；……。二、主旨、事實、理由及其法令依據。……。六、
05 表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間
06 及其受理機關。」第100條第1項規定：「書面之行政處分，
07 應送達相對人及已知之利害關係人；……。」

08 (二)、如本件經過欄所載之事實，有被告106年11月15日新北府社
09 老字第1062253184號函（本院卷第89至90頁）、原處分（本
10 院卷第55至57、93至94、179至180頁、本院114年度停字第2
11 7號〔下稱114停27〕卷第55至57、225至226頁）、原處分所
12 附被告老人保護安置扶養費用計算書（本院卷第59至61、95
13 至97、181至182頁）、原告111年10月13日義務人無力或未
14 能負擔安置費用聲明書（本院卷第99、199、344頁）、被告
15 113年11月4日老人保護安置費用返還計畫第25次審查會議紀
16 錄（本院卷第317至318頁）、被告113年12月12日函（本院
17 卷第113至115、137至138頁、本院114停27卷第235至241
18 頁）、被告114年2月25日新北府社老字第1140351675號行政
19 執行案件移送書（本院卷第119頁）、114年3月18日執行命
20 令（本院卷第143至144頁）及臺南執行分署114年4月8日南
21 執戊114費特00107009字第1140046444K號執行命令（本院卷
22 第215頁）在卷可稽，此部分之事實，堪以認定。

23 (三)、按老人福利法第3條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中
24 央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣
25 （市）政府。」第5條第5款規定：「下列事項，由直轄市、
26 縣（市）主管機關掌理：五、老人保護業務之執行事項。」
27 第41條規定：「（第1項）老人因配偶、直系血親卑親屬或
28 依契約負照顧義務之人有疏忽、虐待、遺棄或其他情事，致
29 其生命、身體、健康或自由發生危難者，直轄市、縣（市）
30 主管機關得依老人之申請或依職權予以適當保護及安置。老
31 人對其提出告訴或請求損害賠償時，主管機關應協助之。」

（第2項）前項保護及安置，直轄市、縣（市）主管機關得依職權或依老人申請免除之。（第3項）第1項老人保護及安置所需之費用，由直轄市、縣（市）主管機關先行支付者，直轄市、縣（市）主管機關得檢具費用單據影本、計算書，及得減輕或免除之申請程序，以書面行政處分通知老人、老人之配偶、直系血親卑親屬或依契約負照顧義務者於60日內返還；屆期未返還者，得依法移送行政執行。（第4項）有下列情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得就前項之保護及安置費用予以減輕或免除：一、老人、其配偶或直系血親卑親屬因生活陷於困境無力負擔。二、老人之配偶或直系血親卑親屬有前款以外之特殊事由未能負擔。（第5項）直轄市、縣（市）主管機關為認定前項各款情形，應邀集學者專家及民間團體代表審查之。」準此，有關老人保護業務之執行事項由被告掌理，老人因依法令或依契約負有扶養義務之人致其於危難，應暫予保護與安置，老人保護及安置費用之代墊及追償，裁量減免償還義務人保護及安置費用等業務之處理，被告就上開業務具有事務之權限，且前揭法律未規定應發給證書為原處分之要式要件，被告以書面方式為之，自無不合。是原處分不構成行政程序法第111條第2款、第6款規定之無效事由。

（四）、原處分記載略以：「新北市政府 函……主旨：為請臺端於文到次日起60日內返還徐進家君106年10月18日至110年12月31日保護安置期間之費用，詳如說明，請查照。說明：一、依據老人福利法（下稱本法）第41條辦理。二、被安置人徐進家（出生日期：……，身分證統一編號：*****，簡稱徐君），經評估有安置需求，自106年10月18日起予以保護安置，目前尚在安置中，本府前以106年11月15日新北府社老字第1062253184號函通知在案（諒達），先予敘明。三、旨揭費用共計新臺幣150萬6,603元，已由本府先行支付，隨函檢附扶養費用計算書1份（如附件1），請臺端於文到之次日起60日內儘速返還旨揭費用，屆期未返還者，本府

得依法移送行政執行。四、依據新北市各機關受理申請分期繳納行政罰鍰案件處理原則第2條規定，老人、其配偶或直系血親卑親屬（以下皆簡稱義務人）若具以下條件，請檢具由本府提供之分期申請書（如附件2），於文到之次日起14日內掛號郵寄（以郵戳為憑）至本府社會局老人福利科，業經同意始可分期繳納：(一)依其現有經濟狀況、遭逢天災或其他不可抗力事件致遭受重大財產損失，確有困難無法1次繳納者。(二)不符前款規定，惟確有繳納意願者。五、另依民法第1118之1條及老人福利法第41條規定，義務人若具以下情事，請檢具由本府提供之聲明書（如附件3）及相關佐證資料，於文到之次日起14日內掛號郵寄（以郵戳為憑）至本府社會局老人福利科，俾利本府視法研處。(一)老人對其配偶或直系血親卑親屬，有故意為虐待、重大侮辱、其他身體或精神上之不法侵害行為或無正當理由，而未盡扶養義務。(二)老人、配偶或直系血親卑親屬，屬經濟弱勢或遭遇重大變故，生活陷於困境無力負擔，或具其他特殊事由未能負擔。……八、臺端如不服本處分，得依訴願法第14條及第58條規定，於收受本處分函之次日起30日內，檢附本處分函影本及訴願書先送至本府審查後，由本府層轉訴願管轄機關衛生福利部（地址：臺北市○○區○○○路0段000號）審議。……市長侯友宜……」等語，有原處分（本院卷第55至57、93至94、179至180頁）、原處分所附被告老人保護安置扶養費用計算書（本院卷第59至61、95至97、181至182頁）存卷可考，堪以認定。足見原處分載明發文機關為被告，蓋有被告首長簽名章，主旨項記載通知原告及訴外人徐英傑限期返還徐君106年10月18日至110年12月31日保護安置期間之費用，說明項記載依據老人福利法第41條規定，因徐君前經評估有安置需求而予以保護安置，保護安置費用由被告先行支付，檢具費用計算書，通知其等限期返還前揭費用，屆期未返還者，得依法移送行政執行，並告知其等得減輕或免除之申請程序，是原處分載明由被告作成，通知原告及訴外人徐英傑返還費

01 用之主旨、被告先行支付徐君之保護安置費用的事實、理由
02 及其法令依據、不服原處分之救濟方法以及老人福利法第41
03 條規定應通知事項及應檢具文件，是以，原處分合於上開行
04 政程序法之書面行政處分應記載事項的規定以及老人福利法
05 第41條規定，核其內容並無不能得知處分機關，亦無任何客
06 觀上不能實現情事，所要求之行為未構成犯罪，未悖於社會
07 習知之道德標準、社會常軌，且以普通社會一般人依一切可
08 以觀察之狀況為合理判斷，亦無從為具明顯重大瑕疵之認
09 定，原處分已依其內容產生所期待之法律效果，自非無效。
10 至原告指摘被告行政怠惰、未及早通知原告得免除扶養義
11 務，致原告不知預先對徐君提起免除扶養義務訴訟，依信賴
12 保護原則、誠信原則，應免返還義務；被告行政怠惰及行政
13 瑕疵，未審查逕予減免系爭安置費用，致原告負擔全額安置
14 費用，違反行政程序法第4條、第8條及第9條規定；被告追
15 繳系爭安置費用已罹於時效云云，核其主張均僅涉及原處分
16 是否違法可得撤銷之爭議，惟原告未就原處分循序提起撤銷
17 訴訟，再者，原處分之違法瑕疵，是否屬實尚非無疑，尚待
18 調查事實並依相關證據始能認定、判斷，並非普通社會一般
19 人一望即知有原告所指之違法情形，並未達到重大、明顯之
20 程度，非屬於具有明顯重大瑕疵之範疇。是原處分無行政程
21 序法第111條第1款、第3款至第5款、第7款規定之無效情
22 事。

23 五、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。其請求判決如聲明所
24 示，為無理由，應予駁回。

25 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經
26 本院詳加審究，核與本件判決結果不生影響，爰不一一論
27 駁，併予敘明。

28 七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
29 1項前段，判決如主文。

30 中 華 民 國 115 年 1 月 22 日
31 審判長法官 蘇嫻娟

法 官 魏式瑜

法 官 林季緯

一、上為正本係照原本作成。

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提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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。

01

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。

02

中 華 民 國 115 年 1 月 30 日

03

書記官 林怡雯