臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭
113年度地訴字第37號
114年5月14日辯論終結

原　　告　李尚祐
　　李政澤
0000000000000000
　　王美智
被　　告　新北市政府
0000000000000000
代　表　人　侯友宜
0000000000000000
0000000000000000
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，原告不服衛生福利部中華民國113年2月5日衛部法字第1133160132號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分關於原告應共同返還李樹根自民國107年9月1日至108年9月15日保護安置期間所需費用部分均撤銷。

二、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。」行政訴訟法第111條第1項定有明文。原告起訴狀訴之聲明第一項原記載：「訴願決定及原處分均撤銷」（本院卷第10頁）；嗣於本院民國114年5月14日言詞辯論期日，當庭調整訴之聲明第一項內容為：「衛生福利部113年2月5日衛部法字第1133160132號訴願決定（下稱本件訴願決定）及被告

112年8月15日新北府社老字第Z000000000號函（下稱原處分）關於原告應共同返還李樹根自107年9月1日至108年9月15日保護安置期間所需費用部分均撤銷」（本院卷第438頁），並經被告表示同意，依據前開規定，自應准許。

二、事實概要：

原告之父李樹根（下稱李君）因生活無法自理，且其他親屬無照顧意願，經基隆市政府訪視評估後，自106年7月4日起安置於新北市私立主恩福老人長期照顧中心，嗣經轉介被告受理承辦，被告以106年7月27日新北府社老字第Z000000000號函（下稱系爭通知函）通知原告有關李君接受保護安置及原告應負擔李君安置費用事宜，並請原告儘速接回李君，惟原告並未接回李君，復經被告訪視評估李君之情況後，續將李君自106年8月28日至109年4月8日安置於新北市恆愛老人長期照顧中心；再自109年4月9日轉安置於新北市溫昕護理之家，終至109年7月15日結束李君之安置，李君並於109年8月8日過世。嗣被告依老人福利法第41條規定，以112年6月8日新北府社老字第1121084976號函，通知李君子女共計6人(含原告3人)償還自107年9月1日至109年7月15日止之保護安置費用合計新臺幣(下同)72萬7033元（下稱前處分）。原告不服前處分提起訴願，訴願期間經被告審酌臺灣新北地方法院（下稱新北地院）108年度家親聲字第243號裁定（下稱系爭家事裁定）有關原告對李君扶養義務應予減輕之意旨，以原處分撤銷前處分，並通知原告應返還李君之保護安置費用，其中107年9月1日至108年2月10日之費用計16萬1153元，由原告與訴外人李佳玲、李彥靜、李昆澧共同返還；另108年2月11日至同年9月15日之費用計19萬7251元，由原告共同返還(上開原告應共同返還之保護安置費用部分，下稱系爭安置費用)，原告對原處分關於系爭安置費用部分仍不服，循序提起本件訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠被告並未合法對李君作成保護安置處分，故原處分要求原告

給付系爭安置費用，並無理由：

依據老人保護通報及處理辦法（下稱系爭辦法）第5條、第7條之規定，可知為兼顧老人意願及扶養義務人權益，主管機關對於老人施予保護及安置時，原則上均應依系爭辦法第5條第2項對老人家屬、監護人、輔助人或實際照顧老人之人為通知，且不論依修正前後規定，保護及安置並非無期間之限制，此可參諸系爭辦法第7條設有老人安置期間屆滿後相關追蹤輔導及個案管理之機制自明。然自被告對李君所為緊急保護安置處分期間屆滿後，不僅對李君各次短期保護與安置之申請未作成任何之處分，亦未依系爭辦法第5條規定通知李君家屬、監護人、輔助人或實際照顧之人，於法顯有未合。

㈡被告追償系爭家事裁定確定前之保護安置費用不合情理，應依老人福利法第41條第4 項予以減輕或免除：

原告已提出新北市政府社會局受理無力或未能負擔老人保護安置費用聲明書（下稱系爭聲明書）向被告申請減免系爭安置費用，老人福利法第41條第4項、第5項規定亦賦予被告應邀集學者專家及民間團體代表調查扶養義務人有無「因生活陷於困境無力負擔」及「其他特殊事由未能負擔」等情事之義務，被告並有減免償還義務人保護及安置費用之裁量權限，被告對於當事人之減免費用申請自應盡合義務性之裁量及說明義務，始屬適法。原處分未探究老人福利法第41條之修法目的及一切客觀情形，未對原告有利及不利之情形一併注意，有違背行政法原則之不當等語。

㈢聲明：訴願決定及原處分關於命原告應共同返還李樹根自107年9月1日至108年9月15日保護安置期間所需費用部分均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

㈠被告對李君為保護安置處分之系爭通知函是否有合法送達原告？

依據基隆市政府轉介表記載可知李君接受保護安置前，基隆

市政府社工已協尋家屬並聯繫上原告李政澤，惟原告李政澤表明原告與李君無親情存在，不願出面處理安置事宜，嗣經轉介被告所屬社會局後，被告以系爭通知函通知原告，並分別於106年7月31日送達原告李尚祐(原名李昶輝)，由大嫂蔡佳芳代收；原告王美智及李政澤則經郵政人員送至渠等戶籍地址即臺北市○○區○○路○段000巷0弄00號0樓，不獲會晤，故寄存於大湖郵局，故系爭通知函均已合法送達原告，被告已依據系爭辦法第5條完成李君保護安置之通知。

㈡被告對李君為保護安置處分後之繼續安置，是否有依法作成行政處分並通知原告之義務？

現行老人福利法第41條並無類似兒童及少年福利與權益保障法第57條及身心障礙者權益保障法第80條設有緊急安置及繼續(延長)安置之規定，故被告對老人進行保護安置後，並無緊急安置及繼續(延長)安置之問題，亦無從作成行政處分為延長安置之准駁處分。且綜觀老人福利法之全文，亦無短期保護安置之規定，李君對於自己受到安置一直屬於知悉狀態，從無表示反對意思，而原告也均知悉李君持續接受被告之安置之狀態事實，卻從未出面處理或接回照顧，故被告對李君之安置係屬持續狀態，故原告主張被告對李君各次短期保護與安置未作成任何處分，實屬對法律之誤解。

㈢被告作成原處分之過程有無未依老人福利法第41條第4項及第5項規定為裁量而有裁量之瑕疵？

1.老人福利法第41條第4項立法理由可知，立法者已規定扶養義務人需經法院裁判減輕或免除扶養義務者，行政機關方「得」減輕或免除保護安置費用，故老人福利法第41條第4項第2款並無賦予行政機關享有司法調查權，本件原告於原處分作成前，從未提出民事法院減輕或免除扶養義務之裁定，經被告自行向新北地院函查有關原告聲請減免扶養費之裁定，經新北地院提供系爭家事裁定供被告審酌，被告並審核訴外人李佳玲、李彥靜、李昆澧之減免扶養費裁定後，以原處分命原告返還系爭安置費用，並敘明應負擔區間及應返

還金額，可證被告已審酌系爭家事裁定後，將前處分撤銷再重新作成原處分。

2.依據最高行政法院實務見解可知，民法第1118條之1係與刑法第294條之1同時配套增訂，而扶養義務人請求民事法院免除其扶養義務之權利，係形成權，依權利性質也僅能向將來發生效力，原告主張免除此公法上之債務，亦係本於民法第1118條之1，自應依當時該法條立法者之考量及理由為斷。最高行政法院見解亦認扶養義務者因法定扶養義務而具體產生之債務關係，不因事後民事法院予以免除扶養義務而變成自始或事後不存在。故民事法庭減免扶養義務裁定結果僅往後發生效力，對於裁定確定前之保護安置費用，並無溯及既往之效力。

3.原處分已有敘明原告得檢具聲明書送交被告辦理費用減輕或免除審查，然原告同時提出訴願書及系爭聲明書，也未與被告釐清及商討返還費用等事宜，故本件並非被告未邀集專家學者及民間團體代表進行審查，而是原告同時提出訴願書及系爭聲明書，被告需依行政程序法及訴願法進行訴願程序，而無法於訴願程序外另提交審查。

㈣被告以原處分命原告返還代墊之安置費用是否有理由？

李君患有慢性精神疾病及失智症，經社工評估有保護安置之必要，故依據老人福利法第41條第1項予以保護安置於安養機構。主管機關依老人福利法第41條第3項之規定所為之保護及安置，係為履行國家依法律所應盡之公法上緊急處置義務，故被告請求原告償還李君保護安置費用，合於老人福利法第41條第3項之規定。系爭家事裁定已審酌王美智之身心狀況，且王美智104年至106年間仍有工作收入，並裁定王美智對李君之扶養義務減輕為每月500元，可證原告王美智並非完全無工作能力及收入，被告已依系爭家事裁定減輕原告返還系爭安置費用，原處分實屬合法等語。

㈤並聲明：駁回原告之訴。

五、本院的判斷：

㈠應適用之法令及說明：

①老人福利法第3條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

②109年5月27日修正公布之老人福利法第41條規定：「(第1項)老人因配偶、直系血親卑親屬或依契約負照顧義務之人有疏忽、虐待、遺棄或其他情事，致其生命、身體、健康或自由發生危難者，直轄市、縣(市)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。」，上開條文第4項增訂理由為：「增列第4項，俾供主管機關為裁量減免償還義務人保護及安置費用。又第1款針對經地方主管機關評估認定生活陷困無力負擔者；第2款有生活陷困以外特殊事由者；特殊事由包含經法院裁判減輕或免除扶養義務者，另考量目前實務上是類裁定無溯及既往之效力(最高行政法院106年度判字第377號判決參照)，迭有是類扶養義務人反映政府追償法院裁定前之安置費用顯與情理不合，且耗費大量訴訟成本，爰對於老人之配偶或直系血親卑親屬經法院裁判減輕或免除扶養義務者，地方主管機關得減輕或免除

保護安置費用，減免之範圍，得不限於自法院裁判後之費用，尚得溯及法院裁判前已生之保護安置費用，但得請求法院裁判減輕或免除扶養義務之事由，係發生於第3項書面行政處分通知之後者，不包括在內。」

③依上規定及立法理由可知，在老人因配偶、直系血親卑親屬或依契約負照顧義務之人有疏忽、虐待、遺棄或其他情事，致其生命、身體、健康或自由發生危難者，直轄市、縣(市)主管機關得依老人之申請或依職權予以適當保護及安置。就前開保護及安置費用，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返還。如老人、其配偶或直系血親卑親屬因生活陷於困境無力負擔，或有因其他特殊事由未能負擔時，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。直轄市、縣(市)主管機關在認定前揭情形時，應邀集學者專家及民間團體代表審查之。又倘前揭被請求人經法院裁定減輕或免除其對扶養權利人之扶養義務，為避免因上開裁定無溯及既往效力而受政府追償法院裁定前所生保護安置費用，致民法第1118條之1立法目的無法達成，老人福利法第41條第4項之修正理由特別說明，地方主管機關得減輕或免除保護安置費用之範圍，不限於自法院裁判後之費用，尚得溯及法院裁判前已生之保護安置費用，惟仍應限於地方主管機關已依老人福利法第41條第3項書面通知受保護安置老人之扶養義務人應負擔之保護安置費用前已發生民法第1118條之1所定減輕或免除扶養義務之事由，始得溯及減輕或免除法院裁判前已生之保護安置費用。

④老人福利法第43條規定：「（第1項）醫事人員、社會工作人員、村（里）長與村（里）幹事、警察人員、司法人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，應通報當地直轄

市、縣（市）主管機關。……（第3項）直轄市、縣（市）主管機關接獲通報後，應立即處理，必要時得進行訪視調查。進行訪視調查時，得請求警察、醫療或其他相關機關（構）協助，被請求之機關（構）應予配合。（第4項）前項通報及處理辦法，由中央主管機關定之。」；依據前開條文之授權，衛生福利部於104年2月24日訂定發布系爭辦法第5條規定（嗣於109年11月27日酌修部分文字）：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關於知悉或接獲通報後，應立即為下列處理：一、確認老人之安全狀態。二、老人有就醫需求者，協助其就醫。三、協尋老人之家屬。四、依老人之申請或依職權予以適當保護安置。五、提供其他必要之保護措施。（第2項）直轄市、縣（市）主管機關為前項第4款之處理時，並應通知老人家屬、監護人、輔助人或實際照顧老人之人。但通知顯有困難或顯不符老人利益時，不在此限。」前揭規定係為保障老人權益，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之技術性、細節性規定，未逾法律之授權，於本件自得適用。

⑤被告依職權於110年5月7日訂定新北市政府老人保護安置費用返還計畫（嗣分別於110年10月15日、111年1月14日、同年4月20日修訂，下稱返還計畫），依111年4月20日修訂返還計畫第伍點「減免資格」規定：「義務人若有下列情況者，本府得依其聲明，職權查調其財產、所得及其戶籍等所需資料，並經審查後以書面處分方式，通知其審核結果及應返還金額……二、有老人福利法第41條情事，屬經濟弱勢、遭遇重大變故（如罹患重病、失業、失蹤、入獄服刑或其他原因無法工作及不可抗力之災變）致生活陷困無力負擔或其他特殊事由未能負擔。三、老人對其配偶或直系血親卑親屬有家庭暴力情事或未盡扶養義務。……」準此，被告對於當事人之減免費用申請於個案裁量時即應依職權為行政調查，並審酌其是否符合返還計畫第伍點規定各項減免資格，以調

整命其應返還費用之範圍，並通知其審核之結果，以盡合義務性之裁量及說明義務，始屬適法，否則即屬有裁量怠惰之違法。

㈡上開事實概要欄所述之事實，業經兩造分別陳述在卷，並有前處分（本院卷第113-115頁）、衛生福利部112年11月30日衛部法字第1120026871號訴願決定（本院卷第49-51頁）、原處分及送達證書（本院卷第145-154頁）、本件訴願決定（本院卷第156至163頁）、系爭家事裁定及確定證明書（本院卷第124-131頁）、基隆市政府函文及基隆市政府社會處社會工作員處理老人個案管理服務轉介表（本院卷第93-98頁）、社福中心開案訪視評估表（本院卷第99-109頁）、新北市政府老人保護安置扶養費用計算書（本件訴願決定卷第62頁）、原告戶籍謄本（本件訴願決定卷第32-33頁）等文件附卷可參，為可確認之事實。

㈢原處分有未依老人福利法第41條第4項、第5項規定進行審查程序及未盡合義務性裁量之瑕疵

1.查李君前經基隆市政府及被告訪視評估，確實無法自理生活且有遭遺棄之情事，故由基隆市政府及被告接續協助李君為保護安置，而原告為李君之家屬，被告業以系爭通知函通知原告有關李君業經保護安置及原告應負擔李君安置期間扶養費及相關醫療費用等情，有前揭卷附基隆市政府函文、社福中心開案訪視評估表、原告戶籍謄本、系爭通知函及送達證明（本院卷第273-278頁）在卷可稽，固可認被告業依老人福利法第41條就李君為合法之保護安置，並依同法第43條及系爭辦法第5條第2項規定合法通知原告。惟查，被告以原處分通知原告應共同繳還被告代墊系爭安置費用，另敘明如有老人福利法第41條第4項所定事由者，得檢具聲明書及相關佐證資料由被告視法研處，原告因此於112年9月12日提出系爭聲明書，並檢具系爭家事裁定向被告申請減免系爭安置費用，原告王美智則另提出全民健康保險重大傷病核定審查通知書、衛生福利部中央健康保險署門診資料、勞動部勞工保

險局e化服務系統：個人網路申報及查詢作業及身心障礙證明等證明文件（訴願卷第第66-75頁、第79-83頁）供被告審酌，原告於本院審理時並陳稱本件係依老人福利法第41條第4項規定減輕或免除系爭安置費用等語在卷（本院卷第439頁）。參以109年5月27日修正公布之老人福利法第41條第4項、第5項及其立法理由既已訂明，直轄市、縣(市)主管機關就保護安置費用如認有「老人、其配偶或直系血親卑親屬因生活陷於困境無力負擔」，或「老人之配偶或直系血親卑親屬有其他特殊事由未能負擔」之情事，經直轄市、縣(市)主管機關邀集學者專家及民間團體代表審查後，得審認溯及減輕或免除償還義務人保護安置費用，另所謂其他特殊事由，係包含經法院裁判減輕或免除扶養義務者。原告既於108年8月13日經新北地院以系爭家事裁定應予減輕扶養義務，並於同年9月16日確定，此有系爭家事裁定及確定證明書（本院卷第124-131頁）在卷可稽，足認原告已符合所謂「特殊事由」之要件，則被告自應邀集學者專家及民間團體代表組成審查會進行審查，以決定是否減輕或免除保護安置費用，如未踐行上開程序，即難謂符合老人福利法第41條第4項及第5項之規定。然查被告陳稱因原告有系爭家事裁定之相關資料，故被告依系爭家事裁定意旨直接變更前處分的內容，且原處分作成前，被告並未依老人福利法第41條第5項召開審查會議等語在卷（本院卷第416頁），足認被告並未邀集學者專家及民間團體代表就原告主張老人福利法第41條第4項減免之事由進行審查及裁量，其作成原處分之程序自有違反老人福利法第41條第5項規定之瑕疵。

2.次依老人福利法第41條第4項規定及立法意旨，地方主管機關得減輕或免除保護安置費用之範圍，得不限於自法院為減輕或免除扶養義務裁判後之費用，尚得溯及法院裁判前已生之保護安置費用，且依前揭規定及說明，被告就原告主張減輕或免除保護安置費用之事由應予裁量審酌，並於原處分盡說明理由之義務。參以原告於前處分之訴願書已載明李君對

原告有未盡扶養義務之情事，請求被告依老人福利法第41條第4項、第5項減免系爭安置費用等語明確（見前處分訴願卷第6-13頁），足認被告於原處分作成前即已知悉原告有上揭減免系爭安置費用之主張，則被告依老人福利法第41條第4項規定裁量是否減免系爭安置費用時，除應依同條第5項邀集專家學者及民間團體代表進行減免費用之審查事宜外，並應依返還計畫第伍點規定，依義務人之聲明，職權查調其財產、所得及其戶籍等所需資料，並經邀集專家學者及民間團體代表審查後，以書面處分方式，通知其審核結果及應返還金額。然對照原處分之記載（本院卷第145至146頁），可知被告雖審酌系爭家事裁定內容而撤銷前處分，惟原處分僅依系爭家事裁定減輕原告對李君扶養義務比例之意旨，重新核定並減輕自系爭家事裁定確定之日後，原告應返還被告代墊之系爭安置費用，然未就原告申請減免系爭家事裁定確定前系爭安置費用之主張（即返還計畫第伍點第2款規定之減免事由），究是否可採及不予採認之理由為說明，自難認已盡合義務性之裁量及說明理由之義務。

3.被告雖另稱因原告同時提具訴願書及系爭聲明書，故被告不得於訴願程序外另將原告聲請減免安置費用部分提交審查等語，惟衡以原處分既有前揭所述之程序違法及裁量瑕疵，本件訴願決定機關本應依法撤銷原處分違法之部分，而訴願程序仍屬行政機關審查階段，被告依老人福利法第41條第5項召開審查會議，就原告系爭聲明書之內容進行審查並為裁量，並無任何實質上之困難或窒礙難行之處。另被告援引老人福利法第41條規定修正前最高行政法院106年度裁字第1975號裁定、106年度判字第377號等裁判見解，並稱被告減輕或免除原告應返還之保護安置費用，縱經法院裁判減輕或免除原告等人之扶養義務，亦僅向後發生效力云云，顯係無視老人福利法前揭修正旨意及被告依職權於110年5月7日訂定發布之返還計畫，亦非可採。

4.綜上，被告未依老人福利法第41條第5項規定進行合適之審

查程序，亦未就原告依老人福利法第41條第4項提出減輕或免除系爭安置費用之主張，於原處分中充分說明是否採認之理由及其裁量之經過，自難認原處分於此部分已盡合法審查程序及合義務性裁量之說明義務，當認原處分有程序違法及裁量怠惰之瑕疵，原告依此指摘原處分關於原告應共同返還李樹根自107年9月1日至108年9月15日保護安置期間所需費用部分有裁量瑕疵之違誤，即非全然無據。

六、綜上所述，原處分既有前開違法情形，本件訴願決定未予糾正，亦有違誤，原告訴請判決如聲明所示，為有理由，應予准許。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法核與判決結果不生影響，無逐一論述之必要，併予敘明。

八、結論：本件原告之訴為有理由，爰判決如主文。

中　華　民　國　114　年　6　月　18　日

審判長法　官　劉正偉

法　官　余欣璇

法　官　陳宣每

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，向本院地方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2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
㈠符合右列情形之一	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代

（續上頁）

者，得不委任律師為訴訟代理人	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。
㈡非律師具有右列情形之一，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　華　民　國　114　年　6　月　18　日

書記官　洪啟瑞