臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭
114年度簡字第171號
115年9月3日辯論終結

原　　告　朱奐宇
被　　告　內政部國土管理署
000000000000000000
代　表　人　蔡長展
訴訟代理人　廖于清律師
　　楊詠誼律師

上列當事人間住宅補貼—租金補貼事件，原告不服內政部114年2月25日台內法字第1130152289號訴願決定，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、程序事項：

㈠本件被告代表人原為吳欣修，於訴訟進行中變更為蔡長展，並由蔡長展具狀聲明承受訴訟（本院卷第495頁），核無不合，應予准許。

㈡按行政訴訟法第111條規定：「（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：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。五、依第197條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。……」揆其立法意旨在於訴狀送達於被告後，為免被告疲於防禦，導致訴訟延滯，原則上不許原告為訴之變更

或追加。除非被告同意變更追加或行政法院認為適當，或有行政訴訟法第111條第3項規定之情形者，始無禁止之必要。查原告起訴時訴之聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。三、完成原申請年份之補貼款項。」，後於言詞辯論期日變更聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」（本院卷第146頁）、嗣於言詞辯論期日又追加聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。三、依行政訴訟法第7條規定，併予請求確認被告機關違法行政之事實。」（本院卷第416頁）。之後復變更聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」（本院卷第419、515頁）。經查，原告上開訴之變更追加，經核與原起訴請求之基礎相同，本院亦認屬適當，依前揭規定，於法並無不合，爰予准許，合先敘明。

二、事實概要：原告向訴外人施幸岑承租位於臺中市梧棲區之房屋（下稱系爭房屋）後，於民國112年7月5日以系爭房屋之租賃契約向被告申請「300億元中央擴大租金補貼」（下稱系爭補貼），經被告以113年1月16日國署住字第1120567025號函核定（下稱原核定處分）核准每月補貼新臺幣（下同）4,480元，並已核撥112年7月5日至113年10月31日，合計租金補貼款共7萬1,102元。嗣被告審認系爭房屋之所有權人即訴外人施幸岑為原告配偶之生母，不符合「三百億元中央擴大租金補貼專案計畫作業規定」（下稱系爭作業規定）第5條第4款之規定，故按系爭作業規定第12點第1項第6款、行政程序法第117條、第127條第1、3項等規定，以113年10月29日國署住字第1131174932號函（下稱原處分）撤銷原核定處分，並命原告返還溢領之租金補貼款7萬1,102元。原告不服原處分，提起訴願，經內政部以114年2月25日台內法字第1130152289號訴願決定（下稱訴願決定）予以駁回，乃提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

㈠原告配偶於原告申請系爭補貼之前既已經法院裁定由他人合法收養，依民法第1077條規定，其與本生父母間之法律上權利義務已停止。原告雖不否認出租人與配偶間存在自然血緣關係，然而行政法上所應判斷者，並非自然血緣事實，而是法律上是否仍存在足以限制人民權利之親屬關係。若認只要有自然血緣存在，即使依法收養登記經過數十年後，原告與訴外人仍永遠存在姻親關係。如此將導致被收養人之配偶，永遠受到原生家庭關係之限制。然而民法並無任何規定指出收養後，本生父母仍應被視為姻親關係認定之基礎。被告自行創設法律所無之限制，違反依法行政原則，亦使收養制度之法律效果完全失去意義。而國家既以法律制度承認收養關係，則應尊重收養制度所產生之法律效果，而非於人民申請社會福利時，再以原生家庭關係作為不利益認定依據。否則，被收養人雖依法取得新身分關係，卻仍無法真正脫離原生家庭法律效果所帶來之限制，顯與收養制度保障被收養人之立法意旨不符，亦有損人民對法律制度之信賴及法秩序之安定性。

㈡系爭補貼及系爭作業規定限制向直系親屬承租住宅之目的，在於避免利用親屬關係虛設租約而取得補助。然而相關規定並未將「配偶經合法收養後之本生父母」納入規範。被告卻將該規定擴張解釋至收養後已失去法律權利義務關係之本生父母，已超出一般人民依條文文義所得合理預見之範圍，且造成不合理之制度性差別待遇，與人格權及平等權之精神相違。依法律明確性原則及依法行政原則，行政機關不得以擴張解釋方式增加人民法規所無之限制。

㈢再者，本案租賃關係真實存在，蓋因原告配偶長期旅居國外，前於109年間始因即將生產而返臺居住，原告家庭因此產生急迫居住需求。系爭房屋確實由原告承租，並作為家庭實際居住使用。租賃契約真實存在，租金亦有實際支付，並無虛偽租賃之情形，相關資料於申請系爭補貼時原告即已據實陳報，並基於信賴被告依系爭作業規定核准租金補貼之原

核定處分，進而安排家庭居住及生活支出。被告於事後撤銷補貼並追繳補貼款項，對原告家庭經濟及生活造成重大衝擊。然被告僅因自然血緣關係即直接推定原告不符補貼資格，此種推論方式顯非可採，原處分亦對人民權益造成重大侵害，然而被告所欲維護之公益，卻係基於其對法規之任意擴張解釋，當違反比例原則與信賴保護原則云云。

㈣並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯略以：

㈠按民法親屬編之規定，親屬區分「血親」及「姻親」，血親區分為「直系血親」（己身所從出或從己身所出）及「旁系血親」（民法第967條）；姻親分為血親之配偶、配偶之血親及配偶之血親之配偶（民法第969條）。另所謂「直系親屬」之用語，規定於民法第983條第3項，該條用語為「因收養而成立之直系親屬」，換言之，所謂之「直系親屬」，包含血親，以及因收養關係而成立之親屬關係，並包含「直系姻親」在內。是系爭作業規定第5條第4款所規定之「直系親屬」，當包含直系姻親（配偶之血親），且該直系姻親關係之血親關係不因收養關係而有所影響。又民法規定之「直系血親」，於收養關係存續期間，本生父母及其親屬就因父母子女關係所生之權利義務事項，固與養子女無關；惟就非涉及權利義務關係之其他身分事項是否有關，則須依各該條文規定之立法意旨，具體判定之（最高法院109年度台上字第95號民事判決意旨參照）。依前開說明，收養制度雖中止本生父母與養子女之權利義務關係，但此效力並非涵蓋一切身分事項，而應視規範目的而定。

㈡次按主管機關得視財務狀況擬訂計畫，辦理補貼承租住宅之租金，性質上屬政策性之補助措施。而給付行政措施屬低密度法律保留，給付行政措施應對何一群體、何種事項為給付，給付之種類，項目為何，基於機關最適原則，應由行政機關酌量當時之社會經濟狀況，財政收支情形，行政量能等予以裁量決定，屬於行政機關之自由形成空間（鈞院107年

度訴字第570號裁定、99年度訴字第2094號判決意旨參照），是被告就系爭租金補貼，依據機關最適之原則，就租金補貼之對象為何，自應享有高度之解釋裁量空間，除非有顯然恣意之情形，否則尚難謂為違法。

㈢查系爭作業規定第5條第4款有關「直系親屬」之規定，依民法本即包含直系姻親，自不待言，而該條款之所以限制租賃契約之出租人或租賃房屋所有權人不得為承租人之家庭成員或直系親屬，其目的在於排除親屬間基於特殊身分關係所可能引發之利益衝突與規避空間，以本件而論，此特殊身分關係（本生父母），不會因出養而有所不同。又因系爭租金補貼屬優惠性之給付行政措施，基於行政機關人力、資源之有限性，被告無從實質審查原告向其配偶生母承租房屋，是否係因特殊身分關係而產生利益或規避空間之可能性，而僅得形式審查認定系爭租金補貼作業規定所指之「直系親屬」包含直系姻親，且此關係不因收養而有不同，本件租賃標的之出租人確實為原告配偶之本生母親，依上開民法規定，自為原告之「直系親屬」。

㈣又系爭租金補貼申請書第5條已明載：「本人瞭解並同意本補貼具隨時查核機制，自申請日起至完成或終止補貼期間，本人及其家庭成員仍應符合相關法令規定……(六)租賃契約之出租人、租賃房屋所有權人為承租人之家庭成員或直系親屬」，已明定查核機制之啟動非限於「申請前」，而系爭租金補貼基於利民便民之目的，審酌被告機關量能有限，人工查核期間不定，採行先核准後查核之作業方式，業為申請人所明知，原告主張被告漏未審查原告配偶之收養事實即遽予核准補貼，有審核過失等語，實有過苛。

㈤另有關本件原告配偶出養後，所涉及原告與其配偶之本生父母間關係，於本件係涉及租金補貼發放之合法與否，非僅以民法上權利義務是否存在作為判斷標準。原告忽略系爭補貼乃行政上優惠性給付措施，行政機關具有高度裁量空間，一昧主張系爭補貼須完全比照民法出養後停止與本生父母間權

利義務關係之規定，反而係誤解系爭作業規定之規範意旨。

㈥再者，系爭租賃契約是否真實，原告是否實際給付租金予出租人，均與系爭補貼之申請資格無關。且對此原告雖提出訴外人施幸岑之合作金庫存摺影本，然該內容亦僅顯示107年8月至111年11月之交易明細，與本件所涉及之租賃期間自112年至113年之租賃契約，根本無關。其所提事證自不足證明租金實際給付之事實。

㈦復按信賴表現係為信賴保護原則要件之一，於提供金錢給付之情形，信賴表現指受益人因該金錢之給付而耗用之，或作成不能回復或難於回復之財產處置，其間並有因果關係者而言。受益人若僅係消極受領給付而無指出有何耗用或積極財產處置行為者，難認有信賴表現行為，而不符信賴保護原則之要件（最高法院96年度判字第657號判決意旨參照）。查原告簽立租賃契約在前，申請租金補貼在後，足證原告並非知悉其具有租金補貼之資格後，方計畫承租系爭房屋，原告所溢領之租金補貼，非當然屬其基於對被告原核定處分之信賴，而實際開始規劃其生活或財產之變動所受之損失，並無信賴表現可言。綜上，被告機關以原處分撤銷原核定處分並追徵原告溢領之租金補貼款7萬1,102元，於法自屬有據等語。

㈧並聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠按行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」、第127條第1項規定：「授予利益之行政處分，其內容係提供一次或連續之金錢或可分物之給付者，經撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之情形時，受益人應返還因該處分所受領之給付。

其行政處分經確認無效者，亦同。」。次按「為協助一定所得及財產以下家庭或個人獲得適居之住宅，主管機關得視財務狀況擬訂計畫，辦理補貼住宅之貸款利息、租金或修繕費用；其補貼種類如下：……三、承租住宅租金。」、「第9條第1項……第3款補貼之申請資格、應檢附文件、……租金補貼額度採分級補貼之計算方式、評點方式、申請程序、審查程序、住宅面積、期限、利率、補貼繼受及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」，住宅法第9條第1項第3款與第12條第1項定有明文。再按系爭作業規定第5條第4款規定：「五、申請本專案計畫租金補貼之房屋，應符合下列各款規定，不符合者，主辦機關應予駁回：……（四）租賃契約之出租人或租賃房屋所有權人不得為承租人之家庭成員或直系親屬。」。

㈡本件係原告於112年7月5日申請系爭「300億元中央擴大租金補貼」（本院卷第71至77頁），經被告以原核定處分即113年1月16日國署住字第1120567025號函（本院卷被證1）核定，每月補貼4,480元，並已核撥112年7月5日至113年10月31日，合計租金補貼款共71,102元，惟其後審查確認原告所承租之門牌號碼台中市○○區○○路○段000號0樓之0房屋（下稱租賃房屋），其房屋所有權人為原告配偶之生母施幸岑（本院卷第125至127頁、第171至173頁、第435至439頁），不符系爭作業規定（本院卷被證2，112年6月20日版）第5條第4款之規定，被告乃依同作業規定第12點第1項第6款、行政程序法第117條、第127條第1、3項等規定，以原處分即113年10月29日國署住字第1131174932號函（本院卷被證3）撤銷原核定處分，並命原告返還溢領之租金補貼71,102元，核無不合，先予敘明。

㈢原告主張其配偶於原告申請系爭補貼之前業經法院裁定由他人合法收養，依民法第1077條規定，其與本生父母間之法律上權利義務已停止，原告與其配偶之生母施幸岑之間，應不受直系親屬承租之規範限制等云。按系爭作業規定第5條第4

款規定：「五、申請本專案計畫租金補貼之房屋，應符合下列各款規定，不符合者，主辦機關應予駁回：（四）租賃契約之出租人或租賃房屋所有權人不得為承租人之家庭成員或直系親屬。」，故租賃房屋所有權人與承租人間為直系親屬者，即與前開規定不符。而所謂「直系親屬」之用語，係規定於民法第983條第3項，該條項之規定為「第一項直系血親及直系姻親結婚之限制，於因收養而成立之直系親屬間，在收養關係終止後，亦適用之。」，是以「直系親屬」，包含血親，以及因收養關係而成立之親屬關係，並包含「直系姻親」在內。原告雖主張其配偶出養給訴外人，故原告配偶與其生母施幸岑之直系血親關係依法消滅，則施幸岑與原告之直系親屬關係亦消滅云云。惟按「養子女與本生父母及其親屬間之權利義務，於收養關係存續中停止之。」「養子女與本生父母及其兄弟姊妹原屬民法第967條所定之直系血親與旁系血親。其與養父母之關係，縱因民法第1077條所定，除法律另有規定外，與婚生子女同，而成為擬制血親，惟其與本生父母方面之天然血親仍屬存在。同法第1083條所稱養子女自收養關係終止時起，回復其與本生父母之關係。所謂回復者，係指回復其相互間之權利義務，其固有之天然血親自無待於回復。」，有民法第1077條第2項前段規定及司法院釋字第28號解釋文可參。是民法規定之「直系血親」，於收養關係存續期間，本生父母及其親屬就因父母子女關係所生之權利義務事項，固與養子女無關；惟就非涉及權利義務關係之其他身分事項是否有關，則須依各該條文規定之立法意旨，具體判定之（最高法院109年度台上字第95號民事判決意旨可參）。準此，收養制度雖中止本生父母與養子女之權利義務關係，但此效力並非涵蓋一切身分事項，而應視有關法規之規範目的而定。本件觀之系爭作業規定，明文禁止承租人之家庭成員或直系親屬作為出租人或房屋所有權人，審其法規意旨，並非僅著眼於法律上形式權利義務是否存續，而是從制度運作及政策效果出發，防止補貼遭受濫用。考諸

社會常情，直系血親或姻親間關係緊密，常基於情感或經濟考量，以遠低於市場行情之租金、甚至無償方式，提供其有親屬關係者居住。倘不對此加以限制，即使名義上存在租賃契約，實質上卻可能僅為掩飾或形式安排，致使承租人得以在未承擔實質租屋負擔的情形，領取政府補貼，以致侵蝕公帑，影響弱勢真正有租屋需求者申請補貼之機會，而背離租金補貼政策原本扶助弱勢、減輕租屋負擔之核心目的。是以該禁止規範乃屬政策性防弊措施，其重點在於排除親屬間基於特殊身分關係所可能引發之利益衝突與規避空間，而非僅以民法上權利義務是否存在作為判斷標準。基此，即便因收養使生父母與子女間法律上之權利義務停止，然在租金補貼之規制，主管機關仍須考量血親、姻親關係在現實生活中所具有之密切性與利益影響，據以認定「直系親屬」之範疇，以達成制度上防弊及保障資源合理分配之規範目的。故出養子女與生母間之身分關係並未因收養而全然消滅，血緣事實仍然存在，生母與出養子女之配偶間，自屬直系姻親，系爭作業規定已明確禁止承租人承租直系親屬所有之房屋，自然構成排除補貼之情形（本院114年度簡字第294號判決意旨亦同此見解）。被告為系爭作業規定之主管機關，辦理補貼承租住宅租金之補助措施，本於機關最適原則，考量社會經濟狀況，財政收支情形，行政量能等情形，將屬於社會福利行政法規之系爭作業規定第5條第4款有關「直系親屬」之規定，解釋為包含生母與出養子女之配偶間之直系姻親，有其法理之根據，核與民法規定及前揭司法實務見解，尚無扞格，且能符合系爭作業規定之規範目的，於法並無不合。原告主張其與配偶之生母施幸岑之間，應不受系爭作業規定有關直系親屬承租之規範限制云云，依前說明，並非可採。

㈣原告主張被告以原處分撤銷原核定處分並追徵系爭補貼款，於法有違，主要係認原處分違反憲法保障權利、法明確性原則、平等原則、比例原則、解釋民法第1077條規定有誤、逾越文意解釋範圍、系爭租約真實存在、本件有違信賴保護原

則等云。查系爭租金補貼係優惠性給付行政措施，對人民有益無害，原處分撤銷原核定處分，僅係收回原告原受領之租金補貼，又本件原告租賃房屋在前，申請租金補貼在後（本院卷第15至21頁、第71至77頁），並不影響原告之固有權利，故原告主張原處分侵害其憲法保障之經濟、生活等權利云云，尚非有據。又直系親屬依據民法規定，包含直系血親及姻親，被告解釋系爭作業規定「直系血親」包含之被收養者與本生父母間之血親關係，本件情形包含生母與出養子女之配偶間之直系姻親，如前所述，尚無違反民法規定之意旨，並未超過文義解釋之範疇，自無違反法明確性原則；且如此規範意旨，適用於系爭作業規定禁止出租人為「直系親屬」，且「直系親屬」包含血親及姻親，不因出養而有所不同，實乃一體適用，適切處理，亦無差別對待而違反平等原則或違反比例原則之情事。再者，系爭租金補貼申請書第5條明載：「本人瞭解並同意本補貼具隨時查核機制，自申請日起至完成或終止補貼期間，本人及其他家庭成員仍應符合相關法令規定……(六)租賃契約之出租人、租賃房屋所有權人為承租人之家庭成員或直系親屬」（本院卷被證1），足見系爭規定已明定查核機制之啟動非限於「申請前」，業為申請人所明知，而系爭租金補貼基於利民便民之目的，審酌被告機關量能有限，人工查核期間不定，採行先核准後查核之作業方式，並無違誤。又本件被告係以形式審查出租人為原告配偶之生母，出租人乃原告直系姻親之直系親屬，因而認定原核定處分有違系爭作業規定第5條第4款之規定，則系爭租賃契約是否真實，原告是否實際給付租金予出租人，並非所問。再者，原告雖提出出租人施幸岑之合作金庫存摺影本，然該內容僅顯示107年8月至111年11月之交易明細（本院卷第447至453頁），與本件所涉租賃期間自112年至113年之租賃契約，尚無關連，尚不足證明租金實際給付之事實。另按所謂信賴保護，必須行政機關之行政處分或其他行政行為，足以引起人民信賴，及人民因信賴該行政行為，而有客

觀上具體表現信賴之行為，然嗣後該信賴基礎經撤銷、廢止或變更而不復存在，使當事人遭受不能預見之損失；且當事人之信賴，必須值得保護，不得有行政程序法第119條各款所定信賴不值得保護之情形，始足當之。又信賴表現為信賴保護原則要件之一，於提供金錢給付之情形，信賴表現指受益人因該金錢之給付而耗用，或作成不能回復或難於回復之財產處置，其間並有因果關係。若受益人僅消極受領給付而無指出有何耗用或積極財產處置者，難認有信賴表現行為，並不符合信賴保護原則之要件。經查，原告簽立租賃契約在前，申請租金補貼在後，已如前述，足證原告並非知悉其具有租金補貼之資格後，才計畫承租系爭房屋，原告所溢領之租金補貼，非當然屬其基於對被告原核定處分之信賴，而實際開始規劃其生活或財產之變動所受之損失，並不符合信賴表現之情形，其主張信賴保護，尚非有據。綜上說明，原告所稱上開各節，據以主張原處分撤銷原核定處分並追徵系爭補貼款為違法等云，依前所述，核不足採。

㈤至於原告所提114年度租金補貼程序台中市政府之見解，即原告提出台中市政府114年1月23日、3月25日之函文，有前後不一之決定（本院卷第251至264頁），之後從嚴認定直系親屬之範圍，而對原告作成有利之決定一節，查三百億元中央擴大租金補貼專案計畫作業規定於113年8月29日修訂，其中第5條將申請租金補貼核准權限交由地方政府，是於113年8月29日前申請之租金補貼核定由被告為之，之後則由各地方政府為之。本件係原告申請112、113年之租金補貼，依當時作業規定主管機關為被告，被告所持系爭作業規定第5條第4款所謂直系親屬之認定，不因有無收養關係而受影響之見解，於法並無不合，已詳如前述。而觀諸台中市政府之後從嚴認定直系親屬之範圍，對原告作成有利決定之見解，核屬個別地方機關之特定見解，並不影響被告身為系爭作業規定制定機關對該規定之解釋權限，亦不影響本院對於本件事實及法律關係之認定及判斷，併此敘明。

六、綜上，原告所訴各節，均無可採。被告以原處分撤銷原核定處分並追徵系爭補貼款，認事用法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告猶執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。本件訴訟費用，由原告負擔。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經本院詳加審究，對於本件判決結果不生影響，爰不逐一論列，附此敘明。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　17　　日

法　官　蕭忠仁

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，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），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。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　17　　日

書記官　林苑珍