臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@108年度簡上字

上　訴　人　彰化縣政府

代　表　人　王惠美

訴訟代理人　邱垂勳律師

被 上訴 人　陳家裕

上列當事人間身心障礙者權益保障法事件，上訴人對於中華民國107年11月13日臺灣彰化地方法院107年度簡字第28號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺灣彰化地方法院行政訴訟庭。

理　由

一、上訴人之代表人於上訴人提起上訴後，由魏明谷變更為甲○○，經新代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、緣被上訴人之母廖秀琴（民國00年生，以下稱陳母）係身心障礙者，於106年1月27日昏倒，經送醫檢查發現創傷性硬腦膜下出血而進行手術，經評估其術後無自理及溝通能力，為免陳母有生命、身體之危難，上訴人自106年2月21日起將其安置於春生堂護理之家。其間，上訴人曾通知陳母之子女（含被上訴人）討論陳母後續生活照顧問題，惟未獲被上訴人回應。上訴人乃於107年1月2日以府社身福字第1060457855號函（下稱原處分）命被上訴人、陳母及其他扶養義務人江坤達及江如丹繳交陳母106年2月21日至11月6日止之安置費用新臺幣（下同）120,836元。被上訴人不服，提起訴願遭決定駁回，提起行政訴訟，經原審判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分，上訴人不服，遂提起本件上訴。

三、被上訴人起訴主張及訴之聲明、上訴人於原審之答辯及聲明

、原判決認定之事實及理由，均引用原審判決書所載。

四、上訴意旨略謂：

㈠原判決誤解行政執行法第11條有關公法上金錢給付義務之執行規定，原審誤認該條所規定之執行名義，僅以金錢給付為內容之行政處分及以金錢給付為內容之法院裁判二類執行名義，忽略第11條第1項第3款「依法令負有義務，經以書面通知限期履行者」之第三類執行名義，即「限期履行公法上金錢給付義務之書面通知」之執行名義：

1.從行政執行法第11條第1項規定，可歸納出3種公法上金錢給付義務之執行種類，即：⑴依法令負有公法上金錢給付義務之執行。⑵本於法令之行政處分負有公法上金給付義務之執行。⑶依法院之裁定負有公法上金錢給付義務之執行。從第1項第1至3款規定，亦可歸納出3種類之金錢給付義務執行名義文書，即⑴定有履行期間或另有書面催告限期履行期間之「行政處分文書」。⑵定有履行期間或已另有書面催告限期履行期間之「法院裁定文書」。⑶經限期履行公法上金錢給付義務之「行政書面通知文書」。

2.身心障礙者權益保障法第77條第2項之規定「由身心障礙者或扶養義務人負擔」，係屬義務人即被上訴人應償還安置費用之公法上金錢給付義務之法令規定，應可無疑。上訴人於107年1月2日向被上訴人寄發系爭限期繳納函文，即屬行政執行法第11條第1項第3款「依法令負有義務，經以書面通知限期履行者」規定中之限期履行之書面通知文書，即上訴人得檢附系爭限期繳款之通知書等文件，就義務人依身心障礙者權益保障法第77條第2項規定所負有公法上金錢給付義務，得向行政執行處依行政執行法第11條第1項第3款規定，聲請就義務人之財產為執行。原判決顯忽略第三種執行名義。

此書面通知不問其形式或名稱為何，義務人收受書面通知之後，如有不服，亦得提起行政爭訟。

㈡綜上，原判決有上開誤解法令見解之違背法令情事，求為判決：1.廢棄原判決。2.被上訴人於第一審之訴駁回。

五、本院查：

㈠按行政程序法第92條第1項規定：「所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」另身心障礙者權益保障法第75條規定：「對身心障礙者不得有下列行為：一、遺棄。二、身心虐待。三、限制其自由。四、留置無生活自理能力之身心障礙者於易發生危險或傷害之環境。五、利用身心障礙者行乞或供人參觀。六、強迫或誘騙身心障礙者結婚。七、其他對身心障礙者或利用身心障礙者為犯罪或不正當之行為。」同法第77條規定：「依法令或契約對身心障礙者有扶養義務之人，有喪失扶養能力或有違反第75條各款情形之一，致使身心障礙者有生命、身體之危難或生活陷於困境之虞者，直轄市、縣（市）主管機關得依本人、扶養義務人之申請或依職權，經調查評估後，予以適當安置。前項之必要費用，除直轄市、縣（市）主管機關依第71條第1項第2款給予補助者外，由身心障礙者或扶養義務人負擔。」主管機關依上開規定要求扶養義務人等負擔必要之安置費用，可否以行政處分之形式處理，即主管機關有無得為行政處分之權限？此為行政處分之容許性之問題，也是在審查行政處分之合法性時，首先必須面臨之判斷。行政處分之容許性不以法律明文規定為限，法律雖未明文，亦可以法規之綜合意旨加以探究，法律如已明文人民之權利義務，通常可以推論寓有行政機關可以就該權益事務作成行政處分之權限，以貫徹

法律課予人民義務之規定。身心障礙者權益保障法第77條雖未明文規定主管機關得以行政處分命扶養義務人負擔必要之安置費用，但既已明文該費用由扶養義務人（或身心障礙者）負擔，課予其繳納該項費用之義務，即寓有授予主管機關為下命行政處分權限之意旨。

㈡原判決撤銷訴願決定及原處分，無非以：經比對身心障礙者權益保障法第77條、第79條之規定內容，前者係規定就安置之必要費用而言，除直轄市、縣（市）主管機關依第71條第1項第2款給予補助者外，由身心障礙者或扶養義務人負擔；後者則係規定就身心障礙者權益保障法第78條所為之「緊急安置服務」，其安置期間之必要費用由第78條第1項之行為人支付，必要時由直轄市、縣（市）主管機關先行支付，並檢具支出憑證影本及計算書，請求前條第1項之行為人償還。前項費用，經直轄市、縣（市）主管機關以書面定10日以上30日以下期間催告償還，而屆期未償還者，「得移送法院強制執行」，則依身心障礙者權益保障法第79條第2、3項之規定，主管機關得作成命行為人償還緊急安置服務費用之行政處分。該行政處分屬於行政執行法第11條第1項所指之「義務人依法令或本於法令之行政處分」。然因同法第77條並無類此之規定，主管機關並無單方裁量核定金錢給付之權限，自不得單方面為一形成或下命之行政處分命義務人償還安置之必要費用，僅得於義務人拒絕償還時，由行政機關提起一般給付訴訟尋求救濟。原處分依同法第77條規定，命被上訴人繳交陳母之安置費用，於法未合等情，為其判斷之依據。

㈢惟查，主管機關依身心障礙者權益保障法第77條規定所為命繳交安置費用之函文，應為行政處分：

1.按身心障礙者權益保障法第77條規定，依法令或契約對身心障礙者有扶養義務之人，有喪失扶養能力或有違反第75條各款情形之一，致使身心障礙者有生命、身體之危難或生活陷於困境之虞者，直轄市、縣（市）主管機關得依本人、扶養義務人之申請或依職權，經調查評估後，予以適當安置。其必要費用，除直轄市、縣（市）主管機關依第71條第1項第2款給予補助者外，由身心障礙者或扶養義務人負擔。由上開規定可知，主管機關對身心障礙者所支出之安置費用，扣除依法補助部分後，應由扶養義務人或身心障礙者負擔。申言之，主管機關依身心障礙者權益保障法第77條給予身心障礙者適當之安置後，法律既明定上開安置費用最終仍應由扶養義務人等負擔，依據首揭關於行政處分之說明，主管機關自得以下命處分通知扶養義務人等限期繳納。此一通知限期繳納之函文，即行政機關就公法上具體事件所為之決定，而對外直接發生法律效果之單方行政行為，性質上為行政處分。

2.身心障礙者權益保障法第77條，未如同法第79條規定義務人未於限期內繳納者，移送法院強制執行，並不能推導出主管機關無單方核定金錢給付之權限，亦不得據此認定主管機關無權以行政處分之方式命義務人償還必要之安置費用。查上開二法條均係有關國家為貫徹憲法第155條及憲法增修條文第10條規定，落實福利國原則，而對身心障礙者提供安置服務之制度，囿於國家資源有限，且為符合公平正義原則，主管機關自得命應負擔義務者償還安置之必要費用，使相關經費發揮最大之效益，而造福更多身心障礙者。觀諸身心障礙者權益保障法之立法沿革，並參酌相關之立法資料（詳下述）可知，立法者係就身心障礙者同係遭受同法第75條規定之對待，以有無立即危險而分別依同法第79條予以緊急保護安

置，或依同法第77條予以保護安置。顯然，就向義務人求償安置費用之面向而言，二者之性質尚無不同，自無異其處理方式之理，原判決逕以該第77條無「移送法院強制執行」之文字，推論主管機關無權以行政處分命義務人償還安置之必要費用，尚有未合。詳述如下：

①身心障礙者權益保障法第77條係於96年7月11日修法時新增，該條文原規定：「（第1項）依法令或契約對身心障礙者有扶養義務之人，有喪失扶養能力致使身心障礙者有生命、身體之危難或生活陷於困境之虞者，直轄市、縣（市）主管機關得依本人、扶養義務人之申請或依職權，經調查評估後，予以適當安置。（第2項）前項之必要費用，除直轄市、縣（市）主管機關依第71條第1項第2款給予補助者外，由身心障礙者或扶養義務人負擔。」亦即，迄100年2月1日該法修正前，該條僅係針對扶養義務人喪失扶養能力之情況下所為之規範，對於扶養義務人違反同法第75條各款情形者，並未納入第77條之範圍。

②對照觀之，96年7月11日修正新增之同法第78條、第79條規定，係針對身心障礙者遭受第75條各款情形之對待，情況危急有緊急給予保護安置必要之處置規定。其規定及立法理由分述如下：

⑴第78條規定：「身心障礙者遭受第75條各款情形之一者，情況危急非立即給予保護、安置或其他處置，其生命、身體或自由有立即之危險或有危險之虞者，直轄市、縣（市）主管機關應予緊急保護、安置或為其他必要之處置。」立法理由為：「二、參考老人福利法修正草案、兒童及少年福利法第36條，規定緊急安置之情形。」

⑵第79條規定：「（第1項）前條之緊急安置服務，得委

託相關身心障礙福利機構辦理。安置期間所必要之費用，由前條第1項之行為人支付。（第2項）前項費用，必要時由直轄市、縣（市）主管機關先行支付，並檢具支出憑證影本及計算書，請求前條第1項之行為人償還。（第3項）前項費用，經直轄市、縣（市）主管機關以書面定10日以上30日以下期間催告償還，而屆期未償還者，得移送法院強制執行。」立法理由為：「二、為免負有照顧身心障礙者責任之人，利用緊急安置規定，轉嫁照顧責任，於第1項規定上開安置期間所需之必要費用，由前條第1項之行為人支付，以符公平正義原則。所稱相關身心障礙福利機構包含身心障礙者之教育、醫療、護理及復健機構等。三、對於行為人未依規定繳納費用者，明定政府代墊及求償責任，減輕照顧機構風險，爰訂定第2項。四、基於各地方政府執行保護業務時，要求償還代墊費用依民事訴訟程序經常纏訟多年，所耗費行政成本極高，並為避免遭惡意拒絕支付安置費用之情況日益增加，參考老人福利法修正草案第40條（即修正後該法第41條）體例，爰增列第3項將直轄市、縣（市）主管機關依職權予以緊急安置所支付之費用，得為強制執行名義。」亦即老人福利法第41條係針對有扶養義務之人對老人有疏忽、虐待、遺棄等情事所為規定，此與身心障礙者權益保障法第79條之緊急安置要件類似（指身心障礙者遭受第75條各款情形之對待的情況），因此立法時參酌該法而訂定。

③據此可知，身心障礙者權益保障法第77條於96年7月11日修正時，因其所定施予安置之要件尚未包括「扶養義務人違反同法第75條各款情形之一」在內，故立法者未比照老

人福利法第41條之體例而為規定。惟老人福利法第41條規定主管機關對於老人安置費用之求償，為法律規定之公法債權，其第3項規定主管機關得通知扶養義務人償還安置費用，係賦予主管機關以下命處分求償之權限（最高行政法院106年度裁1050號裁定參照）。至於該條項之「移送法院強制執行」用語，係86年6月18日修正時所增訂（第25條第2項），當時尚未設置專業之行政執行機關，故規定移送法院依民事程序強制執行。嗣該規定於96年修法時延續使用，疏未考量90年1月1日修正施行之行政執行法已就行政執行制度作大幅度之變更。新法已增設執行機關（法務部行政執行署及其所屬各分署），並明定行政執行應優先適用該法之規定；復明文法律有公法上金錢給付義務移送法院強制執行之規定者，自該法修正條文施行之日起，不再適用（行政執行法第1條、第42條第1項參照）。基此，上開條文關於「得移送法院強制執行」之規定，自90年1月1日起已無適用之餘地。原判決猶以之做為法律有無授權主管機關作成行政處分之判準，即非妥適。

④況且，身心障礙者權益保障法第77條於100年2月1日已修正增列身心障礙者須予安置之原因，包含扶養義務人「有違反（同法）第75條各款情形之一」之情況，其立法理由略以：「依法令或契約對身心障礙者有扶養義務之人違反第75條各款情形之一，依現行法令，除身心障礙者有立即危險可依第78條至第80條予以保護安置外，對於無立即危險但有安置需求者則尚無處理方法，鑑於對喪失扶養能力者之處理方式可援引適用，爰增加『或有違反第75條各款情形之一』一段文字，讓身心障礙者本人可以主動申請安置，或由直轄市、縣（市）主管機關本職權安置。」據此

，身心障礙者遭受同法第75條規定之對待者，應分兩種情形依據不同之規定處理：⑴身心障礙者有立即危險者，主管機關應依同法第79條予以緊急保護安置；⑵其無立即危險者，主管機關得依同法第77條予以保護安置。可見，關於第77條及第79條安置費用之求償，其本質上並無不同，自應為相同之處理，法律上亦應作相同之解釋。老人福利法第41條、身心障礙者權益保障法第79條之安置費用既得以行政處分求償，則性質相似之身心障礙者權益保障法第77條安置費用之求償，解釋上自亦得以行政處分命扶養義務人給付。

3.本件被上訴人之母廖秀琴（即陳母，00年生）係身心障礙者，於106年1月27日昏倒，經送醫檢查發現創傷性硬腦膜下出血而進行手術，經評估其術後無自理及溝通能力，為免陳母有生命、身體之危難，上訴人自106年2月21日起將其安置於春生堂護理之家。其間，上訴人曾通知陳母之子女（含被上訴人）討論陳母後續生活照顧問題，惟未獲被上訴人回應。上訴人乃於107年1月2日以原處分檢附安置費用明細表，命被上訴人、其他扶養義務人等繳交陳母106年2月21日至11月6日止之安置費用120,836元，為原審所認定之事實。經核，上訴人為身心障礙者權益保障法之主管機關（同法第2條第1項、第4條第6款參照），依首揭說明及同法第77條規定意旨，上訴人安置之必要費用法律明文由扶養義務人（或身心障礙者）負擔，已寓有授予上訴人以行政處分命上開義務人返還權限之旨。上開107年1月2日函文已具體化被上訴人之公法上義務範圍，性質上為行政處分。至於原處分是否定期限催告償還或定履行期限，係主管機關得否依據行政執行法第11條請求執行之要件，並不影響該函為行政處分，得依法提

起行政救濟之認定。原判決以比對身心障礙者權益保障法第77條及第79條之法條內容為據，認為第77條既無類似得移送法院強制執行之規定，主管機關並無單方面為行政處分命義務人償還安置費用之權限，僅得於義務人拒絕償還時，由主管機關提起一般給付之訴始屬適法乙節，即有適用法規不當之違背法令。

㈣原審雖復援引最高行政法院92年度判字第590號、92年度判字第634號、102年度判字第600號判決為依據，認為主管機關不能以行政處分命受領人返還溢領款項，惟上揭3則判決之個案事實，係因主管機關溢放補償費或溢發輔助購宅款之爭議，其法律上爭點在於作成授益處分之機關撤銷原授益處分，而依行政程序法第127條請求受益人返還所受領之給付時，得否以行政處分命返還？該3則判決均認為行政程序法第127條未如德國聯邦行政程序法第49條之1第1項後段明文規定，賦與行政機關以行政處分命受益人返還之法律基礎，故機關尚不能以行政處分命其返還。惟查，本件上訴人依身心障礙者權益保障法第77條規定命被上訴人負擔之安置費用，並非授益處分撤銷後返還公法上不當得利之情形，二者之爭議事實類型及適用之法律均不相同，原判決援引資為說理之依據，亦有不當。又行政程序法第127條嗣於104年12月30日修正，已明文行政機關請求返還時，應以書面行政處分為之，併此敘明。

㈤綜上所述，原判決既有如上所述適用法規不當之違法，且與判決結論有影響，上訴論旨指摘原判決違背法令，即非無據。本件事證尚未明確，有由原審再為調查審認之必要，本院尚無從自為判決。故將原判決廢棄，發回原審另為適法之裁判。本件關於被上訴人是否該當身心障礙者權益保障法第75

條規定之要件，及上訴人以原處分命繳納之安置費用有無扣除同法第71條第1項第2款之補助等，原審法院更為審理時，應予查明，併此指明。

六、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第236條之2第3項、第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　年　　6　　月　　27　　日

臺中高等行政法院第一庭

審判長法　官　許　金　叙

法　官　莊　金　昌

法　官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

本判決不得上訴。

中　　華　　民　　國　　108　年　　7　　月　　4　　日

書記官　莊　啓　明