

裁判字號：高雄高等行政法院 105 年度訴字第 590 號 行政判決

裁判日期：民國 106 年 06 月 29 日

案由摘要：災害救助

高雄高等行政法院判決

105 年度訴字第 590 號

106 年 6 月 15 日辯論終結

原 告 楊寧娟

訴訟代理人 林文凱 律師

郭銘濬 律師

被 告 臺南市政府

代 表 人 賴清德

訴訟代理人 余彥勳

上列當事人間災害救助事件，原告不服內政部中華民國 105 年 10 月 26 日台內訴字第 1050067587 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、事實概要：

原告係坐落臺南市○○區○○段 0000○號土地上維冠大樓其中門牌編號永大路二段 000 號及 000 號建物（下稱系爭建物）之區分所有權人，維冠大樓於民國 105 年 2 月 6 日因地震災害（下稱 0206 震災）而倒塌，系爭建物遭緊急拆除，被告為運用各界捐款協助災民重建生活，乃於 105 年 3 月 15 日召開第 4 次 0206 震災復原重建小組會議（下稱重建會議），決議對維冠大樓所有權人參照臺南市興辦公共工程土地改良物補償自治條例之標準予以補助，但每一所有權人最高不超過新臺幣（下同）300 萬元，並訂定被告辦理 0206 震災後危險建築物補助作業實施計畫（下稱系爭危險建物補助計畫），以辦理補助款發放作業。嗣被告以 105 年 4 月 1 日府工新三字第 1050315607 號函（下稱 105 年 4 月 1 日函）通知原告領取 0206 震災後危險建築物補助款 300 萬元。原告不服，提起訴願，經遭決

定駁回，遂提起本件行政訴訟，本院審理中，於 106 年 1 月 20 日召開之重建會議（第 13 次）作成補助上限提高為 400 萬元之決議，被告乃以 106 年 5 月 2 日府工新三字第 1060447529 號函（下稱 106 年 5 月 2 日函，與 105 年 4 月 1 日函合稱原處分）通知原告再領取 0206 震災後危險建築物補助款 100 萬元，共 400 萬元。

二、本件原告主張：

（一）系爭危險建物補助計畫之性質，應以自治條例之程序訂定，惟被告卻以自治規則之方式制定，核違層級化法律保留原則，依地方制度法第 30 條，自屬無效：

- 1、依司法院釋字第 614 號解釋：「憲法上之法律保留原則乃現代法治國原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政、立法兩權之權限分配。給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第 23 條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令（司法院釋字第 443 號解釋理由書參照）。」
- 2、按「民間捐助救災之款項，由政府統籌處理救災事宜者，政府應尊重捐助者之意見，專款專用，提供與災民救助直接有關之事項，不得挪為替代行政事務或業務之費用，並應公布支用細目。」「本法用詞之定義如下：二、自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。」「下列各款為直轄市自治事項：三、關於社會服務事項如下：（二）直轄市公益慈善事業及社會救助。十一、關於公共安全事項如下：（二）直轄市災害防救之規劃及執行。」「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」「下列事項以自治條例定之：二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」「自治規則與憲法、法律、

基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。」災害防救法第 45 條、地方制度法第 2 條第 2 項、第 18 條第 3 項第 2 款、第 18 條第 11 項第 2 款、第 25 條、第 28 條第 2 款、第 30 條分別定有明文。是按地方制度法第 28 條第 2 款規定，如涉及創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者，均需以自治條例訂之。

- 3、經查，系爭危險建物補助計畫之目的係為加速 0206 震災後危險建築物之復原。按地方制度法第 18 條第 3 項第 2 款、第 18 條第 11 項第 2 款，核屬直轄市之社會救助、災害防救之規劃及執行之自治事項；而被告為地震致樓塌之受災戶所制定系爭危險建物補助計畫，無疑係為受災戶創設補助款請求權，自應屬「自治條例」而須經議會審查通過。然系爭危險建物補助計畫卻係由被告片面制定而未經議會審議，核其制定過程應屬地方制度法第 25 條後段之「自治規則」，並未依地方制度法第 25 條前段規定制定，自違反層級化法律保留、地方制度法第 30 條而屬無效。
- 4、再查，於 105 年 5 月 11 日時，臺南市議會即有委員要求被告重新擬訂補助方式，惟被告非但不為，反而為平息議會及各界之眾多質疑，於 106 年 1 月 26 日召開臺南市政府 0206 地震災害捐款專戶管理及監督委員會（下稱捐款專戶監督委員會），刻意將補助標準提高至 400 萬元，更可徵補助款之發放全然僅係被告所組成之委員會即能恣意決定，只要經陳情後即可任意改變發放標準，此亦可從臺南大智市場、歸仁區幸福大樓等補助標準變更可稽；又維冠大樓倒塌致鳳姐豆花店生財器具遭工務局為開設大型機具救災通道而移除一事，此亦應屬國家賠償事件，然卻可由被告片面允許即挪用善款並比照其他災戶給予財損 30 萬元補助，顯屬荒謬。
- 5、是地方行政機關雖於憲法及法律保障範圍內享有自主與獨立之地位，惟非不必受到地方立法機關之監督。是被告恣意核定補助之上限，除有違反捐款人之意願，亦違反地方自治之精神。如被告可以逕行決定補助額度而不用受臺南市議會審議，毋寧係可以無限擴權並濫用公權力，核與民主法治之精神有所違背。尤有甚者，雖補助計畫內容言明係為危險建築

物之復原，然參 105 年 3 月 15 日重建會議紀錄之結論可知，系爭補助危險建物計畫之起因係被告在緊急救災需要之際，於未經包含原告在內之災民同意，即逕行開挖災民所有之房屋所而造成之損失。是損害之擴大既係由被告所造成，卻於補償上處處設限，甚至創設以所有權人為限之無理限制來限制原告之補償請求。對於並未因緊急救災需要而受到直接侵害的土地本身，被告卻以如維冠大樓住戶若想離開這傷心地不願參與都更，而都更會也無意購買，市府將會以善款來價購為由，利用非被告所有之善款購買災民所有之土地，並放寬以公告地價 1.5 倍收購，除違反捐款人意願外，亦處處可見被告因人設事，濫用公權力之不當作為。

(二)被告依系爭危險建物補助計畫所為之地上物補助措施，當然屬於違法之授益行政處分：

- 1、按「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。」司法院釋字第 423 號解釋參照。次按「本法所稱行政處分，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。」行政程序法第 92 條定有明文。
- 2、經查，被告以 105 年 4 月 18 日府工使一字第 1050384251 號函公布之系爭危險建物補助計畫，於第 8 點即稱「補助之撤銷、廢止、追繳及禁止重複領取：申請人有下列情形之一者，本府得撤銷或廢止原處分，並向申請人、具領人及其繼承人或其他因授益處分而不當得利者，追繳其以受領之補助款。……」足徵被告以原處分通知原告領取地上物補助款 400 萬元，即係以其公權力而為授益行政處分。惟因原處分之依據為無效之法令，又系爭危險建物補助計畫第 5 點第 1 項「採拆除者，由各專有部分所有權人為之，同一標的物有數戶者，以申領一戶為限。」未考慮維冠大樓住戶因公益而未經允許緊

急拆除，與非維冠住戶因天災受損而嗣後建議拆除之區別，且持有戶數越多，損害越大，雖被告延請專家鑑定系爭建物損失各 421 萬 7,331 元、455 萬 3,812 元，合計 877 萬 1,143 元，惟原告實係分別以 1,850 萬元、1,580 萬元之價格購入系爭建物，作為經營診所之用，屋內並有儀器及醫療衛材價值 700 萬元，原告所受損害高達 4,130 萬元以上，被告未為適當合理之區別，誤解平等原則之內涵，對個別住戶所受損害及所得補償而言亦顯不相當，違反比例原則、平等原則及行政行為明確性、權力濫用禁止、國家恣意禁止、不當聯結禁止原則。

- 3、被告應比附援引類似性質之案件即 921 大地震，參以九二一震災重建暫行條例係經過立法院審議通過、總統所公布實施之法律，而按內政部之統計資料，921 震災後政府及民間團體募得之款項共約 339 億元（不含慈善團體或民間機構直接援建部分），其中政府 921 賑災專戶捐款累計 140 億 8,864 萬 7,064 元，約占全部捐款之 41%，亦未見當時政府、立法院有針對房屋補助款的部分以人民雖有多戶房產，但僅能請領一戶補償金來限制人民請領補助款。是藉由九二一震災重建暫行條例，可再次佐證被告無視法律保留，片面恣意核定補助之上限，除違反捐款人之意願，亦違反地方自治法令等情。並聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷；被告應就原告所有損失作成再補償 477 萬 1,143 元之行政處分。

三、被告則以：

臺南市因 0206 震災，造成轄內多處建築物毀損，被告因重建之需要而設置地震災害捐款專戶，為妥善分配善款，成立 0206 震災復原重建小組，研商討論災害復原事宜，依據 105 年 3 月 15 日重建會議決議，就維冠大樓所有權人，參照被告興辦公共工程土地改良物補償自治條例之標準補助 100%，但每一所有權人最高不超過 300 萬元。嗣又依 106 年 1 月 20 日重建會議決議，以 106 年 5 月 2 日函通知原告再領取 0206 震災後危險建築物補助款 100 萬元，合計 400 萬元，原係屬被告就善款發放之政策決定，且善款來自社會大眾之善心與愛心，其用途應以需要為前提，目的在協助住戶重建生活之必要需求，並

不是財產損失的補償或損害之賠償。又本件補助款來源，係基於有限的善款，應有最高額補助之限制，以作有效之運用，迄今該專款專戶仍在持續執行中等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本件如事實概要欄所載之事實，業經兩造各自陳述在卷，並有土地登記第一類謄本（訴願卷第 44 頁）、建物登記第一類謄本（訴願卷第 45-46 頁）、門牌證明書（訴願卷第 50-51 頁）、重建會議紀錄（訴願卷第 20、23-25 頁、本院卷第 173-175 頁）、系爭危險建物補助計畫（第 87-88、243-245 頁）原處分（本院卷第 89-91、235-238 頁）、訴願決定書（本院卷第 59-62 頁）為證，均可信實。兩造之爭點：被告以原處分發給原告補助款 400 萬元，是否適法？有無違反法律保留原則、比例原則、平等原則、行政行為明確性原則、權力濫用禁止原則、國家恣意禁止原則、不當聯結禁止原則？原告請求被告應作成再補償 477 萬 1,143 元之行政處分，有無理由？本院判斷如下：

(一)按「下列各款為直轄市自治事項：……十一、關於公共安全事項如下：……(二)直轄市災害防救之規劃及執行。……。

」地方制度法第 18 條第 11 款第 2 目定有明文。又依災害防救法第 2 條第 1 款第 1 目、第 2 款規定：「本法專用名詞，定義如下：一、災害：指下列災難所造成之禍害：（一）風災、水災、震災（含土壤液化）、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。……二、災害防救：指災害之預防、災害發生時之應變及災後之復原重建等措施。」第 4 條規定：「本法主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；……。直轄市……政府……應依地方制度法第 18 條第 11 款第 2 目……及本法規定，分別辦理直轄市……之災害防救自治事項。」第 36 條第 1 項規定：「為實施災後復原重建，各級政府應依權責實施下列事項，並鼓勵民間團體及企業協助辦理：……二、災後復原重建綱領與計畫之訂定及實施。……四、捐贈物資、款項之分配與管理及救助金之發放。……十七、其他有關災後復原重建事項。」第 37 條規定：「為執行災後復原重建，各級政府得由各機關調派人員組成任務編組之重建推動

委員會；其組織規程由各級政府定之。重建推動委員會於災後復原重建全部完成後，始解散之。」綜合上述法律規定可知，直轄市災害防救之規劃及執行均屬直轄市之自治事項，；而所謂災害防救，包含災後之復原重建措施，因此，有關災後復原重建綱領與計畫之訂定及實施，捐贈物資、款項之分配與管理，以及救助金之發放等災後復原重建事項，核屬直轄市之自治事項，應無疑義。

(二)又按「何種事項應以法律直接規範或委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」司法院釋字第 443 號解釋理由可資參照；依上揭釋字第 443 號解釋理由之層級化法律保留原則體系，就關於給付行政措施，應屬低密度法律保留，因此，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、內容、數量為何，應由行政機關基於其行政之積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況，財政收支情形，除非涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據之必要外，自應有行政機關整體性考量之自由形成空間，縱無法律或其授權之法規命令為依據，亦難認為違法。

(三)經查：

- 1、本件 0206 震災發生後，被告設有獨立之捐款專戶，接受各界捐款，為管理及運用震災捐款，並於 105 年 3 月 7 日訂定「臺南市政府○二○六地震災害捐款專戶設置管理及監督作業要點」，該要點就專戶會計事務之處理係採獨立計算之方式，

以捐款專戶收受之 0206 震災捐款，作為辦理受災者之生活扶助、醫療救助及其子女教育、生活及身心重建、災後建築重建、災民法律扶助等事宜之經費；並設立捐款專戶監督委員會（置委員 14 人至 15 人，其中一人為召集人，由市長指定之；一人為副召集人，由社會局局長兼任，其他委員由被告所屬各機關代表 4 至 5 人，律師、會計師及其他建築、土木、結構技師共 3 人，社會公正人士代表 2 人，災區民眾代表 3 人任之），以監督專戶之管理及運用，對外行文，以被告名義行之，其決議事項，送請相關機關辦理，且專戶之收支均應提會審議，並將收支情形及積存數額上網公開徵信等情，有原告所提之捐款專戶監督委員會第 6 次委員會議紀錄（本院卷第 93-105 頁）及原告從網路下載的 0206 震災捐款專戶收支情形表（本院卷第 157-171 頁）可稽，並為兩造所不爭執，而依上開捐款專戶監督委員會會議紀錄及收支情形表所揭示，除少數已指定用途之捐款外，被告係將捐款用以執行：(1)地震災害慰問金發放計畫，(2) 0206 震災受災戶租金補貼計畫，(3)臺南市政府 0206 地震災害汽(機)車毀損補助金實施計畫，(4)臺南 0206 地震災害被害人法律扶助計畫，(5)臺南市 0206 震災後危險建築物補助作業實施計畫，(6)臺南市 0206 地震受傷者醫療照顧補助實施計畫，(7)臺南市政府辦理 0206 地震罹難者既有購屋貸款補助計畫，(8)永康維冠大樓部分災民之土地增值稅補助計畫，(9)房屋稅及使用牌照稅補助計畫，(10)永康區維冠大樓、歸仁區幸福大樓、東區大智市場建築物發放補助款作業，(11)臺南市 0206 地震造成本市永康區維冠大樓倒塌，損壞大樓週邊店家及建物財損之補助作業，(12)臺南市東區大智生產市場與歸仁區幸福大樓受災戶財務損失補助作業，(13)臺南市 0206 震災後土壤液化受損建築物之損壞評估後續補助作業，(14)維冠大樓實際居住之所有權人或承租人等受災戶財務損失補助作業，(15)臺南市 0206 地震安家扶助方案，(16) 0206 臺南市大內區地震災戶救助及房舍修繕重建，(17)臺南市 0206 震後危險建築物紅黃單（損壞評估）作業勞務費，(18) 0206 地震東區大智市場及歸仁區幸福大樓地震倒塌原因鑑定報告經費，(19)臺南市 0206

震後液化地區建築物損壞評估作業勞務費，(20) 0206 受災低收入戶房屋修繕材料費，(21) 0206 地震歸仁敦源聖廟災害復建工程委託規劃設計，(22) 0206 地震中西區文和街集合住宅重建工程費，(23) 臺南市永康區維冠金龍都市更新重建工作補助費，(24) 臺南市東區大智市場都市更新重建工作補助費，(25) 0206 震災符合中央勞保、農保、國民年金保險與健保之保險費用補助者，以善款補助 106 年 2 月至 7 月勞保、農保、國民年金保險與健保之自付保險費用，(26) 端午節慰問、中秋節慰問、春節慰問、身障慰問金及因 0206 地震受有未達輕傷程度之骨折或創傷性蜘蛛網膜下腔出血傷勢慰問金、維冠住戶賀歲紅包、0206 震災受災戶建物滅失所有權人辦理重建或重購之入厝禮金，(27) 臺南市 0206 地震因永康區維冠大樓、新化區京城大樓震災拆除致影響生活慰助金及營業損失補助、民有生產市場及山上購物中心攤商財務營業損失等災後重建等事務，核與原告自陳其因 0206 震災而另有收受：(1) 財物損失補助 30 萬元，(2) 受災戶慰問金 10 萬元，(3) 端午節慰問金 1 萬元，(4) 中秋節慰問金 1 萬 2,000 元，(5) 春節慰問金 1 萬 2,000 元，共計 43 萬 4,000 元等情相符，足見被告係以就不同事項分別訂定執行計畫之方式，進行各項重建事務之行政作業，多方面辦理受災者之生活扶助、醫療救助及其子女教育、生活及身心重建、災後建築重建、災民法律扶助等災後復原重建事宜，綜觀被告上述所為各項行政措施，並未涉及剝奪人民生命或限制人民身體自由，亦不涉及人民其他自由權利之限制，或有關人民基本權利之保障等重大事項，而依上揭司法院釋字第 443 號解釋理由之層級化法律保留原則體系，就關於給付行政措施，應屬低密度法律保留，是以本件被告之各項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、內容、數量為何，應由被告基於其行政之積極性、公益性，酌量實際需求、捐款狀況及收支情形等整體性考量資源應如何有效分配與運用之判斷，而有自由形成空間，縱無法律或其授權之法規命令為依據，亦難認為違法。因此，原告主張被告未比附援引類似之九二一震災重建暫行條例，訂立自治條例以實施災後重建，即

違反法律保留原則云云，並非可取。

- 2、原告雖主張依臺南市興辦公共工程土地改良物補償自治條例第8條規定，對於拆遷獎勵金之發給，仍以每一門牌號為發放標準，並不因為同屬一人而有兩個以上門牌號，就限縮僅能領取一份獎勵金，是以被告應就原告兩間門牌號房屋之損失作成再補償477萬1,143元之行政處分，其依重建會議決議設定補助款金額上限400萬元，乃違反比例原則、平等原則及行政行為明確性、權力濫用禁止、國家恣意禁止、不當聯結禁止原則等語。然原處分發給補助款之目的，係為給與因0206震災而一時失去住屋庇護之災民緊急安頓之費用，性質上並非因為臺南市為興辦公共工程而發給之土地改良物補償費、遷移費、救濟金或獎勵金，本無臺南市興辦公共工程土地改良物補償自治條例適用之餘地，此觀諸前述被告於105年3月15日召開之「0206震災復原重建小組」第4次會議決議明載：「基於善款來自善心與愛心，其用途應以需要為前提，目的應在協助住戶重建生活之必要需求，而非財產損失的補助」等語甚明，因此，被告對於維冠大樓之區分所有權人不以其建物所有權之數量作為補助款發放之計算標準，並設有補助款金額400萬元上限，核屬被告基於其行政之積極性、公益性，審酌受災戶所需生存照護之迫切程度、各項重建事務之實際需求、捐款狀況及收支情形等整體性考量資源應如何有效分配與運用之判斷，當然有自由形成決定之空間，而且該決定與上開震災急難慰助整體目的之達成，亦具有合理的關連性，尤非出於恣意。原告主張被告未依其建物所有權之數量核發補助款，係違反比例原則、平等原則及行政行為明確性、權力濫用禁止、國家恣意禁止、不當聯結禁止原則云云，並不足採。

- (四)綜上所述，被告以原處分發給原告補助款400萬元，於法無違，訴願決定予以維持，亦無不合。原告起訴請求撤銷訴願決定及原處分，並命被告應作成再補償477萬1,143元之行政處分，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均核於本件判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

五、結論，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 106 年 6 月 29 日

高雄高等行政法院第三庭

審判長法官 戴 見 草

法官 孫 奇 芳

法官 孫 國 禎

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後 20 日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後 20 日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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 241 條之 1 第 1 項前段）

三、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 1 項但書、第 2 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	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。

，亦得為上訴 | 3. 專利行政事件，具備專利師資格或 |
審訴訟代理人 | 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。 |

中 華 民 國 106 年 6 月 29 日

書記官 楊 曜 嘉

資料來源：司法院高雄高等行政法院裁判書彙編（106 年版）第 531-544 頁