臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
114年度訴字第240號
民國115年5月14日辯論終結

原　　告　臺中市私立小梧桐托嬰中心

代　表　人　陳永芳
訴訟代理人　鄧湘全　律師
　　洪國華　律師
被　　告　臺中市政府社會局

代　表　人　廖靜芝
訴訟代理人　饒斯棋　律師
　　羅偉恆　律師
　　張佑聖　律師

上列當事人間因確認公法上法律關係存在事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、爭訟概要：

原告於民國113年8月1日經被告審核通過「臺中市政府社會局辦理未滿2歲○童托育準公共服務合作申請書暨契約書」續約案之核定，並續訂契約(下稱系爭契約)，契約期間為113年8月1日起至115年7月31日。嗣被告以原告托嬰中心托育人員陳葦庭於111年7月31日離職，在無實際照顧送託幼○之情形下，原告負責人陳永芳及主任陳怡卉仍以其名義新收托幼○，經臺灣高等法院臺中分院於113年9月26日以113年度上易字第546號判決負責人陳永芳及主任陳怡卉共同犯行使

業務上登載不實準文書罪確定在案，被告乃以原告違反「直轄市、縣(市)政府辦理未滿2歲○托育公共化及準公共服務作業要點」(下稱作業要點)第8點第1項第4款之規定，以114年7月16日中市社托字第1140103144號函終止系爭契約，原告乃提起本件確認訴訟。

貳、原告起訴主張及聲明：

一、起訴意旨略以：

(一)依作業要點第8點第1項規定，合作對象具有第1至16款事由之一者，直轄市、縣(市)政府應即終止契約，惟由各款事由規定內容，可知此項規定係為管制托嬰中心於「特約期間」之行為，發生前開各款事由之違法、違約情事，而非管制締約之前托嬰中心之行為。系爭契約期間為000年0月0日起至115年7月31日，原告於該契約履約期間並無違反任何規定。被告藉故以111年7月31日之行為事實，終止000年0月0日才生效之系爭契約，並不合法。

(二)被告固以終止契約係依照後續臺灣高等法院臺中分院之刑事判決云云，然該刑事判決所述之事實，被告早以111年8月25日中市社少字第1110111570號函就原告該行為論以○童及○年福利與權益保障法(下稱○少權法)第83條第9款、第108條第1項論罰(甲證6)，足見即令被告若認為有違法，也明知那是113年締約前的事，與系爭契約無關，被告於事發後近3年之行為，竟為報復原告多次陳情被告承辦人違法行為，惡意以不當理由終止契約，顯有違反行政程序法第137條第1項第3款之不當連結禁止原則，造成原告及相關托育家庭家長、幼○難以回復重大之損害，更讓原本托育資源稀缺的臺中海線地區受到嚴重打擊。原告多次連同家長連署抗爭，與被告協調，114年7月22日函請被告撤銷終止函文或確認無效，被告仍不願坦承自身具可責性。

(三)依○童及○年福利機構設置標準第3條第3項之規定，離職應於事實發生之日起30日內，報主管機關備查，陳葦庭前任職於原告擔任托育人員，於111年7月31日離職，原告至111年8

月16日解除登錄，期間仍有以其名義新收托幼○，除了是被告承辦人陳逸芬行政指導行為，且為上揭規定所規範，因員工離職至新員工被解除登錄間有空窗期，為避免家長在111年8月1日新學期無法托育，實務上均容許前述30日緩衝期間，以離職但主管機關尚未備查之員工額新收托幼○，待後手員工備查到職後，將該幼○移轉到後手名下。實則被告承辦人長期以來均有遲延審核之狀況，且對於系爭系統所登載之托育人員與實際現場照顧人員不一致之情形，亦有所放任，此有臺灣臺中地方法院112年度易字第2062號刑事一審判決附卷可稽。被告重新以同一事實，秋後算帳，無非是被告承辦人陳逸芬遭原告提告所致，該案雖遭檢察官不起訴處分，然原告並未說謊。被告對於先前的行政處分，實質上一行為二罰，漠視30日緩衝期間。且被告已審查通過而續訂契約，復以該違規事實終止契約，還追繳已核銷用罄之數百萬元補助款，實屬過苛。

二、聲明：確認兩造間「臺中市政府社會局辦理未滿2歲○童托育準公共服務合作申請書暨契約書準公共服務契約」(契約期間113年8月1日至115年7月31日)之行政契約法律關係存在。

參、被告答辯及聲明：

一、答辯意旨略以：

(一)按行為時作業要點第8點第1項第4款規定略以，合作對象有以詐術、提供不實或失效資料，經查證屬實，直轄市、縣(市)政府應即終止契約。第28點第1項規定，領有獎助之合作對象，於合作契約存續期間，應接受直轄市、縣(市)政府督導、考核或訪查，其有違反第8點規定情事時，應於行政調查、刑事偵查或法院審理期間暫停核予獎助；經調查屬實即並終止合作契約者，應即停止獎助，並追繳自違規事實發生當月起已領取之獎助金。

(二)原告陳姓托育人員於111年7月31日離職，在無實際照顧送托幼○之情形下，原告負責人陳永芳及主任陳怡卉仍以其名義

新收托幼◯，經臺灣臺中地方法院112年度易字第2062號案件認定陳永芳及陳怡卉共同犯行使業務上登載不實準文書罪，其2人提起上訴，經臺灣高等法院臺中分院以113年度上易字第546號案審理，並於113年9月26日駁回上訴確定。被告分別於114年3月3日及114年5月20日函詢衛生福利部(下稱衛福部)，針對法院判決結果是否可作為違反作業要點第8點第1項第4款規定，並據以作成終止行政契約之依據，及托嬰中心於托育服務整合系統以離職托育人員名義新收托幼◯，其所製作之不實電磁紀錄資料，是否為作業要點第8點第1項第4款「以詐術、提供不實或失效資料」之構成要件，經衛福部以114年4月15日函及114年6月4日函復本案既經法院判決認有業務登載不實準文書罪，符合上開規定所定提供不實資料之意旨。被告據上揭函釋及作業要點第8點第1項第4款規定，以114年7月16日函終止系爭契約。

(三)作業要點自107年8月1日起實施，依該要點第4點第4項規定，經審核通過之托育提供者，合作契約效期最長為2年。其第8點之立法理由原由即為明定合作對象之退場機制與配合事項，第26點(現行法第28點)立法原由為確保合作對象提供服務之品質，明定直轄市政府社會局、縣(市)政府應派員訪查，及合作對象應配合接受訪查，並提供相關服務資料；亦明定合作對象有違法法令或不符獎助規定者，應停止獎助並追繳獎助經費及不得申請期限。

(四)原告自109年加入臺中市準公共托嬰中心，初次簽約期間為109年11月19日至111年7月31日、第1次續約期間為111年8月1日至113年7月31日、第2次續約期間為113年8月1日至115年7月31日。原告稱於113年8月1日締約後，並無違反上開規定，其違規事實發生時間點係於111年7月31日，非於本次契約存續時間（即113年8月1日至115年7月31日），惟查，被告依臺灣高等法院臺中分院113年9月26日刑事判決確定認定查證屬實時間，依規定終止系爭契約，應無疑義。原告雖主張被告予以終止契約及追繳補助過苛，惟該規定未賦予行政

機關可依其違規事實之情節輕重而有裁量權。另原告與被告111年8月1日至113年7月31日契約既已於期滿終止，亦無再終止之情事，倘如原告所述，111年7月31日違規事實發生，非於本次契約存續期間，行政機關之督導、考核權豈非形同虛設，抑或使有心人得於契約轉換期間違規，是本件應有作業要點第8點之適用。

二、聲明：原告之訴駁回。

肆、本院的判斷：

一、本件爭訟概要欄所載之事實，業經兩造各自陳述在卷，並有下列證據足佐：臺灣臺中地方法院112年度易字第2062號刑事判決(本院卷(下同)第169-192頁)、臺灣高等法院臺中分院113年9月26日113年度上易字第546號刑事判決(第193-217頁)、被告114年3月3日中市社托字第1140031544函(第219-220頁)、114年5月20日中市社托字第1140073687函(第221-222頁)、衛福部114年4月15日衛授家字第1140103546號函(第223頁)、114年6月4日衛授家字第1140107642號函(第225頁)、111年8月1日至113年7月31日契約書(第227-228頁)、113年8月1日至115年7月31日契約書(第229-230頁)、被告114年6月17日中市社托字第1140103144號終止契約函(第159頁)、第11401031441號追繳獎助金額函(第161頁)。

二、本件應適用之法令：

(一)○童及○年福利與權益保障法(下稱○少權法)

1、第1條規定：「為促進○童及○年身心健全發展，保障其權益，增進其福利，特制定本法。」

2、第2條規定：「本法所稱○童及○年，指未滿18歲之人；所稱○童，指未滿12歲之人；所稱○年，指12歲以上未滿18歲之人。」

3、第6條規定：「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。」

4、第75條第1項第1款規定：「（第1項）○童及○年福利機構分類如下：一、托嬰中心。」

5、第23條第1項第3款規定：「直轄市、縣（市）政府，應建立整合性服務機制，並鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理下列○童及○年福利措施：……三、辦理○童托育服務。」

6、第83條第9款:「○童及○年福利機構或○童課後照顧服務班及中心，不得有下列情形之一：九、對各項工作業務報告申報不實。」

(二)作業要點

1、第4點規定：「(第1項)托育提供者應檢具下列文件，向直轄市、縣(市)政府提出簽約申請：……(二)托嬰中心、托育家園：申請書、設立許可證書、托育人員名冊及勞健保投保證明、最近一次建築物公共安全檢查申報合格證明、最近一次評鑑結果相關文件。……(第5項)直轄市、縣(市)政府應於托育提供者備齊文件之日起30日內完成審核，並以書面通知審核結果。經審核通過者，自托育提供者收受通知之日起20日內完成合作契約簽訂，效期最長為2年。……」

2、第5點規定：「(第1項)直轄市、縣（市）政府於前點第5項契約效期屆滿60日前，得以書面通知已簽約之托育提供者（以下稱合作對象）續約，並應於契約效期屆滿前完成重新簽約。……(第3項)合作對象有第3點各款情事之一者，直轄市、縣（市）政府應不予續約，並以書面通知。」

3、第8點第1項第4款：「合作對象有下列情事之一者，直轄市、縣（市）政府應即終止契約：(四)以詐術、提供不實或失效資料，經查證屬實。」

三、為保護○童及○年之身心健康及人格健全成長，國家負有特別保護之義務，○少權法第23條乃明定直轄市、縣（市）政府，應建立整合性服務機制，並鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理○童及○年福利措施。衛福部為落實前述○少權法第1條所揭櫫之立法政策，並配合行政院所核定「我國少○女化對策計畫」，自107年8月起即於全國推動「擴大0-未滿2歲育○津貼」及「托育公共化及準公共政策」，透過與優質居家托育人員及托嬰中心簽約合作，由政府依家庭經濟條件

協助補助托育費用，以實質減輕家長托育負擔，並逐年提升家外送托率。而衛福部為使為直轄市、縣（市）政府於執行此項福利政策時，與托育服務提供者簽訂行政契約及辦理托育公共化與準公共服務之申請、審核、終止契約、價格管理、費用申報支付相關作業能有所依循，訂有系爭作業要點，以簽訂行政契約方式結合托育服務提供者辦理未滿2歲○○托育服務等相關作業。綜合上述法令規定可知，依○少權法第75條規定領有設立許可證書，且提供日間托育服務之托嬰中心，為系爭托育作業規定所稱「托育提供者」，具有與直轄市、縣（市）政府簽訂○童托育準公共化契約之資格。托育提供者欲與直轄市、縣（市）政府簽訂○童托育準公共化契約，須先檢具作業要點第4點第1項所定文件向直轄市、縣（市）政府提出簽約申請，經直轄市、縣（市）政府審核通過者，直轄市、縣（市）政府應自托育提供者收受審核結果通知之日起20內完成契約簽訂，效期最長為2年。復依第5點規定，除托育提供者有第3點各款情事之一者，應不予續約外，直轄市、縣(市)政府於契約效期屆滿60日前，得以書面通知已簽約之托育提供者續約，並應於契約效期屆滿前完成重新簽約，無須重新踐行前述申請及審核程序。然托育提供者如有第8點第1項各款事由，直轄市、縣（市）政府應即終止契約，明定托育提供者之退場機制。

四、被告依作業要點第8點第1項第4款規定，以114年7月16日函終止系爭契約，並無違誤：

(一)原告自109年加入臺中市準公共托嬰中心，初次簽約期間為109年11月19日至111年7月31日，第1次續約期間為111年8月1日至113年7月31日，第2次續約期間為113年8月1日至115年7月31日，此有第1次續約契約書、第2次續約契約書可稽(第227-230頁)。惟因訴外人陳葦庭前任職於原告擔任托育人員，於111年7月31日離職，原告負責人陳永芳及主住陳怡卉均明知陳葦庭已於111年7月31日離職，並無於托嬰中心照顧受托幼○之事實，竟共同基於行使業務上登載不實準文書之

犯意聯絡，由陳永芳授權陳怡卉於同年8月初某時，在原告托嬰中心連接網際網路至衛福部社會及家庭托育服務整合資訊系統（下稱系爭系統）中，輸入帳號密碼後，分別於系爭系統中登載陳葦庭自111年8月8日及9月1日起為幼○楊○○、王○○之托育人員等內容，以網路申報之方式向被告申報不實之托育人員資料而行使等情，經臺中地院刑事一審判決陳永芳與陳怡卉共同犯行使業務上登載不實準文書罪，其等不服，提起上訴，經臺灣高等法院臺中分院於113年9月26日113年度上易字第546號判決駁回上訴確定在案，此有上揭二則刑事判決附卷可稽(第169-192、193-217頁)，堪認原告確有提供不實之資料，經查證屬實，核與作業要點第8點第1項第4款規定之要件相符。被告依據臺灣高等法院臺中分院113年9月26日判決確定時，認定為原告違法行為「經查證屬實」之時間點，依規定終止與原告系爭契約，並無違誤。

(二)原告雖稱上揭違法事實係發生於第1次續約效期內，非發生於第2次續約履約期間內，被告據以終止第2次續訂之系爭契約，並不合法云云。經查:

1、行政契約係行政機關基於其法定職權，為達成特定之行政上目的，與人民約定提供某種給付，並使接受給付者負合理之負擔或其他公法上對待給付之義務，而成立行政契約關係，是由契約而生之義務或權利具有公法(行政法)性質，於解釋相關行政契約時，自應注意行政契約之特性。又續約與換約或另訂新契約不同，續約當事人雙方就該契約之續訂，乃基於雙方當事人於原契約內定有續約條款而產生者，顯然表示雙方當事人有意以原契約之內容不加改變而繼續其效力，具延續性，是於解釋契約內容時，自應就原契約相關事項、要件、效力等所有契約內容為一體性之認定。再行使權利，履行義務，應依誠實及信用方法，民法第148條第2項定有明文，是契約當事人之一方構成未能續約事由，除另一方確認且明知該等事由而仍予續約外，縱有終止權之當事人未於原

訂契約有效期間內為主張，仍予續約，惟仍非不得以續約前之所生事由再行主張終止契約。

2、再者，系爭契約係國家為踐行保護○童身心健康及人格健全成長之特別保護義務，期以透過與優質居家托育人員及托嬰中心簽約合作，由政府依家庭經濟條件協助補助托育費用，以實質減輕家長托育負擔，並逐年提升家外送托率，具特定行政上目的。又依前所述，托育提供者經主管機關審核通過簽訂○童托育準公共化契約，效期最長為2年，契約效期屆滿前，除有第3點各款情事之一者，應不予續約外，應於契約效期屆滿前完成重新簽約，無須重新踐行前述申請及審核程序，即原則上均重新簽約，以延續家長托育、托育提供者之權益，核其採原則續約、2年短期續約等制度設計之規範目的，無非兼有為達行政目的即原則續約及強化審核，以達踐行保護○童身心健康等之目的，核其特具短期續約之延續性，依前揭說明，自應就原契約相關事項、要件、效力等所有契約內容為一體性之認定。

3、經核，系爭契約適用之作業要點第8點第1項第4款，係以合作對象有以詐術、提供不實或失效資料，經「查證屬實」之情事，即構成終止契約之事由，並未明文規範其契約終止權行使之期限。又系爭契約固經續約，惟續約係以原契約之內容不加改變而繼續其效力，特具短期續約之延續性，業如前述，是於具終止契約事由時，不論係於續約前、後所發生，其既該當終止事由，自仍得於續約後終止之，且縱於續約前為一方知悉該等事由，惟其既採原則續約、2年短期續約亦如前述，則以續約時就相關終止事由之事實認定，如仍未能確認，自仍應依原則予以續約，至後續苟經查證屬實，依上開契約內容為一體性認定之說明，自仍應得以續約前經查證屬實認定之事由，再行終止契約。再系爭契約具上開保護○童身心健康及人格健全成長之特別保護目的，其契約目的既為向將來達成行政目的所必要，作業要點第8點第1項各款終止事由亦係為避免不適任托育提供者所帶來不適之托育環

境，期以以保障○童身心等，是苟托育提供者有作業要點第8點事由，解釋上於經迭次續約之情形時，自不論係於續約前、後所發生，均應得終止契約，以落實上開特定行政契約之目的。且倘如因違規事實發生在前，非於本次契約續約存續期間，即不得終止契約，然因終止事由可能繫於事實繁雜、調查程序冗長等因素，致逾契約存續期間而無從終止，將使行政機關之督導、考核權形同虛設，抑或使有心人得於契約轉換期間違規，顯違作業要點第8條所規定使不良托育提供者退場機制之立法及契約目的。

4、查原告上揭違法事實，固發生於原告與被告第1次續訂契約期間111年8月1日至113年7月31日，且被告於第1次續約期間，依下述111年8月25日函、111年12月7日中市社少字第1110111157005號函，縱已知悉原告涉有相關事實，惟上開要點作業要點第8點第1項第4款係以經「查證屬實」為要件，而非僅以涉有或知悉為已足，而原告所涉相關刑事案件既尚於刑事案件審理中而未確定，則被告待刑事案件確定後方認符「經查證屬實」之要件，自與上開要點規範文義無違，亦符上開相關規範使不良托育提供者退場機制之立法及契約目的。從而，該事實於113年9月間始「經查證屬實」，依上開說明，解釋上自應以查證屬實時，該當作業要點第8點第1項第4款規定終止事由之要件，而終止現存之第2次續訂之契約。

五、原告固主張其違規事實係發生於111年8月間，且早經被告以111年8月25日就以中市社少字第1110111570號函就原告該行為論以○少權法第83條第9款、第108條第1項論罰，被告復以此為由終止契約，實質上有一行為二罰情事云云。經查，被告於111年8月16日現場稽查，並核對衛生福利部社會及家庭署托育服務整合資訊系統所屬人員及收托嬰幼○資料，其中幼○楊○及王○托育起始日期分別為111年8月8日及9月1日，該2名幼○登錄於上開系統媒合之托育人員為111年7月31日已離職人員陳葦庭，彼此間無實際托育關係，明顯登錄

不實，認原告違反○少權法第83條第9款規定「對各項工作業務報告申報不實」，依同法第108條第1項規定以上揭111年8月25日函命限期改善(第81頁)，嗣因原告上揭違法行為涉及刑事責任，並經陳葦庭提出刑事告訴，被告乃業以111年12月7日中市社少字第111011157005號函撤銷先前111年8月25日限期改善函(第173、201，375、376頁)，且本件係被告行使終止契約之權利，並非以行政處分予以裁處，是原告主張被告有一行為二罰情事，核無可採。再者，托嬰中心如有違反○少權法第83條第9款「對各項工作業務報告申報不實」，且經命限期改善達2次以上或科處罰鍰，依作業要點第3點第6款、第8點第1項第9款規定不得提出簽約申請、已簽約者應終止契約(第259、261頁)。而本件原告所提供不實資料已構成行使業務上登載不實準文書罪，違法情節顯較○少權法第83條第9款之規定為重，被告依作業要點第8點第1項第4款規定終止契約，核與原告是否具○少權法第83條第9款事由無涉，亦難認有不當連結之情事。

六、另原告主張依○童及○年福利機構設置標準第3條第3項之規定，離職應於事實發生之日起30日內，報主管機關備查，實務上容許30日緩衝期間，實則被告承辦人長期有遲延審核之狀況云云。惟查，原告上揭違法行為，並非陳葦庭離職後原告消極地未將其自系爭系統移除，而係明知陳葦庭事實上已離職後，仍積極將其登載為托育人員，為業務上登載不實準文書並據以行使，並損及陳葦庭及送托家長屬、幼○之權益，此與上揭規定原告有無在期限內為員工辦理離職申報，及承辦人有無遲延審核其離職程序等，顯屬二事，原告上揭主張無從為其有利之認定。至於原告主張被告以114年7月16日中市社托字第11401031441號函追繳已核銷用罄之數百萬元補助款，實屬過苛云云，此核屬被告如請求追繳補助款有無理由之另一法律問題，非屬本件訴訟程序標的。

七、綜上所述，系爭準公共化契服務合作契約已合法終止，原告訴請確認原告與被告間系爭契約法律關係存在，為無理由，

應予駁回。

伍、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要。

陸、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　11　　日

審判長法官　劉錫賢

法官　林靜雯

法官　郭書豪

以上正本證明與原本無異。

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）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、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。
㈡非律師具有右列情	1.當事人之配偶、三親等內之血親、二

形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	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. 當事人為公法人、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，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　11　　日

書記官　林昱妏