

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第380號

上 訴 人 葉育至即高雄市私立惠安居家長照機構

訴訟代理人 林石猛 律師

張羽誠 律師

被 上 訴 人 高雄市政府衛生局

代 表 人 黃志中

訴訟代理人 邱郁芸

戴慈慧

上列當事人間行政契約事件，上訴人對於中華民國113年5月30日高雄高等行政法院111年度訴字第396號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

上訴人為長照服務機構，其與被上訴人於民國110年5月31日簽訂「高雄市政府衛生局長期照顧十年計畫2.0居家式照顧暨喘息服務契約書」（下稱系爭契約），契約效期至111年12月31日止。嗣於110年10月至11月間，上訴人經高雄市政府勞工局（下稱勞工局）勞動檢查後，發現有未遵循相關勞動法令情形，被上訴人審酌其違法情節非屬輕微為由，依長期照顧服務法（下稱長照法）第48條之1規定及系爭契約第17條第2項第11款、第18條第1項第2款約定，作成111年7月21日高市衛長字第11137272000號函（下稱111年7月21日函）通知上訴人，自111年8月31日起終止系爭契約，上訴人應於終止契約日前完成轉案；復於111年8月29日以高市衛長字第11138927900號函（下稱111年8月29日函）同意調整系爭契

約終止日期至111年10月31日。其後，被上訴人另發現上訴人於110年8月至111年7月間重複登錄葉育至等25位照顧服務員（下稱照服員）的服務時間，有不實申報情形，核認違反行為時直轄市、縣（市）政府辦理長期照顧特約及費用支付作業要點（下稱長照支付要點，嗣因衛生福利部於112年10月6日以衛部顧字第1121962698號令發布「長期照顧特約管理辦法」而停止適用）第8點第1項第4款規定及系爭契約第17條第2項第9款約定，且情節非屬輕微，遂依系爭契約第18條第1項第2款約定，以111年9月20日高市衛長字第11139661101號函（下稱111年9月20日函）通知上訴人，自111年10月31日起終止系爭契約、限期完成轉案，並自111年10月份「長照2.0服務費用支付審核系統」（下稱支審系統）核減追償金額2倍之違約金計新臺幣（下同）149,408元。上訴人對被上訴人111年7月21日函、111年9月20日函不服，提起行政訴訟，並聲明：確認兩造於110年5月31日簽訂之系爭契約法律關係存在。案經高雄高等行政法院（下稱原審）111年度訴字第396號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人遂提起本件上訴，並聲明：1.原判決廢棄；2.確認兩造於110年5月31日簽訂之系爭契約法律關係存在，或發回更審。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，係以：

(一)被上訴人以111年7月21日函、111年8月29日函自111年10月31日終止系爭契約，洵屬合法：

1.被上訴人以111年7月21日函終止系爭契約之事由如下：

(1)上訴人就王姓員工部分違反勞動基準法（下稱勞基法），經勞工局裁罰40,000元（下稱第1案）。

(2)上訴人就楊姓員工部分違反勞基法，經勞工局裁罰20,000元（下稱第2案）。

(3)上訴人違反長照法第30條第2項業務負責人應為專任之規定

，經被上訴人依同法第54條第1項規定命上訴人1個月內改善確定（下稱第3案）。

(4)上訴人在停派案期間違反長照法第42條第1項規定，與長照使用者、家屬或支付費用者簽訂書面契約；另違反系爭契約第17條第1項第4款關於「未符合服務費用申報規定」之約定，經被上訴人記點1次（下稱第4案）。

(5)上訴人違反長照法第19條第3項關於長照人員登錄內容異動時應遵期提報之規定，經被上訴人依同法第53條規定裁罰6,000元（下稱第5案）。

2.上訴人於履約期間未替其所屬照服員在職期間申報參加勞工保險，因而違反勞工保險條例第72條第1項規定，並經勞動部111年1月10日勞局費字第11101805210號裁處書裁罰確定（下稱第7案）。又被上訴人雖於原審審理時始主張上開違規事由，但此部分事實屬於被上訴人依長照法第48條之1規定終止契約之同一事由，且經上訴人攻防、表示意見，自無不能提出。再者，第1至5案所示事項之各該處分，均未經撤銷，且無重大明顯瑕疵存在，上訴人於形式上亦不爭執，自應認具有構成要件效力，故上列事項所示事實應可認定。至第4案部分，依系爭契約第13條第2項第1款、「長照2.0居家式服務暨喘息服務工作手冊」（下稱系爭工作手冊）規定，第一次服務時居服督導應協同照服員前往個案家說明服務內容及訂定服務契約。因被上訴人抽查及派員到受服務個案梁素蕾（下稱梁員，督導員○○○、照服員○○○○）家中訪視，發現未經簽名之空白服務契約，堪認上訴人未依照系爭工作手冊妥善訂定服務契約，造成個案梁員對服務契約內容產生疑義，益徵上訴人未盡善良管理人注意義務，未能忠實履行系爭契約約定及系爭工作手冊要求。又梁員自111年4月9日起已不須再至診所換藥，惟照服員○○○○於111年4月9、11、12至14日仍申報陪同外出換藥之服務，嗣由上訴人向被上訴人申領經查獲核刪記點，足認上訴人有違反系爭契約第17條第1項第4款約定無訛。

01 3.綜上，上訴人既有前揭第1、2、5、7案違反勞動相關法規且
02 情節重大之終止事由情形，被上訴人依長照法第48條之1規
03 定，自得終止系爭契約；另上訴人亦有前揭第3、4案所示之
04 違約行為，足認上訴人顯然未盡善良管理人之注意義務，而
05 本於債之本旨履行系爭契約，且綜合觀之，已達情節重大程
06 度，自己符合系爭契約第17條第2項第11款、第18條第1項第
07 2款約定之終止事由，是被上訴人依上開約定終止系爭契
08 約，應屬合法。

09 (二)被上訴人以111年9月20日函自111年10月31日終止系爭契
10 約，亦屬合法：

11 上訴人履行系爭契約時，要將照服員及服務時間登錄支審系
12 統，以利事後人工進行查核比對，故系爭契約第17條第2項
13 第9款所稱「對業務、財務不實陳報」之約定，係指上訴人
14 依債之本旨履行系爭契約時，須真實而完整地將相關資料登
15 錄支審系統。如經比對有重複登錄或時數不足，即屬未盡善
16 良管理人注意義務履行契約，而有不實陳報情形。又上訴人
17 登錄支審系統，重複登錄葉育至等25位照服員服務時間，致
18 有不同個案之服務時間重疊或服務時數不足乙節（下稱第6
19 案），為上訴人所不爭執，則上訴人既有上述不實陳報行
20 為，顯然違反善良管理人注意義務，違反長照支付要點第8
21 點第1項第4款規定及系爭契約第17條第2項第9款、第11款約
22 定，考量其不實申報之人員、次數及類型，足以達情節重大
23 程度，故被上訴人依系爭契約第18條第1項第2款終止系爭契
24 約，並無違誤等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

25 四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴之結論，並無違誤，
26 茲就上訴意旨補充論述如下：

27 (一)為健全長期照顧服務體系提供長期照顧服務，確保照顧及支
28 持服務品質，發展普及、多元及可負擔之服務，保障接受服
29 務者與照顧者之尊嚴及權益，特制定長照法。其中第32條之
30 1規定：「提供第10條至第13條規定之長照服務者，得與直
31 轄市、縣（市）主管機關簽約為長照特約單位……。」第32

01 條之2規定：「(第1項)長照特約單位應為所僱長照人員，依
02 勞工保險條例、勞工職業災害保險及保護法、就業保險法、
03 全民健康保險法及勞工退休金條例規定，辦理參加勞工保
04 險、勞工職業災害保險、就業保險及全民健康保險，並按月
05 提繳退休金。(第2項)長照特約單位應確保其長照人員之勞
06 動條件符合勞動有關法規。」第48條之1規定：「長照特約
07 單位違反第32條之2規定者，依違反各該法律規定處罰，經
08 處罰仍未依規定辦理者，得停止派案；情節重大者，並得終
09 止特約。」

10 (二)長照支付要點第1點規定：「為直轄市、縣(市)政府與長
11 期照顧服務提供者(以下稱長照提供者)簽訂行政契約提供
12 長期照顧服務法(以下稱長照服務法)第10條至第13條規定
13 之長期照顧服務(以下稱長照服務)、派案及後續辦理服務
14 費用申報、暫付、審核、支付及複核等相關作業，特訂定本
15 要點。」第8點第1項第4款規定：「特約單位有下列情事之
16 一者，直轄市、縣(市)政府應即終止契約：……(四)虛
17 報、浮報服務費用，情節重大。」第9點第1項規定：「特約
18 單位提供服務後，應於次月10日前，至中央主管機關指定之
19 資訊系統登載服務內容，並檢具下列文件，向直轄市、縣
20 (市)政府提出服務費用申報：(一)經特約單位用印之服
21 務費用總表。(二)服務費用項目清冊。」又系爭契約第3
22 條約定：「契約效期：一、本特約簽訂日期自110年4月1日
23 起至111年12月31日止。二、110年4月1日起申請特約之居家
24 式長照機構，通過甲方特約審查，簽約期間自簽約日起至11
25 1年12月31日止。」第6條第1項約定：「服務費用申報與受
26 理：一、乙方(即上訴人)應於服務提供之次月1日前至甲
27 方(即被上訴人)指定之資訊系統(以下稱照管系統)登載
28 服務內容，並於次月10日前確立申報，經甲方審查完成者，
29 應於審查完成的3日內，檢具下列資料，向甲方申報前1個月
30 服務費用：……」第13條第2項第5款第1目約定：「權利及
31 責任：……二、乙方應辦理下列事項：……(五)依法設置

01 長照人員：1、乙方應依長期照顧服務人員訓練認證繼續教育及登錄辦法規定聘用長照人員、且應訂立書面勞動契約；
02 有關工資給付、工時、休息、休假、例假日或國定假日等勞動條件，應符合勞動基準法及相關法規規定。另，於甲方查
03 核時須配合提供給付薪資證明文件包含工資清冊、匯款證明、勞工薪資簽收單等。」第17條約定：「暫停照會或轉介
04 服務對象：一、經甲方查獲乙方有下列情事者，予行文限期改善並記1點，契約期間累計滿3點者，甲方得停止新案派案
05 且乙方不得自行開發新案或接受轉案3個月，……(一) 未與個案/案家簽訂服務契約。……(四) 未落實於照管系統登打
06 服務紀錄，或未符合服務費用申報規定。……二、經甲方查
07 獲乙方或乙方所聘用之長照人員有下列情事者，暫停派案3
08 個月，情節重大者，逕予終止契約。……(九)對業務、財務不實陳報。……(十一) 違反長照相關法令及居家服務契約
09 規定，情節重大。……」第18條第1項第2款約定：「契約終
10 止：一、有下列情事之一者，甲方應即終止契約，併於甲方
11 函知1個月內完成轉案；……(二) 乙方或乙方所聘用之長照
12 人員有前條第2項情事，經甲方暫停派案達2次以上或屬情節
13 重大者。」

20 (三)綜上可知，凡構成長照法第48條之1規定及系爭契約第17條
21 第2項、第18條第1項第2款約定之任一終止事由，被上訴人
22 均可行使終止權。易言之，倘上訴人有違反長照法第32條之
23 2規定且情節重大者；或有系爭契約第17條第2項第9款或第1
24 1款約定之情事，經被上訴人暫停派案達2次以上，或該違反
25 情形屬情節重大者，被上訴人均可終止系爭契約，而非限於
26 上訴人因違反勞基法經處罰後仍未依規定辦理，或暫停派案
27 達2次以上之情形。再者，長照法第48條之1及系爭契約第17
28 條第2項、第18條第1項第2款所稱之「情節重大」，係不確
29 定法律概念，應就具體案件，斟酌行為人違失行為之動機、
30 目的、手段、違反法令義務之程度，及對社會安全秩序所生
31 之危害程度是否影響重大，暨未依債之本旨履行系爭契約致

影響該契約之目的是否重大等客觀情形，予以整體判斷認定，尚難僅依各個具體事件單獨判斷之。

(四)經查，上訴人為長照服務機構，其與被上訴人於110年5月31日簽訂系爭契約，契約效期至111年12月31日止。嗣勞工局於110年10月至11月間為勞動檢查後，因認上訴人有第1至5案之違規行為，且其違規情節非屬輕微，遂依長照法第48條之1規定及系爭契約第17條第2項第11款、第18條第1項第2款約定，以111年7月21日函通知上訴人，自111年8月31日起終止系爭契約，嗣以111年8月29日函同意調整系爭契約終止日期至111年10月31日。其後，被上訴人另發現上訴人有第6案之違規行為，核認其違反長照支付要點第8點第1項第4款、系爭契約第17條第2項第9款約定，且情節重大，遂依系爭契約第18條第1項第2款約定，另以111年9月20日函通知上訴人，自111年10月31日起終止系爭契約等情，為原審依職權確定之事實，核與卷內證據相符。又原判決就上訴人之違規行為，業已具體敘明上訴人所違規之第1案至第5案，如何違反勞動相關法令及如何未盡善良管理人注意義務；而對於上訴人所違規之第6案，亦已調查上訴人不實申報紀錄、111年終止特約機構不實申報費用紀錄表、照服員服務紀錄說明及支審系統之服務人員每月同時段服務不同個案申報紀錄查詢功能說明，復訊問證人○○○○，並敘明：第6案並非在審究上訴人不實申報取得多少費用的問題，而是在審究上訴人有無盡善良管理人注意義務登錄資料，有無切實管理、維護登錄資料之正確性。又上訴人登錄支審系統，重複登錄葉育至等25位照服員之服務時間，確有不同個案之服務時間重疊或服務時數不足之情形，上訴人對於支審系統紀錄形式上有前揭情形，亦無意見，是上訴人登錄支審系統之資料，經比對有重複登錄或時數不足之不實陳報情形，亦可認定等節甚詳。上訴意旨就系爭第6案部分主張上訴人已就被上訴人認定其重複申報之項目，逐一核對其內部智管家系統之服務紀錄，其中載明居服員之服務時間並未重疊。然而，原判決並

01 未說明上訴人自行核對之資料有何不可採信之處，偏信被上
02 訴人提出之證據資料，概括認定上訴人違反善良管理人注意
03 義務及上訴人不實申報之人員、次數及類型，足以達到情節
04 重大程度等旨，顯有不適用行政訴訟法第125條第1項、第13
05 3條之規定，及判決不備理由、認定事實未依證據之違法云
06 云，核屬就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指
07 摘，自無足採。

08 (五)次查，上訴人既經營長照服務機構，自應遵守關於長照之相
09 關法律規定，以確保照顧及支持服務品質，並保障接受服務
10 者與照顧者之尊嚴及權益。何況，長照服務使用者多為社會
11 弱勢或年長體弱者，難以期待其等針對服務品質積極主張自
12 身權益，且受雇者亦多為勞資關係中弱勢之一方，故為兼顧
13 長照服務使用者及長照機構受雇者之權益，主管機關對長照
14 服務機構之管理更顯重要且責無旁貸。又長照特約單位應確
15 保其長照人員之勞動條件符合勞動有關法規，以維護長照人
16 員之勞動權益，且對於其業務及財務之狀況本應誠實陳報，
17 否則將衍生比對查找之困擾，其履約品質亦有所疑慮。是
18 以，長照服務機構如一再違反勞基法或其他相關法令，縱歷
19 次違反者為不同規定，惟仍足以顯示其無視勞工及長照服務
20 使用者之權益，則對於長照服務目的之達成，影響自非輕
21 微。查如前所述，本件上訴人於履約期間確有多次違反勞基
22 法及其他相關法令之行為；且上訴人依債之本旨履行系爭契
23 約時，本應真實而完整地將照服員及服務時間登錄支審系
24 統，以利事後人工進行查核比對，然上訴人登錄支審系統，
25 卻重複登錄葉育至等多達25位照服員之服務時間，顯有不實
26 陳報情形，是被上訴人以上訴人違規情節重大，依長照法第
27 48條之1規定及系爭契約第18條第1項第2款約定（即第1至5
28 案而違反系爭契約第17條第2項第11款約定部分），以111年
29 7月21日、111年8月29日函通知上訴人於111年10月31日終止
30 契約；另依系爭契約第18條第1項第2款約定（即第6案而違
31 反系爭契約第17條第2項第9款約定部分），以111年9月20日

01 函通知上訴人於111年10月31日終止系爭契約，於法並無不
02 合，原判決並據此認定被上訴人所為之終止意思表示，應屬
03 合法等情，經核尚無違反經驗法則、論理法則或理由不備之
04 情事。上訴意旨主張：原判決未就「情節重大」之判斷標準
05 為何予以說明，即逕認定綜觀上訴人之行為，已達情節重大
06 程度，顯有理由不備之違誤。況本件「情節重大」之判斷標
07 準，應限縮於「單一事件之違規態樣、情節及結果」予以判
08 斷。而本件上訴人雖有多次違規，惟情節均屬輕微，然原判
09 決包裹式合併評價多次輕微事件，並未就各該事件「逐一檢
10 視」違規態樣、情節及結果內容，分別審認各該事件是否構
11 成情節重大，顯屬速斷，有認定事實未依證據之瑕疵，且有
12 違行政程序法第5條明確性原則要求之規定云云，核屬其一
13 己主觀見解，並重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採
14 之陳詞，泛言原判決有理由不備及適用法規不當之違背法令
15 情形，亦無足取。

16 (六)按「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立
17 之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起
18 之。」行政訴訟法第6條第1項前段定有明文。又所謂有即受
19 確認判決之法律上利益，乃指原告之權利或法律上利益目前
20 所處之不確定法律狀況，若不起訴請求判決予以確認，即將
21 受不利益之效果或有受侵害之危險，且得以確認判決除去者
22 而言。經查，兩造間簽訂之系爭契約其期限原至111年12月3
23 1日止，嗣經被上訴人以111年7月21日函、111年8月29日
24 函、111年9月20日函通知上訴人系爭契約於111年10月31日
25 終止，且上訴人於本件所爭執者，亦僅為被上訴人所為之終
26 止意思表示是否合法。準此可知，兩造並未爭執系爭契約之
27 法律關係於111年10月31日前確實存在，則上訴人未顧及終
28 止之時間點，於本件請求確認兩造間於110年5月31日簽訂之
29 系爭契約法律關係存在，揆諸前揭說明，上訴人就請求確認
30 兩造間系爭契約之法律關係於111年10月31日前存在部分，
31 兩造既未爭執，自無確認利益存在，應予駁回。原判決未注

01 意及此，固有未洽，惟駁回上訴人於原審之訴之結果，則無
02 二致，仍應以上訴人之上訴為無理由。又被上訴人雖於原審
03 審理時另主張上訴人尚有第7案之違約行為，惟此既非被上
04 訴人為終止系爭契約之意思表示所依據之事由，則在判斷被
05 上訴人終止系爭契約之意思表示是否合法時，自不應考量被
06 上訴人在終止時所未參酌之事由。而如前所述，被上訴人依
07 第1至6案之事由已得終止系爭契約，是原判決就第7案終止
08 事由併予論述，雖有不妥，然尚不影響結論之判斷，亦附此
09 敘明。

10 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
11 項、第98條第1項前段，判決如主文。

12 中 華 民 國 113 年 11 月 21 日

13 最高行政法院第四庭

14 審判長法官 王 碧 芳

15 法官 王 俊 雄

16 法官 鍾 啟 煒

17 法官 陳 文 燦

18 法官 林 秀 圓

19 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

20 中 華 民 國 113 年 11 月 21 日

21 書記官 蕭 君 卉