最　高　行　政　法　院　裁　定

114年度抗字第98號

抗　告　人　李庭瑋即新北市私立小哈佛托嬰中心

送達代收人　黃崇瑜

訴訟代理人　莊志遠　律師

上列抗告人與相對人新北市政府社會局等間行政契約事件，對於中華民國113年11月29日臺北高等行政法院113年度訴字第313號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

一、抗告駁回。

二、抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理　由

一、抗告人前經相對人以民國111年1月11日新北社兒托字第1110044976號函核定為新北市公共托育合作聯盟暨準公共化托嬰中心，並依行為時（即112年4月6日修正發布前，下同）直轄市、縣（市）政府辦理未滿二歲兒童托育公共化及準公共服務作業要點（下稱作業要點）第4點規定申請與相對人簽訂契約書（下稱系爭契約）。嗣新北市政府查認抗告人有兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少權法）第83條第5款所定違反法令情事，先後以111年4月21日新北府社兒托字第1110743503號函(下稱111年4月21日函)及112年2月20日新北府社兒托字第1120306258號函(下稱112年2月20日函)命限期改善2次（後函經抗告人循序提起行政訴訟，經原審112年度訴字第1221號判決駁回其訴，抗告人提起上訴，現另案繫屬本院）。相對人乃以112年12月5日新北社兒托字第1122356344號函（下稱系爭函）通知抗告人終止系爭契約。抗告人不服系爭函，循序提起行政訴訟，聲明：訴願決定及系爭函均撤銷，經原裁定駁回。

二、抗告意旨略以：參照本院104年度判字第681號判決及本院95年7月份庭長法官聯席會議㈡決議意旨，行政契約與行政處

分並非不能併行，故在行政契約公法上法律關係中，系爭函所為單方意思表示，係基於行政機關之高權地位對抗告人個案所為終止契約、停撥補助費用及向後限制抗告人於特定時間內之申請權利，屬行政處分等語。

三、本院按：

㈠行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」所謂行政處分，指中央或地方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；至行政機關單純事實之敘述、觀念通知，或本於契約當事人一方行使終止權而為終止契約之意思表示，並非行政處分，對之提起撤銷訴訟，其起訴不備要件，如其情形無法補正，應依同法第107條第1項第10款規定，以裁定駁回之。

㈡兒少權法第1條規定：「為促進兒童及少年身心健全發展，保障其權益，增進其福利，特制定本法。」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兒童及少年福利措施：……三、辦理兒童托育服務。」第83條第5款規定：「兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心，不得有下列情形之一：……五、違反法令或捐助章程。」第108條第1項規定：「兒童及少年福利機構或兒童課後照顧服務班及中心違反第83條第5款至第11款規定之一者，或依第84條第3項所定辦法評鑑為丙等或丁等者，經設立許可主管機關命其限期改善……」。

㈢衛生福利部為協助直轄市、縣（市）政府辦理兒童托育服務，訂頒作業要點，作為直轄市、縣（市）政府與托育服務提供者（以下稱托育提供者）簽訂行政契約提供兒少權法第23條規定之未滿二歲兒童（以下稱幼兒）托育服務，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、費用申報支付與獎助相關作業，所應遵循的行政規則。作業要點第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：……（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。……」第8點第1項第9款、第3項後段規定：「(第1項)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：……(九)托嬰中心、托育家園違反兒少權法第83條第5款……規定之一，且經命限期改善達2次以上或科處罰鍰……（第3項）……合作對象經依第1項規定終止契約者，自終止之日起，2年內不得再行提出簽約之申請。」第9點規定：「（第1項）直轄市、縣（市）政府應審酌轄內物價指數、當地區最近2年托育服務收費情形，及行政院主計總處公告當地區最近2年家庭可支配所得，依服務提供方式分區訂定簽約收費上限，並公告之……」第12點規定：「（第1項）符合下列資格之委託人，將幼兒送托合作對象者，得向直轄市、縣（市）政府提出協助支付服務費用之申報：……（二）委託人送托日間托育、全日托育、夜間托育等，且每週時數達30小時以上。……」第14點規定：「(第1項)委託人自托育事實發生日起15日內，應依附表一申報表所列項目備齊文件，向直轄市、縣（市）政府提出協助支付服務費用之申報，其核定日期自托育事實發生之日起算；逾期申報者，以資料備齊送達之日起算。(第2項)委託人應檢附之文件不全或錯誤，經直轄市、縣（市）政府命其限期補正，屆期未補正者，不予核定服務費用，並以書面通知之。(第3項)第1項申報，直轄市、縣（市）政府得委由居家托育服務中心、托嬰中心、托育家園受理。(第4項)委託人資格異動或變更合作對象，應重新申報服務費用。」

㈣經查，抗告人為托育提供者，與相對人簽訂系爭契約，約定內容包含契約期間(自111年1月11日至112年12月31日)、抗告人收托時間及向委託人(家長)之收費標準等，並約定作業要點亦為雙方應遵循事項之契約內容，有該契約書可佐(見原審卷第39頁)。是依系爭契約所欲達到挹注托育資源，擴大公共托育至市場機制服務領域，提供友善多元的托育選擇，鼓勵民間辦理兒童托育服務，並提供家長育兒支持等公益目的，及契約即以上述托育提供為標的，暨系爭契約之簽訂依據等整體內容觀之，其性質核屬公法性質之行政契約。嗣經新北市政府於111年4月11日稽查，發現抗告人有未聘任主管人員、師生比不符、未核備之托育人員冒名頂替、自行縮小保健室及哺集乳室、行政管理區及保健室未設監視器等違反法令情事，經該府以111年4月21日函命限期改善；另於112年2月16日14時40分許稽查結果，未見專任主管人員在場，惟至他處托嬰中心從事照顧嬰幼工作，與兒童及少年福利機構設置標準第11條規定不符，經審認抗告人有兒少權法第83條第5款所定違反法令情事，乃以112年2月20日函命其限期改善，有各該函文可稽(見原審卷第85-92頁)。相對人認為抗告人已有合致作業要點第8點第1項第9款之終止契約事由，而以系爭函通知抗告人自112年12月16日起終止系爭契約(見原審卷第14頁)，經核此為相對人本於契約當事人地位行使終止權而為終止契約之意思表示，並非行政處分，不得對之提起撤銷訴訟，惟經原審受命法官對抗告人闡明此部分為相對人向抗告人提出終止行政契約之意思表示，而非相對人所為之行政處分，但抗告人仍表示本件係提起撤銷訴訟等語，原審據此尊重抗告人處分權之自主決定，以撤銷訴訟審查此部分起訴之合法要件，即無不合。相對人上開終止行政契約之意思表示既非行政處分，原裁定以抗告人對非行政處分之系爭函提起撤銷訴訟，起訴不備合法要件，且無從命補正，駁回抗告人於原審之訴，依首開規定及說明，並無違誤。

㈤次查，系爭函有關「自……終止……契約3個月後(113年3月16日)停撥『新北市未滿二歲兒童托育公共及準公共化暨合作聯盟服務費』，家長所生之損失，請托嬰中心自行向家長說明負責，或依家長意願協助轉介幼兒至其他合作聯盟暨準公共化托嬰中心」(見原審卷第14頁)，及於系爭函記載作業要點第8點所定終止契約事由及因該事由終止契約者，自終止之日起，2年內不得再行提出簽約申請之條文內容等情(見原審卷第13頁)，經核為相對人將終止契約後不再對送托幼兒予抗告人之委託人支付該委託人與抗告人間新產生之服務費之處理方式，及單純將作業要點第8點規定內容告知抗告人知曉之觀念通知，均非行政處分，抗告人就此部分所提撤銷訴訟，不符撤銷訴訟之訴訟要件而不合法，且無從命補正，應併予駁回。原裁定就此部分雖有未予論究之疏漏，惟不影響本件應予裁定駁回之結論。抗告意旨猶執詞主張系爭函為行政處分，並不可採。

㈥至於本院104年度判字第681號判決係衛生福利部依據醫療發展基金申請作業要點第33點前段等規定，向醫療機構追繳補助醫療投資貸款利息；而本院95年7月份庭長法官聯席會議㈡決議，則係中央健康保險署(改制前為中央健康保險局)對於與其有全民健康保險特約醫事服務機構所為之「停止特約」之核定行為之定性。凡此所涉法令規定與案例情節均與本件不同，自難比附據以認定系爭函為行政處分。又抗告係對於原裁定所設救濟程序，應以已受裁定之當事人為對象始得提起，抗告人另增列新北市政府為抗告相對人，於法亦有未合，併予駁回。抗告人之起訴既不合法，其所述其餘實體事項主張即無審酌之必要，附此敘明。

四、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　24　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　張　國　勳

法官　高　愈　杰

法官　蔡　如　琪

法官　簡　慧　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　24　　日

書記官　蕭　君　卉