

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

110年度訴字第1054號

113年1月11日辯論終結

原告 財團法人恆安社會福利慈善事業基金會【原名：財團法人臺北市私立恆安老人長期照顧中心（長期照護型）】

代表人 胡世賢

訴訟代理人 蔡進良 律師

黃冠中 律師

被告 臺北市府社會局

代表人 姚淑文

訴訟代理人 鍾安 律師

張濱璿 律師

上列當事人間因老人福利法事件，原告不服臺北市府中華民國110年7月27日府訴一字第1106080269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、本件原告起訴後，被告代表人由周榆修變更為姚淑文，茲據其聲明承受訴訟（見本院卷二第107頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

（一）、臺北市兆如老人安養護中心（長期照護132床、養護132床、安養189床，總收容量453床，下稱兆如中心）係臺北市府民國88年籌建完成，為臺北市立老人福利機構，其設址○○市○○區○○○街000號之土地、建築物及設施設備（下稱系爭財產）屬臺北市市有財產，管理機關為被告，被告90年10

01 月以公設民營模式委託原告【原名：財團法人臺北市私立恆
02 安老人長期照顧中心(長期照護型)，被告許可設立日期：83
03 年1月31日，財團法人登記日期：83年3月11日，其財團法人
04 之主管機關嗣經被告以110年6月23日函許可改隸衛生福利
05 部，並變更法人名稱及主事務所】經營管理兆如中心。嗣因
06 屆滿9年委託期限，被告於99年7月9日以準用最有利標方式
07 決標予原告，雙方據此簽訂委託經營管理契約(委託期間99
08 年10月2日至104年9月30日，嗣因評鑑結果合於契約所定，
09 自104年10月1日續約至108年9月30日)，被告提供系爭財產
10 予原告，並委託原告經營管理兆如中心，由原告依約提供老
11 人安養、長期照顧及日間照顧服務。

12 (二)、被告繼以自辦委託經營管理兆如中心限制性招標案，108年9
13 月17日以準用最有利標方式決標予原告，雙方依前開決標條
14 件簽訂委託經營管理契約書(委託期間108年10月1日至112年
15 10月1日，下稱系爭契約)，由被告續以系爭財產提供原告使
16 用，並委託原告經營管理兆如中心，由原告繼續對外提供老
17 人長期照顧、安養及日間照顧服務。嗣臺北市政府衛生局
18 (下稱北市衛生局)於109年5月間查得兆如中心有多位住民感
19 染疥瘡事件，經通報被告調查後，被告認兆如中心有重大情
20 事足以影響服務對象之身心健康，乃依老人福利法第48條第
21 1項第3款及臺北市政府社會局處理違反老人福利法事件統一
22 裁罰基準(下稱裁罰基準)第3點項次11等規定，以109年12月
23 17日北市社老字第10932050702號裁處書處罰鍰新臺幣(下
24 同)18萬元及公告名稱與負責人姓名(下稱原處分)，並以109
25 年12月17日北市社老字第10932050701號函(下稱109年12月1
26 7日函)令其110年1月15日前改善疥瘡照護品質等項。原告不
27 服原處分，循序提起本件行政訴訟。

28 三、原告主張略以：

29 (一)、原處分之對象及內容違反明確性原則，且相對人及公告對象
30 均屬違法：

01 1.原告係依老人福利法等規定，經向臺北市政府申請許可設立
02 之私立財團法人老人福利機構，108年間受被告委託經營兆
03 如中心，是兆如中心係老人福利法第35條第2項所稱「公辦
04 民營」老人福利機構，惟原處分之相對人形式上記載「被告
05 委託原告經營管理兆如中心」，則受處分對象究係原告或兆
06 如中心，並不明確，且觀被告網站上所列名單，二者並不相同，
07 則原處分記載「公告名稱與負責人姓名」部分，所指為何，
08 亦有未明，均有違明確性原則，且公告名稱與負責人姓名
09 而影響名譽之裁罰性不利處分部分，並未記載公告期間或
10 解除公告之條件等，亦有違明確性原則。

11 2.依行政程序法第20條、第21條及老人福利法第3條第1項、第
12 34條第1項、第35條、第48條第1項規定可知，行政處分之相
13 對人或依法參加行政程序之人為行政程序之當事人，而得作
14 為行政程序當事人主體者，係以行政程序法第21條所定各款
15 為限，老人福利機構(包含私立及公設)乃因老人福利法相關
16 規定，而符合行政程序法第21條第5款規定，有行政程序之
17 當事人能力。又老人福利機構於行政管制(包含裁罰)上之主
18 體(對象)，依前開行政程序法及老人福利法規定，自應以授
19 予權利義務主體之法律即老人福利法相關規範為依據，亦即
20 依老人福利法第35條規定，有關公設民營機構之名稱係以於
21 名稱前冠以所屬行政區域名稱為其登記設立之名稱，私立老
22 人福利機構則應標明其業務併冠以私立二字。又兆如中心為
23 被告依老人福利法設立，委由原告經營之公辦民營老人福利
24 機構，兆如中心自得以此名義成為行政程序上之當事人，而
25 享有權利負擔義務。惟原處分以「被告委託原告經營管理兆
26 如中心」作為處分之相對人，非屬行政程序法及老人福利法
27 所規範具有行政程序當事人能力者，自不得為行政處分之相
28 對人，原處分復以「胡世賢」為「被告委託原告經營管理兆
29 如中心」代表人及公告對象，於法均有違誤。被告所裁罰者
30 為兆如中心，自應以兆如中心為原處分之相對人，始為適
31 法。

01 3.系爭契約第19條規定僅係規範原告倘欲使用該委託案對外銜
02 稱時之名義，效力僅存於契約當事人間，且依行政程序法第
03 21條規定，具有行政程序當事人能力者係以法律規定為限，
04 不得由當事人自行創設。又系爭契約前言即已敘明該委託案
05 名稱為兆如中心，另第10條亦約定權利金之計算，係以兆如
06 中心繳稅後為基礎，益徵行政義務主體為兆如中心，自不得
07 以系爭契約第19條規定，作為認定「被告委託原告經營管理
08 兆如中心」具有行政程序當事人能力之論據，是有關老人福
09 利法上行政權利義務歸屬主體，本件仍為兆如中心。關於被
10 告所稱兆如中心代表人為胡世賢，實則系爭契約用印者為胡
11 世賢，係因系爭契約當事人係原告，用印者自為原告之代表
12 人胡世賢。兆如中心之代表人應為林月桂，有關兆如中心負
13 責人登記資料，乃屬被告登載之文件，應由其提出相關佐證
14 資料，被告未提出，自有舉證責任之違反。

15 4.縱認原處分裁罰對象為兆如中心，原告為原處分之利害關係
16 人，自得據此提起本件撤銷訴訟，並無原告不適格之情形，
17 蓋依系爭契約第17條約定可知，就有關兆如中心之評鑑，將
18 影響原告得否續行委託經營契約及委託經營之績效考核成果
19 等情形，亦將影響原告日後辦理政府採購事件之權利，且原
20 處分另有公告原告負責人胡世賢之規制內容，自有侵害原告
21 及其負責人名譽權，則原告具有權利或法律上利益遭原處分
22 侵害之情事，而為原處分之利害關係人，自得依行政訴訟法
23 第4條第1項規定提起本件訴訟。

24 (二)、原處分就疥瘡群聚感染等事實認定錯誤：

25 1.原告為顧及住民健康及加強感管作業，自104年7月起聘任具
26 有感染管制師證照之護理師，負責監控及教導工作人員感管
27 作業，並參酌衛生福利部疾病管制署(下稱疾管署)之長期照
28 護機構感染管制手冊(下稱長照感管手冊)，訂定感染管制指
29 標監測作業標準、感染症狀評估單、疑似/確診疥瘡個案感
30 染管制照護處理流程，以供全體工作人員遵行，且相關感染
31 管制作業流程，業經北市衛生局分別於106年7月10日及109

01 年9月17日查核通過，亦經被告以109年6月12日函同意備
02 查，足徵兆如中心相關感染管制作業符合查核標準，要無有
03 未確實施行感染管制作業之情形，則原處分認定兆如中心未
04 落實感染管制作業，應有違誤。

05 2. 兆如中心已依前開感染管制作業相關規範，就確診或疑似確
06 診疥瘡住民之衣物、用品，與未確診者之衣物、用品以高溫
07 沸水分離清洗，並於清洗後置於陽光下曝曬，此有北市衛生
08 局109年9月17日查核報告可稽，且該查核報告肯認兆如中心
09 之感染管制作業合於標準，並建議於曝曬床墊時，可加包覆
10 以加強曝曬效果，可知兆如中心確實依相關感染管制規範，
11 就確診疥瘡住民之衣物、用品進行感染管制作業。至隔離
12 衣、口罩之使用及放置，亦依相關作業程序進行放置、替換
13 與丟棄，並無違反相關法令規範之情形，惟對於住民所使用
14 者，因該等區域係住民個人使用空間，且為住民私人用品，
15 兆如中心僅得口頭勸導提醒，無法強制要求住民不得任意棄
16 置其私人用品。因此，原處分此部分認定，亦有違誤不當。

17 3. 兆如中心為長期照顧機構，並無診斷住民疾病之能力，且除
18 住民有重大傷病或危及情況而聯繫119送醫急診外，一般個
19 人疾病診治，係由住民親屬自行安排帶往醫院，若親屬不願
20 前來帶同就醫，兆如中心亦無強制力，僅得於固定配合之醫
21 院到該中心巡診時，由醫師診斷並開立藥物，原告再依醫師
22 診斷結果處理。觀之兆如中心護理紀錄可知，原告得知吳
23 君、陳莊君、陳葉君住民有皮膚搔癢起疹子等情況時，均立
24 即展開相關感染管制作業，聯絡住民親屬協助就醫、予以隔
25 離等，並就黃君住民經巡檢醫師診斷開立藥物後進行相關之
26 照料養護。以上可證被告認定原告未有尋求皮膚專科處置或
27 啟動相關感染預防及處理作業等情，自有違誤不當。

28 4. 兆如中心養護長照單位共有6樓層提供住民入住，總計264位
29 住民，且原告並無限制住民之出入、交往、親屬探視、就醫
30 等情，對於此進出人數龐大、對象複雜之兆如中心，住民縱
31 有感染疥瘡，感染源是否為兆如中心，無從得知，且北市衛

生局於109年5月間就兆如中心全體工作人員及住民(共計502人)進行皮膚普篩，僅檢出1位疥瘡陽性患者，餘皆正常，患疹比例約為0.19%，由此事證分析，兆如中心之住民感染源尚難特定，且感染率要無有大規模群聚感染，而有擴散之虞。被告以近兩年之久、彼此染病時間、感染源、關聯性皆有差異之案例，指稱兆如中心發生疥瘡群聚感染事件，與客觀事實不符，有違經驗法則。又被告所指12名經臺北市立萬芳醫院(下稱萬芳醫院)開立確診疥瘡診斷碼，係以北市衛生局109年5月26日北市衛疾字第10931301632號函附之診斷疥瘡調查一覽表(下稱系爭一覽表)為據，惟細譯系爭一覽表可知有諸多住民經皮膚檢驗，未有發現疥瘡情形(如該表編號1、3、4、8、11號之住民)，而編號3之住民於入住兆如中心期間從未至萬芳醫院就醫，編號7之住民亦未曾於萬芳醫院皮膚科就診，渠二人如何會有就醫紀錄，顯有疑義，又編號9之住民雖於108年10月25日確診患有疥瘡，惟該住民已於108年9月9日退住，該住民是否於兆如中心居住期間感染疥瘡，亦有疑義，以上有原告整理之甲證9個案說明可參。診斷不等於感染疥瘡，故被告以有疑義之系爭一覽表認定兆如中心有12名疥瘡確診住民，自有違誤。

5.再者，被告所指5名經人口密集機構傳染病監視作業系統通報之確診疥瘡住民，實則原告係擔心有感染而先行通報，109年6月通報之1名確診住民，嗣經醫師109年7月1日檢驗皮膚確定無感染疥瘡之情形，而該通報僅係原告為求謹慎所為之管感機制通報，又109年11月通報之2名確診住民，其中陳姓住民係因其親屬誤會其確診疥瘡而告知原告，原告依法通報，惟陳姓住民事後證實未感染疥瘡，至109年9月通報之汪○燈非兆如中心之長照機構住民，而為日間照顧中心個案，渠住在家中，患病原因可能性眾多。通報不等於感染疥瘡，故被告以人口密集機構傳染病監視作業系統有5名確診住民通報為由，認定兆如中心有疥瘡群聚且有擴散感染之虞，尚有違誤。

01 6.被告論定原告未落實住民約束處理及監測作業，係因109年5
02 月11日查訪，查得17名住民有約束同意書無日期、過期或未
03 經醫護人員評估之情形，同年7月9日查訪有1名住民約束同
04 意書評估工具及實際約束工具不符、住民約束帶散落地板等
05 缺失。姑不論原處分作成前，原告就此已改善完成並經被告
06 確認在案，也不論違規行為後之改善作為僅可作為裁罰時考
07 量因素，而無解於行政罰之構成，單就此項缺失而言，顯難
08 謂該當老人福利法第48條第1項第3款所定其他重大情事，足
09 以影響服務對象身心健康之要件。

10 (三)、重大情事應相當評鑑丙等以下程度，被告適用法律解釋錯
11 誤：老人福利法第48條第1項第3款前、後段規定，既採例示
12 及概括規定之立法模式，有關後段所稱「其他重大情事」之
13 解釋，自應以相同或相似(當)於前段規定經評鑑丙等或丁等
14 程度之情形，始足當之，以符文義解釋之法學方法與該規範
15 之立法意旨。至同法第48條第2項所稱之其他重大情事，解
16 釋上係指該項所例示之第1項第1款及第2款之情形。兆如中
17 心自99年至105年度，經北市衛生局及衛生福利部評鑑之結
18 果，咸為優等或甲等，從未經評鑑為丙等或丁等，原處分以
19 老人福利法第48條第1項第3款後段所定「有其他重大情事，
20 足以影響服務對象身心健康」為依據，完全未審視被告認定
21 兆如中心違規事實，是否相當於中央或被告訂定之「評鑑指
22 標」下有關評分項目、配比及總和評分結果丙等或丁等。如
23 以105年度衛生福利部就兆如中心評鑑甲等之最低分80分計
24 算，扣除原處分所認定違章事實有關之「生活照顧及專業服
25 務」項次下之3項目(即甲證16「B2.2」、「B2.8」、「B2.
26 9」)，其佔比為全部100項次中之3項次，經扣除3分後，兆
27 如中心該年度之評鑑等次仍為乙等(即70分以上)，與丙等或
28 丁等之分數相距甚遠，遑論與丙等或丁等相同或相似(當)。
29 因此，縱認原處分認定之事實無誤，該等情事與老人福利法
30 第48條第1項第3款後段所定其他重大情事之須達評鑑丙等或
31 丁等程度相同或相似(當)程度不符，自不該當同條項第3款

01 後段規定之要件，是被告所為原處分有解釋適用法律之錯
02 誤，應予撤銷。

03 (四)、原處分違反比例原則、一事不二罰原則及裁量濫用：

04 1. 兆如中心係自107年7月至109年11月間，歷經2年之久，始發
05 生零星17名住民感染疥瘡之事，相較兆如中心全體動輒500
06 名以上之員工及住民言，確診比率甚微，且被告就兆如中心
07 人員進行普篩，亦僅1人發現有疥瘡情形，患疹比例僅為0.1
08 9%，兆如中心亦於109年7月23日就住民約束作業改善完成，
09 並經被告查核通過，足見有積極為相關改正行為，縱認原處
10 分指摘之事實為真，惟原告所應受之責難程度及違反公法上
11 義務所造成之影響，程度實微。原處分雖形式上稱審酌上開
12 情事應受責難程度及對住民身心健康之影響，卻完全未考量
13 上情，且理由欄僅稱原告係第2次違規，未說明何以未依裁
14 罰基準處最低罰額而裁處18萬元罰鍰之理由，除違反比例原
15 則外，於訴訟程序始追補照顧義務不同之理由，於法不合。

16 2. 原處分稱考量受處分人係第2次違反規定，係指被告認定林
17 姓住民於107年8月至108年10月17日在兆如中心居住期間有
18 壓瘡情形，而未見跨專業整合照護處遇尋求改善，違反老人
19 福利法第48條第1項第3款情事，於109年11月19日裁處6萬元
20 罰鍰(下稱系爭壓瘡事件)，本件係第2次違反相同規定。惟
21 系爭壓瘡事件與本件同樣是在被告調查期間(109年5月至8月
22 間)及認定違規行為期間(107年7月至109年11月間)所查知，
23 為何單獨認定一違法行為，而與本件分開論處，原處分顯有
24 違反一行為不兩罰原則之疑慮。縱原告對系爭壓瘡事件不服
25 經訴願駁回，後未續行行政訴訟而已確定，但原處分認定本
26 件是第2次違反同一規定，仍屬可議。原處分認定之違法行
27 為事實有二項，屬二「集合行為」事實，此與系爭壓瘡事
28 件，就同一違規條文、同時查察及認定違規期間重疊之下，
29 拆分兩件裁罰處分之標準或理由不明；況發生壓瘡原因眾
30 多，不盡然是照顧者的問題，卻以此作為第1次違規，進而
31 認定本件係第2次違規，有違一事不二罰原則。另行政罰旨

01 在對違規行為人產生警惕作用，避免再次違法，若未生警惕
02 而再違反同一處罰內容，即有加重處罰之必要，此乃對「累
03 犯」加重處罰之重要原因。惟系爭壓瘡事件之處罰與本件處
04 罰僅約隔1個月，且所認定之違規事實均早已發生，則系爭
05 壓瘡事件之處罰，無從對原告發生警惕並藉此達避免再犯之
06 處罰目的，是原處分並無加重處罰之理由，被告認本件係第
07 2次違反同一法規，而予加重處罰，有裁量濫用之違法等
08 語。為此聲明求為判決：原處分及其訴願決定均撤銷。

09 四、被告則略以：

10 (一)、原處分未違反明確性原則：

11 1.原告受被告委託經營管理老人福利機構，因有未善盡照護責
12 任之重大情事，足以影響服務對象身心健康，被告依老人福
13 利法第48條第1項第3款規定裁罰之，是違反行政法義務之
14 人，當屬實施不當照護管理行為之機構組織體即兆如中心，
15 而非受託經營之法人。又被告遵循衛生福利部108年5月27日
16 衛部顧字第1081961469號函所揭關於長期照顧機構之命名原
17 則，將受被告委託經營管理兆如中心之民間機構名稱列入原
18 處分之受處分人名稱內，以揭露經營權之主體，故「原告經
19 營管理兆如中心」與被告簽署系爭契約之原告分別為不同之
20 法律上主體，並無令人混淆、誤認之虞。被告依行政罰法第
21 3條規定，裁罰實際施行照護之行為責任人，而非依系爭契
22 約取得經營權之狀態責任人，故原處分以所載之受處分人作
23 為裁罰對象，旨在標明經營者，俾使第三人明瞭，並無令人
24 混淆誤認之虞，亦未違反明確性原則。本件罰鍰如移送執
25 行，執行相對人仍為兆如中心，實際負擔者則係行為時之負
26 責經營者。

27 2.參照衛生福利部107年2月6日衛部顧字第1071960022號函可
28 知，在公辦民營之社福措施等給付行政領域，由於民間機構
29 對於受政府委託營運機構單位之服務人員聘任具有人事主導
30 權及營運管理等實質經營權，為避免民間機構藉由更換人員
31 之方式脫免規避相關責任及政府管制，應以民間機構之負責

01 人作為委託營運機構負責人。被告委託原告經營管理之標的
02 為兆如中心，系爭契約之簽約主體為原告，簽約代表人為胡
03 世賢，自應以原告之負責人胡世賢作為本件受裁罰手段規制
04 之負責人。

05 3.由於原告對兆如中心之經營管理有重大缺失，導致兆如中心
06 內住民之身體健康遭受疥瘡感染之損害，符合老人福利法第
07 48條之裁罰要件，被告公告發生缺失機構之負責人姓名，目
08 的係為利於民眾因資訊公開，得以辨識、選擇機構之用。因
09 此，裁罰處分對象負責與被告簽約用印之代表人、實際掌管
10 經營兆如中心並與被告往來聯繫之代表人，外觀上均為胡世
11 賢，故應以胡世賢作為公布之負責人姓名，方符老人福利法
12 第48條之立法意旨。

13 4.原處分裁罰對象為「被告委託原告經營管理兆如中心」（地
14 址：○○市○○區○○○街000號），為本件實際實施照護服
15 務而有重大缺失之長期照顧機構，原告（址設：○○市○○
16 區○○○路0段000號12樓）僅係系爭契約之簽約主體，並非
17 原處分之裁罰對象，因此原告不具備提出本件訴訟之當事人
18 適格，為欠缺訴權之存在要件，其訴為無理由。

19 (二)、原告未善盡疥瘡感控責任，原處分認事用法並無錯誤：

20 1.疥瘡是長期照護機構常見之皮膚傳染病，因此住宿型機構對
21 於疥瘡傳染之防治尤須重視，預防上應特別注重個人清潔衛
22 生，且避免接觸患者的皮膚、衣物及床鋪。依疾管署各項對
23 於疥瘡之感染管制防護原則可知，基於疥瘡之高傳染性且無
24 症狀，以及疥蟎與蟲卵尚未全部清除前均具傳染力之原因，
25 面對疥瘡感染事件，無論對於機構人員（住民、工作人員）、
26 所使用之物品（衣物、床墊、被單）、活動區域環境等，均有
27 極為嚴格謹慎之要求，且應超前部署，自任一感染個案發生
28 時起，即開始進行預防性措施，非待群聚擴大後始有所作
29 為。然依北市衛生局109年5月4日查核結果，已認定兆如中
30 心未能提出相關紀錄佐證其得知住民確診後之作為，僅口頭
31 表示護理師檢查6樓所有住民及工作人員皮膚無發現異狀，

又依109年5月27日北市衛生局調查紀錄表所示，原告於知悉住民確診疥瘡後，僅由照服員及護理師對其同房住民作皮膚檢查，而未進一步對兆如中心進行調查，確保該中心內無其他潛藏之疥瘡感染源，而北市衛生局109年12月1日函附疥瘡普查結果報告亦表示：「經現場訪視結果，該機構每一樓層，所有住民均共用1台洗衣機混洗，使用過之床墊僅使用漂白水擦拭未曝曬，且依12位住民之照護人員時序、人物及樓層上有部分重疊，且住民返回機構或新入住時，未完全落實隔離照護防護措施，皆為疥瘡感染之危險因子」，原告顯未善盡照護機構之疥瘡感染控制及防治責任，亦未善盡其作為機構管理者之注意義務。

2. 依長照感管手冊對於群聚(cluster)定義可知，群聚感染不以發生病例之人數為度，只要有一定之區域及時間相關性，即可認屬群聚感染。由系爭一覽表之診斷碼記載可發現自107年7月至109年5月，兆如中心共有12名住民被診斷為疥瘡，分別為107年7月(1名)、107年11月(1名)、108年1月(3名)、108年3月(1名)、108年5月(1名)、108年8月(1名)、108年10月(1名)、109年2月(1名)、109年3月(1名)及109年5月(1名)；另有其他5名住民分別於109年6月(1名)、109年9月(2名)及109年11月(2名)經原告通報感染疥瘡。北市衛生局109年5月4日無預警查核及其後進行兆如中心內住民之普篩，雖無顯著事證指出感染源為何人或何處，但仍可確認疥瘡感染之情事確實存在於兆如中心內，而於北市衛生局109年5月查核後之9月(2名)、11月(2名)仍持續不斷有新確診病歷發生，可見疥瘡確診個案自107年7月起，持續不斷有案例發生於兆如中心內，而群聚感染不以大規模人群在同一時間感染為必要，兆如中心所發生之疥瘡案例，於人、時、地均有高度關連性，已符合上開群聚感染之定義，北市衛生局稽核結果認定兆如中心內確有發生疥瘡群聚感染，故被告在尊重北市衛生局專業判斷餘地範圍內作成原處分，當無違誤。原告主張系爭一覽表編號第1、3、4、8、11號之住民並未罹患疥

01 瘡，與事實不符，縱前開5位住民未感染疥瘡，兆如中心內
02 仍有多達12位年長體弱之住民受到疥瘡感染之痛苦折磨，原
03 告僅稱其已進行各項防免疥瘡之措施，卻未有何相關紀錄以
04 實其說，亦有未完備相關紀錄之管理疏失，足見其未善盡管
05 理之責。

06 3.兆如中心自107年7月出現首例疥瘡個案，至109年5月北市衛
07 生局無預警查核前，已連續出現12名個案，原告雖主張其已
08 制訂管制作業規範，但依北市衛生局上開查核結果，明確指
09 出每一樓層所有住民均共用1台洗衣機混洗，用過之床墊僅
10 使用漂白水擦拭未曝曬等情，顯然違反其管制規範，是原告
11 僅有制訂作業準則，卻怠為執行。另原告主張其對住民個人
12 使用空間並未要求云云，即以消極之不作為處理疥瘡事件，
13 未進行任何管理措施，亦已違反相關防治規範。以原告此等
14 大型規模之照護機構，本應落實傳染病預防及控制作為，卻
15 於長達2年期間內，連基本防治作為(如添購第2台洗衣機)均
16 付之闕如，遑論積極之防治作為，足見原告於經營管理上之
17 消極、怠惰，使數百位住民長達數年處於遭受疥瘡感染風險
18 之中，其影響老人身心健康之行為當屬重大，亦難辭其管理
19 責任之輕忽。

20 4.老人福利法第48條第1項第3款規定之重大情事，不需等同評
21 鑑丙或丁等，只需該事實足以影響服務對象身心健康，即符
22 合該規定之要件。

23 (三)、本件疥瘡感染事件，係因原告未落實機構感染控制、預防、
24 處理及監測作業，造成多位住民確診疥瘡，與系爭壓瘡事件
25 之照護缺失情事，二者原因事實迥異，違反之照顧義務不
26 同，當屬不同事件，非同一行為，僅係處罰依據之法條相
27 同，並無一行為不二罰原則之適用。又系爭壓瘡事件結束
28 後，兆如中心內繼續出現疥瘡之受害人，可見其違法行為具
29 有連貫且持續性，依行政罰法第27條第2項、第3項規定意
30 旨，以侵害結果觀察，應認原告關於系爭壓瘡事件之違法行
31 為，早於本件疥瘡事件之違法行為，是被告以系爭壓瘡事件

01 作為第1次違反老人福利法第48條第1項第3款之處罰原因，
02 而以本件作為第2次違法之處罰原因，依裁罰基準規定，據
03 以加重處罰，裁處18萬元罰鍰，並公告名稱與負責人姓名，
04 並未逾越裁罰基準所定範圍，無裁量瑕疵或其他不當，亦無
05 違反比例原則等語資為抗辯。為此聲明求為判決：駁回原告
06 之訴。

07 五、本院查：

08 (一)、本件相關法律規定與說明：

- 09 1.老人福利法第1條規定：「為維護老人尊嚴與健康，延緩老
10 人失能，安定老人生活，保障老人權益，增進老人福利，特
11 制定本法。」96年1月31日修正理由謂：「依據先進國家之
12 主張，社會福利已不再被視為是慈善行為，而是社會風險之
13 共同分擔與身為公民之基本權利。我國社會福利政策綱領亦
14 指出，國家興辦社會福利之目的，在於保障國民之基本生
15 存、家庭之和諧穩定、社會之互助團結等，期使國民生活安
16 定、健康、尊嚴，為落實政策目標，爰將『宏揚敬老美德』
17 修正為『維護老人尊嚴』，以釐清老人福利係老人身為公民
18 應有權利之定位。」、第3條規定：「(第1項)本法所稱主管
19 機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；……
20 (第2項)本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，
21 由各目的事業主管機關辦理。(第3項)前二項主管機關及各
22 目的事業主管機關權責劃分如下：一、主管機關：主管老人
23 權益保障之規劃、推動及監督等事項。二、衛生主管機關：
24 主管老人預防保健、心理衛生、醫療、復健與連續性照護之
25 規劃、推動及監督等事項。……」(104年12月9日配合行政
26 院推動組織改造，中央主管機關由內政部修正為衛生福利
27 部)、第5條第6款規定：「下列事項，由直轄市、縣(市)主
28 管機關掌理：六、直轄市、縣(市)老人福利機構之輔導設
29 立、監督檢查及評鑑獎勵事項。」、第8條規定：「主管機
30 關及各目的事業主管機關應各本其職掌，對老人提供服務及
31 照顧。……前項對老人提供之服務及照顧，得結合民間資

源，以補助、委託或其他方式為之；其補助、委託對象、項目、基準及其他應遵行事項之辦法，由主管機關及各目的事業主管機關定之。」96年1月31日修正理由謂：「為呈現福利服務輸送方式多元化樣貌，即福利服務輸送可藉由行政機關或民間團體自行辦理，或由行政機關以補助民間團體等方式辦理，爰配合執行實務現況，將原條文第2項及第3項合併修正，並明確授權之目的、範圍及內容。」、第16條規定：「老人照顧服務應依全人照顧、在地老化、健康促進、延緩失能、社會參與及多元連續服務原則規劃辦理。直轄市、縣(市)主管機關應依前項原則，並針對老人需求，提供居家式、社區式或機構式服務，並建構妥善照顧管理機制辦理之。」96年1月31日立法理由謂：「二、第1項有關『全人照顧』(total care)原則，係援引聯合國世界衛生組織對緩和醫療照顧模式之全人照顧觀念，指對老人的照顧係包含其身體、心理、社會參與的整體照顧，而非侷限於單一面向的照顧。『在地老化』(aging in place)係指一個人於年老時可持續住在居住多年熟悉的住處，無須於年老時因健康等因素而必須進住到機構，或搬到陌生的地方。『多元連續服務原則』係指老人福利服務措施的提供係以多樣化、可選擇且服務不中斷為原則。三、為宣示老人照顧服務應以在地老化為目標，滿足需要照顧服務老人之多元化選擇，並建立多元化連續照顧服務體系，以建立照顧專業評估與管理機制，爰增列第2項規定。」、第19條第1項規定：「為滿足居住機構之老人多元需求，主管機關應輔導老人福利機構依老人需求提供下列機構式服務：一、住宿服務。二、醫護服務。……四、生活照顧服務。……」、第20條規定：「前三條所定居家式服務、社區式服務與機構式服務提供者資格要件及服務之準則，由中央主管機關會同中央各目的事業主管機關定之。前項服務之提供，於一定項目，應由專業人員為之；其一定項目、專業人員之訓練、資格取得及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」、第34條規定：「主管機關

應依老人需要，自行或結合民間資源辦理下列老人福利機構：一、長期照顧機構。二、安養機構。三、其他老人福利機構。前項老人福利機構之規模、面積、設施、人員配置、業務範圍及其他相關事項之標準，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。第一項各類機構所需醫療或護理服務，應依醫療法、護理人員法及其他醫事專門職業法規規定辦理。第一項各類機構得單獨或綜合辦理，並得就其所提供之設施或服務收取費用，協助其自給自足；其收費規定，應報當地直轄市、縣(市)主管機關核定。」、第35條規定：「私立老人福利機構之名稱，應依前條第一項規定標明其業務性質，並應冠以私立二字。公設民營機構名稱不冠以公立或私立。但應於名稱前冠以所屬行政區域名稱。」96年1月31日修正理由謂：「二、實務上，現有公立機構名稱皆係依老人福利法規定冠以該地方政府之名稱，原臺灣省所屬機構，組織精簡後由內政部概括承受，改冠以「內政部」，未來政府如擬新設機構，亦將朝公設民營方向經營，為符實際，爰酌修原條文，不規範公立機構名稱，僅規範私立機構部分，列為第1項。三、目前24家公立機構中已有9家以公設民營方式經營，基於此一方式為未來潮流，爰參考身心障礙福利服務機構設立獎助及查核辦法第2條規定，增訂第二項規定。」、第36條規定：「(第1項)私人或團體設立老人福利機構，應向直轄市、縣(市)主管機關申請設立許可。(第2項)經許可設立私立老人福利機構者，應於三個月內辦理財團法人登記。但小型設立且符合下列各款情形者，得免辦財團法人登記：一、不對外募捐。二、不接受補助。三、不享受租稅減免。(第5項)第一項申請設立許可之要件、申請程序、審核期限、審查基準、許可證書之核發、撤銷與廢止許可、停業、停辦、歇業與復業、擴充與縮減、遷移、財務收支處理、督導管理及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。(第6項)第二項但書小型設立之規模、面積、設施、人員配置、業務範圍及其他相關事項之標準，由中央主管機

01 關會商中央目的事業主管機關定之。」96年1月31日修正理
02 由謂：「實務上公立機構之設立程序、組織編制及人員任用
03 資格等係由主管機關依組織規程相關規定辦理，為符實際，
04 公立機構設立程序不予規範，僅規範私人或團體設立者，爰
05 修正原條文第11條第1項規定，列為第1項。……」、第37條
06 第1項規定：「老人福利機構不得兼營營利行為或利用其事業
07 為任何不當之宣傳。」96年1月31日修正理由謂：「所稱
08 營利行為，係指依公司法設立公司始能經營之項目。」、第
09 38條第1項規定：「老人福利機構應與服務對象或其家屬訂
10 定書面契約，明定其權利義務關係。」109年5月27日修正理
11 由謂：「一、考量老人福利機構入住者即為服務對象，且依
12 第2條規定，本法所稱老人，指年滿65歲以上之人，惟本法
13 施行細則第10條規定，60歲以上未滿65歲之人自願負擔費用
14 者，老人福利機構得視內部設施情形，提供長期照顧、安養
15 或其他服務，爰老人福利機構服務對象涵括60歲以上之人，
16 爰將第1項及第3項所定『入住者』修正為『服務對
17 象』。」、第48條規定：「(第1項)老人福利機構有下列情
18 形之一者，主管機關應處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰
19 鍰，並公告其名稱與負責人姓名及限期令其改善：一、虐
20 待、妨害服務對象之身心健康，或發現服務對象受虐事實未
21 向直轄市、縣(市)主管機關通報。二、提供不安全之設施設
22 備或供給不衛生之餐飲，經主管機關查明屬實。三、經主管
23 機關評鑑為丙等或丁等，或有其他重大情事，足以影響服務
24 對象身心健康。……(第2項)有前項第一款所定虐待、妨害
25 服務對象之身心健康、第二款所定提供不安全之設施設備或
26 供給不衛生之餐飲，或有其他重大情事，致服務對象死亡
27 者，加重罰鍰至新臺幣二十萬元以上一百萬元以下；必要
28 時，得令其停辦一個月以上一年以下。(第3項)經主管機關
29 依第一項規定限期令其改善，屆期未改善者，得令其停辦一
30 個月以上一年以下，並於所屬網站公告其名稱與負責人姓名
31 及未改善情形，供民眾查詢。(第4項)前二項停辦期間屆滿

01 仍未改善或令其停辦而拒不遵行，或經主管機關辦理評鑑複
02 評仍為丁等者，廢止其設立許可；其屬法人者，得令其解
03 散。」96年1月31日立法理由謂：「老人福利機構對於所收
04 容老人乃負有照顧義務，如其行為影響老人人身照顧或公共
05 安全，主管機關有立即介入、處罰，並限期令其改善必要，
06 爰為本條規定。」109年5月27日修正理由謂：「一、原條文
07 配合第2項至第6項之增列爰列為第1項，其修正說明如下：
08 (一)考量第1項各款所列情形，影響服務對象權益甚鉅，為
09 有效遏止，並利民眾得因資訊公開保障其選擇機構之權益，
10 爰於序文增列公告機構名稱與負責人姓名之規定，並酌作文
11 字修正。(二)第一款至第三款文字酌作修正，修正理由同修
12 正條文第38條說明一。……二、鑑於老人福利機構倘因虐
13 待、妨害服務對象之身心健康、提供不安全之設施設備或供
14 給不衛生之餐飲，或有其他重大情事，致服務對象死亡，嚴
15 重影響機構服務對象生命安全與受照顧權益，為有效遏止，
16 爰增列第2項，除加重罰鍰額度外，必要時，主管機關得逕
17 令其停辦之規定；另主管機關處以機構加重罰鍰者，仍須依
18 第1項規定公告機構名稱與負責人姓名，並限期令其改善。
19 三、為完備違反第1項各款所列情形之裁處程序，將原第49
20 條第2項移列至本條第3項及第4項，並酌作文字修正。另考
21 量老人福利機構照顧服務涉服務對象權益，於第4項後段增
22 列針對評鑑成績不佳，經主管機關限期改善及輔導後，再接
23 受複評之結果仍為丁等者，應廢止其許可，以保障服務對象
24 權益。」。

25 2.110年2月5日修正前老人福利機構設立標準第1條規定：「本
26 標準依老人福利法(以下簡稱本法)第三十四條第二項及第三
27 十六條第五項規定訂定之。」、第2條第1款、第2款規定：
28 「本法所定老人福利機構，分類如下：一、長期照顧機構：
29 分為下列三種類型：(一)長期照護型：以罹患長期慢性病，
30 且需要醫護服務之老人為照顧對象。(二)養護型：以生活自
31 理能力缺損需他人照顧之老人或需鼻胃管、導尿管護理服務

需求之老人為照顧對象。(三)失智照顧型：以神經科、精神科等專科醫師診斷為失智症中度以上、具行動能力，且需受照顧之老人為照顧對象。二、安養機構：以需他人照顧或無扶養義務親屬或扶養義務親屬無扶養能力，且日常生活能自理之老人為照顧對象。」、第7條規定：「各級政府設立及辦理財團法人登記之長期照顧機構或安養機構，其設立規模為收容老人五十人以上、二百人以下為限。但中華民國九十六年二月一日以前已許可立案營運者，不在此限。小型長期照顧機構或安養機構，其設立規模為收容老人五人以上、未滿五十人。」、第8條第1項、第2項規定：「長期照顧機構及安養機構應置專任院長(主任)一名，綜理機構業務，督導所屬工作人員善盡業務責任；並配置下列工作人員：一、護理人員：負責辦理護理業務及紀錄。二、社會工作人員：負責辦理社會工作業務。三、照顧服務員：負責老人日常生活照顧服務。四、其他與服務相關之專業人員。前項各款人員資格應依老人福利專業人員資格及訓練相關規定，並於聘任後三十日內報請主管機關備查；異動時，亦同。」、第12條規定：「長期照護型機構，對所照顧之老人，應由醫師予以診察；並應依老人照顧需要，至少每個月由醫師診察一次。」、第13條第1項規定：「長期照護型機構，對於轉診及醫師每次診察之病歷摘要，應連同護理紀錄依護理人員法規定妥善保存。」、第34條規定：「長期照顧機構及安養機構採綜合辦理者，應依下列規定辦理：一、屬分別使用之區域，並有固定隔間、獨立區劃者，其設施及工作人員標準應各依第二章及第三章規定辦理。二、無固定隔間、獨立區劃者，其設施及工作人員應依較高之標準辦理。前項機構之規模，應依各類標準分別計算；……」、私立老人福利機構設立許可及管理辦法第21條第2項規定：「法人或團體之董事、監察人、理事或監事，均不得兼任法人或團體所設立或附設私立老人福利機構之工作人員。」96年7月27日增訂理由謂：「鑑於私立老人福利機構非以營利為目的，法人或團

01 體之董事、監察人、理事或監事，係私立老人福利機構中工
02 作人員之管理者或監督者，為免發生球員兼裁判情事，影響
03 法人正常運作，爰增列第2項。」、老人福利服務提供者資
04 格要件及服務準則第1條規定：「本準則依老人福利法第二十
05 十條第一項規定訂定之。」、第2條第2款、第4款規定：
06 「老人福利服務提供單位應遵循下列事項：二、以服務對象
07 安全及健康為首要考量。四、專業人員執行業務，應遵守相
08 關法令。」、第91條第1款規定：「住宿服務內容如下：
09 一、提供整潔衛生、採光及通風良好之居住空間。」、第93
10 條規定：「機構式醫護服務內容如下：一、評估住民身心狀
11 況，依其需求擬定個別化照顧計畫，並定期評估修正。二、
12 提供直接及間接照顧，並督導照顧服務員執行日常照顧計
13 畫。三、協助住民就醫，並視住民需要，照會、轉介相關之
14 醫療服務。……七、協助照護品質管理與監測。八、住民健
15 康狀況建檔管理。……」、第99條第2款、第5款規定：「生
16 活照顧服務內容如下：二、協助更衣梳洗、被服及個人衣物
17 清洗。五、疾病送醫、陪同就醫照顧。」、老人福利服務專
18 業人員資格及訓練辦法第1條規定：「本辦法依老人福利法
19 (以下簡稱本法)第二十條第二項規定訂定之。」、第2條規
20 定：「本辦法所定專業人員，包括下列人員：一、社會工作
21 人員。二、照顧服務員。三、居家服務督導員。四、護理人
22 員。五、老人福利機構院長(主任)。」、第3條規定：「本
23 法第二十條第二項所定應由專業人員提供服務之一定項目，
24 為本法……第十九條第一款至第四款、第六款、第八款及第
25 九款規定之項目。」、第7條規定：「護理人員應經護理人
26 員考試及格，並領有中央衛生主管機關核發之護理師證書或
27 護士證書。」、第8條規定：「老人長期照顧長期照護型機
28 構院長(主任)除符合前條規定外，且其從事臨床護理工作年
29 資應符合下列規定：一、護理師：四年以上。二、護士：七
30 年以上。」、內政部補助或委託辦理老人服務及照顧辦法第
31 1條規定：「本辦法依老人福利法第八條第二項規定訂定

之。」、第2條第1項規定：「本辦法之補助或委託對象如下：一、財團法人老人福利機構。二、附設老人福利機構之財團法人。三、財團法人基金會，其捐助章程明定辦理社會福利服務事項者。四、立案之社會團體，其章程明定辦理社會福利事項者。」、第3條第1項第4款規定：「內政部得補助或委託辦理之老人服務及照顧項目如下：四、老人福利機構照顧服務。」、第9條規定：「本部委託辦理老人服務及照顧事項案件，應依政府採購法及相關規定辦理。」（行政院102年7月19日公告本辦法之主管機關變更為衛生福利部）。

3. 綜上可知，老人福利給付係老人身為公民應有之權利，法定扶養義務人固應負責安頓扶養老人，然對於因身體、精神、環境或經濟上等特殊原因，親力親為盡扶養義務如有困難時，仍有賴政府機關本其職掌對老人提供妥適服務及全人照顧，而機構式服務作為老人福利多元化照顧服務體系之一環，係採全控式之機構管理與服務，機構本身具有公益性，屬非營利性質之福利產業，依其設立經營主體之不同，可分為公立公營（即學理上之公營造物）、公設民營（行政任務之功能民營化）、財團法人、私立小型。前二者之設立毋須經申請許可，私人或團體籌設老人福利機構，則須向主管機關申請設立許可及辦理財團法人登記（此包含以財團法人之形式設立，以及財團法人設立後，以法人名義附設老人福利機構），而一定規模以下且不對外募捐、接受補助及享受租稅減免之私立小型老人福利機構，創辦人即為經營主體，除須向主管機關申請設立許可外，得免辦理財團法人登記，以發展多元、多層級服務型態，並鼓勵更多人士參與老人福利工作。老人福利機構提供各項服務，應以服務對象之安全與健康為首要考量，對服務對象提供住宿、醫護、生活照顧等服務，均應由相關專業人員為之，並置專任之院長或主任綜理機構業務，督導所屬從業人員善盡照顧義務，如其照顧行為於具體個案情節有違反法令或注意義務等重大情事，導致服

01 務對象之身體或心理健康受有損害或足以影響其身心健康
02 者，即該當老人福利法第48條第1項第3款所定「有其他重大
03 情事，足以影響服務對象身心健康」之要件，主管機關自應
04 即時介入處置，裁罰該老人福利機構，並限期令其改善，以
05 維護服務對象受妥善照顧之權益。又行政程序法第15條規
06 定：「(第1項)行政機關得依法規將其權限之一部分，委任
07 所屬下級機關執行之。(第3項)前二項情形，應將委任或委
08 託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」、
09 臺北市政府組織自治條例第2條規定：「(第2項)中央法令規
10 定市政府為主管機關者，市政府得將其權限委任所屬下級機
11 關辦理。(第5項)前三項情形，應將委任或委託事項及法規
12 依據公告之，並刊登市政府公報。」基此，臺北市政府90年
13 8月23日府秘二字第9010798100號公告：「主旨：公告本府
14 主管業務委任事項，並自90年9月1日起生效。公告事項：
15 四、本府將下列業務委任本府社會局，以該局名義執行之：
16 (一)老人福利法中有關本府權限事項。」(見本院卷一第393
17 -394頁)，是被告於本件有老人福利法直轄市主管機關之權
18 限。

19 (二)、上開事實概要欄所述之事實，有原告臺北市老人福利機構設
20 立許可證書及法人登記證書(本院卷一第418-420頁)、原告
21 財團法人之主管機關改隸及法人登記資料(本院卷一第85-95
22 頁)、招標及決標公告(本院卷二第279-287頁)、被告勞務採
23 購契約(本院卷二第289-305頁)、第4次議定書(本院卷二第3
24 11-312頁)、決標公告(本院卷二第37-41頁)、系爭契約(本
25 院卷一第43-64頁)、109年12月17日函(本院卷一第65-66
26 頁)、原處分(本院卷一第67-70頁)、訴願決定書及送達證書
27 (訴願卷第5-20頁)等件在卷可稽，且為兩造所不爭執，為可
28 確認之事實。經查：

- 29 1.臺北市市有財產委託經營管理自治條例第2條第1項規定：
30 「本自治條例所稱委託經營管理，係指市政府委託機關(以
31 下簡稱委託機關)將市有財產以現況委託受託人營運，受託

01 人應負市有財產保管維護責任，並得依產品消費或服務內容
02 對外收取相關費用。」、第3條規定：「市有財產委託經營
03 管理，以市有財產之管理機關為委託機關。」、第4條第3款
04 規定：「市有財產得提供委託經營管理之項目如下：三、社
05 會福利：社會福利服務設施、殯葬設施。」另按行政法律關
06 係係由法律主體就具體事件，在行政法上所成立之權利義務
07 關係。在行政法上得享有權利及負擔義務之資格，即為行政
08 法上之權利能力，原則上須具有行政法權利能力，始得為行
09 政法律關係之權利或義務歸屬主體，社會生活中之各種組織
10 體，是否對其授予行政法權利能力，係由立法者裁量決定
11 之。又行政罰，原則上係由行政機關，在一般行政法律關係
12 內，對違反行政法義務之人，依法律所科處之制裁。行政罰
13 之處罰，以違反行政法上義務為前提，而實施處罰構成要件
14 行為之義務主體，自屬依法處罰之對象。立法者並非不得就
15 他人違反行政法上義務之行為，課特定人防止之義務，並因
16 其違反此一防止義務而使其成為行政處罰之對象(司法院釋
17 字第638號解釋理由書參照)。組織體得依法律規定而負有行
18 政法義務，並因違反義務而為受處罰主體。再按行政訴訟乃
19 公法上之爭訟，故行政訴訟法第4條第1項所謂權利或法律上
20 利益，本指公法上之權利或利益。惟事實上公權力大量介入
21 私經濟領域，早就有形成私法關係之行政處分的類型出現，
22 何況任何私法性質之權利，諸如與職業活動或財產收益有關
23 者，一旦提升層次則屬憲法上之工作權及財產權之範圍，已
24 非單純私權爭執之問題，傳統上的權利與反射利益二分法，
25 作為辨別撤銷訴訟之訴訟權能，有其簡便之處，但對個人權
26 益之保障則有欠周延，而且與權利思潮之發展相悖。由此可
27 知，所謂法律上利益宜採廣義解釋，依事件形態合理衡量，
28 除根據法律規定或一般法律原則，應予承認值得保護之事實
29 上利益外，亦應包括經濟上正當利益，以及私法上利益在
30 內，俾能擴大紛爭解決管道，以符撤銷訴訟之立法目的(最
31 高行政法院102年度判字第270號判決同旨可參)。本件原告

01 係依老人福利法向被告申請許可設立之財團法人老人福利機
02 構，兆如中心於行為時則係原告受被告委託經營管理，屬公
03 設民營老人福利機構，已如前述。而兆如中心既非行政機關
04 或其附屬單位，亦非原告之附設機構，其依老人福利法第19
05 條規定提供特定內容之機構式服務，對其服務對象負有老人
06 福利法所定之妥善照顧義務，屬老人福利法第48條第1項所
07 稱之老人福利機構，為老人福利法之權利義務歸屬主體，在
08 涉及相關照顧義務履行與違反之裁罰爭訟程序，自具有行政
09 法之當事人能力。準此，被告以兆如中心作為違反老人福利
10 法第48條1項規定之裁罰對象，而非以實際經營者即原告為
11 受處分之主體，應無違誤。至原告與兆如中心固係老人福利
12 法上不同之權利義務歸屬主體，惟觀諸上開卷附系爭契約第
13 15條、第17條可知，兆如中心因委託經營管理業務衍生違反
14 法令所應繳納之罰鍰係由原告負擔，有關兆如中心之評鑑則
15 將影響原告得否續行委託經營契約及委託經營之績效考核成
16 果等情形，亦將影響原告日後辦理政府採購事件之權利，是
17 被告以兆如中心為裁罰對象而作成原處分，應認原處分已損
18 害原告之法律上利益，原告自得依行政訴訟法第4條第1項規
19 定提起本件訴訟。被告主張原告非原處分之裁罰對象，不具
20 備提出本件撤銷訴訟之當事人適格，尚非可採。

- 21 2. 疥瘡致病原係人疥蟎，肉眼幾乎看不見，寄生在皮膚表層，
22 雌蟲會在皮膚表層挖出隧道，每天可在角質層產1至3粒卵，
23 疥瘡通常是長時間直接接觸患者皮膚而感染，由於患者身上
24 疥蟎可能會掉落在衣服、床鋪及傢俱上，因此接觸患者使用
25 過的衣物、毛巾或床鋪也可能間接感染疥瘡，在人群密集
26 的環境傳播特別快速，如護理之家、長期照護中心等。典型臨
27 床症狀為皮膚劇癢難耐，夜間尤其更為嚴重，感染疥蟎後，
28 由於對疥蟎及其排泄物產生過敏反應，因此皮膚上會出現紅
29 斑、丘疹、水皰等症狀，有時因劇癢抓傷引起疼痛，並導致
30 細菌感染。第1次感染疥瘡約2至6週才會出現症狀，感染後
31 即使患者尚未出現症狀，也可能傳染其他人，在患者身上的

01 疥蟎與蟲卵全部清除前，皆具有傳染力。預防方法除注重個
02 人清潔衛生及避免接觸患者的皮膚、衣物及床鋪外，建議患
03 者的同住者須同時接受治療，以避免互相傳染，若未正確預
04 防，可能再次感染等情，有卷附疾管署疥瘡感染症之疾病介
05 紹網頁列印資料可參(見本院卷一第115-116頁)。又疾病發
06 生之群聚，係指一群具有相同症狀之病例群集發生在一特定
07 區域與期間內，其人數多寡無關乎是否超過期望之病例發生
08 人數(群聚代表有傳染之可能)，而群聚事件則指發生傳染
09 病，且有人、時、地關聯性，判定為疑似群聚感染且有擴散
10 之虞，此有疾管署訂定之長照感管手冊在卷(訴願卷第747-7
11 48頁)可參。而疥瘡係長期照護機構常見之皮膚傳染病，為
12 早期發現個案、早期治療、避免機構發生群聚感染，疾管署
13 乃於長照感管手冊定有「疥瘡感染管制措施」專章供參，其
14 中除明定相關防護原則外，對於長期照護機構內有疥瘡感染
15 者，如其他服務對象或工作人員出現發癢或起皮疹時，須儘
16 快請專業人員評估、調查是否發生群聚感染及進行處理，確
17 定為群聚感染時，全體人員應接受評估是否需進行預防性抗
18 疥藥物治療，並徹底清潔疥瘡感染者活動接觸範圍(見訴願
19 卷第795-798頁)。

- 20 3.傳染病防治法第33條規定：「(第1項)安養機構、養護機
21 構、長期照顧機構、安置(教養)機構、矯正機關及其他類似
22 場所，對於接受安養、養護、收容或矯正之人，應善盡健康
23 管理及照護之責任。(第2項)前項機關(構)及場所應依主管
24 機關之規定，執行感染管制工作，防範機關(構)或場所內發
25 生感染；……」其立法理由謂：「由於安養機構、收容(教
26 養)機構、矯正機關及其他人口密集群聚生活之類似場所，
27 人口密集，接觸頻仍，為防範該類關(機)構發生機構或場所
28 內感染情形，爰予增訂，以強化其健康管理責任，並明定應
29 配合主管機關採行必要防治措施；前開機構之範圍，非以已
30 立案者為限。」(違反第2項前段所定未依主管機關之規定執
31 行，罰責定於同法第69條第2項)。查黃○桂(即系爭一覽表

01 編號7)於106年2月16日入住兆如中心，106年11月28日確診
02 疥瘡，109年3月20日因呼吸喘等症狀送至萬芳醫院急診，當
03 日確診疥瘡，109年4月3日疥瘡完治，同年5月5日因肺炎逝世
04 於萬芳醫院，北市衛生局將之列為指標個案進行專案調查，
05 109年4月28日無預警查核兆如中心，並於109年5月4日向萬
06 芳醫院調閱兆如中心所有住民至該醫院就診有疥瘡診斷碼之
07 病歷資料，查得自107年7月起，共有11名兆如中心住民經萬
08 芳醫院開立疥瘡診斷碼，分別為107年7月(1名)、107年11月
09 (1名)、108年1月(3名)、108年3月(1名)、108年5月(1名)、
10 108年8月(1名)、108年10月(1名)、109年2月(1名)及109年3
11 月(1名)，另於109年5月10日、11日會同皮膚專科醫師至兆
12 如中心進行住民及照護人員皮膚檢查，共計檢查476位(後續
13 補篩26位，合計普篩502位)，其中13位經醫師刮取皮屑檢
14 體，1位檢查結果確診疥瘡(即系爭一覽表編號12)，之後尚
15 有其他5名兆如中心住民分別於109年6月(1名)、109年9月(2
16 名)及109年11月(2名)經通報感染疥瘡。另被告派員於109年
17 5月7日、同年5月10日及11日、同年7月9日、同年8月6日至兆
18 如中心查訪，發現機構內上開普篩確診住民(即系爭一覽表
19 編號12)，房間內之隔離衣未妥適處理、使用前後之隔離衣
20 未適當區隔、住房內使用過之口罩及手套隨意放置等缺失，
21 另兆如中心住民之護理紀錄，查知部分住民於確診疥瘡前之
22 紀錄欠缺，且有住民經記載皮膚不適、搔癢等症狀而狀況未
23 癒，卻未見兆如中心尋求皮膚專科醫師處置或啟動相關感染
24 預防及處理作業。另依北市衛生局109年5月4日查核結果，
25 兆如中心並未能提出相關紀錄佐實其所屬人員得知住民確診
26 後之感染管制作為，僅口頭表示護理師檢查6樓所有住民及
27 工作人員皮膚無發現異狀等情，有北市衛生局109年12月1日
28 函附之會診紀錄、系爭一覽表、無預警查核計畫查核表及查
29 核摘要、疥瘡普查結果報告、人口密集機構傳染病監視作業
30 登錄系統通報列表、通報單、被告訪查紀錄表、兆如中心護
31 理紀錄等件在卷可據(見本院卷一第395-406、461、489-49

01 3、497-511、363-371、375-379頁、訴願卷第253-508頁)，
02 此部分事實，應堪認定。

03 4.上開疥瘡普查結果報告結論略謂以：雖無顯著事證指出事件
04 之感染源，惟疥瘡感染之情事確實存在於兆如中心，並敘明
05 「疥蟲會透過皮膚頻繁緊密接觸(如：共用毛巾、被單、棉
06 被等)而迅速擴散傳播感染，故疥瘡傳染性極高。經現場訪
07 視結果，該機構每一樓層，所有住民均共用1台洗衣機混
08 洗，使用過之床墊僅使用漂白水擦拭未曝曬且依12位住民之
09 照護人員時序、人物及樓層上有部分重疊，且住民返回機構
10 或新入住時，未完全落實隔離照護措施，皆為疥瘡感染之危
11 險因子」等語，再觀之109年5月27日北市衛生局調查紀錄表
12 等件(見本院卷一第407-410、415-417頁)可知，108年9月26
13 日就任之兆如中心院長林月桂於108年12月中發現上開黃○
14 桂住民皮膚癢，108年12月至109年3月間有看過聯合醫院駐
15 診在兆如中心內6次門診，但未有皮膚專科醫師駐診，期間
16 沒有因為皮膚症狀另外至醫院就醫，109年4月知悉黃○桂被
17 萬芳醫院診斷疥瘡後，未有再多詢問查證，僅由照顧服務員
18 及護理師對黃○桂同房住民作皮膚檢查，並未進一步對該中
19 心全面進行調查，切實執行感染管制工作，以確保兆如中心
20 內無其他潛藏之疥瘡感染，避免機構內人員或住民發生疥瘡
21 感染。之後，尚有其他5名兆如中心住民先後於109年6月(1
22 名)、109年9月(2名)及109年11月(2名)經通報感染疥瘡，業
23 如前述，是兆如中心住民先後發生疥瘡感染，顯非單一、偶
24 發事件。綜上，足見兆如中心管理及工作人員對於服務對象
25 未善盡長期照顧機構之健康管理及照護責任，亦未善盡其作
26 為機構提供者之注意義務，導致多位服務對象之身心健康陸
27 續受有損害，並使機構內上百位年老體衰之服務對象長期處
28 於受疥瘡感染之風險，所為自足以影響服務對象身心健康，
29 且客觀上已達情事重大之程度。又行政罰法第7條第2項規
30 定：「法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地
31 方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理

01 人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人
02 員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」準此，
03 兆如中心就其管理及工作人員對服務對象未善盡健康管理及
04 照護之責任，亦未善盡其注意義務之故意、過失，即負推定
05 故意、過失之責任。準此，兆如中心之經營管理既有如上述
06 之重大缺失情事，導致其服務對象之身心健康遭受疥瘡感染
07 之損害及危險，兆如中心違反老人福利法第48條第1項第3款
08 之事實，洵屬明確，被告憑予裁罰，自於法有據。至原處分
09 事實及理由欄所述兆如中心未落實住民約束處理及監測作業
10 部分，僅為事實理由之贅述，尚不影響原處分認定兆如中心
11 有經評鑑為丙等或丁等以外之其他重大情事，而足以影響服
12 務對象身心健康之適法性。原告執此指摘原處分認事用法違
13 誤，自非可採。又原告主張兆如中心訂有感染管制工作手
14 冊，相關感染管制作業流程，業經北市衛生局分別於106年7
15 月10日及109年9月17日查核通過，亦經被告以109年6月12日
16 函同意備查，故兆如中心相關感染管控作業符合查核標準云
17 云，此與兆如中心實際上是否落實相關感染管制工作之執
18 行，防範機構內發生感染，以善盡健康管理及照護之責任，
19 尚屬二事，並無可採。

- 20 5. 行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政
21 法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義
22 務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」司法院釋字第
23 641號解釋理由書謂：「對人民違反行政法上義務之行為處
24 以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根
25 據違反義務情節之輕重程度為之，使責罰相當。」是可知，
26 違反行政法上義務之處罰或制裁，須符合責罰相當原則。又
27 行政罰法第18條規定乃授權行政機關追求個案正義，而賦予
28 行政機關法定裁量權，是以行政機關行使裁量權得按個案具
29 體情節加重或減輕，作成符合授權目的及比例原則之處分。
30 行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及
31 範圍內，必須實踐具體個案正義，惟顧及法律適用之一致性

01 及符合行政自我拘束原則，乃訂定行政裁量準則作為行使裁
02 量權之基準，既能實踐具體個案正義，又能實踐法律適用之
03 一致性及可預見性，當非法律所不許。裁罰基準第1點規
04 定：「臺北市政府社會局(以下簡稱本局)為處理違反老人福
05 利法事件，依法而為妥適及有效之裁處，建立執法之公平
06 性，以期減少爭議及行政爭訟之行政成本，提升公信力，特
07 訂定本基準。」、第3點規定：「本局處理老人福利法事件
08 統一裁罰基準如下表：項次11：老人福利機構有下列情形之
09 一者：……三、經主管機關評鑑為丙等或丁等或有其他重大
10 情事，足以影響服務對象身心健康者。……統一裁罰基準：
11 依違規次數處罰如下，並公告其名稱與負責人姓名及限期令
12 其改善：一、第1次：處6萬元至14萬元。二、第2次：處14
13 萬元至22萬元。三、第3次以上：處22萬至30萬元。」、第4
14 點規定：「前點違規次數之計算，係依同一違規主體被查
15 獲，違反同項次經裁處並合法送達且未經撤銷之次數累計
16 之。」此係被告為處理違反老人福利法事件而制訂，並依違
17 規次數訂定相對應的罰鍰額度，於該罰鍰範圍內再視個案情
18 節輕重之不同而為裁罰之裁量基準，以落實個案之正義，使
19 裁罰手段符合比例原則，核未逾越老人福利法第48條第1項
20 授權裁量之範圍，被告自得援以為裁罰之準據。查林○玉係
21 兆如中心住民，自107年8月至108年10月17日退住之期間，
22 先後因尾骶骨傷口惡化感染等原因進出醫院共7次，出院後
23 在兆如中心住宿期間，多次發生壓力性損傷(即壓瘡)，兆如
24 中心未落實壓傷收案機制，未有跨專業整合照護處遇尋求改
25 善，被告認兆如中心有前揭照顧上之消極不作為致影響住民
26 身心健康之重大情事，依老人福利法第48條第1項第3款規
27 定，以109年11月19日北市社老字第10931838592號裁處書裁
28 處兆如中心6萬元罰鍰，兆如中心不服，於109年12月17日提
29 起訴願，經臺北市政府以110年5月4日訴願決定駁回其訴願
30 等情，有上開裁處書、訴願決定書(見本院卷二第83-100
31 頁)、林○玉病歷資料及調查報告(見被告112年7月7日陳報

外放之資料狀)等件在卷可考，而原告自承對系爭壓瘡事件不服經訴願駁回，後未續行行政訴訟而已確定等語(見本院卷二第105、228頁)。職此，被告為維護老人健康，並保障老人權益，以兆如中心於經營管理上之消極、怠惰，使上百位住民長期處於遭受疥瘡感染風險，並造成多位住民確診疥瘡，系爭壓瘡事件結束後，兆如中心內繼續出現疥瘡之受害人，可見本件違規行為之連貫且持續性，被告以系爭壓瘡事件作為同一違規主體第1次違反老人福利法第48條第1項第3款之處罰原因，而以本件作為第2次違法之處罰原因，依裁罰基準規定，據以從第2次違規之罰額中位數裁處18萬元罰鍰，係屬法定罰鍰額度內，與上開裁罰基準規定並無不合，本件亦無因個別案情依老人福利法或行政罰法規定，另有應審酌事項或依法應加重或減輕事由，核無與法律授權之目的相違或出於不相關事項考量之裁量濫用，亦無消極不行使裁量權之裁量怠惰等情事，復無過當，且罰責相當，難謂有違比例原則，於法自無不合。原告以兆如中心自107年7月至109年11月間，僅發生零星17名住民感染疥瘡，相較500名以上員工及住民，比率甚微，且被告就兆如中心普篩僅1人患有疥瘡，比例僅0.19%，兆如中心所應受責難程度及違反公法上義務所造成之影響程度實微為由，指摘原處分之罰額違反比例原則，並不可採。

- 6.財團法人法第1條第2項規定：「財團法人之許可設立、組織、運作及監督管理，除民法以外之其他法律有特別規定者外，適用本法；本法未規定者，適用民法規定。」、第2條規定：「(第1項)本法所稱財團法人，指以從事公益為目的，由捐助人捐助一定財產，經主管機關許可，並向法院登記之私法人。(第5項)本法所稱民間捐助之財團法人，指政府捐助之財團法人以外之財團法人。(第8項)本法所稱地方性財團法人，指捐助章程規定其主要業務或受益範圍僅及於單一直轄市、縣(市)行政區域，並由地方主管機關許可設立之財團法人。(第9項)本法所稱全國性財團法人，指捐助章

01 程規定其主要業務或受益範圍非僅及於單一直轄市、縣(市)
02 行政區域，並由中央主管機關許可設立之財團法人。」、第
03 3條第1項規定：「財團法人之主管機關，除登記及清算事項
04 外，在中央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；
05 ……」、第4條第3項前段規定：「地方性財團法人符合全國
06 性財團法人之設立條件，經申請許可者，得變更為全國性財
07 團法人。」、第39條第1項前段規定：「民間捐助之財團法
08 人應設董事會。」、第43條第1項前段規定：「董事長對內
09 為董事會主席，對外代表民間捐助之財團法人。」又前揭老
10 人福利機構設立標準第8條第1項明定長期照顧機構應置專任
11 院長(主任)，並綜理機構業務及督導所屬工作人員，院長
12 (主任)於其職務範圍內固可代表老人福利機構，然參以前揭
13 老人福利法第48條第1項公告機構名稱與負責人姓名之立法
14 理由可知，其目的在有效遏止第1項各款所列影響服務對象
15 權益甚鉅之情形，並利民眾得因資訊公開保障其選擇機構之
16 權益，則本條項所定公告之機構負責人，自應以對機構業務
17 之執行具有最終指揮、管理及監督之權限者為對象。本件兆
18 如中心於行為時係原告受被告委託經營管理，屬公設民營老
19 人福利機構，已如前述，而原告財團法人之主管機關雖經被
20 告以110年6月23日函許可改隸衛生福利部，並變更其法人名
21 稱，惟不影響其人格同一性。又觀諸系爭契約第8條、第12
22 條、第13條第3款、第19條第2款、第8款、第9款、第27條等
23 約定(見本院卷一第48-62頁)、原告108年10月3日函及被告1
24 08年10月5日函(見本院卷一第415-417頁)等可知，行為時之
25 兆如中心院長林月桂係原告所聘任，原告對渠於兆如中心執
26 行職務有指揮、管理及監督之權限，本應以原告作為原處分
27 公告之機構負責人，惟原告係財團法人，依上規定，自應以
28 董事長對外代表原告，而胡世賢既為原告董事長，有卷附之
29 法人登記證書(見本院卷一第418頁)可據，則原處分公告兆
30 如中心名稱，並以胡世賢為兆如中心之代表人而公告其姓

01 名，自屬有據。原告以兆如中心之代表人應為林月桂，執此
02 指摘原處分違法，自無可取。

03 (三)、原告其餘主張之判斷：

04 1.行政行為之內容應明確；行政處分以書面為之者，應記載主
05 旨、事實、理由及其法令依據，行政程序法第5條、第96條
06 第1項第2款定有明文。所指行政處分之明確性，係為使處分
07 相對人及利害關係人得以瞭解行政機關作成行政處分的主要
08 法規根據、事實認定及裁量之斟酌等，其處分對象、規制內
09 容及法律效果之明確程度，係以客觀解釋結果為據，必須使
10 受規制之對象或利害關係人能夠知悉處分機關之要求為何，
11 或與其有關之事物受到如何之規制，以資判斷行政處分是否
12 合法，及對其提起行政救濟可獲得救濟的機會。本件原處分
13 之受處分人名稱欄已記載「被告委託原告經營管理兆如中
14 心」，其代表人則敘明「胡世賢」，地址均記載「○○市○
15 ○區○○○街000號」，主旨欄記載「受處分人有老人福利
16 法第48條第1項第3款之情事，被告爰處以18萬元罰鍰，並公
17 告名稱與負責人姓名」，佐以原處分所記載之事實及處分理
18 由等項，客觀上並無令人混淆誤認之虞，而原處分將受被告
19 委託經營管理兆如中心之原告列入受處分人內，目的僅在揭
20 露行為時之兆如中心經營管理權人為何，依上規定與說明，
21 其裁處罰鍰與公告名稱之對象均為兆如中心，並以胡世賢為
22 兆如中心之代表人而公告負責人姓名，俱屬明確，復參以前
23 開老人福利法第48條第1項公告機構名稱與負責人姓名之立
24 法理由可知，其目的兼以利民眾適時取得相關資訊，老人福
25 利法本即未設有公告期限之限制，以保障民眾選擇老人福利
26 機構之權益，均難認有何違反明確性原則之情事。原告主張
27 原處分所載之規制對象係原告或兆如中心，並不明確，公告
28 名稱與負責人姓名部分所指為何，亦有未明，復未記載公告
29 期間或解除公告之條件，違反明確性原則云云，洵無可採。

30 2.按診斷碼，係全民健康保險醫事服務機構向保險人申報醫療
31 費用及核付審查之醫事代碼資料(全民健康保險醫療費用申

報與核付及醫療服務審查辦法第20條等規定參照)。又人口
密集機構傳染病監視作業注意事項參、通報條件六規定：
「疥瘡：個案有斑丘疹與(或)有會癢的疹子，且至少符合以
下任一項(一)醫師診斷為疥瘡(二)實驗室檢查確認(三)與實
驗室檢查確認的疥瘡個案有流行病學相關」(見本院卷一第4
27-428頁)。揆之前開卷附系爭一覽表編號1至11之住民，渠
均經萬芳醫院皮膚科診斷而開立疥癬(疥瘡)診斷碼，編號
1、4之住民雖各有「(檢查沒看到蟲)」、「醫師檢查未發現
疥瘡，仍懷疑為疥瘡感染」之註記，惟此係記載於後續處置
作為欄，編號3有關「109/2/15當次門診檢查，並無發現疥
瘡」等語係記載於疥瘡治療結果欄，編號8、11住民記載診
斷無疥瘡，則與開立診斷碼之日期不同，編號7之住民即為
上開指標個案黃○桂，編號9住民於108年9月9日自兆如中心
退住入萬芳醫院，108年10月25日開立疥瘡診斷碼，仍在疥
瘡症狀出現之可能潛伏期，均難認渠等感染疥瘡與兆如中心
毫無關連。原告主張原處分以有疑義之系爭一覽表，認定兆
如中心有12名疥瘡確診住民，自有違誤云云，尚無可採。又
其他5名住民於109年6月至同109年11月間，既經兆如中心通
報感染疥瘡，該中心通報人員對於前開通報條件，應有認
識，若未合於條件，自毋須為此通報，原告主張上開通報僅
係兆如中心為求謹慎所為之管感機制通報，受通報人並未全
數感染疥瘡乙節，亦無可信。

- 3.原告主張老人福利法第48條第1項第3款前、後段係採例示及
概括規定之立法模式，後段所稱其他重大情事，應相同或相
似(當)於前段所定經評鑑丙等或丁等之程度，並舉兆如中心
105年度評鑑甲等計算，扣除原處分所認定違章事實之分數
後，該年度評鑑等次仍為乙等，不該當同條項第3款後段規
定之要件乙節，按之老人福利法第37條規定：「(第2項)主
管機關對老人福利機構，應予輔導、監督、檢查、評鑑及獎
勵。(第5項)第二項評鑑之指標，應依老人福利機構規模及
性質訂定；其評鑑之對象、項目與方式、獎勵之對象與方式

及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。」、衛生福利部辦理老人福利機構評鑑及獎勵辦法第2條規定：「本辦法評鑑及獎勵對象為各級主管機關主管之下列老人福利機構：一、公立老人福利機構。二、公設民營老人福利機構。三、財團法人附設之老人福利機構及財團法人老人福利機構。」108年4月10日修正理由三謂：「為配合行政院評鑑制度改革目標，在提高服務品質的前提下，簡化評鑑、降低行政成本，刪除現行第6條有關初評程序規定，直轄市、縣(市)主管機關無需再辦理初評，改為逕由衛生福利部辦理評鑑，爰刪除現行第2款。」、第3條規定：「老人福利機構每四年接受評鑑一次。但有下列情形之一者，從其規定：一、新設立者，自營運之日起滿一年後之一年內，得接受評鑑。二、停業或停辦者，自復業之日起滿一年後之一年內，應接受評鑑。」、第5條第1項規定：「老人福利機構評鑑項目，包括下列事項：一、經營管理效能。二、專業照護品質。三、安全環境設備。四、個案權益保障。五、服務改進創新。」、第6條規定：「本部應依下列規定，辦理評鑑工作：……直轄市、縣(市)主管機關應提出所轄第二條機構之評鑑所需相關資料供本部辦理，並派員協助評鑑實地訪查。」、第7條第1項規定：「評鑑結果分為以下等第：一、優等。二、甲等。三、乙等。四、丙等。五、丁等。」、第8條規定：「評鑑成績列為甲等以上之老人福利機構，得優先接受政府補助或委託辦理老人福利業務；列為丙等以下者，由主管機關依本法第四十八條第一項第三款規定處理，並公告其名稱與負責人姓名及限期令其改善。前項評鑑成績列為丙等以下，經限期改善者，本部應於限期改善期間屆滿後複評；複評成績未達乙等以上者，應停止政府補助或委託辦理老人福利業務，並由主管機關依本法規定處理。」(為配合109年5月27日老人福利法之修正，110年12月14日修正本條法源依據之項次)、109年11月12日修正之臺北市老人福利機構評鑑及獎勵辦法第3條規定：「本辦法評鑑及獎勵之對象，以於

臺北市經依法許可設立之私立小型長期照顧機構及安養機構為限。」佐以前揭老人福利法第48條規定及修正理由可知，老人福利機構之評鑑，乃係對機構進行定期性、全面性之評量管理措施，並依評鑑結果獎善懲劣，以督促老人福利機構之進步，達成老人福利法之立法目的。若老人福利機構經評鑑為丙等或丁等者，主管機關應依老人福利法第48條第1項第3款規定處置，嗣經主管機關限期改善及輔導後，再接受複評之結果仍為丁等者，應依同條第4項規定廢止其設立許可。而老人福利機構於具體個案如有虐待、妨害服務對象之身心健康或有其他重大情事，足以影響服務對象身心健康者，分別依同條第1項第1款、第3款規定處置，倘因而致服務對象死亡者，則依同條第2項規定裁罰。若謂老人福利機構於個案提供照顧品質嚴重不良致足以影響服務對象身心健康，卻未達虐待、妨害其身心健康之程度，僅能藉由定期評鑑機制監督管理，顯與老人福利法之立法目的未合，且不符老人福利法第48條第1項、第2項之立法體例，足見同條第1項第3款所稱其他重大情事，非必以相同或相當於經評鑑為丙等或丁等之情形，始足當之。原告此部分主張，容有誤解，不足憑採。

4. 行政罰法第24條第1項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」此為所謂之一事不二罰，係指同一人以一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，如因行為單一，且違反數個規定之效果均為種類相同之罰鍰，從其一重處罰已足達成行政目的時，僅得裁處一個罰鍰，同法第25條則規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」（其立法理由謂：行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰）乃揭示數行為分別處罰原則。故違反數個行政法上義務

應處罰鍰，係從一重裁處，或分別處罰，即應視其行為個數為單一或多數以為判斷。而違反行政法上義務之行為個數，必須就具體個案，依據行為人主觀上違章之意欲、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義等意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之(最高行政法院101年度判字第588號判決意旨可參)。本件被告對兆如中心作成原處分，係兆如中心之經營管理有上述之重大缺失情事，導致其服務對象之身心健康遭受疥瘡感染之損害及危險，與系爭壓瘡事件之裁罰係課責兆如中心未落實壓傷收案機制，於住民林○玉於107年8月至108年10月17日間，先後因尾骶骨傷口惡化感染等原因進出醫院共7次，出院後在兆如中心住宿期間多次發生壓瘡，未有跨專業整合照護處遇尋求改善之違失行為，二者裁處之基礎事實已然有別，況被告就系爭壓瘡事件以109年11月19日裁處書裁罰兆如中心後，兆如中心仍於109年11月20日及同年月24日通報其住民感染疥瘡(見本院卷一第487頁)，益徵本件與系爭壓瘡事件分屬不同違失行為，並無一事二罰或重複評價情事，原告以原處分認定之違法事實與系爭壓瘡事件，就同一違規條文、同時查察及認定違規期間重疊之下，拆分兩件裁罰處分之標準或理由不明，執此指摘原處分違法，亦無可取。

- 5.依行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟書面行政處分關於事實及理由等記載是否合法，應自其記載是否已足使人民瞭解規制對象受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實理由全部加以詳載，始屬適法。是以，書面行政處分雖未詳予敘明有關事證，然由其全部敘述中已包含主旨、事實、理由及其所依據之法令，使相對人能得知結論之理由何在者，即不應視為瑕疵。又已有事實記載之行政處分，於同一法效之前提下，增加形成處分法效之事實理由，係屬理由之追補，而行政機關之追補理由既

有助於法院客觀事實與法律之發現，且行政機關作成處分時所持之理由雖不可採，但依其他理由認為合法時，法院仍應駁回原告之訴訟，是行政機關所追補之理由，倘未改變行政處分之同一性，基於訴訟經濟之觀點，自得准許。查原處分業已記載受處分人、代表人、主旨、事實、法令依據及處分理由等項，當已足使兆如中心及原告瞭解受處分人違反行政法上義務之原因事實及受罰之法令依據，對於原處分所載「依裁罰基準規定，考量受處分人係第2次違反規定，且審酌上開情事應受責難程度及對住民身心健康之影響，處以18萬元罰鍰」之裁量依據，被告已於訴願答辯書（見訴願卷第550-555頁）、行政訴訟答辯狀及到庭詳述其認定之論據。原告主張被告未說明何以裁處18萬元罰鍰，於訴訟程序始追補照顧義務不同之理由，於法不合云云，容有誤會。

(四)、綜上，原告主張，均不可採。原處分認事用法尚無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

(五)、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

六、據上論結，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 113 年 2 月 19 日

審判長法官 蘇嫻娟

法官 林季緯

法官 劉正偉

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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. 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 113 年 2 月 19 日

書記官 黃品蓉

