

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第310號

113年10月17日辯論終結

原告 黃文德即新北市私立安琪寶貝蒙特梭利托嬰中心

訴訟代理人 朱耿佑律師

吳志勇律師

上一人

複代理人 白承宗律師

被告 新北市政府

代表人 侯友宜

訴訟代理人 王秉信律師

上列當事人間兒童及少年福利與權益保障法事件，原告不服衛生福利部中華民國112年2月2日衛部法字第1110028130號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、本件經過：

(一)被告於民國110年11月3日10時許，派員到原告經營之新北市私立安琪寶貝蒙特梭利托嬰中心稽查，發現該托嬰中心未依兒童及少年福利機構設置標準第11條設置專任主管人員，審認原告違反兒童及少年福利與權益保障法(下稱兒少法)第83條第5款規定，依同法第108條第1項規定，以110年11月10日新北府社兒托字第1102165642號函命原告限期改善(下稱系爭限期改善函)。

(二)嗣原告於110年11月24日以電子郵件檢具送審資料，向被告表示擬增聘黃靖雅為托嬰中心之主管人員，預計110年11月2

01 6日到職。惟被告於110年12月1日派員複查時，認為原告所
02 稱之主管人員黃靖雅並未實際任職，原告乃續於110年12月2
03 日以電子郵件檢具送審資料，向被告表示擬增聘譚雅文為托
04 嬰中心之主管人員，預計110年12月3日到職，經被告以110
05 年12月10日新北社兒托字第1102351776號函（下稱110年12
06 月10日函）同意核准原告函報之工作人員異動，並說明原任
07 主管人員黃靖雅因未實際任職，爰不予備查等語。

08 (三)之後，被告認為其於110年12月1日複查限期改善事項時，因
09 黃靖雅未實際任職，原告無法出示有關主管人員實際任職證
10 明，乃認原告超過改善期限而未改善完成，依兒少法第108
11 條第1項規定，以110年12月29日新北府社兒托字第11024981
12 69號函對原告裁處罰鍰新臺幣(下同)3萬元，並限期於文到
13 次日起30日內完成改善(下稱原處分)。原告認為其並無故
14 意過失，且系爭限期改善函之主旨記載「文到7日內改善完
15 成，詳如說明」，說明欄卻記載「請文到30日內改善完成並
16 函報改善結果」，無從判斷被告所命改善期間，不服原處分
17 提起訴願。訴願期間之111年2月14日，被告以新北府社兒托
18 字第1110277360號函（下稱更正函）表示系爭限期改善函之
19 說明內容誤寫，應更正為「文到7日內改善完成並函報改善
20 結果」，茲訴願機關決定駁回訴願，原告即提起本件行政訴
21 訟。

22 二、原告主張：

23 (一)被告曾以系爭限期改善函要求原告限期內就未聘任主管人員
24 等情予以改善，惟其主旨雖記載「請於文到次日7日內改善
25 完成」，其說明欄卻同時記載「請於文到次日起30日內改善
26 完成」等語。系爭限期改善函就改善期限之記載顯有矛盾，
27 已使原告無從清楚認知具體之改善期限，致使對被告以系爭
28 限期改善函作成之指示無所適從。顯見系爭限期改善函確有
29 主旨與說明欄記載不符之重大瑕疵。被告事後雖以「誤寫」
30 為由，以更正函將系爭限期改善函說明所載之「30日」修正
31 為「文到次日起7日內改善完成……。」，然系爭限期改善

01 函之主要規制效果，本在於命原告就未聘任主管人員等情為
02 限期改善，職是，其就「期限」之要求本應具體明確，方得
03 使原告明確理解行政處分之內容，進而正確履行其行政法上
04 義務。而系爭限期改善函主旨與說明欄，竟係就「期限」此
05 一涉關主要法律效果之重要事項記載違誤，顯使原告無從理
06 解該處分之規制效果，是此記載矛盾，實非誤寫、誤算之輕
07 微程度可比擬。況綜觀系爭限期改善函之前後文義脈絡，就
08 被告以如何之基準裁量本案改善期限，亦無任何記載，則何
09 有被告所稱，「依該函之全文脈絡」即得認應以主旨之7日
10 為改善期限之可言？原告無從自系爭限期改善函之外觀、內
11 容脈絡可知被告要求之改善期限，是系爭限期改善函主旨與
12 說明欄記載不符之違誤，顯非行政程序法第101條所稱之「
13 顯然錯誤」，自非被告所得自為更正之事項。

14 (二)又系爭限期改善函有主旨與說明相互矛盾之瑕疵，對原告而
15 言，其所欲發生之法律上規制力內容不明，使原告無所適從
16 而無法履行被告課予之行為義務。是以，系爭限期改善函具
17 有重大、明顯之瑕疵，且該瑕疵為一望即知之重大瑕疵，堪
18 屬行政程序法第111條第7款之無效事由，原處分自不得以之
19 作為認定本案改善期限，及原告是否違反兒少法第108條第1
20 項所稱「屆期未改善者」要件之基礎。縱認系爭限期改善函
21 之瑕疵未達無效之程度，然由於系爭限期改善函主旨及說明
22 所載之改善期限相互矛盾，其規制效果不明，有違行政程序
23 法第5條之行政行為明確性，仍不得作為原處分之裁罰基
24 礎。

25 (三)觀諸系爭限期改善函之內容，就被告指示原告為限期改善之
26 期間，有7日及30日2種。又參酌本院91年度訴字第4539號行
27 政判決意旨，系爭限期改善函既存有複數之解釋可能，如原
28 處分欲以系爭限期改善函為原告是否已改善完成之判斷基
29 準，自應以較原告有利之30日為改善期限。且新北市托嬰中
30 心申請工作人員異動，皆須檢附最近3個月內體檢表、刑事
31 紀錄證明，此有新北市網頁資料可稽。另公立醫院體檢表通

01 常於申請後7至10個工作日始能取得，刑事紀錄證明則需2至
02 5.5個工作日，此亦有新北市聯合醫院網頁資料節錄及新北
03 市申請刑事證明紀錄（良民證）之網頁資料可徵。職是，原
04 告就申請托嬰中心人員異動，僅所需資料之籌備期間，即至
05 少需7至10個工作日以上。倘被告堅持以7日作為改善期限，
06 如何能達其客觀上表現之目的？如何使原告相信被告真心誠
07 意要其改善，而不是假借此程序取得後續處罰之依據？是衡
08 諸最高行政法院98年度判字第452號判決意旨，原處分倘認
09 定以7日為改善期限，顯未審酌原告完成改善所需之必要時
10 間，而與行政程序法第8條之誠信原則有違。

11 (四)原告於110年11月12日收受系爭限期改善函，則自文到次日
12 起算30日，原告僅需於110年12月13日聘任主管人員，即應
13 屬改善完成。而原告已於上開期限內先後聘任黃靖雅（110
14 年11月26日至110年11月30日）、譚雅文等2位主管人員（11
15 0年12月3日），足證原告業已於系爭限期改善函所定期限內
16 改善完成。又原告聘任黃靖雅、譚雅文，已分別於110年11
17 月24日、同年12月2日以電子郵件向被告陳報，並經被告同
18 意，此有兩造書信往來紀錄可徵。被告明知原告已於系爭限
19 期改善函所定期限內先後聘任主管人員，並已發函通知被告
20 同意核准，自可證被告亦認定原告已聘任主管人員而改善完
21 成。詎被告竟仍於前開核准後之111年12月29日作成原處
22 分，以原告屆期未改善為由，對原告為裁罰等不利處分，顯
23 係出爾反爾，而使原告無所適從，是原處分顯與行政程序法
24 第8條之誠信原則有違，實屬重大違法。

25 (五)原告確已於110年11月24日以電子信件之方式通知被告增聘
26 黃靖雅，並經被告以電子信件、公文等方式回覆核准。然黃
27 靖雅於110年11月26日到職後，竟毫無徵兆地於同月30日離
28 職，原告雖已盡速另覓主管人員填補黃靖雅之空缺，惟實因
29 時值年末徵才不易，另覓得之譚雅文女士只得於110年12月3
30 日到職，故有被告派員於110年12月1日至原告托嬰中心複查
31 時，發現現場未有主管人員實際任職之情形。是以，縱認原

告未聘任主管人員之構成要件事實存在，惟其發生係因原告聘僱之主管人員黃靖雅於110年11月30日驟然離職而原告難以反應所致，原告實無實現該構成要件要素之意志，是無故意之可言；又原告亦難預見黃靖雅之驟然離職致使主管人員空缺，實無任何提前防範之機會，是以，未聘任主管人員亦非原告之過失所致。原告既無故意或過失，被告依行政罰法第7條第1項之規定，不得對原告予以裁處。準此，原處分及訴願決定洵屬違法，應予撤銷等語。

(六)並聲明：訴願決定、原處分均撤銷。

三、被告則以：

(一)被告於110年12月1日派員至現場複查時，因未見主管人員黃靖雅在場，為確認其是否實際到任，係由現場另1名未經核准到職人員協助操作監視設備予稽查人員檢閱，嗣因監視設備畫面均未見黃靖雅至中心辦理業務，方確認其實未到職，此亦由托嬰中心行政人員金欣蓓於托嬰中心行政稽查紀錄表之機構負責人或主管/代理人（職稱行政）欄位中親筆簽名確認無誤。該稽查紀錄表備註欄內並記載：「三、本表記載事項經親閱事實相符，並無異議，檢查人員在本場所執行檢查全程並無不法行為」等語，並非無陳述意見之機會；退萬步言之，本件違規事實為托嬰中心未依法聘任主管人員，原告有無違法之事實認定清楚明瞭，在客觀上明白足以確認，依行政程序法第103條第5款規定，被告依法亦得免予其陳述意見之機會。

(二)系爭限期改善函主旨已引述法規敘明命原告限期改善（請於文到之次日7日內改善完成）之意旨，至說明四誤載部分，屬行政程序法第101條第1項規定之顯然錯誤，經被告依該規定，以更正函更正在案，並未達無效行政處分之程度甚明。

(三)又原告曾對系爭限期改善函提起行政訴訟，業經本院以發生具拘束性法律效果之範圍，應以主旨欄為準，而系爭限期改善函主旨欄載明限期改善之期間為7日，實屬明確為由，而以111年度訴字第972號判決駁回原告之訴確定在案。況原告

於109年間已因未聘任主管人員遭查獲，當時被告即限期原告7日內改善，有被告109年8月18日新北府社兒托字第1091577707號函（下稱109年8月18日函）、109年7月30日新北市政府社會局托嬰中心稽查紀錄表可證。原告對於無主管人員之違規事實係以7日為限期改善時間，自屬知悉。

(四)縱以30日為準（僅係依原告主張假設），原告既於30日屆滿前之110年11月24日以電子郵件向被告表示已增聘黃靖雅為主管人員，其將於110年11月26日到職，被告於同日以電子郵件回復同意核准，並請原告另於7日內將資料送審，經原告另提出黃靖雅之工作人員異動名冊等資料，被告以110年11月29日新北社兒托字第1102290922號函（下稱110年11月29日函）同意核准黃靖雅110年11月26日到職，被告爰於110年12月1日派員複查，查獲主管人員未實際任職之違規事實，且原告亦自承110年11月26日至同年12月1日黃靖雅從未至原告托嬰中心到職工作，被告乃依稽查結果作成原處分，當無違誤。原告現又主張要以譚雅文之到職為準、原處分不合法云云，實有違誠信原則。至原告新聘主管人員譚雅文於110年12月2日到職，核屬事後改善行為，並不影響其先前違規事實之成立等語，資為抗辯。

(五)並聲明：駁回原告之訴。

四、本院之判斷：

(一)按兒少法第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75條第1項第1款、第2項規定：「（第1項）兒童及少年福利機構分類如下：一、托嬰中心。……（第2項）前項兒童及少年福利機構之規模、面積、設施、人員配置及業務範圍等事項之標準，由中央主管機關定之。」第83條第5款規定：「兒童及少年福利機構……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……違反第83條第5款至第11款規定之一者，……經設立許可主管機關命其限期改善，屆期未改善者，處新臺幣3萬元以上3

0萬元以下罰鍰，並得按次處罰；……」次按兒少法第75條第2項規定授權訂定之兒童及少年福利機構設置標準第2條第1項第1款規定：「本法所稱兒童及少年福利機構，其定義如下：一、托嬰中心指辦理未滿2歲兒童托育服務之機構。」第11條規定：「托嬰中心應置專任主管人員1人綜理業務，……。」可知，托嬰中心因違反兒少法第83條第5款規定，經命限期改善而屆期未改善者，始合致同法第108條第1項中段裁處罰鍰之要件。另新北市政府處理違反兒童及少年福利與權益保障法事件裁罰基準（下稱裁罰基準）附表項次39，「違反兒少法第83條第5款至第11款規定之一，依違規次數處罰如下，並得按次處罰；情節嚴重者，得命其停辦1個月以上1年以下，並公布其名稱：(一)第一次：限期7日至30日內改善，未改善者處3萬元以上12萬元以下罰鍰，並限期1個月內改善。」

(二)前揭本件經過之事實，有系爭限期改善函暨被告送達證書（本院卷第259-261頁）、兩造就聘僱黃靖雅之往來資料：110年11月24日來往電子郵件、新北市托嬰中心工作人員異動名冊、被告社會局110年11月29日函（本院卷第63-67頁）、黃靖雅之人員年資查詢結果（本院卷第537頁）、被告110年12月1日托嬰中心行政稽查紀錄表（本院卷第457-458頁）、兩造就聘僱譚雅文之往來資料：110年12月2日來往電子郵件、新北市托嬰中心工作人員異動名冊、被告社會局110年12月10日函（本院卷第69-73頁）、原處分（本院卷第33-37頁）、被告111年2月14日更正函（本院卷第267-268頁）及訴願決定（本院卷第39-50頁）等件在卷可稽，堪以認定。

(三)經查，托嬰中心違反兒童及少年福利機構設置標準第11條規定，而有兒少法第83條第5款規定之情事，依同法第108條第1項規定，主管機關應限期改善，屆期未改善者，始得予以處罰。又行政行為之內容應明確；行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，行政程序法第5條

、第96條第1項第2款定有明文。所指行政處分之明確性，除其處分性質、處分機關及規制對象應明確之外，尤以規制內容及法律效果之明確程度，係以客觀解釋結果為據，必須使受規制之對象能夠立即知悉處分機關對其之要求為何，或與其有關之事物受到如何之規制（最高行政法院109年度判字第23號判決參照）。準此，系爭限期改善函既以原告違反兒少法第83條第5款規定為由，而命其於期限內改善，若未改善即有遭行政罰處罰之後果，其規制內容及法律效果自應明確，且其明確程度必須使原告能立即知悉所受禁止之行為為何，遭裁處之罰鍰金額為何，及被告要求其限期改善之改善時程與範圍，不改善之法律效果，使原告有預見可能性，有所遵循，如此方符合上開行政處分明確性原則。惟查，被告據以作成原處分之系爭限期改善函，其主旨記載：「臺端黃文德女士，……，經營新北市私立安琪寶貝蒙特梭利托嬰中心……，因違反兒童及少年福利與權益保障法第83條規定，爰依同法第108條第1項規定，請於文到次日7日內改善完成，詳如說明，……。」等語，然於說明欄則記載：「……三、本府人員於110年11月3日上午10時前往稽查，查獲中心未聘任主管人員。四、前項違反規定之情事，請於文到次日起30日內改善完成並向本府社會局函報改善結果，逾期未報或屆期未改善者，本府將依兒童及少年福利與權益保障法第108條第1項處以新臺幣3萬以上30萬元以下罰鍰，並得按次處罰。……。」等語（本院卷第51頁），則系爭限期改善函究係命原告7日內改善，抑或命原告30日內改善，確有不明。被告固稱原告於109年間已因未聘任主管人員遭查獲，當時被告即以109年8月18日函限期原告7日內改善，原告對於無主管人員之違規事實係以7日為限期改善時間，自屬知悉云云，惟被告109年8月18日函之主旨及說明四均係記載「文到次日起7日內完成改善」等語（本院卷第501-502頁），並未有主旨及說明記載不相符之情形，且參以被告所訂定公布之裁罰基準，其附表項次39，明文規定違反兒少法第83條第5

01 款規定，第1次違規「限期7日至30日內改善，未改善者處3
02 萬元以上12萬元以下罰鍰，並限期1個月內改善。」等情，
03 可知被告依裁罰基準規定，亦非不得命原告於「文到30日內
04 改善」，是要難以被告109年8月18日函相繩原告知悉本件違
05 規事實係以7日為限期改善期限。被告主張，自難採取。系
06 爭限期改善函有關命原告改善期限既有主旨（7日）及說明
07 （30日）之記載相扞格情形，致其課予原告改善之期限，難
08 認明確，與行政處分明確性原則顯有未合。被告以原告未於
09 系爭限期改善函所定7日期限為由，依兒少法第108條第1項
10 規定，以原處分處原告3萬元罰鍰，並命於文到次日起30日
11 內完成改善，揆諸前開說明，其合法性已屬有疑。

12 (四)再以，系爭限期改善函所命原告改善之期限既有前開所述不
13 明確，致有疑義之情形，自應採有利於受處分人即原告之解
14 釋。亦即，被告是否能裁處原告，應視原告是否於系爭限期
15 改善函送達次日起30日（即110年12月12日）內改善完成。
16 查系爭限期改善函係於110年11月12日送達原告，有卷附送
17 達證書可按（本院卷第261頁）。原告於110年11月24日以電
18 子郵件向被告社會局表示擬增聘黃靖雅為主管人員，預計於
19 110年11月26日到職，被告社會局承辦人員於同日以電子郵件
20 回復同意核准，並請原告另於7日內將資料送審，經原告
21 於翌日（25日）提出黃靖雅之工作人員異動名冊等資料，被
22 告社會局以110年11月29日函同意核准黃靖雅110年11月26日
23 到職。嗣黃靖雅雖於110年11月26日至同年12月1日並未於原
24 告托嬰中心任職，為原告所自承（本院卷第507頁），並經
25 被告社會局於110年12月1日派員複查，查獲黃靖雅並未實際
26 任職。原告繼於110年12月2日以電子郵件向被告社會局表示
27 擬增聘譚雅文為主管人員，預計於110年12月3日到職，被告
28 社會局承辦人員於同日以電子郵件回復同意核准，並請原告
29 另於7日內將資料送審，經原告於翌日（3日）提出譚雅文之
30 工作人員異動名冊等資料，被告社會局以110年12月10日函
31 同意核准譚雅文110年12月3日到職，有兩造就聘僱譚雅文之

往來資料：110年12月2日來往電子郵件、新北市托嬰中心工作人員異動名冊、被告社會局110年12月10日函、譚雅文勞保紀錄及打卡紀錄等件附卷足參(本院卷第69-73、413、509-511頁)。而被告依譚雅文打卡紀錄，對於譚雅文於110年12月6日至111年1月19日擔任原告主管人員一職亦不爭執(本院卷第563頁)。是以，原告至遲已於110年12月3日依系爭限期改善函所命原告於「文到次日起30日內」改善完成並向被告社會局函報改善結果(縱依譚雅文打卡紀錄之記載，其係於110年12月6日擔任原告主管人員，原告亦已於30日內改善完成)。準此，被告於110年12月29日作成原處分時，原告既已改善完成，被告仍以原處分裁處原告3萬元罰鍰，並命於文到次日起30日內完成改善，即有違誤，應予撤銷。至被告雖於原告對原處分提起訴願後，於訴願程序中以111年2月14日更正函將系爭限期改善函說明四修正為「文到次日起7日內改善完成並向被告函報改善結果」(本院卷第267頁)，惟更正函既係於原處分作成後，始由被告為之，誠難據此而溯及認定被告所為之原處分於法無違。

五、綜上所述，原處分確有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未洽。從而，原告請求判決如訴之聲明所示，為有理由，應予准許。

六、本件之判決基礎已經明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料暨其他爭點經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必要，併予說明。

七、據上論結，本件原告之訴為有理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 113 年 11 月 21 日

審判長法官 蘇嫻娟

法官 鄧德倩

法官 魏式瑜

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	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

01

為 上 訴 審
訴 訟 代 理
人

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。

02

中 華 民 國 113 年 11 月 21 日

03

書記官 林俞文