

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

114年度訴字第337號

115年3月11日辯論終結

原告 汪李惠珍

被告 新北市政府

代表人 侯友宜（市長）

訴訟代理人 李宗翰

段博棋

林佩賢

上列當事人間幼兒教育及照顧法事件，原告不服新北市政府中華民國113年10月18日新北府訴決字第1131622959號（案號：1130071054）訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定撤銷。

二、原告其餘之訴駁回。

三、訴訟費用由原告負擔2分之1，餘由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

原告於起訴後，復於民國114年12月31日準備程序期日，更正被告為新北市政府，並變更聲明為：「一、訴願決定、原處分均撤銷。二、被告應依原告113年4月9日報請備查之有關5歲學童收費項目及數額表之電子郵件資料准予備查。原處分：新北市政府於113年7月8日回復郵件及相關不准予備查之郵件（訴願卷第15至16頁）。」（本院卷第298頁），核其變更訴之聲明之內容尚在本件固有之審理範圍，無礙兩造前就本件實體爭點已為之攻擊防禦方法及證據資料之實效

01 性，是基於程序經濟，本院認原告所為訴之變更，洵屬適
02 當，應予准許。

03 二、事實概要：

04 緣新北市政府教育局（下稱教育局）為辦理113學年度私立
05 幼兒園（不含準公共幼兒園、非營利幼兒園、職場互助教保服務
06 中心）2至5歲收費備查及登載作業，於民國113年3月26日以新北
07 教幼字第11305640384號函，通知包括原告在內之各私立幼兒園
08 於113年4月12日前檢附相關資料報送辦理，原告遂於113年4月9
09 日透過網際網路寄送電子郵件方式申報私立○○幼兒園（下稱○
10 ○幼兒園）3至5歲收費數額供被告備查，經被告以113年7月8日
11 電子郵件（下稱原處分）回復，欲調整5歲幼生學費需經審議委
12 員會審核通過，被告教育局有實質審核及准駁私立幼兒園所送收
13 費數額之權限等語，予以否准備查。原告不服，遞經新北市政府
14 訴願決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

15 三、原告主張略以：

16 (一)原告於113年7月23日向教育部提起訴願，遭教育部將案件違
17 法移轉予被告，由無訴願管轄權之被告作成本件訴願決定，
18 不得視為訴願機關已合法作成決定，符合行政訴訟法第4條
19 第1項規定「提起訴願逾三個月不為決定」要件，原告再於
20 同年11月27日起訴，程序完全合法，並無發回重行訴願之必
21 要，本件應進入實體爭點之審理。

22 (二)幼兒教育及照顧法（下稱幼照法）第43條第3項規定採取備
23 查制，乃立法者考量收費數額之訂定關乎私立幼兒園營業自由之
24 核心範疇，應由私立幼兒園依市場機制自行決定，被告依據該條
25 規範備查僅為事後監督性質，而兆元幼兒園未參加補助，並無幼
26 兒就讀教保服務機構補助辦法（下稱補助辦法）之適用，且根據
27 112年新制，補助對象為幼生家長，補助款亦直接撥入家長帳
28 戶，可見補助與私立幼兒園收費已脫鉤，補助辦法不得作為調整
29 收費之限制依據，至被告引用之教育部111年6月2日臺教授國字
30 第1110057220號函並非法規命令，亦無從作為否准備查之依據，
31 原處分拒絕備查○○幼兒園5歲幼生之收費額度，不僅違反法律

01 保留原則，更有悖於前開幼照法第43條第3項規定之立法意旨等
02 語。

03 (三)並聲明：

04 1.訴願決定、原處分均撤銷。

05 2.被告應依原告113年4月9日報請備查之有關5歲學童收費項目
06 及數額表之電子郵件資料准予備查。

07 四、被告答辯略以：

08 (一)依照幼照法第43條規定，幼兒園須向主管機關備查收費，才
09 可以對外公告，主管機關是新北市政府。办理流程是教育部
10 國民及學前教育署（下稱國教署）先來函通知新北市政府辦
11 理，由教育局承辦、代發教育部函通知業者進行收費備查作
12 業。方案報給新北市政府後，為了簡化流程，改採以電子郵
13 件信箱方式收件處理，配合中央辦理期限，在期限內完成。
14 收到備查申請後，整個程序都在線上進行，同意或不同意都
15 是透過電子郵件告知對方，申請表上有提到教育局沒有意見
16 即視同完成備查，是以新北市政府名義辦理備查，只是在電
17 子郵件上不會提到新北市政府，大部分都是提到教育局。本
18 件是在113年7月8日回復該電子郵件，對以該電子郵件作為
19 新北市政府處分沒有意見，沒有再發其他書面處分。

20 (二)依幼照法第43條第3項規定，私立幼兒園每學年度皆須報送
21 被告完成收費備查作業後，始得向幼生家長收取費用，又依補助
22 辦法第5條，私立幼兒園就5歲幼生之收費如有調整，須向被告提
23 出申請，並經新北市教保服務機構收費調整審議委員會審查通過
24 後，始得辦理5歲幼生之收費調整，另依教育部111年6月2日臺教
25 授國字第1110057220號函釋，被告有審查私立幼兒園2至5歲收費
26 之裁量決定權，對於其收費項目、用途及數額均具實質審查權
27 限，本件○○幼兒園既未依限送件申請5歲收費調整，原處分不
28 予備查其5歲幼生收費，核屬有據等語，資為抗辯。

29 (三)並聲明：駁回原告之訴。

30 五、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭點外，其餘為兩
31 造所不爭執，並有教育局113年1月15日新北教幼字第113008

4104函（本院卷第369至370頁）、教育局113年3月26日新北教幼字第11305640384號函（本院卷第323至325頁）、原告113年4月9日報請備查之有關5歲學童收費項目及數額表之電子郵件資料（本院卷第331至336頁）、教育部111年6月2日臺教授國字第1110057220號函（本院卷第367至368頁）、原處分（訴願卷第15至16頁）、訴願決定（本院卷第337至340頁）影本等件在卷可稽，堪認與事實相符。而兩造既以前詞爭執，則本件所應審究之主要爭點厥為：本件原處分是否合法？是否經合法訴願程序？起訴程序是否合法？

六、本院之判斷如下：

（一）本件應適用之法令及法理：

- 1.行政訴訟法第5條規定：「（第1項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。（第2項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」是可知，課予義務訴訟以曾向中央或地方機關提出依法申請之案件，且經合法訴願程序，為其起訴合法要件。課予義務訴訟所須具備之訴願程序，自應視申請人所為申請案件之主管機關，而定其應為處分之機關及不服之訴願管轄機關。
- 2.按所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，係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而言。是以，行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式而有異。人民向行政機關陳報之事項，如非僅供行政機關事後監督之用，而以之為該事項之效力要件者，雖以「備查」為名，其性質仍為行政處分。幼照

01 法第2條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為教育
02 部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政
03 府。」第6條第1項第2款規定：「直轄市、縣（市）主管機
04 關掌理下列事項：……二、教保服務機構之設立、監督、輔
05 導及評鑑。」第43條第1至7項規定：「（第1項）教保服務機
06 構之收費項目及用途由中央主管機關定之。（第2項）公立幼
07 兒園收退費基準之自治法規，由直轄市、縣（市）主管機關
08 依前項所定收費項目及用途定之。（第3項）私立教保服務機
09 構得考量其營運成本，依第一項中央主管機關所定之收費項
10 目及用途訂定收費數額，於每學年度開始前對外公布，並報
11 直轄市、縣（市）主管機關備查後，向就讀幼兒之父母或監
12 護人收取費用。（第4項）教保服務機構之收退費基準、收費
13 項目及數額、減免收費規定，應至少於每學期開始前一個月
14 公告之。（第5項）前項收退費基準、收費項目及數額、減免
15 收費規定，直轄市、縣（市）主管機關應主動於資訊網站公
16 開其訂定或備查之內容。（第6項）幼兒因故無法繼續就讀而
17 離開教保服務機構者，教保服務機構應依其就讀期間退還父
18 母或監護人所繳費用；其退費項目及基準之自治法規，由直
19 轄市、縣（市）主管機關定之。（第7項）前六項收退費項
20 目、數額、減免及收退費基準，應包括第十二條第三項及第
21 四項所定之教保服務、延長照顧服務及臨時照顧服務。」第
22 52條第6款規定：「幼兒園有下列情形之一者，處負責人新
23 臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並令幼兒園限期改善，屆
24 期仍未改善者，得按次處罰；其情節重大或經處罰3次後仍
25 未改善者，得依情節輕重為一定期間減少招收人數、停止招
26 生6個月至1年、停辦1年至3年或廢止設立許可之處分：……
27 六、……違反第四十三條第三項規定，未將收費數額報直轄
28 市、縣（市）主管機關備查、以超過備查之數額及項目收
29 費……。」前揭幼照法第43條第3項，於該法100年6月29日
30 制定公布時原為第42條第2項，其立法理由為：「……二、
31 私立幼兒園具市場供需取向，其收費反映成本，爰於第2項

規定私立幼兒園得考量其營運成本，依直轄市、縣（市）主管機關所定之收費項目及用途自訂收費數額，於每學年度開始前對外公布並報直轄市、縣（市）主管機關備查後，方得進行收費。……」是以，私立幼兒園如因營運成本考量，欲調整收費數額，應依幼照法第43條第3項規定，向直轄市、縣（市）主管機關報請備查後，始得依經備查之數額向就讀幼兒之父母或監護人收費，如未報備查，或以超過備查之數額及項目收費，均應受處罰。是主管機關就私立幼兒園所報調整收費數額予以備查，實質上已為准否之表示，且如未准予備查將導致私立幼兒園無法依其等報請備查之數額收費，否則將遭主管機關依幼照法第52條第6款規定予以處罰，核係主管機關就公法上具體事件所為決定，且已對外直接發生法律效果，自屬行政處分（最高行政法院112年度上字第439號判決意旨參照）。

- 3.按訴願法第4條規定：「訴願之管轄如左：……五、不服直轄市政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。……」又依前開幼照法第43條第3項規定，私立教保服務機構得考量其營運成本，依第1項中央主管機關所定之收費項目及用途訂定收費數額，於每學年度開始前對外公布，並報直轄市、縣（市）主管機關備查後，向就讀幼兒之父母或監護人收取費用。而新北市政府組織自治條例第2條第1至3項規定：「（第1項）新北市政府（以下簡稱本府）辦理新北市（以下簡稱本市）自治事項，並執行中央政府委辦事項。（第2項）中央法規以明定直轄市政府之方式指定本市享有該事務之地方自治團體管轄權者，本府得依本自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。（第3項）前項情形，準用行政程序法第十五條第三項權限委任規定之方式，將管轄事項及法規依據公告之，並刊登本府公報。」第6條第1項第4款、第2項規定：「（第1項）本府設下列各局、處、委員會：…四教育局。（第2項）各局、處、委員會之組織規程，由本府擬定，並送新北市議會（以下簡稱市議

會)審議之。」第14條規定：「(第1項)本府分層負責明細表由本府定之。(第2項)本府各局、處及委員會分層負責明細表，分甲表及乙表。甲表由各局、處及委員會擬訂，報本府核定；乙表由各局、處及委員會定之，報本府備查。」又依新北市政府組織自治條例第6條授權訂定之新北市政府教育局組織規程(下稱組織規程)第3條第4款規定：「本局設下列各科、室，分別掌理下列事項：…四、幼兒教育科：幼兒教育事項。…」第14條規定：「本局分層負責明細表，分甲表及乙表。甲表由本局擬訂，報本府核定；乙表由本局訂定，報本府備查。」而新北市政府各機關分層負責明細表(甲表)中，有關新北市政府教育局之新北市政府分層負責明細表(甲表)(核定本)(下稱分層負責明細表)明定：承辦單位「教育局幼兒教育科」、公務項目及內容：「一、幼兒園園務行政：1.公立幼兒園年度增減班核轉事項。2.公立幼兒園之籌備、設立及變更事項。3.幼兒園行政組織及員額編制標準修訂。4.幼兒園員額編制核定。5.公立幼兒園園長遴聘及遷調事項。二、私立幼兒園督導管理：1.未立案幼兒園取締、行政罰鍰案件處理事項。2.私立幼兒園之設立及變更事項。3.幼兒園違規查處及處分審辦事項。4.私立幼兒園兼辦國民小學階段課後照顧服務設立及審辦事項。」經核相關組織規程、分層負責明細表，均經母法授權訂定，且係為執行母法之細節性、技術性事項授權主管機關以法規命令所為必要規範，該等規範亦無逾越法律授權或與法律規範牴觸之情形，行政機關自得予以適用。綜上規定，足見新北市政府就有關備查私立教保服務機構所訂定收費數額之事務，並無自治條例及相關機關組織規程為權限劃分予教育局。因此，新北市政府就其上開管轄權限之事務，如欲委任所屬教育局，應循行政程序法第15條第1項所定權限委任程序，教育局始取得處理該事務之權限(最高行政法院112年度上字第426號判決意旨參照)。而本件亦查無新北市政府曾依行政程序法第15條第3項規定，將該管轄事項委任教

育局及相關法規依據公告並刊登政府公報之事實，此並有被告115年1月21日新北府教幼字第1150098264號函（本院卷第405頁）在卷可佐，且為被告訴訟代理人到庭所不否認（本院卷第296至297頁），是有關私立教保服務機構收費數額之備查業務，自仍依前開幼照法第2條第1項規定以新北市政府為主管機關，如不服新北市政府否准備查之行政處分，得向中央主管機關即教育部提起訴願。

(二)本件經查，原告曾於113年4月9日以電子郵件寄送○○幼兒園113學年度幼兒園收費情形設定表等資料，向教育局申請備查，經教育局幼兒教育科承辦人段博棋於同年4月24日上午10時42分許，以電子郵件回復：「5歲收費調整需經本市收費審議委員會審查通過始得調整，爰5歲收費不予調整備查，另貴園2-4歲收費調幅過高，本局不予核備…」等語。嗣經雙方多次以電子郵件溝通未果後，原告復於113年6月30日透過新北市政府網站向教育局請求就所經營之○○幼兒園113年5歲大班幼兒收費數額為155,500元准予備查，嗣經教育局幼兒教育科承辦人段博棋，以新北市政府名義於113年7月8日以電子郵件函復略以：「四、…爰此，本府教育局仍有實質審核私立幼兒園之收費，准駁私立幼兒園所送之收費調整數額，以保障家長權益」等語。此有相關電子郵件在卷可查（本院卷第331至336頁、訴願卷第15至16頁）外，並據被告訴訟代理人段博棋到庭陳稱，依照幼照法第43條規定，幼兒園須向主管機關備查收費，才可以對外公告，依據同條規定，主管機關是新北市政府。办理流程是國教署先來函通知新北市政府辦理，由教育局承辦、代發教育部函通知業者進行收費備查作業。方案報給新北市政府後，為了簡化流程，改採以電子郵件信箱方式收件處理，配合中央辦理期限，在期限內完成。收到備查申請後，整個程序都在線上進行，同意或不同意都是透過電子郵件告知對方，申請表上有提到教育局沒有意見即視同完成備查，是以新北市政府名義辦理備查，只是在電子郵件上不會提到新北市政府，大部分都是提到教育局。我們是在113年7月8日回復該電子郵件，對以該電子郵件作為新北市政府之處分沒有意見，沒

01 有再發其他書面處分等語（本院卷第296至297頁、459頁）。是
02 本院認上開以新北市政府名義於113年7月8日回復之電子郵件，
03 雖係教育局承辦人員所回復，然既係以被告名義回復說明否准原
04 告備查請求之依據，實質上將導致原告無法依報請備查之新收費
05 數額收費及如未報備查，或以超過備查之數額及項目收費，均應
06 受處罰之法律效果，自應認屬被告之行政處分，原告如對該行政
07 處分不服，自應依訴願法第4條第5款規定向中央主管部會教育部
08 提起訴願，方屬合法。

09 (三)本件原告原於113年7月23日正確向教育部提起訴願，然經教
10 育部法制處於同年月26日收受後，隨即於113年8月7日移由
11 被告訴願委員會審議，並於113年8月27日由被告訴願委員會
12 為訴願不受理決定，此有前開訴願書狀、教育部113年8月7
13 日臺教法（三）字第1130077035號書函檢附相關原告訴願書
14 狀資料（訴願卷第3至18頁）、訴願決定書（本院卷第337至
15 340頁）在卷可查，是堪認其已向教育部表示對原處分不服
16 之意，應視為已在法定期間內提起訴願，然教育部對之未實
17 質作成訴願決定，亦未滿足原告之訴願請求，即將該事件移
18 由被告訴願審議委員會審議，並作成訴願不受理決定，依訴
19 願法第57條規定，固可視為原告已提出訴願，然其並無變更
20 教育部方屬訴願管轄機關之效力，最終由無訴願管轄權之被
21 告訴願委員會作成訴願決定，此係訴願管轄錯誤而非屬行政
22 機關怠為處分之情形，尚無行政訴訟法第5條第1項規定之適
23 用，況原告有無提起訴願，與訴願決定是否管轄錯誤，殊屬
24 二事（最高行政法院112年度上字第541號判決意旨參照）。
25 原告主張已合法提起訴願，訴願管轄機關為行政機關內部事
26 項，訴願機關已逾法定3個月期間未作成訴願決定，且未依
27 法通知延長，訴願程序應已完備，而認其提起課予義務訴訟
28 為合法，顯有誤會。

29 七、綜上所述，本件係由無訴願管轄權之被告受理訴願而作成決
30 定，自屬管轄錯誤，訴願決定應予撤銷，至於原告訴請撤銷
31 原處分及被告應依原告113年4月9日報請備查之有關5歲學童

收費項目及數額表之電子郵件資料准予備查之行政處分部分，因本件仍待訴願管轄機關另依法踐行訴願前置程序，此部分之實體上主張，於本件無從逕予審酌，事證尚未臻明確，應由訴願管轄機關另為適法之決定。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

九、據上論結，本件原告之訴為一部有理由、一部無理由，依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第79條，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 4 月 15 日

審判長法官 鍾啟煌

法官 林常智

法官 蔡鴻仁

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 115 年 4 月 15 日

書記官 萬可欣