

訴 願 人 林○○

原 處 分 機 關 臺北市政府社會局

訴願人因違反老人福利法事件，不服原處分機關民國 99 年 8 月 19 日北市社老字第 0994043
3400 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

訴願駁回。

事實

訴願人擔任創辦人之○○老人養護所，原領有原處分機關核發之民國（下同）88 年 12 月 21 日北市社老（立）字 88-130 號立案證書，經原處分機關許可其於本市士林區中山北路○○段○○巷○○弄○○號○○樓設立，惟該養護所業於 99 年 7 月 26 日辦理歇業在案。嗣經民眾檢舉本市士林區中山北路○○段○○巷○○弄○○號○○樓違規經營老人福利機構，原處分機關乃於 99 年 8 月 4 日派員至現場稽查，查獲訴願人於該址經營未立案登記之老人養護業務，現場擺設 5 床，收容 5 位住民，並由訴願人及外籍看護 1 名在場照顧。原處分機關審認訴願人未經依法申請設立許可，擅於該址

違規經營老人福利機構業務（養護型之長期照顧機構）之事證明確，乃以訴願人違反老人福利法第 36 條第 1 項規定，依同法第 45 條第 1 項及臺北市政府社會局處理違反老人福利法事件統一裁罰基準規定，以 99 年 8 月 19 日北市社老字第 09940433400 號裁處書，處訴願人新臺幣（下同）10 萬元罰鍰及公告其姓名，並命訴願人於收受裁處書之次日起 3 個月內完成設立許可或停止辦理老人長期照顧業務。上開裁處書於 99 年 8 月 30 日送達，訴願人不服，於 99 年 9

月 20 日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

一、按老人福利法第 3 條第 1 項規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第 34 條第 1 項及第 2 項規定：「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、人員配置及業務範圍等事項之標準，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之。」第 36 條第 1 項規定：「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 45 條第 1 項規定：「設立老人福利機構未依第三十六條第一項規定申請設立許可，……處其負責人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰及公告其姓名，並限期

令其改善。」

老人福利法施行細則第 12 條規定：「設立老人福利機構未依本法第三十六條第一項規定申請設立許可，經直轄市、縣（市）主管機關依本法第四十五條第一項規定限期令其改善者，應依限完成設立許可程式；其期間由直轄市、縣（市）主管機關定之，最長不得逾六個月。」老人福利機構設立標準第 1 條規定：「本標準依老人福利法（以下簡稱本法）第三十四條第二項及第三十六條第五項規定訂定之。」第 2 條規定：「本法所定老人福利機構，分類如下：一、長期照顧機構：分為下列三種類型：（一）長期照護型：以罹患長期慢性病，且需要醫護服務之老人為照顧對象。（二）養護型：以生活自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：……二、安養機構……三、其他老人福利機構：……。」第 7 條第 2 項規定：「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 18 條規定：「小型養護型機構除院長（主任）外，應依下列規定配置工作人員：一、護理人員：隨時保持至少有一人值班；每照顧二十人應置一人；未滿二十人者，以二十人計。二、照顧服務員：日間每照顧八人應置一人；未滿八人者，以八人計；夜間每照顧二十五人應置一人；未滿二十五人者，以二十五人計。夜間應置人力應有本國籍員工執勤，並得與護理人員合併計算。前項機構收容有需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人者，應依第十一條規定配置工作人員。第一項機構得視業務需要，置專任或特約社會工作人員或其他工作人員。」

內政部 90 年 11 月 16 日臺（90）內中社字第 9074250 號函釋：「主旨：有關未經依法申請

許可而成立老人福利機構之規模認定疑義案，釋如說明……說明：……三、……強調機關規模係採事先預定、核准原則，故上揭條文所稱『規模』之認定，自應以機構設立目的預定收容人數並據以實質施設之床數認定，而非以實際收容老人人數認定。四、……其所稱『未經依法申請許可而成立之老人福利機構』（即未立案老人福利機構）規模之認定，因其屬未提出申請許可設立，故其預定收容人數主管機關無從事先審核；至該未立案機構『實質設置之設施及可容納之床數』得作為裁罰數額之裁量依據。」臺北市政府社會局處理違反老人福利法事件統一裁罰基準第 3 點規定：「本局處理違反老人福利法事件統一裁罰基準表如下：（節錄）」

項	違反老人	法條依據	法定罰鍰額	違反老人福利法統一裁罰基
次	福利法事	（老人福	度（新臺幣	準（新臺幣：元）
件	利法）	：元）或其		
		他處罰		

1	設立老人	第 45 條第 1 項及【	1. 處新臺幣 6 萬元以上	有下列情形之一，依其規模 處負責人罰鍰及公告其姓名
	福利機構	未依第 36 人福利法	30 萬元以	，並限期令其改善：.....
	條第 1 項	施行細則		下罰鍰。 .
	定申請設	第 12 條】	2. 公告其姓	二、有危害公共安全之虞或
	立許可者		名。	配置工作人員未符合老人福
	。		3. 限期令其	利機構設立標準者，設置 49
			改善。	床以下，處臺幣 10 萬元，並
				限期 3 個月完成設立許可程
				序；設置 50 床以上，新臺
				幣 30 萬元，並限期 6 個月完
				成設立許可程序。

臺北市政府 90 年 8 月 23 日府秘二字第 9010798100 號公告：「主旨：公告本府主管業務委

任事項，並自 90 年 9 月 1 日起生效。..... 公告事項：..... 四、本府將下列業務委任本府社會局，以該局名義執行之：（一）老人福利法中有關本府權限事項.....。」

二、本件訴願理由略以：訴願人日前所經營之「○○老人養護所」，於 99 年 7 月 26 日依申請歇業日期辦理歇業，於該日前已分別將養護所住民轉介至其他機構，並撤除原內部各項設施，所餘為長者 4 名及訴願人父親。父親跟隨兒子生活乃屬天經地義，是所收容者實際為 4 人，並無收容 5 人之違法事實；而原養護所租賃房屋為房東收回，故暫時移至被查獲之地址，並非違法經營。訴願人所收容之 4 名長者，被照顧之需要遠高於其他已按期轉介之長者，若為謀利應是留置照顧需求較低者及有家屬自費養護之長者，未及時轉介 4 名長者，乃因高○○、張○○等 2 人為榮民，訴願人為軍職退伍，早年與其等 2 人相處多年，見其等 2 人老邁，實有不忍；蔡○○為一弱智長者，原居住之身心障礙或養護機構均無法適應，直至轉至訴願人開設之養護所方安定下來；陳○○面臨養護所歇業，心生極大壓力，深恐更換環境，適應困難，故未轉介至其他機構。其等 4 人均依賴社會福利補助，於未立案處所無法取得正常補助，付費有限，實無利可圖，訴願人並無經營謀利之本意。

三、查本件係原處分機關於 99 年 8 月 4 日派員前往事實欄所述處所稽查，發現訴願人未經依法申請設立許可而經營老人福利機構，現場擺設 5 床，收容長者 5 名，由訴願人及外籍看護 1 名在場照顧，有原處分機關受理人民陳情、檢舉案件會勘紀錄表及現場照片 12 幀等

影本附卷可稽，是訴願人違規經營老人福利機構業務（養護型之長期照顧機構）之事證明確，洵堪認定。原處分機關以訴願人違反老人福利法第 36 條第 1 項規定，依同法第 45 條第 1 項及臺北市政府社會局處理違反老人福利法事件統一裁罰基準規定，處訴願人 10 萬元罰鍰及公告其姓名，並命訴願人於收受裁處書之次日起 3 個月內完成設立許可或停止辦理老人長期照顧業務，自屬有據。

四、至訴願人主張其所收容之人數實際為 4 人，另 1 名為其父親，父親跟隨兒子生活乃屬天經地義，並無收容 5 人之違法事實云云。按老人福利法第 34 條第 2 項及第 36 條第 5 項規定授權

權訂定之老人福利機構設立標準第 7 條第 2 項規定，小型長期照顧機構或安養機構，其設立規模為收容老人 5 人以上、未滿 50 人，惟上開規定之收容人數應指「申請設立規模人數」，關於未立案機構，其實質設置之設施及可容納之床數得作為裁罰數額之裁量依據，非訴願人所主張之「實際收容人數」，此有首揭內政部 90 年 11 月 16 日臺內中社字第 074250 號函釋在案。是訴願人實質設置 5 床，即已達小型長期照顧機構之規模，與其實際收容人數無涉，訴願主張，不足採據。

五、又訴願主張該 4 名長者被照顧之需要遠高於其他已按期轉介之長者，若為謀利應是留置照顧需求較低者及有家屬自費養護之長者，且其等 4 人均依賴社會福利補助，於未立案處所無法取得正常補助，付費有

限，實無利可圖，訴願人並無經營謀利之本意等節，經查老人福利法及老人福利機構設立標準規定，老人福利機構收容老人人數 5 人以上，應申請當地主管機關許可，即 4 人以下毋須立案，係以家庭照顧為準，乃考量子女照顧人數（含父、母、配偶父、母）、照顧空間（家庭空間有限）及照顧品質等因素而訂定，則收容 5 人以上，即有受主管機關輔導與監督之必要，以保障受照顧者之權益，與違規行為人是否因違規收容而受有利益等情無涉，是訴願人之違規情節縱屬可憫，尚難據此對其為有利之認定。從而，原處分機關所為處分，揆諸首揭規定及函釋意旨，並無不合，應予維持。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 蔡立文（公出）
副主任委員 王曼萍（代理）
委員 劉宗德
委員 陳石獅
委員 紀聰吉
委員 戴東麗
委員 林勤綱
委員 柯格鐘

委員 葉 建 廷
委員 范 文 清

不同意見書

對於本件原處分機關依據內政部 90 年 11 月 16 日臺（90）內中社字第 9074250 號及 95 年 3 月 13

日內授中社字第 0950713371 號函釋意旨，認定訴願人經營老人長期照顧業務，現場擺設 5 床，包含訴願人父親，共計收容 5 位住民，已達老人福利機構設立標準第 7 條第 2 項所定，收容老人 5 人以上、未滿 50 人，屬小型長期照顧機構，依老人福利法第 36 條第 1 項規定，應向主管機關申請設立許可，惟訴願人未完成設立許可即擅自辦理老人長期照顧業務，乃為本件裁罰。惟以實際設置之床數等同收容老人人數及將訴願人之法定扶養親屬計入收容老人人數範圍等節，似已逾越老人福利法之立法規範意旨及授權範圍，故本席等在結論上，無法採取多數所示意見，爰提出不同意見書，並補充理由如下：

一、以實際設置之床數等同收容老人人數與老人福利機構設立標準第 7 條第 2 項規定不符按老人福利機構設立標準第 7 條第 2 項規定：「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。」該條規範內容係以收容老人之人數倘若已達 5 人者，即應依法申請設立許可。所謂收容老人之人數應係以現場實際查獲收容之人數作為認定標準。內政部 90 年 11 月 16 日臺（90）內中社字第 9074250 號函釋意旨，以實際設

置之床數作為判斷其收容老人人數之標準，與該條文義不合。況且，此種作法，不啻是處罰預備犯，而預備犯之處罰，應以法律有明文規定者為限。老人福利機構設立標準第 7 條第 2 項規定之文義，並無處罰預備犯，本席等未能贊同。

二、將負責人之法定扶養親屬列入收容人數之計算方式實有可議依民法第 1114 條第 1 款規定：「左列親屬互負扶養之義務：一、直系血親相互間。」則訴願人為其父親之法定扶養義務人，本即負有扶養義務，縱訴願人利用同一場所、設施對其父親履行其扶養之義務，亦與常理無違；況收容老人與履行法定扶養義務係屬二事，原處分機關將訴願人父親計入其收容之老人人數範圍，不僅與收容老人之意涵不符，亦與一般社會通念有違。復依內政部 95 年 3 月 13 日內授中社字第 0950713371 號函釋意旨中所計入收容老人人數範圍者為負責人之叔叔，並非其法定扶養親屬，原處分機關以該函釋據為本件應將負責人之法定扶養親屬計入其收容老人人數之依據，實屬可議。

綜上論點，本件無論依老人福利法抑或老人福利機構設立標準均未能據以為本件裁處之依據，是訴願所訴事實，本席等以為在結論上應將原處分機關對於訴願人未經依法申請設立許可，擅於該址違規經營老人福利機構業務之罰鍰處分予以撤銷，爰提出本件不同意見書，敬供參酌。

中華民國

99

年

11

月

23

日市長 郝龍斌 請假

副市長 林建元 代行

訴願審議委員會主任委員 蔡立文 決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，並抄副本送本府。

（臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路 3 段 1 巷 1 號）