高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第420號
113年12月3日辯論終結

原　　告　信賴眼科診所
代　表　人　鄭理想
訴訟代理人　李之聖　律師
被　　告　嘉義市政府衛生局

代　表　人　廖育瑋
訴訟代理人　王鳳玉
　　洪瑞佑
　　洪永志　律師

上列當事人間醫師法事件，原告不服嘉義市政府中華民國112年9月8日府行法字第1125020105號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

㈠緣訴外人賴麗如醫師為執業登記於○○市○區○○路000號大學眼科診所（下稱系爭診所）負責醫師，經衛生福利部中央健康保險署（下稱健保署）於民國111年10月21日健保南字第00000000000號函（下稱111年10月21日函）副知被告略以，賴麗如醫師於111年10月17日至該署南區業務組陳述其自111年6月1日起迄今即未在系爭診所執行醫療業務，也不曾進去該診所巡視等語，爰以系爭診所承辦健保業務，查有負責醫事人員因故不能執行業務逾30日且未經報備，依全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法（下稱管理辦法）第

17條、第36條第2款規定，處以違約記點1點，賴麗如醫師並未提出救濟，現已確定。

㈡嗣被告於111年11月15日前往系爭診所稽查，經與現場人員確認，賴麗如醫師自111年6月1日起至稽查當日，未在系爭診所執行醫療業務已逾30日，未辦理停業，亦未指定其他醫師代理，違反醫師法第10條及醫療法第19條之規定，爰依衛生福利部（改制前行政院衛生署，下稱衛福部）96年9月3日衛署醫字第0000000000號函釋（下稱96年9月3日函），基於醫師停業未執行醫療業務，無法申請報備支援為由，以111年12月8日嘉市衛醫字第0000000000號函（下稱原處分）註銷賴麗如醫師自111年11月15日14時45分起（註：賴麗如醫師嗣已於111年12月28日恢復執行系爭診所醫療業務）報備支援原告、衛福部朴子醫院、營新醫院、○○縣○里山衛生所等4所醫療院所之報准時數。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 原處分剝奪原告本可因賴麗如醫師於111年11月15日至12月27日報備支援可獲得之健保給付超過新臺幣（下同）200萬元，被告卻未於作成原處分前通知原告陳述意見，違反行政程序法第39條及第102條規定。

2. 醫師法及該法施行細則均未明定只要醫師未於執業登記機構執行業務「即構成停業」或「主管機關即不得為醫師法第8條之2第5款之核准」，且醫師法第8條之2但書已明文「有下列情形之一者不在此限」，一旦符合該條但書（例如獲主管機關核准），醫師執業範圍不受本文「醫師執業僅得於執業登記機構為之」限制，並不存在「醫師須同時於執業登記機構執業，方得於其他機構執業」之法規範效力，且不論依醫師法就停業規定之體系解釋或衛福部歷年函釋，均無法得出醫師法關於停業僅限於執業登記機構，故被告增加或擴張法律所無之「停業認定標準」或「限制執業範圍」，違反法律

保留原則。又賴麗如醫師於111年6月1日至同年11月15日期間，仍持續於原告診所接受掛號看診，即有執行醫療業務，客觀上顯不符「停業」之要件，原處分於法有誤。

3.縱被告對於賴麗如醫師原核准報備支援處分（下稱核准報備處分）非適法之處分，原告並非賴麗如醫師，亦非由原告提出報備支援申請，自無行政程序法第119條第2款「對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述」之情，故原告作為該處分之受益人，既無信賴不值得保護之情形，被告不得撤銷該處分。又原告就賴麗如醫師於111年11月15日至同年12月27日提供醫療服務1,049名病患，若無健保給付，只能改向病患請求醫療服務費用，依行政程序法第117條第1款「撤銷對公益有重大危害」或第2款「信賴利益大於撤銷所維護之公益」規定，被告亦不得撤銷之。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.依賴麗如醫師於111年10月17日陳述，及被告派員於111年11月15日至系爭診所稽查之結果，賴麗如醫師自111年6月1日起至稽查之日未在系爭診所執行醫療業務，有停業之事實，且賴麗如醫師對健保署111年10月21日函（違約記點1點）並未提起救濟，是賴麗如醫師自111年6月1日至同年12月27日屬於停業狀態，已為確定。原告主張賴麗如醫師尚有在原告診所執業，非屬停業云云，並不可採。

2.依衛福部96年9月3日函可知，醫師擬前往其他醫療機構執行醫療業務，應依醫師法第8條之2規定，經事先報准，醫師如因停業而未執行醫療業務，依規定無法申請報備支援。鑒於現行申請報備支援係常態性報備整年度，醫師如於登記執業之醫療機構有歇業或停業之情事，該報備支援即自動失效，此於線上報備支援申請書亦有相關之標註。賴麗如醫師未將其停業事實之重要事項告知被告，仍向被告申請報備支援原告診所，因其未提供正確資料，導致被告基於錯誤事實作出

違法之行政處分，被告得依行政程序法第117條規定職權撤銷之，原告自無信賴值得保護之情事。又賴麗如醫師理應知曉其於登記執業之系爭診所處於停業狀態，不得報備支援其他醫療機構，惟賴麗如醫師仍執意至原告診所支援，致原告受有損害，應屬原告與賴麗如醫師之民事糾紛。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告以原處分註銷賴麗如醫師報備支援原告之時數，有無理由？□

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有健保署111年10月21日函（處分卷第7至8頁）、被告醫事業務檢查現場紀錄表（處分卷第9頁）、原處分（本院卷第15頁）、訴願決定（處分卷第34至41頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：

1.醫療法

⑴第2條：「本法所稱醫療機構，係指供醫師執行醫療業務之機構。」

⑵第19條第1項：「負責醫師因故不能執行業務，應指定合於負責醫師資格之醫師代理。代理期間超過45日者，應由被代理醫師報請原發開業執照機關備查。」

2.醫師法

⑴第8條第1項：「醫師應向執業所在地直轄市、縣（市）主管機關申請執業登記，領有執業執照，始得執業。」

⑵第8條之2：「醫師執業，應在所在地主管機關核准登記之醫療機構、長期照顧服務機構、精神復健機構或其他經中央主管機關認可之機構為之。但有下列情形之一者，不在此限：一、急救。二、執業機構間之會診、支援。三、應邀出診。四、各級主管機關指派執行緊急醫療或公共衛生醫療業務。五、其他事先報所在地主管機關核准。」

3.行為時（113年11月25日修正前）醫師法施行細則

第4條：「醫師執業，其登記執業之醫療機構以一處為限。」（修正後即現行規定變更條次為第17條：「醫師依本法第8條之2執業，其登記執業之機構以一處為限。」）

4.醫療機構設置標準（依醫療法第12條第3項規定授權訂定）

第20條第1項：「醫療機構之醫事人員，除醫療機構間之會診、支援外，前往他醫療機構執行業務，應依各該醫事人員法律規定，經事先報准，始得為之。」

5.管理辦法

⑴第17條：「保險醫事服務機構之負責醫事人員因故不能執行業務逾30日時，除已依其他法令報請原發開業執照機關備查者外，應自逾30日之日起10日內，報請保險人備查；備查事項變更時，亦同。」

⑵第36條第2款：「保險醫事服務機構有下列情事之一者，由保險人予以違約記點1點：二、違反……第17條……規定。」

㈢得心證理由：

1.依上揭醫師法第8條第1項、第8條之2本文、行為時醫師法施行細則第4條規定可知，醫師須向所在地衛生主管機關完成執業登記後，始能執業，且醫師之執業以一處為限，並應在核准登記之醫療機構為之。基於部分地區醫療資源之不足或醫療資源之分享，依醫師法第8條之2但書規定，醫師得前往執業登記以外之場所執行醫療業務，惟應事先向所在地衛生主管機關申請支援報備，經核備程序完成後，始可為之。準此，醫師執業場所係受有行政管制，此觀醫師法第8條之2立法理由：「為提高醫療服務品質，醫師執行醫療業務之場所，有必要予以限制，應以經地方衛生主管機關核准登錄之場所為限。惟為符實際，急救、醫療機構間之會診、支援或應病人邀請出診者不在此限。」即明，並以醫師已辦理執業登記並於其執業登記之醫療機構執行業務為前提，始得申請報備支援，倘醫師嗣後因故未於執業登記之場所執行業務，

例如停（歇）業之情形，則依規定無法申請報備支援其他醫療機構，原核准之報備支援案件因失所附麗，即失其效力，業經衛福部96年9月3日函（處分卷第13頁）、113年7月2日衛部醫字第1131666059號函（下稱113年7月2日函，本院卷第275至277頁）釋在案，核與醫師法關於管制醫師執業場所之立法目的相符，自得援用。另按行政程序法第93條規定：「（第1項）行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。（第2項）前項所稱之附款如下：……二、條件。……。」行政處分之附款，通常於處分書上以文字表明其意，觀本件賴麗如醫師線上申請至原告診所看診之醫事人員報備支援申請書及被告核准處分（本院卷第201至202、207、211至212頁），其注意事項欄位記載：「若支援（執業）機構停、歇業或醫事人員停、歇業，原報備支援案件將自動註銷。後續人員異動至新執業機構後，如有需繼續支援被支援機構，請重新辦理申請。」等語，依其文義，所謂「若……停、歇業，原報備支援案件將自動註銷」，解釋上應為附有解除條件之授益處分（即支援之醫療機構或醫師有停、歇業情形，該支援報備核准處分即因解除條件成就而失其效力）。

2. 查賴麗如醫師為領有執業執照之眼科專科醫師，執業登記於系爭診所，此有嘉義市政府108年7月10日府授衛醫字第1085102774號函暨醫師證書、眼科專科醫師證書等（本院卷第89至109頁）附卷可稽，依醫師執業登記之管理目的，賴麗如醫師應於執業登記之系爭診所執行醫療業務。賴麗如醫師自111年11月2日至同年12月31日前往執業登記以外之醫療機構即原告診所執行業務，其執行業務之活動方式及實施地點，係以固定排班提供診療業務，尚非屬急救、應邀出診、會診或經主管機關指派執行醫療業務等不需事先報准之情形，依醫師法第8條之2、醫療機構設置標準第20條第1項規定，應事先申請報備被告核准後，始得為一般性支援。賴麗如醫師

於111年10月27日、同年11月23日辦理支援報備之線上申報作業，業經被告核准其全部支援報備期間在案，惟有關賴麗如醫師支援報備合法與否，依上開說明，係以其是否已向被告領有執業執照並於執業登記之系爭診所執行醫療業務為前提。賴麗如醫師於111年10月17日至健保署南區業務組陳述自111年6月1日起迄今即未在系爭診所執行醫療業務，亦不曾進去該診所巡視等語，違反管理辦法第17條規定，經健保署依同辦法第36條第2款規定，以111年10月21日函（處分卷第7至8頁）處以違約記點1點，賴麗如醫師並未提起救濟，已為確定。嗣被告於111年11月15日派員前往系爭診所稽查，經與現場人員確認後，賴麗如醫師自111年6月1日起至稽查當日均未在系爭診所執行醫療業務，期間已逾30日未辦理停業，亦未指定其他醫師代理，有違反醫師法第10條及醫療法第19條規定（處分卷第9頁）。足見賴麗如醫師自111年6月1日起至被告稽查當日止，未於其執業登記之系爭診所執行業務，因故停止執業，期間長達數月，雖未達醫師法第10條第2項歇業標準（停業逾1年），然核有停業之事實，應堪認定。又被告上揭核准報備處分，具持續性效力，因賴麗如醫師未於執業登記之系爭診所執行醫療業務，於被告稽查日之111年11月15日14時45分起，具有停業事實，核與醫師法第8條之2規定之要件不符，不得申請報備支援，原核准報備處分因解除條件成就，即自斯時起向後失其效力，本無待被告再作成行政處分予以撤銷或廢止，賴麗如醫師自不得續至原告等其他醫療機構執行業務。被告作成原處分，其性質乃確認原核准報備處分自111年11月15日14時45分起失效之行政處分，並通知原告等4間醫療機構，原核准賴麗如醫師報備支援之時數予以註銷，於法尚無不合。

3. 原告雖主張醫師法及醫師法施行細則均未明定只要醫師未於執業登記機構執行醫療業務「即構成停業」或「主管機關即不得為醫師法第8條之2第5款之核准」，原處分顯違反法律保留原則，且賴麗如醫師仍持續至原告診所接受掛號看診，

自不符停業之要件云云。惟依前揭醫師法第8條第1項規定，及行為時醫師法施行細則第4條規定（現行規定移至第17條：「醫師依本法第8條之2執業，其登記執業之機構以一處為限。」其修正理由為：因應本法第8條之2業於111年6月22日修正，醫師執業登記之機構，不再僅限於醫療機構，爰配合修正）可知，醫師必須先辦理執業登記，始得執業，且醫師執業狀況之判斷，應以其登記執業之單一機構為準，核非以醫師自行宣稱或支援其他機構等浮動或難以界定之標準為依據，故法制上既以執業登記制度作為管理方式，其執業登記之機構自應作為反映該醫師執業狀況之唯一依據。又有關醫師停業，依醫師法第10條規定：「（第1項）醫師歇業或停業時，應自事實發生之日起30日內報請原發執業執照機關備查。（第2項）前項停業期間，以1年為限；停業逾1年者，應於屆至日次日起30日內辦理歇業。」行為時醫師法施行細則第5條規定：「醫師歇業、停業，依本法第10條第1項規定報請備查時，應填具申請書，並檢具執業執照及有關文件，送由原發執業執照機關依下列規定辦理：一、歇業：註銷其執業登記及執業執照。二、停業：登記其停業日期及理由後，發還其執業執照。」足見醫師於發生停業事實後，應申報停業備查，並於停業事實發生30日內向原發照機關為之，違反者，依醫師法第27條第1項規定，可裁處罰鍰，是法規課予醫師停業、歇業強制申報之義務，且停業備查核准後，原發照機關應於其執業執照上加註停業日期及理由後發還，而執業執照上之註記可使第三人清楚知悉該醫師為停業狀態，不得執行任何醫療業務（包含支援其他醫療機構），以維護公眾安全。準此，醫師法第8條之2但書規定醫師得於登記之機構以外其他機構執業之情形，仍應以該醫師已領有執業執照且於登記之機構執行醫療業務，無發生停業、歇業之事實為前提，此亦經衛福部113年7月2日函釋（本院卷第275至277頁）說明：「(一)……報備支援案件既以個別醫師已辦理執業登記為前提，倘渠嗣後因故停（歇）業，原核准

之報備支援案件因失所附麗，原則即失其效力。（二）為符執業登記制度之旨，有關醫事人員停業事實之認定，仍應以有無於原執業登記處所執行醫療業務行為為斷。」等情明確，核與上開醫師法立法意旨無違，自得援用。又賴麗如醫師領有執業執照並執業登記於系爭診所，其執業狀況應以有無至系爭診所執行醫療業務為斷，然被告於111年11月15日派員至系爭診所稽查，經現場確認結果（處分卷第9頁），賴麗如醫師自111年6月1日起至稽查當日均未在系爭診所執行醫療業務，亦未指定其他醫師代理，期間長達數月等情，核與健保署111年10月21日函（處分卷第7至8頁）記載：賴麗如醫師自述其自111年6月1日起未在系爭診所執行醫療業務乙節相符，被告據此認定賴麗如醫師自111年11月15日起有停業之事實，並無違誤。至賴麗如醫師有無於其他機構執行醫療業務，尚無礙於賴麗如醫師在系爭診所確屬停業事實之認定。是原告上揭主張，顯屬其對於法令之誤解，均無可採。

4. 另原告主張本件非原告提出報備支援申請，應無行政程序法第119條第2款之適用，且原告作為核准報備處分之受益人，既無信賴不值得保護之情形，被告不得撤銷，且原告如無法獲健保給付，只能改向病患請求費用，依同法第117條規定，有害公益而不得撤銷核准報備處分云云。經查，賴麗如醫師於111年11月份、12月份前往執業登記以外之其他醫療機構執行業務，事前已辦理支援報備之作業，被告雖核准其全部支援報備時間，然其於核准報備處分上附有解除條件之附款：「若支援（執業）機構停、歇業或醫事人員停、歇業，原報備支援案件將自動註銷。」，已如上述。又賴麗如醫師上開期間未於執業登記之系爭診所執行醫療業務，而有停業之事實，致原核准報備處分之解除條件成就，自動失其效力，無待被告作成處分予以撤銷，是原處分僅具「確認」該等核准報備處分自111年11月15日14時45分起失其效力之性質，尚非被告以原處分撤銷原核准報備之處分，故原告主

張原核准報備處分有信賴保護而不得撤銷云云，洵屬無據。再按行政程序法第117條、第119條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：……二、受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」上開規定係以授益處分之相對人（即申請人）為適用對象，即法所保障者係該處分所意圖授予利益之對象，始有信賴保護原則之適用。依醫師法第8條之2及醫療機構設置標準第20條第1項規定，醫療機構之執業醫師前往其他醫療機構執行醫療業務，原則上應事先報准，始得為之，而申請報准之義務人，為支援之醫師，並非被支援之醫療機構，是原告既非核准報備處分之申請人，非屬上開條文所稱「受益人」，自難認有該等規定之適用。況被告係以原處分確認原核准報備處分失效之時點，為具有確認效力之行政處分，並未創設或增加對原告不利益之額外法律效果，縱原告因賴麗如醫師疏未注意遵循相關規定，致原核准報備處分因解除條件成就而失其效力，原告無法獲得健保給付而受有財產上損害，然此部分與公益無涉，純屬原告與賴麗如醫師間私法上之爭議，應循民事爭訟途徑解決。原告上開主張，委無足取。

5. 至原告主張被告未給予原告陳述意見之機會，即逕行作成原處分云云。按行政程序法第114條第1項第3款、第2項規定：「違反程序或方式規定之行政處分，除依第111條規定而無效者外，因下列情形而補正：……三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。……」「前項第2款至第5款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之……。」是以，行政機

關作成不利之行政處分前，縱未給予當事人陳述意見之機會，惟於訴願程序終結前已給予者，上開瑕疵即告補正。查被告於原處分作成前，雖未給予原告陳述意見之機會，然原告已於訴願程序中提出訴願書，陳明其訴願理由並檢附相關事證（訴願卷第19至36頁），足證原告對原處分內容，當已清楚明白，並陳述其意見在卷。是依前揭規定及說明，被告於作成原處分前，未給予原告陳述意見之瑕疵，已因訴願程序事後給予而治癒，難認原處分之程序有何違法。從而，原告此部分主張，亦無可採。

六、綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　12　　月　　24　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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	1.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或

律師為訴訟代理人。	為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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　　12　　月　　24　　日

書記官　鄭　郁　萱