

01 高雄高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第二庭

03 113年度訴字第14號

04 114年3月11日辯論終結

05 原 告 皇源生醫股份有限公司

06 代 表 人 林尚穎

07 訴訟代理人 江雍正 律師

08 陶德斌 律師

09 簡大鈞 律師

10 被 告 高雄市政府衛生局

11 代 表 人 黃志中

12 訴訟代理人 林佳麗

13 李俞霈

14 上列當事人間申請設立許可事件，原告不服高雄市政府中華民國
15 112年11月22日高市府法訴字第11230777100號訴願決定，提起行
16 政訴訟，本院判決如下：

17 主 文

18 一、原告之訴駁回。

19 二、訴訟費用由原告負擔。

20 事實及理由

21 一、事實概要：

22 (一)緣原告前以「太璽微創醫院籌備處」（下稱系爭籌備處）名
23 義向被告申請於高雄市橋頭區後壁田段67地號土地設立「太
24 璽微創醫院」（下稱系爭醫院），經被告以105年5月24日高
25 市衛醫字第10533892500號函（下稱105年5月24日函）同意
26 設立系爭醫院，許可新建急性一般病床20床，新建總面積1
27 4,325平方公尺，並於文到6個月內向主管建築機關申請核發
28 建築執照計畫。其後，系爭籌備處向被告申請擴充急性一般

01 病床數10床，合計急性一般病床數30床，被告以105年7月21
02 日高市衛醫字第10535499500號函（下稱105年7月21日函）
03 同意許可。嗣系爭籌備處又提出申請將系爭醫院位置變更於
04 高雄市橋頭區後壁田段122地號土地（下稱系爭土地，土地
05 使用分區為第二種商業區，所有權人台糖公司），以及申請
06 擴充急性一般病床數27床，合計急性一般病床數57床，被告
07 再以106年6月29日高市衛醫字第10634794400號函（下稱106
08 年6月29日函）同意許可，並告知本案應於文到6個月內向建
09 築主管機關申請核發建築執照計畫，及應每半年將擴建計畫
10 執行情形，報被告備查。

11 (二)原告復於111年11月15日以其名義向被告申請系爭醫院建院
12 許可項目（即被告106年6月29日函同意許可項目）之展延，
13 經被告多次通知原告應補正展延原因之相關佐證資料後，原
14 告提送修正計畫書予被告，被告為審查原告所提送修正計畫
15 書，於112年2月24日召開醫事審議委員會第1次會議（下稱
16 系爭醫審會），並請原告到場陳述意見，經系爭醫審會認定
17 系爭醫院違反醫院設立或擴充許可辦法（下稱許可辦法）第
18 12條第1項之規定，決議不同意展延，併廢止許可病床數57
19 床。被告遂依許可辦法第12條第1項第1款及第13條第1項規
20 定，以112年3月15日高市衛醫第11232266100號函（下稱原
21 處分）不予同意原告許可展延之申請，併廢止許可病床數57
22 床。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂提起本件
23 行政訴訟。

24 二、原告起訴主張及聲明：

25 (一)主張要旨：

26 1. 原處分之送達證書乃係被告人員於原告面前所做成，其上記
27 載之日期即經被告同意以112年3月23日為送達日期，是被告
28 主張應以112年3月17日為送達日，並無證據可證。縱認本件
29 送達並非112年3月23日，惟原告當時之代理人有詢問被告訴
30 願期間起迄日期，經被告告知至112年4月22日，有告知救濟

01 錯誤之問題，應類推適用行政程序法第98條第3項規定，在
02 期間1年內提起訴願均合法。故本件未逾訴願期間。

- 03 2. 許可辦法第12條規定剝奪人民建設醫院及擴充病房之法律上
04 資格，係絕對法律保留事項，不得由法規命令之方式訂定，
05 醫療法第14條第2項違反法律保留原則，且該規定授權目的
06 並不明確，違反授權明確性原則。許可辦法違反法律保留原
07 則，屬無效法規命令，不得據以援引對原告為不利之處分。
- 08 3. 系爭醫審會某位男委員認定原告未事先取得建院土地，可歸
09 責於原告，而該名委員之發言，使醫審會有錯誤之事實認
10 定，且本件申請展延通過與否之判斷置於「原告是否取得土
11 地」一事，違反不當連結禁止原則，又原告已積極與供地單
12 位即台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）進行接洽，並
13 無消極行為，醫審會於聽取原告報告後，仍否准展延申請，
14 構成判斷恣意之違法。
- 15 4. 被告於原告申請許可展延後，數次通知原告補正，係傳達
16 「待原告補件後，再決定同意展延」國家意思之行政行為，
17 為一信賴基礎；原告準備充分資料回應，持續與台糖公司保
18 持聯繫，係信賴行為；復原告無信賴不值得保護之情形，故
19 原告應受信賴保護原則所保護。
- 20 5. 許可辦法第12條第1項第1款之情形，其法律效果係「廢止許
21 可」或「減少許可病床數」，法條係規範「得」，被告並非
22 全無裁量權，原處分逕予廢止，即未採取侵害較小之手段，
23 違反比例原則。
- 24 6. 原告於最後一次申請擴充病床數，經被告以106年6月29日函
25 許可，惟被告自109年6月30日已知悉原告具有「自許可日起
26 逾3年未取得建造執照」之得廢止事由，構成行政程序法第1
27 24條之「廢止原因發生」，其起算2年除斥期間至111年6月3
28 0日止，而原處分作成112年3月15日，有逾2年除斥期間之違
29 法，應予撤銷。
- 30 7. 被告於得行使廢止權之後，長時間未積極行使廢止權，違反
31 行政法上誠信原則，依權利失效理論，不得再行使廢止權。

- 01 8. 訴願決定認定「原告未於許可辦法第12條所定之期限內申請
02 展延，展延申請即屬不合法」，有適用及法律解釋之違誤。
03 9. 內政部就「高雄新市鎮特定區第一期細部計畫建築物及土地
04 使用分區管制要點」（下稱新市鎮管制要點）之修訂，及嚴
05 重特殊傳染性肺炎之大流行，分別為許可辦法第13條第1項
06 第1款及第2款之事由，故被告應予同意展延。

07 (二)聲明：

- 08 1. 訴願決定及原處分均撤銷。
09 2. 被告就原告111年11月15日之申請，應作成准許許可展延之
10 行政處分。

11 三、被告答辯及聲明：

12 (一)答辯要旨：

- 13 1. 依原告提出之原證7項次24提及原告於112年3月17日收到醫
14 審會之公文及被告寄回之原告變更計畫書包裹，故原告自承
15 其於112年3月17日即已收到原處分。惟原告卻自行於送達證
16 書上簽收112年3月23日收到，此不影響原處分送達日為112
17 年3月17日之事實，故原告於112年4月22日提起訴願，訴願
18 逾期。又原告以虛假的收受日期向被告承辦人詢問訴願期
19 間，並非被告有教示錯誤之情事，自無行政程序法第98條第
20 3項規定之適用。
- 21 2. 醫療法第14條第2項立法理由係主管機關對於醫療資源過賸
22 區域，為強化病床審核機制，以有效管制醫院設立或擴充，
23 促進醫療資源合理分布，確保民眾就醫權益，但因其涉及人
24 民權益事項，授權訂定許可辦法，故無違反法律保留原則及
25 授權明確性原則。且許可辦法第12條規定，其內容與醫療法
26 第14條之立法目的相符，並未逾越授權之範圍，核與法律保
27 留原則無違，被告予以援用，原處分當屬合法之處分。
- 28 3. 本案涉醫療資源分配，具有高度醫療專業及計畫性政策之決
29 定，採獨立專家委員會之判斷，應認有判斷餘地。依許可辦
30 法第13條規定，系爭醫審會審議本件展延申請，除審酌是否
31 具有該條第1項各款之事由，亦應就同辦法第13條本文規

01 定，評估系爭醫院病床開放期程、執行進度與預定完成期限
02 相關資料，為綜合判斷。系爭醫審會詢問原告系爭醫院之土
03 地取得相關事宜，乃是依循該條規定之正當考量。

04 4. 被告考量當地醫療資源狀況、民眾權益，及原告目前建院未
05 見進度後，依系爭醫審會決議，以原處分否准原告展延申
06 請，並依許可辦法第12條規定，廢止其許可之病床數，並未
07 違法或違反比例原則。倘原告仍欲設立醫院，亦可檢具資料
08 依現行法規再向被告申請設立。

09 5. 許可辦法第12條所定之廢止事由，具有合理分布當地醫療資
10 源、健全醫療事業之發展之繼續性公益目的，具有「未來
11 性」與「延續性」，此與行政程序法第124條所定除斥期間
12 制度所欲維繫之「既有法律狀態」，有本質上之差異，故無
13 行政程序法第124條規定之適用。

14 6. 依許可辦法第12條第1項第1款規定，系爭醫院應於109年6月
15 29日（即核准後3年內）以前取得建造執照，惟原告至今仍未
16 取得建造執照及土地使用權，原告於展延申請書內僅泛稱
17 「與台糖公司協調安排土地取得之時程」，卻未提出任何進
18 度，實難認不可歸責於原告之延遲。有關展延申請，應於同
19 辦法第12條規定期限屆至前提出展延申請，惟原告未於108
20 年新市鎮管制要點放寬限制之前，向被告申請展延，並無同
21 辦法第13條第1項第1款規定之適用。且原告均未提出受疫情
22 影響相關事證，無法說明有何不可歸責之事由，復於疫情期
23 間未申請展延，亦無同辦法第13條第1項第2款規定之適用。

24 (二)聲明：原告之訴駁回。

25 四、爭點：

26 (一)原告提起本件訴願是否逾期？

27 (二)被告以原處分否准原告許可展延之申請，有無理由？□

28 五、本院之判斷：

29 (一)前提事實：

01 如事實概要欄所示之事實，有被告105年5月24日函（本院卷
02 一第41至42頁）、被告105年7月21日函（本院卷一第43至44
03 頁）、被告106年6月29日函（本院卷一第45至46頁）、原告
04 申請書（本院卷一第49至50頁）、系爭醫審會會議紀錄（本
05 院卷一第359頁）、原處分（本院卷一第71至72頁）、訴願
06 決定（本院卷一第75至81頁）等附卷可稽，應堪認定。

07 (二)應適用法令：

08 1. 醫療法

09 (1)第14條：「（第1項）醫院之設立或擴充，應經主管機關許
10 可後，始得依建築法有關規定申請建築執照；其設立分院
11 者，亦同。（第2項）前項醫院設立或擴充之許可，其申請
12 人之資格、審查程序及基準、限制條件、撤銷、廢止及其他
13 應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

14 (2)第88條第1項：「中央主管機關為促進醫療資源均衡發展，
15 統籌規劃現有公私立醫療機構及人力合理分布，得劃分醫療
16 區域，建立分級醫療制度，訂定醫療網計畫。」

17 (3)第99條：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關應設置醫
18 事審議委員會，任務如下：一、醫療機構設立或擴充之審
19 議。……（第2項）前項醫事審議委員會之組織、會議等相
20 關規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。」

21 (4)第100條：「前2條之醫事審議委員會委員，應就不具民意代
22 表、醫療法人代表身分之醫事、法學專家、學者及社會人士
23 遴聘之，其中法學專家及社會人士之比例，不得少於3分之
24 1。」

25 2. 許可辦法（依醫療法第14條第2項規定之授權訂定）

26 (1)第3條第1項：「醫院設立或擴充、減少一般病床數時，應向
27 直轄市、縣（市）主管機關申請；其程序如下：一、公立醫
28 院、私立醫院或法人附設醫院：（一）設立或擴充、減少後
29 之一般病床數在99床以下：由直轄市、縣（市）主管機關許
30 可。……」

01 (2)第12條第1項：「醫院經許可設置之病床，有下列情形之一
02 者，得廢止其許可或減少其許可之病床數：一、自許可之日
03 起，逾3年未取得建造執照。……。」

04 (3)第13條第1項：「醫院有下列情事之一，致未能依前2條限定
05 之期程完成者，得檢具病床分期開分期程、執行進度與預定
06 完成期限相關證明文件、資料，準用第3條第1項規定，申請
07 展延：一、依相關法規規定須辦理建院基地土地用途變更、
08 環境影響評估、水土保持處理等事項，受相關目的事業主管
09 機關辦理時效影響。二、受不可抗力之災害影響。三、前2
10 款以外不可歸責於該醫院之事由。四、經直轄市、縣（市）
11 主管機關審核同意之事由。」

12 (三)原告提起本件訴願已逾期：

13 1. 按提起撤銷訴訟，應先經合法訴願程序為前提，此觀行政訴
14 訟法第4條規定自明。又人民對於中央或地方機關之行政處
15 分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提
16 起訴願；訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次
17 日起30日內為之；訴願之提起，以原行政處分機關或受理訴
18 願機關收受訴願書之日期為準；訴願事件有提起訴願逾法定
19 期間情形，應為不受理之決定，訴願法第1條第1項、第14條第
20 1、3項及第77條第2款前段分別定有明文。從而，人民不服
21 中央或地方機關所為之行政處分時，如提起之訴願已逾法定
22 期間，即未經合法之訴願程序，其進而提起之撤銷訴訟，屬
23 不備須經合法訴願程序之起訴要件，且其情形不可補正，行
24 政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，以裁定駁
25 回其訴。

26 2. 次按「送達，於應受送達人之住居所、事務所或營業所為
27 之。」「於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付
28 與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵
29 件人員。」行政程序法第72條第1項本文、第73條第1項定有
30 明文。足見對於法人或非法人團體送達時，送達處所為該法
31 人、非法人團體之事務所或營業所，應受送達人係該法人或

01 非法人團體之代表人或管理人，故如於應送達處所不獲會晤
02 應受送達人時，得向其有辨別事理能力之同居人、受雇人或
03 接收郵件人員（須非與應受送達人在該行政程序上利害關係
04 相反之人）為補充送達。如文書之送達已符合補充送達之要件，
05 不論同居人、受雇人或接收郵件人員是否將文書交付本人，
06 均自交付與同居人、受雇人或接收郵件人員時，發生送達效力。
07 至於該等人員是否及何時轉交應受送達人，或嗣後如以其他理由
08 退回郵務機構或行政機關，均不影響已合法送達之效力（最高
09 行政法院100年度裁字第1523號裁定意旨參照）。又送達證書僅為
10 送達之證據方法，與事實上送達之行為，係屬兩事。故送達未作
11 送達證書或其證書不合程式，不得即謂無送達之效力（改制前
12 最高行政法院61年裁字第156號前判決先例參照）。準此，送達
13 應以實際送達應受送達人時而發生送達效力，送達未作送達
14 證書或其證書不合程式，然若已實際收受原處分者，該原處分即
15 已生送達效果。

- 16 3. 經查，原處分係由被告交付郵務機構於112年3月17日送達至
17 原告之營業所（地址：高雄市苓雅區四維四路176號2樓之
18 1），該次送達因被告之承辦人忘記於原處分包裹附簽收單，
19 故未製作送達證書等情，業據被告陳明在卷（本院卷一第391
20 頁）。原告雖主張：112年3月17日是辦公室櫃臺收到的日期，
21 並非董事長特助本人收到的日期云云（本院卷二第67頁），
22 惟依原告提出由其董事長特助陳玉芳製作（本院卷一第327
23 頁）之原證7聯繫歷程表（本院卷一第321頁），其第23項次
24 記載：「2023/3/1：承辦人告知，醫審會結果為”不同意展延”
25 ，將會”廢止建院許可”，目前公文簽辦中，預計下周可收到
26 公文。」、第24項次記載：「2023/3/17（五）：3/17辦公室
27 櫃台收到衛生局醫審會公文及寄回變更計畫書4本包裹。」、
28 第25項次記載：「2023/3/23：承辦人忘了在處分書之包裹
29 附簽收單，2023/3/23衛生局簽寫，因此提出訴願之期限為
30 2023/04/22。」可知，上開第24項次雖未載明原告於112年
31 3月17日收受被告公文書之文號，然細究

01 其前後之第23項及第25項記載內容，顯可推知第24項次所載
02 「公文」即為原處分，佐以上開第24項所載「衛生局醫審會
03 公文」之用語，核與原處分說明一記載：「依據『112年度
04 高雄市政府衛生局醫事審議委員會（下稱醫審會）第1次會
05 議』決議辦理。」等語相符，且被告寄送原處分時，係以包
06 裹之形式，一併寄回原告展延申請時送交之計畫書4本，亦
07 與原處分說明五載明：「檢還貴公司112年1月19日來函申請
08 旨揭醫院『展延暨變更計畫書4本』。」乙情相符，均足以
09 識別上開第24項次所載原告於112年3月17日收受之「衛生局
10 醫審會公文及寄回變更計畫書4本包裹」即為內含原處分之
11 包裹。準此可知，原處分於112年3月17日由郵務人員送至原
12 告上址營業處所時，因未獲會晤應受送達人即原告代表人，
13 由原告辦公室櫃臺人員代為受領，該櫃臺人員為原告之受雇
14 人或接收郵件人員，具有辨別事理能力，已符合補充送達之
15 要件，依行政程序法第72條第1項前段、第73條第1項規定，
16 原處分於112年3月17日即生送達原告之效力。是原告上開主
17 張，於法未符，自無可採。

- 18 4. 原告又主張：原告人員係於112年3月23日前往被告機關簽收
19 送達證書，該送達證書乃被告承辦人於原告人員面前當場作
20 成，其上記載之112年3月23日即係經被告同意之送達日期云
21 云。然查，原處分於112年3月17日由郵務人員送達原告時，
22 並無製作送達證書乙節，業如上述，被告承辦人員李俞需因
23 此通知原告派員補簽送達證書，原告接獲通知後，由原告董
24 事長特助陳玉芳於112年3月23日前往被告機關辦理補簽，送
25 達人即李俞需於送達方式欄位勾選：「未獲會晤本人（註：
26 指應受送達人），已將文書交與有辨別事理能力之同居人、
27 受雇人或願代為收受而居住於同一住宅之主人」、「受雇
28 人」，由陳玉芳於受雇人欄位簽名，另附註「本送達證書由
29 職（高雄市政府衛生局醫政事務科李小姐）親手交給應受送
30 達人」等語，此有該事後補簽之送達證書存卷足憑（本院卷
31 一第127頁），核與原告提出之上開聯繫歷程表第25項次記

01 載：「承辦人忘了在處分書之包裹附簽收單，2023/3/23衛
02 生局簽寫」之情節相符，足見112年3月23日僅係補簽送達證
03 書之程序，並非重新送達另一新處分，自不影響原處分業於
04 112年3月17日合法送達原告之效力。再原告主張：因被告承
05 辦人當場告知救濟錯誤期日，應類推適用行政程序法第98條
06 第3項規定云云。惟查原處分說明四已載明：「貴公司如不
07 服本處分，依訴願法第14條第1項、第58條第1項規定應自本
08 處分達到之次日起30日內，繕具訴願書正本2份，經由本局
09 向高雄市政府提起訴願。」等語，是被告作成不同意原告展
10 延申請之決定，係以書面為之，且於原處分載明救濟期間，
11 核屬正確之救濟期間教示，尚無類推適用行政程序法第98條
12 第3項規定之餘地。原告訴願期間應自原處分送達（112年3
13 月17日）之翌日起算30日內為之，惟原告遲至112年4月21日
14 始提起訴願（訴願卷第29至32頁），訴願已逾期。

15 (四)本院認原告本件訴願逾期，其起訴不合法。基於程序不合，
16 實體不論之法則，本無須再論實體事項，惟兩造就實體部分
17 爭議甚烈，茲簡要說明本院之判斷如下：

18 1. 按醫療法之立法目的係為促進醫療事業之健全發展，合理分
19 布醫療資源，提高醫療品質，保障病人權益，增進國民健康
20 之意旨（醫療法第1條前段規定參照）。醫療法依其規定內
21 容的不同，其立法目的分別或兼有維護「促進醫療事業的健
22 全發展」、「合理分布醫療資源」、「提高醫療品質」等社
23 會法益及「保障病人權益」、「增進國民健康」等個人法益
24 的功能。依醫療法第14條第1項規定可知，針對醫院之設立
25 或擴充，立法採「申請許可制」，其目的係為符合醫院醫療
26 作業之需要，並防止醫院發生緊急災害而影響住院病人之安
27 全，故其構造設備較一般建築物有特別要求；同時為配合第
28 五章醫事人力與設施分布之規定，為促進醫療資源均衡發
29 展，避免醫院濫建，造成投資浪費，醫院之設立或擴充均須
30 先經衛生主管機關許可，始得申請建造執照或變更使用執
31 照。是人民辦理醫院設立或擴充病床數，應依法申請許可，

01 始得為之。又為均衡醫療資源分布，提升病床效益，行政院
02 衛生署（現改制為衛生福利部）前已公告「行政院衛生署受
03 理醫院設立或擴充案件審查原則一覽表」及「行政院衛生署
04 受理醫院精神科病床設立或擴充案件審查原則」，對於醫療
05 資源過賸區域，強化病床審核機制，以有效管制醫院設立或
06 擴充，促進醫療資源合理分布，確保民眾就醫權益。惟因涉
07 及人民權益，立法者於醫療法第14條第2項明確訂定授權範
08 圍（即有關醫院設立或擴充之許可，其申請人之資格、審查
09 程序及基準、限制條件、撤銷、廢止及其他應遵行事項），
10 賦予中央主管機關即衛生福利部訂定許可辦法，以為醫院設
11 立或擴充審查辦法之依據。而許可辦法第12條第1項規定：
12 「醫院經許可設置之病床，有下列情形之一者，得廢止其許
13 可或減少其許可之病床數：一、自許可之日起，逾3年未取
14 得建造執照。……」係立法者就醫院之設立或擴充之許可，
15 所為「限制條件、廢止及其他有關醫療管理應遵行事項」，
16 授權由中央主管機關定之，而上開事項非屬絕對法律保留事
17 項，立法機關將之授權行政機關發布命令以為規範，尚無違
18 反法律保留原則；且該規定係考量病床資源管理、醫院任務
19 功能及經營實情，為達成醫療資源均衡發展之立法目的，將
20 醫院設立或擴充之許可，其限制條件、廢止及其他應遵行事
21 項等內容與範圍，授權由行政機關訂定法規命令為補充規
22 定，其授權之意旨尚屬明確，於授權明確性原則，亦無抵
23 觸。是以，醫療法第14條第2項規定並無違反法律保留原則
24 及授權明確性原則，且許可辦法第12條規定亦未增加醫療法
25 所無之限制，核屬為執行醫療法第14條第2項規定之細節
26 性、技術性規範，並未逾越母法授權之目的及範圍，故未違
27 反法律保留原則，自得援用作為本件原處分之基礎。原告主
28 張：醫療法第14條第2項違反法律保留原則，且授權目的不
29 明確，違反授權明確性原則；許可辦法屬無效法規命令，不
30 得援引作成原處分云云，洵無可採。

01 2. 又原告主張：系爭醫審會就原告是否取得土地、可否歸責原
02 告一事，有錯誤之事實認定，違反不當連結禁止原則，並有
03 判斷恣意之違法云云。惟查，被告為審查原告本件許可展延
04 申請案，於112年2月24日召開系爭醫審會，系爭醫審會設置
05 主任委員1人、委員24人，當日含主任委員共23名委員出席
06 （男性16名、女性7名，含法律專業9名、社會人士2名），
07 經原告到場陳述意見，與會委員充分討論及表達意見後，始
08 進行舉手投票，不同意19人，同意2人，表決結果不同意原
09 告展延申請等情，此有系爭醫審會會議紀錄、簽到表、會議
10 錄音逐字稿（本院卷一第359、385頁、本院卷二第7至17
11 頁）存卷可佐，與前揭醫療法第99、100條規定相符，程序
12 上並無違誤。於會議中，原告列席先說明系爭醫院延期原因
13 及預定取得建造執照、使用執照及開放病床之期程後，再由
14 與會委員針對原告申請展延之法律依據、系爭土地取得、台
15 糖公司招標經過、疫情如何具體影響等事項詳加詢問，經原
16 告陳述意見後，由出席委員共同審查原告提出之資料，經意
17 見交流、集思廣義、交互辯證後，與會委員均審認：原告設
18 立許可時為106年，其雖提出預定113年取得建築執照、115
19 年取得使用執照、116年開放病床之期程，惟因原告尚未取
20 得系爭土地使用權，亦未取得建造執照，已符合許可辦法第
21 12條第1項規定，有廢止許可事由，且據原告說明台糖公司
22 就系爭土地招標因無人投標已流標2次，原告顯未積極取得
23 系爭土地，具有可歸責性，原告另表示防疫規定2人以上無
24 法集會，然原告因公司未設置遠距設備，致與許多廠商協調
25 受阻而需申請展延，此延期理由亦可歸責原告，不符合許可
26 辦法第13條第1項規定等情，經出席委員表決過半數不同意
27 原告展延申請，足見系爭醫審會係依原告提出之事證，及原
28 告於會中之陳述意見內容，經充分討論後綜合研判原告有廢
29 止許可事由，且其展延事由亦可歸責原告，基礎事實並無錯
30 誤。又醫審會為依法組成之專業多元價值合議組織，經實質
31 判斷而形成共識決，尚非依個別委員意見所為單方決定，原

01 告僅以某位男委員發言內容而謂醫審會認定事實錯誤云云，
02 自無可採。另醫審會聽取原告會中陳述意見後，考量原告自
03 被告106年6月29日函准設立許可後，迄未取得系爭土地使用
04 權，亦未取得建造執照，長達6年之久，顯屬可歸責於原
05 告，具有廢止許可事由，且原告所提之展延事由（原告於疫
06 情期間因無設置遠距設備，與廠商協調受阻等），亦屬可歸
07 責於原告，其理由具體明確，並依循許可辦法第12條第1項
08 第1款及第13條第1項規定之要件詳加判斷，復無與本案無關
09 事項之考量，堪認系爭醫審會所為之決議，核無恣意或判斷
10 濫用、逾越，亦無違反一般公認之價值判斷標準及比例原則
11 之情事。從而，被告以原處分廢止原告設立許可及擴充病床
12 數，併不同意展延，於法並無不合。原告上揭主張，委無可
13 取。至原告另謂許可辦法第12條第1項第1款之法律效果係
14 「廢止許可」或「減少許可病床數」，原處分逕予廢止，違
15 反比例原則云云，然系爭醫審會業已斟酌原告自被告106年6
16 月29日函准許可後之作為及目前建院尚未開始而為合理、必
17 要之裁量，詳如上述，核無裁量濫用之情事，亦未逾越法定
18 裁量範圍，原告此部分主張，洵無可採。

- 19 3. 再原告主張：被告於109年6月30日起即知悉原告具有「自許
20 可日起（即被告106年6月29日函）逾3年未取得建造執照」
21 之得廢止事由，故原處分有行政程序法第124條所定逾2年除
22 斥期間之違法，且被告長時間未積極行使廢止權，依權利失
23 效理論，不得再行使廢止權云云。惟按行政程序法第124條
24 之「除斥期間」規定，實為一種「善後」規定，乃是在確定
25 「情事變更對合法處分規制效力所帶來合法性或合目的性衝
26 擊已經固定」後，基於「維繫既有法律狀態」之考量，對
27 「廢止權行使期間」為限制規範。且其期間起算點定為「廢
28 止原因發生後」之客觀時點，顯然是認為廢止事由在性質上
29 客觀、明確，認知上沒有困難。而且事由一旦「發生」，即
30 行「終結」，無需考量廢止事由之延續可能性。但若情事變
31 更所導致之違反規範狀態衝擊，沒有固定下來，仍在延續

01 中，並持續影響公益及第三人權利時，2年除斥期間之適用
02 即非妥適。因此在行政法總論學說上，亦認行政程序法第12
03 4條規定有其適用界線，並非全部授益處分之廢止均有該條
04 規定之適用（參閱李建良著「行政處分撤銷與廢止之除斥期
05 間」一文，刊於政大法律評論第144期第315頁至第369頁）
06 （最高行政法院109年度判字第566號判決意旨參照）。查本
07 件原處分所依據之法定廢止事由，為許可辦法第12條第1項
08 第1款規定「自許可之日起，逾3年未取得建造執照」，而該
09 條規定之規範意旨，乃針對「違反授益處分內含之誠命要
10 求；且不予廢止，違反誠命要求所產生之危害，即無從終局
11 排除」之情形為特別規範，自不在行政程序法第124條所定
12 「2年除斥期間」之適用範圍。被告以原處分廢止前以被告1
13 06年6月29日函所為許可之原因事實，迄原處分作成時仍處
14 於持續發生之狀態且均未曾終結，且被告係因系爭醫審會決
15 議「不同意展延，併廢止許可病床數57床」，始得以確知原
16 告已無從再依被告106年6月29日函所許可內容為設立醫院，
17 即於112年3月15日作成廢止之原處分，是被告以原處分廢止
18 前以被告106年6月29日函所為之許可，尚難認已逾行政程序
19 法第124條所定之2年除斥期間。至排除行政程序法第124條
20 規定之適用後，如被告長期不行使廢止職權，原告復已取得
21 系爭醫院之建造執照、使用執照並開放病床使用，始應適用
22 「權利失效」理論而為處理，然就原告目前建院情形尚未取
23 得建造執照，遑論取得使用執照並開放病床使用，故其違法
24 狀態仍延續中，因此現階段本件並無適用「權利失效」理論
25 之可能。原告前揭主張，均無可採。

26 4. 原告復主張：內政部修訂新市鎮管制要點，及嚴重特殊傳染
27 性肺炎，分別為許可辦法第13條第1項第1款及第2款之事
28 由，被告應予同意展延云云。經查：

29 (1)按系爭醫院許可設立時（下稱修正前）許可辦法第9條第1項
30 第1款規定：「醫院經許可設置或擴充之病床，有下列情事
31 之一者，得廢止其許可或核減其已許可之病床數：一、自許

01 可之日起，逾3年未取得建造執照。」、第10條第1項：「醫
02 院有下列情事之一，致未能依第8條限定之日期完成開放使
03 用時，得檢具相關資料、證明文件及病床分期開放之具體計
04 畫書申請展延：一、依相關法規規定須辦理建院基地土地用
05 途變更、環境影響評估、水土保持處理等事項，受相關目的
06 事業主管機關辦理時效影響。二、受不可抗力之災害影響。
07 三、前2款以外不可歸責於該醫院之事由。四、經直轄市、
08 縣（市）衛生主管機關審核同意之事由。」（上開條文嗣於
09 110年5月28日修正為同辦法第12條第1項規定：「醫院經許
10 可設置之病床，有下列情形之一者，得廢止其許可或減少其
11 許可之病床數：一、自許可之日起，逾3年未取得建造執
12 照。……。」、第13條第1項規定：「醫院有下列情事之
13 一，致未能依前2條限定之期程完成者，得檢具病床分期開
14 放期程、執行進度與預定完成期限相關證明文件、資料，準
15 用第3條第1項規定，申請展延：一、依相關法規規定須辦理
16 建院基地土地用途變更、環境影響評估、水土保持處理等事
17 項，受相關目的事業主管機關辦理時效影響。二、受不可抗
18 力之災害影響。三、前2款以外不可歸責於該醫院之事由。
19 四、經直轄市、縣（市）主管機關審核同意之事由。」僅略
20 作文字調整及條次變更，內容則無實質差異。）本件原告於
21 105年間向被告申請設立系爭醫院，被告以105年5月24日函
22 同意設立系爭醫院，其後原告再申請擴充病床數，經被告10
23 5年7月21日函同意許可，嗣原告又變更設立地點及申請擴充
24 急性一般病床，經被告以106年6月29日函核准變更許可在
25 案。而依被告106年6月29日函之說明六記載：「應於文到6
26 個月內向建築主管機關申請核發建築執照計畫。」、說明九
27 記載：「另應請每半年將擴建計畫執行情形，報本局備
28 查。」可知，原告於106年6月29日取得變更許可後，應於6
29 個月內即106年12月29日前申請核發建築執照，並報請被告
30 備查，倘原告因故不能為之，應向被告申請展延，如逾3年

01 未取得建造執照，且未申請展延並獲許可，即構成廢止許可
02 之事由。

03 (2)經查，依被告106年6月29日函（本院卷一第45至46頁）說明
04 二及說明四之記載：「本案許可事項如下：（一）變更建院
05 規模：……2、總樓地板面積：18,420平方公尺。3、樓層
06 數：地上5層，地下2層。」、「本案申請用途應依『高雄新
07 市鎮特定區第一期細部計畫建築物及土地使用分區管制要
08 點』規定檢討，並提送『高雄新市鎮特定區計畫都市設計審
09 查小組』審議。」，嗣被告審認原告原計畫書之總樓地板面
10 積不符新市鎮管制要點第19點及內政部106年7月21日函釋，
11 以106年9月20日高市衛醫字第10636980300號函（本院卷一
12 第341至342頁）通知原告重新檢討並修正計畫書送被告審
13 查，然原告並未為之；另被告於106年12月18日以高市衛醫
14 字第10639440400號函（本院卷一第47至48頁）向原告重申
15 上開新市鎮管制要點及內政部函釋規定，並告知依修正前許
16 可辦法第9條、第10條規定，如未能依限完成病床開放使用
17 之情事者，請依規定申請展延。惟原告就其原計畫書內容與
18 新市鎮管制要點第19點規定牴觸部分，未為修正計畫書內
19 容，亦未於原許可6個月內即106年12月29日前申請建築執
20 照，是原告斯時已可預期無法按原計畫期程進行，本應依上
21 開辦法第10條第1項第1款規定申請展延，然原告遲至111年1
22 1月15日始提出本件展延申請（本院卷一第49至50頁），其
23 申請展延時業已逾期。況依內政部公告暨108年10月新市鎮
24 細部計畫書（本院卷一第87、287至290頁），上開要點第19
25 點規定（修正後條次變更為第20條規定）已放寬限制，自10
26 8年12月10日零時起生效，足見該展延事由嗣已不復存在，
27 則原告再據該變更前事由申請展延，被告自無核准之理。另
28 原告主張受疫情影響而需展延云云，然查系爭醫審會審議
29 時，與會委員請原告陳述疫情對其有何具體影響，原告陳
30 稱：其公司無設置遠距設備，因此與廠商協調受阻等語，經
31 系爭醫審會審認此可歸責於原告，不得作為展延之理由，業

01 如前述，且原告迄未提出疫情對系爭醫院之設立有何影響之
02 具體事證，則其此部分主張，均屬無據。至原告另稱其每半
03 年均與被告保持聯繫溝通云云，惟此已據被告否認並陳明：
04 原告沒有辦理每半年陳報相關計畫備查等語（本院卷一第22
05 6頁），況原告縱有以電話或口頭向被告詢問聯繫，究非依
06 許可辦法提出正式展延申請書，仍無法作為有利原告之認
07 定。

- 08 5. 另原告主張：被告數次通知原告補正，係傳達「待原告補件
09 後，再決定同意展延」國家意思之行政行為，為一信賴基
10 礎，且原告有具體信賴行為，復無信賴不值得保護之情形，
11 故有信賴保護原則適用云云。然按信賴保護原則的適用，須
12 滿足「信賴基礎」、「信賴表現」及「信賴值得保護」3項
13 要件。所謂「信賴基礎」，是指行政機關執行職務表現於外
14 的特定行為，例如行政處分或解釋函令等。「信賴表現」則
15 指當事人確因信賴該意思表示的效力而展開具體信賴行為，
16 包括運用財產及其他處理行為。司法院釋字第525號解釋：
17 「……純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則
18 欠缺信賴要件，不在保護範圍……對構成信賴要件之事實，
19 有客觀上具體表現之行為，始受信賴之保護…」可資參照。
20 至「信賴值得保護」，即當事人之信賴必須無行政程序法第
21 119條所列各款信賴不值得保護之情形，其信賴始被評價為
22 值得保護。經查，原告主張其信賴基礎為被告111年11月25
23 日、111年12月13日、112年1月9日、112年2月16日等補正函
24 文（本院卷一第53至62頁），惟觀該等函文之內容，乃被告
25 請原告依許可辦法第13條第1項規定補正展延原因等佐證資
26 料，並告知經彙整補充資料後，將針對展延申請提送112年2
27 月24日醫審會進行審議等情，其性質僅為觀念通知，未發生
28 具體公法上法律效果，亦非對原告之請求有所准駁之行政處
29 分，且原告依上開內容應知悉本件申請尚需經醫審會審議，
30 該等函文自非信賴基礎，當無信賴保護原則之適用。原告此
31 部分主張，洵屬無稽。

01 六、綜上所述，原告本件訴願逾期，復對之提起撤銷訴訟，其訴
02 即難認合法，原應以裁定駁回，惟本院考量原告尚有實體部
03 分爭執，本院以程序上更為慎重之判決併予駁回。又縱認原
04 告訴願未逾期，惟原處分尚無違誤，訴願決定予以維持，亦
05 無不合，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並請求判命被告
06 應依原告111年11月15日之申請，作成准許許可展延之行政
07 處分，為無理由，應予駁回。另本件為判決基礎之事證已臻
08 明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，經斟酌後均
09 與本件判決結果不生影響，爰不逐一論述。

10 中 華 民 國 114 年 4 月 15 日

11 審判長法官 孫 國 禎

12 法官 曾 宏 揚

13 法官 林 韋 岑

14 以上正本係照原本作成。

15 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
16 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
17 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
18 定駁回。

19 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
20 訟法第49條之1第1項）

21 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
22 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. 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。
<p>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。</p>	

中 華 民 國 114 年 4 月 15 日

書記官 鄭 郁 萱