

高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

112年度簡字第37號

113年2月21日辯論終結

原告 柏仁坐月子餐有限公司

代表人 陳尚仁

訴訟代理人 王仁聰律師

田崧甫律師

複代理人 阮紹鉸律師

被告 高雄市政府衛生局

代表人 黃志中

訴訟代理人 戴慈慧

蔡明祝

李孟純

上列當事人間因護理人員法事件，原告不服高雄市政府中華民國111年11月8日高市府法訴字第11130779300號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件因屬不服被告民國111年7月29日高市衛健字第11137810200號違反護理人員法案件裁處書所裁處原告罰鍰新臺幣（下同）15,000元而涉訟，是本件爭訟之罰鍰數額既在50萬元以下，依行政訴訟法第229條第2項第2款，應依簡易訴訟程序進行之。

二、爭訟概要：

原告登記營業項目為其他外燴及團膳承包、停車場管理等，並未設置產後護理機構。被告於111年6月30日前往原告位於高雄市○○區○○○路000號之營業場所（下稱系爭場所）查核，發現當日收住產婦及嬰兒各14人，原告與住民簽定之月子中心定型化契約第2條設置標準載有：「…乙方為產後護理機構者，其設置並應符合下列規定：設施：其護理服務設施應合於護理機構分類設置標準。簽約轉介醫院：柏○醫院。…」且現場有提供嬰兒身體健康評估等護理服務之相關紀錄（如「呼吸型態：規則」、「呼吸道：通暢」、「腹部：柔軟」等），並由照顧人員記錄評估結果於「月子中心寶寶照顧日誌」後核章，復且現場有臍帶護理用之棉棒、消毒用品等，涉有提供嬰兒健康問題之護理評估業務，因認原告有違反護理人員法第16條第1項規定之情事，爰依同法第32條規定，於111年7月29日以高市衛健字第11137810200號行政裁處書，裁處原告「罰鍰新臺幣15,000元(下稱原處分)」。原告不服，提起訴願，經高雄市政府為訴願駁回之決定，原告仍表不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1.原告從未設置護理機構，並無違反護理人員法第16條。原處分有適用行政罰法第4條不當之違法，應予撤銷：

護理人員法第16條第1項：「護理機構之設置或擴充，應先經主管機關許可；其申請人之資格、審查程序與基準、撤銷、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之」，所謂的「設置」，即係設立、裝置之意。本件原告之登記營業項目為坐月子服務，未曾以隻言片語，向消費者明示或暗示原告是產後護理機構，而是始終謹守分際，以坐月子中心之地位經營事業，故原告客觀上並未設置護理機構，主觀上亦未有設置護理機構之意甚明。至於原處分聲稱現場發現有住民簽訂之月子中心定型化契約第二條設置標準略以：「…乙方為產後護理機構者…」。上述文字係出自《產

01 後護理機構及坐月子中心定型化契約應記載及不得記載事
02 項》（前行政院衛生署99年9月2日衛署照字第0992862165號
03 公告參照）。原告將法規命令納入契約內容之行為，並不代
04 表原告宣稱自己是產後護理機構。被告遽認原告未經許可設
05 置護理機構，並不足採。此外，原處分不僅全未交代原告受
06 雇人觀察嬰兒健康狀況與原告是否設置護理機構二件事之關
07 聯性，亦未釐清法條文義所稱「設置」之意義，徒以原告受
08 雇人觀察嬰兒健康狀況屬執行護理業務為由（原告否認此屬
09 護理業務），就跳躍式地得出原告設置護理機構之結論。原
10 處分不僅欠缺涵攝、毫無論理可言，亦恣意將護理人員法第
11 16條第1項之「設置」二字作無限擴張解釋，明顯悖離行政
12 罰法第4條所揭示之行政罰法定原則。故原處分顯有適用行
13 政罰法第4條不當之違法，自應依法撤銷。

14 2.原告之受僱人並未提供護理人員業務與服務，原告並無違反
15 護理人員法第16條：

16 (1)衛生福利部（下稱衛福部）103年11月12日衛部照字第
17 1030027790號函釋認為坐月子中心「不得提供護理人員法規
18 定之護理人員業務與服務，僅能提供產婦及嬰兒之生活照
19 顧」，由此可見衛福部認為「護理人員業務與服務」與「產
20 婦及嬰兒之生活照顧」，兩者在本質上是截然不同、能被明
21 確區分的行為。申言之，某行為若屬於提供產婦及嬰兒之生
22 活照顧，則該行為不可能同時屬於護理人員業務與服務。因
23 此，綜合觀察護理人員法第24條第1項及上開函釋意旨可
24 知，護理人員法所稱之護理人員業務，解釋上應排除「提供
25 產婦及嬰兒之生活照顧服務」之行為，坐月子中心只是不得
26 從事專屬於護理人員才能從事的事項，倘若原告之受僱人的
27 行為能夠被判定是「提供產婦及嬰兒之生活照顧」，即不應
28 被判定為「執行護理人員之業務」。被告未察衛福部上開函
29 釋之真義，仍將原告受僱人觀察嬰兒健康狀況此等生活照顧
30 嬰兒之行為，硬套入至護理人員法第24條之範圍，實屬對法
31 律規定的望文生義，並不足採。

01 (2)在護理人員法第37條於112年6月21日修正前夕，中華民國醫
02 師公會全國聯合會於112年5月19日發函指出「現行護理人員
03 業務定義模糊且廣泛」，並擔憂「未來若一律以刑罰裁罰未
04 具護理資格者，又未明確規範護理業務範圍，則可能家屬看
05 護連幫忙餵藥都不敢」等語。立法院為回應醫界之擔憂，三
06 讀修正護理人員法第37條的同時，亦通過附帶決議，建請衛
07 福部邀集醫護相關專業團體、公會共同檢視我國護理人員業
08 務範圍相關釋函及護理人力現況，提供護理人員執行護理業
09 務及非護理人員執行照護之輔助行為界定及參考。

10 (3)被告於112年8月1日提出之衛福部112年6月5日衛部照字第
11 1120018147號函(下稱衛福部112年6月5日函)，該函認臍帶
12 護理屬護理人員法第24條第1項第1款及第2款之護理措施等
13 語。惟查，該函釋作成於112年6月5日，未及考慮到同年7月
14 13日研商會議將護理業務範圍限縮之意旨，已屬過時見解。
15 況原處分及訴願決定未曾認定原告受雇人有清潔嬰兒臍帶之
16 情事，僅係認定「現場有臍帶護理用之棉棒、消毒用品
17 等」，現場的棉棒、消毒用品，與原告受雇人無關，應係產
18 婦們為自己的嬰兒清潔臍帶所用。是衛福部112年6月5日函
19 與本案顯無關聯，被告於112年8月1日庭呈衛福部112年6月5
20 日函，顯係誤解本案原處分及訴願決定認定的事實範圍。

21 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

22 四、被告答辯及聲明：

23 (一)答辯要旨：

24 1.原告以衛福部護理及健康照護司召開會議簡報就傷口照護之
25 說明，主張新生兒臍帶清潔非屬護理業務等語，顯係張冠李
26 戴，經被告機關函詢衛福部，該部以112年10月5日衛部照字
27 第1120414311號函(下稱衛福部112年10月5日函)明確表示，
28 該簡報僅係衛福部協助部分醫師團體釐清對臨床護理業務之
29 誤解與疑義，依特定行為提供過往相關函釋予以參考，並無
30 變更護理人員業務認定之見解，爰此：(1)在醫療照護場域
31 內，才有上開說明之適用餘地：原告自承其經營的坐月子中

01 心並非如產後護理機構提供護理服務，故自非醫療照護場
02 域，毫無疑義，則上開會議簡報指出，在醫療照護場域(含
03 居家護理所提供居家服務)，經家屬或病人的明確要求下，
04 方可由非醫事人員協助執行才能執行傷口照護、傷口引流
05 管、協助用藥等護理行為，自非原告所得援用。蓋前揭情況
06 的前提是在醫療照護場域中，必其已有合法的設置標準和足
07 夠適當的醫療器材和專業人員存在，而原告僅係一坐月子中
08 心，提供之護理服務未合於護理機構之分類及設置標準，且
09 該設置是否合於標準，亦未經由被告機關審查許可，故非醫
10 事人員不得執行傷口照護、傷口引流管、協助用藥等護理行
11 為。(2)衛福部109年8月25日衛部醫字第1091665312號函釋
12 (下稱衛福部109年8月25日函釋)重申，醫療照護場域執行傷
13 口照護、傷口引流管及協助用藥等行為，仍被認定為醫療或
14 護理業務。只有在應對重症病人、身心障礙者或獨居民眾等
15 照顧需求，且經家屬或病人要求提供居家服務的情況下，方
16 可由非醫事人員協助執行這些業務。(3)退萬步言，倘各該
17 具治療、診斷、疾病檢查、預防感染、預防疾病復發或以診
18 斷、治療為目的所為之照護或處置行為，於醫療照護場域，
19 尚不能被認為是醫療或護理業務而須由醫事人員執行，前往
20 各該場域尋求診斷治療或專業照護之民眾生命身體安全將無
21 從顧及，由此可證，原告曲解衛福部之本旨，昭然可揭。
22 (4)至原告主張新生兒臍帶清潔僅係維持嬰兒之身體清潔及
23 衛生舒適，相較傷口照護係更輕微之行為，惟傷口照護於醫
24 療照護場域仍應由醫事人員執行，前已述及，新生兒臍帶消
25 毒於臺灣濕熱氣候之必要，亦與傷口照護係屬二事，無輕重
26 之別，前亦已說明，原告既非專業照護團體，主張新生兒臍
27 帶消毒行為之風險性低於傷口照護行為，顯不可採。(5)綜
28 前所述，衛福部護理及健康照護司會議簡報(即原告「臨床
29 護理業務範圍疑慮之行為態樣」)，並無變更衛福部對於醫
30 療照護場域執行各該業務行為之解釋，當然無原告主張主管
31 機關衛福部限縮護理人員法之事實，原告斷章取義無視上開

會議簡報說明欄有「於醫療照護場域屬醫療業務」、「於醫療照護場域屬醫療輔助行為」之文字，業以各該行為於醫療照護場域及個案在家進行之感染風險性及醫療信賴感作區分解釋，張冠李戴認父母在家進行臍帶消毒與原告受僱人在原告機構執行護理業務相同云云，郢書燕說，自無足取。

2. 行政院衛生署99年9月2日公告之「產後護理機構及坐月子中心定型化契約應記載及不得記載事項」壹、應記載事項，第2點設置標準共分兩項，第1項為坐月子中心之規定，第2項為產後護理機構之規定，第2項並再細分3款，分別為(一)設施標準、(二)負責人及護理人員資格、(三)簽約轉介醫院名稱。依此，上開應記載及不得記載事項之規定，將因使用機構為坐月子中心或產後護理之家，而適用不同設置標準，顯而易見。原告既主張自己並非產後護理之家，即應適用第1項坐月子中心的設置標準，惟原告僅刪除第2項第2款「負責人及護理人員資格應具備護理人員法及其施行細則規定」之文字，未刪除第2項本文之「產後護理機構」文字及該項第1款及第3款「設施：其護理服務設施合於護理機構分類設置標準。簽約轉介醫院：柏仁醫院」文字，顯然就契約文字已細細斟酌，遊走於坐月子中心及產後護理機構之間，原告於定型化契約中交雜使用坐月子中心及產後護理之家名稱，於招攬業務過程中誤導消費者，使產婦及其家屬誤會原告為合法的「產後護理之家」，原告主張從未對外宣稱自己為護理機構云云，顯不足採。

3. 原告所屬照顧人員執行上開護理業務之地點並非私人住家，而係營業場所，其所從事各式護理業務之對象更非自己的子女，此與一般民眾本於醫師建議指示以及護理人員之衛教宣導，而於返家後對於其親屬所為之自行照護行為，自不可等同視之(參照臺灣高雄地方法院111年度簡字第53號行政訴訟判決)。原告諉以坐月子服務為主，但收住產婦及嬰幼兒入住，並由工作人員以1對多人集體照護，提供臍帶護理等專業服務，實已屬產後護理之家規範，然原告未經主管機關許

01 可設立，已明顯違反護理人員法第16條之規定。產婦利用產
02 後護理之家或坐月子中心靜養休息，無非是希望機構以其專
03 業妥適照顧新生兒及產婦，惟一般民眾難以理解「坐月子中
04 心」及「產後護理之家」之區別，坐月子中心既僅得提供產
05 婦及新生兒生活照顧，不得執行護理業務，當然亦不能以得
06 提供護理業務作為廣告，使產婦有錯誤認知或不當期待。原
07 告於定型化契約中交雜使用月子中心及產後護理之家名稱，
08 並於營業場所執行護理業務屬實，魚目混珠使產婦及其家屬
09 無法分清「坐月子中心」及「產後護理之家」之區別，不但
10 造成多年市場混亂原因，對其他合法經營之產後護理機構亦
11 不公平。

12 4.綜上所述，原告主張從未有設置產後護理機構之主觀意圖，
13 惟原告客觀上實質從事護理機構業務，卻又聲稱主觀無設置
14 護理機構意思，實令人費解。又倘原告認為提供產婦、新生
15 兒之照護服務，並無依法設置產後護理機構之必要，然原告
16 代表人設立之醫院卻附設有合法之產後護理機構，原告顯然
17 就提供該類醫事服務應設置產後護理機構之規定，知之甚詳
18 亦不排斥，但於本案經被告屢次輔導提出設置之申請，卻抗
19 拒且認提供相同醫事照護服務毋須依法設置產後護理機構，
20 言行相悖，實不能理解。按人民之健康權，為憲法第22條所
21 保障之基本權利，國家為對人民身心健康負一定照顧義務。
22 於形成相關法律制度時，應符合對相關人民健康權最低限度
23 之保護要求(司法院釋字第785號參照)。護理人員法第16條
24 就護理機構之設置及擴充，須依分類及設置標準向主管機關
25 申請設立，係國家為維護民眾健康以及發展老人、慢性病
26 人、產婦及嬰幼兒之照顧政策，特將該類機構納入管理(參
27 照立法理由)。又照護場域因將病人或新生兒聚集照護管
28 理，伴隨高度感染風險及管理需求，與產婦在家由長輩或聘
29 請月嫂照顧有顯著不同，任何機構倘實質上有執行護理業務
30 之事實，即應申請設立護理之家，亦屬當然之理，是原告所
31 指，均無足採。

01 (二)聲明：原告之訴駁回。

02 五、本院之判斷：

03 (一)應適用之法令：

04 1.護理人員法

05 (1)第2條：「本法所稱護理人員，指護理師及護士。」

06 (2)第12條前段：「護理人員執業，應在所在地主管機關核准
07 登記之醫療機構、護理機構或其他經中央主管機關認可之
08 機構為之。」

09 (3)第16條：「(第1項)護理機構之設置或擴充，應先經主管
10 機關許可；其申請人之資格、審查程序與基準、撤銷、廢
11 止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。(第2
12 項)護理機構之分類及設置標準，由中央主管機關定之。」

13 (4)第24條第1項、第2項：「(第1項)護理人員之業務如下：
14 一、健康問題之護理評估。二、預防保健之護理措施。
15 三、護理指導及諮詢。四、醫療輔助行為。(第2項)前項
16 第4款醫療輔助行為應在醫師之指示下行之。」

17 (5)第32條：「違反第十六條第一項、第十七條、第十八條第
18 一項、第十八條之一第一項、第二十條第三項、第二十二
19 條或第二十三條規定者，處新臺幣一萬五千元以上十五萬
20 元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善或情節重大
21 者，處一個月以上一年以下之停業處分或廢止其開業執
22 照。」

23 2.護理機構分類設置標準

24 (1)第1條：「本標準依護理人員法第16條第2項規定訂定
25 之。」

26 (2)第2條第1項第2款、第2項：「護理機構分類如下：二、護
27 理之家：提供受照顧者入住，並全時予以護理及健康照護
28 服務之下列機構：(一)一般護理之家。(二)精神護理之家。(三)
29 產後護理之家。(第2項)前項護理及健康照護服務，包括
30 個案之護理需求評估、健康促進、疾病預防與照護、長期
31 失能、失智、安寧及其他全人照護。」

01 3.相關函釋

02 (1)衛福部103年11月12日衛部照字第1030027790號函釋略
03 以：「…二、坊間所稱之『坐月子中心非法定名稱且非屬
04 護理機構，其設立非本部依護理人員法核准，係由各地方
05 主管機關(商業科)辦理營業登記…不得為『護理機構』名
06 稱，且不得提供護理人員法規定之護理人員業務與服務，
07 僅能提供產婦及嬰兒之生活照顧…」。

08 (2)衛福部89年11月28日衛署醫字第0890026496號函釋略以：
09 「為因應我國婦女產後調養習俗，產後婦女生活起居之基
10 本照顧，如準備飲食、清洗衣物等，均需仰賴機構協助提
11 供，同時機構尚需提供產婦之傷口護理、嬰兒臍帶護理、
12 指導母乳哺餵、衛生教育等。爰此，產後護理機構提供之
13 服務內容，包括護理業務及產婦、嬰兒之生活照顧」。

14 (二)經查：

15 1.原告登記營業項目為坐月子服務，並未經許可設置產後護理
16 機構，被告於111年6月30日前往查核，原告收住產婦及嬰
17 兒，現場發現當日收住產婦及嬰兒各14人，原告與住民簽定
18 之月子中心定型化契約第2條設置標準載有：「…乙方為產
19 後護理機構者，其設置並應符合下列規定：設施：其護理服
20 務設施應合於護理機構分類設置標準。簽約轉介醫院：柏○
21 醫院。…。」且照顧人員在「月子中心寶寶照顧日誌」填載
22 嬰兒身體健康評估結果之紀錄（如「呼吸型態：規則」、
23 「呼吸道：通暢」、「腹部：柔軟」等）後核章，現場並有
24 臍帶護理用之棉棒、消毒用品等物品存在等情，為原告所不
25 爭執（見雄院卷第126頁），原告對於高雄市確診坐月子中
26 心COVID-19防疫管理機制查核紀錄內容亦無意見（見本院卷
27 第111至112頁），並有寶寶照顧日誌相片、定型化契約相
28 片、血氧機及烤燈設備相片在卷可稽（原處分卷第17至20
29 頁，本院卷第87頁），此部分事實堪以認定。

30 2.按產後護理機構許可制之規範目的：「現代國家因為社會分
31 工細密及國家任務的多元化，對於具有特別技術的職業人

員，例如教師、醫事專業人員、會計師、律師等，往往具有一定專業智識，形成出某些行為的『獨占化』--某種行為僅能由某種職業所能獨占...，在強調這些專技人員都應該具備一定的專業智識的同時，也使得這些職業人員，具備一定的「職業品質」--即要求必須遵守一定的行為準則，作為其他國民信賴的基礎...」（釋字第711號解釋陳新民大法官協同意見書意旨參照），依護理機構分類設置標準第3條之規定，產後護理機構須聘僱專業護理人員，且需滿足每15床（含嬰兒床）應有1名護理人員之比例，機構內24小時均應有護理人員上班，而護理人員係通過國家考試，領有護理人員證書之醫事人員，產後護理機構之設置需經許可且必須聘僱專業護理人員進行母嬰護理，係為確保產婦與嬰兒於甫生產後，獲得護理人員完善照料之品質，具有追求國民健康之公共利益。

3. 「坐月子」為我國傳統習俗，衡諸一般社會生活經驗，原由家庭支援系統無償提供，惟現代社會中為應時代變遷需求，乃有以「營利目的」，對「不特定人」「提供相關勞務服務等為業」之「坐月子中心」，及併提供「專業護理照護」之「產後護理之家」，是「坐月子中心」、「產後護理之家」均為應相同之社會生活需求而生，相關法規範亦因此而立，於具體社會生活事實是否該當各該法規範要件時，自應基此於相關規範間交互審查。又「坐月子中心」、「產後護理機構」，其等所提供之服務對象，俱為甫生產之母、嬰，性質相近，而前開規範將二者予以區別，既係以產後護理機構服務涉及護理即健康照護事項，始採許可制並為上開制度規範，則於上開「坐月子中心」之服務如為對母、嬰涉及身體健康照護重要事項，且需一定護理專業者，自得評價屬「產後護理機構」始得為之護理行為。

4. 原告固主張原告只不過是代產婦或嬰兒的父親替嬰兒提供健康評估紀錄之行為而已，符合「提供產婦及嬰兒之生活照顧」等語。惟系爭場所之照顧人員檢查、觀察受照顧之嬰兒

之體溫、呼吸型態、呼吸道及腹部狀態，並記錄評估結果（如「呼吸型態：規則」、「呼吸道：通暢」、「腹部：柔軟」等）於「月子中心寶寶照顧日誌」（見原處分卷第18頁），核與護理過程係以護理對象為中心，藉由觀察、身體檢查等方式收集資料，以了解護理對象之健康狀態相符（見雄院卷第83至99頁），應為護理人員始得依法從事之健康問題之護理評估行為，原告非產後護理機構，系爭坐月子中心係屬營業場所，該營業場所有嬰幼兒聚集照護管理，原告貿然執行健康問題之護理評估行為，評估結果正確與否直接影響系爭場所全體嬰幼兒之健康風險，自屬健康之重要事項，應具備一定的專業護理智識始得從業，依前揭說明，自屬護理行為。此與一般民眾本於醫師建議指示以及護理人員之衛教宣導，而於返家後對於其親屬所為之自行照護或觀察等行為迥不相同。是原告此部分主張，即不足採。

5.原告係坐月子中心，卻提供新生兒上開「嬰兒健康評估」之護理行為之服務，業如前述，原告所提供之服務，已逾越坐月子中心僅係「提供產婦及嬰兒之生活照顧」之範圍，原告所為核屬實質上提供產後護理機構之服務內容，自應依護理機構分類設置標準，設置產後護理之家，以符合法制，乃原告僅設立「坐月子中心」規避護理機構分類設置標準中，對各項專業人員、護理設備之要求，以及衛生主管機關之定期評鑑，有害前揭公共利益之達成。核原告既客觀、實質從事經營「產後護理機構」，即屬「設置」產後護理機構，原告主張未有「設置」產後護理機構之行為云云，自難採憑。從而，原告明知未經主管機關許可設置提供產後護理照護，該當護理人員法第16條第1項之違法要件，至為灼然。

6.被告於111年7月14日以高市衛健字第11137391500號函請原告說明違反護理人員法一案，係以原告「收住母嬰，提供嬰兒健康評估照護服務」為由（見原處分卷第13至14頁），而原處分之事實欄亦係記載原告「有提供嬰兒健康評估等護理服務之相關紀錄」（見雄院卷第29至30頁），是原處分依據

01 之事實尚難認及於「嬰兒臍帶護理」、「處理新生兒紅臀」
02 部分，附此敘明。

03 (三)綜上，原告確有違反護理人員法第16條第1項之行為事實，
04 被告依法裁處，於法有據，並無不合，訴願決定予以維持，
05 亦無不當。原告請求撤銷訴願決定及原處分，均無理由，應
06 予駁回。

07 (四)本件判決基礎已經明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資
08 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
09 要，一併說明。

10 六、結論：原告之訴為無理由。

11 中 華 民 國 113 年 3 月 22 日
12 法 官 李明鴻

13 以上正本與原本無異。

14 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀，上
15 訴狀並應記載上訴理由，表明關於原判決所違背之法令及其具體
16 內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實，並依法
17 繳納上訴費用新臺幣3000元。其未表明上訴理由者，應於提出上
18 訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造
19 人數附繕本），如逾期未提出上訴理由書者，本院毋庸再命補
20 正，由本院逕以裁定駁回上訴。

21 中 華 民 國 113 年 3 月 22 日
22 書記官 吳 天