臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第4號
民國113年6月26日辯論終結

原　　告　財團法人苗栗縣私立德芳教養院

代　表　人　高婕榛
訴訟代理人　許哲維律師
　　詹右辰律師
被　　告　苗栗縣政府
代　表　人　鍾東錦
訴訟代理人　黃淑齡律師

上列當事人間廢止許可事件，原告不服衛生福利部中華民國112年11月7日衛部法字第1120018455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：

緣原告之社工員及行政助理於民國110年7月29日，在原告院區內，有捆綁毆打身心障礙服務對象李嘉俊之虐待情事(下稱系爭身心虐待事件)，違反身心障礙者權益保障法（下稱身權法）第75條第2款規定屬實，前經被告以110年8月13日府社障字第1100154535號函（下稱停業處分）命其自同年月27日起停辦1年，並提交具體改善計畫。停辦期間，原告以111年9月28日苗私芳字第1111417號函（下稱111年9月28日函）申請復業，被告認為原告專業人力至今仍未聘足，各項專業人員分工、服務對象權益保障、重大事件因應及防制和院內財務等面向，尚有規劃卻未能有效執行及運作，淪為空

洞，以111年12月15日府社障字第1110240758號函（下稱111年12月15日函）否准之。於停辦期限屆滿後，被告審酌原告仍未改善，乃依身權法第92條第4項規定，以112年3月24日府社障字第1120075140號函（下稱原處分）廢止設立許可。原告不服，提起訴願，經衛生福利部以112年11月7日衛部法字第1120018455號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，遂提起本件訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠於110年8月4、8、10、13、23日之身障機構輔導訪視表尤其可知，被告於現場查核時以手寫方式記載缺失情形（即表中之改善意見及綜合評估中），其後卻以以電腦打字方式，增列許多現場並未查核之缺失。被告以112年7月20日府社障字第0000000000號函稱：電子檔與手寫檔本質上未變，未經原告人員確認之名、輔導時間、缺失增列、誤繕之情形非被告於8月13日作成停業處分之依據等語。故被告僅以原告之檢討報告書無實質檢討與討論為由逕為停辦1年，其理由不完備。又被告於原告發現該表有諸多前後不一之處後，被告才函復稱未以該表作成停業處分，是停業處分是否依據身障機構輔導訪視表作成顯有疑義。

㈡原告於111年9月28日提出復業申請，並檢附高達200頁之復業申請計畫書（下稱系爭計畫書），其內容針對組織人員、服務計畫、院舍環境等，詳盡提出整體改革計劃及待改進事項的具體改進措施。被告以111年12月15日函復：系爭計畫書內容空洞等語，而駁回原告復業之申請。被告並未詳細說明系爭計畫書有何空洞之處，竟以空洞一詞概括指摘系爭計畫書缺失之處，而駁回原告之復業申請，未符行政程序法第96條第1項第2款規定。

㈢原告不服停業處分，循序提起行政訴訟，遭鈞院駁回後，被告旋以原處分廢止設立許可，復參被告另駁回原告之復業申請等，可見被告完全不給原告復業之機會，廢止設立許可登記之裁量判斷，顯非適法。停業處分、原處分均未明確指出

原告何來無實質改善及系爭計畫書具體空洞之理由，已違行政行為明確性，非屬適法。

㈣因系爭身心虐待事件，被告開始查核原告之缺失，且非僅止於有關身心虐待部分，而係全盤針對原告之財務、人員、環境等等進行審視，進而以原告諸多缺失為停業處分之依據。嗣原告申請復業，被告以111年12月15日函駁回。原告雖違反身權法，然被告全面性對原告進行審查是否合乎比例原則已有疑義，上開事件後原告本應優先汰除失職人員、與被害家屬協商賠償，對於被告命原告於極短時間內要求改善，原告仍盡力處理。被告駁回原告之復業申請卻如此抽象，不到3個月又廢止原告之設立許可，原告根本無力重新審視復業為何遭駁回以及缺失改善之問題，被告之要求，原告恕難從命。被告要求改善與命停辦之依據法規不同，且要求改善事項高達數十項，就已發生重大致死事件之原告，根本毫無心力處理，原告經營已久，收費亦相當低廉，對於事件的發生，誠心想改善院舍之環境，卻屢屢遭受打擊，被告又不願給予原告相當之期間好好改善缺失。

㈤被告委員於檢討會中常以一個問題內包裝多個事項對原告詢問，導致原告無法理解所詢問題之意，而未回答到所問事項，原告在此有多次向委員表明不明瞭其所詢問題。原告並非刻意拒絕或無法回應委員詢問事項，而係與會過程中，多名委員輪番詢問，除身心俱疲外，委員於詢問中無法有效將問題使原告明瞭，才使其未回應問題，然會議紀錄卻將此情形紀錄為原告無法、拒絕回答。故此會議記載，並非與真實會議詢答之情況相符，原告對於該悲劇業已盡心盡力處理，不應遭受不公平之對待。

㈥觀系爭計畫書，針對缺失亦有逐項處置，並對其一一回應，又人力不足方面，亦針對如何避免人員流動過大、人力出缺時之緊急處置程序，並加強專業人員之選任考核等等，皆可證明原告亦有完善缺失之意及行動，惟被告卻認此為方案空洞，而駁回原告之復業許可。故原告早已經修正工作守則，

並對人力管理、人員配置做妥善處置，並加強人員之教育訓練，增加人員遇到緊急狀況時，如何通報以及妥善之即刻處理。又對於人力若出缺時，加強增補能力（如多聘任1名員工以預防人力短缺之問題），惟此部分皆未受到被告之採納，逕自認為仍未改善人力不足之情況。

㈦被告係依據身權法第92條第4項規定作成原處分，依原處分之基礎，原告必須是停辦期限屆滿仍未改善，才有被廢止設立許可的可能，其前提事實必須有需要改善的內容，被告於111年12月25日駁回原告之復業申請後，迄112年3月24日間，從未對原告進行任何的行政指導或者是教示原告應如何進行改善措施，因此原告認為被告針對是否有改善，以及要改善的事項是什麼，並未明確列出，才導致原告未能提出具體改進措施。

㈧參照系爭計畫書第8頁：七、針對服務對象死亡的缺失部分，原告總共有提出11點的改善方向，包含加強保護性約束辦法、適度處理機構不適任人員等等的改造方向；參照系爭計畫書第16頁：自111年12月至112年12月間有安排緊急送醫急救演練共4次，等於是每1季都有緊急送醫急救演練，本件因院內小朋友可能遭照顧對象不當的保護管束而有送醫不治的問題，針對案件發生原因，原告其實是有想辦法去作改善；參照系爭計畫書第26頁：原告有提出整體改革計畫及待改進事項的具體改善措施。由此可見原告有把要改善的事項分成持續追蹤、列管、完成，並且有依照不同的進度進行勾選，原告有針對危急事件處理辦法內容不夠詳盡，而派人參加危急事件處理方式之相關課程，所以這部分原告是有持續追蹤改進的；另就本件導致小朋友死亡的悲劇，可能是因為部分同仁對於如何實行保護性管束可能過程太過激烈，針對這件事情，原告也有具體改進措施，參照計畫書第28頁，我們有2個改進措施，1是在110年12月9日有聘請外督吳老德來院講授相關課程，2是聘請督導及規劃內外部受訓課程，分別在110年12月7日、111年2月8日、111年2月11日都有派員

去上課；參照計畫書第29頁，院長及主管有針對工作人員進行觀念教育宣導，有將約束辦法納入工作手冊；參照計畫書第33頁，改善事項是用人應嚴加篩選，以避免未來發生不當對待服務對象之事件，應增修相關預防策略或規範至工作手冊並落實。

㈨聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告就停業處分向鈞院提出111年度訴字第117號身權法事件，先位訴訟標的請求撤銷該停業處分，而備位聲明確認該停業處分違法，已經鈞院判決駁回其訴確定。依行政訴訟法第213條規定訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者，有確定力，原告應受前案鈞院111年度訴字第117號判決確定力之拘束，於本訴不得再就前開停業處分之適法性為爭執。

㈡原處分之理由五、六，已敘明：……因原告停辦期間屆滿未提出相關復業計畫，被告遂命原告於111年9月30日前提出復業計畫書，原告於111年9月28日函報復業計畫書，被告於111年11月8日召開第3次重大社會福利事件檢討會議審議原告復業計畫，依據委員建議及檢視原告各項缺失改善情形均未完全改善及準備完善，足見原告尚無復業能力，為維護身心障礙者及員工權益，被告於111年12月15日駁回原告復業申請，原告缺失改善淪為空洞，無實質檢討與改善作為，依據身權法第92條第4項規定，停辦期限屆滿仍未改善，依規廢止許可等語，其理由之說明，已符合行政程序法第96條第1項第2款規定且有合法充足完備之說理。況且原告於111年11月8日被告召開之第3次重大社會福利事件檢討會議中，已經參與與會之委員對其詢答之程序，得以就其復業準備及改善情形為充分之說明及釋疑，惟自被告第3次重大社會福利事件檢討會議審查內容可知，原告雖提出系爭計畫書，內容洋洋灑灑，但多僅為計畫或規劃，非已完成改善之內容，尚有諸多項目未完成改善，對於委員之詢問更有無法回答或不予回應之情形，因此無法使與會委員及被告認同其復業申請，

被告於原處分理由中認其缺失改善情形淪為空洞，亦符合實情。

㈢被告駁回原告復業申請之111年12月15日函，於111年12月19日送達於原告，而原告提起訴願係向被告提出訴願書，提出訴願書之日期為112年1月19日，有原告訴願書影本可按，茲因原告所在地與被告機關所在地均位於苗栗縣，因此無可扣除在途期間，其提起訴願之期間末日應為112年1月18日，原告就111年12月15日函於112年1月19日提起訴願已逾訴願期間，縱使受理訴願之機關衛生福利部仍為實質審查，原告之訴願仍為不合法，111年12月15日函因逾訴願期間業已確定，原告已不得再就駁回復業申請之行政處分為爭訟，依身權法第92條第4項規定，被告即應廢止原告之許可。末敘，原告主張被告於鈞院駁回停業處分撤銷訴訟後，即刻為廢止設立許可登記之處分，依此，以及被告對原告提出復業申請之復業申請計畫書為空洞之抽象理由駁回，可見被告完全不給予原告復業之機會，逕以公權力之高權地位廢止設立許可登記云云，其全然忽視被告於停辦期間多次輔導原告改善，及停辦期滿後係被告促請原告提出復業申請，原告才提出復業計畫，非原告主動提出復業申請，被告並慎重地召集專家學者召開審查會議，並邀請原告到會說明接受詢答，充分保障原告權益之事實，其主張實無可採信。

㈣聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

如事實概要所述之事實，有停業處分、原告111年9月28日函、被告111年12月15日函、原處分、訴願決定各1份在卷可按（分見本院卷第317頁、第333頁、第335頁、第336頁、第25頁、第26頁、第28頁至第37頁），堪認真正。

㈡應適用的法令：

身權法第75條第2款規定：「對身心障礙者不得有下列行為：……二、身心虐待。……」第90條第1項第1款規定：

「身心障礙福利機構有下列情形之一，經主管機關查明屬實者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並令限期改善；屆期未改善者，得按次處罰：一、有第七十五條各款規定情形之一。……」第92條第2項、第4項規定：「（第2項）經主管機關依第九十條、第九十三條第一款至第三款規定令其限期改善；屆期仍未改善者，得令其停辦1個月以上1年以下，並公告其名稱。……（第4項）停辦期限屆滿仍未改善或違反法令情節重大者，應廢止其許可；其屬法人者，得予解散。」第91條第3項規定：「第1項停辦之機構完成改善時，得檢附相關資料及文件，向主管機關申請復業；經主管機關審核後，應將復業申請計畫書報經中央主管機關備查。」據上可知，身心障礙福利機構有對身心障礙者為不當對待之情事者，主管機關即得進行裁罰並限期改善，如未改善，並得命停辦1個月以上1年以下，身心障礙福利機構於停辦期間申請復業，經審核後仍未改善者，主管機關即應廢止其許可。

㈢按行政訴訟法第213條規定：「訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者，有確定力。」故訴訟標的於確定終局判決中經裁判，嗣後當事人即不得為與該確定判決意旨相反之主張，法院亦不得為與該確定判決意旨相反之判斷。又撤銷訴訟之訴訟標的是原告訴請撤銷之行政處分違法，且原告之權利因此受到侵害之權利主張。是以，對行政處分提起撤銷訴訟，該處分之合法性為撤銷訴訟訴訟標的之內容，撤銷訴訟經法院實體判決認處分並無違法而駁回原告之訴確定者，行政處分之合法性已有實質確定力(既判力)，該撤銷訴訟之當事人均應受其拘束，後訴訟法院亦應以該確定判決為基礎作成判決，不能為相反於該確定判決內容之判斷，此即撤銷訴訟判決既判力之確認效。查原告前因系爭身心虐待事件，經被告以停業處分命其自110年8月27日起停辦1年，原告就停業處分提起訴訟，請求撤銷停業處分、確認停業處分違法，經本院111年度訴字第117號判決駁回，原告雖提起上訴，但未提

出上訴理由書，經本院裁定駁回上訴而確定，原告不服提起抗告，亦據最高行政法院以112年8月7日112年度抗字第127號裁定駁回；原告復於停辦期間申請復業，經被告以111年12月15日函否准之，原告不服，提起訴訟請求被告作成准許復業之行政處分，並撤銷112年12月15日函及訴願，經本院112年度訴字第243號判決駁回而確定，有上開各該判決及裁定在卷可按。是原告不得為與上揭確定判決意旨相反之主張，法院亦不得為與上揭確定判決意旨相反之判斷。則原告復就被告停業處分、111年12月15日函之合法性及其規制效果為爭執，自為法所不許。

㈣查原告經被告作成停業處分命其應提出缺失檢討與改善報告（改善計畫）之待改進事項，歸納如次：1.服務對象情緒行為事前預防處置不當、2.未依約束準則進行約束、3.院長管理權限未明確及下放、4.缺失改善宜更具體，未檢視事情發生的原因及具體改善措施、5.未能適當用人與職務指派，此稽之停業處分及其附件可明（見訴願卷第25至29頁）。其後，被告審查原告復業申請案件時，經召開第3次重大社會福利事件檢討會議，經審查委員就上開待改進事項逐一審視，仍發現院長專業知識不足、在約束辦法欠缺保障服務權益及專業評估的機制；申訴通報機制仍然是找院長處理，但之前停辦的原因即是因為院長無作為、無能力處理，此部分問題仍未改善；原告於停辦前人力之進用及穩定均有困難，惟自承於復業後仍有進用人力困難，且對於員工敘薪標準，董事長及院長均不實答；有關於醫療專業問題於審查會議中原告均未能完善回答，令人質疑於復業後是否具有專業能力等缺失，有上揭檢討會議紀錄影本1份存卷可參（見本院卷第356頁至第358頁），足認原告於停辦期間就其遭停辦之缺失仍未完成改善。原告雖主張其於上揭檢討會議後，迄原處分作成時為止，已就院舍空間部分予以改善等語（見本院卷第488頁），惟原告缺失並非僅院舍空間1項，縱使原告已發包改善院舍，亦難認全部缺失均已改善完畢。準此，被告作

成停業處分後，原告於停辦期限屆滿仍未改善缺失完竣，則被告以原處分廢止原告之設立許可，自屬適法有據。

五、綜上所述，本件原告上開主張各節，均非可取。被告作成原處分廢止原核准原告之設立許可，認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦核無不合，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰無逐一論述的必要，併此敘明。

七、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　7　　月　　26　　日

審判長法官　蔡　紹　良

法官　黃　司　熒

法官　張　鶴　齡

以上正本證明與原本無異。

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）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠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。
㈡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.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者。
是否符合㈠、㈡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㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　7　　月　　26　　日

書記官 黃　靜　華