

裁判字號：高雄高等行政法院 94 年度訴字第 253 號 行政判決

裁判日期：民國 94 年 06 月 30 日

案由摘要：獎勵金

高雄高等行政法院判決

94 年度訴字第 253 號

原 告 楊○○

訴訟代理人 陳韋利 律師

被 告 高雄市立凱旋醫院

代 表 人 陳○○

訴訟代理人 許銘春 律師

張文雪 律師

上列當事人間因獎勵金事件，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

壹、事實概要：

緣原告於民國（下同）七十三年八月十八日起受任被告醫院擔任主治醫師，復於七十四年四月一日起擔任被告醫院副院長兼主治醫師職務。依行政院於七十一年一月十三日核定實施之高雄市政府衛生局及所屬機構人員獎勵金發給辦法、行政院於七十六年一月二十七日核定實施之省市政府衛生處局所屬醫療機構人員獎勵金發給要點（八十八年七月一日核定修正為行政院衛生署及直轄市政府衛生局所屬醫療機構人員獎勵金發給要點）及七十六年二月二十日行政院衛生署函訂省市立醫療機構醫師專勤服務辦法（八十八年十月六日修正為行政院衛生署暨直轄市政府衛生局所屬醫療機構醫師專勤服務辦法）之規定，省、市立醫療機構醫師不得在住宅或其他場所應門診或設置病床等醫療設備及以任何標誌招攬病人，應專勤從事醫療服務教學及研究或醫療行政工作，如有違反規定，在外自行開業、兼業或違反規定者，即不得受領獎勵金。原告自七十三年八月十八日起至八十年十二月三十一日止，受領被告獎勵金，惟經法務部調查局高雄市調處查獲原告在該期間仍在住宅從事醫療業務，涉有詐領獎勵金之罪責，乃移送台灣高雄地方法院檢察署檢察官以八十三年度偵字第五四六號偵查起訴，嗣經台灣高雄地方法院以八十三年度訴字第二四六六號刑事判決及台灣高等法院高雄分院九十年度重上更（四）字第四九號刑事判決有罪確定。被告於原告刑事案件繫屬中，先於八十九

年四月一日以高市凱醫人字第一四五五號函知原告繳回獎勵金，原告不服，提起訴願，經高雄市政府於八十九年七月三日以高市府訴二字第二一九六七號訴願決定，以刑事判決尚未確定，被告遽行追繳，顯然速斷為由，將原處分撤銷。嗣后揭刑事判決確定後，被告另於九十二年六月十七日以高市凱醫人字第○九二○○○三○七九號函知被告限期繳回溢領之獎勵金新台幣（下同）五百六十六萬九千五百三十六元。原告認上開函計算其於七十三年至八十年間溢領獎勵金一千三百十三萬七千一百九十二元，另應補發其八十三至八十九年間之獎勵金七百四十六萬七千六百五十六元，而上開溢領部分被告之返還請求權已因時效完成而消滅，故依行政訴訟法第八條第一項規定，提起本件給付訴訟，請求被告應補發其八十三至八十九年間之獎勵金七百四十六萬七千六百五十六元及法定遲延利息。

貳、兩造聲明：

- 一、原告聲明求為判決：被告應給付原告七百四十六萬七千六百五十六元，並自起訴狀繕本送達翌日起至清償日起，按年息百分之五計算之利息。
- 二、被告聲明求為判決：原告之訴駁回。

參、兩造之爭點：

甲、原告主張之理由：

- 一、按「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」此行政訴訟法第八條第一項定有明文。另按省市立醫療機構醫師專勤服務辦法第七條第一項、第二項規定：「醫師專勤服務績效優良者，得依左列方式酌予獎勵：一、列為獎勵金評分依據。．．．」、「前項第一款所稱獎勵金，其發給另依有關規定辦理。」及省市政府衛生處局所屬機構人員獎勵金發給要點第六點規定第一項規定：「服務獎勵金應先提撥百分之五以下作為醫院管理發展基金，餘額提撥百分之七十發給醫師，．．．。服務獎勵金之發給原則及評分合計標準，由行政院衛生署及直轄市政府舊獎勵金之核發與醫院之營運績效及員工貢獻程度相結合之原則分別訂定。直轄市政府並應會商行政院衛生署訂定。」暨高雄市政府衛生局及所屬機構人員獎勵金發給辦法第二條規定：「依本辦法發給獎勵金人員規定如左：衛生局具有醫師資格人員。」是以，原告身為被告機關之醫師，依前揭規定，當有受領獎勵金之權利，且本件系爭獎勵金之數額，業經被告於九十二年六月十七日始以高市凱醫人字第○九二○○○三○七九號函核定在案，則原告當得據該行政處分核定獎勵金之數額，逕行提起本件一般給付訴訟請求被告依其核定之金額予以核發，此參最高法院九十年度判字第二三六九號判決：「故行政訴訟法第八條所規定因公法上原因發生財產上之給付，而提起一般

給付之訴，其請求金錢給付者，必須以該訴訟可直接行使給付請求權時為限。如依實體法之規定，尚須先由行政機關核定或確定其給付請求權者，則於提起一般給付之訴之前，應先提起課以義務之訴，請求作成該核定之行政處分。準此，得提起一般給付之訴者，應限於請求金額已獲准許可或已保證確定之金錢支付或返還。」意旨自明，換言之，被告業已於九十二年六月十七日時作成核定原告服務獎勵金數額之行政處分，本件請求金額已獲准許且已確定，且本件既屬行政處分，而非私法上之請求權，自無民法抵銷權行使之適用，原告自得以本件訴訟直接對被告行使給付請求權。

- 二、按省市立醫療機構醫師專勤服務辦法（為應省立醫療機構自八十八年七月一日起改隸行政院衛生署，故於八十八年七月一日修正為：行政院衛生署暨直轄市政府所屬醫療機構醫師專勤服務辦法）第八條：「醫師違反第二條至第四條之規定者，除依有關法令懲處外，其有違反第二條第二款或第三款情形之一者，並追回其自違反規定之日起所領之獎勵金。」及高雄市政府衛生局及所屬機構人員獎勵金發給辦法第十一條：「支領獎勵金人員，如有自行開業或兼業行為，除依法懲處外，並追回其自執行開業或兼業以後所領全部獎勵金。」暨省市政府衛生處局所屬機構人員獎勵金發給要點（八十八年七月一日修正為「行政院衛生署及直轄市政府衛生局所屬醫療機構人員獎勵金發給要點」）第十四條：「受領獎勵金人員，應遵守公務員服務法及醫師專勤有關規定。如有發現自行開業、兼業或違反有關規定者，除依有關規定懲處，並追回其自行開業或兼業以後所領全部獎勵金。」惟本件原告自八十一年起自八十九年四月一日離職日止，均未有違反上開有不得自行開業、兼業等醫師專勤等相關規定，是原告依法當給付獎勵金。
- 三、關於應給付原告服務獎勵金之數額，乃被告於九十二年六月十七日始以高市凱醫人字第○九二○○○三○七九號函核定原告所應領取之服務獎勵金共計七百四十六萬七千六百五十六元，已如前述。亦即，由上揭函文附件之支領獎勵金一覽表下方「凱旋醫院扣減獎勵金金額」項下可知，被告以前揭函文作成核定八十八年度及八十九年度服務獎勵金以及補發八十三、八十四、八十五、八十九年度服務獎勵金暨郭壽宏溢領獎勵金發放之行政處分，然迄今未予發放，是以，原告自得依該核定數額之行政處分向被告提起系爭服務獎勵金之發放。
- 四、按「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因五年間不行使而消滅。」為我國行政程序法第一百三十一條第一項所規定。是參酌該規定時效制度之法理，被告以九十二年六月十七日系爭處分命原告返還自七十三年八月十八日至八十年十二月三十一日止支領之獎勵金，係分屬不同年度之獎勵金，而不同年度之獎勵金，金額多寡及發放基礎均不相同，各期即相互獨立，而分屬不同之公法上請求權，

均應有消滅時效制度之適用。雖修正後之行政程序法於九十年一月一日方始施行，然參諸中央法規標準法第十八條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」內容，即強調法規是用之從新從優原則，自應為行政機關所一體遵循。從而本件自應適用修正後行政程序法第一百三十一條五年時效消滅之規定。

五、退步言之，縱認公法上之請求權之消滅時效期間，於法律未規定前，無法直接適用行政程序法第一百三十一條規定，惟本件公法上返還請求權既屬公法上債權，有與之性質相近之同屬公法上請求權之公務人員退休法、公務人員撫卹法所定時效規定可類推適用，自無類推適用性質較遠之民法十五年一般時效規定之理（參見最高行政法院九十年度判字第二一七五號判決意旨），即本件既非私法上之請求權，自不應類推適用民法第一百二十五條一般消滅時效期間十五年之餘地。另同為公法上請求權性質之全民健康保險法第七十二條公法上損害賠償請求權之時效期間，最高行政法院九十三年度判字第三二五號判決亦採五年時效見解。再者，本件系爭獎勵金之給付亦屬民法第一百二十六條所示之「一年或不及一年之定期給付債權」，而同屬「五年」之時效期間。足認本件應有五年消滅時效之適用。

六、「省市立醫療機構醫師專勤服務辦法」涉及人民的權利與義務：

（一）事涉人民之「義務」：

1、行政院衛生署再訴願決定書（衛字第 00000000 號）明確承認辦法

第八條收回獎勵金係「違反行政法令規定義務所為之處分」衛生署正式承認「專勤服務辦法」涉及人民之「義務」。

2、台灣高等法院高雄分院八十八年公立醫院醫師違反專勤服務辦法之法律責任之研究（郭雅美庭長撰）頁四一五：「據此行政命令，公立醫院自得與醫師約定提供某種給付發給，並使接受給付者負合理之負擔或其他公法上對付之義務（專勤服務，違反規定接受懲處及追回獎勵金）。」這也是涉及人民之義務的說明。

（二）事涉人民之「權利」：

郭雅美庭長前揭研究專書頁一三八一一四一指出：「行政院衛生署發布違法之『省市立醫療機構醫師專勤服務辦法』其第八條規定，係以行政公權力限制與剝奪省市立醫療機構醫師之下列人權：平等權、人身自由、生存權、工作權、財產權、服公職權。」茲列舉其一、二：

- 1、服公職權：行政院衛生署再訴願決定書（衛署 00000000 號）亦承認「獎勵金承諾書」係強迫簽署，因若不簽署專勤承諾書，則「自得妥適選擇自行開業或服務公職」（見再訴願決定書頁七）對於早已服公職的醫師不啻剝奪其憲法賦予之服公職權（憲法第十八條）。
- 2、非法侵犯財產權：人民之財產應予保障，不許國家機關非法侵犯，殆無疑義。專勤服務辦法以行政命令，對違反專勤之醫師為追回獎勵金之處分，乃非法侵犯財產權（憲法第十五條）茲說明如下：專勤服務獎勵金係約定報酬：「基本獎勵金」係依醫師之職位、學歷核發；「服務獎勵金」則依營運績效、行政能力、服務態度等績效點數核算獎勵金，因此獎勵金的核發，並非「無法律原因而有財產之移動」，自不得以「不當得利」視之。綜上所述，依醫師業績及職位核發的獎勵金是業績報酬，當然不是「溢發」獎勵金，既然不是「溢發」，也就沒有「溢領」的問題。故依專勤服務辦法之規定，獎勵金係合法之授益，而專勤服務之規定亦為合法之授益處分。因此，「獎勵金」亦為醫師之合法財產。追回獎勵金之處分即為「罰鍰」之處分。

七、事涉人民之權利、義務，「省市立醫療機構醫師專勤服務辦法」第八條追回獎勵金之規定能不訂定法律嗎？

（一）法律依據及大法官解釋：中央法規標準法第五條第二款、司法院釋字第三一三號

（二）說明：行政院衛生署再訴願決定書（衛署字 00000000 號）明確承認第八條收回獎勵金係「違反行政法令規定義務所為之處分」，因此這一「公法上金錢給付義務」的規定，係涉及人民之權利與義務之問題。中央法規標準法第五條第二款明確規定：「關於人民之權利、義務者，應以法律規定之」。且中央法規標準法第六條：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」吳庚著行政法之理論與實用九十年八月增訂七版頁九八指出：「行政命令，不得有科處沒入、罰鍰或其他制裁性之規定。科處沒入或罰鍰應以法律規定之，否則即屬違背法律保留原則。」陳新民教授著行政法學總論八十九年八月修訂七版頁二六四：「司法院釋字第三一三號解釋中已採取明白授權主義：對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨。」因此「專勤服務辦法」第八條規定，應訂定法律，否則違反中央法規標準法之規定。綜觀以上論述，對人民違反行政法上義務之行為科處罰

，涉及人民權利、義務之這類屬違背法律保留原則之行政命令不只違法（中央法規標準法第五、六條）也明顯的違憲（司法院釋字三一三號）。行政程序法第一百七十四條之一（職權命令）規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後一年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾時失效。」從此不難瞭解「省市立醫療機構醫師專勤服務辦法」於九十二年一月一日自動失效。

八、行政行為包括：行政契約、行政處分、法規命令、行政規則……行政程序法第四條：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」由此可知：行政處分應受「法律保留原則」所拘束。否則將構成行政程序法第一百十一條第七款重大明顯之瑕疵。影響所及，行政執行法第十一條所規定之「行政處分」即應受法律保留原則所拘束。也就是李惠宗著行政法要義（二〇〇四、二版二刷）頁五四四：「行政法上義務，事涉人民之義務，依據法律保留原則，應由法律或由法律授權之法規命令或由地方自治法規規定，而後由行政機關以行政處分予以形成。」至於公法之返還請求權之行使，亦即要求人民返還之給付裁決，為加負擔行政處分，依法律保留之要求，應有法律之依據始得為之，否則行政處分淪為嚴重瑕疵而無效。

九、公法上請求權之時效為五年：

- （一）法律依據：中央法規標準法第十八條、行政程序法第一百三十一條。
- （二）高市凱醫人字第〇九二〇〇〇三〇七九號函（九十二年六月十七日）若認為是行政處分，也罹於五年之時效，且還返法律保留原則（專勤服務辦法針對第八條追回獎勵金之規定須訂定法律）與行政程序法第一百十一條第七款規定背道而馳，造成嚴重瑕疵而失效。

十、綜上所述，本件系爭服務獎勵金其數額業經被告以行政處分核定在案，原告當得直接提起本件訴訟請求被告如數給付，被告亦不得以時效完成而不存在之獎勵金債權與本件請求之獎勵金予以扣減，況行政處分當無民法抵銷之適用，被告自當依其核定之數額發放系爭獎勵金予原告。

乙、被告主張之理由：

一、被告九十二年六月十七日公函，並非核准原告得領取服務獎勵金之行政處分：查被告九十二年六月十七日高市凱醫人字第〇九二〇〇〇三〇七九號公函，主旨載：「台端在本院服務期間，因違反前省市立醫療機構醫師專勤服務辦法規定，在外兼業乙節，業經台灣高等法院高雄分院九十一年四月二十六日判決確定，本院依規定應收回台端自七十三年八月十八日起至八十年十二月三十一日止，所領全

部獎勵金，請查照。」說明：「一、依據前省市政府衛生處局所屬醫療機構人員獎勵金發給要點及省市立醫療機構醫師專勤服務辦法辦理。二、台端應繳回金額明細詳如附件。三、請台端於收到本函一個月內至本院出納處辦理繳回事宜。」並於附件列載「楊○○自七十三年八月十八日至八十年十二月三十一日止支領獎勵金」、「凱旋醫院減扣獎勵金金額」、「應再繳回獎勵金額」。觀諸上揭公函（行政處分）內容，乃表示撤銷原違法核發獎勵金之授益行政處分，並依據省市政府衛生處局所屬醫療機構人員獎勵金發放要點及省市立醫療機構醫師專勤服務辦法收回獎勵金，而命原告於一個月內繳回溢領獎勵金總額減除八十三年以後得扣減獎勵金額後之餘額五、六六九、五三六元，顯無核准發放原告獎勵金之意。原告謂上揭公函（行政處分），已核定准許本件原告請求金額，要無可採。

二、原告謂被告請求返還獎勵金之公法上債權，已因時效完成而當然消滅，不得以此扣減本件訴訟請求之服務獎勵金云云，要無可採：

- (一) 查原告自七十三年八月十八日起至八十年十二月三十一日止，基於授益行政處分，受領基本獎勵金三百十八萬四千二百五十八元、服務獎勵金九百九十五萬二千九百三十四元，總計受領獎勵金一千三百十三萬七千一百九十二元；又原告於前揭期間在其住宅仍從事醫療業務，為刑事確定判決所認定。
- (二) 按「支領獎勵金人員，如有自行開業或兼業行為，除依法懲處外，並追回其自執行開業或兼業以後所領全部獎勵金。」七十一年一月十三日核定實施之高雄市政府衛生局及所屬機構人員獎勵金發給辦法第十一條定有明文；又「受領獎勵金人員，應遵守公務員服務法及醫師專勤服務有關明定。如發現有自行開業、兼業或違反有關規定者，除依有關法令懲處外，並追回其自行開業或兼業以後所領全部獎勵金。」七十六年一月二十七日核定實施之省市政府衛生處局所屬醫療機構人員獎勵金發給要點第十四點亦有規定；另「醫師違反第二條至第四條之規定者，並追回其自違反規定之日起所領之獎勵金。」七十六年二月二十日核定發布實施之省市立醫療機構醫師專勤服務辦法第八條規定甚明。再按「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。」、「授予利益之行政處分，其內容係提供一次或連續之金錢或可分物之給付者，經撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之情形時，受益人應返還因該處分所受領之給付。」行政程序法第一百七十七條前段、第一百二十七條第一項前段分別定有明文。另按行政程序法雖於九十年一月一日開始施行，但上開法理原即本於五十九年十二月二十三日修正公布之訴願法第十七條第二項及八十七年十月二十八日修正公布、八十九年七月一日施行之訴願法第八十條第一項有關提起訴願雖逾法定期限，但原行政處分若顯屬違法或不當者，原行

政處分機關或其上級機關得依職權變更或撤銷之規定；而改制前行政法院四十四年判字第四十號判例亦明示：「行政官署對其已為之行政行為發覺有違誤之處，而自動更正或撤銷，並非法所不許。」同院二十四年判字第四號、五十年判字第二十五號判例均同斯旨。揆諸上開規定，及改制前行政法院判例意旨，原告於前揭期間在其住宅從事醫療業務，被告自得依職權撤銷原發放該等獎勵金之授益行政處分，並以行政命令方式命原告返還該等獎勵金。

(三) 被告醫院依據高雄市政府衛生局八十九年三月九日高市衛人字第○八三九三函示，於八十九年四月一日函請原告於文到十日內繳回獎勵金；原告就此行政處分提起訴願，主張其並無違反規定兼業，且提出台灣高等法院高雄分院八十六年上更(一)字第一八九號及八十七年度上更(一)字第二六〇號刑事判決為證，並指摘被告不應於司法機關判決確定前逕認其有違法兼業事實；嗣高雄市政府訴願決定書略引前開刑事判決而認原告是否有違法兼業行為，尚未定論，並以被告無積極證據證明原告違反專勤規定，因而認訴願有理由撤銷上開行政處分。因此，被告於原告刑事判決確定後，確知原告違反專勤規定，應撤銷發予原告獎勵金之授益行政處分，乃於九十二年六月十七日發函，敘明撤銷之意旨，並命原告於一定期限內如數返還獎勵金，符合法律規定。又依行政程序法第一百二十七條規定，被告撤銷發予獎勵金之行政處分後，原告應返還因該處分所受領之獎勵金，原告主張被告對於上揭獎勵金之公法上債權不存在，要無可採。

(四) 原告主張追回獎勵金之時效為五年，亦無可採：

- 1、行政程序法係自九十年一月一日施行，是以行政程序法第一百三十一條規定之五年時效，尚不得適用於本件被告追回原告於前述兼業期間受領之獎勵金。
- 2、又法務部九十年三月二十二日九十令字第○○八六一七號令載：「行政程序法施行前已發生公法上請求權之消滅時效期間，不適用行政程序法第一百三十一條第一項規定，應依行政程序法施行前有關法規之規定，無相關法規規定者，得類推適用民法消滅時效之規定。．．．」而揆諸最高行政法院九十三年度判字第三六〇號判決，亦認九十年一月一日前成立之公法上請求權，並無行政程序法第一百三十一條之適用，應類推民法第一百二十五條十五年時效之規定。
- 3、查司法院釋字第四七四號解釋，係認公務人員保險金給付請求權之消滅時效，在法律未明定前，應類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休金或撫卹金請求權消滅時效期間之規定，惟尚不得執此即認所有公

法上請求權，均應類推適用公務人員退休金、撫卹金請求權消滅時效五年期間之規定。蓋公務人員依法請領保險金之性質，固與公務人員依法請領退休金、撫卹金之性質相似，而得類推適用退休金、撫卹金請求權消滅時效之規定，惟本件被告追回原告應返還之獎勵金，與公務人員請領保險金、退休金、撫卹金之性質有異，原告主張被告追回獎勵金之消滅時效期間，應類推適用公務人員退休金、撫卹金之五年消滅時效，不足為採。

- 4、又民法第一百二十六條所謂一年或不及一年之定期給付債權，係指基於一定法律關係，因每次一年以下期間之經過順次發生之債權而言（最高法院二十八年上字第六〇五號判例可參）。本件被告追回原告兼業期間受領之獎勵金，並非該條所指之定期給付債權，原告謂縱公法上時效應類推適用民法之規定，亦應類推適用民法第一百二十六條「五年」之消滅期間云云，委無足採。

理 由

- 一、按「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」行政訴訟法第八條第一項定有明文。故行政訴訟法第八條所規定因公法上原因發生財產上之給付，而提起一般給付之訴，其請求金錢給付者，必須以該訴訟可直接行使給付請求權時為限。如依實體法之規定，尚須先由行政機關核定或確定其給付請求權者，則於提起一般給付之訴之前，應先提起課以義務之訴，請求作成該核定之行政處分。準此，得提起一般給付之訴者，應限於請求金額已獲准許可或已保證確定之金錢支付或返還（最高行政法院九十年度判字第二三六九號判決意旨參照）。
- 二、本件原告自七十三年八月十八日起受任被告醫院擔任主治醫師，復於七十四年四月一日起擔任被告醫院副院長兼主治醫師職務。依行政院於七十一年一月十三日核定實施之高雄市政府衛生局及所屬機構人員獎勵金發給辦法、行政院於七十六年一月二十七日核定實施之省市政府衛生處局所屬醫療機構人員獎勵金發給要點（八十八年七月一日核定修正為行政院衛生署及直轄市政府衛生局所屬醫療機構人員獎勵金發給要點）及七十六年二月二十日行政院衛生署函訂省市立醫療機構醫師專勤服務辦法（八十八年十月六日修正為行政院衛生署暨直轄市政府衛生局所屬醫療機構醫師專勤服務辦法）之規定，省、市立醫療機構醫師不得在住宅或其他場所應門診或設置病床等醫療設備及以任何標誌招攬病人，應專勤從事醫療服務教學及研究或醫療行政工作，如有違反規定，在外自行開業、兼業或違反規定者，即不得受領獎勵金。原告自七十三年八月十八日起至八十年十二月三十一

日止，受領被告獎勵金，惟經法務部調查局高雄市調處查獲原告在該期間仍在住宅從事醫療業務，涉有詐領獎勵金之罪責，乃移送台灣高雄地方法院檢察署檢察官偵查起訴，嗣經台灣高雄地方法院以八十三年度訴字第二四六六號刑事判決及台灣高等法院高雄分院九十年度重上更（四）字第四九號刑事判決有罪確定。被告於原告刑事案件繫屬中，先於八十九年四月一日以高市凱醫人字第一四五五號函知原告繳回獎勵金，原告不服，提起訴願，經高雄市政府於八十九年七月三日以高市府訴二字第二一九六七號訴願決定，以刑事判決尚未確定，被告遽行追繳，顯然速斷為由，將原處分撤銷。嗣前揭刑事判決確定後，被告另於九十二年六月十七日以高市凱醫人字第○九二○○○三○七九號函知被告限期繳回溢領之獎勵金五百六十六萬九千五百三十六元等情，業據兩造分別陳明在卷，復有上開台灣高等法院高雄分院判決及被告函等影本附卷可稽。而原告提起本件訴訟係以：上開被告函計算其於七十三年至八十年間溢領獎勵金一千三百十三萬七千一百九十二元，另應補發其八十三至八十九年間之獎勵金七百四十六萬七千六百五十六元，而上開溢領部分被告之返還請求權已因時效完成而消滅，不能再向原告請求返還，故依行政訴訟法第八條第一項規定，提起本件給付訴訟，依上開函核定應補發獎勵金數額，請求被告應補發其八十三至八十九年間之獎勵金七百四十六萬七千六百五十六元及法定遲延利息等語，資為論據。

三、按「公務人員之任用，依本法行之。」為公務人員任用法第一條所規定。惟為因應公立醫療機構醫事人員之專業特性及加強人才羅致，公務人員任用法於八十五年十一月十四日修正公布，將第三十三條：「技術人員、教育人員、交通事業人員及公營事業人員之任用，均另以法律定之。」修正為：「技術人員、教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員之任用，均另以法律定之。」增訂醫事人員之任用亦屬「另以法律定之」範圍，俾利解決其用人困難。嗣醫事人員人事條例於八十八年七月十五日制定公布，始將有關依法領有專門職業證書之醫師並任公立醫療機構，經考試院會同行政院認定由醫事人員擔任之職務之醫師，納入依該條例規範之人事事項。則原告自七十三年八月十八日起，任職被告醫院期間，係屬依公務人員任用法任用之公務員，其與被告之間，乃公務員之任用關係，並非基於聘用關係之行政契約關係甚明。

四、次按「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定執行之職務。」、「公務員除依法令規定外，不得兼任他項公職或業務。其依法令兼職者，不得兼薪及兼領公費。」為公務員服務法第一條及第十四條第一項所明定。又「醫業為公務員服務法第十四條所稱之業務，公務員雖在公餘時間亦不得兼任。」復經司法院著有三十五年院解字第三二四九號解釋在案。第按「憲法所定人民之自由及權利範

圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第三九二號解釋理由書），而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」司法院釋字第四四三號解釋理由書參照。

- 五、行政院於七十一年一月十三日核定實施之「高雄市政府衛生局及所屬機構人員獎勵金發給辦法」，其第一條至第六條規定：「高雄市政府（以下簡稱本府）為鼓勵本府衛生局及所屬機構人員提高專業服務精神及醫療水準，特訂定本辦法。」、「依本辦法發給獎勵金人員規定如左：一、衛生局具有藥師資格人員。二、衛生局所屬機構具有醫師、藥師資格人員。三、衛生局所屬醫療機構從事護理、檢驗等技術人員及行政人員。」、「本辦法所需獎勵金，衛生局所屬各醫療機構在其醫療藥品基金預算內有關科目項下發給，．．．。」、「本辦法獎勵金按月發給，其發給標準依本府衛生局及所屬機構人員獎勵金支給標準表範圍內辦理。」第五條規定：「本辦法獎勵金之評分，依獎勵評分核計標準表辦理，每分折合金額依左列規定：一、固定分數：每分金額為三十元。二、服務分數：每分金額按第三條規定獎勵金總額，扣除固定分數獎勵金後以該機構人員服務總分數比例核計。」、「本府衛生局醫師、藥師、各附屬機構主管、副主管由本府衛生局評分，其餘人員各由該主管評分。」；另按「為獎勵省市政府衛生處局所屬醫療機構人員，提高服務精神及醫療水準，特訂定『省市政府衛生處局所屬醫療機構人員獎勵金發給要點』（以下簡稱本要點）。」、「獎勵金之發給，分基本獎勵金及服務獎勵金二種。」、「本要點所需獎勵金由醫療院所在其醫療藥品循環基金預算內有關科目項下支應，其提撥總額不得超過年度醫療事業收支總淨餘數（由醫療藥品循環基金購置之固定投資及醫療儀器，應按月依規定提撥折舊）百分之八十

，基本獎勵金總額大於年度醫療事業收支總淨餘數百分之八十部分，由統籌基金支應。」、「服務獎勵金應先提撥百分之五以下作為醫院管理發展基金，餘額提撥百分之七十給醫師，其餘百分之三十發給其他工作人員，且彼此間不得相互流用。服務獎金之發給原則及評分核計標準，由省市政府會商行政院衛生署分別訂定之。」、「服務獎勵金發給時，應將發放期間發生之應收帳款尚未收回數予以扣除。」分別為行政院七十六年一月二十七日核定實施之省市政府衛生處局所屬醫療機構人員獎勵金發給要點（八十八年七月一日核定修正為行政院衛生署及直轄市政府衛生局所屬醫療機構人員獎勵金發給要點）第一點、第二點、第三點、第六點第一項及第七點所明定。又省市立醫療機構醫師專勤服務辦法（八十八年十月六日修正為行政院衛生署暨直轄市政府衛生局所屬醫療機構醫師專勤服務辦法）第一條至第三條規定：「為貫徹省市立醫療機構醫師專勤服務，特訂本辦法。」、「省市立醫療機構醫師應依左列規定，專勤從事醫療服務、教學及研究或醫療行政工作：一、遵守醫療機構之有關規定，並按時服勤、值班或待班及接受基於任務需要之各種派遣。二、不得在住宅或其他場所應門診或設置病床等醫療設備及以任何標誌，招徠病人。三、不得利用配偶、親友開業之場所或設備從事醫療業務」，「擔任主治醫師職務以上者，除依前條規定外，並應遵守左列規定，但首長、副首長不在此限。一、需應門診者，每週擔任一般門診或特別門診二次以上。．．．六、兼任本醫療機構外之工作，應依有關法令規定辦理，並須事前報經首長核准。」及第五條至第七條規定：「醫療機構之首長、副首長及科主任對所屬醫師之醫療服務及教學、研究等工作，應隨時注意督導考核。其考核應依各醫療機構之規定辦理。」、「省市立醫療機構首長、副首長、科主任及人事單位應督促所屬醫師遵守專勤服務之規定，加強查察。」、「醫師專勤服務績效優良者，得依左列方式酌予獎勵：一、列為獎勵金評分依據。二、列為平時考核及年終考績之依據。三、派赴國內、外進修。四、其他適當獎勵或表揚。前項第一款所稱獎勵金，其發給另依有關規定辦理。」；上開規定為行政院衛生署為使醫師專勤服務，乃以核發獎勵金之方式，達到使現職醫事人員安於公職，提高醫療水準及服務精神，落實公務員服務法公務員不得兼職之規定；其獎勵金之核發即以醫事人員專勤從事醫療為必要，亦即以此種獎勵制度代替歷來僅有之上令下從，期更能達成監督醫事人員專勤服務之目的。各該規定係以服公職之醫事人員為規範之相對人，有其預算案之依據，並無關重大公益，自得援為本件行政機關應否核發獎勵金之依據。又獎勵金之發給，係由公立醫療機構按照醫師之職位類別及經評定之服務成績等事項，在相關醫療基金預算範圍內予以計算核發，乃公立醫療機構為達醫師專勤服務，就具體事件，所為發生決定發給獎勵金之授益行

政處分。

六、次按省市立醫療機構醫師專勤服務辦法第八條規定：「醫師違反第二條至第四條之規定者，除依有關法令懲處外，其有違反第二條第二款或第三款情形之一者，並追回其自違反規定之日起所領之獎勵金。」、高雄市政府衛生局及所屬機構人員獎勵金發給辦法十一點規定：「支領獎勵金人員，如有自行開業或兼業行為，除依法懲處外，並追回其自執行開業或兼業以後所領全部獎勵金。．．」及省市立醫療機構人員獎勵金發給要點第十四點明定：「受領獎勵金人員，應遵守公務員服務法及醫師專勤服務有關規定。如發現有自行開業、兼業或違反有關規定者，除依有關法令懲處，並追回其自行開業或兼業以後所領全部獎勵金。」；再按「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。」、「授予利益之行政處分，其內容係提供一次或連續之金錢或可分物之給付者，經撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之情形時，受益人應返還因該處分所受領之給付。」行政程序法第一百十七條前段、第一百二十七條第一項前段分別定有明文。次按行政程序法雖於九十年一月一日開始施行，但上開法理原即本於五十九年十二月二十三日修正公布之訴願法第十七條第二項及八十七年十月二十八日修正公布、八十九年七月一日施行之訴願法第八十條第一項有關提起訴願雖逾法定期限，但原行政處分若顯屬違法或不當者，原行政處分機關或其上級機關得依職權變更或撤銷之規定中；而改制前行政法院四十四年判字第四十號判例亦明示：「行政官署對其已為之行政行為發覺有違誤之處，而自動更正或撤銷，並非法所不許。」同院二十四年判字第四號、五十年判字第二十五號判例均同斯旨。是本件被告於原告涉嫌詐領獎勵金之刑事案件經台灣高等法院高雄分院九十年度重上更（四）字第四九號刑事判決確定有罪後，以九十二年六月十七日高市凱醫人字第○九二○○○三○七九號函通知原告：「主旨：台端在本院服務期間，因違反前『省市立醫療機構醫師專勤服務辦法』規定，在外兼業乙節，業經台灣高等法院高雄分院九十一年四月二十六日判決確定，本院依規定應收回台端自七十三年八月十八日起至八十年十二月三十一日止，所領全部獎勵金，請查照。說明一、依據前『省市立醫療機構醫師專勤服務辦法』辦理。二、台端應繳回金額明細詳如附件。三、請台端於收到本函一個月內至本院出納處辦理繳回事宜。」等語，即係表示撤銷原違法核發獎勵金之授益行政處分，並依據省市立醫療機構人員獎勵金發給要點及省市立醫療機構醫師專勤服務辦法收回獎勵金，而命原告於一個月內繳回系爭獎勵金餘額五百六十六萬九千五百三十六元（即原告溢領獎勵金一千三百十三萬七千一百九十二元減除被告八十三年以

後扣減獎勵金金額七百四十六萬七千六百五十六元），換言之，此函乃敘明撤銷之意旨及命原告於一定期限內如數返還，即係基於職權及主觀的效果意思，就公法上具體事件所為之決定，而對外直接發生法律效果之單方意思表示，甚為明顯，故此公函即係被告所為具有形成及下命（給付裁決）性質之行政處分甚明，其所具規制性而發生之法律效果者，乃在於命原告繳回五百六十六萬九千五百三十六元之獎勵金，而屬一負擔之處分，並非屬核發予原告七百四十六萬七千六百五十六元獎勵金之授益處分。

七、按「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。．．．行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。無效之行政處分自始不生效力。」行政程序法第一百十條第一項、第三項定有明文。是行政處分經送達後即發生實質的存續力，該行政處分就其內容對相對人、關係人及原處分機關發生拘束之效力，在該行政處分未經撤銷或變更前，當事人均應受該行政處分內容之拘束。本件被告九十二年六月十七日高市凱醫人字第○九二○○○三○七九號函，既為形成及下命行政處分之性質，而其是否有罹於時效之問題，須待相當之調查始可確定，並非一望即知，而屬行政程序法第一百十一條第一項第七款規定具有明顯重大瑕疵之處分可比，因此，原告如不服被告所為上開撤銷原核發獎勵金基礎處分之行政處分以及命原告返還獎勵金之下命處分，無論原告所主張各該行政處分具有違反法律保留或罹於時效之違法，原告依法應對之提起撤銷訴願暨撤銷訴訟尋求救濟，方為正途，然在上開處分未經撤銷或變更前，當事人均應受該行政處分內容之拘束。故原告將上開處分函之繳回明細，其中應減扣之八十三年至八十九年獎勵金七百四十六萬七千六百五十六元部分，認係被告核定應給付原告之獎勵金，而認該函為授益之行政處分，顯然誤解上開處分內容之意旨，故其依上開處分內容，提起本件行政訴訟，請求被告應給付原告七百四十六萬七千六百五十六元及法定遲延利息，揆諸首揭規定，為無理由，應予駁回。

八、又本件事證已臻明確，原告請求被告提出省市立醫療機構專勤服務辦法第八條規定法律授權依據，及自八十年十二月三十一日起五年內曾依法作成向原告追討獎勵金之行政處分等資料，核無必要。且兩造其餘主張及攻擊防禦方法，對本件判決結果不生影響，爰不再逐一論述，併此敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第一百九十五條第一項後段、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 94 年 6 月 30 日

第一庭審判長法官 陳光秀
法官 詹日賢
法官 李協明

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；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。

提起上訴應預繳送達用雙掛號郵票 7 份（每份 34 元）。

中 華 民 國 94 年 6 月 30 日

書記官 周良駿

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（94 年版）第一期 499-521 頁