

# 釋憲聲請書

聲請人：陳憲堂

茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

## 聲請解釋憲法之目的

- 一、按「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」、「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」、「人民有請願、訴願及訴訟之權」、「人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保護」及「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」，憲法第七條、第十五條、第十六條、第二十二條及第二十三條分別定有明文。
- 二、查全民健康保險醫事服務機構特約及管理辦法（下稱系爭辦法）係依全民健康保險法第六十六條第一項「醫事服務機構得申請保險人同意特約為保險醫事服務機構，得申請特約為保險醫事服務機構之醫事服務機構種類與申請特約之資格、程序、審查基準、不予特約之條件、違約之處理及其他有關事項之辦法，由主管機關定之。」之授權所制定，該條項授權範圍為「違約之處理」，並非「違約之處罰」，則系爭辦法第三十七條規定「保險醫事服務機構有下列情事之一者，以保險人公告各該分區總額最近一季確認之平均點值計算，扣減其申報之相關醫療費用之十倍金額」，以「扣減其申報

之相關醫療費用之十倍金額」作為處分，即有逾越母法授權，違反法律保留原則，侵犯人民憲法所保障之權利。

三、復查「保險醫事服務機構於診療保險對象後，應交付處方予保險對象，於符合規定之保險醫事服務機構調劑、檢驗、檢查或處置」、「保險醫事服務機構未依處方箋、病歷或其他紀錄之記載提供醫事服務，扣減其申報之相關醫療費用之十倍金額」及「藥師對於醫師所開處方，祇許調劑一次，其處方箋應於調劑後簽名蓋章」分別為全民健康保險法第七十一條、系爭辦法第三十七條第一項第一款及藥師法第十八條所明定。本案健保特約藥局之藥師，業已完成健保特約所要求處方調劑之實質服務，僅未於處方箋上簽名違反藥師法第十八條之程序規定，遭衛生福利部中央健康保險署（以下稱健保署）以「未依藥局之申報紀錄提供醫事服務」作為系爭辦法第三十七條第一項第一款之解釋，即屬無據，實有侵犯聲請人前揭憲法保障之權利。

四、嗣聲請人就前揭憲法上保障之權利被侵害乙事提起訴訟，經臺灣臺北地方法院以「按處方箋記載提供之藥品調劑醫事服務，非僅指調劑、交付藥品予病人之客觀結果，符合處方箋記載之文義即可，尚包括依處方箋從事調劑行為之人，在主觀條件上須具備藥師之資格，且應按藥師法相關規定，依處方箋記載，執行其藥品調劑業務」，據為系爭辦法第三十七條第一項第一款之解釋，及駁回聲請人依行政訴訟法第8條第2項「給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於提起撤銷訴訟時，併為請求。」所併為請求之撤銷訴訟及給付訴訟，均屬無據，實有侵犯聲請人前揭憲法保障之權利。

四、嗣經臺北高等行政法院終局裁判，仍以「按處方箋記載提供之藥品調劑醫事服務，自指依處方箋調劑之人，在主觀條件上須具備藥師之資格，且已按藥師法之相關規定，在處方箋

上簽章，方為已提供合法之醫療服務」據為系爭辦法第三十七條第一項第一款之解釋，並駁回併為請求之撤銷訴訟及給付訴訟，亦屬無據，並均實有侵犯聲請人前揭憲法保障之權利。

五、聲請人就前揭憲法上保障之權利被侵害乙事提起訴訟，經終局裁判確定，並對確定終局裁判所適用之前開法律及命令發生有牴觸憲法之疑義。爰依司法院大法官審理案件法第四條第一項第二款及第五條第一項第二款聲請解釋憲法，謹請確認牴觸憲法及解釋如下：

- (一)系爭辦法第三十七條「扣減其申報之相關醫療費用之十倍金額」之處分，牴觸憲法而無效。
- (二)「『未依藥局之申報紀錄提供醫事服務』及『已按藥師法之相關規定在處方箋上簽章，方為已提供合法之藥品調劑醫事服務』該當系爭辦法第三十七條第一項第一款之規定」，牴觸憲法而無效。
- (三)請賜為解釋「違反系爭辦法第三十七條之規定而不予支付及扣減醫療費用十倍金額」，得併為請求給付訴訟及撤銷訴訟合一為之。

## 本件原因事實

一、聲請人藥局依系爭辦法之規定，由聲請人（藥局負責人）與健保署簽訂特約，並依健保署之規定，以聲請人（藥局負責人）指定之金融機構帳號，由健保署支付聲請人藥局全部藥師所執行之處方調劑醫療服務費用。本案事實發生時，聲請人藥局另有陳瑩珊藥師經台南市政府衛生局及健保署核准登錄於藥局，執行藥師之法定業務。聲請人藥局所使用之健保申報系統，因依健保特約以機構及負責人為對象之規定，

初始設定申報健保費用支付者為負責藥師(即聲請人)，致系統皆以聲請人蓋章於處方箋上。嗣因聲請人參加公會聯誼活動不在藥局，即由所聘陳瑩珊藥師親自為保險對象執行處方調劑，並完全依照處方箋上所載之記錄交付藥品。案經健保署以違反系爭辦法第三十七條第一項第一款「未依處方箋、病歷或其他紀錄之記載提供醫事服務」之規定，扣減聲請人所申請醫療費用，並予扣減十倍金額之處分。

- 二、案經聲請人依次向衛生福利部全民健康保險爭議審議會申請審議，向衛生福利部提起訴願，遭以「因公法上原因發生財產上之給付，…應直接向行政法院提起給付訴訟，…此部分應予不受理」及「醫事服務核與處方箋及其藥局申報紀錄不符」決定駁回，遂提起行政訴訟。
- 三、案經臺灣臺北地方法院以「按處方箋記載提供之藥品調劑醫事服務，非僅指調劑、交付藥品予病人之客觀結果，符合處分箋記載之文義即可，尚包括依處分箋從事調劑行為之人，在主觀條件上須具備藥師之資格，且應按藥師法相關規定，依處分箋記載，執行其藥品調劑業務」，駁回聲請人併為請求撤銷及給付之訴。
- 四、嗣經臺北高等行政法院終局裁判，仍以「按處方箋記載提供之藥品調劑醫事服務，自指依處方箋調劑之人，在主觀條件上須具備藥師之資格，且已按藥師法之相關規定，在處方箋上簽章，方為已提供合法之醫療服務」，駁回聲請人併為請求撤銷及給付之上訴，並不得上訴，而告確定，已用盡救濟途徑。
- 五、聲請人認為系爭辦法第三十七條所定扣減申報相關醫療費用十倍金額之處分，以及終局裁判對系爭辦法第三十七條第一項第一款之規定所作解釋，涉有違反法律保留原則、明確性

原則及平等原則，並不侵害訴訟權等之違憲疑義，爰聲請解釋憲法。

## 本件理由

一、按權利加以限制，須以法律定之或經立法機關具體明確授權行政機關以命令訂定，始無違於憲法第二十三條之法律保留原則。法律授權行政機關發布命令，以為法律之補充，雖為憲法所許，惟其授權之目的、內容及範圍應具體明確，其程度應與對人民權利之影響相稱，如僅為概括授權時，祇能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尚不得超越法律授權之外，逕行訂定「制裁性」之條款，釋字第三六七號、第三九四號及第六八〇號解釋已有明釋。惟查系爭辦法為全民健康保險法第六十六條授權所定，性質屬法規命令，對外發生效力，核其授權範圍為「得申請特約為保險醫事服務機構之醫事服務機構種類與申請特約之資格、程序、審查基準、不予特約之條件、違約之處理及其他有關事項之辦法」，對於「違約之處理」，系爭辦法以「限期改善」（第三十五條）、「違約記點」（第三十六條）、「停約一個月至三個月」（第三十八條及第三十九條）及「終止特約」（第四十條及第四十五條），當屬「違約之處理」，符合授權目的。惟其第三十七條所定「扣減其申報之相關醫療費用之十倍金額」之處分，係屬「制裁性」之條款，剝奪人民權利並課以人民義務，尚非為前揭法律授權，即有逾越。縱屬授權，亦超出授權範圍而為法律所無之限制，對聲請人予制裁性效果，顯然違反授權明確性原則而為違憲。

二、查處方箋法定應「記載」事項包括「醫師姓名、病人姓名、性別、年齡、藥名、劑量、數量、用法及處方年、月、日、

醫師署名或蓋章」等項，醫師法第十三條及藥師法第十六條前段定有明文，並未包括「醫師所開具之處方箋應由『何者藥師』調劑」。次查依藥事法第三十七條授權所定藥品優良調劑作業準則第三條規定「本準則所稱調劑，係指藥事人員『自受理處方箋至病患取得藥品間』，所為之處方確認、處方登錄、用藥適當性評估、藥品調配或調製、再次核對、確認取藥者交付藥品、用藥指導等相關之行為。」。再查「一、藥品費依『全民健康保險藥物給付項目及支付標準』有關規定辦理。二、藥事服務費（亦稱調劑費）之成本，包含處方確認、處方查核、藥品調配、核對及交付藥品、用藥指導、藥歷管理及藥品耗損、包裝、倉儲、管理等費用。」，為依全民健康保險法第四十一條第一項授權規定所定全民健康保險醫療服務給付項目及支付標準第二部西醫第一章基本診療第六節調劑及第七節藥費中，亦即全民健康保險支付特約保險藥局有關處方箋調劑之費用，包含藥事服務費及藥品費二項；藥事服務費包含「處方確認、處方查核、藥品調配、核對及交付藥品、用藥指導、藥歷管理及藥品耗損、包裝、倉儲、管理等費用」，藥品費即所交付保險對象之藥品，是即，健保應支付之調劑費用內容，與藥品優良調劑作業準則第三條所稱之「調劑」相當，乃係實體要求之規定。故，全民健康保險法第七十一條對於保險對象所定提供之「調劑」，其服務亦應同為「自受理處方箋至病患取得藥品間，所為之處方確認、處方登錄、用藥適當性評估、藥品調配或調製、再次核對、確認取藥者交付藥品、用藥指導等相關之行為」，則特約機構內由健保署所登錄之任何藥師完成前述調劑作業後，健保署即應支付所定藥事服務費用及藥品費用。至藥師法第十八條規定「處方箋應於調劑後簽名蓋章」，容非全民健康保險法所規範。另按藥師法第十八條所訂「藥

師對於醫師所開處方，祇許調劑一次，其處方箋應於調劑後『簽名蓋章，添記調劑年、月、日，保存三年，含有麻醉或毒劇藥品者保存五年』。」，則與藥事法第六十二條後段規定「處方箋、簿冊，均應保存五年」、醫療法第六十八條規定「醫療機構應督導其所屬醫事人員於執行業務時，親自記載病歷或製作紀錄，並簽名或蓋章及加註執行年、月、日。」及醫療法第七十條前段規定「醫療機構之病歷，應指定適當場所及人員保管，並至少保存七年」，皆係為證據保存之法條目的相同，乃係程序要求之規定，並定有法律效果之罰則。

三、本案聲請人藥局由聲請人（負責藥師）與健保署依系爭辦法之規定簽訂契約，由聲請人與所聘陳瑩珊藥師共同執行保險對象所持處方箋至該特約藥局依藥事法及藥師法所定之調劑法定作業，完成後由聲請人（負責藥師）向健保署申請支付該署所定二人所完成處方箋調劑作業之費用，雖聲請人因誤認系爭辦法特別規定，而均由負責藥師於處方箋上簽名並申請健保署支付調劑費用，惟其簽章者無論為誰，皆無損對於保險對象提供處方調劑作業之實體服務結果，僅程序上違反藥師法應由調劑藥師簽章之規定。縱使果如終局裁判所論全民健康保險法非屬特別法，惟其未規定者，仍應回歸適用藥事法及藥師法之規定，倘該當藥事法及藥師法之構成要件，自應依各該法律效果處置。一審不查醫師開具之處方箋「並無記載由何者藥師調劑」，率爾認定「原告未依處方箋紀錄之記載，由『紀錄上記載之藥師』實際提供醫事服務」，即有逾越法律授權，並違反法律保留原則及平等原則。

四、查全民健康保險法第七十一條既規定「保險醫事服務機構於診療保險對象後，應交付處方予保險對象，於符合規定之保險醫事服務機構調劑、檢驗、檢查或處置。」，則系爭辦法第三十七條第一項第一款「未依處方箋、病歷或其他紀錄之

記載提供醫事服務」之規定，自應對照母法，不得逾越，而限縮於「未依處方箋之記載」或「未依病歷之記載」或「未依其他（檢驗、檢查、處置等醫囑）紀錄之記載」提供醫事服務。本案健保署反推為「未依藥局之申報紀錄提供醫事服務」，即有逾越母法授權及違反法律保留原則。另一審以「因從事調劑行為之人，未按藥師法相關規定執行藥品調劑業務，自有系爭辦法第三十七條第一項第一款未依處方箋紀錄之記載提供醫事服務之情事」，疏於審酌「實體已完成全民健康保險相關法規所定調劑內容，並無不履行債務，僅未合於處方箋簽章之程序」，加重課以法所無之義務，即有違反法律保留原則。

- 五、按「保險醫事服務機構申報之醫療費用案件，經前項審查發現有違反本法相關規定者，應不予支付該項費用，並註明不予支付內容及理由。」，依全民健康保險法第六十三條第三項規定授權所定全民健康保險醫療費用申報與核付及醫療服務審查辦法（下稱審查辦法）第十八條第二項定有明文，又查受理全民健康保險醫療費用申報案件之「追扣」，審查辦法第五條及第三十三條亦定有明文。則「不予支付醫療費用」及「追扣醫療費用」既屬公法上所定構成要件之法律效果，則其執行「不予支付醫療費用」及「追扣醫療費用」之行為，要屬行政程序法第九十二條所稱「行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」之行政處分。則本案健保署所追扣之醫療費用，係基於審查辦法「不予支付醫療費用」及「追扣醫療費用」之行政處分而為之，自屬「以行政處分應否撤銷為據之給付訴訟」，則聲請人就本案依行政訴訟法第八條第二項「給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於提起撤銷訴訟時，併為請求。」之規定，以撤銷訴訟及給



付訴訟併為請求，當屬有據。惟一審及終局裁判皆駁回聲請人訴請「撤銷訴訟及給付訴訟併為請求」，即屬侵害人民訴訟權。

六、為此狀請明鑒，以維憲法權益。

謹 狀

司法院大法官 公鑒

具狀人：陳憲堂

即東泰藥局負責藥師

中 華 民 國 一 ○ 五 年 八 月 十 日

關係文件

臺北高等行政法院 105 年度簡上字第 55 號終局判決