

裁判字號：最高行政法院 96 年度判字第 43 號 行政判決

裁判日期：民國 96 年 01 月 18 日

案由摘要：傳染病防治法

最高行政法院判決

96 年度判字第 00043 號

上訴人 甲○○

訴訟代理人 陳建宏 律師

被上訴人 臺北市政府衛生局

代表人 乙○○

上列當事人間因傳染病防治法事件，上訴人對於中華民國 94 年 6 月 21 日臺北高等行政法院 93 年度訴字第 872 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

本件上訴人在原審起訴主張：被上訴人以上訴人係臺北市立和平醫院（下稱和平醫院）消化系外科醫師兼科主任，因該院爆發醫護人員集體感染「嚴重急性呼吸道症候群」（下稱 SARS）事件，經行政院衛生署疾病管制局命令自民國 92 年 4 月 24 日起全院管制，員工召回醫院集中隔離。惟上訴人未依限返院接受隔離，乃依行為時傳染病防治法第 37 條第 1 項及第 41 條第 4 款之規定，以 92 年 5 月 20 日北市衛一字第 09232587000 號行政處分書，處以上訴人新臺幣 24 萬元罰鍰。惟查：1. 傳染病防治法第 41 條第 4 款及第 37 條第 1 項，並無不接受隔離應予罰鍰之明確規定。2. 被上訴人未將其所引用行政院衛生署疾病管制局之命令及被上訴人之電話催告，依行政程序法第 67 條至第 91 條之規定合法送達上訴人，且臺北市政府命令和平醫院員工返院接受隔離之行政處分是 92 年 5 月 2 日以府衛技字第 09202306000 號公告，而上訴人已於 5 月 1 日返院隔離，並未違反臺北市政府有關返院隔離之規定。3. 上訴人不符行為時傳染病防治法第 37 條第 1 項前段之「曾與傳染病人接觸或疑似被傳染者」之情形。4. 縱認上訴人是 SARS 接觸者，也不應該在最危險的疫區作團體生活般的集中「隔離」，且上訴人已根據 WH

0 網站之公告作居家隔離，符合行政院衛生署、臺北市政府及 WHO 之 SARS 接觸者的隔離規定，更符傳染病防治法第 37 條之目的。5. 被上訴人之「集中隔離」措施，是否違反勞工安全衛生法第 5 條第 7 項、第 10 條，公務人員保障法第 18 條、第 19 條、第 20 條，刑法第 192 條與憲法第 15 條等保障人民生命安全之規定？該命令未遵從 92 年 4 月 24 日行政院會議之結論，自行更改為「員工召回醫院集中隔離」，且違反評估隔離地點之指示，顯違反法律保留原則、比例原則。又傳染病防治法第 37 條第 1 項之規定，不足作為該命令所需之授權基礎，此觀諸 93 年 1 月 20 日新修正公布的傳染病防治法第 46 條（即原第 37 條）才有「隔離」之明文記載甚明，是該命令顯有違法律保留原則。再者，被上訴人召回醫護人員集中隔離於疫區，顯不符行政程序法第 7 條第 1 款、第 2 款所揭示之合目的性原則與最小侵害原則。6. 被上訴人僅於 92 年 5 月 20 日第 1 次發文給上訴人，指從 92 年 4 月 28 日至 92 年 5 月 1 日按日連續處 24 萬元之罰鍰，未事先以書面限定上訴人返院之日期以及告知逾期不履行將予強制執行之意旨；在連續處以怠金之前，更未依行政執行法第 27 條規定，以書面限期履行；按日連續罰鍰時，亦未每日作成按「日」連續處罰之處分書，並於當日送達受處分人，而是事後 20 天才一次按「日數」全部處罰，有違同法第 27 條與第 31 條之規定，亦因未對受處分人作較有利之考量，違反行政程序法第 9 條應注意對當事人有利及不利之情形等情，爰請判決將訴願決定及原處分均撤銷。

被上訴人則以：1. 本件集中隔離之處分係被上訴人課予和平醫院員工返院接受集中隔離行為義務之下命處分，處分對象雖非特定，惟透過其他特徵可得確定其範圍，性質應屬一般處分。行為時傳染病防治法第 37 條第 1 項規定「主管機關得令遷入指定處所檢查或施行必要處置」之處分，並非要式規定，該院除透過組織系統及電話聯絡召回員工外，被上訴人並自 92 年 4 月 24 日起透過大眾傳播媒體公開發布該處分，此一集中隔離處分依行政程序法第 95 條第 1 項、第 110 條第 1 項之規定，自屬適法，且自 92 年 4 月 24 日起即發生效力。2. 依行為時傳染病防治法第 2 條、第 37 條第 1 項、第 41 條第 4 款及第 44 條之規定，臺北市政府為傳染病防治法之地方主管機關，並將該權限委任被上訴人執行，是被上訴人有法定

權限作成命上訴人返院集中隔離之處分及罰鍰之處分。再者，上訴人如就該集中隔離處分，未於同年5月24日提起訴願，該處分已具有形式之存續力，上訴人今再主張該集中隔離處分違法或不當，顯已罹於時效。3. 集中隔離處分與行為時傳染病防治法第37條第1項所定「予以留驗」或「遷入指定之處所檢查」在文字上雖有不同，惟從該規定之整體文義上觀之，實已賦予主管機關針對不同傳染病得以作不同之防疫政策與措施。被上訴人已針對不同時間返院隔離者處以不同罰鍰，已符公平原則與比例原則。4. 集中隔離處分係被上訴人為防止疫情快速擴散，侵害國人生命權與健康權所為具有「必要性」、「緊急性」與「適法性」之作為，符合比例原則；且有法定之處分權限；加上已發生形式之存續力，上訴人主張其違法不當自不足採等語，資為抗辯。

原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：1. 被上訴人係以大眾傳播媒體公布「臺北市政府 SARS 緊急應變處理措施」，宣布「和平醫院暫予封閉，全面管制人員進出」及「有關和平醫院員工集中隔離管理，家屬則居家隔離」之命令。觀諸行為時傳染病防治法第37條第1項規定之立法意旨及法條文義解釋，所得採取之防治處置，不以該條項所規定之3種方式為限，只要不逾越防疫目的之「必要」處置，自允許主管機關視實際情況立即採行必要之管控措施。系爭命令所用文字固與上揭規定之文字不同，惟其實質內涵則係與「留驗」、「令遷入指定之處所檢查」相當之必要處置，自屬依行為時傳染病防治法第37條第1項所發布之命令。上訴人主張該命令非屬於依行為時傳染病防治法第37條第1項所發布之命令，並不可採。2. 按行為時傳染病防治法第2條及第37條第1項規定，臺北市政府就傳染病之防治義務為地方主管機關，其遵循92年4月24日行政院召開之研商會議結論，作成系爭命令，即非無法律之授權。再者，作成行政處分之當否與執行行政處分之當否乃不同階段之問題，上訴人主張該命和平醫院員工返院集中隔離管理之命令違法，包括該命令本身內容之違法及嗣後執行上之不當云云。然查系爭命令之發布，係臺北市政府基於地方主管機關之地位，依第37條第1項之授權所為，其考量整體臺北市民之安全，以高規格之防疫措施因應，擴大控管對象包括員工、家屬、病患之決策，並無不當。臺北市政府在行政院92年4

月 24 日作成決議後，依該中央會議決議，先行召回和平醫院員工返院集中隔離，無非是因場所難覓，而防疫刻不容緩，於不得已之情況下所為之緊急處置；且上訴人亦陳稱其執行醫療業務所在之 A 棟並未發現病例，則該院 A 棟本身並非不適當之場所，該命令並無不當。至上訴人主張和平醫院管制後，院內防疫管控及集中隔離於大禮堂等情形不當，造成交叉感染事件繼續發生云云，惟此核屬該命令執行當否、有無發生損害與被上訴人應否負擔賠償責任之問題。上訴人於知悉該命令時即有返院之義務，尚不得以其事先預期執行將有不當，卸免其應遵守命令之義務。又查系爭命令之目的在於及時有效控制和和平醫院爆發之「SARS」疫情，以免蔓延全臺北市，甚至全省，本件尚無法以實證方式論證其違反比例原則。臺北市政府基於法律授權，發布該命令，合於程序，自無違反憲法第 15 條關於生命權保障之規定。3. 臺北市政府係依行為時傳染病防治法第 37 條第 1 項規定評估後，將該院所有員工認定為疑似被傳染者，而以之為相對人發布系爭命令，上訴人主張其非該命令效力所及之人，無遵守之義務，自不足採。4. 上訴人固於起訴時主張系爭命令未合法送達於上訴人，惟嗣於原審 94 年 3 月 30 日準備程序中，即表明就此爭點不予爭執。再查，系爭命令已經被上訴人利用和平醫院之通報系統電話通知上訴人，復參酌上訴人為該院醫師，於該命令發布後，並未返院執行職務，足徵其對該命令應已知悉甚明。是以，上訴人主張該命令並未合法送達，亦難成立。5. 系爭命令屬依行為時傳染病防治法第 37 條第 1 項所發布之合法有效之命令，上訴人為受處分人，即負有即時返院隔離進行監測之作為義務，其既違反命令未即時返院，即已該當同法第 41 條第 4 款規定行政罰規定之構成要件。上訴人主張「隔離」與同法第 37 條第 1 項所規定之「留驗」、「令遷入指定之處所檢查」並不相同，要屬誤解。另依臺北市政府 90 年 8 月 23 日府秘二字第 9010798100 號公告，被上訴人依臺北市政府之授權，具有關於傳染病防治法中所規定之地方政府之權限，是其依行為時傳染病防治法第 41 條第 4 款規定，參酌上訴人遲至 92 年 5 月 1 日始返院隔離之違章情狀，作成原處分並無不當。上訴人主張原處分所處罰鍰具有怠金之性質，被上訴人應先以書面促其履行云云，亦屬對於法規之誤解。本件原處分並無不合，訴願決定予

以維持，亦無不當，因將上訴人之訴駁回。

上訴意旨略謂：1. 被上訴人將原處分之法法律命令及授權依據，變更為行政院及被上訴人，其所為之更正顯已達變更原處分之事實理由之程度，非屬行政程序法第 101 條得更正行政處分之情形，惟原審竟以被上訴人於原審程序中更正後之行政處分，認係符合行政程序法第 101 條第 1 項「誤寫」之規定，而得以更正，並認更正後之處分，與原處分具有同一性，得為原判決之對象及基礎，其認定顯有判決不適用法則及適用不當之違背法令。又其對何以被上訴人之更正合乎行政程序法第 101 條第 1 項之規定，不足以影響原處分之同一性，均未說明其理由，亦顯有判決不備理由之違法。2. 原判決以傳染病防治法第 37 條作為集中隔離處分之依據，有判決不適用法則、適用法則不當及判決不備理由之違法，並違反法律保留原則、授權明確性原則。查依行為時傳染病防治法第 37 條第 1 項規定，主管機關對疑似被傳染者，並無得施以「隔離」之強制處置規定，隔離係對行為人「長期」之身體拘束，非該項所規定之「留驗」、「遷入指定之處所檢查」、「施行預防接種」等「即時」身體拘束所能涵蓋。復觀諸 93 年新修正之傳染病防治法第 46 條新增「強制隔離」之處置更足證之，是原判決以行為時傳染病防治法第 37 條第 1 項之規定作為被上訴人發布命令員工返院集中隔離命令之法律授權基礎，實有判決不適用法則與適用法則不當之違背法令。又專家學者亦指出行為時傳染病防治法第 37 條第 1 項規定，並不足作為被上訴人發布該命令之法律授權基礎，然原判決對其何以不足採，亦未說明其認定及捨棄之理由，顯有判決不備理由之違法。再者，該命令之內容，既已限制人民之身體自由，且拘束之時間與強度均高於傳染病防治法第 37 條第 1 項所規定之各項處置，自應有法律明文規範之，不得由行政機關恣意為之，是原判決以類推解釋之方式，認傳染病防治法第 37 條第 1 項為該命令之授權依據，顯有違法律保留原則與授權明確性原則。3. 原判決以傳染病防治法之機關權限規定與行政院及被上訴人自行召開會議記錄，作為該命令之授權基礎，有違反法律保留原則與授權明確性原則之違法。查被上訴人雖為傳染病防治法所規定之主管機關，然其行政措施仍應有法律授權，機關權限與其內部決策紀錄，無法取代「行為法」，不得作為法律保留之

法律授權基礎，然原判決據此逕認被上訴人有權發布該命令，其「有組織法即有行為法」之見解，實違反法律保留原則。且原判決以被上訴人內部召開之會議作為該命令之法律基礎，更屬無稽。

4. 被上訴人係以報紙及電話通知上訴人該命令，而該命令是否為依傳染病防治法規定所發布之「防疫命令」、違反該命令之效果為何，被上訴人均未予通知，其未適時公布內容明確適法之防疫命令，卻事後依傳染病防治法處罰上訴人，顯有違行政處分之公示性、明確性及確定性原則。且上訴人於 92 年 5 月 1 日即返回和平醫院，未違反被上訴人 92 年 5 月 2 日之隔離公告，原處分仍予以處罰，顯有違誤。是原判決就此疏未審酌，亦未於理由中說明，顯有不適用法規、適用法規不當及判決不備理由之違背法令。

5. 原判決未考量傳染病防治法中關於「疑似被傳染者」之定義與世界衛生組織、疾管局與被上訴人對於 SARS 疑似被傳染者之定義，一律將和平醫院員工認定為疑似被傳染者，顯有違經驗法則，亦有適用法律不當、判決不備理由與違反法律保留原則之違法。

6. 按當時國際上與國內均對 SARS 傳染途徑有相當認識，並建議不同之隔離處置，原判決之認定卻違反此專業經驗法則，亦未說明何以不加採納；且封院前亦已有國軍英雄館等其他隔離地點，原判決卻泛以國內對 SARS 所知極微、情況緊急、隔離場所難覓，作為該隔離命令合法之理由，顯有判決不備理由、理由矛盾與違反經驗法則之違法；且由封院後，被上訴人未依與行政院衛生署之會議結論，成立接管小組進駐，足證原判決所稱之前置處理，與事實不符，顯有認定事實不依證據之違背法令。

7. 該集中隔離命令使上訴人之生命、身體、健康暴露在不必要之風險下，其集中隔離措施不僅與疫情控制之目的有違，更未選擇侵害較小之手段，顯違反行政程序法第 7 條之比例原則。然原判決卻泛以情況緊急為由，未審酌最小侵害性原則，亦未就此加以論證說明，實有判決不備理由、不適用法規之違法云云。

本院查：依行為時傳染病防治法第 37 條第 1 項及第 41 條第 4 款分別規定：「曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，得由該管主管機關予以留驗；必要時，得令遷入指定之處所檢查，或施行預防接種等必要之處置」「有下列情形之一者，除逕行強制處分外，並得處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰．．．4. 違反主管機關依

第 37 條第 1 項所為之命令者。」所稱該管主管機關對於曾與傳染病病人接觸或疑似被傳染者，「得予以留驗」，必要時「得令遷入指定之處所檢查」、「施行預防接種」等必要之處置，係指該管主管機關得依上開規定為下命處分，即得命相對人為特定之作為、不作為或忍受之處分，以達到杜絕傳染病之傳染及蔓延之目的；所稱「違反主管機關依第 37 條第 1 項所為之命令者」，依其法條之文義，係指該管主管機關所為之下命處分而言。又該管主管機關所得採取必要之處置，不以該法條所規定之「留驗」、「令遷入指定之處所檢查」、「施行預防接種」等為限，尚包含其他因無法即時為明確之檢驗，而必須以適當時間「觀察隔離」等得以控制傳染病傳染及蔓延之各種必要措施。至於 93 年 1 月 20 日修正公布之傳染病防治法第 46 條（即修正前第 37 條）第 1 項規定始增定「強制隔離」之處置，尚不影響於上開修正前條文之立法意旨，亦包含必須以適當時間「隔離」之處置在內。次依行政程序法第 101 條第 1 項規定：「行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之。」作成處分之機關發現原處分書記載之事項有顯然錯誤者，於不妨害原處分之同一性之前提下，自得隨時或依申請更正之。本件被上訴人 94 年 5 月 23 日北市衛一字第 09432769300 號函係更正系爭 92 年 5 月 20 日北市衛一字第 09232587000 號行政處分書之「事實」、「附註欄」內容所為之陳述，亦即就其處分書之記載認為顯然誤寫部分予以更正，並未變更系爭處分之主旨及其處罰之法律依據，不足以影響原處分之同一性，尚無違法可言，合先敘明。又依行政程序法第 95 條第 1 項及第 100 條第 1 項、第 2 項分別規定：「行政處分除法規另有要式之規定者外，得以書面、言詞或其他方式為之。」及「書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人；書面以外之行政處分，應以其他適當方法通知或使其知悉。」「一般處分之送達，得以公告或刊登政府公報或新聞紙代替之。」本件和平醫院於 92 年 4 月 24 日爆發醫護人員集體感染「SARS」事件，行政院立即於當日上午 10 時 30 分緊急召開「研商臺北市立和平醫院醫護人員感染 SARS 因應措施會議」，其中會議結論第 2 點、第 3 點決議：「2. 臺北市立和平醫院暫時關閉、全面管制。3. 為保護住院病患、員工本人及家屬安全，和平醫院所有病患集中治療；

員工全數召回集中隔離；院內員工家屬居家隔離。對過去兩週進出醫院之人員及病患進行追蹤，遇有症狀立即治療。」臺北市政府依上開決議，隨即於同日上午 11 時召開「臺北市政府舉行『防止 SARS 疫情擴大緊急應變小組』會議」，作成結論第 2 點、第 3 點、第 11 點決議如下：「2. 和平醫院暫予封閉，全面管制人員進出，住院病人管制在後棟建築，其他人員管制在前棟建築。」「3. 有關和平醫院員工集中隔離管理，家屬則居家隔離。」「11. 和平醫院內人員進出之管制由和平醫院本身負責，管制人員出入之條件及規定由衛生局負責規範。」會後被上訴人隨即召開記者會，於電視、廣播等大眾傳播媒體公布「臺北市政府 SARS 緊急應變處理措施」，宣布「和平醫院暫予封閉，全面管制人員進出」及「有關和平醫院員工集中隔離管理，家屬則居家隔離」，並經由和平醫院透過組織系統及電話聯絡通知召回員工。有行政院召開之 92 年 4 月 24 日「研商臺北市立和平醫院醫護人員感染 SARS 因應措施會議」紀錄、92 年 4 月 24 日臺北市政府舉行「防止 SARS 疫情擴大緊急應變小組會議」紀錄、被上訴人 92 年 4 月 24 日新聞稿、和平醫院護理師周碧惠 94 年 1 月 4 日書面報告附於原審卷可憑，足徵系爭有關和平醫院員工集中隔離管理之措施，係被上訴人依據行政院召開之 92 年 4 月 24 日「研商臺北市立和平醫院醫護人員感染 SARS 因應措施會議」及同日地方主管機關臺北市政府召開之「防止 SARS 疫情擴大緊急應變小組會議」之決議辦理。上開決議所為之具體措施，係主管機關依行為時傳染病防治法第 37 條第 1 項規定所為之下命處分。雖其相對人並非特定，然依其決定或措施之內容可以確定應受管制之人員，性質上為一般處分，經該主管機關以發布新聞代替通知，即對受管制之人員發生效力。又行政院本於國家最高行政機關，為防止 SARS 疫情擴大，主動召集中央主管機關衛生署及相關機關人員決定緊急應變之政策，並責成地方主管機關臺北市政府，由權責機關即被上訴人發布「臺北市政府 SARS 緊急應變處理措施」，符合行為時傳染病防治法第 4 條中央及地方主管機關之權責劃分。且依當時 SARS 疫情擴散，侵及國人生命與健康之緊急狀態下，主管機關命疑有與 SARS 疫情接觸或感染之和平醫院病人、員工返院集中隔離，接受每日量體溫等相關監測防治措施，實已衡酌當時客觀環境，基於維護國人生命與

健康、預防 SARS 疫情擴散，認為若不斷然採行強制關閉和平醫院與集中隔離之措施，恐難產生控制疫情之效果，故上開主管機關所為系爭有關和平醫院員工集中隔離之管理措施，符合行為時傳染病防治法第 37 條第 1 項規定之意旨，並無逾越法定權限、違反法律保留、比例原則及授權明確性原則可言。原判決以臺北市政府依行政院召開之「研商臺北市立和平醫院醫護人員感染 SARS 因應措施會議」結論，召開「臺北市政府舉行『防止 SARS 疫情擴大緊急應變小組』會議」，由被上訴人召開記者會，於電視、廣播等大眾傳播媒體公布「臺北市政府 SARS 緊急應變處理措施」，宣布「和平醫院暫予封閉，全面管制人員進出」及「有關和平醫院員工集中隔離管理，家屬則居家隔离」，並經由和平醫院透過組織系統及電話聯絡通知召回員工。上訴人經由媒體報導獲悉上開措施之決定，又接獲和平醫院之護理師周碧惠之電話通知，惟並未依限返院接受隔離，遲至 92 年 5 月 1 日始返院接受集中隔離管理。被上訴人依據上開事實，認為上訴人違反行為時傳染病防治法第 37 條第 1 項規定，乃依同法第 41 條第 4 款規定，處以上訴人 24 萬元罰鍰，並無不合，訴願決定予以維持，亦無不當，因將上訴人之訴駁回，經核於法並無違背。上訴論旨，仍執陳詞，以其一己對法法律上之歧異見解，就原判決已詳予論駁之理由，有所爭執，指摘原判決違背法令，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。據上論結，本件上訴為無理由，依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 96 年 1 月 18 日

第五庭審判長法官 鍾 耀 光

法官 姜 仁 脩

法官 王 德 麟

法官 黃 清 光

法官 吳 慧 娟

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 96 年 1 月 18 日

書記官 蘇 金 全

資料來源：司法院