

裁判字號：高雄高等行政法院 107 年度簡上字第 17 號 行政判決

裁判日期：民國 107 年 03 月 31 日

案由摘要：傳染病防治法

高雄高等行政法院判決

107 年度簡上字第 17 號

上訴人 臺南市政府

代表人 李孟諺

訴訟代理人 鄭漢蓁 律師

王佩心 律師

被上訴人 陳源池

上列當事人間傳染病防治法事件，上訴人不服臺灣臺南地方法院

106 年 12 月 29 日 106 年度簡字第 57 號行政訴訟簡易判決，提起上訴

，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

- 一、緣被上訴人為臺南市○區○○街 414 號房屋（下稱系爭房屋）之所有權人，系爭房屋於民國 105 年 8 月 10 日經上訴人所屬衛生局派員稽查發現門庭前之積水容器有病媒蚊孳生源子，遂於當日製開執行違反傳染病防治法案件舉發通知書 1 紙，上訴人並以 105 年 11 月 18 日府衛疾字第 1051120205 號函請被上訴人於所定期限內陳述意見，因被上訴人迄未提出陳述意見，上訴人遂依同法第 70 條第 1 項規定，以 106 年 3 月 6 日府衛疾字第 1060129147 號裁處書（下稱系爭裁處書）裁處被上訴人罰鍰新臺幣（下同）3 千元。被上訴人不服，提起訴願，經訴願決定駁回，提起行政訴訟，經臺灣臺南地方法院以 106 年度簡字第 57 號行政訴訟簡易判決（下稱原判決）將訴願決定及原處分均撤銷。上訴人不服，遂提起本件上訴。
- 二、被上訴人起訴主張：（一）桶蓋上積水係因下雨所形成，並非人為，且積水不足 100 毫升水量，稽查時即清理乾淨。稽查人員係以何儀器檢測，實有疑問，左鄰右舍又未有感染登革

熱之情事，如何證明該子為病媒蚊？且門庭前樹木是被上訴人父親管理使用，該水桶內土壤為其備放，稽查時也在場，處罰對象錯誤。(二)被上訴人事後方知稽查情事，又未收到陳述意見通知函，家人亦無人知悉。上訴人稱有同居人收執，應認其送達為不合法，訴願決定對此視同放棄陳述意見，應有違誤。(三)上訴人認為傳染病防治法第 25 條第 2 項及第 70 條第 1 項第 1 款、第 2 項規定，公、私場所所有人、管理人或使用人皆有清理責任，然裁罰之順序應為行為人、管理人、所有人才合乎法理，上訴人不按程序，隨便裁罰。依其論點，全臺南市皆歸上訴人管理，則在公園、池塘、河流、水溝或其他地方發現子，是否該裁罰上訴人？感染病媒蚊傳染病也可向上訴人求償等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、上訴人則以：(一)上訴人前於 105 年 3 月 23 日以府衛疾字第 1050083195A 號公告(下稱 105 年 3 月 23 日公告)：「本市公、私場所所有人、管理人或使用人應主動清除場所內之登革熱病媒蚊及其他孳生源，自即日起，凡未主動清除者，本府依傳染病防治法第 70 條第 1 項第 1 款規定，處新臺幣 3,000 元以上，15,000 元以下罰鍰，並得限期令其改善，屆期仍未改善者，按次處罰之；或依同條第 2 項規定對於屆期仍未改善情節重大者，命其停工或停業。」在案。(二)登革熱病媒蚊子之特徵(如水中停留姿態、呼吸管等)透過肉眼辨識即可與家蚊、瘧蚊等蚊種加以識別，故由上訴人所屬稽查人員之防疫經驗與知識，足以辨識採樣之子是否為登革熱病媒蚊。(三)上訴人於 105 年 8 月 10 日於被上訴人住所發現孳生病媒蚊幼蟲後，遂開立舉發通知書由其配偶鄧玉芬收執，嗣於同年 11 月 18 日以府衛疾字第 1051120205 號函請被上訴人陳述意見，於同年月 23 日送達其住所由其同居人簽章收受。惟被上訴人未於文到 7 日內提出陳述意見書，故視為放棄陳述意見之機會。(四)被上訴人為系爭房屋之所有權人，應具管理能力且有管理之義務，該屋經發現容器積水孳生登革熱病媒蚊子，顯未依 105 年 3 月 23 日公告，主動清除住所之登革熱病媒蚊及其他孳生源，已違反傳染病防治法第 25 條第 2 項規定，

違規情節足堪認定，原處分於法並無違誤，本件裁罰業已兼顧法、理、情處以最低罰鍰金額，且有助於行政目的之達成等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

- 四、原判決撤銷原處分，其理由略以：（一）對於人民違反行政法上義務之行為處以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之；倘以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第 23 條法律保留原則之意旨（司法院釋字第 394 號、第 402 號、第 619 號解釋參照）。行為時傳染病防治法第 70 條第 1 項對於違反同法第 25 條第 2 項所定之行政法上義務之行為人，固可處以行政罰，惟傳染病防治法第 25 條第 2 項課予之行政法上義務，即場所之所有人、管理人或使用人於地方主管機關之通知或公告後，只要依其通知或公告，主動清除，即無違章行為之可言。且其公告係與通知擇一為之，依文義可知，係因無法得知特定之場所之所有人、管理人或使用人致未能以通知送達人民，始依行政程序法第 75 條之規定以公告方式揭示之。在未經主管機關通知或公告前，並未課人民概括性、廣泛性之主動清除之義務。本條項亦未授予地方主管機關有訂定法規命令之職權。揆諸一般法規命令之授權立法方式，均須具體而明確；例如，傳染病防治法第 32 條規定即明確具體授權中央主管機關訂定此項「查核基準及其他應遵行事項之辦法」；再如緊急醫療救護法第 27 條規定亦明確授權地方主管機關訂定「緊急傷病患救護作業程序」。本件傳染病防治法第 25 條並未有類似規定之明確授權立法。（二）本件上訴人據以裁罰之違反傳染病防治法第 25 條，經考其立法之沿革及理由可知「民國 88 年 6 月 23 日一、條次變更，本條為原條文第 16 條移列。二、原條文移列為修正條文第 1 項，並酌作文字修正。三、增列第 2 項，課以公、私場所相關人員清除病媒孳生源之責。民國 93 年 1 月 20 日本條為原條文第 23 條移列，內容未修正。民國 96 年 7 月 18 日第 1 項及第 2 項酌作文字修正。」等情。迨上訴人作成 105 年 3 月 23 日公告，均未見有何授權地方主管機關訂定法規命令之相關修法或立法說明。是以，傳染病防治法第 25 條第 2 項規定，即公私場所之所有人或使用人，須依

地方主管機關之通知或公告之告示，主動清除病媒孳生源，否則即該當違章行為之構成要件，可依同法第 70 條第 1 項第 1 款裁罰。本件上訴人未據此執行稽查裁罰，卻以 105 年 3 月 23 日公告泛以全市之公、私場所為範圍，下命其場所之所有人或管理人應主動清除場所內之登革熱病媒蚊及其他孳生源，自即日起，凡未主動清除者，即加以裁罰。依該公告意旨，即一經查獲公私場所所有病媒蚊，即可未經通知或公告，未予人民有改善之機會，即進行裁罰。不啻為突襲性之稽查與裁罰。上訴人為達有效杜絕登革熱，而採此嚴峻之執法公告，固可體諒，惟其以此公告下命公、私場所之所有或管理人不待通知或公告，即須主動清除病媒孳生源，否則一經查獲即逕行裁罰，未予人民改善之時間或機會。顯以法規命令增加裁罰性法律所未規定之處罰，即增加人民權利義務之負擔與限制，且無法律明確之授權，即與法律保留原則之意旨不符。

。(三)上訴人認定並處罰被上訴人於 105 年 8 月 10 日至被上訴人住所監測稽查登革熱病媒蚊，於屋門前之水桶蓋發現有病媒蚊孳生源子子，未依傳染病防治法第 25 條之規定通知或公告，予被上訴人即場所所有人主動清除之機會，逕依未經授權立法之上揭公告，逕行裁罰。揆諸上開說明，上訴人以被上訴人違反上揭公告，依行為時傳染病防治法第 25 條、第 70 條第 1 項第 1 款及第 80 條之 1 之規定，處罰被上訴人，即有未依法律規定之構成要件處罰，違反法律保留之違法，因而撤銷訴願決定及原處分。

五、上訴意旨略以：

- (一)原判決所謂「未能以通知送達人民，始依行政程序法第 75 條規定以公告方式揭示之」，顯有判決適用傳染病防治法第 25 條第 2 項規定不當及判決不備理由之違背法令：依傳染病防治法第 25 條第 2 項規定，地方主管機關就通知或公告之方式，本得擇一為之，並無規定須先一一通知，無法通知到達時，始能以公告方式為之。衛生福利部疾病管制署(下稱疾管署)106 年 11 月 20 日疾管企字第 1060040899 號函略謂：「查傳染病防治法第 25 條第 2 項規定……賦予地方主管機關得對個別對象為通知、亦可針對多數對象為一次性公告之權能，並

未就公告範圍及方式為限制。」亦認傳染病防治法第 25 條第 2 項規定，並無限制地方主管機關需先優先採行個別通知之方式，地方主管機關本得自行選擇對個別對象為通知，或一次對多數對象為公告。原判決僅以「依文義可知」一語帶過，即自行增加法律規定所無之限制，逕認該條必需「未能以通知送達人民，始依行政程序法第 75 條規定以公告方式揭示之」云云，顯屬判決適用法規不當，並有判決不備理由之違誤。

(二)由傳染病防治法第 25 條第 2 項及第 70 條第 1 項第 1 款規定綜合觀之，一旦違反同法第 25 條第 2 項規定，法律效果即係依同法第 70 條第 1 項第 1 款規定裁處罰鍰。地方主管機關處以罰鍰之同時，若認為必要時，並得限期令其改善，若屆期未改善，則再按次處罰。非如原判決所認定，地方主管機關裁處罰鍰前需先限期人民改善，未改善才能處罰。原判決自行增加法律規定所無之限制，竟認定地方主管機關必需在罰鍰前先給予人民限期改善之機會云云，顯有適用傳染病防治法第 25 條第 2 項及第 70 條第 1 項第 1 款規定不當之違背法令。

(三)傳染病防治法第 25 條第 2 項確有授權地方主管機關以通知或公告之方式，揭示公、私場所之所有權人、管理人或使用人應主動清除病媒孳生源，系爭 105 年 3 月 23 日公告係屬有效，並無違反法律保留原則。原判決之認定有適用傳染病防治法第 25 條第 2 項規定不當及判決理由矛盾之違背法令：

- 1.傳染病防治法第 25 條第 2 項規定單就文義觀之，當然有授權地方主管機關予以公告，否則該條項豈有適用之餘地。該條項雖未如同法第 32 條第 2 項規定，直接載明授權用語，惟依司法院釋字第 367 號、第 394 號、第 538 號解釋理由書意旨，概括授權並不得拘泥於特定文字之使用，故應依傳染病防治法整體法律所表現之關聯意義為綜合判斷。
- 2.依傳染病防治法前揭第 1 條、第 5 條第 2 項第 2 款、第 16 條第 1、2 項規定，本法立法目的在於防止傳染病之發生、傳染及蔓延，且為達此立法目的，規範地方主管機關除其本諸自身權責本應採行適當之防治措施外，另需依照中央主管機關之指示辦理。換言之，中央主管機關就地方轄區發生流行疫情

或有發生之虞時，本得指示地方主管機關為適當之防治措施。再依傳染病防治法之立法意旨與中央、地方權責之劃分方式，綜合判斷傳染病防治法整體呈現之規範意旨，可知立法者確有以傳染病防治法前揭第 25 條第 2 項規範，將對病媒孳生源之公、私場所所有人、管理人或使用人為通知或公告之權責，概括授權予地方主管機關訂定法規命令。觀諸疾管署 106 年 11 月 20 日疾管企字第 1060040899 號函，亦可知傳染病防治法第 25 條第 2 項確有將通知或公告公、私場所之所有人、管理人或使用人，主動清除病媒蚊之權限，授權予地方主管機關。原判決以傳染病防治法第 25 條第 2 項並無明確授權等相關用語為由，逕認傳染病防治法並無將對病媒孳生源之公、私場所之所有人、管理人或使用人為通知或公告之權責，授權予地方主管機關制定法規命令云云，顯有判決適用法規不當之違誤。

3. 原判決理由欄第(三)項既載明：「傳染病防治法第 25 條第 2 項已明文規定『前項病媒孳生源之公、私場所，其所有人、管理人或使用人應依地方主管機關之通知或公告，主動清除之。』即公私場所之所有人或使用人，須依地方主管機關之通知或公告之告示，主動清除病媒孳生源，否則即該當違章行為之構成要件。可依同法第 70 條第 1 項第 1 款裁罰」，卻又表示：「本件被告機關台南市政府未據此執行稽查裁罰；反而於 105 年 3 月 23 日以府衛疾字第 1050083195A 號公告……泛以全市之公、私場所為範圍，下令其場所之所有人或管理人應主動清除場所內之登革熱病媒蚊及其他孳生源，自即日起，凡未主動清除者，即加以裁罰。依此公告之意旨，即一經查獲公私場所所有病媒蚊，即可未經通知或公告，未予人民有改善之機會，即進行裁罰，不啻為突襲性之稽查與裁罰……」云云。顯見原判決於此部分之見解前後不一，核屬判決理由矛盾之違背法令。

- (四)原判決第四段先載明「本件之爭點為：被告……以 106 年 3 月 6 日府衛疾字第 1050129147 號裁處書處原告罰鍰『3,000 元』，是否適法妥當？」第六段卻另謂：「綜上所述，被告認定原告……構成傳染病防治法第 25 條第 2 項規定之義務違反，

而依同法第 70 條第 1 項第 1 款規定裁處原告『1 萬 5 千元』罰鍰……。」原判決認定上訴人以原處分裁處被上訴人 1 萬 5 千元罰鍰，應有判決理由矛盾之違背法令。

(五)原判決理由欄第(四)段：「……揆諸上開說明，被告以原告違反行為時之上揭公告，依行為時傳染病防治法第 25 條、第 70 條第 1 項第 1 款及第 80 條之 1 規定，處罰原告」云云。惟如系爭裁處書所載，上訴人作成原處分係依據傳染病防治法第 25 條、上訴人 105 年 3 月 23 日公告及第 70 條第 1 項第 1 款等規定，非依據傳染病防治法第 80 條之 1，況傳染病防治法亦無第 80 條之 1 規定，原判決顯有違背證據法則之違背法令。

(六)如前所述，上訴人係依傳染病防治法第 25 條第 2 項之授權，並依同法第 70 條第 1 項之文字作成 105 年 3 月 23 日公告，核屬同法第 25 條第 2 項規定授權範圍內所為之法規命令。上訴人前已依同法第 25 條第 2 項規定作成 105 年 3 月 23 日公告，公告被上訴人應主動清除病媒蚊孳生源。被上訴人卻未主動清除，復經上訴人於 105 年 8 月 10 日於被上訴人所有之系爭房屋，屋門前水桶蓋查獲病媒蚊孳生源即登革熱病媒蚊子，當場開處舉發通知書交其配偶鄧玉芬簽收，嗣以同年 11 月 18 日府衛疾字第 1051120205 號函，通知被上訴人於文到 7 日內陳述意見，屆期未提出，則依行政程序法第 105 條第 3 項規定，視為放棄陳述意見之機會，依法逕行裁處；該函於同年 3 月 23 日由被上訴人之同居人簽署「兄」字、以「陳萬居」之印文收受後，按行政程序法第 73 條第 1 項規定，即生送達被上訴人之效力，有送達證書可證。被上訴人未遵期提出意見陳述，上訴人遂以被上訴人違反傳染病防治法第 25 條第 2 項行政法上作為義務為由，依同法第 70 條第 1 項第 1 款規定，裁處被上訴人 3 千元罰鍰，並命其限期改善，屆期未改善者，按次處罰之，系爭裁處書亦於 106 年 3 月 8 日由被上訴人之同居人簽署「兄」字、以「陳萬居」之印文收受。是原處分應屬合法之行政處分，並無違反法律保留原則。

六、本院查：

(一)按「(第 1 項)地方主管機關應督導撲滅蚊、蠅、蚤、蝨、鼠、蟑螂及其他病媒。(第 2 項)前項病媒孳生源之公、私場所

，其所有人、管理人或使用人應依地方主管機關之通知或公告，主動清除之。」「(第1項)有下列情事之一者，處新臺幣3千元以上1萬5千元以下罰鍰；必要時，並得限期令其改善，屆期未改善者，按次處罰之：一、違反第25條第2項規定。……(第2項)有前項第1款情形，屆期仍未完成改善情節重大者，必要時，得命其停工或停業。」分別為傳染病防治法第25條、第70條第1項第1款及第2項定有明文。準此可知，依傳染病防治法整體之規範意旨，可知立法者確有概括授權予地方主管機關，得以通知或公告之方式，對其轄區內病媒孳生源之公、私場所所有人、管理人或使用人課予主動清除病媒蚊之責任，以杜絕傳染病之發生、傳染及蔓延。從而，各地方主管機關即應督導撲滅蚊蟲等病媒，並課予其所轄區域範圍之公、私場所所有人、管理人或使用人，負有主動清除病媒孳生源之行政法上義務，而違反上開行政法上義務者，即該當於傳染病防治法第70條第1項第1款之要件，應裁處罰鍰予以非難，具有制裁目的，並非單純督促義務人履行其未盡之行政義務。

- (二)經查，上訴人前於105年3月23日作成公告：「主旨：本市公、私場所所有人、管理人或使用人應主動清除場所內之登革熱病媒蚊及其他孳生源。依據：傳染病防治法第25條第2項、第70條第1項第1款及第2項。公告事項：本市公、私場所所有人、管理人或使用人應主動清除場所內之登革熱病媒蚊及其他孳生源，自即日起，凡未主動清除者，本府依傳染病防治法第70條第1項第1款規定，處新臺幣3千元以上1萬5千元以下罰鍰，並得限期令其改善，屆期未改善，按次處罰之；或依同條第2項規定對於屆期仍未完成改善情節重大者，命其停工或停業。」等語(原審卷第31頁)，嗣於同年8月10日在被上訴人所有之系爭房屋，查獲屋門前之水桶蓋積水有登革熱病媒蚊子等情，為原審依調查證據結果所確認之事實，經核與卷證資料相符，堪予採認。觀諸系爭105年3月23日公告內容，足見該公告係依據傳染病防治法第25條第2項規定所作成，以臺南市內公、私場所所有人、管理人或使用人為對象，課予即日起應主動清除場所內登革熱病媒蚊及其

他孳生源之行政法上義務。該公告對象雖非針對特定人，惟透過一般性特徵仍可得確定其範圍，並就公、私場所之所有人、管理人等應主動清除病媒孳生源之事項予以規範，內容核屬具體明確，該義務負擔之效力亦屬一次性完成，核與內容抽象、相對人不特定，具有反覆實施之持續性作用之法規命令，迥然有別。從而，系爭 105 年 3 月 23 日公告性質上係屬行政程序法第 92 條第 2 項前段之對人一般處分，洵屬明確。

(三)又查，本件被上訴人前經上訴人以系爭 105 年 3 月 23 日公告，即負有主動清除其所有之系爭房屋登革熱病媒蚊及其他孳生源之行政法上義務。上訴人所屬稽查人員具防疫經驗與知識，渠等以目視辨別登革熱病媒蚊子子特徵(如水中停留姿態、呼吸管等)之方式，於同年 8 月 10 日於被上訴人所有之系爭房屋查獲門前之水桶蓋積水有登革熱病媒蚊子子，顯見被上訴人經 105 年 3 月 23 日公告後仍怠於主動清除登革熱病媒蚊及孳生源，是被上訴人有違反傳染病防治法第 25 條第 2 項規定之事實，應堪予認定。被上訴人雖主張水桶蓋積水係下雨形成並非人為，當下即清理乾淨，且門庭樹木為其父管理使用云云，並稱裁罰順序應為行為人、管理人、所有人才合理云云，然縱使如此，被上訴人既為系爭房屋所有權人，要無礙其屬系爭 105 年 3 月 23 日公告負有主動清除其所有之系爭房屋登革熱病媒蚊及其他孳生源之行政法上義務之人，即應盡注意系爭房屋是否有登革熱病媒蚊及其孳生源而主動清除之責。況系爭公告於 105 年 3 月 23 日公告後，迨上訴人於 105 年 8 月 10 日派員於被上訴人住所發現滋生病媒蚊幼蟲，前後時間相距約有 4 個半月之時間，被上訴人應有主動清除住所之登革熱病媒蚊子子之能力，惟被上訴人卻未審慎為之，故被上訴人對於系爭房屋確有登革熱病媒蚊孳生源怠為清除之事實，縱無故意，按其情節亦有漏未注意之過失責任甚明，上訴人對其裁處罰鍰，亦無不合。至被上訴人稱其未經通知陳述意見云云，查上訴人係以 105 年同年 11 月 18 日府衛疾字第 1051120205 號函知被上訴人文到 7 日內陳述意見，該函送達處所為臺南市○區○○街 414 號，於同年月 23 日由陳萬居以被上訴人同居人(即被上訴人兄)收受，有該函及其送達證書附本院

卷(第 59 頁至 61 頁)可稽。依行政程序法第 73 條第 1 項規定：

「於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員。」可知上開陳述意見通知函已發生合法送達於被上訴人之效力，核無被上訴人所稱未經通知而不能陳述意見之情形。

則被上訴人逾期未提出陳述意見，上訴人依 105 年 8 月 10 日查獲之違章事實，以被上訴人違反傳染病防治法第 25 條第 2 項規定，依同法第 70 條第 1 項第 1 款規定處以最低罰鍰額度 3 千元，洵無違誤。抑且，上訴人處罰被上訴人之依據，乃係以被上訴人違反傳染病防治法第 25 條第 2 項規定，而依同法第 70 條第 1 項第 1 款規定為之，並非以系爭 105 年 3 月 23 日公告作為本件裁罰之準據法。原判決以系爭 105 年 3 月 23 日公告泛以全市之公、私場所為範圍，下命其場所之所有人或管理人應主動清除場所內之登革熱病媒蚊及其他孳生源，自即日起，凡未主動清除者，即加以裁罰，認系爭 105 年 3 月 23 日公告為增加人民權利義務之負擔，且無授權依據之法規命令，違反法律保留原則，從而認定上訴人於 105 年 8 月 10 日至系爭房屋稽查前，未依傳染病防治法第 25 條第 2 項規定予以通知或公告，逕依系爭 105 年 3 月 23 日公告作成裁罰，撤銷訴願決定及原處分，自有適用法規不當之違法。

(四)綜上所述，原判決既有上揭可議之處，且影響判決之結果，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由。又基於原審確定之事實，原處分並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，爰依行政訴訟法第 259 條第 1 款規定，由本院自為判決，將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

七、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第 236 條之 2 第 3 項、第 256 條第 1 項、第 259 條第 1 款、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 107 年 3 月 31 日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官 邱 政 強

法官 吳 永 宋

法官 黃 堯 讚

以上正本係照原本作成。

不得上訴。

中 華 民 國 107 年 3 月 31 日

書記官 蔡 玫 芳

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（107 年版）第 533-545 頁