

臺北高等行政法院 111 年度訴字第 113 號原告蔡宛蓉即小禾馨士林小兒專科診所與被告臺北市政府衛生局間有關傳染病防治法事件新聞稿

本院受理原告蔡宛蓉即小禾馨士林小兒專科診所與被告臺北市政府衛生局間有關傳染病防治法事件（111 年度訴字第 113 號），審理結果判決原告勝訴，簡要說明如下：

一、判決主文要旨：

訴願決定及原處分均撤銷。

二、事實概要：

- (一)衛生福利部（下稱「衛福部」）為統一指揮、督導及協調各級政府機關、公營事業、後備軍人組織、民間團體等，執行嚴重特殊傳染性肺炎（下稱「新冠肺炎」）之防疫工作，報請行政院同意成立新冠肺炎中央流行疫情指揮中心（下稱「指揮中心」）。指揮中心於民國 110 年 2 月訂定「110 年 COVID-19 疫苗接種計畫」（下稱「系爭接種計畫」），將公費疫苗接種對象分為 10 大類，並由指揮中心視情形及各項因素，進行滾筒調整並公布各類對象開放接種之期程。嗣後，指揮中心在第 1 批 AstraZeneca 疫苗（下稱「AZ 疫苗」）完成封緘後，於 110 年 4 月 29 日以記者會方式發布，自 110 年 5 月 3 日起，開放「第 1 類至第 3 類接種對象之同住者，以及所有醫療機構工作人員」得接種該批 AZ 疫苗（下稱「系爭接種方案」），並經衛福部疾病管制署（下稱「疾管署」）以 110 年 4 月 29 日函，請各地方政府衛生主管機關轉知轄內各合約醫療院所協助配合辦理系爭接種方案，並應對前往接種民眾進行身分認定，被告再以 110 年 5 月 3 日函將疾管署函告內容轉知臺北市轄區內各合約醫療院所，促請應實施接種對象之身分認定。
- (二)原告為系爭接種計畫之合約診所，經被告調查得知，於 110 年 5 月 31 日至 6 月 2 日執行 AZ 疫苗接種作業時，在實際接種人數共計 79 人中，有 18 人非原告編制內工作人員（下稱「系爭疫苗施打行為」），不符系爭接種計畫及指揮中心所定接種方案，經通知原告陳述意見後，仍認原告違反傳染病防治法第 29 條第 1 項規定，故依同法第 65 條第 3 款規定，以 110 年 6 月 23 日北市衛疾字第 11031363544 號裁處書（下稱「原處分」），處原告新臺幣（下同）50 萬元罰鍰。原告不服，提起訴願遭決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

三、理由要旨：

- (一)指揮中心於記者會所發布，或由疾管署以公函轉發之系爭接種計畫或接種方案，均不是傳染病防治法第 29 條第 1 項所稱「中央主管機關訂定之預防接種政策」，且此等限制人民自由權利的法規命令，未先行在政府公報或新聞紙予以公告，不生課予醫療機構必須配合執行的規範性效力，不得作為裁罰的依據：

- 1、綜合傳染病防治法第 2 條、第 5 條第 1 項第 1 款第 1 目、第 28 條第 2 項、第 29 條第 1 項等規定的意旨，衛福部是依傳染病防治法透過行政作用法性質之授權，而得以訂定、發布該法所稱「預防接種政策」的中央主管機關，這也經衛福部函復本院

肯認如此，並稱「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」（下稱「特別條例」）實施期間，傳染病防治法上的中央主管機關，依然是衛福部無誤。況且，傳染病防治法第 29 條第 1 項規定所稱的「預防接種政策」，課予醫療機構必須配合執行該預防接種政策的行政法上義務，對於違反義務者，尚得依同法第 65 條第 3 款規定，處以 30 萬元以上 200 萬元以下的罰鍰，故其性質上是具有限制人民自由權利效果的法規命令，參照司法院釋字第 443 號、第 614 號等憲法解釋意旨，也只有經由立法者上述授權的中央主管機關即衛福部，才有訂定發布此等「預防接種政策」的權限，而衛福部又不曾依法定程序，將此權限委任或委託予指揮中心或疾管署行使。因此，指揮中心或疾管署並無逕行訂定並發布傳染病防治法第 29 條第 1 項規定所稱「預防接種政策」的權限。

- 2、再者，因為前述「預防接種政策」是有限制人民自由權利效果的法規命令，其發布程序，就應切實遵循行政程序法第 154 條第 1 項規定的正當行政程序，必須刊登於政府公報或新聞紙上，才發生前述的規範效力。另考量指揮中心已成立而得依法統一指揮、督導及協調各級機關、機構配合執行防疫工作，及時有效統籌各項資源、設備，且各階段預防接種政策也多於實施數日前，就已擬定並準備發布，可見原告從事系爭疫苗施打行為前，相關預防接種政策的發布，顯然並沒有情況急迫以致無法事先公告周知的情事，依法就應落實上述正當行政程序而無例外，以使人民得以清楚判斷所發布的「預防接種政策」，其性質或法律效力如何，究竟是仰賴民眾自發性志願配合，抑或已具有法規範強制效力而必須加以遵行。
- 3、前述有關傳染病防治法上訂定預防接種政策權責機關的界定，以及發布的法定公告程序等，均攸關法治國基本原則，除非法律有相關因應修正，否則，防疫工作在追求專業效能之際，也須予固守遵行，方能周全保障人民基本權利。
- 4、至於指揮中心依據特別條例第 7 條的授權，固然可以訂定關於預防接種的應變措施，且違反指揮中心發布的應變措施者，還可依同條例第 16 條第 3 款規定，處以 5 萬元以上 100 萬元以下罰鍰。但是，這與傳染病防治法第 29 條第 1 項規定應由中央主管機關衛福部訂定的預防接種政策相較，兩者不論訂定發布的權責機關、行政作用法上的授權基礎，以及應發生的具體法律效果等，均截然不同，不得混淆。因此，對於違反指揮中心依特別條例所發布應變措施之人，只能適用同條例第 16 條第 3 款規定處罰，不得適用傳染病防治法第 65 條第 3 款規定予以裁罰。更何況，指揮中心發布的預防接種應變措施，若具有法規命令的性質，卻未依法刊登於政府公報或新聞紙之上，參照前述說明，也不發生得以強制人民必須遵行的法規範效力，自不能作為主管機關另依特別條例第 16 條第 3 款規定加以裁罰的依據。
- 5、經查，本件由指揮中心所訂定發布，或經由疾管署以公函轉知各地方政府、合約醫療院所的系爭接種計畫，或各時程滾動調整公布的接種方案等，都未經中央主管機

關衛福部訂定發布，就不是傳染病防治法第 29 條第 1 項所稱「中央主管機關訂定之預防接種計畫」，且系爭接種計畫與系爭接種方案等，都具有法規命令的性質，衛福部、指揮中心等卻均誤認其等僅單純具行政計畫的性質，致未依行政程序法第 154 條第 1 項規定，先行將之公告於政府公報或新聞紙之上，自不生傳染病防治法上述條文所定，醫療機構必須配合執行的法規範效力，當然也不能以醫療機構不配合執行該等接種計畫或方案，就認定其已違反傳染病防治法第 29 條第 1 項規定，而逕依同法第 65 條第 3 款規定處以罰鍰之行政罰。

(二)結論：

本件原處分認定原告系爭疫苗施打行為，因不符合指揮中心與疾管署發布的系爭接種計畫及相關接種方案，而有不配合「中央主管機關訂定之預防接種政策」，違反傳染病防治法第 29 條第 1 項規定的情事，依同法第 65 條第 3 款規定處原告罰鍰 50 萬元，其認事用法，均有違誤；訴願決定維持原處分，於法也有所誤，都應予撤銷。因此，原告之訴為有理由，應予准許。

四、判決日期：中華民國 111 年 8 月 11 日

五、合議庭成員：審判長法官許麗華、法官郭淑珍、法官梁哲瑋