

衛福部與指揮中心之權責與授權基礎及法律效果截然有別不得混淆

-解讀臺北高等行政法院 111 年度訴字第 113 號判決

高見公職 高鋒公職

徐強老師 1110913

一、臺北市政府衛生局(被告)原處分認定小禾馨士林小兒專科診所(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；臺北市政府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。

二、指揮中心發布或疾管署轉發之「接種計畫或接種方案」與衛福部訂定之「預防接種政策」，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，均截然有別，不得混淆

(一)傳染病防治法第 29 條

醫療機構應配合中央主管機關訂定之預防接種政策。

(二)傳染病防治法第 65 條

醫事機構有下列情事之一者，處新臺幣三十萬元以上二百萬元以下罰鍰：

一、所屬醫師或其他人員，經依第六十四條各款或前條規定之一處罰者，得併處之。

二、拒絕、規避或妨礙主管機關依第十四條第一項規定指示收治傳染病病人。

三、違反第二十九條第一項、第三十九條第四項、第五項規定。

(三)嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 7 條

中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施。

(四)嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 16 條

有下列情形之一者，由中央目的事業主管機關、直轄市、縣（市）政府處新臺幣五萬元以上一百萬元以下罰鍰：

一、違反第三條第三項規定。

二、拒絕、規避或妨礙各級政府機關依第五條第一項所為之徵用或調用。

三、違反中央流行疫情指揮中心指揮官依第七條規定實施之應變處置或措施。

三、中央疫情指揮中心即使在防治肺炎特別條例施行期間，並不是傳染病防治法上所稱之中央主管機關，疾管署由組織法令也無從取得該訂定發布預防接種政策的權限

(一)傳染病防治法第 2 條

本法主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

(二)傳染病防治法第 28 條

主管機關規定之各項預防接種業務、因應疫情防治實施之特定疫苗管理、使用及接種措施，得由受過訓練且經認可之護理人員施行之，不受醫師法第二十八條、藥事法第三十七條及藥師法第二十四條規定之限制。

前項預防接種施行之條件、限制與前條預防接種紀錄檢查、補行接種及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

(三)組織法不得作為作用法上的授權依據

此等組織法性質關於機關組織權限的分配，不得作為作用法上的授權依據，則疾管署尚無從基於疾管署組織法上開規定，取得訂定發布具有限制人民自由權利效果之預防接種政策的權限。

四、衛福部授權訂定關於中央疫情指揮中心內部組織、事務之分配、業務處理方式等之組織性行政規則，惟中央疫情指揮中心之職掌權限，並不含傳染病防治法第5條第1項第1款第1目所定預防接種政策的訂定權限

(一)行政程序法第15條

行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。

行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。

(二)行政程序法第150條

本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。

(三)行政程序法第159條

本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。

行政規則包括下列各款之規定：

- 一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。
- 二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。

(四)傳染病防治法第5條

中央主管機關及直轄市、縣（市）主管機關（以下簡稱地方主管機關）執行本法所定事項權責劃分如下：

一、中央主管機關：

- (一)訂定傳染病防治政策及計畫，包括預防接種、傳染病預防、流行疫情監視、通報、調查、檢驗、處理、檢疫、演習、分級動員、訓練及儲備防疫藥品、器材、防護裝備等措施。

(五)傳染病防治法第17條

中央主管機關經考量國內、外流行疫情嚴重程度，認有統籌各種資源、設備及整合相關機關（構）人員之必要時，得報請行政院同意成立中央流行疫情指揮中心，並指定人員擔任指揮官，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、民間團體執行防疫工作；必要時，得協調國軍支援。

中央流行疫情指揮中心之編組、訓練、協助事項及作業程序之實施辦法，由中央主管機關定之。

(六)中央流行疫情指揮中心實施辦法第3條

本中心任務如下：

- 一、疫情監測資訊之研判、防疫應變政策之制訂及其推動。

五、系爭接種計畫併具行政計畫的意義，仍不礙於其性質上已屬行政程序法第 150 條第 1 項所定之法規命令，未公告不生法規範效力

(一)行政程序法第 150 條

本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。

法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。

(二)行政程序法第 154 條

行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：

(三)行政程序法第 151 條

行政機關訂定法規命令，除關於軍事、外交或其他重大事項而涉及國家機密或安全者外，應依本法所定程序為之。但法律另有規定者，從其規定。

法規命令之修正、廢止、停止或恢復適用，準用訂定程序之規定。

(四)行政程序法第 158 條

法規命令，有下列情形之一者，無效：

一、抵觸憲法、法律或上級機關之命令者。

二、無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。

三、其訂定依法應經其他機關核准，而未經核准者。

(五)行政程序法第 163 條

本法所稱行政計畫，係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃。

(六)行政程序法第 164 條

行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。

前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。

六、被告認原告違規之接種對象，是從形式上觀察，未探求受接種者之實質工作內容，其認事用法違誤，有礙於系爭接種計畫目的之達成，違反職權調查義務及有利不利一體注意原則，且處分依據張冠李戴應予撤銷

(一)行政程序法第 36 條

行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。

(二)本件查無積極證據足以證明，原告系爭疫苗施打行為確有違反中央疫情指揮中心所訂定發布，或疾管署轉知發布，並在系爭期間適用之系爭疫苗接種計畫或滾動調整的預防接種方案；況且縱使有所違反，系爭接種計畫或方案等，均非傳染病防治法所稱「中央主管機關訂定之預防接種政策」，而其具有強制一般不特定規範對象受其拘束應配合執行的規範效力，已屬具限制人民自由權利的法規命令，卻未依行政程序法第 154 條第 1 項所定正當行政程序予以公告，也不生效力，不得作為後續依傳染病防治法第 65 條第 3 款規定或防治肺炎特別條例第 16 條第 3 款規定處以罰鍰之依據。