

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第630號

上 訴 人 醫療財團法人好心肝基金會好心肝診所

代 表 人 邱世賢

訴訟代理人 許文彬 律師

絲漢德 律師

鄭洋一 律師

被 上 訴 人 臺北市政府衛生局

代 表 人 黃建華

輔助參加人 衛生福利部

代 表 人 邱泰源

上列當事人間傳染病防治法事件，上訴人對於中華民國112年7月6日臺北高等行政法院111年度訴字第204號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決廢棄。

二、訴願決定及原處分均撤銷。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

(一)傳染病防治法（下稱傳防法）之中央主管機關即輔助參加人衛生福利部（下稱衛福部），於民國109年1月15日公告，嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19，下稱新冠肺炎）為同法第3條第1項第5款所稱之第五類法定傳染病。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，執行新冠肺炎的防疫工作，依傳防法第17條第2項規定，報請行政院同意而成立新冠肺炎中央流行疫情指揮中心（下稱中央指揮中心）。中央指揮中心於110年2月訂定「110年COVID-19疫苗接種計畫」（下稱新冠接種計畫），將公費

疫苗接種對象分為10大類，其中第1大類為醫事人員、第2大類為中央及地方政府防疫人員、第3大類為高接觸風險工作者，並視國內外疫情趨勢、各類對象感染風險、疫苗供應數量及運用情形，及醫療照護與防疫量能維持社會運作及國家安全等因素（下稱調整因素），進行滾動調整，由中央指揮中心遞次公布各類對象開放接種之期程，中央指揮中心並以110年3月7日之公函，將新冠接種計畫函送各地方政府衛生局，遞予轉知轄內衛生所（室），以及經各縣（市）政府衛生局（下稱各地衛生局）招募而簽訂配合辦理新冠接種計畫合約之醫療院所（下稱合約醫療院所），須配合新冠接種計畫辦理。嗣中央指揮中心在「AstraZeneca COVID-19疫苗」（下稱AZ疫苗）可供接種後，即逐次滾動式調整決定AZ疫苗公費接種對象範圍及期程，並以記者會發布新聞，或由衛福部疾病管制署（下稱疾管署）發函各地衛生局轉知轄內衛生所（室）及合約醫療院所，或登載於疾管署網站等方式（下稱系爭發布方式）發布之。其間，中央指揮中心於同年5月27日發布有關110年5月間41萬劑AZ疫苗配發作業（下稱系爭接種方案），第1階段於當日配發之15萬劑（用罄前隨時撥補），在臺北市、新北市之雙北地區，以第1類至第3類（包括醫事人員、防疫人員及高風險接觸者）未曾接種第1劑疫苗者，為優先接種對象；第2階段配發之26萬劑（6月10日起調整對象），以全國第1類至第3類（包括醫事人員、防疫人員及高風險接觸者）未曾接種者為優先施打對象，後續再視下批疫苗到貨進度、接種情形及疫情狀況，滾動檢討調整開放第4類至第8類對象未曾接種者進行施打。

（二）惟被上訴人於110年6月9日稽查時，查得上訴人於同年月7日、8日執行被上訴人配發之AZ疫苗，實際接種人數共計744人（6月7日施打172人、6月8日施打572人，下稱系爭接種行為），並不符系爭接種方案所訂優先施打對象，被上訴人認上訴人未配合中央主管機關訂定之預防接種政策，違反傳防法第29條第1項規定，乃依同法第65條第3款及臺北市政府衛

生局處理違反傳染病防治法事件統一裁罰基準第3點第9項次、第5點等規定，以110年6月18日北市衛疾字第000000000000號裁處書（下稱原處分），處上訴人罰鍰新臺幣（下同）200萬元。上訴人不服，循序行政訴訟，聲明：「訴願決定及原處分均撤銷」，經原審判決駁回，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及聲明均引用原判決之記載。

三、原審為上訴人不利之判決，是以：(一)嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例（已於112年7月1日廢止，下稱特別條例）雖為有效防治新冠肺炎而特別制定，但特別條例第7條相較於傳防法第29條第1項乃屬概括規定，且違反特別條例第7條而依同條例第16條第3款處罰之罰鍰額度，低於傳防法第65條第3款，難認特別條例上開規定是傳防法之特別規定，上訴人違反系爭接種方案，原處分依傳防法第65條第3款，而非依特別條例第16條第3款規定裁罰，並無違誤。(二)中央指揮中心僅為中央層級臨時性任務編組，傳防法第29條第1項規定由中央主管機關即衛福部訂定預防接種政策之事務管轄，未因中央指揮中心之成立而異動。新冠接種計畫或系爭接種方案，實際上均由疾管署提送衛福部研議擬訂，始由中央指揮中心對外代為發布，實質上屬傳防法中央主管機關所訂定之預防接種政策。(三)新冠接種計畫、系爭接種方案之規制對象，均可依「經主管機關擇定配發疫苗之醫療院所」（即合約醫療院所）之特徵而確定其範圍，其規制內容具體明確，故均屬對人一般處分，無須踐行法規命令之發布程序，並業經系爭發布方式使大眾周知而生效。(四)上訴人之系爭接種行為對象為診所志工，並非醫院所屬志工之非醫事人員，亦非新冠接種計畫所稱「衛生保健志工」，違反系爭接種方案甚明，上訴人既知悉系爭接種方案對接種對象之資格限制，主觀上對系爭接種行為違反系爭接種方案具間接故意；縱有將診所志工誤為新冠接種計畫所稱「衛生保健志工」情事，亦屬違法性錯誤，並不阻卻構成要件故意。上訴

01 人故意從事系爭接種行為，足令中央主管機關於疫情肆虐期
02 間訂定之預防接種政策公平性受質疑，原處分裁處法定最高
03 罰鍰額度200萬元，並無違誤等語，為其判斷之基礎。

04 四、本院按：

05 (一)傳防法是為杜絕傳染病之發生、傳染及蔓延而制定（傳防法
06 第1條參照）。傳防法中央主管機關為衛福部；在直轄市為
07 直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府（同法第2條參
08 照）。傳防法第3條第1項第5款：「本法所稱傳染病，指下
09 列由中央主管機關依致死率、發生率及傳播速度等危害風險
10 程度高低分類之疾病：……五、第五類傳染病：指前4款以
11 外，經中央主管機關認定其傳染流行可能對國民健康造成影
12 響，有依本法建立防治對策或準備計畫必要之新興傳染病或
13 症候群。」第5條第1項第1款第1目：「中央主管機關及直轄
14 市、縣（市）主管機關（以下簡稱地方主管機關）執行本法
15 所定事項權責劃分如下：□中央主管機關：(一)訂定傳染病防
16 治政策及計畫，包括預防接種……等措施。」第17條：
17 「（第1項）中央主管機關經考量國內、外流行疫情嚴重程
18 度，認有統籌各種資源、設備及整合相關機關（構）人員之
19 必要時，得報請行政院同意成立中央流行疫情指揮中心，並
20 指定人員擔任指揮官，統一指揮、督導及協調各級政府機
21 關、公營事業、後備軍人組織、民間團體執行防疫工作；必
22 要時，得協調國軍支援。（第2項）中央流行疫情指揮中心
23 之編組、訓練、協助事項及作業程序之實施辦法，由中央主
24 管機關定之。」第28條：「（第1項）主管機關規定之各項
25 預防接種業務、因應疫情防治實施之特定疫苗管理、使用及
26 接種措施，得由受過訓練且經認可之護理人員施行之，不受
27 醫師法第28條、藥事法第37條及藥師法第24條規定之限制。
28 （第2項）前項預防接種施行之條件、限制與前條預防接種
29 紀錄檢查、補行接種及其他相關事項之辦法，由中央主管機
30 關定之。」第29條第1項：「醫療機構應配合中央主管機關訂
31 定之預防接種政策。」第65條第3款：「醫事機構有下列情

01 事之一者，處新臺幣30萬元以上200萬元以下罰鍰：……□
02 違反第29條第1項……規定。」

03 (二)中央流行疫情指揮中心實施辦法是依傳防法第17條第2項授
04 權，於93年12月間訂定發布，並於97年1月28日修正發布全
05 文。該辦法第3條第3款：「本中心任務如下：……□防疫應
06 變所需之新聞發布、教育宣導、傳播媒體優先使用、入出國
07 (境)管制、居家檢疫、國際組織聯繫與合作、機場與港口
08 管制、運輸工具徵用、公共環境清消、勞動安全衛生、人畜
09 共通傳染病防治及其他流行疫情防治必要措施。」第4條第1
10 項：「本中心指揮官統一指揮、督導及協調各級政府機關、
11 公營事業、後備軍人組織、民間團體執行防疫工作……。」
12 第10條：「本中心得以本中心或指揮官之名義對外行文。」
13 第11條：「本中心得視流行疫情及處置狀況，由指揮官報請
14 行政院解散之。」第13條：「本中心所需之行政經費，由中
15 央主管機關編列預算支應之。」

16 (三)新冠肺炎於109年1月15日經衛福部公告為傳防法所稱第五類
17 法定傳染病後，為有效防治新冠肺炎以維護人民健康，並因
18 應其對國內經濟、社會衝擊，特別條例於109年2月25日制定
19 公布（特別條例第1條參照）。特別條例第7條：「中央流行
20 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
21 變處置或措施。」第16條第3款：「有下列情形之一者，由
22 中央目的事業主管機關、直轄市、縣（市）政府處新臺幣5
23 萬元以上100萬元以下罰鍰：……□違反中央流行疫情指揮
24 中心指揮官依第7條規定實施之應變處置或措施。」

25 (四)參照前開規定可知，中央指揮中心是傳防法中央主管機關即
26 衛福部，依同法第17條第1項之規定，為冠疫情流行期間
27 統籌、整合人、物力資源之任務必要，所成立具統一指揮、
28 督導及協調各級政府機關、公營事業、後備軍人組織、民間
29 團體執行防疫工作、協調國軍部隊支援等權限，並得對外以
30 自己名義行文之任務編組型態的行政機關。在中央指揮中心
31 成立期間，傳防法中央主管機關仍為衛福部，由其編列預

算，支應中央指揮中心所需行政經費。而預防接種政策之訂定，包含預防接種施行之條件、限制等，則均為傳防法中央主管機關即衛福部的權責；至於中央指揮中心為統籌、整合防治新冠疫情資源之必要，雖得指揮、監督權責機關即衛福部訂定包含新冠肺炎疫苗接種條件、限制等內容之預防接種政策，但不得逕以自己名義，訂定、發布該等預防接種政策。另醫療機構依傳防法第29條第1項規定應配合之預防接種政策，本以同法中央主管機關即衛福部所訂定發布者為限。至於中央指揮中心指揮官為防治控制新冠肺炎疫情之需要，固得依特別條例第7條之規定，實施必要之應變處置或措施，然究非得自居為傳防法之中央主管機關，逕行訂定發布預防接種政策，則醫療機構違反中央指揮中心自行訂定發布之預防接種應變措施，既非傳防法中央主管機關所依法發布者，地方主管機關自不得逕依傳防法第65條第3款規定予以裁罰。

(五)另按行政程序法對各類行政行為設有不同正當程序之規範，法規命令因係行政機關對於不確定多數事件所發布通案性規範，對人民權益影響層面廣泛，有別於行政處分僅為行政機關對個別、具體公法事件所為之個案性規制，依行政程序法第151條、第157條第3項規定，除非涉及國家機密或安全，抑或法律另有規定，否則其訂定或修訂，均應刊登於政府公報或新聞紙之文書紙本，以資公告（下合稱法定發布程序），始生效力；若僅將法規命令之內容刊登於網際網路，或以記者會口頭方式發布由新聞媒體傳播轉載，均不合於法定發布程序，自不生其規範之效力。至於法規命令與「對人一般處分」之區別，當視其規範對象是否依一般性特徵可得確定其範圍、規範內容事項是否具體而定（行政程序法第92條參照）。若係對不確定多數事件所為通案、反覆性之規範，其拘束對象於規範事件反覆發生時，仍有增、減之可能，而難以個別化確定其範圍者，即係針對不特定人民就一般事項所作抽象對外發生法律效果之法規命令（同法第150

條第1項參照），尚不得因法規命令使用一般性特徵描述其規範對象，於發布或適用之單一特定時點，可藉由該特徵掌握適用對象之範圍，即謂之為對人一般處分，無視其通案、反覆性及規範對象變動之不確定性，而規避法規命令所應循之法定發布程序，逕以個別通知或其他公告方式代之，不僅不符行政程序法對各類行政行為所設不同正當程序規範之旨，更有違法律安定性、明確性及預見可能性等法治國基本原則。徵諸傳防法及特別條例均未就一般傳染病或新冠肺炎之防治所需法規命令，另定有不須遵循法規命令法定發布程序之特別規定，則其規範事項若未涉及國家機密或安全，傳防法主管機關或中央指揮中心依傳防法或特別條例授權，發布法規命令性質之預防接種政策或預防接種應變措施時，自應循法定發布程序，始生其規範效力。

（六）經查，中央指揮中心於110年2月訂定、發布新冠接種計畫，將新冠肺炎疫苗公費接種對象分為10大類，定期參照調整因素，滾動調整接種對象範圍之優先順序及期程，要求經主管機關擇定配發疫苗之醫療院所即合約醫療院所，均須配合辦理，並以110年3月7日公函送各地衛生局轉知合約醫療院所，復於同年5月27日，以中央指揮中心之名義及系爭發布方式，發布系爭接種方案。上訴人於收受轉知之系爭接種方案後，於同年6月7日、8日配合執行時，所為系爭接種行為有接種對象不符系爭接種方案要求之情形，經被上訴人以其違反傳防法第29條第1項規定為由，依同法第65條第3款規定，以原處分裁處法定罰鍰最高額度200萬元等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。參照前開說明，中央指揮中心訂定發布之新冠接種計畫、系爭接種方案等，並非傳防法中央主管機關衛福部訂定之預防接種政策，上訴人所為系爭接種行為縱未配合辦理而有違反，亦難謂有違反傳防法第29條第1項規定之情事，自不得依同法第65條第3款規定裁罰，被上訴人逕依該條款規定作成原處分，對上訴人裁處法定最高額度之罰鍰，已難認於法有據。再者，新冠接種計

01 畫及系爭接種方案，既要求各地衛生局在接種計畫或方案施
02 行期間持續招募而訂有合約之合約醫療院所，均須依接種計
03 畫或方案所定期程及優先接種對象，為前來公費接種之民眾
04 從事公費疫苗之接種行為，否則將依傳防法或特別條例施以
05 罰鍰之行政罰制裁，即是針對不確定多數預防接種事件，所
06 為通案、反覆性對外發生限制合約醫療院所施打疫苗接種對
07 象之規範，且此等規範拘束之對象即合約醫療院所，在新冠
08 接種計畫或系爭接種方案實施即規範事件反覆發生之期間，
09 隨時有因各地衛生局招募、簽約或終止合約而持續增、減之
10 可能，即難以個別化確定其規範對象之具體範圍，參酌前述
11 說明，其性質當屬法規命令，而非相對人可得特定之一般處
12 分，且其規範事項無涉於國家機密或安全，自應踐行法規命
13 令之法定發布程序，使人民得以判斷其適法性而資遵循。惟
14 新冠接種計畫或系爭接種方案僅依系爭發布方式，將其規範
15 內容公告或通知其規範對象，並未依行政程序法之規定，踐
16 行法定發布程序，仍欠缺法規命令之生效要件，即不生其規
17 範之效力，上訴人所為之系爭接種行為縱有違反情事，也不
18 得逕依傳防法第65條第3款規定予以處罰。綜上，原處分於
19 法有違，訴願決定予以維持，亦有所誤，均應予撤銷。原判
20 決認新冠接種計畫、系爭接種方案均以中央指揮中心自己名
21 義對外發布，卻又認其實質上均屬傳防法中央主管機關衛福
22 部所訂定發布之預防接種政策，且為對人一般處分，無須踐
23 行法規命令之法定發布程序，即已對外公告而生效，上訴人
24 所為系爭接種行為違反之，應依傳防法第65條第3款規定予
25 以處罰為由，認原處分並無違誤，因而駁回上訴人在原審之
26 訴，核有判決理由矛盾且適用法規不當之違誤。

27 (七)綜上所述，原判決駁回上訴人之訴，既有如上所述之違誤，
28 並與判決結論有影響，上訴意旨執以指摘，求予廢棄原判
29 決，即有理由；且依原審確定之事實，本院已可自為判決，
30 爰將原判決廢棄，並將訴願決定及原處分均予撤銷。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第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 114 年 6 月 19 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 蕭 惠 芳

法官 林 惠 瑜

法官 李 君 豪

法官 林 淑 婷

法官 梁 哲 瑋

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 114 年 6 月 19 日

書記官 曾 彥 碩