

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第81號

上 訴 人 衛生福利部疾病管制署

代 表 人 莊人祥

訴訟代理人 李荃和 律師

謝怡宣 律師

被 上 訴 人 彭天豪

訴訟代理人 周宇修 律師

李郁婷 律師

上列當事人間嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例事件，上訴人對於中華民國111年11月3日臺北高等行政法院110年度訴字第1153號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人代表人由周志浩變更為莊人祥，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，先予敘明。

二、被上訴人於民國110年8月22日自美國加州返臺入境，上訴人依傳染病防治法第58條第1項第4款規定，於同日開立編號02-2108-0055900「防範嚴重特殊傳染性肺炎入境健康聲明暨居家檢疫通知書」，命被上訴人自110年8月22日至同年9月5日24時在新北市○○區○○路0段000號防疫旅館內進行居家檢疫（下稱原處分）。被上訴人於110年8月22日入住上開防疫旅館，於110年9月5日解除隔離，接續返家進行7日自主健康管理後，於110年9月30日提起行政訴訟，聲明：確認原處分違法。經臺北高等行政法院（下稱原審）110年度訴字第1153號判決（下稱原判決）確認原處分違法。上訴人不服，提起上訴，並聲明：（一）原判決廢棄。（二）被上訴人第一審之訴駁回。

01 三、被上訴人起訴之主張及上訴人於原審之答辯，均引用原判決
02 所載。

03 四、原審斟酌全辯論意旨與調查證據之結果，以：

04 (一)被上訴人於110年8月22日入境當日收受原處分之送達，於該
05 日至同年9月5日在防疫旅館內進行14日之居家檢疫，期滿解
06 除居家檢疫後，繼續自主健康管理7天至同年9月12日，故於
07 被上訴人得提起訴願救濟的30日內，原處分已執行完畢而無
08 回復原狀之可能，被上訴人無提起訴願及撤銷訴訟之實益及
09 必要，亦無規避撤銷訴訟之法定要件可言，得依行政訴訟法
10 第6條第1項後段規定，逕提「自始之處分違法確認訴訟」。

11 (二)衛生福利部依傳染病防治法第2條、同法施行細則第16條第5
12 款、行政程序法第15條第1項及第3項等規定，以105年8月10
13 日部授疾字第1050100804號公告，將辦理傳染病防治法第58
14 條至第60條所定國際及指定特殊港埠檢疫相關事項委任上訴
15 人辦理，上訴人依傳染病防治法第58條第1項第4款作成原處
16 分，屬上開公告授權範圍，無缺乏事務處理權限之違法。

17 (三)傳染病防治法第58條第1項第4款所稱「居家」檢疫，應指相
18 較於由政府設立的集中檢疫所（集中檢疫）而言，受檢疫者
19 得自由指定為檢疫期間內棲身住居的處所，不限民法上之住
20 所，也不以長久住居為必要，亦包括親友住家或公司宿舍
21 等。衡諸該條款尚有「其他必要措施」之概括規定，足以含
22 括此種較集中檢疫管制寬鬆之檢疫類型。惟實施傳染病防治
23 法第58條第1項第4款之方式、措施等，應依同法第59條第3
24 項授權，以法規命令為具體規範，始符合法律保留原則。衛
25 生福利部於109年4月13日作成衛授疾字第1090200293號公告
26 （下稱293號公告），另於110年7月22日作成衛授疾字第110
27 0200037號公告（下稱037號公告），依傳染病防治法第48條
28 第2項及第59條第3項之授權，對於應實施居家隔離或居家檢
29 疫者，有關防疫、檢疫所應遵循的具體管制措施及方式等，
30 為細節性規範，核屬行政程序法第150條第1項所定法規命
31 令，且已刊登於行政院公報，實施居家隔離或居家檢疫者如

違反公告內容，有嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第15條規定的行政處罰，可見已對外發生法律效果，難認無規制效力。

(四)上訴人以原處分對被上訴人形成之規制內容包括兩大部分，一是037號公告規定應遵守事項，另一則是在檢疫地點及期間內禁止外出。依037號公告規定，居家檢疫地點包括住家及中央流行疫情指揮中心（下稱指揮中心）或地方政府指定範圍（如集中檢疫所），但在何種情況或條件下，得在住家進行檢疫，或僅得在政府指定處所進行檢疫及其期間，037號公告則無規範，上訴人實係依指揮中心110年6月25日發布的新聞稿（下稱0625新聞稿）所示標準辦理，即自重點高風險國家入境旅客應入住政府設立的集中檢疫所（公費）實施14天集中檢疫；自其他國家入境的旅客則在合格防疫旅館或政府設立的集中檢疫所（自費）實施14天居家檢疫。惟在何種情況或條件下，應行集中檢疫，或應在防疫旅館檢疫，檢疫期間為何等，應屬執行傳染病防治法第58條第1項第4款規定措施之重要事項，應依同法第59條第3項以法規命令為具體規範，始符合法律保留原則；然具法規命令性質之037號公告就此未有任何規範，指揮中心亦無取代為傳染病防治法第2條所定中央主管機關之衛生福利部依同法第59條第3項規定發布法規命令之權限，其竟以一紙新聞稿建構剝奪人身自由之檢疫措施重要內容，違反法律保留原則，據此作成的原處分即非適法。

(五)司法院釋字第690號解釋，揭示傳染病防治法中之強制隔離措施，係為阻斷傳染病快速蔓延，避免國人感染死亡或傷害，在無其他對人民權利侵害較小方法的情況下，所採取必要手段；有關必要隔離期間的長短或施行方式，應由主管機關基於醫療與公共衛生的知識，衡酌各種情況，並參酌世界衛生組織的意見而為決定。上訴人提出世界衛生組織（WHO）於109年3月19日發布圍堵COVID-19對個人隔離之考量的暫時性指引，指出檢疫目的是為區隔具感染風險的人，監測

其症狀並及早發現個案；世界衛生組織建議與COVID-19患者接觸者應自最後接觸日起檢疫14日，上訴人據此對自感染區入境、接觸或疑似接觸人員、傳染病或疑似傳染病病人，實施期間為14天的檢疫或隔離措施，尚非無據。又指揮中心或衛生福利部於037號公告作成時，仍以14日作為檢疫期間之標準，並未因Delta變異株之傳染力較強、全球蔓延而改變檢疫之日數，應可認檢疫14日為當時可接受為防疫必要而剝奪人身自由的期間上限。原處分命被上訴人自110年8月22日至同年9月5日24時實施檢疫，其檢疫期間顯已逾14日，應已違反比例原則。上訴人雖援引行政程序法第48條第5項規定，主張每位入境旅客入境的時點不同，當日之零碎時間如逐一計算，顯不經濟，不應計入檢疫日數，惟入境民眾於入境當日，其人身自由即因檢疫處分受拘束，且參酌行政程序法第48條第5項之立法說明，可知立法者是以有利於人民之角度，從寬認列不利處分之起始日。上訴人上開解釋方式，實質上使民眾檢疫逾14日，應認已違反比例原則等語，因而確認原處分為違法。

五、本院經核原判決確認原處分違法，結論並無違誤，茲論述如下：

(一)首按「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」「確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」分別為行政訴訟法第6條第1項、第3項所規定。違法行政處分之救濟本應提起撤銷訴訟者，若因行政處分在提起行政訴訟前已經執行而無回復原狀可能者，此時提起撤銷訴訟並無實益，行政訴訟法第6條第1項乃賦予人民就此情形得提起確認行政處分違法訴訟，使人民在有即受確認判決之法律上利益時，享有完全之權利保護，以貫徹憲法第16條保障

人民訴訟權之意旨。提起撤銷訴訟前行政處分已執行而無回復原狀可能之情形有二種，其一為因可歸責於受處分人之事由而遲誤救濟期間後，行政處分始因執行而無回復原狀可能者，基於確認訴訟之補充性，即無容許人民於行政處分發生形式存續力後，另提起確認該行政處分為違法訴訟之餘地，此即為行政訴訟法第6條第3項確認訴訟補充性立法意旨所在。惟另一情形，即行政處分在法定救濟期間內已執行而無回復原狀可能，致受處分人未能於法定救濟期間內提起訴願或撤銷訴訟，即無可歸責於受處分人之遲誤救濟期間可言，如受處分人有即受確認判決之法律上利益者，應認仍得逕向行政法院提起確認行政處分違法之訴，不受法定救濟期間規定之限制。查原處分係命被上訴人自110年8月22日至同年9月5日24時在防疫旅館進行居家檢疫，被上訴人於110年8月22日入境當日收受原處分之送達等情，為原審確定之事實，核與卷內證據相符。是以，原處分於被上訴人收受送達後，於自翌日起算30日之訴願不變期間屆滿前，即已執行且無回復原狀可能，原判決因認被上訴人無對原處分提起訴願及撤銷訴訟的實益及必要，得依行政訴訟法第6條第1項後段規定，提起處分違法確認訴訟，依上說明，並無違誤。上訴意旨主張：被上訴人於原審所提書狀，自承係因使用電子檔隔離處分書，一時不察有救濟教示，致未及提起訴願，顯有可歸責事由；原判決認被上訴人訴請確認原處分違法無違補充性原則，有適用法規不當、判決不備理由之違法云云，乃忽略本件原處分於具有形式存續力前即已執行而無回復原狀可能之情形，尚非確認訴訟補充性原則適用範圍，並無可採。

(二)次按傳染病防治法第2條規定：「本法主管機關：在中央為衛生福利部；……。」第3條第1項第5款、第2項規定：「（第1項）本法所稱傳染病，指下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程度高低分類之疾病：……五、第五類傳染病：指前4款以外，經中央主管機關認定其傳染流行可能對國民健康造成影響，有依本法建立防治

01 對策或準備計畫必要之新興傳染病或症候群。（第2項）中
02 央主管機關對於前項各款傳染病之名稱，應刊登行政院公報
03 公告之；有調整必要者，應即時修正之。」第58條第1項第4
04 款規定：「主管機關對入、出國（境）之人員，得施行下列
05 檢疫或措施，並得徵收費用：……四、對自感染區入境、接
06 觸或疑似接觸之人員、傳染病或疑似傳染病病人，採行居家
07 檢疫、集中檢疫、隔離治療或其他必要措施。」第59條第3
08 項規定：「……前條第1項檢疫方式、程序、管制措施、處
09 置及其他應遵行事項等規則……由中央主管機關定之。」衛
10 生福利部依同法施行細則第16條第5款規定，以105年8月10
11 日部授疾字第1050100804號公告，將辦理傳染病防治法第58
12 條至第60條規定之國際及指定特殊港埠檢疫相關事項委任上
13 訴人辦理，另以109年1月15日衛授疾字第1090100030號公
14 告，新增「嚴重特殊傳染性肺炎」（COVID-19）為第5類法
15 定傳染病。傳染病防治法第58條第1項第4款規定之目的，係
16 透過限制自感染區入境、曾經或疑似接觸傳染病病人、已罹
17 患傳染病或疑似染病之人，僅得於一定空間內活動，以防止
18 傳染病之蔓延，維護國人身體健康及生命安全。惟對於入境
19 者採行居家檢疫措施，使人民身體於一定期間內受拘束在特
20 定空間內，不得依自己意願離去，乃對人身自由加諸限制，
21 自應符合法律保留原則。該款所稱「居家檢疫」，依一般社
22 會通念，係指於受檢疫者之住家進行檢疫，然自感染區入境
23 之人在國內未必有固定住居所，或雖有固定住居所，然因獨
24 居，如全然與外界隔絕，將無法自理生活，縱非獨居，亦可
25 能有因家中有高齡者或嬰幼兒等抵抗力較弱之人，同住將增
26 加其等感染風險，顯非適合等情形，是基於該規定所欲實現
27 之立法目的，對於「居家檢疫」一詞，固得採取目的性擴張
28 解釋，及於可供受檢疫者在檢疫期間居住使用之特定空間，
29 以符合法條規範意旨。然而，主管機關究於何時得採取命受
30 檢疫者於住家以外處所（如防疫旅館）進行居家檢疫之措施
31 及居家檢疫期間之長短等事項，應由傳染病防治法主管機關

01 衡酌傳染病之病源、傳染途徑、潛伏期及其傷害之嚴重性等
02 各種情況，並參酌世界衛生組織（World Health Organizat
03 ion，WHO）之意見，而為符合比例原則之決定，如尚存在其
04 他得以有效達成防疫目的之方法時，主管機關應衡量各種方
05 法對於人民權益侵害之程度後，選擇侵害程度最小之方法為
06 之，始無違反必要性原則。

07 (三)經查，世界衛生組織於109年3月19日發布圍堵COVID-19對個
08 人隔離考量的暫時性指引（Considerations for quarantin
09 e of individuals in the context of containment for c
10 oronavirus disease(COVID-19)Interim guidance），建議
11 與COVID-19患者接觸之人，應自最後接觸日起檢疫14日。衛
12 生福利部依傳染病防治法第59條第3項規定，先於109年4月1
13 3日以293號公告「居家隔離及居家檢疫對象應遵守及注意事
14 項」（下稱居家檢疫注意事項），依該注意事項規定，自國
15 外返臺之旅客得在住家實施檢疫。指揮中心嗣於110年6月25
16 日發布0625新聞稿，要求自重點高風險國家（指巴西、印
17 度、英國、秘魯、以色列、印尼及孟加拉等7國，下合稱重
18 點高風險國家）入境之旅客，應入住政府設立之集中檢疫所
19 （公費）實施14天的集中檢疫；自其他國家入境的旅客則在
20 合格的防疫旅館或政府設立的集中檢疫所（自費）實施14天
21 之居家檢疫，衛生福利部亦於110年7月22日以037號公告修
22 正居家檢疫注意事項，增列包括「居家檢疫者抵臺後應全程
23 配戴口罩，依居家檢疫通知書所列交通方式，儘速前往預先
24 安排之檢疫地點且不得搭乘大眾運輸。搭乘防疫車隊、入住
25 防疫旅宿時，請主動出示居家檢疫通知書收執聯」在內之檢
26 疫措施。被上訴人於110年8月22日自美國加州返臺入境，上
27 訴人於同日作成原處分，記載：「……依據臺灣法令規定，
28 您為居家檢疫對象，請遵守以下規定：一、入境旅客應入住
29 防疫旅宿或集中檢疫所，抵臺後請全程佩戴口罩，儘速前往
30 預先安排之檢疫地點且不得搭乘大眾運輸。……二、留在檢
31 疫地點中不外出，亦不得出境或出國。……※依傳染病防治

法第58條規定，入境旅客應詳實填寫並配合居家檢疫及自主健康管理措施。拒絕、規避妨礙或填寫不實者，處新臺幣1萬至15萬元罰鍰。違反居家檢疫規定者，處新臺幣10萬至100萬元罰鍰。……檢疫起始日：2021年08月22日（工作人員填）……檢疫結束日：2021年09月05日24時……居家檢疫住所及地址：防疫旅館……新北市○○區○○路0段000號……

五、居家檢疫解除後，請繼續自主健康管理7天，相關規範請遵循衛生福利部公告之『自主健康管理對象應遵守及注意事項』……。等事項，被上訴人乃於110年8月22日入住位於新北市深坑區之防疫旅館，於110年9月5日解除隔離等情，為原審確定之事實，核與卷內證據相符。是以，原處分表明上訴人係因被上訴人自國外入境，而根據傳染病防治法第58條規定，對被上訴人施行同條第1項第4款之居家檢疫措施，所採取於防疫旅館進行居家檢疫之方式，依上說明，係為實現傳染病防治法第58條第1項第4款之立法意旨，而就「居家檢疫」為目的性擴張解釋，並未逸脫該條款之法規範意旨，尚無違反法律保留原則之問題。次查，指揮中心發布0625新聞稿及衛生福利部以037號公告變更293號公告內容，係審酌自109年10月起源於印度之Delta變異株出現，具有高傳染力，依世界衛生組織於110年6月22日發布COVID-19每週流行病學更新報告（Weekly epidemiological update on COVID-19）顯示，全球已逾85國出現Delta變異株病例；疫苗接種率較佳的以色列與英國，亦分別在110年6月22日、18日、25日發布病例數回升之資訊，惟當時我國疫苗涵蓋率僅有14.87%，涵蓋率尚低。另於110年6月6日曾發生自秘魯返臺至屏東枋山居家檢疫之祖孫，因身體不適確診收治，短短幾日內，傳播鏈從家人衍生到計程車司機，最終擴及社區群聚感染，迅速累積多起確診病例之事件，經評估Delta變異株有造成國人大量染疫，產生較高重症住院之風險，對醫療體系負擔造成衝擊等，認為在住家隔離或檢疫之措施已有不足，仍有提高疫情擴散之可能性，有提升管制強度之必要，

所為決定，另為原判決所是認。是上訴人以原處分要求自外國入境之被上訴人於防疫旅館進行居家檢疫，使其於可能具感染風險之危險期與外界隔離，有助於達成傳染病防治法杜絕傳染病之傳染蔓延，維護國民生命與身體健康之立法目的，固屬控制疫情之有效手段。然觀諸0625新聞稿及037號公告，將原本對於自國外入境人員所採取得在住家實施居家檢疫之措施，改變為在集中檢疫所或防疫旅館內進行居家檢疫，所考量之上述因素，僅能說明Delta變異株因在以色列、英國、秘魯等0625新聞稿所列重點高風險國家廣泛流行，以致自該等國家入境之人員可能具有高度傳染風險，因而堪認要求其等入境後應入住政府設立之集中檢疫所（公費）實施14天之集中檢疫，有其正當性，無從據以論斷自非屬重點高風險國家入境者，罹患COVID-19之風險亦大幅提升，僅採取原本在自宅進行居家檢疫之較小侵害方式，已不足以有效達成避免傳染病蔓延之目的，而有一律命其等自付費用入住防疫旅館實施檢疫之必要性。則上訴人對於並非自重點高風險國家入境之人，未先行審究其等之住家是否有獨立房間及衛浴設備，可達成與入住防疫旅館相同之隔離效果，並得使其等在熟悉環境進行檢疫且無須額外支付住宿費用，為對自非重點高風險國家入境者侵害較小之方式，卻逕循0625新聞稿採取之管制模式，以原處分令被上訴人自費入住防疫旅館實施居家檢疫，所為防疫措施之選擇，顯非就所存在多數防疫方法之有效性與侵害程度進行比較衡量後，採取對被上訴人侵害程度最小之方法，與必要性原則有違，被上訴人主張原處分違反比例原則，訴請確認原處分違法，為有理由。原判決以關於居家檢疫之方式，涉及人身自由受剝奪之程度，依傳染病防治法第59條第3項規定，應由中央主管機關衛生福利部以法規命令為規範，指揮中心以發布0625新聞稿方式，省略應由衛生福利部訂定法規命令之程序，上訴人依該新聞稿作成原處分，違反法律保留原則；又上訴人援引行政程序法第48條第2項規定，將被上訴人入境當日即

01 受居家檢疫處分拘束之始日扣除，致原處分剝奪被上訴人之
02 人身自由實質上已逾世界衛生組織建議之隔離期間14日，另
03 違反比例原則等語，一則忽略原處分係依據法律位階之傳染
04 病防治法第58條第1項第4款而作成，至於上訴人以原處分所
05 採取居家檢疫措施是否符合該條文所定要件，乃其於具體個
06 案涵攝適用該法律規定正確與否之問題，無涉法律保留原則
07 之違反；再則未慮及原處分關於居家檢疫期間之記載方式，
08 係將起始日期與結束日期均予特定，並非載為一定日數之期
09 間，並不生行政程序法第48條第2項或第5項有關期間之計算
10 應否扣除始日之問題，故對於法律保留原則與行政程序法第
11 48條之解釋適用，均有未洽。且原判決未就原處分是否合於
12 行政程序法第7條第1款至第3款之規定，逐一審查，僅因原
13 處分令被上訴人在防疫旅館進行居家檢疫之期間，合計超過
14 世界衛生組織建議與感染者接觸之人應予隔離之最低日數14
15 日，即認定原處分違反比例原則，理由亦欠完備，上訴意旨
16 執以指摘原判決所持上述理由不當，固非無據。惟原判決認
17 為原處分因違反比例原則而應確認為違法之結論，依上說明，
18 尚無不合，故仍應予維持。

19 六、綜上所述，原判決確認原處分違法，結論並無違誤，上訴意
20 旨指摘原判決違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

21 七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2
22 項，第98條第1項前段，判決如主文。

23 中 華 民 國 113 年 11 月 14 日

24 最高行政法院第四庭

25 審判長法官 王 碧 芳

26 法官 王 俊 雄

27 法官 陳 文 燦

28 法官 林 秀 圓

29 法官 鍾 啟 煒

30 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

01 中 華 民 國 113 年 11 月 14 日
02 書記官 廖 仲 一