

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第227號

上 訴 人 鄭偉鵬

訴訟代理人 周逸濱 律師

魯忠翰 律師

被 上 訴 人 臺北市政府民政局

代 表 人 陳永德

上列當事人間傳染病防治法事件，上訴人對於中華民國113年2月29日臺北高等行政法院112年度訴字第501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、衛生福利部（下稱衛福部）為因應嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情，依傳染病防治法第8條第1項及第58條等規定，於民國111年6月11日發布，自111年6月15日零時起，所有入境者需進行3天居家檢疫及檢疫期滿後接續4天自主防疫之措施。上訴人於111年6月22日由英國入境，經衛福部疾病管制署（下稱疾管署）開立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（下稱系爭居家檢疫通知書），並載明檢疫起始日及檢疫結束日分別為111年6月22日及同年月25日24時，居家檢疫地點為臺北市○○區○○○路000號00樓（下稱系爭地點）。嗣臺北市○○區公所於111年6月23日獲知上訴人疑有擅離系爭地點之情事，乃於當日會同臺北市政府警察局○○分局○○○派出所員警至系爭地點訪查，經調閱電梯監視器畫面後，查認上訴人自111年6月22日至23日擅離系爭地點8次【詳如臺北高等行政法院（下稱原審）112年度訴字第501號判決（下稱原判決）附表所示】。被上訴人審認上訴

01 人於居家檢疫期間擅離居家檢疫地點，違反傳染病防治法第
02 58條第1項第4款規定，而上訴人8次擅離系爭地點之時間皆
03 小於2小時，依行政罰法第25條、嚴重特殊傳染性肺炎防治
04 及紓困振興特別條例（下稱系爭特別條例）第15條第2項、
05 行為時「違反傳染病防治法第48條第1項規定所為之隔離措
06 施、第58條第1項第2款及第4款規定所為之檢疫措施案件裁
07 罰基準」（業於112年7月3日廢止，下稱系爭裁罰基準）第2
08 點及其附表項次三等規定，以111年12月6日北市民區字第11
09 16028895號裁處書（下稱原處分）各處上訴人新臺幣（下
10 同）10萬元罰鍰，共計80萬元罰鍰。上訴人不服，提起訴
11 願，經決定駁回後，遂提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及
12 原處分均撤銷。經原判決駁回，上訴人仍未甘服，乃提起本
13 件上訴，並聲明：原判決廢棄；訴願決定及原處分均撤銷。

14 二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯均引用原判決所
15 載。

16 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，係以：

17 (一)衛福部為因應嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情，依傳染病防治
18 法第8條第1項、第58條規定，於111年6月11日發布，自111
19 年6月15日零時起，所有入境者需居家檢疫3天，及檢疫期滿
20 後接續4天自主防疫措施。上訴人於111年6月22日由英國入
21 境，經疾管署開立系爭居家檢疫通知書，並明確記載居家檢
22 疫地點為系爭地點、檢疫起始日為111年6月22日、檢疫結束
23 日為111年6月25日24時等節。上訴人已收受系爭居家檢疫通
24 知書，卻仍未依衛福部公告之「居家隔離及居家檢疫對象應
25 遵守及注意事項」為之，而係多次擅離系爭地點，足認主觀
26 上顯有違反傳染病防治法第58條第1項第4款規定隔離措施之
27 故意。又上訴人擅離系爭地點之時間固然短暫，然系爭裁罰
28 基準既已按擅離時間長短決定罰鍰金額，且上訴人復無其他
29 特別減輕事由，則被上訴人按系爭裁罰基準規定擅離時間小

01 於2小時之範圍，依罰鍰最低額即10萬元裁處，於法有據，
02 難謂有裁量瑕疵。

03 (二)上訴人8次擅離行為，已分別造成提高疫情擴散風險，對於
04 系爭地點之社區居民健康造成威脅，應認已多次違反系爭特
05 別條例第15條第2項之規範目的。況且，上訴人之擅離行
06 為，時間上明顯可分，且目的有別（例如下樓取餐、偕同友
07 人上樓、上頂樓等），可見上訴人歷次行為係出於不同之違
08 規故意，依社會通念自應評價為8行為，並應依行政罰法第2
09 5條規定分別處罰。是以，被上訴人認定上訴人所為係8次違
10 規行為，並分別計算裁罰，難認有何違法等語，判決駁回上
11 訴人在原審之訴。

12 四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴之結論，並無違誤，
13 茲就上訴意旨補充論述如下：

14 (一)按傳染病防治法第2條規定：「本法主管機關：在中央為衛
15 生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）
16 政府。」第3條第1項第5款、第2項規定：「（第1項）本法
17 所稱傳染病，指下列由中央主管機關依致死率、發生率及傳
18 播速度等危害風險程度高低分類之疾病：……五、第五類傳
19 染病：指前4款以外，經中央主管機關認定其傳染流行可能
20 對國民健康造成影響，有依本法建立防治對策或準備計畫必
21 要之新興傳染病或症候群。（第2項）中央主管機關對於前
22 項各款傳染病之名稱，應刊登行政院公報公告之；有調整必
23 要者，應即時修正之。」第8條規定：「（第1項）傳染病流
24 行疫情、疫區之認定、發布及解除，由中央主管機關為之；
25 ……。 （第2項）中央主管機關應適時發布國際流行疫情或
26 相關警示。」第58條第1項第4款規定：「主管機關對入、出
27 國（境）之人員，得施行下列檢疫或措施，並得徵收費用：
28 ……四、對自感染區入境、接觸或疑似接觸之人員、傳染病
29 或疑似傳染病病人，採行居家檢疫、集中檢疫、隔離治療或
30 其他必要措施。」第59條第3項規定：「……前條第1項檢疫
31 方式、程序、管制措施、處置及其他應遵行事項等規則；其

費用徵收之對象、金額、繳納方式、期間及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」又衛福部依傳染病防治法第76條規定授權訂定之傳染病防治法施行細則第5條規定：「本法所稱疫區，指有傳染病流行或有疫情通報，經中央或地方主管機關依本法第8條第1項規定發布之國際疫區或國內疫區。」另衛福部109年1月15日衛授疾字第1090100030號公告新增「嚴重特殊傳染性肺炎」為第五類法定傳染病。

(二)109年2月25日制定公布之系爭特別條例第1條規定：「為有效防治嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19），維護人民健康，並因應其對國內經濟、社會之衝擊，特制定本條例。」第15條第2項規定：「違反各級衛生主管機關依傳染病防治法第58條第1項第4款規定所為之檢疫措施者，處新臺幣10萬元以上100萬元以下罰鍰。」第19條第1項規定：「本條例及其特別預算施行期間，自中華民國109年1月15日起至111年6月30日止。但第12條至第16條自公布日施行。」（立法院111年5月27日第10屆第5會期第14次會議討論決議同意延長系爭特別條例及其特別預算施行期間至112年6月30日，嗣衛福部於112年7月3日以衛授疾字第1120100886號公告施行期間於112年6月30日屆滿，當然廢止）。

(三)衛福部依傳染病防治法第48條第2項及第59條第3項規定，於109年4月13日以衛授疾字第1090200293號公告（下稱109年4月13日公告）「居家隔離及居家檢疫對象應遵守及注意事項」，其內容如下：「壹、應遵守事項：一、居家隔離及居家檢疫對象應遵守事項如下：(一)留在家中（或地方政府指定範圍內），禁止外出，亦不得出境或出國。……二、違反上述居家隔離、居家檢疫規定者，依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，可裁處最高新臺幣100萬元罰鍰。……。」嗣於110年7月22日再作成衛授疾字第1100200037號公告（下稱110年7月22日公告），公告修正「居家隔離及居家檢疫對象應遵守及注意事項」，惟關於居家檢疫對象應留在家中（或地方政府指定範圍內），禁止外出，亦

不得出境或出國之規定，並未變更（上開110年7月22日公告業經衛福部以111年10月3日衛授疾字第1110200856號公告自111年10月3日停止適用）。又前開109年4月13日公告及110年7月22日公告均是衛福部依傳染病防治法第48條第2項及第59條第3項規定之授權，對於應實施居家隔離或居家檢疫者，有關防疫、檢疫所應遵循的具體管制措施及方式等，為細節性之規範；由於是對多數不特定人民實施居家隔離或居家檢疫時所應遵循事項的抽象性、一般性規範，核屬行政程序法第150條第1項規定之法規命令，且已刊登於行政院公報，符合行政程序法第157條第3項規定之生效要件，得為本院裁判所適用。

(四)衛福部109年4月29日衛授疫字第1090005547號函釋略以：

「說明：……二、居家檢疫及居家隔離之目的，係為避免此類感染高風險對象出入公共場所與同住者以外之人接觸，以降低傳播風險……。三、居家檢疫及居家隔離之住所範圍定義，係以住家（當戶）之大門為界線，且他人無法隨意出入為原則（如住家圍牆內之庭院、住家陽台等），倘至社區之會客大廳、公用電梯、樓梯間、頂樓、中庭花園等公共空間，即可視為擅離住所……。 」衡諸上開函釋為衛福部本於主管機關之地位，就居家檢疫及居家隔離之住所範圍，所為闡明法規原意之解釋，核與前揭衛福部109年4月13日公告、110年7月22日公告之規定並無不合，亦符合前揭公告「留在家中（或地方政府指定範圍內），禁止外出」，係為了避免此類感染高風險對象出入公共場所與同住者以外之人接觸，以降低傳播風險之立法目的，是本院自得援用。

(五)行政罰法第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」立法理由載謂：「行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰。此與司法院釋字第503號解釋『一事不二罰』之意旨並不相違。」足見

行為人數個違反行政法上義務規定之行為，若不能視為同一行為者，即應分別處罰。而行為人連續多次之違規行為，究應評價為單一行為或數個行為，應兼顧達成規範目的之必要性，與違規行為構成要件該當性，不得有評價不足或重複評價之情形。因此違規行為之個數判斷，必須就具體個案之事實情節，從行為人主觀犯意、構成要件實現及受侵害法益、違規行為發生時空之可分性與獨立性、違反行政法上義務規定所欲達成之規範目的等因素，依社會通念綜合判斷之。

(六)系爭裁罰基準第1點規定：「依據行政罰法第18條第1項規定，裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力，為使主管機關於執行違反傳染病防治法第48條第1項規定所為之隔離措施、第58條第1項第2款及第4款規定所為之檢疫措施案件，裁處符合比例原則，特訂定本基準。」第2點規定：「違反本法規定者，依附表所列情事裁處之。」第5點規定：「違規案件依本基準裁罰如有顯失衡平之情事，得斟酌個案情形，並敘明理由，依行政罰法規定，酌予加重、減輕或免除處罰。」另第2點附表項次三乃規定：「違反法條：傳染病防治法第58條第1項第4款……違反行為：受檢疫者發生擅離住家（或指定地點）或其他具感染他人風險之行為……裁罰依據：嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第15條第2項。罰鍰額度：處新臺幣10萬元以上100萬元以下罰鍰。裁罰基準：甲、一般期間【非屬110年12月14日至111年3月6日期間（航班抵臺時間）】，入境旅客違反居家檢疫規定之裁罰基準如下：1.依據擅離時間加重裁處：(1)擅離時間<2小時，依罰鍰最低額裁處之。(2)2小時≤擅離時間<6小時，處新臺幣20萬元罰鍰。(3)6小時≤擅離時間<24小時，處新臺幣30萬元罰鍰。(4)24小時≤擅離時間<72小時，處新臺幣60萬元罰鍰。(5)72小時≤擅離時間，依罰鍰最高額裁處之。……4.前開擅離或其他具感染他人風險之行為，應衡酌其他具體違規情節進行裁處：例如

01 接觸人數多、活動範圍大、接觸抵抗力較差之對象、出入公
02 共場所、搭乘大眾交通工具、於從事業務處所接觸民眾或其
03 他類此嚴重影響防疫情事，從重處以罰鍰。……」而系爭裁
04 罰基準係中央主管機關衛福部為使下級機關辦理此類違規案
05 件之裁罰金額有客觀標準可循，以避免因行政機關之恣意決
06 定或專斷致有輕重之差別待遇，且該基準主要按違規時間長
07 短為原則性裁量基準，並選擇擅離行為若干可能擴大感染層
08 面之因素，作為加重裁罰之裁量事由，核與法律授權目的並
09 無牴觸，並具體實現行政罰法第18條第1項規定之意旨，主
10 管機關作成裁罰處分時自得予以援用。倘被上訴人依系爭裁
11 罰基準所示原則性裁量基準作成裁罰，除非另有例外情事可
12 認有失平等原則、誠信原則或比例原則等一般法的規範外，
13 即屬依法行政，核無裁量怠惰可言。

14 (七)經查，上訴人於111年6月22日由英國入境，經疾管署開立系
15 爭居家檢疫通知書，並載明檢疫起始日及檢疫結束日分別為
16 111年6月22日及同年月25日24時，居家檢疫地點為系爭地
17 點。又上訴人已收受系爭居家檢疫通知書，明知其於111年6
18 月22日至23日仍在居家檢疫期間，不得擅自外出，卻仍於原
19 判決附表所示時間擅離系爭地點8次，且所為擅離行為，時
20 間上明顯可分，目的亦有別（例如下樓取餐、偕同友人上
21 樓、上頂樓等）等情，為原審依法所確定之事實，核與卷內
22 證據相符，原判決據以認定上訴人確有8次故意違反傳染病
23 防治法第58條第1項第4款之行為，該當系爭特別條例第15條
24 第2項規定之裁罰要件，並已詳為敘述其認定事實之依據與
25 得心證之理由，核與證據法則、經驗法則與論理法則均無違
26 背，自無違誤。

27 (八)上訴意旨雖稱：原處分對上訴人之違規行為分次處罰，且未
28 依系爭裁罰基準第5點規定酌減，不僅邏輯不合，且顯失衡
29 平，詎原判決就上訴人之質疑未予斟酌，亦未予說明，顯有
30 理由不備之違法云云。惟查，COVID-19於109年1月15日起經
31 衛福部公告為第五類法定傳染病後，各級主管機關均積極嚴

01 防COVID-19疫情在國內蔓延，其中依傳染病防治法第58條第
02 1項第4款規定，對自感染區入境者採行居家檢疫，即係為避
03 免疫情擴散，確保國人健康之重要措施，此為眾所皆知之事
04 實。然上訴人明知其於111年6月22日至23日仍在居家檢疫期
05 間，不得擅自外出，卻仍於原判決附表所示時間擅離系爭地
06 點8次，且上訴人所為擅離行為，時間上明顯可分，目的亦
07 有別。是以，原判決據此論明：上訴人所為8次之擅離行
08 為，既已分別造成提高疫情擴散可能性之風險，對於系爭地
09 點所在社區居民健康造成威脅，應認已多次違反系爭特別條
10 例第15條第2項之規範目的。況且，上訴人所為擅離行為，
11 均係出於不同之違規故意，依社會通念自應評價為8行為，
12 並應依行政罰法第25條規定分別處罰。又上訴人每次擅離時
13 間固然短暫，惟系爭裁罰基準既已按照擅離時間長短決定罰
14 鍰金額，且上訴人復無其他特別應予減輕之事由（即無依系
15 爭裁罰基準第5點規定酌予減輕之必要），是被上訴人認定
16 上訴人所為係8次違規行為，並將其擅離系爭地點時間分別
17 計算後予以裁罰最低額，難認有何違法之處，亦無裁量瑕疵
18 之情事等節，經核並無違誤，亦無理由不備之違法，上訴人
19 前開主張，洵無足採。

20 (九)末按系爭特別條例屬「限時法」之性質，而所謂限時法通常
21 係為因應一時特殊情況所需而制定之法律，於特定期間內施
22 行，縱於此期間經過後因原特殊情況不復存在，立法理由已
23 失，且因廢止而向後失其效力，然此並非因法律觀念之改變
24 所為之法令修正，為貫徹該限時法之立法目的，對於限時法
25 有效期間內所為之違規行為，於限時法經廢止後，續行追究
26 處罰之公共利益並非當然喪失，故自仍應適用該限時法裁
27 處，否則豈非鼓勵違規者藉由提起行政救濟，儘量延後裁罰
28 處分確定之時間，即可能因嗣後限時法廢止而獲減輕或免除
29 裁罰，如此不啻變相扭曲系爭特別條例之規範效力，更使系
30 爭特別條例為有效防治嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19），
31 維護人民健康，並因應其對國內經濟、社會之衝擊等立法目

01 的無法達成，故應認被上訴人所為原處分之裁罰，並未因系
02 爭特別條例之廢止而失其依據，是上訴意旨主張系爭特別條
03 例已經廢止，依行政罰法第5條規定及其修法理由之意旨，
04 本件自應回歸傳染病防治法第69條第1項第1款處1萬元以上1
05 5萬元以下罰鍰之規定，惟原判決未交代不適用行政罰法第5
06 條及其修法意旨所揭示之從新從輕原則，顯有不適用法規、
07 理由不備之違背法令云云，亦無足取。

08 五、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴
09 意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
10 回。

11 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
12 項、第98條第1項前段，判決如主文。

13 中 華 民 國 113 年 10 月 30 日

14 最高行政法院第四庭

15 審判長法官 王 碧 芳

16 法官 王 俊 雄

17 法官 鍾 啟 煒

18 法官 陳 文 燦

19 法官 林 秀 圓

20 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

21 中 華 民 國 113 年 10 月 30 日

22 書記官 蕭 君 卉