臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
112年度簡上字第68號

上　訴　人　趙子淇

被上 訴人　新北市政府
代　表 人　侯友宜（市長）

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6月29日改制前臺灣新北地方法院112年度簡字第44號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

壹、事實概要：

上訴人因密切接觸同住家人確診嚴重特殊傳染性肺炎，經被上訴人所屬衛生局（下稱衛生局）於民國111年11月4日1時9分54秒發送簡訊（含「趙子淇」及網址，並載明：「此連結為趙子淇的隔離通知書」）至「接觸者健康追蹤管理系統」所載上訴人使用、門號0000000000號行動電話（下稱系爭行動電話），旋於同日1時12分22秒，該簡訊所載之網址即經連結而顯示「嚴重特殊傳染性肺炎個案接觸者居家（個別）隔離通知書」（下稱系爭隔離處分，內容係通知上訴人應於「111年11月4日至111年11月6日」期間進行居家/個別隔離〈居家隔離應遵守事項：留在家中《○○市○○區○○路000巷00號00樓，下稱系爭地址》）；惟上訴人仍於同日某時外出，嗣於同日22時40分許，騎乘車牌號碼000-0000號之普通重型機車，行經○○市○○區○○○路0號前，為執行擴

大臨檢勤務之新北市政府警察局林口分局泰山分駐所警員予以攔查，查獲上訴人係居家隔離對象而擅離居家隔離處所，新北市政府警察局林口分局乃於111年11月9日以新北警林行字第1115412873號函檢送衛生局處理。案經被上訴人審認上訴人違反傳染病防治法第48條第1項規定，乃依嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例（下稱系爭特別條例）第15條第1項及違反傳染病防治法第四十八條第一項規定所為之隔離措施、第五十八條第一項第二款及第四款規定所為之檢疫措施案件裁罰基準（下稱裁罰基準）等規定，以112年1月30日新北府衛疾字第1120121466號裁處書（下稱原處分）處上訴人新臺幣（下同）20萬元罰鍰。上訴人不服，提起訴願，經訴願決定駁回，提起行政訴訟。經臺灣新北地方法院（下稱原審）112年度簡字第44號行政訴訟判決（下稱原判決）駁回其訴，上訴人仍表不服，遂提起本件上訴。

貳、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決之記載。

參、原判決駁回上訴人之訴，係略以：系爭行動電話於111年11月4日1時12分22秒許開啟簡訊連結系爭隔離處分網址（內容為上訴人應於「111年11月4日至111年11月6日」在系爭地址居家/個別隔離），又上訴人於上開時、地騎乘機車為警攔查，並說明系爭隔離處分以電子文件技術作成、發送，符合傳染病防治法第7條、行政程序法第95條等相關規定，且系爭行動電話需密碼始得解鎖，上訴人之母已另有行動電話可使用，該簡訊發送、連結網址之時間均為深夜時分、具密接性，參以通報者為與上訴人同住系爭地址之確診家人，確診家人通報前、後，即可告知上訴人遭通報需隔離乙事。再者，上訴人為警查獲過程中均未提及同日晚上經同住確診者告知始知悉需隔離而隨即返家，上訴人對上開有利於己之事實未能提出充分證據或證據方法足資證明及調查，上訴人應負擔不利益之結果，以指駁上訴人所辯開啟上開簡訊、連結系爭隔離處分網址非其所為，均為其母所為，同日晚上經家

人告知同住者確診始立即返家途中遭警攔查云云等情，據以認定上訴人違反衛生局所為之隔離措施之違規情事明確。被上訴人以其違反系爭特別條例第15條第1項及裁罰基準等規定，裁處上訴人20萬元罰鍰，並無違誤。

肆、上訴意旨略以：

一、原判決有如下不備理由或理由矛盾之處：

㈠系爭隔離處分以非書面方式通知方式違法，行政程序法68條第2項規定，行政機關文書其送達需以「依法規」為前提，如無法規規定，尚不得以電子文件行之而發生自行送達效果（參考本院108年度訴字第1481號判決意旨、臺灣臺北地方法院104年度簡字第164號判決意旨、行政機關文書送達問答手冊）。又行政程序法95條第1項、100條第1項、110條第1項均規定應以合法適當方式通知，電子文件屬於舉證困難之技術，且確診個案自主回報疫調系統其主要目的在於快速掌握密切接觸者資訊、降低疫情擴散之目的，而非送達行政處分通知當事人，應當不屬於適當方式通知。再者，原審言詞辯論程序中，法官與被上訴人提及電子簽章法問題且並無文書紀錄，法官主觀認定依電子簽章法第4條，先經相對人同意使用電子文件傳輸，屬於不可完成之困難情況，確診者通知有明確的回復雙向簡訊健康情況與電話通知電子圍籬等必要追蹤機制，確認確診者有明確知悉居家隔離之事宜，依傳染病防治法第13條規定，上訴人應視同傳染病病人，不應與確診者不同之差別待遇，違反憲法第7條平等原則，法官有偏袒被上訴人之疑慮。再者，電子簽章法有排除公文，行政程序法與傳染病防治法、系爭特別條例等均無提出相關公文，理應適用保護上訴人，則系爭隔離處分屬違法送達且侵犯上訴人權益。

㈡原處分違反法律保留原則：

鈞院110年度訴字第1153號判決提及居隔措施，必須有法律或法規命令為依據，但居家隔離及居家檢疫對象應遵守及注意事項，於110年00月0日衛生福利部已發布廢止公文，實施

居家隔離或居家檢疫者如違反公告內容，有違系爭特別條例第15條規定之行政處罰，上開公告已廢止，顯然沒有對外發生法律效果；再者，居家檢疫、隔離所剝奪人身自由，應綜合檢視憲法保障人身自由的意旨、涉及的事物領域、侵害基本權的強度與範圍、所欲追求的公共利益、有無替代程序及各項可能程序的成本等因素。

㈢上訴人之母知悉系爭行動電話之密碼，合於常情，系爭行動電話可人臉辨識解鎖，法官應處公平公正之客觀立場，在上訴人告知母親之病史情況，理應知悉精神病患在服用藥物的情況下當事人根本不清楚自己到底在做什麼事，且上訴人之母服用安眠藥多年，並不是服用藥物後即刻可產生藥效就能讓她入睡，所以上訴人之母常有服藥後自覺無藥效自行再次或多次服用藥物而送醫的紀錄，而上訴人之姐回家時間不固定，並非每天都能碰面，依據簡訊寄送時間應知悉一般人早已就寢，上訴人與家人作息不同，未與姐姐碰面合於常理。

㈣原判決所引用員警攔查上訴人之採證錄影光碟，僅有上訴人與第2位員警非完整之對話，並未錄得上訴人與攔查之第1位警員對話中，上訴人提及正在返家途中，第2位警員並未詢問上訴人相關問題，故上訴人未再強調正在返家途中，又第2位員警之詢問方式並非隨意性且開放式提問，沒有明確的表示提問是需要了解什麼的內容的提問方式，造成上訴人認知上的不同，原審法官未以上訴人角度判斷該勘驗結果，例如警員問「你沒有看手機嗎？」，上訴人理解之意並非是詢問有沒有看手機，而是詢問「沒有接收到通知（按指系爭隔離處分）嗎？」，導致上訴人下意識順著警員的原話回答「我也沒有去看手機」，警員多個提問下，上訴人詢問「講什麼？」確認問題內容以避免認知上錯誤，但員警並沒有回覆。

㈤原處分送達後，上訴人與被上訴人承辦人聯絡，電話中承辦人明確表示上訴人無法調閱電磁紀錄等資訊，造成上訴人舉證困難。

㈥確診個案自主回報疫調系統有明顯的問題，被上訴人提供之電磁紀錄應屬無效佐證，再者依民法第95條規定，電磁紀錄無法證明上訴人確實收到、知悉簡訊內容，被上訴人無法提供相關證據證明的情況下，原處分當屬無據可採。又上述「確診個案自主回報疫調系統」，違反個人資料保護法第6條關於個資調查需「事前或事後有適當安全維護措施」之規定，在沒有安全維護措施情況下，合理懷疑個人資料早已外洩，且採用電子文件技術對人民權利侵害較大之方式，顯然已違反比例原則，上訴人質疑電磁紀錄合法性等語。

二、並聲明：請求廢棄原判決及撤銷訴願決定、原處分。

伍、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，尚無違誤。茲就上訴理由再予補充論述如下：

一、上訴人固主張依行政程序法第68條第2項規定、本院108年度訴字第1481號判決等，系爭隔離處分應以書面方式通知，該簡訊之超連結極可能由其母所點擊、開啟，及採證錄影光碟僅為其與第2位攔查員警之對話云云。然：

㈠按行政處分除法規另有要式之規定者外，得以書面、言詞或其他方式為之。書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人；書面以外之行政處分，應以其他適當方法通知或使其知悉。行政程序法第95條第1項、第110條第1項定有明文。又行政程序法第95條第2項規定：「以書面以外方式所為之行政處分，其相對人或利害關係人有正當理由要求作成書面時，處分機關不得拒絕。」所稱「作成書面」其意應指作成「書面證明」而言。換言之，係先前業已存在之以書面以外方式所為之行政處分，以書面記載其存在及內容之相關資訊（如處分機關、作成及通知之地點與時間、處分相對人及利害關係人、處分內容、依據及理由等），毋寧僅為業已作成之行政處分的「證明文件」而已，並無創設性之獨立法規制效力（除非，書面證明之內容變更原先行政處分之內容，而產生新的法律效果，則例外地可能為一行政處分）。倘原處分相對人或利害關係人要求原處分機關出具書面證明

遭拒絕者，其得向行政法院提起訴訟以資救濟，惟此與原先以書面以外方式所為之行政處分之合法性無涉（最高行政法院111年度再字第21號判決意旨參照）。另「考量抗告人當時身在大陸地區，而此際世界各國正受新型冠狀病毒肺炎疫情肆虐，國際間交通往來、郵件寄送受阻，我國復採取嚴格邊境管制措施，乃將書面原處分掃描成電子文件，再以電子郵件送達予抗告人收受，確具必要性，於法自無不合。」（最高行政法院111年度抗字第385號裁定意旨參照）。故無特別要式規定之行政處分，不以書面為之為必要，亦可以電子文件方式為之。如以非書面方式為之，僅需以適當方法通知受處分人，使其可得知悉處分之內容，即得自通知時起，對受處分人發生外部效力。

㈡查系爭隔離處分為被上訴人依裁處時傳染病防治法第48條第1項規定，對上訴人所為隔離處置之行政處分，又系爭隔離處分並無法定特別之要式規定，故被上訴人以電子文件方式詳載處分之對象、隔離意旨、隔離期間、應遵守事項、理由、法令依據等內容，並記載處分機關與救濟教示，於111年11月4日1時9分54秒發送簡訊通知上訴人，且該簡訊文字中即表明送達系爭隔離處分之意旨，並附上超連結，使上訴人點擊該超連結後即得閱覽上系爭隔離處分之電子文件，其通知之方式已經得使上訴人有知悉原處分內容之可能，而已以適當方法通知上訴人，又該簡訊之超連結於同日1時12分22秒即遭點擊而開啟系爭隔離處分之電子文件，系爭隔離處分已置於上訴人之支配範圍，而使上訴人處於隨時可以知悉之狀態等節，業經原判決論述明確（原判決事實及理由五㈡4.），揆諸上開說明，系爭隔離處分以電子方式為之，且以電子方式送達，已發生合法通知之效果，對上訴人已生外部效力無疑。至上訴人所指行政程序法第68條第2項規定、本院108年度訴字第1481號判決等，均係行政處分以書面方式作成，然本件系爭隔離處分係以電子文件方式為之，兩者不同、無法援引，且縱該簡訊之超連結由其母所點擊、開啟為

真，系爭隔離處分已使上訴人處於隨時可以知悉之狀態，無礙系爭隔離處分已發生合法送達之效果，則上訴人主張採證錄影光碟僅為其與第2位攔查員警之對話、無法證明原處分已合法送達部分，亦不可採。

二、至於上訴人主張：本院110年度訴字第1153號判決提及居隔措施，必須有法律或法規命令為依據，但居家隔離及居家檢疫對象應遵守及注意事項，於110年00月0日衛生福利部已發布廢止公文，上開公告已廢止；再者居家檢疫、隔離所剝奪人身自由，應綜合檢視憲法保障人身自由的意旨、涉及的事物領域、侵害基本權的強度與範圍、所欲追求的公共利益、有無替代程序及各項基本權程序的成本等因素，據以指摘原處分違反法律保留原則云云。然查，本院110年度訴字第1153號判決所涉事實與本件不同，且上訴人並未具體指出上開公告之文號及內容，無法確認是否為本件相關，自難僅以其自上開判決中所擷取之部分文字，即得比附援用進而認定原處分有違反法律保留原則，是上訴人此部分主張，尚難採認。

三、綜上，原判決既無違背法令及理由不備之違法情事，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由。

陸、結論：本件上訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　3　　月　　31　　日

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　李毓華

法　官　蔡如惠

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　3　　月　　31　　日

書記官　陳湘文