臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭
114年度監簡更一字第1號

原　　告　謝承軒
被　　告　法務部矯正署宜蘭監獄
代　表　人　楊方彥

上列當事人間監獄行刑法事件，原告不服被告管理措施，經被告作成111年申字第14號申訴決定後，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、事實概要：

原告為被告第十一工場受刑人，其同工場內受刑人李○○於民國111年5月17日凌晨因發高燒戒護外醫數日後PCR陽性確診罹患嚴重特殊傳染性肺炎(下稱COVID-19；此染疫事件下稱系爭染疫事件)，原告亦於同年月19日快篩呈陽性反應。原告認為被告未對李○○同房2名收容人施作快篩並實施預防性居隔，仍讓正常開封至工場內，未落實行政院衛生福利部疾病管制署嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心(下稱指揮中心)所訂防疫程序，導致111年5月18日起至21日期間，其他受刑人（含原告）陸續快篩呈陽性反應，進而認為被告防疫措施，存有疏失，致損害其權益，遂向被告提起申訴。被告認定其申訴無理由，遂以111年申字第14號決定書，決定申訴駁回，原告不服，向臺灣宜蘭地方法院（下稱宜院）提起本件訴訟，宜院認定其訴無理由，以111年度監簡字第17號判決書，判決其訴駁回，原告不服，向本院高等行政訴訟庭（下稱高等庭）提起上訴，高等庭認定原審未先審認原告變更訴訟合法性即行審判，以112年度監簡上字第17號判決書，判決廢棄原判決，並發交本庭審理之。

貳、程序事項：

一、法定代理人代理權消滅者，訴訟程序在有法定代理人承受其訴訟以前當然停止；前開規定，於有訴訟代理人時不適用之；承受訴訟人，於得為承受時，應即為承受之聲明；聲明承受訴訟，應提出書狀於受訴法院，由法院送達於他造，行政訴訟法第186條準用民事訴訟法第170條、第173條本文、第175條第1項、第176條分別定有明文。經查：原告起訴後，被告代表人於訴訟進行中由蔡永生變更為許金標再變更為楊方彥，均已具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、受刑人因監獄行刑，有**不服監獄所為影響其個人權益之處分或管理措施情形**者，得以書面或言詞向監獄**提起申訴**，監獄行刑法第93條第1項第1款定有明文。監獄為處理申訴事件，應設申訴審議小組（以下簡稱審議小組），同法第95條前段定有明文。審議小組認申訴有理由者，監獄應為停止、撤銷或變更原處分、管理措施之決定或執行，或依受刑人之請求或申訴作成決定；審議小組**認申訴無理由**者，監獄應為**駁回決定**，同法第108條第1項本文、第2項定有明文。

三、受刑人因監獄行刑所生公法爭議，除法律另有規定外，應依本法提起行政訴訟。受刑人依本法提起申訴而不服其決定，認為監獄處分逾越達成監獄行刑目的所必要範圍，而不法侵害其憲法所保障基本權利且非顯屬輕微者，得提起撤銷訴訟；**認為前款處分違法，因已執行而無回復原狀可能或已消滅，有即受確認判決的法律上利益者，得提起確認處分違法訴訟**；認為前款處分無效，有即受確認判決的法律上利益者，得提起確認處分無效訴訟；均應向監獄所在地的地方法院行政訴訟庭提起之，監獄行刑法第111條第1項、第2項第1、2款定有明文。依監獄行刑法第111條規定提起之訴訟，**為簡易訴訟程序事件**，除本法或其他法律另有規定外，適用行政訴訟法簡易訴訟程序規定，**裁判得不經言詞辯論**，並得引用申訴決定書所記載事實、證據、理由，同法第114條第1項前段、第2項前段及中段定有明文。

四、經查：原告不服被告所為管理措施，依監獄行刑法第93條規定提起申訴，被告認申訴無理由，依同法第108條第2項作成申訴駁回決定，原告不服，遂依同法第111條規定提起本件行政訴訟，依前開規定，為簡易訴訟程序事件，且依兩造陳述及卷內資料，足認事證已臻明確，爰依前開規定，不經言詞辯論逕為判決。

五、簡易訴訟之**訴狀送達後，原告不得將原訴變更**或追加他訴，但**經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限**；被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。又訴訟標的請求雖有變更，但其**請求基礎不變者**，或因**情事變更**而以他項聲明代最初聲明者，或應提起確認訴訟**誤為提起撤銷訴訟**者，訴之變更或追加，**應予准許**，下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許，行政訴訟法第236條、第111條第1項、第2項、第3項第2、3、4款定有明文。可知，原告於訴狀送達後，除有行政訴訟法第111條第1項但書（含第2項）、第3項所定情形外，不得為訴之變更。又原告為訴之變更後，行政法院應先審查其提起變更之新訴是否具備訴訟及變更要件，如不具備合法要件，則應以裁定（或在判決中一併）駁回變更之新訴，再審理暨裁判已經提起之原訴，如已具備合法要件，則僅須審理暨裁判變更之新訴（本院高行庭112年度監簡上字第17號判決意旨參照）。

六、經查：

㈠原告向宜院提起本件行政訴訟時，所提出行政訴訟狀中，未表明其訴之聲明（宜院卷第7-21頁、第31-45頁）。

㈡原告於111年9月12日提出行政訴訟狀中，表示其訴之聲明：「異議聲明：一、被告答辯狀與事實不符。三、合併請求被告給付原告損害賠償新臺幣（下同）1元整」（宜院卷第91頁），又於111年12月28日行政訴訟補正聲明狀中，表示其訴之聲明：「聲明事：一、被告之訴駁回。三、請求賠償確診醫療所有費用、損害健康權精神賠償，總額為30萬元整」（宜院卷第167頁）。

㈢原告於112年5月30日宜院行準備程序時，表明其訴之聲明：「一、確認被告『於111年5月17日起未將與被告第11工場受刑人李○○同房的二名受刑人依防疫規定施以快篩或預防性居隔』之管理措施為違法。二、被告應賠償原告30萬元。」（宜院卷第263-264頁），乃變更訴之聲明；被告於其變更訴之聲明後，未表示異議，而為本案言詞辯論，依行政訴訟法第111條第2項，視為同意變更；是原告前開變更，依同條第1項但書，應予准許（至其聲明請求事項，是否有理由，詳如實體事項欄位）。

㈣嗣原告又於112年6月5日提出行政訴訟聲明狀，表示其訴之聲明：「一、被告之訴駁回。三、撤銷111年6月7日宜蘭監獄111年申字第14號申訴決定書主文：無理由駁回。變更申訴決定為『宜蘭監獄防疫措施有疏失情況』」（宜院卷第285、293頁），欲變更或追加訴之聲明，然未獲被告表示同意或無異議而為本案言詞辯論，亦不符行政訴訟法第111條第3項各款所定情形，則原告變更或追加訴之聲明，尚非合法，不應准許。

㈤嗣原告又於114年5月5日（更審期間）提出行政訴訟理由補充狀，表示其訴之聲明：「一、撤銷原告111年度申字第14號申訴決定，被告認定111年5月19日防疫措施疏失導致原告確診因果審議改進報告書」，欲變更或追加訴之聲明，然未獲被告表示同意或無異議而為本案言詞辯論，亦不符行政訴訟法第111條第3項各款所定情形，則原告變更或追加訴之聲明，同非合法，不應准許。

參、實體事項

一、原告主張略以：

㈠原告為被告第十一工場受刑人，因同工場內受刑人李○○於111年5月17日凌晨因發燒身體不適，由被告人員戒護外醫至羅東聖母醫院看診，並由醫療人員替李○○作COVID-19快篩檢測，結果出現陽性反應。如被告所做防疫措施都遵照指揮中心所頒布指引處理，啟動防疫應變機制，依指揮中心於11

1年5月22日前規定只要同住家屬或密切接觸者打滿3劑都要3+4天防疫居隔。而被告第十一工場每間受刑人舍房約2坪左右，居住3-4名受刑人，李○○居住舍房為3人一房，李○○快篩陽性反應後，被告確未遵照防疫指揮中心規定，將同房2位受刑人3+4防疫居隔，被告管理有嚴重疏失。於111年5月17日上午8時起，與李○○同住2名受刑人，依照一般日常起居至工場內作業群聚，被告表示同房2名受刑人自述因無身體不適等症狀，並未向主管提出快篩需求。但李○○同房受刑人編號1586受刑人於同月19日早上身體不適也施作快篩檢測，雖出現陰性反應，但快篩陰性並不代表無確診，該受刑人又於111年5月19日對主管提出快篩需求，可見申訴決定書事實不符。如被告有落實防疫措施將李○○同房2名受刑人預防性居隔，被告第十一工場於同年月18日起至21日就不會陸續造成多位受刑人染疫。且於111年5月17日上午8時起也未見被告有對第十一工場內全面清消及防疫措施。

㈡原告於111年5月19日約上午9時施作快篩，檢測結果出現陽性反應，當日工場內10多位受刑人快篩結果也都出現陽性反應，但被告防疫作為是把各舍房有作快篩陽性反應者，集中帶往另處同房居隔，卻把諸多快篩陽性反應同房其他受刑人帶往工場內作息群聚等，造成防疫破口，才会造成同年月18日起第十一工場多位受刑人染疫，更別說其他未快篩之受刑人黑數存在第十一工場內，被告諸多防疫措施明顯嚴重疏失，根本未遵照指揮中心指引落實。

㈢就被證1即111年4月7日行政院第3797次院會決議及衛生福利部疾病管制署「COVID-19疫情現況及防疫新模式」，內容自111年5月17日起調整COVID-19確診個案同住點人密切接觸者居家隔離政策，針對完成3劑疫苗接種者免除居家隔離，改為進行7天自主防疫。未完成3劑疫苗接種者，維持3天居家隔離+4天自主防疫，隔離期間應留在家中，禁止外出，於隔離期滿後繼續4天自主防疫，另須配合於隔離期間完成匡列進行快篩。然被告未善盡實質查核與李○○同住2名受刑人

林員、黃員是否有打滿3劑，單憑形式作為詢問有否身體不適症狀，未以嚴格防疫規範將密切接觸者防疫措施處置，且2名收容人據原告悉知，有一位密切接觸者未打滿3劑，被告顯然未遵照相關防疫措施規範清楚明訂密切接觸者，應自主防疫期間，禁止出入人潮擁擠場所或與不特定對象接觸。矯正機關場舍仍屬狹小有限空間，十一工場更是擁擠場合，一次需容納120多位收容人更別說能落實社交距離防疫措施處置，平日收容人坐位置都需肩並肩就座方式，可見上述防疫不當事實，導致收容人群聚事件。

㈣各矯正機關防疫措施處置、確診、密切接觸者、未染疫收容人採「獨立三區收容空間」，已清楚說明矯正署防疫措施方針，並非宜蘭監獄自創稱「密切接觸者如無症狀收容人」無需遵照防疫措施處置指引，矯正署為應變防疫措施考量各矯正機關實況、空間有限下，無法實際施行「社交距離」、「禁止聚點、出入人潮擁擠場所或與不特定對象接觸者」，相關防疫措施處置訂定「獨立三區收容空間」，如今諸多防疫規範已說明被告「處置確診個案同住密切接觸者」嚴重疏失而造成原告染疫、確診。

㈤被告未遵照指揮中心防疫措施辦理，造成其於111年5月19日快篩呈陽性反應即予以隔離觀察，翌日間內施PCR採檢，數日後檢測確診，同年6月3日隔離觀察結束，身體感覺不適，經羅東聖母醫院醫師問診，醫師診後稱確診者，若出現心悸、腦霧等新冠症狀，依個人體質不同恢復痊癒時程不定，另其曾在花蓮監獄內由國軍花蓮總醫院附設民眾診療服務處家醫科醫師問診其右腳大拇指指甲在其染疫後指甲病變狀況，同年12月間及112年1月間身心科就醫看診，諸多確診後未痊癒情狀與被告防疫疏失而染疫有相關間接因素，其未確診時曾未就診身心科紀錄，確診後長期心理擔憂病況造成正常作息影響，被告造成其精神損害，並以刑法易科罰金1,000元折抵1日之概念，原告於111年5月19日起至112年12月20日止，共計225日，加上醫療費用、診斷證明書費用及補充

營養品費用75,000元，總計30萬元。

㈥爰聲明：1.確認被告於「111年5月17日起未將與被告第11工場受刑人李○○同房的二名受刑人依防疫規定施以快篩或預防性居隔」之管理措施為違法。2.被告應給付（賠償）原告30萬元。

二、被告抗辯略以：

㈠被告所屬第十一工場收容人李○○於111年5月17日凌晨時許因發燒、身體不適等症狀經被告戒護外醫至羅東聖母醫院看診，經醫師診療並予PCR檢驗及開立治療藥物後，於17日戒護返監，故被告安排李○○返監後至專區實施隔離觀察。第十一工場主管於當日(17日)向所屬收容人宣導如有發燒或其他症狀得向主管提出快篩檢驗之需求，並加強防疫宣導，如除吃飯、喝水以外之時間須全程配戴口罩等，且查工場主管於當日詢問與李○○同房兩名收容人均自述身體狀況正常且無快篩檢驗之需求(見被證2)，故被告依指揮中心防疫規定針對有症狀之收容人施以快篩檢驗，並辦理收容人陽性個案隔離、症狀觀察、安排門診看診或戒送外醫治療等防疫措施，尚無違誤。

㈡原告於111年5月19日快篩呈陽性反應即予以隔離觀察，翌日安排於監內實施PCR採檢，並於同年5月20及31日安排監內門診就診並依醫囑給藥治療，尚無違誤。

㈢被告依指揮中心防疫政策，採輕症控管、中重症清零模式，針對有症狀之收容人施以快篩檢驗、向收容人宣導配戴口罩、監控身體狀況及辦理收容人陽性個案隔離、症狀觀察、安排門診看診或戒送外醫治療等防疫措施，於法自無違誤，原告指稱處分違法，自屬無理由。

㈣依據111年5月中央流行疫情指揮中心「新臺灣模式：正常生活、積極防疫、穩健開放」之防疫政策目標，被告採輕症控管、中重症清零模式向收容人宣導配戴口罩、監控身體狀況、針對有症狀收容人施以快篩檢驗及辦理收容人陽性個案隔離、症狀觀察、安排門診看診或戒送外醫治療等防疫措

施。被告所屬第十一工場收容人李○○於111年5月17日凌晨時許因發燒、身體不適等症狀經被告戒護外醫看診，工場主管於當日詢問與李員同房兩名收容人均自述身體狀況正常且無快篩檢驗需求，故被告依中央流行疫情指揮中心防疫規定針對有症狀之收容人施以快篩檢驗，並辦理收容人各項防疫措施，且與李員同房兩名收容人查無新冠肺炎確診紀錄，與原告確診顯無因果關係。

㈤按衛生福利部疾病管制署112年1月16日疾管感字第1120000374號函說明三後段：「前揭作為尚符合指揭應變整備作戰計畫建議及當時指揮中心相關規定」(被證1)，據此，被告依當時中央流行疫情指揮中心防疫政策，採輕症控管、中重症清零模式，針對有症狀之收容人施以快篩檢驗、向收容人宣導配戴口罩、監控身體狀況及辦理收容人陽性個案隔離、症狀觀察、安排門診看診或戒送外醫治療等措施，尚符合當時防疫計畫建議及相關規定，於法自無違誤，原告指稱處分違法，自屬無理由。

㈥依監獄行刑法第112條第1項規定，原告於本件併為損害賠償請求，並不合法。

㈦爰聲明：如主文第1項所示。

三、本院之判斷：

㈠依據系爭感染事件發生時(111年5月17日)，矯正機關應遵循之指揮中心109年12月21日修訂之矯正機關因應特殊嚴重傳染性肺炎(COVID-19)之應變整備作戰計畫建議(下稱應變建議)「表二」(機關內有確診病例時)，「機關內確診病例人數」「單一場舍1~2人」時，就「收容人安置與健康管理」，係規定：「㈠確定病例所屬場舍劃定為隔離專區，該場舍暫停進行轉配業及轉配房。㈡所有與確定病例同場舍之收容人，於最後1例確定病例停止到或離開場舍次日起14日天的隔離期間及解除隔離後自主健康管理7天期間：1.全程佩戴醫用口罩，並每日至少2次量測體溫及進行健康監測；如有發燒、呼吸道感染或嗅覺味覺異常等疑似症狀，應即通

知所在地衛生主管機關安排監內就診或戒護就醫。2.。。。
㈢安置原則：1.建議優先將以下收容人與其他接觸者區隔，盡量安排1人1室，若單人舍房不足，必要時可規劃集中戒護：⑴具較高感染風險者，例如：與確診者同舍房者，與確診病例同工場或共同教化班且座位鄰近者等密切接觸者；⑵與確定病例相同場舍之重症高危險族群：例如具有慢性疾病(如慢性肺部疾病、中度或重度氣喘，免疫功能低下，未控制良好的糖尿病或腎臟衰竭或肝臟疾病者、年齡≧65歲、懷孕等。2.其他收容人以原工場或舍房實施隔離觀察為原則。㈣依據衛生主管機關指示，配合進行收容人採檢作業。...」。

㈡是以，據應變建議規定，雖建議將與確診者同房之收容人與其他接觸者區隔，盡量安排1人1室，但僅是建議矯正機關為如此處置，尚非不得由矯正機關依機關功能及空間之特殊性，對是否除對染疫收容人予以隔離外，尚應區隔同房之未確診或有症狀之收容人為適當調整決定。

㈢本件系爭感染事件之發生，係染疫之收容人李○○於111年5月17日凌晨許因發燒、身體不適等症狀，由被告戒護外醫至羅東聖母醫院看診，經醫師診療並予PCR檢驗及開立治療藥物後，於同日戒護返監，故被告安排李○○返監後至專區實施隔離觀察，已依指揮中心所頒佈收容人隔離照護指引辦理。又據與李○○同舍房之受刑人黃○○書立陳述書以：「111年5月16日晚上7點50分，我關心陳(李)○○同學時發現該同學發燒，爾後我與另一位2341同學利(立)馬按報告燈告訴主管拿耳溫槍量該名同學(3650)，40度左右，主管有拿藥給3650同學吃，但仍高燒不退，於是午夜晚上12點多送去外醫後至今未回11工場。隔天5/17日出封時，正班主任有問我們是否有無証(症)狀或身體不適，我們說沒有，身體一切良好，在5/18日午夜2~3點，我突然感到身體不適，且在5/19日正班主任來詢問我並按(安)排我作檢查，呈陰性反應。目前身體狀況良好，所以無需在作快篩檢查的需要，願上級

長官將其機會留給其他真正有需要之同學。」；另名與李○○同舍房之收容人林○○書立之陳述書以：「5月16日晚間7點多於房內由同房同學發現有異，通知當班管理人員後得知發燒至40.2度，並每2小時作一次複案，經主管協處無效，仍高燒不退於午夜12點多送醫，後至今未回工場，雖有通知其有確診，但因本人及另一名同房同學身體狀況良好，且另一名同學已於事後做過檢查呈陰性反應，且自覺不須再做檢驗，願上級長官將其機會留給其他真正需要之同學」等語（見宜院卷第63至64頁）。

㈣由前述過程所示，被告已依指揮中心防疫規定將確診之收容人為隔離，並對密切接觸之同舍房兩名收容人詢問身體狀況，均回應稱身體狀況均良好，其中一名於5月18日感到身體不適時即為之安排檢查，呈現陰性反應，另名則自覺不須受檢驗而表示願讓其他需要之收容人檢查，故被告斟酌後未將與確診者同房之二名收容人與其他收容人區隔，尚難認已違反指揮中心規定之前開防疫措施。

㈤宜院曾就同為系爭染疫事件由被告另名收容人所提訴訟曾函詢衛生福利部疾病管制署(下稱疾病管制署)提供各次修訂之「矯正機關因應COVID-19之應變整備作戰計畫建議」及詢問法務部矯正署宜蘭監獄於111年5月COVID-19群聚感染及處置作為是否符合相關防疫規定，經疾病管制署以112年1月16日疾管感字第1120000374號函復以：「…。二、有關旨揭應變整備作戰計畫建議，經查係由嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心於109年8月3日訂定，並分別於同年9月16日、10月27日、12月21日及110年7月15日、8月10日修訂，均以指揮中心函文請法務部矯正署轉知所轄矯正機關參照辦理，復因指揮中心持續依疫情滾動式調整相關政策及措施，爰配合法務部矯正署公布修訂『法務部矯正署因應矯正機關發生嚴重特殊傳染性肺炎疫情預防及緊急處理計畫』及『法務部矯正署所屬矯正機關收置COVID-19收容人隔離照護指引』，於111年6月2日停止適用。三、至有關宜蘭監獄是否曾於111

年5月間發生COVID-19群聚感染而為通報及其處置措施是否符合相關規定1節，經查本署當時並未接獲該監獄及宜蘭縣政府衛生局通報群聚事件。惟宜蘭縣政府衛生局曾於111年6月依衛生福利部部長信箱反映『宜蘭監獄疫情處理不當，致爆發COVID-19群聚事件』案，函復陳情民眾說明該監獄相關防治作為；前揭作為尚符合旨揭應變整備作戰計畫建議及當時揮中心相關規定。」等語(見宜院卷第187至188頁)，亦認被告之防疫措施，尚符合當時指揮中心相關規定，而無何違法或不當可言。

五、綜上所述，原告所指被告管理措施，既難認有違法或不當情形，原告請求確認該措施為違法，即無理由，應予駁回，其請求被告給付30萬元，乃合併請求損害賠償，違反監獄行刑法第112條第1項規定，亦無理由，應併予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及舉證，經審酌後認與判決結果不生影響，爰不一一論述。

七、訴訟費用負擔之依據：行政訴訟法第98條第1項本文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　7　　日

法　官　葉峻石

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　7　　日

書記官　彭宏達