

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第546號

上 訴 人 巨龍航運股份有限公司

代 表 人 吳昇萱

訴訟代理人 張志堅 律師

被 上 訴 人 臺東縣政府

代 表 人 饒慶鈴

上列當事人間漁港法事件，上訴人對於中華民國110年5月27日高雄高等行政法院109年度訴字第444號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理 由

一、上訴人於民國108年12月17日以其所有之「龍春2號」貨輪（下稱系爭船舶）向被上訴人申請准予進出停泊臺東富岡（又稱伽藍）漁港、綠島南寮漁港及蘭嶼開元漁港（下稱系爭3漁港），以更替原「巨龍輪」運載臺東離島民生物資、電力及民生油品、瓦斯及建設物資。案經被上訴人以108年12月24日府農漁字第1080275208號函（下稱原處分）復上訴人略以，被上訴人108年1月16日府農漁字第1080004481號函（下稱108年1月16日函）係同意台灣中油股份有限公司油品行銷事業部東區營業處（下稱中油東區營業處）為緊急運油臨時停靠臺東縣所轄漁港，且應檢附相關替代運船舶資料送該府備查，倘上訴人確與該公司有委任關係，並由該公司申請僅得運送油品為目的，臨時進出所轄漁港，始符合108年1月16日函意旨，所請礙難同意等語。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回後，提起行政訴訟，並聲明：「1. 訴願決定及原處分均撤銷。2. 被告（即被上訴人）應依原告（即上

01 訴人)之申請，作成准予系爭船舶進出停泊系爭3漁港之行
02 政處分。」案經高雄高等行政法院（下稱原審）109年度訴
03 字第444號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人遂提起本件
04 上訴，並聲明：原判決廢棄；原處分及訴願決定均撤銷，或
05 發回原審（上訴人於原審訴之聲明為課予義務訴訟，但上訴
06 聲明誤為撤銷訴訟）。

07 二、上訴人起訴主張、被上訴人在第一審的答辯，均引用原判決
08 的記載。

09 三、原審駁回上訴人在第一審之訴係以：

10 (一)觀諸原處分書面形式，首行已表明處分機關為「臺東縣政
11 府」，最末行蓋有首長「縣長饒慶鈴」之「簽字章」，並以
12 章戳註明「本案依分層負責規定授權（單位）主管決行」，
13 符合行政程序法第96條第1項第4款、公文程式條例第3條第1
14 項第2款規定，符合行政處分明確性原則。縱原處分作成之
15 審核程序，未依被上訴人訂定「臺東縣政府分層負責明細
16 表」（下稱系爭分層負責明細表）第11項第2目規定，由當
17 時副縣長張志明為第一層核定即發文決行，且經證人張志明
18 於原審結證屬實，惟原處分之作成即便有違反上開分層負責
19 明細表規定情形，亦不構成行政處分法定程序之違反，不得
20 執之指為原處分違法。

21 (二)上訴人所有「巨龍」輪前經被上訴人以99年2月2日府工土字
22 第0993004307號函（下稱99年2月2日函）核准停泊系爭3漁
23 港，107年12月16日「巨龍」輪擱淺並遭報廢，致東部離島
24 運油能量不足，中油東區營業處乃向被上訴人請求讓有意願
25 承攬運油之船舶得臨時停靠系爭3漁港，經被上訴人108年1
26 月16日函復略以：同意提供原「巨龍輪」使用船舶位，短期
27 替代運補油料，使用期限至上訴人替代「巨龍輪」加入營運
28 止，並請中油東區營業處檢附替代運補船舶送被上訴人備
29 查。又被上訴人鑒於離島垃圾清運問題，以108年10月16日
30 以府農漁字第1080219028號函詢上訴人與訴外人大發輪船股
31 份有限公司，是否願協助配合轉運垃圾，惟均未獲回復。其

01 後，上訴人欲以新購之系爭船舶替代原「巨龍輪」之運輸業
02 務，分別於108年11月18日、29日及同年12月9日發函向被上
03 訴人報備進出泊靠系爭3漁港，復於同年12月17日依108年1
04 月16日函再次向被上訴人申請系爭船舶進出泊靠系爭3漁
05 港，經被上訴人以108年12月18日府觀交字第1080254892號
06 函復上訴人略以：富岡漁港提供貨運船舶位置有限，目前僅
07 剩1席停泊位（即原巨龍輪停泊之船席位，下或稱系爭泊
08 位），優先供主動協助本府載運離島物資、垃圾等業者予以
09 本轄漁港「短期」進出與停泊等語；復於108年12月24日以
10 原處分函復上訴人略以，108年1月16日函係同意中油東區營
11 業處為緊急運油臨時停靠臺東縣所轄漁港，且應檢附相關替
12 代運船舶資料送該府備查，倘上訴人確與該公司有委任關
13 係，並由該公司申請僅得運送油品為目的，臨時進出所轄漁
14 港，始符合108年1月16日函意旨，所請礙難同意等語。上訴
15 人不服，循序提起本件訴訟。

16 (三)經查，上訴人所有之系爭船舶為雜貨輪，船籍港為高雄港，
17 並非設籍於系爭3漁港之本籍漁船，屬漁港法第16條第1項及
18 同法施行細則第9條第2款所指「本籍漁船以外船舶」，應於
19 進港3日前，填具申請書向被上訴人申請，經被上訴人行使
20 裁量權予以核准後，始得進出停泊於系爭3漁港。上訴人主
21 張以系爭船舶更替「巨龍輪」而取得進出停泊系爭3漁港之
22 權利，因漁港法第16條第1項或其他相關法律，均無此效力
23 之規定，上訴人此部分主張，於法無據，尚無可採。又被上
24 訴人審酌系爭3漁港均屬小型漁港，以漁船進出停泊為主，
25 貨船之進出停泊則屬例外情形，加以，系爭3漁港中之綠島
26 南寮漁港及蘭嶼開元漁港均已無剩餘船席，富岡漁港僅剩下
27 1席泊位，被上訴人鑑於離島垃圾清運問題日益嚴重，而將
28 漁港之船席泊位保留予同意優先協助載運離島物資、垃圾之
29 船舶短期進出使用，其就漁港內所剩餘船席泊位予以管制，
30 屬漁港法授權主管機關視個案具體情況決定之裁量範疇。又
31 綠島鄉及蘭嶼鄉垃圾轉運交通問題有優先使用富岡漁港泊位

01 需求，故被上訴人將船席泊位之使用權保留予同意優先協助
02 載運離島物資、垃圾之船舶，因未獲上訴人回復表示同意，
03 遂以原處分否准上訴人之申請，核其裁量權之行使並未違反
04 漁港法第15條第2項、第16條第1項授權之目的或超越授權之
05 範圍，亦無裁量濫用或裁量怠惰情事，又無出於與事物本質
06 無關之考量，且其所採取手段與目的間，並無欠缺合理聯結
07 關係，亦無違反比例原則、不當聯結禁止原則，於法並無違
08 誤。

09 (四)被上訴人99年2月2日函係核准上訴人原所有之「巨龍輪」得
10 進出停泊系爭3漁港，其效力不及於「巨龍輪」以外之任何
11 船舶。又依該函意旨，並未抽象授予人民享有申請船舶進出
12 停泊漁港之公法上請求權，無從作為上訴人提出本件申請之
13 法律依據。又上訴人所有之「巨龍輪」既因故障拆解，則被
14 上訴人99年2月2日函授予之權利即已消滅，上訴人主張應由
15 其所有之系爭船舶繼受取得權利，於法無據。

16 (五)觀之被上訴人108年10月14日府農漁字第1080217556B公告，
17 其上明白記載「依據：漁港法第16條規定辦理。」足知其僅
18 係重申漁港法第16條第1項「本籍漁船以外船舶應先經主管
19 機關核准」之規定內容。至於公告事項二關於船舶噸位、滿
20 載吃水深度之限制，則係基於妥適管理漁港之目的，依漁港
21 法第15條第2項規定，對申請進出停泊之本籍漁船以外之船
22 舶，所附加限制之申請條件。是以，縱使船舶符合上開公告
23 條件，仍須回歸漁港法第16條第1項為依法申請之依據，即
24 應由被上訴人行使合義務的裁量權，作成准否之決定，非謂
25 申請標的之船舶符合上開公告條件，被上訴人即應作成准予
26 進出停泊之處分。

27 (六)被上訴人108年1月16日函核係被上訴人為免離島油料運補中
28 斷，原則同意提供原巨龍輪使用之船舶位供「中油東區營業
29 處」替代運補船舶使用，其使用期限至上訴人替代「巨龍
30 輪」船舶加入營運止，尚非以上訴人為處分相對人予以同意
31 其替代運補船舶得使用泊位；而上開「上訴人替代『巨龍

輪』船舶加入營運止」之論述，核其文義脈絡，僅在向中油東區營業處表明其短期停泊之使用期限，亦非當然同意上訴人替代「巨龍輪」船舶可不待核准直接進出停泊漁港。是以，被上訴人108年1月16日函內容，並無上訴人所指稱已表彰其仍享有原「巨龍輪」泊位之權利，得以新船舶更替「巨龍輪」之意旨，依一般人之客觀評價，尚不足以引起上訴人所主張之信賴，不得採為上訴人之信賴基礎。又被上訴人103年10月24日府觀交字第1030203184號函、105年3月28日府觀交字第1050058541號函之受文者，並非上訴人，理應不足以引起上訴人之信賴，且上開2函文意旨雖含有經核准船舶進出漁港停泊之業者在核准數量之範圍內，得以新船汰換舊船進出漁港，惟並未言明無須依漁港法第16條第1項及同法施行細則第9條規定，於每次入港前重新申請主管機關核准。是以，上開2函之內容，並無上訴人所指稱已表彰只要申請以新船替代舊船進出停泊系爭3漁港，被上訴人將予以核准之意旨，依一般人之客觀評價，不足以引起上訴人所主張之信賴，亦無從採為上訴人之信賴基礎，上訴人主張原處分違反信賴保護原則云云，並無可採。上訴人依漁港法第16條第1項規定所為之申請，被上訴人以原處分否准，並無違誤，因而將訴願決定及原處分均予維持等詞，為其判斷之基礎。

四、本院按：

(一)漁港係指主要供漁船使用之港，其規劃、建設、經營、管理及維護係依漁港法之規定，管理機關在縣（市）為縣（市）政府，漁港法第1條、第2條、第3條第1款定有明文。漁港法第15條第2項前段規定：「主管機關得依漁港區域實際使用狀況，限制設籍漁船以外船舶入港停泊。」第16條第1項規定：「船舶進出漁港，除應依有關法令規定實施檢查外，本籍漁船以外船舶應先經主管機關之核准。」再由漁港法第15條第2項立法理由謂：漁港內供漁船停泊之船席有其規劃及設計，且漁船以停泊於設籍漁港為常態，是以主管機關可依

01 所轄各該漁港之客觀條件，視情況限制非設籍漁船入港停泊
02 等詞；漁港法第16條第1項立法理由謂：漁船以外船舶進
03 港，為利船席安排及管理，應先經漁港管理機關許可等語。
04 益明漁港之空間、資源、船席有限，為利其管理及維護，原
05 則上僅供設籍該漁港之「本籍漁船」使用，得自由進出停
06 泊，無須事先申請。至於凡屬「本籍漁船」以外船舶，有進
07 出漁港必要之例外情形，立法者以漁港法第16條第1項規
08 定，授與人民得以「船舶」為標的，享有申請進出停泊特定
09 漁港之公法請求權利，惟須於一定期日前提出申請，經主管
10 機關核准後，始得入港停泊。主管機關基於漁港管理及設施
11 維護之職責，自得審酌該漁港之實際使用狀況暨該申請船舶
12 入港停泊之必要性，為合義務之裁量，據以決定是否准許。

13 (二)行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民
14 自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相
15 對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人
16 陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」法文既
17 規定「限制或剝奪」人民自由或權利之行政處分，而非「侵
18 害」或「影響」人民自由或權利之行政處分(參見同法第140
19 條第1項及第23條)，亦非「損害」人民自由或權利之行政處
20 分(參見行政訴訟法第4條第1項、第3項及第5條)，自係指積
21 極地對人民的自由或既存的權利為限制或剝奪，並不包括消
22 極地駁回人民的請求。此乃前者已改變處分相對人現狀，新
23 增不利於處分相對人之法律效果，後者係維持現狀，僅未增
24 加駁回處分相對人(即申請人)有利之法律效果，立法者衡量
25 此兩種行政處分性質上之差異，就是否強制給予處分相對人
26 陳述意見機會，取捨後所作之規定。本件爭訟對象之原處分
27 係上訴人申請准予進出停泊系爭3漁港，被上訴人予以駁回
28 之否准處分，依上述說明，被上訴人作成原處分並無行政程
29 序法第102條給予相對人陳述意見之機會規定之適用。上訴
30 人主張被上訴人於否准其申請前，未給予陳述意見之機會，

違反行政程序法第102條規定，違反正當法律程序，據此指摘原判決此部分違背法令，自無足採。

(三)原判決以被上訴人為達妥適配置系爭3漁港區域內船席空間之管理目的，就漁港內所剩餘船席泊位予以管制，保留予同意優先協助被上訴人載運離島物資、垃圾之船舶，因未獲上訴人回復表示同意，被上訴人以原處分否准上訴人之申請，並無違誤，因而維持原處分，固非無據。然按行政程序法第111條第6款規定所稱缺乏事務權限者，係指已達同條第7款所稱重大明顯程度，以普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準，諸如違背權力分立等憲法層次之權限劃分基本原則，方屬無效；反之，欠缺事務管轄權限之行政處分，若普通社會一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，則未達到重大明顯程度，其違法之法律效果僅為得撤銷，並非當然無效。本件上訴人於原審即已主張原處分之審核程序，違反系爭分層負責明細表第11項第2目規定，未經當時之副縣長為最終核定，逕由被上訴人所屬農業處處長決行，有違反法定程序之違法等語，則原處分是否已經有權之人核定而由被上訴人所屬農業處處長決行，即有未明，而待調查釐清，原審應調查上訴人前述主張是否可採，並具體說明上訴人主張不可採之理由。經查，依原處分之書面作成形式（原審卷第27頁），首行固已表明處分機關之名稱為「臺東縣政府」，其最末行亦蓋有首長「縣長饒慶鈴」之「簽字章」，以章戳註明「本案依分層負責規定授權主管處（局）長決行」，惟依卷附系爭分層負責明細表所載（原審卷第89頁），原處分所涉「漁船以外其他船舶進出港申請核可」之授權，乃係依其公告由所屬農業處漁業科承辦人員擬辦，科長、處長及秘書長等人審核，最終由副縣長核定。惟被上訴人作成原處分之審核程序，未經當時副縣長張志明核定，即逕行發文決行等情，為原審依法確定之事實，並有證人張志明到庭結證在卷（原審卷第407頁以下），是以被上訴人所屬農業處在以被上訴人名義作成原處分時並未依系爭分層負責明細表由副縣

01 長核定。被上訴人訴訟代理人於原審準備程序時雖稱原處分
02 係經縣長核定，並稱事後再陳報，惟迄至原審辯論終結前均
03 未提出相關核定證明，而依原處分之公文係載「本案依分層
04 負責規定授權主管處（局）長決行」，顯然與被上訴人所陳
05 原處分係經縣長決行之公文相互矛盾，因此原處分之作成究
06 係被上訴人所屬農業處自行以被上訴人名義作成？或業經被
07 上訴人代表人縣長核定而決行？原審並未查明，此攸關原處
08 分之作成是否係有權限之人所為，有無瑕疵，有無踐履正當
09 行政程序，確保及彰顯被上訴人實體決定之正當性，原審未
10 予查明，逕以系爭分層負責明細表規定為內部審核程序，並
11 非行政處分之法定程序，原處分之作成，縱有違反上開分層
12 負責明細表規定情形，並不構成行政處分法定程序之違反，
13 遽以維持原處分，尚嫌速斷，核有不適用行政訴訟法第133
14 條之應依職權調查規定，及判決不備理由之違背法令，上訴
15 意旨據此主張原判決就此之認定有違背法令之情形，尚屬可
16 採。

17 (四)綜上所述，原判決既有上揭違背法令事由，且其違法情事足
18 以影響判決結果，上訴論旨指摘違背法令，求予廢棄，為有
19 理由，並因事證尚有未明，本院無從自為判決，有由原審再
20 行調查審認之必要，爰將原判決廢棄，發回原審另為適法之
21 裁判。

22 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
23 項、第260條第1項，判決如主文。

24 中 華 民 國 112 年 4 月 19 日

25 最高行政法院第一庭

26 審判長法官 吳 東 都

27 法官 林 惠 瑜

28 法官 許 瑞 助

29 法官 侯 志 融

30 法官 王 俊 雄

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 112 年 4 月 19 日
03 書記官 張 玉 純