

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第213號

上 訴 人 大川航運股份有限公司

代 表 人 俞全國

訴訟代理人 王國傑 律師

被 上 訴 人 交通部航港局

代 表 人 葉協隆

訴訟代理人 洪明儒 律師

上列當事人間商港法事件，上訴人對於中華民國111年1月20日臺北高等行政法院110年度訴字第223號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、本件爭訟概要：

(一)上訴人所屬本國籍雜貨船舶「大川輪」(下稱系爭船舶)，自民國108年8月1日14時許駛離高雄港，目的港為金門縣烏坵港，108年8月2日沉沒於烏坵港南方約0.5浬處(經緯度024°58.797'N、119°26.965'E)。經被上訴人多次邀集上訴人及相關單位召開系爭船舶海事案應變會議(下稱應變會議)，自108年8月3日至109年5月19日計召開13次應變會議，會議結論多次要求上訴人進行船舶殘骸移除打撈作業，並經數次展延期限。

(二)109年4月28日第12次應變會議結論，同意備查上訴人所提殘骸移除計畫，請上訴人於109年7月15日前完工；109年5月19日第13次應變會議結論，再次重申，請上訴人應每日提送施工日報表，於109年7月15日前完工，未能於期限內移除，將依法裁處，詎上訴人屆期仍未進行船舶殘骸移除打撈作業。

01 (三)被上訴人認為上訴人未於限期內完成打撈、移除船舶，已違
02 反商港法第53條第1項規定，依同法第67條第13款（原判決
03 事實欄誤植為第67條第1項第13款），以109年7月23日航中
04 字第1093211823號函及所附裁處書，對上訴人裁處罰鍰新臺
05 幣(下同)50萬元（下稱原處分）。上訴人不服，循序提起行
06 政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審法院判
07 決駁回，上訴人遂提起本件上訴。

08 二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原
09 判決所載。

10 三、原判決駁回上訴人之訴，係以：

11 (一)系爭船舶因故沉沒在烏坵港南方約0.5浬處之商港區域外，
12 上訴人既為系爭船舶之所有人，被上訴人依商港法第53條第
13 1項規定及上訴人所提報准之殘骸移除計畫，命令上訴人限
14 期打撈、移除系爭船舶，應屬有據。上訴人明知其負有限期
15 打撈、移除系爭船舶之作為義務，卻未依此負擔處分之內
16 容，遵期履行其義務，就此商港法第67條第13款之構成要件
17 實現時，所發生的法律效果為裁處罰鍰，被上訴人並無選擇
18 罰鍰以外法律效果之裁量餘地，其據以對上訴人作成之原處
19 分，自屬適法有據。

20 (二)上訴人為系爭船舶之打撈、移除義務人，被上訴人為促其履
21 行義務，以原處分裁處上訴人罰鍰50萬元，實已考量上訴人
22 違反此作為義務應受責難程度(藉故拖延、推卸已明知應盡
23 之義務)及所生影響(有害船舶航行安全)等情，而就裁量標
24 準為合理之說明，核無何裁量瑕疵或違反比例原則等情事，
25 於法自無不合。

26 (三)被上訴人依商港法第67條第13款規定對上訴人所作成之原處
27 分，係對上訴人已負有打撈、移除系爭船舶之限期作為義
28 務，卻違反此項行政法上義務行為之追究，性質上屬秩序
29 罰，核與行政執行法所定之代履行方法，要屬二事。上訴人
30 主張被上訴人應先發包業者移除系爭船舶，再以行政執行或

01 民事訴訟程序向上訴人求償代履行費用云云，顯屬張冠李戴
02 而有違誤，自難憑採。

03 (四)船舶所有人責任限制制度，旨在使船舶所有人面臨因船舶所
04 生債務之債權人向其索償時，得以責任限制事由被動對抗債
05 權人之請求，使該請求權僅得獲得有限之滿足，故債務人如
06 欲主張船舶所有人責任限制，相對而言，必先有債權人向其
07 行使船舶債務清償請求權。上訴人主張原處分架空海商法第
08 21條對上訴人之保障，其未履行系爭船舶移除義務，乃屬依
09 法令之行為云云，容屬誤會，並無可取。

10 (五)上訴人代表人曾於109年5月19日參加第13次系爭船舶海事案
11 應變會議，會終決議上訴人應於109年7月15日前完成其前所
12 提報准之殘骸移除計畫乙事，觀諸原處分卷附之會議紀錄甚
13 明，是上訴人代表人既已明知上訴人負有打撈、移除系爭船
14 舶之限期作為義務，屆期卻故意不履行此項義務，上訴人違
15 反商港法上作為義務之行為，自具有故意之主觀歸責事由，
16 其主張非因故意或過失而未履行系爭船舶打撈移除之義務乙
17 節，委無足採等為論據。

18 四、本院按：

19 (一)行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規定
20 外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經
21 驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記明
22 於判決。據此，構成行政法院判斷事實真偽之證據評價基
23 礎，乃全辯論意旨及調查證據之結果。基於行政訴訟之職權
24 調查原則(行政訴訟法第125條第1項及第133條)，法院必須
25 充分調查為裁判基礎之事證以形成心證，法院在對全辯論意
26 旨及調查證據之結果為評價時，應遵守兩項要求，一是「訴
27 訟資料之完整性」，二是「訴訟資料之正確掌握」。前者乃
28 所有與待證事實有關之訴訟資料，都必須用於心證之形成而
29 不能有所選擇，亦即法院負有審酌與待證事實有關之訴訟資
30 料之義務，如未審酌亦未說明理由，即有不適用行政訴訟法

01 第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，及判決不備
02 理由之違背法令。

03 (二)商港法第3條規定：「本法用詞，定義如下：一、商港：指
04 通商船舶出入之港。……四、商港區域：指劃定商港界限以
05 內之水域與為商港建設、開發及營運所必需之陸上地區。
06 ……」第53條規定：「（第1項）船舶於商港區域外因海難
07 或其他意外事故致擱淺、沉沒或故障漂流者，航港局應命令
08 船長及船舶所有人採取必要之應變措施，並限期打撈、移除
09 船舶及所裝載貨物至指定之區域。（第2項）前項情形，必
10 要時，航港局得逕行採取應變或處理措施；其因應變或處理
11 措施所生費用，由該船舶所有人負擔。（第3項）第1項擱
12 淺、沉沒或故障漂流船舶之船長及船舶所有人未履行移除前
13 或有不履行移除之虞，航港局得令船舶所有人提供相當額度
14 之財務擔保。未提供擔保前，航港局得限制相關船員離
15 境。」第54條第1項規定：「打撈沉船或物資及為船舶解體
16 等相關作業，應將委託合約及作業計畫，報請航港局核准
17 後，始得作業。」第67條規定：「有下列情形之一者，由航
18 港局或指定機關處船舶所有人或船長新臺幣10萬元以上50萬
19 元以下罰鍰：……十三、違反第53條第1項規定。」準此可
20 知，船舶於商港區域外因海難或其他意外事故致擱淺、沉沒
21 或故障漂流者，依商港法第53條第1項規定，航港局應先命
22 令船長及船舶所有人採取必要之應變措施，並限期打撈、移
23 除船舶及所裝載貨物至指定之區域；此限期打撈移除命令，
24 係為維護船舶航行往來安全，及防止海上意外事故之危害繼
25 續或擴大所必要，而課予船長及船舶所有人一定之行政法上
26 限期作為義務，性質為負擔處分；倘船長或船舶所有人未遵
27 期履行該負擔處分所課予之作為義務而違反該規定時，航港
28 局或指定機關始得依同法第67條第13款規定處以罰鍰。因
29 此，前述課予船長或船舶所有人行政法上限期作為義務（前
30 提處分）之有效作成，乃之後裁罰處分（後處分）作成之前
31 提要件，則以後處分為訴訟對象之受訴法院，就該前提處分

01 究係何時作成？已否對外生效？有無構成要件效力？當事人
02 是否提起行政救濟？等問題，自應依職權予以調查釐清，並
03 說明其認定依據，始屬適法。

04 (三)經查，系爭船舶於108年8月2日沉沒於烏坵港南方約0.5浬
05 處，經被上訴人多次邀集上訴人及相關單位召開應變會議，
06 自108年8月3日至109年5月19日計召開13次應變會議，109年
07 4月28日第12次應變會議結論，同意備查上訴人所提殘骸移
08 除計畫，請上訴人於109年7月15日前完工；109年5月19日第
09 13次應變會議結論，再次重申，請上訴人應每日提送施工日
10 報表，於109年7月15日前完工，未能於期限內移除，將依法
11 裁處，詎上訴人屆期仍未進行船舶殘骸移除打撈作業，被上
12 訴人認上訴人未於限期內完成打撈、移除船舶，已違反商港
13 法第53條第1項規定，依同法第67條第13款規定裁處罰鍰等
14 情，為原判決依法認定之事實。原判決並以上訴人明知其負
15 有限期打撈、移除系爭船舶之作為義務，卻未依此負擔處分
16 之內容，遵期履行其義務，被上訴人對上訴人作成罰鍰之原
17 處分，適法有據，上訴人就此援引海商法第21條船舶所有人
18 責任限制，並非可採，乃據以維持原處分及訴願決定，駁回
19 上訴人之訴，固非無見。

20 (四)惟查，所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為
21 之決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果之單方
22 行政行為（行政程序法第92條第1項規定參照）。依前揭規
23 定與說明，被上訴人（航港局）依商港法第67條第13款規定
24 對於船舶所有人為罰鍰之處分，應以船舶所有人即上訴人對
25 被上訴人所課予前述行政法上限期作為義務之負擔處分（前
26 提處分）未履行為前提要件。因此，該前提處分究有無作
27 成？何時作成？已否對外生效？有無構成要件效力？上訴人
28 有無提起行政救濟？等問題，攸關被上訴人所為原處分（罰
29 鍰處分）之合法性及上訴人得否於本件訴訟中再爭執該前提
30 處分之合法性？原審自應依職權調查認定之，並說明其認定
31 依據，始屬適法。參以上訴人就被上訴人是否合法通知限期

01 於109年7月15日移除沉船之事實，於原審110年11月9日準備
02 程序時固表示不爭執（原審卷第239頁準備程序筆錄參
03 照），然依行政訴訟法第134條規定，當事人主張之事實，
04 雖經他造自認，行政法院仍應調查其他必要之證據。又所謂
05 「合法通知限期於109年7月15日移除沉船」之事實，究以何
06 方式為之？是否符合行政處分作成之要件？仍有未明，原審
07 仍應進一步調查釐清。

08 (五)原判決憑以認定被上訴人課予上訴人行政法上限期移除打撈
09 沉船之作為義務（前提處分）有效存在之基礎事實，係以被
10 上訴人多次邀集上訴人及相關單位召開應變會議（會議紀錄
11 及簽到單附原處分卷第1至47頁），並於109年4月28日第12
12 次應變會議結論，同意備查上訴人所提殘骸移除計畫，請上
13 訴人於109年7月15日前完工；109年5月19日第13次應變會議
14 結論，再次重申，請上訴人應每日提送施工日報表，並於10
15 9年7月15日前完工，未能於期限內移除，將依法裁處（該次
16 會議紀錄附原處分卷第44至47頁）等情為據。觀諸該應變會
17 議係由交通部航港局中部航務中心（下稱中部航務中心）邀
18 集上訴人及相關單位召開（中部航務中心簡任技正或專門委
19 員擔任主持人；開會地點：金門縣水頭商港大樓5樓會議
20 室），該會議結論是否得認屬被上訴人依法作成並已對外生
21 效之行政處分？是否已對上訴人發生命令船舶所有人採取必
22 要應變措施，並限期打撈、移除船舶及所裝載貨物至指定之
23 區域之規制效果？109年5月19日第13次應變會議紀錄五、會
24 議結論（二）記載：「本局已多次發文要求大川航運股份有
25 限公司務必進行殘骸移除打撈……」（原處分卷第44頁），
26 所稱「已多次發文」，究何所指？有無符合前提處分作成之
27 要件？又被上訴人於應變會議之後是否對上訴人另作成限期
28 打撈、移除船舶之負擔處分（書面）並為送達？中部航務中
29 心於109年6月19日（第13次應變會議之後）以航中字第1093
30 211590號函通知上訴人於109年7月15日前完成船體殘骸移除
31 作業（原處分卷第64頁），得否認屬被上訴人前提處分之作

成？有否對外生效？上訴人對該前提處分有無提起行政救濟？上訴人得否於本件訴訟中再爭執該前提處分之合法性？等情，均有未明。原審本應就上開影響判決結果之事項，依職權予以調查釐清，並給予兩造辯論之機會，再據以判斷原處分之合法性。原審未予查明，復未說明未予調查之理由，即認原處分合法而予維持，並駁回上訴人之訴，容有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，及判決不備理由之違背法令。

五、原判決既有前述違背法令情事，且其違法情事足以影響判決結果，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，理由雖有不同，惟本院調查原判決有無違背法令，不受上訴理由之拘束（行政訴訟法第251條第2項），仍應認上訴有理由。因本件事證尚有未明，本院無從自為判決，有由原審再行調查審認之必要，爰將原判決廢棄，發回原審另為適法之裁判。

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

中 華 民 國 111 年 9 月 22 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 吳 東 都

法官 王 俊 雄

法官 侯 志 融

法官 鍾 啟 煒

法官 許 瑞 助

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 111 年 9 月 22 日

書記官 章 舒 涵