

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 113年度上字第47號

03 上 訴 人 大川航運股份有限公司

04 代 表 人 俞全國

05 訴訟代理人 王國傑 律師

06 被 上 訴 人 交通部航港局

07 代 表 人 葉協隆

08 訴訟代理人 洪明儒 律師

09 上列當事人間商港法事件，上訴人對於中華民國112年9月28日臺
10 北高等行政法院111年度訴更一字第70號判決，提起上訴，本院
11 判決如下：

12 主 文

13 一、原判決廢棄。

14 二、訴願決定及原處分均撤銷。

15 三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

16 理 由

17 一、事實概要：

18 (一)上訴人所屬本國籍雜貨船舶「大川輪」(下稱系爭船舶或大
19 川輪)，於民國108年8月1日14時許駛離高雄港，目的港為
20 金門縣烏坵港，108年8月2日沉沒在烏坵港南方約0.5浬處
21 (經緯度024°58.797'N、119°26.965'E)。被上訴人所屬
22 中部航務中心(下稱中部航務中心)多次邀集上訴人及相關
23 單位召開系爭船舶海事案應變會議(下稱應變會議)，自10
24 8年8月3日至109年5月19日共計召開13次應變會議，會議結
25 論多次要求上訴人進行系爭船舶殘骸移除打撈作業，並經數
26 次展延期限。其間，109年4月28日第12次應變會議結論，中
27 部航務中心同意備查上訴人所提殘骸移除計畫，請上訴人於
28 109年7月15日前完工；並於109年5月19日第13次應變會議結

01 論，中部航務中心再次重申，請上訴人應每日提送施工日報
02 表，於109年7月15日前完工，未能於期限內移除，將依法裁
03 處。嗣中部航務中心於109年6月19日以航中字第1093211590
04 號函（下稱109年6月19日函，即原審所稱系爭前提處分）通
05 知上訴人，請上訴人依第13次應變會議結論辦理，於109年7
06 月15日前完成船體殘骸移除作業，若無積極作為將依法裁
07 處，惟上訴人屆期仍未進行船舶殘骸移除打撈作業。

08 (二)被上訴人認為上訴人未於限期內完成打撈、移除船舶，已違
09 反商港法第53條第1項規定，依同法第67條第13款規定，以1
10 09年7月23日航中字第1093211823號函及所附裁處書，對上
11 訴人裁處罰鍰新臺幣（下同）50萬元（下稱原處分）。上訴
12 人不服，循序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起撤銷行
13 政訴訟，經原審110年度訴字第223號判決（下稱前判決）駁
14 回，上訴人不服，提起上訴，經本院111年度上字第213號判
15 決將前判決廢棄，發回原審。經原審111年度訴更一字第70
16 號判決（下稱原判決）駁回，上訴人仍不服，提起本件上
17 訴，並聲明：1.原判決廢棄。2.訴願決定及原處分均撤銷。

18 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
19 載。

20 三、原審駁回上訴人在第一審之訴，係以：

21 (一)綜觀第3、12、13等各次應變會議紀錄、上訴人109年6月29
22 日大川字第1090015號函（下稱109年6月29日函）與中部航
23 務中心109年6月19日函等往來函文內容可知，上訴人就109
24 年4月28日第12次應變會議中之會議結論至遲於109年6月29
25 日即已知悉其所提出之殘骸移除計畫，業經被上訴人核准在
26 案，且被上訴人係命其於109年7月15日前完成系爭船舶殘骸
27 移除打撈作業，未能於期限內移除，將依法裁處，故被上訴
28 人作成原處分前，已作成命上訴人限期於109年7月15日完成
29 殘骸移除之前提行政處分，中部航務中心109年6月19日函已
30 合法到達上訴人，上訴人已處於可以了解之狀態等情無誤。
31 而且，上訴人於起訴狀已陳明其並未拒絕履行本件船骸移除

01 義務，實係依海商法第21條規定計算之責任限制數額，無法
02 召請廠商辦理系爭船舶之船骸移除作業，其應無故意或過失
03 未履行船骸移除義務等語。由此益徵，上訴人對於被上訴人
04 確有命其限期履行移除系爭船舶殘骸義務乙事，知之甚詳。

05 (二)按行政機關內部單位固無作成行政處分之權能，惟實務上基
06 於分層負責及增進效率之原因，由機關授權以單位或單位主
07 管之名義對外發文為意思表示者，如具備行政處分之必要條
08 件，實務見解一向視單位之意思表示為其隸屬機關之行政處
09 分。中部航務中心為隸屬被上訴人之內部單位，經被上訴人
10 依分層負責明細表逐級授權決定負責「沉船、物資打撈工作
11 進度之管制」及「打撈計畫之審查核定」等業務。而商港法
12 第53條既係規定被上訴人有權命令船長及船舶所有人採取必
13 要之應變措施，並限期打撈、移除船舶，此顯屬與「航安業
14 務」下「沉船、物資打撈工作進度之管制」及「打撈計畫之
15 審查核定」有關措施，則應堪認商港法第53條所規定之應變
16 措施核屬被上訴人經內部分工而應由其所屬航務中心職掌之
17 業務範圍無誤。中部航務中心依被上訴人權責劃分具有核定
18 系爭前提處分之權限，並無逾越授權之情事，且中部航務中
19 心109年6月19日函符合行政處分之必要條件，則依中央行政
20 機關組織基準法第8條、行為時交通部航港局暫行組織規程
21 (已於112年11月23日廢止)第2條、第5條、行為時交通部
22 航港局辦事細則(已於112年11月23日廢止，下同)第1條、
23 第16條第4、9、10款等規定及前揭說明，堪認中部航務中心
24 依職權所為之109年6月19日函，應視為其所隸屬之被上訴人
25 所為之行政處分。

26 (三)原處分雖未記載裁處上訴人罰鍰50萬元之裁量理由，惟被上
27 訴人於訴願答辯書上已記明其裁處上訴人罰鍰的理由，係因
28 自108年8月3日起至109年5月19日止，召開13次應變會議，
29 其間多次對上訴人表明處理期限，但上訴人始終未積極處理
30 等情。被上訴人復於本件訴訟程序中補充其裁處上訴人法定
31 最高罰鍰之理由為：被上訴人多次給予上訴人寬限期間，督

01 促上訴人儘速履行，然上訴人不斷藉故延宕，先表示無移除
02 之必要；嗣後又藉故延展移除期限；最後甚至拒絕移除，主
03 觀上之可非難性亟高，又系爭船舶船體為鋼材質料，且非屬
04 小型之船舶，經日久鏽蝕作用下，船體崩解離析自屬可期，
05 殘骸碎片因而易隨海流飄移四散，對我國海域生態環境及船
06 舶航行安全之危害程度與範圍不可謂為不大；且沉船位置海
07 域為烏坵鄉重要之漁業資源所在，沿岸盛產之天然紫菜和野
08 生漁獲為烏坵鄉民主要經濟收入，系爭船舶污染將嚴重衝擊
09 鄉民經濟來源，造成鄉民重大經濟損失；亦恐影響新烏坵碼
10 頭之興建與軍民運補，行為侵害國家法益甚重，而被上訴人
11 多次催促上訴人打撈、移除系爭船舶未果後，為維護海域安
12 全，督促上訴人履行義務，始處以最高罰鍰50萬元等情。被
13 上訴人參酌上訴人為系爭船舶之打撈、移除義務人，被上訴
14 人為促其履行義務，以原處分裁處上訴人罰鍰50萬元，實已
15 考量上訴人違反此作為義務應受責難程度及所生影響等情
16 狀，而就裁量標準為合理之說明，依商港法第67條第13款規
17 定，於法定罰鍰額度範圍內，裁處上訴人法定最高額之罰鍰
18 50萬元，核無裁量怠惰或濫用之瑕疵或違反比例原則等情
19 事，於法並無違誤。

20 (四)兩造自108年8月3日起至109年7月23日止，已歷經13次應變
21 會議，上訴人自承每次會議均有參與，足認被上訴人已有給
22 予上訴人陳述意見之機會。另上訴人因中部航務中心109年6
23 月19日函所負上述行政法上義務，並非上訴人所指稱海商法
24 第21條第1項第3款所列法定之債（即就因處理打撈、移除船
25 舶措施所生之費用債務），自無適用船舶所有人責任限制之
26 問題等語，為其判斷之基礎。

27 四、本院按：

28 (一)商港法第3條規定：「本法用詞，定義如下：一、商港：指
29 通商船舶出入之港。……。四、商港區域：指劃定商港界限
30 以內之水域與為商港建設、開發及營運所必需之陸上地區。
31 ……」第53條規定：「（第1項）船舶於商港區域外因海難

01 或其他意外事故致擱淺、沉沒或故障漂流者，航港局應命令
02 船長及船舶所有人採取必要之應變措施，並限期打撈、移除
03 船舶及所裝載貨物至指定之區域。（第2項）前項情形，必
04 要時，航港局得逕行採取應變或處理措施；其因應變或處理
05 措施所生費用，由該船舶所有人負擔。（第3項）第1項擱
06 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
07 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
08 之財務擔保。未提供擔保前，航港局得限制相關船員離
09 境。」第54條第1項規定：「打撈沉船或物資及為船舶解體
10 等相關作業，應將委託合約及作業計畫，報請航港局核准
11 後，始得作業。」第67條規定：「有下列情形之一者，由航
12 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
13 元以下罰鍰：……。十三、違反第53條第1項規定。」是可
14 知，船舶於商港區域外因海難或其他意外事故致擱淺、沉沒
15 或故障漂流者，依商港法第53條第1項規定，航港局應先命
16 令船長及船舶所有人採取必要之應變措施，並限期打撈、移
17 除船舶及所裝載貨物至指定之區域；此限期打撈移除命令，
18 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
19 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
20 限期作為義務，性質為負擔處分；倘船長或船舶所有人未遵
21 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
22 局或指定機關得依同法第67條第13款規定處以罰鍰。因此，
23 前述課予船長或船舶所有人行政法上限期作為義務（前提處
24 分）之有效作成，乃之後裁罰處分作成之前提要件。若航港
25 局未先依商港法第53條第1項規定，作成命令船長及船舶所
26 有人採取必要之應變措施，並限期打撈、移除船舶及所裝載
27 貨物至指定區域之前提處分，逕依同法第67條第13款規定予
28 以裁罰，即於法不合。

29 (二)經查，上訴人於108年8月5日派員出席第3次應變會議時，已
30 表明委託大漢公司處理系爭船舶船體移除及殘油移除作業，
31 且大漢公司亦有派員出席該次應變會議，上訴人嗣於109年4

01 月21日（被上訴人收文日）向中部航務中心提出殘骸移除計
02 畫；中部航務中心於109年4月28日召開之第12次應變會議，
03 大漢公司派員出席，該會議結論為：上訴人所提「殘骸移除
04 計畫」同意備查，請上訴人於109年7月15日前完工並於移除
05 後出具第三方公正單位報告送被上訴人備查，未能期限內移
06 除，將以違反商港法第53條並依同法第67條予以裁處等語；
07 中部航務中心又於109年5月19日召開第13次應變會議，上訴
08 人及大漢公司均派員出席，該次會議紀錄載明會議結論為：
09 被上訴人已多次發文要求上訴人務必進行殘骸移除打撈，且
10 於第12次應變會議核定同意上訴人所提殘骸移除計畫，再次
11 重申，請上訴人應每日提送施工日報表，於109年7月15日前
12 完工並於移除後出具第三方公正單位報告送被上訴人備查，
13 未能期限內移除，將以違反商港法第53條並依同法第67條予
14 以裁處等語，中部航務中心並於109年5月25日以航中字第10
15 93211374號函檢送該次會議紀錄予上訴人及大漢公司；嗣再
16 以中部航務中心109年6月19日函通知上訴人：「主旨：貴公
17 司（按即上訴人）『大川』輪沉沒烏坵海域迄今尚未進行移
18 除，請加速辦理該船殘骸移除作業事宜，請查照。說明：
19 一、依據本中心（即中部航務中心）於109年5月18日（按應
20 為同年月19日之誤繕）第13次應變會議結論辦理。二、請貴
21 公司於109年7月15日前完成船體殘骸移除作業，若無積極作
22 為將依商港法第53條規定進行裁處」，上訴人則以109年6月
23 29日函覆中部航務中心有關辦理系爭船舶移除進度，並於該
24 函說明欄載明：「一、大局109年6月16日（按應為同年月19
25 日之誤繕）來函敬悉。二、我司日前提出之沉船移除計劃，
26 雖經大局核准在案，惟經向廠商詢價，皆遠超過我司依海商
27 法第21條規定，有權主張船舶所有人責任限制之數額，
28 ……。為此，我司同意將上述船東責任限制金之全數繳交大
29 局，由大局依法進行上述沉船之移除作業。」等情，為原審
30 依法確定之事實，經核與卷內證據資料相符。

01 (三)原判決論以：綜觀各次應變會議紀錄及上訴人與被上訴人
02 (或中部航務中心)間往來之各函文內容可知，中部航務中
03 心109年6月19日函已合法到達上訴人，上訴人至遲於109年6
04 月29日即已知悉其所提出之殘骸移除計畫，業經被上訴人核
05 准在案，且被上訴人係命其於109年7月15日前完成系爭船舶
06 殘骸移除打撈作業，未能於期限內移除，將依法裁處，中部
07 航務中心為隸屬於被上訴人之內部單位，經被上訴人依分層
08 負責明細表逐級授權決定負責「沉船、物資打撈工作進度之
09 管制」及「打撈計畫之審查核定」等業務，而行政機關內部
10 單位固無作成行政處分之權能，惟實務上基於分層負責及增
11 進效率之原因，由機關授權以單位或單位主管之名義對外發
12 文為意思表示者，如具備行政處分之必要條件，實務見解一
13 向視單位之意思表示為其隸屬機關之行政處分，中部航務中
14 心109年6月19日函屬合法有效之行政處分，故被上訴人作成
15 原處分前，已作成命上訴人限期於109年7月15日完成殘骸移
16 除之前提處分，原處分並無違誤等語，固非無見。惟查：

17 1.商港法第53條第1項明文規定，應由航港局命令船長及船舶
18 所有人採取必要之應變措施，並限期打撈、移除船舶及所裝
19 載貨物至指定之區域，故被上訴人始為法定作成此一限期作
20 為義務前提處分之適格機關。又行政程序法第96條第1項第4
21 款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……
22 四、處分機關及其首長署名、蓋章，該機關有代理人或受任
23 人者，須同時於其下簽名。……」是依前揭規定，應以被上
24 訴人名義並經其首長署名、蓋章，作成商港法第53條第1項
25 規定之限期作為義務之處分，始符合法定之要件。

26 2.行政程序法第11條第1項、第5項規定：「(第1項)行政機
27 關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。……(第
28 5項)管轄權非依法規不得設定或變更。」第15條第1項、第
29 3項規定：「(第1項)行政機關得依法規將其權限之一部
30 分，委任所屬下級機關執行之。……(第3項)前2項情形，
31 應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或

01 新聞紙。」據上可知，行政程序法要求行政機關之管轄權，
02 須依其組織法規或其他行政法規規定之，非依法規不得擅自設
03 定或變更，行政機關雖非不得將其權限一部分委任所屬下級
04 機關執行之，惟須遵守「依法規」、「將委任之事項及法規
05 依據公告」及「刊登政府公報或新聞紙」等程序要件，始足
06 當之。而依中央行政機關組織基準法第3條規定：「本法用
07 詞定義如下：一、機關：就法定事務，有決定並表示國家意
08 思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設
09 立，行使公權力之組織。……四、單位：基於組織之業務分
10 工，於機關內部設立之組織。」第8條規定：「（第1項）機
11 關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程
12 定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以
13 辦事細則定之。（第2項）各機關為分層負責，逐級授權，
14 得就授權範圍訂定分層負責明細表。」第24條規定：「政府
15 機關內部單位之名稱，除職掌範圍為特定區者得以地區命名
16 外，餘均應依其職掌內容定之。」交通部航港局辦事細則第
17 1條規定：「交通部航港局（以下簡稱本局）為處理內部單
18 位之分工職掌，特訂定本細則。」第5條規定：「本局設下
19 列組、室、中心：……。十三、中部航務中心，分四科辦
20 事。……。」第16條第4、9、10款規定：「各航務中心掌理
21 事項如下：……。四、海事案件之調查處理、打撈業務及海
22 難救護業務之管理。……。九、港區污染防治之管理。
23 十、其他有關航政及港政事務之執行。」第17條規定：「本
24 局處理業務，實施分層負責制度，依分層負責明細表逐級授
25 權決定。」另依被上訴人107年11月28日航秘字第107101132
26 4號函修訂之業務劃分暨分層負責明細表，在「航務中心」
27 單位下之工作項目「肆、航安業務……二、打撈業務之管
28 理」項次(二)「沉船、物資打撈工作進度之管制」，權責劃分
29 係由承辦人擬辦、科長核定；項次(三)「打撈計畫之審查核
30 定」，權責劃分係由承辦人擬辦、科長審核、中心主任審核
31 或核定、局長核定。是可知，中部航務中心為隸屬被上訴人

01 之內部單位，並非所屬下級機關，其經被上訴人依分層負責
02 明細表逐級授權決定負責「沉船、物資打撈工作進度之管
03 制」及「打撈計畫之審查核定」等業務，僅係被上訴人為處
04 理內部單位之分工職掌，就其所掌理事項擬定授權各層主管
05 決定，由被授權者負其決定責任之分層負責，並不符合行政
06 程序法第15條所規定權限委任所屬下級機關執行之規定，尚
07 難據此即認被上訴人已將商港法第53條第1項關於「航港局
08 應命令船長及船舶所有人採取必要之應變措施，並限期打
09 撈、移除船舶及所裝載貨物至指定之區域」之權限，合法授
10 權或委任中部航務中心行使之。再者，商港法第53條第1項
11 之限期作為處分，屬不利於相對人之負擔處分，且為之後裁
12 罰處分之前提要件，而中部航務中心既欠缺作成此一作為處
13 分之權限，復未於109年6月19日函教示不服的救濟方法、期
14 間等事項，客觀上尚難認上訴人收受中部航務中心109年6月
15 19日函後，已知悉該函即為被上訴人依商港法第53條第1項
16 所為之限期作為處分。從而，中部航務中心109年6月19日函
17 雖記載，請上訴人於109年7月15日前完成船體殘骸移除作
18 業，若無積極作為將依商港法第53條規定進行裁處等語，惟
19 因被上訴人始為法定作成限期作為處分之適格機關，尚難以
20 中部航務中心109年6月19日函逕認被上訴人已有效作成限期
21 作為之前提處分。原判決僅依被上訴人之內部權責劃分，逕
22 認中部航務中心具有核定商港法第53條第1項前提處分之權
23 限，並無逾越授權之情事，中部航務中心依職權所為之109
24 年6月19日函，應視為其所隸屬之被上訴人所為之行政處
25 分，容屬速斷，核有適用商港法第53條第1項不當之違誤。

26 3. 又觀諸原處分函內容僅籠統記載以：「主旨：檢送貴公司所
27 有『大川』雜貨船違反商港法第53條第1項規定之案件裁處
28 書乙份，請查照。說明：一、依據本局109年5月19日召開高
29 雄港籍『大川』雜貨船沉沒烏坵海域第13次緊急應變會議決
30 議辦理。二、貴公司所有『大川』雜貨船於108年8月2日沉
31 沒於烏坵海域，本局自108年8月3日至109年5月19日共計召

01 開13次應變會議在案，期間曾多次發文要求貴公司務必進行
02 殘骸移除，並要求最遲須於109年7月15日前完成殘骸移除，
03 先予敘明。三、鑑於貴公司迄今尚未完成殘骸移除打撈，已
04 違反商港法第53條第1項規定，依同法第67條規定處以新臺
05 幣50萬元罰鍰。」等語，並未能明確指明究於何時作成商港
06 法第53條第1項之限期作為前提處分。實則，依歷次應變會
07 議紀錄所示，應變會議均為中部航務中心所召開，中部航務
08 中心縱曾於應變會議對上訴人表示，限期上訴人於109年7月
09 15日前完成船體殘骸移除作業，否則將依商港法第53條規定
10 進行裁處，亦仍難視之為被上訴人已有效作成限期作為義務
11 之前提處分。此外，被上訴人迄未能提出客觀證據證明其已
12 依商港法第53條第1項規定，作成命令上訴人採取必要之應
13 變措施，並限期打撈、移除船舶及所裝載貨物至指定區域之
14 前提處分，則被上訴人逕依同法第67條第13款裁處罰鍰50萬
15 元，即有違誤。

16 (四)綜上所述，原判決既有上開違背法令情形，且已影響判決之
17 結果，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由。又
18 因本件事實已臻明確，相關爭點業經兩造於原審充分攻防，
19 本院自為判決，並不會對兩造造成突襲，故由本院本於原審
20 確定之事實，將原判決廢棄，並撤銷訴願決定及原處分。

21 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
22 項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

23 中 華 民 國 115 年 2 月 5 日

24 最高行政法院第四庭

25 審判長法官 王 碧 芳

26 法官 王 俊 雄

27 法官 鍾 啟 煒

28 法官 羅 月 君

29 法官 陳 文 燦

30 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

01 中 華 民 國 115 年 2 月 5 日
02 書記官 章 舒 涵