

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第905號

111年6月30日辯論終結

原告 吳金安

訴訟代理人 徐瑞晃 律師

被告 交通部航港局

代表人 葉協隆（局長）

訴訟代理人 王恒正 律師

上列當事人間商港法事件，原告不服交通部中華民國110年6月28日交訴字第1100007967號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告為鴻順興海運股份有限公司「浯洲狀元號」輪船之船員，該輪船曾於民國110年1月及2月間停靠中國大陸廈門港區，嗣於110年2月9日停靠於高雄港。原告於110年2月9日3時40分許，未經內政部移民署（下稱移民署）查驗許可，並接受內政部警政署高雄港務警察總隊（下稱高雄港警總隊）18號碼頭管制站檢查，即離開高雄港商港管制區，經衛生福利部（下稱衛福部）疾病管制署調查發現並通知原告後，原告於110年2月14日1時40分許返船，離開時間為72小時（下稱系爭違規行為）。被告認定原告上開未經查驗即擅出商港管制區活動之系爭違規行為，違反商港法第44條及商港港務管理規則第18條規定，乃依商港法第66條規定，以110年2月14日航南字第1103310829號執行違反商港法案件裁處書（下稱原處分），裁處原告罰鍰新臺幣（下同）50萬元。原告不服，

01 提起訴願，經決定駁回，原告猶為不服，遂提起本件行政訴
02 訟。

03 二、原告主張及聲明：

04 (一)主張要旨：

05 1.原處分未敘明原告係違反商港港務管理規則第18條何項規
06 定，亦未載明係依商港法第66條何一款項為處罰，有違行政
07 程序法第5條明確性原則。

08 2.原處分有違反不當連結禁止之違誤：

09 被告以商港港務管理規則第18條規定作為處罰之依據，然該
10 條文係規定於商港港務管理規則第四章「港區安全及污染防
11 治」，考其立法目的應為維護港區安全及污染防治，而非在
12 於防疫，且被告就違反商港法之裁罰，訂有處理違反商港法
13 第15條第3項及第36條第2項案件裁量基準，被告卻棄而不
14 用，以毫無關聯之衛福部所訂定「違反傳染病防治法第48條
15 第1項所為之隔離措施案件裁罰基準」(下稱裁罰基準)為裁
16 罰依據，處原告罰鍰50萬元，顯有不正當連結之違誤。況原
17 處分作成時，小三通尚無14天隔離規定，被告更不應以違反
18 傳染病防治法第48條第1項所為之隔離措施案件裁罰基準，
19 對原告裁罰。

20 3.原處分有違一行為不二罰原則：

21 被告就原告系爭違規行為業以110年2月14日航南字第110331
22 0828號執行違反商港法案件裁處書(下稱前處分)裁處罰鍰10
23 萬元，並合法送達原告，嗣又以原處分處罰鍰50萬元，顯有
24 違法治國原則內涵之一行為不二罰原則。且與原告相同情況
25 之訴外人蘇光明(被告先裁處蘇光明罰鍰10萬元，復裁處罰
26 鍰40萬元)，因其不服被告之裁罰而提起訴願，業經訴願決
27 定認被告違反一行為不二罰原則而撤銷後裁罰處分。

28 4.原處分有裁量怠惰之違法：

29 原告因罹患糖尿病及椎間盤突出併椎體滑脫，疼痛難耐而離
30 開港區就醫，是原告離開港區實有不得已之原因，被告未審

01 酌原告系爭違規行為之原因及情節、危害性之輕重，逕處最
02 高額50萬罰鍰，有裁量怠惰之違法。

03 (二)聲明：撤銷訴願決定及原處分。

04 三、被告答辯及聲明：

05 (一)答辯要旨：

06 1.原處分並無違行政程序法第5條規定之明確性原則：

07 原處分明確記載依商港法第44條及商港港務管理規則第18條
08 規定，船員及隨船人員經移民署查驗許可並接受港務警察檢
09 查後，始可進出商港管制區，違反者依商港法第66條處10萬
10 元以上50萬元以下罰鍰，是原處分已清楚記載原告違反之態
11 樣及適用之法條；且原處分亦明確記載裁罰之標準，故原處
12 分並無原告所指稱違反明確性原則之情形。

13 2.原處分並無違反不當連結禁止原則：

14 防疫係為避免帶有新冠肺炎病毒之人任意進出商港管制區，
15 造成病毒擴散傳播，故防疫當然屬確保港區安全性之一部。
16 又依商港港務管理規則第18條第2項規定之修正理由「實務
17 上，隨船入港之本國、大陸、港澳、外籍船員凡持有入出國
18 及移民署核發之有效臨時停留許可證，仍須經各港務警察確
19 認後始可進出商港管制區，基於行政一體，爰增訂第2項文
20 字，確保國境安全。」可知商港管制區之相關查驗、檢查管
21 制措施，其目的亦係為保障國境安全，而防疫亦為國境安全
22 之一部分，以免造成國內發生疫情傳播之重大風險，是防疫
23 與商港港務管理規則第18條規定並非無關。

24 3.前處分不生裁處效力，故無違反一行為不二罰原則：

25 原告提出之前處分，是經變造之虛假文件，原告無法證明其
26 已收受前處分之傳真文件。又被告以傳真方式為之，亦不符
27 合行政程序法第68條第2項之送達規定，未合法送達原告，
28 不生裁處效力，而僅原處分經合法送達原告，發生裁處之效
29 力，故本件並無一行為二罰之情形。至蘇光明之裁處情形與
30 本件尚有不同，自不得比附援引。

31 4.被告作成原處分並無裁量怠惰之違法：

01 (1)被告係參酌衛福部訂定之防疫重要措施之裁罰基準，依脫離
02 管制時間長短、因而造成之風險高低，將違反商港法第44條
03 及商港港務管理規則第18條第2項規定之行為態樣分為5項級
04 距，裁處不同之罰鍰數額，非將衛福部訂定之裁罰基準作為
05 本件裁罰依據，原處分實已符合行政罰法第18條第1項規
06 定，而無裁量怠惰之違法。

07 (2)原告雖稱其係因罹患糖尿病及椎間盤突出併椎體滑脫，疼痛
08 難耐而離開港區就醫，惟查原告所提出之診斷證明書開立日
09 期為100年12月9日、就診日期為100年11月30日、領藥單日
10 期為109年12月24日，均與原告擅離商港管制區之時間毫無
11 關聯；且原告自承其自110年2月9日離開港區駕車返回臺東
12 住所後均未曾外出，與原告所稱有就醫需求完全不同，足見
13 原告所述非真；況縱原告確有就醫需求，亦應遵循防疫規定
14 安排就醫，而不得擅自離開港區。

15 (二)聲明：駁回原告之訴。

16 四、本件如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，並
17 有被告110年2月14日航南字第1103310829A號函所附原處分
18 （本院卷第17頁至21頁）、訴願決定（本院卷第25頁至32
19 頁）在卷可稽，堪信為真實。

20 五、本件爭點為：原處分有無違反明確性原則、不當連結禁止原
21 則、裁量怠惰及一行為不二罰原則之違誤？

22 六、本院之判斷：

23 (一)應適用之法律：

24 1.商港法第3條第7款規定：「本法用詞，定義如下：……□商
25 港管制區：指商港區域內由航港局劃定，人員及車輛進出須
26 接受管制之區域。」第44條規定：「第15條至第20條、第23
27 條至第25條、第28條至第34條、第36條至第40條有關船舶入
28 出港、船舶在港停泊及停航、妨害港區安全行為、港區污染
29 行為、妨礙商港設施、危險物品之裝卸、遇難或避難船舶之
30 管理及船舶修理之管理等港務管理事項之規則，由主管機關
31 定之。」第66條第1項第3款規定：「有下列情形之一者，由

01 航港局或指定機關處行為人10萬元以上50萬元以下罰鍰：
02 ……□違反第44條所定規則中有關港務管理事項之規定。」
03 商港港務管理規則第1條規定：「本規則依商港法第44條規
04 定訂定。」第18條第2項規定：「船員及隨船人員經入出國
05 及移民署(已更名為移民署)查驗許可並接受港務警察檢查
06 後，始可進出商港管制區。」可知船員入國時應經移民署查
07 驗許可，並接受港務警察檢查後，始可離開商港管制區，違
08 者主管機關得依商港法第66條第1項規定，處行為人10萬元
09 以上50萬元以下罰鍰。

10 2.又行政罰法第44條規定：「行政機關裁處行政罰時，應作成
11 裁處書，並為送達。」行政程序法第68條第1項、第2項規
12 定：「(第1項)送達由行政機關自行或交由郵政機關送
13 達。(第2項)行政機關之文書依法規以電報交換、電傳文
14 件、傳真或其他電子文件行之者，視為自行送達。」同法第
15 72條第1項規定：「送達，於應受送達人之住居所、事務所
16 或營業所為之。但在行政機關辦公處所或他處會晤應受送達
17 人時，得於會晤處所為之。」復行政處分以書面為其形式
18 者，是行政機關處理公務，將其就公法上具體事件單方對外
19 作成之法律行為以書面表示，故書面之行政處分屬公文程式
20 條例所定之公文，此有司法院釋字第97號解釋可參。而公文
21 程式條例第2條第1項第4款及第6款、第2項規定：「(第1項)
22 公文程式之類別如下：……□函：各機關間公文往復，或人
23 民與機關間之申請與答復時用之。……□其他公文。(第2
24 項)前項各款之公文，必要時得以電報、電報交換、電傳文
25 件、傳真或其他電子文件行之。」同條例第12條之1規定：
26 「機關公文以電報交換、電傳文件、傳真或其他電子文件行
27 之者，其制作、傳遞、保管、防偽及保密辦法，由行政院統
28 一訂定之。但各機關另有規定者，從其規定。」第13條規
29 定：「機關致送人民之公文，除法規另有規定外，依行政程
30 序法有關送達之規定。」另依同條例第12條之1授權訂定之
31 機關公文傳真辦法，其第2條第1項前段規定：「機關公文傳

真作業，除法律另有規定外，依本辦法之規定。」第3條規定：「本辦法所稱傳真，係指送方將文件資料，以電話等通訊設備，透過電信網路傳輸，受方於其通訊設備上，即可收受該文件資料影印本之傳達方式。」第5條前段規定：「傳真之公文，以公文程式條例第2條第1項第4款及第6款所定之公文為限。」可知書面之行政處分(裁處書)必要時得以傳真方式為之，當相對人收受行政機關以傳真方式送達書面行政處分(裁處書)之影本，已使處分相對人知悉其內容，即對處分相對人發生規制之效力，對於作成行政處分(裁處書)之行政機關亦發生拘束力，自不得任意變更之。

(二)經查：

- 1.原告主張被告就系爭違規行為，先以前處分處原告罰鍰10萬元，嗣就同一事件，以原處分處罰鍰50萬元，違反一事不二罰原則，乃提出其所謂「被告110年2月14日航南字第1103310828號執行違反商港法案件裁處書影本」為據（下稱原證三0828號裁處書，本院卷第37、95頁）。而查，證人即被告機關承辦人余冠勳於本院證稱：（問：請將0828及0829號裁處書之製作過程說明清楚）110年2月14日早上接到有發生船員離開商港管制區之事件，10點多去處理裁處書，依商港法第44條規定裁處10-50萬元。我作了0828號裁處書及繳費單後，經過主任張博彥批示，裁處10萬元，當天是過年，主任裁示先傳真將0828號裁處書至防疫旅館給受裁處人知悉，我離開辦公室後，下午副局長劉局長認為每個船員離開商港時間長短不一樣，不可以裁罰一樣的金額，請我們要參考傳染病防治法的裁量基準，於是我下午2點多又進入辦公室去製作0829號裁處書。當時因過年期間，被告0828號裁處書沒有以正式公文方式郵寄給受處分人，0828號裁處書一共發出8份，蘇光明也是我作的，他與原告的情況是一樣的，蘇光明提起訴願，訴願決定撤銷處分，故後來裁罰蘇光明10萬元。（問：0828號裁處書已傳真至防疫旅館，請他們轉給受裁處人嗎？）是。（提示原證三0828號裁處書，並問：這是你所製

01 作的嗎？)不是，地址不是我填寫的，內部簽呈文件是寄到
02 金門，且如公文書寫上「台」字會以「臺」字書寫。(問：0
03 828號裁處書正本回收後，被告機關拿到了嗎？)0828號沒有
04 送出正本，僅是傳真方式送到集中檢疫所，該傳真公文被告
05 有請集中檢疫所直接回收銷毀，沒有送回被告機關，0828號
06 裁處書傳真有無送給原告收受，我不知道(本院卷第113頁至
07 116頁)，並有被告110年2月14日航南字第1103310828號函
08 (稿)之內部簽呈及前處分原始文件可佐(本院卷第101頁至1
09 03頁、第137、139頁)，足見被告就原告之系爭違規行為，
10 確實已先製作1份0828號之前處分，處原告罰鍰10萬元，並
11 以傳真方式送至集中檢疫所交給原告收受，隨後因被告所屬
12 副局長有異見，又要求集中檢疫所回收並銷毀前處分之書面
13 文件，再製作原處分，並處原告罰鍰50萬元。

14 2.又證人余冠勳前揭所述，原告所提出之原證三0828號裁處書
15 並非其製作之前處分書面一節，經本院質之原告，其陳稱：
16 我們大家的裁處書都是一樣的，我當時來不及拍下那一張，
17 蘇光明有用手機拍下他那一張，我就請蘇光明將拍照的檔案
18 傳給我，然後由船公司的同事將該拍照檔案地址改一改印下
19 來(本院卷第117頁)，足見原告所提出之原證三0828號裁處
20 書是以蘇光明之第1份裁處書變造而成，並非原告原所收受
21 之前處分影本。被告據以辯稱沒有證據可以證明原告已收到
22 0828號裁處書即前處分之正本或傳真之影本云云，惟查，證
23 人余冠勳當天已完成前處分之書面文件及繳費單，經過主任
24 張博彥批示核發，並經傳真至集中檢疫所，已如前述。再觀
25 諸被告110年2月14日航南字第1103310828號函(稿)之內部簽
26 呈(本院卷第137、138頁)，該0828號裁處書係同時發給包
27 括原告在內，正在集中檢疫所集中檢疫之8名人員，原告當
28 時居留於集中檢疫所，應無法自由進出房間，可信被告一傳
29 真0828號裁決書給原告在內之8人時，其等應會馬上收受。
30 另依證人余冠勳前揭已要求集中檢疫所人員回收並銷毀前處
31 分影本之所述，衡情原告應已收受被告以傳真方式之前處分

01 影本，否則被告不必通知集中檢疫所辦理回收銷毀前處分之
02 手續。再參諸被告110年2月14日航南字第1103310829號函記
03 載：「有關更正本局110年2月14日航南字第1103310828號函
04 內容及裁處說明，請查照……」（原處分卷第1頁），在告知
05 包括原告在內人員，其等前所收受之0828號裁處書，被告要
06 予更正，益徵前處分之傳真影本確已由原告收受之，則原告
07 主張其業已收受前處分之傳真影本，只是依命回收銷毀致無
08 法提出前處分佐證，應為真實。從而，被告對原告所作成之
09 前處分，其傳真影本既已送達原告當時所在之集中檢疫所，
10 該處所為原告以暫時目的停留之居所，依行政程序法第72條
11 第1項規定，為原告應受送達之處所，被告以傳真方式向之
12 送達，符合行政程序法第68條、第72條、公文程式條例、機
13 關公文傳真辦法之相關規定。又因當時正值過年及疫情嚴重
14 期間，以正本為郵務送達確有困難，而有以傳真方式送達之
15 必要性，原告因此知悉其因系爭違規行為經被告以前處分裁
16 處罰鍰10萬元之內容，應認已對原告發生規制之效力，而對
17 於作成前處分之被告亦發生拘束力，前處分未曾經撤銷或廢
18 止，又無行政程序法第101條所定，發生誤寫、誤算或其他
19 顯然錯誤而得為更正之情形，自不容被告任意以原處分取代
20 之，被告在前處分已發生效力之情形下，再作成原處分，就
21 原告之同一系爭違規行為，裁處罰鍰50萬元，已違反一行為
22 不二罰原則。

- 23 3.被告辯稱其以傳真方式送達前處分，非屬行政程序法第68條
24 第2項所定「依法規」之送達，故不生裁處效力云云。惟按
25 行政程序法第68條第2項規定：「行政機關之文書依法規以
26 電報交換、電傳文件、傳真或其他電子文件行之者，視為自
27 行送達。」所謂「依法規」，應係指行政機關之文書如要以
28 電報交換、電傳文件、傳真或其他電子文件為送達，就所欲
29 送達之公文書種類、文件形式要件(如必要登載事項)、送達
30 程序等事項，必須符合各別法規要求，始發生自行送達之效
31 力。經查，依被告及證人余冠勳所提出前處分之原始文件

(本院卷第103頁)，已具備行政程序法第96條第1項各款所定之應記載事項，並蓋有機關印信及首長署名，可認已具有書面行政處分(裁處書)之合法形式。又被告向原告當時所在之集中檢疫所以傳真方式送達前處分之影本，符合行政程序法第68條、第72條、公文程式條例、機關公文傳真辦法之相關規定，且有以傳真方式送達之必要性，已如前述，難認有何未「依法規」以傳真方式送達之情事，是被告所辯，尚屬無據。至被告舉出本院106年度訴字第16號判決、108年度訴字第1481號裁定及最高行政法院96年度判字第1675號判決意旨，辯稱前處分以傳真方式送達不生合法送達之效力，惟觀諸本院106年度訴字第16號判決，是涉及行政機關依機關公文電子交換作業辦法規定，送達原告未獲升等教授之行政處分是否合法送達之判斷，爭執之文件資料是透過電腦系統及電信網路，予以傳遞收受公文電磁紀錄；本院108年度訴字第1481號裁定，是涉及屬於電子簽章法第2條第1款所指「電子文件」，即以電子或其他以人之知覺無法直接認識之方式，所製成足以表示其用意之紀錄，是否應依同法第4條規定，先經相對人同意之判斷，然本件前處分之原始文件資料即為紙本文字之形式，再以傳真方式傳送影本以為送達，與前揭2另案所涉之文件資料，係電磁紀錄之形式，是尚有待經身分同一性辨認之電子文件，本案既僅係將前處分正本，以傳真方式使受方收受其影本，無身分辨認之問題，二者並不相同；至於被告所舉最高行政法院96年度判字第1675號判決，則係受通知相對人主張，送達機關未依行政程序法第68條第2項規定以傳真或電子文件辦理通知，是否已盡通知義務之判斷，核與本案爭點無涉，均尚難比附援引。

(三)綜上，被告就原告所為系爭違規行為，原以前處分裁處原告罰鍰10萬元，前處分固僅以傳真方式送達集中檢疫所，再將影本轉知原告，而未由郵政機關送達，惟前處分以傳真方式送達原告，使原告知悉裁處內容，應已對原告發生規制效力，被告未將前處分撤銷或廢止，其效力仍在，竟另以原處

分裁處原告罰鍰50萬元，已就同一系爭違規行為分別作成2個處分，違反一行為不二罰原則，原處分即難認合法。

七、綜上所述，被告就原告所為之系爭違規行為，作成原處分，以原告違反商港法第44條及商港港務管理規則第18條規定，乃依商港法第66條規定，裁處原告罰鍰50萬元，違反一行為不二罰原則，自屬違法，訴願決定未予糾正，亦有未合。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

八、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 7 月 14 日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法官 許 麗 華

法官 林 學 晴

法官 郭 淑 珍

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代

01

	理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 111 年 7 月 14 日

03

書記官 蕭 純 純