

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
111年度訴更一字第70號
112年9月7日辯論終結

原告 大川航運股份有限公司

代表人 俞全國（董事長）

訴訟代理人 王國傑 律師

複代理人 謝宜蓁 律師

被告 交通部航港局

代表人 葉協隆（局長）

訴訟代理人 洪明儒 律師

複代理人 江怡欣 律師

上列當事人間商港法事件，原告不服交通部中華民國109年12月28日交訴字第1090024742號訴願決定，提起行政訴訟，經本院以110年度訴字第223號判決後，最高行政法院以111年度上字第213號判決廢棄發回本院更為審理，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

(一)原告所屬本國籍雜貨船舶「大川輪」（下稱系爭船舶或大川輪），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）。經被告多次邀集原告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，會議結論多次要求原告進行系爭船舶殘骸移除打撈作業，並經數次展延期限。

(二)於109年4月28日第12次應變會議結論，被告同意備查原告所提殘骸移除計畫，請原告於109年7月15日前完工；於109年5

01 月19日第13次應變會議結論，被告再次重申，請原告應每日
02 提送施工日報表，於109年7月15日前完工，未能於期限內移
03 除，將依法裁處。且被告於109年6月19日以航中字第109321
04 1590號函（下稱109年6月19日函或系爭前提處分）通知原
05 告，請原告依第13次應變會議結論辦理，於109年7月15日前
06 完船體殘骸移除作業，若無積極作為將依法裁處。詎原告屆
07 期仍未進行船舶殘骸移除打撈作業。

08 (三)被告認為原告未於限期內完成打撈、移除船舶，已違反商港
09 法第53條第1項規定，依同法第67條（第13款）規定，以109
10 年7月23日航中字第1093211823號函及所附裁處書，對原告
11 裁處罰鍰新臺幣（下同）50萬元（下稱原處分）。原告不
12 服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。經本院110
13 年度訴字第223號判決（下稱原判決）駁回，原告不服，提
14 起上訴，經最高行政法院111年度上字第213號判決（下稱發
15 回判決）將原判決廢棄，發回本院更為審理。

16 二、原告主張略以：

17 (一)被告作成原處分前，並未有效作成課予船長或船舶所有人行
18 政法上限期作為義務（即前提處分），被告主張以應變會議
19 中之發言為前提處分，然應變會議中之發言並未對外產生法
20 效性，不能作為行政處分，則原處分因前提處分不存在，即
21 屬違法之行政處分：

22 1.船舶於商港區域外因海難或其他意外事故致擱淺、沉沒或故
23 障漂流者，依商港法第53條第1項規定，被告應先命令船長
24 及船舶所有人採取必要之應變措施，並限期打撈、移除船舶
25 及所裝載貨物至指定之區域；此限期打撈移除命令性質為負
26 擔處分，倘船長或船舶所有人未遵期履行該負擔處分所課予
27 之作為義務而違反該規定時，被告或指定機關始得依同法第
28 67條第13款規定處以罰鍰。

29 2.被告主張其作成原處分前所為之前提處分，係第13次緊急應
30 變會議紀錄，惟比較第12次及第13次應變會議紀錄內容及所
31 載日期相同可知，第13次會議紀錄僅係第12次會議內容之重

01 申，並非獨立之行政處分。且若13次會議結論係本件前提處
02 分，則第12次相同之會議結論如何定性，即生疑義。而無論
03 依第12次應變會議紀錄或第13次應變會議紀錄，均僅係被告
04 中部航務中心（下稱中部航務中心）金門辦事處（被告方為
05 行政機關得作為主體）召集各相關單位進行會議之發言紀
06 錄。又參與者並無被告及原告之法定代理人等具有可代表機
07 關組織對外權限之人，縱使認中部航務中心得為行政處分作
08 成之主體，然該次應變會議中之主席為「中部航務中心專門
09 委員李和曉」，非中部航務中心之主任，則此時內部單位之
10 承辦人於會議中所為之發言，並不能對外發生法效。且前揭
11 發言非針對船東，原告之員工僅為列席者之一，尚有許多其
12 他行政機關列席及發言，如認緊急應變會議之結論即可作為
13 行政處分，則被告已至少作成13個行政處分，復加上與會之
14 各行政單位之發言，均等同已作成無數次行政處分，是會議
15 中之發言意見並非行政處分，與會者僅為意見之表達及交
16 換。

17 3.又緊急應變會議參與者有多方單位，議事內容僅涉及海難事
18 件之緊急應變協商及各單位提出之應變意見，但各出席者之
19 發言是否成為定案，尚待後續公文之往返及交換。應變會議
20 中之結論全未依行政程序法第96條第1項規定作成，無法查
21 知處分相對人對象為何人，亦無揭示行政處分之主旨、事
22 實、理由及其法令依據。此外，會議紀錄亦無被告首長或其
23 代理人署名、蓋章，發文字號以及救濟教示方法，自不可能
24 單以會議過程中之發言，即得成為針對原告作成之行政處
25 分。故所謂緊急應變會議應僅係被告為研議系爭船舶後續應
26 變及處理措施交換意見，召開會議協商過程之發言紀錄，並
27 未直接發生法律之規制效力。

28 4.況被告於111年12月27日之準備程序中，主張「被告認為以
29 函檢送第12次應變會議即是通知原告，命令其依限期移除船
30 舶殘骸」後，竟又於112年3月28日之準備程序中主張「限期
31 移除的依據是第13次應變會議的內容」、「因為原告說沒有

收到第12次的會議紀錄，所以現在才會主張以第13次會議紀錄送達通知作為前提處分」，說詞反覆，更可證明被告自始即未作成前提處分，被告主張以會議記錄為前提處分云云，僅係臨訟任意編就之詞，自不可採。雖被告抗辯其有以109年5月25日航中字第1093211374號函將第13次應變會議紀錄寄送予原告，惟觀前揭函文內容並無任何行政處分之具體內容，僅係曾召開緊急應變會議之事實通知，不生法效性，亦不得作為行政處分。是以，被告就命令船舶所有人「採取必要之應變措施」及「限期打撈、移除船舶」均未先作成合法有效之前提處分，更遑論有何形式存續力可言。

(二)被告主張前提處分已於109年5月19日第13次應變會議以口頭告知作成，具備行政處分之要件云云，顯已違反行政行為明確性原則：

- 1.依行政處分明確性原則，前提處分既係以命原告應履行船舶所有人於發生擱淺事故時之採取應變措施及打撈移除之公權力措施，若未履行即有遭行政罰之後果，其規制內容及法律效果自應明確，且其明確程度必須使原告能立即知悉所受應履行之確切行為為何及被告要求其限期改善之範圍，如此方符合行政處分明確性原則。又行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提。
- 2.被告稱前提處分內容為13次應變會議紀錄，該次會議紀錄係立基於109年4月28日第12次應變會議中，原告提出之「殘骸移除計畫」，惟觀原告於109年4月20日會議前致被告之函文內容載明「計畫係預定性質，業者保有最終修改之權利，俟計畫方式大致核定，始能與業者議價及訂約」及附件之「大川輪」大坵南方0.3浬沉沒船體移除施工計畫書（下稱殘骸移除計畫）記載「殘骸移除工作時間預定需60作業天，作業時間受海況風浪影響時……故作業時間會因海況不佳往返台中港拖行延誤工期」，原告顯然事先已言明該計畫僅係草稿性質，委託打撈之專門業者、殘骸移除之具體時間排程

01 均未確定。且船舶打撈移除作業專業性極高，仍需審查配置
02 船員之專業性，包含船體移除作業流程水下探測作業人員配
03 置、切割作業員配置、工作船及拖船用於船體移除作業之適
04 格性並明確列出船名清單、切割及吊掛作業之機具設置、海
05 床清理及恢復作業、第三方海事公證單位及環境檢測單位之
06 配合，而確立打撈移除作業前、中、後階段之計畫。被告當
07 不能僅依殘骸移除計畫之概要性草稿即決斷殘骸移除計畫已
08 達明確可執行之程度，被告主張依據殘骸移除計畫作成打撈
09 移除之前提處分云云，顯有違行政處分明確性，亦不符期待
10 可能性原則。且本件船體殘骸移除工程尚有聘請大陸籍拖船
11 之需要及可能，又因該海域係由軍方管理，故還須經國防部
12 同意核准，由此益徵船體移除施工計畫書內容及所載事項仍
13 有許多變因，自非屬明確可於60日內執行之計畫甚明，被告
14 主張顯屬率斷，自不可採。

15 (三)被告未先作成有效前提處分，並未有使其生效之法定程序，
16 受處分人無法知悉上開負擔處分之內容，自亦無從對其不服
17 而提起行政爭訟之權利，被告顯係為逃避上級機關及司法機
18 關之審查，上開情形已涉及憲法第15條、第16條所保障之財
19 產權、訴願權及訴訟權，被告顯已違反憲法正當法律程序之
20 誠命，並侵害人民訴願權、訴訟權以及財產權，原處分亦因
21 前提處分不存在，即屬違法之處分。

22 (四)被告作成原處分前，未依行政程序法第102條及104條規定給
23 予陳述意見之機會，被告逕以109年7月15日為完工期限，未
24 顧及本件打撈移除工程是否有實際上完成相關工程之期待可
25 能性，亦致使原告無機會提供相關事證以供被告為合理之行
26 政處分內容，有悖於憲法上保障之正當法律與正當行政程序
27 原則。

28 (五)原告向被告提出系爭船舶之移除計畫僅為「預定性質」，原
29 告從未在移除計畫中承諾以109年7月15日為完工期限，該完
30 工期限仍未定案。被告主張該完工期間為先由原告提出後經
31 被告同意，嗣後再怠不履行，已曲解事實之嫌。且原告積極

01 配合被告進行海難處理之相關作業，就殘油移除之部分，原
02 告已積極採取如緊急應變會議所載之緊急應變措施，遵期於
03 109年5月9日完成抽油，以限制或縮小污染影響範圍而減輕
04 危害，並非放任漏油擴散。顯見被告未依司法院釋字第641
05 號解釋及行政罰法第18條之規定，就本件原告違反行政法上
06 義務之程度及相關法規是否有得以減輕或免除裁罰之規定為
07 適當、充分之衡酌，未按比例原則為妥適之決定而形成過苛
08 之處罰，違反罪責相當原則，已屬裁量濫用及裁量怠惰之處
09 分。

10 (六)海商法第21條之責任抗辯，於行政機關課予公法上義務之案
11 件，義務人依商港法負有法定之債時，亦有適用。蓋我國沉
12 船打撈所負之債務，惟有主管機關依商港法第53條得以造成
13 債務之發生，一般個人並無要求沉船打撈移除之權利，因此
14 實無被動行使抗辯權之餘地，否則海商法第21條責任限制關
15 於沉船打撈之項次將永無適用餘地。

16 (七)專門委員李和曉並無決行「命船舶打撈移除之行政處分」之
17 權責：

18 1.依被告以109年5月25日航中字第1093211374號函檢送系爭船
19 舶第13次緊急應變會議紀錄，惟該函簽核處之局長欄位係由
20 「局長/張家豪代為決行」，專門委員李和曉則用印於承辦
21 單位欄位；且李和曉於歷次應變會議均未曾表明「代理及決
22 行」之意，依法自非代理主任職務，亦不符合被告主張之事
23 務權限。

24 2.被告當庭確認以第13次應變會議時金門辦公室專門委員李和
25 曉之發言主張作為命原告限期移除船體之行政處分，惟觀其
26 所提出之依據即中部航務中心109年4月1日簽稿說明一記載
27 「依據本中心……主任指示事項辦理修正本中心109年2月24
28 日前簽作業流程（如附件：1093210447號簽）」，被告並未
29 提出1093210447號簽呈，故中部航務中心之主任裁示應辦理
30 何業務而有此份公文，已有疑義。再依說明二、(二)「中心主
31 任授權專門委員視業務需要決行金門辦公室事務」；(四)、(五)

01 均係詳述「差勤」、「公文分文」、「差假系統」等事務，
02 且公文通知單位為「人事室」、「資訊室」、「金門辦公室
03 室」可知，中心主任所授權之範圍應僅涉及「金門辦公室之
04 人事、分文等行政事務」授權專門委員辦理，與本案「打撈
05 移除行政處分之核定」顯然無涉。

06 (八)中部航務中心及其下金門辦公室，均無單以自身單位名義對
07 外執行被告權責事項之法源依據，當亦無作成本件打撈移除
08 之前提處分的權限：

09 1.無論是權限委任或委託，均有向公眾或特定對象公布之必
10 要，惟被告除未先予作成前提處分外，現竟以一紙未向民眾
11 公告之109年4月1日之內部公文，主張金門辦公室專門委員
12 李和曉有代被告作成打撈移除行政處分之權限云云，實難認
13 其有何執行之合法權限，顯侵害民眾行政救濟之權利。另依
14 被告辦事細則第10條之1第7款規定，航安組（隸屬於被告而
15 非航務中心）掌理事項包含「打撈業務之監督及管理」，再
16 次證明打撈業務之監督及管理仍由被告辦理，各航務中心僅
17 係承被告指示執行辦理之單位，無單獨作成打撈移除行政處
18 分之權限。被告所提之「業務劃分暨分層負責明細表」係方
19 便被告管理各單位分工辦理事項內容之規定，並未將被告打
20 撈業務之權限授予任何內部單位，自不待言。

21 2.退步言之，縱依被告所提之「業務劃分暨分層負責明細表」
22 第33頁二、(三)「打撈移除計畫之審查核定」權責劃分仍應經
23 「第一層/局長」，被告主張基此「業務劃分暨分層負責明
24 細表」二、(二)「沉船、物資打撈工作進度之管制」僅由「第
25 三層/科長」決行即可云云，顯混淆「作成打撈移除行政處
26 分」與「作成處分後打撈移除作業之專案管理」二事，被告
27 所指僅係「作業管制」而非「行政處分」，此亦可參照明細
28 表同頁「三、引水業務及引水人管理：(二)引水人業務之監
29 督、管理及處分」，兩者所使用之規範文字不同，不可混為
30 一談。而本案待證事實係釐清「被告有無先作成打撈移除之
31 前提處分」，故被告之主張顯與客觀事實有所扞格。況有關

打撈移除事務之行政處分，應以被告為作成處分之主體，縱李和曉有代理中部航務中心主任之權能，亦無權能代表被告作成行政處分。是被告稱以應變會議中之發言為打撈移除之前提處分云云，並不對外發生法效性。

(九)至被告主張其有以機關名義函知原告，亦曾於109年6月19日發函告知原告云云，除上開函文已經被告自認非屬前提處分外，且上開函文係由中部航務中心作成，而未達被告；又中部航務中心並無作成前提處分之權限，已如前述，益徵被告尚未作成前提處分，而僅停留在各單位內部討論階段。為此，提起本件訴訟，並聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯略以：

(一)被告已於109年5月19日於第13次會議中作成課予限期移除船體作為義務之前提處分，且該前提處分應屬明確、並已通知原告對外生效：

1.依行政程序法第95條第1項規定，行政處分原則並無一定之作成方式，只要關係人得以從行政機關之作為，依其作成之形式或種類，或參照其他相關之各種情形等，足以使關係人知悉行政處分已經作成、已發生法律上之效果者，即可歸屬於行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。而有關商港法第53條第1項所定：「命令船長及船舶所有人採取必要之應變措施，並限期打撈、移除船舶及所裝載貨物至指定之區域」之處分，並非依法須做成書面的行政處分，而得以非書面之方式為之。

2.再者，於受處分人受通知之時，通知則並無一定之形式，口頭告知、書面郵寄、當面交付等均無不可，只要使受處分之相對人處於可以了解之狀態，即已完成通知，並生外部效力。即如擔負行政機關之通知如已跨出行政內部領域且已到達收受人，此時即不得任意否認該處分之存在並受其內容之拘束。原告所有系爭船舶於108年8月2日發生沉船，兩造自108年8月3日起至109年7月23日止，已歷經13次應變會議。被

告於109年4月28日第12次應變會議中同意備查原告提出之「殘骸移除計畫」，並限期命原告於109年7月15日前完工，且載明未能期限內移除，將以違反商港法第53條並依同法第67條予以裁處。嗣於109年5月19日第13次應變會議，原告除有派代表參與該次會議外，受原告委託進行船體移除及殘油移除作業之大漢公司亦有出席，該次會議中，被告再次命原告公司於109年7月15日前完成系爭船舶殘骸移除工作，並表示未能期限內移除，將以違反商港法第53條並依同法第67條予以裁處。原告既已派代表及受任人參與該次會議，於被告命渠等應限期移除系爭船舶殘骸時，即已完成對原告通知課予其限期移除系爭船舶殘骸義務，此際應認課予原告限期作為義務之前提處分，已處於原告可以了解之狀態，該課予義務之通知並已到達原告，而足認對外直接對原告發生法律效果，並非如原告所說僅限於被告內部單位之討論。

3.此外，被告亦非僅經單一次的會議即作成課予原告限期作為義務之前提處分，於第13次應變會議前，有關係爭船舶沉船事故，被告已召開12次會議，被告於各次會議後，另以機關名義以函文檢附會議記錄寄送予原告，以原告自陳「每次均派員如期參與應變會議」之情形觀之，當無推諉稱無從知悉之理。於第13次應變會議後，被告另以機關名義以109年5月25日航中字1093211374號函文將命原告限期移除系爭船舶殘骸之會議記錄寄送予原告，原告並有收受，此從原告起訴狀所附該次會議紀錄即可得知。

4.被告嗣後復以109年6月19日函要求原告應於109年7月15日前完成系爭船舶殘骸移除工作，如無積極作為，將以違反商港法第53條規定進行裁處。原告則以109年6月29日大川字第1090015號函（下稱原告109年6月29日函），稱知悉「『大局』109年6月16日來函」（該函文中記載6月16日應為誤載），亦可證明原告明確知悉對其課予限期移除系爭船舶殘骸處分之行政機關為被告，並明確知悉其負有於109年7月15日前移除船體之義務。況原告前審亦不否認被告有合法通知

原告限期於109年7月15日移除沉船，是就被告已於第13次應變會議課予原告限期移除系爭船舶殘骸之義務，除當面通知原告代表及受任人外，亦以書面函文通知原告。原告辯稱被告並未作成課予限期作為義務之有效前提處分等云云，並非可採。

5.又行政程序法第95條第1項已規定行政處分得以書面、言詞或其他方式為之，並非必以書面作成之行政處分始符合明確性之要求。被告於第12次應變會議同意備查原告自己提出之沉沒船體移除施工計畫書，該計畫中對於應該移除之船舶為何，該船舶位置何在等均有記載，被告命原告於109年7月15日完成移除系爭船舶殘骸工作，且未完成移除，將以違反商港法第53條並依同法第67條予以裁處在第13次會議均已告知原告，並無何不明確之處。原告另辯稱該計畫為草稿性質無法執行等云云，惟原告提出之殘骸移除計畫，係以大漢公司製作之沉沒船體移除施工計畫書為基礎而修改而成，而大漢公司係專業之海事工程公司，自不可能無法依據伊自行製作之沉沒船體移除施工計畫書施工之理，是以沉沒船體移除施工計畫書並無原告所說無法執行之情形。又依據大漢公司製作之沉沒船體移除施工計畫書，殘骸移除工作時間預定為15日，遠低於原告提出之沉沒船體移除施工計畫書的60日，是以移除系爭船舶殘骸工作時間應屬充裕，縱有因海象等因素未能如期完成，亦僅為申請展延工期之問題，而非可因此反認被告未作成課予作為義務之處分或原告不負移除船體之義務。

(二)被告於109年5月19日第13次應變會議，已作成命原告限期移除系爭船舶船體殘骸之處分，當日出席會議之原告，亦已於當日知悉系爭前提處分之內容及其所應負限期移除之義務與違反之效果，縱認被告於前提處分未告知原告救濟期間，原告亦得於1年之期間內提起訴願救濟。惟迄至111年1月20日於原判決前，原告均未曾對系爭前提處分，提起訴願救濟，是前提處分業已發生形式確定力，依據行政程序法第110條

第3項規定，前提處分既未遭撤銷、廢止，亦未因其他事由而失其效力，其效力繼續存在，為有效的行政處分。本件原告起訴係以後行政處分為訴訟客體，而非以有效之前提處分為訴訟客體，則前提處分之實質合法性，應非本案審理之範圍，有效之前提處分的構成要件效力，即應受到尊重，自不容原告於本件訴訟再爭執前提處分之合法性。

(三)另原告主張於原處分（即後行政處分）未予其陳述意見之機會云云。惟被告於109年5月19日第13次應變會議課予原告限期移除系爭船舶殘骸義務時，已告知如未依限移除，將以違反商港法第53條並依同法第67條予以裁處。嗣被告以109年6月19日函要求原告應於109年7月15日前完成系爭船舶殘骸移除工作，如無積極作為，將以違反商港法第53條規定進行裁處。原告則以109年6月29日函稱伊有權主張海商法第21條之限制責任，而拒絕履行移除船舶殘骸之義務。經被告於109年7月6日函告原告其主張於法不合，並請原告依限移除系爭船舶殘骸，否則將以違反商港法第53條並依同法第67條予以裁處。由此足認原告確實已清楚知悉，如未能於109年7月15日完成船體殘骸移除工作，被告將依法裁處；且自原告所有系爭船舶於108年8月2日發生沉船事故以來，兩造自108年8月3日起至109年7月23日止，已歷經13次應變會議，原告既自承每次會議均有參與，又何來被告未給予其陳述意見之機會？況依行政程序法第103條第5款之規定，行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者，行政機關得不給予陳述意見之機會。而於109年7月23日被告作成原處分前，原告確實未依前提處分履行其移除船體殘骸之義務，被告縱有未予原告陳述意見之機會，亦難謂原處分有何違法之瑕疵。

(四)原告復辯稱伊得主張限制船舶所有人責任云云，惟按海商法第21條規定，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權人之請求，使該請求權僅得獲得有限之滿足，故債務人如欲主張船舶所有人責任限制，相對而言，必

01 先有債權人向其行使船舶債務清償請求權。此項責任有限因
02 具權利對抗之性質，於被告依法代履行而對原告行使費用補
03 償請求權之前，原告僅具有單純期待之法律上地位，尚無從
04 主動主張或行使之。

05 (五)原告復主張被告逕處最高額罰鍰為裁量濫用及裁量怠惰云
06 云。惟本件自108年8月2日發生沉船起至被告裁處原告（原
07 處分日109年7月23日）止，兩造已召開高達13次應變會議，
08 且被告多次給予原告寬限期間，督促原告儘速履行，然原告
09 不斷藉故延宕，先表示無移除之必要；嗣後又藉故延展移除
10 期限；最後甚至拒絕移除，現更辯稱其所提出之殘骸移除計
11 畫僅為草稿性質無法據以執行，足見原告並無意處理，就被
12 告對其課予之作為義務虛應故事，推卸其應盡之義務，全然
13 無視商港法第53條第1項之規定，主觀上之可非難性亟高。
14 又系爭船舶船體為鋼材質料，且非屬小型之船舶，經日久鏽
15 蝕作用下，船體崩解離析自屬可期，殘骸碎片因而易隨海流
16 飄移四散，對我國海域生態環境及船舶航行安全之危害程度
17 與範圍不可謂為不大；且沉船位置海域為烏坵鄉重要之漁業
18 資源所在，沿岸盛產之天然紫菜和野生漁獲為烏坵鄉民主要
19 經濟收入，該輪污染將嚴重衝擊鄉民經濟來源，造成鄉民重
20 大經濟損失；亦恐影響新烏坵碼頭之興建與軍民運補，行為
21 侵害國家法益甚重，而被告命原告打撈、移除系爭船舶之期
22 限，距船難發生時已逾11個月，期間並多次催促原告打撈、
23 移除系爭船舶未果後，被告為維護海域安全，督促原告履行
24 義務，始處以最高罰鍰50萬元，並無原告所謂裁罰係出於恣
25 意與裁量濫用之情形。

26 (六)依被告暫行組織規程第5條第1項及被告編制表所載，專門委
27 員之官職等高於科長，為薦任至簡任第9職等至第10職等之
28 公務人員。次依各機關職務代理應行注意事項第3點規定及
29 銓敘部100年7月25日部銓三字第1003421582號函釋，中部航
30 務中心主任於金門辦公室之代理人，得由機關預為排定現職
31 人員代理。依被告簽稿會核單（文號：1093210843）說明

01 二、(二)「中心主任授權專門委員視業務需要決行金門辦公室
02 事務」及(四)1.「專門委員（具有差勤及公文資訊系統之中心
03 專門委員核稿及金門辦公室虛擬科長權限雙重身分）」，可
04 知李和曉具有科長身分，而航安業務中有關沈船物資打撈工
05 作進度之管制，為由科長層級核定之事務，可由專門委員作
06 成命原告限期移除船體殘骸之行政處分，並無違反事務權
07 限。為此，求為判決：駁回原告之訴。

08 四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘
09 為兩造所不爭執，並有第12次應變會議紀錄（原處分卷第41
10 頁）、第13次應變會議紀錄（原處分卷第44頁）、109年6月
11 19日函（本院卷第87頁）、原處分（原判決卷第43至44
12 頁）、訴願決定（原判決卷第46至56頁）、原判決（原判決
13 卷第393至407頁）、發回判決（本院卷第13至19頁）等影本
14 在卷可稽，自堪認為真正。本件爭執事項厥為：被告作成原
15 處分前有無作成前提處分？是否有對外生效發生構成要件效
16 力之前提處分存在？原告對該前提處分有無提起救濟？原處
17 分有無裁量濫用或裁量怠惰之違法？

18 五、本院之判斷：

19 (一)按商港法第3條規定：「本法用詞，定義如下：一、商港：
20 指通商船舶出入之港。……。四、商港區域：指劃定商港界
21 限以內之水域與為商港建設、開發及營運所必需之陸上地
22 區。……」第53條規定：「（第1項）船舶於商港區域外因
23 海難或其他意外事故致擱淺、沉沒或故障漂流者，航港局應
24 命令船長及船舶所有人採取必要之應變措施，並限期打撈、
25 移除船舶及所裝載貨物至指定之區域。（第2項）前項情
26 形，必要時，航港局得逕行採取應變或處理措施；其因應變
27 或處理措施所生費用，由該船舶所有人負擔。（第3項）第1
28 項擱淺、沉沒或故障漂流船舶之船長及船舶所有人未履行移
29 除前或有不履行移除之虞，航港局得令船舶所有人提供相當
30 額度之財務擔保。未提供擔保前，航港局得限制相關船員離
31 境。」第67條規定：「有下列情形之一者，由航港局或指定

機關處船舶所有人或船長新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰：……。十三、違反第53條第1項規定。」

(二)被告作成原處分前，已作成命原告限期於109年7月15日完成殘骸移除之前提行政處分：

1.按「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為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行政行為。」「（第1項）行政處分除法規另有要式之規定者外，得以書面、言詞或其他方式為之。（第2項）以書面以外方式所為之行政處分，其相對人或利害關係人有正當理由要求作成書面時，處分機關不得拒絕。」行政程序法第92條第1項、第95條分別定有明文。次按行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異（司法院釋字第423號解釋意旨可資參照）。

2.經查，原告於108年8月5日派員出席第3次應變會議時，已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，且大漢公司亦有派員出席該次應變會議乙情，有第3次應變會議紀錄、簽到單及原告108年8月5日出具之委託書在卷可憑（原處分卷第7至9頁、第52頁）。而原告有於109年4月21日（被告收文日）向中部航務中心提出殘骸移除計劃，亦有原告109年4月20日大川字第109009號函暨函附大川輪殘骸移除施工計劃書在卷可考（原處分卷第55至57頁）。又被告於109年4月28日召開之第12次應變會議，業經大漢公司派員出席，該會議結論為：原告所提『殘骸移除計畫』同意備查；請原告於109年7月15日前完工並於移除後出具第三方公正單位報告送被告備查，未能期限內移除，將以違反商港法第53條並依同法第67條予以裁處等情，此有第12次會議紀錄及簽到單在卷可稽（見原處分卷第41至43頁）。被告又於109年5月19日召開第13次應變會議，亦經原告及大漢公司均派員出席，該次會議紀錄載明會議結論為：被告已多次發文要求原

告務必進行殘骸移除打撈，且於第12次緊急應變會議核定同意原告所提殘骸移除計畫；再次重申，請原告應每日提送施工日報表，於109年7月15日前完工並於移除後出具第三方公正單位報告送被告備查，未能期限內移除，將以違反商港法第53條並依同法第67條予以裁處等情明確，亦有第13次會議紀錄及簽到單在卷可稽（原處分卷第44至47頁），被告並於109年5月25日以航中第1093211374號函檢送該次會議紀錄予原告及大漢公司（本院卷第77頁）；嗣中部航務中心再以109年6月19日函（本院卷第87頁）通知原告：「主旨：請貴公司（按即原告）『大川』輪沉沒烏坵海域迄今尚未進行移除，請加速辦理該船殘骸移除作業事宜，請查照。說明：一、依據本中心（即中部航務中心）於109年5月18日第13次應變會議結論辦理。二、請貴公司於109年7月15日前完船體殘骸移除作業，若無積極作為將依商港法第53條規定進行裁處」；原告則以109年6月29日函（原判決卷第41頁）覆中部航務中心有關辦理系爭船舶移除進度，並於該函說明欄載明：「一、大局109年6月16日（按應為同年月19日之誤繕）來函敬悉。二、我司日前提出之沉船移除計畫，雖經大局核准在案，惟經向廠商詢價，皆遠超過我司依海商法第21條規定，有權主張船舶所有人責任限制之數額，……。為此，我司同意將上述船東責任限制金之全數繳交大局，由大局依法進行上述沉船之移除作業。」則綜觀上開各次應變會議紀錄及原告與被告（或中部航務中心）間往來之各函文內容可知，原告就於109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日即已知悉其所提出之殘骸移除計畫，業經被告核准在案，且被告係命其於109年7月15日前完成系爭船舶殘骸移除打撈作業，未能於期限內移除，將依法裁處，系爭前提處分已合法到達原告，原告已處於可以了解之狀態等情無誤。況且，原告於本件起訴狀已陳明其並未拒絕履行本件船骸移除義務，實係依海商法第21條規定計算之責任限制數額，無法召請廠商辦理系爭船舶之船骸移除作業，其應無

故意或過失未履行船骸移除義務等語（原判決卷第15頁）。由此益徵，原告對於被告確有命其期限履行移除系爭船舶殘骸義務乙事，知之甚詳。故原告於本件訴訟經發回更審後始更異前詞諉為不知此義務存在，並無可採。至於系爭前提處分並未告知救濟期間，此乃屬原告如另提起救濟時，是否符合行政程序法第98條第3項規定之問題（亦即原告如自系爭前提處分送達後1年內聲明不服時，視為於法定期間內所為），並不影響系爭前提處分仍屬有效之行政處分。原告既未就系爭前提處分提起救濟，其於救濟期間經過後，亦已具形式存續力。

3. 雖原告另主張應變會議中之發言並未對外產生法效性，不能作為行政處分，前提處分違反行政行為明確性，原處分之前提處分並不存在云云。惟按商港法僅於第53條規定，船舶於商港區域外因海難或其他意外事故致擱淺、沉沒者，被告應命令船長及船舶所有人採取必要之應變措施，並限期打撈、移除船舶，然並未就該命令之形式另為要式之規定，則被告所為前提處分並不以書面為必要，縱使僅以言詞或其他方式為之，核與行政程序法第95條規定無違。況查，被告召開第12次及第13次應變會議之目的，既係為處理系爭船舶船骸移除事宜，原告及受原告委託之大漢公司均有派員出席第13次應變會議，且被告已以109年6月19日函通知原告應限期履行船骸移除義務，原告至遲於109年6月29日即已知悉其所提出之沉船移除計劃，業經被告核准在案，被告確有命其於109年7月15日前完成系爭船舶殘骸移除打撈作業，未能於期限內移除，將依法裁處等情，已如前述，足認被告所為之前提處分並無違反行政行為明確性可言。是以，原告此部分主張，並非有據，自無足採。

4. 原告尚主張：其於109年4月20日提出之殘骸移除計畫僅為草稿，就打撈業者及打撈合約之內容均尚未確定及提出，殘骸移除之具體時間及排程均未確定，復因本件船體殘骸移除工程尚有聘請中國籍拖船之需要及可能等原因，自非屬明確可

於60日內執行之計畫，被告依據殘骸移除計畫作成命原告打撈移除之前提處分，顯有違行政處分明確性，亦不符期待可能性原則云云。惟按「（第1項）從事打撈沉船或物資及為船舶解體等相關作業時，應依航港局核准之作業計畫施工，不得損害港灣航道各項設施或影響船舶航行安全。（第2項）前項作業未能如期完工，應於期限屆滿7日前敘明理由，申請展期。」商港法第55條定有明文。經查，原告所提出之殘骸移除計畫，業經被告同意備查，已如前述。且細觀原告所提出之殘骸移除計畫及大漢公司所製作之沉沒船體移除施工計畫書（原處分卷第56至57頁及第58至60頁）可知，殘骸移除計畫係以大漢公司製作之沉沒船體移除施工計畫書為基礎而修改而成，大漢公司所製作之沉沒船體移除施工計畫書已載明殘骸移除工作時間預定需15日（作業期間受海況風浪影響時，唯有返航台中港避風，因海況不佳往返台中港拖行延誤工期），遠低於原告提出之殘骸移除計畫所載的60日，是以移除系爭船舶殘骸工作時間應屬充裕，縱有因未能順利與打撈業者完成簽訂合約或因海象等因素未能如期完成，亦僅為原告是否可依商港法第55條規定申請展延工期之問題，並不影響被告已課予原告限期移除船骸之義務，尚難謂系爭前提處分有何違反明確性之情形，故原告自不能卸免其履行移除船骸之義務。從而，原告此部分主張，並無足採。

(四)中部航務中心隸屬於被告，系爭前提處分核屬合法有效之行政處分：

- 1.按中央行政機關組織基準法第8條規定：「（第1項）機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之。（第2項）各機關為分層負責，逐級授權，得就授權範圍訂定分層負責明細表。」依此可知，有鑑於行政機關職掌業務繁多、屬性各異，若凡事皆須經機關首長（首長制）或主任委員（合議制）決行，恐使其職務負擔過巨，

且可能損及行政效率，是以行政作業實務上，各機關向來多有實施分層負責制度。次按交通部航港局暫行組織規程第1條規定：「交通部為辦理航政及港政業務，特設航港局（以下簡稱本局）。」第2條規定：「本局掌理下列事項：……六、海事、引水業務之規劃、執行及督導。……。十、其他航港相關事務之規劃、執行及督導。」第5條規定：「（第1項）本局各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。（第2項）各職稱之官等職等，依職務列等表之規定。」又按交通部航港局辦事細則第1條規定：「交通部航港局（以下簡稱本局）為處理內部單位之分工職掌，特訂定本細則。」第5條規定：「本局設下列組、室、中心：……。十三、中部航務中心，分四科辦事。……。」第16條第4、9、10款規定：「各航務中心掌理事項如下：……。四、海事案件之調查處理、打撈業務及海難救護業務之管理。……。九、港區污染防治之管理。十、其他有關航政及港政事務之執行。」第17條規定：「本局處理業務，實施分層負責制度，依分層負責明細表逐級授權決定。」再按被告107年11月28日航秘字第1071011324號函修訂之業務劃分暨分層負責明細表，在「航務中心」單位下之工作項目「肆、航安業務……二、打撈業務之管理」項次(二)「沉船、物資打撈工作進度之管制」，權責劃分係由承辦人擬辦、科長核定；項次(三)「打撈計畫之審查核定」，權責劃分係由承辦人擬辦、科長審核、中心主任審核或核定、局長核定（見本院卷第373頁），意即有關打撈計畫得經中心主任審核後送局長核定，亦得由中心主任逕為核定。依此可知，中部航務中心為隸屬被告之內部單位，有經被告依分層負責明細表逐級授權決定負責「沉船、物資打撈工作進度之管制」及「打撈計畫之審查核定」等業務無訛。而商港法第53條既係規定被告有權命令船長及船舶所有人採取必要之應變措施，並限期打撈、移除船舶，此顯屬與「航安業務」下「沉船、物資打撈工作進度之管制」及「打撈計畫之審查核定」有關措施，則應堪認

01 商港法第53條所規定之應變措施核屬被告經內部分工而應由
02 航務中心職掌之業務範圍無誤。另按行政機關內部單位固無
03 作成行政處分之權能，惟實務上基於分層負責及增進效率之
04 原因，由機關授權以單位或單位主管之名義對外發文為意思
05 表示者，如具備行政處分之必要條件，實務見解一向視單位
06 之意思表示為其隸屬機關之行政處分（最高行政法院94年度
07 判字第334號、104年度判字第56號、109年度上字第214號判
08 決意旨可資參照）。

09 2.經查，依被告暫行組織規程第5條第1項及被告編制表所載，
10 專門委員之職等高於科長，為薦任至簡任第9職等至第10職
11 等之公務人員。又依各機關職務代理應行注意事項第3點第1
12 項前段規定：「各機關應依各職務之職責及工作性質，預為
13 排定現職人員代理順序及行使權責之特殊限制。……」，則
14 中部航務中心主任於金門辦公室之代理人，自得由被告預為
15 排定現職人員代理。再者，依被告簽稿會核單（總收文號：
16 1093210843）所附109年4月1日簽（本院卷第397至400頁）
17 之說明二、(二)及(四)已載明：「中心主任授權專門委員視業務
18 需要決行金門辦公室事務」、「差勤及公文作業之代理原則
19 如下：1.專門委員（具有差勤及公文資訊系統之中心專門委
20 員核稿及金門辦公室虛擬科長權限雙重身分），應負責管理
21 金門辦公室及分文作業等事宜。」由此可知，李和曉具有科
22 長身分，就被告所職掌之航安業務中有關「沉船、物資打撈
23 工作進度之管制」，乃為由科長層級核定之事務，則由專門
24 委員李和曉核定並決行命原告限期移除船體殘骸之行政處
25 分，核無違反被告之業務分層負責制度。又被告所提出上開
26 簽稿會核單，原即為被告所掌管之內部文書，依其外觀亦查
27 無遭變造竄改之跡象，自應認其為真正，附此敘明。

28 3.次查，原告於109年4月20日提出殘骸移除計畫，經第12次應
29 變會議（主持人：專門委員李和曉）結論為同意備查，並經
30 原告於109年6月29日函覆「中部航務中心」時自陳：「我司
31 前日提出之沉船移除計畫，雖經大局核准在案…」等語，此

01 有原告109年6月29日函、殘骸移除計畫、第12次應變會議紀
02 錄在卷可稽（原判決卷第38至41頁、原處分卷第41頁）。經
03 核殘骸移除計畫之同意備查性質上屬於「打撈計畫之審查核
04 定」，又關於後續命原告為系爭船舶殘骸移除作業，性質應
05 屬於「沉船、物資打撈工作進度之管制」，縱使第12、13次
06 應變會議並無被告局長或中心主任參與會議，而係由被告中
07 部航務中心專門委員即訴外人李和曉擔任主席並參與會議，
08 惟中部航務中心已以109年6月19日函通知原告，請原告於10
09 9年7月15日前完成完體殘骸移除作業，若無積極作為將依商
10 港法第53條規定進行裁處等情，該函經由李和曉代理中部航
11 務中心主任張家豪為決行，並以中部航務中心名義發文，此
12 有系爭前提處分之函（稿）所示之簽核過程存卷可考（見本
13 院卷第88頁），核與被告業務劃分暨分層負責明細表規定之
14 權責相符合。且觀之系爭前提處分所記載之內容，已足以判
15 斷該處分之主旨、事實、理由及相關法令依據，及係由中部
16 航務中心所為（由該中心主任代理人李和曉代為決行）。是
17 以，中部航務中心依被告權責劃分具有核定系爭前提處分之
18 權限，並無逾越授權之情事，且系爭前提處分符合行政處分
19 之必要條件，則依前揭規定及說明，堪認中部航務中心依職
20 權所為之系爭前提處分，應視為其所隸屬之被告所為之行政
21 處分。從而，原告主張被告之內部單位於應變會議中所為之
22 發言，並不能對外發生法律效果等語，委無可採。

23 (五)被告作成原處分已為合義務裁量，並無裁量濫用或裁量怠惰
24 之情形：

- 25 1.按裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、
26 所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處
27 罰者之資力，行政罰法第18條第1項定有明文。次按「行政
28 處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事
29 實、理由及其法令依據。……」「（第1項）違反程序或方
30 式規定之行政處分，除依第111條規定而無效者外，因下列
31 情形而補正：……二、必須記明之理由已於事後記明者。

（第2項）前項第2款至第5款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之，得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」行政程序法第96條第1項第2款及第114條第1項第2款、第2項定有明文。上開書面行處分應記載之「理由」除指認定事實所憑之理由，及該事實該當行政處分構成要件之理由外，在裁量處分，尚包括裁量理由。至於事後補記應記明理由之方式，法律無明文規定，並不限於處分機關以相對人為直接對象，送達補記理由之書面為必要。處分機關於訴願程序提出答辯之書面中，補充載明行政處分應記明之理由，使相對人知悉者，亦可認為已踐行行政程序法第114條第1項第2款補記理由程序，該行政處分原未載明理由之瑕疵即已告治癒（最高行政法院97年度判字第214號判決意旨可參）。

2.經查，系爭前提處分既屬有效存在之行政處分，所課予原告應於109年7月15日前完成移除沈船殘骸工作之義務，自具有構成要件效力，原告未於該期限完工，被告據以認定其違章並作成裁罰之原處分，於法並無不合。觀之原處分雖未記載裁處原告罰鍰50萬元之裁量理由，惟被告於訴願程序中所提出之訴願答辯書上已記明其裁處原告罰鍰的理由，係因其自108年8月3日起至109年5月19日止，召開13次應變會議，期間多次對原告表明處理期限，但原告始終未積極處理等情（訴願卷第2-2卷第157頁）。被告復於本件訴訟程序中補充其裁處原告法定最高罰鍰之理由為：本件自108年8月2日發生沉船起至被告裁處原告止，兩造已召開高達13次應變會議，且被告多次給予原告寬限期間，督促原告儘速履行，然原告不斷藉故延宕，先表示無移除之必要；嗣後又藉故延展移除期限；最後甚至拒絕移除，足見原告並無意處理，就被告對其課予之作為義務虛應故事，推卸其應盡之義務，全然無視商港法第53條第1項之規定，主觀上之可非難性亟高，又系爭船舶船體為鋼材質料，且非屬小型之船舶，經日久鏽蝕作用下，船體崩解離析自屬可期，殘骸碎片因而易隨海流

01 飄移四散，對我國海域生態環境及船舶航行安全之危害程度
02 與範圍不可謂為不大；且沉船位置海域為烏坵鄉重要之漁業
03 資源所在，沿岸盛產之天然紫菜和野生漁獲為烏坵鄉民主要
04 經濟收入，系爭船舶污染將嚴重衝擊鄉民經濟來源，造成鄉
05 民重大經濟損失；亦恐影響新烏坵碼頭之興建與軍民運補，
06 行為侵害國家法益甚重，而被告命原告打撈、移除系爭船舶
07 之期限，距船難發生時已逾11個月，期間並多次催促原告打
08 撈、移除系爭船舶未果後，被告為維護海域安全，督促原告
09 履行義務，始處以最高罰鍰50萬元等情（見本院卷第306至3
10 07頁）。經核，被告於訴願程序所為裁量理由補充，及於本
11 件訴訟中所為上開裁量理由之追補，並未改變原處分之本質
12 與結果，核屬原處分作成時存在之事由，並無礙原告之攻擊
13 防禦，本院自得允許被告於本件行政訴訟中追補原處分之裁
14 量理由。是以，被告參酌原告為系爭船舶之打撈、移除義務
15 人，被告為促其履行義務，以原處分裁處原告罰鍰50萬元，
16 實已考量原告違反此作為義務應受責難程度（藉故拖延、推
17 卸其所明知應盡之義務）及所生影響（有害海域生態環境及
18 船舶航行安全）等情狀，而就裁量標準為合理之說明，依商
19 港法第67條第13款規定，於法定罰鍰額度範圍內，裁處原告
20 法定最高額之罰鍰50萬元，核無何裁量怠惰或濫用之瑕疵或
21 違反比例原則等情事，於法並無違誤。從而，原告主張原處
22 分違反罪責相當原則，屬裁量濫用及裁量怠惰之違法云云，
23 自無足採。

24 (六)另原告主張於原處分作成前未予其陳述意見之機會云云。惟
25 查，被告於109年5月19日第13次應變會議課予原告限期移除
26 系爭船舶殘骸義務時，已告知如未依限移除，將以違反商港
27 法第53條並依同法第67條予以裁處。嗣被告以109年6月19日
28 函要求原告應於109年7月15日前完成系爭船舶殘骸移除工
29 作，如無積極作為，將以違反商港法第53條規定進行裁處。
30 原告則以109年6月29日函，稱伊有權主張海商法第21條之限
31 制責任，而拒絕履行移除船舶殘骸之義務。經被告於109年7

01 月6日函告原告其主張於法不合，並請原告依限移除系爭船
02 船殘骸，否則將以違反商港法第53條並依同法第67條予以裁
03 處。由此足認原告確實已清楚知悉，如未能於109年7月15日
04 完成船體殘骸移除工作，被告將依法裁處；且自原告所有系
05 爭船舶於108年8月2日發生沉船事故以來，兩造自108年8月3
06 日起至109年7月23日止，已歷經13次應變會議，原告既自承
07 每次會議均有參與，由此足認被告已有給予原告陳述意見之
08 機會。況依行政程序法第103條第5款之規定，行政處分所根
09 據之事實，客觀上明白足以確認者，行政機關得不給予陳述
10 意見之機會，而被告於109年7月23日作成原處分前，原告確
11 實未依前提處分履行其移除船體殘骸之義務，被告縱有未予
12 原告陳述意見之機會，亦難謂原處分有何違法之瑕疵。

13 (七)至原告主張原處分係架空海商法第21條第1項第3款規定，使
14 原告不得主張船舶所有人限制責任而為之裁罰處分，顯有不
15 適用法規及不備理由之違失云云。惟查：

16 1.按海商法基於發展航運之宗旨，對於船舶所有人設有責任限
17 制之規定，亦即船舶所有人對於船舶所生之債務，僅負有限
18 清償責任，有別於債務人負無限清償責任之一般法則。就船
19 舶所有人責任限制之標的、項目及範圍，海商法第21條第1
20 項第3款、第4項固有規定：「（第1項）船舶所有人對下列
21 事項所負之責任，以本次航行之船舶價值、運費及其他附屬
22 費為限：……三、沈船或落海之打撈移除所生之債務。但不
23 包括依契約之報酬或給付。……。 （第4項）第1項責任限制
24 數額如低於下列標準者，船舶所有人應補足之：一、對財物
25 損害之賠償，以船舶登記總噸，每一總噸為國際貨幣基金，
26 特別提款權五四計算單位，計算其數額。……」是以，船舶
27 所有人責任限制制度，旨在使船舶所有人面臨因船舶所生特
28 定債務之債權人向其索償時，得以責任限制事由被動對抗債
29 權人之請求，使該請求權僅得獲得有限之滿足，故債務人如
30 欲主張船舶所有人責任限制，相對而言，必先有債權人向其
31 行使海商法第21條所規定之特定船舶債務清償請求權。此項

責任有限因具權利對抗之性質，故於被告依商港法第53條第2項規定逕行採取應變或處理措施所生費用（代履行費用）而對原告行使費用補償請求權之前，原告僅具有單純期待之法律上地位，尚無從主動主張或行使之，亦無從倒果為因，據此推論出被告有代為履行打撈、移除系爭船舶之義務。

2. 又考諸商港法第53條於90年11月21日修正（原條次為第16條之2）之立法理由為：「我國四周海域，為國際航線要衝，海上交通頻繁，船舶經常發生海難或其他意外事故，而擱淺、沈船打撈工程困難，費用龐大，船舶所有人及保險公司往往以我國法律未明文要求移除為理由，任其擱置、沈沒，不僅有礙船舶航行安全，且影響國際觀瞻甚鉅，爰增訂本條，課船舶所有人限期打撈、移除船舶及所裝載貨物之義務。」嗣於100年12月28日修正，將原條次移列於第53條並增訂第3項之立法理由為：「考量擱淺、沈沒或故障漂流之船舶如未能移除，將危及其他船舶航行安全，並有損公共利益，爰增訂第3項，規定航港局得令船舶所有人提供相當額度之財務擔保。未提供擔保前，航港局得限制相關船員離境。」準此可知，課予船舶所有人限期打撈、移除船舶及所裝載貨物之義務，目的係為維護船舶航行安全及國際觀瞻等公共利益。而倘若船舶所有人或船長有違反商港法第53條第1項規定，被告或指定機關即得依同法第67條規定予以裁處罰鍰處分，藉以督促船舶所有人或船長履行其等打撈、移除船舶及所裝載貨物之行政法上義務。

3. 經查，本件原告係因違反系爭前提處分所命負限期移除、打撈系爭船舶殘骸之行政法上義務，逾期未完成，被告始依商港法第67條第13款、第53條第1項裁處原告罰鍰50萬元，已如前述。而於被告依法為代履行而對原告行使費用補償請求權之前，尚難謂有何人具相關債權向原告為請求，原告自不得先予對被告主張海商法第21條規定之船舶所有人限制責任，亦難憑此而免除其前揭行政法上義務，況原告因系爭前提處分所負上述行政法上義務，並非原告所指稱海商法第21

條第1項第3款所列法定之債（即就因處理打撈、移除船舶措施所生之費用債務），自無適用船舶所有人責任限制之問題。是以，原告此部分主張，顯係倒果為因，於法無據，自無可採。

六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，原處分並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

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

中 華 民 國 112 年 9 月 28 日

審判長法官 高愈杰

法官 孫萍萍

法官 林淑婷

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，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。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資

律師為訴訟代理人	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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(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 112 年 9 月 28 日
03 書記官 陳弘毅