臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第1391號
114年7月17日辯論終結

原　　告　林雅雯
訴訟代理人　陳金圍律師
　　胡東政律師
被　　告　農業部
代　表　人　陳駿季
訴訟代理人　劉杰勳
　　朱槐瑾

上列當事人間漁業法事件，原告不服行政院中華民國113年10月17日院臺訴字第1135019315號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告所有○○○00號漁船（000-0000，下稱系爭漁船）於民國110年9月30日在宜蘭縣南方澳漁港(下稱南方澳漁港)，經海洋委員會海巡署北部分署第一岸巡隊（下稱第一岸巡隊）查獲走私未稅菸品1批（12萬包，下稱系爭未稅菸品）。被告以原告身為漁業人未以系爭漁船合法從事漁業，其所有漁船之船長、船員從事走私系爭未稅菸品之非漁業行為，影響國家稅收及國人健康，且正值國際間嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19，下稱新冠肺炎）疫情嚴峻，系爭漁船人員倘與境外人士接觸，船長及船員可能有極高染疫風險，返港後亦將成為防疫破口，影響國人健康，違規情節重大，違反漁業法施行細則第33條第1款規定，乃依漁業法第10條第1項後段及第11條之1第3項規定，以113年6月6日農漁字第1131523787號行政處分書(下稱原處分）撤銷系爭漁船

漁業證照，自即日起失其效力，如處分書送達時漁船已出港，請於送達次日起15日內返港。原告不服，提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

㈠原告為系爭漁船之船舶所有人，並非船長，其出租系爭漁船予訴外人洪慶財，於租賃合約書載明交付漁船予洪慶財經營漁業，自非漁業法第4條第1項及同法施行細則第33條第1款規定之漁業人及行為人，當屬不構成本件裁罰主體。又依臺灣宜蘭地方法院（下稱宜蘭地院）111年度簡字第679號刑事簡易判決（下稱111簡679判決）可知，原告並非本件走私行為人，對於洪慶財以系爭漁船走私系爭未稅菸品，事前全然不知，難認原告有故意使系爭漁船從事走私行為。再者，洪慶財於108年6月21日向原告承租系爭漁船後，該漁船即由洪慶財占有、使用及收益中，所著手實施走私系爭未稅菸品之行為，實難苛求原告具備事前知悉及預防之能力，且系爭漁船係初次遭到查緝作為走私工具，是原告對於洪慶財走私系爭未稅菸品之行為，亦難認有過失。原告未因違章而獲任何利益，且漁船出海作業遠在海上，衡諸一般情狀，原告實難以時刻監督漁船或承租人洪慶財之行蹤舉止，洪慶財駕船出海為走私行為，非原告所能管制或監督，縱加以相當注意，亦無法防止，故本件以客觀條件合理而具體之判斷，難認為有情節重大之情事，並無故意過失可言。準此，原告既非漁業法施行細則第33條第1款規定之行為人，縱認其為漁業人，因未有違章行為，未獲任何利益，自不應認為情節重大。被告疏未注意及調查原告與本件走私行為無涉等有利證據，逕自撤銷系爭漁船漁業執照，違反行政程序法第9條、第36條及第43條規定，原處分具違反比例原則、理由不備及裁量瑕疵之違法。

㈡原處分針對「系爭漁船是否曾違規遭收回漁業證照及次數」、「該漁船並未經宜蘭地院刑事判決處以沒收之宣告」、「

系爭未稅菸品或有無經檢察機關於偵查中扣押並依法完成變價(賣)，如未經檢察機關變價(賣)」、「沒收或沒入時之該系爭未稅菸品完稅價格為何」、「走私方式是否係大規模與境外不特定人士接觸致肇生染疫風險」、「是否確有船員染疫造成防疫破口」等節，均未於處分理由提及經詳實調查認有撤銷執照之必要。顯見被告作成原處分時，就本件個案事實是否屬情節重大，均未逐一審酌，則原告就系爭漁船違法從事非漁業行為，自難認該當漁業法第10條第1項後段之「情節重大」要件。被告遽認原告該當上開要件，而作成最嚴格管制之撤銷系爭漁船漁業執照，即有認事用法及裁量怠惰之違誤，違反行政程序法第9條、第36條及第43條等規定，原處分具違反比例原則及理由不備之違法，應予撤銷等語。

㈢並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：

㈠原告為系爭漁船漁業人，依第一岸巡隊110年10月13日北一隊字第1101006447號刑事案件報告書及偵訊筆錄，系爭漁船於110年9月30日經該隊查獲載運系爭未稅菸品1批(240箱計12萬包)，經宜蘭地院111簡679判決船長洪慶財因違反菸酒管理法，處有期徒刑4月，並沒收該批未稅菸品，顯見其從事走私未稅香菸之非漁業行為屬實。被告以113年4月23日農授漁字第1131452276號函請原告陳述意見，原告以113年5月2日陳述意見書表示因一時糊塗載運未稅香菸，願接受法規內處分，懇請考慮人民在漁業經營困境，能以最合適之處分，其願意接受處罰云云。惟漁船係供漁業之用，原告領有漁業證照，應以漁船從事經許可之漁業行為合法經營漁業，卻不思以漁船從事漁業行為獲取利益，其所有系爭漁船之船長竟從事私運未稅香菸之非漁業行為屬實，未遵守相關法令規定，影響國家稅收及國人健康。本案行為時，正逢國際間新冠肺炎疫情嚴峻之時，漁船在海上倘與境外人士接觸，船員可能有極高染疫風險，返港後亦將成為防疫破口。原告身為漁業人，應督導船長及船員出海作業須遵守相關法令規定，

卻未盡身為漁業人之指揮、監督之責，其所有之系爭漁船船長於110年9月30日從事私運未稅香菸之非漁業行為，對於國內新冠肺炎疫情恐形成防疫破口，嚴重危及全國人民健康且傷害漁業形象，情節重大，自應受較高程度之責難。原告為系爭漁船漁業人，系爭漁船於新冠肺炎疫情嚴峻之時，出海違法從事非漁業行為，違反漁業法施行細則第33條第1款規定情節重大，爰依漁業法第10條第1項後段及第11條之1第3項規定，以原處分核處撤銷系爭漁船漁業證照，自即日失其效力，並命如原處分送達時系爭漁船已出港，應於送達次日起15日內返港。

㈡被告作為漁業管理主管機關，在考量新冠肺炎疫情之特殊情況下，加強邊境管制措施成為勢在必行之舉，若未嚴堵走私漁船或船員於國門外，一旦放任未經合法檢疫之漁船、船員到港，將會造成不可回復之嚴重影響，是被告就漁業法第10條第1項「情節重大」之要件此一不確定法律概念，衡諸於新冠肺炎疫情肆虐之時，走私之漁船、船員無視全國人民齊心一力防疫，仍為一己私利而以未經合法管道進入我國境內，造成社會之恐懼不安等情節重大之後果；且將無法有效阻絕此波疫情蔓延之重大結果，衡酌為使疫情迅速獲得控制，及保護全國人民之生命健康等情，核予最適法之行政處分。準此，原處分於法無誤，並無裁量濫用或違反比例原則之情形等語，資為抗辯。

㈢並聲明：駁回原告之訴。

四、本院之判斷：

㈠漁業法之制定，乃係為保育、合理利用水產資源，提高漁業生產力，促進漁業健全發展，輔導娛樂漁業，維持漁業秩序，改進漁民生活。該法第3條規定：「本法所稱漁業，係指採捕或養殖水產動植物業，及其附屬之加工、運銷業。」第4條第1項規定：「本法所稱漁業人，係指漁業權人、入漁權人或其他依本法經營漁業之人。」第10條第1項規定：「漁業人違反本法或依本法所發布之命令時，中央主管機關得限

制或停止其漁業經營，或收回漁業證照1年以下之處分；情節重大者，得撤銷其漁業經營之核准或撤銷其漁業證照。」第11條之1第3項規定：「漁船於中央主管機關依第10條第1項或第11條第1項規定處分前已出港，……中央主管機關應命其限期返港。」又同法施行細則第33條第1款規定：「漁業人或漁業從業人於出海或作業時，不得有左列行為：一、違法從事非漁業行為。」準此可知，立法者就漁業法第10條第1項前、後段規定，有意區分一般情節及重大情節，分別賦予輕重不同之法律效果，漁業人於出海或作業時，如有違反依漁業法授權訂定發布之命令而違法從事非漁業行為（指從事與「採捕或養殖水產動植物業，及其附屬之加工、運銷業」不符之行為）者，中央主管機關得處以限制或停止其漁業經營，或收回其漁業證照1年以下之處分，就情節重大者，得撤銷其漁業經營之核准或撤銷其漁業證照。另漁業法施行細則第33條第1款所稱「作業」，當指漁業人在出海之外，利用經主管機關核可之漁船以經營其漁業之行為。

㈡被告為齊一各級漁政主管機關處理漁船及船員違反漁業法並涉及走私案件時採取何種措施及如何行使裁量權，避免對於相同事件恣意為不同裁罰之專斷或差別待遇，乃訂定裁處時即110年8月6日修正生效之「漁船及船員涉案走私處分原則」（下稱處分原則）處分原則(嗣處分原則於111年12月14日修正名稱為「漁船及船員從事走私偷渡之非漁業行為處分原則」及全文4點，其中第4點就原第3點僅為文字修正，其附表就前述第1、2種情形之處分相同，但於第3種情形，則改依違規次數，第1次收回漁業證照6個月、第2次收回漁業證照1年、第3次以上撤銷漁業證照。)，核其性質乃被告為協助下級機關認定事實及行使裁量權而訂頒之裁量基準，屬行政程序法第159條規定之行政規則。處分原則第3點第1項規定：「對經各級漁政主管機關認定走私之漁船及船員，本會將依漁業法第10條規定，按附表所列基準分別核予行政處分。」其附表之處分基準，就走私一般物品（含未稅菸酒及農

、漁畜產品），則依涉案漁船經其他機關沒收或沒入、經檢察機關變價（賣）及前2種以外情形，分別撤銷漁業證照、收回漁業證照6個月，及按完稅價格、違規次數及船主是否經判決有罪等因素，收回漁業證照1年至2個月以下。嗣被告於110年8月6日在處分原則第3點增訂第2項，明定新冠肺炎疫情期間走私之漁船或船員，依個案事實情節輕重，依漁業法第10條規定分別核予行政處分，不適用第3點第1項規定。核乃考量新冠肺炎疫情期間，漁船或船員於海上從事走私行為，勢將接觸境外船舶或不明人士而有染疫風險，於返港後將造成國內防疫破口或負擔，增加疫調之困難，也將危及國人健康，為遏阻漁船於新冠肺炎疫情期間從事走私之不法行為，故明定排除同點第1項所列基準之適用，回復母法即漁業法第10條第1項之規定，尚無違反漁業法為維持漁業秩序之立法目的，未逾越母法規定或增加法律所無限制，且文義明顯易懂，目的明確，非一般人難以理解，並可經由司法審查加以確認。是對疫情期間走私之漁船核予處分，即應由被告依個案具體事實情節輕重，依漁業法第10條第1項規定予以核處，不再適用處分原則第3點第1項附表所列關於漁船是否經沒收、沒入、變價(賣)；船主是否經判決有罪及走私物品完稅價格等處分基準之規定。又漁業法第10條第1項所稱「情節重大」，係不確定法律概念，應就具體案件，斟酌行為人違失行為之動機、目的、手段、違反法令義務之程度，及對社會安全秩序所生之危害程度是否影響重大等客觀情形，予以整體判斷認定。

㈢人民以第三人為使用人或委任其為代理人參與行政程序，具有類似性，應類推適用行政罰法第7條第2項規定，即人民就該使用人或代理人之故意、過失，負推定故意、過失責任(最高行政法院100年度8月份第2次庭長法官聯席會議決議參照)。準此，漁業人依法僅能使用漁船，依漁業執照所載之漁具種類及數量，於所載經營期間內，在所載作業海域從事漁撈作業，不得經營非漁業行為；如有違反，即符合漁業法

第10條第1項規定之處罰構成要件，自當受罰。又漁業人縱不出海，但有可歸責於其經營漁業之漁船利用出海或作業之機會，從事本業以外之非漁業行為，亦有漁業法第10條第1項規定之適用，當視其情節之輕重，予以限制或停止其漁業經營、收回漁業證照1年以下、撤銷其漁業經營之核准或撤銷其漁業證照之處分。

㈣經查：

1.原告登記為系爭漁船之所有人即漁業人，並領有漁業執照（本院卷第71-72頁），且系爭漁船經登記核准經營漁業種類為延繩釣漁業，並載明限制條件之一為不得從事非漁業行為，洪慶財為系爭漁船船長。系爭漁船於110年9月30日新冠肺炎疫情期間，在南方澳漁港，經第一岸巡隊在該漁船密艙內查獲系爭未稅菸品1批共計240箱（12萬包），洪慶財並經宜蘭地院111簡679判決處刑確定等情，為原告所不否認，且有第一岸巡隊110年10月13日北一隊字第1101006447號刑事案件報告書、洪慶財110年10月1日調查筆錄、原告113年5月2日陳述意見書、宜蘭地院111簡679判決及動力漁船生命史重點管理資訊報表(原處分卷第4-14頁、本院卷第155-158頁)附卷足稽，為可確認之事實。是原告所有之系爭漁船於前揭時、地有走私系爭未稅菸品，從事非漁業行為之違規事實，洵堪認定。原告為漁業法規定之漁業人，應遵守於出海或作業時不得違法從事非漁業行為之規定，然其經營漁業之系爭漁船，於新冠肺炎疫情期間出海作業時，載運系爭未稅菸品走私進口，顯已違反漁業法施行細則第33條第1款規定。又原告所有之系爭漁船走私系爭未稅菸品高達240箱，數量龐大，且藏匿在船體密艙內，參以洪慶財在偵訊調查時表示：我當天出海後在外海看有1艘漁船靠近我的船，請我幫他載香菸進南方澳漁港，要給我3萬塊的錢，……接獲海域係在外海經緯度121度57分，24度28分左右，大概距台灣沒有很遠，5到6海浬左右等語，有洪慶財110年10月1日調查筆錄附卷可參。是以，洪慶財顯係有意從事走私行為，亦足堪認

定。系爭未稅菸品倘未經查獲，上岸販售圖利，除侵蝕國家稅收外，因來源不明，亦將危害國人健康，且系爭漁船船員接觸境外人士，返港後如直接進入社區，將造成國內防疫風險，付出之社會成本不可謂不大，其行為嚴重違反漁業執照核發之目的。原告身為漁業人，對其所選任之船長、船員或其他使用人，負有選任、監督、管理之義務，以避免違規行為發生，原告既以洪慶財擔任船長，對船長之選任與監督顯未盡其責，其未盡身為漁業人之指揮、監督之責，致生系爭漁船與境外船舶從事走私行為，造成國內防疫負擔、我國人員染疫高度風險，損害漁業形象。被告衡酌上情，認原告違反漁業法施行細則第33條第1款規定，違規情節重大，爰依漁業法第10條第1項後段、第11條之1第3項等規定，以原處分撤銷原告漁業證照，自即日起失其效力，如原處分送達時系爭漁船已出港，請於送達次日起15日內返港。經核被告依裁處時處分原則第3點第2項規定不適用附表之處分基準作為判斷基準，於法並無不合。原處分就行為人違失行為之相關情狀、對社會安全秩序所生之危害等予以整體判斷，所為「違規情節重大」之認定並無違誤，且被告基於漁業管理之目的，裁量選擇撤銷原告漁業證照，未逾越法定裁量範圍，亦無裁量濫用或怠惰之情形，且無違反行政程序法第9條、第36條、第43條及比例原則。原告主張被告未審酌「情節重大」要件，而作成最嚴格管制之撤銷系爭漁船漁業證照，有認事用法及裁量怠惰之違誤，違反行政程序法第9條、第36條及第43條等規定及違反比例原則、理由不備之違法，應予撤銷云云，均不可採。

2.原告固主張其將系爭漁船出租予洪慶財，於租賃合約書載明交付漁船予洪慶財經營漁業，其非漁業法第4條第1項及施行細則第33條第1款規定之漁業人及行為人，當屬不構成本件裁罰主體，而其亦非本件走私行為人，對於洪慶財以系爭漁船走私系爭未稅菸品，事前全然不知，且系爭漁船出海作業遠在海上，其實難以時刻監督漁船或洪慶財之行蹤舉止，洪

慶財駕船出海為走私行為，非原告所能管制或監督，無預防之能力，原告無故意或過失云云，惟查：

⑴依漁業法第7條及第8條第3項授權訂定之漁船建造許可及漁業證照核發準則第4條第1項第4款規定：「符合下列規定之一者，得申請核發漁業證照：……四、以承受或租賃他人之漁船經營漁業。」原告稱其將系爭漁船出租予洪慶財，並未提出其已依漁業法第8條第1項規定，向主管機關申請漁船租賃許可之證明文件，亦未出具已依前揭規定，申請核發漁業證照，仍係由原告以漁業人名義申請漁業執照；又觀諸原告所提出之漁船租賃協議書（本院卷第123-124頁），其租賃期間至110年6月20日即已屆至，未見原告提出爾後其與洪慶財間之漁船租賃契約，以證明系爭漁船有出租予洪慶財一事，則本件查獲日即110年9月30日原告是否確有將系爭漁船出租洪慶財從事漁業，自非無疑。況原告既為漁業人，不能以其將系爭漁船出租予他人使用為由，卸免其身為漁業人之責任。

⑵原告身為系爭漁船之漁業人，對其所選任之船長、船員或其他使用人，負有選任、監督、管理之義務，以避免違規行為發生，已如前述，原告將系爭漁船交付洪慶財使用，其未提出任何證據以證明其已盡選任、監督、管理之責，自難認其已盡船主就系爭漁船使用人之選任、監督及管理之責，則原告對洪慶財故意為本件走私行為，自應依漁業法第10條第1項後段規定負其責任。原告以其非行為人，事前全然不知，且無法時刻監督漁船或洪慶財之行蹤舉止，故無故意、過失云云，誠屬卸責之詞，要難採取。

3.至原告請求調閱宜蘭地院111簡679判決卷宗（含偵查卷宗），擬證明其對洪慶財系爭走私行為事前不知情，及系爭走私菸品有無經檢察機關完成變價，如無，系爭未稅菸品完稅價格為何，此攸關原告是否違反漁業法施行細則第33條第1款、漁業法第10條第1項後段及處分原則第4點第2項等規定且情節重大云云，惟本院就原告確有違反漁業法施行細則第33

條第1款、漁業法第10條第1項後段及裁處時處分原則第3點第2項等規定，且情節重大，已審認如上，核無再調取前開刑事卷宗之必要，併予敘明。

五、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。被告就原告所有系爭漁船從事走私系爭未稅菸品之非漁業行為，情節重大，予以撤銷系爭漁船漁業執照，自即日起失效，如漁船已出港，應依限返港，認事用法俱無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院詳加審究，核與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

七、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　　114　　年　　8　　月　　7　　日

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　鄧德倩

法　官　魏式瑜

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
㈠符合右列情形之一	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代

者，得不委任律師為訴訟代理人	理人具備法官、檢察官、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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　7　　日

書記官　林俞文