

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

112年度簡字第36號

114年2月14日言詞辯論終結

原 告 財政部關務署基隆關

代 表 人 張世棟

訴訟代理人 林文川

鄒宗一

林菘郁

被 告 交通部航港局

代 表 人 葉協隆

訴訟代理人 張仔萱律師

謝昆峯律師

上 一 人

複 代理人 徐沛曠律師

輔助參加人 海洋委員會

代 表 人 管碧玲

訴訟代理人 李奕德

上列當事人間商港法事件，原告不服交通部民國112年2月24日交  
訴字第1110039572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

壹、程序部分

原告起訴時，其代表人原為陳世鋒，於訴訟進行中變更為張  
世棟，並已具狀聲明承受訴訟，有聲明承受訴訟狀（本院卷  
第119頁）在卷可稽，核無不合，應予准許。

01 貳、實體部分

02 一、事實概要：

03 原告所有巡邏船「海瀛」（船舶編號000000，下稱系爭船  
04 舶），於民國111年6月24日23時靠泊基隆港小艇碼頭時，有  
05 船舶漏油污染之情形，被告認原告違反商港法第37條第1款  
06 規定，爰依同法第63條第1款規定，以111年11月21日航北字  
07 第1113113826號執行違反商港法案件裁處書（下稱原處  
08 分），裁處原告罰鍰新臺幣30萬元。原告不服，提起訴願，  
09 經交通部以112年2月24日交訴字第1110039572號訴願決定駁  
10 回。原告仍不服，提起本件行政訴訟。

11 二、原告起訴主張：

12 (一) 主張要旨：

13 **1.原處分應適用海洋污染防治法(下稱海污法)第16條第2項**  
14 **第1款之規定不予處罰：**系爭船舶排洩燃油入海之行為，  
15 同時符合商港法第37條第1款「排洩污油水或其他污染  
16 物」及海污法第30條第1項「船舶之油或其他污染物質未  
17 依規定排洩於海洋」，而關於商港區域之海污事件，應有  
18 海污法之適用，商港法漏未規定「不罰的海洋污染行  
19 為」，並非立法者有意排除，就商港區域有該當海污法第  
20 16條第2項規定「不罰的海洋污染行為」之污染行為者，  
21 應適用或類推適用海污法第16條第2項之規定；而參照  
22 「防止船舶污染國際公約」（International Convention  
23 for the Prevention of Pollution from Ships，下稱MA  
24 RPOL公約）附則I第4條，針對不應處罰之排放行為，僅排  
25 除因故意致船舶受損導致之排放行為，海污法第16條第2  
26 項亦應從其解釋。而本件係因船體損壞致燃油溢流至艙  
27 底，輾轉造成保障船隻及人員安全之艙底水泵自動啟動，  
28 始將燃油排洩入海，原告並非出於故意，故本件已該當海  
29 污法第16條第2項第1款之「緊急避難或確保船舶安全」之  
30 要件，不予處罰。

31 **2.原告就本件漏油污染並無過失，亦無期待可能性：**針對船

01 船損害部分，原告已提出於系爭船舶報廢後仍自主從事定  
02 期檢驗之紀錄，足見原告就系爭船舶之狀況，已善盡維護  
03 之注意義務。又原告身為公務機關，其員額受法定人事編  
04 制及公務員任免詮敘程序之限制，無法就已報廢之船舶獲  
05 得最高人事主管機關核可配給專用員額，此與私人單位能  
06 依其自由意志僱用人數不同，故原告僅能在既定人力不變  
07 之條件下，勉力達成每日至少1人負責系爭船舶，已較一  
08 般停泊未作業之船舶管理更為慎重，亦足證前述原告已善  
09 盡注意義務，且依勞動基準法（下稱勞基法）規定，系爭  
10 船舶所屬單位之「技工」無法作為加班人力使用，故原告  
11 雖盡力維持1人負責系爭船舶，但實際上並無可能確保任  
12 何時間均由擁有「機電(輪機)」專長之船員留守。故原  
13 告基於上開法律上及事實上之限制，造成人力及專業不  
14 足，始造成本件漏油污染，原告應無過失，亦無期待可能  
15 性。

16 (二) 聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

### 17 三、被告答辯則以：

#### 18 (一) 答辯要旨：

19 1. 商港區域內漏油事件無適用MARPOL公約附則I第4條，原處  
20 分依商港法第37條第1款、第63條第1款裁處，並無違法：  
21 商港法第37條未有適用例外之明文，且交通部就商港區域  
22 內之漏油事件等商港安全管理事項，未依商港法第75條公  
23 告採行MARPOL公約附則I第4條之規定，作為在商港區域排  
24 放污水之免責事由；況系爭船舶並非航行於國際航線適用  
25 國際公約之船舶，難認有MARPOL公約之適用。

26 2. 原告就本件漏油污染應有過失，且非不可預期：系爭船  
27 舶使用期間已逾20年，自可預期該船舶會出現設備零件老  
28 化、故障等問題，應加強檢查維護，原告既仍使系爭船舶  
29 維持一定油量，對於系爭船舶之安全及防污設備，自應確  
30 實進行檢查測試及維護，不得因系爭船舶正辦理報廢程  
31 序，即得疏忽管理；再者，原告使用系爭船舶已逾20年之

01 久，對於一般船舶管理操作，應可清楚知悉艙底水泵由手  
02 動模式調整為自動模式之風險，原告自應特別加強教育訓  
03 練，並隨時巡查艙底水位，然本件系爭船舶之洩漏油量高  
04 達約300公升，值班人員均未發現漏油情形，實難謂原告  
05 有隨時注意船舶狀況，並針對緊急情形即時應處。原告為  
06 圖方便將艙底水泵改為自動模式，於發生漏油情形後，復  
07 未能及時手動關閉艙底水泵，原告雖非故意，但依上開情  
08 節實屬應注意、能注意而未予注意，具有過失，且原告並  
09 非事實上或法律上無法改善或避免上開疏失，不具有「無  
10 期待可能性」之阻卻責任事由，原告就違反商港法第37條  
11 第1款行為，主觀上應有可非難性及可歸責性。

12 (二) 聲明：原告之訴駁回。

#### 13 四、爭點：

14 (一) 本件商港區域內漏油污染事件得否適用海污法第16條第2  
15 項第1款之規定，不予處罰？

16 (二) 原告就本件漏油污染事件得否主張緊急避難以阻卻違法？

17 (三) 原告有無過失或欠缺期待可能之情形？

#### 18 五、本院之判斷：

19 (一) 應適用之法律：

20 商港法第37條第1款：「商港區域內，不得為下列污染港  
21 區行為：一、船舶排洩有毒液體、有毒物質、有害物質、  
22 污油水或其他污染物之行為」，同法第63條第1款：「有  
23 下列情形之一者，由航港局或指定機關處船舶所有人或船  
24 長新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並令其限  
25 期改善，屆期未完成改善者，按次處罰；情節重大者，應  
26 令其停工：一、違反第三十七條第一款規定排洩污油水或  
27 其他污染物；或違反同條第二款規定」。

28 (二) 上開如事實概要欄所載之事實，除下述爭點外，均為兩造  
29 所不爭執，並有被告111年7月1日航北字第1100000000號  
30 函暨被告所屬北部航務中心港區管理巡查單及存證照片、  
31 111年8月19日系爭船舶於基隆港漏油案審議會議紀錄、中

01 華海事法律事務所法律意見書（二）、原處分、訴願決定  
02 書在卷可稽，此部分之事實，已可認定。

03 (三) 商港區域內漏油事件，並無海污法第16條第2項第1款規定  
04 適用：

- 05 1. 按100年6月14日商港法修正草案總說明第二點明示：  
06 「二、將商港區域內之『污染防治』增列為本法立法目的  
07 之一，並配合港區實務管理需要，明列港區污染行為之違  
08 法態樣，並參考相關環境保護法規調整罰責規定，俾建立  
09 港區內污染行為之管理機制。至港區外海水污染管理，已  
10 逾越本法規範範圍，應回歸海洋污染防治法相關規定辦  
11 理，爰修正第37條至39條、……第63條」（本院卷第241-  
12 242頁），又依交通部114年1月16日交航字第1139800414  
13 號函所示：「二、MARPOL附則I『防止油污染規則』旨在  
14 預防船舶運輸過程中可能造成之海洋油污染，其規範重點  
15 為適用船舶之設計建造、船舶設備防污性能操作性要求以  
16 及檢驗與證書核發標準。……三、就MARPOL公約附則I第4  
17 條之適用例外，是否適用我國商港區域內之漏油事件部  
18 分，說明如下：（一）MARPOL公約附則I第15條規定，船  
19 舶原則禁止自船上排放油類或含油混合物入海，僅在正常  
20 航行下，經認可之油水分離設備處理後，方得排放濃度不  
21 超過15ppm之含油水。復依第4條規定，非因人為疏失或故  
22 意行為造成船舶或其設備損毀或意外事故導致油污染，或  
23 為保障人命安全或避免更大危害所採取之緊急處置，例外  
24 不適用第15條規定。（二）依據船舶法第30條第1項及船舶  
25 檢查規則第3條第2項規定，航行國際航線適用國際公約規  
26 定之國輪，應依MARPOL公約規定施行檢查，並具備公約證  
27 書；前述適用船舶雖應遵MARPOL公約規範之檢查標準及要  
28 求，惟該污染行為倘有違反我國海洋污染防治法或商港法  
29 等法規，仍應受各該法規處罰。商港法第37條未有適用例  
30 外明文，且本部就商港區域內之漏油事件等商港安全管理  
31 事項未依商港法第75條公告採行MARPOL附則I第4條，爰無

01 適用該條例外規定作為免除『商港法禁止於商港區域內排  
02 放汙油水』責任之事由」（本院卷第283-284頁）。

- 03 2. 是依上開商港法及其立法說明、函釋可知：停泊在商港區  
04 域內之船舶，因其海損風險顯較航行於國際航線之運輸船  
05 舶為低，且商港區域內之設備繁雜，故就船舶停靠之營運  
06 管理亦與船舶運輸之管理不同，基於特別法優先原則，就  
07 「港區內」污染行為之違法態樣及其處罰規定，應優先適  
08 用商港法第37條規定，而排除海污法之適用。從而，原告  
09 主張本件商港區域內之漏油應適用海污法第16條第2項第1  
10 款規定免罰云云，洵無可採。

11 (四) 原告就本件漏油污染行為並不該當緊急避難要件：

- 12 1. 按違反商港法第37條第1款「商港區域內排洩汙油」之裁  
13 罰，固無海污法第16條第2項第1款規定適用，但仍屬違反  
14 行政義務之處罰，自應以其行為具不法性為前提，如符合  
15 行政罰法第13條緊急避難者，仍不應處罰。又按行政罰法  
16 第13條規定：「因避免自己或他人生命、身體、自由、名  
17 譽或財產之緊急危難而出於不得已之行為，不予處罰。但  
18 避難行為過當者，得減輕或免除其處罰。」係參考刑法第  
19 24條、德國違反秩序罰法第16條所訂定之行政罰法上「緊  
20 急避難」法制。緊急避難係阻卻違法之正當事由，倘為避  
21 免自己或他人之生命、身體、自由、名譽或財產遭受緊急  
22 危難，而出於不得已之行為且未過當者，如因而違反行政  
23 法上之義務，應具有阻卻違法之正當事由，惟如避難行為  
24 未採取適當手段因而過當者，尚不能認係阻卻違法之正當  
25 事由，惟其情可憫，故但書規定避難行為過當者得減輕或  
26 免除其處罰（立法理由參照）。而構成行政罰法上阻卻違  
27 法正當事由之「緊急避難」，其要件包括：(一)須有緊急危  
28 難存在：所謂「緊急」，係指倘未立即採取避難措施，即  
29 無法阻止危難之發生或擴大。而所謂「危難」，則係指自  
30 己或他人之生命、身體、自由、名譽或財產有發生災難之  
31 可能性，至其係肇因於自然災害或人為因素，固非所問。

01 惟為避免「緊急避難」制度遭不當濫用，而成為違反行政  
02 法上義務者之遁詞，倘該危難係因行為人蓄意招致以便遂  
03 行其違反行政法上義務行為，或行為人事前應防止、能防  
04 止而未防止，導致該危難之發生，則均不屬之。(二)避難行  
05 為必須客觀上不得已：即緊急避難行為在客觀上須係為達  
06 到避難目的之必要手段。行為人因自己或他人之生命、身  
07 體、自由、名譽、財產遭遇緊急危難，若非立即採取避難  
08 行為犧牲他人法益，否則無法保全自己或他人法益時，固  
09 能主張緊急避難，惟此避難行為須係足以挽救法益陷於急  
10 迫危險之「必要手段」，亦即所犧牲之他人法益與所保全  
11 之法益間，已呈現不可避免之利益衝突現象，兩者僅能擇  
12 一存在，不是喪失所要保全之法益，就是犧牲他人之法  
13 益，此時方屬所謂「必要」。「不得已」則係指避難行為  
14 之取捨，祇此一途，別無選擇而言，如尚有其他可行之方  
15 法足以避免此一危難，即非不得已之避難行為。(三)緊急避  
16 難行為必須不過當：緊急避難行為在客觀上若已過當者，  
17 即已超出緊急避難之範圍，構成避難過當，自不能阻卻違  
18 法，僅能減免處罰。而判斷有無過當之標準，係採「保護  
19 優越法益原則」，亦即依「法益衡量理論」之觀點（包括  
20 法益位階關係、法益受影響之程度、損害發生之可能性、  
21 被犧牲者之自主決定權、危難是否來自於被犧牲者、法益  
22 對於個別當事者所具有之特別意義及遭人強制之避難狀態  
23 等因素），判斷避難者所保護之法益，是否較其所犧牲之  
24 他人法益，具有顯著之優越性。(四)避難行為必須出於救助  
25 意思：即行為人主觀上須係出於救助自己或他人生命、身  
26 體、自由、名譽、財產之緊急危難的意思（最高行政法院  
27 106年度判字第104號判決意旨參照）。是以，若避難人所  
28 生之危難，係因避難人可歸責於自己之事由（諸如蓄意招  
29 致危難，或其事前應防止、能防止而未防止，導致該危難  
30 之發生）所致，依上開說明，主張避難人根本不該當緊急  
31 避難要件，即不得阻卻其違章行為之違法性。

01 2. 經查，原告對系爭船舶設備老舊、水泵設定為自動排洩之  
02 可能風險應得預見，事前本負有預防油污外洩之義務，且  
03 依其情形並無不能防止之正當事由，卻未予事前防範而致  
04 本件漏油污染事件，當有應防止、能防止而未防止，導致  
05 該危難之發生（原告具過失及期待可能性部分，詳如下  
06 述），參照上開規定及說明，為杜絕原告以事前怠為防範  
07 行為，作為其規避行政法上義務之卸詞，該危險狀況應非  
08 屬行政罰法第13條所稱之「危難」，原告自不得據以主張  
09 其違反商港法第37條第1款所定行政法上義務之行為，該  
10 當行政罰法第13條所定「緊急避難」之阻卻違法事由；再  
11 者，緊急避難係犧牲他人利益以保全自己利益，兩者之利  
12 益衝突，必須符合利益衡平原則，茲衡量維護基隆港區內  
13 海水環境保護之重大公益，與原告船齡已逾20年且辦理停  
14 航之系爭船舶免於損壞之利益間，自應以前者為重，原告  
15 為保護其價值有限之財產，犧牲無價之港區環境，難認符  
16 合緊急避難之要件。原告主張其為緊急避難而應不予處罰  
17 云云，核無可採。

18 **（五）原告就本件漏油污染應有過失及期待可能：**

19 1. 原告雖主張其就系爭船舶已善盡維護之注意義務，且因員  
20 額及勞基法限制，造成人力及人員專業不足，就本件漏油  
21 污染並無過失及期待可能云云。惟查，系爭船舶於111年6  
22 月24日23時許，因法蘭墊片損壞，導致柴油漏至機艙污水  
23 艙後，艙底水泵高位警報自動啟動，將約300公升污油排  
24 洩入海等情，業有被告所屬北部航務中心港區管理巡查單  
25 及存證照片（訴願卷第28-33頁）、111年8月19日系爭船  
26 舶於基隆港漏油案審議會議紀錄（訴願卷第50-51頁）在  
27 卷可查。又查，本案經兩造會同國立臺灣海洋大學商船學  
28 系、系統工程暨造船學系及海洋法律研究所3名教授與共  
29 同審議，商船學系A教授審議意見略以：「海瀛艇總噸位  
30 為99.43噸，屬總噸位未滿400噸之船舶，依現有之船舶設  
31 備規則第208條規定，裝置油水分離器並非必要；本件屬

01 人為疏失」；系統工程暨造船學系B教授審議意見略以：  
02 「此艇於2000年建造，屬於舊艇，年代已久且設備並非齊  
03 全，因此更需確實進行保修與正確操作，使用單位之操作  
04 與緊急狀況處理SOP流程需更加強。法蘭墊片損壞導至漏  
05 油排出300公升，事後雖積極處理與復原海面環境，但污  
06 染海域已是事實，責無旁貸」；海洋法律研究所C教授審  
07 議意見略以：「本案重點在於水泵沒有關掉，若把它關掉  
08 油不會排出去，顯然有過失；至於水泵為什麼調成自動，  
09 源於值班人員的問題，正常有值班人員在的話就不用改成  
10 自動，船擺在那裡為了要減少人力，要說沒有過失恐怕較  
11 為困難。關於過失之認定：基隆關先是圖一時之便，將  
12 『海瀛』號艙底水泵改為自動，已有疏失；而燃油洩漏至  
13 艙底後，又未能及時關閉艙底水泵，致使污油水排洩至港  
14 區，大約排洩300公升後才手動關閉。相關人員有應注  
15 意、能注意而不注意，其處置明顯有過失。至於基隆關所  
16 提示之過往維修記錄，亦無法證明其無過失，因為本案是  
17 否過失之認定，為漏油當下之處理是否已盡相當之注意，  
18 而與過往之維修狀況無關」等情，有上開會議紀錄在卷可  
19 查（訴願卷第51-53頁）。

- 20 2. 準此，系爭船舶之船齡已達20餘年，當可預期該船有設備  
21 零件老舊、故障等問題，且原告亦自承系爭船舶已於110  
22 年辦理停航（臺灣臺北地方法院112年度簡字第67號卷，  
23 下稱北院卷，第23-24頁），於報廢前如仍停泊於商港區  
24 域內，自應加強維護及保修，避免因設備損壞污染港區；  
25 再者，原告將系爭船舶停泊於本案港區，又將艙底水泵設  
26 定為自動啟動，自應加強巡查及人員訓練，以應付緊急狀  
27 況、避免事故，故原告對上開船體老舊、水泵設定為自動  
28 排洩之可能風險，應均有注意義務，且難認有何不能預見  
29 之情形，卻於檢修時未能查出法蘭墊片損壞，導致油污流  
30 入艙底，又將艙底水泵設定為自動啟動導致將油污排入海  
31 中，且未能即時處理，直至油污排出約300公升後始進行

01 清除，原告就本案漏油污染應有過失及期待可能。原告僅  
02 以勞基法限制及人力不足，主張其主觀上不可歸責云云，  
03 難認可採。

04 (六) 本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資  
05 料，經本院審核後，或與本案爭點無涉，或對於本件判決  
06 結果不生影響，爰毋庸一一再加論述，爰併敘明。

07 六、結論：原處分認事用法並無違誤，訴願決定遞予維持，核無  
08 不合。原告訴請撤銷原處分及訴願決定均無理由，應予駁  
09 回。第一審訴訟費用應由敗訴之原告負擔，爰宣示如主文第  
10 2項所示。

11 中 華 民 國 114 年 3 月 21 日  
12 法 官 林敬超

13 一、上為正本係照原本作成。

14 二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理  
15 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原  
16 判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違  
17 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴  
18 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  
19 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他  
20 造人數附繕本）。

21 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，  
22 逕以裁定駁回。

23 中 華 民 國 114 年 3 月 21 日  
24 書記官 陳玟卉