臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭
113年度簡字第310號

原　　告　祥雲報關有限公司

代　表　人　曹俊元

被　　告　農業部動植物防疫檢疫署

代　表　人　杜麗華
訴訟代理人　林冠佑律師
　　李冠亨律師
　　陳俊宏

上列當事人間植物防疫檢疫法事件，原告不服農業部中華民國113年6月17日農訴字第1130709376號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

一、本件係因原告不服行政機關所為新臺幣（下同）50萬元以下罰鍰處分（本件罰鍰金額9萬元），依行政訴訟法第229條第2項第2款之規定，應適用同法第2編第2章之簡易訴訟程序。

二、原告起訴時，被告代表人原為邱垂章，嗣於本件訴訟繫屬中，被告代表人變更為由杜麗華代理，並具狀聲明承受訴訟（見本院卷第515頁至第519頁），核無不合，應予准許。

貳、實體方面：

一、事實概要：

原告於112年6月21日以訴外人「蔡承憲」(下稱蔡君)為收貨人，向財政部關務署基隆關(下稱基隆關)傳輸申報自中國大陸輸入貨品名稱為SHELF之貨物一批（於112年6月21日經實名認證APP「EZWAY」〈下稱EZWAY〉回覆申報相符），經基隆關儀檢有異，會同原告現場人員開箱查驗，發現貨物中另夾藏有「貓草種子」(淨重9.12公斤，下稱系爭貨物)，案移被告所屬基隆分署通知蔡君及原告陳述意見，經蔡君否認為系爭貨物之進口人，亦非本件申請線上委任報關認證及點選申報相符之手機門號0000000000（下稱系爭門號）之所有人，被告審認原告以蔡君為收貨人向基隆關傳輸申報，應出具委任書證明確受蔡君委託辦理通關手續，本案雖有線上委任報關資料，惟線上委任之適法性尚有疑慮，原告無法證明確受他人委託報關，應認原告為系爭貨物之輸入人，而系爭貨物屬應實施輸入植物檢疫品目，原告就系爭貨物應申請檢疫而未申請，違反植物防疫檢疫法第17條第1項規定，且其在本案發生日前3年內曾2次違反同一條項規定，並經被告裁處在案，本次屬第3次違規，乃依植物防疫檢疫法第24條第1項第6款及違反植物防疫檢疫法第17條第1項規定案件裁罰基準(下稱裁罰基準)第2點規定，以113年3月11日防檢四字第1131881104號裁處書裁處原告9萬元罰鍰(下稱原處分)。原告不服，循序提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠海關於107年正式推動「實名認證」易利委(EZWAY)APP平台通關制度，鬆綁法規、簡化及E化「快遞貨物簡易報單」之報關委任，民眾向海關申請辦理實名認證註冊後，個人進口貨物，不再需要交付紙本委任書及身分證明文件予報關業者辦理委任，原告也不得再向進口人索取身分證明文件辦理紙本委任，統由關務署委託關貿網路股份有限公司（下稱關貿公司）建立公正第3方之EZWAY平台，由原告製作報單傳送海

關報關，經海關系統轉至EZWAY，並將報關資料由EZWAY推播給民眾，由其查證報關業者申報貨名、數量及價格是否正確，如為屬實，一鍵回復確認(Y)，即完成線上委任，爰民眾已可於EZWAY平台查核貨物正確性及辦理線上委任，已無必要再與報關業者接觸，原告亦無須依報關業設置管理辦法（下稱報關業管理辦法）第12條規定，先予聯繫向海關辦理註冊實名認證之進口人，取得紙本委任及身分證影本，始得報關，線上委任確認，已具法效，不能再以未授權委任之名，核處報關業者冒名報關。

㈡蔡君係遭人盜用身分證明文件以「簡訊認證」方式辦理實名認證註冊，海關未能以實名認證之初衷規劃，以個人手機綁個人之實名認證，竟開放可以用身分證照片辦理「簡訊認證」，只要傳送身分證照片，海關發出認證碼至辦理手機，該手機依認證碼回復，即辦理認證註冊，致不肖人士盜用大量他人身分證照片，通過海關實名認證註冊，導致一手機號碼有數千民眾於不知情情況下被盜用註冊，進而大量冒用不知情民眾名義進口貨物，且原告已經以電話請進口人至EZWAY推撥申報進口貨物品名、價格、數量，檢視是否正確，並請其回復正確(Y)或不正確(N)，原告已盡查證及告知義務與責任，惟遭冒名註冊非原告可預見及能防範，而係關務署錯誤開放「簡訊認證」政策所致，自應由原行政機關負其錯誤之行為過失，行政機關處分自有違行政程序法第8條及第9條規定。

㈢原告依報關業管理辦法第13條規定，報關業受委任辦理報關時，應依據進出口人提供之發票、提單或其他有關資料文件，依規定正確申報貨名、稅則號別或其他應行申報事項，製作進出口報單或其他報關文件，爰原告憑進口人交付集運業者辦理託運之資料，辦理報關申報，至於包裝箱(袋)內盛裝之貨物是否與其提供報關申報相符，非能期待原告能查知，被告引用海關管理進出口貨棧辦法(下稱海關管理辦法)第21條第1項規定，係貨主方有資格向海關申請必要性看

貨，非為原告可任意申請看貨，且依海關規費徵收規則，看貨應收特別監視規費，報關業者未經進口人要求協助申請，於貨主未在現場情況下，不會也不能辦理開箱確認貨物才進行報關。又就海運快遞貨物通關實務，快遞貨櫃經海關拆剪貨櫃封條後，貨物隨即經由輸送帶運送至海關X光儀器檢查，在海關X光儀器檢查前，原告不得、也無空間觸碰貨物，被告顯有誤解法規及快遞貨物通關實務，逕依上揭法條之規定，認定原告應負責履行實際輸入之貨物與申報內容相符之義務，本件處分顯屬違法等語。

㈣並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告實際上並未受蔡君委任報關，且原告就是否確受委任報關一事也未進行任何查證，核有應注意、能注意而不注意之過失，自應以原告作為本件進口貨物之輸入人，而由原告負擔違規責任：

1.蔡君已明確否認曾委任原告辦理系爭貨物之報關，並提出臺南市政府警察局麻豆分局下營分駐所受(處)理案件證明單為證，且其亦非系爭門號之所有人，足徵本件實際上並無原告所稱之委任事實存在。本件經函請基隆關調查後，亦經基隆關回覆稱本件委任報關之文件資訊並非無疑，且原告無法證明確受蔡君委任報關，也無法證明系爭貨物有實際貨主，故應自負違章責任等語。依此，原告既無法證明自身確受蔡君委任報關系爭貨物，復無法提出充分事證說明系爭貨物之實際貨主為何人，其仍以貨物持有人之身分進行輸入申報事宜，則自應以原告為系爭貨物之輸入人，由原告自負違規責任。

2.EZWAY線上委任系統形式上雖顯示有委任原告報關乙情，惟並非報關資料以電子化處理，即可免除報關業者確認委任關係之存在之責任，蓋原告作為專業報關業者，係以進出口報關營取商業利益之特許行業，其專業及應注意能力本較一般人為高，自應瞭解委託書之重要性，且原告依此模式獲利之

同時，不可能毫無風險，理應對所報關之貨物及進口人有相當之職業警覺，其或可透過EZWAY線上委任系統所載之進口人聯絡資訊先行查證委任狀態；亦可與貨物輸入人確認及查核申報內容是否確實。但原告卻捨棄上述事前防免管道及機制而不為，甘冒事後被查獲無法補具合法委任之危險，即草率以蔡君之名義辦理報關，而未踐行任何查證，其對於是否確受合法委任乙事，核有應注意、能注意而不注意之過失，自應作為輸入人承擔所生之違章責任，而不能主張免罰。

3.報關業管理辦法第12條業已明定報關業者受委任報關應檢具委任書，且須依期限保存，如海關要求要出示委任書時，原告即須出具委任書；再者EZWAY僅為概括授權通關，並不表示取得EZWAY之概括授權通關，原告即得免除逐筆查核通關之義務，亦未免除其申請檢疫之義務，就事後疑義進行審查時，由報關業者舉證其是否就個別報關取得授權。且原告基於與寄件人及收件人之契約，其為進口人辦理報關事宜，則依據委任契約賦予雙方當事人之權利義務，原告自得請求寄件人交付納稅義務人辦理報關包含檢疫在內所需之一切文件；另為免影響快遞貨物通關時效，如原告未能及時確認貨物內容或取具納稅義務人之委任書正本及相關檢疫文件，亦可請集貨單位於收貨時先以儀器確認貨物內容或請求寄件人先行提供委任書及檢疫文件之傳真本，以憑辦理報關及申報檢疫事宜，事後再依海關及檢疫單位之要求補具委任書及相關資料正本供核。倘寄件人於通關當下，即未提供委任書及檢疫文件正本或傳真本，則原告當予衡酌其事後因無法提示委任書而可能產生之後果及受裁罰之風險，決定是否接受此一受託辦理報關及進口業務。原告明知此一風險存在，卻於本件仍消極未予確認輸入系爭貨物實際內容及應遵循之規定，即驟認已充分受託並據以辦理報關，致未覈實申報及申請檢疫，當應自行承擔此法律效果。是原告以納稅義務人即收貨人蔡君名義進口系爭貨物，既未事前取得其委任書、亦未於報關時申報檢疫，又查無其他證據證明其確受「蔡君或

實際貨主委託報關」，復未取得發票等法定報關文件製作報單及檢疫文件申請檢疫，致生本件違規情事，原告核有應注意、能注意而不注意之過失。

4.且原告前於112年5月31日即曾以「張敬玄」之名義辦理進口報關，並亦於該批進口貨物中查獲含有應申請檢疫之木頭而受罰。由此可見，本件並非原告第一次以他人名義進口應申請檢疫物而未事先申請檢疫而受罰。甚者，原告前次遭裁罰之原因亦係因無法證明有受「張敬玄」之合法委任，而同樣以輸入人之身分受罰，與本件裁處情形完全相同，益徵原告未善盡其注意義務甚明。原告無法證明確實有受蔡君委任進口系爭貨物，亦無法證明系爭貨物有其他輸入人，且原告僅仰賴中國大陸地區集貨承攬業者提供之資料，即草率辦理系爭貨物進口申報，而未為任何實質查證，自存有應注意、能注意而不注意之過失，是應認原告方為系爭貨物之輸入人，而應由原告自負違規責任。

㈡縱蔡君有委任原告進口報關之事實，原告依其報關代理人之地位，亦須依法申請檢疫。然原告既未為之，亦未注意申報內容與實際貨物是否相符，即草率在未申請檢疫之情況下，辦理報關，則被告依此違規事實作成裁罰處分，當屬依法行政，要無違誤，自無撤銷裁處之理：

1.海關管理辦法第21條第1項前段之意旨，係使貨物輸入人得於海關查驗前，先行查看貨物，於確認貨物內容後始行申報，是海關管理辦法第21條第1項之規定乃確保貨物輸入人取得檢查輸入貨物之能力，並履行實際輸入之貨物與申報內容相符之注意義務。

2.本件縱有原告所述之委任情事存在，依植物防疫檢疫法第17條第1項前段之規定，原告作為蔡君之代理人，依法亦負有申請檢疫之義務。而佐以原告係從事經營報關事業之業者，對於報關之相關規定及流程較諸一般人有更高之專業能力，遑論本件更非原告第一次遭查獲有未按實申報之情事，其注意義務本應隨之提高。依比，原告就其輸入之貨物，理應本

其專業及高於一般人之注意能力確認其申報內容與實際貨物是否相符，並得依海關管理辦法第21條第1項前段規定，向基隆關申請先行查看貨物，倘發現其中內容與申報內容不符，即可於海關查驗前為適當之處理後據實申報。然原告確未為上述查證動作，而仍在進口貨物內容不明之情況下執意報關，其有義務、有能力注意，卻未注意而導致未履行申請檢疫之義務，當有過失，自不得謂以「不知曉或無法查證進口貨物內是否含有應檢疫物品」等辯詞，即逕自主張免責。故原告既於報關時因過失而未履行其申請檢疫之義務，自應依植物防疫檢疫法第24條第1項第6款規定負違規責任，是被告依植物防疫檢疫法第13條之1第1項、第17條第1項前段及第24條第1項第6款之規定；以及參考違反植物防疫檢疫法第17條第1項規定案件裁罰基準第2點附表之規定，裁處原告9萬元罰鍰，確於法相符等語。

㈢並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠本件相關法規：

1.植物防疫檢疫法第13之1條第1項規定：

「中央主管機關得指定植物、植物產品及其他有傳播有害生物風險之物品，公告為應實施輸入檢疫之品目（以下簡稱檢疫物）。」

2.植物防疫檢疫法第17條第1項規定：

「輸入檢疫物，應於到達港、站時，由輸入人或其代理人向植物檢疫機關申請檢疫；未經完成檢疫，輸入人或其代理人不得拆開包裝或擅自移動。」

3.植物防疫檢疫法第24條第1項第6款規定：

「有下列情形之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰：…六、輸入人或其代理人違反第十七條第一項規定未申請檢疫，或未經完成檢疫而拆開包裝或擅自移動，或收件人未依第十七條第四項規定向植物檢疫機關申請檢疫。」

4.關稅法第27條第2項規定：「前項辦理快遞貨物通關場所之

設置條件、地點、快遞貨物之種類、業者資格、貨物態樣、貨物識別、貨物申報、理貨、通關程序及其他應遵行事項之辦法，由財政部定之。」

5.海運快遞貨物通關辦法第1條規定：「本辦法依關稅法第27條第2項規定訂定之。」第18條第1項、第2項規定：「（第1項）進口海運快遞貨物之收貨人、提貨單或貨物持有人及出口海運快遞貨物之輸出人，委任報關業者辦理報關手續者，報關時應檢附委任書原本。但有下列情事之一，不在此限：一、以傳真文件代替委任書原本，且傳真文件經受任人簽認者。二、以書面或線上方式辦理長期委任者。（第2項）前項但書以外進口海運快遞貨物以簡易申報單辦理者，得經報關業者具結，於貨物放行後取得納稅義務人之委任文件，或經納稅義務人以實名認證行動通訊門號裝置回復確認或以自然人憑證登入確認方式，辦理線上報關委任。」

6.海關管理辦法第21條第1項規定：

「存棧之進口、出口或轉運、轉口貨物，如須公證、抽取貨樣、看樣或進行必要之維護等，貨主應向海關請領准單，貨棧業者須依准單指示在關員監視下辦理，其拆動之包件應由貨主恢復包封原狀。但政府機關基於貨品檢驗（疫）需要所為之抽取貨樣、看樣作業，貨棧業者依該機關核發之文件辦理。」

7.行政罰法第7條規定：「（第1項）違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。（第2項）法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」

㈡事實概要欄所載事實，業據兩造陳述在卷，並有系爭貨物照片（本院卷第91、214頁）、蔡君陳述意見書及附件（本院卷第95-99頁）、中華電信股份有限公司（下稱中華電信公司）通聯紀錄查詢系統資料（本院卷第107頁）、關貿公司

函及附件（本院卷第109-111頁）、行政院農業委員會112年5月15日農授防字第1121493606A號公告（本院卷第202至205頁）、基隆關112年8月24日函暨所附進口快遞貨物簡易申報單（下稱系爭貨物申報單）、扣押貨物收據及搜索筆錄（本院卷第206-210頁）、原處分及送達證明（本院卷第252至254頁）及訴願決定（本院卷第265-273頁）等附卷足稽，應堪認定。

㈢原告就系爭貨物未依植物防疫檢疫法第17條第1項申請檢疫一事，實非可歸責，理由分述如下：

1.依海運快遞貨物通關辦法第18條第2項之規定，就系爭貨物得經原告具結，於貨物放行後，經進口人以實名認證行動通訊門號裝置回復確認或以自然人憑證登入確認方式，辦理線上報關委任，此係「為防範冒名申報快遞貨物進口，兼顧快遞貨物收貨人個資保護及解決快遞報關業者取得快遞貨物收貨人個資困難，導入行動數位身分識別技術」，而實名認證制度自111年9月15日起，實施「預先委任2.0」新制，由民眾於EZWAY自選設定加入預先委任功能，進口人點選確認後，始認有委任關係存在，被告才會准許繳稅放行貨物，是本件於報關後既經進口名義人以EZWAY回覆「申報相符」（本院卷第47頁），縱事後經進口名義人敘明係遭冒用身分，實不應就此即認可歸責於原告，並進而認本件未依植物防疫檢疫法第17條第1項申請檢疫一事，亦可歸責於原告。

2.且本件既經進口名義人以EZWAY回覆「申報相符」，縱原告於報運系爭貨物前透過報關資料所載進口人之系爭門號聯繫確認系爭貨物之內容，亦難認原告即可發覺系爭貨物有應檢疫物之情，自不應以原告未為該查證行為，即認原告就本件未依植物防疫檢疫法第17條第1項申請檢疫一事應可歸責。且縱報關業者依海關管理辦法第21條規定可申請查驗貨物；然若僅為檢疫之目的，而就每件經進口人註冊EZWAY並完成申報相符確認之進口快遞貨物簡易申報單辦理，均仍要求報關業者於報運前先申請查驗貨物，以確認是否有應檢疫物，

則就報關業者、海關及貨棧業者之相關通關時間、人力及費用負擔而言，均顯不可行，亦有違海運快遞貨物通關辦法第18條第2項之立法目的，又系爭貨物申報單形式上並無異常之處，實難認原告報運系爭貨物前即可知悉其屬檢疫物或有高度可能係檢疫物，自不得因原告未先申請查驗系爭貨物即認其就本件違規事實核有過失，是被告執之而謂原告就本件未依植物防疫檢疫法第17條第1項申請檢疫一事核有過失，亦無足採。

3.從而，被告未審酌上開情事，逕認原告違反植物防疫檢疫法第17條第1項規定，乃以原處分裁處原告前揭處罰內容，洵屬有誤。

五、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，無一一論述之必要，一併說明。

六、結論：原處分違法，訴願決定遞予維持，亦非適法。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　28　　日

法　官　陳宣每

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，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原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背法令之具體事實），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。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　28　　日

書記官　洪啟瑞