最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第553號

上　訴　人　寰宇漁業股份有限公司
代　表　人　陳炳騫
上　訴　人　冠宇漁業股份有限公司
代　表　人　陳炳騫
共　　同
訴訟代理人　蔡東賢　律師
　　馮基源　律師
被上訴人　行政院農業委員會
代　表　人　陳吉仲

上列當事人間遠洋漁業條例事件，上訴人對於中華民國107年11月8日臺北高等行政法院107年度訴字第981號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件被上訴人之代表人已由林聰賢變更為陳吉仲，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，經核無不合，應予准許。

二、上訴人寰宇漁業股份有限公司（下稱寰宇公司)為大慶666號漁船（編號：CT8-0062、總噸數1,052噸，下稱大慶號)經營者、上訴人冠宇漁業股份有限公司（下稱冠宇公司，與寰宇公司則合稱為上訴人等）為慶豐767號漁船(編號：CT7-0325、總噸數996噸，與大慶號合稱為系爭漁船)之經營者，系爭漁船均經被上訴人核准於民國106年1月1日至同年12月31日在太平洋從事鏡鮪圍網漁業作業。上訴人等原分別於106年4月24日提交卸魚預報表，申報預定由巴拿馬籍運搬船HURU於106年4月30日運搬漁獲至日本山川港（下稱山川港）卸魚，經被上訴人審查同意在案。惟系爭漁船未經申請許可，即委託上開運搬船先行於同年4月30日在中國寧波港(下稱寧波港）卸下部分漁獲，再於同年5月2、3日在山川港卸下其餘漁

獲，並於同年月5日提送山川港卸魚之卸魚聲明書予被上訴人。其後，上訴人等分別於106年5月22日向被上訴人提送更正卸魚聲明書，表明系爭漁船原預訂於山川港卸下之漁獲，已有部分漁獲在寧波港卸下，上訴人寰宇公司並於同日提送部分漁獲於寧波港卸魚之卸魚預報表及卸魚聲明書；上訴人冠宇公司則於同日及同年6月2日，分別提送部分漁獲於寧波港卸魚之卸魚預報表、卸魚聲明書予被上訴人。被上訴人審認上訴人等未經許可在寧波港卸魚，違反遠洋漁業條例第11條第1項規定，且為同條例第13條第1項第3款之重大違規行為，依同條例第36條第1項第1款規定，分別以106年9月20日農授漁字第1061330369號處分書、同日字號第0000000000號處分書（以下合稱為原處分），處上訴人等罰鍰新臺幣（下同）各600萬元。上訴人等不服，循序提起行政訴訟，聲明判決撤銷訴願決定及原處分，經原審法院判決駁回，而提起上訴。

三、上訴人等起訴之主張、被上訴人在原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，係以：

(一)上訴人等分別於106年4月24日提交卸魚預報表，申請委託運搬船預定於106年4月30日至山川港卸魚，經被上訴人以審查決定書表示原則同意，並敘明請上訴人注意轉知船長，實際卸魚日期不得早於106年4月30日，倘因故欲修正卸魚預報表內容或變更卸魚日期，應於卸魚前辦理異動申報等語，惟系爭漁船未經申請許可，先行於寧波港卸下部分漁獲，才至山川港卸下其餘漁獲，並於事後向被上訴人補送寧波港之卸魚預報表，即違反遠洋漁業條例第11條第1項規定，且屬同條例第13條第1項第3款之重大違規行為，被上訴人依同條例第36條第1項第1款規定，各處上訴人等最低額罰鍰600萬元，並無違誤。

(二)系爭漁船於106年3月27日傳真之轉載漁獲確認書，其格式與106年1月20日訂定之鮪延繩釣或鰹鮪圍網漁船赴太平洋作業

管理辦法（下稱行為時管理辦法）規定不符，並無記載預定卸魚時間及港口，被上訴人自無法從中得知卸魚相關資訊。是上訴人未依行為時管理辦法第76條第2項規定之表格申報轉載漁獲確認書，自無該條項所定「視同已依第1項申請卸魚許可」之適用，上訴人仍應依同條第1項之規定申請卸魚許可，尚難以被上訴人未通知重新申報或補正轉載漁獲確認書，執為免罰之論據。

(三)遠洋漁業條例第13條所列19款重大違規行為中，僅第6款、第17款及第19款之違規態樣，明定為故意或明知始予處罰，可知該條文所列重大違規行為，於立法時即已區分部分類型行為限於故意始罰之，其餘類型行為則未限於故意始可處罰。上訴人等既有上開第13條第1項第3款所列未經許可卸魚之重大違規行為，縱非故意，亦難辭過失之責，自應予處罰。又系爭漁船原申經許可於106年4月30日在山川港卸魚，惟系爭漁船委託運搬船先行於106年4月3日在寧波港卸下部分漁獲，復於同年5月2日至3日在山川港卸下其餘漁獲，並分別於同年5月22日、同年6月2日始提出更正卸魚預報表及卸魚聲明書，將使被上訴人無法監控卸魚行為及防杜非法漁獲進入市場，上訴人等主張其等已預先申報於山川港卸魚，非蓄意不申報，僅係行政作業疏失未即時修正申報，屬同條例第41條第1項第2款之一般違規事項乙節，委無可採。

(四)遠洋漁業條例於105年7月20日制定公布、106年1月20日施行，行為時管理辦法亦於106年1月20日訂定發布，被上訴人除於法規訂定前與相關產業團體進行溝通協調外，法規公布施行後，亦藉由各種機會向漁船經營者宣導法規施行後應注意事項；且被上訴人就上訴人等提交106年4月24日卸魚預報表，亦於審查決定書說明欄載明，請上訴人等注意轉知船長，實際卸魚日期不得早於同意卸魚日期，倘因故欲修正卸魚預報表內容或變更卸魚日期，應於卸魚前辦理異動申報等語，上訴人等不得諉為不知法令或不熟悉行政作業程序。而上訴人等明知依行為時管理辦法第76條第1項規定，負有於卸魚3

個工作日前填具卸魚預報表，向被上訴人申請許可之義務，客觀上亦無不能注意之情事，卻有未經申請許可，擅自卸魚之違規行為，即已具備不法意識，上訴人等主張本案情節乃因新法上路，其等對於行政作業程序不熟悉所致，並非蓄意違反法令，依行政罰法第8條規定應減輕或免除罰鍰，亦無可採。

(五)綜上，被上訴人審認上情，難認上訴人等有不知法規之情形，並未具有減輕事由，並依行政罰法第18條第1項規定，審酌上訴人等違反行政法上義務應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益等因素衡平考量，基於維護公共利益之重要性，爰處以法定最低裁罰額度600萬元罰鍰，經核無裁量怠惰或裁量濫用之裁量瑕疵，亦無違反平等原則、比例原則之情事等由，判決駁回上訴人之訴。

五、上訴意旨略謂：

(一)上訴人等於約定港口將漁獲卸載於豐群水產股份有限公司（下稱豐群公司）指定之運搬船後，上訴人等已非漁獲所有權人，且該運搬船係豐群公司承租委託，上訴人等並無指揮控制權，原審竟認定運搬船是上訴人等委託，並據以為處罰之基礎，顯與卷證資料有違而違反證據法則，且與行政罰法以處罰行為人原則之精神違背，原判決未說明理由，亦有判決不備理由之違法。

(二)上訴人等既依法填具漁船轉載漁獲申報表，向被上訴人申報轉載漁獲確認書，並獲被上訴人之確認同意書，依行為時管理辦法第76條第2項規定，已「視同」依同條第1項申請卸魚許可，被上訴人未通知上訴人使用正確表格，更核發同意書，再論以上訴人違反申報義務，實違反行政程序法第8條信賴保護原則，原判決未予糾正，卻駁回上訴人等之訴，顯有判決適用法規不當之違法。

(三)行為時管理辦法第76條第1項規定有運搬船之情況下，捕撈船亦有申報卸魚義務，是該辦法於107年1月30日修正新增之規定，不應溯及既往，更不能適用於上訴人等。是倘依本案

事實，認有課罰上訴人等之必要，至多僅應依遠洋漁業條例第41條第1項第2款規定裁處，原判決維持原處分，即有判決不適用法規與適用不當之違法。

(四)上訴人等為中小型捕撈漁船業者，因受豐群公司指示將漁獲轉載於運搬船，上訴人等對於該運搬船無實際控制力，且已依相關法令取得轉載漁獲確認同意書，無避免查緝之不法意圖，故對於上訴人等行政作業疏失，被上訴人竟課以高額罰鍰，不僅與遠洋漁業條例之立法目的不符，更導致公司營運受到重大影響，實違反行政程序法第7條比例原則，原判決竟予維持，並未對上訴人等主張之抗辯說明不採之理由，即有判決不備理由之違法等語。

六、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨論述如下：

(一)按遠洋漁業條例第4條規定：「本條例用詞，定義如下：一、漁撈作業：指探尋、誘集、捕撈海洋漁業資源，載運、卸下、儲存、加工、包裝漁獲物或漁產品，或提供補給之行為。……三、遠洋漁業：指使用漁船於公海或他國內水、領海或專屬經濟海域，從事漁撈作業之行業。……五、經營者：指經營遠洋漁業者。……十二、港口卸魚：指於港區範圍內之海域卸下漁獲物或漁產品之行為。……。」第11條第1項、第3項規定：「從事遠洋漁業之漁船，未經主管機關許可不得為海上轉載、港內轉載或港口卸魚。」「第1項許可之申請資格、條件、應備文件、程序、海上轉載、港內轉載或港口卸魚之通報事項與程序、查核、廢止條件及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」第13條第1項第3款規定：「中華民國人不得有下列重大違規行為：……三、未依第11條第1項規定經主管機關許可從事海上轉載、港內轉載或港口卸魚。」第36條第1項第1款規定：「經營者或從業人有第13條第1項重大違規行為之一者，依下列規定處經營者罰鍰，並得收回其漁業證照2年以下，或廢止之：一、總噸位500以上漁船：處新臺幣600萬元以上3,000萬元以下罰鍰。」另被上訴人依上述法律授權，於106年1月20日訂定發布、同日

實施之行為時管理辦法第76條則規定：「(第1項）捕撈漁船本船或委託運搬船或貨櫃船進入國內外港口卸魚，經營者或船長應填具卸魚預報表，於卸魚3個工作日前，向主管機關申請許可；預報表格式如附件28。(第2項）鏗鮪圍網漁船依規定申報轉載漁獲確認書者，視同已依前項申請卸魚許可。」

(二)查我國遠洋漁業條例（105年7月20日公布、106年1月20日施行）之制定，係為落實保育海洋資源，強化遠洋漁業管理，遏止非法、未報告及不受規範（Illegal,Unreported and Unregulated，以下稱IUU）漁撈作業，健全漁獲物及漁產品之可追溯性，以促進遠洋漁業永續經營，並遵循國際漁業組織所定之養護管理措施，善盡遠洋漁船船籍國之責任，促進我國遠洋漁產品之流通與貿易(該條例第1條規定及立法理由參照）。蓋海洋資源保育及永續利用，關繫人類的生存與發展，IUU漁撈行為，會削減海洋漁業資源保育與管理措施之成效，造成社會經濟損失，並對糧食安全與環境保護帶來負面衝擊，就此，聯合國糧食暨農業組織(下稱FAO）於西元2001年通過「預防、制止和消除IUU國際行動計畫」；國際間及區域漁業組織亦通過相關養護管理措施規範，期能及時保育海洋的再生能力，確保海洋漁業生態健全，以利海洋資源永續利用。足見，迅速遏止IUU漁業行為，已成為國際漁業管理之重要課題，更是每一個漁業國家不可卸免之責任。

(三)而為防杜IUU漁撈作業所捕獲之漁獲物進入市場流通，國際間除管控漁撈作業外，對於後續漁獲物運送、加工、銷售等流程，亦屬重要管控環節。我國基於遠洋漁船船籍國責任，為管控及掌握我國籍漁船漁獲每次轉載及卸魚漁獲量，以確保漁獲物自漁船捕撈、漁獲轉載及卸下到加工後進入主場國之可溯性，於遠洋漁業條例第11條第1項明定，遠洋漁船未經許可不得為海上轉載、港內轉載或港口卸魚；同條第3項授權主管機關訂定之行為時管理辦法第76條亦規定，捕撈漁船本船或委託運搬船或貨櫃船進入國內外港口卸魚，經營者

或船長應填具卸魚預報表，於卸魚3個工作日前，向主管機關申請許可；並藉由同條例第13條第1項第3款規定，將從事遠洋漁業漁船違反第11條第1項而「未經許可為海上轉載、港內轉載或港口卸魚」列為重大違規行為予以禁止；暨透過同條例第36條對經營者予以處罰之制裁手段，建立強制事前許可制，使主管機關得進行及時有效之追蹤考核，以貫徹我國、FAO與國際漁業組織所共同要預防、制止或消除之IUU漁撈作業，落實海洋資源之保育，並促進遠洋漁業之永續經營。

(四)承上所論，遠洋漁業條例第11條第1項規定，遠洋漁船未經許可不得為海上轉載、港內轉載或港口卸魚，係為遏止IUU漁撈作業，並杜絕前述漁獲物流通，轉載及卸魚行為（該法條立法理由參照），是該條第2項授權主管機關訂定轉載、卸魚許可之申請等應遵行事項之行為時管理辦法第76條第1項規定：「捕撈漁船『本船』或『委託運搬船或貨櫃船』進入國內外港口卸魚，經營者或船長應填具卸魚預報表，於卸魚3個工作日前，向主管機關申請許可」，係為避免遠洋漁業經營者或捕撈漁船船長規避申請卸漁許可之義務，乃明定無論捕撈漁船是「本船」或是「委託運搬船或貨櫃船」港口卸魚，經營者或船長均負有填具卸魚預報表之作為義務，核與搬運船是否由漁船經營者承租委託或漁貨所有權誰屬無關，上訴意旨主張運搬船是漁貨買主豐群公司承租，上訴人等並無控制權，且其等豐群公司指示在Majuro港交貨後，漁貨風險及所有權皆歸屬豐群公司，原處分就交貨後搬運船行為，對於上訴人等課處罰鍰，與行政罰法以處罰行為人原則之精神違背，進而指摘原審竟認定運搬船是上訴人等委託，並據以為處罰基礎，顯與卷證資料有違而違反證據法則，且有判決不備理由之違法云云，並無可採。

(五)再則，遠洋漁業條例制定前，被上訴人為掌握我國漁船卸魚資訊，依當時漁業法第44條第1項第9款賦予主管機關得以公告規定資源管理及漁業結構調整必要事項之權責，於104年3

月18日公告實施卸魚預報（許可）及聲明機制，並訂有「卸魚聲明書申報管理規定」，規範漁船申請卸魚許可及卸魚聲明之相關程序。而該規範訂定時，因圍網漁船業者反映表示，圍網漁船漁獲於轉載時通常已知曉預計卸魚地點，建議將轉載確認及卸魚預報進行整併，被上訴人乃於「卸魚聲明書申報管理規定」第3點第3項規定「鰹鮪圍網漁船依規定申報之轉載確認書視同已依第1項申請卸魚許可」。嗣遠洋漁業條例制定時，亦將之納入行為時管理辦法第76條第2項規定「鰹鮪圍網漁船依規定申報轉載漁獲確認書者，視同已依前項申請卸魚許可。」並於同辦法第74條訂定鰹鮪圍網漁船專用之「轉載漁獲確認書」；核該確認書相較其他漁船使用之「轉載漁獲確認書」，增加預定卸魚時間及預定卸魚港口，以利申報轉載漁獲確認書及申請卸魚許可之二項程序整合，使主管機關於收受轉載漁獲確認書時，亦同時知悉運搬船預定卸魚資訊，而「視同已依前項申請卸魚許可」，以減少業者之作業程序。據此，鰹鮪圍網漁船倘依行為時管理辦法第74條規定之表格申報轉載確認，方符合同辦法第76條第2項規定之要件；若申報轉載漁獲確認時，未能提供卸魚資訊（預定卸魚時間及港口），即僅發生申報漁船轉載漁獲確認之效力，鰹鮪圍網漁船船長或經營者應另行申請卸魚許可，自屬當然。經查，系爭漁船於106年3月27日分別傳真之轉載漁貨確認書，其格式與規定不符，且僅申報預定轉載漁獲數量，並未記載預定卸魚時間及港口，被上訴人無法從中得知卸魚相關資訊，自無行為時管理辦法第76條第2項「視同已依第1項申請卸魚許可」之適用，上訴人等仍應依同條第1項規定申請卸魚許可，尚難以被上訴人未通知重新申報或補正轉載漁獲確認書，執為免罰之依據，已經原判決論斷甚明，核無不合。上訴意旨主張上訴人等既依法填具漁船轉載漁獲申報表，已符合行為時管理辦法第76條第2項之規定，被上訴人未通知使用正確表格，且核發確認同意書，再論以上訴人等違反申報義務，實違反行政程序法第8條信賴保護原則，

原判決未予糾正，顯有判決適用法規不當之違法云云，亦無足取。

(六)又違反遠洋漁業條例第11條第1項規定，未經主管機關許可即進行海上、港內轉載或港口卸魚之行為，乃國際社會致力打擊IUU漁撈作業的行為態樣之一，當然屬同條例第13條第1項第3款之重大違規行為，應依同條例第36條第1項各款規定裁處罰鍰，並得收回其漁業證照2年以下，或廢止之，已經本院論述如前。至於同條例第41條第1項第2款規定：「經營者或從業人有下列情事之一者，處經營者新臺幣50萬元以上250萬元以下罰鍰，並得收回其漁業證照2年以下，或廢止之：……二、違反第11條第3項所定辦法中有關轉載、港口卸魚之通報事項、程序或查核之規定。」則指違反同條例第11條第3項所授權訂定辦法中有關轉載、港口卸魚之通報事項、程序或查核等程序規定，自不包括上開第13條第1項第3款有關未依第11條第1項規定經主管機關許可從事海上轉載、港內轉載或港口卸魚之重大違規行為，此參諸第41條立法理由：「遠洋漁業之經營者及從業人，除重大違規依第36條規定處分外，其餘違反從事遠洋漁業時應遵守之事項，屬一般違規，爰於本條定明其罰責。其中第1項……為經營者之處罰……。」即臻明瞭。此外，行為時管理辦法第76條第1項規定，係該辦法於106年1月20日訂定時即設立之規範，嗣為配合國際漁業組織通過新養護管理措施，強化漁業管理及配合漁船作業實務，以增加漁船作業彈性及簡化行政程序，該辦法於107年1月30日修正第76條規定港口卸魚之申請期限，並彈性放寬漁船得於經許可之預定卸魚日或其後3日內卸魚，另增訂非於前述期間卸魚之處理方式；復增訂第76條之1規定國外港口卸魚漁獲物以貨櫃船運送至其他港口之通報機制。上訴意旨主張行為時管理辦法第76條第1項規定有運搬船之情況下，捕撈船亦有申報卸魚義務，是該辦法於107年1月30日修正新增之規定，不應溯及適用於上訴人等；暨倘依本案事實，認有課罰上訴人等之必要，至多僅應依遠洋漁業

條例第41條第1項第2款規定裁處，執以指摘原判決不適用法規與適用不當之違法，核屬對於法規之誤解，委無可採。

(七)末按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」行政罰法第7條第1項定有明文。查遠洋漁業條例第13條第1項所列19款重大違規行為，僅其中第6款「從事漁撈作業時，故意使船位回報不正確或使船位回報器失去功能」、第17款「偽造、變造或冒用漁獲證明書，或故意使用經偽造或變造之漁獲證明書銷售漁獲物或漁產品」及第19款「明知漁獲物或漁產品來源有第一款至前款情事之一，及為國際漁業組織列入非法、未報告及不受規範漁撈作業漁船名單之漁船所捕撈情形之一而買賣或加工」之違反義務態樣，明定以「故意」或「明知」為構成要件，其他各款則未明文限制，尚不排除過失行為亦構成該條項所列之重大違規行為。可知，該條項各款所列重大違規行為，立法者原已明白區別部分類型僅限於故意行為，部分類型如本件所涉之第3款「未依第11條第1項規定經主管機關許可從事海上轉載、港內轉載或港口卸魚」，則包括故意及過失行為，並非以過失即屬輕微違規行為，此為立法裁量範圍，尚難認有違反比例原則，原判決亦敘明被上訴人已依行政罰法第18條第1項規定，審酌上訴人等違反行政法上義務應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益等因素衡平考量，基於維護公共利益之重要性，爰處以法定最低裁罰額度600萬元罰鍰，難認有違反平等原則、比例原則或裁量怠惰、裁量濫用等構成裁量瑕疵之情事，核無違誤。上訴意旨主張上訴人等對於運搬船無實際控制力，且其等已依相關法令取得轉載漁獲確認同意書，無避免查緝之不法意圖，被上訴人對於上訴人行政作業疏失，竟課以高額罰鍰，與遠洋漁業條例之立法目的不符，更導致公司營運受到重大影響，實違反行政程序法第7條比例原則，進而指摘原判決有理由不備之違法云云，亦無足取。

(八)綜上所述，原判決將訴願決定及原處分均予維持，而駁回上

訴人在原審之訴，核無違誤，且已論明其認定事實之依據及得心證之理由，對於上訴人之主張何以不足採取，亦詳為論駁在案，無判決不備理由之情形，其所適用之法規與本件應適用之現行法規並無違背，與司法院大法官解釋亦無牴觸，並無判決不適用法規或適用不當之違背法令情事。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　12　　月　　5　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　曹　瑞　卿

法官　林　欣　蓉

法官　高　愈　杰

法官　蕭　惠　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　108　　年　　12　　月　　5　　日

書記官　廖　鴻　勳