

臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

106年度簡字第238號

108年4月26日辯論終結

原告 裕品實業股份有限公司

代表人 鄭芷羽

輔佐人 陳冠榮

張鈞棟

陳明泰

被告 交通部航港局

代表人 謝謂君

訴訟代理人 王伊忱律師

王恒正律師

上列當事人間商港法事件，原告不服交通部中華民國106年7月24日交訴字第1060010875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：高雄港經交通部公告指定為國際商港，船舶於高雄港所轄區域內之行駛或作業，應向臺灣港務股份有限公司高雄港務分公司（下稱高雄港務分公司）申請同意。原告對於上述規定應能知悉並應遵守。原告受中信造船股份有限公司（下稱中信造船公司）委任，將海軍塢門1件自該公司位於高雄港區內的順榮廠拖至左營軍港。原告未依規定獲得高雄港務分公司同意，且可以預見違反規定將受處分，仍於民國105年10月27日上午9點4分至26分之間，由所屬裕晶號拖船（下稱裕晶號），自中信造船公司順榮廠拖帶海軍塢門至高雄港信號台之間至左營軍港，並由所屬高143拖船（下稱高143）以在港區內行駛作業護航方式參與拖帶作業，而違反上述規定。經高雄港務分公司以本次港內拖帶作業行為未經申請該公司同意，遂以該公司105年11月29日高港監控字

第1053101949號函移送被告所屬南部航務中心處理。被告通知原告陳述意見後，認原告違反商港法第15條第3項商港區域內，船舶、浮具未經商港經營事業機構同意，不得行駛或作業之規定，依同法第66條第1項第2款規定，以106年3月8日航南字第1063310699號裁處書（下稱原處分），裁處原告新臺幣（下同）10萬元罰鍰，原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂於106年9月23日向本院提起行政訴訟。

二、原告主張：裕晶號於105年6月16日航南字第1053304997號函取得多次進出港免逐次簽證案，期限至105年12月31日止。次按商港法第15條第3項規定，對於商港區域內行駛或作業之同意機關為航港局、指定機關、商港經營事業機構，並未明確指出，除向航政機關申請外，亦須向經營事業機構申請，且該法條亦無明文要求須以書面申請同意，原告以無線電向管制台提出作業申請，經被告管制台同意並指示出港，始為航行拖帶作業出港，並未違法。再者，原告送交之拖帶作業申請書，被告以電子函文予各機關單位，足以證明原告執行拖帶作業前，相關單位已知悉該次拖帶塢門作業，函文皆附具原告向被告申請之相關書面資料，高雄港務分公司即得作實體審查以及航行安全評估，並無被告所述無法實質審查之問題。高143僅載公司總經理陳冠榮先生至順榮廠區碼頭停泊，並未參與實際拖帶作業及護航出港等情事等語。並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：裕晶之進出港免逐次簽證許可僅限拖船本身，港內拖帶作業未包含在許可範圍。依商港法第15條第3項規定，港區內行駛或作業非涉及公權力之經營及管理，應回歸同法第2條第2項規定，向商港經營事業機構申請同意，原告稱其向管制台口頭報備，並經許可出港，顯見高雄港務分公司對原告所為之拖帶作業並無意見，惟管制台非條文所規定之權責單位，管制台當日係為避免發生海事碰撞案件，不得不緊急請拖帶作業船隻先行離港，以紓航安壓力，此乃緊急狀況之權宜措施，非港務分公司同意拖帶作業。又被告機關函

01 知港務分公司及發布公文、航船布告資訊等作為，係為提醒
02 相關單位注意避讓，以維航行安全，該公告行為與權責單位
03 審查後作成准駁決定，尚屬有間。高143當日協助裕晶號執
04 行拖帶作業之護航、協助行為，亦屬於在商港區域內行駛、
05 作業、參與拖帶作業，仍應申請許可，方得為之。並聲明：
06 原告之訴駁回。

07 四、本院之判斷：

08 原處分及訴願決定均認為裕晶及高143拖船有在高雄港區內
09 執行塢門拖帶作業，且未經向高雄港務分公司申請許可，原
10 告則否認並提起本件撤銷之訴，因此，本件爭點如下：1.原
11 告就本次港區內行駛、作業、拖帶行為，是否應向高雄港務
12 分公司申請同意始得為之？2.高143是否有在港區內行駛、
13 作業、參與裕晶執行塢門拖帶作業？以下分別說明。

14 (一)、相關法令：

- 15 1、商港法在100年12月6日全文修正，同年月28日公布，10
16 1年3月1日施行。所稱國際商港是指准許中華民國船舶
17 及非中華民國通商船舶出入之港（參見商港法第3條第2
18 款規定）。國際商港之指定，由主管機關報請行政院核
19 定後公告之；商港區域之劃定，由主管機關會商內政部
20 及有關機關後，報請行政院核定之（商港法第4條第1項
21 規定）。商港法並將商港之經營及管理組織予以調整並
22 區分權責，在國際商港方面，由主管機關設國營事業機
23 構經營及管理；管理事項涉及公權力部分，由交通及建
24 設部航港局（以下簡稱航港局）辦理（參見商港法第2
25 條第2項第1款規定）。其修法理由為：「配合政企分離
26 之航港組織體制改制原則，第二項第一款規定國際商港
27 由主管機關設置國營事業機構，即國營港務股份有限公
28 司經營、管理，但管理事項涉及公權力部分，仍由航港
29 局辦理。所稱「管理事項涉及公權力部分」，依政企分
30 離及港務公權力最小化改制原則認定，航港局僅辦理商
31 港管制區之劃定、港務警察機關之指揮監督、船舶入出

01 港預報之查核、拒絕入港與命令出港處分、發布航船布
02 告、港口保全評估報告與計畫之查核、檢查及測試、港
03 區許可業之許可管理、港口國管制檢查及相關行政處罰
04 等事項。至其餘未涉及公權力性質之事項，則由商港經
05 營事業機構管理，以利商港經營事業機構掌握商機及彈
06 性營運。」。因此，基於政企分離及港務公權力最小化
07 改制原則，管理事項不涉及公權力者，應由商港經營事
08 業機構管理。

09 2、配合商港法前述修正施行，國營港務股份有限公司設置
10 條例也在100年10月25日制定、同年11月9日公布、101
11 年3月1日，立法目的是交通部為了經營商港，依設國營
12 港務股份有限公司設置條例，設置國營港務股份有限公
13 司（以下簡稱港務公司）。港務公司由政府獨資經營（
14 參見國營港務股份有限公司設置條例第1條）。其業務
15 範圍包括「商港區域之規劃、建設及經營管理」（參見
16 國營港務股份有限公司設置條例第2條第1款）。港務公
17 司得視業務需要於國內、外設分公司或其他分支機構（
18 參見國營港務股份有限公司設置條例第3條）。高雄港
19 經指定為國際商港，也設置高雄港務分公司。

20 3、為了配合航港體制改革，商港法第15條也將該條有關港
21 區內船舶停泊、行駛或作業之管理，修正由商港經營事
22 業機構、航港局或指定機關辦理，商港法第15條第3項
23 規定：船舶、浮具未經商港經營事業機構、航港局或指
24 定機關同意，不得在港區內行駛或作業。修法理由為「
25 第3項修正為船舶（含小船）、浮具未經商港經營事業
26 機構、航港局或指定機關同意，不得在港區內行駛或作
27 業，俾符實需。」。至於違反規定的處罰，商港法第66
28 條第1項第2款規定：「有下列情形之一者，由航港局或
29 指定機關處行為人新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰
30 ；二、違反第十五條第三項規定。」。

31 4、而被告與商港經營事業機構為簡化船舶入出港報告程序

，明確劃分權責，並提升國際商港區域內之航行安全及秩序，特訂定「各類型船舶入出國際商港核准程序及管理作業要點」（下稱入出港作業要點，參見該要點第1條）。各類型船舶入出國際商港及在港區之作業，除法令另有規定外，依入出港作業要點之規定辦理（參見該要點第2條）。專供國際商港區域使用之各類型港勤船舶，除船舶檢查、丈量、船員資格、船員最低安全配額、乘客超載抽查及入出港報告等航政、港政公權力事項由本局管理外，其餘在港區內航行、停泊及其他非屬航政、港政公權力事項，應接受商港經營事業機構之指揮（參見該要點第9條）。各類型船舶入出國際商港及在港區內停泊作業，如有違反商港法、航業法、船舶法、引水法者，商港經營事業機構得檢送相關事證，移送本局依法處分（參見該要點第11條）。

5、因此，綜合商港法第2條第1項第1款、第15條第3項、入出港作業要點規定，由於船舶在港區內行駛或作業，屬於商港經營管理的範圍，不涉及公權力行使，即劃分由商港經營事業機構即本件高雄港務分公司管理、指揮，未經高雄港務分公司同意，即不得在高雄港港區內行駛或作業，對於違反者之處罰，因為涉及公權力的行使，則由高雄港務分公司檢送相關事證移送被告依法調查處分。

(二)、查，中信造船公司委任原告以拖船直航拖運該公司所製海軍塢門1件，自中信造船順榮廠拖帶至左營軍港指定位置，使用拖船為裕晶，原告需自行負責拖船保險/船舶進出口手續等費用與申辦，作業日期為105年10月26日至28日，有105年10月14日委任書附卷可參（見本院卷一第45頁）。原告既負責申辦事項，即以申請書載明上開事項，連同委任書、寶島海事檢定有限公司出具的公證報告書（含塢門尺寸及俯（側）視圖、拖曳申請書、拖曳計畫書、裕晶船舶國籍證書、裕晶船舶噸位證書、裕晶船舶檢查證書

01 、裕晶檢查紀錄、裕晶船舶安全設備表、船員最低安全配
02 額證書、裕晶船員名單、裕晶船員適任證書、船舶無限電
03 台執照、航行計畫、航行警告信文）（見本院卷一第47至
04 121頁），向被告所屬南部航務中心提出申請。南部航務
05 中心並以105年10月26日南技字第1053313352號函通知包
06 括高雄港務分公司在內的各相關單位有上開拖帶行為，請
07 過往船隻注意避讓以維航行安全（見本院卷一第122至123
08 頁）。惟關於此次拖帶作業涉及在港區內的行駛與作業，
09 原告並未向高雄港務分公司提出申請。兩造對此並無爭執
10 。

11 (三)、裕晶號原名晶柏號，自102年7月2日起經高雄港務分公司
12 以102年7月2日高港港勤字第1023101737號函同意參與高
13 雄港前鎮河口以北港區曳船業務，更名後經高雄港務分公
14 司以102年9月25日高港港勤字第1023006858號函同意備查
15 （見本院卷一第134、136頁）。被告並於105年6月16日以
16 航南字第1053304997號函同意原告申請將裕晶號的船舶多
17 次進出港免逐次簽證案，期限至105年12月31日止（見本
18 院卷一第138頁）。兩造對此並無爭執。

19 (四)、至於裕晶號、高143及海軍塢門的行駛時間與方向，經本
20 院會同兩造勘驗雷達航跡圖光碟結果如下：「9:04:51高
21 143從中信棧橋碼頭離開退出（見雷達航跡圖9:04:51畫面
22 ，如本院卷三第251頁綠色的線末端所標示的紅色範圍）
23 ，9:06:02高143沿中信船廠棧橋碼頭往南移動（9:06:02
24 畫面，如本院卷三第253頁綠色的線末端所標示的紅色範
25 圍），9:07:22高143已經向南移動到中信船廠南面淺水區
26 （見9:07:22畫面，如本院卷三第255頁綠色的線末端所標
27 示的紅色範圍），9:12:00高143仍在中信船廠南面淺水
28 區（見9:12:00畫面，如本院卷三第257頁綠色的線末端所
29 標示的紅色範圍）。9:14:00裕晶離開碼頭，9:15:11裕
30 晶與塢門出現回跡（本院卷三第259頁黃色線末端所指範
31 圍），而此時高143仍然在中信船廠南面淺水區（見9:15:

11畫面，如本院卷三第259頁綠色的線末端所標示的紅色範圍）。9:16:25裕晶與塢門已離開棧橋，裕晶並開始掉頭往北，而此時高143仍在中信船廠南面淺水區（見9:16:25畫面，分別如本院卷三第261頁黃色及綠色的線末端所標示的範圍）。9:17:40高143仍在中信船廠南面淺水區，而此時裕晶與塢門已調頭往北，二者並成一直線（見9:17:40畫面，分別如本院卷三第263頁黃色及綠色的線末端所標示的範圍）。9:19:03裕晶與塢門仍持續向北行駛，而畫面明顯看見此時高143已經由南面淺水區離開（見9:19:03畫面，分別如本院卷三第265頁黃色及綠色的線末端所標示的範圍）。9:20:22畫面顯示裕晶與塢門持續向北行駛，而高143跟隨在後，原告並表示高143沿船廠棧橋碼頭向北航行（見9:20:22畫面，分別如本院卷三第267頁黃色及綠色的線末端所標示的範圍）。9:21:37畫面顯示裕晶與塢門仍持續向北行駛，而原告表示高143亦持續沿船廠棧橋碼頭向北航行（見9:21:37畫面，分別如本院卷三第269頁黃色及綠色的線末端所標示的範圍）。9:21:38之後，裕晶、塢門及高143難以辨識航跡。9:21:29可以看到旗鼓二號渡輪由鼓山輪渡站駛往旗津輪渡站。但在約9:22:49之後，又出現裕晶與塢門之航跡（見9:22:49畫面）。9:23:20以後出現裕晶、塢門及高143之航跡，且高143與塢門距離極為接近（詳見9:23:25畫面），此時由9:21:50開始聽到雷達航跡圖所附錄音訊號錄到裕晶與高143間之對話：「9:21:50裕晶：143、143、我245，9:21:54高143：143請講。9:21:55裕晶：因為那條船在屁股，他現在貼我的右邊一點喔。9:22:00高143：好的，收到。9:22:44高143：143。9:22:45裕晶：143，你不會把屁股頂一點，143。9:22:47高143：好的，收到。」（詳光碟內該段時間之對談）此後，裕晶、塢門及高143即以相當接近的距離一起往北行駛（詳見9:23:25秒之後的畫面），9:24:30裕晶、塢門仍在高143之北方，而高143準備返回1號碼頭（

見9:24:30畫面)。之後裕晶輪、塢門往信號台方向行駛並陸續消失於雷達畫面，高143緩慢往南，一直到9:26:21左右，高143也在9:26:21消失於雷達畫面。9:26:17聽錄音訊號錄到裕晶向信號台報告裕晶通過信號台（詳見9:26:17秒之畫面及聲音）。」。除原告爭執高143實際上並無去頂的動作以外，兩造對其餘部分並無爭執（見本院卷三第251至269頁、305至307頁、第327頁光碟）。

(五)、再參照裕晶輪與港口管制信號台（代號311）於拖帶當日錄音對話，在9:02:40，裕晶船長向信號台說明申請出港，目前船在中信，準備拖塢門出港往左營走，向信號台報備，143跟我護航，護航一下子，到了防波堤就返回來。信號台則確認是否為裕晶？所拖帶的塢門為何？速度？目前所在位置？塢門大小之後，在9:06:35，信號台通知裕晶可以開始往前拖，並指揮裕晶應行駛的路線與速度，且在9:26:16，裕晶回報通過信號台等情。亦有本院107年3月27日勘驗筆錄附卷可參（見本院卷第23至27頁）。綜合前述雷達航跡圖、裕晶與信號台對話錄音，可證裕晶是主要負責拖帶塢門的拖船，高143則是在旁跟隨護航陪同行駛的方式參與拖帶作業，高143直到9:24:30才結束參與拖帶作業而返回1號碼頭。而裕晶、高143此次港區內拖帶作業、行駛、作業，並未經過高雄港務分公司的同意。

(六)、原告雖然否認有違章的故意或過失，但原告所營事業包括商港區拖駁船業、商港區曳船業等（見本院卷一第358頁），前經高雄港務分公司同意自102年4月22日起經營前鎮河口以北港區曳船業務（見本院卷二第197、198頁），原告並出具經公證之高雄港港區曳船經營作業守則給高雄港務分公司（見本院卷二第265至276頁），足證原告是具有商港區域內經營拖船業的專業知識、經驗與能力。難認原告不知道未經高雄港務分公司同意，即不得在高雄港港區內行駛或作業，但原告只向被告提出申請，原告卻不向高雄港務分公司申請同意，亦即原告對於此項違規事實可以

01 預見，且不向高雄港務分公司申請同意也不違背其本意。
02 所以，可以認定原告對於本件違章行為具有間接故意。

03 (七)、綜上，原告基於間接故意，未依規定經高雄港務分公司同
04 意，就由裕晶、高143在港區內行駛、作業、拖帶塢門，
05 其違反商港法第15條第3項規定甚為明確。被告依商港法
06 第66條第1項第2款處罰鍰10萬元，已是法定罰鍰額度的最
07 低金額，經核此項裁量並無違反比例原則、裁量濫用或裁
08 量怠惰之違法情形。

09 (八)、原告雖一再強調高143並未出港，並無護航、參與拖帶作
10 業，證人王吉功即行為時裕晶號船長亦證稱是口誤才會說
11 出高143護航，王吉功無權幫高143回答等語。惟查，原處
12 分並沒有處罰高143出港的行為，而只是處罰高143在港區
13 內的違法行為，原告對此有所誤會。而高143確實有在港
14 區內行駛、作業、參與拖帶作業，已如前述。高143當時
15 的行駛、作業、參與拖帶的客觀行為，並不會因為王吉功
16 在本院的證述而消失不見。而裕晶的多次進出港免簽證案
17 ，與本次在港區拖帶行駛、作業、拖帶作業無涉，不因上
18 開免簽證而可以不用依商港法第15條第3項向高雄港務分
19 公司提出申請同意，否則原告此次為何還主動向被告南部
20 航務中心提出申請，縱使該申請對象有誤。而被告南部航
21 務中心發函、網站公告有本次拖船行駛，是基於礙航資訊
22 之即時性，基於安全考量，提醒船隻注意避讓，原告並不
23 因此就免除向高雄港務分公司申請同意的義務。而信號台
24 允許出港，也與原處分所處罰的在港區內的違規事實無關
25 。原告對此尚屬誤解。

26 五、綜上所述，原告之主張，均無可採。被告所為原處分並無違
27 誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告仍執陳詞求為撤銷
28 ，為無理由，自應予以駁回。

29 六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資
30 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
31 要，併予敘明。

01 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
02 前段，判決如主文。

03 中 華 民 國 108 年 5 月 17 日
04 行政訴訟庭 法官 郭銘禮

05 一、上為正本係照原本作成。

06 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
07 未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由
08 書（均須按他造人數附繕本）。上訴理由應表明關於原判決
09 所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有
10 違背法令之具體事實。

11 中 華 民 國 108 年 5 月 21 日
12 書記官 楊勝欽