

裁判字號：最高行政法院 110 年度上字第 723 號 行政判決

裁判日期：民國 111 年 06 月 09 日

案由摘要：有關關務事務

最高行政法院判決

110 年度上字第 723 號

上訴人 吳宗憲

訴訟代理人 王振志 律師

被上訴人 財政部關務署

代表人 彭英偉

送達代收人 賴芝玉

輔助參加人 桃園市政府

代表人 鄭文燦

訴訟代理人 李承志 律師

黃文承 律師

上列當事人間有關關務事務事件，上訴人對於中華民國 110 年 10 月 21 日臺北高等行政法院 110 年度訴字第 127 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、被上訴人之代表人謝鈴媛於本件訴訟繫屬本院後變更為彭英偉，其新任代表人已聲明承受訴訟，核無不合，應予准許，合先敘明。
- 二、緣上訴人於民國 108 年 7 月 22 日隨總統出訪專機返國入境，經財政部關務署臺北關（下稱臺北關）查獲上訴人藉元首行李免驗及禮遇程序，將未稅菸品計 9,797 條（下稱系爭菸品）自管制區移運至課稅區，涉未向海關申報而違法，臺北關爰依海關緝私條例第 17 條規定查扣系爭菸品，並以 108 年 7 月 22 日北機核移字第 1080100453 號函（下稱臺北關 108 年 7 月 22 日函）檢送系爭菸品移請法務部調查局新北市調查處（下稱新北市調處）偵辦，系爭菸品並經新北市調處人員當場點收簽收，然系爭菸品仍存放於臺北關。經臺灣臺北地方檢察署（

下稱臺北地檢署)以上訴人行為尚有涉貪污治罪條例及稅捐稽徵法等刑事責任，向臺灣臺北地方法院(下稱臺北地院)提起公訴在案。嗣上訴人於109年3月23日提出申請書表示不服扣押處分，請求臺北關撤銷扣押處分，發還菸品。臺北關爰依行政罰法第41條規定，以同年5月21日北關機字第1091020927號函，加具意見移由被上訴人辦理。案經被上訴人逾兩個月未作成決定，上訴人乃於109年8月13日向財政部提起訴願。嗣被上訴人以109年10月23日台關緝字第1091024143號函(下稱原處分)復聲明異議無理由，並經訴願決定不予受理。上訴人不服，循序提起本件行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。被上訴人應函示臺北關應賠償給付上訴人新臺幣708萬4,000元整暨自訴狀繕本送達被上訴人翌日起至臺北關賠償給付上訴人之日止按年息百分之5計算之利息。經原審以110年度訴字第127號判決(下稱原判決)駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張及被上訴人於原審答辯均引用原判決所載。

四、原判決駁回上訴人之訴，其理由略以：(一)臺北關扣押系爭菸品之法律依據為海關緝私條例第17條，其性質與行政罰法第36條第1項所示扣留相當，且依臺北地院108年度聲字第2201號刑事裁定及上訴人刑事一審判決(即臺北地院108年度曠重訴字第1號、109年度訴字第992號刑事判決)可知本件系爭菸品未經刑事扣押，其性質上屬行政罰法第36條之扣留甚明。(二)本件上訴人已對於臺北關之直接上級機關(被上訴人)之異議處理決定不服，則依行政罰法第41條規定，對於「臺北關扣押是否違法」，上訴人僅得於對裁處案件之實體決定聲明不服時一併聲明之。又本件上訴人乃違反菸酒管理法之嫌疑人，只是尚未經行政實體決定，因本件暫時尚未有「對上訴人之裁處案件實體決定」，上訴人不得單獨爭執「扣押行為違法」，原處分認定上訴人聲明異議無理由，並無違誤。另系爭扣押處分是否違法之終局判斷，猶待實體決定時一併審查，非本案得於此預為審究，上訴人逕以其違法為由，就扣押菸品保存逾期所生損害請求國家賠償，求命被上訴人函示臺北關給付損害賠償及法定利息，自屬無據，亦予駁

回等語。

五、上訴人上訴意旨略以：(一)系爭菸品所涉菸酒管理法之主管機關為輔助參加人，菸酒管理法第 45 條及第 46 條亦排除海關緝私條例之適用，則系爭菸品經輔助參加人明文函示應發還上訴人，然臺北關及被上訴人仍扣留系爭菸品及作出原處分顯有逾越權限之違法；況依學者廖義男之見解扣留處分具單方行為剝奪人民之占有使用管理權之效力應屬於行政處分，自得提起撤銷訴訟。原判決未察於此顯有判決不適用法規或適用不當及判決不備理由、理由矛盾之違法。(二)被上訴人代表人謝鈴媛就原處分具備利害關係，仍參與訴願審議，訴願決定顯有違訴願法第 55 條規定；又上訴人係以臺北關就上訴人申請返還系爭菸品之不作為提起訴願，然訴願決定擅自變更上訴人之請求，訴願程序顯有疑義。原判決未察顯有判決不適用法規或適用不當及判決不備理由、理由矛盾之違法。(三)臺北關對系爭菸品之強制處分為扣押處分，且迄今扣押系爭菸品已達 2 年以上與扣留僅為暫時性處分之性質顯然不同，又臺北地院 108 年度聲字第 2201 號刑事裁定認系爭菸品非上訴人犯罪所得或犯罪所用之物，不為刑事犯罪扣押或沒收，系爭菸品作為證據之用之目的已消失，依行政罰法第 36 條第 2 項之規定本應發還上訴人。臺北關並無法律依據可對系爭菸品裁處沒入處分，且上訴人係享有專案免驗禮遇通關權利，當然阻卻一切違法，自無原判決所稱有行政罰法第 36 條第 1 項（應為第 26 條第 1 項之誤）刑先懲後之問題。是被上訴人假藉扣留之名繼續侵害上訴人之財產權益係濫用權力，原判決於此顯有判決不適用法規或適用不當及判決不備理由、理由矛盾之違法。(四)被上訴人就系爭菸品因超過保存期限已毀損之事實於原審已自認有此事實，是上訴人依法請求被上訴人函示臺北關應賠償上訴人菸品毀損之損失即無不合。(五)上訴人於原審已提出桃園市政府財政局 109 年 4 月 21 日桃財金菸字第 1090004338 號函及 109 年 12 月 17 日桃財金菸字第 1090013940 號函為有利上訴人之證據，然原判決未說明何以不採上開證據之理由，顯有判決不備理由之違法。(六)關稅法第 23 條第 2 項所授權訂立之進出口貨物查驗準則第 17 條規定，賦予

上訴人所攜行李物品應予免驗之特別權利，此為立法院明文立法授權，則新北市調處及臺北地檢署之行政司法權顯已侵害立法權、行政裁量權；又臺北關事前核准專案免驗再放行上訴人至國賓免驗禮遇通關 C3 門後加以扣押系爭菸品，有故意陷上訴人於罪之虞，原判決就此未加以說明，顯有判決不備理由之違法。

六、本院查：

- (一) 依行政罰法第 1 條規定，沒入屬行政罰之一種，旨在透過對物之財產權的剝奪，達到制裁違反行政法上義務行為之目的。行政罰法對於沒入，雖定有若干規範，然對於何種之物，基於何等理由得以沒入，並未定有構成要件，故須從各領域之行政法規中探求之。以違反海關緝私條例第 36 條規定、違反菸酒管理法第 45 條、第 46 條規定予以沒入為例，應屬對於違反行政法上義務行為所得之物的所有權剝奪，具有行政罰之性質，在海關緝私條例、菸酒管理法無特別規定之情形下，行政罰法作為具行政罰性質沒入之總則性規範，當有適用之餘地。
- (二) 同一標的物同時為犯罪所得及違反行政法上義務所得，則發生刑事法沒收與行政罰沒入積極競合之情形。就此，行政罰法第 26 條第 1 項但書規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」明文規定採「一行為不二罰」及「刑事優先原則」。依此，一行為同時觸犯刑事法律處罰時，若犯罪所得未經法院宣告沒收者，行政機關得以對同一標的物裁處沒入。刑法沒收新制於 105 年 7 月 1 日施行後，沒收去刑罰化，則同一標的物同時受刑事法院宣告沒收及行政機關裁處沒入，邏輯上雖不生重複處罰之問題，但沒收與沒入同屬國家權力作用對所有人剝奪物之所有權或財產上利益之強制性措施，即使剝奪之目的各異，然鑑於「一物一所有權」之法制設計，沒收及沒入其一已行使，即足以達到剝奪該物或財產上利益之目的，若仍重複為之，後處置仍有可能違反比例原則。是基於前述行政罰法第

26 條規定所採之「刑事優先原則」，同一標的物同時為犯罪所得及違反行政法上義務所得之情形，行政機關在刑事法院未確定是否宣告沒收前，不得先行裁處沒入。

- (三) 然為確保日後對於物之沒入裁處得以執行或為保全證據，行政機關得對之為暫行性處置，要求物之所有權人或對物有事實管領力之人交出該物，由行政機關暫時保管，海關緝私條例第三章（第 17 條至第 22 條）以扣押為名，行政罰法第 36 條則稱之為扣留，實質內涵相同。因為扣留僅為行政罰裁處程序中，為確保沒入之執行或保全證據而為之處置，依據行政程序法第 174 條規定，程序中之決定或處置原則上不能單獨提起救濟，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之，但若有特別規定，則針對程序行為例外得單獨提起救濟。行政罰法考量扣留僅係裁處程序之中間決定或處置之性質，其救濟宜有較簡速之程序，以免延宕案件之進行並保障人民權益，而於第 41 條規定：「（第 1 項）物之所有人、持有人、保管人或利害關係人對扣留不服者，得向扣留機關聲明異議。（第 2 項）前項聲明異議，扣留機關認有理由者，應發還扣留物或變更扣留行為；認無理由者，應加具意見，送直接上級機關決定之。（第 3 項）對於直接上級機關之決定不服者，僅得於對裁處案件之實體決定聲明不服時一併聲明之。但第 1 項之人依法不得對裁處案件之實體決定聲明不服時，得單獨對第 1 項之扣留，逕行提起行政訴訟。（第 4 項）第 1 項及前項但書情形，不影響扣留或裁處程序之進行。」換言之，如行政機關尚未為實體決定，物之所有權人對於扣留處分不服，得向扣留機關聲明異議，扣留機關認為聲明異議無理由時，應加具意見送上級機關決定，對上級機關決定仍不服時，僅得於日後對裁處案件之實體決定聲明不服時一併聲明，尚不得在實體決定作成前，單獨對扣留決定或上級機關就聲明異議之決定提起行政訴訟。例外的是若聲明異議人依法不得對裁處案件之實體決定不服，始得單獨對扣留提起行政訴訟。

- (四) 經查：

1. 上訴人於 108 年 7 月 22 日隨總統出訪專機返國入境，經臺北關查獲上訴人藉元首行李免驗及禮遇程序，將系爭菸品自管制區移運至課稅區，涉未向海關申報而違法，臺北關爰依海關緝私條例第 17 條規定查扣系爭菸品，並以臺北關 108 年 7 月 22 日函檢送系爭菸品移請新北市調處偵辦，系爭菸品並經新北市調處人員當場點收簽收，然系爭菸品仍存放在臺北關。經臺北地檢署以上訴人行為尚有涉貪污治罪條例及稅捐稽徵法等刑事責任，向臺北地院提起公訴在案。嗣上訴人於 109 年 3 月 23 日提出申請書表示不服扣押處分，請求臺北關撤銷扣押處分，發還菸品。臺北關爰依行政罰法第 41 條規定，以同年 5 月 21 日北關機字第 1091020927 號函，加具意見移由被上訴人辦理。案經被上訴人逾兩個月未作成決定，上訴人乃於 109 年 8 月 13 日向財政部提起訴願。嗣被上訴人以原處分函復聲明異議無理由，並經訴願決定不受理。上訴人不服，循序提起本件行政訴訟等情，為原審依職權調查認定之事實，且與卷附扣押收據及搜索筆錄（見原審卷第 33 頁至第 37 頁）、臺北關 108 年 7 月 22 日函（見原審卷第 31 頁、第 32 頁）及原處分（見原審卷第 95 頁至第 97 頁）在卷可稽。
2. 原審 110 年 9 月 23 日言詞辯論期日，上訴人訴訟代理人當庭表示，訴之聲明第 1 項係撤銷訴訟，當時扣押未依法行政，所以申請撤銷扣押（見原審卷第 363 頁、第 365 頁），訴之聲明第 2 項係給付訴訟，是違法行政處分的國家賠償（見原審卷第 361 頁）。足見上訴人係因不服扣押系爭菸品之決定，而提起行政爭訟救濟，並因系爭菸品已逾保存期限而附帶請求國家賠償。惟前開扣押決定僅為程序中之決定，即為行政罰法第 36 條所稱之扣留，其救濟程序應依行政罰法第 41 條之規定。而本件系爭菸品是否沒入，因涉及刑案有無沒收，刑案一審判決雖未諭知沒收系爭菸品，但案件已上訴二審，尚未確定，行政機關亦因刑案尚未確定而尚未作成沒入系爭菸品之行政處分，此為兩造不爭之事實（見原審卷第 369 頁）。上訴人為系爭菸品之所有權人，其對臺北關扣留系爭菸品之決定不服，於 109 年 3 月 23 日

提出申請書表示不服扣押處分，請求臺北關撤銷扣押處分，發還菸品。臺北關將之以聲明異議處理，認為無理由而加具意見送上級機關即被上訴人決定，被上訴人則以原處分認定聲明異議無理由，程序上並無不合。

3. 上訴人雖主張：依學者廖義男之見解扣留處分具單方行為剝奪人民之占有使用管理權之效力應屬於行政處分，自得提起撤銷訴訟云云，惟上訴人所引述之資料，係學者陳清秀之見解，且經核閱該段文字前後文，可知該見解僅係說明行政罰法第 41 條第 3 項但書「第 1 項之人依法不得對裁處案件之實體決定聲明不服時，得單獨對第 1 項之扣留，逕行提起行政訴訟」，此時提起行政訴訟之類型為何？其認為扣留處分具單方行為剝奪人民之占有使用管理權之效力，應屬於行政處分，而非單純事實行為，故此時應提起撤銷訴訟等語（見原處分卷 1 第 46 頁），並未否定行政罰法第 41 條第 3 項本文之規範意旨。本件上訴人為扣留物之所有權人，並非不得對裁處案件之實體決定聲明不服，自無適用行政罰法第 41 條第 3 項但書之餘地。上訴人據以主張學者認為扣留處分為行政處分，得單獨提起撤銷訴訟云云，容有誤會。
4. 按行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」因行政罰法第 41 條規定，上訴人為系爭菸品之所有權人，對於被上訴人聲明異議決定如仍不服，僅能於日後對裁處案件之實體決定聲明不服時一併聲明，尚不得在實體決定作成前，單獨對扣留決定或聲明異議之決定提起行政訴訟。是上訴人提起本件行政訴訟，請求撤銷原處分及訴願決定，應屬起訴不備要件，且其情形無法補正，原審應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款規定裁定駁回其訴。且依國家賠償法附帶提起國家賠償之訴部分，屬附帶請求之性質，非可單獨提起之行政訴訟，因而失所附麗，自應一併裁定駁回（本院 98 年 6 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議(二)參照）。上訴人起訴既不合法

，其實體主張即無庸再予論究。原審以判決駁回其訴，理由雖有未洽，結果則無二致，仍應維持。上訴論旨，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 2 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 6 月 9 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 帥 嘉 寶

法官 鄭 小 康

法官 林 玫 君

法官 李 玉 卿

法官 洪 慕 芳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 111 年 6 月 9 日

書記官 張 玉 純

資料來源：司法院最高行政法院裁判書彙編（111 年 1 月至 12 月）第 511-518 頁