最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第391號

上　訴　人　遠東航空股份有限公司

代　表　人　張綱維
訴訟代理人　劉煌基　律師
　　蔡慧玲　律師
　　黃郁珊　律師
被 上訴 人　交通部民用航空局

代　表　人　林國顯
訴訟代理人　柯莉娟　律師

上列當事人間民用航空法事件，上訴人對於中華民國110年3月11日臺北高等行政法院109年度訴字第864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、被上訴人於民國108年12月12日上午召開「遠東航空財務異常狀況監控小組第7次會議及因應小組第1次會議」（下稱監控小組第7次會議）。會後，上訴人以108年12月12日企字第1081064號函（下稱108年12月12日函），向被上訴人陳報其自同年12月13日起暫停國內與國際定期與包機航線營運。上訴人於同日（即108年12月12日）致員工公告：「本公司因長期營運虧損，資金籌措困難，經公司通知，將於108年12月13日起停止一切飛航營運。為保障同仁權益，本公告視同資遣通知，同仁的最後在職日為108年12月13日（協助善後人員除外）。人事單位將印發服務證明及退保文件，以利同仁申請失業給付，各單位善後人員協助辦理終止營運相關作

業。」等語，並於官方網站公告：「本公司因長期營運虧損資金籌措困難，將於12月13日起停航，造成旅客的不便，敬請見諒。」等語。上訴人與被上訴人於同日下午4時30分許共同召開記者會，上訴人副總經理黃育祺表示上訴人自108年12月13日起暫停營業，上訴人公關副總經理盧紀融同時公開其代表人兼總經理張綱維所寫標題為「遺書」之文件記載：「公司也會做破產清算希望解決所有人問題……」等語。被上訴人依上開事實，認上訴人係以停業之意思表示，且為停業之實施，卻未依民用航空運輸業管理規則第29條之3規定檢附停業計畫向被上訴人申請核轉交通部核准，更未於核准之日起60日後始停業，即無預警停業，違反民用航空法第48條第3項規定，爰依同法第112條第4項規定，以109年1月31日空運計字第1095002326號函附裁處書（下稱原處分），裁處上訴人新臺幣（下同）300萬元罰鍰，並廢止上訴人民用航空運輸業許可、註銷許可證及獲配航權。上訴人不服，提起訴願，交通部訴願審議委員會認為上訴人未依規定申請核准停業的違法事實明確，被上訴人裁處上訴人300萬元罰鍰部分，應屬有據；惟就廢止上訴人民用航空運輸業許可部分，權責機關為交通部，而非被上訴人；上訴人民用航空運輸業許可既未經廢止，被上訴人逕註銷許可證，亦有違誤；至註銷上訴人獲配航權部分，未載明法令依據，有違行政程序法第96條第1項第2款規定，故以109年5月26日交訴字第1090006056號訴願決定（下稱109年5月26日訴願決定），就原處分關於罰鍰部分駁回；關於廢止民用航空運輸許可、註銷許可證及獲配航權部分均撤銷。上訴人就原處分對其不利部分（即罰鍰300萬元部分）提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷。經臺北高等行政法院（下稱原審）109年度訴字第864號判決（下稱原判決）駁回，乃提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄，訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷（交通部嗣以109年6月19日交航㈠字第1098100111號函廢止上訴人民用航空運輸業許

可，並廢止上訴人獲配航權，上訴人循序提起行政訴訟，經原審110年度訴字第58號判決駁回，上訴人提起上訴，分由本院111年度上字第283號判決審理）。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)上訴人為民用航空運輸業，依民用航空法第2條第11款規定，民用航空運輸業係指以航空器直接載運客、貨、郵件，取得報酬之事業，故同法第48條第3項所稱停業，自係指停止以航空器直接載運客、貨、郵件，取得報酬之業務。觀諸上訴人108年12月12日函之主旨及說明係向被上訴人陳明「主旨：陳報本公司自12月13日起暫停國內與國際定期與包機航線營運，惠請准予備查，…。說明：本公司因財務狀況影響營運，不得已自即日起暫停旨述航線營運，詳如附件一。」該附件一即載列上訴人自108年12月13日起暫停營運之國內線、兩岸線及國際線等航線，足證上訴人停止所有航線營運，自屬停止以航空器直接載運客取得報酬業務之停業行為。復觀上訴人108年12月12日致員工公告載明之內容，可知上訴人已明確向其所僱員工表明有意停止飛航營運，除協助善後人員外，其餘員工最後在職日為2019年12月13日，並由人事單位處理後續服務證明、退保、失業給付等事宜，益證上訴人主觀確有停業意思。再細觀監控小組第7次會議紀錄記載上訴人副總經理黃育祺在會中以電話向鄭副董事長確認公司飛到今天。另參酌上訴人官方網站2019年12月12日公告列載「本公司因長期營運虧損資金籌措困難，將於12月13日起停航，造成旅客的不便，敬請見諒」；另參上訴人所屬運務處致代理航客戶信函尚載明「目前遠東航空公司因為資金問題，宣布『暫時停止營業』，惟地勤代理業務將會持續提供服務，同時將會成立地勤代理公司，需時約1個月……」。綜上事證，均可確認上訴人主觀意思確有要自108年12月13日起暫停「全部」國內與國際定期與包機航線營

運之事實，上訴人停止所有航線營運，即無從事以航空器直接載運客取得報酬之業務，即屬停止經營民用航空運輸業務。是上訴人主張其108年12月12日函僅明載「暫停航線」，無停業文字，真意非停業云云，顯與事實不符，不足採憑。

(二)考諸民用航空法第112條第4項立法理由可知，該條項規定係為規範在實務上未報經核准即逕行「停業」或「結束營業」者，業者的實際經營狀況都已屬事實不能或無意繼續經營之情形，為避免航權資源閒置或有礙公共利益，有廢止其營業許可並註銷許可證之必要，而民用航空運輸業者事實不能經營或無意繼續經營，僅屬「停業」或「結束營業」之原因，並非「停業」之當然定義。況依民用航空法第48條第2、5項規定，民用航空運輸業者之停業有6個月期限，倘有意停業逾6個月，則須申請延展且僅得1次6個月，亦即停業及展延期限內，允許業者復業，倘如上訴人所稱停業應限於民用航空運輸業已屬事實不能或無意繼續經營之情形，則根本無規範停業期限及展延停業期限之必要。更何況上訴人108年12月12日致員工公告已通知員工最後在職日為108年12月13日，明確表明資遣之意，益證上訴人並無繼續經營之意思。至於原審91年度訴字第1202號判決理由未論述民用航空運輸業應實質上具有歇業之事實，方可認定為屬民用航空法第48條第3項所指之停業。

(三)上訴人主張其於108年12月12日「遠航營運重大異常因應小組第3次會議」中表明108年12月13日之航班保留，惟因被上訴人會中不同意上訴人執行航班，上訴人始無法執行12月13日航班，自不能以此認定上訴人12月13日即有停業之事實云云。惟所謂「復航」，正確程序理應先依據民用航空法第48條第2項、民用航空運輸業管理規則第29條之3規定，檢附停業計畫向被上訴人辦理「停業」後，再於「復航」前依適航條件申請重新營運，而「復航」係另一飛航監理管制程序，亦即係先有停業之事實後，才會有是否復飛問題。是否構成

停航之要件與有無具備「復航」之條件，均係依不同之事實判斷，故得否「復航」，與上訴人有無違規停業之認定無涉。上訴人以被上訴人不同意「復航」之結果，反推論不能以此認定其108年12月13日即有停業之事實，顯有邏輯謬誤，並無可採。

(四)原處分已考量上訴人於108年12月12日無預警宣布自同年月13日起停止所有航線之營運，致社會大眾、5百多名滯留在外旅客與其上千名員工嚴重恐慌，且當時董事長兼總經理張綱維未於當日主動出面說明，經交通部及被上訴人要求出面說明，始遲至同年月13日上午出面宣稱「烏龍一場」，將攸關民眾生命財產安全的飛航事業經營視為兒戲，足證上訴人公司治理與內部控制失靈，漠視消費者權益，且嚴重侵害特許經營權之公共利益，並對國內航運作業造成嚴重衝擊等情事，屬於情節重大的違規。再酌以上訴人向被上訴人陳報停業時，並未檢附停業計畫以就乘客處理機制及航線接替運能事先規劃，且上訴人於108年12月12日自認機師沒有心情執行飛航任務，甚至不願執行飛航任務，此即有肇生飛安問題之虞。則被上訴人認定上訴人明知民用航空法有規定停業之前置程序，卻等到跳票後立即無預警停飛，侵害旅客權益還影響飛航安全，而以原處分裁處上訴人最高額300萬元罰鍰，無違比例原則。又原處分「事實」欄第9點亦有說明縱使上訴人提出正尋求營運資金與申請復航等意思，亦不會改變已發生的違規事實，違規停業與申請復航係屬二事。且上訴人因可歸責於己無法繼續營運事由，而無預警停飛特許經營之航線，對於公眾利益所生損害非小，故被上訴人裁處上訴人300萬元罰鍰，符合誠實信用原則、比例原則、正當法律程序等規定，亦無裁量怠惰之情事等語，以判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨再論斷如下：

(一)為保障飛航安全，健全民航制度，符合國際民用航空標準法則，促進民用航空之發展，制定有民用航空法。該法第2條

第11款規定：「本法用詞定義如下：……民用航空運輸業：指以航空器直接載運客、貨、郵件，取得報酬之事業。」第3條規定：「交通部為管理及輔導民用航空事業，設交通部民用航空局（以下簡稱民航局）；其組織另以法律定之。」第48條第2項、第3項及第5項規定：「（第2項）民用航空運輸業自民航局發給許可證之日起，逾24個月未開業，或開業後停業逾6個月者，由民航局報請交通部廢止其許可後，註銷其許可證，並通知有關機關廢止其登記。但有正當理由，並依規定程序申請核准延展者，不在此限。（第3項）民用航空運輸業應於停業或結束營業前依第63條之1所定規則，檢附停業或結束營業計畫，申請民航局核轉交通部核准，並於核准之日起60日後始得停業或結束營業。……（第5項）第2項核准延展期限不得逾6個月，並以1次為限。」第112條第2項第12款及第4項規定：「（第2項）航空器所有人、使用人、民用航空運輸業、普通航空業、航空貨運承攬業、航空站地勤業、空廚業、航空貨物集散站經營業、航空站經營人、飛行場經營人、管理人或民用航空人員訓練機構有下列情事之一者，得予以警告或處新臺幣60萬元以上3百萬元以下罰鍰，並命其限期改善，屆期未改善者，得按次處罰；情節重大者，民航局得報請交通部核准後，停止其營業之一部或全部或廢止其許可：……十二、違反依第63條之1所定規則有關航線暫停或終止之規定。……（第4項）民用航空運輸業未依第48條第3項規定申請停業或結束營業者，處新臺幣60萬元以上3百萬元以下罰鍰，並由民航局報請交通部廢止其許可後，註銷其許可證，並通知有關機關廢止其登記。」第119條之4規定：「本法所定之罰鍰及其他種類之行政罰，除本法另有規定外，由民航局處罰之。」依民用航空法第63條之1規定授權訂定之行為時民用航空運輸業管理規則，其第2條第3款至第5款規定：「本規則用詞，定義如下：……三、定期航空運輸業務：指以排定規則性日期及時間，沿核定之航線，在兩地間以航空器經營運輸之業務。

四、不定期航空運輸業務：指除定期航空運輸業務以外之加班機、包機及其他非定期性運輸之業務。五、包機：指民用航空運輸業以航空器按時間、里程或架次為收費基準，而運輸客貨、郵件之不定期航空運輸業務。」第29條之3規定：「（第1項）民用航空運輸業停業或結束營業前，應檢附停業或結束營業計畫向民航局申請，核轉交通部核准，並於核准之日起60日後始得停業或結束營業。（第2項）前項停業或結束營業計畫，應包括下列內容：一、定期或不定期航空運輸業務之航班及時程規劃。二、第13條之1所定乘客處理機制。三、國內定期航線接替運能規劃。」依前揭規定可知，民用航空運輸業係指以航空器直接載運客、貨、郵件，取得報酬之事業，故同法第48條第3項所稱之停業，自係指停止以航空器直接載運客、貨、郵件，取得報酬之業務。而實務上民用航空運輸業發生無預警停業時，將使得主管機關無法臨時因應，造成公共運輸市場不穩定，為使民用航空運輸業在停業或結束營業時對航空市場之穩定性衝擊最小，因此規範民用航空運輸業在事前應有周延且可行之停業或結束營業計畫申請核准，包括其所經營之航線如何暫停或終止及相關時程之安排、乘客處理機制之規劃等內容，另考量國內定期航線涉及大眾交通運能，如停業或結束營業時，應一併提出後續接替運能之規劃，於計畫核准後60日內在不影響飛航安全之前提下，依其規劃有序退場，以維持航空市場健全。

(二)民用法航空法第63條之1規定：「民用航空運輸業之營業項目、資格條件之限制、籌設申請與設立許可、許可證之申請、登記、註銷與換發、資本額、公司登記事項之變更、航空器之購買、附條件買賣、租用、機齡限制、航線籌辦、『航線暫停』或終止、『停業』或結束營業、飛航申請、聯營許可、證照費與包機申請費收取、營運管理、及其他應遵行事項之規則，由交通部定之。」其中「航線暫停」與「停業」分列為不同之行為態樣。依行為時民用航空運輸業管理

規則第13條之1第1項規定，暫停或終止國內定期航線前，應檢附乘客處理機制報請被上訴人核轉交通部核准，並於核准之日起60日後始得暫停或終止。暫停或終止國際貨運定期航線前，依同條第2項規定，應報請被上訴人轉報交通部備查；暫停或終止國際客運定期航線應於生效60日前檢附乘客處理機制報請被上訴人轉報交通部備查。而民用航空運輸業停業或結束營業前，依同規則第29條之3規定，應檢附停業或結束營業計畫向被上訴人申請，核轉交通部核准，並於核准之日起60日後始得停業或結束營業。再者，違反「航線暫停」之報核程序者，依民用航空法第112條第2項第12款規定，將受警告、罰鍰、命限期改善，並得按次處罰，或於情節重大時命停止營業，或廢止民用航空運輸業許可等不利處分。至違反「停業」之報核程序者，依民用航空法第112條第4項規定，逕受罰鍰及廢止民用航空運輸業許可的不利處分。可知民用航空法、民用航空運輸業管理規則等法令對於「航線暫停」、「停業」之行為態樣，規範相異之報核程序與法律效果。所謂「航線暫停」是指業者有繼續經營民用航空運輸業之意，然關閉營業許可範圍內之部分航線業務；而「停業」則是指業者不再有繼續經營民用航空運輸業之意，暫時停止營業或結束營業，即停止民用航空運輸業所許可之全部業務活動，至於民用航空業者有無解散或歇業之事實，則非所問。蓋業者登記之營業範圍有時非限於民用航空運輸業，其縱使停止此部分業務，仍可進行其他商業活動，自未達於解散或歇業之情形。原判決對此論明：考諸民用航空法第112條第4項立法理由為：「民用航空運輸業未於停業或結束營業前依規定提報計畫並獲核准，實務上已屬事實不能或無意繼續經營，對於政府依法賦予之許可權利（例如：航權）已不作為，僅形式外觀存在，惟留有該許可將造成航權資源閒置，或使不知情第三人受害，有礙公共利益，爰增訂第4項廢止其營業許可，並註銷其許可證，以資適用。」可知民用航空法第112條第4項規定，係為規範在實務上未報經

核准即逕行「停業」或「結束營業」者，業者的實際經營狀況都已屬事實不能或無意繼續經營之情形，為避免航權資源閒置或有礙公共利益，有廢止其營業許可並註銷許可證之必要，而民用航空運輸業者事實不能經營或無意繼續經營，僅屬「停業」或「結束營業」之原因，並非「停業」之當然定義。況依民用航空法第48條第2項及第5項規定，停業有6個月期限，倘若民用航空運輸業者有意停業逾6個月，則須依規定程序申請核准延展，且展延僅得有1次6個月之期限，亦即在停業期限及展延期限內，均尚允許業者復業，倘果如上訴人所稱停業應限於民用航空運輸業已屬事實不能或無意繼續經營之情形，則根本無規範停業期限及展延停業期限之必要。至於原審91年度訴字第1202號判決理由中，僅係以民用航空運輸業者營業已全面陷入停頓狀態，員工因領不到薪水而紛紛離職，且地方政府、稅捐機關共同認定業者有歇業之事實，以論證該業者有停業之情形，然並未論述民用航空運輸業應實質上具有歇業之事實，方可認定為屬民用航空法第48條第3項所指之停業（參見原判決第14至16頁）。上訴意旨主張依民用航空法第112條第4項規定之立法理由可知，該法第112條第4項所指停業，應限於民用航空運輸業已屬事實不能或無意繼續經營，對於政府依法賦予之許可權利（例如：航權）已不作為；另依原審91年度訴字第1202號判決實務見解，限縮民用航空運輸業實質上應具有「歇業」之事實，方可認定為屬民用航空法第48條第3項所指之停業；又復航係以「航線暫停」為前提，原判決若係認上訴人停業或結束營業焉有「復航」可能？顯與民用航空法第63條之1、民用航空運輸業管理規則第13條之1規定相悖離云云，核係其一己主觀之見解，要難採認。

(三)事實認定乃事實審法院之職權，而證據之證明力，事實審法院有認定判斷之權，苟其事實之認定已斟酌全辯論意旨及調查證據結果，而未違背論理法則、經驗法則或證據法則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，致認定之事實異於該

當事人之主張，亦不得謂原判決有違背法令之情形。經查，上訴人為民用航空運輸業，於108年12月12日上午參加由被上訴人召開之監控小組第7次會議，其與會代表表示上訴人於12月11日有2張合計2,000萬元的票據跳票，短期資金缺口除已跳票2,000萬元需補繳外，尚有發動機維修費1,000萬元、租機費3,000萬元、11月份油款8,000萬餘元、12月份油款1,600萬元尚未支付，目前帳上可動用現金約800萬元，目前還不清楚還有那些票據即將到期；為避免事態擴大，上訴人已於12日上午關閉公司票務銷售系統；建議先由被上訴人對外說明，上訴人再來對外道歉；如欲將滯留海外旅客運回，須向臺灣中油股份有限公司（下稱中油公司）協調加油事宜，但依過去與中油公司接觸之經驗，不認其會同意加油；上訴人停飛消息出來後，其機師沒有心情執行飛航任務，甚至不願執行飛航任務，恐有飛安問題，與其將資金用於油料費用，不如先用於協助旅客簽轉其他航空公司；目前無法聯繫到上訴人代表人，副董事長鄭晴文指示妥善處理及善後；上訴人副總經理黃育祺在會中以電話聯繫上訴人副董事長鄭晴文，詢問「公司是不是今天就結束了」、「今天就要對外正式公告就飛到今天」、「副董就可以代表張董，我們就確定飛到今天」、「我們按照副董指示就飛到今天」，均經上訴人副董事長鄭晴文確認，並同意蓋用公司章；會議後上訴人將向被上訴人發出公文，針對公司現況報局停業等。其會議結論載明：上訴人現已明確表達公司只營運到今天，所有航班自明（13）日起停飛，被上訴人後續將依民用航空法進行相關行政處置；請上訴人代表盡速釐清後續應處事宜，同時向旅行社預為聯繫，並於下午共同出席被上訴人記者會說明；上訴人確認自13日起停業的意思須以書面向被上訴人陳報。會後，上訴人以108年12月12日函向被上訴人陳報因財務影響營運，自108年12月13日起暫停國內與國際定期與包機航線營運。上訴人於108年12月12日致員工公告：「本公司因長期營運虧損，資金籌措困難，經公司通

知，將於2019年12月13日起『停止一切飛航營運』。為保障同仁權益，本公告視同資遣通知，同仁的最後在職日為2019年12月13日（協助善後人員除外）。人事單位將印發服務證明及退保文件，以利同仁申請失業給付，各單位善後人員協助辦理終止營運相關作業。」並於官方網站108年12月12日公告：「本公司因長期營運虧損資金籌措困難，將於12月13日停航，造成旅客的不便，敬請見諒。」上訴人所屬運務處致代理航客戶信函尚載明：「目前遠東航空公司因為資金問題，宣布『暫時停止營業』，惟地勤代理業務將會持續提供服務，同時將會成立地勤代理公司，需時約1個月，……。」上訴人副總經理黃育祺續於被上訴人108年12月12日16時30分所召開之記者會上，表示上訴人將自108年12月13日起暫停營業。在上開記者會同時，上訴人公關副總經理盧紀融發送上訴人董事長兼總經理張綱維對外公開之「遺書」敘明：「公司也會做破產清算希望解決所有人問題。……」等情，為原審依調查證據之辯論結果所確定之事實，核與卷內證據相符。原審綜合以上事證，審認上訴人已明確向其所僱員工表明其有意停止飛航營運，除協助善後人員外，其餘員工的最後在職日為2019年12月13日，並通知人事單位印發服務證明及退保文件予員工，以利申請失業給付，足證上訴人主觀上確有停業之意思。且上訴人主觀意思係自108年12月13日起暫停「全部」國內與國際定期與包機航線營運，上訴人停止所有航線營運，並未從事以航空器直接載運客取得報酬之業務，即屬停止經營民用航空運輸業務，上訴人主張其108年12月12日函僅明載「暫停航線」，並無任何「停業」文字，其真意並非停業云云，不足採信，乃屬有據。原判決業已敘明其判斷之依據及得心證之理由，並就上訴人在原審之論據，何以不足採取，分別予以指駁，核無違誤，自無判決違背法令、判決不備理由之違法。上訴意旨主張被上訴人身為民用航空運輸業之主管機關，未詳實調查上訴人是否該當民用航空法所稱「停業」之情事，且未依職權

調查上訴人有無故意過失，亦未闡明兩造為完全之辯論，徒以被上訴人提出之會議紀錄、未經上訴人有權代表人核決之公告及函文、上訴人負責人以個人名義出具之「遺書」，即認定上訴人公司有該當民用航空法「停業」之事實，漏未審酌其他客觀證據及上訴人之主觀意思，更對上訴人公司負責人於翌日旋即強烈要求希望主管機關准予立即復飛等情事棄而不論，認事用法難謂恰當云云，核係對原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為違法，難認有據。

(四)企業經營民用航空運輸業，首應依民用航空法第48條第1項規定完成設立程序後，取得民用航空運輸業許可證；其經營國際定期航線，應依同法第50條第4項規定授權交通部訂定之「國際航權分配及包機之審查綱要」，申請取得國際航權及時間帶。另經營國內定期航線，應依同法第50條第5項規定授權被上訴人訂定之「國內機場航空器起降額度管理辦法」，申請取得國內機場航空器起降額度或時間帶，並依同法第63條規定授權訂定之「民用航空運輸業管理規則」第3章相關規定，申請取得航線證書。再依民用航空運輸業管理規則第19條規定，提出國際定期航班班表；另依同規則第21條規定，提出國內定期航班班表。經被上訴人核准後，始有定期航班班表可供消費者選訂、購買運輸服務，並非持有航線證書即可執行飛航任務。依原審依法確定之事實，上訴人取得之民用航空運輸許可證，其記載之業務範圍為「經營國際或國內航線定期或不定期客、貨、郵件運輸業務（限飛機）」，而上訴人108年12月12日函所載：「陳報本公司自12月13日起暫停國內與國際定期與包機航線營運。」與前揭許可證記載內容雖未完全相同。惟參諸民用航空運輸業管理規則第2條第4項規定：「不定期航空運輸業務：指除定期航空運輸業務以外之加班機、包機及其他非定期性運輸之業務。」可知「包機」即屬一種不定期航空運輸業務，而上訴人並未提出已規劃經營之「加班機」、「其他非定期性運輸業務」，因其尚未特定，上訴人108年12月12日函所稱「國

內與國際定期與包機航線」應為上訴人獲配申請經營之全部航線，故難以上訴人108年12月12日函未記載及此，即認上訴人有繼續經營此部分業務之意。另上訴人108年12月12日函雖未記載「客、貨、郵件」，惟綜合前開被上訴人原處分所列載1至7項之事實，可知上訴人已有停止全部國內與國際定期與包機運輸業務之意，業經原判決論明如前述。又上訴人108年12月12日函附件1兩岸線「高雄－海口」備註欄雖記載「109年1月28日執行」，但即使上訴人有執行109年1月28日飛航任務的意思，也顯示之後即不再執行，故無法以此單一航班的執行，認為上訴人僅是暫停部分航線營運，而非停業。況上訴人於監控小組第7次會議中表示：已積欠近億元油料，現金不足支應，且機師因停飛消息傳出，已無心執行飛航，有飛安疑慮，與其將資金用於油料，不如用於協助旅客簽轉其他航空公司，又為避免事態擴大，上訴人已於同年12月12日上午關閉公司票務銷售系統等（見原審卷第211至213頁），故消費者客觀上已無法選訂、購買該航班服務，且機師心理狀態的適航能力已有疑慮。參酌民用航空法第41條之1第3項第2款規定，航空器駕駛員心理狀態不適合飛航者，應停止飛航，在上訴人無法確保其執行飛航運輸的基本條件下（油料、財務信用及飛航安全等），上開擬執行單一航班飛航的記載，僅能視為上訴人試圖善後之表示，無法改變其已停止民用航空運輸業許可之業務活動之事實。上訴意旨主張被上訴人所發給上訴人之國內航線至少6條、往來中國大陸地區之航線至少29條、國際航線至少9條，並提出航線證書影本為證；另細閱上訴人108年12月12日函暨附件1所記載暫停營運之航線，僅有國內與國際定期與包機航線，並未包含不定期客、貨、郵件運輸業務，且該函僅記載暫停部分航線，並無任何停業文字；又兩岸線「高雄－海口」仍將於109年1月28日執行，沒有暫停全部航線，上訴人真意並非停業云云，均難採認。

(五)民用航空法第48條第3項增列民用航空運輸業者停業或結束營業前應檢附停業或結束營業計畫，申請被上訴人核轉交通部核准之立法目的，在於避免民用航空運輸業無預警歇業時，將使得主管機關無法臨時因應，造成公共運輸市場不穩定，已如前述。因此，民用航空運輸業者確實發生停業之事實，即負有前述行為義務，縱令業者事後表達復航之意願，不影響其已發生停業之事實。依原審確定之事實，被上訴人召開監控小組第7次會議時，上訴人與會代表表示該公司除票據跳票2,000萬元外，並有近億元的油料、發動機維修費1,000萬元、租機費3,000萬元債務，公司可動用現金約800萬元，已不足支應上開費用，無法確保將滯留海外旅客運回；又機師沒有心情執行飛航任務，甚至不願執行飛航任務，恐有飛安問題；且上訴人董事長兼總經理張綱維避不出面，上訴人經營管理階層已認知公司即將停業，將發函向被上訴人申報停業，實質上已停止民用航空運輸業許可之全部業務活動，而有停業之事實，卻未事先提出停業計畫，經交通部核准後始為停業的實行，即已違反民用航空法第48條第3項規定，至上訴人事後表達復航的意願，不影響其已發生停業之事實。上訴意旨主張其於108年12月12日交通部因應會議（原審卷第271至277頁所附被上訴人109年1月13日空運計字第1095000511號函有提及該會議）表達擬於108年12月13日復飛部分航線，表示其有恢復營運之意願，並無不願執行飛航任務之情形，被上訴人於108年12月12日上午進行行政指導之會議，卻突然於下午發布擬制行政處分即裁罰上訴人，違反行政程序法第166條規定及信賴保護原則、比例原則及平等原則云云，核係對原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為違法，難認有據，委無足採。

(六)又公司業務之執行，除公司法或章程規定應由股東會決議之事項外，均應由董事會決議行之，公司法第202條固有明文。然依前述民用航空法第48條第3項之立法理由，可知民用航空運輸業者確實發生停業之事實，且自形式外觀觀之，

其停業屬於公司之行為，業者未事先提出停業計畫申請主管機關核准，即違反其規定。至於民用航空運輸業者停業或結束營業有無完備其內部行政流程（如經董事會或股東會決議）；及發生停業事實的原因，是否為內部管理或決策體系的失靈、或為籌措資金的策略性考量、是否事後籌得資金得以繼續營運等，均非所問。否則，如經董事會或股東會決議而合於公司內部行政流程之停業，方可認定違反民用航空法第48條第3項規定而受處罰；而不合於公司內部行政流程（如未經董事會或股東會決議、有權代表公司之人避不見面等情事）之停業，反不受民用航空法第48條第3項之規範，其不合理至明。依原審確定之事實，監控小組第7次會議紀錄顯示，被上訴人空運組表示：依據上訴人副董事長鄭晴文所表達的意思，足認上訴人將自13日停業，應依民用航空法停業規定辦理，不適用限期改善的規定，負責人部分應依民用航空法第110條之3規定辦理等語。企劃組表示：民用航空法第110條之3已就民用航空運輸業負責人未依規定停業或結束營業訂有課責規範，接下來完備業者陳述意見等行政程序後進行裁罰，並同步移請檢察機關進行刑事偵查等語。被上訴人何副局長亦表示：如上訴人無預警停飛，依據民用航空法規定，除處罰公司外，代表人將負有刑事責任等語（見原審卷第213至219頁）。衡諸上訴人為航空運輸事業，確保穩定之運輸服務及飛航安全為其首要任務，停業將中斷運輸服務，對公眾運輸及公司的營運自然事關重大；且上訴人與會代表知悉停業之法律效果，如非上訴人因長期經營虧損，資金不足難以為繼，殊難想像僅因偶然無法聯繫上訴人代表人，仍對外公告停止其運輸服務、公告資遣員工、關閉公司票務銷售系統、停止所有營運中航線之飛航，並召開記者會等行為，足徵上訴人現況應已達無法維持公司正常營運的程度，其停業非僅是公司部分管理階層之任作主張。況且，上訴人於108年12月11日發生票據跳票之信用危機，被上訴人於108年12月12日上午召開監控小組第7次會議，上訴人與會

代表均表示目前無法聯繫到董事長，副董事長指示渠等要妥善處理及善後等語（見原審卷第213頁）。又上訴人於108年12月12日下午4時30分在被上訴人處召開記者會，上訴人另名副總經理盧紀融發送媒體上訴人代表人標題為遺書之文件，其內容記載：「……本人已墊款近9億元仍不足用，20多年來心血付之一炬，只求一死以謝罪，但死不瞑目，請求檢調單位調查……公司也會作破產清算……都是我的錯，不關其他人的事。」等語（見原審卷第39頁），足徵身兼上訴人董事長及總經理身分的代表人，於上訴人發生跳票之信用危機、現金不足以支應油料，導致機師無心工作，產生飛安疑慮時，斷絕對外聯繫，避不見面，甚至公開其遺書，客觀上已有不能行使職權、領導公司之情形。此時，由上訴人副董事長鄭晴文代理為停業之意思表示，作成108年12月12日函，並為停業之實行，應屬上訴人之停業行為。上訴意旨主張其參加監控小組第7次會議之與會人員，僅係單純應主管機關要求參與會議與被上訴人進行溝通，渠等未經公司授權，並無代表上訴人為意思表示或為決策之權利；且上訴人108年12月12日函未經上訴人有權代表人即董事長之同意及授權，程序上已有重大瑕疵，難認得對外代表為上訴人公司之意思，對上訴人不生法律效力；又縱認上開「遺書」文件確為上訴人董事長兼總經理張綱維所書寫，惟該遺書僅為其個人身分所為之心情抒發，並非以上訴人公司法定代理人之身分為之，被上訴人未察及此，遽行裁罰最高額之罰鍰，顯有認定事實錯誤之違誤云云，均不足採。

(七)又行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」是以，對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應依具體個案情節，根據違反義務情節之輕重程度為適當考量及裁量，使責罰相當，以符合法律授權裁量之意旨。原判決已論明：核原處分「理由及法令

依據」欄二第4點就有關對上訴人恣意違規停業行為予以裁處行政罰鍰額度一節，已詳細說明係考量上訴人於108年12月12日無預警宣布自同年月13日起停止所有航線之營運，致社會大眾、5百多名滯留在外旅客與其上千名員工嚴重恐慌，且其董事長兼總經理張綱維未於當日主動出面說明，經交通部及被上訴人要求出面說明，張綱維遲至同年月13日上午出面宣稱「烏龍一場」，將攸關民眾生命財產安全的飛航事業經營視為兒戲，足證上訴人之公司治理與內部控制失靈，漠視消費者權益，且嚴重侵害特許經營權之公共利益，並對國內航運作業造成嚴重衝擊等情事，是屬情節重大之違規。再酌以上訴人向被上訴人陳報停業時，並未檢附停業計畫以就乘客處理機制及航線接替運能予以事先規劃，且上訴人於108年12月12日自認機師沒有心情執行飛航任務，甚至不願執行飛航任務，此即有肇生飛安問題之虞。則被上訴人認定上訴人明知民用航空法有規定停業之前置程序，卻等到跳票後立即無預警停飛，侵害旅客權益還影響飛航安全，而以原處分裁處上訴人最高額300萬元罰鍰，核無違比例原則。另原處分「事實」欄第9點亦有說明縱使上訴人提出正尋求營運資金與申請復航等意思，亦不會改變已發生的違規事實，違規停業與申請復航係屬二事，為不採納上訴人所提陳述書與補充陳述書之原由，核係符合行政程序法第102條規定，且上訴人因可歸責於自己之無法繼續營運事由而無預警停飛其所有特許經營之航線，對於前述公眾利益所生損害非小，故被上訴人裁處上訴人300萬元罰鍰符合誠實信用原則、比例原則、正當法律程序等規定，並無裁量怠惰之情形。上訴意旨主張以前未因曾與本件相同原因受裁罰，且其主動向被上訴人暨召開記者會向社會大眾說明暫停營業之緣由，並積極改善營運狀況後，待被上訴人准許即可隨時恢復正常營運，被上訴人裁處最高額罰鍰之理由及基準為何，均付之闕如，顯有裁罰怠惰之違法，且不符正當法律程序云云，核無足採。

(八)綜上所述，原判決業已說明其認定事實之依據及得心證之理由，其認事用法，經核並無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

五、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，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　23　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　吳　東　都

法官　許　瑞　助

法官　王　俊　雄

法官　鍾　啟　煒

法官　侯　志　融

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　23　　日

書記官　蕭　君　卉