最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第283號

上　訴　人　遠東航空股份有限公司

代　表　人　楊兆景

訴訟代理人　蕭仰歸　律師

任俞仲　律師

陳守煌　律師

被 上訴 人　交通部

代　表　人　王國材

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111年2月10日臺北高等行政法院110年度訴字第58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、被上訴人之代表人由張綱維變更為楊兆景，業據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、被上訴人所屬民用航空局（下稱民航局）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），向民航局陳報其自同年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。上訴人與民航局於同日下午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。民航局依上開事實，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，檢附停業計畫向民航局申請核轉被上訴人核准，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，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（下稱民航局109年1月31日處分）。上訴人不服，提起訴願，被上訴人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，民航局裁處上訴人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，權責機關為被上訴人，而非民航局；上訴人民用航空運輸業許可既未經廢止，民航局逕註銷許可證，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），就民航局109年1月31日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。上訴人對其不利部分（即罰鍰300萬元部分）提起行政訴訟，經臺北高等行政法院（下稱原審）109年度訴字第864號判決駁回（上訴人不服提起上訴，分由本院110年度上字第391號案件審理）。被上訴人嗣就109年5月26日訴願決定撤銷部分重新審認，仍

認上訴人違反民用航空法第48條第3項規定，依同法第112條第4項規定，以109年6月19日交航㈠字第1098100111號函（下稱原處分）廢止上訴人民用航空運輸業許可，並依行政程序法第123條第4款規定，廢止上訴人獲配航權。上訴人不服，提起訴願，經決定駁回後，提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審110年度訴字第58號判決（下稱原判決）駁回，遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄，訴願決定及原處分均撤銷或發回原審。

三、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。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠民用航空運輸業是以航空器直接載運客、貨、郵件，取得報酬的事業，且民用航空運輸業之暫停航線與停業是不同的行為態樣，應予區別。是依下列事證，足認定上訴人有停業之意思及事實：1.民航局於108年12月12日上午8時30分召開監控小組第7次會議，依據上訴人與會代表之表示、上訴人副總經理黃育祺以電話聯繫副董事長鄭晴文確認、民航局空運組代表之表示、民航局副局長何淑萍之表示及最終會議結論等可知，上訴人已表達因資金不足，無法支應油料並確保機師心理狀態上的適航能力，有停止經營其民用航空運輸業許可證所示業務內容的意思，且已關閉公司票務銷售系統，並準備召開記者會對外道歉，為停業的實施。2.上訴人依監控小組第7次會議結論，向民航局提出108年12月12日函，依該函主旨欄記載「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」、說明欄記載「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1」、附件1載明暫停營運的航線，已是上訴人當時營運之全部飛航業務，與上訴人108年12月12日函主旨欄所示意旨相符。3.上訴人另於108年12月12日致員工公告、在公司網站發布重要公告、上訴人所屬運務處也致函代理航客戶信函等，均表達停止一切飛航營業的意思，客觀上明白足以確認。4.上

訴人於108年12月12日下午4時30分許在民航局召開記者會，副局長方志文表示上訴人資金不足，若無法持續挹注資金將於明日暫停營運，上訴人副總經理黃育祺在記者會中並未否認；上訴人另名副總經理盧紀融發送媒體其代表人標題為遺書之文件，顯示上訴人因財務問題將停止營業的訊息。綜上事證，足以認定上訴人已具備故意之主觀責任條件。上訴人無預警停業，已該當於民用航空法第112條第4項規定裁處罰鍰，並廢止民用航空運輸業許可證之要件，被上訴人據此廢止上訴人民用航空運輸業許可，適法有據。

(二)上訴人主張其108年12月12日函僅記載暫停部分航線，無任何停業文字，且兩岸線「高雄－海口」仍將於109年1月28日執行未暫停全部航線，上訴人真意並非停業云云。惟民用航空法第48條第2項規定所稱停業，當是指停止民用航空運輸業許可之業務活動而言，不包括其他無須民用航空運輸許可的業務內容，上訴人主張應達公司解散、歇業之程度等，已逾民用航空法第48條第3項規範意旨。又民用航空法第48條第2項規定係就民用航空運輸業依法申請停業獲准後，因長期未能復業，且未依規定申請核准展延停業期間所為的規範，與上訴人未事前提報停業計畫經被上訴人核准之無預警停業情形不同，上訴人主張依民用航空法第48條第3項規定，應比照同條第2項規定以6個月為停業之整體判斷期間等等，尚無憑據。又民用航空法第48條第3項、第112條第4項有關停業規定，得自同法第2條第11款有關民用航空運輸業的定義，及第48條第1項民用航空運輸許可之業務範疇予以特定，並無難於理解，為受規範者無法預見，且無從經由法院審查認定、判斷之情形，上訴人主張違反法律明確性原則，亦不可採。又比對上訴人108年12月12日函附件1通報暫停營運航線，與上訴人108年12月1日至12月31日國內定期航班營運班表及108年10月27日至109年3月28日冬季客運定期航班營運班表（含一般包機及班機異動期間短於1個月者）所示提供消費者選訂之航班內容，可知附件1所示暫停營運

的航線就是上訴人當時營運之全部飛航業務。又附件1兩岸線「高雄－海口」備註欄雖記載「109年1月28日執行」，但上訴人108年12月12日函通報停業時還未曾飛航營運。

(三)上訴人雖再提出航線證書主張附件1僅是部分航線，非全部航線，其為行為時民用航空運輸業管理規則第13條之1規定之暫停航線，而非同規則第29條之3規定之停業云云。然依民用航空法第50條第1項至第3項、民用航空運輸業管理規則第13條第1項前段、第19條第1項第1款前段、第20條第1項前段、第21條第1項第1款、第22條前段等規定可知，民用航空運輸業須於取得航線證書後，提出飛航申請，經民航局核准，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。上訴人雖持有其108年12月12日函附件1所示航班以外的其他航線證書，但未針對這些航線提出飛航申請，不在可供消費者選訂、購買範圍內，即非屬上訴人營業範圍。上訴人不得以其未實際飛航之航線證書，主張其108年12月12日函附件1所示航班僅是暫停或終止其營業許可範圍內的部分航線而已。

(四)上訴人雖主張其代表人已於108年12月13日召開記者會，明確表示沒有要停業、希望民航局同意復飛等，並以108年12月13日、12月18日函補充說明上訴人僅是暫停航線營運，非停業，其無民用航空法第112條第4項立法理由所指事實不能或無意繼續經營云云。然依上訴人與會代表之表示、上訴人副總經理黃育祺以電話聯繫副董事長鄭晴文確認飛到108年12月12日、會議後上訴人將向民航局發出公文針對公司現況報局停業，顯示上訴人除票據跳票外，並有近億元的油料債務，公司現金已不足支應油料費用，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。且上訴人經營管理階層已認知公司即將停業，將發函向民航局申報停業等情，足以表示上訴人於108年12月12日已無維繫其營業的基礎能力（例如油料、財務信用及飛航安全等），並有關閉公司票務銷售系統、停止

所有營運航線之飛航及公告資遣員工的客觀事實，實質上已經停止民用航空運輸業許可之全部業務活動，而該當於民用航空法第112條第4項規定廢止民用航空運輸業許可證的要件，不因上訴人事後改變說詞或決策而有影響。又上訴人事後表達復航之意願，以經合法停業為前提，但上訴人沒有事先提出停業計畫，經被上訴人核准後始為停業，其無預警停業，違反民用航空法第48條第3項規定明確，被上訴人應依同法第112條第4項規定廢止其民用航空運輸業許可，沒有復航問題。

(五)上訴人主張出席監控小組第7次會議之與會成員未經授權，上訴人108年12月12日函未經其代表人同意及授權，亦未經董事會、股東會決議，對上訴人不生效力。上訴人於108年12月12日所為停航及資遣等有關公告，是由無代表權限的員工發出，該等員工已致歉及自請處分云云。然上訴人有停業之事實，其發生停業事實之原因為何，均非所問。又依監控小組第7次會議時，民航局空運組、企劃組、民航局副局長何淑萍等人，對於上訴人停業停飛之後續行政程序與法律效果均有告知，上訴人與會代表知悉停業的法律效果，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，為停業之實行，如非現實狀況已達無法維持公司正常營運的程度，難以想像僅是公司部分管理階層之任作主張。況且上訴人自108年12月11日發生票據跳票之信用危機，民航局於108年12月12日上午召開監控小組第7次會議、上訴人同日下午在民航局召開記者會，當時身兼上訴人董事長及總經理身分的代表人避不見面，甚至公開其遺書，客觀上已有不能行使職權、領導公司的情形。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，應符合公司法第208條第3項規定，亦與上訴人代表人遺書所載「公司會作破產清算」意旨相符，沒有無權代理之問題。此外，比對上訴人108年12月12日函與上訴人先前函文，其文

書形式及上訴人總經理用印均相同，形式外觀足以表徵為上訴人之意思表示。縱上訴人108年12月12日函未經其代表人審閱或完備其內部流程，基於表見代理之法理，亦不得以上訴人內部的授權爭議，損及公眾及交易相對人等信賴。

(六)依民用航空法第48條第1項、第50條、民用航空運輸業管理規則第13條、第19條等規定，經營民用航空運輸業者，須先取得民用航空運輸業許可證，再取得國際航權及時間帶，並持有航線證書後，提出飛航申請，方得在指定航線上實際執行國際定期航空運輸業務。故須先取得民用航空運輸業許可，始具資格申請取得航權，進而提出飛航申請。如民用航空運輸業許可經撤銷或廢止，則獲配航權之授益處分所根據的前提事實即不復存在。被上訴人依法不得對不具民用航空運輸業許可資格者核給航權。是原處分廢止上訴人民用航空運輸業許可部分，即生廢止其民用航空運輸業許可的法律效力，原處分據此依行政程序法第123條第4款規定，併以廢止上訴人獲配航權，應屬有據。且民用航空法第112條第4項已規定，一有違反第48條第3項情形，即由民航局報請被上訴人廢止民用航空運輸業許可，被上訴人即應依規定廢止民用航空運輸業許可，並無應先命限期改善始廢止之限制，原處分並無上訴人所指裁量瑕疵。

(七)民航局以108年12月12日空運計字第1085031919號函通知上訴人陳述意見，上訴人分別於108年12月13日、12月18日、12月25日以書面陳述意見；被上訴人以109年1月6日交航字第1090600026號函就上訴人陳述意見內容有請民航局再為釐清；上訴人不服民航局109年1月31日處分已提出訴願書表示意見；以及109年5月26日訴願決定亦認定上訴人違反民用航空法第48條第3項規定明確的情況下，作成原處分，已足保障上訴人陳述意見的程序上權益，並無違反行政程序法第102條規定。民航局為被上訴人下屬機關，民用航空法第112條第4項規定之實務運作，由民航局調查事證、通知陳述意見，完備行政程序後報請被上訴人作成廢止處分，尚無違

誤，並無限定僅能由處分機關通知陳述意見之依據。又民航局於108年12月12日函附陳述意見通知書「預定量罰情形」欄已載明擬處罰鍰300萬元，並報請被上訴人廢止上訴人民用航空運輸許可及獲配的所有航權後，註銷許可證，上訴人已可預見後續的法律效果，而為相關陳述及主張。縱該陳述意見通知書未記載擬廢止上訴人獲配航權的法律依據及理由，然上訴人獲配航權既係植基於上訴人具有民用航空運輸業許可的資格而來，則被上訴人於109年5月26日訴願決定已肯認上訴人違反民用航空法第48條第3項規定明確，應廢止上訴人民用航空運輸許可之情況下，認為廢止上訴人獲配航權所根據的事實明確，而作成廢止上訴人獲配航權之處分，亦符合行政程序法第103條第5款規定等語。

五、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。又民用航空法於107年4月25日修正第48條第3項及第112條第4項規定，其立法理由係鑑於105年間復興航空股份有限公司無預警停航及宣布解散，對國內航空運輸產業及旅客疏運等，造成重大衝擊，主管機關無法臨時因應，故增訂民用航空運輸業應遵守的事前申報程序（見原審卷1第355頁之行政院106年10月26日第3573次會議紀錄）。基此，民用航空法第112條第4項明文規定，民用航空業者有違反同法第48條第3項規定之情形，除科處罰鍰外，並由民航局報請被上訴人廢止其許可，乃被上訴人依法律所為之羈束處分，並非裁量權之行使。且民用航空運輸業者取得之民用航空運輸業許可如經撤銷或廢止，即喪失特許經營航空運輸事業之資格，其持續保有獲配航權已無實益，且造成航權資源閒置，有礙公共利益。從而，民用航空運輸業者之許可倘經廢止，其獲配航權即失所附麗，亦應併同廢止。

(二)民用航空法第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民航局核轉被上訴人核准，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，應報請民航局轉報被上訴人備查；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民航局轉報被上訴人備查。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民航局申請，核轉被上訴人核准，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。原判決對此敘明：依經濟部商業司商工登記公示資料顯示，上訴人所營事業除民用航空運輸業外，還包括航空器及其零件批發業、零售業、機械批發業、機械器具零售業、不動產租賃業、倉儲業、國際貿易業、航空顧問業、航空站地勤業、民用航空總代理業等事業。就上訴人所營民用航空運輸業部分，民用航空法第48條第2項規定所稱停業，當是指停止民用航空運輸業許可之業務活動而言，不包括其他無須民用航空運輸許可之業務內容。上訴人主張停業應達公司解散、歇業之程度，已逾民用航空法第48條第3項規範意旨等語（參見原判決第18至19頁），經核於法並無違誤。

(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日上午參加由民航局召開之監控小組第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；會議後上訴人將向民航局發出公文，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，民航局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，並於下午共同出席民航局記者會說明；上訴人確認自13日起停業的意思須以書面向民航局陳報。會後，

上訴人以108年12月12日函向民航局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民航局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，審認上訴人於監控小組第7次會議中已表達因資金不足，無法支應油料並確保機師心理狀態上的適航能力，有停止經營其民用航空運輸業許可證所示業務內容之意思，且已關閉公司票務銷售系統，並準備召開記者會對外道歉，為停業之實施，乃屬有據。

(四)又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項規定授權被上訴人訂定之「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項規定授權民航局訂定之「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。業者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，經民航局核准後，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未完全相同，上訴人因此主張其108年12月12日函僅記載部分航線，且兩岸線「高雄—海口」仍將於109年1月28日執行，並未暫停全部航線，故其真意並非停業云云。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」，惟綜合前述民航局109年1月31日處分所列載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。對此，原審比對108年12月12日函附件1通報暫停營運之航線，與上訴人108年12月1日至12月31日國內定期航班營運班表（見原審卷2第127至129頁）及108年10月27日至109年3月28日冬季客運定期航班營運班表（含一般包機及班機異動期間短於1個月者，見原審卷2第131至135頁）所示提供消費者選訂、購買之航班內容，除兩岸線「桃園－銀川」

不在附件1所示暫停營運之航線外，其餘均相符。然兩岸線「桃園－銀川」之執行起訖時間為108年10月27日至108年11月3日，於上訴人以108年12月12日函通報停業時已無營運，不是可供消費者選訂、購買之航班，因此附件1所示暫停營運之航線即是上訴人當時營運之全部飛航業務。另「高雄－海口」執行起迄時間為109年1月28日至109年3月28日，上訴人以108年12月12日函通報停業時，該航班尚未飛航營運，上訴人即使有執行109年1月28日飛航任務之意，亦顯示之後即不再執行，故無法以此單一航班之執行，即認上訴人僅是暫停部分航線營運，而非停業。原審復以上訴人108年12月1日至12月31日國內定期航班營運班表（見原審卷2第127至129頁）、108年10月27日至109年3月28日冬季客運定期航班營運班表（見原審卷2第131至135頁）及上訴人申請民航局核准定期航班班表的電子系統頁面（見原審卷2第491至497頁）等資料，核認上訴人雖持有前述108年12月12日函附件1所示航班以外的其他航線證書，然上訴人並未針對該等航線提出飛航申請，不在可供消費者選訂、購買之範圍內，故不屬於上訴人之營業範圍。上訴人不得以其未實際飛航的航線證書，主張其108年12月12日函附件1所示航班僅是暫停或終止其營業許可範圍內的部分航線而已。否則，實際提供消費者運輸服務之航線均已停止營運，卻以未實際飛航的航線證書主張未來仍有提出飛航申請之可能，而認為沒有停業，應不符合民用航空法第48條第3項規定預防無預警停業之立法目的。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，自並無判決違背法令、判決不備理由之違法。

(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，申請民航局核轉被上訴人核准之立法目的，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。依原審依法確定之事實，民航局召開監控小組第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，將發函向民航局申報停業，實質上已停止民用航空運輸業許可的全部業務活動，而有停業的事實，卻未事先提出停業計畫，經被上訴人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之意願，不影響其已發生停業之事實。因此，上訴人於108年12月12日上午參加民航局召開之監控小組第7次會議後，於同日下午5時30分參加被上訴人召開之「遠航營運重大異常因應小組」第3次會議（下稱被上訴人因應會議，見原審卷3第159至171頁），該會議主要討論因應上訴人停航所產生國內航線及春節疏運措施、滯留國外旅客處理、上訴人員工及消費者、旅行社等權益保障等問題，縱上訴人表示於翌日即108年12月13日會飛行部分航班，然其並未撤銷上開公告，其停業行為業已發生，自難以事後表示復航之主觀期待，作為有利於其之認定。上訴意旨主張其於108年12月12日被上訴人因應會議即表達恢復營運之意願，並表示擬於108年12月13日復飛部分航線，並無不願執行飛航任務之情形，其主觀上並無停業之意思；上訴人亦具體說明已籌措恢復營運所需資金，其所屬員工仍堅守崗位正常到班，持續執行飛機維修廠及所擔任之外籍航空公司運務代理之業務運作，直至109年4月1日為止始被資遣，亦無民用航空法第112條第4項立法理由所指事實不能或無意繼續經營情形，上訴人於108年12月13日全面停飛，係民航局以公權力強行介入，禁止上訴人執行原擬繼續

飛航之航班所造成，顯非得全部均歸責於上訴人，原判決有未善盡調查證據、理由不備之違背法令云云，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。至上訴意旨主張被上訴人為排除上訴人成為紓困補助之適用對象，係廢止上訴人民用航空運輸業許可及獲配航權之重大原因，原判決對此未置一詞，且未調查證物，復未說明不予調查之理由，有判決不備理由之違誤云云，核係上訴人並無憑據之主觀見解，亦難採認。

(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。原判決已敘明：依監控小組第7次會議紀錄顯示，民航局空運組表示：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108年12月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。民航局何副局長亦表示：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。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，對公眾運輸及公司之營運自然事關重大；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，民航局於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。又上訴人於108年12月12日下午4時30分在民航局處召開記者會，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，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。此外，上訴人108年12月12日函與上訴人先前函附之陳述意見書比對結果，其發文字號、文書形式及上訴人總經理用印情形均相同，形式外觀上足以表徵為上訴人之意思表示，縱上訴人108年12月12日函未經上訴人代表人審閱或完備其內部流程，基於表見代理之法理，亦不得以上訴人內部之授權爭議，損及公眾及交易相對人等之信賴（參見原判決第23至25頁），已詳述其得

心證之依據及理由，無悖於證據法則、經驗法則及論理法則，經核於法並無不合。上訴意旨主張原判決所稱「停止營業」情事，依公司法相關規定，至少應經公司董事長召集董事會決議行之，而非公司經理階層或董事個人得以單方面決定；上訴人108年12月12日函既未經公司代表人或有權限人之同意及授權，亦未經董事會、股東會決議，事後亦未經公司承認，對公司不生效力云云，均不足採。

(七)再按行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」要求行政程序中給予相對人陳述意見之機會，其目的在於保障相對人之基本程序權利，以及防止行政機關之專斷。故如不經給予相對人陳述意見之機會，亦無礙此等目的之達成，或基於行政程序之經濟、效率以及其他要求，得不給予相對人陳述機會者，行政程序法第103條各款設有除外規定。其中第5款規定行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者，行政機關得不給予陳述意見之機會。又行政程序法第114條第1項第3款、第2項規定：「（第1項）違反程序或方式規定之行政處分，除依第111條規定而無效者外，因下列情形而補正：……三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。……（第2項）前項第2款至第5款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；……」賦予違反程序或方式規定之行政處分，在訴願程序終結前，得以補正瑕疵之機會。原判決已論明：上訴人於108年12月12日公開表示於次日停業後，被上訴人所轄民航局即於當日檢送陳述意見通知書給上訴人，說明上訴人的違規事實、理由及法令依據、預定量罰情形（處罰鍰300萬元，並報請被上訴人廢止上訴人的民用航空運輸許可及獲配航權）及通知事項等，請上訴人於108年12月18日前向民航局提出陳述意見書。上訴人於收受陳述意見通知書後，分別於108年12月13日、12月18日、12月25

日函送書面陳述意見。民航局彙整意見後於108年12月27日函報被上訴人，說明擬依民用航空法第48條第3項及第112條第4項規定廢止上訴人民用航空運輸業許可，併廢止獲配航權。被上訴人於109年1月6日函請民航局就暫停航線與停業的差異、須否依民用航空法第112條第2項第12款規定命限期改善、說明廢止獲配航權之合理性、評析上訴人表達復航意願等予以釐清。民航局於109年1月13日函復說明後，被上訴人於109年1月31日函復同意依民航局所擬廢止上訴人民用航空運輸業許可及獲配航權，民航局即作成109年1月31日處分，裁處上訴人罰鍰300萬元，並廢止上訴人民用航空運輸業許可及獲配航權。經上訴人提起訴願，被上訴人訴願審議委員會認為上訴人違反民用航空法第48條第3項規定明確，以109年5月26日訴願決定，就民航局109年1月31日處分關於罰鍰部分駁回，其餘部分均撤銷。被上訴人在前開程序後作成原處分，已足保障上訴人陳述意見之程序上權益，並無違反行政程序法第102條規定。又民航局為被上訴人下屬機關，依民用航空法第112條第4項規定及實務運作上，由民航局調查事證、通知陳述意見，完備行政程序後報請被上訴人作成廢止處分，尚無違誤，並無限定僅能由處分機關通知陳述意見之依據。又民航局108年12月12日函附陳述意見通知書「預定量罰情形」欄已載明擬處罰鍰300萬元，並報請被上訴人廢止上訴人民用航空運輸許可及獲配的所有航權後，註銷許可證，上訴人已可預見後續的法律效果，而為相關陳述及主張。縱該陳述意見通知書未記載擬廢止上訴人獲配航權之法律依據及理由，然其既係植基於上訴人具有民用航空運輸業許可之資格而來，則被上訴人於109年5月26日訴願決定已肯認上訴人違反民用航空法第48條第3項規定明確，應廢止上訴人民用航空運輸許可之情況下，認為廢止上訴人獲配航權所根據之事實明確，而作成廢止上訴人獲配航權之處分，亦符合行政程序法第103條第5款規定（參見原判決第30至32頁），經核於法並無不合。況且，上訴人提起訴願表明

對原處分不服之理由，已於訴願程序獲得陳述意見之機會，其程序縱有瑕疵亦獲補正。上訴意旨主張民航局依職權調查證據，並予上訴人陳述意見之機會，並非等同被上訴人向上訴人踐行陳述意見之程序正義，被上訴人對其109年1月6日函之質疑，並未給予上訴人陳述意見之機會，即作成逕為與民航局109年1月31日處分相同之原處分，顯有適用法則不當、理由不備之違背法令云云，核係其一己主觀之見解，要難採認。

(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。

六、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