

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度再字第29號

再 審 原 告 交通部觀光署

代 表 人 陳玉秀

訴訟代理人 陳宏杰 律師

彭正元 律師

輔助參加人 交通部

代 表 人 陳世凱

再 審 被 告 李岳霖律師即復興航空運輸股份有限公司之破產管
理人

賴麗真會計師即復興航空運輸股份有限公司之破產
管理人

上列當事人間有關觀光業務事務事件，再審原告對於中華民國114年4月24日本院110年度上字第698號判決，提起再審之訴，本院判決如下：

主 文

一、再審之訴駁回。

二、再審訴訟費用由再審原告負擔。

理 由

一、復興航空運輸股份有限公司（現由再審被告擔任破產管理人，下稱再審被告）於停止營運前依出境航空旅客機場服務費收費及作業辦法（下稱機場服務費收費辦法）規定，負有依航空站、機場公司檢附之繳款書，解繳代收之機場服務費予再審原告指定銀行專戶作為觀光發展基金之義務。關於再審被告代收之民國105年10月、11月機場服務費應解繳予再審原告指定銀行部分，均經交通部民用航空局（下稱民航局）臺北國際航空站、臺中航空站、高雄國際航空站、花蓮航空站及桃園國際機場股份有限公司以觀光發展基金專戶收款書請再審被告繳納。因再審被告未遵期繳納，再審原告即

01 以106年1月6日觀國字第1061000016號函及106年1月12日觀
02 國字第1061000137號函向再審被告催繳105年10月之機場服
03 務費新臺幣（下同）19,394,500元、105年11月之機場服務
04 費8,537,750元，共計27,932,250元，並載明「依據出境航
05 空旅客機場服務費收費及作業辦法第6條規定，航空公司逾
06 期解繳機場服務費時，應按日加收5%之遲延利息。105年10
07 月之機場服務費應於105年12月16日繳交，迄今未收到款
08 項，應按日加收5%遲延利息，請儘速繳納，以免持續累積滯
09 納金；有關105年11月之機場服務費，繳款期限106年1月16
10 日，請依照繳款期限或於貴公司清算前依實繳費」等語。再
11 審原告復以106年1月24日觀國字第1061000404號函向再審被
12 告催繳105年11月機場服務費，說明其繳款期限為106年1月1
13 6日，截至同年月19日逾期3日，應按日加收5%遲延利息。因
14 再審被告僅清償部分欠款，再審原告遂以106年3月16日觀國
15 字第1061001310號（移送案號1061001310-10等共10件）行
16 政執行案件移送書，依發展觀光條例第38條、機場服務費收
17 費辦法第5條、第6條及行政執行法第11條第1項第3款規定，
18 就繳納期限屆滿之機場服務費計24,545,750元（包括10月1
19 6,010,500元、11月8,535,250元）及依遲繳天數加計每日5%
20 遲延利息，移送強制執行。嗣因再審被告自106年4月13日起
21 至同年月26日止，陸續清償解繳機場服務費本金24,545,750
22 元，再審原告乃以106年5月4日觀國字第1061003108號函檢
23 附再審被告積欠款本金及遲延利息計算明細表，回復法務部
24 行政執行署臺北分署並副知再審被告，表示再審被告已全數
25 清償積欠24,545,750元之機場服務費，另該機場服務費累計
26 遲延利息14,544,336元未清償。再審被告認為再審原告就機
27 場服務費本金24,545,750元之遲延利息債權14,544,336元，
28 逾398,475元（即依週年利率5%計算）部分不存在，而於10
29 6年10月27日訴請臺北高等行政法院（下稱原審）確認；復
30 於106年12月29日全數清償遲延利息14,544,336元後之107年
31 3月28日，追加訴請再審原告返還公法上不當得利14,145,86

1元（＝14,544,336－398,475）及遲延利息。前經原審106年度訴字第1520號判決駁回。再審被告提起上訴，經本院109年度判字第106號判決予以廢棄，發回更審後原審以109年度訴更一字第16號判決（下稱原審判決）仍予駁回。再審被告提起上訴，經本院110年度上字第698號判決（下稱原確定判決）：(1)原審判決關於駁回再審被告下列(2)之訴部分及該訴訟費用部分均廢棄。(2)再審原告應給付再審被告12,152,717元。(3)其餘上訴駁回而告確定。再審原告以原確定判決具有行政訴訟法第273條第1項第1款再審事由，提起本件再審之訴，並聲明：(一)原確定判決不利於再審原告之部分廢棄。(二)上開廢棄部分，再審被告於前審之訴駁回。

二、再審原告主張原確定判決具有行政訴訟法第273條第1項第1款適用法規顯有錯誤之再審事由：(一)104年2月4日修正公布之發展觀光條例第38條規定，已授權主管機關得就「收費繳納方法」及「相關作業方式」訂定相關辦法，再審原告依機場服務費收費辦法，向遲延解繳機場服務費之航空公司收取「按日加計千分之五」之遲延利息，係屬督促航空公司遵期解繳所代收機場服務費之技術性、細節性事項，依司法院釋字第426、443號解釋意旨，本無嚴格法律保留原則之適用，並無逾越發展觀光條例第38條授權之範圍或違反法律保留原則可言，原確定判決之認定顯已牴觸司法院釋字第426、443號解釋。(二)依司法院釋字第746號解釋意旨，滯納金具有遲延利息之性質，加徵遲延利息係有助於機場服務費之如期繳納，且機場服務費收費辦法第6條所定以每日5‰計算之遲延利息，與規費法第20條第1項所定以每2日1％計算之滯納金並無不同，自無過高可言，原確定判決忽略滯納金具有遲延利息之性質，反而認定滯納金與遲延利息有別，進而將機場服務費收費辦法第6條對逾期解繳機場服務費之航空公司加收遲延利息超過民法第203條所定逾年利率5％部分不予適用，顯已牴觸司法院釋字第746號解釋。(三)航空公司係依機場服務費收費辦法第5條規定，對再審原告、民航局、機場

01 公司負有解繳機場服務費之義務，航空公司與再審原告、民
02 航局、機場公司之間並無行政契約之存在，無從準用民法第
03 203條規定。況民法第203條係就「利率未經約定，亦無法律
04 可據者」規定其週年利率為5%，而機場服務費遲延利息係
05 經發展觀光條例第38條授權制定之機場服務費收費辦法第6
06 條所規定，並非無法律可據，原確定判決適用民法第203條
07 規定顯有錯誤等語。

08 三、本院按：

09 (一)確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款所規定「適用法
10 規顯有錯誤者」之事由，固得提起再審之訴。惟所謂「適用
11 法規顯有錯誤」，係指確定判決就事實審法院所確定之事實
12 而為之法律上判斷，有適用法規顯有錯誤之情形。即確定判
13 決所適用之法規有顯然不合於法律規定，或與司法院現尚有
14 效之大法官解釋、憲法法庭裁判意旨有所牴觸者，始足當
15 之。至於法律上見解之歧異或事實之認定，再審原告對之縱
16 有爭執，要難謂為適用法規顯有錯誤，而據為再審之理由。

17 (二)發展觀光條例第38條第1項（106年1月11日修正時原第38條
18 改列）規定：「為加強機場服務及設施，發展觀光產業，得
19 收取出境航空旅客之機場服務費；其收費繳納方法、免收服
20 務費對象及相關作業方式之辦法，由中央主管機關擬訂，報
21 請行政院核定之。」行為時即108年7月24日修正發布前之機
22 場服務費收費辦法第2條規定：「搭乘民用航空器出境之旅
23 客，除下列各款人員外，均應依本辦法之規定繳納機場服務
24 費：……」第3條規定：「（第1項）搭乘民用航空器出境旅
25 客之機場服務費，每人新臺幣五百元，由航空公司隨機票代
26 收。（第2項）持用未含機場服務費機票之旅客，應於辦理
27 出境報到手續時，向航空公司櫃檯補繳該項費用。」第4條
28 第1項規定：「依第二條規定免繳納機場服務費者，應於辦
29 理出境報到手續時出示證明文件；航空公司應將證明文件資
30 料登錄於交通部民用航空局所屬航空站或國營國際機場園區
31 股份有限公司印製之日報表，並檢附證明文件影本及乘客名

單送航空站或機場公司審核。」第5條規定：「（第1項）航空公司應依下列作業規定，解繳代收之機場服務費：一、將當日乘客名單及日報表於次一工作日送航空站或機場公司審核。二、依航空站於每月最後一日前所送達前一個月之機場服務費收費資料，連同繳款書於次月十六日前，分向交通部觀光局及民航局指定銀行繳納。三、依機場公司於每月最後一日前所送達前一個月之機場服務費收費資料，連同繳款書於次月十六日前，分向觀光局及機場公司指定銀行繳納。

（第2項）航空公司依前項規定所解繳之機場服務費，應以其金額之百分之二·五作為該公司代收之手續費。」第6條規定：「航空公司逾期解繳機場服務費時，應由觀光局、民航局及機場公司分別催繳，並按日加收千分之五之遲延利息。」規費法第20條規定：「（第1項）各機關對逾期繳納規費者，除法律另有規定外，每逾二日按滯納數額加徵百分之一滯納金；逾三十日仍未繳納者，移送強制執行。（第2項）前項應納規費，應自滯納期限屆滿之次日起，至繳費義務人繳納之日止，依第十六條第三項規定之存款利率，按日加計利息，一併徵收。」

(三)司法院釋字第426號解釋：「空氣污染防制費收費辦法係主管機關根據空氣污染防制法第十條授權訂定，依此徵收之空氣污染防制費，性質上屬於特別公課，與稅捐有別。惟特別公課亦係對義務人課予繳納金錢之負擔，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如由法律授權以命令訂定者，其授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。上開法條之授權規定，就空氣污染防制法整體所表明之關聯性意義判斷，尚難謂有欠具體明確。又已開徵部分之費率類別，既由主管機關依預算法之規定，設置單位預算『空氣污染防制基金』加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院審議通過後實施，與憲法尚無違背。有關機關對費率類別、支出項目等，如何為因地制宜之考量，仍須檢討改進，逕以法律為必要之規範。……」釋字第443號解釋：「憲法第十條規定人

01 民有居住及遷徙之自由，旨在保障人民有任意移居或旅行各
02 地之權利。若欲對人民之自由權利加以限制，必須符合憲法
03 第二十三條所定必要之程度，並以法律定之或經立法機關明
04 確授權由行政機關以命令訂定。限制役男出境係對人民居住
05 遷徙自由之重大限制，兵役法及兵役法施行法均未設規定，
06 亦未明確授權以命令定之。行政院發布之徵兵規則，委由內
07 政部訂定役男出境處理辦法，欠缺法律授權之依據，該辦法
08 第八條規定限制事由，與前開憲法意旨不符，應自本解釋公
09 布日起至遲於屆滿六個月時，失其效力。」上開司法院大法
10 官解釋均非針對發展觀光條例第38條第1項或行為時機場服
11 務費收費辦法為解釋，亦未認為已有法律或法律具體明確授
12 權之行政命令，可對逾期解繳機場服務費收取超過按一般法
13 定利率計算之遲延利息。

14 (四)司法院釋字第746號解釋係針對107年12月5日修正公布前稅
15 捐稽徵法第20條、106年6月14日修正公布前遺產及贈與稅法
16 第51條第1項有關應納稅額逾期繳納者應加徵滯納金之規
17 定，於理由書中固指出：「滯納金係為督促人民如期繳納稅
18 捐，並填補國家財政稅收因人民逾期納稅所造成之公益損
19 害，與怠金相類，兼具遲延利息之性質，與滯報金為行為罰
20 之性質不同，目的尚屬正當，與憲法並無牴觸。」惟非認為
21 機場服務費收費辦法第6條所定以每日5‰計算之遲延利息，
22 即與規費法第20條第1項所定以每2日1‰計算之滯納金相
23 同。又民法第203條規定：「應付利息之債務，其利率未經
24 約定，亦無法律可據者，週年利率為百分之五。」係列於第
25 二編「債」之第一章「通則」中第二節「債之標的」；第22
26 9條第1項規定：「給付有確定期限者，債務人自期限屆滿時
27 起，負遲延責任。」及第233條第1項前段規定：「遲延之債
28 務，以支付金錢為標的者，債權人得請求依法定利率計算之
29 遲延利息。」則是列於同上編章之第三節「債之效力」，並
30 非限於契約始有適用。

(五)經查，原確定判決業論明：機場服務費係為加強機場服務及設施，發展觀光產業，而向出境航空旅客收取之費用，係國家為一定政策目標需要，對於有特定關係之使用者（搭乘民用航空器出境之旅客）所課徵之公法上負擔，其中50%分配予觀光發展基金，另50%分配予機場公司，並應全部用於機場專用區及機場專用區相關建設（國際機場園區發展條例施行細則第7條參照），應屬特別公課。另就其基於搭乘民用航空器出境之旅客使用國際機場（國營）付費之原則而加以收取，亦具有規費之性質，但並非因此即謂逾期解繳機場服務費加收遲延利息應適用規費法之相關規定。機場服務費之繳納義務人為搭乘民用航空器出境之旅客，至於依機場服務費收費辦法第6條規定，航空公司於代收機場服務費後逾期解繳時，應按日加收5%之遲延利息，該條既明文為「遲延利息」，係按日加收且無加收上限，性質上應係航空公司未按期履行解繳機場服務費義務而應負遲延責任所生之公法上債務，尚與逾期繳納稅捐或規費應加徵一定限額的滯納金有別。司法院釋字第367號解釋理由書略以：「若法律僅概括授權行政機關訂定施行細則者，該管行政機關於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，自亦得就執行法律有關之細節性、技術性之事項以施行細則定之，惟其內容不能牴觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制，行政機關在施行細則之外，為執行法律依職權發布之命令，尤應遵守上述原則。……」另司法院釋字第426號解釋理由書略以：「特別公課之性質雖與稅捐有異，惟特別公課既係對義務人課予繳納金錢之負擔，故其徵收目的、對象、用途應由法律予以規定，其由法律授權命令訂定者，如授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。……」準此，行政機關須有法律之具體明確授權，始得以行政命令限制人民之自由權利；若法律僅概括授權者，該管行政機關固得就執行法律有關之技術性、細節性事項以行政命令定之，惟其內容不能牴觸母法或對人民自由權利增加法律所無之限制。機場服務費之課徵，

雖有發展觀光條例第38條第1項規定作為法律依據，然自發展觀光條例第38條第1項本文及立法理由觀之，其僅係就出境航空旅客之機場服務費「收費繳納方法」、「免收服務費對象」及「相關作業方式」授權由中央主管機關擬訂辦法，至於代收解繳義務人遲延給付時，中央主管機關是否可以收取超過按一般法定利率計算之遲延利息，仍應視母法有無特別規定，或是否有具體明確授權另行制訂遲延利息標準，並符合比例原則而定。行為時發展觀光條例既無任何得向遲延給付或代收解繳機場服務費者收取超過按一般法定利率計算之遲延利息之規定，亦無授權中央主管機關得就其遲延給付或代收解繳，收取超過按一般法定利率計算之遲延利息之明文，則輔助參加人於機場服務費收費辦法中自行訂定「航空公司逾期解繳機場服務費時，應由觀光局、民航局及機場公司分別催繳，並按日加收千分之五之遲延利息。」換算年利率高達182.5%，即有違反法律保留原則及逾越母法授權範圍。參照民法第203條、第229條第1項及第233條第1項前段規定，機場服務費收費辦法第6條關於航空公司逾期解繳機場服務費時，加收遲延利息超過週年利率5%計算部分，逾越母法授權範圍，對人民之自由權利增加法律所無限制，應不予適用等語甚詳。經核其論斷並無與本案應適用之法規相違背，或與司法院現尚有效之大法官解釋、憲法法庭裁判意旨有所牴觸之情形。再審原告前揭再審意旨無非重述其在前訴訟程序業經提出而為本院確定判決不採並予指駁之主張，或係執其法律上之歧異見解再為爭執，難謂原確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款所謂適用法規顯有錯誤之情事，其主張自無可採。

(六)綜上所述，原確定判決並無再審原告所指行政訴訟法第273條第1項第1款規定之再審事由，其提起本件再審之訴為顯無理由，應予駁回。

四、據上論結，本件再審之訴為無理由。依行政訴訟法第278條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

01 中 華 民 國 114 年 11 月 27 日

02 最高行政法院第二庭

03 審判長法官 陳 國 成

04 法官 李 君 豪

05 法官 楊 坤 樵

06 法官 李 明 益

07 法官 高 愈 杰

08 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

09 中 華 民 國 114 年 11 月 27 日

10 書記官 章 舒 涵