臺北高等行政法院判決

110年度訴字第1397號
111年9月8日辯論終結

原　　告　德安航空股份有限公司

代　表　人　郭自行（董事長）

訴訟代理人　林洲富　律師
　　王筑威　律師
　　高紫庭　律師

被　　告　交通部民用航空局

代　表　人　林國顯（局長）住同上

訴訟代理人　陳秋華　律師
　　洪國勛　律師
　　謝佳穎　律師

上列當事人間發展大眾運輸條例事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告費擔。

事實及理由

一、事實概要：

被告於民國103年間公告「籌設經營離島偏遠航線申請須知」(下稱申請須知)，嗣由原告自105年1月1日起承接該公告之業務，經營5條離島航線。被告以108年2月13日空運計字第1085002509號函（下稱系爭函）就有關撥付原告106年度離島偏遠航線營運虧損補貼款保留款項一案，說明略以：「一、查本局106年12月19日召開『106年度交通部民用航空局補貼及獎助審查會第1次會議』決議，……，106年度申請

補貼款涉該航空器受損期間之租金及調增之機體保險費用，暫予保留，俟未來飛安評議會確認責任歸屬後，再依決議決定給予金額……。二、依據本局108年1月4日第213次飛安評議會及前揭會議決議，應撥付貴公司保留之補貼款為新臺幣（下同）2,944萬5,657元，惟本局前依107年8月29日『107年度交通部民用航空局補貼及獎助審查會第1次會議』決議，已先行撥付貴公司981萬5,219元，爰本次撥付補貼款為1,963萬438元，請提送受款憑證到局辦理請款結報核銷。」原告認被告就其106年度申請之離島偏遠航線營運虧損補貼款（下稱系爭補貼款）尚有保留補貼款未予撥付，違反營運虧損補貼相關規定，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

㈠依107年7月25日修正公布之民用航空運輸業離島偏遠航線營運虧損補貼作業規定（下稱補貼作業規定）第3點及第4點，補貼之程序為：原告先代墊經營成本，提供離島偏遠地區居民空運服務，繼而檢據向被告申請虧損補貼，扣掉營收，機票收入等項目，被告核對原告提供服務內容及原告支出之經營成本憑證，扣掉營收後，召開審查會議後，以進行核撥。準此，依據補貼作業規定第7點之1規定，原告自94年起至104年止期間之請款與撥款期程，為每半年度執行完畢後，分別為6月至11月、12月至隔年5月，原告檢據供被告作審查後始核撥。次依申請須知第13條第1項與第7條第2項（按應係第13點第1款與第7點第2款之誤繕）規定，申請籌備設營運期限至114年12月31日之5條離島偏遠航線，且經營5條離島偏遠航線所產生之營業虧損，被告依大眾運輸事業補貼辦法（下稱補貼辦法）給予營運虧損補貼，俾維持離島偏遠地區之空中運輸。

㈡當事人成立行政契約：

依據被告103年6月5日空運組簽說明，可知籌設離島偏遠航線案之遴選公告，係採限制性招標公開方式，且決標係採最有利標，相關爭議處理均係參考政府採購法相關規定辦理。

被告決標後公告原告為最優申請人，參諸被告招標方式與原告投標方式，均以書面往返為之，就招標與決標內容達成合意，足徵當事人已達成合意符合書面要件。兩造意思表示合致而締結行政契約，申請須知規範兩造應履行之內容，契約所設定之義務或權利均與依據補貼辦法及補貼作業規定有關，具有公法上之性質。就行政契約內容而言，被告依約給付補助款，應為公法上契約所生之給付債務，原告得依公法契約之法律關係，請求被告給付補助款。

㈢本件原告得提起一般給付之訴：

1.原告自105年1月1日起，提供離島偏遠地區居民基本空運服務後，被告於隔月會依據原告所提供之飛航架次及成本，審核初算所得代墊款，撥款70%預撥款予原告，讓原告之代墊成本不至於過鉅；其餘30%保留款，係半年度執行完畢後，各於6月至11月、12月至隔年5月，檢據供被告補貼及獎助審查會（下稱補貼審查會）決議後再核撥。原告請求自105年12月1日起至106年11月30日期間之保留款，提起一般給付訴訟，其與系爭函有關。原告依系爭函核定金額，自得依行政契約請求，不適用訴願前置主義，無庸提起訴願與行政訴訟法第5條第2項規定之課予義務訴訟。

2.參諸被告107年10月19日空運計字第1075024580號函（下稱被告107年10月19日函），可知被告依107年8月29日107年度補貼審查會第1次會議決議，可先予撥付原告保留金額3,926萬876元之25%之補貼款，即981萬5,219元請提送受款憑證至被告處辦理請款結報核銷。準此，3,926萬876元扣除981萬5,219元，尚有應撥付原告保留之補貼款為2,944萬5,657元。此由被告核定或確定應給付保留金與補貼款之單方行政行為，其性質為行政處分，原告可據此請求保留金與補貼款。

3.依被告108年1月4日第213次飛安評議會及106年度交通部民用航空局補貼及獎助審查會第1次會議（下稱系爭審查會議）決議，應撥付原告保留之補貼款為2,944萬5,657元。被

告前依107年8月29日107年度補貼審查會第1次會議決議，已先行撥付原告981萬5,219元，爰本次撥付補貼款為1,963萬438元，請提送受款憑證到局辦理請款結報核銷。準此，系爭函已核定或確認應撥付原告保留之補貼款為2,944萬5,657元，被告至今僅給付原告補貼款為1,963萬438元。此由被告核定或確定應給付保留金補貼款之單方行政行為，其性質為行政處分，原告得依行政訴訟法第8條提起一般給付訴訟，請求被告給付981萬5,219元及其法定遲延利息（計算式：2,944萬5,657元－1,963萬438元＝981萬5,219元）。

4.被告109年7月3日空運計字第1095015202號函（下稱被告109年7月3日函）略以，被告就補貼款之核定依法具有裁量權限，且業於108年2月13日以系爭函通知原告補貼款之核撥金額，此為再度確認或核定補貼款保留款之請求。被告109年7月3日函雖引用之行政程序法第98條第3項規定，認原告自處分書送達後1年內未聲明不服，逾法定期間救濟期間云云。然系爭函所為之行政處分未經撤銷、廢止或失效前，有拘束國家機關、相對人及利害關係人之效力，具有存續力與拘束力。被告109年7月3日函僅為觀念通知之事實行為，未發生任何法律效果，並非行政處分。

㈣被告違法剝奪原告補貼款：

1.申請須知係根據補貼辦法所公告，並以補貼作業規定作為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實及行使裁量權之解釋性規定及裁量基準，被告應遵守運作。前揭補貼辦法及補貼作業規定均未授權被告得以補貼審查會議作為剝奪原告補貼款之依據，該決議內容逾越權限或濫用權力，顯然違法。況被告可予扣減撥發補助款之事由，應依補貼辦法第16條規定，受補貼業者未依核定之補貼計畫執行者，主管機關得依附件3之規定，扣減或中止撥發補貼款。本件並無上開情事，無從依約扣減之。

2.原告提供自105年12月1日起至106年11月30日之5條離島航空航線營運成本，並依申請須知依相關之憑證，依照14項成本

提出，而系爭審查會議中認定原告所提有關DHC6-400型機受損期間之租金及因發生飛航事件所調增之保險費用，經綜合考量該筆費用仍應列於補貼計畫中。準此，依本件行政契約之約定，補貼款之給付屬契約中對待給付，被告應依約給付補貼款，被告不得再以行政處分作為行使契約上權利之手段，違法剝奪原告補貼款。

3.系爭審查會議雖列出飛安評議會確認責任歸屬後，再決定給於金額，惟此非申請須知之事項，並未經兩造合意扣減。系爭審查會議所提之飛安評議，原告除未於會議參與討論外，亦無法知悉與表示意見，會議結論未有飛安評議會報告，且會議結論以該筆保留費用僅為補貼計畫之估列金額，實際核撥金額仍須視業者提出憑證進行撥核。原告所提出之金額為4,084萬265元是否全額撥付？何項得列為成本？均未經被告確定，是該文件僅為兩造履約過程中，被告單方面之觀念通知。而被告107年1月2日空運計字第10650298491號函文本文說明，係請原告依會議決議修正106年度離島偏遠航線營運虧損計畫書，並檢送修正後計畫書5份到被告處，會議僅係對原告為行政指導，要求原告修正虧損計畫書，並未有行政處分之行為。況原告於107年8月29日召開之補貼審查會已表示，系爭審查會議討論之飛安事件，係因轉換新機隊，經驗不足所致，被告對此已有裁罰，基於一罪不二罰，希望委員考量不要再以扣減補貼款或獎助金作為處罰等語，準此，被告不得作為扣減補貼款之事由。

㈤被告109年7月3日函記載：俟未來飛安評議會確認責任歸屬後，再依決議決定給於金額，並依上開金額計算請原告先就25%補貼款報核結銷，係確定有關原告106成本認列符合補助款之總額，該函文並未否准有關原告可請求其餘補助款75%。參諸被告所提之撥款通知單，記載原告106年離島偏遠航線營運虧損補貼保留款項之25%為981萬5,219元，顯見被告所認列原告之營運虧損總額為3,926萬876元。原告於領款時，提出切結書有載明倘填送資料經查證有不實或虛偽處，

且溢領補貼時，當於接獲通知之日起3日內，無異議繳回溢領之款項，並願負法律責任等情。依切結書自願履行之內容，益證原告係基於行政契約之法律關係，請求被告給付補貼款。為此，提起本件訴訟，並聲明求為判決：被告應給付原告981萬5,219元，並自108年2月14日起至清償日，按年利率5%計算之利息。

三、被告答辯略以：

㈠依補貼辦法第8條、第10條第3項、第17條第1項前段、第18條第1項及第20條規定，原告雖為離島偏遠航線之受補貼業者，惟其仍應於補貼路線上之場站或運輸工具裝設電腦票證系統，以供補貼監督及稽核；另於每半年應將補貼計畫執行情形報告書連同補貼請款書、受款憑證送該管主管機關，據以申請補貼款，是以，原告各年度實際可得受補貼之金額尚需經被告依法核定後撥付。雖原告援引被告107年10月19日函說明二之記載，主張其申請之系爭補貼款項數額，業經被告確認款項為3,926萬876元云云，惟被告於107年10月19日函說明二之記載可知，原告申請系爭補貼款，尚需待飛安評議會確認航空器衝出跑道事件之責任歸屬後，方能依決議決定准予補貼之金額，而該3,926萬876元金額之記載，僅為原告申請補貼中所涉航空器受損期間之租金及增調之機體保險費用等補貼款核銷時實際金額之加總，並經被告核對原告提列上開金額所檢附之相關憑證後列載於該函文，自始均非被告就系爭補貼款核定應予補貼之金額。有關原告經營偏遠航線所涉之營運虧損補貼，均係直接依照前述補貼辦法以及補貼作業規定辦理，兩造並未就籌設經營離島航線申請案簽訂行政契約，就補貼事項或其他事項另為約定，且申請須知內亦載明營運虧損補貼作業方式是依據前述補貼辦法以及補貼作業規定辦理，原告對此亦不爭執。且自本件爭訟過程觀之，原告係先向地方法院民事庭提起民事訴訟請求，甚就法院移轉鈞院管轄之裁定提起抗告、再抗告，顯見原告自始亦認知兩造間並無任何行政契約存在。承上，原告申請系爭補

貼款，依法需經原告提出核銷申請並檢具相關資料，經主管機關審核其補貼計畫之實際執行情形並據以核定應補貼之金額後，始得辦理後續撥付事宜，原告尚不得逕依前述補貼辦法以及補貼作業規定直接請求特定金額之補貼款，則被告既已於108年2月13日以系爭函核定系爭補貼款之補貼金額為2,944萬5,657元，倘原告不服上開核定結果，亦應先就系爭函提起訴願後，再依行政訴訟法第5條第2項規定提起課予義務訴訟，迺原告不僅未對系爭函依法提起救濟，致系爭函具有不可爭力後，再逕以一般給付訴之請求經該確定之系爭函所認定不應補貼部分，其訴訟類型之選擇於法實屬有違，且顯有無法補正訴願程序之欠缺，不備起訴合法要件亦顯無理由，自應以裁定駁回其訴。

㈡被告於系爭函認定系爭補貼款之補貼金額為2,944萬5,657元，則原告於本件起訴請求被告於上開核定金額以外，應再給付981萬5,219元之保留補貼款項，顯然並未爭執原核定補貼款2,944萬5,657元部分之適法性，而係就未予准許（駁回）部分之補貼款有所爭執，並請求被告應作成給付特定金額補貼款之行政處分。系爭函固未有救濟期間之教示記載，但原告對於系爭函所核定之補貼金額如有不服，仍應於系爭函送達後1年內提起相關救濟程序，惟原告逾1年以上之法定期間均未表示不服，系爭函即已因原告逾越法定救濟期間未予爭執而告確定。另原告對於被告107年10月19日函及被告109年7月3日函亦從未提起行政救濟，自不容原告未循法定救濟程序即恣意爭執系爭函與上開二函文之效力，否則無異原告得恣意透過提起請求權基礎不明之給付訴訟，架空訴願先行制度之設計或規避救濟期間之規範意旨，並將嚴重破壞法秩序之安定性。更且，系爭函既已核定系爭補貼款之補貼金額為2,944萬5,657元，原告對於其已依核定結果實際領取共計2,944萬5,657元之補貼款項亦不爭執，足證原告依系爭函可得請領之營運補貼款已經全數辦理請款報結核銷，被告即已無任何未予撥付之保留補貼款可言，是即使原告主張其係

依給付請求權提起本件給付之訴，被告既已全額撥付核定之補貼款，原告自無任何剩餘款項可得請領，故原告請求被告應再給付981萬5,219元之保留補貼款項云云，實屬無據。

㈢按交通部依發展大眾運輸條例第10條授權所訂定之補貼辦法第3條規定，民用航空運輸業之補貼由中央主管機關辦理，中央主管機關辦理前項補貼，得委任所屬下級機關執行之；其委任事項及法規依據，應公告並刊登政府公報或新聞紙。交通部於95年9月20日以交航(一)字第09500090281號公告，依行政程序法第15條及補貼辦法第3條規定，委任被告辦理「國籍民用航空運輸業經營離島偏遠航線營運虧損補貼有關事項」，相關行使公權力權限已移轉被告以自己名義執行之；且交通部為避免後續執行疑義，及考量營運虧損補貼計畫審查與核定作業之效率及一致性，於107年5月18日復以交航(一)字第10781000721號公告，將補貼辦法第15條規定補貼計畫核可權限及第5條訂定補貼作業規定之核定權限，新增納入委任被告事項之範圍，被告並已依前述交通部委任事項通盤檢視補貼作業規定後，於107年7月25日以企法字第10714010161號令修正發布補貼作業規定，其中第4點修正規定將營運虧損補貼由報經交通部核可後實施，改為報經被告核可後實施，自此以後，被告就離島偏遠航線營運虧損補貼計畫事項即可本於權責核處，無須再行報請交通部核辦。因此，被告本於職權以系爭函核定系爭補貼款之補貼金額，自不須再報經交通部核可。且被告就原告申請系爭補貼款，係依當時有效之補貼作業規定（修正日期：104年10月1日）第4點規定，邀集有關機關代表、學者專家或社會公正人士召開補貼審查會議進行審議，後續經函請業者依決議內容修正提送補貼計畫書內容後，被告業已於107年1月25日以空運計字第1065030038號函將上開營運補貼計畫併同前述會議審查結論陳報交通部，交通部亦已於107年2月7日以交航字第1070003050號函回復同意，並於該函文說明二載明：「旨案既經貴局邀集有關機關代表及學者專家召開審查會議審查完

竣，且所需金額尚可於預算金額支應，原則同意。」足證系爭審查會議決議確已由被告報經交通部核可後實施。故原告主張系爭函引系爭審查會議紀錄決議內容違反法律授權，應為無效之行政處分云云，洵無足取。

㈣被告依補貼辦法相關規定，於裁量權限範圍內辦理離島偏遠航線營運虧損補貼計畫之審查，並以系爭審查會議決議作為系爭函之認定依據，於法尚無不合：

1.被告就國籍民用航空運輸業經營離島偏遠航線營運虧損補貼有關事項及補貼辦法第15條規定營運補貼計畫之核可具有事務管轄權限與裁量權限，被告依法即應就原告申請106年度營運補貼計畫內各項補貼金額之合理性、必要性進行審查，被告得視審查結果予以調整，並非原告所提報之費用被告均不得再為刪減。而本件原告申請系爭補貼款部分涉及航空器受損期間之租金及增調之機體保險費用，該筆費用若係因可歸責於原告之原因而增加，仍將之列入營運虧損補貼即欠缺合理性與必要性，被告因而依據由專業委員所組成審查會之意見決定撥付補貼款之原則，並參考飛安評議會就飛航事件責任歸屬所為認定，就原告於該事件可歸責之程度為補貼款之審核後決定應予補貼之金額，顯未逾越裁量權之範疇，核屬有據。且被告召開系爭審查會議審查106年度營運補貼計畫時，係依據當時有效之補貼辦法（修正日期：104年01月13日）第8條、第10條第3項、第15條等規定（附件3），邀集有關機關代表、學者專家或社會公正人士就原告106年度營運補貼計畫進行審議，會中經由委員相互交換意見並為充分討論後，決議待未來飛安評議會確認責任歸屬後，再依會議決議之原則給予補貼金額，於法並無不合。

2.又因離島偏遠機場受地形、地物，跑道長度、淨空及氣候之限制，可使用機型受限，航空公司經營成本及風險皆遠高於本島航線，造成航空公司經營較為困難，被告方透過給予營運補貼之方式，吸引航空公司提供服務，俾以達成維持離島偏遠地區居民基本空運服務之特定行政目的，可見被告辦理

國籍民用航空運輸業經營離島偏遠航線營運虧損補貼有關事項，性質上屬於「給付行政」，而非對於違反行政法上義務者予以限制或剝奪其權利之「干預行政」，自應考量資源分配之公平性與補貼申請之合理性與必要性，而不能以被告未准許原告全部補貼款之申請，逕認未核准之部分等同於對於原告之處罰，故原告辯稱補貼審查會議決議將其請求之25%扣留款，當成行政處分罰鍰云云，對於給付營運虧損補貼款之行政行為定性顯有誤解，並逸脫行政罰法對於行政罰之定義，而無足取。此外，被告就系爭補貼款之審查係依據發展大眾運輸條例授權之相關補貼辦法進行審議，並非依據民用航空法（下稱民航法）第112條之規定，而補貼審查會議針對原告航機受損期間之租金及因發生飛航事件所衍生調增之保險費用得否列入虧損補貼作成之決議，亦係就該費用納入營運虧損補貼是否合宜進行審議，與上開民航法第112條規定毫無關聯，故原告辯稱補貼審查會之決定給予金額原則應更正符合上開規定之法定罰鍰金額上下限，而非以行政裁量保留款比例超額決定云云，顯無理由。

㈤原告依申請須知申請籌設營運離島偏遠航線時，即已明確知悉被告將依補貼辦法給予營運虧損補貼，營運虧損補貼作業方式則係依據補貼作業相關規定辦理，且系爭函已載明處分相對人之資訊，以及被告核定系爭補貼款金額之事實、所持理由、法令依據及效果，已足使原告瞭解其受處分之原因事實及其法令依據。系爭函雖未記載救濟教示規定，然依行政程序法第98條第3項規定，處分機關未告知救濟期間，其法律效果係延長法定救濟期間為1年，與原處分之效力尚無影響，故原告主張系爭函違反行政程序法第5條及第96條第1項規定，屬無效之行政處分云云，要無足取。為此，求為判決：駁回原告之訴。

四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有申請須知（本院卷1第232至247頁）、被告107年10月19日函（本院卷1第63至64頁）、系爭

函（本院卷1第125頁）等影本在卷可稽，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：原告逕行提起一般給付訴訟是否於法有據？

五、本院之判斷：

㈠按人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟，固為行政訴訟法第8條第1項前段所明定，惟依行政訴訟法第8條規定提起一般給付之訴，請求金錢給付者，必須以該訴訟可直接行使給付請求權時為限。如果人民對行政機關為公法上給付請求，其前提尚須行政機關審查核定作成行政處分始得確定者，即應於行政處分作成之後再為請求；或者在法律賦予人民有權申請行政機關作成行政處分之前提下，經依法提起訴願後，於課予義務訴訟中併為請求。上開情形倘當事人逕行提起一般給付訴訟，因無請求權存在，其訴即屬無理由。次按「人民對行政機關為公法上給付請求，如涉及行政處分之作成，即應於課予義務訴訟中併為請求，倘當事人係提起一般給付訴訟，嗣經法院行使闡明權後，仍堅提一般給付訴訟，因其未先獲授益處分之作成，無處分內容之給付請求權，其訴在法律上為無理由之問題。」（最高行政法院106年度裁字第1979號裁定意旨參照）。

㈡又按行為時（103年6月4日修正前）發展大眾運輸條例第10條規定：「（第1項）主管機關對大眾運輸事業資本設備投資及營運虧損，得予以補貼；其補貼之對象，限於偏遠、離島或特殊服務性之路（航）線業者。（第2項）前項有關大眾運輸事業資本設備投資及營運虧損之補貼，應經主管機關審議；其審議組織、補貼條件、項目、方式、優先順序、分配比率及監督考核等事項之辦法，由中央主管機關定之。」依上開條文授權訂定之行為時（104年1月13日修正公布）補貼辦法第2條第1項第5款、第2項規定：「（第1項）主管機關對下列大眾運輸事業之資本設備投資及營運虧損，得予以補貼：……。五、民用航空運輸業以運輸旅客於臺灣與離島

偏遠地區間，或離島之間為營業者。（第2項）前項偏遠、離島或特殊服務性路（航）線之認定，由主管機關報經中央主管機關核定。」第3條第1項第6款及第2項規定：「（第1項）大眾運輸事業補貼由下列機關辦理：……。六、民用航空運輸業：由中央主管機關辦理。（第2項）中央主管機關辦理前項補貼，得委任所屬下級機關執行之；其委任事項及法規依據，應公告並刊登政府公報或新聞紙。」第5條第1項規定：「主管機關辦理大眾運輸補貼應訂定作業規定，其內容應載明補貼條件、作業時程、補貼金額之核給、分配比率、監督考核方式及申請所需書表文件等相關事項，並依程序報經中央主管機關核定後實施之。」第8條規定：「中央或直轄市主管機關應邀集有關機關代表、學者專家或社會公正人士辦理補貼審查事宜；縣（市）主管機關得比照辦理。」第9條規定：「辦理補貼審查之任務如下：一、申請路（航）線別補貼計畫之審查。二、申請路（航）線別每車公里、每航次浬合理營運成本之審查。三、資本設備投資合理成本之審查。四、申請路（航）線別補貼優先順序、分配比率、監督考核事項之審查。五、原核定路（航）線別補貼計畫修訂之審查。六、補貼與營運評鑑結果運用方式之審查。七、合理營運成本及合理資本設備投資成本權重值之審查。八、其他與補貼相關事宜之審查。」第10條規定：「（第1項）現有路（航）線別資本設備投資及營運虧損補貼金額，依附件二公式計算之。（第2項）前項公式之合理營運成本不得包括利潤，且合理營運成本與資本設備投資成本不得重複計算。（第3項）依第1項公式計算所得金額為最高補貼金額。主管機關核定補貼金額時，得視實際情況調整之。」上開附件二係規定：「現有路（航）線別補貼金額計算公式：最高補貼金額＝〔（合理營運成本×W_1）＋（合理資本設備投資成本×W_2）－實際營運收入〕×（班或航次數）×（路或航線里、浬程）×路（航）線補貼分配比率」「其中$W_1+W_2=1$，W_1為合理營運成本權重值，W_2為合理

資本設備投資成本權重值。」第15條規定：「主管機關受理並審核路（航）線別營運補貼計畫申請，報經中央主管機關核可後實施。」第17條第1項前段規定：「受補貼業者應於每年6月及12月將前半年補貼計畫執行情形報告書連同補貼請款書、受款憑證送該管主管機關，申請補貼款。」第18條第1項規定：「受補貼之大眾運輸業者，應於補貼路（航）線上之場站或運輸工具裝設電腦票證系統，以供補貼監督及稽核。」第20條規定：「主管機關為辦理年度補貼計畫，其所需經費應循預算程序編列之。」又按107年7月25日修正公布之補貼作業規定第1點規定：「交通部民用航空局（以下簡稱本局）為辦理民用航空運輸業離島偏遠航線營運虧損補貼作業，特訂定本規定。」第2點規定：「本局受理民用航空運輸業（以下簡稱業者）申請營運虧損補貼之航線條件如下：（一）經營臺灣往返蘭嶼鄉、綠島鄉、七美鄉、望安鄉航線或離島之間航線。……」第3點第1項規定：「本局受理業者申請營運虧損補貼時，應請業者檢附補貼計畫書一式25份。」第4點規定：「本局受理業者營運虧損補貼申請後，應邀集有關機關代表、學者專家或社會公正人士審查，並經本局核可後實施。」第5點規定：「對於各航線補貼之分配比率係依個別航線本年度預估營運虧損金額占所有航線本年度預估營運虧損總金額之比例審定之；並依各航線實際營運虧損金額比例進行調整。」第7點規定：「（第1項）本局每月20日前受理業者申請先行撥付前一月份受補貼航線之部分補貼款。業者應檢送前一月份補貼計畫執行情形報告書及航線別營運月報表（如附件4）、先行撥付部分補貼請款書（如附件7之1）及切結書（如附件8之1）各1式3份連同電子檔，送本局審核後通知業者開立受款憑證，辦理請款。（第2項）前項補貼款之計算方式如附件九，本局並得視當年度預算核定情形調整之。」基上可知，主管機關辦理大眾運輸事業補貼作業，應依職權就申請路（航）線別補貼之分配比率及與補貼相關事宜等事項邀集有關機關代表、學者專家或

社會公正人士為審查，且於核定補貼金額時，先依補貼辦法第10條第1項所規定之附件二公式計算出現有路（航）線別資本設備投資及營運虧損補貼金額之最高補貼金額後，仍得視實際情況（包括視當年度預算核定情形等）調整之。是以，申請離島偏遠航線營運虧損補貼之民用航空運輸業，尚須主管機關依前揭規定為審查核定作成行政處分後，始得確定其對主管機關是否有公法上給付請求權及所得請求金額。

㈢再按交通部於95年9月20日以交航(一)字第09500090281號公告，依行政程序法第15條及補貼辦法第3條規定，委任被告辦理「國籍民用航空運輸業經營離島偏遠航線營運虧損補貼有關事項」，相關行使公權力權限已移轉被告以自己名義執行之（本院卷1第177至178頁）；且交通部為避免後續執行疑義，及考量營運虧損補貼計畫審查與核定作業之效率及一致性，於107年5月18日復以交航(一)字第10781000721號公告，將補貼辦法第15條規定補貼計畫核可權限及第5條訂定補貼作業規定之核定權限，新增納入委任被告事項之範圍（本院卷1第183至186頁）；另被告於107年7月25日以企法字第10714010161號令修正發布補貼作業規定（本院卷2第135頁），其中第4點修正規定將營運虧損補貼由報經交通部核可後實施，改為報經被告核可後實施（本院卷1第187至191頁），自此以後，被告就離島偏遠航線營運虧損補貼計畫事項即可本於權責核處，不須再行報請交通部核辦。

㈣雖原告主張被告決標後公告原告為最優申請人，兩造意思表示合致而締結行政契約，申請須知規範兩造應履行之內容，被告依約給付補助款，應為公法上契約所生之給付債務，原告得依公法契約之法律關係，請求被告給付補助款；被告107年10月19日函已核定應給付之系爭補貼款總金額為3,926萬876元云云。惟查：

1.被告於103年間公告辦理「籌設經營離島偏遠航線案」，開放業者依申請須知申請籌設營運期限至114年12月31日之5條離島偏遠航線，且經營5條該離島偏遠航線所產生之營運虧

損，被告將依補貼辦法給予營運虧損補貼，俾維持離島偏遠地區之空中運輸，營運虧損補貼作業方式則係依據補貼辦法及補貼作業規定等相關規定辦理（申請須知第7條第2項、第3項、第13條第1項規定參照），此有被告於103年間公告辦理「籌設經營離島偏遠航線案」相關案卷資料（含申請須知）在卷可稽（本院卷1第227至335頁）。而原告依前述103年度公告之申請須知提出申請後，經被告於105年1月11日以空運計字第1045027212號函，通知原告遞補成為最優申請人，由原告於105年11月11日前接續5條航線之營運，並基於該案事實及時序考量而將申請須知原訂最優申請人應辦等事項予以調整修正部分內容，亦有上開被告函文在卷可憑（本院卷1第337至339頁）。況申請須知第7點第2款、第3款係明文規定：「經營該五條離島偏遠航線所產生之營運虧損，民航局將依大眾運輸事業補貼辦法給予營運虧損補貼，俾維持離島偏遠地區之空中運輸。」「營運虧損補貼作業方式：依據『大眾運輸事業補貼辦法』及『民用航空運輸業離島偏遠航線營運虧損補貼作業規定』相關規定辦理（如附件一、二）」。基上可知，該申請案非採簽訂契約方式辦理，兩造並未就籌設經營離島航線申請案簽訂行政契約，就各年度離島偏遠航線之營運虧損補貼係依補貼辦法與補貼作業規定相關規定辦理。是以，原告主張補貼款之給付屬契約中對待給付，被告應依約給付補貼款，不得再以行政處分作為行使契約上權利之手段，違法剝奪原告補貼款云云，並非有據，自無可採。

2.原告申請系爭補貼款係其依上開規定向被告提出申請後，經依104年10月1日修正之補貼作業規定（本院卷2第125至127頁）第4點規定，邀集有關機關代表、學者專家或社會公正人士召開「106年度交通部民用航空局補貼及獎助審查會第1次會議」（下稱系爭審查會議）進行審議，後續經被告以107年1月2日空運計字第10650298491號函（下稱107年1月2日函）函請業者依決議內容修正提送補貼計畫書內容後（本院

卷2第149至162頁之附件8），被告於107年1月25日以空運計字第1065030038號函將上開營運補貼計畫併同前述會議審查結論陳報交通部（本院卷2第129至132頁），對此，交通部亦已於107年2月7日以交航字第1070003050號函回覆同意，並於該函文說明二載明：「旨案既經貴局邀集有關機關代表及學者專家召開審查會議審查完竣，且所需金額尚可於預算金額支應，原則同意。」等語（本院卷2第133至134頁），足證被告就本案審查會議決議確已由被告報經交通部核可後實施，係符合當時有效之補貼作業規定。則原告申請系爭106年度營運補貼計畫既已經交通部核可後實施，後續有關結報核銷程序，即依交通部95年9月20日公告委任被告辦理國籍民用航空運輸業經營離島偏遠航線營運虧損補貼有關事項第12點辦理，自無須再函報交通部同意。而依被告於107年7月25日修正發布之補貼作業規定第4點規定，被告於受理原告營虧損補貼申請後，應邀集有關機關代表或社會公正人士審查，並經被告核可後實施。

3.查被告辦理系爭補貼款之核銷作業，係先以107年10月19日函通知原告，並於該函說明二、三載明：「查本局106年12月19日召開『106年度交通部民用航空局補貼及獎助審查會第1次會議』決議（本局107年1月2日空運計字第10650298491號函，計達），貴公司1架DHC6-400型航空器因106年4月13日衝出跑道事件而受損，106年度申請補貼款涉該航空器受損期間之租金及增調之機體保險費用，『暫予保留』（航空器租金3,778萬8,201元、保險費用147萬2,675元，共計3,926萬876元），俟未來飛安評議會確認責任歸屬後，再『依決議決定』給予金額。」「復經本局107年8月29日召開『107年度交通部民用航空局補貼及獎助審查第1次會議』決議，可先予撥付貴公司前揭保留金額25%之補貼款（即981萬5,219元），……；至其餘保留款項，則仍依『106年度交通部民用航空局補貼及獎助審查會第1次會議』決議辦理。」等語（本院卷1第63至64頁），由此可知，被告於107年10月19日

函中已明確表示原告所申請之106年度申請補貼款，涉該航空器受損期間之租金及增調之機體保險費用，「暫予保留（航空器租金3,778萬8,201元、保險費用147萬2,675元，共計3,926萬876元）」，尚須等待飛安評議會確認航空器衝出跑道事件之責任歸屬後，方能依決議決定准予補貼之金額，被告並未曾於該函中核定應補貼予原告之確切數額甚明。嗣被告於108年2月13日就有關撥付原告106年度離島偏遠航線營運虧損補貼款保留款項一案，已以系爭函詳細載明：「說明：一、查本局106年12月19日召開『106年度交通部民用航空局補貼及獎助審查會第1次會議』決議，……，106年度申請補貼款涉該航空器受損期間之租金及調增之機體保險費用，暫予保留，俟未來飛安評議會確認責任歸屬後，再依決議決定給予金額……。二、依據本局108年1月4日第213次飛安評議會及前揭會議決議，應撥付貴公司保留之補貼款為2,944萬5,677元，惟本局前依107年8月29日『107年度交通部民用航空局補貼及獎助審查會第1次會議』決議，已先行撥付貴公司981萬5,219元，爰本次撥付補貼款為1,963萬438元，請提送受款憑證到局辦理請款結報核銷。」基此可知，被告依據108年1月4日第213次飛安評議會及系爭審查會會議決議而作成系爭函，該函核定系爭補貼款之應撥付保留款金額應為「2,944萬5,657元」至明。再者，原告雖陳稱其認為系爭函並非行政處分，故未提起訴願（本院卷1第386頁之筆錄），而系爭函雖未載明不服該行政處分之救濟期間，惟原告自承系爭函業於108年2月18日前合法送達原告（本院卷2第258至259頁之筆錄），迄今已逾1年，原告並未提起訴願，堪認系爭函已告確定，其效力繼續存在。況被告已先後撥付保留補貼款981萬5,219元與1,963萬438元予原告，業經原告受領後結報核銷無誤，此為原告所不爭執（本院卷1第387頁之筆錄），並有原告107年10月23日德財字第1070964號函暨函附領款收據、臺北市稅捐稽徵處松山分處107年10月印花稅大額憑證應納稅額繳款書、切結書、被告107年10月2

5日簽呈、撥款通知單、原始憑證黏存單上之原告領款收據、原告108年2月18日德財字第1080133號函在卷可考（本院卷1第79至82頁、第113至120頁、第127頁）。是以，系爭函所核定原告得請領之系爭補貼款總額為2,944萬5,657元，且已經原告全數辦理請款結報核銷乙情，應堪認定為真實。從而，原告主張依據被告107年10月19日函說明二之記載，原告可得領取之系爭補貼款總金額應為3,926萬876元云云，顯係其一己斷章取義之見，核屬無稽，並非可採。

4.此外，原告另以109年6月18日德財字第0501號函（本院卷1第129至130頁），向被告請求撥付系爭補貼款遭扣附之保留款981萬5,219元乙事，亦經被告以109年7月3日函（本院卷1第131頁至第132頁）予以拒絕，並重申被告業以系爭函知原告補貼款之核撥金額，按行政程序法第98條第3項規定，因法定救濟期間自系爭函送達後迄今已逾1年而確定，被告據以辦理自屬有據等語。而原告就109年7月3日函仍認為僅為觀念通知，非行政處分，故沒有爭訟等語（本院卷1第386頁之筆錄）。由此可知，被告並未曾以行政處分核定或確認原告就系爭補貼款尚可申領981萬5,219元保留款乙事至明。

5.承上，原告申請系爭補貼款，依法需經原告提出核銷申請並檢具相關資料，經主管機關審核其補貼計畫之實際執行情形並據以核定應補貼之金額後，始得辦理後續撥付事宜，已如前述，原告自不得未經被告核定，即逕依前述補貼辦法以及補貼作業規定向被告直接請求特定金額之補貼款。而被告既已以系爭函核定系爭補貼款之補貼金額為2,944萬5,657元，倘原告不服系爭函之核定結果，而主張系爭補貼款之補貼金額總額尚有984萬5,219元部分未給付，亦應先就該系爭函提起訴願後，再依行政訴訟法第5條第2項規定提起課予義務訴訟，然本件原告並未對系爭函依法提起救濟，致該核定處分具有不可爭訟力後，則其逕以一般給付訴之請求經系爭函所認定不應補貼部分（即3,926萬0,876元＜暫予保留款＞—2,

944萬5,657元＜核定應補貼款＞＝984萬5,219元部分），揆說前揭說明，原告自屬無請求權存在。

㈤另原告主張系爭審查會議討論之飛安事件，係因轉換新機隊，經驗不足所致，被告對此已有裁罰，基於一罪不二罰，被告不得作為扣減補貼款之事由云云。惟查：

1.被告就國籍民用航空運輸業經營離島偏遠航線營運虧損補貼有關事項及補貼辦法第15條規定營運補貼計畫之核可具有事務管轄權限與裁量權限，被告依法即應就原告申請106年度營運補貼計畫內各項補貼金額之合理性、必要性進行審查，被告得視審查結果之實際情況予以調整（補貼辦法第10條第3項參照），並非原告所提報之費用被告均不得再為刪減。而本件原告申請系爭補貼款部分涉及航空器受損期間之租金及增調之機體保險費用，該筆費用若係因可歸責於原告或其所屬飛行組員之原因而增加，仍將之列入營運虧損補貼即欠缺合理性與必要性，被告因而依據由專業委員所組成審查會之意見決定撥付補貼款之原則（見本院卷1第96至97頁之系爭審查會議決議），並參考飛安評議會就飛航事件責任歸屬所為認定（見本院卷1第123至124頁之第213次飛安評議會會議紀錄），就原告及其所屬飛行組員於該事件可歸責之程度為補貼款之審核後決定應予補貼之金額，核屬有據，尚難謂有何逾越裁量權之情事。

2.又因離島偏遠機場受地形、地物，跑道長度、淨空及氣候之限制，可使用機型受限，航空公司經營成本及風險皆遠高於本島航線，造成航空公司經營較為困難，被告方透過給予營運補貼之方式，吸引航空公司提供服務，俾以達成維持離島偏遠地區居民基本空運服務之特定行政目的，可見被告辦理國籍民用航空運輸業經營離島偏遠航線營運虧損補貼有關事項，性質上屬於「給付行政」，而非對於違反行政法上義務者予以限制或剝奪其權利之「干預行政」，自得考量資源分配之公平性與補貼申請之合理性與必要性，尚不能以被告未准許原告全部系爭補貼款之申請，逕認未核准之部分等同於

對於原告之處罰。從而，原告辯稱系爭補貼審查會議決議將其請求之25%扣留款，當成行政處分罰鍰云云，顯係對於給付營運虧損補貼款之行政行為定性有所誤解，並不足取。

3.再者，被告就系爭補貼款之審查係依據發展大眾運輸條例授權之相關補貼辦法進行審議，並非依據民航法第112條之規定，而補貼審查會議乃是針對原告航機受損期間之租金及因發生飛航事件所衍生調增之保險費用得否列入虧損補貼作成之決議，亦係就該費用納入營運虧損補貼是否合宜進行審議，與上開民航法第112條規定毫無關聯，故原告辯稱補貼審查會之決定給予金額原則應更正符合上開規定之法定罰鍰金額上下限，而非以行政裁量保留款比例超額決定云云，顯非有據，自無可採。

六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，其訴請判決如其聲明所示，核無請求權存在，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

八、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項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　6　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　林家賢

法　官　林淑婷

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　11　　日

書記官　李淑貞