臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭
114年度簡字第388號
115年1月16日辯論終結

原　　告　徐賜良
000000000000000000
000000000000000000
被　　告　交通部民用航空局
000000000000000000
代　表　人　何淑萍
訴訟代理人　張家川律師

上列當事人間民用航空法事件，原告不服交通部中華民國114年6月30日交法字第1140008091號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告於民國113年10月10日下午3時30分至同日下午4時許，在臺北市○○區○○街000號附近（業經被告以109年1月30日管制字第1095001479號公告為航空站四周禁止從事遙控無人機飛航活動之一定距離範圍，並自000年0月00日生效，下稱系爭地點），未經被告核准，即施放其所有之未註冊遙控無人機（型號：DJI MAVIC 2 ZOOM，序號：163DF0000000PT，最大起飛重量905公克，下稱系爭無人機），共計起降3次，飛行高度分別達168公尺、186公尺及213公尺（下稱系爭飛航活動）。嗣因被告所屬臺北國際航空站（下稱臺北站）之無人機防制系統於同日下午3時45分許發出警示，臺北站人員乃會同內政部警政署航空警察局臺北分局及臺北市政府警察局士林分局文林派出所員警前往系爭地點取締。嗣

經被告調查，並檢視系爭無人機之飛行紀錄等事證，認定系爭無人機在從事飛航活動時未依規定辦理註冊（下稱違規行為一），且系爭飛航活動未經核准（下稱違規行為二；與違規行為一合稱為違規行為），經通知原告陳述意見後，被告認原告之違規行為一違反民用航空法（下稱民航法）第99條之10第1項規定，依同法第118條之2第2項第1款及遙控無人機所有人操作人違反民用航空相關法規量罰標準表（下稱量罰標準表）第7點第4項規定，以114年3月11日站務場字第1145003962號裁處書㈠（下稱原處分一），裁處原告罰鍰新臺幣（下同）5萬元，並認原告之違規行為二違反同法第99條之13第1項規定，依同法第118條之1第1款及量罰標準表第6點第1項規定，以114年3月11日站務場字第1145003962號裁處書㈡（下稱原處分二；與原處分一合稱為原處分），裁處原告罰鍰30萬元。原告不服原處分，提起訴願，經交通部以114年6月30日交法字第1140008091號訴願決定書（下稱訴願決定）駁回訴願。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告於訴願程序時，曾請求陳述意見及進行言詞辯論，然訴願委員逕認事實明確而無必要。訴願機關之決定剝奪原告依行政罰法第43條申請舉行聽證之權利，導致原告權利受損。

2.原告於上揭時、地操作未註冊之系爭無人機（自網路購得之二手機），係因原告不知操作前需事先註冊此一法規要求，且系爭地點未標示任何限制或禁飛無人機之警語。被告雖稱於109年即已公告航空站四周禁止從事遙控無人機飛航活動之一定距離範圍，然該公告內容（如自機場跑道延伸距離等）對一般人而言已屬難以理解，更遑論原告罹患憂鬱症、恐慌症及社交恐懼症長達20年，實難以理解公告字面上意義。

3.原告操作系爭無人機進行系爭飛航活動時，系爭無人機之遙控器有連接原告之行動電話，螢幕顯示包含系爭無人機所在

位置之經緯度、高度、相機參數、系爭無人機與遙控器間水平距離、電量等諸多數據，因原告當時受精神疾病影響，精神無法集中，導致欠缺辨識螢幕顯示飛行高度之能力。訴願決定僅以原告於調查過程中能清楚回答問題，反推原告行為當時屬精神正常之狀態，顯有違誤。本件應依行政罰法第9條第3項或第4項規定，不予處罰或減輕處罰。

4.若系爭無人機於系爭地點為系爭飛航活動前必須完成註冊，則違規行為一、二應評價為一行為。依據行政罰法第24條第1項規定，一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。被告將單一事件割裂，以原處分一、二分別裁罰，顯然構成一事二罰。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告主張本件應依行政罰法第43條舉行聽證云云，顯屬誤解法令。該條文規定應舉行聽證之義務，係以行政機關為「限制或禁止行為之處分」或「剝奪或消滅資格、權利之處分」為前提。本件被告對原告所為之裁罰性不利處分，其種類僅為「罰鍰處分」，依法並非屬行政罰法第43條規定應舉行聽證之情形。且被告於原處分作成前，已依行政程序法第102條規定給予原告陳述意見之機會，原告亦已實際陳述意見，被告之裁處程序自無違法可言

2.被告早於109年間即已公告相關禁航範圍，原告可透過網路查詢知悉，且被告亦於官方網站設置「無人機專區」及管理資訊系統供民眾查詢，系爭無人機之製造商大疆公司（DJI）官方網頁亦可查詢限飛區域，原告既有使用行動電話操作系爭無人機之能力，自亦有使用行動電話連結網路及查詢之能力。縱使系爭地點未設立標示，亦不能阻卻其行為之違法性，依行政罰法第8條規定，原告不得因不知法規而免除行政處罰責任。

3.行為人是否有辨識能力，司法實務見解認為應就「行為時」

之狀態為判斷。原告既能於行為當日清楚理解臺北站人員及警員之詢問並對答如流，且確認自身身心狀況及意識清楚後於筆錄簽名，嗣後於陳述意見及訴願時，亦能出具違規案例等資料，並援引法令具體表明意見，顯見原告具有相當程度之認知能力、理解能力及意見表達邏輯性，難認原告有行政罰法第9條第3項完全欠缺辨識能力，或同條第4項辨識能力顯著降低之情形。

4.原告購買重量大於250公克之遙控無人機後未依規定辦理註冊，即已違反民航法第99條之10第1項規定；而其復於臺北松山機場200呎以上禁止遙控無人機飛航活動區域操作無人機，係另違反同法第99條之13第1項規定。此二者之法規範構成要件、處罰目的及保護法益不同，註冊之目的係為避免無人機失去控制時造成地面人身及財物安全問題，而禁航區限制則為保護飛航安全，兩者實質上屬於數行為。被告考量原告之身心及違規狀況，依據不同法規分別對原告裁處法定最低額之罰鍰（30萬元及5萬元），符合比例原則，實無一事二罰之問題，原告之主張顯屬誤會。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠應適用之法令：

1.民航法

⑴第99條之10第1項：「自然人所有之最大起飛重量250公克以上之遙控無人機及政府機關（構）、學校或法人所有之遙控無人機，應辦理註冊，並將註冊號碼標明於遙控無人機上顯著之處，且一定重量以上遙控無人機飛航應具射頻識別功能。」

⑵第118條之2第2項第1款：「遙控無人機之所有人或操作人有下列情事之一者，禁止其活動，並處3萬元以上15萬元以下罰鍰；情節重大者，並得沒入遙控無人機：一、違反第99條之10第1項有關遙控無人機註冊或標明註冊號碼之規定。」

⑶第99條之13第1項：「禁航區、限航區及航空站或飛行場四周之一定距離範圍內，禁止從事遙控無人機飛航活動；航空站或飛行場四周之一定距離範圍由民航局公告之。」

⑷第118條之1第1款：「遙控無人機之所有人或操作人有下列情事之一者，由民航局廢止其操作證，並處30萬元以上150萬元以下罰鍰，並得沒入遙控無人機：一、違反第99條之13第1項規定，於禁航區、限航區及航空站或飛行場四周之一定距離範圍內從事飛航活動。」

2.遙控無人機管理規則：

⑴第6條第1項第1款、第3項：「（第1項）自然人所有之最大起飛重量250公克以上之遙控無人機及政府機關（構）、學校或法人所有之遙控無人機，應由其所有人檢附下列文件向民航局申請註冊，並於註冊完成後，將民航局賦予之註冊號碼標明於遙控無人機上顯著之處後，始得操作：一、自然人：檢附申請書及國民身分證或僑民居留證明影本。（第3項）下列資料有變更者，所有人應檢附第一項申請書及登記證明文件，向民航局申請變更註冊：一、所有人名稱。二、戶籍或登記地址。三、聯絡電話。」

⑵第7條第5款：「遙控無人機有下列情形之一者，其所有人應於事實發生日起15日內，向民航局申請註銷註冊：五、所有權移轉。」

⑶第8條：「註冊號碼應依下列方式標明於遙控無人機上顯著之處：一、以標籤、鐫刻、噴漆或其他能辨識之方式標明，且應確保每次飛航活動時不至脫落並保持清潔、明顯使能辨識。二、標漆位置應為遙控無人機之固定結構外部。三、其顏色應使註冊號碼與背景明顯反襯，且以肉眼即能檢視。」

⑷第10條：「註冊號碼之有效期限為2年，所有人得於期限屆滿前30日內，檢附第6條第1項規定之文件，向民航局申請延展有效期限。」

㈡如事實概要欄所載之事實，除後述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分（本院卷第63-64頁）、訴願決定（本院卷第65-76頁）、原告113年10月10日調查筆錄（本院卷第81-84頁）、原告行動電話中系爭無人機飛航活動紀錄之翻拍照片（本院卷第85-87頁）、系爭地點與臺北松山機場跑道距離示意圖（本院卷第97頁）及遙控無人機管理資訊系統活動空域查詢結果（本院卷第99頁）各1份在卷可憑，此部分之事實，堪以認定。

㈢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」，行政罰法第42條規定「行政機關於裁處前，應給予受處罰者陳述意見之機會。但有下列情形之一者，不在此限：一、已依行政程序法第39條規定，通知受處罰者陳述意見。二、已依職權或依第43條規定，舉行聽證。三、大量作成同種類之裁處。四、情況急迫，如給予陳述意見之機會，顯然違背公益。五、受法定期間之限制，如給予陳述意見之機會，顯然不能遵行。六、裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認。七、法律有特別規定」，均要求行政程序中，原則上應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。查本件原處分作成前，被告已依上揭規定，通知原告陳述意見，原告亦已出具陳述書敘明意見等情，有陳述意見通知書㈠、㈡、意見陳述書等附卷可參（卷證目錄卷第85-90頁），已保障原告之基本程序權利。次按訴願法第65條規定：「受理訴願機關應依訴願人、參加人之申請或於必要時，得依職權通知訴願人、參加人或其代表人、訴願代理人、輔佐人及原行政處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。」受理訴願機關對於訴願人之請求，是否有正當理由，本有斟酌之權，非謂一經訴願人申請，訴願機關即應為言詞辯論，訴願機關未行言詞辯論程

序，尚難遽指為違法（最高行政法院96年度判字第973號、97年度判字第947號、97年度判字第946號、98年度判字第118號、99年度判字第89號判決、98年度裁字第2370號裁定意旨參照）。本件訴願機關交通部斟酌結果，未通知原告到場說明，於訴願決定理由末已載明，足見訴願決定已就現有資料依職權審酌，認無必要行言詞辯論，揆諸前開說明，訴願決定係因有正當理由拒絕訴願人即本件原告之申請，不行言詞辯論，所踐行之審議程序尚與法無違。至原告固主張本件應舉行聽證，惟依行政罰法第43條、第2條第1款及第2款等規定，行政機關依受處罰者之申請舉行聽證之前提，係其擬作成之行政罰為「限制或禁止行為之處分」（如限制或停止營業、吊扣證照等）或「剝奪或消滅資格、權利之處分」（如命令歇業、撤銷許可等）等情形，然本件原處分均係罰鍰處分，並無行政罰法第43條之適用。

㈣次按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰」、「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰」，行政罰法第7條第1項、第8條分別定有明文。準此，行為人無論係消極不認識其行為為法所不許，或積極誤認為法所許，均不影響違規行為之成立，亦不能因此即謂其主觀上欠缺故意或過失，而無可非難性及可歸責性，僅得視其情節減輕或免除其處罰。又雖得按其情節減輕或免除其處罰，但應限於行為人因有具體特殊情況存在，導致無法得知法規範存在之情形，始足當之。如行為人違反行政法上義務之行為，主觀上具有可責難性，且無情輕罰重之情形，主管機關按法定裁罰額度予以裁處，未依行政罰法第8條但書規定減輕或免除其處罰，自無違法情形可指。另按「行為時因精神障礙或其他心智缺陷，致不能辨識其行為違法或欠缺依其辨識而行為之能力者，不予處罰」、「行為時因前項之原因，致其辨識行為違法或依其辨識而行為之能力，顯著減低者，得減輕處罰」，行政罰法第9條第3項、第4項亦有明定。據此，行為人精神狀況是否達「不予

處罰」或「得減輕處罰」之程度，應以「行為時」之具體情況為斷，非謂經醫師診斷患有精神疾病即可概括免除其遵守行政法之義務。

㈤又按禁航區、限航區及航空站或飛行場四周之一定距離範圍，係授權由被告公告，民航法第99條之13第1項定有明文。查被告基於上開授權，業以109年1月30日管制字第1095001479號公告「航空站四周禁止從事遙控無人機飛航活動之一定距離範圍」（自000年0月00日生效），明定遙控無人機行為係指「自遙控設備以信號鏈路進行飛航控制或以自動駕駛操作或其他經民航局公告之無人航空器」，包含臺北松山機場在內之17個航空站，以航空站跑道兩端中心點為圓心，半徑5公里向外左右各35度所劃之弧與以跑道中心線左右兩側各2.6公里之區域所連線範圍，為航空站四周禁止遙控無人機活動範圍；前述連線範圍外，自跑道兩端中心點延伸5公里處向外延伸10公里及由跑道中心線向兩側延伸2.6公里處向外延伸3.4公里形成之四邊形範圍內，為航空站四周自地面或水面起算之200呎以上高度禁止遙控無人機活動範圍，並有「航空站四周禁止從事遙控無人機活動之一定距離範圍示意圖」參照（本院卷第87-92頁）。上開公告性質屬法規命令，業經刊登政府公報，授權之目的、內容及範圍具體明確，且未逾越母法授權範圍，對於行為規範、禁止從事遙控無人機飛航活動之範圍及高度，均規定甚明，核無違反法律保留原則及明確性原則。再者，被告業於其官方網站建置「無人機專區」，公布民航法規及指導文件（遙控無人機）、遙控無人機註冊業務、操作證測驗業務、無人機檢驗及登錄業務、飛航活動業務、會議相關資料、政府機關（構）、學校及法人能力審查、懶人包、問答集、宣導短片等相關資料與資訊（本院卷第101-102頁），足使一般人民瞭解遙控無人機之所有人有依規定辦理註冊之義務，暨臺北松山機場四周禁止從事遙控無人機飛航活動之範圍。原告既為最大起飛重量250公克以上之遙控無人機之所有人，且欲

持以進行系爭飛航活動，自應注意查明申請註冊、禁止從事遙控無人機飛航活動範圍等相關規定，而依卷附事證，原告對上開規定，並無不能注意之情形，詎其疏未注意，致有本件違規行為，自應負過失責任。

㈥原告雖主張其因長年受精神疾病之苦，致其難以理解前揭公告之字面上意義，且系爭飛航活動當下其欠缺辨識螢幕顯示飛行高度之能力，並提出其罹患精神疾病之相關證明（本院卷第35-39頁、第121-125頁）。惟其業於本院審理時陳稱：我操作無人機的興趣大概是從113年8月開始，因為我有在持續服藥，我的病情在最近5、6年有變得比較好，如果病情發作，我的手腳會不自主的顫抖，呼吸會加快，有點像過度換氣，注意力會潰散，必須立刻服藥才能得到控制等語（本院卷第116-117頁），足認其於本件違規行為一、二期間，均有按時服藥控制病情，精神狀況尚屬穩定；且其於違規行為二當日警詢時亦供承：我現在身心精神狀況及意識清楚，我知道不能到禁航區飛行等語（本院卷第82-83頁），且觀其經詢及其操作系爭無人機之目的、飛行地點與活動路徑、施放次數、起訖時間、系爭無人機之廠牌、型號、序號等問題時，均能逐一清楚回答（本院卷第82-83頁），顯見其對於本案行為情狀、動機、外界人事物之變化等，應有所認識，且係依其意識而為行動，難認其於違規行為二時，有理解力較諸常人減弱之情事，益徵其於本件違規行為期間，並未因罹患精神疾病，致不能辨識其行為違法或欠缺依其辨識而行為之能力，且其辨識行為違法或依其辨識而行為之能力亦未顯著減低。況本件所涉法規及禁止遙控無人機活動範圍已依法公告周知，衡以現今網路發達，原告本得藉由網路輕易查悉相關規定，故本件難認有何具體特殊情況，導致原告無法得知法規範存在之情形。綜上，被告未依行政罰法第8條但書、第9條第3項、第4項等規定減免處罰，並無違法可言。

㈦次按行政罰法第24條第1項、第2項規定：「（第1項）一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額

最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。（第2項）前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。」第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」其立法理由載明：「行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰。此與司法院釋字第503號解釋『一事不二罰』之意旨並不相違。」準此以論，行為人以同一行為違反數個行政法上義務規定，而皆應處罰鍰者，固應適用行政罰法第24條第1項之一行為不二罰原則，從一重處罰之，但如非屬同一行為者，即應適用同法第25條規定分別處罰。而違反行政法上義務之行為究應評價為「一行為」或「數行為」，並非僅就法規與法規間之關連或抽象事實即可認定，必須就具體個案之事實情節，依據行為人主觀犯意、構成要件之實現及受侵害法益，斟酌被違反行政法上義務之條文文義、立法意旨、規範目的、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷。查民航法第99條之10第1項之立法目的係健全遙控無人機之管理，同法第99條之13第1項之立法目的則係維護飛航及國家安全，兩者規範目的並不相同，且原告之主觀犯意、上開規範之客觀構成要件亦屬有別，故被告各以原處分一、二，分別就違規行為一、二予以裁罰，無違行政罰法第24條第1項規定。

㈧又量罰標準表（卷證目錄卷第103-109頁）係被告基於主管機關地位所訂定，對於遙控無人機所有人或操作人違反民航法第9章之2、第118條之1至第118條之3及遙控無人機管理規則等規定，斟酌違規事件之種類、違規次數等不同情節所訂定行使裁量權之裁罰標準，並未牴觸上開民航法、遙控無人機管理規則或行政罰法第18條第1項等規定，亦未逾越法律

授權裁量之目的及範圍，自得適用。被告衡酌原告為自然人，且係初犯，依量罰標準表第7點第4項、第6點第1項規定作成原處分一、二，分別裁處罰鍰5萬元、30萬元，並無違法之處。

㈨綜上所述，原處分認事用法均無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

五、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰不逐一論駁，併此敘明。

六、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　　115　　年　　3　　月　　3　　日

法　官　謝昀芳

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，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　3　　月　　3　　日

書記官　游士霈