

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第293號

上 訴 人 桃 園 國 際 機 場 股 份 有 限 公 司

代 表 人 王 明 德

訴 訟 代 理 人 林 繼 恆 律 師

陳 昶 安 律 師

陳 唯 宗 律 師

被 上 訴 人 有 利 旅 行 社 股 份 有 限 公 司

代 表 人 李 碧 珠

上 列 當 事 人 間 有 關 觀 光 業 務 事 務 事 件 ， 上 訴 人 對 於 中 華 民 國 107
年 4 月 19 日 臺 北 高 等 行 政 法 院 105 年 度 訴 字 第 1271 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、上訴人提起上訴時，其代表人為曾大仁，嗣於訴訟中先後變更為祁文中、王明德，茲據各新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、被上訴人原為訴外人馬尼拉精神航空股份有限公司（下稱馬尼拉航空）在我國之總代理，負責執行或處理該航空在中華民國境內之客運或貨運業務。上訴人因馬尼拉航空積欠民國100年4月份桃園國際機場之機場服務費新臺幣（下同）245,040元（下稱系爭機場服務費），以100年6月16日桃機業字第1000010360號函（下稱第1次催繳函）檢附統計表、收款書等文件，通知被上訴人於同年7月16日前繳納系爭機場服務費（該函誤載為100年5月份費用），經多次催繳未履行，上訴人以102年9月24日桃機業字0000000000號函，通知被上訴人繳納系爭機場服務費及按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）第6條規定加計至102年8月31日之滯納金949,530元。被上訴人屆期仍未清償，上訴人乃移送法務部行政執行署臺北分署（下稱臺北執行

分署)強制執行，復依行政訴訟法第8條第1項規定提起給付訴訟，請求判決被上訴人應給付系爭機場服務費245,040元及遲延利息1,024,267元，合計1,269,307元，經原審法院判決駁回後，遂提起上訴。另被上訴人因不服臺北執行分署之強制執行政程序，對上訴人提起確認債權不存在訴訟，經原審法院107年5月17日107年度訴更一字第6號判決（下稱前審另案判決），確認上訴人對被上訴人之系爭機場服務費及遲延利息之債權不存在，上訴人提起上訴中V。

三、上訴人起訴主張略以：依民用航空法第82條第1項、外籍民用航空運輸業管理規則第4條、發展觀光條例第38條及機場服務費收費辦法第5條規定，外籍航空公司如無在臺分公司，即須於我國委託總代理執行或處理客、貨運業務，始得在我國境內攬載客貨。據此，被上訴人即負有解繳搭乘馬尼拉航空之機場服務費義務。另馬尼拉航空與上訴人間之總代理合約第15條第2項亦明定：「總代理商或合格代理商於合約地區內銷售之運輸服務，均應由總代理商負責處理相關款項。」況且，被上訴人自始即為馬尼拉航空解繳機場服務費，並收取上訴人給付之手續費，而開立發票予上訴人，顯見被上訴人確實係解繳馬尼拉航空機場服務費之人等情。

四、被上訴人則以：被上訴人與馬尼拉航空間雖有總代理合約，並不當然承受其所有債務。依該總代理合約，雙方僅係代理，被上訴人僅負責推廣業務及銷售機票，並未約定應概括承受該公司在臺債務，機場服務費不應由被上訴人負責；被上訴人依約僅對馬尼拉航空負責，對上訴人並無義務等語，資為抗辯。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，係以：按國際機場園區發展條例第13條、第15條、民用航空法第82條、第83條之1、發展觀光條例第38條及行為時機場服務費收費辦法規定可知，機場服務費係本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，為加強國際機場服務及設施，並發展觀光產業所需經費，徵收一定之費用，專供國際機

場服務及設施，並觀光產業之用，屬特別公課（即規費性質）。而依行為時機場服務費收費辦法第2、3、5條規定，機場服務費之繳納義務人為搭乘民用航空器出境之旅客，只是其徵收方式採由航空公司隨機票向出境旅客代收後，按觀光局、民航局或機場公司依航空公司送達之乘客名單、日報表、機場服務費收費資料審核計算後所製作之繳款書解繳予觀光局及民航局或機場公司，則參諸本院101年度7月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨，觀光局或透過法規委託行使公權力之機場公司依機場服務費收費辦法作成之機場服務費繳款書，應屬具有具體確認其對機場服務費解繳人，依其審核及計算得出之機場服務費債權存在及其範圍並命給付之法律效果，為行政程序法第92條第1項規定之行政處分。至逾繳款書期限後所為催繳通知，如催繳金額與繳款書相同者，因未增加新的規制效力，應認僅屬觀念通知；如無繳款書或繳款書未合法送達，則第1次合法送達之催繳通知亦可認具行政處分性質。依上所論，上訴人依機場服務費收費辦法規定辦理機場服務費徵收業務，所製發繳款通知書或第1次催繳通知書，既為具有確認解繳義務人並命給付機場服務費及遲延利息等法律效果之行政處分，且得依行政執行法關於公法上金錢給付義務強制執行之規定，以該處分為執行名義，逕行移送行政執行機關強制執行，揆諸上揭規定及說明，上訴人殊無提起一般給付訴訟之必要。上訴人提起本件給付訴訟，即欠缺權益保護必要之要件等詞，為其論據，判決駁回上訴人之訴。

六、上訴意旨略謂：

(一)原判決係認上訴人有以被上訴人為解繳義務人，以上開催繳函通知其繳納系爭機場服務費之事實。然前審另案判決卻以依上揭法令規定及催繳函記載內容，認受處分人為馬尼拉航空公司，被上訴人僅為其在台灣業務之代理人，判決確認其等間之系爭機場服務費本金及遲延利息債權不存在。經核原判決與前審另案判決就同一原因事實，已生事實認定相反及

01 法律見解歧異之情形，上訴人對原審另案判決亦提起上訴，
02 則為確保裁判一致性與當事人紛爭一次解決之必要，本件於
03 前審另案判決確定前，應停止訴訟程序。

04 (二)原判決僅稱上訴人得逕作成下命處分，命被上訴人解繳機場
05 服務費，似認其依法負有解繳機場服務費之義務，惟被上訴
06 人依法是否負有解繳機場服務費義務之前提問題，原判決未
07 予論述法律依據及理由，實有判決不備理由之違法。又原判
08 決未調查第1次催繳函或其他函文是否已合法送達被上訴人
09 ，即逕認上訴人得以第1次催繳函對被上訴人產生效力，故
10 而無提起本件訴訟之權利保護必要性，亦有應調查證據而未
11 調查之違法。

12 (三)退步言之，倘認被上訴人並未收受上訴人所為之處分，且非
13 解繳人，則依被上訴人與馬尼拉航空間總代理合約第15條第
14 2項約定之內容，上訴人得否主張此屬第三人利益約款，據
15 以請求被上訴人代馬尼拉航空給付系爭機場服務費一節，亦
16 未見原判決加以調查或說明理由，亦有未盡調查義務及判決
17 不備理由之違法等語。

18 七、本院查：

19 (一)按提起行政訴訟請求法院裁判者，應以有權利保護必要為前
20 提；且權利保護必要之要件，為法院應依職權調查之事項，
21 倘原告之訴欠缺權利保護必要之要件者，應認其訴為無理由
22 ，予以判決駁回。又行政法院主要係提供人民於其權利受侵
23 害時之救濟管道，並非代替行政機關完成其行政任務。故如
24 行政機關有更直接、有效、簡便、迅速之救濟途徑，卻放棄
25 自身之行政作為手段，或認其命人民為財產上給付之表示並
26 非行政處分，而訴請行政法院以判決之強制作用來完成其自
27 身應負之行政任務時，尚難謂在行政訴訟制度上具有權利保
28 護之必要性，其訴即無值得權利保護之利益存在，應認原告
29 之訴為無理由，而為其敗訴之判決。

30 (二)次依發展觀光條例第38條第1項：「為加強機場服務及設施
31 ，發展觀光產業，得收取出境航空旅客之機場服務費；其收

費繳納方法、免收服務費對象及相關作業方式之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」國際機場園區發展條例第15條：「機場公司依發展觀光條例第38條規定收取之機場服務費，除分配予觀光發展基金外，應全部用於機場專用區及機場專用區相關建設。」可知，機場服務費係本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，為加強國際機場服務及設施，並發展觀光產業所需經費，徵收一定之費用，專供國際機場服務及設施，並觀光產業之用；此項機場服務費既係國家為一定政策目標需要，對於有特定關係之使用者所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途，稽其性質，應屬特別公課（即規費性質）。另參照交通部依上開法律授權，訂定之行為時機場服務費收費辦法第2條、第3條、第5條之繳納義務人、機場服務費金額及航空公司解繳代收作業規定，機場服務費之繳納義務人為搭乘民用航空器出境之旅客，只是其徵收方式採由航空公司隨機票向出境旅客代收後，依第5條規定，按觀光局、民航局或機場公司依航空公司送達之乘客名單、日報表、機場服務費收費資料審核計算後所製作之繳款書解繳予觀光局及民航局或機場公司。是以，觀光局或透過法規委託行使公權力之機場公司，依機場服務費收費辦法作成之機場服務費繳款書，應屬具有具體確認其對機場服務費解繳人，依其審核及計算得出之機場服務費債權存在及其範圍並命給付之法律效果。此繳納機場服務費繳款書應為行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件，所為對外發生法律效果之單方行政行為，自為行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定之行政處分。至逾繳款書期限後所為催繳通知，如催繳金額與繳款書相同者，因未增加新的規制效力，應認僅屬觀念通知；如無繳款書或繳款書未合法送達，則第1次合法送達之催繳通知，亦可認具行政處分性質。

（三）經查，本件乃外籍民用航空運輸業者馬尼拉航空於100年4月間，因故停止我國與菲律賓間之客貨運業務，該航空公司於

01 100年4月份隨機票向出境旅客代收之機場服務費中應分配予
02 上訴人系爭機場服務費245,040元，迄未解繳。上訴人以被
03 上訴人為馬尼拉航空之解繳義務人，於100年6月16日以第1
04 次催繳函起，前後共以27次催繳函通知被上訴人繳納系爭機
05 場服務費245,040元及遲延利息等情，為原審依法確認之事
06 實，與卷內證據並無不合，則依上開說明，上訴人依上述機
07 場服務費收費辦法規定，既得以作成機場服務費繳款書或催
08 繳通知之下命處分，命被上訴人解繳系爭機場服務費及遲延
09 利息；被上訴人不履行時，上訴人依行政執行法第11條第1
10 項規定，得移送行政執行機關為強制執行，自無再提起一般
11 給付訴訟之必要，原審以上訴人提起本件一般給付訴訟，欠
12 缺為實體判決之權利保護必要，予以判決駁回，即無違誤。
13 至上訴人上訴主張，其以上開催繳函為執行名義，移送臺北
14 執行分署執行，經被上訴人提起確認債權不存在訴訟，經前
15 審另案判決以第1次催繳函記載：馬尼拉航空（有利旅行社代
16 理），認受處分人為馬尼拉航空，非被上訴人，而判決確認
17 上訴人對被上訴人之系爭機場服務費本金及遲延利息之債權
18 不存在一節（上訴人不服，提起上訴中），係上訴人是否已
19 依上開法令規定，對被上訴人作成命解繳系爭機場服務費之
20 行政處分之實體爭議，與上訴人提起本件一般給付訴訟，因
21 欠缺實體判決要件之權利保護必要者無涉，自無停止本件訴
22 訟程序之必要，上訴人援引前審另案判決及被上訴人有無解
23 繳系爭機場服務費之實體理由，指摘原判決有未盡職權調查
24 義務及判決不備理由之違法云云，亦無足取。

25 （四）綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴
26 論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
27 由，應予駁回。

28 八、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項
29 、第98條第1項前段，判決如主文。

30 中 華 民 國 108 年 6 月 18 日
31 最高行政法院第一庭

01							審判長	法官	侯	東	昇	
02								法官	陳	秀	嫻	
03								法官	沈	應	南	
04								法官	蘇	嫻	娟	
05								法官	蕭	惠	芳	
06	以	上	正	本	證	明	與	原	本	無	異	
07	中	華	民	國			108	年	6	月	18	日
08								書記官	廖	鴻	勳	