臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1966號

）FKT64W1Z1X5L0;@109年3月12日辯

原　　告　中華航空股份有限公司

代　表　人　謝世謙

訴訟代理人　單嘉鈴　律師

　　李元德　律師

　　吳子毅　律師

被　　告　交通部民用航空局

代　表　人　林國顯

訴訟代理人　劉志鵬　律師

　　李宗霖　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108年10月25日交訴字第1080021071號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告為航空業者，於民國106年10月26日提報飛航組員訓練計畫（Flight Crew Training Program，下稱系爭訓練計畫）第23次正式修訂版本，經被告核准在案；依據系爭訓練計畫，原告之飛航組員應於107年下半年度執行7項Aircraft System學科複訓，惟原告漏排一門複訓項目，致其所屬A330-300（下稱A333）及A350-900（下稱A359）兩種機種之飛航組員未能執行飛行管理系統（Flight Management System，

下稱FMS）課目測驗，計557人，與系爭訓練計畫不符。原告自行發現上開情事後，於107年12月12日主動向被告提報，並於108年1月8日提出改正措施報告經被告備查，而至108年5月31日止，除退休、退職及體檢不合格停止空勤職務者外，上開未執行FMS課目測驗者已全數完成測驗。經被告審認原告違反民用航空法第41條之1第2項、航空器飛航作業管理規則（下稱系爭管理規則）第160條第3項等規定，未如期測驗之人數高達557人，情節重大，惟原告符合民用航空法第112條之1主動提報減輕或免除處罰之要件，乃依同法第112條第2項第5款及第112條之1等規定，以108年6月10日標準一字第1085013954號函附裁處書（以下合稱原處分）裁處原告罰鍰新臺幣（下同）30萬元，並命原告立即改善。原告不服，乃循序提起行政爭訟。

二、原告起訴主張：

（一）原告依系爭管理規則第21條第1項及第160條第3項規定，僅有訂定包含特定內容之訓練計畫並報請被告核准之義務，關於訓練及測驗時程則屬原告內部自治事項。原告所自訂標準優於國際標準，雖未於原訂時程執行測驗，但已主動發現且補行訓練及測驗，應認原告並無違反系爭管理規則之情事。

（二）原告發現未及於107年下半年度完成測驗後，立即於107年12月機隊月訊提示FMS五大易犯錯誤，並確認機組人員均已閱讀上開月訊，並於國際航空運輸協會（下稱IATA）認證之IATA Operational Safety Audit Standard and Recommended Practices（簡稱ISRAPs）建議標準範圍之時間內補行FMS e-learning測驗；且原告於108年1月25日已修訂「航務處飛航組員年度複訓作業辦法」，新增人工複核

機制，以防止訓練項目漏置之事件再度發生，原告確已落實公司自主管理。且原告每年舉辦之實證訓練（Evidence Based Training，下稱EBT）內容均已包含FMS之基本概念，原告於107年間實施之A330 EBT測驗及航路考驗已為相關考核，足以確認機組人員實際上具備FMS系統知識及實務操作能力。被告未審酌原告上開主動事後補強，完成改善措施，且其他訓練已足以確保飛航安全等情，僅以原告漏未進行e-learning測驗之人數為557人，即逕認原告違規情節重大，有未審酌行政罰法第18條第1項規定因素，乃有裁量怠惰及違反比例原則之違法。

（三）原告於原處分作成前已完成全部改善措施，原處分命原告立即改善部分，除有失明確外，且亦無期待可能性，實有違法等語。為此聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被告則以：

（一）民用航空法第41條之1第2項授權訂定之系爭管理規則第21條第1項及第160條第1項、第3項等規定，係課以航空器使用人應按被告核准之飛航訓練計畫施以複習訓練及測驗之義務，而非僅於訓練計畫中訂有訓練及測驗之計畫，即可謂已盡其法定義務。原告未按系爭訓練計畫排訂之時程而為訓練，未盡其義務，原處分依民用航空法第112條之1予以處罰，並無違誤。

（二）原處分審酌原告未進行FMS測驗之人數高達557人，違法情節重大，被告乃依「民用航空器所有人使用人航空人員製造廠維修廠及民用航空人員訓練機構違反民用航空相關法規量罰標準表」（下稱量罰標準表）第1點第5項規定，認定本件並無第一次違規給予警告規定之適用餘地，並斟酌原告係主動提報而有民用航空法第112條之1減輕或免除處

罰之規定適用，被告業已因此減輕原告所受罰鍰至30萬元，並命原告立即改善，並無原告指稱裁量怠惰或違反比例原則之情事。

（三）民用航空法第112條第2項規定之法條用語為「並命限期改善」，是以，就原處分命改善之部分，被告並無裁量空間。依據被告108年5月20日飛航安全評議會會議紀錄，原告因未落實公司自主管理，致生本件違規，故原處分之限期改善措施，除原告應使其A333及A359機組人員補行FMS測驗外，亦應落實公司自主管理，惟是否落實公司自主管理尚需一段觀察時間，原處分作成時尚無從確認原告是否落實此機制，故被告依法須命其立即改善，並無不明確或無期待可能之可言等語。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本院判斷如下：

（一）按為保障飛航安全，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，而有民用航空法之設。其中，第41條之1第2項規定：「……飛航組員作業……及其他應遵行事項之規則，由交通部定之。……」據此，交通部制訂有航空器飛航作業管理規則，第21條第1項：「航空器使用人應訂定各類飛航作業相關人員訓練計畫，報請民航局核准後實施。」第160條第1項、第3項後段：「（第1項）航空器使用人應訂定並保持經民航局核准之地面學科及飛航訓練計畫，以確保每一飛航組員皆經過適合之訓練，勝任其職務。（第2項）……（第3項）……。訓練計畫應施予複習訓練及測驗。」因而，航空器使用人應訂定經民航局核准之訓練計畫，其內涵當包括該訓練計畫之切實執行，並對飛航組員施予複習及測驗，以確保每一飛航組員勝任其職務。

（二）第按，民用航空法第112條第2項第5款：「航空器……、使用人……有下列情事之一者，得予以警告或處新臺幣60萬元以上300萬元以下罰鍰，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：……五、違反依第41條之1第2項所定規則有關……飛航組員作業……之規定。」第112條之1：「對於前2條未發覺之違規，主動向民航局提出者，民航局得視其情節輕重，減輕或免除其處罰。」行政罰法第18條第1項、第3項及第4項規定定：「（第1項）裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。……（第3項）依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之1/2，亦不得低於法定罰鍰最低額之1/2；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之1/3，亦不得低於法定罰鍰最低額之1/3。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。（第4項）其他種類行政罰，其處罰定有期間者，準用前項之規定。」職是，航空器使用人未執行其所訂定而經民航局核准之飛航組員訓練計畫，即應援引民用航空法第112條第2項第5款規定，視其情節，選擇警告或法定罰鍰額度內處罰之方式，追究其過去違反義務行為之責任，如航空器使用人係違章未經發覺前主動向民航局提出者，則其罰鍰額度為20萬以上100萬以下；民航局並應定相當期間告戒其應履行義務，否則將處以執行罰（按次連續處罰）以促使其完成應履行之義務。

（三）經查，如事實欄所載，原告為航空器所有人，未如期執行其向被告報准之系爭訓練計畫，未經測驗之飛航組員計55

7人，原告於107年12月13日被告未發覺前即主動向被告提報，並於108年1月8日提出改正措施報告經被告備查，而至108年5月31日止，上開未執行測驗者已全數完成測驗等情，為兩造所不爭執，並有原告系爭訓練計畫、被告106年11月3日標準一字第1065025295號核准函、主動提報檢查表、原告108年1月8日改善措施報告、被告108年1月9日標準一字第1085000843號備查函等件附卷為憑，可堪信為真實。是以，原處分認原告違反民用航空法第41條之1第2項、系爭管理規則第160條第3項等規定，未如期測驗之人數高達557人，情節重大，但符合民用航空法第112條之1主動提報減輕或免除處罰之要件，乃依同法第112條第2項第5款及第112條之1等規定，裁處原告30萬元，並命立即改善，揆諸首揭法文，並無不合。

（四）原告雖主張原處分違反處罰法定主義；裁量怠惰並違反比例原則；且命原告立即改善部分，除有失明確外，亦無期待可能性云云。然而：

1.原處分並未違反處罰法定主義：

民用航空法係為保障飛航安全而設，其第41條之2第2項授權飛航組員作業應遵行事項之規則由交通部定之，交通部制定系爭管理規則，第21條第1項課予航空器使用人應訂定各類飛航作業相關人員訓練計畫，報請民航局核准後「實施」之義務，第160條第1項、第3項則明文重申實施訓練計畫應予複習訓練及測驗，以確保飛航組員勝任其任務。原告長期經營航空業，肩負諸多旅客飛航安全之重任，竟指上開規範內容僅課予擬訂計畫報准實施之義務，而不包括將訓練確實實施，含以複習及測驗等方式重複確認飛航組員能力之義務，進而指原處分以其未依系爭訓練計畫

施行測驗有違上開義務，即係違反處罰法定原則云云，殊無可採。

2.原處分並未裁量怠惰或違反比例原則：

⑴揆諸首揭民用航空法第112條第2項第5款、第112條之1及行政罰法第18條第1項、第3項及第4項規定以及說明，法律已於一定處罰方式及額度內（警告或罰鍰20萬元以上100萬元以下），授權被告就原告上開違章但自動陳報之事實情節為專業上判斷，而為適當之裁罰，此乃法律授權主管機關裁量權之行使；為使裁量具有客觀標準，交通部也於眾多可能裁量之因素中，選取以違章者是否為民用航空業，以及一年內違章次數多寡，為審酌該等違章行為應受責難程度、所生影響及所得利益之重要內涵，作成原則性或一般性裁量基準；至於個案上有特殊考量必要者，則註明：「若遇特殊案情、違法情節重大或同時違反數個規定者，其處罰不受限於本量罰標準表之標準。」可認已屬行政罰法第18條第1項：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」意旨之具體實現。從而，被告如遵循上開基準而為裁罰；或於該基準所示原則性或一般性裁量外，另說明個案有特殊考量必要，於法定額度內另為斟酌者，即應認係依法裁量。除非，另有事實足認被告行使裁量權違背法律優越、誠信、平等及比例原則等一般法的規範者，構成裁量瑕疵，始應受司法審查。蓋法律既可許行政機關有權選擇或判斷之自由，則其所作成之處置，在法律上之評價均屬相同，僅發生適當與否問題，而不構成違法，法院係以執行法的監督為職責，自不宜逾越審查權限。

⑵本件被告以原告未依時程實施系爭訓練計畫，飛航組員未實施年度複訓學科測驗FMS課目總計達557人，因認違法情節重大，有必要捨棄量罰標準表之一般性或原則性標準，而就個案情節為特殊考量，乃於立法者所給予之警告，或罰鍰20萬元至100萬元間之裁罰授權內，採取中低度罰鍰30萬元，此有原告內部簽呈及會議紀錄在卷為憑（附本院卷第341頁至第347頁），核此裁量，於平等原則、誠信原則或比例原則等一般法的規範，均屬無違，乃為依法行政。原告泛以其主動陳報、完成補訓、其訓練標準優於國際水平、或另有其他訓練足以確保飛航安全為詞，指摘被告裁罰如未考量於此，即有裁量怠惰而有違行政罰法第18條第1項定云云，徵諸前揭說明，無非就自己主觀利益之角度，希冀取代被告於裁量權限內所選擇之價值取向，並無可採。

3.原處分命立即改善部分無失於明確性，也非無期待可能性：

⑴民用航空法第112條第2項第5款於違章處罰之規定外，並有告戒處分之規範，亦即，如有該款所謂違反依同法第41條之1第2項所定規則有關飛航組員作業之情事者，被告除應視其情節予以處罰外，並應定相當期間告戒應履行義務，否則將按次連續處罰。至於所告戒應「履行義務」之內容，其程度或形式當視個案違章者如何「違反義務」而相對予以具體化，處分只要表現至可令受處分者明白其如何履行義務內容之程度，即可認合於行政處分明確性原則。本件違章情事，為原告所主動陳報，並自行提出改正措施報告為被告備查乙節，已如前述，則原告就其如何違反相關規定，以及如何即時補訓完成，乃至於就該違章情事所

應併行檢討改進之自主管理（人事內規、考核機制），均已自行說明而經被告備查，被告告戒原告應「立即改善」者，自係指原告應立即履行其所自行提出改正措施報告內容，至為灼然，且當為原告所可理解，並無失於明確性。

⑵又，上開告戒處分係為促使相對人履行義務，所採取「執行罰」手段之前階行為，並非裁罰處分，也非管制處分，已如前述。因此，告戒處分所示義務內容於期限內未獲原告履行者，被告可引為執行罰之依據，按次連續處罰，以促使義務之履行；反之，如原告已於告戒處分所定期限內履行義務，甚或於告戒處分作成前即已履行義務，則該告戒處分所示內容已獲實現，也只是不得引為連續處罰之依據而已，與告戒處分所示義務內容是否「不具期待可能性」或「不明確」無關。本件原告雖主張已完成飛航機組人員補訓及相關自主管理措施之改善，因此上開告戒處分，不具期待可能性云云，然而，原告上開主張並未於原處分作成前提出陳報予被告檢查確認，是否已確實履行義務，容有未明；且原告既然堅持已履行義務，則該告戒處分所示義務內容於原告而言，自無所謂「有失明確」或「不具期待可能性」之疑義可言；而苟原告確實已履行義務，徵諸前揭說明，原處分重申告戒，亦無不法，只是不生後續被告得以執行罰為手段促使原告履行義務之必要而已。

五、綜上，原告主張均無可採。原處分認事用法，並無違誤，訴願決定，遞予維持，亦無不合，原告求予撤銷，均無理由，應予駁回。

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　　109　　年　　4　　月　　9　　日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法　官　許瑞助

法　官　程怡怡

法　官　楊得君

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	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。

政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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　　109　　年　　4　　月　　9　　日

書記官　李芸宜