臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度訴字第

110年2月4日辯論終結

原　　告　遠東航空股份有限公司

代　表　人　張綱維（董事長）

訴訟代理人　劉煌基　律師

複 代理 人　廖泓翔　律師

被　　告　交通部民用航空局

代　表　人　林國顯（局長）

訴訟代理人　柯莉娟　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109年5月26日交訴字第1090006056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：

原告以民國108年12月12日企字第1081064號函（下稱108年12月12日函），向被告陳報其自同年12月13日起暫停國內與國際定期與包機航線營運，原告於同日（即108年12月12日）致員工公告：「本公司因長期營運虧損，資金籌措困難，經公司通知，將於108年12月13日起停止一切飛航營運。為保障同仁權益，本公告視同資遣通知，同仁的最後在職日為108年12月13日（協助善後人員除外）」，並於官方網站公告「本公司因長期營運虧損資金籌措困難，將於12月13日起停航，造成旅客的不便，敬請見諒」，被告於108年12月12

日召開「遠東航空財務異常狀況監控小組第7次會議（下稱監控小組第7次會議）及因應小組第1次會議」，並於該日16時30分召開記者會，原告副總經理於記者會中明確表示原告將於該日儘速以函表示自108年12月13日起暫停營業，原告公關副總經理同時並發送原告之代表人兼總經理對外公開遺書敘明：「公司也會做破產清算希望解決所有人問題」（該遺書原告之代表人於108年12月13日召開記者會時亦自承係本人書寫），被告依上開事實，認原告係以停業的真意於108年12月12日向被告為停業之意思表示，惟原告未依民用航空運輸業管理規則第29條之3規定檢附停業計畫向被告申請核轉交通部核准，更未於核准之日起60日後始停業，原告陳述意見後，被告將本案陳報交通部，交通部就被告「所報遠東航空股份有限公司未依民用航空法第48條第3項規定申請停業，擬依同法第112條第4項規定，廢止該公司民用航空運輸業許可一案」，以109年1月31日交航字第1095000694號函復被告略以「准依貴局所議廢止該公司民用航空運輸業許可及獲配航權，相關作業程序並請確實依法辦理，以資周延完備」，被告據此以原告違反民用航空法第48條第3項規定，爰依同法第112條第4項規定，以109年1月31日空運計字第1095002326號函附裁處書（下稱原處分），裁處原告新臺幣（下同）300萬元罰鍰，並廢止原告民用航空運輸業許可、註銷許可證及獲配航權。原告不服，提起訴願，經決定「原處分函附裁處書關於罰鍰部分，訴願駁回，關於廢止民用航空運輸許可、註銷許可證及獲配航權部分，原處分撤銷」，原告就對其不利部分仍未甘服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

㈠須依據民用航空法第48條第3項規定申請被告核轉交通部核

准之情形，限於停業或結束營業。而民用航空法第63條之1既將航線暫停或終止、停業逐一列舉，可見暫停航線、停業究屬不同二事。原告108年12月12日函明載「暫停國內與國際定期與包機航線營運」，並無任何停業之文字。顯見原告未為停業申請，即無違反民用航空法第48條第3項規定。被告竟率認原告違反民用航空法第48條第3項規定申請停業，並依同法第112條第4項規定為裁罰處分，顯有認事用法之違誤。

㈡次依民用航空法第112條第4項立法理由可知，該條項所指停業應限於民用航空運輸業已屬事實不能或無意繼續經營，對於政府依法賦予之許可權利（例如航權）已不作為。雖本院91年度訴字第1202號判決限縮停業為民用航空運輸業停止許可證所指之營業行為，惟民用航空運輸業實質上應具有「歇業」之事實，方可認定為屬民用航空法第48條第3項所指之停業。是縱被告認原告108年12月12日函意思表示不十分明確，仍應綜觀原告表示於外部之效果意思與其他一切證據資料，探求原告真意，就原告有利不利情形一律注意。被告率認108年12月12日函為停業之意思表示，違反行政程序法第4條、第9條及民法第98條規定。

㈢綜觀原告表示於外部之效果意思與其他一切證據資料，原告108年12月12日函之真意非停業之申請：

原告以108年12月12日函陳報「自12月13日起暫停國內與國際定期與包機航線營運」後，於同日下午「遠航營運重大異常因應小組第3次會議」中表明108年12月13日之航班保留，惟因被告於會中不同意原告執行航班，原告始無法執行12月13日航班。既然108年12月13日之航班並非原告自己不執行，則不能以此認定原告12月13日即有停業之事實。再者，原

告負責人於原告提出108年12月12日函之翌日旋即召開說明會明確表示「原告沒有要停業」、「希望被告同意復飛」，嗣於108年12月13日、12月18日分別以企字第1081070號函、0000000號函檢附陳述意見，再次向被告說明「原告僅係暫停航線營運而非停業」、「投資人投資進度」、「信託財產專戶之現金由原有之7,707萬餘元提升至1億6,755萬餘元，以保障旅客與旅行社權益」、「持續進行飛安措施」等。甚且，於原處分作成前，原告員工皆堅守崗位正常到班，就飛機維修廠及所擔任之外籍航空公司運務代理，仍持續正常運作。綜觀原告前揭一切證據資料及公司營運情形，足悉原告無民用航空法第112條第4項立法理由所指事實不能或無意繼續經營，且對於政府依法賦予之許可權利並無不作為之情事，亦無本院91年度訴字第1202號判決所指營運已全面陷入停頓狀態、員工紛紛離職之情。足證，原告客觀上並無任何停業之事實。況僅有依民用航空運輸業管理規則第13條之1規定申請暫停航線始有後續復飛申請之可能，倘原告係為停業之意思表示，後續豈可能再表達希望被告同意復飛。

㈣原處分有裁量怠惰之違法，並不符正當法律程序以及行政法誠實信用原則之要求：

1.原告於本件遭裁罰之前，從未因與本件相同之原因受被告裁罰，且於原告主動向被告暨召開記者會向社會大眾說明暫停營業之緣由並積極改善營運狀況後，待被告准許即可隨時恢復正常營運，而無「引起社會大眾及上千名員工嚴重恐慌，且造成國內航空運輸（如離島航線）之嚴重衝擊」之情，被告據此所為之認定，容有誤會。再者，於108年12月12日16時30分所召開之記者會上，原告黃副總經理表示原告將自108年12月13日起暫停營業，並遵循被告之指示，始以108年12

月12日函正式向被告表示「暫停國內與國際定期與包機航線營運」之意思，迺被告竟執上開函稱原告顯然具有停業之主觀意思表示，不但係惡意曲解原告之原意，復以此認定原告主觀上有違反民用航空運輸業管理規則第29條之3規定之故意，難謂無違行政程序法第8條之誠實信用原則。

2.被告漏未審酌原告因過失所生之行政法上損害以及事後所為之積極彌補損害作為，逕認原告違反行政法上義務情節重大，作成法定最高額之裁罰。被告既裁處最高額之罰鍰，自應負更高之說明理由義務，除應附具處罰之詳細理由外，更應具體說明其裁罰之基準為何，以及其裁罰應符合行政罰責罰相當之論斷過程。然凡此說理均付之闕如，僅空言指摘原告本件違反行政法上義務之行為已引起社會大眾及上千名員工嚴重恐慌，難謂已盡詳盡說理之義務，顯有裁罰怠惰之違法，且不符正當法律程序原則之要求。為此，提起本件訴訟，並聲明求為判決：訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷。

三、被告答辯略以：

㈠被告斟酌對原告不利及有利事實：

1.自原告指摘副董事長及副總經理逾越董事長兼總經理張綱維授權之說詞，足以證實原告承認張綱維一人的主觀決定可以左右原告從事與大眾生命財產息息相關的民用航空運輸營運，當張綱維不對外聯繫時，原告之其他公司法上的負責人竟然不得根據公司法規定，代表原告對外為意思表示，可見原告視確保飛航安全的機制如兒戲。

2.原告於108年12月12日監控小組會議一開始向被告說明於108年12月11日在合庫有2張計2,000萬元跳票，尚有其他高額短期資金缺口；會中鄭○文副董事長亦確認「飛到今天」；而原告在108年12月12日上午關閉票務銷售系統，就是沒有意

願以取得報酬的方式繼續銷售機票及服務旅客，此為「無預警」停業。原告於會議中表示會後將向被告發出兩份公文，一份陳請被告將離島居民票價補貼款撥入消費者信託專戶，第二份則會針對公司現況報被告停業。故原告於會後向被告提出108年12月12日函，告知被告因財務影響營運，申請自108年12月13日起暫停國內與國際定期與包機等全部航線營運，即足證明原告是故意無預警停業。

3.又原告於108年12月12日致員工公告：「本公司因長期營虧損，資金籌措困難，經公司通知，將於2019年12月13日起停止一切飛航營運。為保障同仁權益，本公告視同資遣通知，同仁的最後在職日為2019年12月13日（協助善後人員除外）」，原告官方網站108年12月12日公告：「本公司因長期營運虧損資金籌措困難，將於12月13日起停航，……」。又給代理客戶信函告知將由原來團隊另行成立地勤代理公司；在108年12月12日16時30分於被告處所召開之記者會上，原告代表黃○祺副總經理明確表示原告將自108年12月13日起暫停營業，同時，原告公關盧○融副總經理發送張綱維對外公開遺書敘明：「公司也會做破產清算希望解決所有人問題」。

4.縱使原告在108年12月12日傍晚5點半左右召開的「遠航營運重大異常因應小組第3次會議」中曾表達希望把滯留金門與馬公旅客接回的意願，並表示希望於12月13日下午飛航部分航班的原因是正洽商3組投資人。然原告同日早上在會中已自認：「公司停飛消息出來之後，機師沒有心情執行飛航任務，甚至不願執行飛航任務，恐有飛安問題。」原告既然因財務問題而無預警停飛，且原告自證機師不願執行飛航任務，已有飛安疑慮，加上原告「希望」在無預警停業後再於次

日下午恢復部分航班的前提是有投資者注資。益證原告指謫被告於會中不同意原告執行航班，原告12月13日始未執行航班云云，顯是將可歸責原告之事由，扭曲為被告不同意原告執行航班。

5.被告根據上述主觀及客觀事實，清楚彰顯原告因財務問題而未在停業前60天向被告申請停飛所有航線，故於108年12月12日以空運計字第1085031919號函預計裁處原告300萬元罰鍰並報請交通部廢止許可證。原告於同日簽收後，分別提出陳述書及補充陳述書，主張其非停業、裁處違反比例原則；另加「籌備營運資金恢復營運」、「遠航以國內線為營運主力」、「提升旅客與旅行社權益保障」、「投入復飛準備工作確保飛安無虞」、「經營權易主，保障員工工作權益」等，重點在要求復航，而非舉證證明無違規事實，被告乃作成原處分。訴願決定亦肯定被告認定原告違法情節重大之事實，可見被告作成原處分前已斟酌對原告不利及有利事實後始為行政裁量。

㈡原處分之依據為民用航空法第48條第3項規定：

參民用航空法第2條第11款對民用航空運輸業的定義可知，停業是指以不再繼續經營民用航空運輸業務的意思，停飛所有航線，故雖有飛航事實卻無取得報酬的成果也屬停業。是民用航空運輸業未以航空器根據經被告核定之航班班表，從事直接載運客、貨、郵件而取得報酬時，即屬「停航」。原告取得之民用航空運輸業許可證所載之業務範圍為「經營國際或國內航線定期或不定期客、貨、郵件運輸業務」（特許經營權），而原告108年12月12日函清楚告知被告自108年12月13日起暫停國內與國際定期與包機等全部航線營運，其並未依民用航空法第63條之1所定規則，檢附停業或結束營業

計畫，申請被告核轉交通部核准，並於核准之日起60日後才停航，構成民用航空法第48條第3項所指違規「停業」。原告基於「雇主」與「民用航空運輸業」的法律地位，同時適用勞動基準法與民用航空法，惟勞動基準法第11條第1款規定「歇業」及民用航空法第48條第3項「停業」之定義均法無明文。在勞資事件上，固可探究有無停止所有商業營運而被斷水、斷電，然在停業之認定上，民用航空運輸業自應限縮於民用航空法，以原告停止許可證所指之營業行為作認定。

㈢被告作成原處分絕無裁量怠惰，亦未違反誠信原則及正當法律程序：

1.被告已舉證原告故意無預警停業，構成民用航空法第48條第3項之要件，並已於裁處書「理由及法令依據」第2項第4點與第5點說明係基於哪些理由而認定原告違法情節重大，符合行政罰法第18條規定；裁處書中「事實」第9點與「理由及法令依據」第2項第5點說明為何不採納原告所提陳述書與補充陳述書之原由，符合行政程序法第102條規定，故被告裁處原告300萬元罰鍰符合誠實信用原則、比例原則、正當法律程序等規定。此外，原告於發生無預警停飛前，已屢屢發生因財務影響航班之可歸責的事由而無端取消航班，甚至達到「民用航空運輸業違反民用航空法量罰標準表」應裁處到300萬元程度。被告於裁罰前，除給予原告提出陳述意見外，更審視原告曾因財務問題而影響飛安等。從而，原告於108年12月12日自認機師沒有心情執行飛航任務，甚至不願執行飛航任務，恐有飛安問題，被告認定原告明知已有民用航空法停業前置程序規定，卻等到跳票後立即無預警停飛，侵害旅客權益還影響飛安，原告違規情節確實重大。被告援

引民用航空法第112條第4項規定裁處原告300萬元罰鍰，符合行政程序法第8條、第9條及第10條規定。

2.因原告長期存在財務風險，被告採最密級數查核標準，原告也總能於被告進行財務檢查前補足營運資金，平日銀行存款餘額平均維持7,000萬至2億元之水位。豈料，原告突然於108年12月11日跳票，次日即以財務問題為由申請停業，且陳報停業時未檢附乘客處理機制及航線接替運能規劃，僅口頭表示願意盡量輸運旅客。而被告於108年12月12日查核原告財務時，銀行存款餘額僅約812萬元，停飛新聞公布後僅剩200餘萬元，可見原告於108年12月12日宣布自同年月13日起停止所有航線之營運，是預見有因財務影響營運卻未依法申請停業。原告違法停業立即造成社會大眾及5百多名滯留在外旅客與上千名員工嚴重恐慌，且其董事長兼總經理張綱維未於當日主動出面說明，經交通部及被告要求出面說明，張綱維遲至同年月13日上午出面宣稱「烏龍一場」，足證原告的公司治理與內部控制失靈，漠視消費者權益，且嚴重侵害特許經營權之公共利益，是情節重大的違規，原處分符合行政程序法第7條之比例原則。原告自己先犧牲公益，操弄或濫用其民用航空運輸業之特許經營權，就民用航空法第48條第3項立法遏制民用航空運輸業無預警停飛的目的，及達個案正義而言，皆有充足理由，原告指謫被告裁處民用航空法第112條第4項規定之最高行政罰鍰有裁量怠惰之違法，顯屬無稽。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，並有原告108年12月12日函（本院卷第77頁）、交通部109年1月31日交航字第1095000694號函（本院卷第279頁）、原處分（本院卷第29至34頁）、訴願決定（

本院卷第42至59頁）等影本在卷可稽，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：原處分認定事實是否有誤？有無裁量怠惰？有無違反誠實信用原則及正當法律程序？

五、本院之判斷：

㈠按民用航空法第2條第11款規定：「本法用詞定義如下：…十一、民用航空運輸業：指以航空器直接載運客、貨、郵件，取得報酬之事業。」、第48條第2項、第3項、第5項規定：「（第2項）民用航空運輸業自民航局發給許可證之日起，逾24個月未開業，或開業後停業逾6個月者，由民航局報請交通部廢止其許可後，註銷其許可證，並通知有關機關廢止其登記。但有正當理由，並依規定程序申請核准延展者，不在此限。（第3項）民用航空運輸業應於停業或結束營業前依第63條之1所定規則，檢附停業或結束營業計畫，申請民航局核轉交通部核准，並於核准之日起60日後始得停業或結束營業。……（第5項）第2項核准延展期限不得逾6個月，並以1次為限。」第63條之1規定：「民用航空運輸業之營業項目、資格條件之限制、籌設申請與設立許可、許可證之申請、登記、註銷與換發、資本額、公司登記事項之變更、航空器之購買、附條件買賣、租用、機齡限制、航線籌辦、航線暫停或終止、停業或結束營業、飛航申請、聯營許可、證照費與包機申請費收取、營運管理、及其他應遵行事項之規則，由交通部定之。」第112條第4項規定：「民用航空運輸業未依第48條第3項規定申請停業或結束營業者，處新臺幣60萬元以上300萬元以下罰鍰，並由民航局報請交通部廢止其許可後，註銷其許可證，並通知有關機關廢止其登記。」第119條之4規定：「本法所定之罰鍰及其他種類之行政罰，除本法另有規定外，由民航局處罰之。」

㈡次按民用航空運輸業管理規則第1條規定：「本規則依民用航空法第63條之1規定訂定之。」第13條之1規定：「（第1項）民用航空運輸業暫停或終止國內定期航線前，應檢附乘客處理機制報請民航局核轉交通部核准，並於核准之日起60日後始得暫停或終止。（第2項）前項暫停以1次為限，其期間不得逾1年；民用航空運輸業得於暫停期間內復航，並於復航前報請民航局備查；於暫停期間屆滿後未復航者，視同終止。（第3項）民用航空運輸業暫停或終止國際貨運定期航線前，應報請民航局轉報交通部備查；暫停或終止國際客運定期航線應於生效60日前檢附乘客處理機制報請民航局轉報交通部備查。但因不可抗力因素所致者，得不受60日之限制。（第4項）前項已暫停之國際客運定期航線，民用航空運輸業得於暫停之日起1年內復航，並於復航前報請民航局備查；逾期未復航者，視同終止。（第5項）第1項及第3項之乘客處理機制，應包括下列內容：一、訂位乘客之安排處理方案或補償措施。二、訂位乘客衍生性費用之處理原則。三、機票之退費及處理方式。四、提供乘客諮詢及服務之方式、時間與人力規劃。五、第1款至第4款之相關資訊公布方式。民用航空運輸業終止定期航線或經民航局廢止原指定營運之國際定期航線者，應於終止或廢止之日起30日內，將原領航線證書繳還；屆期未繳還者，由民航局逕行公告註銷。」第29條之3第1項、第2項規定：「（第1項）民用航空運輸業停業或結束營業前，應檢附停業或結束營業計畫向民航局申請，核轉交通部核准，並於核准之日起60日後始得停業或結束營業。（第2項）前項停業或結束營業計畫，應包括下列內容：一、定期或不定期航空運輸業務之航班及時程規劃。二、第13條之1所定乘客處理機制。三、國內定期航線接

替運能規劃。」

㈢原告確有暫停其國內與國際定期與包機航線營運之事實：

1.查原告為民用航空運輸業，此有公司基本資料在卷可稽（本院卷第11頁）。又原處分事實欄所列載第1至7項的事實：「一、原告於108年12月12日函告被告因財務影響營運，申請自108年12月13日起暫停國內與國際定期與包機航線營運。二、原告於108年12月12日致員工公告：『本公司因長期營運虧損，資金籌措困難，經公司通知，將於2019年12月13日起停止一切飛航營運。為保障同仁權益，本公告視同資遣通知，同仁的最後在職日為2019年12月13日(協助善後人員除外)。』三、原告官方網站108年12月12日公告：『本公司因長期營運虧損資金籌措困難，將於12月13日停航，造成旅客的不便，敬請見諒。』四、原告黃○祺副總經理於108年12月12日被告召開『遠東航空財務異常狀況監控小組第7次會議及因應小組第1次會議』上，現場電話聯絡原告副董事長並擴音播放，黃副總經理反覆以副董事長現階段可代表張董事長、目前已無任何資金可挹注遠航及所有航班營運至今（12）日為止等項，向副董事長確認，副董事長答覆確定『是』、『沒有錢了』，黃副總經理則接續表示將於今（12）日儘速來函表達於明（13）日起停業。五、在被告108年12月12日16時30分所召開之記者會上，原告黃副總經理明確表示原告將自108年12月13日起暫停營業。六、在前項記者會同時，原告公關盧○融副總經理發送原告董事長兼總經理張綱維對外公開遺書敘明：『公司也會做破產清算希望解決所有人問題。』七、原告於108年12月11日發生2,000萬跳票情形，12日再跳票1,000萬。」此均為原告所陳明不予爭執（本院卷第334頁），並有原告108年12月12日函、同日致員工公

告、官方網站公告、監控小組第7次會議會議紀錄、遺書等件（本院卷第227頁、第229頁、第211至213頁、第233頁）、網路新聞列印資料（可閱覽原處分卷第2至10頁）在卷可稽，應堪認定為真實。

2.雖原告主張：其108年12月12日函明確記載「陳報本公司自12月13日起暫停國內與國際定期與包機航線營運」，可見該函文僅明載「暫停航線」，並無任何停業文字，原告真意並非停業云云。惟按民用航空法第2條第11款規定，民用航空運輸業係指以航空器直接載運客、貨、郵件，取得報酬之事業，故同法第48條第3項所稱之停業，自係指停止以航空器直接載運客、貨、郵件，取得報酬之業務。經查：⑴觀諸原告108年12月12日函既係向被告陳明：「主旨：陳報本公司自12月13日起暫停國內與國際定期與包機航線營運，惠請准予備查，…。說明：本公司因財務狀況影響營運，不得已自即日起暫停旨述航線營運，詳如附件一。」該附件一即載列原告自108年12月13日起暫停營運之國內線、兩岸線及國際線等航線（本院卷第77至78頁），足證原告停止其所有航線之營運，自屬停止以航空器直接載運客取得報酬業務之停業行為。⑵復觀之上開原告108年12月12日致員工公告載明：「本公司因長期營運虧損，資金籌措困難，經公司通知，將於2019年12月13日起『停止一切飛航營運』。為保障同仁權益，本公告視同資遣通知，同仁的最後在職日為2019年12月13日（協助善後人員除外）。人事單位將印發服務證明及退保文件，以利同仁申請失業給付，各單位善後人員協助辦理終止營運相關作業。」（本院卷第227頁）。依此可知，原告已明確向其所僱員工表明其有意停止飛航營運，除協助善後人員外，其餘員工的最後在職日為2019年12月13日，並通

知人事單位印發服務證明及退保文件予員工，以利申請失業給付，益證原告主觀上確有停業之意思。⑶再細觀監控小組第7次會議108年12月12日會議紀錄（本院卷第211至213頁）記載：「原告副總經理黃○祺在會中以電話聯繫鄭○文副董事長，並以『公司是不是今天就結束了』、『今天就要對外正式公告就飛到今天』、『我們按照副董指示就飛到今天』等語向鄭副董事長確認，均獲鄭副董事長以『是』、『對』、『好』、『OK』等語確認」「遠航會議後將向民航局發出兩份公文，第1份是陳請民航局將離島居民票價補貼款撥入消費者信託專戶，第2份則會針對公司現況報局停業。」；且上開官方網站於2019年12月12日之公告（本院卷第229頁）亦列載「本公司因長期營運虧損資金籌措困難，將於12月13日起停航，造成旅客的不便，敬請見諒」；另參酌原告所屬運務處致代理航客戶信函尚載明：「目前遠東航空公司因為資金問題，宣布『暫時停止營業』，惟地勤代理業務將會持續提供服務，同時將會成立地勤代理公司，需時約1個月，……。」（本院卷第231頁）。綜上各事證，均可清楚確認原告主觀意思是要自108年12月13日起暫停「全部」國內與國際定期與包機航線營運，原告停止所有航線營運，即無從事以航空器直接載運客取得報酬之業務，依前開說明，即屬停止經營民用航空運輸業務。是以，原告主張：其108年12月12日函僅明載「暫停航線」，並無任何停業文字，原告真意並非停業云云，顯與事實不符，不足採為憑信。

㈣另原告主張：依民用航空法第112條第4項立法理由可知，該條項所指停業應限於民用航空運輸業已屬事實不能或無意繼續經營，對於政府依法賦予之許可權利（例如：航權）已不作為，方可認定為屬同法第48條第3項所指停業；且依本院9

1年度訴字第1202號判決之見解，民用航空運輸業實質上應具有歇業之事實，方可認定為屬民用航空法第48條第3項所指之停業云云。惟查，考諸民用航空法第112條第4項立法理由為：「民用航空運輸業未於停業或結束營業前依規定提報計畫並獲核准，實務上已屬事實不能或無意繼續經營，對於政府依法賦予之許可權利（例如：航權）已不作為，僅形式外觀存在，惟留有該許可將造成航權資源閒置，或使不知情第三人受害，有礙公共利益，爰增訂第4項廢止其營業許可，並註銷其許可證，以資適用。」準此可知，民用航空法第112條第4項規定，係為規範在實務上未報經核准即逕行「停業」或「結束營業」者，業者的實際經營狀況都已屬事實不能或無意繼續經營之情形，為避免航權資源閒置或礙公共利益，有廢止其營業許可並註銷許可證之必要，而民用航空運輸業者事實不能經營或無意繼續經營，僅屬「停業」或「結束營業」之原因，並非「停業」之當然定義至明。況依民用航空法第48條第2項及第5項規定，停業有6個月期限，倘若民用航空運輸業者有意停業逾6個月，則須依規定程序申請核准延展，且展延僅得有1次6個月之期限，亦即在停業期限及展延期限內，均尚允許業者復業，倘果如原告所稱停業應限於民用航空運輸業已屬事實不能或無意繼續經營之情形，則根本無規範停業期限及展延停業期限之必要。更何況原告尚且於108年12月12日以公告通知其員工最後在職日為108年12月13日，明確表明資遣其員工，已如前述，由此益證原告並無繼續經營之意思。至於本院91年度訴字第1202號判決理由中，僅係以民用航空運輸業者營業已全面陷入停頓狀態，員工因領不到薪水而紛紛離職，且地方政府、稅捐機關共同認定業者有歇業之事實，以論證該業者有停業之情形，然並

未論述民用航空運輸業應實質上具有歇業之事實，方可認定為屬民用航空法第48條第3項所指之停業。是以，原告此部分主張，純屬其一己主觀之法律見解，並無可取。

㈤又原告主張：其於108年12月12日下午「遠航營運重大異常因應小組第3次會議」中表明108年12月13日之航班保留，惟因被告於會中不同意原告執行航班，原告始無法執行12月13日航班，既然12月13日之航班並非原告自己不執行，則不能以此認定原告12月13日即有停業之事實云云。惟查，所謂「復航」，正確程序理應先依據民用航空法第48條第2項及民用航空運輸業管理規則第29條之3規定，檢附停業計畫向被告辦理「停業」後，再於「復航」前依適航條件申請重新營運，而「復航」係另一飛航監理管制程序，亦即係先有停業之事實後，才會有是否復飛的問題，是否構成停航之要件與有無具備「復航」之條件，均係依不同之事實判斷，故得否「復航」，與原告有無違規停業之認定無涉，原告以被告不同意「復航」之結果，反推論不能以此認定其108年12月13日即有停業之事實，顯有邏輯之謬誤，並無可採。

㈥被告作成原處分核無裁量怠惰，亦無違反誠信原則及正當法律程序之情形：

1.核原處分「理由及法令依據」欄二第4點就有關對原告恣意違規停業行為予以裁處行政罰鍰額度一節，已有詳細說明係考量原告於108年12月12日無預警宣布自同年月13日起停止所有航線之營運，致社會大眾、5百多名滯留在外旅客與其上千名員工嚴重恐慌，且其董事長兼總經理張綱維未於當日主動出面說明，經交通部及被告要求出面說明，張綱維遲至同年月13日上午出面宣稱「烏龍一場」，將攸關民眾生命財產安全的飛航事業經營視為兒戲，足證原告的公司治理與內

部控制失靈，漠視消費者權益，且嚴重侵害特許經營權之公共利益，並對國內航運作業造成嚴重衝擊等情事，是屬情節重大的違規。再酌以原告向被告陳報停業時，並未檢附停業計畫以就乘客處理機制及航線接替運能予以事先規劃，且原告於108年12月12日自認機師沒有心情執行飛航任務，甚至不願執行飛航任務，此即有肇生飛安問題之虞。則被告認定原告明知民用航空法有規定停業之前置程序，卻等到跳票後立即無預警停飛，侵害旅客權益還影響飛航安全，而以原處分裁處原告最高額300萬元罰鍰，核無違比例原則。

2.原處分「事實」欄第9點亦有說明縱使原告提出正尋求營運資金與申請復航等意思，亦不會改變已發生的違規事實，違規停業與申請復航係屬二事，為不採納原告所提陳述書與補充陳述書之原由，核係符合行政程序法第102條規定，且原告因可歸責於自己之無法繼續營運事由而無預警停飛其所有特許經營之航線，對於前述公眾利益所生損害非小，故被告裁處原告300萬元罰鍰符合誠實信用原則、比例原則、正當法律程序等規定，並無裁量怠惰之情形。原告指摘被告裁處民用航空法第112條第4項規定之最高行政罰鍰有裁量怠惰之違法，顯屬無稽。

六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，被告以原告未依民用航空運輸業管理規則第29條之3規定申請核准停業之違章事實明確，作成原處分以裁處原告300萬元罰鍰之部分，並無違誤，該部分訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請撤銷，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　　110　　年　　3　　月　　11　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　陳心弘

法　官　郭銘禮

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　　110　　年　　3　　月　　17　　日

書記官　黃玉鈴