最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第108號

上　訴　人　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥

訴訟代理人　李元德　律師

　　謝宜峯

　　郭雅琳

被 上訴 人　緯來電視網股份有限公司

代　表　人　李鐘培

訴訟代理人　黃子恬　律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，上訴人對於中華民國110年11月18日臺北高等行政法院109年度訴字第1067號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理　由

一、被上訴人代表人於上訴繫屬中，由王郡變更為李鐘培，業據新任代表人具狀聲明承受訴訟，於法核無不合。

二、爭訟概要：

被上訴人係衛星廣播電視事業（下稱衛廣事業），原經許可經營之「緯來精采台（原判決誤植為「緯來精彩台」）頻道（下稱系爭頻道），因所領衛廣事業執照（執照號碼：0972039705）之有效期限於民國109年7月30日屆至，被上訴人乃於同年2月3日依衛星廣播電視法第18條第1項規定，向上訴人申請換發衛廣事業執照。經上訴人審認被上訴人上層法人股東中國人壽保險股份有限公司（下稱中國人壽公司）有受到勞動部勞動基金運用局（下稱勞金局）所管理運用之「新制勞工退休基金」及「勞工保險基金」（下合稱系爭基金）投資情事，違反衛星廣播電視法第5條第1項規定：「政府、

政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資衛廣事業。」（一般通稱為「黨政軍條款」）之情事，旋經上訴人109年7月22日第919次委員會議決議許可被上訴人換發衛廣事業執照（證照字號：4109700046），但為附款內容（下稱系爭附款）為：「貴公司（即被上訴人）應自許可換照之日起3年內改正違反衛星廣播電視法第5條第1項規定情事；本會（即上訴人）依行政程序法第93條第2項第4款規定，保留本行政處分之廢止權，貴公司如未於期限內改正完成，本會得依同法第123條第2款規定，廢止許可並註銷執照。」，上訴人乃據以109年7月23日通傳內容字第10900044540號函（下稱原處分）通知被上訴人。被上訴人不服，向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：原處分所附加系爭附款部分撤銷。經原審以109年度訴字第1067號判決（下稱原判決）原處分關於系爭附款部分撤銷。上訴人不服，向本院提起上訴。

三、原判決所載兩造於原審之主張及答辯暨聲明，均援引之。

四、原判決撤銷原處分關於系爭附款部分，其主要論據如下：

㈠揆諸衛星廣播電視法第1條、第6條第1項、第11條第1項、第18條等規定，可知為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，有關衛廣事業之經營，係採申請許可制之方式以為管理；亦即人民欲經營衛廣事業，必須向主管機關即上訴人提出申請，經上訴人審查許可，發給衛廣事業執照後，始得營運，且該執照有效期間為6年，衛廣事業於執照有效期間屆滿前6個月即應向上訴人申請換照，並經上訴人許可換照後，始得繼續營運，可見衛星廣播電視法明文區分「發照」與「換照」兩種不同管制措施、管制目的與作用。復考量衛廣事業之營運管理涉及無線電波頻率之利用、分配，基於無線電波頻率資源的有限性，為免被壟斷及獨佔，故由國家統一規劃、分配，藉此謀求衛廣事業均衡發展，並保障公眾視聽權益，維護視聽多元化。上訴人對於衛廣事業依衛星廣播電視法所為營運許可及換照許可，乃給予提出申請之衛

廣事業特別利益，使其得以利用有限之無線電波頻率資源營運，此非一般人民自由之回復，性質上應屬特許，是上訴人對於被上訴人換照之申請自有裁量權限，其所為原處分性質上應屬裁量處分。

㈡依衛星廣播電視法第5條第1項規定文義及立法意旨，可知其課予不作為義務之對象為「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人」，並非衛廣事業，且該不作為義務內涵為「不得直接、間接投資衛廣事業」，是受投資之衛廣事業不負該條項所定不作為義務甚明。衛星廣播電視法第50條卻以衛廣事業為處罰對象，使衛廣事業為他人之行為受罰，形成負有義務者毋庸受處罰，不負義務者卻遭處罰之結果，不僅立法體例上有扞格之處，更有違反行政罰法第1條、第3條所揭櫫之行為責任原則，亦即行政罰應以違反行政法上義務為前提，處罰對象以實施違反行政法上義務之行為人為限。從而，衛星廣播電視法第50條應限縮解釋，僅在衛廣事業與政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人間故意共同實施違反同法第5條第1項所定義務之行為，抑或是依行政罰法第15條至第17條規定應併同處罰之情形方有適用餘地。除上述情形外，受投資之衛廣事業既非衛星廣播電視法第5條第1項所定義務人，當然不得以同法第50條規定相繩，遑論有何防止或改正義務。

㈢系爭附款對於被上訴人已形成具體負擔性之規制效力，非單純指明其有違反衛星廣播電視法第5條第1項規定，核其性質應為與原處分可分而具備獨立性之「負擔」。細繹原處分及上訴人109年7月22日第919次委員會議紀錄所載，難認上訴人有如知系爭附款違法將為其他決定之說明，是本件尚難認有何單獨撤銷系爭附款將削弱上訴人裁量權之疑慮。況若僅因原處分為裁量處分即認被上訴人僅得提起課予義務訴訟，請求判決上訴人應作成無系爭附款之相同處分或依法院之法律見解為新決定，而不得以撤銷訴訟單獨請求撤銷系爭附款，則縱使被上訴人勝訴，亦將使其原已取得之許可換照處

分一併遭撤銷，以致能否續營衛廣事業處於不確定狀態，不但使被上訴人陷入更不利之法律地位，更有對民眾視聽權益造成重大影響之疑慮，反有害於衛星廣播電視法第1條揭櫫「保障公眾視聽權益」、「維護視聽多元化」等目的達成，遑論上訴人仍執意作成相同之系爭附款，更將使紛爭復燃，徒令被上訴人墜入無盡訴訟循環之深淵。從而，應肯認被上訴人得就本件原處分關於系爭附款部分單獨提起撤銷訴訟。

㈣被上訴人係因多層持股關係，而間接受系爭基金投資；觀系爭基金持有中國人壽公司股份僅佔該公司總股份共計2.64%，且系爭基金與被上訴人間無直接、間接控制等類似監督關係，則系爭基金對被上訴人媒體專業自主性是否存在實質影響力，已非無疑。又衛星廣播電視法第5條第1項所課予不作為義務對象暨內涵，已難謂被上訴人有何違反該條項之處，上訴人未予究明即逕執此為附款之法律依據，逾越該項所定不作為義務內涵課予被上訴人限期改正之作為義務，已可見欠缺法律適用之合理關聯。另任何人均得透過有價證券集中交易市場買受被上訴人或中國人壽公司股份，此為公眾週知而於法院已顯著之事實；基於股份自由轉讓原則，被上訴人及中國人壽公司不僅無法選擇或拒絕特定人或單位於公開市場交易其股票，且股市交易狀況瞬息萬變，被上訴人亦難以即時掌握直接或間接持有其所有上層股東股權之變化；而就既有之投資狀態，現行法令亦未賦予被上訴人否決或排除政府機構或上市公司投資決定之權利或有效措施。況上訴人於109年8月26日即行文勞動部等政府基金所屬主管機關，請該等機關於未來投資時留意相關基金涉有直接或間接投資上訴人主管廣播電視事業之情形，並於110年1月8日、7月12日兩度函詢勞金局關於中國人壽公司受系爭基金投資之現況，但勞金局僅於110年1月13日函復其經管基金之投資屬於財務性投資，且國內股票僅投資上市、上櫃股票，目前持有中國人壽公司個股為元大臺灣中型100證券信託基金之成分股，基金操作實務難以避免，且非屬上訴人所定義之直接投

資標的，未來仍將依該局投資原則及邏輯進行操作等語，再於110年7月22日函復上訴人至110年7月19日止，系爭基金仍有對於中國人壽公司部分持股等情，可見縱如上訴人作為得行使公權力之行政機關，依現行法令尚且無法排除被上訴人被動遭系爭基金間接投資，又如何能期待被上訴人在毫無法令依據之情況下，僅憑一己之力於事前或事後防止或排除其遭系爭基金間接投資之情況。此益證被上訴人不論是在事實上或法律上，確實不可能履行系爭附款所課予之限期改正作為義務。從而，系爭附款課予被上訴人限期改正違反衛星廣播電視法第5條第1項情事之作為義務，應認客觀上被上訴人無履行可能，則上訴人仍執意令被上訴人承擔，除有違期待可能性原則，亦堪認確已違背誠信、比例等原則，被上訴人訴請撤銷，乃有理由，應予准許。

五、經核原判決有違背法令之情形，應予廢棄發回。茲論述理由如次：

㈠依行政訴訟法第125條第1項至第3項規定，行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論，並應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。是以行政處分如有已執行而無回復原狀可能之情形，行政法院審判長應盡闡明義務，使當事人為正確訴訟種類之選擇，並進行事實上及法律上適當完全之辯論，方符合行政訴訟法第125條規定之本旨，否則，訴訟程序即構成重大瑕疵而有違誤。

㈡按衛星廣播電視法第6條第1項規定：「衛星廣播電視事業之經營，應填具申請書及營運計畫，向主管機關提出申請，經審查許可，發給衛星廣播電視事業執照，始得營運。」第10條第1項規定：「申請經營衛星廣播電視事業有下列情形之一者，主管機關應附具理由駁回其申請：一、違反第4條或第5條規定。二、申請人之董事、監察人或申請人為設立中

公司，其發起人有公司法第30條各款情事之一，或曾任衛星廣播電視事業之董事、監察人或經理人，曾利用工作之職務關係犯罪，經宣告有期徒刑以上之刑確定，尚未執行完畢，或執行完畢、緩刑期滿或赦免後尚未逾3年。三、申請人之營運計畫有違反法律強制或禁止規定之虞或對國家安全、產業整體發展、公共秩序或善良風俗有不利影響。四、申請人之資金及執行能力，不足以實現其營運計畫。五、申請人因違反本法規定，經撤銷或廢止衛星廣播電視事業許可未逾2年。」第11條第1項規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業分公司之執照有效期間為6年。」第18條規定：「（第1項）衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商於執照期間屆滿前6個月，應填具申請書及換照之營運計畫向主管機關申請換照。（第2項）主管機關受理前項換照之申請，除審查其申請書及換照之營運計畫外，並應審酌下列事項：一、營運執行報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形。二、違反本法之紀錄。三、播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄。四、對於訂戶紛爭之處理。五、財務狀況。六、其他足以影響營運之事項。（第3項）第1項之換照程序、審查項目、評分基準及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」行為時即105年7月6日訂定發布之衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業換照審查辦法（下稱換照審查辦法）第2條規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商於執照期間屆滿前6個月，應依指定方式提出申請書及換照之營運計畫向主管機關申請換照。」第8條規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業申請換照者，填具之申請書、營運計畫執行報告及營運計畫資料不全得補正者，應令限期補正；屆期不補正或補正不全時，駁回其申請。」

㈢觀諸上開規定意旨，可知經營衛廣事業應經申請取得許可執照，始得為之，其執照之有效期限為6年，業者於執照期限屆滿前，欲繼續經營應提出換照申請，故中央主管機關許可

衛廣事業執照之初次申請與續行換照申請，性質上固均為附6年期限之授益行政處分，惟衛星廣播電視法關於換發照之要件及程序另有明文規範，並非當然適用初次申請許可執照之發照規定。換言之，許可執照屆期前之續行換照申請案件，係以業經中央主管機關審查認定符合衛星廣播電視法規定之要件，且已有多年持續經營狀態為申請基礎，由於主管機關對申請人過往經營績效及營運狀況已有相當程度之掌握與瞭解，法定管制目的是否在換照後能繼續實現或獲得維繫，有較充分資料可供評估；且為保障衛廣事業經營者之權益，業者在執照有效期間內業已依營運計畫進度，投注資力及人力經營以取得營業利益與市場地位，當不能漠視其財產權之保障，其經營已得績效之衛廣事業，應受到存續保障，故換取新效期許可執照之申請案件，其管制措施自不能與初次經營衛廣事業執照之申請案件相提併論，應採行較低密度之管制架構，中央主管機關准許換照與否，自須依法審酌各法定事項為合義務性之裁量。

㈣依行政程序法第93條「（第1項）行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。（第2項）前項所稱之附款如下：一、期限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。」第123條第2款、第3款「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。……」第125條「合法行政處分經廢止後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效力。但受益人未履行負擔致行政處分受廢止者，得溯及既往失其效力。」等規定，足見處分機關作成裁量行政處分即有為附款之權限，本件上訴人許可被上訴人換照與否，既享有裁量權，則其作成原處分為許可之裁量時，自許為附款，並

無違反法律保留原則。所謂「負擔」係指行政機關作成授益處分時，課予處分相對人非法律明定之作為、不作為或忍受等義務，受益人未履行該義務，行政機關得強制其履行，否則，即廢止該授益處分使其溯及既往失效；而「保留行政處分之廢止權」則指行政機關作成行政處分時，附加保留於將來發生廢止事由時，得廢止該行政處分。是以，行政機關作成授益處分所為附款，究屬「負擔」抑或「保留廢止權」，當視該附款內容得否依法強制執行以為判斷，倘行政機關業已表明附款係屬保留廢止權者，自無解釋其為負擔之餘地。

㈤查本件被上訴人原領系爭頻道衛廣事業執照有效期限至109年7月30日屆滿，於同年2月3日向上訴人申請換照，經上訴人109年7月22日第919次委員會議審認被上訴人上層法人股東中國人壽公司有受到勞金局所管理運用之系爭基金投資，以其有政府機構間接投資之情事，有違反衛星廣播電視法第5條第1項規定之黨政軍條款情事，決議許可換照，但附加內容為：「貴公司應自許可換照之日起3年內改正違反衛星廣播電視法第5條第1項規定情事；本會依行政程序法第93條第2項第4款規定，保留本行政處分之廢止權，貴公司如未於期限內改正完成，本會得依同法第123條第2款規定，廢止許可並註銷執照。」之系爭附款；且本件勞金局所管理運用之系爭基金於基準日109年3月29日持有被上訴人法人股東中國人壽公司股份計2.64％，中國人壽公司則持有被上訴人股份9.8％，致被上訴人亦間接受系爭基金投資等情，為原判決依法確定之事實，核與卷內證據資料相符，並為兩造所不爭執，自得為本院判決之基礎。

㈥觀諸105年1月6日修正公布施行之現行衛星廣播電視法第5條第1項、第3項規定：「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人不得直接、間接投資衛星廣播電視事業。」「本法修正施行前，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人有不符前2項所定情形之一者，應於本法修正施行之日起2年內改正。」（一般通稱上開規定內容為「黨政軍條

款」，係於92年12月24日修正公布時始增訂於同法第9條第3項及第5項）之意旨，固可見政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人（下稱黨政）負有不得直接、間接投資衛廣事業之不作為義務，如有該情事者，黨政應負自修正施行之日起2年內改正之作為義務，惟對於衛廣事業是否負有不被黨政投資之不作為義務，及有無改正被黨政投資之作為義務，則欠缺明確規範。

㈦依行政程序法第94條「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」之規定，行政處分之附款必須具合目的性，且不得有不正當之聯結，若阻礙或妨害其依據之法規目的一部或全部之實現或造成其實現重大困難者，行政機關所為附款之裁量權行使，即有逾越權限及濫用之情形（行政訴訟法第201條參照），違反比例原則。再觀諸前引衛星廣播電視法關於換照的規定及換照審查辦法等相關規定，足認法律賦予已依法令獲許可且經營中之衛廣事業，於原執照有效期限屆至之前，得逕行申請換照，乃鑑於主管機關能掌握與瞭解該事業於許可經營期間之經營績效及營運狀況，以評估法定管制目的於換照後繼續實現或獲得維繫之可能性。故主管機關就衛廣事業之換照申請案件作成許可換照處分，裁量決定附加附款時，必須確認處分相對人就該附款內容有自主履行可能性，亦即應具期待可能性，方足以實現衛星廣播電視法之規範目的及保障該事業之財產權存續。

㈧末按對於羈束處分之附款，固得單獨以該附款為程序標的，提起撤銷訴訟救濟，但於裁量處分，因行政機關如知悉行政處分之附款違法將為其他決定者，人民應提起課予義務訴訟，請求判決命行政機關應作成無附款之相同處分或依法院之法律見解為新決定，不得以單獨請求撤銷該附款，否則，無異剝奪行政機關之裁量權，強制其作成原來如無該附款即不須作成，或不欲作成之行政處分。經核系爭附款命被上訴人應自許可換照之日起3年內改正違反黨政軍條款之情形，

並非法律明定之義務，亦非屬法定廢止權之事由，依其義務性質並無從為強制執行，再結合系爭附款業已載明上訴人保留原處分之廢止權，被上訴人如未於期限內改正完成，上訴人得廢止許可並註銷執照之效果以觀，上訴人以被上訴人未履行所命改正義務，作為保留行使廢止權之事由，系爭附款自屬保留原處分廢止權之性質。

㈨是故，原審論斷系爭附款係屬負擔性質，與原處分關於許可被上訴人換發衛廣事業執照部分，係屬可分而具備獨立性，而於言詞辯論期日諭知被上訴人得單獨以系爭附款為程序標的，提起撤銷訴訟請求撤銷之，被上訴人提起撤銷訴訟，單獨聲明撤銷系爭附款即足以達到訴訟標的（見原審卷第401頁），並據以判決被上訴人勝訴，其踐行訴訟程序自有違背行政訴訟法第125條規定之情形。

六、綜上所述，原判決既有上述判決違背法令情形，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由，自應由本院將原判決廢棄。惟因本件被上訴人之訴尚未經原審闡明使其選擇正確訴訟類型及為相對應之聲明，本院無從自為判決，爰發回更為審理，另為適法裁判。

七、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　10　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　陳　國　成

法官　王　碧　芳

法官　簡　慧　娟

法官　蔡　如　琪

法官　蔡　紹　良

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　10　　日

書記官　莊　子　誼