

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第312號

上 訴 人 東森電視事業股份有限公司

代 表 人 林文淵

訴訟代理人 陳俊瑋 律師

林奕辰 律師

被 上 訴 人 國家通訊傳播委員會

代 表 人 陳崇樹

訴訟代理人 李元德 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114年3月26日臺北高等行政法院111年度訴字第1158號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決關於備位聲明之訴及該訴訟費用部分廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

二、其餘上訴（先位聲明）駁回。

三、駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、事實概要：上訴人為衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第2條第2款、第4款所定之衛星廣播電視事業（衛星頻道節目供應事業），其於民國110年6月15日向被上訴人提出所屬「東森財經新聞台」（衛星廣播電視事業執照有效期限自107年4月17日起至113年4月16日止）評鑑申請。案經被上訴人第1010次委員會議審議，並請上訴人到會陳述意見後，被上訴人於111年7月6日第1022次委員會議決議評鑑結果合格，爰以111年7月27日通傳內容字第11148020990號函（下稱原處分）通知上訴人評鑑結果為合格，並於原處分說明四列有5項附加負擔，說明五列有14項應執行事項。上訴人不服前揭負擔及應

01 執行事項，乃向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴
02 訟，並聲明：原處分說明四之負擔(一)至(五)及原處分說明五均
03 撤銷。嗣因上開執照有效期限至113年4月16日，於本件原審
04 訴訟繫屬中，經被上訴人於113年4月16日以通傳內容字第11
05 200481660號函（下稱113年許可換照函）核准上訴人之換照
06 申請，上訴人乃追加聲明而為：(一)先位聲明：原處分關於說
07 明四附加負擔內容(一)至(五)及原處分說明五部分均撤銷。(二)備
08 位聲明：確認原處分關於說明四附加負擔內容(一)至(五)及原處
09 分說明五部分均違法。案經原審以111年度訴字第1158號判
10 決（下稱原判決）駁回，上訴人仍未甘服，乃提起本件上
11 訴。

12 二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決之
13 記載。

14 三、本院按：

15 (一)上訴駁回部分（即上訴人於原審之先位聲明部分）：

16 1.按提起任何訴訟請求法院裁判，應以有權利保護必要為前
17 提，亦即尋求權利保護者，得以經由向法院請求裁判之方
18 式，以實現其由法律所保護之利益，此乃基於誠實信用原
19 則，主要在維護法院訴訟功能不被濫用。是如請求人之請
20 求於法律上並無實益時，其訴即無值得保護之利益，而屬
21 欠缺權利保護之必要。又權利保護必要屬於一般實體裁判
22 要件，其具備與否，行政法院不問訴訟進行至何階段，均
23 應依職權調查，如有欠缺，即應予駁回。

24 2.衛廣法第6條第1項規定：「衛星廣播電視事業之經營，應
25 填具申請書及營運計畫，向主管機關提出申請，經審查許
26 可，發給衛星廣播電視事業執照，始得營運。」第11條第
27 1項規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業
28 分公司之執照有效期間為六年。」第17條規定：「（第1
29 項）主管機關應就衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視
30 事業之分公司或代理商所提出之營運計畫執行報告，於該
31 事業取得執照屆滿三年時，辦理評鑑。（第2項）前項評

01 鑑結果不合格者，主管機關應令其限期改正；其無法改正
02 者，主管機關應廢止其衛星廣播電視事業及境外衛星廣播
03 電視事業之分公司或代理商許可，並註銷其執照。（第3
04 項）前二項之評鑑程序、審查項目、評分基準及其他應遵
05 行事項之辦法，由主管機關定之。」第18條規定：「（第
06 1項）衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公
07 司或代理商於執照期間屆滿前六個月，應填具申請書及換
08 照之營運計畫向主管機關申請換照。（第2項）主管機關
09 受理前項換照之申請，除審查其申請書及換照之營運計畫
10 外，並應審酌下列事項：一、營運執行報告、評鑑結果及
11 評鑑後之改正情形。二、違反本法之紀錄。三、播送之節
12 目及廣告侵害他人權利之紀錄。四、對於訂戶紛爭之處
13 理。五、財務狀況。六、其他足以影響營運之事項。（第
14 3項）第一項之換照程序、審查項目、評分基準及其他應
15 遵行事項之辦法，由主管機關定之。」又本於衛廣法第17
16 條第3項授權訂定之衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電
17 視事業評鑑審查辦法第2條第1項規定：「衛星廣播電視事
18 業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商，應於該事
19 業取得執照屆滿三年起二個月內向主管機關提出第一年至
20 第三年之營運計畫執行報告，及申設或換照時所附應改善
21 事項、行政處分附款、承諾事項或行政指導之執行情形
22 情形。」準此，衛星廣播電視事業申請取得營運許可之執照
23 或換照（執照有效期間為6年）後，應於執照屆滿3年起2
24 個月內，向主管機關提出第1年至第3年之營運計畫執行報
25 告及申設或換照時所附應改善事項、行政處分附款、承諾
26 事項或行政指導之執行情形，以接受評鑑，其評鑑結果及
27 評鑑後之改正情形，並為日後主管機關受理換照申請時之
28 審酌事項，俾使主管機關於衛星廣播電視事業執照之6年
29 有效期間內，得透過期中評鑑，督促業者切實執行營運計
30 畫及改善缺失等事項，以促進衛星廣播電視事業健全發
31 展，並保障公眾視聽權益。

01 3.經查，上訴人（所屬「東森財經新聞台」）之衛星廣播電
02 視事業執照有效期限自107年4月17日起至113年4月16日
03 止，上訴人於取得上開執照屆滿3年後，於110年6月15日
04 申請評鑑，經被上訴人111年7月6日第1022次委員會評鑑
05 營運計畫執行情形，決議評鑑結果為合格。被上訴人爰以
06 原處分通知上訴人評鑑結果「合格」，並於原處分說明四
07 附加負擔(一)至(五)，及於說明五記載上訴人應確實辦理之事
08 項(一)至□。嗣上訴人申請換照，經被上訴人審查評鑑結
09 果、營運執行報告及評鑑後之改正情形，以113年許可換
10 照函核准換照等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證
11 據資料相符；原判決並論明：觀諸原處分說明四之記載可
12 知，上訴人未履行附加負擔之效果為被上訴人得廢止原處
13 分。若被上訴人廢止原處分，因上訴人之營運執行報告、
14 評鑑結果及評鑑後之改正情形為申請換照時之審酌事項
15 （衛廣法第18條第2項規定參照），則被上訴人得以其審
16 酌原處分（即評鑑結果合格）被廢止，而不通過上訴人申
17 請換照，故廢止原處分對上訴人所生之法律上之不利益為
18 不予換照。至評鑑結果及評鑑後改正情形僅屬換照之應審
19 查事項之一，並非評鑑後改正事項（附加負擔）及評鑑後
20 改正情形不佳，即當然遭到不予換照之處分。茲被上訴人
21 迄未廢止原處分，且於上訴人申請換照時審酌營運執行報
22 告、評鑑結果及評鑑後之改正情形等，已於113年4月16日
23 核准上訴人換照，故上訴人起訴欠缺權利保護必要。另原
24 處分說明五已經表明所列各項為「下次換照之重點審查項
25 目」，且說明五之記載並非謂上訴人未履行該等審查項
26 目，被上訴人會廢止原處分評鑑合格，縱上訴人未履行說
27 明五，被上訴人不會以此為由，廢止原處分評鑑合格之結
28 果。被上訴人就申請換照，經審查營運計畫執行報告裡面
29 的細項內容，已經作成准予換照之處分，上訴人訴請撤銷
30 原處分說明五之事項，欠缺權利保護必要等語，業已敘明
31 其判斷之依據及得心證之理由，並無判決不適用法規或理

01 由不備、理由矛盾之違背法令情事。原判決據以維持原處
02 分，即無不合。

03 4.上訴意旨主張上訴人因原處分說明四（負擔）、說明五
04 （下次換照之重點審查項目）所受到之不利益，應係因此
05 所承擔之「繼續性作為義務」，而非原判決所指「原處分
06 廢棄」或「不予換照」之不利益而已。原處分說明四、五
07 具有課予上訴人「繼續性作為義務」之性質，該義務尚未
08 消滅，自仍有權利保護必要等語。然查：

09 (1)前揭衛廣法第18條第1項、第2項既規定衛星廣播電視事
10 業於執照期間屆滿前6個月向主管機關申請換照時，其
11 於期中評鑑之評鑑結果及評鑑後之改正情形，乃係主管
12 機關所應審酌事項之一，則上訴人在本次評鑑(合格)
13 後，於本件原審訴訟繫屬中所提出換照之申請，自已經
14 被上訴人審查包括上開事項（其中評鑑後之改正情形自
15 包括原處分說明四之附加負擔的履行情形）在內之所有
16 應審酌事項，始作成113年許可換照函而核准換照；且
17 觀諸113年許可換照函所附加之負擔：「為落實新聞專
18 業自主與新聞部門獨立性，貴公司（按：即上訴人，下
19 同）應修正編輯室公約，並納入『本公約為本公司製播
20 新聞同仁基本勞動條件之一，並應視為勞動契約之基本
21 構成要件，本公司不得因製播新聞同仁主張本公約之權
22 利而給予不利之處分』之規定；公約完成修正並簽署，
23 應於公司官網公開，並應於文到之次日起3個月內報送
24 本會（按：即被上訴人）。」之內容，核與原處分說明
25 四所載第1項負擔：「為落實新聞自主，貴公司應修正
26 編輯室公約，並納入『本公約為本公司製播新聞同仁基
27 本勞動條件之一，並應視為勞動契約之基本構成要件，
28 本公司不得因製播新聞同仁主張本公約之權利而給予不
29 利之處分』之規定；公約完成修正並簽署，應於公司官
30 網公開，並應於文到之次日起3個月內報送本會。」之
31 內容幾近相同（至113年許可換照函於附加前述負擔前

01 所載：「依本次換照資料、113年3月13日到會陳述意見
02 及113年3月25日補正說明，『東森電視新聞部編輯室公
03 約』第9條規定，已明確規範公司不得以人事獎懲等不
04 利新聞部員工之處分，干預或影響新聞部員工對新聞處
05 理之不同觀點。」等語，僅係為事實之說明，不具有規
06 制意義），原處分說明四所載其他4項負擔（即第2項至
07 第5項附加負擔），則不再列為113年許可換照函之附加
08 負擔。原處分說明四所載其他4項負擔既不在113年許可
09 換照函所附加負擔之範圍內，被上訴人並於113年許可
10 換照函再次登載與原處分說明四所載第1項負擔內容幾
11 近相同之附加負擔，堪認被上訴人已無維持原處分說明
12 四所有附加負擔之規制效力之意，否則，113年許可換
13 照函應無重複列載與原處分說明四所載第1項負擔內容
14 之必要。故應認原處分說明四附加負擔已因此次換照程
15 序之終結而不再具有規制效力，自無上訴人所謂仍具有
16 「繼續性效力」之問題。

17 (2)原處分說明五既已載明：「下列事項應確實辦理，其執
18 行情形列為下次換照之重點審查項目」等語，可見原處
19 分說明五所列表載之14項上訴人應確實辦理之事項，其執
20 行情形僅列為「下次換照」之重點審查項目，故無論上
21 開應辦理事項是否屬上訴人所指對上訴人產生實質法律
22 拘束力而屬負擔之性質，其亦僅存續於原處分作成並通
23 知上訴人後至下次換照前之特定期間內。上訴人既經被
24 上訴人以113年許可換照函核准換照，其換照之程序業
25 已終結，自此之後即無上訴人所指上開14項應辦理事項
26 具有「繼續性效力」之問題。

27 (3)至原判決所述基於誠信及禁反言原則，被上訴人不得再
28 對過去評鑑程序即原處分說明四附加負擔內容(一)至(五)及
29 說明五部分加以審酌，更不至於強制執行，或廢止原處
30 分等語，容屬贅論，上訴人就原判決所載述此部分之判
31 決理由而指摘有判決理由矛盾之違法，無論是否可採，

01 尚與本件判決結果無涉。又上訴人就此部分之訴(先位
02 聲明)既無權利保護必要，則原審未就兩造間實體爭執
03 事項予以論斷，自於法無違。是上訴意旨主張原處分性
04 質為羈束處分，被上訴人得否恣意課予法無明文之「繼
05 續性作為義務」，原判決全無審酌，應有判決不適用法
06 規或適用不當、判決不備理由等當然違背法令情形等
07 語，亦非可採。另上訴人雖援引本院104年度判字第146
08 號判決以為有利於己之論據，然該案之事實情節與本件
09 不同，尚無從為其有利之認定，附此敘明。

10 (4)綜上，原判決就上訴人先位聲明請求撤銷原處分關於說
11 明四附加負擔內容(一)至(五)及原處分說明五部分，以其欠
12 缺權利保護必要而予以駁回，核無違誤。上訴論旨指摘
13 此部分之原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予
14 駁回。

15 (二)廢棄發回部分(即上訴人於原審之備位聲明部分)：

16 1.行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認
17 公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認
18 判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回
19 復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴
20 訟，亦同。」第196條第2項規定：「撤銷訴訟進行中，原
21 處分已執行而無回復原狀可能或已消滅者，於原告有即受
22 確認判決之法律上利益時，行政法院得依聲請，確認該行
23 政處分為違法。」行政訴訟法為彌補撤銷訴訟或課予義務
24 訴訟等既有訴訟類型，可能發生之權利保護漏洞，遂明定
25 對於「已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行
26 政處分」，得提起「確認處分為違法之訴訟」，而依前揭
27 規定之「確認處分為違法之訴訟」，包括「自始的處分違
28 法確認訴訟」及「繼續的處分違法確認訴訟」，前者指原
29 告於起訴時，即直接提起確認處分為違法之訴訟者而言；
30 後者指原告原係提起撤銷訴訟，於訴訟中發生處分已執行
31 而無回復原狀可能或已消滅事由，遂變更(轉換)提起確

01 認處分為違法之訴訟者而言。又對於行政處分提起撤銷訴
02 訟之目的，在於解消行政處分的規制效力，故行政處分之
03 規制效力仍然存在，始有提起撤銷訴訟之實益。若行政處
04 分已了結（亦即行政處分已執行且無回復原狀之可能，或
05 行政處分之規制效力已因法律上或事實上之原因而消
06 滅），應認原告欠缺提起撤銷訴訟之實益，而於原告有即
07 受確認判決之法律上利益（即確認利益，乃確認訴訟之法
08 定權利保護必要要件）時，許其提起確認該行政處分違法
09 訴訟。

10 2. 本件上訴人於原審提起撤銷訴訟（姑不論其訴訟類型是否
11 正確），於訴訟進行中，因被上訴人已就上訴人後續之換
12 照申請予以核准，上訴人雖未將其原提起之撤銷訴訟轉換
13 為確認處分違法之訴，然其以追加備位聲明之方式（即所
14 謂「訴之客觀預備合併」），聲請原審確認原處分關於說
15 明四附加負擔內容(一)至(五)及原處分說明五部分均違法。則
16 原審於認先位之訴（撤銷訴訟）為無理由（欠缺權利保護必
17 要）時，即應就備位之訴予以調查、裁判。詎原判決未敘
18 明上訴人此部分之訴（備位聲明），有何欠缺確認利益之
19 情，即以依上訴人所訴之事實，既欠缺權利保護必要之要
20 件，上訴人備位聲明訴請確認原處分關於說明四附加負擔
21 內容(一)至(五)及說明五部分均違法之訴，即屬無訴之利益等
22 語為由，而認上訴人之備位聲明在法律上為無理由，予以
23 駁回，顯係以上訴人先位聲明為無權利保護必要，即逕認
24 備位聲明無確認利益，尚嫌速斷，核有判決不備理由、適
25 用法規不當之違法，且影響本件判決結果，上訴意旨據以
26 指摘，求予廢棄，為有理由。又因此部分之事證尚屬未
27 明，本院無從自為判決，有由原審再行調查審認之必要，
28 爰廢棄此部分之原判決，發回原審高等行政訴訟庭另為適
29 法裁判。

30 四、據上論結，本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴
31 訟法第255條第1項、第256條第1項、第260條第1項、第98條

01 第1項前段，判決如主文。

02 中 華 民 國 115 年 3 月 26 日

03 最高行政法院第二庭

04 審判長法官 陳 國 成

05 法官 高 愈 杰

06 法官 林 秀 圓

07 法官 楊 坤 樵

08 法官 李 明 益

09 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

10 中 華 民 國 115 年 3 月 26 日

11 書記官 林 郁 芳