臺北高等行政法院判決

110年度訴字第1566號
112年4月27日辯論終結

原　　告　緯來電視網股份有限公司

代　表　人　李鐘培（董事長）

訴訟代理人　黃子恬　律師
被　　告　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥（主任委員）

訴訟代理人　呂國平
　　陳旭洋
　　李元德　律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，原告不服被告中華民國110年11月9日通傳內容字第11000271050號、第11000271070號函所示之附款，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分撤銷。

被告就原告民國110年11月9日申請換發「緯來戲劇台」及「緯來育樂台」衛星廣播事業執照，應依本判決之法律見解作成決定。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

㈠原告起訴時，原告代表人原為王郡，於訴訟進行中變更為李鐘培，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。㈡原告起訴時，聲明求為判決：「被告110年11月9日通傳內容字第11000271070號函、同日通傳內容字第10948026950號函(即原處分)所附『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。貴公司如未於期限內改正完成，本會得依行政程序法第123條第3款規定，廢止許可註銷執照。』之附款(以下簡稱系爭附款)撤銷。」嗣於民國112年4月20日具狀追加並變更聲明為：「壹、先位聲明：略（即起訴時聲明）。貳、備位聲明：一、原處分及系爭附款均撤銷。二、被告應就原告110年5月5日之申請換發『緯來戲劇台』、『緯來育樂台』衛星廣播事業執照，作成無附款之許可換照之行政處分。」核原告所為之變更及追加聲明，其請求之基礎不變，且被告表示同意而為本案之言詞辯論（本院卷第318頁），合於行政訴訟法第111條第1項但書、第3項第2款規定，自應准許，合先敘明。

二、事實概要：

緣原告就其經營之「緯來戲劇台」、「緯來育樂台」等2頻道(以下合稱系爭頻道)因原衛星廣播電視事業執照將屆期，於民國110年5月5日依衛星廣播電視法(下稱衛廣法)第18條第1項規定，向被告申請換發衛星廣播電視事業執照，經被告以原告有上層法人中國人壽保險股份有限公司(下稱中壽公司)受有新制勞工退休基金及勞工保險基金之間接投資之黨政軍間接投資情事，違反衛廣法第5條第1項規定(下稱黨政軍條款)，被告於110年10月27日第987次委員會議決議後，就系爭頻道申請換照，分別以110年11月9日通傳內容字第11000271050號、同日通傳內容字第11000271070號函（下合稱原處分）予以附附款許可換照，其附款內容同為：「**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。貴公司如未於期限內改正完成，本會得依行政程序法第123條第3款規定，廢止許可註銷執照。**」（下稱系爭附款）。原告不服系爭附款，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠原告得提起撤銷訴訟：依本院107年度訴字第1322號判決理由、最高行政法院104年度判字第87號判決、最高行政法院105年度判字第461號判決、最高行政法院105年度判字第313號判決、本院104年度訴更三字第29號判決、本院104年度訴更三字第42號判決，均肯認人民得對裁量處分之負擔及廢止權附款單獨提起撤銷訴訟。

㈡黨政軍條款固於衛廣法第50條規定設有處罰規定，但此與衛星廣播電視執照換發之審查，乃屬兩事，被告竟將「改正違反黨政軍條款」作為對衛星廣播電視事業所為換照許可處分處分之附款，非僅違背換照許可處分乃在審查「衛星廣播電視事業過往營運之表現、營運計畫內容之適當性及日後履行營運計畫之能力」之目的，而與換照處分之目的欠缺正當合理之關聯，足見原處分關於附款部分，並非條件、期限等可資構成主授益處分(即准予換照部分)之一部分，而由原處分記載內容，復難認被告有如知附款違法將為其他決定或二者密不可分等關聯性之說明，堪認系爭附款與許可換照之主授益處分乃可分，具備獨立性，進而有別於主授益處分使原告受有利益，系爭附款係對原告造成不利益之結果，且鑑於被告於先前案件均未依行政院訴願決定或鈞院判決意旨而重為適法處分之事實，則為保障人民訴訟權並使人民權利有效受到行政法院保護之立場，自當可認原告得就本件提起撤銷訴訟。

㈢原處分所設之負擔，令原告履行客觀上欠缺履行可能性之義務，顯然違反期待可能性原則：

1.原處分係一由被告許可原告換發衛星廣播執照之授益處分，其所為之附款內容既已課予原告一定之作為義務，對原告已形成負擔性之規制效力，該附款自屬一「負擔」性質，原告若屆時不履行該負擔，則被告除得廢止原處分外，亦得強制原告履行，包括得連續處原告怠金。然而，衛廣法第5條第1項黨政軍條款之規定文義，係指「黨政軍」不得直接、間接持有衛星廣播電視事業股份，核其立法意旨，乃在使「黨政

軍」不以任何形式介入衛星廣播電視系統之經營，以維護新聞自由與民主健全發展，亦即課予「黨政軍」不得直接、間接投資之不作為義務，亦即其不作為義務之對象為「黨政軍」，而非原告，故除有故意共同實施投資之行為外，原告應無違反前開不作為義務之可能，且現行衛廣法亦無任何應改正之具體內容規定，更難認原告得以一己之力獨立排除或防免「黨政軍」直接或間接投資之有效措施，實則，原告均處於被動狀態，根本無預見可能性，更無法拒絕「黨政軍」之輾轉間接投資。另參以目前並無任何法規授權衛星廣播電視事業經營者可得合法取得上層公司之股東持股狀況，遑論以股票集中交易市場撮合狀況瞬息萬變，原告若欲隨時每日掌握直接或間接持有其所有上層股東股權之變化狀況，顯需付出不成比例之巨大成本，除不符成本收入配合原則外，勢必影響衛星廣播電視事業之正常營運，而有悖於衛廣法第1條所揭櫫「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流…」之立法目的，故非可行之道，亦非衛星廣播電視事業營業之旨，是縱形式上似有違反上開規定之情事發生，然原告依法並不負有事前或事後防止其受「黨政軍」投資之作為義務，故亦無可非難性及可歸責性，此乃我國各級行政法院向來揭諸之見解(如最高行政法院101年度判字第194號、101年度裁字第2697號、本院101年度訴字第613號、101年度簡字第394號等裁判理由參照)，故原告客觀上既無履行「改正違反黨政軍條款情事」義務之可能，「改正違反黨政軍條款情事」即不能作為課予原告之負擔內容，而強制原告於被告所設3年期限內完成履行。

2. 況系爭附款所指應改正黨政軍間接投資情事，亦即勞動部勞動基金運用局(以下簡稱勞金局)所屬新制勞工退休基金及勞保基金間接投資之事實，頃經 鈞院於110年2月3日以109年度訴字第1186號判決，撤銷被告所為裁處罰鍰及「命限期改正」之行政處分確定(甲證3)。另於原告申請「緯來精采

台」衛星廣播電視事業執照之換照事件中，被告同樣藉由前述同一事實以附款方式命原告「限期改正」黨政軍間接投資情事，亦經鈞院於同年11月18日以109年度訴字第1067號判決，認定原告並無違反衛星廣播電視法第5條第1項規定，且該命改正之附款因違反不當聯結禁止原則、誠信原則、期待可能性原則及比例原則而予撤銷在案(同甲證2)。

㈣原處分附加附款，與換照處分目的不具正當合理關聯，違反行政程序法第94條不當聯結禁止原則，亦違反誠信原則及比例原則：

1. 衛廣法第18條第1項有關衛星廣播電視事業應填具申請書及換照之營運計畫向被告申請換照之規定，考其立法規範意旨，乃是由主管機關就衛星廣播電視事業所提出之執照期間營運計畫執行報告及未來六年營運計畫，並應於營運計畫執行報告及營運計畫分別載明之市場定位與頻道規畫之執行情形、內部控管機制與自律組織運作之執行情形、財務結構與收費標準、公司組織與人員訓練之執行情形、客服部門編制與意見處理之執行情形等，以及未來六年包含使用衛星之名稱、國籍、頻率、轉頻器、頻道數目及其信號涵蓋範圍、財務結構及人事組織、頻道或節目規畫、內部控管機制、經營方式及技術發展計畫、收費基準及計算方式及其他經主管機關指定之事項等之營運計畫內容，據以審查衛星廣播電視事業過往營運之表現、營運計畫內容之適當性及日後履行營運計畫之能力。此與「黨政軍」有無輾轉間接投資衛星廣播電視事業，實屬二事。是以，違反黨政軍條款縱便於衛廣法第50條規定設有處罰規定，但此與衛星廣播電視執照換發之審查，既屬二事，則將「改正違反黨政軍條款」作為對衛星廣播電視事業所為換照許可處分之附款，誠有違背換照許可處分乃在審查「衛星廣播電視事業過往營運之表現、營運計畫內容之適當性及日後履行營運計畫之能力」之目的，與換照處分之目的，欠缺正當合理之關聯，違反行政程序法第94條不當聯結規定。

2.暫不論原告尚無違反衛廣法第5條第1項規定業經前揭本院109年度訴字第1186號判決、109年度訴字第1067號判決認定在案，實則，申請經營衛星廣播電視事業之准駁審酌各項要件，係規定於衛廣法第10條。至於衛星廣播電視事業申請換照，則是規定於衛廣法第18條第1項，是關於申請執照，以及執照到期前之申請換照，衛廣法就其准駁應審酌要件係明文分設不同之條文規定。本件既屬執照到期前之申請換照，而非申請新執照，被告前開主觀認定亦與衛廣法之明文規定不合。

3.關於換照程序不應與申請執照程序為前述不當連結及擴大解釋，既經被告於相關法規修正時予以闡明並送立法院備查，詎被告於本件換照處分又強作解釋，藉系爭附款將兩者為不當連結，難謂合於行政行為所應遵循之誠實信用原則，且影響原告合理經營之權益，並對整體公共利益造成損害。

㈤本院若認系爭附款與許可換照之原處分二者仍不可分離，則原告追加備位聲明，訴請撤銷原處分全部，同時命被告應作成無附款之許可換照處分。

㈥聲明：1.先位聲明：原處分所附系爭附款撤銷。2.備位聲明：⑴原處分及系爭附款均撤銷。⑵被告應就原告110年5月5日之申請換發『緯來戲劇台』、『緯來育樂台』衛星廣播事業執照，作成無附款之許可換照之行政處分。

四、被告答辯及聲明：

㈠原告主張系爭附款於客觀上無履行之可能性云云不足可採：

1.本院108年度訴字第1806號判決：「依前揭衛廣法第5條第4項、第5項之規範模式，均係採『政黨黨務工作人員…不得…』之方式為之，其行政法上義務之主體似僅為『政黨黨務工作人員』，惟遍查衛廣法相關罰則，並無明定『政黨黨務工作人員』違反該法第5條第4項、第5項規定者，應予以行政裁罰或其他不利益處分之規定，反而係於該法第50條明定違反上開規定之受罰主體為『衛星廣播電視』等事。考諸上開條項立法本旨乃在於落實黨政軍退出媒體之精神，促進

通訊傳播健全發展，以維護媒體專業自主，是其雖未正面性明文將『衛星廣播電視』等事業納為行政法上義務主體，惟結合該法第50條裁罰規範予以體系觀察，可知衛星廣播電視事業負有不受『政黨黨務工作人員』投資，並不得由『政黨黨務工作人員』擔任其發起人、董事、監察人及經理人之行政法上義務；亦即，如『衛星廣播電視』等事業未善盡防止之義務，即應依行政罰法第10條第1項規定，與因積極行為發生事實者相同，而受處罰。又行政罰法第10條第1項所定依法有防止之義務，本即不以法律有明文規定之義務為限，凡基於現行法令衍生之防止義務均屬之（行政罰法第10條立法理由參照），是此部分自無違反處罰法定主義之問題（行政罰法第4條規定參照）」可知，衛星廣播電視事業依衛廣法第5條各項規定，本負有依衛廣法第5條各項規定所衍生之防止義務，應防止發生衛廣法第5條各項所定情事。

2. 系爭附款係指明原告有違反衛廣法第5條第1項規定之情形，而原告作為衛星廣播電視事業，本即負有防止衛廣法第5條各項所定情事發生之義務，故被告所附系爭附款，即係指明原告應就其違反衛廣法第5條第1項規定之現狀進行改正，核無增加其他義務。依前開最高行政法院108年度判字第294號判決，系爭附款之性質確屬「保留行政處分之廢止權」，並非原告主張之「負擔」。

3. 原處分說明五所列改正案例僅係例示，原告得於其能力範圍內，選擇適當之改正方式，以履行其依衛廣法第5條第1項規定所負義務。而系爭附款亦有載明：「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。」，由此可知，被告對於是否行使廢止權仍有裁量空間，於此裁量空間內，被告亦會審酌原告是否已盡可能於其能力範圍內採取適當之改正方式。故原告主張系爭附款於客觀上無履行之可能性云云，顯於法有違，不足可採。

㈡衛廣法第5條規定確屬被告換照審查之要件，故原處分附加系爭附款並未違反行政程序法第94條所定禁止不當連結原

則：

1. 依衛廣法第5條第1項規定及本院108年度訴字第1806號判決意旨，衛星廣播電視事業依前開衛廣法第5條第1項及第50條規定負有防止義務，且前開衛廣法第5條第1項及第50條規定於文義上並未區分係申請經營或申請換照階段始有適用。故於衛星廣播電視事業申請換照時，被告仍應適用衛廣法第5條第1項規定作為換照審查之要件。原告主張申請經營之要件與申請換照之要件分設於衛廣法第10條及第18條規定，故於換照時無須適用衛廣法第5條第1項規定云云，顯與前開衛廣法第5條第1項及第50條規定之文義相悖，自不可採。

2. 原告雖援引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於民國106年7月18日之修正說明(請參原告110年12月30日所呈鈞院行政訴訟起訴狀甲證4)主張申請換照無衛廣法第5條規定適用云云，惟前開修正說明實係就衛星廣播電視事業申請換照時，如有違反衛廣法第5條規定即不得補正一律駁回申請此一法律效果部分進行修正，並未否認衛星廣播電視事業於申請換照時有衛廣法第5條規定之適用。且如前述，衛廣法第5條及第50條規定並未區分係申請經營或申請換照階段始有適用，基於法律優位原則，被告於進行換照審查時，自仍應適用衛廣法第5條規定進行審查。原告主張，實屬無理。

㈢本院109年度訴字第1067號判決尚未確定，原告執此主張系爭附款違反比例原則，即屬無據。

㈣聲明：原告之訴駁回。

五、本件如事實概要欄所載之事實，有原處分（本院卷第33頁至40頁）、立法院公報106卷90期修正「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」第九條等關係文書（本院卷第79頁至90頁）、被告110年10月27日第987次委員會議決議（原處分卷第120頁）等資料影本，附卷可稽，為可確認之事實。爰就系爭附款之性質為何？是否具獨立性？原處分是否適法有據？判斷如下。

六、本院之判斷：

□㈠衛廣法第1條規定：「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，維護視聽多元化，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流，特制定本法。」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、間接投資衛星廣播電視事業。」第6條第1項規定：「申請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，經審核許可，發給衛星廣播電視事業執照，始得營運。」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六年。」是可知，衛廣法對於衛星廣播電視事業經營者之市場進入，係採許可之高度管制架構，中央主管機關所核發之衛星廣播電視事業營運許可，性質上屬「附終期之授益行政處分」，有效期間為6年。

㈡衛廣法第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六個月，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）第一項之換照程序、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。」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（依衛廣法第18條第3項規定訂定）第3條規定：「（第1項）直播衛星廣播電視服務事業（以下簡稱直播衛星事業）申請換照者，應填妥申請書（附表一之一）、執照期間第四年至執照屆滿六個月前營運計畫執行報告及未來六年營運計畫，並應於營運計畫執行報告及營運計畫分別載明下列事項：一、執照期間第四年至執照屆滿六個月前營運計畫執行報告：（一）市場定

位與頻道規畫之執行情形。（二）內部控管機制與自律組織運作之執行情形。（三）財務結構與收費標準。（四）公司組織與人員訓練之執行情形。（五）客服部門編制與意見處理之執行情形。二、未來六年營運計畫：（一）使用衛星之名稱、國籍、頻率、轉頻器、頻道數目及其信號涵蓋範圍。（二）財務結構及人事組織。（三）頻道或節目規畫。（四）內部控管機制。（五）經營方式及技術發展計畫。（六）收費基準及計算方式。（七）其他經主管機關指定之事項。（第2項）前項營運計畫執行報告及營運計畫應分別依附表四之一、附表三所載之指定細項撰寫，並檢附營運計畫摘要表（附表二之一）、與申設或前次換照之營運計畫異同對照表、其他主管機關指定之文件及佐證資料。」是可知，衛星廣播電視事業經營者於營運許可期限屆滿仍欲經營時，應於法定期限內向中央主管機關申請換發另一性質上屬「附終期之授益行政處分」，有效期間同為6年，然與前引之衛廣法第6條關於發照之規定相較，衛廣法明文區分發照與換照兩種不同管制措施。不同於擬初次或重新○○市場之申請人，已取得營運許可之現行系統經營者至少在申請時，業經中央主管機關審查認定滿足衛廣法所規定之積極與消極主、客觀資格要件，則在營運許可屆滿前之換照程序中，對於已屬現行業者之申請人，則採行密度較低之管制架構。因為一方面，中央主管機關對申請人之過往經營績效以及營運狀況已有相當程度之掌握與瞭解，法定之管制目的是否在換照後能繼續實現或獲得維繫，管制機關已有較為充分之資料可供評估；另一方面，從系統經營者權益保障角度以觀，其在許可有效期間業已依營運計畫者之進度而有一定程度之經營績效，此等已設立且從事之營業利益與市場地位，在財產權保障上不應受到漠視。易言之，衛星廣播電視事業經營者對其已設立且運作之營業，應受到存續保障，自上開衛廣法關於換照之規定及換照審查辦法之規定觀之，衛廣法關於換照之要件及其程序既另為規範，自不應適用關於發照之規

定；又中央主管機關准許換照與否有其裁量權限，惟應依法審酌各法定事項為合義務性之裁量。

㈢行政程序法第93條規定：「(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款規定：「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。……」是可知，行政程序法第93條基於法治國家法律安定及信賴保護原則之要求，合法之授益處分，原則上不能廢止，除非具有該條第1項所列之各款情事，此即附款之容許性，在裁量處分容許處分機關添加附款，換言之，處分機關作成行政處分之裁量權限，本身即含有為附款之權限，行政程序法第93條第1項即是其法律依據，系爭換照處分既屬裁量處分，則被告作成裁量處分之同時為附款，並不違反法律保留原則。又裁量處分之附款裁量是指在欠缺同意事由或為綢繆未來變化而認為有必要時，行政機關決定是否附加附款作成授益處分，以及決定採取何種附款，前者乃決定裁量，後者乃選擇裁量。又所謂保留行政處分之廢止權(行政程序法第93條第2項第4款)，係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，得廢止該行政處分之權限，如該廢止保留之附款合法，且有合理之廢止理由，行政機關得基於該廢止保留，以裁量決定廢止原授益處分(行政程序法第123條第2款)；廢止保留是一種特殊之解除條件，使行政處分效力之消滅，繫於行政機關未來是否行使所保留之廢止權；廢止保留權之作用，不在於便利廢止之作成，而在於排除廢止時對處分相對人之財產損失之補償(行政程序法第126條第1項規定參照)。再所謂負擔(行政程序法

第93條第2項第3款)，係指附加於授益處分之特定作為、不作為或忍受義務內容而言，亦即行政機關於作成授益處分之同時，另課予處分相對人法律所未明文的一定之作為、不作為或忍受等義務，受益人如未履行該負擔，行政機關得強制其履行，如仍不履行，行政機關得廢止該授益處分(行政程序法第123條第3款)，並得溯及既往失其效力(行政程序法第125條但書)。附負擔之授益處分受益人不履行負擔，或附保留廢止權之授益處分發生廢止事由時，原處分均得廢止原授益處分，且均不生信賴補償之問題，但因受益人不履行負擔之廢止效力得溯及既往，保留廢止權之廢止效力則否，又受益人不履行負擔者，得對之依法實施強制執行，故課予受益人某種行為義務之附款，判斷其究屬負擔或廢止權保留時，宜限於該行為義務得依法強制執行，始有可能是負擔，而如行政機關業已表明係廢止權保留，承擔其不利時，自無解釋為負擔之餘地（最高行政法院111年度上字第222號判決參照）。

㈣現行衛廣法第5條規定：「（第1項）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。（第2項）除法律另有規定外，政府、政黨不得捐助成立衛星廣播電視事業。（第3項）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二項所定情形之一者，應於本法修正施行之日起二年內改正。……」上開規定係於衛廣法92年12月24日修正時增訂，原本列為第5條第3至5項，其後105年1月6日衛廣法全文修正時，改列同條第1至3項，至於文字內容則未為修正。上開規定要求政府或政黨不得直接、間接投資衛星廣播電視事業，即為一般所謂的黨政軍條款，而其立法理由僅謂照黨團協商條文通過。自上開修正前後衛廣法相關規定觀察，可知立法者課予黨政不得投資衛星廣播電視事業之不作為義務，而黨政如有不符該條款之情事，立法者復課予黨政應自修正施行之日起2年內「改正」之作為義務，但是對於衛星廣播電視事業

經營者是否負有不被黨政投資之不作為義務，從而推導出如一旦被黨政投資，系統經營者即負有「改正」之作為義務，欠缺明確的規定。惟承前述，本件換照處分性質上屬裁量處分，系爭附款前段記載原告「自核准換照之日起3年內改正違反衛廣法第5條第1項規定情事。貴公司如未於期限內改正完成，本會得依行政程序法第123條第3款規定，廢止許可並註銷執照。」，應非屬法律狀況或法律規定之指示，更不是法定廢止權事由，而是被告於作成系爭換照之授益處分，同時明白告知處分相對人即原告以「自核准換照之日起3年內改正違反黨政軍條款情事」，以之作為保留將來行使廢止權之事由。而按附款原本即是行政機關所為公法上意思表示，原則上應以相對人所得理解之行政機關意志為判斷標準，將系爭附款前段之記載，結合系爭附款後段關於廢止權保留之記載予以整體觀察，系爭附款性質屬廢止權保留，既已符合非法定之廢止權保留案型關於廢止權要求明確化，原告亦有可預見性，是系爭附款性質屬廢止權保留，尚無解釋為負擔之餘地。

㈤經查：

1.原告原領有系爭頻道之衛星廣播電視事業系統經營之經營許可執照，執照有效期間為104年11月10日起至110年11月9日，於110年5月55日檢具申請書件向被告為系爭換照之申請。被告應依衛廣法及換照審查辦法相關規定，依法審酌是否符合法定要件，並依其審酌結果作成准許、駁回申請等處分。可見，並非一經業者申請被告即應作成准許換發執照之處分，故被告作成之處分，其性質屬於裁量處分，則被告於不違反行政處分之目的、具有正當合理關聯及一般法律原則下，仍得依其裁量權限而於換照許可處分時附加附款。查本件被告就原告之申請係依其110年10月27日第977次委員會議審查決議後，作成原處分予以附負擔（附款）許可換照。附款內容：「……本案依行政程序法第93條規定，附負擔予以許可貴公司換發『緯來戲劇台』（及『緯來育樂台』衛星廣

播電視事業執照，負擔內容為：貴公司應自許可換照之日起3年內改正衛廣法第5條第1項規定情事。貴公司如未於期限內改正完成，本會依行政程序法第123條第3款規定，廢止許可並註銷執照。」原告不服，循序提起本件行政訴訟，聲明求為判決如其先位聲明及備位聲明所示。

2.關於先位聲明：

被告為審查原告系爭換照申請，曾請原告說明其股權結構，被告並向原告上層股東中國人壽保險股份有限公司等，函詢持有原告股份情形等（原處分卷第11至65頁、第140至194頁），被告審查後認原告已違反黨政軍條款，就原告之申請換照作成許可換照且同時要求原告改正違反黨政軍條款情事，兩者有裁量上密不可分的因果關係。因若無系爭附款，被告有可能會否准換照申請，則系爭附款核屬被告於作成准許申請之授益處分的同時，另課予原告改正違法事項之一定作為義務，並保留原處分之廢止權；黨政軍條款為准許換照之審查要件之一，故系爭附款與換照許可間具有密切不可分之關係，系爭附款不具有獨立性，無從僅以系爭附款作為撤銷之訴的對象而單獨對之提起撤銷之訴。又若系爭附款有違法事由，將影響被告之裁量結果，而使被告須重新考量是否另作其他決定，是原告不服原處分之系爭附款，以提起課予義務訴訟始屬正確之訴訟類型。從而，原告主張系爭附款具有獨立性，提起撤銷訴訟，聲明求為判決如其先位聲明，為選擇訴訟類型錯誤，欠缺權利保護必要，應予駁回。

3.關於備位聲明：

⑴衛廣法第5條第1項立法意旨，乃為使黨、政、軍勢力全面退出衛星廣播媒體，維護新聞專業自主空間，健全民主政治與公私媒體均衡多元之良性互動。而觀其文義，係指「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人」不得直接、間接持有有線廣播電視系統經營者之股份。，核其立法意旨在使黨政軍勢力徹底退出媒體，以維護新聞自由與民主健全發展，不以任何形式介入有線廣播電視系統之經

營。可知上開規定係課予「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經營者之不作為義務，亦即衛廣法第5條第1項規範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」，而非衛星廣播電視業者甚明，有最高行政法院101年度判字第1065號、101年度裁字第2694號、101年度裁字第2626號裁判意旨，可資參照，先予敘明。

⑵按法治國家比例原則要求國家行為應不得逾越期待可能性之範圍，此有司法院釋字第575號解釋意旨可以參照。所謂期待可能性原則，是人民對公眾事務負擔義務之界限，凡行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提。是公權力行為課予人民義務者，依客觀情事並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益。

⑶查被告以原告上層股東中國人壽保險股份有限公司（下稱中壽公司）受有新制勞工退休金及勞工保險金投資，有違反黨政軍條款之情形，為貫徹黨政軍條款之立法目的，依法應不予許可貴公司之換照申請，惟考量原告所經營頻道為視聽眾廣為收視之頻道，且違反黨政軍條款之情事，並非客觀上不能改正，依行政程序法第93條規定，附負擔予以許可貴公司換發緯來戲劇台及緯來育樂台衛星廣播電視事業執照，有原處分可稽（本院卷第34、35及39頁）。依原告提出之申請補正資料股權結構圖所載，中壽公司對原告公司持股比例為9.80%（原處分卷第15、23、137、142頁），即原告上層股東中壽公司被新制勞工退休金及勞工保險金投資，新制勞工退休基金及勞工保險基金性質上屬於「政府及其捐助成立之財團法人」，新制勞工退休金及

勞工保險金投資因而持有中壽公司股票，致生新制勞工退休金及勞工保險金間接投資原告之情形。而勞動部勞動基金運用局對於被告向其函查，復以：「說明：……二、本局為新制、舊制勞工退休基金及勞工保險基金之管理運用單位，本局經管之投資係屬財務性投資，投資國內股票並以上市、上櫃公司為限，目的在於追求基金長期穩定績效，有關中壽公司個股，本局自行投資前已出清持股，惟該個股占台股指數權重相對較高，部分受本局委託投信公司經營之全權委託帳戶係屬追蹤相關台股指數表現之型態而需投資該個股，故目前（110年7月19日）新制勞工退休基金及勞工保險基金仍有部分持股。……四、至間接投資部分，由於本局經管基金受社會大眾所關注為避免徒增法規適用疑義及避免損及勞工權益，爰再次建請貴會儘速重新審視修正『間接投資』之定義，將本院經管基金財務性投資予以排除。」（原處分卷第57至58頁及186至187頁）。是被告要求原告改正受黨政軍間接投資之違法情形，自應依規範意旨檢視原告被投資之緣由與脈絡，始能判定是否違反衛廣法第5條第1項之黨政軍條款，並應審認命其改正符合客觀履行之期待可能性，方為適法。惟查，原告為依證券交易法受金融監督主管機關核准而公開發行股票之公司，任何人均得於公開市場上買受原告之股票，另基於公司法股票自由轉讓原則，均無從阻止他人買受股票，觀之公司法第163條、第167規定自明。茲集中交易市場之交易瞬息萬變，原告對上層股東持股狀況無預見可能性，原告亦無法排除或拒絕黨政軍於集中交易市場購買中壽公司股份。是依目前股票在公開立市場自由買賣情形，原告無從排除新制勞工退休基金及勞工保險基金之間接投資，新制勞工退休基金及勞工保險基金要否藉由股票公開市場買受中壽公司股票而間接投資原告。原告在被投資前無法預知被投資，被他人投資後，亦無正當權源或得本於一己之力獨立改正排除被投資之狀態，故原處分之系爭附

款以原告「應自核准換照之日起3年內改正違反衛廣法第5條第1項（黨政軍條款）情事」為廢止事由，該課予原告限期改正之作為義務，違反期待可能性原則，系爭附款於法有違。

⑷原處分雖以：「……五、另查近期實務上已有改正案例可稽：例如年代網際事業股份有限公司其上層股東受有黨政軍投資，恐影響其年代新聞台順利換發照，經本會告知後，即由該公司大股東買回上層股東上層股東所持有之股份，排除黨政軍條款投資之情形；又如民間全民電視股份有限公司前有政務人員直接持股，亦已自行排除該違反黨政軍條款之情形，……」惟被告並未說明原告有何種權利，得要求公司大股東買回上層股東所持有之股份，自難認原告就以此改正方式排除黨政軍條款投資之情形，有期待可能性；而民間全民電視股份有限公司前有政務人員直接持股，究如何排除違反黨政軍條款，被告並未敘明，尚難憑認原告得以相同方式排除違反黨政軍條款有期待可能性。且衛廣法第5條第1項規範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」，而非衛星廣播電視業者，已如前述。故被告主張原告得於能力範圍內，選擇適當之改正方式，以履行其依衛廣法第5條第1項規定所負義務，依系爭附款文句，被告對於是否行使廢止權仍有裁量空間，於此裁量空間內，被告會審酌原告是否已盡可能於其能力範圍內採取適當之改正方式，故原告主張系爭附款於客觀此無履行可能性，於法有違云云，為不足取。

⑸被告所舉本院108年度訴字第1806號判決，經查該判決係臺灣藝術電視臺持有衛星廣播電視事業執照（臺灣藝術臺），該案乃被告查得臺灣藝術臺董事悟覺妙天擔任國會政黨聯盟負責人，持有臺灣藝術臺股數7成計2,100萬股，涉有違反衛星廣播電視法第5條第4項、第5項規定之情事而遭裁罰及限期命改正，臺灣藝術臺不服，循序救濟，案

經本院108年度訴字第1806號判決認被告裁處並無違誤，駁回臺灣藝術臺之訴。比較108年度訴字第1806號判決之事實與本件事實可知，二案對於違反黨政軍條款之具體事實認定，顯然不同，無從比附援引而為被告有利之認定。

㈥綜上，原告先位聲明訴請撤銷原處分之系爭附款部分，有選擇訴訟類型之錯誤，欠缺權利保護必要，應予駁回。原告備位聲明部分，系爭附款既屬違法，應依行政訴訟法第200條第4款規定，以原告訴請撤銷原處分為有理由，予以准許，原告訴請判命被告應依原告110年11月9日之申請，作成無附款之許可換照之行政處分部分，自應視被告依本判決之意旨，另行作成適法之決定。從而，原告請求判命被告應作成如其備位聲明第2項所示之行政處分，依行政訴訟法第200條第4款規定，於請求命被告遵照本判決之法律見解對其作成處分部分為有理由，其餘部分，不應准許，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張舉證，經核於判決結果不生影響，爰不一一論駁。

八、據上論結，本件原告之訴為一部無理由、一部有理由，依行政訴訟法第200條第4款、第104條、民事訴訟法第79條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　5　　月　　18　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　陳　心　弘

法　官　鄭　凱　文

法　官　林　妙　黛

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　112　年　5　月　18　日

書記官　李　建　德