

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

112年度訴字第1112號

115年1月29日辯論終結

原告 東森電視事業股份有限公司

代表人 林文淵（董事長）

訴訟代理人 林奕辰 律師

複代理人 陳俊瑋 律師

訴訟代理人 楊政達 律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 陳崇樹（代理主任委員）

訴訟代理人 李元德 律師

邱瀚生

郭雅琳

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112年7月21日通傳內容字第11200049180號函關於附件所示部分，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

壹、程序事項：

一、本件被告代表人原為陳耀祥，訴訟進行中接續變更為翁柏宗、陳崇樹，業經其等聲明承受訴訟（本院卷一第285至287、349至351頁），核無不合，應予准許。

01 二、依行政訴訟法第111條第1項、第2項規定：「（第1項）訴狀
02 送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或
03 行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變
04 更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或
05 追加。」，查原告於起訴時訴之聲明為：「一、原處分（按
06 指被告民國112年7月21日通傳內容字第11200049180號函）
07 說明四及說明五(一)、(二)、(五)、(七)項均撤銷。二、訴訟費用由
08 被告負擔」（本院卷一第22頁），迭經變更訴之聲明後，又
09 變更訴之聲明為：「一、先位聲明（撤銷訴訟）：(一)原處分
10 說明四及說明五如附表1（原告行政訴訟補充理由(一)狀所
11 附，詳附件原處分內容欄所載，下稱附件）所示之負擔及行
12 政處分均撤銷。(二)訴訟費用由被告負擔。二、備位聲明（課
13 予義務訴訟）：(一)原處分撤銷。(二)被告應依原告112年2月14
14 日換發東森新聞台衛星廣播電視事業執照之申請，做成無如
15 附件所示負擔及行政處分之許可處分。(三)訴訟費用由被告負
16 擔。」（本院卷一第439頁，本院卷二第102頁），經被告無
17 異議而為本案言詞辯論（本院卷一第536頁，本院卷二第102
18 至107頁），依上開規定，應予准許。

19 貳、事實概要：

20 原告係衛星廣播電視事業（下稱衛廣事業），原經許可經營
21 之「東森新聞台」頻道（下稱系爭頻道），因所領衛廣事業
22 執照（執照號碼：衛廣字第4109400026號）之有效期限至11
23 2年8月2日屆滿，原告乃於112年2月14日依衛星廣播電視法
24 （下稱衛廣法）第18條第1項規定，向被告申請換發衛廣事
25 業執照，被告112年7月5日第1073次委員會議決議後，以112
26 年7月21日通傳內容字第11200049180號函（下稱原處分）許
27 可換照，並附加附件編號所示限制（按指說明四附加附件編
28 號1及說明五(一)、(二)、(五)、(七)），原告不服附件所示遂提起
29 本件訴訟。

30 參、原告主張略以：

- 01 一、依最高行政法院111年度上字第108號判決意旨、司法院釋字
02 第678號解釋協同意見書，衛廣法採許可制，且換照許可制
03 度中，主觀機關應採取較低審查密度，並為合義務性裁量，
04 未有法律授權，不得於許可時添加限制，本件原告係申請換
05 照，然被告卻添加附件所示之限制，顯屬違法，應予撤銷。
- 06 二、行政處分之附款及負擔與行政處分並無不可分，其性質為獨
07 立之行政處分，而附件所示實質上均課與原告作為、容忍或
08 不作為義務，應屬負擔之附款性質，均可單獨規制原告，原
09 告可單獨請求予以撤銷，縱認附件所示非獨立撤銷之行政處
10 分，依最高行政法院102年度判字第439號判決意旨，亦應可
11 撤銷。
- 12 三、「補正資料」僅係原告申請換照過程中，依被告所詢而為之
13 答覆，然被告於原處分說明四記載「本案許可旨揭頻道換發
14 執照，相關補正資料視為營運計畫之一部分，應確實執行」
15 逕自將原告所提補正資料視為營運計畫之一部分，違反衛廣
16 法第15條第1項本文規定，違反法律保留原則。
- 17 四、附件編號1所示違反法律保留原則、管轄權限及平等原則之
18 違誤：
- 19 (一)衛廣法未明文規定衛廣事業應制定編輯室公約、編輯室公約
20 之內容、授權被告有權要求原告應如何修正編輯室公約。原
21 告已依照營運計畫內容，制定編輯室公約，惟編輯室公約旨
22 在維護新聞之專業自主，其內容係經媒體經營者與新聞工作
23 者共同簽訂所達成之共識，屬於新聞媒體確保新聞自由之自
24 律事項，則附件編號1所示要求原告「修正編輯室公約」並
25 將之納入勞動契約條款，顯然違反法律保留原則之要求。
- 26 (二)新聞編輯室公約旨在維護新聞編輯室之獨立、專業、自主
27 (即內部新聞自由)，並非規範勞工福利及勞動事項。況原
28 告所擬定之編輯室公約，既非屬勞動法工作規則所臚列之勞
29 動條件範圍，原告實無單憑被告所為單方規制之表示，即將
30 編輯室公約逕予納入勞動條件之餘地。更遑論臺北市政府勞
31 動局認為：「所報編輯室公約，係依國家通訊傳播委員會規

01 定為維持編輯自主及新聞自由所締結之公約，非屬工作規則
02 所臚列之勞動條件範圍」（臺北市政府勞動局110年11月26
03 日北市勞資字第1106109671號函），顯見附件編號1所示無
04 執行之可能，已逾越其法律權限，應予撤銷。

05 (三)被告對國內各頻道之換照處分，並非均附加附件編號1所
06 示，原處分未能說明其給予差別待遇之理由，違反平等原則
07 甚明。

08 五、附件編號2所示增列重點審查項目，原告若拒絕辦理或配合
09 重點審查項目之要求，將受有被告不利處置之後果，實質上
10 係課予原告作為、容忍或不作為之義務，故附件編號2所示
11 應屬負擔之附款性質無疑，並非單純行政指導，且為「獨立
12 的行政處分」，具有權利保護必要性，違反法律保留原則、
13 平等原則、明確性原則、比例原則：

14 (一)附件編號2-1提及「經營者」、編號2-2提及「政媒分離」、
15 「經營階層」，然無任何具體說明或明確定義，已違反明確
16 性原則之要求。原告基於衛廣法第22條所自行訂定之自律規
17 範機制(按指：自律委員會)，並無「教育訓練課程應對經營
18 階層授課」之內容，蓋「自律委員會」與「教育訓練課程」
19 實屬二事，且原告之自律規範機制依法僅須報請被告備查，
20 被告亦無指定原告規劃特定教育訓練之權，附件編號2-1、2
21 -2所示屬增加法律所無之要求，違反法律保留原則。又被告
22 曾以111年4月20日通傳內容字第11148011160號函說明五第1
23 4項明文命原告董監事、股東均不得參與新聞部、東森新聞
24 台及東森財經新聞台之會議，然附件編號2-1、2-2卻又要求
25 應對經營者授以教育訓練課程，顯無正當法律基礎，益證被
26 告函文前後矛盾。此外，被告對國內各頻道之換照處分，並
27 非均有附加附件編號2-1、2-2之要求，原處分未能說明其給
28 予差別待遇之理由，違反平等原則。

29 (二)附件編號2-3要求原告就涉己事務範圍應增加節目主持人，
30 而衛廣法第22條及中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會
31 新聞自律執行綱要，均未明確規定自律規範中涉己事務之範

01 圍，亦未授權被告自為認定，又原告於自訂之自律規範中已
02 將自身公司、公司相關企業、負責人、主要股東、所屬員工
03 等與原告有密切法律關係之人納入涉己範圍，附件編號2-3
04 已違反法律保留原則。另附件編號2-3要求原告將節目主持
05 人加入涉己範圍，然原處分有何具體說明如何認定？違反明
06 確性原則。此外，被告對國內各頻道之換照處分，並非均有
07 附加附件編號2-3之要求，原處分未能說明其給予差別待遇
08 之理由，違反平等原則。

09 (三)再者，被告未說明附件編號2-4與原處分許可原告換發「東
10 森新聞台」執照間合理性及手段與目的之關聯，違反不當聯
11 結禁止之要求。又被告甚且於112年8月16日記者會公開表
12 示：「東森並非不能申請展延履行期限，只是必須提出情事
13 變更的具體事證，同時擬定履行計畫，否則難以據此核定合
14 理的展延期限」等語，被告逕以附件編號2-4要求原告於113
15 年3月31日前陳報112年相關負擔執行情形，違反誠信原則。

16 六、並聲明：

17 (一)先位聲明（撤銷訴訟）：

18 1.附件所示之負擔及行政處分均撤銷。

19 2.訴訟費用由被告負擔。

20 (二)備位聲明（課予義務訴訟）：

21 1.原處分撤銷。

22 2.被告應依原告112年2月14日換發東森新聞台衛星廣播電視事
23 業執照之申請，做成無如附件所示負擔及行政處分之許可處
24 分。

25 3.訴訟費用由被告負擔。

26 肆、被告抗辯意旨略以：

27 一、原處分說明四提及「補正資料」係原告原申請資料不全，被
28 告依衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業換照審查辦
29 法（下稱換照審查辦法）第7、8條規定，通知原告陳述意見
30 及補正，原告所為之補正資料，依換照審查辦法第11條規

01 定，視為營運計畫一部分，並無違反衛廣法第15條第1項本
02 文規定或法律保留原則。

03 二、附件編號1所示限制並未違反法律保留、管轄權限、平等原
04 則等：

05 編輯室公約作為保障內部新聞自由之制度，被告基於國家通
06 訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）第1條所定保障
07 言論自由、維護媒體專業自主之任務，且因新聞從業人員相
08 對於公司組織本身處於弱勢地位，為使內部新聞自由得以落
09 實，對於編輯室公約之制定及內容，被告自得予以監理。編
10 輯室公約為營運計畫之一部分，被告依原告就換照營運計畫
11 之說明，進而認定為保障內部新聞自由，要求原告於編輯室
12 公約內增加附件編號1所示以強化並落實編輯室公約，確屬
13 有據，並無原告所稱違反法律保留原則之違法。又編輯室公
14 約作為保障內部新聞自由之制度，其內容自與新聞從業人員
15 之勞動條件難以分離，被告基於上開保障言論自由、維護媒
16 體專業自主之法定職權，故被告以附件編號1所示並無違反
17 管轄權限。另被告所為原處分係針對原告過去營運計畫之執
18 行情形及未來六年營運計畫等項目進行評價後所為之決定，
19 與其他新聞台無可比較性，自無原告所稱違反平等原則可
20 言。

21 三、附件編號2所示均係行政指導，蓋其等效果僅係「列為下次
22 換照之重點審查項目」，未額外課予原告任何行為義務，自
23 亦未表明如原告未履行，被告將依行政程序法第123條第3款
24 廢止原處分之意，此部分未對外發生法律效力，又附件編號
25 2至5所示記載：「其執行情形並列為下次評鑑及換照之重點
26 審查項目」，係重申換照審查辦法第5條第2項規定內容，非
27 行政處分。

28 四、附件編號2-1、2-2、2-3所示未違反明確性原則、法律保留
29 原則及平等原則：

30 (一)明確性原則係要求受規範者得預見個案事實是否受規範，而
31 所謂「受規範者」應認係指「一般受該規範限定範圍之

01 人」，故附件編號2-1所示「經營者」、編號2-2所示「經營
02 階層」、「政媒分離」，以原告客觀上得否預見為考量。依
03 原告於112年9月18日提出行政起訴狀第11頁第11行至第18行
04 已將原告之董監事、股東等列為經營者，且「經營階層」係
05 指衛廣法第5、50條關黨政軍條款之規定，足證原告對於
06 「經營者」、「經營階層」之內容並非不可預見，且公司法
07 第8條就公司負責人有所規範，原告作為股份有限公司，由
08 法規範整體而言，原告已預見「經營者」、「經營階層」之
09 文義，附件編號2-1、2-2所示「經營者」、「經營階層」並
10 未違反明確性原則。

11 (二)又附件編號2-1、2-2、2-3所示限制均僅為建議，且未指
12 定教育訓練課程應對經營者授課，未違反法律保留原則，況
13 此為被告基於法定職權所為行政指導，無違反法律保留原
14 則。

15 (三)另被告所為原處分係針對原告過去營運計畫之執行情形及未
16 來六年營運計畫等項目進行評價後所為之決定，與其他新聞
17 台無可比較性，自無原告所稱違反平等原則可言。

18 五、附件編號2-4所示僅係提醒原告注意被告107年1月31日委員
19 會議決議、107年5月23日通傳內容字第10700076790號函
20 (下稱107年5月23日函)、110年10月27日通傳內容字第110
21 00647080號函(下稱110年10月27日函)所附負擔中與原告
22 有關部分，並未額外課予原告義務，亦未增加原告負擔，故
23 附件編號2-4所示未違反不當聯結禁止原則。

24 六、並聲明：

25 (一)原告之訴駁回。

26 (二)訴訟費用由原告負擔。

27 伍、如事實概要欄所載之事實，有原告112年1月24日東森新聞台
28 換照申請書及未來6年營運計畫書(原處分卷二第1至433
29 頁)、被告112年2月22日通傳內容決字第11248004460號函
30 檢附原告「東森新聞台」第1次應補正事項(原處分卷一第4
31 至16頁)、原告112年2月23、24日與被告間電子郵件擷圖暨

01 檢附之相關補正資料（原處分卷一第17至63頁）、被告112
02 年6月14日第1070次委員會議紀錄（原處分卷一第168至170
03 頁）、被告112年6月20日通傳內容決字第11248015990號函
04 暨檢附之原告申請換發「東森新聞台」衛廣事業執照討論案
05 112年6月14日第1070次委員會議到會陳述後補正議題（原處
06 分卷一第171至175頁）、被告112年7月5日第1073次委員會
07 議紀錄（原處分卷一第204至206頁）、原處分（本院卷一第
08 65至68頁）、原告112年7月27日衛廣字第4109400026號衛廣
09 事業執照（原處分卷一第229頁）附卷可稽，復為兩造所不
10 爭執，堪信為真實。

11 陸、本院之判斷：

12 一、先位聲明（訴請撤銷附件所示）部分：

13 (一)衛廣法第6條第1項規定：「衛星廣播電視事業之經營，應填
14 具申請書及營運計畫，向主管機關提出申請，經審查許可，
15 發給衛星廣播電視事業執照，始得營運。」第10條第1項規
16 定：「申請經營衛星廣播電視事業有下列情形之一者，主管
17 機關應附具理由駁回其申請：一、違反第4條或第5條規定。
18 二、申請人之董事、監察人或申請人為設立中公司，其發起
19 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
20 之董事、監察人或經理人，曾利用工作之職務關係犯罪，經
21 宣告有期徒刑以上之刑確定，尚未執行完畢，或執行完畢、
22 緩刑期滿或赦免後尚未逾3年。三、申請人之營運計畫有違
23 反法律強制或禁止規定之虞或對國家安全、產業整體發展、
24 公共秩序或善良風俗有不利影響。四、申請人之資金及執行
25 能力，不足以實現其營運計畫。五、申請人因違反本法規
26 定，經撤銷或廢止衛星廣播電視事業許可未逾2年。」第11
27 條第1項規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事
28 業分公司之執照有效期間為6年。」第18條規定：「（第1
29 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
30 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
31 運計畫向主管機關申請換照。（第2項）主管機關受理前項

01 換照之申請，除審查其申請書及換照之營運計畫外，並應審
02 酌下列事項：一、營運執行報告、評鑑結果及評鑑後之改正
03 情形。二、違反本法之紀錄。三、播送之節目及廣告侵害他
04 人權利之紀錄。四、對於訂戶紛爭之處理。五、財務狀況。
05 六、其他足以影響營運之事項。（第3項）第1項之換照程
06 序、審查項目、評分基準及其他應遵行事項之辦法，由主管
07 機關定之。」換照審查辦法第2條第1項規定：「衛星廣播電
08 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
09 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
10 畫向主管機關申請換照。」第8條規定：「衛星廣播電視事
11 業及境外衛星廣播電視事業申請換照者，填具之申請書、營
12 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
13 正；屆期不補正或補正不全時，駁回其申請。」。

14 (二)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
15 照，始得為之，其執照之有效期限為6年，業者於執照期限
16 屆滿前，欲繼續經營應提出換照申請，故中央主管機關許可
17 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
18 6年期限之授益行政處分，惟衛廣法關於換發照之要件及程
19 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
20 定。換言之，許可執照屆期前之續行換照申請案件，係以業
21 經中央主管機關審查認定符合衛廣法規定之要件，且已有多
22 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
23 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
24 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
25 評估；且為保障衛廣事業經營者之權益，業者在執照有效期
26 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
27 利益與市場地位，當不能漠視其財產權之保障，其經營已得
28 績效之衛廣事業，應受到存續保障，故換取新效期許可執照
29 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
30 申請案件相提併論，應採行較低密度之管制架構，中央主管

01 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
02 裁量。

03 (三)依行政程序法第93條「(第1項)行政機關作成行政處分有
04 裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為
05 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
06 限，始得為之。(第2項)前項所稱之附款如下：一、期
07 限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。
08 五、保留負擔之事後附加或變更。」第123條第2款、第3款
09 「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由
10 原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……二、原處分機
11 關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益
12 人未履行該負擔者。……」第125條「合法行政處分經廢止
13 後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效
14 力。但受益人未履行負擔致行政處分受廢止者，得溯及既往
15 失其效力。」等規定，足見處分機關作成裁量行政處分即有
16 為附款之權限，本件被告許可原告換照與否，既享有裁量
17 權，則其作成原處分為許可之裁量時，自許為附款，並無違
18 反法律保留原則。所謂「負擔」係指行政機關作成授益處分
19 時，課予處分相對人非法律明定之作為、不作為或忍受等義
20 務，受益人未履行該義務，行政機關得強制其履行，否則，
21 即廢止該授益處分使其溯及既往失效；而「保留行政處分之
22 廢止權」則指行政機關作成行政處分時，附加保留於將來發
23 生廢止事由時，得廢止該行政處分。是以，行政機關作成授
24 益處分所為附款，究屬「負擔」抑或「保留廢止權」，當視
25 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
26 明附款係屬保留廢止權者，自無解釋其為負擔之餘地（最高
27 行政法院111年度上字第108號判決意旨參照）。

28 (四)觀諸衛廣法或換照審查辦法對於衛廣事業是否負有將同仁勞
29 動條件納入編輯室公約（按指附件編號1）、違反兒童及少
30 年福利與權益保障法之內控機制及提升經營者及員工職能素
31 養之教育訓練（按指附件編號2-1），或注意政媒分離、建

01 議聘請外部講師對經營階層等授課（按指附件編號2-2）、
02 自律規範報導涉已事件包含節目主持人等（按指附件編號2-
03 3）、規劃持續落實被告先前函所附加負擔內容（按指附件
04 編號2-4）之作為義務，欠缺明確規範。

05 (五)依行政程序法第94條「前條之附款不得違背行政處分之目
06 的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」之規定，
07 行政處分之附款必須具合目的性，且不得有不正當之聯結，
08 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
09 實現重大困難者，行政機關所為附款之裁量權行使，即有逾
10 越權限及濫用之情形（行政訴訟法第201條參照），違反比
11 例原則。再觀諸前引衛廣法關於換照的規定及換照審查辦法
12 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
13 事業，於原執照有效期限屆至之前，得逕行申請換照，乃鑑
14 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
15 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
16 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
17 許可換照處分，裁量決定附加附款時，必須確認處分相對人
18 就該附款內容有自主履行可能性，亦即應具期待可能性，方
19 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
20 存續。

21 (六)末按對於羈束處分之附款，固得單獨以該附款為程序標的，
22 提起撤銷訴訟救濟，但於裁量處分，因行政機關如知悉行政
23 處分之附款違法將為其他決定者，人民應提起課予義務訴
24 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
25 之法律見解為新決定，不得以單獨請求撤銷該附款，否則，
26 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
27 不須作成，或不欲作成之行政處分。經核附件所示之情形，
28 並非法律明定之義務，亦非屬法定廢止權之事由，依其義務
29 性質並無從為強制執行，再結合關於附件編號1所示原處分
30 說明四)業已載明「……如未履行負擔，本會（按指被告）
31 得依同法第123條規定廢止本處分」（本院卷一第66頁），

01 被告保留原處分之廢止權，原告如未於期限內改正完成，被
02 告得廢止許可並註銷執照之效果以觀，被告以原告未履行所
03 命改正義務，作為保留行使廢止權之事由，附件編號1所示
04 自屬保留原處分廢止權之性質。揆諸上開說明，本件原告應
05 提起課予義務訴訟，請求判決命行政機關應作成無附件所示
06 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
07 撤銷附件所示，故原告先位聲明訴請撤銷附件所示部分，實
08 屬擇用訴訟類型錯誤，欠缺權利保護必要，應予駁回。

09 二、備位聲明部分：

10 (一)附件編號1部分：

11 1.查原告主張「東森電視新聞部編輯室公約」（下稱原告編輯
12 室公約）乃透過制度來保障內部新聞自由，大多源自德國經
13 驗，核心包含「新聞編輯自主性」、「媒體勞動者思想、信
14 念自由的保護」兩大主軸，並由經營者與編輯部門雙方簽
15 署，編輯室公約第9條記載：原告不得以人事獎懲等不利新
16 聞部員工之處分，干預或影響新聞部員工對新聞處理之不同
17 觀點等語（本院卷一第383頁），復為被告所不否認（本院
18 卷一第326至337、508頁），可知編輯室公約係為落實內部
19 新聞自由，使新聞從業人員有免於新聞媒體事業主之不當干
20 預的內部自主性，能夠獨立、專業、自主地進行新聞工作，
21 達到採訪自由、傳遞自由及發表自由，故新聞從業人員與媒
22 體新聞事業主之僱傭關係與一般企業體內之僱傭關係並非可
23 等同視之。從而，被告基於通傳會組織法第1條之法定職
24 權，為達成保障內部新聞自由之公共任務，經檢視原告編輯
25 室公約之內容，為確保編輯室公約得以落實內部新聞自由，
26 而為附件編號1所示，核與原告編輯室公約制訂目的相符，
27 亦符合原處分於換照申請時審核內部控管機制與自律組織運
28 作之執行情形之目的。

29 2.附件編號1所示編輯室公約係為保障內部新聞自由之制度，
30 其內容自與新聞從業人員之勞動條件難以分離，故附件編號
31 1所載「勞動契約之基本構成要件」等文字與被告藉由編輯

01 室公約保障內部新聞自由之目的間確有正當合理關聯，又以
02 修正編輯室公約是為達到落實內部新聞自由之目的，保障內
03 部新聞自由，附件編號1所示要求原告修正編輯室公約達到
04 此目的即可，被告並非要求原告修改其與全體員工間之勞動
05 契約，且編輯室公約係由新聞部及新聞部相關同仁共同遵
06 循，亦非全體員工，原告主張現實上窒礙難行云云，難以採
07 信。綜上，附件編號1所示原告有自主履行的可能性，原告
08 主張將之納入編輯室公約，違反法律保留原則、管轄權限
09 等，為不足採。

10 (二)附件編號2部分：

11 1.查附件編號2-1所示關於違反兒童及少年福利與權益保障法
12 等裁處紀錄、請原告檢討、避免再次違規，涉及衛廣法第18
13 條第2項第3款規定關於被告受理換照申請應審酌播送之節目
14 及廣告侵害他人權利之紀錄事項，又附件編號2-1、2-2、2-
15 3為被告基於通傳會組織法第1條之法定職權所為，況被告僅
16 係要求原告內控機制及教育訓練等以避免再次違規，或建議
17 聘請外部講師授課或涉己事件納入於原告、原告關係企業
18 等，原告主張違反法律保留原則、管轄權限云云，為不足
19 採。

20 2.附件編號2-4所提及之本會（按指被告）107年1月31日第786
21 次委員會議決議及107年5月23日函、110年10月27日函所附
22 加之負擔內容，觀諸上開會議決議及各該函（原處分卷一第
23 251至255、261至263、306至310頁）均為先前被告要求原告
24 遵行之事項（原告須增加投入資金自製戲劇等之製播），且
25 原告先前（即107年5月23日函）准予換發系爭頻道衛廣事業
26 執照之附款，復為原告所不否認，則附件編號2-4所示涉及
27 衛廣法第18條第2項第6款規定關於其他足以影響營運之事項
28 事項，且無增加原告義務致原告無自主履行的可能性，原告
29 主張違反法律保留原則等云云，委不足採。

30 (三)承前所述，因附件所示或符合原處分於換照申請案審查內部
31 控管機制與自律組織運作執行之目的，亦與原告編輯室公約

01 及新聞倫理委員會組織章程之規範目的相合，並無增加原告
02 義務致原告無自主履行的可能性，自無原告所述違反法律保
03 留原則等情形，原處分即無違誤，且附件所示與原處分不具
04 獨立性，故原告備位聲明訴請撤銷原處分，並命被告作成無
05 附件所示之許可換照處分，為無理由。

06 三、綜上，原告先位聲明訴請撤銷附件所示，欠缺權利保護必
07 要，應予駁回，備位聲明訴請撤銷原處分，並命被告作成無
08 附件所示之許可換照處分，亦為無理由，應予駁回。

09 柒、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及陳述，經本院
10 詳加審酌後，或與本件之爭執無涉，或對本件判決結果並不
11 生影響，爰不予逐一論列，附此敘明。

12 捌、據上論結，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

13 中 華 民 國 115 年 3 月 12 日

14 審判長法官 鍾啟煌

15 法官 李毓華

16 法官 蔡如惠

17 一、上為正本係照原本作成。

18 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
19 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
20 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
21 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
22 繕本）。

23 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
24 逕以裁定駁回。

25 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
26 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
27 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
28

得不委任律師為 訴訟代理人之情 形	所需要件
(一)符合右列情	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具

形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 115 年 3 月 12 日

書記官 陳湘文

附件（即原告行政訴訟補充理由(一)狀所附附表1之原處分記載文字欄內容）

編號	原處分內容
1	說明四 ……負擔內容如下：依本次換照資料，112年6月14日到會說明及112年6月26日補正說明，「東森電視新聞部編輯室公約」第9條規定，已明確規範公司不得以人事獎懲等不利新聞部員工之處分，干預或影響新聞部員工對新聞處理之不同觀點。而為落實新聞專業自主與新聞部門獨立性，貴公司應修正編輯室公約，並納入「本公約為本公司製播

	新聞同仁基本勞動條件之一，並應視為勞動契約之基本構成要件，本公司不得因製播新聞同仁主張本公約之權利而給予不利之處分」之規定；公約完成修正並簽署，應於公司官網公開，並應於文到之次日起3個月內報送本會。
2	說明五 本案請貴公司依以下總評意見確實辦理，其執行情形並列為下次評鑑及換照之重點審查項目：
2-1	(一)執照效期間因違反兒童及少年福利與權益保障法受本會裁處1件，另有14次受本會依衛星廣播電視法裁處紀錄（違反節目分級辦法1件、妨害兒少身心健康2件、違反事實查證3件、節目插播廣告次數3件、妨害公序良俗2件、節目與廣告未區隔2件、新聞節目置入1件），本次評鑑期間仍因違反事實查證2件、節目插播廣告次數2件、節目與廣告未區隔1件，而計有5件違規（以行為日計），請確實落實內控機制及教育訓練，提升經營者及員工職能素養，如有違規情事，請立即召集相關人員檢討，避免再次違規。
2-2	(二)旨揭頻道製播特定類型節目（新聞，含談話性節目），請注意事實查證、公平原則、編業分離、政媒分離、涉己事件報導，並將前開事項及編輯室公約納入相關（附表贅字「訂」）教育訓練題材，並建議聘請外部講師分別對貴公司經營階層及旨揭頻道新聞及其他新聞性節目製播人員授課。
2-3	(五)請依貴公司所訂之自律規範報導涉己事件；建議涉己事件範圍包含貴公司、貴公司關係企業、負責人、主要股東、所屬員工及節目主持人，並請將相關文字列入自律規範。
2-4	(七)請貴公司應依本會107年1月31日第786次委員會議決議及107年5月23日通傳內容字第10700076790號函暨110年10月27日通傳內容字第11000647080號函所附加之負擔內容執行，請依規劃持續落實前開負擔，並於113年3月31日前將112年相關負擔執行情形陳報本會。