臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
112年度訴更一字第73號
113年4月25日辯論終結

原　　告　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
被　　告　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥
訴訟代理人　余仁傑
　　郭雅琳
　　李元德　律師

上列當事人間因衛星廣播電視法事件，原告不服被告中華民國109年7月23日通傳內容字第10900044540號函，提起行政訴訟，本院前以109年度訴字第1067號判決後，經最高行政法院111年度上字第108號判決廢棄發回，本院更為判決如下：

主　文

原處分撤銷。

被告就原告民國109年2月3日之換照申請案，應依本判決之法律見解作成決定。

原告其餘之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告係衛星頻道節目供應事業(下稱節目供應事業)，原經許可經營「緯來精采台」一般頻道(下稱系爭頻道)，因所領系爭頻道之衛星廣播電視事業(下稱衛廣事業)執照(號碼：0000000000)，有效期間至民國109年7月30日屆滿，原告依衛星廣播電視法(下稱衛廣法)第18條第1項規定，於109年2月3日以線上申辦方式向被告申請換照。被告

審認原告上層股東中國人壽保險股份有限公司(下稱中壽公司，112年11月9日更名為凱基人壽保險股份有限公司)受勞動部勞動基金運用局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，致原告有受政府間接投資，違反衛廣法第5條第1項規定(下稱黨政軍條款)之情事，經提被告109年7月22日第919次委員會議決議許可原告換發衛廣事業執照，並附加內容為：原告應自許可換照之日起3年內改正違反衛廣法第5條第1項規定情事；被告依行政程序法第93條第2項第4款規定，保留本行政處分之廢止權，如原告未於期限內改正完成，被告得依同法第123條第2款規定，廢止許可並註銷執照之附款(下稱系爭附款)，被告據以109年7月23日通傳內容字第10900044540號函(下稱原處分)通知原告。原告不服，提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

㈠、衛廣法就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，欠缺明確規範，被告以系爭附款命原告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，且依其性質並無從為強制執行，原告就系爭附款內容因欠缺自主履行之可能，而不具期待可能性，無從實現衛廣法之規範目的及保障衛廣事業之財產權存續，乃屬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，被告迄今猶稱原告依衛廣法第5條第1項規定，負有防止受黨政軍直接或間接投資之義務，且屬原告得否經營衛廣事業之消極資格，已與最高行政法院發回意旨相違背，被告就系爭附款之裁量權行使，顯有逾越權限及濫用，且違反比例原則，原處分此部分即屬違法。

㈡、原告係因多層持股關係，而間接受系爭基金投資，且系爭基金與原告並無直接、間接控制等類似之監督關係，可見系爭基金對於原告媒體專業自主性顯無存在實質影響力。又原告及中壽公司均係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，任何人均得透過有價證券集中交易市場

買受原告或中壽公司股份，基於股份自由轉讓原則，原告及中壽公司不僅無法選擇或拒絕特定人於公開市場交易其股票，甚因股市交易狀況瞬息萬變，原告無從即時掌握直接或間接持有原告所有上層股東股權之變化狀況，現行法令也未賦予原告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，是原告雖努力尋找適當之方法改正，如在股東常會開會通知書上載明黨政軍條款，促請所有股東注意，而非如被告所述毫無作為，然縱使原告有此作為，仍發生系爭基金為理財目的而間接投資原告等情事，此非原告所能預見、防止或排除等語。為此聲明求為判決：1.原處分撤銷。2.被告就原告109年2月3日申請換發緯來精采台衛星廣播電視事業執照，應作成無附款之許可換照處分。

三、被告則略以：

㈠、黨政軍條款旨在落實黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播產業健全發展，以維護媒體專業自主，是原告依衛廣法第5條第1項規定負有防止受黨政軍直接或間接投資之義務，且屬原告得否經營衛星廣播電視服務之消極資格，故原告自申請經營時起，於經營期間內均應履行衛廣法第5條第1項所定之義務。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，而原告作為衛廣事業，本即負有防止衛廣法第5條各項所定情事發生之義務，故原處分所附系爭附款，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，並無增加其他義務，且原告亦明知其有遭政府間接投資之情事，故原告於前開改正期間內，本於其防止義務，即應於能力範圍內採取適當之改正措施。原告未採取任何積極改善措施前，即主張排除政府機構投資非己力所能完成，顯然漠視其所負防止義務。

㈡、回復為未違反義務狀態之手段並不限於法律上之手段，且不以主管機關具體指明改善手段為必要，原告得採取法律上或事實上手段以履行上開義務，且被告命原告限期改正即足，無須具體指明改善手段。原處分所列改正案例僅係例示，原

告於其能力範圍內，得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。況系爭附款所定改正期間長達3年，原告於改正期間未屆至，且尚未採取任何事實上或法律上作為前，即主張其無履行系爭附款之期待可能性，難認可採。又觀諸原告111年度及112年度股東常會通知書第8條略載以「依衛廣法第5條第1項及第4項之規定，政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託，政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資衛廣事業；是以原告股東不得具有黨政軍身分，亦不將持股轉讓予具黨政軍身分者，如股東具有黨政軍身分，應將持股轉讓予不具黨政軍身分者」，足證原告於原處分作成後得依系爭附款進行改正等語資為抗辯。為此聲明求為判決：駁回原告之訴。

四、本院查：

㈠、本件相關法規與說明：

1.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2條第2款、第4款規定：「本法用詞，定義如下：二、衛星廣播電視事業：指直播衛星廣播電視服務事業及衛星頻道節目供應事業。四、衛星頻道節目供應事業：指自有或向衛星轉頻器經營者租賃轉頻器或頻道，將節目或廣告經由衛星傳送至供公眾收視聽之播送平臺之事業。」、第3條規定：「本法之主管機關為國家通訊傳播委員會。」、第6條規定：「(第1項)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4項)第一項至前項之許可程序、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。」、第10條第1項第1款規定：「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、違反第四條或第五條規定。」、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。」、第15條規定：「(第1項)申請書及營運計畫內容於許可後有變更時，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，應向主管機關為變更之申請。但第七條第一項第三款內容有變更者，不在此限。(第3項)前二項變更內容有第十條第一項第一款至第四款情形之一者，主管機關應附具理由駁回其申請。」、第18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。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。」、第19條規定：「主管機關經依前條第二項規定審查，認申請人有營運不善之虞，或令限期補正資料，屆期不補正或補正不全時，駁回其申請。」、第46條規定：「衛星廣播電視事業……有下列情形之一者，處新臺幣三十萬元以上三百萬元以下罰鍰，並令其停止經營；未停止經營者，得按次處罰，並得強制拆除或沒入其設備：一、違反第六條第一項至第三項或第六十四條第一項準用第六條第一項規定。二、許可經撤銷或廢止後，仍繼續經營業務。」被告依衛廣法第18條第3項授權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條第1項規定：「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六個月，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5條規定：「(第1項)衛星頻道節目供應事業(以下簡稱節目供應事業)申請換照者，應填妥申請書(附表一之三)、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)頻道經營理念與節目或內容編排之執行情形。(二)內部控管機制與自律組織運作之執行情形。(三)財務狀況。(四)客服部門編制與意見處理之執行情形。(五)其他經主管機關指定之事項。二、未來六年營運計畫：(一)經營之頻道數目、頻道名稱及信號傳輸方式。(二)節目規畫。(三)傳播本國文化及本國自製節目之實施方案。(四)內部控管機制及節目編審制度。(五)收費基準及計算方式。(六)其他經主管機關指定之事項。(第2項)申請案件之頻道屬性為一般頻道者，前項營運計畫執行報告及營運計畫應分別依附表四之二、附表三所載之指定細項撰寫，並檢附營運計畫摘要表(附表二之二)、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。」、第11條規定：「節目供應事業及境外節目供應事業申請換照其頻道屬性為一般頻道者，除有第八條或第九條情形應予駁回外，應依下列審查項目及評分基準審查：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，四十分：(一)頻道經營理念與節目編排之執行情形。(二)內部控管機制與自律組織運作之執行情形。(三)財務狀況。(四)客服部門編制與意見處理之執行情形。(五)其他事項之執行情形。二、未來六年營運計畫，六十分：(一)市場定位與頻道規畫。(二)內部控管機制及內容編審制度。(三)財務規畫與收費基準。(四)公司組織與人員訓練。(五)客服部門編制與意見處理。前項評分合計低於六十分者為不合格，應不予許可。第一項第一款各審查項目之審查基準，準用衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業評鑑審查辦法所訂審查基準；第一項第二款各審查項目之評分基準，準用衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業申設審查辦法第十三條第一項規定。申請案件有違反本法第十條第一項第三款、第四款、第十二條或第十九條前段規定之情形者，應附具理由駁回其申請。」、第13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申請換照之案件，應以每頻道為申請單位並分別核發執照。」核與衛廣法前揭規定之立法意旨相符，且未逾母法授權範圍，得予適用。

2.法律文義解釋應以法規條文之文字意義為出發，解釋不可背離法規條文之文義可能性範圍，而觀之衛廣法第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。」該項規定係禁止「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人」直接或間接投資衛廣事業，揆其立法本旨，當為使政府及政黨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。是可知，除非有衛廣法第10條第1項第1款或同法第15條第3項所定之情形，衛廣法第5條第1項乃課予「政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人」有不得直接、間接投資衛廣事業之不作為義務，該項不作為義務之主體為「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，且其不作為義務內涵為「不得直接、間接投資衛廣事業」，尚難逕自該項規定推導出衛廣事業有何防止政府或政黨直接或間接投資之義務，亦即對於衛廣事業是否負有不被黨政投資之不作為義務，以及有無改正被黨政投資之作為義務，現行法制欠缺明確規範。至衛廣法第50條固規定：「衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業或他類頻道節目供應事業違反第五條第一項至第五項或第六十四條第一項準用第五條第一項至第五項規定，處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰，或廢止其許可並註銷其執照。」然衛廣事業既非衛廣法第5條第1項所定負有行政法義務之人，衛廣法第50條卻以衛廣事業為處罰對象，使衛廣事業為他人即政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人直接或間接投資衛廣事業之行為負行政罰責，形成負有義務者毋庸受處罰，不負義務者卻遭受處罰之結果，不僅立法體

例上有扞格之處，更有違反行政罰法上行為責任原則之慮。是以，基於行政罰法第1條及第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，則衛廣法第50條應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，故意共同實施違反衛廣法第5條第1項所定義務之行為，或依行政罰法第15條至第17條規定應併同處罰之情形，始有適用餘地，合先敘明。

3.衛廣法105年1月6日修正公布全文，被告依衛廣法前揭規定之授權，於105年7月6日訂定發布換照審查辦法，其中第9條規定：「衛星廣播電視事業申請換照案件有下列情形之一者，不得補正，應附具理由駁回其申請：一、違反本法第四條第三項規定，而有外國人直接持有衛星廣播電視事業之股份，超過該事業已發行股份總數百分之五十之情形。二、違反本法第五條規定，而有政府、政黨或相關事業、財團法人及人員投資或任職之情形。」明定違反衛廣事業申請換照資格要件不得補正之情形及處理程序，惟106年7月18日刪除第9條條文，其理由謂：「一、衛廣事業之申請換照案件不得補正情形及其處理方式，考量本法第10條第1項第1款僅明定申請經營衛廣事業有違反本法第4條或第5條規定，主管機關應附具理由駁回其申請，並未明定申請換照案件亦應駁回，顯係立法者刻意保留。本條現行規定顯有擴大解釋，逾越母法授權範圍，爰依法律保留及法律優位之法理原則，予以刪除。二、本條刪除後，換照案件倘有違反本法第4條第3項或第5條規定之情形者，將回歸由本法規範。按……違反本法第5條規定，而有政府、政黨或相關事業、財團法人及人員投資或任職之情形，依本法第50條規定處新臺幣20萬元以上2百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰，或廢止其許可並註銷其執照。現行規定對衛廣事業正常營運之權益、消費者收視權益，員工勞動生存權益等影響甚鉅，若不立即修正，對公共利益將造成傷害；且考慮衛

廣事業經營許可之換發均受執照期限之拘束，爰予修正刪除，以維護公共利益。」換照審查辦法106年7月18日修正總說明亦謂：「本次修正刪除第9條有關衛廣事業換照案件倘有違反衛廣法(以下簡稱本法)第4條第3項外國人持股限制規定，或本法第5條黨政軍投資限制規定者，不得補正，應附具理由予以駁回之規定。刪除之後換照案件倘有違反本法第4條第3項或本法第5條規定，將回歸本法分別依第49條第1款或第50條規定，處以新臺幣20萬元以上2百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者得按次處罰，或廢止其許可並註銷其執照。綜觀本法，立法者僅於第10條第1項第1款規定申請經營衛廣事業有違反第4條、第5條規定者，主管機關應附具理由駁回其申請，但並未規範申請換發衛廣事業執照案件倘違反第4條、第5條規定不得換照。本辦法現行第9條規定使得違反者，不得補正並予駁回，係直接取銷衛廣事業持續經營權益，明顯逾越母法規定，確有過於嚴苛、過度擴大解釋，且影響衛廣事業合理經營之權益甚鉅，對整體公共利益造成損害。……本辦法既是衛廣法的授權子法，自不得逾越母法規定。且執照之換發係檢視既有業者能否持續經營，關係勞工權益、消費者收視權益、投資者的產業權益、市場及社會的穩定，不可與申設案件等同視之。本辦法第9條修正係考量法律優位及法律保留之法理原則，維護衛廣事業經營權益，並保障消費者收視權益及衛廣事業從業人員勞動權益等整體公共利益。」綜上可知，衛廣法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，係採申請許可制並附期限之方式為管理，受許可者於開播營運一定期間後另須定期申請換照，以確保衛星廣播電視業者善盡其傳播媒體之社會責任，是國家對於衛廣事業之營業許可及營運管理，係以經營許可、營運評鑑(衛廣法第17條規定參照)及定期換照作為對衛廣事業的管制手段。亦即，衛廣法對於衛廣事業經營者之市場進入，係採許可之高度管制架構，主管機關所核發之衛廣事業經營許可，性質上

屬授益行政處分，執照有效期間為6年，取得執照後屆滿3年應辦理評鑑，衛廣事業於營運許可期限屆滿仍欲經營時，應於法定期限內向主管機關申請換發另一性質上同屬授益行政處分之執照，且有效期間同為6年，然與前述衛廣法第6條關於發照之規定相較，可見衛廣法明文區分「申設發照」與「定期換照」兩種不同管制措施、管理目的與作用，各分屬不同事項，關於換照之要件及程序另設明文規範，並非當然適用初次申請許可執照之發照規定(衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業申設審查辦法參照)。換言之，不同於擬初次或重新進入市場之申請人，已取得經營許可之衛廣事業至少在初次申請時，即經主管機關審查認定滿足衛廣法所定之積極與消極主、客觀資格要件，則許可執照屆期前之續行換照申請案件，係以前經主管機關審查認定符合衛廣法規定之要件，且已有多年持續營運狀態為申請審核基礎，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，法定管制目的是否能在換照後繼續實現或獲得維繫，主管機關已有較為充分資料可供評估；且為保障已營運之衛廣事業權益，業者在執照有效期間內既已依營運計畫之進度，投注相當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，應受到一定程度之存續保障，另為兼顧視聽公眾已建立之消費習慣與收訊權益，故換取新效期許可執照之申請案件，其管制措施與內容自不能與初次經營衛廣事業執照之申請案件相提併論，而應採行較低密度之管制架構，管制目的乃在確保事業適於繼續營運。

㈡、上開事實概要欄所述之事實，有系爭頻道衛廣事業執照(前審卷第36頁)、109年2月3日申請資料(本院卷第197-201頁)、原告股東名冊及股權結構圖(原處分卷第4-10頁)、中壽公司股權分散表(原處分卷第12頁)、原告108年12月31日切結書(原處分卷第11頁)、被告第919次委員會議紀錄(原處分卷第13-14頁)、原處分及送達證書(前審卷第29-35頁、原

處分卷第22頁)、衛廣字第4109700046號衛廣事業執照(原處分卷第24頁)等件在卷可稽，為可確認之事實。經查：

1.行政訴訟法第260條第3項規定：「受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。」本件為經最高行政法院發回更審之案件，本院在此個案中，應受最高行政法院發回判決所表示個案法律意見之拘束，並依其提示之法律意見，據以為解釋法律之指針，而本件最高行政法院所為之法律上判斷：「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，本件被告許可原告換照與否，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。經核系爭附款命原告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被告保留原處分之廢止權，原告如未於期限內改正完成，被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」為其廢棄前審判決之基礎，本院自應受其拘束，而認系爭附款為保留原處分廢止權之附款。

2.所謂保留行政處分之廢止權，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。廢止保留是一種特殊的解除條件，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，不在便利廢止處分之作成，而在於排除廢止時對處分相對人財產損失之補償(行政程序法第126條第1項規定參照)。因行政處分是否添加附款，係行政機關裁量權之行使，此項裁量權之行使，不得有逾越權限及濫用權力情形(行政訴訟法第201條規定參照)，並應受一般法律原則(例如比例原則)之拘束。是以，附款內容對於處分相對人之權益構成一定程度限制，故須具備一定之正當性，行政程序法第94條就行政處分添加附款乃明定：「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。」準此，行政處分之附款必須具合目的性，且不得有不正當之聯結。所謂「合目的性」之要求，僅係消極性之最外部界線，即行政處分只要不因附款之附加，致使行政處分目的之實現受到阻礙或妨害，即合致合目的性之要求，而非必須積極促進行政處分目的之達成。又附款添加除應具備合目的性要件外，尚應與主行政處分之目的具有正當合理之關聯，行政行為不得繫於人民與該行政行為無正當合理關聯之對待給付，凡無合

理關聯而不應併聯考量及處理之事項，縱該二事項分別量處均不違法，其併予考量及處理仍屬不當聯結而違法，此即不當聯結禁止原則。亦即，行政處分之附款，既在達成行政處分及其所根據法律之目的，附款之合法性原因，即存在於該法律目的。如以附款達成非行政處分目的之其他目的，縱然該其他目的本身亦具有意義，但該目的並不在附款所根據實體規定之授權內，仍構成裁量之瑕疵。承前述，衛星廣播電視經營之許可及期限屆滿換照之申請，既分屬不同事項，管制密度亦有差別，被告於受理換照申請事項時，欲藉加附款方式，使政府、政黨及相關機構全面退出媒體，維護媒體專業自主，其附款種類及內容自應有別。值此，被告就原告申請作成許可換照處分時，附加系爭附款內容，並不因此附款之附加，致使主行政處分准予原告繼續營運之目的實現受到阻礙，固具有合目的性，惟系爭附款要求原告應自許可換照之日起3年內改正違反衛廣法第5條第1項規定情事，究其實際目的，乃要求政府、政黨及相關機構應全面退出媒體。然而，衛廣法第5條第1項本身所課予不作為義務之主體既為政府、政黨及相關機構，並非原告，且其不作為義務內涵係不得直接或間接投資衛廣事業，已難謂原告有何違反衛廣法第5條第1項規定之處。再者，依衛廣法第10條第1項第1款規定，申請許可經營衛廣事業時，申請人須未有違反衛廣法第5條規定之情事，營運期間如有申請書或營運計畫內容於許可後有變更，申請變更時亦須未有違反衛廣法第5條規定之情形，違反者均駁回其申請，此乃因許可經營前，衛廣事業尚未開播營運，而否准變更申請，亦不涉實際之營運播送，尚不致影響衛廣事業正常營運、員工勞動生存及消費者收視之權益。而衛廣事業於營運期間如與政府、政黨及相關機構間，故意共同實施違反衛廣法第5條第1項所定義務之行為，或有行政罰法第15條至第17條規定應併同處罰之情形，則應衛廣法第50條規定裁處，衛廣法第50條已定有不利之法律效果，即「處罰鍰並令其限期改正；屆期不改正者，按次處罰

或廢止其許可並註銷其執照」。系爭附款將現行法既存之行政罰規範，以行政權作用轉換為保留廢止權之附款形式，乃是取代立法者原形塑行政法上義務違反時之法律效果的設計，無疑架空立法者所規範違反管制義務時之多元及層級式法律效果(罰鍰、限期改正、按次處罰或廢止許可)。易言之，被告於原告申請換發執照時，發現其有衛廣法第5條第1項規定之情事，自應先查明原告所為是否合致衛廣法第50條規定，然被告捨此行政調查程序，逕以附加系爭附款方式，要求原告應於3年內改正，屆期未改正，被告得廢止許可並註銷執照，無異以系爭附款規避衛廣法第50條之適用要件，與本件主行政處分目的在追求維護衛廣事業正常營運之權益，並保障消費者收視權益及衛廣事業從業人員勞動權益等整體公共利益無涉，難認其與主行政處分目的具有正當合理之關聯，不合行政程序法第94條之合法性要求。退步言，行政處分附款不能取代重要之許可要件，在欠缺許可所必須具備之基本構成要件要素時，行政機關即應駁回其申請，並不得基於附款之確保而為許可；亦即，行政機關為許可時，應就法定基本之重要事項為調查，此義務不得以添置附款取代或脫免。是以，被告如認原告有違反黨政軍條款之情形，本不予許可換照處分，惟考量系爭頻道為消費者廣為收視之頻道，為使原告有充裕時間改正，乃以系爭附款許可換照方式寬予處理，依上說明，即有違誤。從而，被告據此作成原處分，自於法有違。

㈢、綜上，被告以附加系爭附款作成准予換照之決定，於法有違，原告訴請撤銷原處分部分，為有理由，應予准許；至原告請求命被告就其109年2月3日申請，作成無附款之許可換照處分部分，仍待被告遵照本件判決之法律見解重為審議後，作成適法決定，爰依行政訴訟法第200條第4款規定，命被告依本判決之法律見解對原告作成決定，原告逾此部分之請求，為無理由，應予駁回。

㈣、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及主張陳述，均與判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

五、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，並經本院酌量情形令被告一造負擔訴訟費用，依行政訴訟法第104條，民事訴訟法第79條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　16　　日

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　林季緯

法　官　劉正偉

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。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3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、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　　113　　年　　5　　月　　16　　日

書記官　黃品蓉