臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
114年度訴字第1069號
115年10月8日辯論終結

原　　告　南桃園有線電視股份有限公司

　　信和有線電視股份有限公司

　　吉元有線電視股份有限公司

共　　同
代　表　人　潘煦邦
原　　告　北視有線電視股份有限公司

　　群健有線電視股份有限公司

共　　同
代　表　人　朱達中
共　　同
訴訟代理人　黃馬煜律師
被　　告　國家通訊傳播委員會

代　表　人　溫俊瑜
訴訟代理人　吳沛諭
　　許博淳
　　魏啓翔律師

上列當事人間有線廣播電視法事件，原告不服被告如附表所示之行政處分，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

如附表所示之行政處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：被告代表人原為陳崇樹，嗣於訴訟進行中變更代表人為溫俊瑜，並經變更後代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷二第451-452頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

(一)緣原告信和有線電視股份有限公司、群健有線電視股份有限公司、北視有線電視股份有限公司、南桃園有線電視股份有限公司、吉元有線電視股份有限公司（下分稱信和公司、群健公司、北視公司、南桃園公司、吉元公司，合稱原告）於民國111年12月23日向被告申請變更營運計畫書中「頻道規劃及其類型」基本頻道變更（下稱系爭申請案），於未經被告許可前，即擅自於114年8月6日上午6時起，逕行停播第19頻道Discovery頻道、第27頻道八大第一台、第28頻道八大綜合台及第42頻道TVBS歡樂台等四個基本頻道（下稱系爭頻道），並新增LOVE NATURE、ROCK ENTERTAINMENT、ROCK EXTREME等三個基本頻道，以及異動靖天綜合台頻位，上情經被告認定影響訂戶權益，核有有線廣播電視法（下稱有廣法）第53條之營運不當、損害訂戶權益情事，乃依同條後段規定，以附表編號1至5函，分別命原告應於附表編號1至5函送達當日，即依原營運計畫恢復播送系爭頻道，後續被告將依違法事證依法議處。

(二)附表編號1至5函合法送達原告後，經被告確認，原告均仍未將系爭頻道恢復上架播送，違反有廣法第53條規定，被告乃依有廣法第63條及國家通訊傳播委員會裁處違反有線廣播電視法案件裁量基準（下稱裁量基準）規定，以附表編號6至10函，分別各裁處原告罰鍰新臺幣（下同）6萬元，原告並應於編號6至10函送達當日即依原營運計畫恢復播送系爭頻道，屆期不改正者，被告得按次處罰。嗣因原告仍未恢復播送系爭頻道，違反有廣法第53條規定，被告乃依有廣法第63

條及裁量基準規定，以附表編號11至15函，分別各裁處原告罰鍰49萬元，並應於編號11至15函送達當日即依原營運計畫恢復播送系爭頻道，屆期不改正者，被告得按次處罰。原告分別不服附表所示被告對其作成之行政處分（下合稱原處分），遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張：

(一)原告自110年9月起與訴外人全球數位媒體股份有限公司（下稱全球公司）洽談111年及其後年度頻道授權事宜。原告與全球公司間就111年度授權費無法達成共識，原告向被告申請調處，惟調處不成立。鑒於雙方就授權費始終未能達成共識，便函知全球公司自112年1月1日起不再購買全球公司代理之系爭頻道。原告並向被告以系爭申請案申請自112年起不再播放系爭頻道。因被告行政怠惰遲未就系爭申請案有所准駁，全球公司提起另訴主張原告侵害其著作權，向原告請求鉅額授權費訴訟，原告被迫於114年8月6日上午6時起改播系爭申請案已向被告申請更換之頻道。

(二)詎被告徒以原告異動頻道節目為由，無視原告窘境及於陳述意見時，承諾會繼續與代理商進行商業談判，驟然指控原告營運不當且損害訂戶權益，未將上揭情況納入考量，更未就原告有何「營運不當」、「損害訂戶權益」及「損害之虞」具體討論及調查。原處分未指明具體違法態樣外，亦未說明原告如何該當所指違法構成要件，違反明確性原則，自不應任由被告不附憑據理由，僅以臆測即恣意指摘原告違法。

(三)附表編號11至15的處分載明依第35次「諮議會議決議」作成，而非「委員會決議」。惟被告並無以諮議會議決議作成行政處分之餘地，且本件亦不符合國家通訊傳播委員會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點（下稱作業要點）第15點規定，得授權代理主任委員召開委員諮議會議討論後決行之情形。附表編號11至15處分之作成違反國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）第9條第1項規定，不符法定程式。

(四)並聲明：1.被告對信和公司如附表編號1、8、12行政處分均撤銷；2.被告對群健公司如附表編號2、10、14行政處分均撤銷；3.被告對北視公司如附表編號3、7、11行政處分均撤銷；4.被告對南桃園公司如附表編號4、6、15行政處分均撤銷；5.被告對吉元公司如附表編號5、9、13行政處分均撤銷。

四、被告則以：

(一)原處分乃屬依有廣法對於有線電視系統經營者違規行為裁處之處分案，裁處罰鍰金額均未達50萬元，此已由被告委員會議依通傳會組織法授權主管業務單位辦理，尚無須委員會議決議後始得行之，且原處分尚經由被告代理主任委員召開委員諮議會議討論後始為決行。是原告於起訴理由中爭執原處分作成時被告委員人數僅有3名，原處分違反通傳會組織法應召開委員會議規定，不符法定程式云云，誠屬原告誤解。

(二)現行有廣法第53條所定「系統經營者有營運不當、損害訂戶權益情事或有損害之虞者」，即是立法者考量系統經營者若因商場惡性競爭而出現動輒斷訊等情事，將影響訂戶視聽權益甚鉅，乃使主管機關得本於職責迅速處理而設，可謂依其立法意旨，系統經營者之動輒斷訊行為，即可認為是「營運不當、損害訂戶權益情事或有損害之虞」之行為態樣之一。在其與頻道商協議授權之商場談判過程，違反其明知應遵守之法規，故意以斷訊之方式下架頻道商之頻道，自屬不當之營運行為態樣，且就下架訂戶定期繳交基本費用後可得收視、聽之基本頻道而言，更是損害已繳交基本費用之訂戶原可收視特定基本頻道之權益，自該當有廣法第53條所定「營運不當」、「損害訂戶權益情事或有損害之虞」之要件。原告未經被告許可，罔顧民眾收視權益，遽於114年8月6日上午6時起以斷訊方式停止播送系爭頻道，原處分所為裁處，於法有據。

(三)系爭申請案既尚未經被告依法許可，原告本應依法按照其前經被告許可之營運計畫、頻道規劃及其類型內容據以營運，

不得擅自變更，遑論以驟然斷訊之方式停播原經被告許可之基本頻道。原告營運行為之不當，至為顯然。故原告不得以系爭申請案之提出，作為其驟然斷訊系爭頻道之正當理由。

(四)並聲明：原告之訴駁回。

五、本院的見解：

(一)中央行政機關組織基準法第3條第2款規定，獨立機關係指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。司法院釋字第613號解釋亦明確指出立法者將國家通訊傳播委員會設計為依法獨立行使職權之獨立機關，俾從層級式行政指揮監督體系獨立而出，擁有更多專業自主決定之空間，摒除上級機關與政黨可能之政治或不當干預，就所司通訊傳播監理業務，發揮專業能力，以確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成。承認獨立機關之存在，其主要目的是在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間。鑑於國家通訊傳播委員會所監督之通訊傳播媒體有形成公共意見，以監督包括總統、行政、立法、司法、考試與監察等所有行使公權力之國家機關，以及監督以贏取執政權、影響國家政策為目的之政黨之公共功能，通訊傳播自由對國家通訊傳播委員會之超越政治考量與干預因而有更強烈之要求，是立法權如欲進一步降低行政院對國家通訊傳播委員會組成之政治影響，以提昇人民對其公正執法之信賴，而規定國家通訊傳播委員會委員同黨籍人數上限，或增加委員交錯任期之規定，乃至由立法院或多元人民團體參與行政院對委員之人事決定等，只要該制衡設計確有助於降低、摒除政治力之影響，以提昇國家通訊傳播委員會之獨立性，進而建立人民對國家通訊傳播委員會能超然於政黨利益之考量與影響，公正執法之信賴，自亦為憲法所保障之通訊傳播自由所許。

(二)通傳會組織法第8條第1項規定，國家通訊傳播委員會依據法律獨立行使職權，亦明確表示被告為獨立機關。為保障委員獨立行使職權，避免受到政治力之不當干預，並就所司通訊傳播監理業務，發揮專業能力，以確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成。同法第4條第1項規定被告置委員7人，均為專任，任期4年，任滿得連任一次，已連任者不得再任；第3項規定委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數2分之1。再按同法第3條第11款規定：「本會掌理下列事項：□違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。」第9條第1項規定：「本會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。」第10條規定：「……（第2項）委員會議，由主任委員為主席，主任委員因故不能出席時，由副主任委員代理；主任委員、副主任委員均不能出席時，由其他委員互推一人為主席。（第3項）會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之。各委員對該決議得提出協同意見書或不同意見書，併同會議決議一併公布之。……（第5項）委員會議開會時，得邀請學者、專家與會，並得請相關機關、事業或團體派員列席說明、陳述事實或提供意見。……」準此，被告為獨立機關，其作成行政處分應召開委員會經出席委員討論表決形成決議決之（最高行政法院114年度上字第112號判決意旨參照）；被告對於違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分，係採合議制方式作成決定（最高行政法院109年度上字第1172號判決意旨參照）。又依法應由合議作成之行政處分，合議機關之組成不合法，則其所作成之行政處分，構成撤銷原因（最高行政法院93年度判字第18號判決要旨參照）。

(三)有廣法第53條規定：「系統經營者有營運不當、損害訂戶權益情事或有損害之虞者，主管機關得令系統經營者限期改正或為其他必要措施。」第63條規定：「系統經營者違反主管機關依第53條所為限期改正或其他必要措施之命令，處6萬

元以上300萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰，或廢止其經營許可並註銷其執照。」

(四)經查，被告於言詞辯論意旨狀中自陳：被告全體7名委員中，3名委員陳耀祥（並為主任委員）、王維菁及林麗雲於113年7月31日因任期屆滿而卸任，另有1名委員翁柏宗（並為副主任委員）雖依修正前通傳會組織法第4條規定延任，但立法院於113年11月15日三讀通過通傳會組織法第16條修正，經總統113年11月27日總統華總一義字第11300109641號令修正公布並自113年12月1日施行後，則因其任期屆滿依修正後新法無法延任，於113年12月1日卸任，故自113年12月1日起迄今，被告以既有3名委員組成諮議會議之方式運作等語（本院卷二第422頁）。至於本件附表所示原處分的作成程序，附表編號1至10的處分，是由被告所屬平臺事業管理處簽呈經被告代理主任委員決行；附表編號11至15的處分，是由被告代理主任委員召開諮議會議討論後，再由被告代理主任委員決行等語，亦據被告言詞辯論時自陳在案（本院卷二第477頁）。據上揭被告自陳之事實可證，附表所示原處分的作成，全部都沒有經過被告依法召開委員會，經出席委員討論表決形成決議決之。而附表所示原處分是依據有廣法第53條、第63條作成，屬於通傳會組織法第3條第11款「違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分」事項，其審議應採委員會會議決議方式，以全體委員總額過半數之同意作成決定，其程序方屬合法。本件附表所示原處分的作成，或由被告所屬平臺事業管理處簽呈經被告代理主任委員決行；或由被告代理主任委員召開諮議會議討論後，由被告代理主任委員決行，業經本院認定如上，所以被告作成附表所示原處分之合議機關組織不合法，自應予以撤銷。

(五)被告主張其依據通傳會組織法第9條第1項規定授權，訂有作業要點第3點規定：「下列處分案應由委員會議審議：……□依廣播電視法、有廣法或衛星廣播電視法裁處之罰鍰達100萬元以上者，或併罰停播節目或廣告者。……」第6點規

定：「下列處分案應先經分組委員會議審查後，提報委員會議審議：……□依廣播電視法、有廣法或衛星廣播電視法裁處之罰鍰達50萬元以上，未達100萬元者。……」第8點規定：「除第2點至第7點規定外之處分案或其他行政行為，授權主管業務單位辦理，其公文核決層級依分層負責明細表辦理。……」附表所示原處分，是依據有廣法對於有線電視系統經營者違規行為裁處之處分案，且裁處罰鍰之金額均未達50萬元，已由被告委員會議授權內部單位辦理，不需委員會議決議始得行之等語。惟按「本會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。」「下列事項應提委員會議決議，不得為前項之授權：□其他依法應由委員會議決議之事項。」通傳會組織法第9條第1項、第2項第10款分別定有明文。固然為增進行政效率，被告部分業務得經委員會議決議授權內部單位分層負責決行，所以通傳會組織法第9條第1項有上揭規定。但是該條項的重點，毋寧只是授權內部單位分層負責為決策內容必要資訊之蒐集及調查，依據有廣法第53條、第63條所作成如附表所示原處分，應屬通傳會組織法第9條第2項第10款規定之「其他依法應由委員會議決議之事項」應提委員會議決議，不得為前開之授權。如此解釋，始能具體落實委員制之精神及達成前述獨立機關專業性之目的。至於被告上開所引用作業要點，係被告就其內部之組織、事務之分配、業務處理方式所訂定之一般性規定，僅具有行政程序法第159條第2項第1款組織性行政規則之性質，其內容牴觸母法即通傳會組織法第8條第1項、第2項、第9條第2項第10款、第10條第3項規定之部分，自屬無效，本院不予適用。

六、綜上所述，附表所示之原處分於法有違，原告訴請撤銷原處分，為有理由。本件判決基礎已臻明確，兩造其餘主張及陳述，於判決結果不生影響，爰不逐一論列審究，附此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　10　　月　　29　　日

審判長法　官　楊得君

法　官　楊蕙芬

法　官　高維駿

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	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。

為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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　　10　　月　　29　　日

書記官　吳宜遙

附表：

編號	行政處分日期及文號	處分相對人	法律效果
1	114年8月7日通傳平臺字第11441014180號函 （本院卷一第475-477頁）	信和公司	受處分人應於處分送達當日即依原營運計畫恢復播送Discovery頻道等4頻道；後續被告將依違法事證依法議處。
2	114年8月7日通傳平臺字第11441014220號函 （本院卷一第479-481頁）	群健公司	受處分人應於處分送達當日即依原營運計畫恢復播送Discovery頻道等4頻道；後續被告將依違法事證依法議處。
3	114年8月7日通傳平臺字第11441014230號函 （本院卷一第483-485頁）	北視公司	受處分人應於處分送達當日即依原營運計畫恢復播送Discovery頻道等4頻道；後續被告將依違法事證依法議處。
4	114年8月7日通傳平臺字第11441014240號函 （本院卷一第487-489頁）	南桃園公司	受處分人應於處分送達當日即依原營運計畫恢復播送Discovery頻道等4頻道；後續被告將依違法事證依法議處。
5	114年8月7日通傳平臺字第1	吉元公司	受處分人應於處分送達當

	1441014260號函 （本院卷一第491-493頁）		日即依原營運計畫恢復播送Discovery頻道等4頻道；後續被告將依違法事證依法議處。
6	114年8月12日通傳平臺字第11441014570號函 （本院卷一第495-498頁）	南桃園公司	處罰鍰6萬元，受處分人並應於處分送達當日即依原營運計畫恢復播送Discovery頻道等4頻道，屆期不改正者，被告得按次處罰。
7	114年8月12日通傳平臺字第11441014571號函 （本院卷一第500-503頁）	北視公司	處罰鍰6萬元，受處分人並應於處分送達當日即依原營運計畫恢復播送Discovery頻道等4頻道，屆期不改正者，被告得按次處罰。
8	114年8月12日通傳平臺字第11441014572號函 （本院卷一第505-508頁）	信和公司	處罰鍰6萬元，受處分人並應於處分送達當日即依原營運計畫恢復播送Discovery頻道等4頻道，屆期不改正者，被告得按次處罰。
9	114年8月12日通傳平臺字第11441014573號函 （本院卷一第510-513頁）	吉元公司	處罰鍰6萬元，受處分人並應於處分送達當日即依原營運計畫恢復播送Discovery頻道等4頻道，屆期不改正者，被告得按次處罰。
10	114年8月12日通傳平臺字第11441014574號函 （本院卷一第515-518頁）	群健公司	處罰鍰6萬元，受處分人並應於處分送達當日即依原營運計畫恢復播送Discovery頻道等4頻道，屆期不改正者，被告得按次處罰。
11	114年8月20日通傳平臺字第11441014930號函	北視公司	處罰鍰49萬元，受處分人並應立即依原營運計畫恢

	（本院卷一第521-523頁）		復播送Discovery頻道等4頻道，屆期不改正者，被告得按次處罰。
12	114年8月20日通傳平臺字第11441014931號函 （本院卷一第525-527頁）	信和公司	處罰鍰49萬元，受處分人並應立即依原營運計畫恢復播送Discovery頻道等4頻道，屆期不改正者，被告得按次處罰。
13	114年8月20日通傳平臺字第11441014932號函 （本院卷一第531-533頁）	吉元公司	處罰鍰49萬元，受處分人並應立即依原營運計畫恢復播送Discovery頻道等4頻道，屆期不改正者，被告得按次處罰。
14	114年8月20日通傳平臺字第11441014933號函 （本院卷一第535-537頁）	群健公司	處罰鍰49萬元，受處分人並應立即依原營運計畫恢復播送Discovery頻道等4頻道，屆期不改正者，被告得按次處罰。
15	114年8月20日通傳平臺字第11441014934號函 （本院卷一第539-541頁）	南桃園公司	處罰鍰49萬元，受處分人並應立即依原營運計畫恢復播送Discovery頻道等4頻道，屆期不改正者，被告得按次處罰。