臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
114年度訴字第742號
115年10月1日辯論終結

原　　告　鏡電視股份有限公司

代　表　人　鄭優
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（代理主任委員）

訴訟代理人　余仁傑
　　郭雅琳
　　魏啓翔律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，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

一、程序事項：

㈠被告機關代表人原為陳崇樹，訴訟繫屬中變更為溫俊瑜，業據被告新任代表人承受訴訟（本院卷二第155-157頁），核無不合，依法應予准許。

㈡按行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。……。」查原

告起訴時原聲明：「被告應對原告民國112年8月25日申請實收資本額變更案（下稱系爭申請），作成許可處分。」（本院卷一第14頁）；嗣於115年9月18日具狀追加第一備位聲明：「被告對系爭申請，應召開委員會議，並以被告現有委員總額過半為決議門檻，作成決議。」、第二備位聲明：「被告對系爭申請，應召開委員會議，作成決議。」（本院卷二第124頁）。經核原告所為上開訴之追加，請求雖有變更，但請求之基礎不變，應予准許。至被告雖以前揭先位、備位聲明並無不能相容情形認為不應准許原告前揭追加，惟核諸原告先位及備位聲明請求法院判命之內容、範圍或法律效果尚非完全相同，其備位聲明請求應認仍有獨立之裁判利益，至其內容是否屬行政訴訟所得判命之事項，及依實體法規定原告是否具有相應之公法上請求權，則屬該備位之訴是否合法、有無理由之問題，應予分別判斷，被告答辯尚難採取，合予敘明。

二、事實概要：

緣原告前申請經營衛星頻道節目供應事業「鏡電視新聞台」經被告以111年2月11日通傳內容字第11000276500號函依衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第6條第1項及行政程序法第93條規定，附附款予以許可，復經被告於112年1月4日通傳內容字第11100193540號函許可原告變更實收資本額為新臺幣（下同）20億元在案。嗣原告向被告線上系統提出112年8月25日112鏡電視密字第012號函以原告公司董事會決議通過發行新股，實收資本額增加為30億元，並洽特定人認購新股，其中部分特定人以其對原告之債權抵繳股款等情，向被告申請營運計畫變更，增加實收資本額（即系爭申請）。迭經被告函請原告補正及原告回復被告（詳如附表編號2至23所示，原告最後一次函復被告日期為本件起訴後之114年8月5日），此間，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)依修正前國家通

訊傳播委員會組織法（下稱被告組織法)第4條規定延任，惟其自111年10月26日第1038次委員會議起就原告相關案件之審查自請迴避，嗣113年7月31日修正公布之被告組織法第4條刪除被告委員延任之規定，並經113年11月27日修正公布之同法第16條規定自113年12月1日施行，遂於113年12月1日卸任。自113年12月1日起，被告所餘3名委員即陳崇樹(並為代理主任委員)、王正嘉及王怡惠，惟該3名委員亦於115年7月31日因任期屆滿而卸任，被告已無委員在任迄今，而系爭申請迄未經被告召開委員會作成決議、未經被告作成准否處分。原告於114年7月29日乃以被告怠為處分，提起本件課予義務訴訟。

三、本件原告主張略以：

㈠系爭申請於112年8月25日提出，依當時即112年2月16日修正公布之國家通訊傳播委員會人民申請案件處理期間表，未就衛星廣播電視事業實收資本額變更另定處理期間，應回歸適用行政程序法第51條第2項，被告應於5個月內處理，被告迄未有實質審查或准駁決定，已嚴重逾越處理期間。

㈡被告自95年成立以來訂定之被告會議規則及其後之國家通訊傳播委員會議議事要點（下稱議事要點），均明定未依法就任或就任後出缺者，不計入委員總額。歷次委員會議紀錄亦顯示，被告曾於法定員額未達過半之情形下，以現有委員人數為基礎召開會議並作成決議。又依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，於委員人數未達委員總額過半數時，除組織法第9條第2項不得授權事項外，得由主任委員或代理主任委員召開委員諮議會議討論後決行。被告因而固定召開委員諮議會議處理人民申請案件。系爭申請自112年8月25日申請至113年12月之1年3個月期間內，被告委員人數均達4人以上，而仍刻意不審查系爭申請，已逾行政程序法第51、52條法定處理期間，業已侵害原告權益，故如被告未來就任委員達4席以上，應依法對系爭申請作成決議。

㈢被告目前固然無委員得召開委員會議，惟行政院於115年7月已依法提名被告委員候選人7人，立法院隨時得同意行政院提出之委員候選人，被告仍應於委員就任後，以現有總額過半作為被告委員會決議門檻，就系爭申請召開委員會議作成決議。

㈣並聲明如下：

1. 先位聲明：被告應對系爭申請作成許可處分。

2. 備位聲明一：被告對系爭申請，應召開委員會議，並以被告現有委員總額過半為決議門檻，作成決議。

3. 備位聲明二：被告對系爭申請，應召開委員會議，作成決議。

四、被告答辯則以：

㈠被告受理系爭申請案，曾就股東認購股數及持股比例、股東名冊、董事會決議及簽到簿、增資款匯入資料、債權抵繳股款之公司法適法性、股權結構、認購人資金來源及上層法人股東持股情形等事項，先後函請原告補正，原告亦陸續函復。

㈡被告組織法第9條第1項規定，被告所掌理事務，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；同條第2項第6款並明定通訊傳播業務之許可案審議，不得授權。衛星廣播電視事業營運計畫中實收資本額、股東名冊及股權結構等重要事項之變更，屬許可案審議範圍，應經委員會議決議。被告組織法第10條第3項所稱「委員總額過半數之同意」，係指同法第4條第1項所定全體7名委員之總額，須有4名委員同意始能作成決議，由立法沿革即此條文於立法院聯席委員會審查草案時可明，且監察院101年10月18日調查報告亦明確以被告組織法第4條第1項所定7名委員為計算基礎，認須有4名委員同意始得作成決議。況被告為合議制獨立機關，委員須具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗，並應反映多元專業意見，以法定全體委員過半數作為決議門檻，可避免委員大量出缺時由少數委

員作成涉及通訊傳播重大公共利益的許可決定，符合立法所追求之專業、多元與獨立性。至原告所提出之被告會議規則及議事要點均屬行政規則，不能牴觸被告組織法，法律所稱委員總額既然為法定全體委員總額，上開行政規則即不得作為相反解釋之依據，而行政自我拘束原則以合法行政先例為前提。人民不得以平等原則主張不法之平等，更不得要求行政機關重複違法處理，最高行政法院113年度上字第261號及110年度上字第751號判決意旨同此。因此，原告所引過往按現有委員人數作成決議的案例，不能據以要求被告於本件仍作相同處理。是以，系爭申請既不得授權，於被告無任何委員、無從合法組成委員會議之現況下，被告尚無從作成處分。

㈢衛廣法以促進衛星廣播電視健全發展、保障公眾視聽權益及維護視聽多元化為目的，對衛星廣播電視事業採特許制度。依同法第6條、第15條及第16條，營運計畫、執照所載事項及屬公司設立登記事項的變更，均須經主管機關許可後始生效力或辦理變更登記。衛廣法第15條未採申請條件齊備即應許可的規範設計。被告除應審查同法第10條第1項第1款至第4款所定情形外，尚得依衛廣法之立法目的、公共政策衡量及未來發展的預測，判斷是否許可或附加附款。此類涉及傳播事業營運、股權結構與風險評估的事項，具有高度專業與預測判斷性，法院不宜以自身判斷取代獨立機關之預測評估。系爭申請除涉及原告增資外，亦涉及股東名冊、上層法人股東、股權結構及認購資金來源。原告111年2月11日獲准經營頻道時所附附款，包括不得受滲透來源直接或間接投資、單一普通股股東持股比率限制、一定期間內之股份轉讓限制、維持閉鎖性股份有限公司性質，以及未來增資或股東認股致實收資本額變更時應向被告申請等。被告有必要一併審酌前開附款遵行情形與系爭申請變更的影響。

㈣並聲明：原告之訴駁回。

五、前揭爭訟概要欄所載之事實經過，有被告111年2月11日通傳內容字第11000276500號函（本院卷一第57-69頁）、被告112年1月4日通傳內容字第11100193540號函（本院卷一第25-26頁）、系爭申請（本院卷一第27-35頁）及此後被告函請原告補正及原告函復被告（卷頁詳如附表編號2至23所示）等在卷可稽，且據兩造陳述在卷，堪認屬實。

六、本院之判斷：

㈠衛廣法第6條第1項規定：「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……，應向主管機關為變更之申請。……。（第2項）前項變更內容屬設立登記事項者，應於主管機關許可變更後，始得辦理設立或變更登記。（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。」又衛星廣播電視事業（依衛廣法第2條第2款規定包括衛星頻道節目供應事業）之實收資本額及股東，涉及衛廣法第4條第2項所定最低實收資本額之經營資格管制、第5條所定政府、政黨等不得直接或間接投資衛星廣播電視事業，為主管機關即被告據以審查事項，是以衛星頻道節目供應事業增資而變更實收資本額、股東，涉及原許可申請內容之變更者，應依同法第15條向主管機關即被告申請變更許可。

㈡行政訴訟法第5條第1項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」又依衛廣法第66條之1第1項規定：「對主管機關依本法所為之行政處分不服者，直接適用行政訴訟程序；對主管機關依其他法律所為之處分不服者，亦同。」是對於被告所為之行政處分，無須經訴願前置程序，即可直接提起

行政訴訟，則就被告怠為行政處分而提起行政訴訟，同理亦應無須經訴願前置程序。本件原告主張其依前揭衛廣法所為系爭申請，有被告怠為處分之情形，提起本件訴訟請求被告作成如其前揭聲明之處分，核屬課予義務訴訟，依前揭說明，未經訴願程序，核屬適法，先予敘明。

㈢被告組織法第9條第1項、第2項第6款規定：「（第1項）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2項）下列事項應提委員會議決議，不得為前項之授權：六、通訊傳播業務之……許可案……之審議。」參諸通訊傳播基本法第2條規定可知，通訊傳播業務係以有線、無線、衛星或其他電子傳輸設施傳送聲音、影像、文字或數據者，原告為經營衛星頻道節目供應事業，當屬經營通訊傳播業務，本件原告依衛廣法第15條規定申請變更原許可申請內容之許可案，依前揭規定，應由被告以委員會議作成決議後，由被告依決議內容為准駁處分，且委員會不得決議授權內部單位分層負責，又參照被告組織法第4條、第8條規定，被告為合議制獨立機關，設置委員7人，均為專任，任期四年，由行政院院長提名經立法院同意後任命之，其委員須具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗，並應反映多元專業意見，上開通訊傳播業務之許可案，尤需仰賴各委員獨立地發揮其專業判斷及裁量，自應由委員親為決議，不得授權內部單位決定。

㈣最高行政法院109年度大字第3號裁定：「……關於課予義務訴訟事件，行政法院係針對『法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務』之爭議，依法作成判斷。其判斷基準時點，與行政法院對行政機關所作行政處分違法性審查之撤銷訴訟不同，除法律另有規定外，不得僅以作成處分時之事實及法律狀態為準，事實審法院言詞辯論程序終結時之事實狀態的變更，以及法律審法院裁判時之法律狀態的變更，均應綜合加以考量，以為判斷。裁判基準時決定後，將在此基準時點以前所發生之事實及法律狀態的變化納入考

慮範圍，解釋個案應適用之實體法規定及法律適用原則以為法律適用作成裁判。……。」課予義務判決既是命行政機關為一定作為的給付判決，是不論原告請求者為特定內容之處分，或請求作成決定、進行特定程序，法院應以事實審言詞辯論終結時的事實及法律狀態為判斷，審查被告是否負有依法可以履行的具體作為義務。

㈤經查，被告於115年7月31日原來所餘3名委員因任期屆滿而卸任，自115年8月1日起迄至本院言詞辯論終結時，被告迄無任何一位委員在任之事實，於法院已顯著且為兩造所是認，則被告目前實際上無法召開委員會議就系爭申請進行決議，且就系爭申請的決議，係專屬於委員會議親為，不得授權內部單位決定，業如前述，被告為獨立機關，有依其專業自主決定判斷之裁量空間，法院尚不得以自己的判斷取代獨立機關的專業判斷與裁量，原告系爭申請其請求權利是否成立，尚待被告於有委員在任而得以召開委員會議之法定組織進行意思形成之法定程序為專業判斷與裁量，法院無從於此前逕自以判決作成結論。準此，系爭申請依法須經被告組成委員會議決議始得作成，惟本件訴訟言詞辯論終結時，委員全數出缺，無從依法組成委員會並形成決議，此項法定合議程序亦非法院所得以代為履行，是以，原告並無請求本院判命被告就系爭申請作成許可處分之權利，其先位聲明核無理由，應予駁回；至於原告追加備位聲明一、二之請求，亦均係以被告客觀上得以依法組成委員會並形成決議為前提要件，不論委員會議採取何種組成與決議門檻，於本院言詞辯論終結時，被告既無委員得以組成委員會決議，客觀上亦無從形成決議，被告委員是否及何時依法產生，尚屬將來不確定之事實，原告請求法院判命被告履行一項目前客觀上無從履行之義務，核無理由，亦予駁回。至原告聲請調查命被告提出108年6月26日第861次委員會議錄音錄影紀錄、被告業務會報提案單、簡報及委員裁示紀錄或簽呈，以證明委員會議組成與決議門檻，核無必要，末此敘明。

七、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院審酌後，認與判決之結果不生影響，爰不逐一論述，附此指明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，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　陳心弘

法　官　畢乃俊

法　官　陳雪玉

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　　115　　年　　10　　月　　29　　日

書記官　高郁婷