最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第148號

上　訴　人　中華電視股份有限公司
代　表　人　陳郁秀
訴訟代理人　羅明通　律師
　　朱秀晴　律師
被上訴人　經濟部智慧財產局
代　表　人　洪淑敏
參　加　人　社團法人台灣錄音著作權人協會
代　表　人　張松輝

上列當事人間著作權集體管理團體條例事件，上訴人對於中華民國107年4月18日智慧財產法院106年度行著訴字第2號行政判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣參加人於民國88年、94年分別依著作權集體管理團體條例（下稱集管條例）第24條第5項規定，公告類比無線電視台、數位無線電視台使用錄音著作及視聽著作之概括授權公開播送使用報酬率，嗣上訴人及其他3家無線電視台即中國電視事業股份有限公司、臺灣電視事業股份有限公司及民間全民電視股份有限公司（下稱其他申請審議人）認參加人訂定之前揭使用報酬率對其權益影響重大，於104年1月5日向被上訴人申請審議，被上訴人於104年1月14日在網站公告受理前揭使用報酬率審議之事項，並邀集上訴人、其他申請審議人及參加人召開意見交流會後，於105年11月29日召開105年第5次著作權審議及調解委員會（下稱著審會），針對前揭使用報酬率審議事項進行諮詢後，以105年12月16日智著字第10516011421號函審定前揭使用報酬率（下稱原處分），並通知上訴人、其他申請審議人及參加人。上訴人對於原處分關於「數位無線電視台（營利性頻道）（採廣告營收比例

制）」部分之使用報酬率（下稱系爭使用報酬率）不服，提起訴願，經決定駁回，上訴人仍未甘服，遂向智慧財產法院（下稱原審）提起行政訴訟。經原審依職權命參加人獨立參加本件被上訴人之訴訟，並判決駁回後，上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：㈠參加人於88年、94年公告之使用報酬率包括「非營利頻道」之費率，自對經營「非營利頻道」之財團法人公共電視文化事業基金會（下稱公視基金會）產生規制效力，公視基金會既負有依參加人公告之使用報酬率支付授權費用義務，則被上訴人於審定系爭使用報酬率之前，自應依行政程序法第102條規定通知公視基金會陳述意見。㈡參加人於104年5月4日因應上訴人之訴求而函復被上訴人之使用報酬率意見（下稱新版使用報酬率），與88年、94年公告之使用報酬率不同，應依集管條例第24條第5項、第1項等規定公告，俾使公眾於查閱後如有異議，得向著作權專責機關申請審議。㈢被上訴人於104年8月18日、105年3月16日分別函請上訴人及其他申請審議人提供廣告佣金扣除額之相關說明及利用參加人與社團法人中華音樂著作權協會（下稱MUST）所管理著作之使用清單等資料，並就參加人函復內容、費率計算基礎及使用清單等問題表示意見，經上訴人及其他申請審議人提供相關資料並表示意見後，上訴人即未曾再接獲被上訴人就系爭使用報酬率審議事宜之任何書面通知及函文，被上訴人於105年11月29日105年第5次著審會會議召開前未給予上訴人充分之準備時間，復於105年12月16日即作成原處分，違反行政程序法第9條有利不利一律併予注意原則。㈣MUST所管理之著作類型為音樂著作，而參加人所管理之著作種類為錄音著作及視聽著作，二者之著作類型、原創性程度、及上訴人之利用量亦有顯著差異，自不應將MUST就音樂著作之費率基準作為本案參加人管理錄音著作及視聽著作之費率計算基準。被上訴人未依其受理利用人申請審議著作權集體管理團體使用報酬率案件作業程序（下稱審議作業

程序）第3點規定之著作權集體管理團體使用報酬率審議參考原則（下稱審議參考原則），斟酌「利用之性質及數量」之審酌要素，有裁量不足之瑕疵，復以MUST之費率基礎於市場上已實行多年為由，作為本案採取MUST費率基準之審酌因素，違反不當聯結禁止原則，另將市場之穩定、費率基礎之一致性等與審議系爭使用報酬率無關之因素與動機列入考量，違反禁止恣意原則，亦未盡行政程序法第36條職權調查之義務等語，求為判決原處分關於系爭使用報酬率部分及訴願決定均撤銷。

三、被上訴人則以：㈠被上訴人受理上訴人本件審議申請後，於104年1月14日公告於機關網站，且於作成原處分前，已給予包含上訴人在內之申請審議人參與程序、陳述意見之機會。至公視基金會雖為「非營利性頻道」之利用人，但未申請參加審議，若其對適用費率有疑義及異議時，自可另向被上訴人申請審議，故被上訴人未違反行政程序法第102條規定。㈡參加人之新版使用報酬率，僅係提供被上訴人之參考資料，集管條例第24條第1項及第5項規定係規範集管團體訂定費率應踐行之程序，亦非限制被上訴人審議時僅能參考集管團體已公告之費率。㈢自上訴人於104年1月5日申請審議，至被上訴人於105年12月16日作成系爭處分長達近2年，上訴人若有任何意見或資料，自可提交被上訴人。況被上訴人亦曾召開意見交流會，邀請上訴人及參加人就本案進行討論，且於意見交流會後，為釐清雙方爭議，也將雙方資料函送對方參考，被上訴人並無違反行政程序法第9條規定之情形。㈣雙方於104年8月3日意見交流會就依MUST費率架構作為討論已形成共識，縱使錄音著作及視聽著作與音樂著作類型不同，原創性亦有差異，惟此等差異應反映於費率之比率，而非架構。況上訴人亦以相同架構支付使用報酬予其他集管團體，僅比率不同而已，故原處分以MUST採取之公開播送使用報酬率為本案之費率計算基準，未違反審議作業程序第3點應審酌管理數量及實際使用的利用量規定。㈤檢視上訴人及參

加人所提供之資料，數據相當有限，且大多為錄音著作之數據，而視聽著作部分之數據僅有上訴人於著審會現場簡報提及，故實難確切區分錄音著作及視聽著作之比例。況視聽著作其所投入之製作成本則高於錄音著作，此兩種著作實難以劃分其價值，又參加人所管理視聽著作多屬錄音著作之MV，實務上無線電視台均一併取得授權，故在上訴人與參加人就此部分未能提出錄音著作與視聽著作使用數量、價值差異等區辨資料之比例情況下，二項著作授權一併處理係簡化程序、降低交易成本，符合上訴人及參加人之利益，並無將不同類型著作包裹授權，而強令上訴人支付授權金及裁量濫用之違法，亦無未盡行政程序法第36條及裁量不足之情事等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、參加人則以：㈠公視基金會並未提出參加審議的要求，況其屬非營利性頻道，本就不適用本次審議，上訴人以第三人之權益受損做為其訴訟攻擊之理由，其當事人不適格。㈡參加人於104年5月4日函復被上訴人所提歷年來與上訴人針對收費基準為何，爰提出比照MUST、MCAT、TMCS等我國其他集管團體無線電視台審議後之費率，該函復本質上僅為在審議過程中所提供之意見想法，並非新費率，無須公告。㈢自上訴人及其他申請審議人申請審議，歷經近2年召開多次審議會議，被上訴人才作成原處分，上訴人完全有機會充分表達意見以及補充資料，被上訴人未違反行政程序法第9條規定。㈣參加人係比照MUST、MCAT、TMCS等我國集管團體無線電視台審議後之費率建議新版使用報酬率，且市場上已實行多年，自可作為參考之依據，並無上訴人主張違反審議作業程序第3點規定及違反禁止恣意原則、不當聯結禁止原則問題等語，求為判決駁回上訴人之訴。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠被上訴人已依集管條例第25條第2項規定，於104年1月14日將受理系爭使用報酬率審議之事項公告於被上訴人網站，並於104年8月3日召開意見交流會，復以104年8月18日以智著字第1041600

5271號函通知上訴人及其他申請審議人提供廣告佣金扣除額之相關說明及其利用參加人與MUST所管理著作之使用清單等資料，繼以105年1月21日以智著字第10516000670號函，請參加人就上訴人及其他申請審議人所表示之意見及提供之使用清單表示意見，續以105年3月16日智著字第10500016660號函，請上訴人及其他申請審議人就費率計算基礎及使用清單等問題表示意見，再以105年5月13日智著字第1050000331 50號函請參加人提供「103年度無線四台使用參加人所管理錄音及視聽著作資料」，被上訴人既以書面通知申請審議人及參加人陳述意見，並透過網站公告通知其他同一型態之利用人參與程序及陳述意見，即已依法踐行通知行政處分相對人陳述意見之義務。公視基金會為非營利性頻道，不受系爭使用報酬率之規範，縱於原處分作成時，被上訴人未通知公視基金會表示意見，被上訴人亦無違反行政程序法第102條之情事。㈡上訴人及其他申請審議人依集管條例第25條第1項規定向被上訴人申請審議後，被上訴人於104年3月6日以智著字第10416001320號函請參加人說明使用報酬率之審酌因素及回應上訴人與其他申請審議人申請審議理由之意見，參加人爰於104年5月4日函復被上訴人建議使用報酬率，是上開建議使用報酬率乃參加人因應上訴人對94年公告使用報酬率申請審議之意見，並非另行自訂之使用報酬率。況上訴人既已申請審議，使用報酬率依集管條例第25條第4項、第6項、第7項係由著作權專責機關即被上訴人決定，並自申請審議日生效，亦無公告之程序可言。㈢自104年5月4日參加人提出建議使用報酬率，至105年12月16日原處分作成之前，被上訴人先於104年8月3日召開意見交流會，其後函知上訴人、參加人提供相關資料及意見，並以105年11月15日智著字第10516010560號函通知於同年月29日召開105年第5次著審會議，該次會議資料已臚列雙方爭點及提請諮詢事項，並使上訴人有於著審會說明與詢答之機會，是上訴人稱被上訴人違反行政程序法第9條有利不利一律注意原則云云，並

不可採。㈣上訴人及其他申請審議人於104年8月3日意見交流會，業已同意比照MUST以「全年度總收入減廣告佣金減租金收入減權利金收入減利息收入之餘額」作為計算基礎，上訴人既同意參加人依MUST音樂著作費率架構作為討論基礎，參加人管理之錄音、視聽著作縱與MUST管理之音樂著作類型不同，原創性亦有差異，然此等差異應經由使用報酬率之比率調整，與使用報酬率計算基礎之費率架構無涉。審議參考原則第1點所訂之各項參考因素，本即賦予被上訴人於具體個案中衡量，具裁量空間，被上訴人綜合考量上訴人及其他申請審議人之財報形式不一，而MUST以「依前一年度全年度總收入減掉廣告佣金、租金收入、權利金收入及利息收入後之0.25%」之費率基礎，於市場已實行多年，參酌目前市場集管團體慣用之架構作為本件審議報酬率，難認有違反審議作業程序第3點之規定。㈤被上訴人審議決定將「錄音著作」與「視聽著作」費率一併計算，係綜合各項審酌因素及客觀存在之資料，並參酌上訴人與參加人所達成之共識而為，其審議事實與處理經過，均經上訴人及參加人提供並表述意見，並由被上訴人召開意見交流會，著審會委員提問，被上訴人顯已盡行政程序法第36條調查之責。又視聽著作所投入之製作成本，包括場景之選擇、人物之選角、故事內容等則高於錄音著作，兩種著作難以劃分其價值，故審議結果雖將錄音著作、視聽著作適用相同之使用報酬率，亦無違反禁止恣意原則、不當聯結禁止原則之情事等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

六、本院按：

㈠按集管條例第24條第1項、第5項分別規定：「（第1項）集管團體就其管理之著作財產權之利用型態，應訂定使用報酬率及其實施日期；其使用報酬率之訂定，應審酌下列因素：一、與利用人協商之結果或利用人之意見。二、利用人因利用著作所獲致之經濟上利益。三、其管理著作財產權之數量。四、利用之質及量。五、其他經著作權專責機關指定應審

酌之因素。……（第5項）第1項之使用報酬率，應公告供公眾查閱，並報請著作權專責機關備查，其公告未滿30日者，不得實施；使用報酬率變更時，亦同。」第25條第1項前段、第4項、第6項分別規定：「（第1項）利用人對於集管團體訂定之使用報酬率有異議時，得向著作權專責機關申請審議；……（第4項）著作權專責機關審議時，得變更集管團體所定之使用報酬率計算基準、比率或數額，並應諮詢著作權審議及調解委員會之意見。……（第6項）第1項之申請有理由者，著作權專責機關應決定該使用報酬率，並自申請審議日生效。但於該使用報酬率實施前申請審議者，自實施日生效。」被上訴人為辦理集管條例第25條及第30條規定事項訂定有審議作業程序，依審議作業程序第3點規定，被上訴人審議使用報酬率時，應參照審議參考原則。準此，被上訴人審議上開使用報酬率異議案件時，依法有裁量之權限，並應依同條例第24條第1項規定及審議參考原則所定因素審議集管團體訂定之使用報酬率。

㈡按集管團體依集管條例第24條第1項訂定使用報酬率及其實施日期後，因使用報酬率係簽約授權之重要資訊，為便於利用人瞭解新增或變更之使用報酬率並預為因應，自須公告以提供公眾查閱，至集管團體為因應利用人申請審議使用報酬率，經主管機關依審議作業程序通知其回應申請審議所提供之意見，於經主管機關依同條例第25條第6項作成審議決定前，原訂使用報酬率既未因此變更，集管團體自無依同條例第24條第5項公告之必要。原判決已論明：依被上訴人之公告及相關函文，參加人前依集管條例第24條第5項規定於94年公告數位無線電視台使用錄音著作及視聽著作之概括授權公開播送之使用報酬率，嗣上訴人及其他申請審議人向被上訴人申請審議，被上訴人函請參加人說明使用報酬率之審酌因素及回應上開申請審議理由之意見，參加人乃於104年5月4日函復建議之使用報酬率，是上開使用報酬率乃參加人因應上訴人對94年公告使用報酬率申請審議之意見，俾作為被

上訴人審議之參考，參加人自無須依集管條例第24條第5項規定予以公告等情，其事實認定之依據及得心證之理由，核與卷內事證相符，且無違背論理法則或經驗法則，亦無判決不適用法規或適用不當等違背法令情事。另依原證3、4、9之104年8月3日會議資料及紀錄、105年11月29日會議資料及原處分內容所示，亦無從佐證參加人提出上開使用報酬率係依集管條例第24條第1項規定變更94年使用報酬率，依上開說明，自無依同條第5項規定公告之必要，從而，本件審議對象仍為94年使用報酬率，而非新版使用報酬率。上訴意旨以：參加人於104年5月4日修訂使用報酬率，業已取代原公告使用報酬率而成為本件審議之對象，詎原判決竟認定上開使用報酬率僅係參加人提供被上訴人作為審議參考之建議，而不須重新公告云云，與原證3、4、9及原處分之內容不符，有認定事實不依證據、違反論理法則及判決不適用法律之違法云云，並無理由。

㈢依審議作業程序第2點第(三)、(四)、(五)項規定，被上訴人受理集管條例第25條第1項之申請後，應通知集管團體提出相關文件，並將相關集管團體回覆意見及資料應送交申請審議人表示意見，復於審議前應依著審會組織規程相關規定，決定利用人申請審議費率諮詢方式及辦理諮詢事項，必要時得另行召開意見交流會，邀請申請審議人及集管團體出席。依原判決確定之事實，上訴人及其他申請審議人於104年1月5日人申請審議後，被上訴人先函請參加人說明使用報酬率之審酌因素及回應上開申請審議理由之意見，參加人於104年5月4日函復後，被上訴人先於104年8月3日召開意見交流會，繼而函知上訴人、參加人提供相關資料及意見，並於105年11月29日105年第5次著審會議資料臚列上訴人及參加人雙方之爭點及提請諮詢事項，上訴人亦於該次會議出席並提出「無線電台意見陳述」簡報資料，顯見被上訴人於作成原處分前已依審議作業程序使上訴人有陳述意見之機會，並充分審酌權利人及利用人所提供資訊及爭點，是原判決據此而

認：自104年5月4日參加人回應上訴人及其他申請審議人申請審議理由而提出修正使用報酬率之意見至105年12月16日被上訴人作成原處分之前，期間長達1年6月餘，上訴人均知爭點且有足夠之時間隨時向被上訴人就系爭使用報酬率提出意見，並經上訴人多次就系爭使用報酬率提出意見，復邀請上訴人及參加人出席著審會，被上訴人已給予上訴人瞭解爭點並提供足夠時間使其提出資料表達意見，故被上訴人已依審議作業程序賦予上訴人適當表示意見之時間與機會，而無違反行政程序法第9條有利不利一律注意原則等情，並無違誤。上訴意旨主張：原判決僅以自參加人提出新版使用報酬率至原處分作成時之期間達1年6月乙情，即率認被上訴人業已給予上訴人充分陳述意見之機會，而無違反行政程序法第9條規定，顯有違反論理法則、判決理由不備之違背法令云云，亦屬無據。

㈣集管團體經被上訴人許可設立後，即得就其管理之著作財產權提供利用人利用，並因此收取使用報酬，核與一般著作財產權人授權他人利用著作，並收取授權費用，並無二致，而使用報酬之計算基準、比率或數額，核屬授權契約之私權事項，本應透過市場機制解決，惟為避免因協商地位及資訊之不對等，造成授權市場之混亂，我國著作權法乃於99年修法，賦予被上訴人事後審議使用報酬率之職權，透過被上訴人之介入，期使收費標準更為公平合理，藉以衡平保障著作權人及利用人雙方權益。被上訴人審酌集管團體訂定之使用報酬率是否合理及應否變更時，除應依集管條例第25條第4項諮詢著審會之意見外，另應依同條例第24條第1項規定及審議參考原則，就權利人與利用人雙方提供之市場資訊，依實際個案情形審酌下列因素：一、集管團體與利用人協商之結果或利用人之意見（例如：現行市場費率、過去費率的變化情形、就新興之利用型態得參考比較國內現存集管團體相類似利用型態之費率）；二、利用人因利用著作所獲致之經濟上利益（例如：利用人因利用著作所負擔之成本、考慮利用

人之支付能力及取得授權對利用人之重要性）；三、集管團體所管理之著作財產權數量；四、利用之性質及數量（例如：利用該集管團體著作情形與利用其他集管團體著作情形之比較、費率表中收費級別之劃分、級別個數是否能充分顯現著作利用程度、價值及其級別個數是否適當，且不同層級間的費率遞增或遞減的幅度是否相當、其他集管團體之使用報酬率）；五、其他（例如物價指數之變動、國外相同類別著作且利用情形相似之使用報酬率，參考對象宜與本國經濟發展相當等）予以決定。經查，依原判決確定之事實，上訴人及其他申請審議人於104年8月3日意見交流會中，業與參加人達成共識，即同意比照MUST以「全年度總收入減廣告佣金減租金收入減權利金收入減利息收入之餘額」作為系爭使用報酬率之費率計算基礎，至原判決就朱程吾委員係於上開意見交流會中再次確認上訴人及其他申請審議人是否同意依參加人建議之新修正使用報酬率作為費率計算基礎進行討論乙節，雖誤認係於105年第5次著審會所為，然無礙於前開事實之認定。是原判決以：被上訴人考量上訴人及其他申請審議人所提供之財報形式不一，而MUST以「依前一年度全年度總收入減掉廣告佣金、租金收入、權利金收入及利息收入」之餘額作為費率計算基礎，於市場已實行多年，且其他集管團體亦採取相同費率計算基礎，參加人管理之錄音、視聽著作縱與MUST管理之音樂著作之類型不同，原創性亦有差異，然此等差異應經由使用報酬率之比率調整，而與系爭使用報酬率計算之費率計算基礎無涉，且參加人與上訴人及其他申請審議人所提供之使用清單分析結果差異甚大，上訴人亦未提供充足之相關資訊，綜合上開因素，而決定以MUST之音樂著作公開播送使用報酬率作為系爭使用報酬率之費率計算基礎，並未違反審議作業程序第3點之規定等情，於法尚無不合，原處分既已就權利人與利用人雙方提供之市場資訊，依實際情形審酌集管條例第24條第1項規定及審議參考原則所定因素，並充分說明系爭使用報酬率審議決定之理由，自無裁

量不足或違反禁止恣意原則、不當聯結禁止原則之情事。上訴意旨以：原判決稱上訴人業於104年8月3日意見交流會中同意比照MUST費率作為計算基礎，進而認定原處分逕以MUST採取之公開播送使用報酬率為本案之費率計算基準，並未違反審議作業程序第3點規定、裁量不足及違反禁止恣意原則、不當聯結禁止原則云云，顯有違反證據法則、適用民法第98條解釋當事人真意不當、不適用民事訴訟法第422條規定之違法，核無可採。

㈤系爭使用報酬率係採「全年度總收入減15%廣告佣金減租金收入減權利金收入減利息收入之餘額」之0.18%計算，而將視聽著作與錄音著作併計費率。經查，依上訴人於102年與參加人分別簽訂之錄音著作及視聽著作授權契約書觀之，亦係採用完全相同之計算方式，並未因上訴人就錄音著作及視聽著作之利用量不同，抑或參加人所管理之錄音著作及視聽著作數量不同，而有所區別。此外，被上訴人已考量參加人提議「以全年度總收入減15%廣告佣金減租金收入減權利金收入減利息收入之0.25%計算」（錄音、視聽個別計算，兩者合計為0.5%），相較於參加人於市場上實際授權金額，將使上訴人所需支付之授權金，遽增3.2至4倍，且經被上訴人函請上訴人提供西元2014年利用參加人及MUST著作之使用清單，並請參加人提供同年上訴人使用該會管理著作之數據後，因雙方所提之數據差距甚大，致著作被利用情形欠缺客觀之利用數據，另參加人所管理「視聽著作」與「錄音著作」之費率難以等值劃分，故綜合審酌參加人、上訴人及其他申請審議人所提之建議費率、產業現況及近年集管團體實際授權金額，並考量權利人之權益、對產業之衝擊影響及審議決定後未來3年市場可能之變化等情，而決定系爭使用報酬率，即無不合。況使用報酬率之決定，本有賴權利人與利用人雙方提供充分市場資訊，而此部分事實均係由權利人與利用人所管領，自應由渠等協助被上訴人獲取正確之市場資訊，故審議作業程序即明定被上訴人應通知集管團體及申請審議

人提供資料及表示意見，本件被上訴人業已通知上訴人及參加人提供著作使用清單，惟雙方所提之數據差距甚大，而無法參採以認定著作被利用情形，此部分事實之認定復未涉及特殊專門知識，被上訴人自無委請鑑定人鑑定之必要，亦無違反行政程序法第36條規定之情事。原判決以：視聽著作與錄音著作不論在著作特性、使用次數及製作成本等因素上皆有差異，以使用次數來論，視聽著作應少於錄音著作，惟在製作成本上，視聽著作其所投入之製作成本，包括場景之選擇、人物之選角、故事內容等則高於錄音著作所投入成本，兩種著作難以劃分其價值，自不得因審議結果將錄音著作、視聽著作適用相同之使用報酬率，即驟認原處分有恣意濫用及不當聯結之情等情，其理由雖未妥適，惟結論並無二致。上訴意旨以：原判決認定被上訴人作成將「錄音著作」與「視聽著作」費率合併計算之審議決定，並無違反禁止恣意原則、不當聯結禁止原則及行政程序法第36條調查義務之情事，實有判決理由不備、適用民法第98條解釋當事人真意法則不當、違反論理法則之違法云云，亦無足採。

㈥綜上所述，原判決並無上訴人所指違背法令之情形，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依智慧財產案件審理法第1條及行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　29　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　沈　應　南

法官　黃　淑　玲

法官　姜　素　娥

法官　林　欣　蓉

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　29　　日

書記官　劉　柏　君