最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第421號

上　訴　人　中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會
代　表　人　林柏川
上　訴　人　美商國家地理頻道有限公司台灣分公司
代　表　人　張志凡
上　訴　人　香港商福斯傳媒有限公司台灣分公司
代　表　人　張志凡
上　訴　人　緯來電視網股份有限公司
代　表　人　王郡
上　訴　人　東森電視事業股份有限公司
代　表　人　林文淵
上　訴　人　八大電視股份有限公司
代　表　人　王文潮
上　訴　人　中天電視股份有限公司
代　表　人　潘祖蔭
上　訴　人　聯利媒體股份有限公司
代　表　人　張孝威
上　訴　人　飛凡傳播股份有限公司
代　表　人　黃崧
共　　同
訴訟代理人　林聖鈞　律師
被 上訴 人　經濟部智慧財產局
代　表　人　洪淑敏
參　加　人　社團法人中華音樂著作權協會
代　表　人　李念和

上列當事人間有關著作權事務事件，上訴人對於中華民國107年4月26日智慧財產法院101年度行著訴字第5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、緣參加人前於民國99年8月11日召開第6屆第1次會員大會，會中決議修正通過該會衛星電視台、購物頻道及有線電視公開播送概括授權使用報酬率（下稱系爭使用報酬率），並於99年9月3日函報被上訴人備查，於100年1月1日公告。嗣上訴人中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會（下稱衛星廣電公會）、社團法人台灣有線寬頻產業協會及38家有線電視業者，均對系爭使用報酬率異議，以其訂定過程及內容，未與利用人協商，且收費計算方式不合理等事由，依著作權集體管理團體條例（下稱集管條例）第25條第1項規定，向被上訴人申請審議。案經被上訴人依同條第2項規定於100年2月14日公告於網站，嗣訴外人東森得易購股份有限公司等4家公司，陸續備具相關資料向被上訴人請求參加申請審議，經被上訴人列為審議程序參加人，並依同條第4項規定，分別於100年9月8日及同年10月19日召開100年第10次、第12次著作權審議及調解委員會（下稱著審會），針對系爭使用報酬率審議事項進行諮詢。被上訴人爰參酌前揭著審會決議，依集管條例第25條第4項規定，審議決定變更參加人所定之使用報酬率計算基準及數額，並以100年10月31日智著字第10016003141號函（下稱原處分），將審議結果通知上訴人衛星廣電公會、其他申請人及審議程序參加人。上訴人及民間全民電視股份有限公司不服，循序向臺北高等行政法院提起行政訴訟，並聲明請求「㈠撤銷原處分與訴願決定；㈡被告（即被上訴人）應依原告（即上訴人）100年1月25日申請審議事項作成行政處分。」，嗣經該院以101年度訴字第1390號裁定將本件訴訟移送智慧財產法院（下稱原審）審理後，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，上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人暨參加人在原審答辯，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠原處分之附

件對照表理由欄已明確記載被上訴人參考目前實務收費情形、國內經濟狀況、物價指數及利用人產業規模與音樂利用情形，並考量未來3年之經濟成長狀況，而酌予調升衛星電視台1至4類頻道費率10%。原處分就其主旨、事實、理由及法律依據等事項，均已記載明確，故原處分未違反明確性原則。㈡衛星電視台1至4類頻道費率自98年5月19日起即未調升，且原處分有關衛星電視台費率備註部分，並非新增，而係回復參加人修訂前原公告之備註部分，該備註部分業經被上訴人98年第6次著審會會議審定，原處分考量系爭使用報酬率已多年未調漲，而酌予調漲10%，並無不合理或對利用人造成過鉅之負擔，未違反集管條例第25條第7項規定。㈢被上訴人於100年9月8日召開100年第10次著審會，邀集參加人與上訴人衛星廣電公會參與會議，雙方均有到會陳述意見，被上訴人已將雙方意見納入費率審酌之參考因素，而符合著作權集體管理團體使用報酬率審議參考原則（下稱參考原則）第1點規定。又被上訴人已分別於100年9月8日及同年10月19日召開100年第10次、第12次著審會，針對系爭使用報酬率審議事項進行諮詢，益徵被上訴人確有踐行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（下稱作業程序）之調查程序。因上訴人與參加人於系爭使用報酬率審議期間，並未提供衛星電視台1至4類頻道與5(1)類頻道之相關資料予被上訴人，故被上訴人僅得以雙方過去實務上合意之費率標準為基礎，考量社會經濟現況，審定系爭使用報酬率，原處分並無違誤。原處分已敘明被上訴人係參考目前實務收費情況、國內經濟狀況及物價指數等因素，酌予調漲衛星電視台1至4類頻道費率。況依行政院主計總處之統計資料可知，自94年起，我國物價指數逐年攀升，被上訴人據此調漲系爭使用報酬率，洵屬正當。㈣衛星電視台1至4類頻道費率，於94年至98年均未調升，自98年起，因原費率本針對特定利用人設有備註規定，雖有收費方式不同之情形，惟無實際收費情況低於98年原費率之情事。又被上訴人審定

之衛星電視台費率基礎為廣告總收入加上授權總收入，係本於雙方過往合意之計費基礎。被上訴人作成原處分以調升系爭使用報酬率，已考量雙方接受之原費率情形，以及利用人因利用著作所獲致之經濟上利益因素，並不構成裁量濫用。㈤參諸被上訴人提出之行政院主計總處之統計資料可知，我國100年之經濟成長率為4.04%，101年預估之經濟成長率為3.85%，此為我國政府機關作成之正式官方統計資料，具有相當公信力，足徵我國經濟成長自100年起至101年期間呈緩步上升趨勢，相關資料亦顯示我國經濟多年均為正成長，原處分已考量我國經濟狀況，而不構成裁量怠惰之瑕疵等語，駁回上訴人在原審之訴。

四、本院按：

㈠本件上訴人東森電視事業股份有限公司之代表人原為范瑞穎，嗣變更為林文淵，業據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

㈡原審訴之聲明第2項部分：

1.按「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」「（第1項）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。（第2項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，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。」分別為行政訴訟法第4條第1項、第5條所明定。據此可知，撤銷訴訟係人民主張中央或地方機關之行政處分違法，損害其權利或法律上之利益，於踐行訴願程序後，起訴請求行政法院予以撤銷，其目的在使該違法行政處分經由撤

銷而溯及既往失其效力；課予義務訴訟則係人民主張其權利或法律上利益，因中央或地方機關違法駁回其依法申請之案件，或對其依法申請之案件不作為致受損害，於踐行訴願程序後，起訴請求行政法院判命該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分，其所著重者在於人民就其依法申請案件最終獲得准許，而達到權利保護之功能。

2.著作權法第81條規定：「（第1項）著作財產權人為行使權利、收受及分配使用報酬，經著作權專責機關之許可，得組成著作權集體管理團體。……（第3項）第1項團體之許可設立、組織、職權及其監督、輔導，另以法律定之。」集管條例第1條規定：「本條例依著作權法第81條第3項規定制定之。」第3條第1、2及7款規定：「本條例用詞，定義如下：一、著作權集體管理業務（以下簡稱集管業務）：指為多數著作財產權人管理著作財產權，訂定統一之使用報酬率及使用報酬分配方法，據以收取及分配使用報酬，並以管理人之名義與利用人訂定授權契約之業務。二、著作權集體管理團體（以下簡稱集管團體）：指由著作財產權人組成，依本條例許可設立，辦理集管業務，並以團體之名義，行使權利、履行義務之社團法人。……七、使用報酬率：指集管團體就其管理之著作財產權供利用人利用而收取使用報酬之計算基準、比率或數額。」第24條第1、5及6項規定：「（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6項）集管團體依前項規定公告使用報酬率時，應說明其訂定理由。」第25條第1、4及6項規定：「（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。」準此，著作權集體管理團體（下稱集管團體）係經著作權專責機關許可設立，而為多數著作財產權人管理著作財產權之法人團體，其得以管理人之名義與利用人訂定授權契約，並得就授權契約之使用報酬訂定統一之使用報酬率，據以向利用人收取使用報酬後，再分配使用報酬予著作財產權人。又利用人與集管團體所簽訂之授權契約，係屬私法契約，是使用報酬率原應透過市場機制自然形成，惟使用報酬率為簽約授權之重要資訊，為免利用人與集管團體無法達成授權協議，致不能合法利用集管團體所管理之著作，立法者乃明定利用人（包括利用人之團體）對於使用報酬率有異議時，得向著作權專責機關申請審議，以資救濟。是利用人申請審議，係請求著作權專責機關判斷集管團體所訂使用報酬率是否合理，並作成審議決定，而無請求作成特定使用報酬率之公法上請求權，故上訴人對原處分有所不服，應係提起撤銷訴訟，而無依行政訴訟法第5條規定提起課予義務訴訟之餘地。依上訴人之起訴狀所載，其訴之聲明第1項已載明「訴願決定及原處分均撤銷」，雖聲明第2項另記載「被告（即被上訴人）應依原告（即上訴人）100年1月25日申請審議事項（即調降參加人所訂費率為5分之1）作成行政處分。」惟依上訴人起訴意旨，可知其真意係在訴請撤銷原處分以為救濟，上開第2項聲明僅在重申其主張原處分審議決定之使用報酬率仍屬過高，於法有違之意旨，基於訴訟經濟且無礙於兩造攻擊防禦，本件應以撤銷訴訟進行。至上訴人提起本件訴訟，猶為聲明第2項之請求，此部分於法未合，原審逕將上訴人在原審的第1、2項聲明均自實體上予以駁回，其關於駁

回第2項聲明的理由雖有不同，惟其駁回之結論（詳後述），則無不合，仍應予以維持。

㈢上訴人衛星廣電公會部分：

行政訴訟法第107條第1項第9款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……九、訴訟標的為確定判決或和解之效力所及者。」第23條規定：「訴訟當事人謂原告、被告及依第41條與第42條參加訴訟之人。」查本件參加人不服原處分，另循序向原審提起行政訴訟，請求撤銷原處分及訴願決定，經原審以101年度行著訴字第2號行政判決撤銷訴願決定及原處分，被上訴人不服，提起上訴，經本院102年度判字第439號判決將原判決廢棄，發回原審更為審理，原審更為審理後，仍判決撤銷訴願決定及原處分，被上訴人仍不服提起上訴，復經本院103年度判字第709號判決將原判決廢棄發回後，原審乃依行政訴訟法第42條第1項規定，裁定命上訴人衛星廣電公會參加訴訟（原審104年度行著更㈡字第1號），並判決「訴願決定及原處分關於『原告（即本件參加人）公告之有線電台費率中，接收至國內衛星電台及購物頻道之節目頻道部分，即已遭衛星電視台取代，故原告公告之有線電視台費率應禁止實施』部分撤銷。原告其餘之訴駁回。」參加人不服，提起上訴，經本院以106年度判字第461號判決駁回上訴而確定，則上訴人衛星廣電公會提起本件訴訟，請求撤銷原處分及訴願決定，此部分訴訟標的應為前案確定判決效力所及，且其情形無法補正，依行政訴訟法第107條第1項第9款之規定，原審應裁定駁回此部分之起訴，然其以實體判決駁回上訴人衛星廣電公會在原審之訴，雖有未洽，惟結論相同，原判決此部分仍應予維持。

㈣其他上訴人部分：

1.原處分關於購物頻道及有線電視台費率部分：

⑴提起行政爭訟，須其爭訟有權利保護必要，即具有爭訟之利益為前提，否則即屬欠缺權利保護之必要，其訴應予駁

回。又欠缺權利保護必要之要件，應以判決駁回之，亦經本院90年6月份庭長法官聯席會議決議在案。

⑵經查，原處分審議決定之系爭使用報酬率係包括衛星電視台、購物頻道及有線電視台之費率，綜觀上開三個部分，應係分別對不同利用人之使用報酬率，就衛星電視台業者而言，僅適用原處分有關「衛星電視台」部分費率，至其他部分費率並無直接損害其權利或法律上利益之可能，則上訴人訴請撤銷原處分關於購物頻道及有線電視台費率部分，當屬欠缺權利保護必要，此部分之訴顯無理由，而應予駁回，原判決駁回上訴人在原審此部分之訴，理由雖有不同，惟結論相同，原判決此部分亦應維持。

2.原處分關於衛星電視台費率部分：

⑴按集管條例第24條第1項規定：「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。」被上訴人為辦理集管條例第25條及第30條規定事項訂定有作業程序，依作業程序第3點規定，被上訴人審議使用報酬率時，應參照參考原則。是被上訴人審議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項規定及參考原則審酌下列因素：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。然使用報酬率之決定，本應透過市場機制自然形成，自有賴權利人與利用人雙方提供充分市場資訊，此部分事實均係由權利人與利用人所支配，自應由渠等協助被上訴人獲取正確之市場資訊，故個別案件並非必然呈現所有參酌因素之相關資料，則使用報酬率之審議即應依實際情形分別審酌各項因素，是原判決所稱參考原則所列各項要素非強制適用，係指應依個案具體狀況審酌各項因素。此外，就上訴人於原審主張被上訴人審議系爭使用報酬率時，未審酌集管團體與利用人協商之結果乙節，原判決已論明：參加人公告系爭使用報酬率前，並未與利用人進行協商事宜，故原處分作成時，並無相關協商資料，然被上訴人於100年9月8日召開100年第10次著審會，已邀集參加人與上訴人衛星廣電公會參與會議，且雙方均有到會陳述意見，原處分即已參考集管團體與利用人之意見，而符合參考原則第1點規定等情，已詳敘其得心證之理由，依上開規定及說明，並無違誤，自無上訴人所指判決不備理由之違法。至上訴人另主張原處分並未參酌上訴人利用參加人所管理著作之數量，亦違反參考原則，原判決未予指摘即屬違法云云，然查，上訴人分別為衛星廣電公會及衛星電視台業者，則有關衛星電視台各頻道利用參加人所管理音樂著作之情形，實為其可得支配之資料，是參加人於被上訴人審議衛星電視台之使用報酬率時，雖僅提出政府所屬頻道（客家電視台、原住民族電視台、宏觀電視台）之音樂使用清單，而未提供其他頻道之利用資料，惟上訴人亦得提出此部分資料供被上訴人參酌，則上訴人既未於原

處分作成前提供資料予被上訴人，則其指摘原處分未審酌此項因素，即屬無據。

⑵行政程序法第96條第1項第2款「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」上開書面行政處分應記載之「理由」係指認定事實所憑之理由，及該事實該當行政處分構成要件之理由。而書面行政處分上開記載是否合法，應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記載，始屬適法。依原判決確定之事實，原處分之附件對照表理由欄已記載被上訴人係參考目前實務收費情形、國內經濟狀況、物價指數及利用人產業規模與音樂利用情形，故系爭使用報酬率有關衛星電視台之音樂頻道、一般商業頻道、電影台及卡通台、新聞、體育頻道費率均酌予調漲等情，足認原處分形式上已記明理由，並非未附理由。嗣被上訴人於訴願程序終結前，亦以101年4月2日智著字第10100025250號函及101年5月29日智著字第10100043560號函檢送訴願答辯㈡、㈢書，詳予說明其審酌上開各因素之情形，並提出行政院主計總處94-101年「消費者物價指數銜接表」、100年經濟成長率統計數據、101年經濟成長率預測數據等資料予以佐證，而於原處分所載理由範圍內為法律及事實之補充，既未改變原處分之本質，且於裁判基準時已存在之理由，亦無礙當事人之攻擊防禦，應符合理由追補之要件。原判決復已說明：原處分已明確記載事實及理由，且系爭使用報酬率之審議已參酌著審會之決議、集管團體與利用人於著審會所陳述之意見，並考量我國經濟成長狀況及行政院主計總處公布之物價指數，始調漲系爭使用報酬率，故原處分並無違反明確性原則，亦無裁量濫用之情形，即已詳述其事實認定之依據及得心證之理由，核與卷內事證並無不符，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、不備理由等違背法令情事。上訴意旨以

：原處分並未說明調漲系爭使用報酬率及調漲比率為10%之理由，難謂已盡說明義務，原判決亦未說明理由，有判決不備理由之違背法令云云，並非可採。

⑶經查，衛星電視台1至4類頻道費率，曾先後於94年及98年經被上訴人審定均未調升，其中，部分利用人已依審定費率付費，部分利用人尚未回歸適用審定費率者（例如：三立、中天、八大、TVBS等大型衛星電視台），依被上訴人98年審定費率之備註規定，自98年起，參加人每年向此類利用人收取之使用報酬，不得逾前1年度利用人實付金額之10%。職是，已依審定費率支付使用報酬之利用人，其實際收費情況自無低於98年審定費率，至尚未適用表定費率支付使用報酬之利用人，依上開備註規定，雖實際收費情況可能低於98年審定費率，惟上訴人並未提出證據以資佐證，且此係為避免尚未回歸適用98年審定費率之利用人所應支付之使用報酬倍增，對市場產生過大之衝擊，然其最終目的仍係使該部分利用人支付之使用報酬應逐年趨近於98年審定費率，自難憑此而謂原處分作成時，依當時之授權市場合意，利用人應支付之使用報酬均係低於98年審定費率，而無調整之必要。原判決據此而認被上訴人依據著審會決議，並審酌參考原則各該因素後，而調升衛星電視台1至4類頻道費率，並無裁量瑕疵之情事，於法即屬無違。上訴意旨以：原判決理由既說明部分利用人尚未回歸適用表定費率，即係指實際收費尚未達到98年審定費率標準，則其認定並無實際收費情況低於98年審定費率之事實，係認定事實有誤，因而未查原處分之裁量瑕疵，即有違法云云，並無理由。

⑷至上訴人雖於原審提出原證10之中華民國統計資訊網101年度全年經濟成長率統計資料及原證11之行政院主計總處103年11月28日公布之國民所得統計及國內經濟展望資料，用以佐證101年及102年物價指數變動之情形，惟上開資料均係於原處分作成後始發生之事實，自不影響原處分之

合法性。原判決既已就本件爭點即原處分是否違反行政程序法第96條規定、被上訴人審議決定變更系爭使用報酬率是否合法、原處分有無裁量瑕疵各節，敘明其判斷之依據，並將得心證之理由，記明於判決，所述理由亦足以支持其主文，即無理由不備之情事，縱原判決未就上訴人於原審所提出之證據逐一於判決中加以論駁，惟尚不影響於判決之結果，與所謂判決不備理由之違法情形亦不相當。

㈤綜上所述，原判決駁回上訴人在第一審之訴，部分理由雖有未當，結論並無違誤，仍應予維持。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、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、行政訴訟法第255條第2項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　8　　月　　23　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　林　文　舟

法官　蕭　惠　芳

法官　高　愈　杰

法官　林　欣　蓉

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　108　　年　　8　　月　　23　　日

書記官　劉　柏　君