臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1322號

108年11月21日辯論終結

原　　告　中國電視事業股份有限公司
代　表　人　邱佳瑜（董事長）
訴訟代理人　李念祖　律師
複代理人　陳思妤　律師
訴訟代理人　劉昌坪　律師
　　李劍非　律師
被　　告　國家通訊傳播委員會
代　表　人　陳耀祥（代理主任委員）
訴訟代理人　蕭肇君
　　吳玫櫻
　　魏啓翔　律師

上列當事人間廣播電視法事件，原告不服行政院中華民國107年8月15日院臺訴字第1070185052號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分關於附款部分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

(一)本件訴訟中，被告之代表人由詹怡婷變更為翁柏宗，嗣又變更為陳耀祥，並先後經新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第142至144頁、第462至464頁），核無不合，應予准許。

(二)按行政訴訟法第111條第3項第5款規定：「有下列情形之一

者，訴之變更或追加，應予准許：……。五、依第197條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。」第196條第2項規定：「撤銷訴訟進行中，原處分已執行而無回復原狀可能或已消滅者，於原告有即受確認判決之法律上利益時，行政法院得依聲請，確認該行政處分為違法。」本件原告起訴時訴之聲明為：「1.先位聲明：訴願決定及原處分關於附款部分均撤銷。2.備位聲明：原處分及訴願決定均撤銷。被告應就原告民國106年5月3日（106）安建登字第0233號函之申請，作成無附款准許換發電視執照之行政處分」。迨108年11月13日（本院收文日同年月14日）始具狀以前開備位聲明為第一備位聲明，並追加第二備位聲明：確認原處分為違法，追加部分係主張本件起訴後，因原處分關於附款部分所定期限即108年8月30日屆至前，原告之股東神旺投資股份有限公司（下稱神旺公司）業已按照附款出脫原告股權之情形，若經被告肯認原告業依附款執行完畢，即有行政訴訟法第196條第2項規定之適用，故而為第二備位聲明之追加，被告雖不同意其追加（本院卷2第766頁之筆錄），但原告所主張情節，形式上既符合前開規定，依前揭規定意旨，仍應准許之。

二、事實概要：

原告為經營無線電視臺之業者，前曾申經被告核發105年12月12日、執照號碼：00000000之電視執照（上載實收資本額：新臺幣（下同）7億724萬5,830元、有效期限：105年7月1日至114年6月30日，下稱換發前電視執照），嗣因原告向被告申請現金增資發行新股，經被告以105年12月22日通傳內容字第10548035200號函以現金增資募集資金不超過8億元為限，為附附款之核准（下稱系爭增資許可），原告據以辦理

現金增資發行新股（下稱系爭增資）而有實收資本額之變更，為此依廣播電視法（下稱廣電法）第12條之2規定，於106年5月3日以(106)安建登字第0233號函向被告提出換發電視執照之申請（下稱系爭申請），經被告以106年10月17日通傳內容字第10648029390號函（下稱原處分），依廣電法第12條之1、第14條第1項及行政程序法第93條第2項第4款等規定，除遵循被告106年9月27日第767次委員會議決議，准予換發電視執照（106年10月25日、執照號碼：00000000之電視執照，其上實收資本額之登載項目變更為：15億724萬5,830元，餘均同前，下稱換發後電視執照）外，因認原告本次所報單一法人股東（按指神旺公司）加計在系爭增資中所認購增資股之股份數後，持股逾事業總股數50%，與無線電視事業股權分散以避免言論集中之精神有違，遂在原處分中添加附款：「貴公司（即原告）應於下次評鑑前（即108年8月30日）改正單一法人股東或其相關企業共同持股超過事業總股數半數情事；本會（即被告）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，如未於期限內改正完成，本會得依同法第123條第2款規定，廢止本行政處分。」原告不服原處分關於附款部分，遞經行政院駁回訴願，遂提起本件訴訟。

三、本件原告主張：

(一)原處分關於附款部分，性質上為附保留廢止權之附款，原告自得獨立請求撤銷，且被告得於撤銷後重為適法裁量，並不當然剝奪被告裁量權。又原告申請變更實收資本額，係出於實施系爭增資之結果，此增資發行新股之情形與廣電法第14條第1項、廣電法施行細則第10條第1項第3款所定「股權轉讓」並不同，且原告亦為上市公司，依廣電法施行細則第11

條第1項規定，無論系爭增資是否涉及股份轉讓，當無廣電法第14條第1項、廣電法施行細則第10條第1項第3款規定之適用，原處分卻援用廣電法第14條第1項、廣電法施行細則第10條第1項第3款作為附款之依據，逾越前開規定有關「股權轉讓」之文義，違反法律保留原則。

(二)廣電法第12條之2規定並未授權被告在換發電視執照時，尚可重新審查執照並為實質准駁權限，被告應不得再就原告之股權比例為審查，只須原告完成現金增資，被告即應許可換發電視執照之申請，但被告卻實質重為電視執照許可之審查，並以附款要求原告改正股權結構，違反法律保留原則，且被告職掌通訊傳播相關法規之解釋與適用，並非公司法或證券交易法之主管機關，自無審查電視事業股權結構之事務管轄權限，原處分關於附款部分已違法；另綜觀廣電法或施行細則規定，並無電視事業之單一股東不得持股超過50%之規定，復未明確規定「言論集中」之判斷標準，附款與防止言論集中或壟斷有何關連性，並未見被告指明，均可見附款有悖於不當聯結禁止原則，且被告得以其他更為明確及較小干預與期待可能之方式，或透過行政指導之方式，促請神旺公司將其所持有原告超過50%股份表決權交付信託，原處分關於附款部分顯然過苛且逾越必要程度，亦違反比例原則。

(三)再者，原告與神旺公司係屬不同法人格之獨立實體，神旺公司持有原告59.05%之股份，係神旺公司所有之財產權，原告無從強令神旺公司出賣或處分其所持有之原告股份，且神旺公司需以低於買入股份時市價甚多之現有市場價格拋售特定比例股份，將受鉅額損失，則被告以神旺公司之持股超過50%，要求原告改正持股比例，實有欠缺期待可能性之違法，更已構成行政程序法第111條第3款規定之違法。另原告係

因應被告要求改善財務狀況之行政指導，方辦理系爭增資，且原告於實際發行新股前，已明確告知「將於發行新股未能認足時，授權董事長洽特定人認購」，被告仍核准辦理系爭增資，嗣後卻又主張原告有違廣電法所無之「發行新股禁止單一法人股東持股超過50%」精神而作成附款，違反信賴保護原則、誠信原則與禁反言原則；況現行廣電實務有多家廣電媒體事業具有單一法人股東持股超過50%之情形，皆屬合法而未見被告要求該等事業改正，原處分關於附款部分亦違反平等原則及行政自我拘束原則等語。

(四)並聲明：

1.先位聲明：訴願決定及原處分關於附款部分均撤銷。

2.第一備位聲明：(1)原處分及訴願決定均撤銷。(2)被告應就原告106年5月3日（106）安建登字第0233號函之申請，作成無附款准許換發電視執照之行政處分。

3.第二備位聲明：確認原處分違法。

四、本件被告則以：

(一)附款屬原處分裁量決策內容之一部而不可分割，原告不得單獨訴請撤銷附款，否則無異剝奪被告之裁量權。依廣電法第12條之1規定，被告有權對廣播電視事業之實收資本額變動內容進行實質審查，並為准駁之行政處分，本件因原告辦理系爭增資之結果，使神旺公司持有原告股份增至59.05%，違反廣電法施行細則第10條第1項第3款規定，且原告洽特定人認購新股仍已造成股權變動，仍應適用廣電法第14條第1項規定須經被告許可，原告又係洽特定人（即神旺公司）認購，亦無廣電法施行細則第11條規定之適用。又不論系爭增資造成之股權變動是否可評價為「股權轉讓」，其規範重要性與「股權之轉讓」相當，咸屬廣電法第14條立法理由所示

之「事關重要」情形，被告審查原告申請洽特定人認股之具體情事，認與廣電法所欲追求無線廣播事業股權分散以避免言論集中之精神有違，於准駁裁量時為附款之附加，並將廣電法第14條第1項規定列為適用之法規，並無違誤。

(二)被告考量倘直接撤銷原許可增資之處分或不予換發執照之結果，恐對原告及視聽大眾權益造成損害，復考量原告改正單一法人股東持股超過50%之情形需時較久，乃以保留廢止權之附加附款方式予以許可換發執照，以期原告於下次評鑑前改正，被告於評鑑時視其改正之作為再為適當決定，乃為落實廣電法及其施行細則所規範股權分散原則之旨，合於原處分之目的且具正當合理關聯，符合行政程序法第94條等規定，並不違反法律保留原則、不當聯結禁止原則及比例原則。

(三)原告得經由原告代表人（為神旺公司所指派）或其董事會（過半數董事為神旺公司所指派），促使法人股東神旺公司出脫部分持股或其他方式（例如再為增資或為其他股權規劃），如此即可符合附款內容，自無事實上或法律上無法期待原告履行之情形，且附款所予寬限期間達1年10個月之久，應使原告有充裕時間規劃及踐行改正，神旺公司亦得選擇適當之出售時機處理，況神旺公司非以高價認購原告股份，亦無附款內容不能實現之情形。另被告於原告辦理系爭增資前，既已有書面提示原告注意增資後「相關股權結構應符合廣播電視法施行細則相關規定」，系爭增資結果卻仍違反股權分散原則規定，被告因而作成附款，對原告而言亦無違反信賴保護原則、誠信原則及禁反言原則等情形。另原告雖曾4次因實收資本額變更而向被告申請換發電視執照，均未發生單一股東持股超過該公司總股數50%之情形，與本案案情顯有不同，縱被告許可原告各次實收資本額變更，原告仍不應有

致無線電視事業之股東持股或與其相關企業共同持股達各該事業總股數50%以上之違法情狀，附款並無違反行政自我拘束原則、平等原則等語，資為抗辯。

(四)並聲明：駁回原告之訴。

五、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有系爭申請（本院卷1第171至197頁）、系爭增資許可（本院卷1第167至168頁）、換發前、換發後之電視執照（本院卷2第122、123頁）、原處分（本院卷1第45至46頁）、訴願決定（本院卷1第47至61頁）影本等件在卷可稽，堪認與事實相符。而兩造既以前詞爭執，則本件所應審究之主要爭點厥為：1.以本件情形，原告得否僅就原處分關於附款部分訴請撤銷，或須提起如第一備位聲明之課予義務訴訟？2.本件原告因系爭增資而洽特定人（神旺公司）承購之股權變更情形，是否與得適用廣電法第14條第1項、廣電法施行細則第11條規定之情形不同？被告之審查範圍是否得適用廣電法施行細則第10條第1項第3款規定？此規定是否符合法律授權明確性？被告得否依行政程序法第93條第2項第4款、廣電法第14條第1項規定並參酌廣電法施行細則第10條第1項第3款規定，作成附款？被告以神旺公司須按附款履行之內容，對原告課予負擔，是否欠缺期待可能性？原處分關於附款部分，有無違反不當聯結禁止原則、平等原則、行政自我拘束原則、信賴原則、禁反言原則、比例原則等？

六、本院之判斷如下：

(一)以本件情形，原告應得單獨訴請撤銷原處分關於附款部分（即先位聲明所示者）：

1.按行政程序法第93條規定：「（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、3款規定：「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。」

2.本件原告基於電視執照所載內容有變更，依廣電法第12條之2規定申請被告換發，原處分除准依原告所請換發電視執照，添加之附款則係課原告以一定作為義務即：應在所定期限前改正單一法人股東神旺公司或其相關企業共同持股超過事業總股數半數之義務，此附款內容並不影響原處分之生效，對原告形成具體負擔性之規制效力，性質應為負擔，且原告如不履行該負擔，原處分則說明得依行政程序法第123條第2款規定廢止原處分，為廢止權之保留外，亦得不廢止原處分，而強制處分原告履行（最高行政法院104年度判字第146號判決意旨參照）。是由上情以觀，原處分關於附款部分，並非條件、期限等可資構成主授益處分（即准予換照部分）之一部分，由原處分記載內容，復難認被告有如知附款違法將為其他決定或二者密不可分等關聯性之說明，堪認附款與主授益處分乃可分而具備獨立性；進而，有別於主授益處分使原告受有利益，附款係對原告造成不利益，基於強化人民訴訟權保障之立場，應肯認原告得就本件原處分關於附款部分單獨提起撤銷訴訟。至被告辯稱如此對其裁量權有所干涉或剝奪云云，本屬司法審查行政機關裁量合法性之救濟功能所應然，以本件情形，被告迄本院言詞辯論終結時復陳稱尚無

法確認原告是否已依附款完成負擔之履行（本院卷2第766頁之筆錄），由兩造陳報之資料確亦難憑認，且附款除對原告課以負擔外，尚有據以保留廢止權之效果，堪認原告仍有訴請撤銷原處分關於附款部分之權利保護必要，被告辯稱原告應不得單獨訴請撤銷原處分關於附款部分，為本院所不採，合先敘明。

(二)本件涉及之法令：

1.按廣播電視法第1條規定：「為促進廣播、電視事業之健全發展，維護媒體專業自主，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，維護視聽多元化，特制定本法。」第12條規定第1至3項規定：「（第1項）廣播或電視執照，有效期間為九年。（第2項）前項執照於有效期間屆滿前，應依主管機關之公告，申請換發執照。申請換發執照之資格、條件與程序及其應遵行事項之辦法，由主管機關定之。（第3項）依前項規定申請換發執照者，應於執照有效期間屆滿前一年內為之。」第6、7項規定：「（第6項）主管機關應就廣播或電視事業所提出之營運計畫執行情形，每三年評鑑一次。（第7項）前項評鑑結果未達營運計畫且得改正者，主管機關應通知限期改正；無法改正者，主管機關得廢止其許可並註銷廣播、電視執照。」第10條第1項規定：「廣播、電視事業應經主管機關許可，並發給廣播、電視執照，始得營運。」第12條之2規定：「（第1項）廣播、電視執照毀損或所載內容有變更時，應於毀損或變更後15日內向主管機關申請換發；遺失時，應登報聲明作廢，並於14日內申請補發。（第2項）依前項規定補發或換發之廣播、電視執照，以原執照之有效期間為其有效期間。」第14條第1項規定：「（第1項）廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名稱或負責人，

應經主管機關許可。」第44條之1第4款規定：「申請設立廣播、電視事業者，於許可設立後，有左列情形之一者，主管機關得廢止其許可：……四、發起人所認股數變動達設立許可申請書所載預定實收資本額50%以上者。」

2.次按廣電法施行細則第10條規定：「（第1項）申請廣播、電視事業股份之轉讓，受讓人為法人者，應檢具過戶申請書、受讓法人之登記資料，向本會申請許可。受讓人有下列情形之一者，不予許可：一、未依中華民國法律設立登記。二、國內無營業所或事務所。三、新聞紙、無線電視或無線廣播事業之股東持股或與其相關企業共同持股達各該事業總股數50%以上。（第2項）前項第3款所稱相關企業，係指經營廣播、電視事業之股東所擔任董事或監察人之企業或其投資所占股權20%以上之企業。」第11條規定：「（第1項）本法第14條第1項股權轉讓應經本會許可之規定，於股票已在證券交易所上市或於證券商營業處所買賣之廣播、電視事業，不適用之。（第2項）前項廣播、電視事業股權之轉讓，其受讓人應無第9條第1款、第2款及第10條第1項第1款、第2款之情形。」上開規定屬細節性、技術性事項且在符合母法授權意旨之範圍內，方得適用。

(三)被告以原處分核准原告換發電視執照，屬裁量處分，則其依行政程序法第93條第1項前段作成附款，符合法律保留原則：

1.依前述行政程序法第93條第1項前段規定及說明，於裁量處分為附款之情形，依此規定即足為行政機關附加附款權限之一般性法規範依據，此時應符合法律保留原則，並不須如羈束處分，尚須限於法律明定或為確保行政處分法定要件之履行，始得為之（最高行政法院105年度判字第313號、105年

度判字第461號判決意旨參照）。

2.由廣電法第10條第1項規定可知，電視執照係被告為電視事業營運許可之核給時，為表彰經許可為電視事業營運權利（特許權）而作成之證書，就證書之性質而言，其上登載內容對外應具備公文書之公示及可信性，若內容有變更，依同法第12條之2規定申經被告作成新證書，除在維持證書內容之正確性，由電視執照明文登載之事業名稱、負責人、營業地址、事業類別、頻道名稱、核配頻率、實收資本額、執照有效期限等事項（本院卷2第123頁），復均為電視事業營運許可之重要內容，被告准予換發此電視執照之證書時，自亦須審查並決定是否准以變更後新內容取代前所核發者而構成電視事業營運許可之一部分，仍屬許可處分性質，但許可乃係針對申請內容暨法定事項而言，諸如廣電法第10條營運許可審查範圍，即包含同條第4、5項之應備文件等，與同法第12條之2所規定之許可，則僅限於申請變更之電視執照內容方須審查，仍應有所不同。

3.又作為許可證書之電視執照，廣電法並未規定法定登載方式，第12條之2針對因內容變更而申請換照時，須符合如何範圍、要件、如何登載等換照之變更事項，亦無明文，當有賦予被告基於行政目的為個案決定之權限；再以本件而言，原告申請變更之實收資本額若干，確經被告在換發前電視執照予以記明，有換發前電視執照影本1份在卷供佐（本院卷2第122頁）。而原告變更實收資本額之緣由，乃基於原告前曾為改善財務而擬辦理現金增資發行普通股方式籌資，因此事項涉及營運計畫之變更，原告即曾依廣電法第10條之1第2項規定，申經被告為系爭增資許可之核准，系爭增資許可以「不超過總額8億元為限」，核准原告得為現金增資募集資金

，同時並添加附款：「貴公司（即原告）若未來募集資金辦理私募部分，應符合廣播電視法第5條及第5條之1等相關規定」，有系爭增資許可影本1份可證（本院卷1第167至168頁）。是原告辦理之系爭增資，應在系爭增資許可之最高限額內，但增資金額之評價又繫於核算所涉新股發行條件、股價、股數是否依法評估等，被告審核系爭申請時，除須就原告實際辦理系爭增資結果是否符合系爭增資許可暨附款等情為審查外，亦有因審查系爭增資所變動之實質資金取得情形，得選擇適合個案之變更內容登載範圍暨方法，在作為許可證書之電視執照如何登載範圍內，被告仍有裁量之空間，原處分當具備裁量處分性質。則依前揭說明，被告依行政程序法第93條第1項前段規定本得在原處分添加附款，符合法律保留原則，原告主張原處分欠缺作成之法律依據云云，就此而言，並不足採。

(四)原告並未依同法第14條第1項規定提出股權轉讓許可之申請，且系爭申請所涉系爭增資造成原告公司實收資本額之變更，與廣電法第14條規定之股權轉讓，情形不同，被告卻適用廣電法第14條第1項規定而作成附款，其裁量行使係誤用法律，並有行政程序法第94條規定所禁止之不當聯結違法：

1.按行政程序法第94條規定：「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。」此即為行政法之「不當聯結禁止」原則，乃行政行為對人民課以一定之義務或負擔，或造成人民其他之不利益時，其所採取之手段，與行政機關所追求之目的間，必須具合目的性，並有合理之聯結關係存在，若欠缺此聯結關係，此項行政行為即非適法（最高行政法院90年度判字第1704號判決意旨參照）；是行政處分是否及如何為附款，係行政機關裁量權之行

使，此項裁量權之行使，除不能出於錯誤或不完整的事實認定外，尚不得有逾越權限及濫用權力情形（行政訴訟法第201條參照），自應受一般法律原則（例如明確性原則、比例原則及平等原則等）之拘束。據此，本件原告對原處分關於附款部分提起撤銷訴訟時，經本院審查該附款之容許性，固堪認有行政程序法第93條第1項前段規定之適用，符合法律保留原則，惟仍須進一步就是否出於錯誤的事實認定或不完全的資訊，有無具合目的性、不正當之聯結或違反一般法律原則等，為合法性之審查（最高行政法院105年度判字第461號判決意旨參照）。

2.本件原告提出系爭申請時，僅見載明依廣電法第12條之2規定申請換發電視執照之旨，亦未檢附同法施行細則第9條、第10條第1項明文申請股份轉讓許可時，所應檢具之過戶申請書、受讓自然人個人基本資料調查表、全戶戶籍謄本或受讓法人登記資料等（含原告及其他認購增資股之人），有系爭申請暨檢附之文件影本等附卷可稽（本院卷1第171至197頁），原告因系爭增資而有股東、股權之變動，但並未在系爭申請中一併提出廣電法第14條第1項規定之股權轉讓許可申請；再由被告在原處分或所換發之電視執照之記載內容觀察，被告在原處分雖援引廣電法第14條第1項規定，但比對主旨欄或說明四之內容，均僅見述及被告核准原告「換發電視執照」申請之決定，而無論換發前、後電視執照之列載內容，更絲毫未見有涉及原告股東或股權持股狀況等事項，有原處分、換發前後之電視執照等影本在卷可資比對（本院卷1第45至46頁、本院卷2第122至123頁）。是被告以原處分所為原告換發電視執照之核准，由前述原告之系爭申請內容或被告之原處分、換發電視執照之客觀文義中，均未見有申請

、作成廣電法第14條第1項股權轉讓許可之記載，原處分所指明之廣電法第14條第1項規定，應不在核准換照之主授益處分所適用者，而係如被告所稱屬作成附款所參據者。但由此觀之，系爭申請既無涉廣電法第14條第1項規定之許可審查，自亦不受股權轉讓許可之相關法定要件限制，被告就此如何仍有適用廣電法第14條第1項規定（因此亦包含廣電法施行細則第10條第1項第3款規定之適用），即有疑義，被告卻未予釐明即逕執此為附款之法律依據，已可見有逾越系爭申請之法定要件審查範圍，欠缺法律適用之合理關聯。

3.況且，因系爭增資而認購取得原告公司股權之情形，公司法除在第5章股份有限公司、第2節股份之第162條之1、第162條之2為規定外，尚於第8節發行新股中另為具體規範，與股權轉讓係見於同章第2節股份之第163條、第164條規定，體例上即有所區別，且發行新股主要作用在募集公司之資本，公司法第272條、第274、第276條規定因而就公司資本應經認購足額、繳足股款等詳予規範，股票轉讓則無關公司資本之變更而側重在交易雙方對公司權利之移轉，二者對公司之意義、影響均不同，廣電法第14條第1項關於股權轉讓應經被告許可之限制規定，在股權轉讓情形僅影響轉讓雙方，在增資發行新股情形，尚影響公司資本之繳足時程等，就法體系整體而言，若無特殊明文，原則上亦應配合公司法規定為適用之解釋，方得令受規範人清楚理解。是被告辯稱原處分內容尚有廣電法第14條第1項許可規定之要件適用，謂因此得適用廣電法施行細則第10條第3款規定作成附款云云，除如前述，已逸脫原告之系爭申請範圍外用，亦難認系爭增資所辦理之新股發行，同於廣電法第14條第1項、同法施行細則第10條第3款規定之限制對象即「股權轉讓」行為，被告

陳稱得據此作成附款云云，即有裁量所據之法律適用錯誤，雖因前述被告另得依行政程序法第93條第1項規定作成附款之故，尚不致構成欠缺附款容許性之問題，但仍構成裁量之違法。至兩造以得適用廣電法第14條第1項為前提，進一步爭執本件情形得否適用廣電法施行細則第11條而排除同法施行細則第10條第3款規定部分，自亦無再予論究之必要，附此敘明。

4.再者，廣電法第12條之2規定因實收資本額變更須經核准換發電視執照，主要目的當在審認此實收資本總額之變動係合法妥適而得以證書作為對外表彰之證明，參照同條第2項尚明定換發電視執照之有效期限，須為原執照之有效期間，即可知除電視執照登載事項有變更者外，原則上原告仍可依前核發電視事業營運之許可，維持繼續營運之現狀，此有利於業經許可且已投資營運中電視事業之健全發展；以本件而論，原告係因辦理系爭增資而申請電視執照上實收資本總額登載之變更（增加），主要應審酌者至多在確認認購者有無繳足增資股款、該股款價值是否符合被告前核發系爭增資許可所擬提升之原告適足資本狀態，以確保原告實收資本額變更登載之正確，且此「增加」資本總額若干之核對，並不須就「未參與增資」之股東持股狀況為查認，遑論加計增資前、後持股之個別股東持有比例若干乙事，更非電視執照列載之實收資本額項目得以顯現者，由電視執照之登載形式為觀察，廣電法第12條之2所規定電視執照之換發審查範圍，應不包含原告全部股東持股比例若干之核對。抑且，比對被告在系爭申請審查中令原告提出之資料內容，並未要求原告必須陳報如廣電法施行細則第10條第1項第3款、第2項關於特定股東暨其相關企業（即第2項所規定「經營電視事業之股東

所擔任董事或監察人之企業或其投資所占股權20%以上之企業」）共同持股若干之內容，僅係因原告在陳報屬「董監事及10%以上股東」之增資明細表中，恰巧列出神旺公司因系爭增資認購而增加持有之股數比例逾50%以上之情，因此非被告所樂見，才任擇前開規定標準作為對原告之負擔；否則，以廣電法施行細則第10條第2項所指持股不得達總股數50%以上者，係以神旺公司與其相關企業之共同持股比例論之，若神旺公司相關企業有未逾10%者，即不在前開增資明細表中揭露，此時被告顯無從憑系爭申請之有限資料發覺並為完足審查，由此益徵被告實非如其所辯稱，乃本於廣電法第14條第1項、廣電法施行細則第10條第1項第3款之規範要件或標準為審查，被告添加附款之裁量，當有任意援引與原處分目的無關聯性法規範標準而對原告課以負擔之問題，違反行政程序法第94條規定。

5.此外，被告雖又辯稱依通訊傳播基本法第1條所規定：「為因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，平衡城鄉差距，特制定本法。」第3條第1項規定：「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。」或國家通訊傳播委員會組織法第1條規定：「行政院為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）。」均有揭示被告對電視事業之營運管制，必須提升、促進多元文化之均衡發展，故謂被告亦得參據前開規定意旨，在原處分添加附款以避免原告

遭持股50%以上之單一股東所控制，有礙媒體多元化之發展云云，基於被告以獨立機關方式而為裁量權之行使，行政法院固應為低密度之審查，不得以自己之預測評估取代獨立機關之預測評估，俾符合機關功能最適原則（最高行政法院105年度判字第313號判決意旨參照），但電視事業屬稀有公共資源，其健全發展有助於取得資訊、發表言論之通訊傳播自由保障，被告為裁量權之行使，本應審慎為之，本件原告辦理系爭增資之緣由，即在努力依所取得之電視事業營運許可改善財務，謀求繼續營運，否則其本無申請增資致有申請本件換照之必要，被告在原處分添加附款之效果，卻讓原告甫獲核發且仍有效之電視事業營運許可，在有效期限尚未屆至前即有因增資反而處於遭廢止許可之風險中，被告就此更當為整體考量處理。準此：

(1)經比對母法之廣電法，僅見於第44條之1第4款方有針對發起人為股數變動達設立許可申請書所載預定實收資本額50%以上時、得廢止其許可之限制，規定內容尚且賦予被告得斟酌全部情形為是否廢止之裁量權空間，屬法規命令性質之廣電法施行細則第10條第1項第3款，卻針對「發行人以外」之電視事業股票受讓人為類似多數持股之限制，且係規定一律不予許可之效果，如此是否在母法授權範圍內，尚有待斟酌，自更不得執此衍伸謂此已為廣電法明文為促進媒體多元化而存在之通案檢查標準，被告卻援引為裁量之參據標準，已構成不當聯結。

(2)況且，透過掌控媒體所有權而形塑之媒體組織，固有造成言論壟斷而妨礙媒體內容多元表現之可能，但多係針對同一人擁有太多媒體或跨媒體，方有是否應實施媒體所有權限制以防止壟斷可言，一般公司股東透過取得多數股權以

穩定決策組織暨經營方向，為實務上所常見，「單一」媒體事業為何應排除多數股權股東之存在，並未見被告說明理由，且基於通訊傳播市場或事業內部對媒體應備之專業要求，仍有在單一媒體組織內營造多元資訊內容之可能，況由國外觀點亦可知，媒體所有權集中與被告所稱媒體多元性之減損是否有必然關係，尚無法一概而論（最高行105年度判字第461號判決意旨參照）。是以，本件被告以附款對原告課予之負擔，明顯在限制原告（單一媒體事業）本身不得有令神旺公司持有多數股權之情形，卻未見進一步探究遭控制之單一媒體即原告所接觸閱聽大眾數目暨因而彰顯之影響力如何等，是否確已構成得預測有害閱聽大眾其他多元化資訊之取得，或該控制股東有何具體情由可認有造成媒體言論壟斷、集中之風險，對於此限制為何有助媒體觀點多元之實現等，並未見被告提出個案之實質理由以供司法審查，所援引標準復未見有何專業論據，如前述，更非廣電法所明文之通案結構管制標準，自無從肯認其裁量內容合於所追求之目的或存在如何之合理聯結關係，反而可認被告作成附款，實係出於不當聯結，違反行政程序法第94條規定。

(五)原處分關於附款部分，所為裁量亦有違反比例原則之違法：

1.按行政程序法第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」

2.關於媒體所有權集中與造成媒體內容無法多元化之結果間，並非必然，業見前述，若掌控媒體所有權後果有利用通訊傳

播事業造成言論集中之風險時，觀之廣電法在核發一般效期為9年之營運許可執照期間後，尚有下述之適當監管機制，可資運用：

(1)廣電法第10條第5項規定之營運計畫應載明事項包含：總體規劃、人事結構及行政組織、經營計畫及營運時程規劃、節目規劃、內部流程控管及廣告收費原則、財務結構、付費收視聽者之收費基準及計算方式、人才培訓計畫、設備概況及建設計畫等與實際經營情形有關之事務等（遠多於電視執照之登載事項），於同法第10條之1第2項則明定若經許可後上開事務有變更，須向被告申請核准，甚且第10條第5項第9款尚授權被告為事項之指定，同法第12條第6項更賦予被告應就營運計畫執行情形，每3年評鑑1次，第7項並明文就評鑑結果，被告可通知限期改正，若無法改正，甚至得廢止營運許可；由上開規定可知，被告在核發營運許可時暨後續之營運中，即得透過對營運計畫內容之管制措施，適時監管與法定意旨不符者，除此之外，並有定期檢視是否依營運計畫執行之評鑑程序，並伴隨若通知改正未果，即可廢止營運許可之監管權限。

(2)另同法第12條第1至3項亦明文因電視執照有效期間9年屆滿者而申請換照者，應符合一定資格、要件，且此時之換照與本件廣電法第12條之2之換照，分別為電視執照效期屆至或尚在期限內之處置，適用不同審查程序，廣電法第12條第2項後段授權訂定之電視事業申請換發執照辦法第1條即揭示僅針對電視事業電視執照有效期間屆滿之換發有其適用，廣電法第12條之1第1項、電視事業申請換發執照辦法第11條之附件二，並逐一臚列期限屆滿之換照應審酌事項，至於效期內換照之同法第12條之2規定，則無相同

規定，此除更可證同法第12條之2所規定換照之審查，主要目的當僅在電視執照列載變更事項之核實外，基上更可知，被告核發營運許可後，廣電法本身既有明定得對特定事項（營運計畫內容）或定期（3年1次）評鑑等事後審查、管制機制，在所謂取得「單一」媒體（即原告）所有權之標準，是否必然妨害其他媒體多元觀點之呈現，尚須視個案而定。又被告尚有其他廣電法明文之管制措施可供選擇，且由附款指明原告應履行負擔之期限，亦係以最近屆至之3年1次評鑑時間定之，評鑑時得參酌此節並綜合其他事項狀況為評估，並有遭廢止營運許可之風險等，本在原告預見範圍內，相較於本件換照之法定審查範圍本有限，亦未見被告指明有何具體事證等已足形成現下可合理預測戕害媒體多元化之危險，即將發生，被告卻逕以本件附款對原告課以負擔，效果上又構成得據以廢止營運許可之單一事由；對原告而言，其甫取得新效期之營運許可，其為財務健全而辦理系爭增資之營業自由，業因添加之附款先造成妨害，且參酌被告所依憑之通訊傳播基本法第1條、廣電法第1條規定之立法目的，並非僅有提升多元文化之面向，同時亦須權衡如何促進通訊傳播健全發展、維護國民權利、消費者利益，甚或城鄉差距等，被告以附款課予原告之負擔，復僅屬單一且形式之股東股權持有標準，若僅憑此情即可逕行廢止原告之營運許可，反而有違前開立法目的所揭示應通盤權衡相關利益之意旨，上情均可見附款內容是否有助目的之達成，實有疑問，更非最小侵害手段而欠缺必要性，原告主張原處分關於附款部分違反比例原則，亦為有據。

七、綜上，被告依原告之系爭申請所為原處分即廣電法第12條之

2規定之換照處分，固屬裁量處分而得依行政程序法第93條規定添加附款，但被告作成附款之裁量行使，既有前述誤用法律，及違反比例原則、不當聯結禁止原則等違反行政程序法第7條、第94條規定之違法，原處分關於附款部分，即有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合。原告以先位聲明訴請撤銷原處分關於附款部分，為有理由，應予准許。至於原告備位主張之第一備位聲明，及追加第二備位聲明部分，業因先位聲明之請求已獲勝訴判決，備位聲明之解除條件成就，亦無再予審究之必要，均予指明。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

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　　108　　年　　12　　月　　19　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　陳心弘

法　官　林淑婷

法　官　林麗真

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　年　　12　　月　　19　　日

書記官　李淑貞