臺北高等行政法院裁定

109年度全字第43號

聲　請　人　中天電視股份有限公司
代　表　人　潘祖蔭
訴訟代理人　方伯勳　律師
　　陳文元　律師
　　朱敏賢　律師
相　對　人　國家通訊傳播委員會
代　表　人　陳耀祥
訴訟代理人　楊大德　律師
　　方瑋晨　律師
　　廖國翔　律師

上列當事人間聲請假處分事件，本院裁定如下：

主　文

聲請駁回。

聲請訴訟費用由聲請人負擔。

理　由

一、按行政訴訟法第298條第2項規定：「於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。」準此，定暫時狀態處分係為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，於爭執之公法上法律關係尚未經確定終局裁判前，作成暫時擴張聲請人法律地位之措施，易言之，聲請人於裁定准許定暫時狀態處分後，在本案執行前，可依該裁定所定暫時狀態實現其權利，相對人亦應依該裁定所定暫時狀態履行其義務。惟聲請為定暫時狀態處分，須以公法上法律關係發生爭執為前提，且定暫時狀態處分，本即在一定範圍內會造成達到本案勝

訴判決之相同結果，因此，依行政訴訟法第298條第2項規定聲請為定暫時狀態處分，其要件有三：1.須聲請人與相對人彼此間因公法上法律關係（權利義務關係）發生爭執：所謂爭執之公法上法律關係，即為假處分所保全之本案行政爭訟標的之公法上法律關係，係指特定生活事實之存在，因法規之規範效果，在兩個以上權利主體間所產生之權利義務關係，或產生人對權利客體間之利用關係，故必以自己對於債務人現在或將來有基於本案請求提起本案訴訟之可能為前提要件，否則將使欠缺本案訴訟當事人適格之人，卻得以定暫時狀態處分之方式，達成本案訴訟請求之目的，有違定暫時狀態處分之規範目的。2.須為防止發生重大之損害或避免急迫之危險：所謂「重大之損害」，應依利益衡量原則，就聲請人因該假處分所獲得之利益或防免之損害，是否逾相對人因該假處分所受之不利益或損害，以及該假處分對公共利益之維護，再斟酌社會經濟等其他主、客觀因素，綜合判斷之；而所稱「急迫之危險」係指危險刻不容緩，無法循行政爭訟程序處理者而言，在一般社會通念上，並非不能以金錢賠償或回復，即難謂有急迫危險或重大損害情事，而有必要聲請為定暫時狀態之處分。3.行政法院認為有定暫時狀態之必要：聲請法院定暫時狀態處分，所保全者既為本案權利，於聲請人本案權利存在之蓋然性較高時，法院始有必要以較為簡略之調查程序，依其提出之有限證據資料，權宜性並暫時性地決定先給予其適當之法律保護，以免將來之保護緩不濟急；且此一必要性要件之審查，在關於滿足性處分之裁量時益形明顯，蓋滿足性之處分可使聲請人於本案訴訟勝訴確定前先獲得權利之滿足，形同喪失其對本案訴訟原有之附隨性、暫定性等本質，而實現如本案訴訟勝訴判決之內容，且發揮

類似於本案訴訟之效力，基於其影響之重大性，並平衡當事人雙方之利害關係，以及訴訟程序之充分性及完整性等考量因素，此種定暫時狀態處分之聲請，必須其本案權利存在之蓋然性較高時，始得謂有准許之必要性。此外，關於假處分之請求及原因，應釋明之，為行政訴訟法第302條及第297條準用民事訴訟法第526條第1項所明定。所謂釋明，係指當事人對於其事實上之主張，得用可使法院信其主張為真實之一切證據，惟依證據之性質不能即時調查者，不在此限（行政訴訟法第176條準用民事訴訟法第284條規定參照），且依行政訴訟法第301條規定，非有特別情事，不得命供擔保以代釋明。因此，關於聲請人因防止發生重大之損害或避免急迫之危險，而有聲請定暫時狀態處分之必要性等情形，聲請人於提出聲請時，均應就其假處分之請求及原因提出可供法院即時調查之證據以為釋明，如未能加以釋明，則其聲請自難准許（最高行政法院106年度裁字第106號裁定意旨參照）。

二、本件聲請意旨略以：

㈠聲請人為衛星廣播電視法第2條第1項第4款之衛星頻道節目供應事業（下稱衛星頻道事業），前於民國103年曾為所屬「中天新聞台（第52頻道）」依法申請換照，嗣經相對人核准在案，其效期依規定為6年，將於109年12月11日屆滿。聲請人依同法第18條第1項規定，於109年6月8日檢具相關資料向相對人申請換照（下稱本件換照申請案），相對人於109年10月26日舉行聽證會，於同年11月4日、同年11月11日先後召開第936次、第937次委員會議續行討論本件換照申請案，嗣於同年11月18日召開第938次委員會議決議駁回本件換照申請案，並於同日發布新聞稿說明駁回本件換照申請案及其理由，嗣於109年11月25日以通傳內容字第10900279310號

函駁回本件換照申請案（下稱原處分）。茲因相對人於本件換照申請案審查程序中，有諸多程序上及實體上之違法，而聲請人所屬中天新聞台因相對人違法駁回本件換照申請案，將導致聲請人於原執照屆滿後即無法合法營運中天新聞台，進而造成聲請人無法於第52頻道播出節目及廣告。再者，原處分將導致有線廣播電視系統經營者（下稱有線電視系統業者）依據有線廣播電視法第29條第3項及有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法第2條規定，向相對人申請頻道節目異動變更許可（亦即由其他節目供應業者進入第52頻道播放），即使聲請人繼續經營中天新聞台之假處分聲請獲准，若相對人已對於有線電視系統業者申請頻道節目異動予以許可或同意，則聲請人亦無法在原有第52頻道繼續播放節目及廣告。

㈡本件本案訴訟勝訴之蓋然性極高，有定暫時狀態處分之必要性：

1.衛星頻道事業所製作之節目（新聞或其他節目）須向國外公司租用衛星頻道，將節目訊號送入衛星，再透過頻道代理商與有線電視系統業者簽約，以取得播放頻道，方能將節目讓有線電視系統業者之客戶（民眾）收看，其間完全無佔用公共資源。而按衛星頻道事業換照審查，實質上涉及憲法言論自由之保障，其中如為新聞台則更涉及新聞自由，即認現行法規範新聞台換照須經相對人「許可」，惟衛星頻道並非如無線廣播電視等使用無線電波頻譜等稀少資源之頻道，自無頻譜資源稀缺性理論之適用。是以，衛星頻道事業並無學理上嚴格要求之「公益受託人」性質，而不得以其新聞內容優劣為換照之審查基準，相對人本應採取寬鬆審查基準，於符合一定營運基本需求之條件下，即應許可換照。然相對人於

本件換照申請案之審查，顯然涉及新聞內容之實質審查，而採取嚴格標準，其審查裁量顯屬不當。

2.原處分之程序違法明顯，有重大明顯瑕疵而致無效或得撤銷：

⑴相對人於本件換照申請案之聽證程序中，未依聲請人聲請調查證據及以聲請人提出之鑑定人名單進行鑑定，已違反行政程序法第9條、第36條、第37條之規定。

⑵相對人所屬○○王○○、林○○、蕭○○於聽證程序前、聽證程序或○○會議時，即或有敵視、公開攻訐聲請人及蔡○○先生之言行，或於聽證會時禁止聲請人使用PTT作為陳述意見方式、遲延提供鑑定人書面鑑定意見以剝奪聲請人充分完整陳述意見之權利、於鑑定人陳述意見後禁止聲請人對於鑑定報告表示意見、7位鑑定人中4位未經聲請人就鑑定報告及鑑定經過詢問前即違法離開、禁止聲請人對相對人業務人員發問、聽證會主持人或○○會議時○○發問內容有偏頗之虞或預設立場等行為，具有行政程序法第33條第1項第2款之「有具體事實足認其執行職務有偏頗之虞」迴避事由，相對人卻違法駁回聲請人迴避之聲請。

⑶相對人於聽證程序前違法駁回聲請人閱卷之申請、不依聲請人申請召開預備聽證及再開聽證，又相對人指定之鑑定人錯誤地將衛星頻道事業的申設及換照理解為稀少公共資源及鑑定諸多內容違反專業、顯然偏頗。

⑷相對人於本件換照申請案之審查過程中，於109年11月11日委員會決議違法變更換照審查之評分基準及違反衛星廣播電視法之規範意旨自創三階段審查方法等。

3.原處分之實體理由違法明顯，有重大明顯瑕疵，而致無效或得撤銷：

⑴相對人指摘聲請人自前次107年評鑑後至決議日，逐漸累積大量違規情事，共違規25件，包括受警告處分2件、受罰鍰處分23件，核處金額共計新臺幣（下同）1,153萬元云云。然關於罰鍰23件之21件部分，聲請人已於聽證陳述意見書說明理由甚詳，且迄今僅「5件」已確定，其餘則尚未確定，自不得作為相對人駁回本件換照申請案之衡量因素。

⑵相對人指摘聲請人之民眾申訴案件數量眾多，申訴案件從106年72件增加至108年962件，教育訓練規劃未能有效連接民眾申訴、裁罰案件與倫理委員會建議，淪為表面功夫，又無法遵守自訂之「中天專業倫理規範」及「中天涉己事務新聞製播規範」，新聞部總監一職長期未補實，內部控管及自律機制運作失靈云云。然申訴案件增加有其背景因素，聲請人對於民眾申訴案件均有依相關辦法處理；聲請人之倫理委員會成員均為學有專精之專家、學者，且定期針對具體事件進行檢討，聲請人亦已提出承諾建立「民眾申訴委員會」以為解決因應；又聲請人於104年至109年間曾舉辦105場次教育訓練，並已擴大預算支出以增補共50項之豐富教育訓練課程，且已於108年4月1日補實新任新聞總監，另現已有2名專職（獨立）編審。上開各情聲請人已於陳述意見書內說明清楚，相對人卻毫不斟酌，顯非合理。況相對人所指摘之民眾申訴案件增加、教育訓練規劃等理由，均非衛星廣播電視法第18條第2項各款及衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業換照審查辦法（下稱換照審查辦法）第11條第1項第1款之「營運計畫執行報告」審查事項，故殊不合理。

⑶相對人指摘「中天新聞台之新聞製播遭受不當干擾」，違反「中天電視新聞自主公約」云云，並非事實，更違法不當限制人民之言論自由及媒體負責人之新聞自由，且過度介入公

司治理之經營決策權限。其中，關於邱○○女士部分，聲請人因借重其財稅實務之經驗，而由其擔任旺中媒體集團○○○，其僅針對具新聞價值之議題提供意見，並無不當干預中天新聞台之製播，況後來已由聲請人之○○林○○管理中天新聞台之事務，且現有新聞團隊係由素有新聞專業之梁○○女士所組成，至於蔡○○先生並無干涉聲請人製播之新聞自主，充其量祇係意見溝通。惟相對人悖於法律學及傳播學等學理，以此作為駁回本件換照申請案之理由，並非合理。

⑷相對人以聲請人「所提補充意見與承諾，未能具體說明改善可能性」云云，更有過度侵害聲請人之各項權利而違反比例原則之明顯重大違法。本件換照申請案，聲請人已於陳述意見書提出8項具體承諾，主動提出各種改善措施，以力求合於相對人所稱之「新聞自主」，即顯有改善之可能性。然相對人未依行政程序法第36條規定對於當事人有利事項應予注意之原則，予以審酌，於法顯有不符。且相對人本應以維護頻道存續為前提，達成其組織法所課予「確保通訊傳播市場公平有效競爭、促進多元文化均衡發展」之誡命，又非不得藉准許聲請人換照並附加附款之方式達成其目的，卻以否准聲請人換照之手段，業造成聲請人所屬中天新聞台無法經營存續等重大之損害，顯已違背行政程序法第7條之比例原則。

㈡原處分已對聲請人造成重大損害及急迫危險：

1.原處分違法駁回本件換照申請案，已侵害聲請人經營新聞台頻道之營業權、聲請人與所屬新聞人員透過中天新聞所實現之新聞自由基本權，及聲請人之商譽、股東財產權（股權價值減損），且侵害聲請人所屬中天新聞台475名員工之工作權及財產權，並損害透過經營中天新聞台實現新聞自由之利

益（監督政府、形成公眾意志、人民透過中天新聞實現自己利益、新聞言論多元）。此外，原處分指控大股東神旺投資股份有限公司（下稱神旺公司）○○○蔡○○對中天新聞台新聞製播之干預，侵害其言論自由權及媒體負責人（或大股東）之新聞自由權。其中，因原處分使聲請人所屬中天新聞台自109年12月12日起即無法於原頻道（第52頻道）繼續播送新聞節目，損及聲請人每年鉅大的廣告收益超過10億元，亦將損失由有線電視系統業者每年所支付的上架費約2.33億元，造成聲請人年營業收入損失3億5千餘萬元，且無從預估本案訴訟須多久方能確定，因此所生損害之金額更無法計量；另依中天新聞台之收視率換算結果，將影響每月數十萬閱聽眾之收視消費權益；更遑論中天新聞台係新聞媒體，如遭關台更將嚴重削弱聲請人所屬中天新聞台經營幾十年來監督政府施政及滿足公眾視聽權益等重要功能，亦使眾多人民透過中天新聞台實現言論自由之管道喪失，加深破壞言論市場上透過理性思辯形成公意之功能，並且使「不同意見的立場（即使是少數意見）」無法得到發聲的機會，嚴重侵害言論自由基本權及衛星廣播電視法第1條「維護視聽多元化」、「保障公眾視聽權益」之立法目的。原處分對於上開各項權利之侵害及利益損害，不論對於聲請人或公益而言，均為重大損害或急迫危險，且此損害亦非未來金錢可以衡量及回復原狀。

2.再者，縱使聲請人對原處分提起行政訴訟，然因第52頻道係所謂黃金頻道（第49頻道至第58頻道），於中天新聞台原執照期限屆至後，即無法於第52頻道播送新聞，因其他新聞節目提供業者會申請爭取使用此頻道，如此第52頻道由其他新聞台或節目獲得使用，即便聲請人將來本案訴訟勝訴，獲准

許可換照，亦無法再於第52頻道播送新聞節目及廣告。原處分違法駁回本件換照申請案因而導致有線電視系統業者申請頻道規劃變更，二者之間具有相當因果關係，就相對人違反義務而引發聲請人損害發生之具體危險，相對人若主張其係合法裁量，在聲請人已提出聲請定暫時狀態假處分且相對人已知悉的情形下，參照行政罰法第10條第2項規定之法理，理應等待假處分案遭駁回確定後，相對人再根據假處分之結果決定後續之行政行為，方能衡平各方之利益，以免發生不必要之法律紛爭。然依目前外在狀況，相對人隨時可能受理並做出許可有線電視系統業者頻道規劃變更的申請，甚至在本院准許聲請人暫時取得執照繼續經營中天新聞台時，相對人仍可能受理及許可有線電視系統業者之申請，為避免聲請人損害之擴大，本院顯然必須在假處分程序確定前，禁止相對人審議許可（同意）有線電視系統業者申請頻道規劃變更，以阻止相對人再度違反義務（避免損害擴大之義務）而擴大聲請人及公益之損害。

3.據上，足見聲請人所屬中天新聞台因原處分駁回本件換照申請案，確將產生重大難以回復之損害，屬刻不容緩，實無法循行政訴訟程序即時處理，且無從以金錢賠償或回復，自有重大急迫之危險。

㈣依利益衡量原則及權利存在之蓋然性而論，本件確有定暫時狀態假處分之必要性：

1.倘若准許本件之聲請，不僅可避免聲請人因無法播送節目而受有前述不可估量之損害，且可維護收視人數每月數十餘萬忠實閱聽眾之視聽及消費權益等公共利益，亦可防止聲請人及其新聞從業人員之新聞自由、廣電自由、通訊傳播自由、言論自由及工作權等憲法基本權利及行使監督政府施政之第

四權主體地位遭受侵害。本件聲請對於公共利益之維護及聲請人損害之防止均具有重大之效果，可避免該等打擊範圍過廣且過於巨大之損害發生，且因聲請人之節目播送仍須遵守一定之規範，如有違反仍須受其他行政罰之規制，對公益並無何重大不利影響。

2.而相對人因本件聲請之准許所受之不利益或損害，充其量僅減損該機關不予換照處分之權威性，或使相對人應為准予換照之適法處分而已，對於公益不致產生任何不利之影響。因此，依利益衡量原則，聲請人因本件聲請所獲得之利益或防免之損害，顯已逾越相對人因本件聲請所受之不利益或損害。

㈤綜上，原處分顯有錯誤適用嚴格審查標準之重大違誤，且其行政程序及實體理由，亦均有諸多違法，應足認聲請人本案訴訟之勝訴蓋然性極高，且依利益衡量原則，聲請人因本件聲請所獲得之利益或防免之損害，顯已逾越相對人因本件聲請所受之不利益或損害，自有必要准予定暫時狀態處分，以免將來之本案訴訟緩不濟急。為此，聲請相對人應暫時許可聲請人換發中天新聞台衛星廣播電視事業執照，執照期限自109年12月12日起至本件假處分之本案行政訴訟判決確定時止（下稱聲請事項一）。暨相對人應於本件假處分程序確定前，不得許可或同意有線電視系統業者就第52頻道所為頻道規劃變更之申請（下稱聲請事項二）。

三、本件相對人答辯略以：

㈠聲請人所屬中天新聞台於109年6月9日依據衛星廣播電視法第18條第1項檢具申請書及換照之營運計畫向相對人申請換照，並於109年7月3日、7月15日、9月30日、10月12日、10月19日、10月29日以電子郵件或書面方式補正相關資料。相

對人先後於109年8月21日依法召開頻道業者換照諮詢會議、於109年10月26日就本案辦理聽證程序、於109年11月4日進行第936次委員會時，聲請人均派員出席並陳述意見。相對人於踐行法定程序後，於109年11月18日第938次委員會議由7位委員獨立行使職權審議，7位委員均決定駁回聲請人本件換照申請案。原處分係以聲請人屢次違反衛星廣播電視法、內部控管及自律機制失靈、違反其自主公約及未能維護新聞專業、所提出機制未能說明如何排除上層股東或外界不當干預、難以確信其能改正過往違規情事，及落實未來6年營運計畫，已達衛星廣播電視法第19條規定之「營運不善」，故依法駁回本件換照申請案。

㈡聲請人並未充分釋明其於本案勝訴之蓋然性較高：

1.原處分係相對人（獨立機關）就本件換照申請案，依衛星廣播電視法所定程序作成之專業決定，且該決定係由委員會7名委員本於各自獨立行使之職權所作成，矧本件參與決議之7位委員均一致認定聲請人所經營之中天新聞台未達換照之標準，故一致決議否准本件換照申請案。此由獨立機關依法行使職權所作成之專業判斷，依法應享有判斷餘地。是除非原處分有重大違法瑕疵，否則並無遭撤銷之可能，故本件聲請人於本案勝訴之蓋然性偏低。聲請人主張相對人就衛星頻道事業之換照，應採寬鬆審查基準，否則即屬不當云云，核無任何論理依據，毫無可採，況此屬相對人獨立機關之判斷餘地，應受高度尊重。應強調者為：相對人就本件換照申請案之審查，乃依據衛星廣播電視法所定之程序辦理，而相關審查項目及評分標準等，均屬衛星廣播電視法及其子法所定之規範要求，是相對人所為係法治國下依法行政之當然要求。因此，相對人依法定標準進行審查，並無所謂寬鬆或嚴格

之謂，聲請人所稱寬鬆或嚴格之審查標準並無法律依據，更無具體標準，毫無可採。實則，聲請人援引學者之文章，所主張應採之「寬鬆審查標準」，實係擬主張就衛星頻道事業之換照應採「準則主義」，該主張將使相對人完全不得依法審查包括衛星廣播電視法第18條第2項所定各該法定應審酌事項，已與現行法律規定不符，純屬立法政策層次之主張，更僅係學者一隅之見，實難憑採。

2.聲請人主張相對人於原處分作成過程中，有無從補正之程序瑕疵云云，洵非可採：

⑴於原處分之作成過程中，相對人考量對聲請人權益影響，業依國家通訊傳播委員會組織法第10條第7項規定，依行政程序法所定程序，於109年10月26日舉行聽證，給予聲請人充分之正當法律程序保障。聲請人所述，無非係以其於聽證程序當日以言詞，及事後以書面聲請4位學者專家提出鑑定意見遭駁回，從而據此主張相對人程序違法云云。惟查，相對人已向聲請人告知，其可提出書面意見，且就聲請人所提出之所有資料，均將於作成決議時一併參酌；然聲請人並未提出相關書面鑑定意見。嗣後，相對人復發函邀請聲請人所申請之鑑定人到會陳述意見，惟聲請人申請出具鑑定意見之4位專家均表示不出席，事後亦未再提出書面意見。可知，相對人就聲請人所申請調查證據之事項，業給予充分之程序保障。此外，聲請人嗣於109年11月16日之陳述意見書(八)中，亦已提出該等專家學者之文章以支持其主張，是相對人就聲請人所提出之資料，均已於作成原處分之程序中充分斟酌，是無證據調查不完足之違法可言。至聲請人主張之預備聽證，其召開與否屬相對人之裁量權限，於本件並無召開之必要，亦不因此而使程序有違法之瑕疵。

⑵聲請人主張於本件換照過程中，相對人所屬○○於執行職務有偏頗之虞，而相對人駁回其關於迴避之聲請，亦有程序違法云云。惟聲請人於原處分作成過程中，固曾申請相對人之王○○○○、林○○○○迴避聽證主持人職位，另於聽證程序後申請王○○○○、林○○○○及蕭祈○○○就本件換照申請案審查程序為迴避。其理由無非係以王○○○○、林○○○○曾公開評論聲請人及其大股東神旺公司○○○蔡○○；又王○○○○、林○○○○及蕭○○○○於聽證程序及109年11月4日○○會之行為，認渠等執行職務有偏頗之虞云云，惟聲請人未曾提出任何具體事證足認該3位○○執行職務有偏頗之虞。又林○○○○固曾於過去參與反媒體壟斷等公民活動，並本於其專業發表相關言論；王○○○○固曾參與相關學界連署與聯合聲明，惟此實不足認該2位○○於本案執行職務有偏頗之虞。況反媒體壟斷並非針對聲請人，又參與相關活動除係○○個人本於專業對於媒體專業理念之主張與實現外，相對人自102年以來即將反媒體壟斷列為重點法案，並曾提出相關草案，足見反媒體壟斷係相對人長年之政策目標，該2位○○就新聞專業之原則理念與相對人之政策目標相一致。而本件換照申請案審查亦與反媒體壟斷無涉，殊難謂王○○○○及林○○○○因此於執行職務有偏頗之虞。

⑶聲請人主張相對人於鑑定程序所邀請之鑑定人違反專業及顯然偏頗云云，惟此僅為聲請人憑主觀好惡之臆測而毫無佐證，且聲請人就鑑定人之意見均已於聽證程序後以書面充分表達，就鑑定人之鑑定意見與聲請人之意見，相對人均恪遵行政程序法上兩造兼聽原則，就聲請人有利與不利部分均一併注意，並經相對人綜合審酌，就此並不存在所謂程序上瑕疵

。

⑷聲請人另指摘相對人於本件換照申請案審查過程中，違法變更換照審查之評分基準，並違反衛星廣播電視法之規範意旨，自創所謂三階段審查方法云云。惟相對人係依據衛星廣播電視法第18條第2項規定及同法條第3項授權相對人訂定之換照審查辦法第11條第1、2項之規定，及就換照審查辦法第11條第1項所定評分項目，制訂「衛星頻道節目供應事業一般頻道換照審查評分表」，該表中第壹階段審查「法定駁回事由」、第貳階段審查「申請書及營運計畫審查」、第參階段審查「其他應審酌事項」，此即聲請人所謂「三階段審查方法」。惟此審查方式及標準並非為審查本件換照申請案所訂定，其上所列者均為法定應審酌事項，就第貳階段審查項目之配分，亦係參酌過往相對人於換照申請時，初審委員所使用之配分，並未更動過往之審查項目及標準，而僅係將相對人長年以來之一貫作法文字化、法制化，並實質上要求參與評分之委員依法逐項檢視並給分，使審查程序更加嚴謹，絕非聲請人所稱違法變更換照審查之評分基準並違反衛星廣播電視法之規範意旨云云，更非相對人為本件審查所創設。

3.聲請人主張相對人於原處分之實體理由違法明顯云云，洵非可採：

相對人所作成之原處分，係合議制之委員會，經各自獨立行使職權之委員共同決議，綜合審酌衛星廣播電視法相關規定所定應審酌事項後，依同法第19條認定聲請人不符得予換照之條件所作成。委員於評分時，係依法考量前揭法定應審查事項，由個別委員就各該審查項目為具體考量後，化為評分及審查結論，再由委員會多數決之方式作成決議。相對人認定聲請人不符換照法定標準之理由，主要包含聲請人屢次違

反衛星廣播電視法、內部控管及自律機制失靈、違反其自主公約及未能維護新聞專業、所提出機制未能說明如何排除上層股東或外界不當干預、難以確信其能改正過往違規情事，及落實未來6年營運計畫等，認已達衛星廣播電視法第19條規定之「營運不善」，就各該事項之認定均落實於個別委員之評分及審查意見中。本件係由7位委員本於專業職能獨立行使職權，依前揭審查程序判斷後，於委員會上決議聲請人所屬中天新聞台不予換照，並駁回聲請人之申請。就此，相對人並無任何實體上違法瑕疵，至為明確。

4.綜上，原處分係相對人恪遵依法行政原則，並由獨立行使職權之委員，依法定標準進行審查，並依嚴格之法定程序作成決議，就此實體決定之作成及其內容，並無違法瑕疵。而相對人作為具專業及特殊憲法上目的所組織之獨立機關，就所為之專業判斷，尤其評分上具判斷餘地，應受法院尊重。是可知聲請人主張原處分於實體上有諸多瑕疵，並據此主張撤銷原處分云云，於本案訴訟上受勝訴判決之蓋然性甚低。

㈡原處分並未對聲請人造成重大損害或急迫危險：

1.本件聲請人103年執照將於109年12月11日有效期限屆至而失其效力，此屬衛星廣播電視法第11條第1項所明定之6年法定有效期限，聲請人對此知之甚詳，就此應盡早進行安排及後續相關因應。質言之，103年執照有效期限若屆至而失其效力，則聲請人難以依據103年執照繼續經營中天新聞台，原屬聲請人可得預見。

2.聲請人主張其因原處分而受有無法播送節目及廣告營運獲利之金錢損害、影響聽眾消費權利、造成員工之工作權受損害云云，姑不論聲請人所主張者是否存在，其所主張之損害均非來自於原處分，而是來自於103年執照有效期限屆至而失

其效力，非因本件公法上訴訟爭執之法律關係所發生之損害，欠缺予以暫時權利保護之必要，至為明確。

3.聲請人目前所持有之衛星廣播電視事業相關執照包括「中天綜合台衛星廣播電視事業執照」、「中天娛樂台衛星廣播電視事業執照」、「中天新聞台衛星廣播電視事業執照」，中天新聞台僅係聲請人所持有之衛星廣播電視事業執照其中之一，於原處分後聲請人仍持續經營中天綜合台、中天娛樂台，於營收上不會造成難以營運之狀況。且依聲請人經濟部商工登記資料，可知聲請人所營事業包括：廣播節目製作業、電視節目製作業、廣播電視節目發行業、廣播電視廣告業、錄影節目帶業、衛星廣播電視節目供應業、衛星電視KU頻道、C頻道器材安裝業、社區共同天線電視設備業、一般廣告服務業、電器批發業、電器零售業、國際貿易業。可見聲請人所營事業甚為多元，實難認為其有難以營運之狀況。又聲請人107年度之營業收入為19億3千5百餘萬元，108年度之營業收入為19億5千4百餘萬元，是聲請人縱有3億5千餘萬之營業收入減少，亦未必因此陷入營運困難而難以持續經營，遑論難以回復之損害。

4.實則，聲請人除電視頻道外亦經營YouTube等數位平台，其所經營之中天新聞台於YouTube均為24小時直播，播出內容與有線電視上所播出內容完全相同。且聲請人亦一再呼籲收視戶下載YouTube並訂閱「YouTube中天電視」，截至2020年11月底，其訂閱人數已經超過147萬訂閱者，且因聲請人之宣傳而持續增加中。

5.是就聲請人所提出之事項，除非屬原處分所造成者外，否則均無理由；退萬步言，縱該等損害與原處分有關，亦屬非不能以金錢賠償回復者，故實際上亦未達難以回復之程度。

㈣若本件准予聲請人實施定暫時狀態假處分，將對衛星廣播電視法之立法目的及公共利益造成重大危害，故本件欠缺聲請之必要性，應予駁回：

1.衛星廣播電視法下所設定期換照制度，係國家對於通訊傳播自由所為制度性保障之一環，此有賴主管機關基於法治國原則下依法行政之誡命，嚴謹且正確落實此等包含定期換照之法定制度，以確保民主政治下之公眾傳播表意平台妥適運行，進而護守言論自由。相對人即係依此法律上之誡命，透過嚴謹之依法行政程序，作成駁回聲請人申請換照之處分。

2.相對而言，設若本院准予聲請人實施其所請求之定暫時狀態假處分，考量行政法院本案訴訟之時間，至判決確定至少約3年。若依聲請人本件聲明，允許其於本案訴訟判決確定前，繼續經營中天新聞台，毋寧將使衛星廣播電視法所定6年定期換照之制度設計形同具文、無法貫徹立法目的。如此將使不符法定換照要件之衛星頻道事業，得以突破定期換照制度之限制繼續經營，從而將嚴重危害我國自由民主憲政秩序基石之新聞自由及言論自由。

3.要之，若准予聲請人實施其所請求之定暫時狀態假處分，將違反衛星廣播電視法之立法目的，即建立並維繫通訊傳播自由之制度性保障，且將放任聲請人持續以新聞自由為名行侵害新聞自由之實，將不利於我國言論自由市場與自由民主法治之健全發展，對公共利益將產生重大危害。是即應認聲請人本件定暫時狀態假處分之聲請欠缺必要性，應予駁回。

四、本院之判斷：

㈠關於聲請事項一部分：

1.按在請求命為行政處分之課予義務訴訟情形，由於行政機關怠為行政處分或拒絕作成人民申請之行政處分，本身並無積

極的內容，故人民無從以聲請停止執行行政處分之方式，尋求暫時權利保護，自仍有聲請假處分以為暫時權利救濟之必要。聲請人對於相對人以原處分否准本件換照申請案，提起之本案訴訟，應係求為判決撤銷原處分及命相對人應准許換發執照之課予義務訴訟，則其依行政訴訟法第298條第2項規定提出本件聲請，程序上尚無不合，先予敘明。

2.聲請人並未釋明其於本案訴訟具勝訴之高度蓋然性：

⑴聲請人主張原處分合法性爭議，係以相對人是否應採取寬鬆審查基準；相對人作成原處分前所經聽證程序及審議程序，是否有給予聲請人充分陳述意見機會；相對人於聽證程序前駁回聲請人之閱卷申請是否合法；相對人是否調查及採取有利於聲請人之證據；相對人所屬委員有無應迴避而未迴避之情形；相對人指定之鑑定人是否適當；相對人是否應召開預備聽證、再開聽證而未召開；相對人所審查事項及審查基準是否符合衛星廣播電視法第18條第2項規定及同法第3項授權訂立之換照審查辦法第11條之規定；相對人變更換照審查之評分基準是否違法；相對人審議本件換照申請案認定之事實及適用法規是否正確；相對人未以附加附款之方式准許本件換照申請案有無違反行政程序法第7條之比例原則等事由，固據提出相對人103年12月11日通傳傳播字第10300387790號函(見本院卷一第53頁至第54頁)、相對人109年10月5日通傳內容字第10948031080號公告(見本院卷一第55頁至第58頁)、相對人第936次委員會議議程(見本院卷一第59頁)、相對人第937次委員會議議程(見本院卷一第61頁)、記者會逐字稿及相關新聞報導(見本院卷一第63頁至第80頁)、相對人109年11月18日新聞稿(見本院卷一第81頁至第83頁)、全球數位媒體股份有限公司函(見本院卷一第85頁)、聯合新聞網

頁(見本院卷一第91頁至第94頁)、陳述意見書(五)(見本院卷一第149頁至第151頁)、陳述意見書(六)(見本院卷一第435頁至第447頁)、陳述意見書(七)(見本院卷一第313頁至第317頁)、陳述意見書(八)(見本院卷一第95頁至第96頁)、陳述意見書(九)(見本院卷一第161頁至第197頁)、陳述意見書(十)(見本院卷一第491頁至第494頁)、聲請人109年10月21、26日調查證據申請書(一)、(二)(見本院卷一第145頁至第148頁)、相對人109年11月13日通傳內容字第10900554510號函(見本院卷一第153頁至第154頁)、行政程序申請迴避暨陳述意見書(見本院卷一第155頁至第160頁)、聲請人閱卷申請書、閱卷申請書(二)及相對人之駁回函(見本院卷一第199頁至第205頁)、聲請人函(申請召開預備聽證)、申請召開預備聽證補充理由書及相對人駁回函(見本院卷一第207頁至第212頁)、聽證會意見書(一)、聽證程序陳述意見書(二)(見本院卷一第319頁至第434頁)、聽證程序陳述意見書(三)、(四)(見本院卷一第213至第312頁)、聲請人108年會計師查核報告及相關財務報表(見本院卷一第495頁至第506頁)、聲請人2018、2019、2020月收視率調查表(見本院卷一第507頁)、聲請人換照營運計畫及補正資料光碟(見本院卷一第509頁)、109年10月26日聽證會會議紀錄(見本院卷一第537頁至第636頁)、109年11月4日相對人訪談紀錄(見本院卷一第637頁至第673頁)、聲請人109年11月16日至25日收視調查(見本院卷二第259頁至第268頁)、反對關台民調及收視率調查、新聞報導(見本院卷二第269頁至第290頁)、109年11月18日相對人第938次委員會議紀錄(見本院卷二第311頁至第316頁)、原處分(見本院卷二第317頁至第324頁)、駁回換照新聞稿、委員會會議紀錄及處分書之理由差異比較(見本院卷二第3

25頁至第332頁)、相對人108年3月26日通傳內容字第10848007551號公告(見本院卷二第335頁至第360頁)、聲請人109年10月29日中法字第109102902號函及附件(見本院卷二第361頁至第370頁)、陳文茜投書(見本院卷二第371頁至第374頁)、相對人107年8月1日通傳內字第10700075720號函(見本院卷二第375頁至第376頁)、華視卡位52台及有線電視系統業者申請下架中天新聞台之新聞報導數則(見本院卷三第319頁至第326頁)、中天電視2019年度累計分台損益表(見本院卷三第327頁)、頻道節目代理授權合約書(本院卷三第329頁至第335頁)等為證。惟僅憑上述證物，並無從使本院就聲請人所指稱原處分有前揭違法情事，獲得大致為可採之心證。且經核原處分上述合法性之爭議，尚待受理本案行政爭訟程序的救濟機關，就聲請人所指稱原處分有前揭違法情事，及其程序性要求所可能衍生之瑕疵或事實認定與法律適用有無違誤，暨其所生瑕疵或違誤是否影響原處分之合法性，為進一步的調查事實與審認判斷。另需就聲請人及相對人各自所陳衛星廣播電視法第18條、換照審查辦法及行政程序法等規範意旨，依職權為審慎探求，且就衛星廣播電視法對於衛星頻道事業申請換照採取「許可制」，乃至於相對人對於衛星頻道事業申設換照所進行之審查項目及審查基準，在委由相對人本於衛星廣播電視健全發展、保障公眾視聽權益，維護視聽多元化等目的進行審查之現行法制設計下，與衛星頻道事業之營業權與新聞自由等基本權相互競合衝突時，還需審慎探究其審查界線。就此等爭議的解決，並無法由聲請人或相對人目前釋明之狀態，就能遽為論斷原處分之合法性是否顯有疑義或顯無疑義，故聲請人並未釋明其於本案訴訟具勝訴之高度蓋然性，是否應許可其假處分之聲請，應再考量保護

之必要性。

⑵再由憲法上新聞自由基本權乃至新聞媒體事業主之營業權保障之角度而言：

①按司法院釋字第678號解釋理由：「憲法第11條規定，人民之言論自由應予保障，鑒於言論自由具有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理之政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障（司法院釋字第509號解釋參照）。前開規定所保障之言論自由，其內容尚包括通訊傳播自由之保障，亦即人民得使用無線電廣播、電視或其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由（司法院釋字第613號解釋參照）。惟憲法對言論自由及其傳播方式之保障，並非絕對，應依其特性而有不同之保護範疇及限制之準則，國家尚非不得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，制定法律為適當之限制（司法院釋字第617號解釋參照）。」可知憲法第11條所定保障之言論自由，本即包括新聞自由的保障。而新聞自由是一種制度性基本權利，是憲法為了保障新聞媒體作為現代社會的一個重要的制度，而給予新聞媒體一種基本權利的保障，以使新聞媒體能發揮其應有的制度功能。依第四權理論，憲法保障新聞自由的目的，在於保障新聞媒體的獨立性及完整性，以維持新聞媒體的自主性，使其能提供未被政府控制或影響的資訊、意見及娛樂，以促使人們對政府及公共事務的關心，並進而引起公眾討論、形成公眾意見，而能善盡監督政府的功能，因此新聞自由就是要保障新聞媒體充分發揮其監督政府功能的一種基本權利。惟新聞自由與言論自由尚非全然相同，新聞自由屬於為了維護新聞媒體做為民主社會一項制度所需之

制度性基本權利，而與以保障個人自由或權利的其他個人基本權利不同，享有新聞自由之權利主體為新聞媒體而非一般大眾，本質上是一種工具性的基本權利，憲法所以保障新聞自由乃是為了一定的公共利益，因此如果為追求較大的公共利益而限制新聞自由並不當然會構成違憲。是以，通訊傳播基本法第1條及第5條規定：「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。」「通訊傳播應維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化均衡發展。」衛星廣播電視法第1條規定：「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，維護視聽多元化，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流，特制定本法。」第27條第1至3項規定：「（第1項）衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商製播之節目及廣告內容應尊重多元文化、維護人性尊嚴及善盡社會責任。（第2項）製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。（第3項）衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商播送之節目或廣告內容，不得有下列情形之一：一、違反法律強制或禁止規定。二、妨害兒童或少年身心健康。三、妨害公共秩序或善良風俗。四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」等關於節目與廣告管理規定（參照衛星廣播電視法第27至41條參照），並於違反上開規定時定有管制及裁罰（參照衛星廣播電視法第46條至第63條）。

㈡又新聞自由權利享有主體可分為新聞媒體事業組織中之專業人員（如編輯及記者）、新聞媒體的事業主。在新聞媒體事業主部分，其所享有之新聞自由，就事業外部而言只存在於設置新聞媒體事業的自由，決定營運方針及人事的選任及管

理等權利，而就事業內部而言，受到相當的限制，即新聞媒體事業主不能左右其出資的新聞媒體的聲音。在言論自由的範疇中，言論自由或許保障一個人有權使用其個人財富去表達個人的政治立場，但是一旦個人將財富投資設置了一個新聞媒體事業組織後，情形即有不同。其所設之新聞媒體事業不是其個人表達意見的工具，而是監督政府的一種制度組織，一種社會公器。準此，為了讓新聞媒體真正能發揮其社會公器的制度性功能，政府對新聞媒體應得以「維護新聞媒體自主性」、「促進新聞媒體提供多元化的資訊」作為具體的管制目的並進而制定相關管制規範，故政府對於新聞媒體的管制不是只有基於傳播資源的特殊性或稀有性才有介入管制的正當性。惟政府管制之手段，原則上應採取不涉及新聞媒體所報導或評論內容的「結構性管制手段」，也就是應採取一種「不涉及言論或表意內容的管制措施」，包括從外部結構上維持一個有效競爭的自由、公平市場，及在內部結構上應維護其內部新聞專業人員的自主性及獨立性以防止新聞媒體事業主不當的干預。

③承上，從憲法上新聞自由基本權乃至於新聞媒體事業主之營業權保障之角度言之，上開實證法即衛星廣播電視法第18條第1項對衛星頻道事業之營業活動採取「許可主義」，及同法條第2項羅列相對人於衛星頻道事業申請換照時得審酌事項包括：「一、營運執行報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形。二、違反本法之紀錄。三、播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄。四、對於訂戶紛爭之處理。五、財務狀況。六、其他足以影響營運之事項。」又同法條第3項授權相對人訂定換照審查辦法就換照程序、審查項目、評分基準及其他應遵行事項詳加規範，此等立法設計，是否符合前揭對新聞

媒體應僅採取「結構性管制手段」而不應涉及言論或表意內容的管制措施之原則，在規範位階體系下是否可通過合憲性檢驗，雖尚非無疑。惟先從實體法理而言，實證法即衛星廣播電視法第18條，是否會因此與衛星頻道事業於憲法上之新聞自由基本權及營業權相互競合衝突而致違憲，在正常法治國中，應該是一種極端例外之情況，其爭議性也較大，則客觀上立基在憲法基礎上之新聞自由及營業權等本案權利，其存在與否之蓋然性會因此等重大爭議之存在而受到削弱。又從程序法理而言，現行法制下一般法院之法官並無「法律違憲審查權」，而須留待司法院大法官為解釋。此時既然本案權利部分受訴法院都不能審查，在保全程序中如果容許法院審查，因為保全程序中法院一定必須審究本案權利存在之蓋然性，等於是保全法院預為審查本案權利，與現行法制要求法官停止審判，靜待司法院大法官會議作成解釋之法制設計有衝突（所以司法院釋字第599號業已肯定違憲案件之審查也應有保全程序之配套制度）。是以，本件原處分在目前看來，其違法之蓋然性並無較高，是否應許可其假處分之聲請，應再考量保護之必要性。

3.原處分並未對聲請人造成重大損害或急迫危險：

⑴按行政訴訟法第298條第2項所稱之「重大損害」，應綜合情形判斷是否對聲請人造成非僅通常性之損害，又所謂「急迫危險」，則指危險刻不容緩，無法循行政爭訟程序即時處理者。聲請人雖主張：相對人駁回本件換照申請案，將造成聲請人無法於原頻道（52頻道）繼續播送新聞節目，損及聲請人每年鉅大的廣告收益超過10億元，亦將損失由有線電視系統業者每年所支付的上架費約2.33億元，年營收損失3億5000餘萬元；又因52台係所謂黃金頻道，該頻道如遭釋出，即

會由其他業者爭取使用，聲請人也無法再於52頻道播送新聞節目，新聞台全體員工475人將立即喪失工作，無從以金錢賠償或回復云云。惟按聲請人申請相對人准予核發原執照時，適用衛星廣播電視法第11條第1項規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業分公司之執照有效期間為6年。」同法第18條規定：「（第1項）衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商於執照期間屆滿前六個月，應填具申請書及換照之營運計畫向主管機關申請換照。（第2項）主管機關受理前項換照之申請，除審查其申請書及換照之營運計畫外，並應審酌下列事項：一、營運執行報告、評鑑結果及評鑑後之改正情形。二、違反本法之紀錄。三、播送之節目及廣告侵害他人權利之紀錄。四、對於訂戶紛爭之處理。五、財務狀況。六、其他足以影響營運之事項。（第3項）第一項之換照程序、審查項目、評分基準及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」可知原執照有限期限為6年，聲請人所屬中天新聞台如未於期限屆滿前申請換照經相對人准許，即無法繼續經營衛星頻道事業。是以，聲請人於取得原執照時，對其在6年期限屆滿後，未必可獲准換發執照一節，明確知悉，並得據此預估其為經營上述事業所應投注之人事及建置設備等成本。則聲請人所僱用員工及斥資購置之相關設備，因其換照申請未獲准許，致原執照屆期後無法繼續用於經營相同事業，實為聲請人所得預見之情況，難謂係其因相對人否准本件換照申請案所生非通常性之損害。次查，聲請人目前所持有之衛星廣播電視事業執照包括「中天綜合台衛星廣播電視事業執照」、「中天娛樂台衛星廣播電視事業執照」、「中天新聞台衛星廣播電視事業執照」，中天新聞台僅係聲請人所持有之衛星廣播電視事

業執照其中之一，於原處分後聲請人仍持續經營中天綜合台、中天娛樂台（見聲請人營運計畫書第1頁申請書）；再依聲請人經濟部商工登記資料顯示，聲請人所營事業包括：廣播節目製作業、電視節目製作業、廣播電視節目發行業、廣播電視廣告業、錄影節目帶業、衛星廣播電視節目供應業、衛星電視KU頻道、C頻道器材安裝業、社區共同天線電視設備業、一般廣告服務業、電器批發業、電器零售業、國際貿易業（見本院卷二第185頁至第186頁）；另由聲請人提出之換照營運計畫書所附綜合損益表（見聲請人所附營運計畫書光碟檔案第981頁），可知聲請人107年度之營業收入為19億3千5百90萬6千元，108年度之營業收入為19億5千4百79萬9千元。準此，聲請人縱使因原處分無法繼續經營中天新聞台，仍得持續經營中天綜合台、中天娛樂台，且得以原工作團隊人員製作廣播電視節目出售或授權等其他原所登記營業事項之方式營利，是聲請人縱如其所述有3億5千餘萬之營業收入減少，亦非必因此陷入重大營運困難而難以繼續經營，且此營業收入減少，得以金錢賠償，不能認有難以回復之損害。

⑵聲請人又主張原處分侵害其商譽云云。然其本質上仍屬經濟收入之減少，依客觀情形及一般社會通念，均得以金錢賠償或以其他適當方式回復聲請人之商譽，不能認有難以回復之損害（參照最高行政法院108年度裁字第1386號裁定）。

⑶另本件聲請人為衛星頻道事業，有關損害之評估應係以聲請人身為衛星頻道事業，因本件換照申請案遭相對人以原處分駁回所生之損害為基準，至聲請人所稱視聽大眾之收視消費權益、聲請人大股東神旺公司○○○蔡○○之言論自由及新聞自由乙節，均與本件損害之評估無關，並非本院審究之範

圍。

㈣綜上，原處分並未對聲請人造成重大損害，因此亦無給予暫時性保護之急迫必要性。

4.依利益衡量原則，本件尚無定暫時狀態假處分之必要：

本院考量新聞媒體屬於全體國民之公共資源即社會公器，其使用及發展應受國家政策與主管機關依法監督，本件聲請若予准許，形同聲請人藉由假處分程序迴避國家對於衛星頻道事業換照監理之規範，且將使衛星廣播電視法所定6年定期換照之制度設計形同具文，並影響相對人有效管理秩序之權能，且衛星頻道事業所製作並藉由有線電視系統業者播送之節目及廣告，對一般社會大眾正確資訊之取得與認知影響深遠，而本院在本件保全程序中，依現有事證，尚難認原處分已對聲請人造成重大損害或急迫危險，且聲請事項一部分內容實際已達與本案所要求之目標者即滿足性處分，聲請人亦未能釋明本案訴訟勝訴之蓋然性有較高之情形，及衡量聲請人因未獲換照所受之損失、相對人有效管理秩序之權能、衛星頻道事業所製播節目及廣告對社會影響之重大等情事，揆諸前開法律說明，聲請人之定暫時狀態假處分之聲請，尚難謂已達准許聲請必要之程度，自難准許。

㈡關於聲請事項二部分：

1.本件換照申請案係聲請人依據衛星廣播電視法第18條第1項規定向相對人申請核發衛星廣播電視執照，惟相對人依據上開規定所核發之衛星廣播電視執照，其內容為對於聲請人之申請書及營運計畫書所為之許可處分，但許可處分內容本不包含其頻位，此觀諸相對人以103年12月11日通傳傳播字第10300387790號函許可聲請人於103年間申請換照，其記載均係聲請人營運計畫、補正資料、附款、規費等事項自明（見

本院卷一第53頁至第54頁），可見相對人依衛星廣播電視法第18條第1項所為許可處分內容，均與頻位無涉。而按有線廣播電視法第29條第1項：「系統經營者應依其營運計畫營運，其申請書及營運計畫內容於取得經營許可執照後有變更時，應向中央主管機關申請許可變更或報請備查；其應經許可項目、應報請備查項目及許可基準之辦法，由中央主管機關定之。」關於各頻道之頻位編排，屬各有線電視系統業者營運計畫之內容，固然需於變更時向相對人申請許可變更或報請備查，但相對人並無事前指定頻位之權限。準此，衛星頻道事業於有線電視系統上的頻位係由有線電視系統業者及衛星頻道事業或其頻道代理商經過商業機制形成，屬於私法上法律關係。亦即，有線電視系統業者及衛星頻道事業或其頻道代理商需透過商業機制商議後，再由有線電視系統業者將此變更事項，申請相對人許可變更或報請備查，相對人無從主動介入有線電視系統業者及衛星頻道事業或其頻道代理商間的商業機制及私法上法律關係。是若聲請人與有線電視系統業者間就頻位決定有所爭執，實屬私法上法律關係之爭執，與原處分無涉。

2.關於聲請事項二部分，係聲請人請求相對人應於本件假處分程序確定前，不得許可或同意有線電視系統業者就第52頻道所為頻道規劃變更之申請。然有線電視系統之頻位既係由有線電視系統業者與衛星頻道事業（即聲請人）或其頻道代理商透過商業機制形成之私法上法律關係，業如前述，即非相對人可以行政處分予以指定者，則聲請人就聲請事項二部分，實屬私法上法律關係之爭執，並非「公法上法律關係」之爭執，對此聲請人現時尚無從以相對人為被告提起相同內容之本案訴訟，蓋聲請人並無公法上請求權基礎，使其得要求

相對人依其請求之內容作成特定行政處分，揆諸首揭最高行政法院裁定意旨，聲請人依法不得就此私法上法律關係之爭執，向本院聲請定暫時狀態之假處分。從而，聲請人就此部分聲請假處分，與行政訴訟法第298條第2項所定「於爭執之公法上法律關係」之要件不符，亦應予裁定駁回。

五、綜上所述，聲請人就聲請事項一部分，對於相對人否准本件換照申請是否合法之公法上法律關係之爭執，未能釋明本案訴訟具勝訴之高度蓋然性，且其為防止重大損害或避免急迫危險，而有定暫時狀態之必要，其聲請定暫時狀態之處分，核與行政訴訟法第298條第2項所定要件不符，應予裁定駁回；又聲請人就聲請事項二部分，並非「公法上法律關係」之爭執，亦與行政訴訟法第298條第2項所定要件不符，亦應予裁定駁回。

六、依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　7　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　許麗華

法　官　孫萍萍

法　官　陳雪玉

上為正本係照原本作成。

如不服本裁定，應於送達後10日內向本院提出抗告狀（須按他造人數附繕本）。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　7　　日

書記官　王月伶