



臺北高等行政法院新聞稿

發稿日期：109年4月23日

發稿單位：法官兼副發言人

聯絡人：法官 程怡怡

聯絡電話：02-28333822 #406 編號：109-014

本院受理原告中國廣播股份有限公司與被告國家通訊傳播委員會間廣播電視法事件（108年度訴更一字第66號），審理結果判決原告敗訴，簡要說明如下：

一、判決主文要旨：

原告之訴駁回。

二、事實概要：

原告原獲核發18紙無線廣播執照〔其中8紙執照前經被告以民國99年換照處分核發，包括音樂網及寶島網（下合稱「兩網」）使用的頻率（合稱「系爭頻率」）；另10紙執照則經被告以同日另函核發〕，有效期間均自99年7月1日起至105年6月30日止。原告於104年12月30日向被告申請換發無線廣播執照。經被告以原處分許可換發無線廣播執照，有效期間自105年7月1日起至114年6月30日止，並附加保留廢止權的附款以：基於廣播電視法第8條有關電臺應依電波頻率的分配、力求普遍均衡的規定，以及行政院核定的「第11梯次第1階段廣播電臺釋照規劃」案（下稱「第11梯第1階釋照規劃案」），原告配合執行「遏制匪播」政策所使用的「兩網」頻率，於客家委員會（下稱「客委會」）或原住民族委員會（下稱「原民會」，並與客委會合稱「兩會」）完成全國性廣播電臺規劃，依法申請並獲核配兩網現用頻

率，被告通知原告繳回系爭頻率時，原告應配合停止播送且無條件繳回所使用的系爭頻率，不得請求補償；被告保留得廢止本許可換發事業執照所同意核配供原告兩網使用頻率部分等語（下稱「系爭附款」）。原告不服，循序提起行政訴訟，請求判決：(一)先位聲明：原處分的附款及訴願決定均撤銷。(二)備位聲明：1. 原處分及訴願決定均撤銷。2. 被告就原告換照申請案，應作成無附款的准予換照處分。經本院前審以106年度訴字第748號判決：訴願決定及原處分有關係爭頻率及系爭附款部分均撤銷；被告就原告換照申請案，應依前審判決的法律見解作成決定，並駁回原告其餘之訴。兩造各對其不利部分提起上訴，經最高行政法院108年度判字第294號判決（下稱「發回判決」）：前審判決關於備位聲明訴訟及該訴訟費用部分廢棄，發回本院更為審理；原告其餘上訴（先位聲明部分）駁回。因此，原告於前審所提先位聲明訴訟及該訴訟費用部分，業經判決確定。但是，原告於本件審理中，除於前審所提的課予義務訴訟（列為先位聲明）外，又追加提起確認原處分為違法訴訟（列為備位聲明）。

三、理由要旨：

(一) 原告應提起確認原處分為違法訴訟：

1. 原告先位提起課予義務訴訟，欠缺權利保護必要：

被告於原處分作成後，已於105年12月5日發函廢止原處分關於核准原告使用系爭頻率的部分，並於同日發函將系爭頻率核配予財團法人原住民族文化事業基金會（下稱原文會）及客委會使用，客委會及原文會亦已據以建置完成客家臺及原民臺後，開臺播音及製播節目，且被告將系爭頻率核配予原文會及客委會的行政處

分，已發生形式存續力，而且客委會及原文會於獲配系爭頻率後，如無消極事由，被告並無任意收回系爭頻率再核配予原告的權限，否則將對公益造成重大危害，再基於無線廣播頻率物理上的唯一性，原處分已經因為被告執行系爭附款，而無回復原狀的可能。從而，原告先位提起課予義務訴訟，已經無法達成其獲得無附款許可換照處分的目的，而欠缺權利保護必要，應予判決駁回。

2. 原告應續行確認原處分為違法訴訟：

被告作成原處分後，已於105年12月5日廢止原處分關於核准原告使用系爭頻率的部分，再於106年4月14日廢止原告兩網的換發執照核准及電臺架設許可，並於同日換發廣播執照。因為被告作成的後處分1及2、3，都是以原處分為前提，且原告就上述處分所提起的行政訴訟，已經本院106年訴字第523號及107年訴字第241號裁定，以本件爭訟結果為先決問題，而裁定停止訴訟程序在案。因此，原處分是否有如同原告所主張的違法事由，不但是上述事件的先決問題，而且會影響原告有無向被告請求賠償其所受損害的權益。可見原告對原處分是否違法，有即受確認判決的法律上利益，則原告備位提起確認原處分為違法的訴訟，應屬正確的訴訟類型。

(二)被告作成原處分，並沒有基於顯然錯誤的基礎事實：

最高行政法院發回判決已經認定原告是因政府實施「遏制匪播」政策，經行政院於72、73年間核配系爭頻率執行任務，之後行政院以93年9月6日函核定終止「遏制匪播」政策，並原則同意強制原告歸還系爭頻率，行政院96年7月23日函更指示被告應於辦理「第11梯次調頻廣播執照開放案」規劃中，「就現有空置調頻

中、小功率，併同中廣音樂網及寶島網回收頻率，研議開放原則與規劃方案，以利後續釋照作業」等語。其後，被告於102年7月25日檢陳「第11梯第1階釋照規劃」草案，報經行政院以103年1月20日核定函復原則同意，因此收回系爭頻率納入第11梯第1階釋照規劃案內進行辦理，是行政院於96年間即已確定的政策，此並經行政院秘書長107年9月4日復函予以確認。因此，被告作成附加系爭附款的原處分，並沒有基於顯然錯誤的基礎事實。

(三)原處分附加系爭附款，並沒有違反實質平等原則：

1. 行政院72年間及76年間為實施「遏制匪播」任務核配電臺調頻頻率，除原告的兩網外，尚有：警察廣播電臺、臺北廣播電臺、高雄廣播電臺、復興廣播電臺、ICRT 等，其中 ICRT 在「遏制匪播」政策前已有頻率可供使用，在「遏制匪播」政策下，ICRT 只是配合移頻。之後行政院93年9月6日函，已經對因「遏制匪播」政策終止而受影響的公、民營電臺處理方式，分別為不同的處理規劃。被告於96年1月11日、96年2月16日委員會議決議，配合行政院上述決策，終止「遏制匪播」任務一體適用於公、民營電臺，但針對公、民營電臺的不同屬性而分別為不同的處置，將屬於民營電臺的系爭頻率收回後釋出，將公營電臺的頻率朝轉型為公廣集團方向推動（即調整他用）。又因被告的釋照規劃，是分階段、分梯次逐一辦理，因此，被告基於其裁量權的正當行使，自然也可以決定先收回民營電臺的頻率予以釋出，再循序處理公營電臺頻率的轉型，原告並沒有請求被告必須一次收回所有公、民營電臺的頻率再一次釋出或轉型的權利，原處分附加系爭付款也沒有違反平等原則。

2. 依司法院釋字第364號解釋及廣播電視法第8條等規範意旨，國家

為保障廣電自由，應對電波頻率的使用為「公平合理」的分配，並力求「普遍均衡」，以避免被獨占或壟斷。被告基於此一重大公益目的，審酌其他公營電臺，在終止「遏制匪播」政策後，尚有各自的公共性或公益性的特定政策目的，而有繼續使用頻率的正當性及必要性；ICRT 在「遏制匪播」政策前原本就有頻率可供使用，也沒有收回其頻率的正當性及合理性；而原告原本擁有音樂網、寶島網、流行網等3個全區調頻網（FM）及新聞網、鄉親網等2個全區調幅網（AM），為全國擁有最多全區網的民營廣播事業，其擁有的無線電波頻率資源確實相對集中，且相較於其他跨區性無線廣播電臺頻率數，原告使用達27個調幅頻率數及28個調頻頻率數，占全國公民營跨區性無線廣播電臺使用的總頻率數比例高達34.38%，占全國所有民營跨區性無線廣播電臺使用的總頻率數比例更高達68.75%，為該類電臺之冠，且即使收回系爭頻率，原告仍擁有3個全區網，占有所有跨區性電臺頻率使用比例26.57%，仍高居全國之冠等情形，為避免國家資源分配失衡加劇，於檢討時採取上述分類，選擇將屬於民營電臺的原告所獲配系爭頻率優先納入第11梯第1階釋照規劃案的釋出範圍內，與上述重大公益目的的達成間，具備正當合理的關聯性，而屬正當的差別待遇，並沒有違反實質平等原則。

（四）原處分附加系爭附款，也沒有侵害原告的信賴利益：

電波頻率原本即為國家所有，系爭頻率既然是因為實施「遏制匪播」政策，而核配予原告，則該核配處分的性質，類似於附加解除條件或保留廢止權的行政處分，無論基於附款或委任的法理，當「遏制匪播」的政策終止後，原核配的目的已不存在，主管機關本來就可以收回系爭頻率；此外，原告於受配系爭頻率時，本

來也可以預期未來一旦「遏制匪播」政策終止，就可能被要求繳回系爭頻率。原告獲配系爭頻率所得預期的信賴利益，雖然具有相當的財產價值，然而對於原告獲配系爭頻率的財產權保障，應以其執行「遏制匪播」政策而獲核配系爭頻率及獲准換發執照繼續營運兩網的期間為限，逾此範圍則不屬原告因獲配系爭頻率所得預期的信賴利益，原告自不得據以主張財產權的存續保障。此與經由通常程序獲得核發或換發廣播執照的廣播事業，享有依廣播電視法第12條規定9年效期保障的期待利益，具有本質上的差異。從而，「遏制匪播」政策終止後，被告於受理原告換發執照的申請時，附加保留於兩會獲核配系爭頻率時，得廢止許可換發執照關於系爭頻率部分的系爭附款，並沒有侵害原告因獲配系爭頻率所得預期的信賴利益。

(五)原處分附加系爭附款的合法性判斷，與廣播電視法第8條、第5條之1規定無關，而且也沒有違反上述規定：

1. 電波頻率原本即為國家所有，於「遏制匪播」政策終止後，原核配系爭頻率的目的已不存在，被告原本就有收回系爭頻率的權力，原告也有繳回的義務，此與被告收回系爭頻率後，要如何核配及核配予何人，是不同的二件事。原告對於被告將系爭頻率核配予他人的結果，縱有不服，應另行依法提起救濟。因此，另行核配處分的適法性，不屬於本件的審判範圍，而且不會因為被告於原處分附加系爭附款，在系爭頻率核配予「他人」前從寬供原告繼續使用，而有所不同。原告將二者予以不當聯結，把被告附加保留原告兩網執照廢止權的適法性判斷，繫於被告另行核配系爭頻率是否違反廣播電視法第8條、第5條之1規定，據以質疑原處分的合法性，已不可採。

2. 況且，即使收回系爭頻率後，原告仍擁有3個全區網，占有所有跨區性電臺頻率使用比例26.57%，仍高居全國之冠，故收回系爭頻率不但沒有違反廣播電視法第8條規定，反而是落實該規定力求電波頻率普遍均衡分配的意旨。此外，客委會依客家基本法第12條前段規定所設立的客家臺，屬於「公營廣播事業」，本來就沒有廣播電視法第5條之1第2項「黨政軍退出民營廣播電視事業」條款的適用。原民會依據財團法人原住民族文化事業基金會設置條例設立的原文會，依原住民族基本法第12條第1項及財團法人原住民族文化事業基金會設置條例第4條第1項第1款及第2項規定所設立的原民臺，雖屬於「民營廣播事業」，但其既然有上述特別法的法源依據，自無違反「黨政軍退出媒體條款」之可言。

(六)原處分附加系爭附款的合法性判斷，與比例原則無涉，而且也沒有違反比例原則：

1. 被告基於其「組織法第1條之精神」、「鼓勵整併後提出申請、引導產業升級」、「打破市場集中現況、重建廣播市場秩序」、「多階段滾動式釋照、活化頻率增加近用」、「頻率普遍均衡分配、創造群聚效應」、「回歸小功率電臺在地性、社區性之特色」及「促進多元文化均衡發展」等政策目標，提出並經行政院原則同意的第11梯第1階釋照規劃案的政策，是基於正當的目的。而且被告於受理本件申請案時，考量「遏制匪播」政策已經終止，原告獲配系爭頻率以執行「遏制匪播」任務的原因已不復存在，為配合上述釋照規劃案的需要，將核配予原告的系爭頻率收回，以便連同其他頻率一併依規劃釋出，故於原處分附加系爭附款，符合處分的目的，且具有正當合理的關聯。此外，原告也沒有要求被告一定要窮盡所有可能，將所有閒置頻率核配完畢之後，才能收回系

爭頻率的請求權或法理上的正當性。因此，被告作成原處分時附加系爭附款，原本就不涉及比例原則的問題。

2. 況且，國內目前尚未使用的頻率，並不是如同原告所稱可輕易整合出約7家的全區廣播網，可供設置客、原二臺使用，至於現行廣播實務上的「聯播網」，只是多家電臺業者基於經營或行銷策略而於部分節目或時段上進行合作，而且國內並無任何「聯播網」的廣播涵蓋範圍可達到臺灣本島各地，自然無法與可覆蓋全國的「全區網」相比。原告以現有閒置中、小功率頻率串聯組成「聯播網」為由，據以主張被告收回可組成全區網的系爭頻率，不是對原告侵害最小的手段，違反比例原則中的必要性原則等語，亦非可採。

(七)原處分附加系爭附款，更沒有違反99年訴願決定的拘束力：

被告99年換照處分所附加的類似附款，雖遭行政院以99年訴願決定撤銷，但是該訴願決定的拘束力，並不及於分屬不同事件的本件申請及原處分。而且行政院已於103年1月20日原則同意被告所提出的第11梯第1階釋照規劃案中「有關規劃釋出中、小功率及全區網電臺執照」（包括將收回的系爭頻率予以釋出）部分，其間，客委會及原民會亦各自陸續向被告提出3次（含修正版）成立全國性客家廣播電臺及原住民廣播電臺的規劃評估報告，並經被告於104年10月20日及105年4月28日向行政院函報客委會及原民會申設全區網廣播電臺規劃案的工作進度，規劃案已漸趨成熟。此外，明文保障客家族群及原住民族等傳播及媒體近用權的原住民族基本法、客家基本法及財團法人原住民族文化事業基金會設置條例等法源依據亦陸續完備。可見99年訴願決定後，迄至原告提起本件申請時，事實及法律狀態均已有所變更。因此，被

告基於原告提起本件申請時的事實及法律狀態，作成附加系爭附款的原處分，並沒有違反99年訴願決定的拘束力。

(八)綜上所述，被告針對原告的申請，作成附加系爭附款的原處分，其認定事實及適用法律，均無違誤。原告先位請求撤銷訴願決定及原處分，並判命被告應就其104年12月30日的換照申請，作成無附款的准予換照處分部分，欠缺權利保護必要，另備位請求確認原處分為違法部分，則無理由，均應予駁回。

四、判決日期：中華民國109年4月23日

五、合議庭成員：審判長法官張國勳、法官梁哲瑋、法官楊坤樵

(本判決得上訴)