

裁判字號：最高法院 99 年度台上字第 1254 號 民事判決

裁判日期：民國 99 年 07 月 08 日

案由摘要：國家賠償

最高法院民事判決 九十九年度台上第一二五四號

上訴人 東○電視事業股份有限公司

法定代理人 丙○○

訴訟代理人 李宗德 律師

陳佩貞 律師

周志雯 律師

被上訴人 國家通訊傳播委員會

法定代理人 乙 ○

參加人 甲○○

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國九十九年三月二十三日台灣高等法院第二審判決（九十八年度重上國字第五號），提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回台灣高等法院。

理 由

本件上訴人主張：伊原名「東○華榮傳播事業股份有限公司」，於民國九十四年六月八日更名為「東○電視事業股份有限公司」係衛星有線電視頻道「東○新聞 S 台」經營者，行政院新聞局（下稱新聞局）於九十四年一月十九日通知伊限期申請換發衛星廣播電視事業執照，伊依限於同年三月四日提出申請，並於同年月十一日補齊申請文件，依衛星廣播電視法（下稱衛星廣電法）施行細則第十五條規定，新聞局應於同年六月十日前作成准駁之決定，該局竟遲至同年六月七日期限將屆前，函送審查委員彙整意見表，要求伊於同年六月十五日前，就審查意見逐一提出說明或改善計畫；復於同年七月五日通知伊遴派代表至新聞局面談，前後兩次通知均非因申請文件不備而要求補件，亦從未表明有何不符申請之情形。詎新聞局於伊執照到期前二日之九十四年七月三十一日深夜，突然透過媒體發布審查結果，並於同年八月二日以「新聞報導來源多出自東○新聞台頻道，與營運計畫之規劃不符

」及「違規情節嚴重者居多」為由，駁回伊換照之申請，且以新廣四字第○九四○六○一○三九號行政處分書（下稱系爭停播處分）送達，「東○新聞 S 台」因此停播。伊於收受系爭停播處分後，即向新聞局之上級機關提出訴願，經行政院訴願審議委員會於九十五年二月十七日以院台訴字第○九五○○八二四七九號決定撤銷原處分（下稱系爭訴願決定書），發回新聞局另為適法之處分。嗣被上訴人承受新聞局有關衛星廣電法業務，於同年四月十七日始以通傳字第○九五○五○三六八三○號函准予換照。而伊自九十四年八月三日零時停播起，至九十五年七月十九日復播止，另向大禾多媒體股份有限公司（下稱大禾公司）租用衛星頻道，受有支出租金共新台幣（下同）二千九百六十一萬四千六百五十元之損害，及廣告淨收入減少三億四千一百三十三萬四千元之利益，共計三億七千零九十四萬八千六百五十元等情。爰依國家賠償法第二條第二項之規定，求為命被上訴人如數給付，並加付法定遲延利息之判決（第一審判命被上訴人給付三億四千八百六十九萬九千八百九十四元本息，並駁回上訴人其餘之請求。上訴人就其敗訴部分，未據聲明不服，已告確定）。

被上訴人則以：依衛星廣電法相關規定，衛星廣播電視事業須經主管機關特許，新聞局既為主管機關，對於換照申請審酌事項及許可與否，為實質審查，即享有裁量權，且依據立法目的，制定審查標準，作為補充規範，並未侵害業者之新聞自由，自無違反法律保留原則；系爭停播處分係經依法邀集不同領域學者、專家及行政機關代表組成合議制之審查委員會審查結果客觀公正提供意見所作成之裁示，並無違法。況上訴人於九十五年四月十七日已核准換照，即可復播，仍與大禾公司簽訂合作契約，顯與停播無涉，尚難認其受有損害；另上訴人所提出之明細表，尚未能證明其所失利益，且以九十四、九十五年度整年廣告淨收入核算，亦與實際不符等語，資為抗辯。

原審將第一審所為上訴人勝訴部分判決廢棄，改判駁回該部分上訴人在第一審之訴，係以：原屬新聞局掌理之衛星廣電法相關業務，依國家通訊傳播委員會組織法第二條、第三條規定，衛星廣電法之執照換發業務移撥由被上訴人掌理，依國家賠償法第九條第三項規定，上訴人以被上訴人為賠償義務機關，提起本件訴訟

，並無當事人不適格之情形。按以廣播及電視方式表達意見，乃屬憲法第十一條言論自由之保障範圍；而言論自由，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家固應給予最大限度之保障，惟此並非謂言論自由絕對不受任何限制，如有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家仍非不得依法律、或於符合授權明確性原則之情形下，授權主管機關以法規命令予以限制。而為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，有關衛星廣播電視之經營，採申請許可方式，除就執照核發設有一定要件，並另定六年之有效期限，於執照期限屆滿前，應為換照之申請。是換照制度亦為管理衛星廣播電視事業之方式。查衛星廣電法施行細則第四條係就主管機關受理換照應審酌事項加以規定，均涉及營運或營運計畫之執行，乃為執行母法對衛星廣播電視事業管理之細節性、技術性事項所為規定，並未逾越母法之限度，與法律保留原則無相悖之處。況參照大法官會議釋字第五四九、六五〇號解釋，前開施行細則第四條並未經宣告無效，仍屬有效法律。依衛星廣電法第六條第一、三項規定，申請換照比照申請經營衛星廣播事業，應填具申請書及營運計畫向主管機關提出申請，經審核許可；同法第八條就申請節目供應者營運計畫應載明事項「節目規劃」、「收費標準」、「其他經主管機關指定之事項」等，均係由主管機關應裁量之事項。所謂主管機關之「審核許可」係指實質審查，而非形式審查，方符法律規範之授權目的。是衛星廣電法所訂換發執照之處分，乃容許行政機關審酌具體個案情況，得作成不同法律效果之裁量處分，而非羈束處分甚明。是上訴人主張換照採許可制，即屬羈束處分，且非有法定事由，不得駁回申請，被上訴人自無裁量之餘地云云，即無可採。系爭訴願決定書理由欄雖載：「…專業新聞性節目頻道容許非新聞性節目之比例，既無法律規範，則以之據為否准換發電視執照之理由，已不無可議」、「『東○新聞 S 台』頻道如何未依最近二次營運計畫執行情形，…，及認定『東○新聞 S 台』頻道違規情節嚴重之具體理由為何，並未具體論述，亦有究明之必要」等語，然此乃係指摘原處分就法律未明定之節目比例（率）事項，有無否准換發電視執照之必要，予以存疑；及指摘上開事實不明，有待原處分機關進一步「究

明」及「具體論述」，殊非指原處分已違反法律強制或禁止規定。且係上級機關對下級機關行政處分之裁量行使，基於行政監督所為之合目的性審查。原處分乃裁量處分，行政機關在法規許可其有取捨裁量作成之行政處分，僅生適當與否問題。上訴人又未舉證證明被上訴人為裁量處分，有何逾越權限或濫用權力之情形，自無違法可言。嗣被上訴人制定新「撤換分流」政策，許可上訴人換照，亦不能以其事後採取不同政策，而否定原處分依法令裁量之適法性。又被上訴人固不否認當時之新聞局局長甲○○即參加人確有向媒體發言，但新聞局最後之裁決，係依審查委員審查結果而為否准裁示，上訴人又未舉證證明參加人於審查會開會前，或開會中，如何影響審查委員會之決議，審查委員本其專業，並無故意或過失不讓上訴人換照。原處分作成時，新聞局已依其組織條例第十九條規定，訂定「行政院新聞局衛星廣播電視事業審查委員會設置要點」（下稱委員會設置要點），由學者專家八人至十二人、交通部代表一人、行政院消費者保護委員會代表一人及新聞局代表一人等十一人至十五人所組成審查委員會，就節目供應者設立申請及其他新聞局提請審查之事項等進行審查。審查委員會本於客觀公正立場，經初審、複審及決審，且須有全體委員過半數之出席，出席委員三分之二以上同意，始得為之，新聞局依該委員會決議決定是否發給許可。本件換照申請案經審查委員會審酌上情，並就上訴人之衛星資料、過去六年經營是否符合營運計畫、核處紀錄、過去二次（九十年、九十二年）之評鑑結果及改善情形等項綜合考量，決議不予換照。被上訴人本於職權參酌上開決議，否准上訴人換照申請案，並無違反其專業判斷。是當時作成之公務員非但無任何積極行為牴觸法律規定而有不法之情事，且已盡其注意義務，依法組成審查委員會進行專業審議，相關公務員殊難謂有故意或過失可言。綜上所述，系爭停播處分既無違法，新聞局之公務員亦無故意、過失，核與國家賠償法第二條第二項前段之規定不符，上訴人據以請求國家賠償，不應准許等詞，為其判斷之基礎。

按行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的，其過程不符合法律授權之目的者，為濫用權力之行政處分，以違法論，此觀行政程序法第十條、行政訴訟法第四

條第二項、第二百零一條規定自明。本件上訴人於原審迭稱：新聞局否准伊換照之理由，與新聞局九十四年一月十八日函評鑑要求應改進事項（見原審卷第一宗第二九頁至第三〇頁）毫無關聯，所作成系爭停播處分既非依衛星廣電法第六條第三項及其施行細則第四條之規定，又非根據評鑑要求改進之事項予以審酌，究竟係根據何種裁量基準予以否准換照？被上訴人究係根據何項法規、何種標準據以判斷系爭頻道非新聞性節目之比例高達百分之二十六·一云云，並聲請命被上訴人提出新聞局於九十四年換照審查時，關於新聞性頻道之「新聞性節目之比例」及「新聞報導來源」之審查依據及認定標準（見原審卷第二宗第一三五頁、第三宗第二一頁、第一九頁、第二宗第二七九頁）。此與判斷新聞局為系爭停播處分過程有無濫用裁量權攸關，乃屬重要之攻擊方法。原審就此恕置不論，即有判決不備理由之違法。其次，審查委員會會議不公開，所做之決議，供新聞局行政處理之參考，為委員會設置要點第七點所明定。是審查委員會之決議，僅供新聞局之參考，換照准否之行政處分，乃新聞局之裁決，而非審查委員會。上訴人稱審查委員會並未具體討論「東○新聞 S 台」不予換照之法律上理由，而係逕自決定不予換照後，再趕緊編造理由，其決議過程之粗糙草率，新聞局執此作為其不予換照之依據，顯有違反依法行政原則云云（見原審卷第三宗第三〇頁），倘所言非虛，該委員會審查過程不符法律授權之目的所作決議，新聞局僅憑該決議作成系爭停播處分，能否謂該局承辦人員非無故意或過失之情形？即非無疑。原審未詳予審究，遽以上開理由，為不利於上訴人認定，自嫌速斷。上訴論旨，執以指摘原判決不當，聲明廢棄，非無理由。

據上論結，本件上訴為有理由。依民事訴訟法第四百七十七條第一項、第四百七十八條第二項，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 九 年 七 月 八 日

最高法院民事第四庭

審判長法官 劉 延 村

法官 許 澍 林

法官 黃 秀 得

法官 許 正 順

法官 魏 大 曉

本件正本證明與原本無異

書 記 官

中 華 民 國 九 十 九 年 七 月 二 十 日
E

資料來源：司法院最高法院民事裁判書彙編第 61 期 459-465 頁