

裁判字號：最高行政法院 92 年度判字第 924 號 行政

裁判日期：民國 92 年 07 月 17 日

案由摘要：廣播電視法

最 高 行 政 法 院 判 決

九十二年度判字第 924 號

上 訴 人 行政院新聞局

代 表 人 黃輝珍

訴訟代理人 黃季琛律師

被 上 訴 人 大樹下廣播電臺股份有限公司籌備處

代 表 人 李 赫

右當事人間因廣播電視法事件，上訴人不服中華民國九十一年五月一日臺北高等行政法院八十九年度訴字第 2974 號判決，提起上訴。本院判決如左：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

本件上訴人主張：上訴人以民國八十五年一月二十三日（八五）強廣二字第○一一二二號函准予籌設，系爭電台，在該函之說明欄中已註明如欲變更負責人等相關資料，應先徵得上訴人同意，否則上訴人得撤銷籌設許可，因此當初所發之籌設許可為有「附款」之行政處分，且該附款為「保留廢止權」。此附款是為貫徹廣播電視法第八條，廣播電臺設立應力求普遍均衡之立法精神，且基於正當且必要之政策考量，被上訴人既成就於前述行政附款內容之行為，因此上訴人予以廢止原行政處分，自無須法律有廢止之特別明文規定，方可為之；原審判決以廣播電視法施行細則違反法律保留之原則，從而撤銷上訴人所為之廢止處分，實屬判決不備理由。同時，行政命令有無法律明確授權，應從法律條文之意義關聯，以及法律整體追求之目的加以判斷，原判決僅從字面判斷，亦未說明認定「未明確授權」之理由，亦屬判決不備理由。此外，被上訴人籌設電臺乃其原有之權利，既非上訴人之准予籌設許可處分所賦予，自不因上訴人之廢止行為而發生影響被上訴人權利之問題，如未有侵害，則欠缺可供保護之利益，應從程序上駁回被上訴人之訴，原判決卻認被上訴人之訴為有理由，亦屬判決理由矛盾，並有不適用法規及適用不當之情形。原判決既認為上訴人逕可就申請設立為實質審查，而無撤銷籌設許可之必要，系爭行政處分屬多餘，但縱屬多餘，亦僅行政處分是否適當而已，關於行政處分是否適當，並非司法審查之範圍，原判決卻加以審查，實有違憲法三權分立，並有判決不適用法規及適用不當之情形。請求廢棄原判決

並駁回被上訴人在原審之訴等語。

被上訴人則以：一、上訴人以八十八年十一月三日，（八八）建廣二字第一八〇六二號函（下稱系爭處分）撤銷其於八十五年一月二十三日（八五）強廣二字第〇一一二二號函准予被上訴人籌設廣播電臺（下稱「籌設許可」），其作成系爭處分之依據為八十八年之廣播電視法、廣播電視法施行細則，並非「保留廢止權」之行使。按上訴人於系爭處分之說明欄中，分別明確引用廣播電視法第十四條、廣播電視法施行細則第三條、第六條、第七條、第十八條、第二十條等規定作成系爭處分，以撤銷被上訴人之籌設許可，並未有任何行使「保留廢止權」之意思表示。此外，依據上訴人內部之「廣播電臺審議委員會第六十五次會議記錄」，亦可明瞭上訴人於作成系爭處分之理由與依據為廣播電視法施行細則第七條之規定。另外，上訴人於訴願程序中作成訴願決定時，雖指出本件之「撤銷」實為「廢止」，但強調其廢止之依據是廣播電視法施行細則第七條之規定，亦即為法規准許廢止。甚且上訴人於原審進行當中所提出之答辯狀，亦再次強調上訴人之所以撤銷被上訴人之「籌設許可」，係因被上訴人違反行為時之廣播電視法施行細則第七條第七款規定，而非八十四、八十五年間之廣播電視法相關規定。由上述可知，本件上訴人自始至終皆係以廣播電視法施行細則第七條作為撤銷被上訴人「籌設許可」之法律依據，不僅為原審判決所確認，亦為上訴人所一再自承；今上訴人所提出之行使「保留廢止權」乙節，顯與上訴人一貫之主張相互矛盾，亦與事實不符。按行政訴訟法第二百五十四條第一項規定：「除別有規定外，最高行政法院應以高等行政法院確定之事實為判決基礎。」因此，本件行政爭訟所應審查者乃，「針對上訴人依據廣播電視法施行細則第七條等法規作成之系爭處分此一事實，原審之判決有無違法」，至於上訴人所稱之「保留廢止權」乙節，並非事實，亦與原審判決有無違背法令無關。二、原審依法應予審酌者，乃上訴人依據廣播電視法施行細則所為之撤銷處分是否合法，而就廣播電視法施行細則當中關於撤銷籌設許可之相關規定，原審判決已加以充分審查，其首先指出：廣播電視法第十條之規定，為申請設立廣播電臺之法定程序，然其中並無籌設許可之規定；因此上訴人所依據廣播電視法施行細則所為之「籌設許可」相關規定，並非是母法廣播電視法第十條所設定之法律程序，是故，既然母法已有明確詳細的法定申請程序，施行細則卻自行增設其他程序，其逾越母法之情形，甚為明顯；況且，原審判決還進一步指出，關於施行細則當中「籌設許可」之規定，亦無母法廣播電視法之具體明確授權，換言之，原審判決明確說明，子法欠缺母法授權之事實，因此上訴人認為原審判決僅從字面觀察之指摘，並不存在。進一步言，廣播電視法施行細則中關於「撤銷籌設許可」此一法律效果，亦明顯逾越母法之規定。查上訴人訂立廣播電視法施行細則以規範廣播電視業者，不得未經許可變更負責人或為股權之移轉，依據廣播電視法第十四條之規定，固

屬有據；然其違反之法律效果—「撤銷籌設許可」，卻已超出「母法」規定之處罰範圍，蓋依廣播電視法第四十一條規定，其中並無「撤銷電臺之籌設許可」之處分類型，亦未經母法具體明確授權行政機關制定於施行細則，故顯然該當行政程序法第一百五十八條第二款，應屬無效，同時也不符中央法規標準法第五條第二款與憲法第二十三條「法律保留原則」之要求。另查，對照有線廣播電視法於第六十九條明定「撤銷籌設許可」之要件，係將「撤銷籌設許可」置於「法律」之位階，而廣播電視法並無任何「撤銷籌設許可」之規定，亦未具體明確授權得以施行細則定之，顯見廣播電視法立法當時根本遺漏「撤銷籌設許可」作為違反廣播電視法規定之法律效果，故廣播電視法施行細則第七條「撤銷籌設許可」之規定顯然逾越母法，從而上訴人以逾越母法之廣播電視法施行細則所作成之原處分，自屬違法之行政處分，應予撤銷。三、依據現行廣播電視法施行細則第四條之規定，電臺申請人應於取得「籌設許可」六個月內檢具電臺架設許可申請書，送新聞局轉送交通部審查，決定是否發給電臺架設許可證；因此，依據上開法令規定，與實務運作之情形，如未取得「築設許可」，根本無法進行廣播電臺之申設程序，因此「籌設許可」在法律上與事實上皆關乎被上訴人權益至深，實不待言。原審判決固指出，被上訴人籌設電臺乃其原有之權利，且廣播電視法設有其他審查程序，上訴人應於法定程序中加以審查，而無須以撤銷籌設許可之方式為之；惟原審判決前揭說明，其用意並非表示被上訴人所得之「籌設許可」無須加以保護而可任意撤銷，毋寧是質疑「籌設許可」程序存在之必要性；但如前所述，本件之爭點乃上訴人「撤銷」許可之合法性，因此就籌設許可之討論，是為判決中之旁論而非訴訟標的之說明。至於上訴人所稱撤銷許可僅為不當，司法不得加以審查乙節，實為斷章取義，蓋原審判決已明確指出系爭處分違法之處。本件上訴人提起上訴，顯無理由，敬請將之駁回等語，資為抗辯。

原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，以：本件被上訴人原以「大樹下文化廣播股份有限公司」名義，申請人即代表人李赫，向上訴人申請籌設電臺，經上訴人於八十五年一月二十三日以（八五）強廣二字第〇一一二二號函許可籌設小功率電臺，籌設資本額為新臺幣（下同）一千萬元，嗣被上訴人八十七年十一月十七日向上訴人申請變更公司名稱為「大樹下廣播電臺股份有限公司」，及變更負責人為林義傑，經上訴人於八十七年十一月二十三日以 建廣二字第一八四五二號函准予變更公司名稱，至變更負責人部分，因林義傑非發起人或股東，不得為股份有限公司電臺負責人，不予同意；且經上訴人審查結果，被上訴人前公司執照登記資本總額為二千萬元，分為二百萬股，每股金額十元，實收資本額六百萬元，與上訴人核准之資本額一千萬元，分為一百萬股，每股面額十元，一次發行之內容不符；又原籌設發起人將所持股數移轉至發起人股東及新股東，移轉股數為六十萬股，達原核定籌設許可申請書所載總資本額

之百分之六十；再被上訴人公司設立登記事項卡所載，董事長林義傑、董事林士傑、李健明及監察人張愛如，均非上訴人原核准申設之電臺籌設發起人，且新股東受讓股數，均佔原核定之總股數百分之十以上，復與前述申請受讓之股數不符等情，有廣播無線電臺架設許可證申請書（申請人李赫）及附件、廣播電臺籌設發起人名冊、股權轉讓同意暨授權書、受讓人個人基本資料調查表、戶籍謄本、董事會議紀錄、公司設立登記事項卡暨董事、監察人名單、公司章程暨草案、公司設立登記預查名稱申請表、發起人會議紀錄、股東名簿等附於原處分卷可稽，並為被上訴人所是認，自堪認為實在。茲應審究者為上訴人撤銷本件廣播電臺之籌設許可，是否有其法律上之依據。經查廣播電視法並無廣播電臺籌設許可及撤銷籌設許可之規定，廣播電視法第十條雖係就申請設立電臺之程序而為規定，然並無籌設許可之規定，則上訴人所為之籌設許可處分之性質及必要性，本不無存疑。且本件上訴人係依據廣播電視法施行細則規定予以撤銷電臺籌設許可，惟查該規定並未經廣播電視法具體明確授權制訂，是其有違反法律保留原則之情形，甚為顯然，被上訴人起訴指摘，非無理由。又退步言，上訴人固於八十五年一月二十三日（八五）強廣二字第〇一一二二號許可籌設電臺函中載明如於籌設階段中未經許可即擅自變更發起人、持股數與臺址等，上訴人得撤銷籌設許可等字樣，縱認被上訴人前開變更發起人及股東、股權移轉等行為確有無效之情形存在，但因上訴人係以未經法律授權之行政命令為依據而為撤銷籌設許可之處分，本於法有違，自不因許可籌設函之記載而有阻卻違法性之效力。再人民是否籌設電臺乃屬人民之權利，而申請設立電臺准許與否則係屬權責機關之實質審查權，本分屬二事，是撤銷籌設許可可有無影響人民之權利，實不無疑問；況被上訴人雖係申請設立電臺，惟仍須申請核發架設許可證、電臺執照、廣播執照、公司執照等項，足見許可設立電臺與否尚須審查相關事項多項，顯非僅經籌設許可後即可取得，亦非一經籌設許可即等同准許設立電臺，此觀系爭上訴人許可籌設電臺函之記載亦明，是果被上訴人申請設立電臺確有不符要件或規定之情形，上訴人逕可就其申請設立電臺為實質之審查而為否准之處分，自無撤銷籌設許可之必要。從而上訴人以未經法律授權之廣播電視法施行細則規定為據，而為撤銷被上訴人籌設廣播電臺許可之處分，自有違誤，一再訴願決定就此部分不察而予以維持，亦有可議，被上訴人起訴指摘，非無理由，爰將原處分及訴願、再訴願決定撤銷，由上訴人另為適法之處分。

本院查：一、上訴人主張八十五年一月二十三日（八五）強廣二字第〇一一二二號函准予籌設系爭電台，該函之說明欄中已註明如欲變更負責人等相關事宜，應先徵得上訴人同意，否則上訴人得撤銷籌設許可，此項「附款」即有「保留廢止權」之效果。惟此「附款」旨在促請申請人注意，是否可能為「保留廢止權」，已不無疑問。況上訴人八十八年十一月三日（八八）建廣二字第第一八〇六號函撤銷籌設許可，於系爭處

分之說明欄中已明確引用廣播電視法第十四條、廣播電視法施行細則第三條、第六條、第七條、第十八條、第二十條等規定作成系爭處分，以撤銷被上訴人之籌設許可，並未有任何行使「保留廢止權」之意思表示。此外，依據上訴人內部之「廣播電台審議委員會第六十五次會議紀錄」，亦可明瞭上訴人於作成系爭處分之理由與依據為廣播電視法施行細則第七條之規定。另上訴人於訴願程序中作成訴願決定時，雖指出本件之「撤銷」實為「廢止」，但仍強調其廢止之依據是廣播電視法施行細則第七條之規定。亦即為法規准許廢止。又上訴人於原審審理中所提出之答辯狀，亦再次強調上訴人之撤銷被上訴人之籌設許可，係因被上訴人違反行為時之廣播電視法施行細則第七條第七款規定，而非八十四、八十五年間之廣播電視法之相關規定。準此可知，本件上訴人自始至終皆係以廣播電視法施行細則第七條作為撤銷被上訴人籌設許可之法律依據，至為明確。今上訴人所提出之行使「保留廢止權」一節，顯與上訴人一貫之主張相互矛盾，亦與事實不符。

二、本件應審究者，為上訴人撤銷本件籌設許可，是否有其法律上之依據。按對人民財產權之限制，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之，其由立法機關明確授權行政機關以命令訂定者，須據以發布之命令符合立法意旨且未逾越授權範圍時，始為憲法所許。倘由法律授權訂定行政命令者，其授權必須具體明確，且未逾越母法之範圍，始為有效。查廣播電視法並無廣告電台籌設許可及撤銷籌設許可之規定；廣播電視法第十條雖係就申請設立電台之程序而為規定，然並無籌設許可之規定，當然亦無撤銷籌設許可之規定。上訴人訂立廣播電視法施行細則以規範廣播電視業者，「不得未經許可變更負責人或為股權之移轉」，依據廣播電視法第十四條之規定，固屬有據；但其違反之法律效果—「撤銷籌設許可」，却已超出母法規定之處罰範圍，蓋依廣播電視法第四十一條規定，其中並無「撤銷電台籌設許可」之處分類型，亦未經母法具體明確授權行政機關制訂於施行細則，顯然該當行政程序法第一百五十八條第二款，應屬無效，同時亦不符合中央法規標準法第五條第二款與憲法第二十三條「法律保留原則」之要求。足見廣播電視法立法當時根本遺漏「撤銷籌設許可」作為違反廣播電視法規定之法律效果。故廣播電視法施行細則第七條「撤銷籌設許可」之規定顯然逾越母法。從而上訴人以逾越母法之廣播電視法施行細則所作成之系爭處分，自屬違法之行政處分，應予撤銷。

三、被上訴人雖係申請設立電台，惟仍須申請核發架設許可證、電台執照、廣播執照、公司執照等項，可見許可設立電台與否尚須審查相關事項多項，並非僅經籌設許可後即可取得，亦非一經籌設許可即等同准許設立電台，是倘被上訴人申請設立電台確有不符要件或規定之情形，上訴人逕可就其申請設立電台為實質之審查而為否准之處分，自無須引據未經法律授權訂定之廣播電視法施行細則為撤銷許可。原審法院於判決中指明，上訴人經審查倘認被上訴人有不符要件或規定之情形，仍得為必要之處置，於法亦無不

當。四、綜上，本件上訴人所為撤銷系爭籌設廣播電台許可之處分，既有違誤，一再訴願決定就此予以維持，自屬可議。原判決因而將之一併撤銷，著由上訴人另為適法之處分，經核並無判決不備理由，理由矛盾或不適用法規及適用不當之情事。上訴論旨聲明將之廢棄，尚難認為有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第二百五十五條第一項、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 二 年 七 月 十 七 日

最 高 行 政 法 院 第 五 庭

審 判 長 法 官	徐 樹 海
法 官	廖 宏 明
法 官	鄭 淑 貞
法 官	林 家 惠
法 官	林 茂 權

右 正 本 證 明 與 原 本 無 異

法 院 書 記 官 陳 盛 信

中 華 民 國 九 十 二 年 七 月 十 七 日

資料來源：最高行政法院裁判要旨索引彙編第三輯（94年12月）133頁最高行政法院裁判要旨彙編第23輯（93年12月）613頁