

最高行政法院一〇九年度上字第第九八三號判決

■ 焦點判決編輯部

【主旨】行政事件之性質，如涉及未來發展之預測性或風險評估，且主管機關為獨立機關時，處分機關對於未來發展之預測或風險之評估，是否合理可支持，司法應為低密度之審查。

【概念索引】行政法／獨立機關

【關鍵詞】未來發展、預測性、風險評估、獨立機關、合理可支持、司法審查、低密度審查、預測評估、機關功能最適原則

【相關法條】行政程序法第 10 條；國家通訊傳播委員會組織法第 4、7、8 條

一、爭點與選錄原因

（一）爭點說明

獨立機關對於未來發展之預測或風險之評估與司法審查。

（二）選錄原因

本件涉及司法對有限電視之行政管制是否應採高審查密度之限制準則，並比較美國法制。

二、相關實務學說

（一）相關實務

行政法院對行政機關依裁量權所為行政處分之司法審查範圍限於裁量之合法性，而不及於裁量行使之妥當性。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取舍）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。4.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5.行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8.行

政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等。（最高行政法院 100 年度判字第 2043 號判決意旨參照）

（二）相關學說

一般認為「判斷餘地」理論，係指對於行政機關有判斷餘地之不確定法律概念，法院原則上應尊重行政機關之判斷而不加以審查。

三、本案見解說明

行政事件之性質，如涉及未來發展之預測性或風險評估，且主管機關為獨立機關時，處分機關對於未來發展之預測或風險之評估，是否合理可支持，司法應為低密度之審查，法院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。

【選錄】

行政事件之性質，如涉及未來發展之預測性或風險評估，且主管機關為獨立機關時，處分機關對於未來發展之預測或風險之評估，是否合理可支持，司法應為低密度之審查，法院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。而承上論，有線電視系統業者關於頻道規劃及其類型變更，涉及「基本頻道」之新增或頻位變更者，因有線電視系統業市場高度集中之特性，有線廣播法及相關授權辦法規定應申經被上訴人許可。而被上訴人則為依國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）規定所設之合議制獨立機關，其組成與職權之行使，具民主正當性，且具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗，復不受政黨政治或利益糾葛而須依法獨立行使職權（同法第 4 條、第 7 條、第 8 條等規定參照），以使其對有線電視上述頻道編排經營之准駁決定，能不受政黨政治或利益糾葛之干擾，依專業自主決定之空間，綜合考量其申請基本頻道之新增或頻位變更是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益等因素，以促進有線廣播電視事業之健全發展，防止資訊壟斷，確保社會多元意見得經由有線電視之通訊傳播媒體平台表達與散布，依此保障公眾視聽之權益，維持民主多元社會正常發展，而增進公共利益與福祉。基此，被上訴人於裁量決定是否許可上訴人申請基本頻道之新增或頻位變更，核屬獨立機關對於上述公共利益與福祉如何在有線電視平台未來平衡發展估測作成之專業判斷，亦係有線廣播法為對系統業者頻道規劃、編排等營運行為採取適當管理，而在組織、程序上之規範設計，依上開說明，司法應採取低密度之審查，法院不得以自己之預測取代獨立機關之預測，惟於被上訴人之判斷有出於錯誤之事實認定或不完全資訊、與事物無關之考量、違反一般公認價值判斷標準、法定正當程序或相關法治國家應遵守之原理原則等違法情事，始得予以撤銷或變更。

經查，本件系爭申請乃將上訴人原營運計畫所規劃之數位基本頻道A電視，其頻位自第○台變更至第 149 台，並將原屬付費頻道之C新聞台變更調移至第 49 台而新增為基本頻道，兩頻道內容屬性均屬新聞頻道，C新聞台則偏重國際新聞之報導，

被上訴人經系爭委員會議依有線廣電法第 29 條第 1 項、第 3 項、頻道變更許可辦法、系統業者營運計畫變更辦法第 4 條第 3 項等規定辦理審議，綜合考量市場競爭、消費者權益及其他公共利益等因素後，作成不予許可之決議，並以：系爭申請雖未違反頻道變更許可辦法第 3 條第 1 項所列各款規定事由而不應許可，惟依同辦法第 3 條第 4 項規定，頻道位置異動應綜合考量是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益。而為尊重、維護消費者習慣，頻道位置異動應審酌是否將收視滿意度較高之頻道置於較前段頻道，且異動至前段頻道位置之新頻道應經客觀證明優於被取代之原頻道。經被上訴人檢視上訴人及輔助參加人 B 公司各自提供之 A 電視與 C 新聞台收視數據比較資料，認上訴人提供之資料未達可作為頻道位置異動之客觀標準，難認 C 新聞台（新頻道）收視滿意度優於（前段被取代頻道）A 電視，且參酌上訴人經營地區輔助參加人新北市政府關於考量訂戶目前仍習於傳統選臺方式收視，在電子節目表單使用普及前，系爭申請之頻道異動恐衝擊訂戶收視習慣、致生民怨，對消費者權益有負面影響之意見，經綜合考量系爭申請是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益後，如許可系爭申請之頻道變更，將影響消費者收視習慣，無法維持消費者權益等語為由，作成否准系爭申請之原處分，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符，亦為上訴人所不爭執。原判決並論明：本件課予義務訴訟，系爭申請是否有據，得依系統業者營運計畫變更辦法第 4 條、108 年 1 月 17 日修正增訂之頻道變更許可辦法第 3 條第 4 項等規定，依系爭申請是否增進或維持整體市場競爭、消費者權益、頻道內容之多樣性及其他公共利益之綜合考量而予審查判斷，且因此等頻道位置調整審查涉及將來可能發生結果之預測及評估，法院應採低密度之司法審查等語，經核除將系爭申請處理程序終結前即已增訂生效，並經原處分引以為據之頻道變更許可辦法第 3 條第 4 項規定，誤為原處分作成後始修正增訂外，其餘關於系爭申請是否有據之審查判斷所應適用之法令，以及行政法院司法審查密度之論斷，參照前開說明，均無違誤。上訴意旨主張頻道變更許可辦法第 3 條第 4 項規定於系爭委員會議審議時，尚未修正發布，非委員會審議之依據，原處分援引該規定為據，原判決認應以該規定審查系爭申請，均違反正當程序云云，對照本院前述之說明，乃有誤會，並不可採。至於上訴意旨另引述學術文獻參考美國法對有線電視管制之論理，主張系統業者對頻道位置規劃及編排具有固有之排頻權能，為其營業自由及言論自由之展現，我國法制對系統業者變更基本頻道規劃採許可制，是對言論自由事前審查之重大干預，行政法院應採嚴格審查，原審認應採低密度審查，有適用法規不當之違法云云，然美國有線電視系統經營業市場現所處開放與自由競爭環境，人民藉系統經營業之設立而規劃編排頻道，藉此行使媒體編輯裁量之言論自由近用容易度，非我國有線電視系統經營業長久以來所處市場結構之環境，所得相比。美國法制因應其市場特性而生偏重於系統業者經營、編排頻道之營業與言論自由的保護範疇，進而衍生司法對行政管制應採高審查密度之限制準則，亦非我國因應截然相異市場結構特性而生前述不同於美國法制之保護範疇及限制準則，所須予仿效適用，自難以法制環境基本條件顯然不同之美國法比較論述，指摘原判決對原處分否准系

爭申請之決定所採低密度司法審查，有何適用法規不當之違法，上訴意旨此部分主張，難認有理。

【延伸閱讀】

張永明，公務員之言論自由，月旦法學雜誌，192期，2011年5月，81-96頁。