

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

112年度訴字第297號

113年12月5日辯論終結

原告 民間全民電視股份有限公司

代表人 王明玉（董事長）

訴訟代理人 陳倩芸 律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 陳崇樹（主任委員）

訴訟代理人 李元德 律師

上列當事人間廣播電視法事件，原告不服被告中華民國112年2月8日通傳內容字第11200015730號裁處書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原處分撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

原告起訴時，被告代表人原為陳耀祥，於訴訟進行中先後變更為翁柏宗、陳崇樹，茲分別據翁柏宗、陳崇樹具狀聲明承受訴訟（本院卷第413至417頁、第441至443頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

(一)被告依廣播電視法第12條第6項規定，辦理原告每三年一次之評鑑作業時，自原告提出民國109年12月8日期中評鑑面談詢答議題回覆書，發現原告受無中華民國國籍者即訴外人顏○○子（戶號：16864，持股股份667,667股，持股比例為0.17%）投資一事，經原告以109年12月25日民視(企)字第2020

01 122501號函說明顏○○子約在102年7月前放棄國籍，被告嗣
02 於110年4月30日以通傳內容決字第11048013210號函向原告
03 說明其違反廣播電視法第5條第3項「無中華民國國籍者不得
04 為廣播、電視事業之發起人、股東、董事及監察人」規定，
05 並請原告積極溝通改善，惟因原告未改善，被告復以110年7
06 月28日通傳內容決字第11048023050號函請原告陳述意見，
07 經原告以110年8月6日民視(法)字第2021080601號函為回
08 復，被告再以110年11月26日通傳內容決字第11048035270號
09 函請原告陳述意見，原告則以110年12月3日民視(法)字第20
10 21120301號函表示經確認顏○○子係於101年10月8日放棄我
11 國國籍，被告爰作成111年4月20日通傳內容字第1100052619
12 0號裁處書（下稱第1次裁罰），以原告違反廣播電視法第5
13 條第3項規定為由，依同法第44條第2項規定處罰鍰新臺幣
14 （下同）40萬元，並限期6個月內改正，屆期不改正，則得
15 按次處罰，原告不服，提起訴訟，經本院112年6月29日111
16 年度訴字第741號判決駁回，原告提起上訴，最高行政法院
17 以113年6月20日112年度上字第544號判決原判決廢棄、撤銷
18 第1次裁罰確定（下稱相關行政訴訟）。

19 (二)嗣原告遲未改善，被告復以111年12月20日通傳內容決第111
20 48036540號函通知原告陳述意見，原告以112年1月9日民視
21 (法)字第2023010901號函說明顏○○子持有之股份屬於私人
22 財產，原告無法律依據得以干涉或強迫出售，非原告不願改
23 善等語，被告審酌後以112年2月8日通傳內容字第112000157
24 30號裁處書（下稱原處分），裁處原告罰鍰80萬元，並限期
25 於115年6月10日前改正，屆期不改正，得按次處罰，原告不
26 服，乃提起本次訴訟。

27 三、本件原告主張：

28 (一)第1次裁罰經相關行政訴訟撤銷，被告裁處違反廣播電視法
29 及衛星廣播電視法案件違法行為評量表（以下簡稱評量表）
30 考量項目「(一)違法情節或營運型態（擇一）50分」等級原為
31 「30分」應改為「10分」，被告為原處分裁罰金額不當。

01 (二)顏○○子取得原告股票時，具有中華民國國籍：

02 原告股權最初主要分別為民間投資股份有限公司（下稱民投
03 公司）及全民電通投資股份有限公司所有，顏○○子係於86
04 年9月10日起至89年3月8日間，陸續取得民投公司股票，因
05 民投公司辦理減資，顏○○子之民投公司股份換發而自100
06 年1月10日直接持有原告股份667,667股，斯時顏○○子具有
07 中華民國國籍，且於86年間認購民投公司股票、減資後換發
08 原告股票時，均具有中華民國國籍。

09 (三)顏○○子事後放棄中華民國國籍，屬其個人隱私事由，非原
10 告所得掌握或控制，原告非出於故意或過失致違反行政法上
11 義務：

12 原告無主管機關之調查權限，且原告已主動查核，盡「應注
13 意」之能事，於股東於最初購買公司股票時，要求股東簽立
14 「電視事業股權受讓切結書」（下稱切結書）記載「茲切結本
15 人絕無廣播電視法第5條第3項及第4項…規定情形，如有違
16 反，本人願負一切法律責任。此致國家通訊傳播委員會」。
17 顏○○子事後放棄或喪失中華民國國籍，並未告知原告，原
18 告無法知悉、無能力避免，且原告知情後立即委請蔡滄波
19 （按指原告前公關部副總經理）聯繫顏○○子，然顏○○子
20 回應始終反反覆覆，未出面或授權處理名下股份事宜，且任
21 何股份處理方法，皆須顏○○子本人簽立書面同意後始得進
22 行，原告已盡主動查核之責，主觀上未有過失，又基於人民
23 憲法上財產權之保護及股份自由轉讓原則，僅得積極聯繫顏
24 ○○子，請其盡快辦理股票移轉以符合法令，況股東人數眾
25 多，原告並無法一一掌握所有股東之國籍變動，則原告無法
26 注意之情事，不構成「能注意」之過失要件，依行政罰法第
27 7條規定，原告主觀上並非出於故意或過失之情形，應無可
28 非難性及可歸責性，不應處罰。

29 (四)原告就防免顏○○子事後放棄中華民國國籍，並無期待可能
30 性：

01 1.顏○○子取得股份時既已自行簽署切結書，確認取得股份當
02 時具有中華民國國籍，原告即已盡查核之能事，符合廣播電
03 視法第5條第3項規定，至於顏○○子事後放棄或喪失國籍之
04 時間，原告並無預見可能，無法知悉或防止其發生，無遵守
05 行政法上義務之期待可能性，屬事實上無法遵守公權力行為
06 課予之義務，依最高行政法院106年度判字第585號行政判決
07 意旨，不應處罰之。

08 2.原告未對顏○○子提出法律訴訟，乃在於考量訴訟無法根本
09 地解決本件癥結點，原告清楚知悉顏○○子並不在國內，縱
10 使提出民事訴訟，也無法進行後續審理程序，被告亦知悉上
11 情，其身為主管機關，未曾告知原告須提出訴訟，或可嘗試
12 以專案請示之方法處理，僅一再電話詢問原告案件處理進
13 度，清楚可證被告亦不知如何處理此窘況，原告持續與顏○
14 ○子保持聯繫，已採取能實際有效解決問題之方法，應謂已
15 盡力改善。

16 (五)依被告111年4月8日通傳內容決字第11148008910號函通知原
17 告電視事業營運計畫評鑑合格、附加負擔「應於下次換照前
18 (115年6月10日)改正違反受外國人投資情事」內容，然改
19 善期間未屆至，被告卻於111年4月20日第1次裁罰，後又為
20 原處分，違反行政法誠實信用原則、信賴保護原則及平等原
21 則。

22 (六)並聲明：

23 1.原處分撤銷。

24 2.訴訟費用由被告負擔

25 四、被告答辯略以：

26 (一)原告有違反廣播電視法第5條第3項之過失，且不得主張無期
27 待可能性而免罰：

28 1.原告曾因顏○○子未具備中華民國國籍持有股份而遭被告第
29 1次裁罰，經相關行政訴訟第一審判決認定「……原告可以
30 嘗試以專案請示主管機關得否以『銷除外國人之股份發還股
31 本，同時發行相同數量新股予特定人或非特定人（不減

01 資)』，或者『變更該外國人之股份成為無表決權之特別
02 股』等方式處理，雖然也未必能成功，但亦已足以讓法院認
03 定原告已為積極改善（但未成功）……」而認第1次裁罰合
04 法，而本件係因原告收受第1次裁罰後未限期改善，被告始
05 作成原處分，亦應合法。

06 2.原告雖主張其已盡查核之能事，且無從預見並防止該外資股
07 東放棄國籍，並已一再連絡外資股東，然無法控制股東個人
08 行為，故無期待可能性云云。然原告實有諸多可採行之手
09 段，原告至少有違反廣播電視法第5條第3項之過失，且非不
10 具備履行廣播電視法第5條第3項義務之期待可能性。

11 3.本件113年1月16日準備程序中原告自承第一次裁罰後，並未
12 有任何改正既存違法狀態之積極作為，且觀諸證人潘○志證
13 詞，原告自原處分送達後，至111年10月24日始與訴外人林
14 ○誼聯絡有關顏○○子出售原告公司股票事宜，遲至111年1
15 2月21日起(已逾第一次裁處改正期間屆滿2個月)，始首次以
16 電子郵件或LINE通訊軟體之方式直接聯繫顏○○子，且原告
17 與顏○○子聯絡皆未具體提及「每股股票金額」及「出售股
18 票之方式」等為排除既存違法狀態而應討論之重點。以原告
19 前開聯繫方式及內容觀之，實難謂原告收受第一次裁處後之
20 6個月改正期間內，已盡積極改正之能事。更且，觀諸原告
21 嗣於112年6月16日完成顏○○子所持有原告股份667,667股
22 股權轉讓，可見原告確有能力改正受外國人投資之情事，原
23 告逾6個月期間仍未改正，實有過失，具有履行義務之期待
24 可能性，原處分並無違法。

25 (二)原處分並未違反誠實信用原則、信賴保護原則及平等原則之
26 違法：

27 1.被告111年4月8日通傳內容決字第11148008910號函通知原告
28 電視事業營運計畫評鑑合格，其中說明四、(六)「應於下次換
29 照前(115年6月10日)改正違反受外國人投資情事」內容，
30 係針對原告於評鑑期間內營運計畫執行之成果，在肯認評鑑
31 合格之情形下，以增加附款之方式，要求原告在下次換照

01 前，應改正違反受外國人投資之情事。原處分係針對原告於
02 第一次裁罰送達後6個月期間屆滿仍未改正所為處罰，故原
03 處分係針對原告「過去」之行為所為之裁罰；而111年4月8
04 日通傳內容決字第11148008910號函說明四、(六)則係要求原
05 告在「將來」之下次換照前，應落實改正，二者之目的、內
06 容本不相同，並無原告所稱前後反覆之情事，與信賴保護原
07 則無涉。

08 2.第一次裁罰記載：「受處分人因受無中華民國國籍者投資，
09 違反廣播電視法第5條第3項規定，依同法第44條第2項規定
10 處罰鍰新臺幣40萬元，並應於文到之日起六個月內改正，屆
11 期不改正，本會得按次處罰。」，殊難謂原告有何「4年內
12 不改正亦不會被裁罰」之信賴基礎。

13 (三)並聲明：

14 1.原告之訴駁回。

15 2.訴訟費用由原告負擔。

16 五、如事實概要欄所載之事實，有民視股權轉讓過戶申請暨電視
17 事業股權受讓切結書影本（本院卷第57頁）、第1次裁罰
18 （本院卷第115至117頁）、相關行政訴訟一審、上訴審判決
19 （本院卷第215至228、393至398頁）、被告111年12月20日
20 通傳內容決字第11148036540號函（本院卷第119、120
21 頁）、原告112年1月9日民視(法)字第2023010901號函（本
22 院卷第121、122頁）、原處分（本院卷第37至40頁）附卷可
23 稽，復為兩造所不爭執，堪信為真實。

24 六、本院之判斷：

25 (一)應適用之法令：

26 1.廣播電視法第5條第3項規定：「無中華民國國籍者不得為廣
27 播、電視事業之發起人、股東、董事及監察人。」第44條第
28 2項規定：「違反第5條第3項或第34條之1規定，處新臺幣40
29 萬元以上200萬元以下罰鍰，並令其限期改正，屆期不改正
30 者，得按次處罰。」。

01 2.國家通訊傳播委員會裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法
02 案件裁量基準（下稱裁量基準）第1點規定：「國家通訊傳
03 播委員會（以下簡稱本會）為處理裁處違反廣播電視法及衛
04 星廣播電法之案件，特訂定本裁量基準。」第2點第1款規
05 定：「本會裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件違法
06 行為評量表（表一、表二與表三）及違法等級及適用裁處參
07 考表（表四之一、表四之二及表四之三），適用於下列違法
08 案件：（一）依廣播電視法……第44條……裁處者。……」。

09 3.評量表二載明，「考量項目」包括：（一）「違法情節或營運型
10 態」（擇一）50分，其中「23.其他違反廣播電視法或其他
11 政府法令等違法行為態樣。違反：廣播電視法或其他政府法
12 令。罰則：依各法規定。」區分3級：「普通」（違反廣電
13 或其他政府法令等違法行為態樣）10分、「嚴重」（經主管
14 機關第1次裁處，通知改正，屆期未改正者）30分、「非常
15 嚴重」（經主管機關第2次《含》以上裁處，通知改正，屆
16 期未改正者；或經認定影響情節重大者）50分。（二）「2年內
17 裁處次數（含警告）：35分」（按指違反相同違法構成要件
18 之行為所受裁處次數），計分方式：1次（含警告）3分，超
19 過35分以35分計，最高為35分。（三）「其他判斷因素：15
20 分」，即依個案綜合其他判斷要素，如一行為違反數個行政
21 法上義務、行為應受責難程度、違反行政法上義務所得之利
22 益及所生影響、受處罰者之資力等，加減1至15分。業務單
23 位加總上開3項「考量項目」評分後，依違法等級及適用裁
24 處參考表表四之一所示：違反廣播電視法第44條第2項，積
25 分10分以下（第1級），建議處罰鍰40萬元；11至20分（第2
26 級）罰鍰50萬元；21至30分（第3級）罰鍰60萬元；31至40
27 分（第4級）罰鍰80萬元；41至50分（第5級）罰鍰100萬
28 元；51至60分（第6級）罰鍰120萬元；61至70分（第7級）
29 罰鍰140萬元；71至80分（第8級）罰鍰160萬元；81至90分
30 （第9級）罰鍰180萬元；91分以上（第10級）罰鍰200萬

01 元。提出建議罰鍰金額，再由被告委員會議決議最終的裁處
02 金額。

03 (二)本院認原處分罰鍰金額有裁量瑕疵的違法情形，應予撤銷，
04 理由如下：

05 1.行政程序法第10條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越
06 法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」行政罰法第
07 18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行
08 為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利
09 益，並得考量受處罰者之資力。」行政訴訟法第4條第2項規
10 定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」第20
11 1條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為
12 或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤
13 銷。」依上開規定可知，行政機關行使裁量權並非毫無限
14 制，首須符合法定的裁量範圍，不得逾越；其次，裁量權行
15 使雖未逾越法定的裁量範圍，然作成裁量與法規授權目的不
16 合，或出於與授權意旨無關的其他因素考量，違反不當連結
17 禁止原則、比例原則或平等原則等，均屬裁量濫用，而屬違
18 法。上開裁量基準及所附評量表（包括表一、表二與表三）
19 及違法等級及適用裁處參考表（包括表四之一、表四之二及
20 表四之三），係被告本其主管業務，為妥適行使裁量權，於
21 廣播電視法第44條第2項法定罰鍰額度內，所定的裁罰基
22 準，核屬行政程序法第159條第2項第2款所稱行政規則，依
23 同法第160條規定，具有拘束訂定機關即被告的效力。再按
24 裁處罰鍰應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生
25 影響及因違反行政法上義務所得利益，並得考量受處罰者之
26 資力，為行政罰法第18條第1項所明定。又裁罰金額（依倍
27 數計算）多寡，屬行政裁量權範圍，應由被告依行政罰法前
28 揭規定，按具體情形斟酌裁量，法院不得介入亦不得代替行
29 政機關為裁量。

30 2.查原處分「理由及法令依據」欄記載：「四、……查本案受
31 處分人本次違法情節列為『嚴重』等級，且2年內具相同違

01 法事證，依前揭裁量基準規定，按違法情節、2年內裁處次
02 數及其他判斷因素等考量事項，分別採計30分、3分、0
03 分，合計積分33分，對照違法等級及適用裁處參考表，係
04 屬第4級，對應廣播電視法第44條第2項之罰鍰額度，處罰鍰
05 80萬元，並經本會112年2月8日第1052次委員會議決議裁處
06 如主旨」等等。依此內容對照評量表二內容可知，原告就(一)
07 「違法情節或營運型態」乙項，屬經被告第1次裁處（按指
08 第1次裁罰），通知改正，屆期未改正情形，屬「嚴重」等
09 級，列計30分；且原告2年內因違反相同構成要件行為而受
10 罰（按指第1次裁罰），故就(二)「受處分人2年內受裁處次數
11 （含警告）」乙項，列計1次、3分，至(三)「其他判斷因素」
12 乙項，為無、0分，合計33分，被告業務單位乃依違法等級
13 及適用裁處參考表表四之一所示，建議裁處原告罰鍰80萬
14 元，並經被告委員會議決議裁處80萬元。

15 3.然第1次裁罰業經相關行政訴訟撤銷確定乙節，有相關行政
16 訴訟一審、上訴審判決各1份（本院卷第215至228、393至39
17 8頁）在卷可考，對照評量表二內容可知，原告就(一)「違法
18 情節或營運型態」乙項，應屬違反廣播電視法或其他政府法
19 令等違法行為態樣之「普通」等級（列計10分），而非屬經
20 主管機關第1次裁處（按指第1次裁罰），通知改正，屆期未
21 改正之「嚴重」等級（列計30分）；就(二)「受處分人2年內
22 受裁處次數（含警告）」乙項，應列計0次、0分，而非列計
23 1次、3分，至(三)「其他判斷因素」乙項，仍為無、0分，合
24 計10分，對照被告主管業務單位乃依違法等級及適用裁處參
25 考表表四之一所示，應屬積分10分以下（第1級），建議裁
26 處罰鍰金額應為40萬元，可知第1次裁罰經相關行政訴訟撤
27 銷確定，評量表二之原各該「考量項目」列計分數繼而變
28 動，而應被告主管業務單位乃依違法等級及適用裁處參考表
29 表四之一所示積分10分以下（第1級）、建議裁處罰鍰金額
30 為40萬元，則原處分罰鍰金額80萬元有裁量瑕疵的違法情
31 形，應予撤銷，原告訴請撤銷原處分，即有理由，應予准

01 許。本件本院因無從代替被告為裁量，自應將原處分及訴願
02 決定均予撤銷。

03 七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張舉證，經核於判決結果不
04 生影響，爰不一一論駁。

05 八、據上論結，本件原告之訴為有理由，判決如主文。

06 中 華 民 國 113 年 12 月 25 日

07 審判長法官 鍾啟煌

08 法官 李毓華

09 法官 蔡如惠

10 一、上為正本係照原本作成。

11 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
12 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
13 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
14 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
15 繕本）。

16 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
17 逕以裁定駁回。

18 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
19 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
20 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為 訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為

	專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
<p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

中 華 民 國 113 年 12 月 25 日

書記官 陳湘文