

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

112年度訴字第989號

原 告 楊文禮
林珍妮
被 告 國家通訊傳播委員會

代 表 人 陳崇樹（代理主任委員）

訴訟代理人 魏啓翔 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110年7月22日通傳內容決字第11000349620號函、110年11月3日通傳內容決字第11000651340號函、111年9月26日通傳內容決字第11100416430號函、112年6月16日通傳內容決字第11200204360號函，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件原告起訴後，被告代表人由陳耀祥變更為翁柏宗，嗣又變更為陳崇樹，分別據被告代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第265頁、第347-349頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

（一）原告、訴外人林○○及大千廣播電台股份有限公司（下稱大千公司）為訴外人主人廣播電台股份有限公司（下稱主人公司）股東。主人公司於民國110年6月2日，檢具林○○轉讓其持有主人公司之19萬股、21萬股予訴外人周○○、賴○○等資料，向被告申請股份轉讓之許可，經被告以110年7月22日通傳內容決字第11000349620號函（下稱原處分1）許可。主人公司於110年9月28日，檢具經臺灣臺南地方法院97年度

01 訴字第1456號民事判決、臺灣高等法院臺南分院99年度上字
02 第54號判決、最高法院99年度台上字第1542號裁定（下合稱
03 系爭民事確定裁判），裁判原告楊文禮持有主人公司之35萬
04 股移轉登記予林○○確定等資料，向被告申請股份之轉讓許
05 可，經被告以110年11月3日通傳內容決字第11000651340號
06 函（下稱原處分2）許可。主人公司於111年7月26日，檢具
07 大千公司轉讓其持有主人公司之40萬股予訴外人寶島新聲廣
08 播電台股份有限公司（下稱寶島公司）及林○○轉讓其持有
09 主人公司之35萬股轉讓予訴外人馬○○等資料，向被告申請
10 股份之轉讓許可，經被告以111年9月26日通傳內容決字第11
11 100416430號函（下稱原處分3）許可。

12 (二)原告於112年5月25日（被告收文日），以申請撤銷函，向被
13 告主張林○○轉讓其持有主人公司之19萬股、21萬股予周秉
14 國、賴瑞徵，嗣再取得主人公司之35萬股，實際上持有主人
15 公司之股權計75萬股，占主人公司股份總數15%，違反廣播
16 電視法施行細則（下稱廣電法施行細則）第9條第4款規定，
17 另主張大千公司持有主人公司之股份500萬股，占主人公司
18 股份總數48%，而周秉國、賴瑞徵為大千公司之股東兼董
19 事，馬慶豐為大千公司之監察人兼寶島公司負責人之同居
20 人，具有利害關係，周秉國、賴瑞徵及大千公司持有主人公
21 司之股份，占主人公司股份總數56%，寶島公司為大千公司
22 之相關企業，大千公司和寶島公司持有主人公司之股份，達
23 主人公司股份總數50%以上，違反廣電法施行細則第10條規
24 定等語，申請撤銷原處分1、2、3。被告以112年6月16日通
25 傳內容決字第11200204360號函（下稱112年6月16日函）覆
26 原告，說明前述股權轉讓均符合規定。原告不服原處分1、
27 2、3及112年6月16日函，提起本件行政訴訟。

28 三、原告主張略以：

29 (一)林○○原持有主人公司之40萬股（即股份總數之8%），復於
30 110年6月2日，轉讓其持有主人公司之19萬股（即股份總數
31 之3.8%）、21萬股（即股份總數之4.2%）予周秉國、賴瑞

01 徵，經被告以原處分1許可。林○○嗣取得原告楊文禮持有
02 主人公司之35萬股份（即股份總數之7%），亦經被告以原處
03 分2許可。林○○於111年7月26日，轉讓其持有主人公司之3
04 5萬股（即股份總數之7%）予馬慶豐，經被告以原處分3許
05 可。是林○○以賣出買入主人公司股份之方式，累計持有主
06 人公司之75萬股（即股份總數之15%），違反廣電法施行細
07 則第9條第4款規定。

08 （二）主人公司負責人賴瑞徵前於109年9月15日，經主人公司董事
09 會推選為董事長，惟該董事會之推選遭系爭民事確定裁判認
10 定違反公司法第208條第1項規定而無效，致賴瑞徵基於主人
11 公司負責人所申請含改選董監事在內之登記事項均遭高雄
12 市政府撤銷。同理，被告依賴瑞徵欠缺主人公司代表權之違法
13 申請所作成原處分2，即應撤銷。再者，被告作成原處分3有
14 關許可林○○轉讓其持有主人公司之35萬股予馬慶豐部分，
15 其中35萬股乃係基於原處分2之許可，因而原處分3應承繼原
16 處分2之違法，亦應撤銷。原處分2及原處分3違反系爭民事
17 確定裁判，已經違法且無效。此外，原處分2涉及原告楊文
18 禮之股權變動，自有法律上利害關係，原處分2迄今未合法
19 送達原告楊文禮，並無起訴逾法定期間之情形。

20 （三）大千公司持有寶島公司股份總數之47.22%（即2,361,000股
21 份），並有3席董事，且周秉國、賴瑞徵為大千公司和寶島
22 公司之股東兼董事，馬慶豐為大千公司之監察人兼寶島公
23 司負責人賴靜嫻之同居人，均具利害關係。大千公司和寶島公
24 司持有主人公司股份總數之48%，加上周秉國、賴瑞徵及馬
25 慶豐等人持有主人公司股份總數之15%，計63%，違反廣電法
26 施行細則第10條第1項第2款之50%規定。

27 （四）並聲明：原處分1、2、3及112年6月16日函均撤銷。

28 四、被告答辯略以：

29 （一）原告非原處分1、2、3之相對人，且處分之規制效力為被告
30 許可股份轉讓予其他股東之申請，不影響原告股東身分之認
31 定、股東權利之行使，原告也非利害關係人。而原處分2乃

01 係被告根據主人公司檢具系爭民事確定裁判等資料，申請將
02 原告楊文禮持有主人公司之35萬股轉讓予林○○所為之許
03 可，惟原告楊文禮之股權變動是肇因於系爭民事確定裁判，
04 並非原處分2所致。原處分3無涉原告之股權，顯無當事人適
05 格。

06 (二)被告所為之112年6月16日函，其性質是對原告之陳情所為之
07 單純事實敘述及理由說明，不因之而直接發生任何法律效
08 果，非行政處分，不得向本院提起撤銷訴訟或課予義務訴
09 訟。

10 (三)股權性質上為私權，每股均可分，債權人得聲請一部強制執
11 行，主人公司檢具原告楊文禮及林○○間民事確定判決，申
12 請部分股份之轉讓許可，當無禁止之理。林○○於受讓後持
13 有主人公司之股份總數未達10%，不違反廣電法施行細則第9
14 條規定。原告楊文禮至遲於110年11月26日發函予被告時已
15 知悉被告所為原處分2，卻遲至112年8月17日向本院提起本
16 件行政訴訟，逾越法定期限。況主人公司基於系爭民事確定
17 裁判申請變更股東名簿，充其量原告僅屬反射利益，被告無
18 須對欠缺利害關係之原告為送達。

19 (四)並聲明：原告之訴駁回。

20 五、本院之判斷

21 (一)本件原告並無起訴請求撤銷原處分1、2、3之訴訟權能：

22 1. 按我國行政訴訟基本上係以保障主觀公權利為主要目的，以
23 落實憲法第16條保障人民訴訟權。人民權利受侵害時，均得
24 依法定程序提起訴訟尋求公平審判。行政訴訟法第2條規
25 定，公法上之爭議，除法律特別明定外，均得依本法提起行
26 政訴訟。但行政訴訟既屬保障人民主觀權益之救濟程序（第
27 1條立法宗旨參照），則除法律規定例外開放維護公益之民
28 眾訴訟（第9條參照）者外，行政訴訟，無論其類型，均以
29 原告有主觀公權利受損害為前提，方得提起，利用法院救濟
30 其權利。否則，於法律未特別明文而開放維護公益訴訟之情
31 形，容許任何人在其主觀公權利未受損之情形下進行訴訟，

01 自有破壞司法權針對個案保護與事後救濟行使之原則，違背
02 憲法上之權力分立，造成司法功能的過度擴張，並過度干
03 預、侵害行政權。制度上即係透過訴訟法上是否具備為當事
04 人之資格而有適法請求法院裁判權能為前提，換言之，於具
05 當事人適格可適法請求法院裁判者，法院始能受理進行實體
06 審查，如當事人無提起訴訟權能，即無由透過法院予以救
07 濟，法院即不應受理。

08 2. 又提起任何訴訟，請求法院裁判，均以有訴訟權能，即當事
09 人適格為前提，是原告之訴，依其所訴之事實，欠缺訴訟權
10 能，不具備當事人適格，且其訴在法律上顯無理由，行政法
11 院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之，行政訴訟法第107條
12 第3項定有明文。參考行政訴訟法第107條第3項規定理由指
13 明：原告之訴依其所訴事實，若無證據尚待調查審認，亦無
14 法律上問題待釐清，在法律上顯然不能獲得勝訴判決，即足
15 以判斷在法律上顯無理由，且受理訴訟之行政法院得在訴訟
16 進行中之任何階段，依據訴訟兩造無爭議且有充分證據足以
17 證明其真實性之客觀事實，對之為法律涵攝，若涵攝結果已
18 足確認對該客觀事實所為之規範評價，無法獲致原告起訴主
19 張之權利，即屬在法律上顯無理由，並非須限於起訴當時在
20 起訴狀記載之事實主張等語。倘原告就本件起訴，為不適
21 格，無可補正，其訴在法律上顯無理由，得不經言詞辯論，
22 逕以判決駁回之。

23 3. 行政訴訟法第4條第1項、第3項規定：「人民因中央或地方
24 機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經
25 依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為
26 決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政
27 法院提起撤銷訴訟。」「訴願人以外之利害關係人，認為第
28 1項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法
29 院提起撤銷訴訟。」準此，行政處分相對人以外之利害關係
30 第三人，主觀上認為行政處分違法損害其權利或法律上之利
31 益，亦得依上開法條提起訴願及撤銷訴訟。而所謂利害關係

01 乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在
02 內。撤銷訴訟之程序標的若為「授予利益之行政處分」，而
03 原告非該行政處分授益之相對人，但認為該處分侵害其權利
04 或法律上利益者（與處分相對人利害相反之第三人），因該
05 處分之相對人（受益人）亦為受憲法保護之基本權主體，故
06 該第三人無法直接援引憲法賦予之基本權防禦功能，透過撤
07 銷訴訟排除該行政處分之授益效力所生之可能侵害，而須另
08 有立法者為保護個人權利所設定之法律依據（法律中之保護
09 規範），方足以支撐其以利害關係人之身分（與處分相對人
10 利害相反）提起撤銷訴訟之權能，此為「保護規範」理論之
11 功能（最高行政法院111年度上字第6號判決意旨可資參照）。

- 12 4. 廣播電視法(下稱廣電法)第1條所揭示之立法目的，無非為
13 促進廣播、電視事業之健全發展，維護媒體專業自主，保障
14 公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，維護視聽多元化；尤
15 以經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取
16 得資訊及發表言論之通訊傳播自由，係在憲法第11條所保障
17 言論自由之範疇，無線電波頻率復屬於全體國民之有限公共
18 資源，因此立法者負有透過各種組織、程序與實體規範之設
19 計，以形成公共討論之自由領域的立法義務（司法院釋字第
20 613號、第678號解釋意旨參照）。從而，廣播、電視事業使
21 用之電波頻率，不僅應由交通部會同主管機關規劃支配（廣
22 電法第4條第1項），且欲經營廣播、電視事業者，應經主管
23 機關許可，並發給廣播、電視執照，始得營運（同法第10條
24 第1項），電臺並應依電波頻率之分配，力求普遍均衡（同
25 法第8條）；廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名
26 稱或負責人，亦應經主管機關許可（同法第14條第1項），
27 同法第13條及第50條規定授權訂定之廣電法施行細則第9條
28 規定：「申請廣播、電視事業股份之轉讓，受讓人為自然人
29 者，應檢具過戶申請書、受讓人個人基本資料調查表、受讓
30 人之全戶戶籍謄本，向本會申請許可。受讓人有下列情形之
31 一者，不予許可：一、非中華民國國民。二、國內無設籍、

01 無住所。三、配偶、直系血親、直系姻親或二親等以內血親
02 關係之股份所有人，其持股總數超過該事業之總股數50%。
03 四、新聞紙、無線電視或無線廣播事業之股東持股達各該事
04 業總股數10%以上。」第10條第1項、第2項規定：「申請廣
05 播、電視事業股份之轉讓，受讓人為法人者，應檢具過戶申
06 請書、受讓法人之登記資料，向本會申請許可。受讓人有下
07 列情形之一者，不予許可：一、未依中華民國法律設立登
08 記。二、國內無營業所或事務所。三、新聞紙、無線電視或
09 無線廣播事業之股東持股或與其相關企業共同持股達各該事
10 業總股數50%以上。」「前項第3款所稱相關企業，係指經營
11 廣播、電視事業之股東所擔任董事或監察人之企業或其投資
12 所占股權20%以上之企業。」是廣播、電視事業之營運受到
13 法令及主管機關綿密的規制，其目的無非係在貫徹上開公益
14 目的之實現，而廣播電視之股份轉讓，應經被告審查許可，
15 目的在使被告得以審查受讓人是否有法定消極要件而不得許
16 可之情形，自難認廣電法第14條第1項關於股權轉讓應經主
17 管機關許可之規定，另寓有保障特定人權利或法律上利益，
18 或賦予一般民眾監督相對人之公法上權利等意旨，是依司法
19 院釋字第469號解釋意旨，尚難認原告得據以主張原處分侵
20 害其主觀公權利，而訴請撤銷（最高行政法院109年度裁字
21 第1491號裁定意旨參照）。

- 22 5. 查本件被告乃對主人公司所申請股權轉讓之變更，依廣電法
23 第14條第1項規定，以原處分1、2、3為許可，有原處分1暨
24 第975次委員會議紀錄、原處分2暨第989次委員會議紀錄、
25 原處分3暨第1035次委員會議紀錄在卷可稽（原處分可閱卷
26 第1-70頁），足徵原處分之相對人為主人公司，並非原告。
27 原告固主張為主人公司股東，惟主人公司係股份有限公司，
28 原處分1、3之規制效力為許可林○○轉讓其持有之19萬股、
29 21萬股予周秉國、賴瑞徵，及大千公司轉讓其持有之40萬股
30 予寶島公司、林○○轉讓其持有之35萬股予馬慶豐，對於原
31 告股東身分之認定、股東權利之行使，難謂有何影響。原處

01 分2之規制效力為許可林○○取得原告楊文禮原持有主人公
02 司之35萬股，對於原告林珍妮之股東身分之認定、股東權利
03 之行使，難謂有所影響；就原告楊文禮而言，林○○取得其
04 原持有主人公司之股份是來自系爭民事確定裁判，經本院依
05 職權調閱系爭民事確定裁判卷查閱屬實，並非來自於被告之
06 許可，難認原告楊文禮主觀上所認之損害與原處分2間存有
07 因果關聯。且原處分1、2、3對於主人公司之營運尚未造成
08 任何變動或停擺，實未造成特定股東如原告權益遭限制或受
09 侵害，更遑論原告楊文禮已非主人公司之股東，有主人公司
10 112年12月27日之股東名簿在卷可資（本院卷第190頁）。揆
11 諸前述規定及說明，原告既非原處分相對人，難認原告具有
12 得訴請撤銷原處分1、2、3之主觀公權利存在，亦非利害關
13 係人，訴請撤銷原處分1、2、3，乃欠缺訴權而屬當事人不
14 適格，又廣電法無一般人均得提起之公益訴訟制度，原告以
15 其具有訴訟權能，進而主張原處分違法，顯無理由。爰依行
16 政訴訟法第107條第3項規定，不經言詞辯論，逕以判決駁
17 回。

18 (二)原告訴請撤銷原處分2，也有起訴逾越法定期限之情形

19 1. 按「（第1項）原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法
20 院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期
21 間命補正：……六、起訴逾越法定期限。……」為行政訴訟
22 法第107條第1項第6款所規定。又行政程序法第98條第3項規
23 定：「處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相
24 對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後1年內聲明不
25 服時，視為於法定期間內所為。」準此，行政處分利害關係
26 人提起救濟之期間，應自知悉時起30日內為之；倘處分機關
27 未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致利害關係人遲誤
28 者，利害關係人自其知悉後1年內聲明不服，可視為於法定
29 期間內所為。

30 2. 查主人公司申請將原告楊文禮原持有之35萬股轉讓予林○○
31 之事件，係由被告110年11月3日第989次委員會議決議，並

01 以原處分2許可，且於官網公布會議紀錄，有原處分2暨第98
02 9次委員會議紀錄在卷可稽（原處分可閱卷第23-43頁）。原
03 告以110年11月26日公文函請被告撤回原處分1、2，被告於1
04 10年11月30日收文，並以111年3月10日通傳內容決字第1100
05 0810900號函（下稱111年3月10日函）覆原告之內容亦詳
06 載：「有關主人廣播電台股份有限公司向本會申請該公司股
07 東楊文禮股權轉讓予林○○案，本會係依據99年8月31日最
08 高法院民事99年度台上字第1542號之裁定，許可主人廣播電
09 台股份有限公司股東楊文禮持有之35萬股轉讓予林○○，合
10 先敘明。」等語，有110年11月26日公文函、111年3月10日
11 函（本院卷第285-287頁、第309-326頁、第329-330頁）。
12 是以，原告已於110年11月26日時即知悉原處分2之存在及許
13 可內容，惟原告於112年8月17日提起本件行政訴訟（本院卷
14 第13頁），業逾法定不變期間，原告此部分之訴也非合法，
15 應予駁回。

16 (三)原告訴請撤銷112年6月16日函有起訴不合程式或不備其他要
17 件之情形：

- 18 1. 按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下
19 列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可
20 以補正者，審判長應先定期間命補正：……十、起訴不合程
21 式或不備其他要件者。」人民因中央或地方機關之違法行政
22 處分，認為損害其權利或法律上之利益，提起撤銷訴訟，應
23 以有行政處分存在為前提；而所謂「行政處分」，依訴願法
24 第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，係指中央或地
25 方行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措
26 施，而對外直接發生法律效果之單方行政行為。又行政機關
27 所為單純的事實敘述或理由說明或觀念通知，並非對人民之
28 請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，
29 自非行政處分，人民如對之提起撤銷訴訟，其起訴即不備合
30 法要件，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款規
31 定，予以裁定駁回。申言之，倘法令並無賦予人民有公法上

01 請求行政機關為行政處分之權利，人民之請求行政機關作成
02 行政處分，性質上僅是促使行政機關發動職權，乃屬建議、
03 舉發之陳情性質，並非屬於依法申請之案件，行政機關之答
04 覆不生准駁之效力。

05 2. 查原告前於112年5月25日（本院卷第81頁，被告收文日），
06 以申請撤銷函，申請撤銷原處分1、2、3等節，惟原告並無
07 具得訴請撤銷原處分1、2、3之主觀公權利存在，如上所
08 述。原告以申請撤銷函質疑林○○實際上持有主人公司之實
09 際股權計75萬股，占主人公司股份總數15%，違反廣電法施
10 行細則第9條第4款規定，周秉國、賴瑞徵及大千公司持有主
11 人公司之股份，占主人公司股份總數56%，且寶島公司為大
12 大千公司之相關企業，大千公司和寶島公司持有主人公司之股
13 份，達主人公司股份總數50%以上，違反廣電法施行細則第1
14 0條規定等情，乃其本於個人意見而舉發有行政不法之陳情
15 性質，僅在促使行政機關斟酌有無發動職權之必要，究非依
16 法申請之案件，相對人以112年6月16日函所為回復，僅為單
17 純依法規制度辦理之說明，並不具任何准駁之效力，並不因
18 此對原告發生任何法律上之效果，核屬觀念通知，並非行政
19 處分。則原告不服112年6月16日函，請求撤銷，自非合法。
20 至原告主張上開違法情節，已無庸審酌，併此說明。

21 (四) 綜上，原告起訴部分為不合法，原應以裁定駁回，部分為顯
22 無理由，應以判決駁回，本院為求卷證齊一及訴訟經濟，爰
23 不經言詞辯論，併以判決駁回之。本件事證已臻明確，兩造
24 其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予
25 一一論述，併予指明。

26 六、據上論結，依行政訴訟法第107條第1項第6款、第10款、第3
27 項、第98條第1項前段、第104條，民事訴訟法第85條第1項
28 前段，判決如主文。

29 中 華 民 國 114 年 1 月 13 日

30 審判長法官 蕭忠仁

31 法官 吳坤芳

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
12
13

- 一、上為正本係照原本作成。
- 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提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。
- 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，逕以裁定駁回。
- 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不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	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。

01

審訴訟代理人

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。

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。

02

中 華 民 國 114 年 1 月 13 日

03

書記官 陳又慈