臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第83號
114年4月17日辯論終結

原　　告　楊文禮
訴訟代理人　李衣婷律師
　　黃心慈律師
被　　告　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳崇樹
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112年12月27日通傳內容字第11100541130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：被告代表人於訴訟進行中，由陳耀祥變更為陳崇樹，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第93頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

㈠原告與第三人林天得前因買賣主人廣播電臺股份有限公司(下稱主人廣播公司)股權爭議，經臺灣臺南地方法院97年度訴字第1456號民事判決本件原告應將主人廣播公司股份100萬股移轉登記予林天得，臺灣高等法院臺南分院99年度上字第54號民事判決上訴駁回，及最高法院99年度台上字第1542號民事裁定上訴駁回確定。

㈡嗣主人廣播公司先於民國108年11月申請許可原告持有之30萬股轉讓予股東林天得，經被告以109年4月13日通傳內容字第10800646980號函許可該次之股權轉讓申請，原告不服，提起行政訴訟，經本院109年度訴字第439號判決駁回其訴、

最高行政法院110年度上字第481號裁定上訴駁回確定；繼於110年9月申請許可原告持有之35萬股轉讓予股東林天得，經被告以110年11月3日通傳內容字第11000651340號函許可該次之股權轉讓申請，原告不服，提起行政訴訟，經本院112年度訴字第989號判決駁回其訴，114年3月3日確定。其間，主人廣播公司再以111年10月11日主字第111007號函（見原處分卷第3頁至13頁）、111年12月22日主字第111013號函（見原處分卷第55頁至第56頁），申請許可將該公司股東原告持有35萬股(占股份總數7%)轉讓予林天得（下稱系爭申請），經被告112年12月27日第1099次委員會議決議（見本院卷第23至40頁），依廣播電視法(下稱廣電法)第14條第1項規定，以112年12月27日通傳內容字第11100541130號函予以許可(下稱原處分，見本院卷第107頁)。原告不服，提起本件行政訴訟。

三、原告主張：林天得原持有主人廣播公司總股數2%，另經民事法院判決原告應將持有之主人廣播公司100萬股（占公司500萬股總數之20%）移轉登記予林天得確定。主人廣播公司持該民事確定判決，向被告申請股份許可轉讓，前經被告以109年4月13日通傳內容字第1080064980號函，許可主人廣播公司申請將原告持有30萬股（占公司股份總數6%）轉讓予林天得，續以110年7月22日通傳內容決字第11000349620號函，許可主人廣播公司申請將林天得持有40萬股（占公司股份總數8%）轉讓予賴瑞徵及周秉國，再以110年11月3日通傳內容決字第11000651340號函，許可主人廣播公司申請將原告持有35萬股（占公司股份總數7%）轉讓予林天得，復再以111年9月26日通傳內容決字第11100416430號函，許可主人廣播公司申請將林天得持有30萬股（占公司股份總數7%）轉讓予馬慶豐，嗣主人廣播公司於111年10月11日申請將原告持有35萬股（占公司股份總數7%）轉讓予林天得（即系爭申請），經被告112年12月27日第1099次委員會議決議許可後作成原處分，被告許可轉讓原告名下6%、7%、7%股權予林天

得，總計20%股權，違反廣電法施行細則第9條第4款對於自然人持股達各該事業總股數10%之規定，依行政程序法第110條第4項規定，屬無效行政處分，先位聲明求為確認原處分無效。又被告忽略該民事判決主文「被告（即本件原告）應將主人廣播電臺股份有限公司之股份壹佰萬股移轉登記予原告（即林天得）」與廣電法施行細則第9條第4款規定相違背，認定事實涵攝法規構成要件錯誤，且未通知利害關係人原告陳述意見，亦未將處分書送達原告，違反行政程序法第39條、第100條、第102條規定。主人廣播公司負責人賴瑞徵復於111年10月24日經臺灣高等法院高雄分院（下稱高雄高分院）以111年度抗字第95號民事裁定禁止其行使主人廣播公司董事職權並經臺灣高雄地方法院強制執行，嗣於112年11月22日最高法院112年度台上字第2648號民事判決認定其與主人廣播公司自109年5月1日起不成立董事委任關係，賴瑞徵無從於109年9月15日被推選為主人廣播公司董事長，主人廣播公司系爭申請非經合法代表人提出而不合法，備位聲明求為撤銷原處分等語，並聲明：㈠先位聲明：確認原處分無效。㈡備位聲明：原處分撤銷。

四、被告則以：依系爭申請所提出新、舊股東名簿及股權異動表等資料，顯示系爭申請前，林天得持有主人廣播公司股份數為0股，於許可受讓後，其持股數為35萬股，占主人廣播公司發行總股數比例為7%，則林天得經原處分許可轉讓後持股比例，並無違反廣電法施行細則第9條第4款所定之持股比例上限（10%），且無廣電法第5條、第5條之1或廣電法施行細則第9條第1款至第3款所定不應許可情事，被告作成原處分，於法自無不合。主人廣播公司提出系爭申請所依據前開民事確定判決存在之事實，經鈞院109年度訴字第439號判決釐清，合於行政程序法第103條第5款所稱「行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者」之情形，被告得不給予陳述意見之機會。主人廣播公司前於109年5月14日以聲字第10905140001號函申請董事長、董事、監察人變更，以及於109

年10月21日以聲字第1091021001號函重新申請董事長變更（下稱系爭109年申請案），雖經被告分別以109年8月19日通傳內容字第10900230890號及109年12月15日通傳內容字第10900558560號函予以許可及轉換許可，惟前述最高法院判決主人廣播公司109年5月1日股東臨時會決議選任賴瑞徵、賴靜嫻、馬慶豐、趙中善等4人為董事及周秉國為監察人之決議，違反公司章程第19條「董事、監察人須由股東會就有行為能力之股東中選任」規定，依公司法第191條規定而無效，另109年5月1日股東臨時會決議選任之董事王貴雄、楊孟青、楊玉仙3人亦不具股東身分而不得擔任董事，致被告就系爭109年申請案之前開2行政處分之合法要件有所欠缺，經被告113年11月20日第1146次委員會議決議後，已於113年12月4日以通傳內容字第11348026860號函，依行政程序法第117條及第121條撤銷前開2行政處分，並為維護主人廣播公司營運穩定性、公眾收聽權益、受雇勞工工作權益及既成法律秩序安定性等公益，依行政程序法第118條但書規定，前開2行政處分定自113年2月21日起失效，應認主人廣播公司於111年10月11日提出系爭申請案時，賴瑞徵仍得依當時有效之該2件行政處分而得代表主人廣播公司向被告為之，原處分之合法性不因此而受影響等語，並聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠先位聲明確認原處分無效部分：

按行政訴訟法第6條第1項前段及第2項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。」「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。」原告主張原處分許可主人廣播公司申請轉讓原告持有35萬股予林天得，惟被告歷次許可主人廣播公司申請轉讓原告名下6%、7%、7%股權予林天得，總計20%股權，違反廣電法施行

細則第9條第4款對於自然人持股達各該事業總股數10%之規定，原處分依行政程序法第111條第7款規定，屬無效行政處分等語（見本院卷第17頁）；查依行政程序法第111條明定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：…七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」就行政處分之無效原因，採重大明顯瑕疵說，第1至6款是重大明顯之例示，第7款則為重大明顯之概括規定。而行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其標準即係普通社會一般人「一望即知」之瑕疵為其判斷標準。換言之，其瑕疵必須達到「猶如刻在額頭上般」明顯之瑕疵，始足當之。原處分係以原告應移轉其主人廣播公司股權予林天得之前揭民事確定裁判為依據，且系爭申請轉讓之股份，僅占主人廣播公司總股數7%，申請時股東林天得總持股亦未達主人廣播公司總股數10%以上，而予以許可，並無明顯不合於廣電法施行細則第9條後段各款應不予許可情事，原告所指原處分違反廣電法施行細則第9條第4款等節，經核依現有事證，尚難認原處分有不待調查一望即知之明顯違法，原告先位聲明確認原處分無效，為無理由，應予駁回。

㈡備位聲明原處分撤銷部分：

廣電法第1條所揭示立法目的，無非為維護媒體自主，避免媒體壟斷，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，並促進廣播事業之健全發展。廣播、電視事業之營運受到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目的之實現，而廣播電視之股份轉讓，應經被告審查許可，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可之情形。廣電法第14條第1項規定：「廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名稱或負責人，應經主管機關許可。」，並非賦予一般民眾監督相對人之公法上權利（最高行政法院109年度裁字第1491號裁定意旨參照）。查原告與林天得前

因買賣主人廣播公司股權爭議，前經臺灣臺南地方法院（下稱臺南地院）97年度訴字第1456號民事判決，原告應將主人廣播公司股份100萬股移轉登記予林天得，原告不服提起上訴，經臺灣高等法院臺南分院（下稱臺南高分院）99年度上字第54號民事判決及最高法院99年度台上字第1542號民事裁定駁回上訴確定等情，有臺南高分院99年度上字第54號判決及最高法院99年度台上字第1542號裁定在卷可按（見原處分卷第14頁至第51頁），原告復對前揭最高法院裁定聲請再審，經該院100年4月28日100年度臺聲字第358號民事裁定駁回（見本院卷第248頁至第249頁）。原處分許可主人廣播公司申請轉讓原告持有35萬股予林天得，惟林天得取得原告原持有主人廣播公司之股份係來自前述民事確定裁判，並非來自於被告之許可，對於原告股東身分之認定、股東權利之行使，難謂有所影響，原處分不生變更或消滅原告權利或法律上利益之不利效果，難認原告得據以主張原處分侵害其主觀公權利，原告訴請撤銷原處分，欠缺權利保護必要，廣電法並無一般人均得提起之公益訴訟制度，原告備位聲明主張原處分違法訴請撤銷，自無理由。

㈢再者，依行政程序法第118條規定：「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。但為維護公益或為避免受益人財產上之損失，為撤銷之機關得另定失其效力之日期。」其立法理由略以：行政處分撤銷之效果，在使該處分自始失其效力。然撤銷效果之溯及既往，有時因破壞既成之法律秩序，而有害於公益或過度侵害當事人之權益，爰設但書，明定為維護公益或避免受益人財產上之損失，為撤銷之機關得另定其失效日期；亦即例外情形，行政機關得依職權裁量指定行政處分於較後日期失其效力，例如自現時、自過去或未來某一特定時間起失效。準此，違法行政處分之撤銷效果是否溯及既往，宜視對社會、法律秩序及當事人利益之影響而定，以兼顧既成之法律秩序與當事人權益之衡平。因而於具體個案是否適用行政程序法第118條但書規定，仍應視其對於現

有社會、法律秩序及公共利益之影響，及是否對當事人權益之影響造成過度侵害或不合比例之情形而定（最高行政法院112年度上字第328號判決理由參照）。被告雖以109年8月19日通傳內容字第10900230890號及109年12月15日通傳內容字第10900558560號函(見本院卷第145頁至第148頁)許可主人廣播公司申請董事長、董事、監察人變更，惟最高法院於113年2月21日判決主人廣播公司109年5月1日股東臨時會決議選任賴瑞徵、賴靜嫻、馬慶豐、趙中善等4人為董事及周秉國為監察人之決議，違反公司章程第19條「董事、監察人須由股東會就有行為能力之股東中選任」規定，依公司法第191條規定而無效後，被告以113年12月4日通傳內容字第11348026860號函(見本院卷第149頁至第150頁)，依行政程序法第117條及第121條撤銷109年8月19日函及109年12月15日函，並依同法第118條但書規定，前開2個行政處分自113年2月21日起失效，並敘明為維護主人廣播公司營運穩定性、公眾收聽權益、受雇勞工工作權益及既成法律秩序安定性等公益問題，著眼撤銷之效力溯及既往對主人廣播公司經營狀況及對員工權益之影響，被告另定自113年2月21日起失效並未破壞既成之法律秩序且無害於公益，難謂有濫用裁量權作成決定，被告為維護公益選擇另定期日失效，符合行政程序法第118條但書之規定。據臺灣高雄地方法院111年5月13日110年度訴字第289號民事判決內容，確認主人廣播公司109年9月15日董事會所為推選賴瑞徵為董事長之決議無效（見本院卷末），惟賴瑞徵代表人資格並非溯及失效而係自113年2月21日起失效，系爭申請日期為111年10月11日(見原處分可閱覽卷第3頁)，原處分許可系爭申請日為112年12月27日(見本院卷第107頁)，均在113年2月21日前，故原告主張系爭申請時，主人廣播公司代表人賴瑞徵資格有瑕疵等語，核無可取，附此敘明。至原告提出賴瑞徵蓄意破壞主人廣播公司電臺發射站設備、干擾電臺播音及勞資糾紛等問題，皆屬公司內部經營管理事項，與原處分並無關連。

六、綜上所述，原告先位聲明請求確認原處分無效，備位聲明請求撤銷原處分，均無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影響，爰不逐一論述。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　15　　日

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　林季緯

法　官　鄧德倩

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，亦得為上訴審訴訟代理人	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。
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。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　15　　日

書記官　黃品蓉