臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1806號

）FKT64W1Z1X5L0;@109年5月28日辯

原　　告　台灣藝術電視台股份有限公司
代　表　人　洪文政（董事長）
訴訟代理人　蔡宥祥律師
被　　告　國家通訊傳播委員會
代　表　人　陳耀祥（代理主任委員）
訴訟代理人　魏啓翔律師
　　陳永
　　蕭肇君

上列當事人間衛星廣播電視法事件，原告不服被告中華民國108年9月12日通傳內容字第10800464800號、第00000000000號裁處書，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

壹、程序事項

原告台灣藝術電視台股份有限公司起訴時，其代表人為林昆三，嗣於訴訟進行中變更為洪文政，變更後之原告代表人乃具狀聲明承受訴訟，此有聲明承受訴訟狀在卷可查，經核其聲明，於法並無不合，應予准許。

貳、實體事項

一、事實概要：原告係衛星廣播電視事業，持有衛星廣播電視事業執照（台灣藝術台），經被告國家通訊傳播委員會依內政部「政黨及全國性政治團體資訊網」政黨登記資料及經濟部

商工登記公示資料，查得原告董事（任期為民國106年7月27日至109年7月26日）悟覺妙天擔任國會政黨聯盟（「法院登記成立法人日期」為108年1月24日）負責人，持有原告股數7成計2,100萬股，涉有違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第5條第4項、第5項規定之情事，被告乃分別以108年8月5日通傳內容決字第10848023220號函、第00000000000號函請原告陳述意見，經原告以108年8 月15日台藝字000000000號函覆。被告審認原告因受政黨黨務工作人員投資，且董事由政黨黨務工作人員擔任，已分別違反衛廣法第5 條第4項、第5項，乃依同法第50條規定，以108年9月12日通傳內容字第10800464800 號（下稱原處分1）、第00000000000號（下稱原處分2，與原處分1合稱原處分）裁處書，分別處原告罰鍰新臺幣（下同）100萬元，並應自裁處書送達之次日起2個月、1 個月內改正。原告不服，乃於同年11月11日提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠查悟覺妙天前已向公司辭任董事，而董事辭任以書面到達公司即生效力，至於向經濟部商業司辦理變更登記乃是公示問題，並不影響辭任效力，是以被告因悟覺妙天尚仍登記為原告公司董事，認定違反衛廣法第5條第5項，應屬誤會，況悟覺妙天股權業已轉讓。

㈡本件被告以原已投資原告並擔任原告之前董事悟覺妙天，其後擔任國會政黨聯盟之政黨負責人此一行為，認為分別違反衛廣法第5條第4項、第5項，各自處以100萬元罰鍰，業已違反一事不兩罰原則：本件原處分固以原告前股東、董事悟覺妙天，因嗣後擔任國會政黨聯盟之政黨負責人，而認為原告有受政黨黨務工作人員投資，且係由政黨黨務工作人員擔任

董事，分別違反衛廣法第5 條第4項、第5項規定，而各裁罰原告100萬元。惟按衛廣法第5條係關於黨政軍退出媒體之條款，各項規定雖為禁止規定之不同態樣，但其規範目的及規制內涵並無不同。原告前任董事悟覺妙天，於其擔任政黨負責人前，即已持有原告7 成之股份，並任董事多年，其非在擔任國會政黨聯盟政黨負責人後，始投資並成為原告之股東並任董事。且按公司董事會，設置董事不得少於三人，由股東會就有行為能力之人選任之。公司法第192條第1項定有明文；復按原告公司章程第13條規定，原告設董事1至3人，監察人1人，任期3年，由股東會就有行為能力之人選任之。是原告於本件裁罰前之全體股東分別為：悟覺妙天、房美華、林昆三及莊素珍共4 人。依上開公司法及原告公司章程規定，須就上列4名股東中選任1至3名董事及監察人1名，故前董事悟覺妙天被選任為原告公司董事之一。對此，被告未就本件原告之上述情形，詳加審認，徒以有出資、投資公司，不一定會擔任董事，而擔任董事不必然會投資該公司，認為應評價為二行為，原告違反二個行政法上義務等語，實有違誤。原告前董事悟覺妙天同時具有股東及董事身分之行為，依一般社會通念，可認為在此情形下，原告公司董事必然會具有股東身分；參以本件原告所違反之衛廣法第5 條之條文文義、立法意旨、制裁意義，均係為避免政府組織或機關，或各政黨，藉由其自身一定程度之影響力，干預衛星廣播媒體，影響媒體公正報導所設；易言之，若政黨黨務工作人員因其股東身分，依法被選任董事，致同時具有股東及董事身分時，與上開條文之立法及制裁意義均同一，即屬自然的單一行為，而非二行為。揆諸最高行政法院92年度判字第376 號判決、107年度判字第388號判決及最高行政法院105 年度10

月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨，被告僅得就原告此部分之行為，以一行為論處裁罰，其分別課以二行政罰鍰之處分，顯有違行政罰法上之一事不兩罰原則，難謂適法。

㈢原處分顯有重複評價，且逾越裁量權限之裁量濫用情形，難謂為適法：

1.觀諸被告就原告違反衛廣法之情節所填製之「國家通訊傳播委員會裁罰違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件違法行為評量表（表三）」（下稱違法行為評量表【表三】）所示，因原告係第一次違法，故考量項目中「㈠違法情節或營運型態」部分之等級均為普通：10分；而在「㈡其他判斷因素」中，竟均以受處分人（即原告）經營衛星廣播電視事業，已於切結時保證符合衛廣法有關黨政軍條款規定，原告陳述意見自承相關疏失，另審酌原告行為應受責難程度及資力等語為由，逕自在該等級1至15分中，加重至最高等級15分，總計原告違法行為之評量積分為25分，罰鍰60萬元，並均在違法行為評量表（表三）「㈤決議酌加或減輕罰鍰金額」中，再予以酌加40萬元，合計各100萬元。

2.惟稽諸違法行為評量表（表三）「㈡其他判斷因素」之「說明」欄記載：「符合下列情事者，得加重或減輕其裁處：1.有無將違法情節作適當修正。2.一行為違反數個行政法上義務。3.行為應受責難程度：此應考量行為人故意、過失或重大過失，是否初犯或屢次違規。例如：經主管機關通知改正或命其停播，惟未配合落實，仍一再違法播送者。4.違反行政法上義務所得之利益及所生影響：…。5.受處罰者之資力：違法行為人之經濟能力，應在裁罰時一併考量。6.其他本會相關諮詢委員會議提出之處理建議。

7.依社會通念，違法情節影響層面甚鉅…。」等語。參以上開被告於違法行為評量表（表三）「㈡其他判斷因素」之「等級」欄中就事實部分認定：「受處分人（按：即原告）經營衛星廣播電視事業，已於切結時保證符合衛廣法有關黨政軍條款規定，受處分人陳述意見自承相關疏失，…。」顯見原告縱有違反衛廣法第5 條規定，亦屬過失。再者，被告另審酌原告行為應受責難程度及資力，作成原處分，關於行為應受責難程度部分，上開「說明」欄記載：「應考量行為人故意、過失或重大過失，是否初犯或屢次違規」，被告既評定原告為初犯，而非屢次違規，且係因疏失所致，何以在其他判斷因素中，對原告予以加重之判斷？甚且在該其他判斷因素1至15分評定等級級距中，直接加重至最高等級15分？此部分之加重裁罰除事實之認定與原告所定評量表上說明得加重或減輕其裁處之情事不符外，為何被告僅為初犯竟加重之至最高等級？此難謂無違比例原則及裁量濫用；關於資力部分，說明欄載明：「5.受處罰者之資力：違法行為人之經濟能力，應在裁罰時一併考量」，被告除未於違法行為評量表（表三）中敘及原告之經濟能力之情況，究何以在本件違反衛廣法中得據以加重裁處之理由及依據，即逕予以加重裁處，亦有裁量濫用及不適用法規之違法。

3.被告繼而在違法行為評量表（表三）之決議酌加罰鍰欄中，決議再加罰40萬元，此一加罰考量判斷因素實已在上開「其他判斷因素」欄中納入加計15分之評價，竟又再予加罰，顯有重複評價之違誤。況原告經被告評定為初犯，詎遭被告對於同一行為，於同一裁處中課以二次加重處罰；且被告既明知原告係因疏失違反衛廣法第5 條規定，且又

為初犯，竟將原告之判斷等級加至最高15分，使原告於違法行為評量表表三之積分，由原本10分增至25分，裁罰金額因而由20萬元加重至60萬元，再加上被告復決議酌加罰40萬元，致原告裁處金額各高達100 萬元，裁量不當及裁量濫用，至為明顯。準此，被告對原告所為之裁罰，實係重複評價，逾越應有權限，而有逾越裁量之裁量濫用情形，原處分均難謂為適法。

㈣原處分除未具體說明理由外，對於初犯之原告處合計200 萬元罰鍰，亦違反比例原則：原處分經提送被告108年9月11日第873 次委員會審議後，另審酌原告行為應受責難程度及資力，決議各酌加罰鍰40萬元，但遍觀該委員會會議記錄並無上開審議酌加罰鍰之記載，其加罰之理由及其相關會議記錄，俱付之闕如，自有可疑，此將影響最終罰鍰之裁處結果。況且原告如有違反衛廣法第5 條之規定，亦屬第一次違規，依違法行為評量表（表三）之記載，第一次違法屬普通等級，惟被告竟評定原告違反行為應裁處60萬元，再酌加罰鍰40萬元，除未具體說明理由外，對於初犯之原告共裁處200 萬元，顯有違反比例原則。

㈤聲明：原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠按衛廣法第5條第4項前段規定：「政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資衛星廣播電視事業…。」同法施行細則第3 條第1項第1款規定：「本法所稱政黨黨務工作人員，指下列人員：一、政黨章程、組織架構明定職位之人員…。」又同法第5條第5項前段規定：「政府、政黨、政黨黨務工作人員及選任公職人員不得擔任衛星廣播電視事業之發起人、董事、監察人及經理人。」違反者，依同法第50條規

定，處20萬元以上、200 萬元以下罰鍰，並令限期改正；屆期不改正者，得按次處罰，或廢止其許可並註銷執照。

㈡次依國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）第1條規定：「行政院為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會。」是黨政軍勢力澈底退出媒體，不以「任何形式」介入媒體，以維護新聞自由與民主健全發展經營，乃被告成立之宗旨。本件原告依衛廣法許可經營「台灣藝術台」，對衛廣法第10條規定所列各款情事，自當有所認識及注意，於陳述意見時亦自陳其乃因一時疏忽未意識到董事暨投資人悟覺妙天已組國會政黨聯盟並擔任負責人致違反規定，另稱考量董事遴選尚需時間，將以最快速度辦理更換董事，後續並將向主管機關申請變更等語，足見原告縱非出於故意，亦有應注意、能注意而未注意之過失，其違規情事，應屬明確，經被告主管業務單位依「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案件裁量基準」（下稱裁量基準）規定，填具違法行為評量表表三，並依被告裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件裁量基準違法等級及適用裁處參考表（下稱裁處參考表）提出建議，經委員會審議另審酌原告行為應受責難程度及資力，於法定罰鍰範圍內行使裁量權，按被告各違法情節，決議分別以原處分1、原處分2各裁處罰鍰100 萬元並命改正，洵屬於法有據。

㈢原告主張悟覺妙天前已向原告辭任董事乙節，不足採信：

1.原告雖稱悟覺妙天前已向原告辭任董事，而董事辭任以書

面到達公司即生效力，至於向經濟部商業司辦理變更登記乃公示問題，不影響辭任效力等語。惟姑不論原告就其所稱悟覺妙天之「董事辭任書」及「股權轉讓資料」始終仍未能提出於本院，於原處分1、2作成前，當被告函請原告陳述意見時，原告從未作過該等表示，原告反而陳稱其乃因一時疏忽未意識到「董事暨投資人悟覺妙天」已組國會政黨聯盟並擔任負責人致違反規定，亦稱「考量董事遴選尚需時間，將以最快速度辦理更換董事」等語，由此可見，於原處分1、2作成前，原告顯無其所稱董事完成辭任或股權移轉之事實。況依衛星廣播電視事業之董、監事人選，均屬被告指定之營運計畫內容，於原處分作成前，原告均未曾就該公司之董事異動，依衛廣法第15條第1 項前段、第3 項規定，向被告提出申請變更營運計畫內容，足證於原處分1、2作成前，原告並無其所稱悟覺妙天完成辭任董事之事實。

2.原告改正其董事由政黨黨務工作人員擔任部分，原告係以108 年10月9日台藝字第108100901號函陳報其擔任政黨黨務工作人員之董事悟覺妙天已辭任，經被告以108 年10月17日通傳內容決字第10800593020 號函請原告提供佐證後，原告再以108年10月21日台藝字第108102101號函檢送其所稱「2019年7月10日董事辭職書」影本。被告另以108年10月30日通傳內容字第10800607700 號函，以行政指導方式，請原告儘速依衛廣法第15條規定就董事變更向被告申請許可。又原告改正其受政黨黨務工作人員投資部分，原告係以108年11月13日台藝字第108111301號函重新提出董事變更及股權異動申請案，其內檢附原投資人悟覺妙天轉讓股票之108年11月1日證券交易稅繳款書影本（買賣交割

日期記載為108 年10月30日）。原告所申請之董事變更及章程變更，業經被告以108年12月6日通傳內容字第10800645310 號函許可在案。

㈣原處分1、2所為裁罰，並無原告所稱違反一事（行為）不二罰原則：

1.行政罰法第24條第1 項立法意旨在於一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，因行為單一，且違反數個規定之效果均為罰鍰，處罰種類相同，從其一重處罰已足以達成行政目的，故僅得裁處一個罰鍰，並依法定罰鍰額最高之規定裁處。倘行為人不同，或雖行為人相同但非屬同一行為，而係數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，則應分別處罰之（同法第25條參照），不生是否牴觸一行為不二罰原則之問題。至於違法之事實是否為「一行為」，乃個案判斷之問題。

2.經查，衛廣法第5條第4項前段所禁止之情形，乃政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員「不得投資」衛星廣播電視事業。至於同法第5條第5項前段所禁止之情形，則為政府、政黨、政黨黨務工作人員及選任公職人員「不得擔任衛星廣播電視事業之發起人、董事、監察人及經理人」。換言之，前者所禁止者乃衛星廣播電視事業之股東投資行為，其立法目的在於避免股東依其持股所得行使之股東會表決權或其他股東權利介入衛星廣播電視事業；後者所禁止者則為衛星廣播電視事業之負責人任職行為，其立法目的則在於避免藉由其負責人職權而影響衛星廣播電視事業之運作，兩者立法目的不同，且顯屬不同之構成要件，其行政法義務亦屬有別，復無特別法與普通法之關係；況依公司法第192 條董事選任資格之規定及一般社會通念

，出資投資公司者不一定擔任公司董事，擔任公司董事者亦非必然有投資該公司，投資及擔任董事兩者間並無必然之併存關係，亦非具備方法目的或原因結果之牽連關係，即便本件於違法行為發生前，悟覺妙天已投資原告並擔任原告董事，惟悟覺妙天或可先辭去原告董事職務，或可先將其持股轉讓，從事後原告改正之歷程資料，亦充分顯示關於改正原告董事由政黨黨務工作人員擔任，以及改正原告受政黨黨務工作人員投資，原告亦係以董事辭任改選、投資人轉讓持股之不同方式分別為之，益徵原告董事由政黨黨務工作人員擔任，以及原告受政黨黨務工作人員投資，性質上確屬二行為，且原告本可避免其同時發生違反衛廣法第5 條第4項、第5項規定之情事，然其均不作為，是投資原告並擔任原告董事之悟覺妙天其後擔任國會政黨聯盟負責人，乃原告受有政黨黨務工作人員之投資，以及由政黨黨務工作人員擔任原告董事，自屬二個行為違反二個行政法上義務，本件並無原告所稱有違反一行為不二罰原則之情事。

3. 又法人本質上無法為意思表示，亦不能自為法律行為，而必須由自然人為之，而代表人為法人之機關，猶如法人之手足，其所為之法律行為，即為法人自身所為，當然由法人承受。本件原告為公司法人，悟覺妙天本人即是持股原告股份達7 成之原告控制股東，並因擔任原告董事而依公司法為原告負責人，是以，悟覺妙天本人之前開均不作為，使原告構成衛廣法第5 條第4項、第5項所禁止之情事，其不作為即可謂是法人之自身所為，當然由法人承受，此較諸衛星廣播事業與政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人間有故意共同實施投資之行為，或行政罰法第

15條至第17條應予併同處罰等情形更屬明顯嚴重。另自原告108年8月15日台藝字000000000號函坦承疏失，足證其對於「處理股權與董事更換事宜」及其作業時程快慢掌握，原告均有安排處置之充分能力。是原告於客觀上既有履行衛廣法第5條第4項、第5項所定義務之期待可能，自不得脫免其違規之可責性。

㈤原處分1、2所為之罰鍰數額，乃被告裁量權之合法行使：

1.依通訊傳播基本法第3條第1項、通傳會組織法第4條第1項、第3項、第8條第1項、第2項規定可知，被告之委員應超出黨派，獨立行使職權，且具專業學識或實務經驗，被告依法行使各項職權所為之合議制決定，應屬專業、獨立之判斷。又依該組織法第2條、第3條、第9條規定，關於違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分，為被告之職掌，採合議制方式作成意思決定，其固得經委員會議決議授權內部單位分層負責或提供建議，惟對於具有相當重要性之事項仍須由被告委員會議決議行之。本件屬涉及通訊傳播事業之處分案，被告係由委員會議以合議制決議行之，且被告委員會議於不違反法定程序並保留充分完整審議權之前提下，尚非不得基於行政之固有職權，在遵循法律授權目的及範圍內實踐具體個案正義，為利主管業務單位提出建議而訂定裁量基準，俾由該主管業務單位提供建議以供委員會議審議時參酌。

2.依裁量基準第2點第2款前段規定，違法行為評量表、裁處參考表適用於依衛廣法第46條至第63條裁處之違法案件；又裁量基準第5點規定，適用違法行為評量表時，係由主管業務單位，審酌個案違法情節，勾選表內考量事項並加計積分後，對照裁處參考表，擬具適當之處分建議，提請

被告委員會議審議。依違法行為評量表（表三）規定，考量項目包括違法情節、2年內裁處次數及其他判斷因素等，核係被告為利主管業務單位就違規情事得適用相同裁罰原則而提供建議，為細節性、技術性規定，客觀合理，被告委員會議自得參酌該建議，並進行後續審議。關於主管業務單位之建議，以及嗣後委員會議之審議結果，分述如下：

⑴關於原處分1：原告2年內未具相同違法事證，本次違法情節列為「普通」等級，2年內裁處次數為0次，其他判斷因素包含：原告（受處分人）經營衛星廣播事業，已切結時保證符合衛廣法有關黨政軍條款規定，原告陳述意見自承相關疏失，另審酌原告應受責難及程度等，依裁量基準規定，以上分別採計10分、0 分及15分，合計總積分25分，對照裁處參考表係屬第三級，對應衛廣法第50條之罰鍰額度，建議裁罰60萬元

⑵關於原處分2：原告2年內未具相同違法事證，本次違法情節列為「普通」等級，2年內裁處次數為0次，其他判斷因素包含：原告經營衛星廣播事業，已切結時保證符合衛廣法有關黨政軍條款規定，原告陳述意見自承相關疏失，另審酌原告應受責難及程度等，依裁量基準規定，以上分別採計10分、0 分及15分，合計總積分25分，對照裁處參考表係屬第三級，對應衛廣法第50條之罰鍰額度，建議裁罰60萬元

⑶被告108年9月11日第873 次委員會議參酌主管業務單位前揭所提建議金額，經出席委員審議後，一致決議另審酌受處分人行為應受責難程度及資力，各酌加罰鍰40萬元，爰分別裁處罰鍰100萬元。

3.被告委員會各酌加罰鍰40萬元，並無重複評價或裁量濫用：

⑴本件裁罰係先由主管業務單位審酌違法相關情狀，而就罰鍰金額提出建議，再送委員會議進行審議。裁量基準屬被告為利屬官就不同案件同一違規情事，得適用相同裁罰原則，所為細節性、技術性的規定，然仍須經由被告委員會議審議之法定程序，且明定委員會得就個案酌加或酌減裁罰金額，則該裁量基準之使用，既無違反法定程序，亦符合被告委員會保留充分完整審議權之前提，自得由被告於裁罰案件所使用。此為被告於主管業務單位填具該評量表向委員會提出建議後，委員會尚得酌加罰鍰之基礎。

⑵關於被告委員會議所審酌原告行為應受責難之程度及資力，乃鑑於本件原告情形與一般違反黨政軍條款之情形絕大多數係因間接持股、多層次轉投資持股之情形顯屬不同，原告乃是其控制股東及董事直接擔任政黨負責人，其應受責難程度顯然更高，又原告公司實收資本額達3億元，足見其資力亦甚高，故經委員會議認本件主管業務單位所提各60萬元之建議裁罰金額仍有評價不足之情形，爰參酌行政罰法第18條有關「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度…並得考量受處罰者之資力」之意旨，於法定罰鍰範圍內予以各酌加40萬元之裁罰金額，俾使「罰責相當」，以實踐具體個案正義。委員會議對於本件處分案有充分完整審議權，不受主管業務單位所為「建議」之拘束，違法行為評量表（表三）「㈤決議酌加或減輕罰鍰金額」欄有關「參考不法利益所得元」，僅屬「例示」性質，非以此限制被告

委員會議之審議範圍及裁量權限，其範圍自不限於「參考不法利益所得」，且委員會議決議後，再由主管業務單位將委員會議決議之酌加或減輕罰鍰金額填載至評量表（表三）「㈤決議酌加或減輕罰鍰金額」欄內作為記錄並歸檔，自無庸委員會議於該評量表內「加註意見或說明」。是原告指摘被告委員會議已就主管業務單位提供評量表內關於原告違反衛廣法之情節參酌並採納後，再酌加40萬元，屬「重複評價」「雙重評價」而有裁量濫用，且未就酌加金額「加註意見或說明」等語，乃誤解該評量表於被告機關內部之使用方式及用途，概不足採。

⑶又行政程序法第96條第1項第2款有關書面行政處分之程式規定，其規範目的及其記載內容是否合法，係以其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令為斷，而非須將相關之法令及事實全部加以記載。本件被告委員會議記錄雖對外公告，但該會議記錄並非書面行政處分，各議案之決議內容僅摘要記載決議之結論，於法並無不合。原告以被告委員會議對於審酌原告行為應受責任程度及資力而決議各酌加40萬元乙節於會議記錄內付之闕如，而認其可疑等語，亦屬誤解。

4.行政裁量係立法者所給予行政機關就法效果決定之空間，裁量有助於行政機關實現個案正義，基於權力分立原則以及憲政機關管轄分工之效率原則，法院就行政機關之裁量權行使，就其行使裁量權所具理由，除非涉及裁量瑕疵或裁量怠情，法院原則上予以尊重，尤其是對多元、專業組成並依法定程序行使職權之合議制獨立機關所為決定更當如此，其與就法規構成要件事實之認定，原則上法院有進

一步全面審查之權不同。就本件原告之違章情節，經被告委員會審議、討論後，除參酌主管業務單位所提評量表之建議外，另審酌原告行為應受責難程度及資力，決議各酌加罰鍰40萬元，屬被告委員會議於法定罰鍰範圍所為裁量權之行使。至原告所引最高行政法院109 年度判字第23號有關公平交易法之判決，其乃涉及該案處分理由係以受處分人差別待遇為105 年度全年之授權費用、影響為一整年而預估一整年之不法利益近億元等情，而指示受發回法院應調查受處分人整年不法利益近億元之金額究應如何計算、原處分為何裁處上訴人4,000 萬元高額罰鍰之具體計算方式，其案情與本件迥異，無從比附，是原告指摘被告未對於原處分1、2何以裁處原告各100 萬元之具體計算方式加以說明而有裁量濫用及違反比例原則等語，並不可取。另原告所引最高行政法院101年判字194 號、101年裁字第1981號、101 年裁字2192號等判決有關違反黨政軍條款之案例，一概均為政府基金或地方政府於股票公開市場投資上市櫃公司股票致多層次間接轉投資廣電媒體之情形，其情節與本件案情迥異，自難比附。原告據該等案例爭執原處分1、2罰鍰過高等語，要無可取。

㈥聲明：駁回原告之訴。

四、本院之判斷：

㈠按「本法用詞，定義如下：…。二、衛星廣播電視事業：指直播衛星廣播電視服務事業及衛星頻道節目供應事業。」（第2條）、「本法之主管機關為國家通訊傳播委員會。」（第3條）、「（第4 項）政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員不得投資衛星廣播電視事業；其配偶、二親等血親、直系姻親投資同一衛星廣播電視事業者，其持有之股份，合

計不得逾該事業已發行股份總數百分之一。…。（第5項）政府、政黨、政黨黨務工作人員及選任公職人員不得擔任衛星廣播電視事業之發起人、董事、監察人及經理人。…。（第6項）前二項所稱政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員之範圍，於本法施行細則定之。」（第5條）「衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業或他類頻道節目供應事業違反第五條第一項至第五項或第六十四條第一項準用第五條第一項至第五項規定，處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期不改正者，得按次處罰，或廢止其許可並註銷其執照。」（第50條），衛廣法第2條第2款、第3條、第5條第4項至第6項、第50條分別定有明文。次按「本法所稱政黨黨務工作人員，指下列人員：一、政黨章程、組織架構明定職位之人員。但屬顧問性質者，不在此限。二、政黨章程、組織架構明定之各部門及直轄市、縣（市）分支機構之正、副主管。」亦為衛廣法施行細則第3條第1項所明定。

㈡本件如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有內政部「政黨及全國性政治團體資訊網」政黨資訊列印本（本院卷第53頁）、經濟部商工登記公示資料列印本（本院卷第55頁至第57頁）、被告108年8月5日通傳內容決字第10848023220號函、第00000000000號函（本院卷第59頁至第60頁、第67頁至第68頁），原告108年8月15日台藝字000000000號函（本院卷第61頁）、原處分（本院卷第21頁至第28頁）在卷可稽，此部分之事實，應可認定。茲兩造爭議所在，乃被告所為之裁罰是否違反一行為不二罰原則？又被告所為之裁罰是否違反重複評價禁止原則及比例原則？

㈢就一行為不二罰之爭點部分：

1.按所謂之「一行為」，在法理上，除「單純之一自然舉動」外，尚有由多數自然舉動構成之「自然之一行為」及「法律之一行為」。又因行政法規範具有各自欲達成之行政目的，人民也因為各類行政法規範之規定，負有各種不同形式之行政法上義務，而該義務均以行為人之外部行為作為規範對象，至於行為人之內部意思為何，則非所問，因此行政法領域內之行為數，可以透過「時間」、「空間」與「立法目的」予以切割，甚至可以透過立法技術予以量化，並在法律上予以擬制（例如道路交通管理處罰條例第85條之1第2項規定），實務上亦有以主管機關之裁處行為切斷違規行為之單一性者（最高行政法院105 年10月份第一次庭長法官聯席會議決議意旨參照），是行為數之認定，須綜合考量法規範構成要件、保護法益及處罰目的等因素，加以認定（司法院釋字第754 號解釋理由書參照）。

2.依前揭衛廣法第5 條第4項、第5項之規範模式，均係採「政黨黨務工作人員…不得…」之方式為之，其行政法上義務之主體似僅為「政黨黨務工作人員」，惟遍查衛廣法相關罰則，並無明定「政黨黨務工作人員」違反該法第5 條第4項、第5項規定者，應予以行政裁罰或其他不利益處分之規定，反而係於該法第50條明定違反上開規定之受罰主體為「衛星廣播電視」等事。考諸上開條項立法本旨乃在於落實黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，以維護媒體專業自主，是其雖未正面性明文將「衛星廣播電視」等事業納為行政法上義務主體，惟結合該法第50條裁罰規範予以體系觀察，可知衛星廣播電視事業負有不受「政黨黨務工作人員」投資，並不得由「政黨黨務工作人員」擔任其發起人、董事、監察人及經理人之行政法上義

務；亦即，如「衛星廣播電視」等事業未善盡防止之義務，即應依行政罰法第10條第1項規定，與因積極行為發生事實者相同，而受處罰。又行政罰法第10條第1項所定依法有防止之義務，本即不以法律有明文規定之義務為限，凡基於現行法令衍生之防止義務均屬之（行政罰法第10條立法理由參照），是此部分自無違反處罰法定主義之問題（行政罰法第4條規定參照）。從而，就本件而言，違反衛廣法第5條第4項、第5項所定行政法上義務之行為數，即應從衛星廣播電視事業即原告之角度予以考察，而非投資者或擔任廣播電視事業之發起人、董事、監察人及經理人者。

3.又按公司法於90年11月間修正時，考量原規定以股東充任董事，未能契合企業所有與企業經營分離之世界潮流，且公司之獲利率與公司董事由股東選任無特殊關聯，董事自不以具有股東身分為必要，乃將公司法第192條第1項原規定：「公司董事會，設置董事不得少於三人，由股東會就有行為能力之股東中選任之。」修正為：「公司董事會，設置董事不得少於三人，由股東會就有行為能力之人選任之。」亦即股東會只要由「有行為能力之人」選任為董事即可，至於該「有行為能力之人」是否具有公司股東之身分，則在所不問。因此，就股份有限公司而言，公司股東並不當然具有董事身分，而董事亦不必然為該公司股東。又依公司法第8條第1項規定，股份有限公司董事為公司負責人，與其是否為公司董事長（公司法第208條）無涉。本件依卷附商工登記公示資料所示（本院卷第57頁），訴外人悟覺妙天於106年7月27日起即擔任原告之董事，且持股數達2,100萬股，持股比例高達7成，對於原告具有實質

上控制權，且訴外人於106 年擔任原告董事時，即簽具「衛星廣播電視事業切結書」，其內容載有：「本人悟覺妙天為經營衛星廣播電視事業，保證經營期間內均無衛星廣播電視法第十條規定所列各款情事之一」等語（原處分卷第8頁），而衛廣法第10條第1項所定各款情事中，即明文：「申請經營衛星廣播電視事業有下列情形之一者，主管機關應附具理由駁回其申請：一、違反第四條或第五條規定。」亦即衛星廣播電視事業是否有受「政黨黨務工作人員」投資，或由「政黨黨務工作人員」擔任其發起人、董事、監察人及經理人之情事，乃為主管機關准駁依據之一，訴外人既擔任原告之公司董事，即應注意不得於其任職期間取得「政黨黨務工作人員」身分，而使原告成為受「政黨黨務工作人員」投資，或由「政黨黨務工作人員」擔任其董事之衛星廣播電視事業，詎其仍於107 年10月18日成立、108年1月24日完成登記之政黨「國會政黨聯盟」中擔任負責人（本院卷第53頁），而原告不僅未於訴外人擔任政黨負責人前，先行解除其董事職務及促使其股權移轉，於訴外人擔任政黨負責人後，亦怠於為上開作為，而任令原告處於受「政黨黨務工作人員」投資，及由「政黨黨務工作人員」擔任其董事之違法狀態。而衛廣法第5條第4項、第5 項規定之立法意旨固然均在摒除黨政軍勢力干預、影響媒體，惟董事職務之解除程序，除董事自行辭職外，得經由股東會之決議，隨時解任（公司法第197 條）；至於股權移轉與否，則屬股東個人財產權之行使，原則上應由股東本於其自主意思予以決定（公司法第163 條），可見兩種身分解除之程序並不必然相同，且解除其中一項身分，並不必然導致另項身分一併解除（公司法第192條第1

項、第197 條參照），因此在同時兼具兩種身分，而僅解除其中一項者，自無法全然排除上開疑慮，此於公司大股東之情形尤然，是衛星廣播電視事業未能盡到不受「政黨黨務工作人員」投資，及不得由「政黨黨務工作人員」擔任其發起人、董事、監察人及經理人之防止義務，其行政法上義務之違反，應認係二行為，而非一行為，原告主張為一行為等語，自不足採。又法人與自然人於法律上固屬不同人格，然因訴外人持有原告之股權高達7 成，足以影響原告股東會或董事會之意思決定，其「一時疏忽未意識到董事投資人悟覺妙天已組國會政黨聯盟並擔任負責人，可能違反衛星廣播電視法第5 條第4項與第5項規定」（見原告於原處分作成前，以108年8月15日台藝字第201908004 號函陳述意見之內容，本院卷第61頁），自可認為係屬原告之過失，且亦有履行行政法上義務之期待可能性（使悟覺妙天辭任董事並為股權移轉），附此敘明。

㈣就原處分是否違反重複評價禁止原則及比例原則部分：

1.如前所述，被告為衛廣法之主管機關，且按「本會掌理下列事項：…。二、通訊傳播事業營運之監督管理及證照核發。…。十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。」「」「（第1項）本會置委員七人，均為專任…。（第3項）本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數二分之一。」「本會依法獨立行使職權。」「（第1 項）本會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。」通傳會組織法第3條第2款、第13款、第4 條第1項、第3項、第8條第1項及第9條第1項分別定有明文。又依「國家通訊傳播委員會委員會議審議

事項及授權內部單位辦理事項作業要點」第3點第17款、第9點第1項及第13點第1項規定：「㈢下列處分案應由委員會議審議：…。㈦依廣播電視法、有線廣播電視法或衛星廣播電視法裁處之罰鍰達法定罰鍰最高額三分之二以上者或罰鍰額度達新臺幣一百萬元以上者，或併罰停播節目或廣告者。」「委員會議審議之案件，應由主管業務單位簽陳擬辦建議及提案單陳送主任委員；提案經委員會議決議後已達即可公告、准駁及為特定處分程度者，並應擬具簽函稿。」「委員會議審議之案件，經議決通過者，由主管業務單位擬具函稿，依文書作業程序判發。」國家通訊傳播委員會委員會議議事要點第12點第1項第1款亦規定：「㈢委員會議審議之議案，由下列方式提出：㈠相關處室研擬提案內容經陳奉核定者。」由上開規定可知，違反衛廣法而擬裁處之罰鍰達100萬元以上者，應由被告召開委員會議審議，於審議前，主管業務單位應擬具議案及處置建議，經委員會議決議後，主管業務單位並應辦理後續簽陳或發文事宜。

2.本件被告為使處理違反廣播電視法及衛廣法案件得以維持法律適用之一致性，符合平等原則之要求，乃訂頒裁量基準，其中除第2點第2款明文規定衛廣法第46條至第63條裁處案件為該要點之適用範圍（本件所涉為衛廣法第50條）外，並於第5點規定：「適用違法行為評量表時，應審酌個案違法情節，勾選表一、表二或表三內考量事項並加計積分後，對照違法等級及適用裁處參考表（表四之一、表四之二或表四之三），擬具適當之處分建議。」而參諸違法行為評量表（表三）關於「考量項目」欄（原處分卷第21頁至第22頁、第49頁至第50頁），分列「㈠違法情節或

營運型態（擇一）50分」、「㈡2年內裁處次數（含警告）35分」、「㈢其他判斷因素15分」、「㈣建議分數及罰鍰金額（參考表四之三）」、「㈤決議酌加或減輕罰鍰金額」等子欄，可見該表格設計，係按照前揭組織法規規定，先由主管業務單位分就前三項之考量項目提出建議分數及罰鍰金額，再由委員會進行審議，委員會議審議結果，當然不受主管業務單位建議意見之拘束。

3.觀諸前開違法行為評量表（表三）所示（就原告所涉違反衛廣法第5條第4項、第5項規定，被告雖分別製作評量表，惟其所載內容均相同），被告之主管業務單位以原告乃係第一次違法，就「㈠違法情節或營運型態（擇一）50分」部分，於「等級」欄位內勾選「普通：10分」；又因原告並無2年內遭裁處之前案紀錄，故主管業務單位就「㈡2年內裁處次數（含警告）35分」部分，於「等級」內填載「0次、0分」；而就「㈢其他判斷因素15分」部分，主管業務單位於「等級」內填載「有，加15分（1-15分）。事實：受處分人經營衛星廣播電視事業，已於切結時保證符合衛廣法有關黨政軍條款規定，受處分人陳述意見自承相關疏失，另審酌受處分人行為應受責難程度及資力」等語，經加總分數為25分，經對照裁處參考表（原處分卷第23頁至第24頁、第51頁至第52頁）後，乃建議各裁處60萬元罰鍰，經核其給分所為之加總分數及對應之等級（第三級）、罰鍰金額，尚無違誤。原告就此固主張其縱有違反衛廣法第5條規定，亦屬過失，且被告既評定原告為初犯，而非屢次違規，且係因疏失所致，何以在其他判斷因素中，對原告予以加重之判斷？甚且在該其他判斷因素1至15分評定等級級距中，直接加重至最高等級15分？此難謂無

違比例原則及裁量濫用等語。然查，違法行為評量表（表三）中，就「㈢其他判斷因素15分」欄之「說明」欄內載明得加重或減輕裁處之因素包括「1.有無將違法情節作適當修正。2.一行為違反數個行政法上義務。3.行為應受責難程度：此應考量行為人故意、過失或重大過失，是否初犯或屢次違規。例如：經主管機關通知改正或命其停播，惟未配合落實，仍一再違法播送者。4.違反行政法上義務所得之利益及所生影響：此應考量行為人違法行為所生結果，其損害公共利益或私人利益之程度及範圍如何。倘影響越大、危害公益甚鉅，應從重核處；倘行為人深切自省主動減少或停止違法行為或降低損害結果者，則可減輕罰責，從輕處理。5.受處罰者之資力：違法行為人之經濟能力，應在裁罰時一併考量。6.其他本會相關諮詢委員會議提出之處理建議。7.依社會通念，違法情節影響層面甚鉅或導致他人權益受損甚鉅或無法回復原狀者。」惟並未就各項考量因素細予配分，而係由主管業務單位或委員會參考上開因素就個案予以綜合考量。是即便認為原告係因過失而非故意違反本件行政法上義務，亦非不得斟酌其他因素，而核予該欄所列考量事項最高分數，是原告上開主張，尚難憑採。

4.又原告主張委員會決議再加罰40萬元，其加罰之考量已在「其他判斷因素」欄中納入加計15分之評價，竟又再予加罰，顯有重複評價之違誤，其裁量不當及裁量濫用，至為明顯，亦違反比例原則等語。然如前所述，違法行為評量表（表三）「㈣建議分數及罰鍰金額（參考表四之三）」，僅係主管業務單位所提出之分數評定與裁罰建議，其意見並不拘束委員會，且由該表「㈤決議酌加或減輕罰鍰金

額」欄位可知，裁量基準亦保留由委員會作最終綜整性之考量，是本件縱使委員會審議後，決議各加罰40萬元，亦係委員會本於其專業，獨立行使職權認定之結果，其與主管業務單位所為之建議，並無累加關係，而係委員會獨立判斷之結果，自無原告所指重複評價之問題。又被告乃係法律所設獨立行使職權之合議機關，其就主管業務單位所提建議進行審議後，於法定罰鍰範圍內（20萬元以上、200萬元以下），作成裁處原告各100萬元罰鍰之決定，核無其判斷係出於錯誤之事實認定或不完全之資訊、涵攝錯誤、對法律概念之解釋明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範、其判斷違反一般公認之價值判斷標準、相關法治國家應遵守之原理原則或出於與事物無關之考量、違反法定之正當程序、組織不合法且無判斷權限等情事，基於權力分立原則，行政法院僅得為違法性控制，本院就委員會專業考量後所為之判斷，爰予尊重。是原告上開主張，亦委無足採。

5.原告另以被告未於違法行為評量表（表三）中敘及原告之經濟能力之情況，究何以在本件違反衛廣法中得據以加重裁處之理由及依據，即逕予以加重裁處等語，而認原處分有裁量濫用及不適用法規之違法。然按行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，固據行政程序法第96條第1項第2款定有明文。但觀諸前開規定之目的，在使行政處分之相對人及利害關係人得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會，並非課予行政機關須將相關之法令、事實或採證認事之理由等等鉅細靡遺予以記載，始屬

適法。故書面行政處分所記載之事實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其原因事實及其依據之法令，即難謂有理由不備之違反（最高行政法院100 年度判字第2175號判決亦同此見解）。本件無論係違法行為評量表（表三）或原處分關於原告資力之記載，固僅泛稱「審酌受處分人行為應受責難程度及資力」等語，難謂已詳盡敘明其論據，然受處分人即原告既可由該評量表或原處分之記載，得悉被告所為裁量之重要衡量因子在於原告資力，原告自可就此於訴訟中提出攻擊或防禦方法，而獲得救濟之機會，且被告亦於本件訴訟中辯稱原告公司實收資本額達3 億元，足見其資力亦甚高，故經委員會議認本件主管業務單位所提各60萬元之建議裁罰金額仍有評價不足之情形，而予加罰40萬元等語（因原處分並無理由不備之程序瑕疵，故被告於本件訴訟中所為關於原告資力之理由說明，並非屬行政程序法第114 條第2款、第2項之理由補正；又本院認原處分亦無理由不足以支持原處分合法性之實質說理瑕疵，因此也非屬於理由追補，而係單純將委員會決議當時所為之考量進行理由之補充；退步言，縱認此部分係屬於理由追補，原告所為理由之追補，既係行政處分作成時即已存在之事由【原告實收資本額為3 億元部分，可參見前揭商工登記公示資料】，又未影響行政處分之同一性或原告權利之防禦，自無不許之理），已使原告有機會於訴訟中予以辯駁，且經核被告以原告實收資本額審酌原告資力，而予以各100 萬元罰鍰，並無何輕重失衡而違反比例原則之情，是原告上開主張，亦不足採。

㈤綜上所述，原告主張均無足採。本件原告經營衛星廣播電視事業，未能善盡不受「政黨黨務工作人員」投資，及不得由

「政黨黨務工作人員」擔任其董事之防止義務，被告因認原告違反衛廣法第5條第4項、第5項，而依同法第50條規定，分別裁處罰鍰100萬元，並應自原處分送達之次日起2個月、1個月內改正，認事用法均無違誤。原告訴請本院為如其聲明所示之判決，為無理由，應予駁回。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

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　　109　　年　　7　　月　　2　　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　蕭　忠　仁

法　官　林　秀　圓

法　官　李　明　益

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一	1.上訴人或其法定代理人具備律師資

者，得不委任律師為訴訟代理人	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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　7　　月　　2　　日

書記官　劉　育　伶