臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@110年3月11日辯

原　　告　林珍妮

　　楊文禮

被　　告　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥（主任委員）

訴訟代理人　魏啓翔　律師

參　加　人　主人廣播電台股份有限公司

代　表　人　賴瑞徵（董事長）

訴訟代理人　蔡建賢　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109年4月13日通傳內容字第10700210640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：

(一)本件原告起訴後，被告之代表人由代理主任委員陳耀祥變更為主任委員陳耀祥，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第229、278頁），核無不合，應予准許。

(二)本件原告林珍妮、參加人經合法通知，無正當理由未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條所列各款情形，爰依兩造之聲請，由其等一造辯論而為判決。

二、事實概要：參加人主人廣播電台股份有限公司（下稱主人公

司）於受評鑑期間104年3月2日至107年3月1日，因經營派與非經營派長年股權爭議，致無法依公司法第174條合法召開股東會選任董事及監察人，前經臺灣高雄地方法院（下稱高雄地院）107年度抗字第125號民事裁定選任訴外人林瑞成律師為參加人主人公司之臨時管理人（業經臺灣高等法院高雄分院108年度非抗字第12號民事裁定駁回再抗告確定），而無法依公司法合法召開股東會選任董事及監察人，被告認其缺乏意思表示主體，未來重要營運方向無從決定，不利公司長遠發展，為重大營運缺失，且前任負責人拒絕將公司經營資料提供予法院裁定之臨時管理人，損及公司治理並影響聽眾權益等由，依廣播電視法（下稱廣電法）第12條第6項、第7項規定，以109年4月13日通傳內容字第10700210640號函（下稱原處分）認評鑑結果為不合格，並命於109年9月1日換照報告書繳交前限期改正，依公司法召開股東會完成董事及監察人改選，並召開董事會選任新任董事長，結束臨時管理狀態，使電臺運作早日恢復常軌，如未於期限內完成改正，將廢止經營許可並註銷廣播執照。原告為參加人主人公司之股東，不服原處分，提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

(一)原告楊文禮為參加人主人公司之創辦人，與前任負責人原告林珍妮為夫妻關係，現均為股東，為原處分之利害關係人，具有公法上權利，得對原處分提起行政爭訟。

(二)原處分作成前，逕由被告內部之審查諮詢委員會於未經處分相對人及利害關係人充分陳述意見，即逕行作成，作成處分之程序顯非適法。被告於審查參加人主人公司所提出之評鑑以及換照申請時，已明知參加人主人公司形式上得依公司法程序召開股東會選任董事及監察人，並無原處分所述無法決

定未來重要營運方向之情，卻以此為由作成評鑑不合格之原處分，顯自相矛盾。被告依行政程序法第9條規定，理應就參加人主人公司形式及程序上已得召開股東會乙節，予以一併注意，卻漏未審酌此節，自難認原處分合法。

(三)緣訴外人林天得於88年間向原告楊文禮購買其股份乙事迭生爭議而衍生相關股權移轉之民事及行政訴訟。林瑞成律師雖以參加人主人公司之臨時管理人名義，於108年11月間提出47.99%及6%之股權分別轉讓予大千廣播電台股份有限公司（下稱大千公司）及林天得之申請，並經被告許可，然原告認該許可存有諸多違法之處，已提起行政訴訟，是參加人主人公司前開股權移轉效力，及股份又係由何人所有，仍存有爭議。縱認林瑞成律師得擔任參加人主人公司臨時管理人並依法召開臨時股東會，而可選任我方擔任董事長，然其卻讓董事會流會。又股東會召開時究竟具有表決權之股東係為何人，召開程序是否合法，該股東會選任董監事過程是否合法，董監事是否均具有合法之資格，是否不具股東身分者趁亂當選董監事，此等疑義均繫於前開股權移轉歸屬法律爭議之釐清，又涉及參加人主人公司重要權益，需花費相當時間之審理及調查，被告未依行政程序法第9條規定審酌，忽視參加人主人公司董監事組成之合法性，犧牲參加人主人公司之權益，原處分自難認於法有據。

(四)林瑞成律師協助大千公司取得參加人主人公司經營權，恐致參加人主人公司資產遭掏空，其與大千公司間存有利害關係，自始不適任參加人主人公司臨時管理人。林瑞成律師業經109年5月19日高雄地院109年度司字第19號民事裁定解除參加人主人公司臨時管理人職務，其就任以來之作為均無效。有關參加人主人公司股權移轉爭議之民事及本院裁判、高雄

地院強制執行、指定林瑞成律師為參加人主人公司臨時管理人等裁判違法。

(五)並聲明：

1.原處分應予撤銷。

2.被告應作出參加人主人公司營運計畫執行情形為「合格」之評鑑處分。

四、被告抗辯略以：

(一)原告雖為參加人主人公司之股東，但非原處分之相對人，原處分亦未直接對原告發生任何法律效果，且被告以原處分對參加人主人公司進行評鑑，更無減損或剝奪原告於參加人主人公司之股東權益。其次，依廣電法第1條所揭示之立法目的，並無保障廣播電視事業之個別股東或其他特定人之意旨，且廣電法第12條第6項亦未賦予廣電事業之股東請求或監督被告為特定行政行為之公法上權利，依保護規範理論，原告不得就原處分主張有主觀公權利受侵害，自難謂係原處分之法律上利害關係人。且廣電法第12條第6項並未規定公司之股東得提出評鑑之申請，原告無依法申請評鑑之權利，其起訴顯然不符行政訴訟法第5條第2項之訴訟合法要件。

(二)參加人主人公司因內部經營派與非經營派股東間長年股權爭議，致無法依公司法合法召開股東會選任董事及監察人，缺乏意思表示主體，未來重要營運方向無從決定，不利公司長遠發展，確有重大之營運缺失，且前任負責人拒絕將公司經營資料提供予法院裁定之臨時管理人，亦損及公司治理並影響聽眾權益，則依參加人主人公司營運計畫之執行情形，經評鑑為結果為「不合格」，前開事由屬得改正事項，參加人主人公司應於換照報告書繳交前（即109年9月1日前）改正，結束臨時管理狀態，如未於期限內完成，被告得依廣電法

第12條第7項規定，廢止參加人主人公司之經營許可並註銷廣播執照，原處分自屬合法有據。

(三)原處分乃被告依廣電法規定，就廣播事業執照期間內營運計畫執行情形所為之評鑑，並不直接發生限制或剝奪人民自由或權利之效果，原處分自難謂為行政程序法第102條所稱之「限制或剝奪人民自由或權利之行政處分」。況被告109年3月11日第900次委員會議亦有請參加人主人公司臨時管理人林瑞成律師、原告、其他股東及其等委任律師到會陳述意見。又臨時管理人即便召開股東會，參加人主人公司股東是否出席並依法選任董事及監察人，均未可知，自不能謂參加人主人公司有臨時管理人可得依法召集股東會，即可認已組成董事會決定未來重要營運方向而非屬臨時管理狀態。

(四)本件縱有原告所稱參加人主人公司股東間對該公司股權移轉效力仍有爭議或尚待法院審判之情事，但於法院審判確定前，參加人主人公司依公司法第165條及相關函釋規定，應依該公司股東名簿所記載者通知參加股東會，並不受前開爭議或訴訟之影響。原處分已給予4個月有餘之期間供參加人主人公司辦理改正事項，遠較公司法第172條所定之召集股東會通知期間為長，顯屬充裕，自無時限過苛且難以達成可言。且參加人主人公司已經被告許可變更董事、董事長及監察人，並完成變更登記，益證原處分無時限過苛且難以達成情事。至原告主張其與股東林天得或大千公司等人間之私權爭執、高雄地院選任林瑞成律師為參加人主人公司臨時管理人不合法、林瑞成律師依法代表參加人主人公司臨時管理人股權轉讓申請不合法云云，爭執內容均與本件無關。

(五)並聲明：原告之訴駁回。

五、參加人主人公司陳述略以：

(一)本件係有關參加人主人公司之營運及執照更換等廣電法規定之處分，與公司股東無關，至多僅間接影響股東經濟利益或收聽利益之反射利益，並無法律上利害關係，原告並非適格之當事人。

(二)參加人主人公司已於109年5月1日召開股東臨時會改選董監事，並於109年9月15日選出賴瑞徵為董事長，且依法辦理公司章程登記，已依原處分提出改善營運計劃。被告已於110年2月26日准予參加人主人公司換發執照，故原處分之內容已經履行改善完畢，原處分已失效，並無以訴訟為保護之必要。

六、本院之判斷

(一)按我國行政訴訟基本上係以保障主觀公權利為其功能取向，以落實憲法第16條保障人民訴訟權，使人民權利受侵害時，均得依法定程序提起訴訟尋求公平審判的訴訟制度。故行政訴訟法第2條雖規定，公法上之爭議，除法律特別明定外，均得依本法提起行政訴訟。但行政訴訟既屬保障人民主觀權益之救濟程序（第1條立法宗旨參照），則除法律有特別規定而例外有限開放之維護公益訴訟（行政訴訟法第9條參照）者外，行政訴訟法上其他訴訟種類，包含不服行政處分之撤銷訴訟、續行確認行政處分違法訴訟、課予義務訴訟，或一般給付訴訟、一般確認訴訟等，均以原告有主觀公權利受損害為前提，方得提起訴訟，利用法院救濟其權利。是關於課予義務訴訟，依行政訴訟法第5條規定：「（第1項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。（第2項）人民因中央或

地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」可知，人民提起課予義務訴訟，係以行政機關對於人民依法申請之案件，怠於作為或予以駁回（否准之行政處分）為前提要件。而所謂「依法申請之案件」，係指法令有賦予人民即人民依法有權請求行政機關為准駁之行政處分者而言，至單純陳情、檢舉、建議或請求等，則不包括在內，是若無行政處分存在或非人民依法申請之案件，則不得據以提起訴願及撤銷訴訟或課予義務訴訟（最高行政法院106年度裁字第1909、2093號裁定意旨參照）。除前述不符合提起撤銷訴訟及課予義務訴訟之要件，制度上有以起訴不具其他要件方式而不合法裁定駁回外，尚有透過訴訟法上是否具備為當事人之資格而有適法請求法院裁判權能為前提，換言之，於具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審查，如當事人無提起訴訟權能，即無由透過法院予以救濟，法院即不應受理，應認其訴為無理由，而以判決駁回之。復依前所述，原告可否向法院提起訴訟請求救濟，以其有主觀公權利受損害為前提。此主觀公權利受害與否、得否提起訴訟之可能性判斷，有仰賴「保護規範理論」為界定，亦即，如法律已明確規定「特定人」得享有權利，或對符合法定條件而「可得特定之人」，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障「特定人」之意旨時，即應許其依法請求救濟，此觀司法院釋字第469號解

釋理由書自明。

(二)承上，觀諸廣電法第1條規定立法宗旨明揭為促進廣播、電視事業之健全發展，維護媒體專業自主，保障公眾視聽權益，增進公共利益與福祉，維護視聽多元化，特制定本法，而屬為公共利益而設之規定，基於廣播電視之電波頻率係有限性之公共資源，立法者有透過各種組織、程序與實體規範設計妥慎管理之立法義務（司法院釋字第364號、第613號、第678號解釋意旨參照）。從而，廣播、電視事業使用之電波頻率，不僅應由交通部會同主管機關規劃支配（廣電法第4條規定），電臺並應依電波頻率之分配，力求普遍均衡（同法第8條規定），且欲經營廣播、電視事業者，應經主管機關許可，並發給廣播、電視執照，始得營運（同法第10條第1項規定）；執照係有效期，主管機關對業者所進行之監督管制，包括應就其提出之營運計畫執行情形，每3年評鑑一次，如評鑑結果未達營運計畫且得改正者，應通知限期改正，無法改正者，得廢止其許可並註銷廣播、電視執照（同法第12條規定），且於效期屆滿前主管機關應就換照事項進行審核，其營運情形如有營運不善或有改善必要，於屆期不改善或改善無效者，即得駁回其換照申請（同法第12條之1規定）；另廣播、電視事業之停播，股權之轉讓，變更名稱或負責人，亦應經主管機關許可（同法第14條規定），以上之目的無非係在貫徹上開公共利益之實現。再觀以廣電法第12條第6項及第7項規定：「主管機關應就廣播或電視事業所提出之營運計畫執行情形，每3年評鑑一次。」「前項評鑑結果未達營運計畫且得改正者，主管機關應通知限期改正；無法改正者，主管機關得廢止其許可並註銷廣播、電視執照。」立法目的係因避免不同廣電媒體之執照營運期間的極大差

異，給予業者穩定的營運計畫運作時程，爰將無線廣播電視媒體之營運執照，由原來之2年，比照衛星廣播電視媒體，延長為6年，故增列換照程序期間之評鑑制度等配套措施以進行管制，針對業者營運的整體表現是否符合當初申設的目的進行評鑑，以提升稀少、競爭性的無線電波資源的使用效率（立法院公報第95卷第29期委員會紀錄被告主任委員發言、立法院第6屆第3會期第15次會議議案關係文書之審查會說明參照）。是以，就廣電法之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，除該受評鑑之廣播或電視業者外，並無寓有保障其他特定人權利或法律上利益，或賦予一般民眾監督被告之公法上權利等意旨。

(三)原告固以其為參加人主人公司股東為由，主張其係原處分之利害關係人，而提出股東名簿在卷，此外，並有被告提出之股東名簿附卷可稽（本院卷第341、431-433頁）。惟查，本件原告並非原處分之相對人，原處分之相對人係參加人主人公司，而參加人主人公司係屬股份有限公司之法人，與原告之自然人係屬不同人格，原處分之規制效力係對參加人主人公司評鑑結果為「不合格」，及令限期改正，如未於期限內完成改正，被告得廢止參加人主人公司之經營許可並註銷廣播執照（本院卷第15-16頁）。是原處分對於參加人主人公司之營運尚未造成任何變動或停擺，實未造成特定股東之權益遭限制或受侵害，難謂原處分會對原告之股東身分及股東權利之行使有所影響，則原處分並不生變更或消滅原告權利或法律上利益之不利效果，原告並非屬原處分之利害關係人。又原告指稱參加人主人公司前臨時管理人林瑞成律師協助大千公司取得參加人主人公司經營權而涉有不法乙節，縱致參加人主人公司改選董監事而原告未取得經營權或受有不利

，惟此與原處分評鑑參加人主人公司為不合格之結果間並無因果關聯，復原告主張之此等不利益，實不等同於參加人主人公司本身之不利益。再者，原告指稱股權移轉是否有不應移轉他人卻遭許可移轉他人名下而受有損害之情形，惟此等損害亦非來自於原處分經評鑑為不合格之結果所致，是原告主觀上所認之損害與原處分間並無存有因果關係。況參加人主人公司業於109年5月1日召開股東臨時會改選董監事，並於109年9月15日選出新任董事長，並經被告許可為變更登記，結束臨時管理狀態，完成原處分所令之改正事項，被告嗣於110年2月26日已許可其換照申請，經被告及參加人主人公司陳明在卷，且有臨時股東會開會通知暨會議紀錄、董事會開會通知暨議事錄、參加人主人公司董事長、董事及監察人之變更登記申請、被告許可變更登記處分、高雄市政府准許變更登記函、股份有限公司變更登記表、被告許可參加人主人公司換照之處分等在卷足資（本院卷第373-396、415-428頁），則原告提起本件請求被告評鑑為合格之課予義務訴訟，已難認有何救濟實益。遑論，依前揭說明，本件並無法結合「保護規範」理論，而導出原告可按廣電法第12條第6項及第7項之規定請求被告評鑑之主觀公權利存在，又廣電法並不採一般人均得提起之公益訴訟制度。從而，原告提起本件訴訟，顯然違反法院在符合當事人適格等條件始能提供有效司法救濟之權力分立原則，其並無提起本件訴訟之權能，而為當事人不適格，至為明確。

(四)綜上，本件原告並無提起本件訴訟之權能而無當事人之適格，其起訴並無理由，爰以判決駁回之。又原告之訴既無理由，其餘原告所舉原處分違法之實體上理由部分，自無另予說明之必要，而兩造及參加人主人公司其餘攻擊防禦方法及訴

訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併此說明。

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、第218條、第104條，民事訴訟法第385條第1項前段、第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　4　　月　　15　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　蕭　忠　仁

法　官　李　明　益

法　官　羅　月　君

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符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備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　　110　　年　　4　　月　　15　　日

書記官　陳　又　慈