臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

107年度簡字第262號
107年3月12日辯論終結

原　　告　大豐有線電視股份有限公司
代 表 人　戴永輝
訴訟代理人　杜英達律師
　　謝啟明律師
被　　告　國家通訊傳播委員會
代 表 人　詹婷怡
訴訟代理人　白心瑩
　　王建棠
　　王裴芝

上列當事人間有線廣播電視法事件，原告不服被告107年8月24日通傳平臺字第10741029440號裁處書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

一、原處分撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：訴外人臺灣數位光訊科技股份有限公司（下稱臺灣數位公司）旗下之中投、大屯、臺灣佳光、佳聯及北港等5家有線廣播電視系統經營者（下稱中投等5家公司）於民國105年10月至12月間、106年1月至12月間投資原告。嗣訴外人中國新洪門黨於106年1月至3月間，自股票公開市場購入臺灣數位公司股票。被告遂於107年8月24日以原告受中國新洪門黨間接投資，違反有線廣播電視法（下稱有廣法）第10條第1項規定，依同法第58條第2項規定，以通傳平臺字第10741029440號裁處書（下稱原處分）對原告裁處罰鍰新臺幣（下同）20萬元，原處分並於同年月27日對原告為送達。原告不服原處分，於同年10月24日向本院提起行政訴訟。

二、原告起訴主張：有廣法第10條第1項、第2項前段黨政軍退

出媒體條款之立法目的係在禁止黨政軍投資民營廣電媒體、有線廣播電視系統事業，以確保廣電媒體之言論、新聞自由，防止遭黨政軍實質控制，故以目的解釋方法，可知該條規定所規範之行為主體對象係黨政軍之投資行為，而非系統經營者等被投資之客體標的，有廣法第58條第2 項以系統經營者為處罰對象，歸責對象確有不合理之處，且原告無法預見他人違法行為將導致自己受裁罰之結果，違反歸責理論。縱認原告違反有廣法第10條第1 項規定，因原告係被投資者，無權限制或禁止中投等5 家公司之投資入股行為，亦無法預料或限制黨政軍於公開市場上購入中投等5 家公司之上層股東臺灣數位公司之股票，自難認原告主觀上有何故意或過失。是原處分對原告裁罰，顯有違誤，應予撤銷等語，並聲明：原處分撤銷。

三、被告則以：有廣法第10條第1 項之立法意旨係為維護新聞自由與民主健全發展，政府、政黨不得以任何形式介入媒體經營，其目的在於使黨政軍勢力全面退出廣播電視媒體，維護媒體均衡多元之良性互動環境。被告就原告違反政府、政黨退出媒體之行為，經107 年8 月15日第817 次委員會議決議，基於國家通訊傳播委員會組織法第1 條謹守黨政軍退出媒體之精神與過去對於黨政軍持股認定原則，有廣法係一體適用於所有有線廣播電視事業，無排除適用之理由，是各廣電媒體對於被告處理黨政軍持股採取從嚴（直、間接均不得持有）已然明確。另原告於106 年第1 至4 季申報股權結構資料所附之「系統經營者股權結構切結書」，切結絕無違反有廣法第9 條、第10條規定，可見原告具有故意或過失。又依前揭組織法第9 條第1 項規定，被告所掌事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責外，應由委員會議決議行之，故本件經被告依委員會決議，就原告之違法行為裁處，要屬適法。原告主張並無理由，應予駁回等語置辯，並聲明：原告之訴駁回。

四、兩造不爭執事實（見本院卷第299、362頁）：

㈠、臺灣數位公司旗下之中投等5家公司於105年10月至12月間、106年1月至12月間投資原告。

㈡、中國新洪門黨於106年1月至3月間，自股票公開市場購入臺灣數位公司股票。

㈢、被告於107年8月24日以原告受中國新洪門黨間接投資，違反有廣法第10條第1項規定，依同法第58條第2項規定，以原處分對原告裁處罰鍰20萬元，原處分並於同年月27日對原告為送達。原告不服原處分，於同年10月24日向本院提起行政訴訟（見本院卷第13、21至25、263頁）。

五、本件主要爭點：

㈠、原告是否負有行政法上之義務？

㈡、原告主觀上有無違反行政法上義務之故意或過失？

㈢、被告對原告裁罰，有無裁量濫用之情事？

六、本院之判斷：

㈠、原告依有廣法第58條第2項規定，負有防免義務：

1.按行政罰之處罰，以違反行政法上義務為前提，而實施處罰構成要件行為之義務主體，自屬依法處罰之對象。立法者並非不得就他人違反行政法上義務之行為，課特定人防止之義務，並因其違反此一防止義務而使其成為行政處罰之對象。是行政處罰之處罰對象規定，亦涉及人民權利之限制，為符合法治國家處罰法定與處罰明確性之要求，除有法律或法律具體明確授權之法規命令為依據外，不得逕以行政命令訂之（司法院釋字第638號解釋理由書參照）。由此可見，除「違反行政法上義務之行為人」為行政罰依法之處罰對象外，立法者尚得課予特定人防止他人違反行政法上義務之義務，並以法律或法律具體明確授權之法規命令明定該等防止義務人為行政罰之處罰對象。

2.復按，違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定；對於違反行政法上義務事實之發生，依法有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同，行政罰法

第1條、第10條第1項分別定有明文。上開規定分別係就特定人「違反不作為義務之行為」、「違反作為義務之不作為」予以規範，復因上開規定明定以「違反『行政法』上義務」、「『依法』有防止之義務」為前提，故該等作為或不作為義務，必須有法律或法律具體明確授權之法規命令為依據，行為人始因其違反作為或不作為義務受行政罰。換言之，行政罰係以行為人負有法定之行政法上義務為前提。

3.復參諸釋字第638號解釋林錫堯、彭鳳至大法官協同意見書闡明：「三、法律或法律明確授權之法規命令特別明文規定處罰對象時，可能有下列意義：㈠確認該處罰對象為義務主體，以免發生解釋適用上疑義。㈡法律或法律明確授權之法規命令未明文規定其為義務主體，但於處罰規定中明文規定其為處罰對象者，則寓有課予某種防止或監督等義務之意。」，有廣法第10條第1項前段既明定「『政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人（下稱黨政軍）』不得直接、間接投資系統經營者」，顯係課予「黨政軍」不得投資系統經營者之行政法上不作為義務，未課予系統經營者一定之作為或不作為義務。而依有廣法第58條第2項前段規定：「系統經營者違反第10條第1項至第3項規定，處20萬元以上200萬元以下罰鍰，並令其限期改正」，可見該條係以「系統經營者」為處罰對象，未處罰黨政軍之投資行為，依前開說明及本於合憲解釋原則，可認有廣法第58條第2項前段之處罰規定寓有課予系統經營者某種防止或監督義務之意。

4.再按，有廣法之系統經營者，係指經依法許可經營有線廣播電視服務之事業，有廣法第2條第2款規定甚明。原告經被告核准為經營有線電視系統業者，有被告網站所列電視系統業者名單可稽（見本院卷第397至405頁），依上開規定，原告自為有廣法之系統經營者。又因本院前已陳明有廣法第58條第2項係課予類如原告之系統經營者防免義務，如原告違反其作為義務而違反有廣法第10條第1項規定，自應依有廣法第58條第2項規定予以處罰。

㈡、原告主觀上無故意或過失：

1.參諸釋字第687號、第775號解釋雖就刑罰法律確立「無責任即無處罰」之憲法原則，惟審諸刑罰係以國家刑罰權之行使，處罰人民違反刑法上之禁止或誡命規範，與行政罰係處罰人民過去違反行政法上義務之行為相類似，且目前通說認為刑罰與行政罰僅具有量之區別，並無質之差異，故上開無責任即無處罰之憲法原則，於行政罰亦應有所適用。次按，違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰，行政罰法第7條第1項定有明文。關於行政罰之故意、過失主觀責任條件，行政罰法並無相關定義性規範，亦無類似民法抽象輕過失及具體輕過失之規定（參民法第220條、第223條），依前述刑罰與行政罰並無本質上差異之觀點，則就行政罰之故意、過失定義，解釋上自可準用刑法第13條、第14條之規定。易言之，故意係指「行為人對於違反行政法上義務之構成要件事實，明知並有意使其發生」或「行為人對於構成要件事實，預見其發生而其發生並不違背其本意」，過失則指「按其情節應注意，並能注意，而不注意」或「行為人對於違反行政法上義務之構成要件事實，雖預見其能發生而確信其不發生」。

2.查，臺灣數位公司旗下之中投等5家公司於105年10月至12月間、106年1月至12月間即已投資原告，為兩造所不爭執（見不爭執事實㈠），且有105年10月至12月、106年1月至3月、106年4月至6月、106年7月至9月、106年10月至12月有線廣播電視系統經營者外國人直接、間接持股比例申報表存卷可按（見本院卷第162、167、187、214、240頁），而中國新洪門黨於106年2月24日始買進臺灣數位公司股票，則有特定人買賣特定有價證券明細表為憑（見本院卷第344頁），足見中投等5家公司於105年10月間投資原告時，中國新洪門黨尚未買進臺灣數位公司股票，並未間接持有中投等5家公司之股票，一般謹慎有理智之系統經營者斯時自無可能預見中國新洪門黨因間接持有中投等5家

公司股票而輾轉投資原告，自難認原告主觀上有何違反行政法上義務之故意或過失。

3.況中國新洪門黨於106年1月至3月間，係自股票公開市場購入臺灣數位公司股票，業據兩造所不爭執（見不爭執事實㈢），且有內政部106年5月26日臺內民字第10600393462號函所附中國新洪門黨106年第2屆第2次中央執評委員會會議紀錄可參（見本院卷第139至141頁），而臺灣數位公司於104年12月16日上市掛牌買賣股票，有證券交易所新聞發布可佐（見本院卷第409頁），依證券交易法第150條前段規定，就臺灣數位公司上市有價證券之買賣，應於證券交易所開設之有價證券集中交易市場為之，且買賣者之資格，除在會員制證券交易所限於會員，在公司制證券交易所限於訂有使用有價證券集中交易市場契約之證券自營商或證券經紀商外，並無任何其他限制（參證券交易法第151條），如買賣一方不履行交付義務時，證券交易所尚應指定其他會員或證券經紀商或證券自營商代為交付（參證券交易法第153條前段）。足見即使是遭中國新洪門黨直接在公開交易市場購入股票之臺灣數位公司，亦無任何防止、拒絕中國新洪門黨直接投資之可能，遑論係受該黨輾轉間接投資之原告。

4.縱認原告於中國新洪門黨於106年1月至3月購入臺灣數位公司股票後，即負有阻止中投等5家公司於106年1月至12月間投資原告之義務。惟原告係因中國新洪門黨持有臺灣數位公司股票而輾轉受黨政軍間接投資，原告無從知悉或審查間接持有中投等5家公司股份之投資人身分，且原告亦不得拒絕中投等5家公司購買原告公司股票，業如前述，由此在在可見，原告就中國新洪門黨購入臺灣數位公司股票而間接投資原告一事，並無任何可歸責性，依首揭「無責任即無處罰」之憲法原則，被告自不得對原告裁罰。

5.被告雖以原告於「有線廣播電視系統經營者股權結構切結書」上切結絕無違反有廣法第10條規定，認原告主觀上有故意或過失云云（見本院卷第362頁），並提出上開切結書為據

。然觀諸上開切結書，僅載明「茲切結本公司…申報之股權結構資料，絕無違反有廣法第9條及第10條之各項規定，如有違反，本公司願負法律責任」等內容（見本院卷第156、181、208、234頁），其效果僅係原告自己保證未違反有廣法第10條之規定，尚無從判斷原告有無盡其防止中國新洪門黨直接或間接投資原告之義務。再系統經營者有無按季向被告申報股權結構，僅係被告每3年對系統經營者辦理評鑑時審查之事項（參有廣法第30條第1項、有線廣播電視營運計畫評鑑辦法第2條第1項、有線廣播電視系統經營者營運計畫評鑑制度須知第1點、第8點），且該等申報均係事後申報，一般系統經營者不因向主管機關定期申報股權結構，即可事先預見黨政軍欲在證券交易市場購買持有系統經營者股份之其他公司股份，是原告不因申報股權結構或出具切結書，即具有事先防止或拒絕中國新洪門黨間接投資原告之可能性，自難憑此遽認原告有違反其作為義務之故意或過失。

㈢、被告對原告裁罰構成裁量濫用：

復按，逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論；行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷，行政訴訟法第4條第2項、第201條分別定有明文。查：

1.被告前就與本件完全相同之中國新洪門黨購入臺灣數位公司股票之原因事實，以中投等5家公司受中國新洪門黨間接投資，違反有廣法第10條第1項規定，依同法第58條第2項規定對中投等5家公司裁罰，後經行政院訴願決定以被告未論明中投等5家公司有何故意或過失，撤銷原行政處分等情，有行政院107年2月7日院臺訴字第1070163656號訴願決定書、院臺訴字第1070163615號訴願決定書、院臺訴字第0000000000號訴願決定書、院臺訴字第1070163646號訴願決定書、院臺訴字第1070163648號訴願決定書各1份存卷可考（見本院卷第35至37、43至45、51至53、59至61、67至69頁）。

2.又被告於訴願決定撤銷原行政處分後，同意依被告第509次

委員會議備忘錄所載「㈠未來類此案件敗訴後將不再上訴…」意旨辦理，並決議後續辦理返還罰鍰事宜，未再對中投等5家公司裁罰乙節，業據被告陳稱在卷（見本院卷第298、340頁），且有被告107年3月21日第793次委員會議紀錄、第793次委員會議備忘錄、101年10月17日第509次委員會議備忘錄各1份可佐（見本院卷第345至353頁），足見被告未再就與本件相同之原因事實，依有廣法第58條第2項規定對持有原告股份之中投等5家公司裁罰。詎被告於107年3月21日決議就中國新洪門黨購買臺灣數位公司股票乙事，不再對中投等5家公司裁罰後，竟於同年8月24日復對原告裁罰，顯違背相同事物應為相同處理之平等原則，構成裁量濫用，依上開規定，原處分自應予以撤銷。

㈣、傍論──有廣法第58條第2項之適用疑義：

1.針對有廣法第58條第2項黨政軍退出媒體條款之爭議，立法委員李昆澤、葉宜津、許智傑等人於107年5月16日提案修法，提案說明記載：「二、然而，黨政軍退出媒體條款之條文，自92年以來，始終存在行為主體與裁罰對象不一之問題。在投資人具備黨政軍身分而投資廣電媒體，致違反黨政軍退出媒體條款時，主管機關依法僅能裁罰廣電媒體，而無法裁罰投資人。是以因前開投資案件，而遭主管機關裁罰之廣電媒體，於提起司法救濟後，司法機關均以被裁罰人無可歸責事由為由，撤銷主管機關之裁罰處分，顯見黨政軍退出媒體條款確有修正裁罰對象之必要。三、為持續貫徹黨政軍退出媒體條款之立法精神，並合理化裁罰對象，爰修正『有廣法』部分條文，將違反黨政軍退出媒體條款之裁罰對象，修正為具可歸責性之行為人，以符法制」等語，並於修正草案刪除系統經營者違反第10條第1、2項應予處罰之規定，另增訂同法第58條之1「有下列各款情形之一者，處20萬元至200萬元以下罰鍰，…：一、政府、政黨、其捐助成立之財團法人及其受託人直接投資系統經營」條文，修正草案說明則載明：「…三、然現行條文第58條對於違規投資者為政黨

、政府機關（構）、政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員等，被處罰者卻為系統經營者，導致行為人與被裁罰人不一致，歸責對象不合理的問題，爰新增本條，修正違反黨政軍條款相關規定之裁罰對象」等語，有立法院院總第1562號委員提案第22089 號議案關係文書可參（見本院卷第391 至392 頁）。

2.經本院詢問被告針對立法委員提案修法內容，有無任何意見，被告則表明被告目前研擬之廣電三法（短程修法）關於政府政黨退出媒體條款部分，修正草案除與上開立法委員提案內容方向一致外，規範內容更為完整：「1.將規範及裁罰對象改為政黨、政府機關（構），與立法委員提案相同。2.違反禁止『直接投資』之規定除裁罰外，增訂系統經營者配合之義務，使違規投資者取得之股份無表決權，系統經營者亦不得容許其行使表決權或享有股東權利。3.『間接投資』部分，因現行法『一股皆不能有』之規範，發生投資者投資時不知違反規定，被投資者亦因不可預期被間接投資而違反規定，且如持股極低，無法對媒體產生實質控制力，立法禁止有其不合理之處，本次修法將導入『實質控制理論』，如無法對媒體產生實質控制力，則容許於一定範圍內間接投資，避免間接影響有線廣播電視發展。…」（參被告行政訴訟陳報狀㈡），被告於107 年4 月向立法院所提「現行『廣播電視法』、『有線廣播電視法』及『衛星廣播電視法』黨政軍條款及其相關罰則之適用性」書面報告亦明確載明：「為解決現行規範對象之不合理問題，擬就規範及裁罰對象改為政黨、政府機關（構）；而廣電業者則有配合義務（不得容許違反政府政黨投資規範之投資者行使表決權或享有股東權利），拒不配合時仍可施以裁罰」等情（參立法院院總第887 號政府提案第16100 號之2278議案關係文書所附書面報告，立法院第9 屆第6 會期第10次會議議案關係文書，報7524），足見被告與提案修法之立法委員均認為目前有廣法第58條第2 項對「系統經營者」之處罰規定，並不合理，僅被告提

案尚有對系統經營者處罰之規定，然係限於系統經營者違反配合之作為義務情形。

3. 衡以黨政軍退出媒體條款之立法緣由，係為匡正戒嚴時期黨政軍機關（構）及其相關團體壟斷或控制電視事業之不合理現象，維護新聞自由與民主健全發展，不以任何形式介入媒體經營（參立法院第8屆第3會期第8次會議議案關係文書，討55；被告於107年4月所提「現行『廣播電視法』、『有線廣播電視法』及『衛星廣播電視法』黨政軍條款及其相關罰則之適用性」書面報告，立法院第9屆第6會期第10次會議議案關係文書，報0000-0000）。目前有廣法第58條第2項就違反有廣法第10條第1項黨政軍退出媒體條款之規定，不論系統經營者對黨政軍投資媒體是否具積極主動性或被動性，均一律僅處罰系統經營者，未處罰實際直接或間接投資之黨政軍，與前開黨政軍退出媒體條款之立法目的是否具有關聯，而足以達成前開立法目的，未來修法時宜予以檢討。於相關規定修法前，被告身為中央主管機關，適用有廣法第58條第2項規定時，自應格外謹慎，除對系統經營者之處罰應符合該條立法目的外，更應嚴格檢視系統經營者就其違反防止之作為義務，是否確實具有故意或過失。

4. 另本院雖參諸釋字第638號解釋林錫堯、彭鳳至大法官協同意見書之見解，認為有廣法第58條第2項係法律特別明文規定處罰對象，且該處罰規定寓有對系統經營者課予防免義務之旨，惟現行有廣法第58條第2項以系統經營者違反第10條第1項作為處罰之構成要件，而有廣法第10條第1項僅對「黨政軍」課予不得投資系統經營者之法律上義務，未明定「系統經營者」負有防止之作為義務，致系統經營者可能因上開法條規定，無法確知其義務內容，是未來修法時，如認仍有處罰系統經營者之必要，自應於法律或法律明確授權之法規命令明確規定系統經營者所負之行政法上義務，併予指明。

七、綜上所述，有廣法第58條第2項對系統經營者之處罰規定，

寓有對系統經營者課予一定防免義務之意，如原告違反其作為義務而違反有廣法第10條第1項規定，即應依有廣法第58條第2項規定予以處罰。本件中投等5家公司投資原告時，中國新洪門黨尚未買進臺灣數位公司股票，一般謹慎有理智之人對中國新洪門黨之後因購買臺灣數位公司股票而間接投資原告，自無可能預見，且中國新洪門黨係在證券公開交易市場購入持有原告股份之上層公司股票，原告無任何防止、拒絕中國新洪門黨投資之可能，故原告就其未盡防止中國新洪門黨間接投資原告乙式，主觀上並無故意或過失。況被告於決議不再對中投等5家公司裁罰後，復對中投等5家公司所持有股份之原告裁罰，亦構成裁量濫用，原處分自應予以撤銷。從而，被告以原告違反有廣法第10條第1項規定，依有廣法第58條第2項規定，以原處分對原告裁處罰鍰20萬元，顯有違誤。原告訴請撤銷原處分，為有理由，應予准許。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及所提證據，經核均與判決結果不生影響，爰不一一論列，併此敘明。

九、依行政訴訟法第98條第1項規定，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　22　　日

行政訴訟庭　　法　官　吳佳樺

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於判決送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實）。

其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內，向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本），並繳納上訴裁判費新臺幣3,000元；如未按期補提上訴理由書，則逕以裁定駁回上訴。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　22　　日

書記官　巫孟儒