臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

107年度簡字第264號

108年2月20日辯論終結

原　　告　台灣數位寬頻有線電視股份有限公司

代　表　人　大豐有線電視股份有限公司指定代表人鄭文泉

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10741029500號裁處書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：有線廣播電視法經立法院於民國107年5月22日三讀通過增訂第75條之1規定：「對中央主管機關依本法所為之行政處分不服者，直接適用行政訴訟程序；對中央主管機關依其他法律所為之處分不服者，亦同。本法修正施行前，尚未終結之訴願事件，依訴願法規定終結之。」，其立法理由為「依據獨立機關建制原則，獨立機關所為決策不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性之監督。故對獨立機關所為行政處分不服者，應直接提起行政訴訟，爰規定對主管機關依本法之行政處分不服者，應直接提起行政訴訟。」，並於107年6月13日經總統公布，上開規定依有線廣播電視法第77條規定，自公布日施行。因此，被告所為107年8月24日通傳平臺字第10741029500號裁處書（下稱原處分），處分時間在上開增訂條文施行以後，已無需經過訴願程序，可直

接提起行政訴訟。

二、事實概要：屏東縣議員宋麗華於106年2月16日、3月27日，分別自股票公開市場購入台灣數位光訊科技股份有限公司（下稱「台數科公司」）股票各1,000股，而中投、大屯、台灣佳光、佳聯及北港等5家有線電視系統經營者（下稱「中投等5家系統經營者」）之上層股東為台數科公司，中投等5家系統經營者持有大豐有線電視股份有限公司（下稱「大豐公司」）股權，原告為大豐公司100%持股之子公司，被告因認宋麗華與原告間有間接投資關係，原告違反有線廣播電視法第10條第2項規定，依同法第58條第2項規定，以原處分處原告罰鍰新台幣（下同）20萬元。原告不服，提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：原告主觀上非出於故意或過失，亦無可非難性及可歸責性，應不予處罰。有線廣播電視法第10條第1、2項係規範黨政軍等行為主體，然同法第58條第2項卻以有線電視系統經營業者為處罰對象，歸責對象不合理；原告實無法預見他人違法行為，將導致自己受裁罰之結果，前揭條文規定違反歸責理論至明。原告也沒有查證義務。

㈠、依行政院100年3月24日第3239次會議通過，並經被告公告於其官方網站之有線廣播電視法部分條文修正草案明白指出：「自92年12月24日修正，主要目的係為使政府及政黨退出有線廣播電視系統經營者經營，以維護新聞專業自主空間，健全民主政治與公私媒體均衡多元之良性互動，增訂黨政軍退出媒體條款。惟該規定於政府或政黨違反規定，直接或間接投資有線廣播電視系統經營者時，係以系統經營者為處罰對象，致歸責對象不合理」、…「另在間接投資部分，對於諸多政府機關（構）其本意僅在於單純理財，而於集中交易市場購買非有線廣播電視系統經營者之上市公司股票，購買時亦不知該上市公司已直接或間接持有、或事後直接或間接持有有線廣播電視系統經營者之股份，卻因現行無論直接、間接持股、一律均不得持有之規

範方式，以致有線廣播電視系統經營者於不知情下構成違反黨政軍退出媒體條款，面臨被處罰甚至廢止執照之結果，未盡合理」等語。顯見有線廣播電視法之主管機關即被告及其上級機關行政院均認同有線廣播電視法第10條第1、2項及58條第2項規定，除有違規投資者為黨政軍等人之行為，處罰對象卻是系統營業者，造成歸責對象之不合理外，且在黨政軍經由多層次間接投資系統經營者之情形，而發生投資者投資時不知違反規定，系統經營者亦不知被間接投資而違反規定之不合理現象。尤以原告更是無辜，本件僅因中投等5家系統經營者投資大豐公司，而原告為大豐公司100%持股之子公司，因宋麗華於106年間自股票公開市場購入台數科公司股票，而台數科公司又係中投等5家系統經營者之上層股東，被告即據此認定原告違反有線廣播電視法第10條第2項規定，明顯違反歸責理論，實不合理。

㈡、依股份自由轉讓原則，除如廣電事業之股權移轉有法律特別規定應申請主管機關許可外，一般上市櫃等公開發行公司之股票本係在公開市場自由交易，原告無法限制或禁止他人買賣行為。黨政軍在公開市場上之投資行為，非原告可得掌控，是其於公開市場上購入公開發行公司股票，原告無權且無法律依據可加以干涉，更難預期黨政軍透過投資公開市場交易之股票，而成為原告之多層次間接投資股東。尤其，本案原告之母公司即大豐公司係被投資者，於法無權限制中投等5家系統經營者之投資入股行為，更無法預料或限制黨政軍於公開市場上購入中投等5家系統經營者之上層股東台數科公司之股票，於此實難認原告有何故意或過失可言。

㈢、中投等5家系統經營者因宋麗華、中國新洪門黨間接投資所致，中投等5家系統經營者經被告第750次委員會決議，各依有線廣播電視法第10條第1項及第2項、同法第58條第2項規定核處。此10件處分，業經中投等5家系統經營者向

行政院提起訴願，並經撤銷原處分在案（中投部分：107年2月7日院臺訴字第1070163563號、107年2月7日院臺訴字第1070163656號；大屯部分：107年1月24日院臺訴字第0000000000號、107年2月7日院臺訴字第1070163615號；台灣佳光部分：107年2月7日院臺訴字第1070163586號、107年2月7日院臺訴字第1070163663號；佳聯部分：107年2月7日院臺訴字第1070163602號、107年2月7日院臺訴字第0000000000號;北港部分：107年2月7日院臺訴字第0000000000號、107年2月7日院臺訴字第1070163648號）。其撤銷理由皆以：「依行政罰法第7條第1項規定，對於違反行政法上義務之行為，須以行為人有故意或過失為處罰要件，此故意或過失責任之有無，應由行政機關負舉證責任。訴願人之上層股東為股票上市公司，一般人均得於股票公開市場自由買賣台數科公司股票，且訴願人能否排除黨政軍之違法投資，純繫於投資人之意願，尚難期待其得僅藉己力自行排除為改正，然原處分機關就訴願人被動受黨政軍等間接投資之情形，其違反行政法上義務行為之態樣究為何？如何認定其具違法之故意或過失？未據論明，逕以訴願人違反有線廣播電視法第10條第2項規定，依同法第58條第2項規定處罰，並命限期改正，要難謂合妥，爰將原處分撤銷，以資適法。」足見被告以上揭事由裁罰原告，至無理由等情，並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

四、被告則以：

㈠、大豐公司函報被告之106年第1季至第4季股權結構中之外國人直接、間接持股比例申報表，切結絕無違反有線廣播電視法第9條及第10條之各項規定，然中投等5家有線電視系統經營者投資大豐公司並持有大豐公司股權，此投資行為導致大豐公司違反有線廣播電視法第10條第2項規定，業經被告裁處在案。又，因大豐公司直接持有原告100%股權，中投等5家有線電視系統經營者投資大豐公司之投資行為亦導致原告受有宋麗華之間接投資，已違反有線廣播

電視法第10條第2項規定，應依同法第58條第2項規定裁處。

㈡、另查，原告函報至被告之股權結構料中，亦切結絕無違反有線廣播電視法第9條及第10條之各項規定，然切結書內容顯與上開事實有違。被告就原告違反前揭政府、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，有線廣播電視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，各相關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，殆無疑義。且依前揭組織法第9條第1項規定，國家通訊傳播委員會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會決議行之，是以，本件經被告依委員會決議，就原告之違法行為而為裁處，係屬適法無誤。

㈢、原告於107年7月20日以07台數字第076號函提出陳述意見，略以：「大豐公司子公司之本公司無防堵違法投資之力，對於中國新洪門黨及屏東縣議員宋麗華等人之投資行為致本公司間接違反黨政軍條款之情，本公司顯無預見可能性，亦無從預防、阻止或排除，非謂具可非難性及可歸責性。」。由此可見原告亦認其行為已違反政府、政黨退出媒體條款之規定，原告之理由，顯不足採。原告有依有線電視廣播法第74條第2項規定，定時向被告申報股權結構資料並具結無黨政軍投資，卻未申報宋麗華投資台數科公司，可證原告有未落實查知或故意隱匿違法之事實。原告違反有線廣播電視法第10條第2項規定，事實於客觀上已明白足以確認，原處分於法並無違誤，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及有線廣播電視法一體適用於所有系統經營者，無排除適用之理由，被告依法作成原處分，認事用法尚無不合。原告所辯，實難謂有理由等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告

之訴。

五、得心證之理由

宋麗華於106年2月16日、3月27日分別購入台數科公司股票1,000股之事實，有臺灣證券交易所股份有限公司108年1月22日臺證密字第1080001216號函附卷可參（見本院卷第293至295頁），堪與認定。原告主張對此投資行為並無故意或過失，不應受歸責等情，但被告予以否認，以下說明本院的判斷。

㈠、被告未認定原告有何種違法行為或不行為的違法事實而逕予處罰，顯有違誤

1、依有線廣播電視法第10條第2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系統經營者」。同法第58條第2項規定，「系統經營者違反第十條第一項至第三項規定，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，或廢止其經營許可並註銷其執照」。同法第2條第3款規定，「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」。而政黨黨務工作人員、政務人員及選任公職人員都是自然人，不會是公司、事業型態的系統經營者，所以系統經營者不是有線廣播電視法第10條第2項前段所規範的主體。

2、原處分主旨欄記載「受處分人受屏東縣議員宋麗華女士間接投資，違反有線廣播電視法第10條第2項規定，依同法第58條第2項規定，處罰鍰新臺幣20萬元。」，事實欄認定宋麗華之購買股票「投資行為導致間接投資」原告而違反上開規定，理由及法令依據欄，除引用上開規定、國家通訊傳播委員會裁處違反有線廣播電視法案件裁量基準外，所提到的違法事實仍是宋麗華的「投資行為導致間接投資中投等5家系統經營者違反有線廣播電視法第10條第2項規定」、「中投等5家系統經營者持有大豐公司股權，因大豐公司直接持有受處分人100%股

權，此投資行為導致受處分人違反黨政軍條款規定」，而認為應予處罰等情，有原處分附卷可參（見本院卷第23至26頁）。因此，被告在原處分中並沒有認定原告究竟以何種方式、採取何種行為、或者是沒有採取任何行為，因而違反規定應受處罰，反而一再重複是因為宋麗華的投資行為而使原告遭到間接投資，原告必須為宋麗華的間接投資行為而被處罰。

3、另依行政罰法第10條第1項規定，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。查，系統經營者不是有線廣播電視法第10條第2項前段所規範的主體，已如前述，因此，系統經營者不負防止有線廣播電視法第10條第2項前段的義務，就不會有違反該項義務的情形，而無從適用行政罰法第10條第1項。

4、被告雖然提到了台數科公司是中投等5家系統經營者的上層股東，中投等5家系統經營者又持有大豐公司股權，大豐公司又100%持有原告股權的關係，所以宋麗華投資台數科公司等於間接投資原告。但法律允許台數科公司、中投等5家系統經營者、大豐公司、原告之間存在上開持股關係，這並無違法之處。而原告與台數科公司之間實際上並無直接持股關係，兩者之間仍隔著中投等5家系統經營者以及大豐公司。如果認為宋麗華投資台數科公司等於間接投資原告，實在欠缺依據。

5、被告雖以原告依有線電視廣播法第74條第2項規定，應定時向被告申報股權結構資料並具結無黨政軍投資，卻未申報宋麗華投資台數科公司，可證原告有未落實查知或故意隱匿違法之事實等語。但原處分對於上開部分不僅完全未提，可見原處分做成當時根本未曾審酌此點。況且，有線廣播電視法第74條第2項及第68條分別規定，「主管機關為辦理本法所定事項之監督管理，必要時得命籌設人、系統經營者或其關係企業及其他本法所規

範之人，提出帳冊、文件及其他必要之資料，或通知其到場陳述意見」。「籌設人或系統經營者規避、妨礙或拒絕主管機關依第七十四條第二項所為檢查或命令者，處新臺幣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」。因此，系統經營者違反第74條第2項規定時，處罰的依據是有線電視廣播法第68條而不是第58條第2項。但原處分的裁罰依據是有線電視廣播法第10條第2項與第58條第2項，而不是第74條第2項、第68條。因此，被告於本院審理中始辯稱原告未盡有線電視廣播法第74條第2項規定如實申報義務等語，實屬無據。

6、況且，原告以106年4月6日06台數字第046號函向被告辦理申報有線電視股權結構，也依規定提出有線廣播電視系統經營者股權結構切結書（一），切結絕無違反有線廣播電視法第九條及第十條之各項規定、本季與上一季董事、監察人、經理人變更前後對照表、董事、監察人、經理人、股東名冊、有線廣播電視系統經營者關係企業申報表（本季）、本季與上一季關係企業變更前後對照表、外國人直接持股部分、外國人間接持股部分、本季與上一季外國人直接持、間接持股比例變更前後對照表、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（上一季）等資料，有上開資料附於原處分卷可參，並經本院核閱無誤（見原處分卷第112至132頁）。原告確實確認具結並無違反有線廣播電視法第10條之情形。而原告上開申報亦已就其所得查核之範圍予以查明申報。若認為原告上開申報仍屬不足，必須查核投資大豐公司之股東、以及持有大豐公司股份之股東的更上層股東又有何人是有線廣播電視法第10條第2項規範對象，這顯然是無限擴張原告或系統經營者之義務，這種解釋方法完全不可採。且基於隱私保護，原告做為系統經營者，僅為私法人而從事私法行為，又如何需要查調

上述如此多的其他公司的股東資料。被告也承認原告於事前實難確實掌握投資者之資格及股份每日變動情形（見本院卷第254頁）。更能證明被告所謂原告未盡有線廣播電視法第74條第2項之申報，顯無理由。

㈡、原告並無違章的故意過失，原處分亦未予認定。

1、依行政罰法第7條規定：（第1項）違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。（第2項）法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。

2、再依行政罰法第14條第1、2項規定：（第1項）故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。（第2項）前項情形，因身分或其他特定關係成立之違反行政法上義務行為，其無此身分或特定關係者，仍處罰之。因此，如果要認為原告可以違反有線電視廣播法第10條第2項，或許可以考慮原告與宋麗華是否有故意共同違反有線廣播電視法第10條第2項前段的情形。

3、但此部分亦非原處分所認定之事實，被告也在108年2月13日補充答辯狀確認尚難判定宋麗華與原告於處罰之主觀或客觀構成要件有共同違法之情形，不符合行政罰法第14條第1項（見本院卷第254頁），所以，也無從適用行政罰法第14條第2項，由此更能認為原告並無違反有線廣播電視法第10條第2項前段之情形。

4、被告雖仍認為原告有未盡查證之過失，但原告與台數科公司之間實際上並無直接持股關係，兩者之間仍隔著中投等5家系統經營者以及大豐公司，可證兩者關係甚遠。如果認為原告必須對於第3層的台數科公司的股東進行查證，以了解台數科公司的股東是否有第10條第2項的情形，顯然不如台數科公司自行查證自己公司的股東

結構較有實益，也較能符合歸責原則。所以，要求原告對於台數科公司股東結構進行查核，顯然是對有限廣播電視法的錯誤解讀。原告當然不因此種錯誤解讀而負擔法律所未規定的義務。

㈢、而中投等5家系統經營者前經被告因宋麗華投資之同一事由而遭罰鍰處分，均經行政院訴願決定予以撤銷各該罰鍰處分，被告並決議辦理退還罰鍰事宜等情，亦有行政院107年2月7日院臺訴字第1070163563號訴願決定書、行政院107年1月24日院臺訴字第1070162005號訴願決定書、行政院107年2月7日院臺訴字第1070163586號訴願決定書、行政院107年2月7日院臺訴字第1070163602號訴願決定書、行政院107年2月7日院臺訴字第1070163591號訴願決定書、被告107年3月21日第793次委員會議決議事項與會議紀錄在卷可參（見本院卷第313至318、325至330、337至342、347至353、373至377頁）。若上開遭台數科公司直接持股的中投等5家系統經營者都不再受被告罰鍰，則與台數科公司更無關係的原告卻仍遭受處罰，更能顯示原處分違反歸責原則，亦屬恣意處罰而違法。

㈣、綜上，原處分以宋麗華的投資行為而對原告施以罰鍰，顯然有所違誤。

六、從而，原處分尚有違誤。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

七、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。黨政軍退出媒體是極為重要的價值，應努力維護，但仍須符合歸責原則。現有法令若有不備之處，建請主管機關儘速修法。附此敘明。

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

中　　華　　民　　國　　108　　年　　2　　月　　27　　日

行政訴訟庭　法　官　郭銘禮

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，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。上訴理由應表明關於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。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　5　　日

書記官　楊勝欽