最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第59號

上　訴　人　中天電視股份有限公司

代　表　人　梁天俠
訴訟代理人　李建慶　律師
　　陳少璿　律師
被 上訴 人　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥
訴訟代理人　魏啟翔　律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，上訴人對於中華民國109年11月11日臺北高等行政法院108年度訴字第1737號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人之代表人已由潘祖蔭依序變更為廖麗生、梁天俠，茲據其具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、爭訟概要：

㈠上訴人依衛星廣播電視法（下稱衛廣法）申請許可經營中天新聞台頻道，其「中天午間新聞」「中天晚間新聞」節目，分別於民國108年3月28日12時16分、18時8分及19時5分許起播報「蘇貞昌開罵10天後……NCC（即被上訴人，下同）開罰中天100萬元」「中天新聞遭重罰百萬　韓國瑜：盼委員重新思考」「痛批NCC開罰百萬不公　韓粉挺中天高喊加油」等新聞內容，並於畫面左上方持續播放「報韓國瑜新聞太多」「NCC重罰中天百萬」標題（下稱系爭新聞1），經被上訴人函請上訴人陳述意見後，認定系爭新聞1之報導違反事實查證原則致損害公共利益，違反衛廣法第27條第3項第4

款規定，依同法第53條第2款規定，以108年8月27日通傳內容字第10800264130號裁處書（下稱原處分1），裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）80萬元。

㈡中天新聞台頻道之「中天晚間新聞」節目，於108年3月27日19時1分許播報「NCC重罰中天百萬」及「記者旁白：『對於關西機場搜救報導，也被裁罰40萬元，但事發第一時間各台報導角度大同小異，只有1家被罰，NCC卻毫無說法。』」之內容（下稱系爭新聞2，見臺北高等行政法院〔下稱原審〕卷一第415至423頁之勘驗內容），經被上訴人函請上訴人陳述意見後，認定系爭新聞2之報導違反事實查證原則致損害公共利益，違反衛廣法第27條第3項第4款規定，依同法第53條第2款規定，以108年8月28日通傳內容字第00000000000號裁處書（下稱原處分2，與原處分1合稱原處分），裁處上訴人罰鍰80萬元。

㈢上訴人不服原處分，提起行政訴訟，聲明：原處分撤銷。嗣經原審108年度訴字第1737號判決（下稱原判決）駁回後，提起上訴。

三、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：

㈠被上訴人於108年3月27日發布新聞稿2則（下稱系爭新聞稿），第1則為違規電視節目裁處，第2則為中天新聞台營運不當。系爭新聞稿提到對上訴人之裁處包括兩個部分，其一是中天新聞台108年2月28日播出「中天晨報」節目，以「協助？盯場？直擊星國大使忙碌低頭回報」標題，並出現「盯場」等字眼，違反衛廣法第27條第3項第4款事實查證原則之規定，裁處60萬元；其二是中天新聞台108年2月18日新聞報導出現標題「異相？！三市長合體　天空出現『鳳凰展翅』雲朵」，違反衛廣法第27條第3項第3款公序良俗與第4款事實查證原則之規定，裁處40萬元；兩者合計裁處100萬元。至中天新聞台大量播出韓國瑜新聞與自律規範不合等情，是

依衛廣法第43條第2項規定命為必要之改正措施。裁處罰鍰與改正措施兩者所依據之事由及所發生之法律效果明顯不同，並非難以分辨。惟系爭新聞1是中天新聞台在被上訴人發布系爭新聞稿之後的翌日即108年3月28日所播送，內容又是「NCC重罰中天百萬」的相關報導，可知系爭新聞1屬涉己事務之報導，而系爭新聞稿之內容，皆由被上訴人所發布，上訴人應就系爭新聞稿內容進行查證，且此項查證並無困難可言，惟上訴人卻不予查證，於製播此涉己新聞時，未說明上訴人是因鳳凰雲、駐星大使盯場2則新聞違反公序良俗、事實查證原則，而分別遭裁處40萬元、60萬元罰鍰，反將與裁罰事實無關之「蘇貞昌開罵10天後……NCC開罰中天100萬元」「NCC罰中天法源依據呢？學者批：先射箭再畫靶」「報韓國瑜新聞太多」及「NCC重罰中天百萬」予以連結，以錯誤訊息混淆視聽，事後也未予更正，以致一方面未能提供民眾正確客觀之報導，影響民眾獲取正確資訊的權利，或使民眾因此產生不正確的認知判斷；另一方面以未經查證之錯誤不實報導，使民眾對被上訴人作為客觀中立的獨立委員會的公正性、公信力、專業度有所誤會或質疑，足認有損害公共利益之情事，且兩者有因果關係。又廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱廣電諮詢會議）就系爭新聞1之意見，認已違反衛廣法第27條第3項第4款規定而建議予以核處，上訴人為衛星廣播電視事業經營者，製播新聞時應遵守衛廣法相關法令規定，應注意本於事實查證原則，不應有損害公共利益之情形，且按當時情形，亦查無上訴人有不能就系爭新聞稿關於裁罰事項進行查證之情形，竟疏未查證，足認上訴人因過失而有此違規行為。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）之「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違法行為評量表（表3）」（下稱行為評量表），對照「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違法等級及適用裁處參考表（表4之3：適

用範圍參考表3）」（下稱等級及適用參考表），被上訴人於審酌廣電諮詢會議之建議，認為上訴人上開違規程度屬於嚴重等級，應採計30分；且上訴人於2年內曾因相同違法事證，經被上訴人以108年2月19日通傳內容字第10700615510號裁處書（下稱108年2月19日裁處書，原審誤植為第10800615510號裁處書）裁處1次，應採計3分；其總積分為33分，係屬第4級，對應衛廣法第53條罰鍰額度，應裁處80萬元，原處分1所依據之違規事實與適用法令並無違誤，且其判斷未有恣意濫用及其他違法情事，自應予以尊重。

㈡系爭新聞2是中天新聞台在被上訴人發布系爭新聞稿之後的同日晚間播送，內容是「NCC重罰中天百萬」相關報導，其屬涉己事務之報導，而系爭新聞稿之內容，都是由被上訴人所發布，上訴人本應就系爭新聞稿之內容進行查證，且此項查證並無困難可言，已如前述。上訴人卻報導為被上訴人對於上訴人之關西機場新聞而被裁罰40萬元，以錯誤訊息混淆視聽，即使在播出後17天，始於108年4月13日19時57分予以更正報導，以致一方面未能提供民眾正確客觀之報導，影響民眾獲取正確資訊之權利，或使民眾因此產生不正確的認知判斷；另一方面以未經查證之錯誤不實報導，使得民眾對於被上訴人作為客觀中立之獨立委員會的公正性、公信力、專業度有所誤會或質疑，足認有損害公共利益之情事，且兩者有因果關係。又廣電諮詢會議就系爭新聞2之意見，認已違反衛廣法第27條第3項第4款規定而建議予以核處，上訴人為衛星廣播電視事業經營者，製播新聞時應遵守衛廣法相關法令規定，應注意本於事實查證原則，不應有損害公共利益之情形，且按當時情形，亦查無上訴人有不能就系爭新聞稿關於裁罰事項進行查證之情形，竟疏未查證，足認上訴人因過失而有此違規行為。依裁量基準之行為評量表，對照等級及適用參考表，被上訴人於審酌廣電諮詢會議之建議，認為上訴人上開違規程度屬於嚴重等級，應採計30分；且上訴人於2年內曾因相同違法事證，經被上訴人以108年2月19日裁處

書裁處1次，應採計3分；其總積分為33分，係屬第4級，對應衛廣法第53條罰鍰額度，應裁處80萬元，原處分2所依據之違規事實與適用法令並無違誤，且其判斷未有恣意濫用及其他違法情事，自應予以尊重。

㈢原處分1、原處分2所處罰之違規行為並不相同，其違規程度均為嚴重等級，且上訴人前經被上訴人予以裁處1次，既然是在不同時間以不同新聞內容違反衛廣法第27條第3項第4款之規定，被上訴人對於上訴人兩次違規行為，以兩個處分書分別處罰，於法並無不合；本件遭認定違法之系爭新聞2僅在108年3月27日晚間新聞播出，並未在108年3月28日遭處罰之系爭新聞1播出，兩者違規內容不同，亦無重複之處，縱使涉及相同違法構成要件，仍非一行為而是數行為，不符合國家通訊傳播委員會傳播內容監理行政調查及處理應行注意事項第17點第2項第2款所規定「新聞報導於播出後24小時內播送涉相同違法構成要件之內容」，本件亦無該點第4項所規定「新聞報導播出涉違法構成要件之內容後，經主管機關告知有違法之虞，逾6小時仍未處理者，得視為不同案件」之情形；而上訴人援引基礎事實完全不同之本院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議及司法院釋字第604號解釋，實屬錯誤類比，無可採信。故上訴人所稱違反連續處罰、一行為不二罰原則、比例原則等，實屬誤解法令而無足採。

㈣111年5月18日修正前（下同）衛廣法第44條是利害關係人得於20日內請求衛星廣播電視事業更正錯誤報導之權利，並無規定衛星廣播電視事業更正錯誤報導後，即可免除其已發生之違規事實而不予處罰。且廣電諮詢會議已經審酌上訴人於系爭新聞2播出17日以後，才就錯誤報導作出更正，不影響上訴人就關西機場遭裁罰40萬元之報導，係違反衛廣法第27條第3項第4款規定之事實查證原則，仍然認為屬於嚴重等級之違規，被上訴人參酌並接受廣電諮詢會議之建議，同樣認為屬於嚴重違規而予以裁處，於法並無不合等語，為其論據，駁回上訴人於原審之訴。

五、本院按：

㈠為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，維護視聽多元化，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流，特制定衛廣法，其第2條第10款規定：「本法用詞，定義如下：……十、節目：指依排定次序及時間，由一系列影像、聲音及其相關文字所組成之獨立單元內容。」第3條規定：「本法之主管機關為國家通訊傳播委員會。」第27條第2項、第3項第4款規定：「（第2項）製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。（第3項）衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商播送之節目或廣告內容，不得有下列情形之一：……四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」其立法理由為：「三、……明定製播新聞及評論應注意事實查證及公平原則。四、……另考量事實查證為製播新聞之必要程序，為避免因未查證或查證不確實，致新聞製播發生被片斷取材、煽情、誇大、偏頗等失衡情事，致生損害於公共利益者，爰增訂第4款，至所定事實查證原則，參酌司法院釋字第509號解釋意旨，係指衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司或代理商就其所提供之資訊來源及所提出之證據資料，雖不以能證明其真實為必要，惟仍應有相當理由確信其為真實。」同法第53條第2款規定：「衛星廣播電視事業、境外衛星廣播電視事業之分公司、代理商或他類頻道節目供應事業有下列情形之一者，處新臺幣20萬元以上200萬元以下罰鍰，並得令其停止播送該節目或廣告，或採取必要之更正措施：……二、違反第27條第3項第2款至第4款……規定。」

㈡又「言論自由為民主憲政之基礎。廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，為憲法第11條所保障之範圍。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自

由情事。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制。」「言論自由為人民之基本權利，憲法第11條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其傳播方式為合理之限制。」分別為司法院釋字第364號解釋理由書及釋字第509號解釋文所明揭。

㈢行政程序法第159條規定：「（第1項）本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。（第2項）行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」可知行政機關為行使法律所授予裁量權，在遵循法律授權目的及範圍之內，必須實踐具體個案正義，惟顧及法律適用的一致性，符合平等原則，乃訂定行政裁量準則作為下級機關行使裁量權之準據，既能實踐具體個案之正義，又能符合平等原則，自非法所不許。查裁量基準第2點第2款規定：「本會裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件違法行為評量表（以下簡稱評量表，表1、表2與表3）及違法等級及適用裁處參考表（表4之1、表4之2及表4之3），適用於下列違法案件：……㈡依衛星廣播電視法第46條至第63條裁處者。……」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1、表2或表3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4之1、表4之2或表4之3），擬具適當之處分建議。」乃衛廣法主管機關即被上訴人，為就法律授予裁罰裁量權之行使，在遵循法律授權目的及範圍之內，為實踐具體個案正義，並顧及法律適用之一致性及符合平等原則，就衛廣法第53條所

定違規案件之不同情節，以「行為評量表（表3）」所列考量項目：違法情節或營運型態（擇一）（50分）、2年內裁處次數（含警告）（35分）、其他判斷因素（15分）（包含下列加重或減輕事由：有無將違法情節做適當修正、一行為違反數個行政法上義務、行為應受責難程度、違反行政法上義務所得之利益及所生影響、受處罰者之資力、諮詢委員會議提出之處理建議、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），逐項予以評分後，再依總積分對照「等級及適用參考表」予以不同程度之處罰金額，乃主管機關基於裁量職權所訂之行政規則，不生對人民權利之行使增加法律所無限制之問題，核與法律授權目的尚無牴觸，亦與法律保留原則無違，被上訴人自得援引上述裁罰基準作成行政處分。至於裁量基準中「2年內裁處次數（35分）」，以行為人累積之違規次數作為裁罰額度之審酌因素，寓有行為人違規情節輕重之考量，符合行政罰法第18條第1項「應受責難程度」範疇，核亦無違反法律優位原則、法律保留原則。上訴意旨主張裁量基準有違法律優位原則及法律保留原則云云，並不足採。

㈣經查，上訴人經營之中天新聞台頻道，其「中天午間新聞」「中天晚間新聞」節目，分別於108年3月28日12時16分、18時8分及19時5分許起播報系爭新聞1（內容為「蘇貞昌開罵10天後……NCC開罰中天100萬元」「中天新聞遭重罰百萬　韓國瑜：盼委員重新思考」「痛批NCC開罰百萬不公　韓粉挺中天高喊加油」等，並於畫面左上方持續播放「報韓國瑜新聞太多」「NCC重罰中天百萬」標題）；另於中天新聞台頻道之「中天晚間新聞」節目，於108年3月27日19時1分許播報系爭新聞2（內容為「NCC重罰中天百萬」及「記者旁白：『對於關西機場搜救報導，也被裁罰40萬元，但事發第一時間各台報導角度大同小異，只有1家被罰，NCC卻毫無說法。』」）等情，乃原審於109年6月16日勘驗上開節目光碟內容所確定之事實，並為兩造所不爭執（見原審卷一第381

至423頁）。從而原判決論明：上訴人為衛星廣播電視事業經營者，製播新聞時，應遵守衛廣法相關法令，注意本於事實查證原則，不得損害公共利益，惟上訴人對於其之前究竟因何違規行為而遭裁罰（即系爭新聞稿第1則〔見原審卷一第154至155頁〕所指上訴人前遭被上訴人裁罰者，其一為中天新聞台108年2月28日播出「中天晨報」節目，以「協助？盯場？直擊星國大使忙碌低頭回報」標題，並出現「盯場」等字眼，違反衛廣法第27條第3項第4款事實查證原則規定，裁處60萬元；其二為中天新聞台108年2月18日新聞報導出現標題「異相？！三市長合體　天空出現『鳳凰展翅』雲朵」，違反衛廣法第27條第3項第3款公序良俗與第4款事實查證原則規定，裁處40萬元；兩者合計裁處100萬元），暨上訴人並未因報導關西機場搜救而遭被上訴人裁罰等情，乃身為當事人之上訴人所明知，上訴人卻以上開遭裁罰100萬元之事由，連結與裁罰事實無關之「蘇貞昌開罵10天後……NCC開罰中天100萬元」「中天新聞遭重罰百萬　韓國瑜：盼委員重新思考」「痛批NCC開罰百萬不公　韓粉挺中天高喊加油」等內容，並於畫面左上方持續播放「報韓國瑜新聞太多」「NCC重罰中天百萬」標題，而為系爭新聞1之報導；復連結其未遭裁罰40萬元之關西機場搜救報導，逕稱「NCC重罰中天百萬」及「記者旁白：『對於關西機場搜救報導，也被裁罰40萬元，但事發第一時間各台報導角度大同小異，只有1家被罰，NCC卻毫無說法。』」而為系爭新聞2之報導，則被上訴人本於其為衛廣法之主管機關，審酌廣電諮詢會議之建議，認定系爭新聞1、系爭新聞2為上訴人於不同時間以不同新聞內容而為報導之兩次違規行為，爰以原處分1、原處分2，分別裁罰上訴人，於法即無不合，原判決因而駁回上訴人在原審之訴，經核並無違誤。原判決復就上訴人主張其僅係將同一事件分次報導，原處分違反連續處罰、一行為不二罰及比例原則，衛星廣播電視事業更正錯誤報導後，即得依衛廣法第44條規定免除其已發生之違規事實而不予處罰

等節，如何不足採取，均已詳為論斷，尚無所謂判決不適用法規或適用不當之違背法令情形。上訴意旨猶執前詞，主張身為衛廣法主管機關之被上訴人，負有就其涉己事務而迴避之義務，否則有球員兼裁判之違反公務員迴避程序之法理，衛廣法第44條旨在保障媒體更正權，若上訴人未更正，被上訴人應向法院提起損害賠償訴訟，而非由被上訴人自行認定開罰，方符合客觀公正之行政程序云云，無非係執其一己之主觀見解而再事爭議，所訴委不足取。

㈤本院為法律審，依行政訴訟法第254條第1項規定，應以高等行政法院判決確定之事實為判決基礎，當事人在上訴審不得提出新攻擊防禦方法或新事實、新證據資為上訴之理由。上訴意旨主張：原處分片面援引廣電諮詢會議不利於上訴人之意見，參照本院110年度上字第735號判決及原審110年度訴字第889號判決意旨，原審對廣電諮詢會議之組成是否合法並未加以調查，有未依職權調查證據之違法云云，乃上訴人於原審言詞辯論終結後提出之新的攻擊防禦方法，本院無從加以審酌，併此敘明。

㈥綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　10　　月　　12　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　林　惠　瑜

法官　梁　哲　瑋

法官　李　君　豪

法官　曹　瑞　卿

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　10　　月　　16　　日

書記官　莊　子　誼