最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第662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　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　陳忠儀　律師
　　陳家祥　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110年8月24日臺北高等行政法院109年度訴字第942號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件上訴人代表人原為潘祖蔭，依序變更為廖麗生、梁天俠，茲據其等具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、緣被上訴人以上訴人經營之中天新聞台於民國108年11月6日23時26分許播出之「新聞龍捲風」談話性節目（下稱系爭節目）以「綠扭曲怕青年議題被韓殺到底？強強滾：有網軍都要翻了」為標題之相關內容，節目來賓「強強滾」（姓名：○○○）陳稱：「有1個1450（指網軍）跟我說，你叫那些人不要罵我們，我們1450一個月領新臺幣（下同）10幾萬元是基本的，也有領30、40萬元，高的領100多萬，整條線像肉粽這樣，你說你讓我們賺到12月底，讓我們賺，因為明年1月11日要選舉了，讓他們賺到12月底，他們也知道違背良心。」「民進黨時代才有1個月10幾萬、20幾萬，這是1450講出來，他說有的賺50、60萬，兩個月給他們賺幾十萬，賺

到12月底，他1月1號到1月11號投票那10天才會回過頭來說，我們良心發現會來支持韓國瑜，因為我們所做的都是假的都是騙的」（下稱系爭節目內容），違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第4款規定，依同法第53條第2款規定，以109年6月15日通傳內容字第10900055150號裁處書（下稱原處分）處上訴人罰鍰60萬元，上訴人不服，提起行政訴訟，聲明：原處分撤銷。經原判決駁回，乃提起本件上訴。

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上訴人於製播新聞節目時，不論係以何種形式為之，均應受衛廣法第27條第3項第4款規定所揭示事實查證原則之拘束。系爭節目並非現場直播，而為提前1個小時製作，對於○○○片面陳稱消息來源係來自選舉造勢場合並非熟識之人所告知等語焉不詳之詞，上訴人本有時間進行第三方查證，卻未切實依循其自行訂定之新聞性政論節目製播準則針對消息來源之可信度進行查證，確有違反事實查證義務。

㈡被上訴人考量上訴人為衛星廣播事業，本有遵守衛廣法等相關規定之義務，卻任令系爭節目違規播出，按其情節應屬應注意並能注意，而未注意，主觀上有過失應可認定。審酌本件違法情節或營業型態，等級列為「普通」等級，及2年內曾因相同違法構成要件之行為所受裁處次數，對應國家通訊傳播委員會裁處違反廣播電視法及衛廣法案件裁量基準（下稱裁量基準）之規定，上訴人違反衛廣法第53條違法等級為第3級，罰鍰額度為60萬元，經被上訴人以原處分裁處，應屬有據，核無裁量瑕疵之情形存在等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

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「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。次按系爭節目係與選舉公共利益有關之新聞節目，其內容對於無論是否認同參選者理念之選民而言，都可能因此激化對立與判斷疑惑，使選情波動於兩極，影響每位參選者爭取更多選民認同其選舉理念之付出與努力，上訴人身為專業新聞媒體，於製播系爭節目自應注意事實查證及公平原則，審慎以對。

㈢經查，系爭節目以「綠扭曲怕青年議題被韓殺到底？強強滾：有網軍都要翻了」為標題，而節目製作團隊於該節目錄製前有提供一張大方向之詢問單給參與錄製系爭節目之來賓「強強滾」（姓名：○○○），節目於當天錄製，並於錄製1小時後播放。○○○對其在系爭節目談論之系爭節目內容消息來源，表示是在太多人以致誰是誰都分不清楚之造勢場合中閒聊而得，並不知道他們是誰，而上訴人在節目錄製中並未詢問其所發表談話之消息來源，工作人員於錄完影後詢問這些話哪裡來的，他回說全國的人都知道○○○當行政院農業委員會的網軍這件事，但他並不清楚其所稱之1450與○○○之間有無關係等情，為原審依據系爭節目錄影檔案、節目內容相關譯文及證人○○○於原審之證詞等依法確定之事實。是原判決論明：上訴人於系爭節目錄製前已擬妥詢問單供節目現場來賓參考，得以掌握節目來賓發言之主旨及方向，系爭節目並非現場直播，而為提前1個小時製作，上訴人應注意且有時間對於○○○片面談論而消息來源語焉不詳之詞進行第三方查證，惟僅在系爭節目打上「風水民俗請勿盡信」等無關之警語，未切實依循其自行訂定之新聞性政論節目製播準則針對消息來源之可信度進行查證，確有違反衛廣法第27條第3項第4款規定情事，並具有過失，原處分依同

法第53條第2款規定，並依裁量基準核算本件違法等級屬第3級(積分21-30分)，裁處上訴人罰鍰60萬元，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。

㈣被上訴人依廣播電視法（下稱廣電法）第34條之3第2項及衛廣法第33條第2項授權訂定之「電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法」（下稱管理辦法）第2條第5款規定：「本辦法用詞，定義如下：……五、新聞節目：指以事實為基礎之新聞報導、評論或其他形式之節目。」乃主管機關對於衛廣法第4章節目及廣告管理（衛廣法第27條至第41條）所訂定，足為衛廣法第27條第3項第4款所稱製播「新聞節目」定義之參考。依前述衛廣法第27條第2項、第3項第4款規定之脈絡及其立法理由，以及同法第2條第10款節目之定義及管理辦法第2條第5款新聞節目之定義可知，衛廣法第27條第3項第4款所稱之「製播新聞」為製播新聞節目，而新聞節目係指以事實為基礎之新聞報導、評論或其他形式之節目，因此，製播以事實為基礎之新聞報導、新聞評論或其他形式之節目，俱屬製播新聞之範疇，均有衛廣法第27條第3項第4款規定之適用。本件上訴人所製播之系爭節目，形式上雖為談話性節目（政論節目），然其內容係以當下發生之選舉新聞為基礎，由主持人與來賓進行同步討論、互動為主軸之節目，符合新聞節目定義，自屬新聞節目。原判決認定系爭節目屬於新聞節目，並就上訴人未盡事實查證義務詳述其認事用法之理由，經核並無違誤。上訴意旨主張原審未調查詢問單內容，亦未交待查證義務之標準，上訴人究應採取哪些行動，才符合事實查證義務，且廣電法與衛廣法為不同規範，本件與廣電法及其施行細則無涉，系爭節目應為評論性節目並非新聞節目，不應以上訴人違反衛廣法第27條第3項第4款處罰上訴人等詞，指摘原判決違背法令，並無可採。

㈤按行政程序法第159條明文規定主管機關對於法律允許行使裁量權之事項，得訂頒裁量基準以供個案處理適用，旨在對

於輕重有別之個案有可依循之一致性基準，以求符合平等原則。本件裁量基準所定裁量表，係以違法情節或營運型態、2年內裁處次數、其他判斷因素包括：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無法回復原狀等事由，列為應予考慮加重或減輕之事由，依表定配分原則逐項評分，再予加總對照裁處參考表所定依分數分級之應予裁罰金額，核其內涵即係審酌違規案件之不同情節，將行政罰法第18條第1項所規定應審酌「違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力」等節，予以具體化於本件裁量基準之評量表及參考表，評量表中「2年內裁處次數」即具有行為人違規情節輕重之考量，本件裁量基準經核無違反法律優位原則、法律保留原則。上訴意旨指行政罰法並未將過去違章次數，作為裁處罰鍰之審酌依據，惟裁量基準為行政規則，不僅以2年內受裁處次數作為本次處罰之加重或加倍事由，且無待行政救濟確定前受裁處為合法，即予納入考量，違背行政罰法，違反法律優位原則、法律保留原則，原判決未予審查宣告裁量基準牴觸行政罰法第18條第1項規定而違法，實有判決不適用法規及適用法規不當之違背法令云云，亦無可採。

㈥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。經查，原判決就上訴人於原審有關閱覽諮詢會會議紀錄之主張，嗣經被上訴人於原審提出該會議紀錄供閱等情業已敘明兩造包含此部分在內之其他攻防方法均與判決結果不生影響，無論述必要甚明。至上訴意旨主張：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。

㈦綜上，上訴論旨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　　113　　年　　3　　月　　29　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　蔡　如　琪

法官　陳　文　燦

法官　林　淑　婷

法官　簡　慧　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　113　　年　　3　　月　　29　　日

書記官　蕭　君　卉