最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第697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25日臺北高等行政法院109年度訴字第941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、緣被上訴人以上訴人經營之中天新聞臺於民國108年11月29日「大政治大爆卦無色覺醒」節目（下稱系爭節目），於15時3分許播出以「現代空城計？籲唯一挺蔡布疑陣民調"假"到極致？」、「假民調亂誰陣腳？沉默螺旋vs.西瓜效應背水一戰？」為標題之以下內容：㈠主持人：「強強滾大哥問一下？你最近有看民調嗎？感覺奇奇怪怪，你現場感受到的氣氛怎麼跟民調的數字會差那麼多。」㈡強強滾：「我現在跟你們講，民調怎麼講給你聽，我們現在摸心肝，你在外面講沒關係，講沒關係你不用怕，你在外面有聽到有人批評韓國瑜嗎？說落跑市長，有嘸？」㈢現場民眾：「有！」強強滾：「『那個落跑市長沒在做』，有聽過嗎？那1個月去拿5,000的，你去注意看看那是什麼人，那都是領5,000的，那些人都是領5,000的啦，你不用反駁那都是領錢的，他們都是領5,000的，那都是幫民進黨在罵韓國瑜『落跑市長那個沒用、那個落跑沒有在做工作、市長還沒當完就

走』，你們有聽過嗎？（現場民眾：有）那個1個月領5,000，記好喔，那個鄰里長發下來，1個月領5,000，這叫做他們的小放送器，他們都在說韓國瑜壞話，替民進黨說話，那個領5,000，這樣你知道了嗎？這樣你這樣有清楚嗎？你看現在誰講給你聽，那個都是領5,000，你有沒有聽過誰講給你聽，那個都是領5,000，你有沒有聽過『韓國瑜不好啦，都跟大陸共產黨綁在一起，紅色的』，這你有聽過？……」（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00000000000號裁處書（下稱原處分）處上訴人罰鍰新臺幣（下同）60萬元。上訴人不服，遂提起行政訴訟，並聲明：原處分撤銷。經原審判決駁回後，乃提起本件上訴。

二、上訴人起訴之主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以其理由略謂：

㈠上訴人所製播之系爭節目有衛廣法第27條第3項第4款規定之情形：

1.依衛廣法第27條第2項、第3項第4款規定之脈絡、其立法理由，及同法第2條第10款節目之定義、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款新聞節目之定義可知，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。經原審會同兩造當庭勘驗系爭節目影片光碟結果，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新聞事件即韓國瑜就民調之呼籲及相關「查水表」事件為基礎，所同步進行棚內現場來賓評論，及外景現場來賓與現場民眾陳述、互動為主軸之節目，符合前述新聞節目之定義，自屬新聞節目之一種。

2.依系爭節目內容可知，外景現場來賓「強強滾」即張銘誌在系爭節目公然指稱散布不利總統候選人韓國瑜訊息之人士，都有領取鄰里長發放之5,000元，已非意見表達，而屬事實陳述，且系爭節目具有直播、報導、採訪的特性，來賓揭露此則具有影響總統選舉之煽動性、爆料性新聞訊息，上訴人身為製播系爭節目之衛廣事業，自應基於自律觀念善盡其社會責任，謹慎且客觀查證，以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，影響公眾視聽權益。上訴人製播新聞時，尤其是涉及政治敏感話題，應依上訴人制定之「新聞性政論節目製播準則」（下稱製播準則）第4點、第5點、上訴人於108年1月17日訂定之「新聞事實查證辦法」（下稱查證辦法）第2條、第3條、第5條、第13條規定，於採、編、播等環節，持質疑態度客觀檢視事件訊息之正確性、合理性，妥就消息來源、訊息內容正確性，審慎查證，並為及時之更新或為必要之平衡報導，以避免不當誤導，善盡其身為媒體之社會責任。系爭節目為直播，來賓於直播節目之陳述或非上訴人所得完全掌控，但上訴人仍得透過直播前之節目流程安排，瞭解所邀來賓擬陳述之內容，亦得於直播中透過主持人之發問或言語穿插平衡來賓之陳述，並得於直播後播出政府單位之回應，以避免偏頗失衡，致生損害於公共利益。惟揆之系爭節目製播過程，上訴人就來賓「強強滾」即張銘誌所為系爭節目內容，無論是外景現場主持人或棚內現場主持人，均未於直播中透過發問或言語穿插平衡來賓「強強滾」之陳述，上訴人亦未製作提醒、警告之警語或為平衡說明，或進行事後查證，播出政府單位之回應，而為及時之更新或為必要之平衡報導，上訴人僅於製播系爭節目內容後，由棚內現場主持人提及：「我們接下來聽一下韓國瑜接受媒體的聯訪」後，隨即插播約2分鐘韓國瑜與張善政之聯訪新聞，然後上訴人又繼續製播來賓「強強滾」後

續之發言，並無任何說明插播該則新聞之目的，亦非就系爭節目內容所為之事實查證或報導，顯見上訴人就製播系爭節目內容並未落實事實查證原則，且系爭節目為總統大選前製播之節目，系爭節目內容會使民眾與社會對國家政治制度及秩序產生懷疑，進而可能影響選民之判斷及選舉之公平性，致生損害於公共利益，已構成衛廣法第27條第3項第4款規定之情形。至於上訴人所述對照卡神楊蕙如事件，來賓「強強滾」所述內容並非空穴來風，並無證據證明，僅屬上訴人臆測之詞；另所提來賓「強強滾」即張銘誌於臺北高等行政法院109年度訴字第942號事件之證詞，亦僅為張銘誌於108年11月6日中天新聞臺所製播「新聞龍捲風」節目所提及「有1個1450（指民進黨之網軍）跟我說，你叫那些人不要罵我們，我們1450一個月領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。」等語之消息來源，及上訴人有無詢問其消息來源，此均與系爭節目內容之事實查證無涉，亦不足作為有利於上訴人之認定。上訴人身為衛廣業者，自應注意遵守衛廣法相關規定，對於所經營中天新聞臺所製播系爭節目內容，來賓公然指述散布不利總統候選人韓國瑜資訊之人士，均有領取鄰里長發放之5,000元，已涉及公共議題，當應本於自律觀念盡其社會責任，就其事實謹慎查證，以免民眾因錯誤認知或不當誤解，對公共利益造成影響，上訴人又無不能注意之情事，竟疏未注意遵守，致有衛廣法第27條第3項第4款規定之情形，自應負過失之責。

㈡原處分之作成程序並未違反國家通訊傳播委員會組織法第10條第3項及第7項規定：

被上訴人彙整系爭節目基本資料、涉違規播出內容及上訴人陳述之意見等為議案，提交109年3月30日召開109年第2次「廣播電視節目廣告諮詢會議」（下稱系爭諮詢會議）討

論，經出席之16位諮詢委員逐一表示意見，除1位諮詢委員認為衛廣法第27條第2項並無罰則，政論節目之事實查證原則應樹立更明確之標準，而建議發函改進外，其餘15位均認為違反衛廣法第27條第3項第4款規定，建議處理方式：「擬處內容：予以核處。違規情節：普通。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，處罰鍰60萬元。」被上訴人將系爭諮詢會議討論案件之建議及擬處方式，提被上訴人109年5月13日第909次委員會議（下稱系爭委員會議）討論，於就系爭節目內容進行討論後為決議。依國家通訊傳播委員會組織法第10條第7項及國家通訊傳播委員會召開聽證會作業要點第4點規定，被上訴人經審酌後，未再召開聽證會即作成原處分，核未違反衛廣法第27條第3項第4款規定。末依國家通訊傳播委員會組織法第10條第3項前段及國家通訊傳播委員會委員會議議事要點第2點第2項規定，被上訴人召開系爭委員會議時，當時被上訴人係由委員5人組成，包括代理主委陳耀祥、其他委員洪貞玲、孫雅麗、鄧惟中、郭文忠等4人，則被上訴人委員總數為5名，會議當日因代理主委陳耀祥公出，由委員洪貞玲代理，其他委員孫雅麗、鄧惟中、郭文忠均出席，而本件議案經4名出席委員審議並一致決議系爭節目內容違反衛廣法第27條第3項第4款製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益之規定，依同法第53條第2款核處60萬元，已逾委員總額過半數之同意，其決議並未違反國家通訊傳播委員會組織法第10條第3項規定。

㈢原處分並未違反明確性原則、比例原則，亦無裁量怠惰之違法：

原處分客觀上已足使上訴人明瞭其受裁處之原因事實、罰鍰金額、被上訴人認定事實所憑之理由、裁量理由及其依據之法令，足見並無違明確性原則。又被上訴人係參考系爭諮詢會議之意見，並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違法行為評量表（下稱評量表）之規

定，以製播新聞違反事實查證查證原則普通等級（10分）、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00000000000號、108年5月1日通傳內容字第00000000000號、108年5月9日通傳內容字第00000000000號、108年5月9日通傳內容字第00000000000號、108年8月27日通傳內容字第00000000000號及108年8月28日通傳內容字第00000000000號裁處書裁處6次，依序為20萬元、60萬元、100萬元、40萬元、80萬元、80萬元（1次3分，共18分），無其他判斷因素之加重或減輕事由，合計總積分28分，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（下稱裁量基準）違法等級及適用裁處參考表（下稱參考表）係屬第3級，對應衛廣法第53條之罰鍰額度為60萬元，並經系爭委員會議決議，而以原處分裁處上訴人60萬元，應屬有據。至於上開6次裁處縱經上訴人提起行政救濟，尚未經裁判確定，亦不影響該等裁處之效力及本件違規次數之認定。是上訴人主張原處分未審酌行政罰法第18條所定事項，有裁量怠惰之違法，並違反行政程序法第7條比例原則等語，均不可採等語。

四、本件經核原判決尚無違誤，茲就上訴理由補充論究如下：

㈠按衛廣法第2條第10款對於「節目」一詞有所定義，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；惟對於節目之類型則未有規定其分類及定義。次按廣播電視法（下稱廣電法）第2條第6款對於「節目」之定義，為「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」與衛廣法對於「節目」之定義，完全相同；惟關於節目之分類則明定於該法第16條，第1款為「新聞及政令宣導節目」，就「新聞節目」之定義，則規定於廣電法施行細則第13條第1項前段：「指以事實為基礎之新聞報導、評論或其他形式之節目」。此外，廣電法第34條之3第2項及衛廣法第33條第2項共同授權訂定之管理辦法第2條第5款亦為相同定義「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」。查衛廣法與廣電法同為促進業者之健全發展、保障公眾視聽權益、維護視聽多元化（參各該法第1條規定）而制定，基於立法目的之必要，分別對於衛星廣播電視事業及廣播電視事業之設立、營運、節目及廣告等，依其性質有一定之管理規定。故從衛廣法與廣電法之立法目的、規範事項等，可知該二部法律所規範之事業雖有傳送媒介之不同，惟從規定內容以觀，則係性質近似之法律，對於法律條文之解讀自有共通或近似之處。另對收視觀眾而言，經由衛星廣播電視事業播送所收看之新聞節目，與從廣播電視事業所傳送之新聞節目，並無不同。從而，雖衛廣法及其授權訂定之施行細則對「新聞節目」一詞均未有定義，惟解釋上自得參酌廣電法施行細則及管理辦法對於「新聞節目」之定義。原審逕援引管理辦法第2條第5款規定作為衛廣法上新聞節目之定義，其結果並無二致，爰為法律解釋之補充如上。原審調查勘驗系爭節目影片光碟，自影片所錄108年11月29日14時起迄16時止之新聞節目全程。系爭節目內容有影像及聲音呈現之部分始自當日15時3分許迄15時5分許。在此之前為攝影棚內主持人及棚外之外景主持人先後與各該現場來賓對談民調結果不可信，某候選人呼籲選民遇上民調即回答唯一支持另名候選人之新聞事件。系爭節目內容之後，則接續有該候選人接受訪問之影音；再有棚外主持人與棚外來賓對談民調真假之話題；緊接著為棚內主持人與棚內來賓對談所謂「查水表」事件；再則是棚外主持人報導主計處公布低薪問題，並邀在場民眾表示意見；最後回到棚內主場人邀請來賓代表競選辦公室發言，最末影像結束於當日16時等節，經原審載明於勘驗筆錄（見原審卷第149、153-205頁），並據之認定系爭節目雖具談話性節目之型式，惟其內容係以當下發生之新聞事件即某候選人就民調之呼籲及相關「查水表」事件為基礎，同步進行棚內及外景現場來賓與現場民眾討論、互動為主軸之節目，符合新聞節目之定義，自屬新聞節目。經核原審敘明其

勘驗所得心證，認定系爭節目屬於新聞節目，核其就取捨證據所為事實之認定，及法律之適用，均無違誤。上訴意旨主張管理辦法係被上訴人依衛廣法第33條第2項之授權所訂定，不應適用於同法第27條第3項第4款之規定；又系爭節目為「評論性節目」，應適用衛廣法第27條第2項所規範的「新聞及評論」，應由利害關係人主張同法第44條請求更正或提起民事侵權訴訟等途徑來捍衛權益，而非由被上訴人裁罰，原判決顯有不適用法規之違背法令云云，即屬無據。

㈡原審復依勘驗所得，論斷系爭節目內容乃外景現場來賓別號「強強滾」之訴外人張銘誌在上訴人所製播之系爭節目，面對棚外在場群眾指稱散布不利某候選人訊息之人士，皆有領取鄰里長發放之5,000元等語，此已屬事實陳述，且系爭節目具有直播、報導、採訪等特性，上訴人為製播系爭節目之衛廣事業，得於直播前先行瞭解所邀來賓擬陳述之內容，以盡其查證義務，並為及時之更新或為必要之平衡報導，乃疏漏未為，系爭節目內容經過播送，會使民眾與社會對國家政治制度及秩序產生懷疑，進而可能影響選民之判斷及選舉之公平性，致生損害於公共利益等語。原審乃依衛廣法第27條第3項第4款規定之誡命，依上訴人自行訂定之製播準則第4點（見原審卷第300頁）、查證辦法第2條、第3條、第5條查證原則第1項、第13條新聞更正規定（見原審卷第301-302頁）等上訴人為善盡其媒體社會責任所自訂之自律準則，析論上訴人對於製播新聞，應依上開準則，於採、編、播等環節，持質疑態度客觀檢視事件訊息之正確性、合理性，妥為查證，並為及時之更新或為必要之平衡報導，以避免不當誤導；並指出上訴人對於參與直播節目之來賓所為陳述，得透過直播前之節目流程安排，瞭解來賓擬發表之內容，主持人亦得於直播中適時發問或發言穿插平衡來賓之陳述，並得於直播後播出關係人之回應，以避免偏頗失衡等語。經核原審以媒體之社會責任為基礎，闡述媒體對於直播之新聞節目，視其情況得為如何落實事實查證原則之具體作為，合於經驗

法則，亦合於衛廣法第27條第3項第4款之規範目的，所為論斷並無違誤。查上訴人基於法律對於衛星廣播電視事業落實事實查證原則之要求，本應視其所製播新聞節目之內容、型態、節奏，採取適時適當之具體作為，以避免義務之違反。本件上訴人邀請來賓參與新聞節目，彼等間在事前自具有一定之合意，上訴人提供平台供來賓發言，與來賓達成避免發表虛妄言論之約定，乃其克守媒體責任履行法定義務之應然。故上訴人非不得事先了解來賓準備發言之內容，視情況為一定之約定以落實事實查證原則。此舉非在審查或禁止來賓之言論，蓋上訴人本無提供平台予來賓虛妄發言之義務，來賓亦得自行另擇管道發表其言論，不致使其言論自由受到侵害。是以，上訴人主張原判決指上訴人得透過直播前之節目流程安排，瞭解來賓擬陳述之內容，實係要求上訴人對於來賓之政治性言論作事前審查，違反司法院釋字第744號等解釋揭示對於言論原則上不應事前審查之意旨，且原判決所持理由空泛，難以理解如何事前經由節目流程安排來瞭解來賓之言論，而有判決不備理由之違法云云，即難成立。又查，原審指出上訴人應為衡平報導之具體作為，係依上訴人自訂查證辦法第13條新聞更正「新聞事件之發展可能隨時間演變，若發現錯誤或當事人已有所澄清，必要時宜為及時更新或為必要之平衡報導」之自律規範導引而來，旨在強調上訴人處理新聞事件應本於自訂之規範辦理，如有發現錯誤或所涉及之當事人已提出澄清時，應為平衡報導，以善盡媒體責任。至衛廣法第44條係規定衛星廣播電視事業於接到利害關係人要求更正時，如已播出之節目內容確有錯誤，即應為更正，反之則附具理由予以答覆，旨在課予業者對於利害關係人之要求應為一定之處理，此項規定不因上訴人自訂主動平衡報導之自律規則，而被架空；又業者對於利害關係人之要求，得本於其查證結果而為處理，允其自主決定，並無寓含審查上訴人政治性言論之意義。故上訴人主張原判決將「平衡報導」及「事實查證」混為一談，認定平衡報導即等

同於事實查證，有理由矛盾之違法；本件縱向民進黨或其特定人士詢問也不可能得到承認來賓指述事實為真之答覆，並無實益；本件系爭節目內容之播出，應由利害關係人依衛廣法第44條請求更正報導，而非要求上訴人應於播出時即必須平衡報導，原判決之見解將架空衛廣法第44條規定，且實質上等於對上訴人所發表之政治性言論為事前審查；原判決之見解顯有判決不適用衛廣法第44條之違法云云，均無足採。再查，關於本件系爭節目內容之播出如何致生損害於公共利益一節，業經原審依勘驗光碟所得，敘明系爭節目具有直播、報導、採訪的特性，系爭節目內容為具有影響總統選舉之煽動性、爆料性新聞訊息，使民眾與社會對國家政治制度及秩序產生懷疑，進而可能影響選民之判斷及選舉之公平性，致生損害於公共利益等語。查衛星廣播電視事業製播節目，將製作者所欲向社會大眾表達之單元影音內容，經由衛星科技無遠弗屆傳送，處於被動收視之觀眾經由視聽感官接收，因有智慧而產生自動化之心智活動，於個人之意念、思維發生一定的影響。系爭節目內容之播出正逢大選競選期間，民主國家以選舉決定關係國家未來發展之領導人，一般而言選民對於競選者之才德賢能鮮少不加關注者，系爭節目內容指向特定候選人競選團隊使用不當手段攻訐他候選人，收視者接收促發其意念對特定候選人產生一定程度之不滿或狐疑，堆疊記憶於思維中自會影響其投票意向。原審依其調查證據之結果，審酌系爭節目之型態、播送之時機，及系爭節目內容等節，論斷系爭節目內容之播出，對於選民之判斷及選舉之公平性有所影響一節，合於一般經驗法則及論理法則，並無違誤。乃上訴主張原判決所為認定，並無事證可佐，而有理由未備之違誤，即無可採。

㈢本件原處分之作成，先由被上訴人提交系爭諮詢會議討論，出席之16位諮詢委員中之15位均認為上訴人播送系爭節目內容已違反衛廣法第27條第3項第4款規定，而決議提出予以核處，違規情節屬於「普通」，依同法第53條第2款規定處罰

鍰60萬元之建議。被上訴人遂提交系爭委員會議討論，決議系爭節目內容違反衛廣法第27條第3項第4款製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益之規定，依同法第53條第2款核處60萬元等節，為原審所認定之事實，本院自得採為裁判之基礎。上訴人於上訴始主張依廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點(下稱設置要點)第3點、第7點、第9點，及廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則(下稱作業原則)第2點、第3點、第4點第1款、第2款、第5點等規定，可知系爭諮詢會議的組成，須有專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者39至51人，由被上訴人主任委員從中遴選19人，至少有2分之1出席會議，方為適法。依本院110年度上字第735號判決及臺北高等行政法院110年度訴字第889號判決之見解，廣播電視節目廣告諮詢會議之組成是否合法，確實會影響到原處分適法性之判斷，尤其本件原處分所記載之裁罰理由，全部片面援引系爭諮詢會議中不利於上訴人之意見。故系爭諮詢會議由16位諮詢委員出席組成是否合法，影響原處分之合法性，此16人係由主任委員遴選19人後，共有16人出席諮詢會議？抑或是主任委員僅挑選16人，而未選足19人？如未符合法定人數，則補足至19人後諮詢會議之結論是否有可能改變？乃原審對此未依職權調查，亦未說明未予調查之理由，而有判決不備理由之違法等語。經查：依設置要點第3點、第7點、第9點，及作業原則第2點、第3點、第4點第1款、第2款、第5點等規定可知，被上訴人處理涉及違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節的節目或廣告內容時，應先由被上訴人主任委員自39至51人的諮詢委員名單中遴選19人組成諮詢會議，並指定被上訴人代表1人召集並主持諮詢會議，經19名委員至少有2分之1（即10人）出席開會，參考被上訴人幕僚單位就案件違章事實與法律構成要件之涵攝的分析整理及討論後，作成應予核處、發函改進或不予處理的處理建議，再提請被上訴人委員會議審議。本院110年度上字第735號判決所持法律見解，略以：「諮詢

會議設置要點及諮詢會議作業原則屬於上訴人依行政程序法第159條規定就機關內部組織及業務處理方式所訂頒之行政規則，雖然為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象性規範，然諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則明確規範召集諮詢會議之時機、組成諮詢會議之方式、召開會議之法定門檻、作成處理建議之審議方法及表決門檻等，經由上訴人長期適用，建立起規律之行政實務，如無合理理由，自不得對相同事件為不同於該行政實務之處理，從而產生行政自我拘束之效果。如上訴人就特定涉及違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節的節目或廣告內容，以悖於諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則之規範內容為處置，未維持其長期遵循之行政實務，即屬無正當理由為差別待遇，違反平等原則，所為之行政行為即屬違法。」（見該判決理由□之㈣）末則敘明該案事實為13名委員組成諮詢會議，有5位委員認為該案新聞未涉違法，不予處理或發函改進即可；有8位委員認為已違法。即諮詢會議委員認定新聞違法及未涉違法的差距僅有3票，倘上訴人確實遵照設置要點第7點規定遴選並通知19名諮詢會議委員出席討論交換意見後，投票結果是否仍維持予以核處之處理建議，即有疑問，因認漏未遴選並補通知該5名諮詢會議委員之瑕疵，已達足以變動該次諮詢會議處理建議之程度，上訴人委員會議係在資訊、見解尚未齊全之情況下作成原處分，自有判斷上之遺漏，原處分之適法性即受動搖等語（見該判決理由□之㈤3.）。可知本院前判決所持見解係以諮詢會議組成及表決情形之瑕疵，是否嚴重到如無瑕疵即有變動處理建議結果之可能，來判斷處分之合法性。乃本件系爭諮詢會議係由16位諮詢委員出席組成，其中15位均表示上訴人已經違反衛廣法第27條第3項第4款不得有「製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益情事」之情事，並以多數達成共識之處理建議為「擬處內容：予以核處。違規情節：普通。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，處罰鍰60

萬元。」原審固未調查系爭諮詢會議組成之過程，惟依前揭設置要點第7點規定，諮詢會議委員成員最多為19人、最少為10人，本件有16人出席已達組成人數，而其中有15人認定上訴人已構成違章行為，則縱以滿額之諮詢會議19位委員為計算，依作業原則第4點第1款規定，15人之意見也已過半而得作成具共識之處理建議。從而，縱系爭諮詢會議之組成有程序上之瑕疵，惟本件處理建議既已具過半數之實質，實現設置要點第1點「擴大公民參與及廣納社會多元觀點」之目的，應認此一處理意見足供作為提請委員會議審議決議之基礎。本件情形與本院110年度上字第735號判決之個案事實並不相同，尚難比附。至臺北高等行政法院110年度訴字第889號判決乃下級審之個案見解，無以拘束本院，爰不為贅論。從而，原審雖未依職權調查系爭諮詢會議組成是否合法，惟此既無影響於判決結果，自不構成判決理由不備之違法。上訴人就此所為指摘，亦難成立。

㈣末查，原處分裁罰上訴人60萬元，係依裁量基準第2點、第7點辦理，依評量表所列考量因素，以違章情事為製播新聞違反事實查證原則，屬於普通等級，計10分；2年內曾因相同違章事由，經被上訴人予以裁處達6次，每1次3分，共18分，合計總積分28分。繼而依參考表所設級數，28分屬於21分至30分之第3級，應依衛廣法第53條第2款予以裁罰60萬元。原審認裁處額度所考量之因素之一2年內曾因有違反相同要件之違法情事共6次，雖上訴人提起行政救濟尚未確定，惟不影響該等裁處之效力及本件違規次數之認定，因認原處分裁處之金額無違比例原則，而屬合法有據。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。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，以避免所作成之決定失出失入，造成不公平。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」即具有行為人應受責難程度之意涵。至不待行政救濟結果即予累計2年內之裁處，乃行政處分原不因提出行政救濟而停止其效力，亦屬被上訴人之職權行使之結果。本件裁量基準經核無違反法律優位原則、法律保留原則，上訴人此部分之指摘，亦無可採。另本件累計之6次裁罰處分，雖有其中108年2月19日通傳內容字第0000000000號、108年5月9日通傳內容字第00000000000號2次裁處，分別經臺北高等行政法院以110年度簡上字第123號判決及111年度簡上字第12號判決，維持下級審所為撤銷原處分之結果，惟仍有4件裁處則係經法院先後判決結果為維持原處分確定，則縱以最終行政救濟結果計，仍有4件裁處應予計入評量表，績分應為12分，加計違章情事為10分共22分，仍屬參考表列第3級，而不致影響原處分之裁處金額，併予敘明。

㈤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。

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　　9　　月　　14　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　胡　方　新

法官　林　玫　君

法官　張　國　勳

法官　洪　慕　芳

法官　李　玉　卿

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　9　　月　　14　　日

書記官　高　玉　潔