最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第657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
　　李建慶　律師
被 上訴 人　國家通訊傳播委員會

代　表　人　翁柏宗
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112年8月4日臺北高等行政法院109年度訴字第1506號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發交臺北高等行政法院地方行政訴訟庭。

理　由

一、按本件係民國112年8月15日修正施行之行政訴訟法施行前已繫屬於臺北高等行政法院（下稱原審）並已終結之事件，於修正行政訴訟法施行後提起上訴，依行政訴訟法施行法第18條規定，應由本院依舊法即112年8月15日修正施行前行政訴訟法（下稱行政訴訟法）規定審理，合先敘明。

二、被上訴人代表人由陳耀祥變更為翁柏宗，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

三、爭訟概要：

緣上訴人經營之「中天新聞臺」頻道，於109年3月28日上午9時22分6秒許至11時6分39秒間，在「0900中天新聞」、「1000中天新聞」及「1100中天新聞」等節目（下合稱系爭節目）播報嚴重特殊傳染性肺炎（下稱新冠肺炎）防疫相關新聞時，於鏡面標示「封台倒數6天」。經被上訴人審認新冠

肺炎疫情屬重大公共衛生議題，涉及公共事務，上訴人播報之系爭節目未經查證，在鏡面標示「封台倒數6天」，誤導民眾對防疫訊息認知，影響疫情之防範及控管，造成社會大眾恐慌，致妨礙公共秩序或善良風俗，違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第3款規定，依同法第53條第2款規定，以109年10月20日通傳內容字第10900178110號裁處書（下稱原處分）處上訴人罰鍰新臺幣（下同）80萬元。上訴人不服，向原審提起行政訴訟，聲明：原處分撤銷。經原審以109年度訴字第1506號判決（下稱原判決）駁回其訴，上訴人仍不服，提起本件上訴。

四、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

五、原判決駁回上訴人在第一審之訴，係以：

㈠關於被上訴人所屬廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱諮詢會議）委員之遴選過程，依廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點（下稱設置要點）第7點規定，係先由被上訴人主任委員視議案需要，自設置要點第3點諮詢委員名單中遴選19人與會，而遴選之19位委員至少有1/2出席，即得開會；則109年第4次諮詢會議（下稱系爭諮詢會議）計有13位諮詢委員出席，已超過應遴選之19位委員1/2，合於設置要點規範，當屬適法。

㈡被上訴人為獨立專家委員會，對「封台倒數6天」有無違反衛廣法第27條第3項第3款規定具有判斷餘地，諮詢會議提供之審查意見，可為被上訴人決議之參考，但就該決議內容應無拘束力。故系爭節目之鏡面標示「封台倒數6天」，被上訴人參酌系爭諮詢會議之審查意見，繼經獨立專家委員會審認此為新冠肺炎疫情，屬重大公共衛生議題，涉及公共事務，其未經查證，誤導民眾對防疫訊息認知，影響疫情之防範及控管，造成社會大眾恐慌，致妨害公共秩序或善良風俗，合乎事實認定，涵攝過程亦無明顯錯誤，更無牴觸既存上位規範，復無違反一般公認之價值判斷標準，或有出於與

事務無關之考量，抑或有違反法定之正當程序、組織之合法權限，當無違反相關法治國家應遵守之原理原則，所為決定洵屬適法。

㈢我國自109年3月24日起至同年4月7日，禁止外籍旅客來臺轉機，採取全面入境管制（即邊境管制措施），起訖時間與系爭節目所指中央流行疫情指揮中心109年3月26日記者會內容，抑或與其鏡面標示「封台倒數6天」之末日即同年4月3日俱不相合，顯見「封台倒數6天」要與我國實施（或延長）邊境管制措施與否，絲毫無關。況關於新冠肺炎疫情擴散與否，彼時尚無相關根據可資判斷，上訴人率於系爭節目鏡面標示「封台倒數6天」，顯已誤導民眾對防疫訊息認知，影響疫情之防範及控管，造成社會大眾恐慌，被上訴人基此認系爭節目有妨害公共秩序或善良風俗情形，自無錯誤之判斷。且依一般社會常情，「封台」與「關鍵」兩者意涵迥異，實難有因內心錯誤而誤植文字之可能。

㈣系爭節目於鏡面標示「封台倒數6天」，有無違反衛廣法第27條第3項第3款規定，裁處及判斷權責在被上訴人獨立委員會，所屬諮詢會議僅提供被上訴人處理建議，執令系爭諮詢會議有委員認係違反同條項第4款之違法情節，然被上訴人仍得本於獨立判斷權責，適法認定本件違法態樣，尚無由以系爭諮詢會議之個別諮詢委員意見，反謂被上訴人之事實認定有判斷錯誤情事。另參酌衛廣法第27條第3項立法沿革，其第3款與第4款規範事項或有重疊，仍屬個別禁止規範，自非上訴人所指有互斥關係，更無所謂原處分有理由不備之重大明顯瑕疵存在。

㈤被上訴人為違反通訊傳播相關法令事件取締及處分之主管機關，其制訂裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件裁量基準（下稱違反衛廣法案件裁量基準）、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（下稱系爭評量表）暨違反衛廣法案件裁量基準違法等級及適用裁處參考表（下稱系爭參考表），乃主管機關基於裁量職權所訂行政規

則，不生對人民權利行使增加法律所無限制之問題，與法律授權目的尚無牴觸，亦與法律保留原則無違。故被上訴人審認上訴人於系爭節目鏡面標示「封台倒數6天」，任其違規播出，違法事實足臻明確，應對於違反行政法上義務之違規行為負責，且主觀上縱無故意，亦具過失，按其違法情節達嚴重等級（30分）、2年內曾因違反相同違法構成要件之行為，受被上訴人裁處3次（9分）；此外，無其他判斷因素加重或減輕事由等節，合計總積分39分，對照系爭參考表屬第4等級，對應衛廣法第53條罰鍰額度為80萬元。雖被上訴人於2年內，以上訴人違反衛廣法第27條第3項第3款規定曾裁處3次，扣除其中經撤銷確定之108年5月9日通傳內容字第10800143940號裁處書，總分為36分，仍屬31-40積分之第4等級，無礙被上訴人所為原處分之裁量基準，尚難謂屬違法等語，為其判斷之基礎。

六、本院的判斷：

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，立法院乃制定衛廣法，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3項第3款規定：「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：……三、妨害公共秩序或善良風俗。」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款或第64條第1項準用第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號解釋文闡釋甚明。

㈢被上訴人為通訊傳播相關法令之主管機關，以維護通訊傳播領域多元價值思考為其設立目標，為依據法律獨立行使職權，自主運作，不受其他機關指揮監督之獨立機關（中央行政機關組織基準法第3條第2款參照）。然為強化被上訴人決策之正當性，國家通訊傳播委員會組織法第10條第6項規定：「委員會議開會時，得邀請學者、專家與會，並得請相關機關、事業或團體派員列席說明、陳述事實或提供意見。」被上訴人為執行上述規定，與進一步擴大公民參與及廣納社會多元觀點，於102年12月3日下達修正設置要點，特設諮詢會議（第1點參照），其第2點規定：「諮詢會議，依廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電視法及本會主管之相關法令規定，就下列事項提出諮詢意見：……㈢衛星廣播電視之節目……」第3點規定：「諮詢會議置諮詢委員39至51人，諮詢委員由下列會外人員組成，其中任一性別代表不得少於3分之1：㈠專家學者19至23人。㈡公民團體代表15至19人。㈢內容製播實務工作者5至9人。」第7點規定：「（第1項）諮詢會議委員由本會主任委員視議案需要，自

第3點諮詢委員名單中遴選19人與會。（第2項）前項遴選之委員至少有2分之1出席，始得開會。」第9點規定：「（第1項）出席委員應就當次議案提出書面審查意見，並就涉嫌違法議案，勾選下列建議處理方式並簽註意見：㈠應予核處，並加註違規情節輕重。㈡發函改進。㈢不予處理。（第2項）有關諮詢會議之議案審查、討論、諮詢意見彙整及建議方式之處理原則，另訂要點規定。」第10點規定：「諮詢會議之意見，得供本會委員會議審議之參考。」被上訴人另依該設置要點第9點第2項規定訂定之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1點規定：「廣播電視節目廣告諮詢會議（以下簡稱諮詢會議）處理建議作業原則，除法令另有規定外，依本原則辦理。」第2點規定：「涉有違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節之節目或廣告內容處理，先提請諮詢會議討論並作成處理建議後，再提請本會委員會議審議。」第3點規定：「諮詢會議開會前，本會幕僚單位應先就案件違法事實與法律構成要件之涵攝作分析整理；諮詢會議可參考幕僚單位之分析意見，協助審酌及確認個案事實與法規範構成要件是否相符及其可能造成之影響，以作成處理建議，其餘涉及行政裁罰之裁量等，仍由本會委員會議依職權為之。」第4點規定：「本會就諮詢會議所提處理建議作業原則如下：㈠獲過半數出席諮詢委員共識之處理建議，依其建議提請本會委員會議審議。㈡未獲過半數出席諮詢委員共識之意見，其處理建議『予以核處』加上『發函改進』意見之人數，合計多於『不予處理』者，以『發函改進』處理建議提請本會委員會議審議。㈢出席諮詢委員提供之處理建議，因票數相同致無法依前述原則作成處理建議時，會議主持人得對該議案重新討論。本款所稱票數相同情形指：1.『予以核處』加上『發函改進』與『不予處理』處理建議票數相同。2.『予以核處』之違法情節處理建議票數相同。㈣未獲過半數出席諮詢委員共識且無第2款之情形，或經重新討論票數仍然相同

時，得依會議主持人意見，擬訂處理建議提請本會委員會議審議。」第5點規定：「本會委員會議之決議與諮詢會議處理建議不同時，得將該決議內容提供諮詢會議討論案件參考。」上述設置要點及作業原則，為被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，依其規定可知，被上訴人於法定組織及程序之外，另行設置諮詢會議及規定其作業程序，目的係藉由專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者之參與，廣納社會多元觀點，於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之節目內容時，應先由被上訴人之主任委員自39至51人之諮詢委員名單中遴選19人為諮詢會議委員，合法組成諮詢會議，並指定被上訴人代表1人召集及主持諮詢會議，經19名委員至少2分之1出席開會、參考被上訴人幕僚單位就案件違法事實與法律構成要件之涵攝之分析整理及討論後，作成應予核處、發函改進或不予處理之處理建議，再提請被上訴人委員會議審議，以供被上訴人委員會議審議時之「參考」。依設置要點第9點第1項及作業原則第4點第1款、第3款等規定，出席諮詢會議之委員應就涉嫌違法議案提出書面審查意見，並勾選其建議之處理方式為：㈠予以核處，並加註違規情節輕重，㈡發函改進，抑或㈢不予處理，上述3種建議之處理方式中，如有任一種已得過半數出席委員之共識，諮詢會議即應據以作出處理建議。從而，諮詢會議若有經被上訴人之主任委員所遴選之19位委員中至少2分之1出席，經過半數出席委員認為節目違法而應受裁處者，即排除以「發函改進」及「不予處理」為建議處理方式，諮詢會議此際應進一步決定於處理建議加註之違規情節輕重，而本諸作業原則第4點明定之過半數共識決原則，關於違規情節之輕重程度，仍以超過半數出席委員達成共識為準。惟諮詢會議之處理建議僅供被上訴人委員會議審議時作為參考，針對確屬違規而應予核處之個案，仍應由被上訴人本於

職權認定事實、適用法律，並妥適行使裁量權限後，作成決定。

㈣經查，上訴人經營之「中天新聞台」於109年3月28日上午9時22分6秒許至11時6分39秒間，在系爭節目播報新冠肺炎防疫相關新聞時，於鏡面標示「封台倒數6天」，有新聞畫面截圖及側錄節目光碟附於原審卷可佐；依設置要點第7點規定，係先由被上訴人之主任委員視議案需要，自設置要點第3點諮詢委員名單中遴選19人與會，而遴選之19位委員至少有1/2出席，即得開會，系爭諮詢會議計有13位諮詢委員出席，其中5位委員認為「封台倒數6天」未涉違法，其餘8位委員認為已違法（包括：⑴3位委員認為違反衛廣法第27條第3項第4款規定；⑵5位委員認為違反衛廣法第27條第3項第3款規定），系爭諮詢會議經彙整各委員意見後，提出處理建議為：「予以核處。甲案：違規情節：嚴重。違反衛星廣播電視法第27條第3項第4款規定，依同法第53條第2款規定，處罰鍰120萬元。乙案：違規情節：嚴重。違反衛星廣播電視法第27條第3項第3款規定，依同法第53條第2款規定，處罰鍰80萬元。」被上訴人遂提交109年9月23日第928次委員會討論，決議系爭節目於鏡面標示「封台倒數6天」違反衛廣法第27條第3項第3款不得妨害公共秩序或善良風俗之規定，依同法第53條第2款核處罰鍰80萬元等情，為原審依法確定之事實，經核與卷內證據資料相符。

㈤衛廣法第27條第3項第3款所稱公共秩序，係指國家社會之一般利益；善良風俗，則指社會之一般道德觀念而言。此雖係立法者衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，使用不確定法律概念而為相應之規定，惟其意義並非難以理解，且於個案中並非不能經由社會通念加以認定及判斷，並可由司法審查加以確認，尚難謂與法律明確性原則相違。原審審酌：上訴人於系爭節目鏡面標示「封台倒數6天」，經系爭諮詢會議委員審查意見認為：「字幕呈現訊息有造成防疫期間之社會心理恐慌之重大影響」、「業者對於

錯誤產生之因素解釋難被採信，相關資訊已引發公共恐慌」、「完全沒有事實基礎，危言聳聽，毫無根據，在疫情中製造恐慌嚴重影響公共利益」、「『封台』與『關鍵倒數』文義上差異極大，在疫情期間如此的報導會造成民眾極大的恐慌」、「錯誤植入『封台』，將導致嚴重恐慌，影響嚴重」、「疫情為重大公共利益，有造成社會恐慌」、「『封台倒數6天』與『關鍵倒數6天』的落差並非單純錯誤，有造成大眾恐慌之風險，妨害公序良俗」，又經被上訴人委員會議審認此為新冠肺炎疫情，屬重大公共衛生議題，涉及公共事務，上訴人未經查證，誤導民眾對防疫訊息認知，影響疫情之防範及控管，造成社會大眾恐慌，致妨害公共秩序或善良風俗等情，因而肯認原處分認定上訴人於系爭節目鏡面標示「封台倒數6天」，有誤導民眾對防疫訊息認知，影響疫情之防範及控管，造成社會大眾恐慌，致妨礙公共秩序或善良風俗之情事，業已詳述其認定事實之依據與得心證之理由，核與證據法則、經驗法則與論理法則並無違背，其涵攝衛廣法第27條第3項第3款之構成要件所表示之法律見解，亦無違誤，並無適用法規不當或不適用法規之違法。茲應說明者，法律之抽象解釋，本屬行政法院進行司法審查之核心事項，行政機關並無判斷餘地可言，且並非獨立機關所為一切決定均享有判斷餘地。關於衛星廣播電視事業播送之節目內容是否妨害公共秩序或善良風俗之判斷，僅為一般法律適用，無涉判斷餘地。原判決謂被上訴人本於通訊傳播事業主管機關之職責，就系爭節目於鏡面標示「封台倒數6天」是否妨害公共秩序或善良風俗，享有判斷餘地，雖有未洽，惟尚不影響其結論。

㈥上訴意旨主張：系爭諮詢會議成員係由被上訴人之主任委員自諮詢委員名單中，先行圈選28人並詢問其等之出席意願，則至少有2分之1出席始得開會，即應以該28人之2分之1即14人加以認定，惟最終僅13人出席系爭諮詢會議；被上訴人一方面認設置要點第7點係「至少」遴選19人，一方面又認不

論實際遴選幾人，其過半門檻皆以19人為基準，不啻割裂適用上開規定而違反甚明；退步言，如認被上訴人係以主任委員圈選28名諮委中先行回復之19人作為遴選對象，則係將諮詢會議的組成取決於超額勾選之委員隨機且不確定的回復順序，亦與設置要點規定有悖；況本件僅有13位諮委回復，被上訴人將上開規定「遴選19人」及「至少有2分之1出席」兩要件混為一談，實非適法；又遍觀原審卷證亦無法證明被上訴人委員會對系爭諮詢會議之意見有何實質討論，被上訴人顯然係在資訊、見解尚未齊全之情況下作成原處分，自有判斷上之遺漏，原判決對此未察，遽論系爭諮詢會議計有13位委員出席，合於設置要點，不僅忽略原處分之作成已違反正當行政程序，復未說明被上訴人何以將同一規定之前後作不當割裂適用、抑或混為一談，顯有不適用法規及理由不備之違法等語。惟查：

1.設置要點及作業原則為被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，依該等規定可知，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，應先由被上訴人之主任委員自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。

2.經查，被上訴人遴選諮詢會議委員時，因考量委員包括專家學者、公民團體代表及實務工作者，洽邀開會時間不易，基於行政效率，並使出席之諮詢委員具備足夠的多元性，且能達到設置要點第7點第2項規定的出席人數，以避免因人數不足而無法開會，被上訴人向來作法，都是由其主任委員先圈選超過19位的諮詢委員名單，再由幕僚人員

以電郵詢問「被圈選」諮詢委員就可開會之日期回報出席意願，按照委員回復時間的先後順序選擇最多19位諮詢委員，並依諮詢委員回復的時間順序排定後，統計諮詢委員回復情形，依諮詢委員回復可出席時間之人數，凡有超過設置要點第7點第2項遴選委員2分之1即10人以上，則會以該多數諮詢委員可出席之日期作為開會日期，並以電郵通知確定開會日期，再另行寄發正式開會通知單予可出席的諮詢委員。系爭諮詢會議係由被上訴人之主任委員圈選28位諮詢委員，再由幕僚人員逐一詢問被圈選的諮詢委員確認能否出席，最終有13位諮詢委員回復預定日期可出席會議，已超過設置要點第7點第2項遴選委員2分之1即10人以上，被上訴人乃分別寄發開會通知予該13位諮詢委員等情，業經被上訴人於原審112年7月13日言詞辯論期日陳明在卷。被上訴人召開諮詢會議，既然因應實務作業之需要，採取上述遴選諮詢委員的方式，按照委員回報出席意願及先後順序選擇最多19位諮詢委員，系爭諮詢會議有13位諮詢委員出席，已超過設置要點第7點所定開會之最低人數門檻。從而，原判決論以：依設置要點第7點規定，遴選之19位委員至少有2分之1出席，即得開會，系爭諮詢會議計有13位諮詢委員出席，已超過應遴選之19位委員2分之1；被上訴人依其行政作業方式，聯繫可出席之諮詢委員與會，已符合設置要點規範，不失為被上訴人依國家通訊傳播委員會組織法取得之審議資訊，被上訴人得採擇取捨而為決策基礎，所為系爭諮詢會議即屬適法等語，經核於法並無不合，並無上訴人所指不適用法規及理由不備之違法情事。至於上訴人援引之本院110年度上字第735號判決，是以事實審法院所認定被上訴人長期遵循設置要點第7點第1項所定遴選諮詢會議委員的方式，而已形成行政慣例的常態事實為基礎，因而認為該規定產生間接的外部效力，而被上訴人於該原因事件中遴選諮詢會議委員的方式，違反設置要點第7點第1項規定，因此認定被上訴人的

委員會據以作成的原處分違反平等原則及行政自我拘束原則。此與本件原審所調查認定之事實顯示，被上訴人向來都是由其主任委員先圈選超過19位的諮詢委員名單，經徵詢出席意願後最多選擇19位諮詢委員的方式，尚有不同，自不得比附援引。

㈦上訴意旨另主張：上訴人係綜合我國自109年3月24日起至同年4月7日實施邊境管制，及時任中央流行疫情指揮中心指揮官陳時中於109年3月26日記者會上提及「……將來8天大約會以每日2、3千人之速度增加……」等語，方決定於系爭節目鏡面標示「關鍵倒數6天」，播出時卻錯置為「封台倒數6天」，上訴人發現後亦即時更正並對閱聽眾致歉；被上訴人徒憑主觀臆測，率以原處分相繩，原判決對於原處分理由違反證據法則非但未加以指摘，反認其所為判斷，洵屬適法，實有不適用法規及理由不備之違法等語。經查，原判決已論明：我國自109年3月24日起至同年4月7日，採取全面入境管制（即邊境管制措施），起訖時間與系爭節目所指中央流行疫情指揮中心109年3月26日記者會內容，抑或與上訴人所指「封台倒數6天」之末日即109年4月3日俱不相合，顯見系爭節目於鏡面標示「封台倒數6天」，要與我國實施（或延長）邊境管制措施與否，絲毫無關；縱上訴人係因中央流行疫情指揮中心於109年3月26日記者會提及「……將來8天大約會以每日2、3千人之速度增加……」，謂新冠肺炎疫情惡化，可能導致「封台」結果，但關於新冠肺炎疫情擴散與否，彼時尚無相關根據可資判斷，上訴人率於鏡面標示「封台倒數6天」，顯已誤導民眾對防疫訊息認知，影響疫情之防範及控管，造成社會大眾恐慌，被上訴人基此認系爭節目致妨害公共秩序或善良風俗，自無判斷錯誤；至上訴人是否係因不慎將「關鍵倒數6天」錯置為「封台倒數6天」，已經被上訴人審認此非單純錯誤，有造成大眾恐慌之風險，妨害公序良俗在案；且依一般社會常情，「封台」與「關鍵」兩者涵意迥異，實難認有因內心錯誤而誤植文字情形等語（原

判決第10頁第27行至第11頁第16行），經核於法亦無不合。上訴人此部分上訴意旨，無非重述其在原審已提出而為原審所不採之主張，復執陳詞為爭議，泛言原判決未依證據認定事實，判決違背法令，亦非可採。

㈧違反衛廣法案件裁量基準第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。」系爭參考表（表4之3：適用範圍參考表3）就違反衛廣法第27條第3項第2款至第4款規定情形，在同法第53條所定罰鍰額度範圍內，將違法等級依評量積分區分為10等級，其中積分31-40屬第4等級，對應衛廣法第53條之罰鍰額度為80萬元。又系爭評量表（表3）規定：「適用範圍：1.衛星廣播電視事業……」、「考量項目：㈠違法情節或營運型態（擇一）50分：……18.節目、廣告內容妨害兒少身心健康或公共秩序或善良風俗●違反：衛星廣播電視法第27條第3項第2、3款●罰則：同法第53條第2款／等級：□普通10分□嚴重30分□非常嚴重50分／說明：普通：……嚴重：依相關審查會議或『廣播電視節目廣告諮詢會議』建議核處，其違法情節『嚴重』者。非常嚴重：……㈡2年內裁處次數（含警告）35分／等級：1次3分／說明：1.指因違反相同違法構成要件之行為所受裁處次數。2.1次（含警告）3分，超過35分以35分計，最高為35分。㈢其他判斷因素15分：……／說明：符合下列情事者，得加重或減輕其裁處：1.有無將違法情節做適當修正。2.一行為違反數個行政法上義務。3.行為應受責難程度：此應考量行為人故意、過失或重大過失，是否初犯或屢次違規。例如：經主管機關通知改

正或命其停播，惟未配合落實，仍一再違法播送者。4.違反行政法上義務所得之利益及所生影響：……。5.受處罰者之資力：……。6.其他本會相關諮詢委員會議提出之處理建議。7.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。」上述裁量基準乃被上訴人基於衛廣法主管機關之職權，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，將行政罰法第18條第1項所規定裁處罰鍰時應審酌之各種因素加以具體化後，依系爭評量表所定配分原則逐項評分，再依總積分對照系爭參考表予以不同程度之處罰金額，核與法律授權目的尚無牴觸，亦與法律保留原則無違，得為被上訴人作成行政處分時所援用。上訴意旨主張：違反衛廣法案件裁量基準中「以2年內不須確定之受裁處次數」作為本次處罰加重或加倍之事由，實已對上訴人之新聞自由、財產權造成限制，卻未以法律定之或有明確授權，違反法律保留原則甚明，原判決逕認此無違法律優位、法律保留原則，對於法規之解釋明顯違誤等語，容屬其主觀歧異見解，自不可採。

㈨原判決論以：被上訴人適用違反衛廣法案件裁量基準、系爭評量表及系爭參考表，按其違法情節（嚴重）、於2年內受裁處次數及其他判斷因素（無）等考量事項，分別採計30分、9分及0分，合計39分，屬31-40積分之第4等級，裁處罰鍰80萬元，合於前開裁量基準之判準；雖被上訴人以上訴人於2年內受裁處3次，採計9分，其中108年5月9日通傳內容字第10800143940號裁處書經臺灣臺北地方法院以110年度簡更一字第16號行政訴訟判決撤銷該處分，復由原審以111年度簡上字第12號判決駁回上訴而確定，然扣除108年5月9日裁處，上訴人於2年內受裁處2次（即107年4月27日、108年7月9日裁處），應採計6分，總分為36分，仍屬31-40積分之第4等級，不影響被上訴人所為原處分之裁量基準，因而認定被

上訴人以原處分裁處罰鍰80萬元，並無違誤等語，固非無據，惟查：

1.行政訴訟法第125條第1項規定：「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」第133條規定：「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；……」行政訴訟係採取職權調查原則，在撤銷訴訟，行政機關如就行政處分要件事實之主要事證已予以調查認定，事實審法院自應依職權查明為裁判基礎之事實關係，不受當事人主張之拘束。事實審法院就個案事實未依職權調查並予認定，即屬未盡職權調查義務，而有不適用行政訴訟法第125條第1項及第133條規定之違背法令情事。

2.查上訴人之總分為36分，屬31-40積分之第4等級，得處以罰鍰80萬元，已如前述，惟按系爭評量表（表3）規定：「考量項目：……㈢其他判斷因素15分：……符合下列情事者，得加重或減輕其裁處：1.有無將違法情節做適當修正。……」是上訴人如於事後有將違法情節做適當修正之情事，則被上訴人應予考量並得於15分之範圍內予以減輕，而減輕裁處之結果，則非無可能變動積分等級為第3等級（21-30分）之程度，而不得處以罰鍰80萬元，僅得處以罰鍰60萬元。經查，上訴人於109年4月13日陳述意見時，曾提出3紙中天新聞擷取畫面，鏡面顯示：「12：37：29」「3/26起關鍵8天守住第二波！誤植"封台倒數"中天更正道歉」及「13：22：40」「中天致歉3/26起關鍵8天守住第二波！誤植"封台倒數"中天更正道歉」等文字，復提出上訴人臉書社群「中天新聞52家族」官網貼文，載有「中天新聞於3/28整點新聞鏡面將關鍵倒數6天，誤植為"封台倒數6天"特此更正道歉」等文字，是否屬實，未據原審予以查明，如確屬實，則是否該當系爭評量表所定之「有將違法情節做適當修正」，而得考量減輕其裁處之情事？原處分未予審酌是否有裁量怠惰之瑕疵？原審就此部分未依職權調查，並給予兩造辯論之機會，逕認原處分

謂本件於適用上開裁量基準時並無「其他判斷因素」，並無違誤，核有不適用前揭行政訴訟法規定之違法。

㈩綜上所述，原判決認定上訴人於系爭節目鏡面標示「封台倒數6天」，該當衛廣法第27條第3項第3款之規定，固無違誤，惟關於裁罰權之行使，原判決就被上訴人是否有裁量怠惰之情事未予究明，於法尚有未合，且可能影響本件判決之結果，上訴意旨雖未指摘及此，惟本院不受其主張之拘束，仍應認上訴有理由。又因本件事實尚未臻明確，猶待原審再為調查審認，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，並依修正後行政訴訟法施行法第18條第2款第2目規定，發交原審地方行政訴訟庭更為適法之裁判。

七、據上論結，本件上訴為有理由，爰依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　9　　月　　12　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　王　俊　雄

法官　鍾　啟　煒

法官　林　秀　圓

法官　陳　文　燦

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　113　　年　　9　　月　　12　　日

書記官　章　舒　涵