臺北高等行政法院判決

110年度簡上字第133號

上　訴　人　聯利媒體股份有限公司

代　表　人　陳文琦（董事長）

訴訟代理人　王君倚　律師

被 上訴 人　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥（主任委員）

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30日臺灣臺北地方法院109年度簡字第101號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄。

原處分撤銷。

第一審及上訴審訴訟費用由被上訴人負擔。

事實及理由

一、事實概要：

上訴人為衛星廣播電視節目供應事業業者，其經營之TVBS歡樂台，於民國108年3月8日20時至21時播出「女兵日記女兵報到」節目(下稱系爭節目)，其中劇情安排男女主角專程前往臺中世界花卉博覽會（下稱臺中花博）各展區拍攝婚紗照，並巧遇臺中市長盧秀燕（下稱系爭片段），因被上訴人認定系爭片段為置入性行銷，刻意影響節目內容編輯，且未依規定於該節目播送前或後明顯揭露置入者之名稱或商標，違反依衛星廣播電視法(下稱衛廣法)第33條第2項所定之「電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法」（下稱系爭管理辦法）第9條及第10條規定，經被上訴人依衛廣法第54條第3款規定，以109年3月10日通傳內容字第108002417

50號處分書（下稱原處分）裁罰上訴人新臺幣（下同）20萬元罰鍰，上訴人不服，提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院（下稱原審）於110年8月30日以109年度簡字第101號判決（下稱原判決）駁回其訴，上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯理由及聲明、原判決認定之事實及理由，均引用原判決書所載。

三、上訴意旨略以：

㈠系爭節目中臺中市長盧秀燕演出之系爭片段，應屬好意施惠關係，與置入性行銷無關。其中證人黃國卿於原審曾到庭證述有透過臺中政府的錢顧問去問市長看有沒有時間幫忙我們客串，聯繫完就等錢顧問聯繫說市長什麼時間有空可以來協助這樣等語；另史坦利國際傳媒股份有限公司（下稱史坦利公司）於109年8月28日以史（行）發字第2020082801號函覆原審法院時則表示「本公司所製作、TVBS歡樂台108年3月8日晚間播出之『女兵日記女力報到』節目，安排於台中花卉博覽會拍攝，乃基於該集劇情有婚禮場面之需求，符合社會大眾的生活經驗，再者本公司確實未向臺中市政府或盧秀燕市長等關係人收取任何金錢或相當於金錢之給付關係存在。」等語；臺中市政府109年9月7日府授新企字第1099024335號函亦回覆原審法院，盧市長該行程為無償邀約，對於邀約臺中市長盧秀燕演出戲劇片段，雙方亦無給付報酬或談定任何利益（包括宣傳）之情。故系爭片段應無有償行為。

㈡系爭片段之當日收視率低於其他各集收視率，有上訴人於原審提出內部自行整理之系爭節目自107年11月15日至108年12月23日之每日收視率一覽表可參。

㈢綜合本件相關證據資料、證人黃國卿之證詞可知，盧秀燕演出戲劇片段應屬「好意施惠行為」，僅係出於情誼所為；且系爭片段之當日收視率低於其他各集收視率；然原審對上開各該有利於上訴人之事實及證據竟不予採納，又未說明何以不採之理由，有認定事實未憑證據之違法，同時構成違背法令之判決不備理由，故原審判決應予以廢棄。

㈣「經濟或感情上等利益」並非法律所保護之對象，亦非被上訴人開放置入性行銷之目的，因此不屬衛廣法第2條第13款「有償或對價關係」之範疇；原審判決就「置入性行銷」中有關「對償關係」之認定，解為「……基於特定利益之交換或目的，雙方約定為一定內容或行為之給付的權利義務關係」，除「特定利益」定義模糊外，原審判決前開認定已顯有判決不適用法規及適用法規不當之違法。

㈤系爭節目劇情有婚紗拍攝及約會等場景需求，則劇組安排在臺中花博拍攝婚紗及約會，以花卉場景符合劇情中之浪漫氛圍，誠屬自然；而臺中市長視察臺中花博時與劇中人物相遇之劇情，也甚為自然合理。再觀諸臺中市長之台詞內容略以：謝謝你們選擇臺中，選擇花博，臺中好山好水……尤其花博，你們真的是很有眼光，然後也謝謝你們把人生最幸福最浪漫的時刻留在我們臺中，留在花博等語，實際上之台詞整體為：你們是兩位職業軍人結婚，好特別喔！謝謝你們選擇臺中，選擇花博。臺中好山好水，我們有非常多的漂亮的拍攝婚紗的景點；尤其花博，你們真的是很有眼光，然後也謝謝你們把你們人生最幸福、最浪漫的時刻留在我們臺中、留在花博。那恭喜你們，也謝謝你們等語。從前開內容整體觀之，並無「闡述臺中花博展覽特色」語句，臺中市長之台詞中並未介紹臺中花博展區內容、展出項目或細節，也沒有說明或表示臺中花博的特色為何，僅是單純以臺中市長感謝新人，並向新人表達應景、祝福的話語，就算提及臺中花博，也僅僅正是因為拍攝婚紗之地點就位於臺中花博園區之內使然；在節目內容編輯上之安排，誠屬合理。從而，原審判決認定劇情不合情理，已過度侵犯劇組對節目內容編輯的創意及自主性。何況上訴人未因此獲得利益，依法不應視為置入性行銷，原審判決之認定顯有不當等語。並聲明：原判決廢棄，發回原審行政訴訟庭。

四、本院之判斷：

㈠按「判決不適用法規或適用不當者，為違背法令。」「有下列各款情形之一者，其判決當然違背法令：……六、判決不備理由或理由矛盾。」行政訴訟法第243條第1項第2項第6款分別定有明文，依同法第236條之2第3項規定，並為簡易訴訟程序之上訴所準用。

㈡查本件上訴人經營之系爭節目，於108年3月8日播出之前，上訴人、臺中市政府及盧秀燕先透過電視新聞播報、電子媒體刊登、臉書發文及臺中市政府發新聞稿等方式，對於盧秀燕參與演出宣傳，且盧秀燕演出之台詞內容：「你們是兩位職業軍人結婚，好特別喔！謝謝你們選擇臺中，選擇花博。臺中好山好水，我們有非常多的漂亮的拍攝婚紗的景點；尤其花博，你們真的是很有眼光，然後也謝謝你們把你們人生最幸福、最浪漫的時刻留在我們臺中、留在花博。那恭喜你們，也謝謝你們。」，此演出乃為無償等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據資料相符，自得為本件裁判之基礎。

㈢原審固然先就對價關係定義為法律關係中之當事人，基於特定利益之交換或目的，雙方約定為一定內容或行為之給付的權利義務關係；並以之認定盧秀燕與上訴人具有對價關係，係因盧秀燕上開台詞內容提及臺中之美及臺中花博，感謝新郎新娘選擇臺中花博作為拍攝婚紗照之景點，並搭配播放臺中花博各展區之景觀，是系爭片段安排男女主角專程前往臺中花博拍攝婚紗照，且事先安排臺中市長盧秀燕配合演出，並播放臺中花博各展區之場景等情節，進而認定為行銷宣傳臺中市政及臺中花博，上訴人因系爭片段之播放而增加節目話題性，藉以提高收視率，盧秀燕亦達其行銷宣傳個人及花博之目的，其二者間互有報償關係，互為代價，即屬衛廣法第2條第13款所稱「基於對價關係」等情(原判決第6-7頁)，固非無見。然而：

1.原判決本已認定盧秀燕配合演出系爭片段係為無償等情，有史坦利公司109年8月28日以史（行）發字第2020082801號函

(見原審卷第181頁)、臺中市政府109年9月7日府授新企字第1090206260號函(見原審卷第191頁)附卷可徵(見原判決第7頁)。觀諸上開史坦利公司函覆：「本公司所製作、TVBS歡樂台108年3月8日晚間播出之系爭節目，安排於臺中花博拍攝，乃基於該集劇情有婚禮場面之需求，符合社會大眾的生活經驗，再者本公司確實未向臺中市政府或盧秀燕市長等關係人收取任何金錢或相當於金錢之給付關係存在。」以及臺中市政府回覆：「盧市長確於108年3月5日參與系爭節目拍攝，該行程為無償邀約，未使用公務預算，爰接受邀請。」等內容，本已敘明上訴人以及臺中市政府彼此間均無任何對價關係存在，原判決依照上開事證一方面認為盧秀燕配合演出系爭片段係為無償行為，渠等間之契約關係應屬無償契約，卻又認為上訴人與盧秀燕間兩者「互有報酬關係」，原判決此處論理自前後有所矛盾。

2. 況且，依照衛廣法第1條：「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，特制定本法」該條之立法意旨係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，特制定本法。又同法第2條第13款規定：「置入性行銷，指為事業、機關（構）、團體或個人行銷或宣傳，基於有償或對價關係，於節目中呈現特定觀念、商品、商標、服務或其相關資訊、特徵等之行為」。其中，所謂「有償或對價關係」既屬於並列之方式，該二者，應屬等義之概念，殊難想像乃無償行為，卻又互負對價關係，亦即，是否為有償行為，係以「有無對價」作為分野，即一方是否取得對價作為判斷準繩，倘一造所為之法律行為，有取得相對人給付對價者，即屬有償行為，反之則為無償行為(參酌民法第244條第1項、第2項實務歷來之見解，例如最高法院 108 年度台上字第 2330 號 民事判決)；學理上，關於有償行為(契約)亦是以當事人間彼此有無因給付而取得對

價為標準，如非彼此互相取得對價，自屬無償契約。原判決關於對價關係之定義固然也是認為基於特定利益之交換或目的，雙方約定為一定內容或行為之給付的權利義務關係，然而，如渠等之對價關係，一造當事人並非基於他造當事人直接給付，且該對價並非屬於可支配者，自難謂取得對價。

3. 是以，原判決就認定上訴人與盧秀燕間取得之對價關係為「因系爭片段之播放而增加節目話題性，藉以提高收視率」，亦即，原判決以為上訴人所取得之對價關係與收視率有所關聯，應係認為節目當中邀請特別來賓以之吸引視聽觀眾目光有關，然而，所謂「提高收視率」，也是上訴人方希冀宣傳自身節目，基於自身努力製作節目積極爭取視聽觀眾，以之爭取後續的廣告、贊助或其他相類投資之經濟上利益，換言之，提高收視率本身，並非經濟上當然可以取得、支配之利益，本非基於盧秀燕或者臺中市政府所給付之對價，更非屬於上訴人方可以掌握、支配者，核與衛廣法第2條第13款要件有違；然而，原判決所述至多僅能認為盧秀燕受上訴人方邀約參加演出，盧秀燕實質提供之給付，亦僅為其付出勞力之演出行為，尚無由認定上訴人方亦因此取得因盧秀燕方行銷其個人或花博之其他對價，原判決如前所述認定盧秀燕給予之對價關係與收視率有關，核與對價關係之認定相違；再者，原判決又認為盧秀燕方取得之對價利益乃「行銷宣傳個人及花博之目的」，然而，此應為盧秀燕方所為給付者，而非自上訴人方取得之利益，自不能輕易推論上訴人與盧秀燕甚或臺中市政府彼此間成立有償契約或者遽認彼此間互為對價關係契約。

4. 揆諸上開規定及說明，原判決判決理由不僅前後矛盾，且涵攝適用上與置入性行銷之對價或有償關係有間，自屬違法。原判決既有上開可議之處，上訴人求予廢棄，應認為有理由。

㈣行政機關須基於處罰法定主義、職權調查原則調查事實，行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘

不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法（改制前行政法院39年判字第2號判例意旨參照）。又行政機關依法應作成行政處分者，除有法規之依據外，即應依職權調查證據，對當事人有利及不利事項一律注意，並斟酌當事人及相關人員之陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，以作為處分或其他行政行為之根據（行政程序法第36條、第43條參照）。關於原處分的「事實認定」，以及上開規定的法律解釋，本可由司法審查予以確認。所以行政法院既然有對原決定的適法性為終局判斷的權責，審判時就應該參酌各種情狀作事實調查與法律解釋及適用。經查，原處分固然依衛廣法第31條第3項、第33條第2項，以及系爭管理辦法第9條、第10條第1項等規定認定上訴人是否構成衛廣法第2條第13款之節目中呈現特定觀念、商品、商標、服務或其相關資訊、特徵等之行為，然而，遍查卷內事證可知，並無從認定上訴人與盧秀燕之系爭片段互有對價關係因而構成衛廣法規定之置入性行銷，且觀諸原處分之主旨或者事實，均未詳述或者探討何以上訴人與盧秀燕之系爭片段具有有償或者對價關係(見原審卷第33至45頁)；甚或，依照被上訴人於108年11月1日召開由學者、專家、實務工作者組成之108年第13次廣播電視節目廣告諮詢會議，亦可知悉該會議中並未有所探討關於對價或有償關係之要件(見原審卷第99至100頁)，換言之，固然置入性行銷關於對價關係之認定，實務上與混合贊助或費用分攤至其他需要付費之項目當中容易混淆而不易認定，但並不代表被上訴人可忽略該要件之存在，本案被上訴人調查事實之過程，均偏重於系爭片段事實之描述，毫無認定有償或者對價關係，何以能確實證明違法事實之存在，被上訴人本已有違職權調查主義、處罰法定主義；爾後於原審訴訟過程中，被上訴人始針對上開要件，稱「原告(即上訴人)選擇臺中花博為拍攝場景，並邀請臺中市長配合劇情演出，係為增加節目話題性，藉以提高收視率，此即原告播送系爭片段所得之利益，非必原告接受

臺中市政府或臺中世界花卉博覽會之經費提供，始謂受有利益」(見原判決第4頁)，然而，被上訴人除了同樣並未舉證證明上訴人與盧秀燕間有何有償或者互為取得對價關係存在之外，被上訴人上開說明，亦顯有誤解對價關係之定義，已如前述，揆諸本院前揭說明，原處分認定渠等構成置入性行銷顯然有誤，而與衛廣法第2條第13款關於置入性行銷之構成要件(有償或對價關係)有間，涵攝明顯有所錯誤。是以，被上訴人依衛廣法第54條第3款規定對上訴人處以罰鍰20萬元，即有違誤，是原處分應予撤銷。

㈤此外，上訴人固然主張盧秀燕參與系爭片段為好意施惠關係，然而，本院既已認定其係經受邀參與系爭片段，且屬無償行為，則與好意施惠關係乃基於社會共同生活互相扶助協持、人際交往之情誼或本於善意為基礎，而欠缺法律拘束意思之行為尚有區別，上訴人對此之主張自非可採。至於本案既未能認定上訴人系爭片段具有有償或對價關係，不符衛廣法第2條第13款之要件，自毋庸再行審酌系爭片段是否違反系爭管理辦法，併此敘明。

㈥原判決先認定上訴人與盧秀燕為互負對價關係，卻又認定盧秀燕參與演出乃無償關係，其判決理由顯有矛盾，且原判決關於上訴人與盧秀燕間互負對價關係，認上訴人未依規定於該節目播送前或後明顯揭露置入者之名稱或商標，違反系爭管理辦法第9條及第10條規定，因對於置入性行銷對價與有償關係之涵攝適用顯有違誤，自有違背法令之情事；被上訴人亦同樣混淆衛廣法第2條第13款關於置入性行銷之對價關係之認定，對於對價關係之認定，有所誤解，均已如前述。上訴人求予廢棄，為有理由。

五、綜上，原判決有如上所述之違法，且與判決結論有影響，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由。並因本件事實已經原審認定明確，爰由本院依原審確定之事實，將原判決廢棄，並撤銷原處分。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第236條之2第

3項、第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　1　　月　　25　　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　楊　得　君

法　官　彭　康　凡

法　官　周　泰　德

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　1　　月　　25　　日

書記官　徐　偉　倫