臺北高等行政法院判決

111年度簡上字第98號

上　訴　人　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥（主任委員）

訴訟代理人　魏啓翔　律師

被 上訴 人　中天電視股份有限公司

代　表　人　廖麗生（董事長）

訴訟代理人　李建慶　律師

　　陳少璿　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111年3月10日臺灣臺北地方法院110年度簡更一字第24號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺灣臺北地方法院行政訴訟庭。

事實及理由

一、事實概要：

緣被上訴人經營之中天新聞臺，於民國108年8月30日6時37分許，在「中天0600晨報破曉新聞」節目，播送標題為「狂甩12個巴掌黑衣人入侵校園霸凌女學生」之新聞（下稱系爭新聞），經上訴人認系爭新聞詳細描述及呈現少女遭罷凌過程，有妨害兒童或少年身心健康之情事，違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第2款規定，遂依同法第53條第2款規定，以109年10月19日通傳內容字第10900178100號國家通訊傳播委員會裁處書（下稱原處分）裁處罰鍰新臺幣（下同）40萬元。被上訴人不服，提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院（下稱原審法院）以110年度簡字第6號行政訴訟判決駁回其訴，被上訴人不服，提起上訴，嗣經本院以110

年度簡上字第83號判決廢棄該判決，發回原審法院更為審理，復經原審法院以110年度簡更一字第24號行政訴訟判決（下稱原判決）「原處分撤銷」，上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張及訴之聲明、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，均引用原判決所載。

三、上訴人上訴意旨略以：

(一)原判決關於認定上訴人所召開之109年第4次廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱系爭諮詢會議），係由上訴人主任委員「遴選28人組成」乙節，判決理由矛盾，且不適用「國家通訊傳播委員會廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點」（下稱設置要點）第7點規定或適用不當，違背法令：

1. 原判決既認上訴人依設置要點第3點、第7點等規定召集諮詢會議，並依此長期適用所建立之「規律的行政實務」，乃由上訴人主任委員自諮詢委員名單中遴選19人與會；卻又認系爭諮詢會議係由上訴人主任委員自39人至51人諮詢名單中遴選28人組成，且在未說明遴選28人組成是否有符合設置要點第7點規定及該判決所稱「規律的行政實務」下，率認系爭諮詢會議「須至少有二分之一即14人委員出席，惟該次會議僅有13名委員出席，未達遴選之委員人數至少有二分之一委員出席」，則原判決於應適用之法令即設置要點第7點之適用上，前後認定上訴人主任委員「遴選19人與會」、「遴選28人組成」，可謂相互牴觸，其判決理由矛盾，且影響判決之結果，當然違背法令。

2. 實則，依設置要點第7點第2項所定之開會出席委員人數門檻，其內容既延續同點第1項所定「遴選委員人數」而來，則該第2項所定「二分之一出席」委員人數，顯係以第1項所定「遴選19人」之「二分之一」而認定。故一旦達到第1項主任委員「遴選19人與會之二分之一」以上（即10人以上出席）即得開會，尚無會議程序瑕疵可言。詎原判決不僅認上訴人主任委員係「遴選28人組成」系爭諮詢會議，復又認定

系爭諮詢會議「須至少有二分之一即14人委員出席」，分別不適用設置要點第7點第1點及第2點之明文規定，或適用不當，且影響判決之結果，亦屬違背法令。

(二)原判決關於認定系爭諮詢會議係由上訴人主任委員「遴選28人組成」乙節，未盡職權調查證據，且遽為突襲性裁判，違反行政訴訟法第133條依職權調查證據之規定，亦有違反同法第125條第2、3項應行使闡明權促使兩造當事人主張事實及提出證據之規定，違背法令：

1. 上訴人於原審提出陳報狀載有主任委員「先行圈選超過19位」諮詢委員名單，名單第一欄是使用「圈選」之標題字樣，並非記載為「遴選」，則此與設置要點第7點第1項所定「自第3點諮詢委員名單中遴選19人與會」之事實關係為何？於原審卷內資料仍屬不明，在此未明之際，原審法院卻未依職權調查該事實關係，並依法行使闡明義務，使兩造當事人得於事實審法院為事實上及法律上適當完全之陳述、辯論及提出其他證據資料，反而於言詞辯論程序不置一語而未予以調查及闡明，更無視設置要點第7點第1項「遴選19人與會」之明文規定，遽認系爭諮詢會議係由上訴人主任委員「遴選28人」與會，率對上訴人為突襲性裁判，已屬未盡職權調查證據之義務，違反行政訴訟法第133條之規定，復未踐行闡明義務及使當事人對之為事實上及法律上適當完全之陳述、辯論並提出證據資料，亦違反同法第125條第2、3項之規定，屬判決違背法令。

2. 關於設置要點第7點之遴選程序，上訴人為顧及執行上因諮詢委員主要為專家學者、公民團體代表及實務工作者，其等時間往往洽邀不易，為兼顧行政效率，致遲誤涉有違法情節之節目或廣告內容審議，反而不符公益，並為使出席之諮詢委員具備足夠之多元性，能達到設置要點第7點所定人數，避免因人數不足而遲遲無法開會，於行政慣例上，乃由上訴人主任委員先行圈選超過19人之諮詢委員名單交由上訴人業務承辦單位（下稱承辦單位），以電子郵件通知該等受圈選

之諮詢委員就可開會之日期回覆可出席與會之時間及意願，同時告知會議出席人員至多為19人，依回覆時間順序排定，嗣統計回覆情形後，再依可出席時間之人數，超過10人以上訂為開會日期，再以電子郵件通知受圈選之全數諮詢委員開會時間，並對會議召開前有陸續回覆可出席之委員另繕發開會通知單，又於開會當日，即便原未回覆之委員，只需開會出席未達19人者，皆可依其意願出席該次會議，而系爭諮詢會議之遴選程序亦如前述，即先由上訴人主任委員圈選超過19人之諮詢委員計28人，經承辦單位於109年6月4日以電子郵件聯繫受圈選委員請其勾選可出席與會之時間及回覆意願，並於電子郵件內載明：「三、出席會議之委員，至多為19位，將按回覆時間順序排定。」「四、確定開會日期後，開會通知單僅針對回覆可參加之委員寄發（且係按回覆可參加之時間順序，至多19位委員）。」嗣承辦單位統計委員有回覆可出席時間後，訂定開會時間為「109年6月30日下午2時」，再由承辦單位於109年6月10日通知受圈選全體委員：「本次會議出席委員名單如下：……合計14名」，且於會議召開前之109年6月24日，對於陸續有回覆其可出席之諮詢委員（14名）繕發開會通知單，至開會當日，實際到會出席之諮詢委員人數總計13人，已超過設置要點第7點所定出席人數至少需達遴選委員（19人）人數半數（10人）之規定，遴選委員過程、系爭諮詢會議之出席委員人數，已符合設置要點第7點之為擴大公民參與、廣納社會多元觀點所定「遴選19人與會」、「遴選之19人委員至少有二分之一出席」之行政規則設計意旨，且得以兼顧行政作業上之效率。

(三)原判決無視於原處分乃經由保有充分完整審議權之上訴人委員會議所作成而無決議程序之瑕疵，有不適用國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）第8條第1項之上訴人依法獨立行使職權規定之違法；又關於上訴人召開系爭諮詢會議審議被上訴人系爭新聞一案，認定該次會議諮詢委員遴選程序未維持上訴人「長期遵循之行政實務」，為無正當理由

之差別待遇，亦有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條應依職權調查之規定，及違反證據法則及不當適用平等原則之違背法令情事：

1. 上訴人合議制機關之組成成員，既具各種多元專業學識或實務經驗，足以反應多元專業之需求，且各委員超出黨派以外，獨立行使職權，其決定須經法定之合議制程序，亦與一般獨任制公務員所作之判斷，已有不同，已得自為專業獨立之判斷。而諮詢會議之設置目的，乃在藉由專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者之參與，提供多元觀點及價值，使上訴人委員會議能適切判斷個案事實與法規範構成要件是否相符，避免恣意判斷，以提升外界對上訴人裁處行政罰之信賴，但亦同時明確訂定諮詢會議討論所作成之「處理建議」，僅屬「建議」性質，性質上為資訊、意見蒐集之層次，至於應如何正確認定事實、適用法律，仍由上訴人委員會議依法保留充分完整之審議權，獨立行使職權。故諮詢會議之設置，僅在協助上訴人作成妥適正確之決定，且上訴人委員會委員本亦有具備傳播、法律等專業背景者參與其中，除諮詢會議所提供之專業見解與處理方式可得參酌外，亦有業務主管單位所整備之受處分人證據資料併陳，可得由上訴人委員會議對於衛星電視節目之製播是否合於衛廣法規定或新聞專業倫理規範進行審查，並不受諮詢會議所為「處理建議」之拘束。且諮詢會議亦非衛廣法或上訴人組織法所定上訴人作成原處分予以裁處之法定必要程序，故原處分不應因諮詢會議「程序瑕疵」而由行政法院逕為撤銷，否則應有違通傳會組織法第8條第1項之上訴人依法獨立行使職權之規定及合議制獨立機關保有充分完整審議權之法律設計意旨。
2. 前述由上訴人主任委員「先行圈選超過19位之諮詢委員」之行政作業，業已形成上訴人長期遵循之行政慣例，非本件系爭諮詢會議所獨有，且系爭諮詢會議亦非僅審議被上訴人系爭新聞一案，自不可謂對被上訴人系爭新聞有原判決所稱「無正當理由為差別待遇」及「違反平等原則」之情事。準

此，縱認本件須審究上訴人是否因違反「長期之慣行」而有違反平等原則之違法，然原審法院仍未依職權調查前述「先行圈選超過19位之諮詢委員」之作業是否屬上訴人長期遵循之行政慣例，在卷內尚無證據足以支持下，遽認系爭諮詢會議之諮詢委員遴選程序係「未維持其長期遵循的行政實務」而違反平等原則，原判決非僅不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之規定，亦屬認定事實不憑證據，違反證據法則，並有不當適用憲法第7條、行政程序法第6條所定平等原則之違背法令情事。

(四)設置要點第7點第1項文義已明載「遴選19人與會」。被上訴人竟稱該規定係指「遴選『至少』19人」，而非只能遴選19人，顯與規定不合，且已脫離法條文義客觀可能之範圍，殆無可取。被上訴人藉由錯誤之法規解釋，指摘上訴人「遴選」28名諮詢委員後，至少應有14名諮詢委員出席，方為適法乙節，自不可採。又上訴人於行政作業流程上由主任委員所為之「圈選」，非等同於設置要點第7點第1項所定之「遴選」，此業經原審法院於110年度簡字第35號行政訴訟判決中調查釐清，由此，益證上訴人所陳「圈選」非屬「遴選」，絕非被上訴人指摘之「文字遊戲」，亦非本案所獨有，自無違反平等原則可言。

(五)被上訴人之違法事實，經上訴人委員會議審議後，已由上訴人於原處分事實欄內逐一列載並引證，並於原處分理由及法律依據欄內詳載，基此可見，原處分之事實認定與法律適用乃由上訴人經委員會議審議後自為認定，並將認定之事實及理由詳載於處分書，諮詢會議之建議僅係「參考」，至為明確。被上訴人指摘原處分所載裁罰理由直接完全援引諮詢會議之意見、直接寫明「諮詢會議認已違反衛廣法第27條第3項第2款規定」，要非事實。上訴人委員會議於本案中之審議標的（裁處標的），乃被上訴人之違規事實，亦即原處分所明載之「本會節目側錄光碟」內被上訴人「呈現少女遭霸凌過程，對兒童或少年身心健康有不良影響」之系爭新聞，

而非以「諮詢會議之建議」作為審議標的（裁處標的），此觀之設置要點第10點記載「諮詢會議之意見，得供本會委員會議審議之參考。」甚明。上訴人委員會議即使在參考諮詢會議之建議後，最終審議結果為不採該建議，依法僅須於行政處分書內記載上訴人所認定之受處分人違規事實及理由，並無任何法規要求上訴人必須依法對於諮詢委員之建議或個別諮詢委員之意見逐點論駁並記載於處分卷內。

(六)又本院111年度簡上字第99號判決理由就上訴人獨立機關性質、委員會議決議程序及有關衛廣法裁處案件決策之合法性等，均已論明闡釋，足供本院本件審理時佐參。

(七)聲明：

1.原判決廢棄。

2.前開廢棄部分，被上訴人在第一審之訴駁回，或發回更審。

四、本院查：

(一)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。再依行政訴訟法第125條第1項、第133條及第189條第1項、第3項規定，行政法院於撤銷訴訟應依職權調查事實關係及證據，不受當事人主張之拘束；為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將得心證之理由，記明於判決。倘其未善盡調查證據及審酌其證明力之職責，或認定事實有悖於論理或經驗法則，其判決即屬違背法令。又依同法第209條第3項規定，判決書理由項下，應記載關於攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見。故行政法院認定事實應憑調查所得之證據資料，就證據與事實之關聯性如何，其證明力之有無，形成心證之理由，記明於判決理由項下。如未說明所憑證據足供證明事實之心證理由，或就當事人提出之證據摒棄

不採，又未說明不採之理由，或其調查證據未臻完備，不足以判斷事實之真偽，均構成判決不備理由之違法。

(二)依通訊傳播基本法第3條規定：「（第1項）為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。（第2項）國家通訊傳播整體資源之規劃及產業之輔導、獎勵，由行政院所屬機關依法辦理之。」立法理由略以：「三、為確保通訊傳播管理之公正性與獨立性，通訊傳播委員會應有去政治力或政治干擾之設計，使其得以獨立行使職權。且近年我國電信資訊走向自由化，設立『獨立之監理機關』為我國加入『世界貿易組織』（ＷＴＯ）所承諾遵守六大監管原則之一。四、通訊傳播委員會為獨立行使職權之管理機關，掌理專業管制性業務，必須嚴守客觀、中立及專業立場，不受一般行政體系適當性及適法性之監督。」處分時通傳會組織法第3條第13款規定（按：111年5月4日修正、同年8月27日施行之本規定已移列至第11款）：「本會掌理下列事項：十三、違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分。」同法第4條第3項前段規定：「本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。」同法第8條第1、2項規定：「（第1項）本會依法獨立行使職權。（第2項）本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。」同法第9條第1項規定：「本會所掌理事務，除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由委員會議決議行之。」可知，上訴人屬於獨立行使職權的專業委員會，其成員具有電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗，而其行使關於違反通訊傳播相關法令事件之取締及處分之職權，應以委員會之決議行之。復參以中央行政機關組織基準法第3條第2款關於獨立機關之定義，益可得知上訴人之設立目的及目標，係以維護通訊傳播領域多元價值思考，依據法律獨立行使職權、自主運作，

而不受其他機關指揮監督。準此，上訴人以其「制度設計」上的獨立性，架構出決策的正當基礎性，如通傳會組織法第4條、第7條及第9條關於委員任期保障、限制委員屬同一政黨之比例，組成必須具有多元專業色彩，行使合議制及決策透明參與等。

(三)再依通傳會組織法第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。」及上訴人依其權限所訂定屬於行政規則性質之設置要點第1點規定：「國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）為擴大公民參與及廣納社會多元觀點，特設廣播電視節目廣告諮詢會議（以下簡稱諮詢會議）。」第2點第3款規定：「諮詢會議，依……衛星廣播電視法……規定，就下列事項提出諮詢意見：……㈢衛星廣播電視之節目、廣告。」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點第1項規定：「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10點規定：「諮詢會議之意見，得供本會委員會議審議之參考。」可知，諮詢會議之設置目的，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，提供多元觀點及價值，協助上訴人判斷個案違規事實與法規範構成是否符合及其可能造成之影響，並作成處理建議，再由上訴人行使行政裁罰之裁量，以提升外界對上訴人裁處行政罰之信賴。據此，諮詢會議應係承通傳會組織法第10條第6項意旨，以常設會議之模式，廣邀各界人事表示意見，取得不同面向思考，作為內

部審議多元辯論基礎之參考機制之一，以藉此保持專業與社會脈動與時俱進，衡平專業觀念與社會認知。

(四)原判決固認：上訴人109年第4次諮詢會議之組成，與設置要點第7點第2項規定，遴選之委員至少有二分之一出席，始得開會之規範內容不符，故有程序瑕疵，是上訴人所為原處分有違誤，應予撤銷等情，雖非無見。惟查，原判決已認定上訴人為了擴大公民參與及廣納社會多元觀點，在專業觀念上與社會脈動與時俱進，設有諮詢會議，依設置要點第3點及第7點規定可知，諮詢會議置諮詢委員39至51人，由專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者等組成，任一性別代表不少於三分之一，由上訴人主任委員視議案需要，自諮詢委員名單中遴選19人與會，遴選之委員至少有二分之一出席，始得開會等節（見原判決第4頁第23-29行），然其後卻又認系爭諮詢會議係由上訴人自39至51人諮詢委員名單中遴選28人組成諮詢會議，須至少有二分之一即14人委員出席（見原判決第4頁第30-31行、第5頁第1行)，惟此所認顯與其先前所認設置要點第7點之規定全然不符，亦即依該設置要點第7點規定僅要求遴選19人與會，並以此為基礎計算二分之一出席人數，然何以原判決係以28人作為計算基礎？又上訴人係由其主任委員於諮詢會議委員名單就其中28人「圈選」欄位為打勾（原審簡更一卷第91-92頁），而此一圈選打勾之28人究與設置要點第7點所稱「遴選19人」之關係為何？均未見原判決就此調查並說明釐清，即逕認系爭諮詢會議組成之程序有不符設置要點第7點之瑕疵，進而遽認原處分即有違誤，是原判決顯有論理前後矛盾，且未備理由之違法。

五、綜上所述，原判決既有如上述之違背法令情事，且足以影響判決之結果，則上訴人求予廢棄，為有理由。又本件原處分作成前所涉系爭諮詢會議之組成是否合於設置要點第7點之規定？如有未合，又係使原處分之作成受有如何影響而致生違法？以上事實仍有未明，有由原審再為調查審認之必要，

本院尚無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審更為適法之裁判。

六、結論：本件上訴為有理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　3　　月　　31　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　吳坤芳

法　官　林家賢

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　3　　月　　31　　日

書記官　許婉茹