臺北高等行政法院判決

111年度簡上字第99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年度簡字第21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：

被上訴人經營之中天新聞台民國108年12月2日「1200午間新聞」節目，於12時01分許播送標題為「爭風吃醋引紛爭30餘人旁觀！少女竟率眾霸凌情敵」之新聞（下稱系爭新聞），經上訴人認定系爭新聞詳細描述及呈現少女遭集體霸凌過程，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，爰依同法第53條第2款規定，以109年11月13日通傳內容字第10900142030號裁處書（下稱原處分）裁處被上訴人新臺幣（下同）40萬元罰鍰。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）於111年3月10日以110年度簡字第21號判決

（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，均引用原判決書所載。

三、上訴意旨略以：原判決撤銷原處分，其所持理由乃以上訴人依廣播電視節目廣告諮詢會議設置要點（下稱諮詢會議設置要點）所召開之109年第5次廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱系爭諮詢會議）有「出席委員未達遴選之委員人數至少有二分之一」之「程序瑕疵」，並認定上訴人「未維持其長期遵循的行政實務」，屬「無正當理由為差別待遇，違反平等原則」為詞（見原判決第3至5頁）。惟原判決前開認定乃違背法令，分述如下：㈠原判決既認定上訴人依「應適用之法令（諮詢會議設置要點第7點）」係由上訴人主任委員自諮詢委員名單中「遴選19人與會」而召開系爭諮詢會議，卻又認定系爭諮詢會議係由上訴人主任委員「遴選35人」組成，進而再依「應適用之法令（諮詢會議設置要點第7點）」計算系爭諮詢會議之出席門檻，則原判決於「應適用之法令（諮詢會議設置要點第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35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。㈡諮詢會議設置要點第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二分之一出席，始得開會。」則依該要點第7點第2項所定之開會出席委員人數門檻，其條文規定內容既然延續自同點第1項所定之「遴選委員人數」而來，則本點第2項所定之「二分之一出席」委員人數，顯然係以同點第1項所定「遴選19人」之「二分之一」認定之，換言之，諮詢會議設置要點第7點第2項出席委員人數，一旦達到同點第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。詎料，原判決於理由項下不僅認定上訴人主任委員係「遴選35

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18人委員出席」，分別不適用諮詢會議設置要點第7點第1點及第2點之明文規定，或適用不當。㈢關於系爭諮詢會議之召開乙節，上訴人於原審雖曾以111年1月3日行政訴訟陳報狀提出主任委員「圈選名單」，但上訴人乃是向原審法院陳明：「……二、因諮詢委員均係兼任，渠等皆另有學術、研究或實務工作，洽邀多有不易，是為免經常因出席諮詢會議之委員人數不足而流會，致遲誤涉有違法情節節目或內容之審議，被告乃於盡可能展現足夠之多元性，並兼顧行政效率之考量下，每次諮詢會議均由被告主任委員依設置要點第7點規定，先行圈選超過19位之諮詢委員名單。本件被告主任委員圈選名單請見附件。」等語（見上訴人原審所提111年1月3日行政訴訟陳報狀第1頁）。準此，關於上訴人於原審所提諮詢委員名單，上訴人已指明是因諮詢委員「洽邀多有不易」、「為免經常因出席諮詢會議之委員人數不足而流會，致遲誤涉有違法情節節目或內容之審議，……兼顧行政效率之考量下」，乃由上訴人主任委員「先行圈選超過19位」之諮詢委員名單（前開書狀所附名單則共計圈選35位），且上訴人所提該諮詢委員名單內第一欄名稱亦是使用「圈選」之標題字樣，而非記載為「遴選」；而原審並未進一步調查、釐清上訴人就主任委員「先行圈選超過19位之諮詢委員名單」後係如何進行後續系爭諮詢會議之通知、組成及召開等事實過程，遽行認定系爭諮詢會議係由上訴人主任委員「遴選35人」與會云云，率爾對上訴人為突襲性之裁判，違反行政訴訟法第133條依職權調查證據之規定，原審復未踐行其闡明之義務，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，亦有違反行政訴訟法第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，亦屬判決違背法令。㈣系爭諮詢會議之遴選過程係先由上訴人主任委員圈選超過19名之諮詢委員計35名（見原審卷第175至176頁），經上訴人業務承辦單位於

109年6月4日以電子郵件聯繫該等受圈選之諮詢委員請其勾選可出席與會之時間及回覆意願（乙證1），並於前開電子郵件內載明：「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）。」等文。嗣上訴人業務承辦單位統計諮詢委員有回覆可出席時間後，訂定開會時間為「109年7月21日下午2時」，此後再由上訴人業務承辦單位於109年6月12日通知前述受圈選之全體諮詢委員：「本次會議出席委員名單如下：……合計19名」（乙證2），且於會議召開前之109年7月17日，對於陸續有回覆其可出席之諮詢委員（19名）繕發通傳內容字第10948023180號開會通知單(見原審原處分不可閱卷第1頁)。至109年7月21日諮詢會議召開當日，實際到會出席之諮詢委員人數總計17人（見109年第5次諮詢會議簽到表，見原審原處分卷不可閱卷第5至6頁），已超過諮詢會議設置要點第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。㈤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」之性質，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完整之審議權。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乎衛星廣播電視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。故原處分不應僅因諮詢會議

「程序瑕疵」而遭行政法院撤銷。㈥原審未依職權調查前述「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，竟遽認上訴人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」而違反平等原則云云，原判決非僅不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，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等語。並聲明：原判決廢棄。

四、本院之判斷：

㈠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。」國家通訊傳播委員會組織法（下稱「通傳會組織法」）第3條第13款規定：「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。」、通傳會組織法第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。」、通傳會組織法第8條第1、2項分別規定：「（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。」、通傳會組織法第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。在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方面，應以委員會之決議行之；換言之，其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，而不受其他機關指揮監督(中央行政機關組織基準法第3條第2款參照)。基此，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，諸如委員任期保障、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(國家通訊傳播委員會組織法第4條、第7條至第9條參照）。是以，一般行政內部控制的民主正當程序，在上訴人此等獨立機關的設置原意上，並不是重點，反而係以「隔絕行政首長之個案監督」及「政黨勢力介入」，為其目標。進而可知，替代的內控方式，係以更多元專業的組成進行內部辯論決策，加上更公開透明與參與取向的決策程序設計，強化決策的正當性。

㈡從而，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。」另外依照諮詢會議設置要點第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。職是之故，觀諸上開諮詢會議設置要點，該諮詢會議雖具相當規模，無非承前開通傳會組織法第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，資為內部審議多元辯論基礎之參考機制之一，並非蒐集資訊之單一管道，也非必要途徑。因而，觀諸諮詢會議裡個別諮詢委員依照其專業判斷之意見，或者諮詢委員會研議之處理建議，均可為上訴人委員會決議之參考，但就該等決議內容，應無拘束力；換言之，個案經諮詢會議討論建議後，倘若經上訴人採納諮詢，本不妨直接援引諮詢會議建議及理由為決策之內容及理由；但若經決策不採納或者認為有何資訊面向內涵不足之時，即有必要進一步公開說明不採納諮詢建議之理由，適當回應諮詢委員多元意見之挑戰，或者再行蒐集調查，另外邀請不同領域之專家學者、各界代表為諮詢，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。

㈢原判決固然以為：上訴人109年第5次諮詢會議之組成，與諮詢會議設置要點第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，固非無見。然而：

1. 諮詢會議既然屬於上訴人委員會議在開會作成處分前，「得邀請學者、專家與會」提供意見之用，自非決策機關，則不

論是否有所踐行上訴人所制定之設置要點、作業原則所示之程序(委員專長及組成比例；諮詢會議因討論議案之必要，得依職權通知案件之當事人或其他利害關係人陳述意見或提出陳述書。必要時，得邀請相關機關或團體代表、專家學者列席諮詢或提供書面意見；決議之人數比例等；以上參諮詢會議設置要點第3點、第8點以及廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則第4點)，其個別委員或者透過會議產生之建議處理，均乃上訴人依據通傳會組織法第10條第6項所取得之審議資訊，上訴人均可取捨而為決策基礎；簡言之，只要上訴人決策本身是經由正當程序所形成，自無因該諮詢會議組織成員不合於諮詢會議設置要點第3點、第7點所定之遴選及與會門檻所示，遽認上訴人決策當然有決策瑕疵，因該諮詢會議既非決策機關，也不可能僅因上訴人採認與程序運作、慣例不合之諮詢會議處理建議，逕推認上訴人決議也無正當理由為差別待遇或違反平等原則。故而，倘若本案原處分係經由上訴人會議採認諮詢會議之資訊，經由上訴人內部辯論而形成(此部分自須由原審再為調查)，並非單由諮詢會議經內部辯論形成，諮詢會議於作業上即便有所疏失，並不當然影響上訴人決策之合法性。

2. 因而，上訴人以其制度設計之獨立性，架構出決策之正當基礎性，為達到隔絕行政首長之個案監督及政黨勢力介入之目標，一般內部控制的民主正當程序，並非重點所在，本可尋求替代內控方式，以其多元專業組成之意見提供給上訴人以進行內部辯論決策，以及有更公開透明與參與取向的決策程序，均如前述。綜言之，本院就上訴人原處分該等決定，容認具相當之判斷餘地，僅為有限度之司法審查，並確立審查標準如下：決策事實基礎並無錯誤，且理由說明無悖於論理法則，而理由之形成出於正當程序者，本院對其決策予以尊重；如若再就上訴人原處分決策之資訊如何蒐集為審查，恐屬有逾權限之舉。

3. 固然，上訴人之所以諮詢委員意見，其目的在於擴大公民參與，廣納社會不同階層之多元思考，尤其因為上訴人之委員組成以電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗為主，但諮詢委員之組成包含公民團體代表、內容製播實務工作者，彼此可有多元不同思考，以強化上訴人決策正當性。從而，揆諸諮詢會議設置要點第3點、第8點以及廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則第4點所示，諮詢會議依照上開程序所得的處理建議，確實經為上訴人採納諮詢，更有直接援引諮詢會議建議及理由為決策之內容及理由；但並不代表均須全盤接受，一旦上訴人認為該建議有不可採之處，即有必要進一步公開說明不採納諮詢建議之理由，適當回應諮詢委員多元意見之挑戰，節制上訴人或許囿於專業偏執以及恣意之可能。

4. 按由憲法第7條導出之平等原則，意指行政權之行使，相同事件應為相同處理，非有合理之正當理由，不得為差別待遇，否則行政機關之行為即流於恣意而違法，是以行政程序法第6條亦明定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」又憲法之平等原則係要求行政機關對於事物本質上相同之事件作相同處理，且所謂之平等原則係指合法之平等，不包含違法之平等，最高行政法院亦著有改制前93年判字第1392號判例足參。因此，本案核心重點在實務運作上，諮詢會議因成員組織並未踐行上訴人內建之規則，而有欠缺正當程序、違反行政慣例時，其個別委員之意見、整體結論之建議，是否因欠缺多元意見之整合，且因上訴人會議並未注意，進而直接採認該諮詢會議之資訊決策，有可能扭曲其意見之專業性、代表性，致使無從忠實反應多元視角辯證後所凝聚之共識，影響上訴人之判斷，惟此應係上訴人「是否基於錯誤事實」而為決策，進而違法之問題；換言之，揆諸前揭關於平等原則之判決意旨，此與原判決認為上訴人決策因「諮詢會議欠缺正當程序」或者「諮詢會議未維持其長期遵循的行政實務，乃屬無正當理由為差別待遇，違反平等原

則」而違法之論述無涉。況且，原審對於除了認定上開諮詢會議或有所瑕疵外，而忽略原處分是否有其他違法事項，例如是否有違處罰法定主義、職權調查原則調查事實等事項，甚而縱使上訴人是否逕以該諮詢會議結論處理？有無進一步調查？均未於原判決有所交代，即遽認原處分上訴人決議無正當理由為差別待遇或違反平等原則，因誤將上訴人所屬諮詢會議機制之運作，認為乃上訴人決策過程，而將諮詢會議未依照內部規則設置程序之運作，視為上訴人決策之瑕疵，進而指摘上訴人違反平等原則，自有適用行政程序法第6條適用法令上不當。

5. 再者，原判決本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，依諮詢會議設置要點第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，始得開會等內容。（原判決第4頁）原判決本已敘明上訴人109年第5次諮詢會議之組成，係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。因而，原判決已經認定該次會議本有19位委員列席，僅有2人請假，本已符合上開規定，卻又認為上訴人自39至51人諮詢委員名單中遴選35人組成諮詢會議，須至少有二分之一即18人委員出席(原判決第4-5頁)，原判決此處論理顯與上開設置要點第7點規定全然不符(該規定僅要求19人與會，並以此為基礎計算二分之一出席人數，何以原判決以35人計算)，亦未交代其認為有瑕疵之原由為何，原判決此處論理同樣前後有所矛盾，且未備理由。

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，則上訴人求予廢棄原判決，為有理由。又本件

原處分之判斷有無違法，事證尚有未明，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、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260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　30　　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　　6　　月　　30　　日

書記官　徐偉倫