

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

113年度簡上字第47號

上訴人 民間全民電視股份有限公司

代表人 王明玉（董事長）

訴訟代理人 陳倩芸 律師

被上訴人 國家通訊傳播委員會

代表人 陳崇樹（代理主任委員）

訴訟代理人 魏啓翔 律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，上訴人不服中華民國113年2月15日本院地方行政訴訟庭112年度簡字第62號行政訴訟判決，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。

事實及理由

一、本件被上訴人代表人原為陳耀祥，於訴訟進行中接續變更為翁柏宗、陳崇樹，業據新任代表人分別具狀聲明承受訴訟（本院卷第131至133、139至140頁），核無不合，應予准許。

二、上訴人經營之民視新聞台頻道所製播「辣新聞152」節目，於民國111年9月21日21時54分許播出如附件所示有關晶華緋聞案及選舉議題等內容（下稱系爭節目），嗣經被上訴人審認系爭節目違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第3款、第4款規定，乃依行政罰法第24條第1項及衛廣法第53條第2款規定，以112年4月17日通傳內容字第11100553430號裁處書（下稱原處分）裁處新臺幣（下同）40萬元罰鍰。上訴人

01 不服原處分，提起行政訴訟，經本院地方行政訴訟庭（下稱  
02 原審）以113年2月15日112年度簡字第62號判決（下稱原判  
03 決）駁回後，上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

04 三、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明  
05 及原審判決認定之事實及理由，均引用原判決之記載。

06 四、上訴人之上訴意旨略以：

07 (一)原判決漏未審酌系爭節目有何損害公共利益，屬行政訴訟法  
08 第243條第2項第6款之判決不備理由：

09 依衛廣法第27條第3項第4款規定及其立法理由可知，構成違  
10 法要件有「違反事實查證原則」及「致損害公共利益」二  
11 項，其中「致損害公共利益」部分，係指未經確實查證的錯  
12 誤報導損害某方面的公共利益，乃判定違反衛廣法第27條第  
13 3項第4款規定與否之關鍵。且依該法規之規範邏輯，既另設  
14 有損害公共利益為要件，即表示誤導公眾認知有時是損害公  
15 共利益本身，有時則是損害公共利益的前提，至於究竟屬於  
16 何者，必須由個案性質與情節整體判斷，而判斷原則其中之  
17 一宜以「是否屬於重大公共議題」為範疇，並應從嚴認定是  
18 否屬於該範疇。否則，凡概以「誤導公眾認知就是損害公共  
19 利益」，不但有違法治原則，更無形中給予國家機器極大權  
20 力，使媒體動輒得咎而傷其社會功能，最後將不利於我國的  
21 民主法治發展，此有被上訴人發行NCC NEWS月刊，第14卷第  
22 4期「自律先行 拒絕假新聞蔓延 事實查證相關規定分析與  
23 說明」可參。而原判決僅敘述上訴人何以違反事實查證原  
24 則，惟就系爭節目內容具體損害何種公共利益？並未有任何  
25 說明，系爭節目播出後，臺北地方檢察署（下稱臺北地檢）  
26 就晶華誹聞案已起訴周○○、蔡○○妨害名譽，且張淑娟另  
27 對周○○、蔡○○、上訴人提起附帶民事訴訟訴請連帶賠  
28 償，則遭牽涉之當事人可尋求刑事或民事之司法救濟，屬個  
29 人私權糾紛，不應無限上綱至傷害依般社會道德之公共利  
30 益層面，原判決有不備理由當然違背法令之情形。

01 (二)原判決未詳查被上訴人111年第6、7次諮詢會議（下稱系爭  
02 諮詢會議）之遴選過程是否符合102年12月3日修正之裁處時  
03 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  
04 （下稱諮詢會議設置要點）第7點規定，屬行政訴訟法第243  
05 條第2項第6款之判決不備理由：

06 又裁處時諮詢會議設置要點第7點（98年9月10日）之修正說  
07 明：「另鑒於諮詢委員名單中，包括專家學者有5類、公民  
08 團體有6類及內容製播實務工作者，考慮出席委員之多元性  
09 及議案討論之效率，爰規定每次邀請19人與會，且至少有2  
10 分之1之委員出席，始得開會。」可知遴選委員之重點在於  
11 出席委員之多元性，原判決並未調查被上訴人圈選超過19名  
12 委員之聯選細節，被上訴人提出之遴選方法等同將諮詢委會  
13 議組成取決於超額勾選之委員隨機且不確定的回復順序，違  
14 反上開規定，又被上訴人諮詢會議委員人數全部僅51人，被  
15 上訴人使用之方法幾乎等同於直接詢問所有委員何人有開會  
16 方便時間及意願，再依據回覆可出席之前19人寄發開會通  
17 知，並無遴選動作，不符上開遴選規定，造成出席委員所屬  
18 類別不平均，多為專家學者、公民團體，僅有1位實務工作  
19 者，顯然無法達到出席委員多元性立法目的。綜上，系爭諮  
20 詢會議既未能依上開要點規定遴選並組成，難認已適法組織  
21 為充分討論溝通、形成意見，原處分不具合法性，原判決對  
22 此未敘明理由，當然違背法令。

23 (三)並聲明：1.原判決廢棄。2.原處分撤銷。

24 五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，論以：

25 (一)系爭諮詢會議之遴選及召開程序，並無違反裁處時諮詢會議  
26 設置要點第7點規定：

27 依卷附被上訴人所提出系爭諮詢會議簽到表，已符合裁處時  
28 諮詢會議設置要點第7點規定「自第3點諮詢委員名單中遴選  
29 19人與會」、「出席人數至少須達遴選委員19位之過半  
30 數」。並就上訴人援引本院110年度訴字第889號判決指摘諮  
31 詢會議之組成取決於超額圈選之委員隨機，且不確定之回覆

01 順序部分，指駁說明依最高行政法院111年度上字第738號判  
02 決意旨，系爭諮詢會議遴選過程縱有違反裁處時諮詢會議設  
03 置要點第7點規定，不生影響系爭諮詢會議作成處理建議之  
04 結論，又本院110年度訴字第889號判決之事件最終寄發開會  
05 通知單者僅為15人，核與本件事實不同。

06 (二)系爭節目已違反廣電法第27條第3項第3、4款規定：

07 依系爭節目側錄光碟、被上訴人111年10月5日通傳內容決字  
08 第11100517010號函等，系爭節目在選舉期間攻擊臺北市長  
09 參選人、企圖影響選情，且內容為臆測、誇大及未經合理查  
10 證，顯偏離新聞評論節目應提供客觀正確報導之本質，顯非  
11 屬政治性言論，已嚴重敗壞社會善良風俗且損及公共利益。  
12 又經被上訴人審核系爭節目內容及系爭諮詢會議之處理意  
13 見，再經提請112年1月18日召開第1050次委員會議進行審  
14 議，認系爭節目違反廣電法第27條第3項第3、4款規定，屬  
15 普通等級，及考量上訴人2年內曾因製播新聞違反事實查證  
16 致損害公共利益、違反公序良俗之違法事證，各經被上訴人  
17 裁處之次數等，以原處分裁處上訴人罰鍰40萬元，於法有  
18 據。

19 (三)至上訴人爭執系爭節目內容屬政治性言論，應受較高程度的  
20 保障，且依司法院釋字第509號、第445號解釋，應受到最嚴  
21 格之司法審查等語，指駁說明觀諸原判決附件所示系爭節目  
22 之標題諸如「嗆好大官威！酸陳時中不懂！蔣萬安變毒舌  
23 派！林楚茵發滴血認親祭品文！」，為未經合理查證及平衡  
24 評論，而主持人之主觀浮誇、煽情等言詞顯非屬政治性言  
25 論，又系爭節目播送與公共事務無關之晶華飯店緋聞案及持  
26 續討論時為臺北市長參選人蔣萬安之血統身分議題，已非屬  
27 政治性言論，背離司法院釋字第443、509號等解釋意旨等與  
28 詳稽。

29 六、本件經核原判決尚無違誤，茲就上訴理由補充論究如下：

30 (一)按為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，維護  
31 視聽多元化，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文

01 化交流，制定有衛廣法，其第2條第10款規定：「本法用  
02 詞，定義如下：……十、節目：指依排定次序及時間，由一  
03 系列影像、聲音及其相關文字所組成之獨立單元內容。」第  
04 3條規定：「本法之主管機關為國家通訊傳播委員會。」第2  
05 7條第2項、第3項第4款規定：「（第2項）製播新聞及評  
06 論，應注意事實查證及公平原則。（第3項）衛星廣播電視  
07 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  
08 或廣告內容，不得有下列情形之一：……四、製播新聞違反  
09 事實查證原則，致損害公共利益。」其立法理由為：「三、  
10 ……明定製播新聞及評論應注意事實查證及公平原則。四、  
11 ……另考量事實查證為製播新聞之必要程序，為避免因未查  
12 證或查證不確實，致新聞製播發生被片斷取材、煽情、誇  
13 大、偏頗等失衡情事，致生損害於公共利益者，爰增訂第4  
14 款，至所定事實查證原則，參酌司法院釋字第509號解釋意  
15 旨，係指衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公  
16 司或代理商就其所提供之資訊來源及所提出之證據資料，雖  
17 不以能證明其真實為必要，惟仍應有相當理由確信其為真  
18 實。」同法第53條第2款規定：「衛星廣播電視事業、境外  
19 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  
20 業有下列情形之一者，處20萬元以上200萬元以下罰鍰，並  
21 得令其停止播送該節目或廣告，或採取必要之更正措施：  
22 ……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  
23 第27條第3項第2款至第4款規定。」次按「言論自由為民主  
24 憲政之基礎。廣播電視係人民表達思想與言論之重要媒體，  
25 可藉以反映公意強化民主，啟迪新知，促進文化、道德、經  
26 濟等各方面之發展，其以廣播及電視方式表達言論之自由，  
27 為憲法第11條所保障之範圍。惟廣播電視無遠弗屆，對於社  
28 會具有廣大而深遠之影響。故享有傳播之自由者，應基於自  
29 律觀念善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。其有藉傳播  
30 媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他  
31 人權利等情形者，國家自得依法予以限制。」、「言論自由

01 為人民之基本權利，憲法第11條有明文保障，國家應給予最  
02 大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督  
03 各種政治或社會活動之功能得以發揮。惟為兼顧對個人名  
04 譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由依其  
05 傳播方式為合理之限制。」分別為司法院釋字第364號解釋  
06 理由書及釋字第509號解釋文揭示在案。

07 (二)按行政訴訟法第243條第2項第6款所謂判決不備理由係指判  
08 決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭  
09 或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據。原判決對於  
10 當事人之主張或答辯未予論斷，雖理由略有未盡之情形，然  
11 如僅屬細節問題，未能使判決基礎發生動搖，不影響裁判之  
12 結果者，依行政訴訟法第258條規定，自非構成廢棄原判決  
13 之理由（最高行政法院109年度上字第498號判決意旨參  
14 照）。

15 (三)被上訴人為通訊傳播相關法規之主管機關，以維護通訊傳播  
16 領域多元價值思考為其設立目標（國家通訊傳播委員會組織  
17 法〔下稱通傳會組織法〕第1條、第2條參照），且為依據法  
18 律獨立行使職權，自主運作，不受其他機關指揮監督之獨立  
19 機關（通傳會組織法第8條、中央行政機關組織基準法第3條  
20 第2款參照）。為強化被上訴人行政決定之正當性，通傳會  
21 組織法第10條第6項規定：「委員會議開會時，得邀請學  
22 者、專家與會，並得請相關機關、事業或團體派員列席說  
23 明、陳述事實或提供意見。」被上訴人為執行上述規定，與  
24 進一步擴大公民參與及廣納社會多元觀點，依裁處時諮詢會  
25 議設置要點，特設諮詢會議（第1點參照），其第2點規定：  
26 「諮詢會議，依廣播電視法、有線廣播電視法、衛星廣播電  
27 視法及本會主管之相關法令規定，就下列事項提出諮詢意  
28 見：……(三)衛星廣播電視之節目……」第7點規定：「（第  
29 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  
30 詢委員名單中遴選19人與會。（第2項）前項遴選之委員至  
31 少有2分之1出席，始得開會。」第9點規定：「（第1項）出

01 席委員應就當次議案提出書面審查意見，並就涉嫌違法議  
02 案，勾選下列建議處理方式並簽註意見：(一)應予核處，並加  
03 註違規情節輕重。(二)發函改進。(三)不予處理。(第2項)有  
04 關諮詢會議之議案審查、討論、諮詢意見彙整及建議方式之  
05 處理原則，另訂要點規定。」第10點規定：「諮詢會議之意  
06 見，得供本會委員會議審議之參考。」被上訴人另依裁處時  
07 諮詢會議設置要點第9點第2項規定訂定之裁處時廣播電視節  
08 目廣告諮詢會議處理建議作業原則(下稱作業原則)第2點規  
09 定：「涉有違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其  
10 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  
11 作成處理建議後，再提請本會委員會議審議。」第3點規  
12 定：「諮詢會議開會前，本會幕僚單位應先就案件違法事實  
13 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  
14 位之分析意見，協助審酌及確認個案事實與法規構成要件  
15 是否相符及其可能造成之影響，以作成處理建議，其餘涉及  
16 行政裁罰之裁量等，仍由本會委員會議依職權為之。」第4  
17 點規定：「本會就諮詢會議所提處理建議作業原則如下：(一)  
18 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  
19 委員會議審議。(二)未獲過半數出席諮詢委員共識之意見，其  
20 處理建議『予以核處』加上『發函改進』意見之人數，合計  
21 多於『不予處理』者，以『發函改進』處理建議提請本會委  
22 員會議審議。(三)出席諮詢委員提供之處理建議，因票數相同  
23 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  
24 重新討論。本款所稱票數相同情形指：1.『予以核處』加上  
25 『發函改進』與『不予處理』處理建議票數相同。2.『予以  
26 核處』之違法情節處理建議票數相同。(四)未獲過半數出席諮  
27 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  
28 時，得依會議主持人意見，擬訂處理建議提請本會委員會議  
29 審議。」第5點規定：「本會委員會議之決議與諮詢會議處  
30 理建議不同時，得將該決議內容提供諮詢會議討論案件參  
31 考。」上述裁處時諮詢會議設置要點及作業原則，為被上訴

01 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  
02 式所訂頒之行政規則，依其規定可知，被上訴人於法定組織  
03 及程序之外，另行設置諮詢會議及規定其作業程序，目的係  
04 藉由專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者之參  
05 與，廣納社會多元觀點，於處理涉及違反兒童及少年保護、  
06 公序良俗、內容分級或其他違法情節之節目內容時，應先組  
07 成19名諮詢委員之諮詢會議，經諮詢委員至少2分之1出席開  
08 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  
09 涵攝所提出分析整理進行審查討論並提出書面審查意見後，  
10 如獲過半數出席諮詢委員共識作成應予核處、發函改進或不  
11 予處理之處理建議，依其建議提請被上訴人之委員會議審  
12 議，供被上訴人之委員會議審議時參考。

13 (四)首查，關於系爭節目內容之播出如何妨害公共秩序或善良風  
14 俗及致生損害於公共利益一節，原判決已敘明新聞評論節目  
15 應以事實為基礎進行意見陳述，然系爭節目非以新聞評論方  
16 式呈現，在選舉期間攻擊臺北市長參選人及其父、企圖影響  
17 選情，且內容為臆測、誇大及未經合理查證，顯偏離新聞評  
18 論節目應提供客觀正確報導之本質，顯非屬政治性言論，已  
19 嚴重敗壞社會善良風俗且損及公共利益等語（詳原判決事實  
20 及理由六、(三)，原判決第12頁第18行至第13頁第24行），合  
21 於一般經驗法則及論理法則，並無違誤。至上訴人指摘原判  
22 決未具體說明系爭節目內容具體損害何種公共利益及相關事  
23 證，原判決有不備理由，當然違背法令云云，不足採信。

24 (五)又上訴人上訴指摘系爭諮詢會議超額圈選委員隨機，且不確  
25 定之回覆順序，出席委員所屬類別不平均，原判決未予說  
26 明，有判決不備理由之違法云云。然查：

- 27 1.原判決已針對上訴人指摘系爭諮詢會議超額圈選委員隨機，  
28 且不確定之回覆順序部分，詳為指駁說明如上述。
- 29 2.系爭諮詢會議委員之遴選及召開程序，乃由主任委員從全體  
30 委員名單中圈選超過19名委員，由幕僚人員排定預定開會日  
31 期後，連繫並確認出席意願，再寄發開會通知予19名委員，

01 被上訴人召開上開諮詢會議時，有7位諮詢委員請假，12位  
02 諮詢委員出席，其中7人認為各違反衛廣法第27條第3項第  
03 3、4款規定等節，為原審依法確定之事實，本院得據以為判  
04 決之基礎，上述方式確實與裁處時諮詢會議設置要點第7點  
05 第1項所定「由上訴人之主任委員自39至51位諮詢委員名單  
06 中遴選19人為諮詢會議委員」之遴選方式不符。惟原判決依  
07 最高行政法院111年度上字第738號判決意旨，已說明依本件  
08 個案之具體情形，尚不影響諮詢會議作成處理建議之結論，  
09 亦不致於影響上訴人之委員會議之實體決議，則上訴人之委  
10 員會議參考各該處理建議所作成決議之程序，尚難僅因此原  
11 因即認為違法，無違反論理法則、經驗法則、證據法則，抑  
12 或理由矛盾、理由不備等情事。又本院為法律審，依行政訴  
13 訟法第263條之5準用同法第254條第1項規定，原則上應以高  
14 等行政法院判決確定之事實為判決基礎，故當事人不得主張  
15 新事實或提出新證據方法資為向本院提起上訴之理由。上訴  
16 意旨另主張原判決漏未審酌並敘明系爭諮詢會之出席委員所  
17 屬類別不平均，是否合於裁處時設置要點第7點規定等語，  
18 惟核裁處時設置要點第7點僅規定主任委員視議案需要，自  
19 第3點諮詢委員名單中遴選19人與會，及遴選委員至少有2分  
20 之1出席始得開會，並未有關於出席委員所屬類別之規定，  
21 至其所提出上證1（本院卷第57至67頁，按指被上訴人發行N  
22 CC NEWS月刊，第14卷第4期「自律先行 拒絕假新聞蔓延 事  
23 實查證相關規定分析與說明」），非但為上訴人於原審言詞  
24 辯論終結後提出之新攻擊防禦方法，且原判決已交代如何違  
25 反公共利益（如前所述），非僅單純誤導認知，上訴人此部  
26 分主張亦不可採。

27 七、綜上，上訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理  
28 由，應予駁回。

29 八、結論：本件上訴為無理由。

30 中 華 民 國 114 年 11 月 19 日

31 審判長法官 鍾啟煌

01  
02  
03  
04  
05  
06

法 官 李毓華  
法 官 蔡如惠

上為正本係照原本作成。  
不得上訴。

中 華 民 國 114 年 11 月 21 日  
書 記 官 陳 湘 文