臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭
113年度地訴更一字第8號

原　　告　中天電視股份有限公司
000000000000000000
代　表　人　梁天俠
訴訟代理人　陳少璿律師
　　李建慶律師
被　　告　國家通訊傳播委員會
000000000000000000
代　表　人　陳崇樹
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，原告不服被告中華民國109年10月20日通傳內容字第10900178110號裁處書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

㈠原告所經營「中天新聞臺」頻道，於民國109年3月28日上午9時22分6秒許至11時6分39秒間（下稱系爭時間），在「0900中天新聞」、「1000中天新聞」、「1100中天新聞」等節目（下合稱系爭節目）中，播報嚴重特殊傳染性肺炎（下稱新冠肺炎）防疫相關新聞時，在鏡面標示「封台倒數6天」等內容（下稱系爭內容）。

㈡被告於109年4月6日通知原告陳述意見，經原告於同月13日陳述意見，嗣於109年6月30日召開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），繼於109年9月23日召

開第928次委員會議後，於109年10月20日以通傳內容字第10900178110號裁處書，認定新冠肺炎疫情問題，屬重大公共衛生議題，涉及公共事務，惟原告所經營頻道播報系爭節目時，竟未經查證，即在鏡面標示「封台倒數6天」等語，已誤導民眾對疫情訊息之認知，影響疫情之防範及控管，造成社會大眾之恐慌，致妨礙公共秩序或善良風俗，而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，爰依同法第53條第2款規定，處原告罰鍰新臺幣（下同）80萬元（下稱原處分），於109年10月22日送達與原告。

㈢原告不服原處分，於109年12月17日提起本件行政訴訟，經本院高等行政訴訟庭以109年度訴字第1506號判決駁回其訴；原告不服，提起上訴，經最高行政法院以112年度上字第657號判決廢棄前開判決並發交本院本庭審理。

二、原告主張略以：

㈠原告所經營「中天新聞臺」頻道在系爭節目鏡面標示系爭內容，係考量我國中央流行疫情指揮中心指揮官曾於109年3月26日記者會上提及「近來居家檢疫的案例越來越多，將來8天約會以每天2,000、3,000人之速度增加……」等語，並參酌許多國家均採取邊境管制措施，始推論我國亦會選擇延長「禁止外國旅客來台或轉機」的邊境管制措施期間，而欲採取在鏡面標示「關鍵倒數6天」等語方式，提醒觀眾「我國於6天後極可能採取(延長)邊境管制措施」乙節，惟卻誤植成「封台倒數6天」等語，然嗣即更正及致歉，故被告不得據此認定原告係在沒有任何根據情況下，隨意標示系爭內容。

㈡系爭節目雖在鏡面標示系爭內容，惟被告未曾提出相關證據，證明確已造成社會大眾恐慌，致有妨害公共秩序及善良風俗等情事，而構成違反衛廣法第27條第3項第3款規定行為，卻貿然依衛廣法第53條第2款規定裁罰，自屬違法，並損害新聞自由。

㈢被告委員會係參考系爭諮詢會議處理建議，而認定事實及作

成原處分，然而，1.依違反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）第3、7點規定，被告廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱諮詢會議）應由被告主任委員視議案需要，自諮詢委員名單（含專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者共39至51人）中遴選19人與會；惟被告召開系爭諮詢會議前，似未自前開名單中遴選19人與會，而僅遴選13人，足認系爭諮詢會議組織違法。2.系爭諮詢會議與會的13位委員中，有5位委員認為系爭節目未違法、5位委員認為違反衛廣法第27條第3項第3款、3位委員認為同條項第4款，可知有8位委員認為非違反衛廣法第27條第3項第3款規定。3.被告據系爭諮詢會議或部分委員意見，作成原處分，顯非合法。

㈣被告委員會係依裁量基準、評量表及裁處參考表，決定裁罰金額，並以原告曾受裁處次數，作為加重或加倍裁罰事由，然而，1.前開基準及考量事由，欠缺法律授權，且無關行政罰法第18條所定審酌因素，不得據為裁罰依據。2.被告委員會作成原處分前，未曾進一步調查審酌原告嗣即更正及致歉乙節（包括更正方式及內容等節），亦未說明不構成「就違法情節做適當修正」而仍在「其他判斷因素」項目給予0分理由（即不決定減分原因），顯有裁量怠惰瑕疵，甚可能影響裁罰結果（「其他判斷因素」項目佔比15分，原告積分為36或39分，倘減少7至10分，即可變更為30分以下，而降低至第3等級程度）。

㈤關於是否「妨害公共秩序及善良風俗」乙節，雖屬不確定法律概念，惟無涉專業判斷，乃法院得全面審查事項，且無須採取低密度審查標準。

㈥爰聲明：原處分撤銷。

三、被告抗辯略以：

㈠鑒於我國自109年3月24日起，對外籍人士全面管制入境（即採取邊境管制措施），社會大眾於系爭期間，對新冠肺炎疫情、境外移入病例潮是否造成嚴重社區感染等節正處高度恐

慌狀態；原告所經營「中天新聞臺」頻道，於毫無根據下，即在系爭節目鏡面持續標示系爭內容，顯會誤導民眾對疫情訊息之認知（即使大眾憂慮我國疫情已惡化至「須全國封鎖、隔離」之程度），影響疫情之防範及控管，造成社會大眾之恐慌，顯有妨害公共秩序情事，而構成違反衛廣法第27條第3項第3款規定行為，自應依衛廣法第53條第2款規定裁罰。

㈡原告雖稱其在系爭節目鏡面標示系爭內容，意在提醒觀眾「我國於6天後極可能採取邊境管制措施」，卻誤植成「封台倒數6天」等語；然而，我國早自109年3月間起，即已陸續「限制外國旅客來台或轉機」而達全面管制入境程度（非本國籍人士入境禁令未明訂實施期限、來台轉機禁令本明訂自109年4月7日起實施），與原告所稱「我國於6天後（即109年4月3日）極可能延長邊境管制措施」等語，顯不相符，原告主張其在系爭節目鏡面標示系爭內容，意在提醒邊境管制期間、誤植為封台云云，顯非事實。

㈢被告委員會雖可參考系爭諮詢會議處理建議，而認定事實及作成原處分，然而，1.依據國家通訊傳播委員會組織法第10條第6項規定，召開諮詢會議，非被告委員會決策必要程序，諮詢會議意見，亦僅屬被告委員會審議參考資訊而已，被告認事用法本不受諮詢會議意見拘束。2.系爭諮詢會議與會的13位委員中，僅有5位委員認為系爭節目未違法，其餘8位委員均認為違反衛廣法第27條第3項規定，其中3位委員更認為已達損害公共利益程度，足徵自一般社會通念觀點，可認在系爭節目鏡面標示系爭內容，確足妨害公共秩序。3.被告綜合考量相關證據資料及諮詢會議處理建議後，作成原處分，核屬適法。

㈣被告委員會依裁量基準、評量表及裁處參考表，決定裁罰金額，已兼顧個案正義及平等原則，並以原告曾受裁處次數（遵守行政法上義務意願），作為加重或加倍裁罰事由，係反應可受責難程度，亦符合行政罰法第18條所定審酌因素，

且未逾越法定裁量範圍、違反規範處罰意旨，核無不法。

㈤前開評量表「考量項目（三）其他判斷因素」部分，係記載行為人「有無將違法情節做適當修正」乙節，「得」作為「加重或減輕裁罰」事由等語，可徵被告享有裁量「是否加重或減輕裁罰」空間，縱決定不予加重或減輕，亦難逕認違法。再者，系爭諮詢會議紀錄，已記載委員就原告嗣已更正及致歉乙節所提出審查意見，足徵被告委員會及系爭諮詢會議實已調查及審酌此節，惟考量原告更正道歉方式，與其違章行為方式影響強度顯不相當後，始認定原告雖有更正行為，然不足導正視聽、彌平社會大眾恐慌狀態，仍不構成將違法情節做「適當」修正，不宜減輕裁罰，方決定在「考量項目（三）其他判斷因素」部分，不予減分，無裁量怠惰情形。況且，被告縱因前節決定給予減分及減輕裁罰，惟「考量項目（三）其他判斷因素」列有諸多判斷因素，僅具單一因素，亦不足影響裁罰結果（「其他判斷因素」項目雖佔比15分，惟原告積分為36至39分，不可能僅因前節，即減少逾7至10分，當不至變更為30分以下，而降低至第3等級程度）。

㈥被告係依通訊傳播基本法設置之獨立委員會（由具電信、資訊、傳播、法律財經等專業學識經驗之委員組成），並設有提出處理建議之諮詢會議（由相關專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者等之外部人員組成），且關於是否「妨害公共秩序及善良風俗」乙節，縱屬不確定法律概念，仍屬被告依法行使職權所為獨立專業判斷，乃享有判斷餘地，法院應採取低密度審查標準。

㈦爰聲明：如主文第1項所示。

四、關於事實概要欄所示事實，為兩造所未爭執，核與卷內相關證據相符，並經本院調取暨核閱原處分卷證資料無訛，應堪認定。自兩造主張抗辯要旨，可知本院應審酌爭點厥為：㈠系爭諮詢會議之組成及作業程序，是否合法？其作成之處理建議，是否得作為被告委員會議審議時的參考資訊？㈡原告

在系爭節目鏡面標示系爭內容，是否構成妨害公共秩序情形，而違反衛廣法第27條第3項第3款規定？㈢被告裁處原告罰鍰金額，是否有裁量怠惰瑕疵？㈣原處分是否違法而應撤銷？

五、本院之判斷：

㈠應適用之法令及法理：

1.言論自由為人民之基本權利，受憲法第11條之保障，具有實現自我、溝通意見、追求真理、監督各種政治或社會活動之功能，國家應給予最大限度之維護，惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，非不得以法律依其傳播方式為合理之限制（司法院釋字第509號解釋意旨參照）。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條之保障範圍；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，若有藉傳播媒體危害國家利益、妨害善良風俗、破壞社會安寧、侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制（司法院釋字釋字第364號解釋意旨參照）。憲法第11條保障人民之言論自由，旨在確保意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及實現自我之機會，惟憲法對言論自由之保障，並非絕對，依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則，國家於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，得以法律明確規定對之予以適當之限制（司法院釋字釋字第617、623號解釋意旨參照）。

2.衛星廣播電視法（即衛廣法）：

⑴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。」

⑵第27條第1項、第2項、第3項第3款、第4款、第4項：「（第1項）衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業之分公司

或代理商製播之節目及廣告內容應尊重多元文化、維護人性尊嚴及善盡社會責任。（第2項）製播新聞及評論，應注意事實查證及公平原則。（第3項）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。四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。（第4項）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涉有前項第4款情事者，應由該事業建置之自律規範機制調查後作成調查報告，提送主管機關審議。」

⑶第53條第2款：「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……。」

㈡系爭諮詢會議之組成及作業程序，核無不法，其作成之處理建議，得作為被告委員會議審議時的參考資訊：

1.中央行政機關組織基準法第3條第2款：「獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。」、國家通訊傳播委員會組織法第1條：「行政院為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）。」、第8條第1、2項：「（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。.....」、第10條第6項：「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。」

2.被告所訂定「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」（即諮詢會議設置要點）：

⑴第1點：「一、國家通訊傳播委員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。」

⑵第2點：「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……」

⑶第3點：「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。」

⑷第7點：「（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。」

⑸第9點：「（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。」

⑹第10點：「諮詢會議之意見，得供本會委員會議審議之參考。」

3.被告依前開諮詢會議設置要點第9點第2項規定另訂定「廣播電視節目廣告諮詢會議處理建議作業原則」：

⑴第1點：「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。」

⑵第2點：「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。」

⑶第3點：「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。」

⑷第4點：「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。」

⑸第5點：「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。」

4.自前開規定，可知被告設置諮詢會議，就衛星廣播電視節目事項，提出諮詢意見，關於涉有違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級、其他違法情節之節目或廣告內容處理，應先提請諮詢會議討論並作成處理建議後，再提請被告委員會議審議。又諮詢會議應備有諮詢委員39至51人，開會前應由被告主任委員從備有前開人數的諮詢委員名單中，遴選19名委員擔任該次會議的與會委員，開會時應有「經遴選與會委員至少2分之1出席」，參考被告幕僚單位就案件違法事實與法律構成要件間涵攝的分析整理，確認個案事實與法規範構成要件是否相符，並審酌其可能造成的影響，而作成應予核處、發函改進、不予處理等三種處理建議，嗣提請被告委員會議審議，供作被告委員會議參考。另諮詢會議出席委員就涉嫌違法議案，應提出書面審查意見，並勾選其處理建議（勾選應予核處暨加註違規情節輕重、勾選發函改進、勾選不予處理），倘其中任一種處理建議，獲得「出席委員過半

數共識」，即屬諮詢會議之處理建議。是以，若被告主任委員已遴選19名委員擔任諮詢會議的與會委員，諮詢會議開會時復有經遴選與會委員至少2分之1出席，且經出席委員過半數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」作為建議處理方式，而應以「應予核處」作為建議處理方式，並再循前開出席委員過半數共識決方式決定違規情節輕重，在處理建議中加註之。然諮詢會議之處理建議，固可供作被告委員會議審議之參考，惟被告仍應本於職權認定事實、適用法律、行使裁量權，始得作成決定（本院高等行政訴訟庭112年度訴字第517號、108年度訴字第1737號判決意旨參照）。亦即，**倘被告主任委員於開會前自諮詢委員名單中遴選19名委員擔任諮詢會議與會委員，且諮詢會議於開會時有經遴選與會委員至少2分之1出席（即經遴選與會委員中至少10名出席）後，即得開會，於其中一種處理建議獲得出席委員過半數共識時，即構成該會處理建議，而得供作被告委員會議審議時的參考資訊（最高行政法院112年度上字第657號判決意旨參照）。**

5.**然而，被告於召開諮詢會議前，為兼顧諮詢委員多元性暨行政效率需求，向來均係由被告主任委員先從諮詢委員名單中，圈選超過19名委員，再指示幕僚單位徵詢前開被圈選委員的與會意願及方便與會時間、排定開會日期，嗣將多數被圈選委員可出席日期，排定為開會日期，對答覆願意且方便與會的至少10名以上委員，寄發開會通知單；是以，尚難認被告有長期完全遵循諮詢會議設置要點第7點第1項所定遴選方式，致形成行政慣例而間接對外發生效力，自不能因被告嗣未完全遵循前開要點所定遴選方式，即謂其召集諮詢會議程序，違反行政自我拘束原則或平等原則（最高行政法院112年度上字第657號判決意旨參照）。**

6.經查：被告於召開系爭諮詢會議前，為兼顧諮詢委員多元性暨行政效率需求，業由被告主任委員從諮詢委員名單中，圈選28名委員，再指示幕僚單位徵詢前開委員與會意願及方便

與會時間、排定開會日期，嗣將多數被圈選委員可出席日期，排定為開會日期，對答覆願意且方便與會的13名以上委員，寄發開會通知單，嗣於召開系爭諮詢會議時，亦有經遴選與會委員13位出席（見高行庭卷第457至459頁），依前開說明，自得開會。再者，系爭諮詢會議審議時，出席委員於參考相關證據資料後，就原告所經營頻道於系爭時間在系爭節目標示系爭內容乙節，僅有5位委員認為系爭節目未違法，其餘8位委員均認為違反衛廣法第27條第3項規定（其中5位委員認為違反同條項第3款規定、3位委員認為違反衛廣法第27條第3項第4款規定），作成「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。」處理建議（見原處分卷二第23至25頁、高行庭卷第179至183頁），依前開說明，應得供作被告委員會議審議時的參考資訊處理建議。是以，被告於109年9月23日召開第928次委員會，出席委員於參考相關證據資料及前開處理建議後，就原告所經營頻道於系爭時間在系爭節目標示系爭內容乙節，作成「已違反衛廣法第27條第3項第3款關於不得妨害公共秩序或善良風俗規定，而依同法第53條第2款核處罰鍰80萬元。」決議，核無不法。從而，原告據前詞主張被告委員會參考系爭諮詢會議意見，而認定事實及作成原處分，顯非合法云云，自非可採（最高行政法院112年度上字第657號判決意旨參照）。

㈢原告所經營頻道在系爭節目標示系爭內容，有妨害公共秩序或善良風俗之情形，而違反衛廣法第27條第3項第3款規定：

1.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，所稱「善良風俗」，則指社會之一般道德觀念而言，均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，所使用之不確定法律概念規定，惟其意義非難理解，且（在個案中）能經由社會通念加以認定及判

斷，而可經由司法審查確認，自不違反法律明確性原則，且屬司法審查核心事項，非屬行政機關（包括獨立機關）所享有判斷餘地事項（最高行政法院112年度上字第657號判決意旨參照）。

2.經查：

⑴原告所經營頻道於系爭時間在系爭節目播報新冠肺炎防疫相關新聞時，在鏡面標示系爭內容乙節，已如前述（除為兩造所未爭執外，尚有自系爭節目錄影所擷取採證照片可證，見高行庭卷第137至145頁、本院卷第109至135頁）。

⑵被告109年9月23日所召開第928次委員會議決議及其109年10月20日所作成通傳內容字第10900178110號裁處書，認定新冠肺炎疫情問題，屬重大公共衛生議題，涉及公共事務，惟原告所經營頻道播報系爭節目時，竟未經查證，即在鏡面標示系爭內容，已誤導民眾對疫情訊息之認知，影響疫情之防範及控管，造成社會大眾之恐慌，致妨礙公共秩序或善良風俗等節（見原處分卷一第1至5頁、高行庭卷第29至33頁），核與系爭諮詢會議多數委員所提出審查意見「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」等語意旨相符（見原處分卷二第23至25頁、高行庭卷第179至183頁），足徵被告抗辯鑒於我國自109年3月24日起，對外籍人士全面管制入境（即採取邊境管制措施），社會大眾於系爭期間，對新冠肺炎疫情、境外移入病例潮是否造成嚴重社區感染等節正處高度恐慌狀態，然原告所經營頻道，於毫無根據下，即

在系爭節目鏡面持續標示系爭內容（即「封台倒數6天」等語），顯會誤導民眾對疫情訊息之認知（即使大眾憂慮我國疫情已惡化至「須全國封鎖、隔離」之程度），影響疫情之防範及控管，造成社會大眾之恐慌，顯有妨害公共秩序情事等語，當與社會通念相契，則被告以原處分認定原告所經營頻道播報系爭節目時在鏡面標示系爭內容，已構成違反衛廣法第27條第3項第3款規定之行為，且至少有應注意、能注意而未注意之過失，應依同法第53條第2款規定裁罰，核無不法。從而，原告據前詞主張被告未能證明前開行為已妨害公共秩序及善良風俗，不能認定構成違章行為而加以裁罰云云，自非可採（最高行政法院112年度上字第657號判決意旨參照）。

3.至原告固主張其在系爭節目鏡面標示系爭內容，係考量我國中央流行疫情指揮中心記者會指揮官於109年3月26日所為陳述及其他國家所採取邊境管制措施等節，始推論我國亦會選擇延長邊境管制措施期間，而欲採取在鏡面標示「關鍵倒數6天」等語方式，提醒觀眾「我國於6天後極可能採取(延長)邊境管制措施」乙節，惟卻不慎誤植成「封台倒數6天」等語，非在沒有任何根據情況下，隨意標示系爭內容云云。然而，⑴我國早自109年3月間起，即已陸續「限制外國旅客來台或轉機」而達全面管制入境程度（非本國籍人士入境禁令未明訂實施期限、來台轉機禁令本明訂自109年4月7日起實施）（見高行庭卷第93、152頁），與原告所稱「我國於6天後（即109年4月3日）極可能延長邊境管制措施」等語，顯不相符。⑵況「關鍵」與「封台」二詞涵意，炯不相同，原告稱其僅係不慎將「關鍵」誤植為「封台」云云，與一般常理及常情，顯難相合。⑶從而，原告據前詞主張其在系爭節目鏡面標示系爭內容，意在提醒邊境管制期間、卻誤植為「封台」云云，顯非事實，自非可採（最高行政法院112年度上字第657號判決意旨參照）。

㈣被告裁處原告罰鍰之金額，無裁量怠惰瑕疵：

1.「國家通訊傳播委員會裁處違反廣播電視法及衛星廣播電視法案件裁量基準」（下稱系爭裁量基準）：

⑴第2點第2款：「被告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」（下稱評量表）及「違法等級及適用裁處參考表」（下稱參考表），適用於依衛廣法第46條至第63條裁處罰鍰之案件。

⑵第5點：主管業務單位於適用違法行為評量表時，應審酌個案違法情節，勾選表1至3內考量事項並加計積分後，對照表4之1至3違法等級及適用裁處參考表，擬具適當的處分建議。

2.「被告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」（表3）（下稱系爭評量表）：

⑴適用範圍：「1.衛星廣播電視事業……」、

⑵考量項目一：「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：……。」

⑶考量項目二：「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。」

⑷考量項目三：「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。」

3.「違法等級及適用裁處參考表」（表4之3：適用範圍參考表3）（下稱系爭參考表）：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條的罰鍰額度為80萬元。

4.可知，就違反衛廣法第27條第3項第2至4款規定，應依第53條第2款規定裁罰者，應依前開評量表規定，考量違法情節或營運型態（50分）、2年內裁處次數（35分）、其他判斷因素（15分）等項目，得出總積分，再對照前開參考表，得出違法等級及罰鍰額度。

5.前開裁量基準（含參考表及評量表）規定，乃主管機關在母法範圍內，為統一行使處罰裁量權，並考量個案責罰相當性後，所訂定之裁量基準，倘其適用於個案結果，無明顯失衡致違反比例原則之狀況，本於行政自我拘束原則及平等原則，得作為被告裁罰之依據。原告空言主張前開裁罰基準及考量事由，欠缺法律授權，且無關行政罰法第18條所定審酌因素，不得據為裁罰依據云云，尚非可採（最高行政法院112年度上字第657號判決意旨參照）。

6.經查：原告既有違反衛廣法第27條第3項第3款規定之行為及過失，依第53條第2款規定，應處20萬元以上200萬元以下罰鍰。被告依系爭裁量基準及評量表規定，審酌原告違法情節為嚴重（計30分），於2年內曾因相同違法事證經被告裁處3次（計9分），無其他加重或減輕裁處判斷因素（計0分）等事項後，得出總積分39分，嗣對照系爭參考表，得出違法等級4級，應處罰鍰80萬元（見原處分卷一卷第27至34頁），其裁量所憑事實與相關證據所示情形大致相符（見原處分卷一卷第23至26頁），裁量所憑理由亦與衛廣法第27條第3項第3款及第53條第2款規範意旨彼此相契，核無裁量權濫用情

形。被告依第53條第2款、系爭裁罰基準（含系爭評量表及參考表）等規定，以原處分裁處原告罰鍰80萬元，核無違誤。

7.至被告認定「原告於2年內曾因相同違法事證經其裁處3次（計9分）」乙節，嗣因其108年5月9日通傳內容字第10800143940號裁處書遭撤銷確定，致變更成「原告於2年內曾因相同違法事證經其裁處2次（計6分）」乙節。然而，總分仍達36分、違法等級仍為4級（31至40分），而不影響裁量結果。原告據前詞主張原處分違法云云，尚非可採。

8.另被告認定「無其他加重或減輕裁處判斷因素（計0分）」乙節，雖經原告主張被告委員會作成原處分前，未曾進一步調查審酌原告嗣即更正及致歉乙節，亦未說明不構成「就違法情節做適當修正」而仍在「其他判斷因素」項目給予0分理由（即不決定減分原因），顯有裁量怠惰瑕疵，甚可能影響裁罰結果云云。然而，⑴前開評量表「考量項目（三）其他判斷因素15分」部分，係記載「有無將違法情節做適當修正」，「得」作為「加重或減輕裁罰」事由等語（見原處分卷一第30頁），雖可徵被告「應」審酌行為人「有無將違法情節做適當修正」乙節，惟益徵被告「得」考量「是否屬適當修正」並「得」裁量「是否加重或減輕裁罰」等節，非謂原告一有修正行為被告即應減輕裁罰。⑵原告於109年4月13日即以中法字第109041301號函提出陳述意見書，並提供新聞節目錄影暨擷取畫片、FACEBOOK社群貼文擷取畫面，說明自身嗣在系爭節目及FACEBOOK社群貼文中表示「誤植封台倒數 中天更正致歉」等語（見原處分卷一第10至15頁、本院卷第193至197頁），可徵前開資料及所示事實，已得作為系爭諮詢會議委員及被告委員會審議時的參考資料。⑶被告於109年6月30日（原告提出前開資料後）始召開系爭諮詢會議，系爭諮詢會議數名委員所提出審查意見「電視台已在事後更正，.....建議加強內部人員訓練」、「未符合事實，但已於3小時後，雖效果有限，但....仍有改進必要」等語

（見原處分卷二第23至25頁、高行庭卷第179至183頁），益徵前開資料及所示事實，業經作為系爭諮詢會議委員審議時的參考資料，甚經數名委員提出暨經其餘委員聽取意見，彼此相互討論後作成前開處遇建議（包括已違反衛廣法第27條第3項第3款規定而應依同法第53條第2款予以核處，及違規情節嚴重而應核處罰鍰80萬元等處遇建議），繼一併提供作為被告委員會議委員審議時參考資料，供其等彼此相互討論後作成原處分（見原處分卷一第41頁），可證被告確已審酌原告「有無將違法情節做適當修正」乙節，始決定「不屬適當修正」並裁量「不減輕裁罰」等節，尚難認其有裁量怠惰情形。⑷則被告抗辯其係考量原告更正及道歉方式，與其違章行為方式影響強度顯不相當後，始認定原告雖有更正行為，惟不足導正視聽、彌平社會大眾恐慌狀態，仍不構成將違法情節做「適當」修正，不宜減輕裁罰等語，應屬可採，原告據前詞主張原處分違法云云，自非可採。

六、綜上所述，原處分合法，原告請求撤銷原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及舉證，經審酌後認與判決結果不生影響，爰不一一論述。

八、訴訟費用負擔之依據：行政訴訟法第98條第1項本文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　11　　月　　19　　日

審判長法　官　郭　嘉

法　官　林禎瑩

法　官　葉峻石

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，

逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第2款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　華　民　國　114　年　11　月　19　日

書記官　彭宏達