

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

114年度簡字第280號

115年7月7日辯論終結

原告 東森電視事業股份有限公司

代表人 林文淵

訴訟代理人 林聖鈞律師

複代理人 洪云柔律師

被告 國家通訊傳播委員會

代表人 陳崇樹

訴訟代理人 魏啟翔律師

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114年5月12日通傳內容字第11400077720號裁處書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

按行政訴訟法第6條第2項規定：「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。」其目的在於先由原處分機關自行審查及自行確認其行政處分是否無效。是以此種行政程序之踐行，並無嚴格遵守請求確認、未被允許或不為確答等流程之必要，而以行政處分經原處分機關為實質審查確認並非無效為已足。經查，原告於起訴時對被告民國114年5月12日通傳內容字第11400077720號裁處書（下稱原處分）之無效，已有主張與說明（本院卷第11-19頁），且經被告實質答辯認原處分未有原告所指違法情形在案（本院卷

第39-48頁），足認原告已踐行向被告請求確認原處分之無效而未被允許，符合提起確認行政處分無效之起訴要件，先予敘明。

二、事實概要：

原告係依衛星廣播電視法（下稱衛廣法）規定取得許可經營之衛星廣播電視事業，經營「東森新聞台」頻道。緣該頻道於112年8月6日播出「世大運看東森田徑」節目期間，於同日上午6時3分許、6時14分許及6時35分許，播送「金車BUCK SKIN柏克金啤酒」廣告（下稱系爭廣告），被告乃以114年1月9日通傳內容決字第11348020620號函請財政部認定系爭廣告之商品是否符合菸酒管理法所稱之「酒」，經財政部以114年1月14日台財庫字第11400002810號函覆確屬菸酒管理法所稱之「酒」，被告爰認原告未依被告108年3月15日通傳內容字第10848005650號公告（下稱系爭公告）於指定時段即每晚間9時至翌日上午6時止播送酒類廣告，依行政程序法第102條及行政罰法第42條規定，以114年2月27日通傳內容決字第11448003900號函通知原告陳述意見，原告並於114年3月12日出具陳述書。嗣被告審酌調查所得事證及原告陳述之意見後，認系爭廣告未依系爭公告所指定之時段播送，違反衛廣法第29條第1項規定，爰依同法第48條第1項第2款規定及「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」（下稱裁量基準），以原處分裁處原告罰鍰新臺幣（下同）40萬元，並應立即改正。原告就原處分之罰鍰部分不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張及聲明：

（一）主張要旨：

1.原處分之作成機關組織及決議程序均不合法，且未經被告委員會會議決議，瑕疵重大明顯而無效，縱未達無效程度亦應撤銷：

（1）依國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）第4條第1項、第10條第3項規定，被告置委員7人，會議之決

議應以委員總額過半數之同意行之。原處分作成時被告委員人數僅3人，不足法定人數，決議人數亦不足4人，其作成處分之組織及決議程序均不合法。被告雖於113年間修訂議事要點規定得依既有委員人數召開委員諮議會議，然該議事要點違反通傳會組織法第4條第1項、第10條第3項所定法定人數要求，有違法律保留原則而無效。

(2)被告113年7月26日第1129次委員會議僅決議修正「國家通訊傳播委員會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點」（下稱系爭作業要點）中有關「委員人數未達委員總額過半數時召開委員會議之程序」，並不包含「將罰鍰50萬元以下之處分案授權主管業務單位辦理」。被告逸脫該次委員會議決議內容，擅自修改系爭作業要點第6點第1項第28款規定，違反通傳會組織法第9條第1項規定及法律保留原則，據該違法行政規則所為之處分亦屬違法。

(3)本件違規事實發生於000年0月0日，被告因不明怠惰因素遲至114年2月間始啟動行政調查，核其事實應屬113年7月31日修正前系爭作業要點第6點第1項第28款之適用範圍，本件罰鍰40萬元符合該款規定，應先經分組委員會議審查後提報委員會議審議。被告未提報委員會議審議即作成原處分，具有程序上之違法。

(4)依行政程序法第111條第7款及最高行政法院108年度上字第999號判決意旨，原處分之程序瑕疵依一般具有合理判斷能力者之認識能力，為社會上一般人一望即知，已達重大明顯之程度，應屬無效。

2.系爭公告不當限制酒類廣告播出時段，侵害憲法保障之商業性言論自由，並違反法律保留原則：

(1)依憲法法庭112年憲判字第17號判決意旨，限制商業廣告須與重要公共利益目的之達成間具有實質關聯。系爭公告以保護兒少健康為目的，然兒童及少年福利與權益保障法第43條已明文禁止兒少飲酒並禁止任何人販賣、交付或供

01 應酒類予兒少，已有效限制兒少取得酒類之管道。

02 (2)於現今網路平台為主流媒體之趨勢下，縱依規定於指定時
03 段內播出酒類廣告，亦無法避免兒少透過網路平台接觸酒
04 類廣告及商品，可見系爭公告與保護兒少健康間並無實質
05 關聯。

06 (3)公益彩券發行辦法第9條同樣基於保護兒少之目的禁止販
07 售彩券予未滿18歲之人，被告卻未限制公益彩券廣告之播
08 出時段，其限制酒類廣告播出時段之立論基礎薄弱。

09 (4)縱認被告得限制酒類廣告之播出時段，被告無正當理由限
10 制酒類廣告僅能於每日晚間9時至翌日上午6時播送，未考
11 量現行電視收視型態幾無未成年觀眾群，已過度限制商業
12 性言論自由，並逾越母法即衛廣法第29條第1項之授權範
13 圍及目的，違反法律保留原則。

14 3.本件係因轉播成都世大運田徑比賽，實際轉播時長需視現場
15 比賽狀況而定，難以事前預估或控制，致系爭廣告遲延至6
16 時後播出，此乃排播系統之技術性流程問題，原告可歸責性
17 極度輕微。參照被告歷年「廣播電視節目廣告諮詢會議」紀
18 錄，於諮詢委員意見欄均設有「不予處理」、「發函改
19 進」、「應予核處」三選項，足認依被告之行政慣例，違規
20 情節輕微者仍有「發函改進」之最小侵害手段可資採取。被
21 告未先發函改進，逕行裁處40萬元，違反行政自我拘束原則
22 及比例原則。

23 (二)並聲明：

24 1.先位聲明：

25 (1)確認原處分關於罰鍰部分無效。

26 (2)訴訟費用由被告負擔。

27 2.備位聲明：

28 (1)原處分關於罰鍰部分撤銷。

29 (2)訴訟費用由被告負擔。

30 四、被告答辯及聲明：

31 (一)答辯要旨：

01 1.原告違規事實明確，原處分於法有據：

02 原告經營之「東森新聞台」頻道於112年8月6日上午6時3分
03 許、6時14分許及6時35分許播出系爭廣告，有被告節目側錄
04 光碟可稽，原告亦不爭執。原告雖辯稱係因轉播賽事時間過
05 長，排播系統技術性流程所致，屬單一偶發事件云云，惟原
06 告為衛星廣播電視事業，本有遵守衛廣法等相關規定之義
07 務，且原告陳述意見時亦自承有應注意並能注意而未注意之
08 疏失，依行政罰法第7條規定自應就其違法行為負責。

09 2.原處分並無違反被告組織法規及程序不合法之瑕疵：

10 (1)依113年11月27日修正通傳會組織法第9條規定，本會所掌
11 理事務除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應
12 由委員會議決議行之；同條第2項所列不得授權之事項並
13 不包含依衛廣法裁處罰鍰之處分案。經被告113年7月26日
14 第1129次委員會議決議，被告於113年7月31日修正系爭作
15 業要點，其第3點第1項第17款規定罰鍰達100萬元以上或
16 併罰停播節目或廣告者應由委員會議審議；第6點第1項第
17 28款規定罰鍰達50萬元以上未達100萬元者應先經分組委
18 員會議審查後提報委員會議審議；第8點第1項規定除第2
19 點至第7點規定外之處分案或其他行政行為，授權主管業
20 務單位辦理。是就衛星廣播電視事業裁處罰鍰未達50萬元
21 之處分案，已由被告委員會議依通傳會組織法授權主管業
22 務單位辦理。

23 (2)原處分裁處罰鍰金額未達50萬元，尚無須經委員會議決議
24 後始得行之。原告爭執原處分作成時被告委員人數不足法
25 定人數云云，概屬誤解。

26 (3)系爭作業要點修正前第15點、修正後第16點均規定「本要
27 點得經委員會議決議修正」，其修正必然經被告委員會議
28 決議，方有後續法制作業及於「通訊傳播法規解釋函令查
29 詢系統」上網公告之程序。第1129次委員會議紀錄第二案
30 說明欄記載係為維持本會業務基本運作而通盤檢討，決議
31 欄則載明「本案依委員會議意見修正通過，請依本會法制

作業程序，辦理……授權內部單位辦理事項作業要點……
修正下達事宜」，原告將系爭作業要點前後規定割裂以
觀，並無可取。

(4)本件違規事實之發見源於被告113年8月30日接獲外界反
映，隨後逐一清查並函請財政部認定，繼而通知原告陳述
意見並作成裁處，並無行政怠惰。依「程序從新」之行政
法一般原則，被告於114年5月12日裁處時，系爭作業要點
既已修正通過，被告依裁處時之規定經核決程序決行，於
法並無不合。

(5)系爭作業要點第6點第1項第28款，其113年7月31日修正理
由第2點為罰鍰未達50萬元者，由現行應先經分組委員會
議審查，提報委員會議審議，改授權由「第1層」決行，
「第1層」係指主任委員、副主任委員或主任秘書，本件
原處分係由被告代理主任委員署名決行，並無違誤。

3.系爭公告並無違反法律保留原則：

衛廣法第29條第1項係立法者明文授權被告於同法第1條所揭
保障公眾收視權益之立法意旨下，得指定廣告於指定時段或
以鎖碼方式播送。被告經107年1月17日第784次委員會議決
議，以系爭公告指定無線廣播、無線電視及衛星廣播電視之
酒類廣告播送時段為每日晚間9時至翌日上午6時止，乃依媒
體屬性審酌維護兒少身心健康及民眾視聽權益，並參酌民眾
收視聽行為，兼顧兒少權益與產業發展，自無逾越法律授權
或違反法律保留可言。原告所舉憲法法庭112年憲判字第17
號判決係關於「全面禁止醫師為醫療廣告」，與本件時段限
制之情形迥異。又衛星廣播電視媒體之效果深入家庭、無遠
弗屆，非上網搜尋瀏覽所能比擬；酒精具成癮性，其對兒少
身心健康所生不利影響難與公益彩券相比。

4.原處分之裁處並無違反行政自我拘束原則及比例原則：

原處分之罰鍰金額，係依裁量基準之違法行為評量表（表
3），按違法情節等級為普通、2年內受裁處次數為0次、無
其他加重減輕之判斷因素等情，分別採計10分、0分、0分，

合計10分，對照違法等級及適用裁處參考表（表4之3），認屬第1級，對應衛廣法第48條之罰鍰額度，而裁處40萬元，並無裁量逾越或濫用。

(二)並聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

五、本院之判斷：

(一)應適用之法令：

1.衛廣法：

(1)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，特制定本法。」

(2)第2條第11款：「廣告：指為事業、機關、團體或個人推展業務、宣傳理念或形象，所播送前款以外之影像、聲音及其相關文字。」

(3)第29條第1項：「主管機關得指定節目或廣告，於指定之時段或以鎖碼方式播送。」

(4)第48條第1項第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40萬元以上200萬元以下罰鍰，並得令其停止播送節目或廣告：……二、違反第29條第1項或第64條第1項準用第29條第1項規定，未依主管機關指定之時段或方式播送節目或廣告。」

2.系爭公告事項：「指定無線廣播、無線電視及衛星廣播電視之酒類廣告播送時段為每日21時至翌日6時止。」該公告業經刊登於行政院公報第25卷第48期（108年3月15日出版，頁12547）（本院卷第195-197頁）。

3.通傳會組織法：

(1)第4條第1項前段：「本會置委員7人，均為專任，任期4年……。」

(2)第9條第1項、第2項：「（第1項）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

01 決議行之。（第2項）下列事項應提委員會議決議，不得
02 為前項之授權：一、通訊傳播監理政策、制度之訂定及審
03 議。二、通訊傳播重要計畫及方案之審議、考核。三、網
04 際網路傳播政策、制度之訂定及審議。四、網際網路傳播
05 重要計畫及方案之審議、考核。五、通訊傳播相關法令之
06 訂定、擬訂、修正及廢止之審議。六、通訊傳播業務之公
07 告案、許可案與涉及通訊傳播事業經營權取得、變更或消
08 滅之處分案之審議。七、編制表、會議規則及處務規程之
09 審議。八、內部單位分層負責明細表之審議。九、預算及
10 決算之審核。十、其他依法應由委員會議決議之事項。」

11 (3)第10條第3項：「會議之決議，應以委員總額過半數之同
12 意行之。」

13 4.系爭作業要點：

14 (1)第3點第1項第17款：「下列處分案應由委員會議審議：
15 ……（十七）依廣播電視法、有線廣播電視法或衛星廣播
16 電視法裁處之罰鍰達100萬元以上者，或併罰停播節目或
17 廣告者。」

18 (2)第6點第1項第28款：「下列處分案應先經分組委員會議審
19 查後，提報委員會議審議：……（二十八）依廣播電視
20 法、有線廣播電視法或衛星廣播電視法裁處之罰鍰達50萬
21 元以上，未達100萬元者。」其113年7月31日修正說明第2
22 點為：「罰鍰未達50萬元者，由現行應先經分組委員會議
23 審查，提報委員會議審議，改授權由第1層決行，爰修正
24 第1項第15款、第28款、第2項第11規定。」（本院卷第17
25 9頁）

26 (3)第8點第1項：「除第2點至第7點規定外之處分案或其他行
27 政行為，授權主管業務單位辦理，其公文核決層級依分層
28 負責明細表辦理。」

29 5.113年7月31日修正前系爭作業要點第6點第1項第28款（112
30 年10月5日修正）：「下列處分案應先經分組委員會議審查
31 後，提報委員會議審議：……（二十八）依廣播電視法、有

01 線廣播電視法或衛星廣播電視法裁處之罰鍰逾10萬元，未達
02 法定罰鍰最高額3分之2或罰鍰額度未達100萬元者。」

03 (二)如事實概要欄所載之事實，除後述爭點外，其餘為兩造所不
04 爭執，並有原告之公司基本資料（本院卷第7-8頁）、衛星
05 廣播電視事業執照（本院卷第126頁）、本院勘驗筆錄（本
06 院卷第129-133頁）、被告114年1月9日通傳內容決字第1134
07 8020620號函（本院卷第107-108頁）、財政部114年1月14日
08 台財庫字第11400002810號函（本院卷第109-110頁）、被告
09 114年2月27日通傳內容決字第11448003900號函（本院卷第1
10 02-103頁）、陳述書（本院卷第105-106頁）、原處分（本
11 院卷第120-124頁）各1份在卷可憑，此部分之事實，堪以認
12 定。

13 (三)先位聲明部分：

14 1.按行政程序法第111條規定：「行政處分有下列各款情形之
15 一者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、
16 應以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬
17 不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內
18 容違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有
19 關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明
20 顯之瑕疵者。」可知，關於行政處分之無效，係採重大明顯
21 瑕疵說，其中第1款至第6款乃重大明顯瑕疵之例示規定，除
22 此6種情形外，其他重大明顯瑕疵者，亦屬無效。惟行政處
23 分是否具有重大明顯之瑕疵，並非依當事人之主觀見解，亦
24 非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合
25 理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社
26 會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準；故而，行政處分之瑕
27 疵，倘未達到重大、明顯之程度者，僅屬該行政處分是否違
28 法而應予撤銷之問題，非屬當然無效之行政處分（最高行政
29 法院115年度上字第73號判決意旨參照）。

30 2.本件原告所指摘者，係被告作成原處分時委員人數不足法定
31 人數、未經委員會議決議等權限行使程序上之爭議。惟原處

01 分係以被告名義作成，並由被告代理主任委員署名決行，形
02 式上並無管轄權欠缺或不能實現等情形；至於被告內部究應
03 由委員會議決或得授權主管業務單位辦理，涉及通傳會組
04 織法第9條、系爭作業要點之解釋適用，須經相當之法律專
05 業判斷始能認定，顯非普通社會一般人一望即知之瑕疵。

06 3.從而，縱認原處分有原告所指之程序瑕疵，亦僅生應否撤銷
07 之問題，尚不構成行政程序法第111條第7款所定之無效事由
08 甚明。

09 (四)備位聲明部分：

10 1.按行政程序法第92條規定：「（第1項）本法所稱行政處
11 分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權
12 力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。（第2
13 項）前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可
14 得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規
15 定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦
16 同。」第110條第2項規定：「一般處分自公告日或刊登政府
17 公報、新聞紙最後登載日起發生效力。但處分另訂不同日期
18 者，從其規定。」第150條第1項規定：「本法所稱法規命
19 令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般
20 事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」第151條規
21 定：「（第1項）行政機關訂定法規命令，除關於軍事、外
22 交或其他重大事項而涉及國家機密或安全者外，應依本法所
23 定程序為之。但法律另有規定者，從其規定。（第2項）法
24 規命令之修正、廢止、停止或恢復適用，準用訂定程序之規
25 定。」第157條第3項規定：「法規命令之發布，應刊登政府
26 公報或新聞紙。」行政程序法對各類行政行為設有不同正當
27 程序之規範。相較於行政處分僅為行政機關對個別、具體公
28 法事件所為之個案性規制，法規命令因係行政機關對於不確
29 定多數事件所發布通案性規範，對人民權益影響層面廣泛，
30 是除關於軍事、外交或其他重大事項而涉及國家機密或安
31 全，抑或法律另有規定，訂定法規命令或修正之發布，均應

刊登於政府公報或新聞紙（下稱法定發布程序），此為法規命令之生效要件。政府公報或新聞紙，係屬文書（紙本）。若僅將法規命令之內容刊登於網際網路，或以記者會口頭方式發布由新聞媒體傳播轉載，均不合於法定發布程序，自不生其規範之效力。至於法規命令與對人一般處分之區別，當視其規範對象是否依一般性特徵可得確定其範圍、規範內容事項是否具體而定。若係對不確定多數事件所為通案、反覆性之規範，其拘束對象於規範事件反覆發生時，仍有增、減之可能，而難以個別化確定其範圍者，即係針對不特定人民就一般事項所作抽象對外發生法律效果之法規命令，尚不得因法規命令使用一般性特徵描述其規範對象，於發布或適用之單一特定時點，可藉由該特徵掌握適用對象之範圍，即謂之為對人一般處分，無視其通案、反覆性及規範對象變動之不確定性，而規避法規命令所應循之法定發布程序，逕以個別通知或其他公告方式代之，不僅不符行政程序法對各類行政行為所設不同正當程序規範之旨，更有違法律安定性、明確性及預見可能性等法治國基本原則（最高行政法院判決113年度上字第494號判決意旨參照）。經查，系爭公告係被告基於衛廣法第29條第1項之授權，對不特定之無線廣播、無線電視及衛星廣播電視事業，就酒類廣告之播送時段所為抽象、一般性之規定，並對外直接發生法律效果，核屬行政程序法第150條第1項所定之法規命令。又系爭公告係經被告107年1月17日第784次委員會議決議後作成，並業經刊登於行政院公報第25卷第48期（108年3月15日出版）（本院卷第195-197頁），符合行政程序法第157條第3項所定法規命令應發布刊登政府公報之要件，已生效力，自得予以適用。再者，衛廣法第29條第1項明定「主管機關得指定節目或廣告，於指定之時段或以鎖碼方式播送」，其授權之目的，參照同法第1條規定，係在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，而核其內容係關於節目或廣告之播送時段或鎖碼方式，其範圍係主管機關指定之節目

或廣告，依該法整體關聯意義觀之，尚屬明確。系爭公告僅將「指定之時段」予以具體化，未增加母法所無之限制，亦未逾越授權範圍，難認有何違法律保留原則之處。

2.再按憲法第11條規定，人民之言論自由應予保障。言論自由，在於保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會，包括政治、學術、宗教及商業言論等，並依其性質而有不同之保護範疇及限制之準則。其中非關公意形成、真理發現或信仰表達之商業言論，固兼具意見表達之性質，然尚不能與其他言論自由之保障等量齊觀，立法者亦得對商業言論為較嚴格之規範。惟商業言論提供之訊息，其內容為真實、無誤導性，以合法交易為目的而有助於消費大眾作出經濟上之合理抉擇者，仍應受憲法第11條言論自由之保障。國家為保障消費者獲得真實而完整之資訊，避免商業廣告或標示內容造成誤導作用，或為增進其他重要公共利益目的，例如保護國民健康，自得立法採取與上述目的之達成間具有實質關聯之手段，限制商業廣告（司法院釋字第414號、第577號、第794號解釋及憲法法庭112年憲判字第17號判決意旨參照）。又言論自由固應予最大限度之維護，惟為兼顧對個人名譽、隱私及公共利益之保護，法律尚非不得對言論自由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）。經核系爭公告所為之限制，係就酒類廣告之「播送時段」而為，並未就廣告之內容為任何禁止或審查，於每日晚間9時至翌日上午6時止之時段內，酒類廣告仍得完整播送，其性質核屬對於言論表達之方式所為之限制，而非針對言論內容之限制。此種限制，其目的既非在壓抑特定言論內容，於審查上自無庸適用最嚴格之標準，而應審查其是否為追求重要公共利益，且所採手段與目的之達成間具有實質關聯。而系爭公告之目的，在於維護兒童及少年之身心健康並兼顧民眾視聽權益，衡以酒精具有成癮性，對兒少身心發展有不利影響，兒童權利公約第17條亦要求締約國應鼓勵發展適當準則，以保護兒童免於受有損其福祉之資訊及

資料之傷害，是系爭公告所欲追求者，核屬重要之公共利益；而就手段與目的之關聯性而言，衛星廣播電視係經由家戶電視螢幕播送而為闔家收視，具有深入家庭、無遠弗屆之特性，兒少於家戶收視過程中接觸酒類廣告之機會，客觀上因時段限制而顯著降低，被告參酌國人一般生活作息及收視聽行為調查，將酒類廣告限於晚間9時至翌日上午6時播送，與降低兒少接觸酒類廣告機會之目的間，具有實質關聯；再就限制程度而言，系爭公告並非全面禁止酒類廣告，每日仍有9小時之播送時段，對於業者商業性言論自由之限制程度尚屬有限，與憲法法庭112年憲判字第17號判決所處理之「禁止醫療機構以外包含醫師在內之人為醫療廣告」情形有別，無從比附援引。從而，系爭公告於形式上及實質上均無違法之處，得作為本件裁罰之依據。

- 3.再就原處分之作成程序而言，考諸通傳會組織法第9條於94年11月9日制定公布（當時為第8條）之立法理由載明：「為充分落實委員制之精神，本會原則上應以委員會議之合議作為決策方式，但為增進行政效率，部分業務得經委員會議決議授權內部單位分層負責決行，爰於第1項明定。二、本會採合議制，故具有相當重要性之事項原則上應經委員會議決議……三、第2項第5款『通訊傳播業務之公告案、許可案及處分案』範圍相當廣泛，即本會就第2條所列職掌而為之各項監督、調查及裁決事項，均需經由公告、許可或處分來處理。……五、另有關通訊傳播業務之例舉，說明如下：通訊傳播傳輸內容之規範，通訊傳播事業營運之監督管理，通訊傳播業務之監督、調查及裁決，通訊傳播相關新技術、新服務之審核，通訊傳播相關費率、網路互連及細分化之審核等均屬之。」嗣於100年12月28日修正公布（移列為行為時第9條）之修正理由則以：「……三、本會96年度、97年度、98年度之公告案、許可案及處分案分別達46,682、38,333、32,345件。其中具時效性、技術性、例行性或臨櫃案件，可裁量空間及爭議性較少，如執照換補發、器材設備型式變

更、器材型式認證、器材審驗合格標籤、器材進口免關稅證明或廣播電視節目時間表變更等，分別約占86%、88%、87%，各計40,241、33,909、28,302件。為提升行政效率，爰將第2項第5款，處分案除涉及通訊傳播事業經營權得、喪或變更外，無須再經委員會議審議。」可知，通傳會組織法原本立法時，係鑑於「通訊傳播業務之公告案、許可案及處分案之審議」均屬具有相當重要性之事項，爰明定應由上訴人以合議制之委員會議決議行之，且禁止授權內部單位或少數委員組成分組會議為之。惟因該法施行後，上訴人96至98年度之案件眾多，為提升行政效率，立法者遂不再將涉及通訊傳播事業經營權得、喪或變更以外之處分案，列為應由委員會議決議之範圍，惟關於通訊傳播事業之公告案、許可案及經營權得、喪或變更之處分案，則仍應由委員會議決議行之（最高行政法院107年度判字第63號判決意旨參照）。本件原處分係就原告違反衛廣法第29條第1項之行為裁處罰鍰40萬元並命立即改正，既非公告案、許可案，亦不涉及原告經營權之取得、變更或消滅，自不屬通傳會組織法第9條第2項第6款所定不得授權之事項，被告委員會議自得依同條第1項規定決議授權內部單位分層負責。原告主張處分案均應經委員會議決議云云，尚非可採。

- 4.再者，系爭作業要點係被告依通傳會組織法第9條第1項規定所下達，就其內部之組織、事務之分配、業務處理方式所訂定之一般性規定，而屬行政程序法第159條第2項第1款所定之組織性行政規則（最高行政法院107年度判字第63號判決意旨參照）。經核被告113年7月26日第1129次委員會議紀錄（本院卷第53-55頁）第二案，案由為「本會委員人數未達委員總額過半數時之因應作為」討論案，說明欄記載：「一、依據本會組織法第9條第1項及第2項等規定辦理。二、鑒於本會4位委員任期至本（113）年7月31日，新任委員尚未經立法院同意，故自本年8月1日起將發生本會委員未達本會組織法第4條規定之法定人數7人之情形。三、為維持

01 本會業務基本運作，爰由法律事務處擬議相關因應作為，提出修正『國家通訊傳播委員會委員會議審議事項及授權內部單位辦理事項作業要點』……」，決議欄則記載：「本案依
02 委員會意見修正通過，請依本會法制作業程序，辦理……
03 授權內部單位辦理事項作業要點……修正下達事宜。……」
04 由上開記載可知，該次委員會議所決議之客體，係「系爭作業要點之修正」全案，說明欄所載者乃提案背景及理由之摘要，並非決議效力範圍之限制。復觀諸修正對照表第3點之
05 修正說明第3點記載「為使提報委員會議審議廣播電視法、
06 有線廣播電視法及衛星廣播電視法裁處案之罰鍰額度明確，
07 爰刪除第1項第17款『罰鍰達法定罰鍰最高額3分之2以上』
08 等字」（本院卷第179頁），與第6點之修正說明第2點記載
09 「罰鍰未達50萬元者，由現行應先經分組委員會議審查，提
10 報委員會議審議，改授權由第1層決行」（本院卷第187
11 頁），均係就「應提報委員會議審議之裁處案範圍」為通盤
12 檢討，核與該次議案所欲因應之「委員人數未達委員總額過
13 半數時仍須維持業務基本運作」之意旨相符。原告徒以會議
14 紀錄說明欄未列舉系爭作業要點第6點第1項第28款為由，主
15 張該款未經委員會議決議云云，尚非可採。

20 5.復按行政罰法第7條第1項規定：「違反行政法上義務之行為
21 非出於故意或過失者，不予處罰。」原告既經營衛星廣播電
22 視事業，就其頻道所播送節目及廣告之編排，當負有依法令
23 規定處理之注意義務，且賽事轉播之實際時長具有不確定
24 性，本屬原告從事節目編排時所得預見之情事，原告非不能
25 於排播時預留緩衝時間、設置即時監看或抽換機制以避免酒
26 類廣告超出指定時段。原告既知悉本件所涉法令，且無何不
27 能注意之情事，則其主觀上縱無故意，亦有過失，自應就其
28 違規行為負責。

29 6.另按行政機關行使法律授予的裁量權，須實踐具體個案正
30 義，惟顧及法律適用的一致性，符合平等原則，訂定行政裁
31 量準則作為行使裁量權的準據，非法所不許。本件裁量基

01 準，為衛廣法之主管機關即被告本於法規主管機關職權，為
02 統一罰鍰裁量標準、避免恣意及不當差別待遇而訂定之裁量
03 基準性行政規則，其內容未牴觸衛廣法規定，亦未逾越法定
04 罰鍰額度範圍，且所定考量項目（違法情節、2年內裁處次
05 數、其他判斷因素）與行政罰法第18條第1項所定應審酌事
06 項相當，被告自得援用。故被告以違法行為評量表（表3）
07 所列考量項目，按違法情節等級為普通、2年內受裁處次數
08 為0次、無其他加重減輕之判斷因素等情，分別採計10分、0
09 分、0分，合計10分，對照違法等級及適用裁處參考表（表4
10 之3），認屬第1級，對應衛廣法第48條之罰鍰額度，據以裁
11 處法定最低額之罰鍰40萬元，核無違反比例原則、裁量逾
12 越、濫用或怠惰等情事。

13 7.末按行政自我拘束原則之適用，以行政機關就同類事件已形
14 成一致之行政慣例為前提。原告僅泛稱歷年諮詢會議之意見
15 欄設有「發函改進」選項，並未舉證被告就「未依指定時段
16 播送酒類廣告」之同類案件曾一致採取發函改進而不予裁罰
17 之處理方式，自難認存在得拘束被告之行政慣例。至行政罰
18 法第19條第1項規定，違反行政法上義務應受法定最高額3,0
19 00元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，
20 始得免予處罰。本件法定罰鍰額度為40萬元以上200萬元以
21 下，遠逾上開得免予處罰之範圍，被告自無從依該條規定改
22 以糾正或勸導代替裁罰。再者，行政罰法第18條、第19條係
23 分別參考刑法第58條、第61條而為之類似規範，但行政罰法
24 並無類似刑法第59條之規定，應係立法政策上有意排除，並
25 非立法漏洞，亦不生類推適用刑法規定之問題（最高行政法
26 院111年度上字第48號判決意旨參照），從而，被告亦無權
27 裁處低於法定最低額度之罰鍰。

28 (五)綜上所述，原處分認事用法均無違誤。原告先位及備位聲明
29 均無理由，應予駁回。

30 六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
31 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰不逐一論駁，併

01 此敘明。

02 七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
03 1項前段，判決如主文。

04 中 華 民 國 115 年 7 月 31 日
05 法 官 謝昀芳

06 一、上為正本係照原本作成。

07 二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理
08 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原
09 判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違
10 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
11 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
12 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
13 造人數附繕本）。

14 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，
15 逕以裁定駁回。

16 中 華 民 國 115 年 7 月 31 日
17 書記官 游士霈