臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1410號

）FKT64W1Z1X5L0;@108年5月16日辯

原　　告　民間全民電視股份有限公司
代　表　人　王明玉
訴訟代理人　莊一凡　律師
被　　告　國家通訊傳播委員會
代　表　人　翁柏宗
訴訟代理人　陳俊瑋
　　王紋娟

上列當事人間廣播電視法事件，原告不服被告中華民國107年9月19日通傳內容字第10700401600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、程序事項：

原告代表人起訴時為郭倍宏，嗣變更為王明玉；被告機關代表人於起訴時為詹怡婷，嗣變更為翁柏宗；訴訟繫屬中均據渠等新任代表人具狀承受訴訟，核無不合，依法應予准許。

二、事實概要：

（一）原告經營民視無線台主頻，於民國105年5月16日20時至22時30分「春花望露」節目，有違反廣播電視法第33條規定情事，經被告以106年4月28日通傳內容字第10500625720號裁處書，依同法44條第1項第1款，處罰鍰新臺幣（下同）40萬元。又於106年5月31日10時30分至11時「消費高手

」節目中，為特定商品推介宣傳，有違廣播電視法第33條規定，復經被告以106年12月14日通傳內容字第10600458640號裁處書，依同法第44條第1項第1款規定，處罰鍰100萬元。

（二）原告於107年1月29日8時至8時30分播出「消費高手」節目（下稱系爭節目），於系爭節目為「巨無霸纖維飲」及「超級淡斑皂」等特定商品推介宣傳，有節目未能與廣告區隔之情事，有違廣播電視法第33條，經被告以107年9月19日通傳內容字第10700401600號裁處書（下稱原處分）依同法第44條第1項第1款處原告罰鍰80萬元。原告不服，提起行政爭訟。

三、原告起訴主張：

（一）現行法令並未規範節目廣告化或廣告節目化，原處分裁處之前提於法無據。

1.「國家通訊傳播委員會節目與廣告區分認定原則」（下稱節目廣告區分認定原則）已於105年12月14日廢止，現行法令並無節目廣告化或廣告節目化之規範，原處分之大前提已於法無據，其餘認事用法均難採憑。

2.依廣播電視法第2條各款規定，以及被告訂定之電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法（下稱系爭管理辦法）觀之，節目與廣告為互不相容之法律概念，節目中之置入性行銷非屬廣告。廣播電視法第33條規定僅係就節目破口間（按：即廣告時段）所插播之廣告，要求行為人應以適當方式與節目內容區隔，並非對節目廣告化或廣告節目化加以規範。被告混淆節目與廣告之區別，竟以非法定之構成要件逕為錯誤涵攝，從而作成原處分，適用法規顯有違誤。

（二）原處分援引系爭管理辦法第4條第3款、第5款、第6款及第8條違反不當聯結禁止原則，以及法律優位原則：

系爭節目並未播送廣告，被告將系爭節目之內容認定為廣告，進而援引系爭管理辦法第4條第3款、第5款、第6款及第8款規定，實有違誤。系爭管理辦法係依據廣播電視法第34條之3第2項授權訂定，而廣播電視法第33條本文雖規定電臺播送之節目應與所插播之廣告有所區隔，惟但書規範「本法另有規定者，不在此限」，所謂本法另有規定，即係指系爭管理辦法。系爭管理辦法之立法目的即為開放電視頻道業者得透過置入性行銷、冠名贊助等商業模式，以挹注電視節目製作資源，進而活絡我國電視產業發展；被告援引之系爭管理辦法第4條各款規定，僅能作為「明顯促銷、宣傳商品或服務，或鼓勵消費，或利用視聽眾輕信或比較心理影響消費者」之指標，無從擴張解釋為「與所插播之廣告未區隔」，更不得解為「雖非廣告仍得予以處罰」；原處分逾越廣播電視法第33條以「所插播之廣告」為處罰構成要件，以及第2條第7款關於廣告之定義規定，對人民之自由權利增加法律所無之限制，違反法律優位原則，且有不當聯結禁止之違法。

（三）系爭管理辦法第4條規定之「明顯促銷」、「宣傳商品或服務」、「鼓勵消費」、「利用視聽眾輕信或比較心理影響消費者」均屬不確定法律概念，一般人難以預見何種作為或不作為將構成義務之違反，有違法律明確性原則；且依該條各款用語可知，節目與廣告為不同之法律概念，須廣告確實存在，始有可能構成「節目與所插播之廣告未予區隔」之處罰行為態樣，倘廣告自始不存在，依處罰法定原則，即無任何行政法上可罰性。是以，被告對於節目、

廣告之區辨應更加嚴格，況系爭管理辦法係依據廣播電視法第34條之3第2項授權訂定，目的在於補充廣播電視法第33條但書規定，以縮減處罰之行為態樣，被告卻援引系爭管理辦法第4條各款規定，擴張廣播電視法第33條本文規定之可罰範圍，顯然違反法律保留原則及處罰法定原則等語。為此聲明求為判決撤銷原處分。

四、被告則以：

（一）從已廢止之節目廣告區分認定原則至系爭管理辦法之沿革以觀，節目與廣告應予區分為一貫之原則，並無原告所稱現行法制並未規範節目廣告化或廣告節目化之情事。系爭管理辦法依據廣播電視法第34條之3第2項規定訂定，原處分則係依據系爭辦法第4條作成；系爭管理辦法第4條規範之客體為「電視事業播送內容之呈現」，亦即包含「節目」與「廣告」，並無原告所指稱僅規範廣告之情事。系爭節目因內容呈現以明顯促銷、宣傳商品，或鼓勵消費，或利用視聽眾輕信或比較心理影響消費者，足以確認系爭節目未能明顯辨認，並與其所插播之廣告未區隔，致遭裁罰，原告刻意忽略「節目應能明顯辨認」之文字，僅強調「插播之廣告」，顯係曲解法令且規避意圖明顯。

（二）系爭管理辦法第4條規範客體既包含節目與廣告，並明訂節目未能明顯辨認與其所插播之廣告未區隔之態樣，原告經營電視事業多年，長年製播節目，對於上開規定焉有不知之理，原告竟稱該條規範客體僅及於廣告，實屬曲解法規、搪塞卸責之詞。被告依據廣播電視法第34條之3第2項授權訂定之系爭管理辦法作成原處分，並無違反法律明確性原則、法律保留原則及處罰法定原則之情等語。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本院判斷如下：

（一）按，為使廣告與節目明顯分開，防止廣告侵入節目，形成「節目廣告化」，廣播電視法第33條本文規定：「電臺所播送之節目應能明顯辨認，並與其所插播之廣告區隔。」此有該法65年時之立法說明可資參照。而電視事業違反該規定者，依同法第42條第2款規定，予以警告；經警告不予改正，或1年內再違反者，依同法第43條第1項第1款規定，處20萬元以上200萬元以下罰鍰；1年內經處罰2次，再有違反同法第33條本文行為者，處9萬元以上120萬元以下罰鍰，並得予以3日以上、3個月以下之停播處分，則為同法第44條第1項第1款所明定。

（二）次按，被告依廣播電視法第34條之3第2項授權，於105年11月11日發布系爭管理辦法，規範節目與所插播廣告之明顯辨認與區隔，其第4條各款列舉其態樣，其中第3款、第5款、第6款及第8款略謂：「電視事業播送節目內容之呈現，以下列方式之一，明顯促銷、宣傳商品或服務，或鼓勵消費，或利用視聽眾輕信或比較心理影響消費者，為『節目未能明顯辨認，並與其所插播之廣告未區隔』：……三、節目參與者於節目中之言論或表現，呈現特定廠商品牌、商品、服務、電話、網址、標識或標語；或涉及特定產品之效用、使用方式、價格者。……五、節目內容之呈現，利用兒童、名人、專業者、贈品、統計、科學數據、實驗設計結果等手法，突顯特定商品或服務之價值者。六、節目所用之道具、布景、贈品、特定活動或其他設計，透過影像、聲音或其他形式呈現特定廠商品牌、商品、服務、電話、網址、標識或標語；或涉及特定產品之效用、使用方式或價格者。……八、節目內容呈現特定廠商品牌

、商品、服務、電話、網址、標識或標語；或涉及特定產品之效用、使用方式、價格者。」所舉態樣均係於節目進行中之非廣告時段，對於不特定電視觀眾，為特定商品宣傳廣告；其表現方式雖未在節目中提及明確產品或公司名稱，卻利用見證者、專家或名人推薦，或實驗設計結果使節目內容產生可信度，致觀眾無法分辨該段係傳遞資訊之節目、抑或推銷商品之廣告，混淆節目與廣告之區隔，於警覺性較低之視聽狀態下，受影視媒體強大暗示效果之誘引，對節目所宣傳之商品、服務、商標產生好感，並進行後續交易。核此樣態之例示，合於首揭廣播電視法第33條防止節目廣告化之意旨，藉以維護公眾之收視權益，保護閱聽眾免於受影響而不自知，避免廣播電視事業假節目之名行廣告之實，使消費者在未有防禦心理下，受置入廣告影響而不自覺，有害公眾利益與消費者權益，無逾越廣播電視法第34條之3授權，自應予以援用。

（三）又，被告為違反廣播電視法之裁罰機關，在該法授權裁罰金額之範圍內，訂定「國家通訊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」，核其基準，係就違法情節態樣、一定期間內違反次數及其他判斷因素等，區分嚴重程度，訂定裁罰金額原則，以利不同案件同一違規情事，得適用相同裁罰原則，為細節性、技術性之規定，並未逾越授權範圍，且標準客觀合理，被告據以行政裁罰，即應尊重。

（四）經查，原告於107年1月29日8時至8時30分播出系爭節目，節目全程為「巨無霸纖維飲」及「超級淡斑皂」等特定商品推介宣傳，雖並未在節目中提及明確產品或公司名稱，但利用見證者推薦以及實驗證明等手法，藉節目傳遞資訊

之形式，提高可信度，以刺激觀眾消費欲乙節，業經本院勘驗系爭節目錄影光碟，製作勘驗筆錄在卷為憑（附本院卷第260頁至第264頁）；而該等特定商品，又均於節目播出後，於「消費高手」網站販售，有卷附消費高手網站資訊歷史資料可稽（附本院卷第332頁至第335頁）。是原告所為，與系爭管理辦法第4條第3款、第5款、第6款及第8款所示「節目未能明顯辨認，並與其所插播之廣告未區隔」之態樣全然相符，而為節目廣告化禁止之核心內涵，其違反廣播電視法第33條本文，至為明確。

（五）第查，原告於105年5月16日20時至22時30分「春花望露」節目，於20時39分有違反廣播電視法第33條規定，經被告以106年4月28日通傳內容字第10500625720號裁處書，依同法44條第1項第1款，處罰鍰40萬元，於106年5月2日送達。又於106年5月31日10時30分至11時「消費高手」節目中，為特定商品推介宣傳，有違廣播電視法第33條規定，復經被告以106年12月14日通傳內容字第10600458640號裁處書，依同法第44條第1項第1款規定，處罰100萬元，於106年12月15日送達，有上開裁處書及送達證書在卷為憑。原告乃於1年內（自本件行為107年1月29日前回溯）經處罰2次，復違反廣播電視法第33條本文規定，得依同法第44條第1項第1款規定，處9萬元以上120萬元以下罰鍰。原告經營電視事業多年，長年製播節目，多次經被告援引廣播電視法第33條予以裁罰，再次違反同一規定，顯然出於故意。被告審酌上開裁罰基準所示，以原告違反廣播電視法第33條規定屬於「普通」情節，以及2年內受裁處次數，採計10分及21分共31分，列為第4級情節，對應廣播電視法第44條第1項之罰鍰額度，而為罰鍰80萬元之裁處

，合於裁罰基準，原處分核為依法有據。

（六）原告雖以「節目廣告區分認定原則」業於105年12月14日廢止，而指現行法令並未禁止節目廣告化或廣告節目化；且以節目與廣告乃為互不相容之概念為據，指廣播電視法第33條本文僅係就節目破口間所插播之廣告，要求應以適當方式與節目內容區隔，至於節目廣告化或廣告節目化則屬廣播電視法第33條但書，並非法所不許。系爭管理辦法第4條擅自就「節目未能明顯辨認，並與其所插播之廣告未區隔」為節目廣告化或廣告節目化之定義，乃有違法律優位原則，因此主張原處分於法無據云云。惟：

1.節目與廣告於法律上確實為互不相容之概念，是於「應然面」而論，各有其定義（廣播電視法第2條第6款「節目：指依排定次序及時間，由一系列影像、聲音及其相關文字所組成之獨立單元內容。」第7款「廣告：指為事業、機關（構）、團體或個人行銷或宣傳商品、觀念、服務或形象，所播送之影像、聲音及其相關文字。」參照），但就「實然面」而言，業者藉節目與廣告均有影像，聲音及其相關文字之共同特徵，混淆二者，藉節目資訊傳遞形式，遂行宣傳商品實質之情狀，屢見不鮮，因此有禁止節目廣告化之必要，以保護閱聽消費大眾，方有廣播電視法第33條本文之設。原告關於廣播電視法第33條之法律見解，將該規定所保障之核心價值全然忽略，無視於該規定自65年立法之初迄今始終並未變更禁止節目廣告化之立法意旨，委無足採。

2.至於「節目廣告區分認定原則」之所以於105年12月14日廢止，係因廣播電視法於105年1月6日修正增列第34條之3，明文授權被告就「節目與其所插播廣告之明顯

辨認與區隔」及置入性行銷等廣告管理事項制定辦法，系爭管理辦法乃於105年11月11日發布，除規範置入性行銷外，並將原「節目廣告區分認定原則」等廣告管理規範統籌納入，此無何違反法律優位原則之可言。原告以「節目廣告區分認定原則」廢止為據，廣播電視法第33條不禁止節目廣告化，又主張系爭管理辦法第4條規定，逾越法律優位原則云云，顯然就廣播電視法之法律架構認知有誤。

六、綜上，原告主張並無可採。原處分認事用法均無違誤，原告求為撤銷，為無理由，應予駁回。

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

中　　華　　民　　國　　108　　年　　6　　月　　13　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　許瑞助

法　官　林妙黛

法　官　楊得君

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟	所　需　要　件

代理人之情形	
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備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，經最高行政法院認為適當者，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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　6　　月　　13　　日

01　　書記官　李芸宜