臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@110年8月12日辯

原　　告　中天電視股份有限公司
代　表　人　潘祖蔭（董事長）
訴訟代理人　黃合文　律師
被　　告　國家通訊傳播委員會
代　表　人　陳耀祥（主任委員）
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6月15日通傳內容字第10900055150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：

緣原告經營之中天新聞台於民國108年11月6日23時26分許播出之「新聞龍捲風」談話性節目（下稱系爭節目）以「綠扭曲怕青年議題被韓殺到底？強強滾：有網軍都要翻了」為標題之相關內容，節目來賓「強強滾」（張銘誌）陳稱：「有1個1450（按即指「網軍」）跟我說，你叫那些人不要罵我們，我們1450一個月領新台幣（下同）10幾萬元是基本的，也有領30、40萬元，高的領100多萬，整條線像肉粽這樣，你說你讓我們賺到12月底，讓我們賺，因為明年1月11日要選舉了，讓他們賺到12月底，他們也知道違背良心。」、「

民進黨時代才有1個月10幾萬、20幾萬，這是1450講出來，他說有的賺50、60萬，兩個月給他們賺幾十萬，賺到12月底，他1月1號到1月11號投票那10天才會回過頭來說，我們良心發現會來支持韓國瑜，因為我們所做的都是假的都是騙的。」等語。經人檢舉後，被告先以109年1月21日通傳內容決字第10948001400號函請原告陳述意見，原告遂以109年1月31日中法字第109013101號函陳述意見。嗣被告審認後仍認系爭節目由節目來賓指稱特定人士收受具體金額散布不實選舉資訊，內容未經事實查證，主持人未進一步訊問或聲明該資訊尚待確認應持保留態度，以不完整偏頗內容，誤導民眾對選舉相關公共事務之認知，致損害公共利益，有違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第4款規定，依同法第53條第2款規定，以109年6月15日通傳內容字第10900055150號裁處書（下稱原處分）處原告罰鍰60萬元，原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張略以：

㈠被告未給與原告參與聽證程序之機會，原處分違背法定程序，應予撤銷：

依國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）第10條第7項及行政程序法第107條規定，涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分，應適用行政程序法聽證程序之規定，目的係為避免行政機關恣意擅斷，確保處分相對人權益，避免剝奪人民透過廣播媒體發表言論自由。查原處分之認定是否有誤，實有賴原告於聽證程序中當場播放影片，提供通傳會委員充分事實及資訊，反映多元意見，以確保行政處分之周延及維護人民言論自由。被告未通知原告出席109年3月30日之109年第2次「廣播電視節目諮詢會議」及嗣

後之委員會會議，逕以原處分認原告系爭節目違反衛廣法第27條第3項第4款「事實查證原則」，致損害「公共利益」，已限制原告新聞自由，原處分具重大明顯瑕疵應予撤銷。

㈡被告於109年5月13日所舉行第909次委員會議，扣除會議主席，僅有三位委員出席，且該次會議決議並無臚列表決權數，被告所訂定國家通訊傳播委員會會議規則（103年6月20日已修正名稱為「國家通訊傳播委員會委員會議議事要點」，下稱通傳會會議議事要點）已逾越母法（即通傳會組織法）規定：

1.依通傳會組織法第4條第1項本文可知，通傳會委員應設7人，倘遇有委員任期屆滿未能提任時，原委員之任期延至新委員就職前一日止；是以，被告所設委員應維持7人，被告目前委員總額僅為5人，已違反通傳會組織法第4條第1項本文規定。被告辯稱：「通傳會會議規則第2條已規定，未依法就任委員或就任後出缺者，不計入委員總額。因此，被告並未違反通傳會組織法第4條第1項本文規定」云云，已有違反法律優位原則中子法逾越母法之嫌，且依被告所述，倘未依法就任委員或就任後出缺委員數額達6人，僅剩主任委員1人，該主任委員豈非自行召開委員會、自行表決，則被告所述不僅與被告為依法獨立行使職權，自主運作，不受其他機關指揮、監督之合議制機關相違，且與合議制機關設置目的在集思廣益、慎重決定，避免獨任委員偏狹之設置目的相悖。

2.次依通傳會組織法第10條第3項規定，被告會議之決議，應以委員總額（7人）過半數之同意，即應有4位以上之委員同意，該會議決議始合法有效，而被告就主席得否參與表決並「無」特別規定，是主席得否參與表決仍適用會議規則第19條規定；然由被告109年5月13日第909次委員會議記錄可知

，該次出席委員為洪貞玲、孫雅麗、郭文忠及鄧惟中，而代理主任委員陳耀祥請假並未出席該次會議，由委員洪貞玲代理。主席（即主任委員）依會議規則第19條規定並原則上不參與表決，僅在議案表決可否同數或議案表決可否相差1票時，主席始得參與表決，而扣除該次會議主席1人，僅有3位委員出席該次會議，是即便出席該次3位委員皆同意對原告之裁處，該次會議決議並未逾委員總額（7人）之過半數同意，被告109年5月13日第909次委員會議已違反通傳會組織法第10條第3項規定。

3.再依被告109年5月13日第909次委員會議記錄：「柒、討論事項：……第三案：109年第2次『廣播電視節目廣告諮詢會議』討論案件建議及擬處方式討論案。……決議：……五、中天新聞台108年11月6日播出『新聞龍捲風』節目，其內容違反衛廣法第27條第3項第2款不得妨害兒童或少年身心健康之規定，依同法第53條第2款核處罰鍰新臺幣60萬元。……」，該次會議記錄中並無臚列會議之表決權數，無法得知該次會議之討論議案經由幾位委員同意，不符合通傳會組織法第10條第3項規定，被告稱本件為全體出席委員一致決議通過，並未舉證以實其說。

㈢系爭節目係「政論節目」、「談話性節目」並無衛廣法第27條第3項第4款之適用：

電視節目依形式、內容、訴求對象或節目產地等，分為新聞節目、談話性節目（即政論節目）、綜藝節目、資訊節目、電視戲劇節目、電影節目、社會教育節目、體育節目、宗教節目等，足證「新聞節目」及「政論節目」為不同類別之電視節目，衛廣法第27條第3項第4款亦僅限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在製播新聞時，

不得違反事實查證原則。系爭節目係一探討時下流行話題，以及不可思議事件與現象的「談話性節目」，為觀眾以不同角度找尋答案，名稱中雖有「新聞」，但並非「新聞節目」，而係「談話性節目」，原告並無違反事實查證原則；因此，本案並無衛廣法第27條第3項第4款之適用。

㈣系爭節目中來賓談話內容實屬渠等意見表達，而非事實陳述，原告並未違反「事實查證原則」，原告無庸為來賓談話內容負行為責任，且原告恪遵「新聞性政論節目製播準則」，是原處分自有違誤，應予撤銷：

1.言論可分為「事實陳述」及「意見表達」，前者有真實與否之問題，具有可證明性，行為人應先為合理查證，且應以善良管理人之注意義務為具體標準，並依事件之特性分別加以考慮；後者乃行為人表示自己之見解或立場，屬主觀價值判斷之範疇，無真實與否可言。而來賓強強滾於系爭節目中陳述之言論內容，所描述之人、事、方法均非明確、具體，應屬依其個人主觀之價值判斷，公平合理提出主觀之評論意見，且非以損害他人名譽為唯一之目的，並依據1450向其陳述之內容而為評論，對於選舉事項進行評價，並未有達貶損他人人格之程度，發言內容與選舉的公共利益有關，屬善意基於可受公評之事而為適當評論。因此，強強滾於系爭節目中之發言實屬「意見表達」，而非「事實陳述」，並無衛廣法第27條第3項第4款之適用，原處分應予撤銷。

2.縱認來賓強強滾於系爭節目中之發言實屬「事實陳述」，然其並非原告之受雇人或職員，該節目主持人於節目中表達：「真的假的？講起來跟真的一樣。」足證原告已提出相關質疑，並非如被告所述，原告對於來賓發言未進一步詢問或聲明該訊息尚未經查證應予以保留，而任由來賓以肯定語句指

明特定人士收受具體金額散布不實選舉資訊之情事。又原告甚至在系爭節目23時29分許，來賓發言螢幕上打上「風水民俗請勿盡信」警語，足認原告已盡編審把關之責。政論節目參與來賓之言論並非原告所為，原告自不應為他人行為負責。依證人張銘誌110年3月11日於準備程序中之證述，原告無法在「事前」及播放「當下」掌握來賓消息來源，並進而停播、查證來賓談話內容之可能。何況，在錄完影後，原告之工作人員也曾詢問張銘誌消息來源，是原告認已盡查證義務。

3.依原處分主旨所載係認系爭節目以「綠扭曲怕青年議題被韓殺到底？強強滾：有網軍都要翻了」為標題之相關內容違反衛廣法第27條第3項第4款規定，然原處分理由卻以原告未就來賓「強強滾」之言論內容盡編審把關之責作為原告違規內容，不僅強人所難，已違反明確性原則及比例原則，亦已逸脫原處分「主旨」之範圍，違反行政程序法第5條所定行政行為之內容應明確之意旨，原處分顯應撤銷。

㈤被告未依行政罰法第18條規定，審酌原告違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政違法行為之動機、目的、預期之不當利益，顯有裁量怠惰之違法，且違反比例原則：

被告以本件違法等級列為「普通」等級，並以原告2年內因相同違法事證裁處6次在案，分別採計10分及18分，合計總積分28分，按違法等級及適用裁處參考表屬第3級，裁處原告60萬元；然前開裁處原告6次尚在訴訟中，訴訟結果尚未可知，被告既認本件違法等級為「普通」等級，仍應審酌行政罰法第18條所定因素為裁處，是被告裁處原告60萬元，顯有裁量怠惰權利濫用之違法，並違反行政程序法第7條比例

原則。

㈥爰聲明求為判決：原處分撤銷。

三、被告則以：

㈠原處分經「廣播電視節目廣告諮詢會議」討論，再經被告機關委員會議審議、決議而製作，無恣意濫權及其他違法情事，行政法院應尊重行政機關裁量權：

1.依通傳會組織法第1條、第3條第12款、第4條第3項、第8條第1項等規定，被告係由電信、資訊、傳播、法律、財經等專家學者組成委員會，獨立行使職權，透過合議制形成決策，以達通訊傳播業務之監督、調查及裁決等事項。本院108年度訴字第1618號判決亦揭示關於涉及專業事務、由獨立專家委員會形成之行政處分或其他行政行為，司法機關應尊重行政機關之裁量權，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，始得予撤銷或變更。

2.被告於109年3月30日召開之109年第2次「廣播電視節目廣告諮詢會議」，經出席之諮詢委員討論，各委員意見略以：「播出時間在選舉前，有刻意誤導民眾之惡意影響大眾判斷」、「來賓所言係『事實陳述』，非『意見表達』或『評論』」、「並非所有談話性節目可全部歸屬為『意見表達』，本案即是『新聞製播』之實」、「來賓所陳述之內容無法提供可信消息來源及佐證資料，主持人亦無妥適嚴正提醒相關言論事實性問題」、「相關言論影響社會與民眾對網路與台灣政治秩序的誤解與扭曲認識，對台灣政治社會秩序有所傷害」、「選舉相關新聞影響民眾投票行為，且對政府施政有誤導之偏誤影響甚大」、「政論節目邀請來賓應同步負事實查證責任，不能任由來賓發表無事實根據之言論」、「節目內容影響選舉公平性及政黨是否違反選罷法，涉及重大公共利

益」、「主持人必須扮演客觀和聲明保留的角色，否則將危害公共利益」、「面對來賓較為嚴重的指控，主持人、製作單位並沒有進一步查證，即使來賓爆料，也應盡力查證」等情，認原告已違反衛廣法第27條第3項第4款、第53條第2款等規定，乃以原處分裁罰原告。

㈡被告作成原處分時，已給予原告陳述意見機會，雖未進行聽證程序，無礙於原處分之效力：

原告雖主張依據通傳會組織法第10條第7項規定，本案應進行聽證程序，始為適法云云。惟按通傳會組織法第10條第7項規定可知僅有符合同法第3條或第9條之事項，且該事項涉及民眾權益重大者，始有召開聽證會之必要。又參照通傳會組織法第9條第2項第5款(即現行法)之修法理由，可知立法者為提升行政效率，將應經委員會決議暨召開聽證程序之事項，修改為僅限於通訊傳播事業經營權得、喪、變更之處分案情形。本案原處分既非涉及通訊傳播事業經營權得、喪或變更，即無召開聽證會之必要。

㈢系爭節目雖以政論節目形式播出，但仍屬於製播新聞之範疇，仍有衛廣法第27條第3項第4款適用：

1.原告主張系爭節目為政論節目，並非新聞而無衛廣法第27條第3項第4款適用餘地云云。惟衛廣法第27條所謂「製播新聞」者，係指製播新聞節目而言。再按，衛廣法之子法「電視節目廣告區隔與置入性行銷及贊助管理辦法」第2條第5款規定：「新聞節目：指以事實為基礎之新聞報導、評論或其他形式之節目」。因此，製播以事實為基礎之新聞報導、新聞評論、或其他形式之節目，均屬於製播新聞之範疇，均有衛廣法第27條第3項第4款適用之餘地。故系爭節目形式上雖為政論節目，惟其內容係以事實為基礎，對於當下發生之新聞

事件進行陳述及評論為節目主軸，核屬新聞節目之一種；而該節目既由原告進行製播，即已該當於衛廣法第27條第3項第4款「製播新聞」之要件，亦應受該條文所拘束。

2.細繹其內容係對於政治議題之事實陳述而非意見表達，並以播放節目來賓「強強滾」之陳述作為內容，實質上與傳統新聞節目以採訪特定人士發言作為報導內容，並無二致，均應同受事實查證原則所拘束；否則，無異於鼓勵以巧取名目之方式規避查核，將致生損害於公共利益。

㈣證人「強強滾」所言，係指稱特定人士收受具體金額散布不實選舉資訊之事實陳述，並非意見表達，應受事實查證原則所拘束：

1.依臺灣高等法院102年度上易字第484號刑事判決見解，「言論中事實陳述與意見表達在概念上本屬流動，有時難期其涇渭分明。是若意見係以某項事實為基礎或發言過程中夾論夾敘，將事實敘述與評論混為一談時，即應考慮事實之真偽問題。」故縱認節目來賓係針特定人士散布不實選舉資訊所為之評論，惟其評論內容既夾論夾敘而以「收受金錢而散布不實選舉資訊」之事實陳述為基礎，即應注意該事實陳述是否真實？是否善盡查證義務？是否平衡報導？等情，不得僅以系爭內容為意見表達而主張免責。至於原告另主張，強強滾所述內容均為真正云云。惟證人強強滾已到庭表示節目中所稱之1450不知為何人，亦無法提出消息來源，也無證據可證明其所述為真正等語（本院110年3月11日準備程序筆錄），故原告此部分主張亦無理由。

2.查系爭節目為預錄之政論節目，並非直播，對此，可由系爭節目並無打上「直播」二字，再佐以系爭節目畫面，於主持人或來賓陳述完畢前即已打上字幕，更可證系爭節目為預錄

，而原告公司既有充分之節目後製時間，卻未善盡事實查證責任，被告依法予以裁處，自無違法、不當之處。而原告訂定之「新聞性政論節目製播準則」第4點前段規定：「針對所有消息來源，注意查證，宜免單一來源或無根據臆測，涉及公共事務時，宜至政府澄清專區、相關單位或具公信力之第三方進行查核。」(被證2)，原告對於政論節目所論述之事實陳述應注意查證、進行查核。然原告卻對「強強滾」所為之不實陳述，未於播出前善盡查證之責，即有違反事實查證原則。

㈤被告已於原處分裁處書詳述裁處之事實及理由，並無違反行政處分明確性原則：

原處分係依據「國家通訊傳播委員會裁處違反廣播電視法及衛廣法案件裁量基準」及其違法行為評量表裁罰原告60萬元，並無違法不當之處。至原告辯稱過去裁罰之行政處分均在行政救濟階段、尚未確定，不應列為裁罰基礎云云，查原告過去遭裁罰之行政處分雖進行行政救濟程序，但仍未經撤銷、廢止、或有其他事由而失效確定，故仍屬有效之行政處分。因此，被告以原告曾2年內因相同違法事證遭裁罰而增加計分，亦無違誤。又被告已於原處分中詳述裁罰事實、理由及法令依據，並將原告陳述意見書之各項意見予以論駁在案，故無原告所稱之違反明確性原則。

㈥並聲明求為判決：原告之訴駁回。

四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有：原處分（本院卷第35頁至42頁）、原告109年2月17日109年第1次倫理委員會議會議紀錄（本院卷第43頁至48頁）、國家通訊傳播委員會裁處違反廣播電視法及衛廣法案件裁量基準暨違法行為評量表（本院卷第75頁

至82頁）、原告公司之新聞性政論節目製播準則（本院卷第127頁至128頁）、被告109年1月21日通傳內容決字第10948001400號函（本院卷第129頁至130頁）、原告陳述意見函即109年1月31日中法字第109013101號函（本院卷第131頁至133頁）、被告109年5月13日國家通訊傳播委員會第909次委員會紀錄（本院卷第217頁至223頁），及系爭節目錄影檔案及其與本案有關譯文（本院卷第225頁至226頁）等文件可參，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：㈠原處分作成之程序有無違法？㈡原告播送之系爭節目是否違反事實查證原則，致損害公共利益？㈢原處分審酌原告於2年內已遭裁處6次，屬「違法等級及適用裁處參考表」之第3級違規，有無違誤？

五、本院之判斷：

㈠本件應適用之法令：

1.衛廣法第27條第3項第4款規定：「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：……四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益」、第53條第2款規定：「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，處新臺幣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款或第64條第1項準用第27條第3項第2款至第4款規定。」

2.「國家通訊傳播委員會裁處違反廣播電視法及衛廣法案件裁量基準」（下稱裁量基準）乃被告為處理裁處違反廣播電視法及衛廣法之案件，所發布「裁處違反廣播電視法及衛廣法案件違法行為評量表」（下稱違法行為評量表，表三）及「

違法等級及適用裁處參考表」（表四之三），適用於依衛廣法第46條至第63條裁處罰鍰之案件；裁量基準第5點規定，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，勾選表內考量事項並加計積分後，對照違法等級及適用裁處參考表，擬具適當之處分建議。依衛星廣播電視事業違法行為評量表規定，考量項目包括違法情節或營運型態、2年內裁處次數及其他判斷因素等。依此訂定不同處罰等級及罰鍰額度之裁量基準，以實現具體個案之正義，核與衛廣法第53條第2款所定之裁量權目的尚無牴觸，本件自得予援用。

3.按以廣播及電視方式表達意見，固為憲法第11條所保障言論自由之範圍。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。其有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制（司法院釋字第364號解釋理由書參照）。又言論自由為人民之基本權利，憲法第11條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。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）。考量事實查證為製播新聞之必要程序，為避免因未查證或查證不確實，致新聞製播發生被片斷取材、煽情、誇大、偏頗等失衡情事，致生損害於公共利益者，爰增訂衛廣法第27條第3項第4款，至所定事實查證原則，參酌司法院釋字第509號解釋意旨，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，雖不以能證明其真實為必要，惟仍應有相當理由確信其為真實，此為衛廣法第27條之立法理由明白揭示。

㈡原處分作成程序並無違法：

1.原告主張原處分作成程序有違法瑕疵，無非係以被告未給與原告參與聽證程序之機會，又於109年5月13日所舉行第909次委員會議，扣除會議主席，僅有3位委員出席，且該次會議決議並無臚列表決權數云云，為其主要論據基礎。惟按行政程序法第107條規定：「行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：一、法規明文規定應舉行聽證者。二、行政機關認為有舉行聽證之必要者。」；通傳會組織法第10條第7項規定：「委員會議審議第3條或第9條涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分，應適用行政程序法第1章第10節聽證程序之規定，召開聽證會。」揆諸其立法意旨明白揭示於行政決定作成前，給予當事人就重要事實表示意見之機會，藉以避免行政機關之恣意專斷，保障當事人之權益。但若規定任何行政處分作成前均應舉行聽證，恐對人力、財力造成不必要之浪費，而影響行政效率，爰明定行政機關遇有前開條文各款情形之一者，始舉行聽證。是通傳會組織法前揭規定限於「涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分」，始需召開聽證會，另參酌被告為因應個案認定之需要，參考著作權法第65條之體例，訂定發布之「國家通訊傳播委員會召開聽證會作業要點」，提供個案審酌是否涉及民眾權益重大事項時之考量因素，依該要點第4條規定，通傳會組織法第10條第7項所稱涉及民眾權益重大事項之認定，應審酌之判斷基準包含：對當事人影響層面及範圍、所涉當事人及利害關係人之人數、對當事人所屬及

相關產業之影響程度、當事人權益得否藉由聽證程序而受保障、影響通訊傳播新技術及服務之發展，及其他涉及維護人性尊嚴、尊重弱勢權益、促進多元文化等重大公共利益等因素。就本件原處分而言，原告係因違反衛廣法第27條第3項第4款「製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益」規定，而遭裁處罰鍰60萬元，故就其影響之層面與範圍及所涉利害關係人人數等因素判斷，均顯難與通傳會組織法第9條所規範「通訊傳播業務之公告案、許可案與涉及通訊傳播事業經營權取得、變更或消滅之處分案之審議」等委員會審議事項相提並論，揆諸前開法令規定之立法意旨，基於行政效能之考量，當無強制被告於作成原處分前召開聽證會之必要，況被告於處分前，已先以109年1月21日通傳內容決字第10948001400號函請原告陳述意見，原告遂以109年1月31日中法字第109013101號函陳述意見。故原告已獲就系爭處分之重要事實表示意見之機會，足以保障其權益，原告徒以被告未舉辦聽證會、又未通知其出席委員會審議會議，主張原處分具重大明顯瑕疵應予撤銷云云，實屬於法無據。

2.次按「本會置委員7人，均為專任，任期4年，任滿得連任，由行政院院長提名經立法院同意後任命之，行政院院長為提名時，應指定一人為主任委員，一人為副主任委員。但本法第1次修正後，第1次任命之委員，其中3人之任期為2年。」「主任委員出缺或因故無法行使職權時，由副主任委員代理；主任委員、副主任委員均出缺或因故無法行使職權時，由行政院院長指定委員一人代理主任委員。」通傳會組織法第4條第1項及第5條分別定有明文。是被告屬獨立機關性質，依法獨立行使職權，其委員之任期亦有法律規定，毋須與行政院院長同進退，為強調專業性，委員並有資格限制，凡此

均與層級指揮監督體系下之行政院所屬一般部會難以相提並論，故被告法定組織雖設委員7人，遇有因故出缺之情事，致委員少於法定人數，當仍無礙其本諸專業獨立行使職權，故被告於處分時縱僅有委員5人，仍得依據合議制作成決議，尚不致影響其所作處分之合法性。至原告所舉出缺委員達6人，僅餘主任委員1人，自行召開委員會、自行表決之事例，應屬委員出缺時，行政院長消極不為提名或立法院消極不行使同意權時，致機關功能無法正常運行之極端情況，與本件處分時之情況無涉。又關於被告委員會決議之方式，依通傳會組織法第10條第2項、第3項規定：「委員會議，由主任委員為主席，主任委員因故不能出席時，由副主任委員代理；主任委員、副主任委員均不能出席時，由其他委員互推一人為主席。會議之決議，應以委員總額過半數之同意行之。各委員對該決議得提出協同意見書或不同意見書，併同會議決議一併公布之。」另依通傳會議事要點第2點規定：「本會委員會議（以下簡稱委員會議）由全體委員組成之。未依法就任委員或就任後出缺者，不計入委員總額。」足見委員會之決議採合議制之絕對多數決，用意在將職司通訊傳播監理之被告設計為依法獨立行使職權之獨立機關，使其從層級式行政指揮監督體系獨立而出，得以擁有更多依專業自主決定之空間，因有助於摒除上級機關與政黨可能之政治或不當干預，以確保社會多元意見之表達、散布與公共監督目的之達成（司法院釋字第613號解釋意旨參照），是以當委員未依法就任或就任後出缺等例外情事，自無計入委員總額之必要，否則無異使委員會設立較絕對多數決更高之表決門檻，將可能不當限制委員會職權行使與運作，是通傳會議事要點前開第2點規定乃就通傳會舉行委員會議，行使法定職權之

細節性、技術性事項為進一步規範，合於通傳會組織法之規範意旨，並無原告主張逾越母法規定之情形。

3.承前所述，在被告為處分時已合法就任之委員僅有5人之情況下，委員會會議之決議，自應以委員總額5人過半數之同意行之，觀諸被告109年5月13日國家通訊傳播委員會第909次委員會紀錄所載，可知該次會議共有4位委員出席，且因代理主任委員因故無法出席，故由洪貞玲委員代理，進而作成原處分之決議，應認已合於前揭通傳會組織法第10條第2項、第3項之規定，原告固又質疑該次會議紀錄並未載明臚列同意與不同意委員之票數，無法證明被告所稱系爭決議係經全體出席委員一致決議通過等語為真云云，惟觀諸通傳會議事要點第15點關於委員會議紀錄應記載事項之規定，僅規定應載明報告事項之案由及決定、審議事項之案由及決議等，並未要求記明委員會會議之表決權數，是原告依此指摘原處分作成程序違法，亦難認有據。

㈡原告播送之系爭節目確有違反事實查證原則，致損害公共利益：

1.經查，原告經營之中天新聞台於108年11月6日23時26分許播出系爭節目以「綠扭曲怕青年議題被韓殺到底？強強滾：有網軍都要翻了」為標題，節目來賓「強強滾」（張銘誌）在節目中陳稱：「有1個1450（按即指「網軍」）跟我說，你叫那些人不要罵我們，我們1450一個月領10幾萬元是基本的，也有領30、40萬元，高的領100多萬，整條線像肉粽這樣，你說你讓我們賺到12月底，讓我們賺，因為明年1月11日要選舉了，讓他們賺到12月底，他們也知道違背良心。」、「民進黨時代才有1個月10幾萬、20幾萬，這是1450講出來，他說有的賺50、60萬，兩個月給他們賺幾十萬，賺到12月

底，他1月1號到1月11號投票那10天才會回過頭來說，我們良心發現會來支持韓國瑜，因為我們所做的都是假的都是騙的，都是違背良心的，但是現在是現世報，現世報，所以會報到他媽媽、爸爸或是報到他或是報他的晚輩，所以他們想後悔，但是這段時間要賺錢，他說讓他賺，賺到1月1號就會翻盤，所以民進黨你不要缺德了，人們看不下去了。」等語，依前述系爭節目播送之整體內容觀之，足見節目來賓張銘誌在系爭節目中具體指稱有網軍收受民進黨所交付之大筆金錢，以定期散布不利於總統選舉候選人韓國瑜之不實選舉資訊，此有系爭節目翻拍照片、錄影檔案及譯文各1份（本院卷第203至205頁、第225頁至226頁）附卷可按，顯示系爭節目之內容縱然部分參雜有來賓張銘誌個人對民進黨之主觀評論，然主要論述之基礎仍在於傳述、報導前述民進黨透過網軍散佈不實選舉資訊之事實，與單純意見發表或評論容有不同，蓋意見與評論摻雜有發表言論者個人主觀之看法與感受，而針對個別事件本應容許多元不同之聲音，藉由言論市場之自由溝通與意見交換，方得促進政治民主與社會之健全發展，故難謂有虛偽不實可言；反觀系爭節目內容所提及民進黨透過網軍1450散布不實訊息等言論，客觀上顯係可受公評之事，應足堪事後檢證，由於媒體之影響力無遠弗屆，尤其在網路時代，透過網路傳播訊息既快速、便利又即時，然網路上充斥各種惡意造謠之假訊息，對個人權益或公益稍有不慎即可能造成嚴重之傷害，甚至動輒恐影響社會安定與國家安全，從而，媒體享有新聞傳播自由之同時，應基於媒體自律觀念，善盡其社會責任，不得有濫用自由情事。如有藉傳播媒體妨害善良風俗、破壞社會安寧、危害國家利益或侵害他人權利等情形者，國家自得依法予以限制，此為首揭大法

官解釋意旨及衛廣法第27條之立法理由所明白揭示。是以，原告於製播新聞節目時，不論係以何種形式為之，均應受衛廣法第27條第3項第4款規定所揭示事實查證原則之拘束，此可參諸廣播電視法施行細則第13條第1項規定對於新聞節目之定義為：「以事實為基礎之新聞報導、評論或其他形式之節目。」，及原告自行訂定之新聞性政論節目製播準則：「1.節目之製播，以所得事證暨忠於事件真實性為原則。……4.針對所有消息來源，注意查證，宜避免單一來源，涉及公共事務及涉外事件時，宜至政府澄清專區查證。5.涉及政治敏感話題或者人民陳情案件，宜審慎查證，避免遭不當誤導。……10.報導中宜交代消息來源。若須隱匿消息來源，宜注意其透露消息之動機正當性，兼顧新聞真實與保密原則」等規定益明（原證5），是原告主張：系爭節目係「政論節目」、「談話性節目」並無衛廣法第27條第3項第4款之適用云云，無異使其自行訂定之前開製播準則規定形同具文，要非可採。

2.第查，質諸證人張銘誌於本院準備程序中證稱：「（問：何時受邀請上節目？如何決定討論之議題？何時錄製該節目？）我們做節目的時候，事先2天會通知，沒有講節目內容。事先都沒有說，到現場的時候，有一張詢問的幾個點而已，有製作團隊會拿一張詢問單給我看，沒有什麼具體內容，就一個大方向。錄製就是當天錄製，當天播出，是現場的節目，是屬於前製作，我知道的就是當天錄影，當天播放，就是一個鐘頭前錄製，錄製之後，一個鐘頭後播放。（被證6譯文是否是你於當日節目中之發言？於該節目中提及「1450」是何意思？）大致是如此，沒有錯，但沒有辦法逐字確認。1450是網路的用語，意思是指民進黨的網軍。（問：節目譯

文中提及「有1個1450跟我說，你叫那些人不要罵我們……」等語，消息來源為何？）我是屬於公眾人物，閒聊的時候，我也不知道他們是誰，我們每天都在選舉場造勢，他們那時候有分組，還有一個組頭，下面一些網軍，這些網軍選舉完就散了。（問：所以你的意思是跟你說這些消息來源的人，你也不知道這些人的姓名、職業？）是，只是在造勢場合一堆人在閒聊，誰是誰都分不清楚，因為太多人了。（問：你確定，中天都沒有向你詢問過消息來源嗎？）錄製節目的時候，沒有。錄完影之後，工作人員詢問我這些話是那裡來的，我說楊蕙如這件事關於當農委會的網軍，這是全國的人都知道。（問：跟你說消息來源的1450與楊蕙如有關係嗎？）我不清楚。」等語（本院卷第242至244頁），足見系爭節目於錄製前原告即已擬妥詢問單供節目現場來賓參考，而該次節目乃因2020年總統大選為全民關注之重要活動，其中針對青年議題及網軍效應對於大選之影響重大，原告始邀請來賓張銘誌等人至節目中加以討論，此為原告於109年1月31日陳述意見函中敘明（本院卷第131頁），是於系爭節目錄製前關於節目來賓發言之主旨及方向當已為原告所得掌握，張銘誌於系爭節目中發言內容雖言之鑿鑿指稱接獲網軍告知長期收受民進黨高額之報酬，散布不利總統候選人韓國瑜不利之訊息，其發言涉及政治敏感話題，原告本應審慎查證，避免遭不當誤導，然綜觀系爭節目主持人與張銘誌之對話譯文不僅無隻字片語為平衡報導，主持人並與之唱和陳稱：「蔡政府他們現在怕的就是韓國瑜這一波的年輕議題再殺下去」、「真的假的，講起來跟真的一樣。」等語，指涉特定政黨濫用網路製造假訊息，原告徒以在系爭節目打上「風水民俗請勿盡信」等無關之警語，即主張已盡編審把關之責任，要

難認有理。

3.再者，針對張銘誌指控民進黨透過網軍散布不實選舉資訊乙事，原告對於張銘誌所提供之資訊來源，雖不以能證明其真實為必要，仍應有相當理由確信其為真實。然系爭節目並非現場直播，而為提前1個小時製作，業據張銘誌證述明確，對於張銘誌片面陳稱消息來源係來自選舉造勢場合並非熟識之人所告知等語焉不詳之詞，原告本有時間進行第三方查證，卻未切實依循其自行訂定之前揭新聞性政論節目製播準則針對消息來源之可信度進行查證，僅稱：無法在「事前」及播放「當下」掌握來賓消息來源，在錄完影後，工作人員也曾詢問張銘誌消息來源，是已盡查證義務云云，即播出系爭節目，其確有違反事實查證義務甚明。故被告以原告系爭節目內容有違反衛廣法第27條第3項第4款規定之事實查證原則，並依同法第53條第2款規定，以109年6月15日原處分裁處原告罰鍰60萬元，於法核無違誤。至原處分主旨載稱：系爭節目以「綠扭曲怕青年議題被韓殺到底？強強滾：有網軍都要翻了」為標題之相關內容違反衛廣法第27條第3項第4款規定等語，已足特定原處分裁處對象係針對張銘誌（強強滾）於系爭節目中之發言，原告有違反事實查證原則，此可觀諸該節目播出畫面之翻拍照片即明（本院卷第203、205頁），原處分事實則進一步詳載張銘誌於節目中之發言內容，並未逸脫原處分主旨範圍，足使其得以瞭解被告機關作成原處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌因素，核無欠缺明確性之情，併此敘明。

㈣原處分並無裁量瑕疵：

1.末按行政訴訟法第4條第2項及第201條規定，行政法院對行政機關逾越權限或濫用權力所為之行政處分，得予撤銷。又

若行政處分「未考慮應考慮的事項、考慮了不應考慮的事項而作成行政裁量」或「行政裁量逾越合理判斷所該容許之界線」，都構成違法；所謂裁量錯誤，係指行政機關雖已行使其裁量權，惟其方式錯誤，譬如與裁量決定相關的重要觀點，在行政機關形成決定的過程中未予斟酌（裁量不足）；或未充分斟酌相關之事項甚或以無關聯之因素作為考量，或者判斷係基於不正確之事實關係等情形。行政法院就裁量濫用之審查，應審查行政機關為裁量決定時有無重要觀點未予斟酌，或者其判斷係基於不正確之事實關係等裁量錯誤或裁量怠惰之情形（最高行政法院103年度判字第709號判決意旨參照）。

2.查系爭節目指涉特定政黨濫用網路製造假訊息，節目內容違反衛廣法第27條第3項第4款規定之事實查證原則等情，業據本院認定如前，原告雖又主張：被告以本件違法等級列為「普通」等級，並以原告2年內因相同違法事證裁處6次在案，按違法等級及適用裁處參考表屬第3級，裁處原告60萬元；然前開裁處原告6次尚在訴訟中，訴訟結果尚未可知，被告裁處原告60萬元，顯有裁量怠惰權利濫用之違法，並違反行政程序法第7條比例原則云云，惟查，觀諸原告本次違法行為評量表，被告係考量本件違法情節或營業型態，等級列為「普通」等級，且2年內曾因相同違法構成要件之行為所受裁處次數為6次，此有被告提出原告歷次裁罰資訊整理表1份在卷可查（本院卷第125頁），是分別採計10分及18分，合計總積分28分，對應裁罰基準之規定，原告違反衛廣法第53條違法等級為第3級，罰鍰額度為60萬元，經被告以原處分裁處，應屬有據，核無裁量瑕疵之情形存在。又另案原告2年內曾因相同違法構成要件行為遭受裁處之次數迄今均未經

撤銷或變更，故無足影響原處分裁量事實狀態之基礎，原告固針對前案處分提起行政救濟，然此等行政處分之效力除非遭行政法院判決撤銷外均不受影響。是以，原處分並無應斟酌之事項未予斟酌或不應斟酌事項而予考量之裁量瑕疵存在，原告前揭主張，並非可採。原處分綜合審酌前開各情，認原告為衛星廣播事業，本有遵守衛廣法等相關規定之義務，卻任令系爭節目違規播出，縱然無法認定其有故意，然按其情節應屬應注意並能注意，而未注意，主觀上有過失應可認定，爰依同法第53條第2款規定，裁處原告罰鍰60萬元，於法並無不合。

六、綜上所述，本件被告查認原告違反衛廣法第27條第3項第4款規定，依法裁處原告60萬元罰鍰，經核原處分之認事用法並無違誤，原告仍執前詞訴請撤銷原處分，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均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

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　　110　　年　　8　　月　　24　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　蘇　嫊　娟

法　官　陳　雪　玉

法　官　鄭　凱　文

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。

（續上頁）

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　　110　　年　　8　　月　　24　　日

書記官　吳　芳　靜