臺北高等行政法院判決

110年度簡上字第83號

上　訴　人　中天電視股份有限公司

代　表　人　潘祖蔭（董事長）

訴訟代理人　陳少璿　律師

被　上訴人　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥（主任委員）

訴訟代理人　林至偉律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，上訴人對於中華民國110年4月14日臺灣臺北地方法院110年度簡字第6號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺灣臺北地方法院行政訴訟庭。

理　由

一、事實概要：

緣上訴人於其經營中天新聞臺，於民國108年8月30日6時37分許，在「中天0600晨報破曉新聞」節目，播出以「狂甩12個巴掌黑衣人入侵校園霸凌女學生」為標題之相關內容（下稱系爭新聞），經被上訴人依違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第2款規定，依同法第53條第2款規定，以109年10月19日通傳內容字第10900178100號國家通訊傳播委員會裁處書裁處罰鍰新臺幣（下同）40萬元（下稱原處分）。上訴人不服，提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院（下稱原審法院）以110年度簡字第6號判決（下稱原判決）駁回其訴。上訴人遂提起本件上訴。

二、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、原判決認定之事實及理由，均引用原判決之記載。

三、上訴人上訴意旨略以：

(一)原判決對於上訴人於原審中聲請調查及閱覽被上訴人所召開之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）紀錄內容，未依行政訴訟法之規定為准駁，逕依政府資訊公開法之規定駁回，使上訴人無從知悉該會議紀錄內容，無法就原處分認定事實所憑證據之當否進行攻防，無從藉由撤銷訴訟獲得有效救濟，嚴重侵害上訴人之訴訟權，有未盡職權調查義務、判決不適用法規及不備理由之違法：

1.依政府資訊公開法第2條規定及其立法理由，可知其他程序法中關於政府資訊公開若有不同規定，自應優先該法而為適用。又依最高行政法院108年度裁字第556號裁定、109年度判字第159號判決等意旨，行政訴訟程序中准否閱覽卷內文書，應由行政法院依行政訴訟法第307條之1準用民事訴訟法第242條第3項而為判斷，並無政府資訊公開法適用之餘地，法院對於當事人聲請調查證據及閱覽卷內文書之准駁，應係綜合考量當事人之請求是否符合行政訴訟法之規定後作出裁決，然政府資訊公開法則係人民向行政機關請求時，行政機關為准駁所適用之規定，並非於訴訟程序中作為法院駁回當事人之理由。原判決對此不察，對於上訴人調查證據之聲請，逕以政府資訊公開法駁回，有判決不適用法規之違法。再者，上訴人於原審中亦曾提出訴訟程序應適用行政訴訟法，而不適用政府資訊公開法之理由，惟原判決視若無睹，未說明不採之理由，亦有判決不備理由之違法。況依憲法第16條規定及司法院釋字第653號解釋理由可知，憲法對於訴訟權之保障係要求有效之救濟，撤銷訴訟中，原處分機關作成原處分時認定事實所依憑之證據，是否足以支持其理由，直接攸關該處分是否合法，自屬重要之爭點。如受處分人無從知

悉，即無法就原處分認定事實所憑證據之當否進行攻防，無從藉由撤銷訴訟獲得有效之救濟，而與憲法保障人民訴訟權之意旨不符。又政府資訊是否公開，將影響該資訊在訴訟中之作用，可能左右訴訟成敗，最終涉及憲法保障之人民財產權。

2.被上訴人所召開之系爭諮詢會議，雖係被上訴人作成決定前之內部建議事項及諮詢意見，惟依原處分第5頁第20行至第25行之記載及被上訴人於原審所提行政訴訟答辯（一）狀第6頁第13行至第17行之記載，可知該會議認定須裁罰之理由及結論，與被上訴人所作成之原處分認定上訴人違反衛廣法之理由完全相同，實質上僅係將其結論換為被上訴人名義作成原處分，且參照鈞院另案109年度簡上字第69號判決可知，系爭諮詢會議之結論雖僅提供被上訴人作為參考依據，惟不代表被上訴人可以忽視該會議結論而恣意作出處分，況原處分認定之理由與該會議所認定之理由完全一樣，實難認該會議結論僅供被上訴人參考，而應認為其係認定上訴人違反衛廣法之實質理由，故上訴人若無法知悉系爭諮詢會議之紀錄內容，等同無法就原處分定事實所憑證據之當否進行攻防，無從藉由撤銷訴訟獲得有效之救濟，而嚴重侵害上訴人受憲法保障之訴訟權。原判決對此未經查證，逕將上訴人對該會議調查之聲請予以駁回，使上訴人無法提出實質有效之供防方法，有未盡職權調查義務之違誤。

(二)系爭新聞畫面已經過畫面動作抽格、定格、馬賽克、變色等處理，記者所陳述之內容亦無誇大不實，僅係作客觀陳述，並未妨礙兒童及少年之身心健康。原判決認為「於心智及判斷力均未臻成熟的兒童或少年而言，當足產生不安、疑惑心理，抑或形成負面示範效果，顯已妨礙兒童及少年之身心健

康」等語，並未提出客觀證據加以佐證說理，而僅為其一己之見及主觀恣意判斷，有判決不適用法規及不備理由之違背法令情形。又每家新聞台於新聞播出前皆會經過內控機制加以審查，系爭霸凌新聞如原判決所載，於其他新聞台亦有播出，代表不只上訴人認為播出系爭新聞並無違法疑慮，而係含上訴人在內之多家新聞台皆認播出系爭新聞並未妨礙兒童及少年之身心健康，則原判決不附理由即率然推翻含上訴人在內之多家新聞台依其新聞專業所為決定，亦顯有判決違法之情形。

(三)縱系爭新聞有妨害兒童及少年身心健康之情形，然原處分所引用之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）中之評量表及參考表，關於以2年內受裁處次數作為本件處罰之加重或加倍事由，有違反法律優位及法律保留原則，原判決未對此宣告牴觸行政罰法第18條第1項規定，反認得為被上訴人援用，有判決不適用法規及適用法規不當之違法：

1.依司法院釋字第689號及443號解釋意旨，主管機關如欲限制人民受憲法保障之新聞自由或其他基本權，應由法律加以規定之；如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權亦應符合法律優位原則及明確性原則。而前開裁量基準中之評量表及參考表規定，係主管機關針對違反廣播電視法及衛星廣播電視法等案件，該裁處何種處罰範圍之審酌標準，該裁罰標準若有牴觸法律情形，直接受侵害者係處分相對人之財產權，實質上亦係對於新聞業者受憲法保障之新聞自由之侵害。

2.依前開裁量基準第1條規定可知，該基準並非法律或經法律授權所訂定之法規命令，而係行政規則，該基準中之評量表

及參考表，對照行政罰法第18條第1項規定可知，行政罰法並未將過去違反衛廣法相同違法構成要件之行為所受裁處次數（更何況是尚未確定的個案），作為裁處罰鍰之審酌依據，惟該基準不僅以2年內受裁處次數作為本次處罰之加重或加倍事由，且其受裁處次數的意思是只要經過被上訴人裁罰，不須經過訴願或行政訴訟等由公正第三人介入加以審查之程序加以確定，即可作為本次處罰之加重或加倍事由，明顯違背行政罰法之規定，增加法律所無之要件，違反法律優位原則，且非來自衛廣法之授權，亦違反法律保留原則。原判決未對此宣告牴觸行政罰法第18條第1項規定，反認得為被上訴人援用，有判決不適用法規及適用法規不當之違法。

(四)聲明：1.原判決廢棄。2.原處分撤銷。

四、本院查：

(一)按「判決不適用法規或適用不當者，為違背法令。」「有下列各款情形之一者，其判決當然違背法令：……六、判決不備理由或理由矛盾。」行政訴訟法第243條第1項第2項第6款分別定有明文，依同法第236條之2第3項規定，並為簡易訴訟程序之上訴所準用。再依行政訴訟法第125條第1項、第133條及第189條第1項、第3項規定，行政法院於撤銷訴訟應依職權調查事實關係及證據，不受當事人主張之拘束；為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將得心證之理由，記明於判決。倘其未善盡調查證據及審酌其證明力之職責，或認定事實有悖於論理或經驗法則，其判決即屬違背法令。又依同法第209條第3項規定，判決書理由項下，應記載關於攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見。故行政法院認定事實應憑調查所得之證據資料，就證據與事實之關聯性如何，其證明力之有

無，形成心證之理由，記明於判決理由項下。如未說明所憑證據足供證明事實之心證理由，或就當事人提出之證據摒棄不採，又未說明不採之理由，或其調查證據未臻完備，不足以判斷事實之真偽，均構成判決不備理由之違法。

(二)復按憲法第16條所保障之訴訟權，性質上屬於程序權，乃人民為實現其憲法上所保障之其他各種權利，向司法機關請求救濟之手段性的基本權利，國家應提供制度性保障。其中，法院踐行訴訟程序必須符合正當法律程序原則，乃為訴訟權核心。行政訴訟法上，下列規定可視為此項原則之要者：當事人有委任律師或其他適當人員代理訴訟之權利（第49條）、當事人有利用訴訟文書之權利（第96條）、審判長應善盡闡明義務，使當事人得就事實上及法律上為適當完全之辯論或陳述（第125條）、當事人應就調查證據之結果有辯論機會（第141條）、當事人之發問權（第154條）、法院之判決應以辯論及證據為基礎（第189條）；所實踐者，其實即為貫徹言詞審理原則及直接審理原則之精神。其中，行政訴訟法第96條第1項「當事人得向行政法院『書記官』聲請閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。」所規定之正當程序，明白揭示凡法院所應保存之訴訟文書（當事人書狀、筆錄、裁判書及其他關於訴訟事件之文書）而經書記官編為卷宗者（行政訴訟法第95條參照），當事人均得向書記官聲請為訴訟上利用，書記官僅得因期日之安排、利用方式之選擇及費用預納之完足等行政上事項，而為該聲請否准與否之依據；此無關乎該聲請閱覽卷宗是否為「機密」，得否「公開」等之審判上判斷，純屬「法院行政」事宜。蓋行政訴訟之言詞審理、直接審理，所要求者並非法院進行「形式上」之言詞辯論，而係在言詞辯論

中，當事人確實得接觸證據資料，而為攻擊防禦，並提出其事實及法律見解，法院從而得認知及斟酌有關之裁判資料，而與當事人為事實上及法律上之討論；而此，當然有賴於訴訟資料之公開，否則如何辯論而形成法院之心證基礎。……另按「當事人得向行政法院書記官聲請閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。」固為行政訴訟法第96條第1項所明定；行政訴訟法對於行政法院向「原行政處分機關所調取之證據資料」雖未如訴願法第75條第1項、第2項明定：「（第1項）原行政處分機關應將據以處分之證據資料提出於受理訴願機關。（第2項）對於前項之證據資料，訴願人、參加人或訴願代理人得請求閱覽、抄錄或影印之。受理訴願機關非有正當理由，不得拒絕。」但既經行政法院向原行政處分機關或訴願機關調取之卷宗，基於前述行政訴訟正當法律程序之要求，應類推適用訴願法上開規定，准行政訴訟當事人及其訴訟代理人請求閱覽、抄錄或影印之。至於行政法院是否應予准許，自應依行政訴訟法第307條之1準用民事訴訟法第242條第3項規定辦理……。再者，行政訴訟法第95條第1項雖規定：「當事人書狀、筆錄、裁判書及其他關於訴訟事件之文書，行政法院應保存者，應由行政法院書記官編為卷宗。」無非在規定明定之書狀等文書，應予適當保存，以免散逸，而便查閱，並非謂須係行政法院應保存而經編為卷宗之文書，始屬當事人得依行政訴訟法第96條規定閱覽之卷內文書，行政法院所調取之證據資料，不論是原行政處分機關或其他機關所提出者，只要將來該證據資料，得為當事人攻擊防禦，並提出其事實及法律見解，法院從而得認知及斟酌有關之裁判資料，而與當事人為事實上及法律上之討論，因上開程序有賴於該訴訟資

料之公開，進行辯論而形成法院之心證基礎者，均應公開而為訴訟卷宗。……復按「卷內文書涉及當事人或第三人隱私或業務秘密，如准許前2項之聲請，有致其受重大損害之虞者，法院得依聲請或依職權裁定不予准許或限制前2項之行為。」「民事訴訟法之規定，除本法已規定準用者外，與行政訴訟性質不相牴觸者，亦準用之。」民事訴訟法第242條第3項、行政訴訟法第307條之1分別定有明文。是以行政法院就當事人聲請閱卷等行為，認卷內文書涉及當事人或第三人隱私或業務秘密，有致其受重大損害之虞者，得不予准許或限制之，但是否該當不予准許或限制之事由，自應由行政法院決定之。另政府資訊公開法第18條第1項各款規定各款情形政府資訊應限制公開或不予提供者，其決定權在於行政機關，其與行政法院對於當事人閱卷等行為是否准許之要件與決定權者，兩者均不同，不得混為一談。則行政法院就准許閱卷與否，不得率以「被告（行政機關）陳明不給閱部分，先不給閱。」為由，不予准許或限制，否則等同應由行政法院決定閱卷與否之事項，委由行政機關行使，自屬不合（最高行政法院108年度裁字第556號裁定意旨參照）。又行政法院應據以準用民事訴訟法第242條第3項規定，即得依其聲請或依職權裁定不予准許或限制閱覽、抄錄或攝影卷內文書，非因行政訴訟法未有具體準用明文即認不得準用。況以採當事人主義之民事法院，尚不因民事訴訟法第242條第3項限制當事人閱卷權而生心證污染致有偏頗之虞，行政法院準用該規定，當亦無此顧慮。至於閱卷權受限制之當事人，尤其是人民之一造，行政法院基於憲法公平審判原則，應採取妥適有效之措施，以平衡其因閱卷權受限制所生之不利益，包括採取適當之方式揭示該文書內容，或強化該當事人所聲請

有利證據之調查等，據以保障其辯論權，惟此與行政法院應否準用民事訴訟法第242條第3項而限制當事人之閱卷權，仍屬二事（最高行政法院109年度判字第210號判決意旨參照）。

(三)原判決引據上訴人中天專業倫理規範內容、新聞錄影光碟、原審勘驗該光碟影像擷取照片及譯文、系爭諮詢會議紀錄等證據資料，認定上訴人有違反衛廣法第27條第3項第2款、第53條第2款規定之情事，又認系爭諮詢會議審查結果決議適當適法，被上訴人參考並援引非法所不許之前開裁量基準，以原處分裁罰上訴人40萬元，因而駁回上訴人之訴等情，固非無見。惟查，被上訴人設有「國家通訊傳播委員會廣播電視節目廣告諮詢會議」（下稱諮詢會議），並訂有諮詢會議設置要點（下稱設置要點）、諮詢會議處理建議作業原則（下稱作業原則）。設置要點第1點規定：「國家通訊傳播委員會（以下簡稱本會）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（以下簡稱諮詢會議）。」第3點第1項、第7點第1項則規定：「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三分之一：（一）專家學者19至23人。（二）公民團體代表15至19人。（三）內容製播實務工作者5至9人。」、「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。」又作業原則第2點規定：「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。」第3點則規定：「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。」觀以作業原則第3點之規範意旨在於：「為求每一個個案做出適切、周延的處理，本會負有對涉嫌違規事實涵攝於法律構成要件之分析權責，再提供諮詢委員斟酌判斷個案違規事實與法規範構成是否符合及其可能造成之影響，以提高外界對行政裁罰的信賴；至於行政罰之裁量仍應由行政機關本於權責辦理（作業原則第3點102年12月3日修正理由二參照）。」準此可知，諮詢會議之設置目的，即在藉由專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者之參與，提供多元觀點及價值，使被上訴人能適切判斷個案事實與法規範構成要件是否相符，避免被上訴人恣意判斷，以提升外界對被上訴人裁處行政罰之信賴。本件觀之原處分據以裁罰上訴人之理由四（六）及(五)，分別明確引據系爭諮詢會議出席之諮詢委員審查意見、建議及該會議之討論（原處分第4-5頁，即原審卷第32-33頁），作為被上訴人認定上訴人有違反衛廣法第27條第3項第2款、第53條第2款規定依據之一；且該系爭諮詢會議紀錄復為原判決所據以論駁上訴人主張之依據（原判決第5-7頁，即本院卷第25-27頁），顯見此一經被上訴人提出之系爭諮詢會議紀錄，已經原審法院據為形成心證基礎而作出原判決之證據資料之一，而上訴人於原審訴訟程序中確已數度聲請調查及閱覽系爭諮詢會議紀錄（原審卷第80、87、101-102、114頁），惟原審法院未本於前開憲法、行政訴訟法所保障之正當法律程序原則、未類推適用訴願法第75條第1項、第2項規定，亦未就是否合於行政訴訟法第307條之1準用民事訴訟法第242條第3項規定要件予以究明，或認被上訴人

所提出之系爭諮詢會議紀錄若涉公務機密、第三人隱私或業務秘密，而有限制上訴人閱卷權之必要，依前所述，亦應基於憲法公平審判原則，採取妥適必要之措施，平衡上訴人因閱卷範圍受限制所生辯論權之不利益，乃竟以系爭諮詢會議屬於政府資訊公開法第18條第1項第3款、第5款之情形而不准上訴人請求閱覽（原判決第7-8頁，即本院卷第27-28頁），揆諸前揭說明，顯將政府資訊公開法第18條第1項各款情形之政府資訊應限制公開或不予提供者，其決定權在於行政機關，與行政法院對於當事人閱卷等行為是否准許之要件與決定權者，混為一談，而未能使上訴人得就此一重要證據資料為接觸，進而為攻防方法之主張或提出事實上及法律上適當完全之辯論或見解以供原審法院斟酌判斷，則原判決即有不適用法規、適用不當及不備理由之違法。

(四)綜上，原判決既有前開不適用法規、適用不當及不備理由之違背法令情事，且其違法情事足以影響判決結論，故上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，即有理由；又因原判決違背法令影響事實之確定及判決結果，爰將原判決廢棄，發回原審法院詳為調查審認，另為適法之裁判。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第236條之2第3項、第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　8　　月　　11　　日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法　官　許瑞助

法　官　林秀圓

法　官　林家賢

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　8　　月　　11　　日

書記官　許婉茹