# 臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第160號

108年11月5日辯論終結

原　　告　三立電視股份有限公司

代　表　人　林崑海（董事長）

訴訟代理人　廖凱偉律師

被　　告　國家通訊傳播委員會

代　表　人　陳耀祥（代理主任委員）

訴訟代理人　車治中

　　廖苡智

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108年4月18日通傳內容字第10848011370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：原告所經營三立都會台於民國108年2月1日18時38分許播送之「瑪奇夢想生活手遊-娜歐篇10」手遊廣告（簡稱系爭廣告），廣告內容出現特寫動漫女性角色胸部晃動畫面，並搭配「瑪奇回奶了」、「大奶姐姐回奶了」等字眼與配音，經被告認定系爭廣告內容之情節及影像，已有妨害兒童或少年身心健康之情形，違反衛星廣播電視法（簡稱衛廣法）第27條第3項第2款規定，而依同法第53條第2款規定，裁處原告新臺幣（下同）20萬元之罰鍰（即本件原處分）。原告不服，依法提出本件行政訴訟。

二、本件原告主張下述事由，並聲明求為判決撤銷原處分：

（一）按「行政處分應記載理由，乃現代法治國家行政程序之基本要求，是以行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據…。又處分理由之記載，必須有合法充足完備之說理，使處分相對人得以知悉行政機關獲致結

論之原因」（最高行政法院96年度判字第259號判決意旨參照）。

（二）查原處分認系爭廣告違反衛廣法第27條第3項第2款之規定「妨害兒童或少年身心健康」，已採行不確定法律概念為構成要件，本待行政機關於個案上予以具體化詮釋，詎原處分理由欄所稱「系爭廣告…具性意涵情節，已造成兒童或少年性別關係不當認知，妨害兒童或少年身心健康」云云，及所援引之審查意見稱「…畫面配上語言，對兒少身心有所影響」、「…對兒少不合適」、「畫面過度呈現胸部晃動，且以不當文字回奶了為內容，影響兒少身心健康」、「…有令人尷尬的性暗示，可能造成兒少不當認知」、「…產生強烈不雅感受，…，不宜兒少觀看」云云，以上全為不確定、抽象之概念、用語，意即以不確定、抽象之用語作為系爭廣告裁罰之理由，此與重複抄寫法條為裁罰理由無異，難認就本件裁罰為任何之論理、說明。

（三）其次，行政罰除制裁目的外，亦帶有預防目的，使人民得以遵守行政法上之義務，而在採行不確定法律概念之立法方式時，更仰賴行政機關透過個案為具體詮釋，使人民得以依循避免再犯，進而使相關法規之立法目的得以維護，然原處分此種抽象解釋抽象之方式，顯無從達成任何行政目的。

（四）綜上所述，原處分就本件裁罰無任何論理、說明，於法顯有不合，特狀請撤銷原處分。

三、被告則以下述理由資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴：

（一）原告經營之三立都會台於108年2月1日18時38分許播出「瑪奇夢想生活手遊-娜歐篇10」廣告，出現特寫動漫女性角色的胸部晃動，並搭配「瑪奇回奶了」、「大奶姊姊回奶了」等具有性意涵之字眼和配音。系爭廣告於「普遍級」時段播送，相關情節及影像，以特寫女性胸部晃動，及帶有令人尷尬之性暗示字眼和配音形式呈現，造成兒童或

少年對性別關係不當認知，對兒童或少年身心健康之影響至為明顯，此有被告側錄光碟可稽，已違反衛星廣播電視法第27條第3項第2款規定。被告依同法第53條第2款規定，處罰鍰20萬元。

（二）法令依據：

1.依衛廣法第27條第3項第2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：……二、妨害兒童或少年身心健康。……」違反者，依同法第53條第2款規定，處新臺幣20萬元以上、200萬元以下罰鍰外，並得令其停止播送該節目或廣告，或採取必要之更正措施。

2.另依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（簡稱裁量基準）第2點第2款規定，本會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（以下簡稱評量表，表三，適用範圍：1.衛星廣播電視事業、2.境外衛星廣播電視事業、3.他類頻道節目供應事業）及違法等級及適用裁處參考表（表四之三）適用於依衛星廣播電視法第46條至第63條裁處者；同裁量基準第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。依評量表（表三）規定，考量項目包括違法情節、2年內裁處次數及其他判斷因素等。

（三）另按「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：…二、主旨、事實、理由及其法令依據。…」為行政程序法第96條第1項所規定。書面行政處分應記載事項中之「事實」，除包括違規之行為外，即違規之時間、地點等及與適用法令有關之事項均包括之，俾達可得確定之程度，得據以與其他行政處分為區別，及判斷已否正確適用法律。是書面行政處分如已有合於上開所述之事實記載，即無行政處分不合法定程式之可言（最高行政法院104年判字716號判

決參照）。又按所謂行政處分之「理由」係指論述認定事實所憑證據、證據評價、適用法令之見解、法令適用於事實關係的涵攝過程，及對於法律效果行使裁量權時，其斟酌之因素等，理由內容應論述事項之多寡應視案件及所涉法令之繁複程度而定，理由之論述不符合案件及所涉法令繁複程度之需求，固可謂「理由不備」，惟該「理由不備」必須足以影響行政處分之結論（主旨），始構成行政處分得撤銷之原因。而足以影響行政處分結論之「理由不備」，應係指作成行政處分所依據的主要或重要理由有所欠缺，至於行政處分之記載雖未完全符合行政程序法第96條第1項第2款之規定，惟如果受處分人於行政處分作成前之調查程序對事實已完全了解，並無受突襲性處分之情形，不致妨礙其於提起行政救濟時，行使防禦之權利者，自不足以影響行政處分之結論，行政法院即無從據以撤銷該行政處分。否則，行政法院以行政處分書所載理由不備而撤銷該行政處分，由原處分機關補充其理由作成同樣內容之處分後，受處分人再重新對之爭訟，徒增程序浪費，且對受處分人亦無何實益可言（最高行政法院104年判字191號判決參照）。

（四）且按衛廣法第27條第3項第2款之規定「妨害兒童或少年身心健康」，雖以不確定法律概念為規範要素，惟行政機關適用不確定法律概念時，目前學說及司法實務上普遍承認由社會多元利益代表或專家組成之委員會決定或由獨立行使職權之委員會決定享有「判斷餘地」；若係由「社會公正人士」或專家組成的委員會所為者，因其成員多係代表各種利益或具備專業知識，且其決定須經一定的程序，故與一般公務員所作的判斷有所不同，行政法院原則上應予尊重（司法院釋字553號解釋意旨、最高行政法院95年判字2143號判決意旨參照）。系爭廣告涉有多元價值判斷，被告為避免因主觀好惡恣為處分，影響業者權益，並保持在專業觀念上能與社會脈動與時俱進，經由專家學者、公

民團體代表及內容製播實務工作者組成之「廣播電視節目廣告諮詢會議(以下簡稱諮詢會議)」討論，出席之諮詢委員認為系爭廣告於「普遍級」時段播送，以鏡頭特寫女性胸部晃動，及帶有令人尷尬性之暗示字眼和配音形式呈現，造成兒童或少年對性別關係不當認知，對兒童或少年身心健康之影響至為明顯，認已違反衛廣法第27條第3項第2款規定，建議以予以核處並經本會作成決議乙節，先後經由社會多元利益代表或專家所組成之委員會及本會獨立行使職權所作成之決定，應屬判斷餘地，只受有限之司法審查。另為提供諮詢會議出席之諮詢委員審酌參考，被告依行政程序法第104條及行政罰法第42條前段規定，以108年2月20日通傳內容決字第10848005250號函請原告於文到5日內就違法事實提出陳述意見書，惟原告逾期未提出。被告委員會議採納諮詢委員會議出席之諮詢委員審查意見，並依裁量基準，裁處罰鍰20萬元，準此，原處分所考量之事實與觀點，於處分書「理由」及「法令依據」已具體載明，是以原告所稱被告以不確定、抽象之用語與重複抄寫法條作為裁罰理由云云，顯有誤解。

（五）再按司法院釋字第432號解釋文謂「法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得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，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關……立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違」（其他如司法院釋字第521號、第617號、777號解釋亦同，請一併參照）。為保護兒童或少年身心健康及人格健全發展，免受不良資訊影響，國家對之負有「特別保護義務」，針對廣電媒介之不當內容，除衛星廣播電視法第27條第3項第2款規定外，現行廣播電視法（第21條）及有線廣播電視法（第35條），均訂有節目及廣告內容不得有「妨害兒童或少年身

心健康」之規範，俾依個案之事實加以審酌認定是否有違違法之程度。系爭廣告為具有性意涵之「商業廣告」，以鏡頭特寫女性胸部晃動，及帶有令人尷尬之性暗示字眼和配音形式呈現，為「不當內容」事證明確，被告基於保護兒童或少年身心健康及人格健全發展，採納諮詢委員會議建議，採取必要措施，避免系爭廣告之重複播送而續對收看電視的兒童或少年心理產生不良影響，透過電視媒體聚焦與放大作用，誤導兒童及少年思維，錯判為社會正常現象進而模仿之，以上違法情節均已於理由中具體指明，是原告所稱處分理由抽象，無從達成任何行政目的云云，均不足採。

（六）綜上所述，原告為衛星廣播電視事業，且已經營多年，就本案所涉衛星廣播電視法規定應知悉並負有注意義務。被告為保護兒童或少年身心健康及人格健全發展，免受不良資訊影響，本於監理之責，作成原處分，自為適法允當。

四、本院之判斷：

（一）言論自由為民主憲政之基礎，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條所保障之範圍。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；而言論自由為人民之基本權利，固為憲法第11條所明文保障，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；又憲法對言論自由及其傳播方式之保障，並非絕對，應依其特性而有不同之保護範疇及限制之準則，國家尚非不得於符合憲法第23條規定意旨之範圍內，制定法律為適當之限制，此有司法院釋字第364號、第678號解釋

理由及第509號解釋意旨可參。新聞固具真實報導特性，惟製播時應衡酌恪守法律規定與事實呈現之優先次序，俾兼顧社會道德責任，倘所呈現之事實，不利於社會風氣，或有助長情色、暴力對兒童或少年產生不良影響者，即違反衛廣法之規定，仍應加以限制。

（二）按衛廣法第27條第3項第2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：……二、妨害兒童或少年身心健康。……」；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，處新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰鍰，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、違反第二十七條第三項第二款至第四款或第六十四條第一項準用第二十七條第三項第二款至第四款規定」。

（三）又行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍內實踐具體個案正義，惟顧及法律適用的一致性，符合平等對待原則，乃訂頒行政裁量準則作為行使裁量權準則，既能實踐具體個案正義，又能實踐行政的平等對待原則，非法律所不許。被告為違反通訊傳播相關法令事件取締及處分的主管機關，本件裁處時之被告以105年12月16日通傳內容字第10548036540號令修正發布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，第2點第2款規定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（簡稱評量表，表三，適用範圍：1.衛星廣播電視事業、2.境外衛星廣播電視事業、3.他類頻道節目供應事業）及違法等級（普通、嚴重、非常嚴重）及適用裁處參考表（表四之三）適用於依衛星廣播電視法第46條至第63條裁處者；同裁量基準第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。依評量表（表三）規定，對於違反衛廣法第27條第3項第2款「妨害兒童或少年身心健康」節目或廣告，考量項目包括違法情節、有無做適當修正、一行為違反數個行政法上義務、行為應受責難程度、違反行政法上義務所得之利益及所生影響、受處罰者之資力、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等。對於依衛廣法第53條裁處之案件，依裁處參考表（表四之三），在法定裁罰金額範圍內，將違法等級分為10級，以評量積分決定等級，依等級不同而異其對應的罰鍰額度，並參以相關審查會議或「廣播電視節目廣告諮詢會議」審酌違法案件相關情節所為分數及罰鍰金額的建議，而評量積分係依違規情節或營運型態加以分類、區分普通、嚴重及非常嚴重程度訂定違法行為評量表，適用違法行為評量表時，應審酌違法案件相關情狀，勾選表內考量事項並加計積分後，對照違法等級及罰鍰額度參考表，擬具適當罰鍰建議，提請委員會議審議。核係為利不同案件同一違規情事，得適用相同裁罰原則，為細節性、技術性的規定，客觀合理，被告自得為援用為裁罰基準。

（四）如事實概要欄所載之事實，有側錄光碟（本院卷證件存置袋）、被告108年3月27日第848次委員會議紀錄（原處分可閱卷第7-11頁）、被告108年3月15日108年第2次「廣播電視節目廣告諮詢會議」會議紀錄（原處分不可閱卷第1-21頁）、廣播電視節目廣告諮詢意見表（原處分不可閱卷第23-38頁）、108年4月18日通傳內容字第10848011370號裁處書（原處分可閱卷第1-6頁）、被告108年2月20日通傳內容決字第10848005250號函（原處分可閱卷第13-14頁）等附於原處分卷，並經本院勘驗側錄光碟屬實，有本院勘驗筆錄之記載（本院卷第63頁）可憑，為可確認之事實。

（五）兒童及少年身體及心智尚在成長階段，判斷力未臻成熟，

易受引誘或不當暗示而有礙其身心之健康發展，所以一旦節目內容有情色暗示情節，即易令少年及兒童產生與身體器官性意涵不當聯想，甚或進而有基於不正確性暗示之不當侵犯行為，足以妨害其等之身心健康，因此衛星廣播事業播送的廣告或節目，本不得有妨害兒童或少年身心健康之內容。本件原告經營之三立都會台電視頻道播送之系爭廣告，在108年2月1日18時38分許播出「出現漫畫綿羊先發出『咩咩咩！！！』字眼與叫聲，表示該綿羊的期待，接著出現特寫動漫女性角色胸部晃動畫面，並搭配『瑪奇回奶了』、『瑪奇回奶了』、『大奶姐姐回奶了』之字眼與配音」，有側錄光碟與本院勘驗筆錄可憑，系爭廣告所呈現內容，根本就係強調女性胸部之性暗示與性意涵，以女性胸部與「大奶」為收視訴求，對兒童心理有不良影響，而系爭廣告設計之主題（漫畫綿羊期待大奶姐姐的胸部、著重討論大胸部外表、特寫動漫女性角色胸部晃動畫面）包含將女性物化之概念；再者，主題概念特寫動漫女性角色胸部晃動畫面搭配「瑪奇回奶了」、「瑪奇回奶了」、「大奶姐姐回奶了」之字眼與配音，易混淆兒童少年誤認關於女性的重要性在於「大胸部」之價值觀，已然逾越新聞的本質，對兒童或少年形成關於女性的負面宣傳效果，於心智及判斷力均未臻成熟的兒童或少年而言，當足以發生不良影響。原告認為原處分以不確定、抽象之用語作為系爭廣告裁罰之理由，此與重複抄寫法條為裁罰理由無異，難認就本件裁罰為任何之論理、說明云云，與事實不符，核無可取。

（六）再者，行政裁量係立法者所給予行政機關就法效果決定的空間，裁量有助於行政機關實現個案正義，基於權力分立原則以及憲政機關管轄分工之效率原則，法院就行政機關之裁量權行使，就其行使裁量權所具理由，除非涉及裁量瑕疵或裁量怠情，法院原則上予以尊重，此與就法規構成要件事實之認定，原則上法院有進一步全面審查之權不同

。就本件原告之違章情節，被告提經108年3月15日108年第2次諮詢會議討論後，提送108年3月27日第848次委員會決議，認為原告違反衛廣法第27條第3項第2款規定，並衡酌原告違法情節，經裁罰1次等考量事項，於法定範圍，對原告裁處法定最低罰鍰金額20萬元，洵屬有據。

（七）行政罰是國家對於人民違反行政法上義務的行政制裁手段。依衛廣法第27條第3項第2款的規定，衛星廣播電視事業於播送節目時，負有不得播送內容係妨害兒童或少年身心健康的行政法上義務，違反該規定即所播送者係妨害兒童或少年身心健康之節目內容時，即應依衛廣法第53條第2款規定裁處，本質上係行為犯。至於節目的內容是否妨害兒童或少年身心健康，所稱「妨害兒童或少年身心健康」是不確定法律概念，乃因法律對於該當於「妨害兒童或少年身心健康」概念之全部具體行為態樣原無從悉予列舉之故。原告主張行政罰除制裁目的外，亦帶有預防目的，使人民得以遵守行政法上之義務，而在採行不確定法律概念之立法方式時，更仰賴行政機關透過個案為具體詮釋，使人民得以依循避免再犯，進而使相關法規之立法目的得以維護，然原處分此種抽象解釋抽象之方式，顯無從達成任何行政目的云云，自不足採。

（八）又衛廣法訂頒施行多年，原告以衛星廣播電視節目之供應、廣播及電視節目製作、發行等為業，就衛星廣播事業播送之節目內容不得妨害兒童或少年身心健康一事，難諉為不知。其於播送系爭廣告內容時，本應注意內容不得有妨害兒童或少年身心健康之情形，依當時情形，能注意而不注意，竟於108年2月1日18時38分許，透過所經營之三立都會台電視頻道播送系爭妨害兒童或少年身心健康之廣告，至少主觀上應有過失。

五、綜上，原告所訴，均無可採。原處分認事用法俱無違誤，原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決

結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

七、結論，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　　11　　月　　12　　日

行政訴訟庭　法　官　范智達

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，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本），逾期未提出者，勿庸命補正，即得依行政訴訟法第245條第1項規定以裁定駁回。上訴理由應表明關於原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　11　　月　　12　　日

書記官　蔡凱如