

裁判字號：最高行政法院 99 年度判字第 393 號 行政判決

裁判日期：民國 99 年 04 月 22 日

案由摘要：衛星廣播電視法事件

最高行政法院判決

99 年度判字第 393 號

上訴人 民○全民電視股份有限公司

代表人 甲○○

訴訟代理人 洪貴參 律師

洪偉勝 律師

被上訴人 國家通訊傳播委員會

代表人 乙○○

送達代收人 丙○○

上列當事人間衛星廣播電視法事件，上訴人對於中華民國 97 年 6 月 18 日臺北高等行政法院 96 年度訴字第 3201 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

訴願決定撤銷。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、緣上訴人經營之「民○新聞台」頻道於民國（下同）96 年 3 月 26 日 19 時 54 分許播出「槍擊案我做的歹徒光碟放話」之新聞，該新聞內容播放涉臺中槍擊案的黑道份子口出恐嚇言語之影片，影片中該男子身穿防彈背心，桌上擺放各式長槍及短槍，並揮舞其槍枝對鏡頭嗆聲：「你就要把他處理掉」、「想不到你昨天就出手了」、「和別人無關就我和你」、「出來面對我，讓我遇到就是這樣（手持槍枝子彈上膛動作）」等語。被上訴人認定上訴人播出前揭節目違反衛星廣播電視法第 17 條第 3 款規定，復查上訴人前因相同違法事證，經行政院新聞局以 94 年 7 月 29 日新廣四字第 0940623959 號行政處分書核處在案；茲再違法，應依同法第 36 條第 5 款及國家通訊傳播委員會裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點規定，以 96 年 4 月 12 日通傳播字第 09605046720 號裁處書（下稱原處

分)處上訴人新臺幣(下同)30萬元罰鍰,並應立即改正。
上訴人不服,循序提起訴願及行政訴訟,均遭駁回,乃提起
本件上訴。

- 二、上訴人於原審起訴主張:(一)依中央行政機關組織基準法第21
條第1項之規定即就獨立機關之首長、副首長及其合議制之
成員,由一級機關首長,即行政院院長提名經立法院同意後
任命者,其管轄等級相當於二級機關,即中央各部、會之層
級。又依國家通訊傳播委員會組織法第4條第3項後段之規定
足徵被上訴人於管轄層級上,為相當於二級機關之獨立機關
。而依訴願法第4條第7款之規定,其訴願之管轄機關應為主
管院,是就本件言,被上訴人之管轄等級依法既相當於中央
二級機關,依訴願法第5條第1項之規定,按其管轄之等級,
應比照同法第4條第7款之規定,由主管院管轄訴願。被上訴
人捨此不為,逕行引用訴願法第4條第8款及同法第5條第1項
 ,而拒絕適用訴願法第4條第7款之規定,自我升格將其管轄
層級比擬為中央各院,並拒將本件訴願依法送交法定訴願管
轄機關管轄,無異於我國憲法五院規定以外再行創設一院,
其違反正當法律程序及權力分立原則,已至為顯然。本案訴
願決定逕引用訴願法第4條第8款之規定及同法第5條第1項規
定,被上訴人於管轄等級自行比照為中央各院,而自行創設
訴願管轄,已與訴願法之規定有違。參諸國家通訊傳播委員
會組織法第4條規定及中央行政機關組織基準法第6條第1項
規定,被上訴人之組織編制地位等同於部會等二級機關;又
被上訴人人事及預算等事項亦由行政院統籌為之;由此堪認
被上訴人機關位階屬中央之部會,而非等同訴願法第4條第8
款規定之中央各院。(二)系爭影片係由警察機關所提供,上訴
人因信賴警察機關之依法行政,而不致懷疑其內容有違反公
共秩序或善良風俗等情事,上訴人自無行政罰法第7條第1項
之故意或過失可言,被上訴人不應以上訴人有違反公共秩序
、善良風俗之惡意播送行為而課予罰鍰處分,俾符行政一致
性原則並保障人民之權益。又系爭新聞究否會影響兒童或少
年身心健康,或對公共秩序、善良風俗有其實質影響,而其
影響又是否為系爭新聞所造成,均有疑義,被上訴人不予詳

查，僅為機械性判斷，已有不法。且原處分未載明系爭新聞如何危害青少年身心健康或如何破壞公共秩序、善良風俗，即遽以核罰，顯有裁量濫用之違法。(三)系爭新聞播出後，基於媒體自覺，上訴人於96年3月27日上午內部編採會議後，已採取消音及剪輯畫面之作法。更於同日晚間7時59分接獲「新聞自律委員會」主委通知轉達被上訴人之關切後，立即自晚間8點停止播出該則新聞。是系爭影片既由警察機關所提供，上訴人並無違法性之認識，事後又自律主動修正或停止播出，故被上訴人堅持課上訴人罰鍰，有違比例原則中之最小侵害原則，實難謂於法相合等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被上訴人則以：(一)被上訴人係中央行政機關組織基準法第3條第2款所定義之獨立機關，依據法律獨立行使職權，自主運作，其於職權行使時不受行政院或其他行政機關之適當性及適法性監督；(二)訴願法就獨立機關所為行政處分之訴願管轄固無規定，惟考量訴願係機關自省之救濟機制，及原處分機關之獨立性、專業性，參照訴願法第4條第8款及第5條第1項規定，被上訴人得為訴願管轄機關；(三)被上訴人依訴願法第52條第1項規定設訴願審議委員會，外聘之專家、學者超過訴願委員總人數2分之1以上，由其參與審議被上訴人所為之處分，應可符合訴願法第52條第2項之規定及超然、客觀之原則。(四)上訴人所播出系爭之節目內容涉及違反衛星廣播電視法第17條第3款規定，經被上訴人於96年3月30日第2次「廣播電視節目廣告諮詢會議」討論，及96年3月30日第153次委員會議決議，認為違法事實明確，依同法第36條第5款及國家通訊傳播委員會裁處廣播電視事業罰鍰案件處理要點規定，據以裁處上訴人罰鍰30萬元等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人在原審之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：現行訴願法第4條第7款修正當時，並無其他實質之獨立行政機關，顯然未就不服獨立通訊傳播監理行政機關未經聽證程序之行政處分之救濟方式有所規範，則為貫徹司法院大法官釋字第613號解釋意旨並參照訴願法第4條第8款規定，得由被上訴人受理

不服該會未經聽證程序之行政處分。又獨立機關依中央行政機關組織基準法第3條第2款規定之不受其他機關指揮監督，是倘不服被上訴人之行政處分提起訴願係由行政院管轄，將導致行政院可就被上訴人基於核心領域職權所為個案具體決定為適當性及適法性監督，而與上開解釋所示之意旨相違。再者，行政院如可撤銷被上訴人之決定，將產生行政院實質介入獨立機關自主運作之結果，如此不啻由行政院對被上訴人直接進行指揮監督，亦不符合中央行政機關組織基準法「自主運作」之要求。被上訴人自設訴願審議委員會自屬有「法理」上之依據，且此係中央行政機關組織基準法建制「獨立機關」後方發生之問題，乃屬嗣後隱藏法律漏洞，此時應限縮訴願法第4條第7款適用範圍。故被上訴人組織上雖等同於部、會之二級機關，但因屬獨立機關而無監督機關，在作用法上等同於一級行政機關，應使被上訴人類推適用訴願法第4條第8款規定自設訴願審議委員會。從而，原處分並無不法，訴願決定應予以維持，判決駁回上訴人之訴。

五、上訴意旨略謂：(一)原判決於法律未修正前，肯認被上訴人得不經立法、修法自行創設訴願管轄機關，已有判決適用法則錯誤及判決理由不備之違法；其援引司法院大法官釋字第613號解釋、同號解釋所附行政院釋憲聲請書及相關學者之少數見解，認被上訴人能完全獨立於行政院外自設訴願管轄，消極不適用國家通訊傳播委員會組織法及訴願法之現行規定，又有裁判適用法則錯誤與判決不備及理由矛盾之違法。(二)原判決認系爭新聞畫面縱為警方提供，然新聞來源不論源自何處，廣電業者對其所播出之節目內容，應善盡注意義務，對於新聞報導之製播內容亦應嚴加編審、過濾，自不得以畫面係由警局提供而主張免責，亦有不適用法則及判決理由不備之違法，爰求為判決廢棄原判決，並撤銷訴願決定及原處分。

六、本院查：

(一)按「訴願之管轄如左：……七不服中央各部、會、行、處、局、署之行政處分者，向主管院提起訴願。八不服中央各院之行政處分者，向原院提起訴願。」、「人民對於前條以外

之中央或地方機關之行政處分提起訴願時，應按其管轄等級，比照前條之規定為之。訴願管轄，法律另有規定依其業務監督定之者，從其規定。」分別為訴願法第4條第7款、第8款及第5條所明定。是不服行政機關所為之處分而提起訴願時，除法律另有規定依其業務監督定之者從其規定外，應依訴願法第4條及第5條規定，決定受理訴願之機關。

(二)次按，中央行政機關組織基準法第3條第2款規定之獨立機關，指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。同法第2條第1項規定除國防組織、警察機關組織、檢察機關及調查機關組織法律另有規定者，從其規定外，該法適用於行政院及其所屬各級機關。查被上訴人雖屬於同法第3條第2款所規定之獨立機關，但其既非國防組織、警察機關組織、檢察機關及調查機關組織，自屬於同法第2條第1項所指適用同法之行政院所屬各級機關。因此，不服被上訴人之行政處分者，在其他法律無特別規定時，依前揭訴願法第4條第7款及第5條之規定，應向行政院提起訴願，始為適法。

(三)查本院97年12月份第3次庭長法官聯席會議亦已作成決議：「司法院解釋有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，業經司法院釋字第185號、第188號解釋有案。本院就人民不服國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）之行政處分所提之訴願，應由行政院或由通傳會管轄？發生見解歧異，並於依法行使統一法令見解之職權時，就其是否涉及處理與釋字第613號解釋『有關事項』，發生適用釋字第613號解釋之疑義，爰依法聲請司法院大法官就釋字第613號解釋之適用範圍，為補充解釋。案經司法院大法官97年12月26日大法官第1333次會議議決不受理案件第12案決議『有關不服通傳會行政處分之訴願管轄問題，並不在本院釋字第613號解釋之解釋範圍內，自不生就此聲請補充解釋之問題』，故不受理。是釋字第613號解釋理由2第2段雖謂『承認獨立機關之存在，其主要目的僅在法律規定範圍內，排除上級機關在層級式行政體制下所為對具體個案決定之指揮與監督』等語，但並非有關不服通傳會行政處分

之訴願管轄問題所為之釋示。故本院就人民不服通傳會之行政處分所提訴願應如何定其管轄機關，依法行使統一法令見解之職權時，並非處理與釋字第 613 號解釋『有關事項』，故不發生應依釋字第 613 號解釋意旨為之問題，合先敘明。人民不服通傳會作成之行政處分提起訴願時，因通傳會組織法及其他法規就其訴願管轄並無特別規定，而通傳會係行政院所屬之行政機關，其層級相當於部會等之二級機關，故應依訴願法第 4 條第 7 款規定，由行政院管轄之。」是上訴意旨主張：本件被上訴人自任訴願管轄機關，有判決適用法則不當之違背法令，自屬有據。

(四)再按，「訴願人應繕具訴願書經由原行政處分機關向訴願管轄機關提起訴願。原行政處分機關對於前項訴願應先行重新審查原處分是否合法妥當，其認訴願為有理由者，得自行撤銷或變更原行政處分，並陳報訴願管轄機關。原行政處分機關不依訴願人之請求撤銷或變更原行政處分者，應儘速附具答辯書，並將必要之關係文件，送於訴願管轄機關。」為訴願法第 58 條所明定。本件上訴人因不服被上訴人所為之原處分，而提起訴願，揆諸前揭說明，其訴願管轄機關應為行政院，被上訴人於收受上訴人之訴願書時，依前引訴願法第 58 條規定，應先行重新自我審查，被上訴人既未依上訴人之請求撤銷或變更原行政處分，依該法條第 3 項規定，即應儘速附具答辯書，並將必要之關係文件，送於訴願管轄機關行政院，詎被上訴人未依上開規定為之，逕自為訴願決定，已牴觸訴願法第 4 條第 7 款訴願管轄規定及第 58 條提起訴願程序規定，而有程序上之嚴重瑕疵，其所為之訴願決定，自非合法。

(五)綜上所述，被上訴人就上訴人不服原處分提起之訴願，未依訴願法第 4 條第 7 款及第 58 條規定辦理，而逕為駁回上訴人訴願之決定，於法尚有違誤，原判決遞予維持，未予糾正，自亦有未合，上訴意旨執此指摘，訴請廢棄，為有理由，應由本院本於原審確定之事實，將原判決廢棄，並撤銷訴願決定，被上訴人並應依本院法律見解，將本件上訴人訴願書及相關資料，依首揭訴願法規定，送請行政院為訴願審議。至上

訴人訴請撤銷原處分之實體上主張，因本件訴願前置程序尚未完成，結論未定，無法逕為審酌，應待訴願結果後再為主張，併此敘明。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 259 條第 1 款、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 99 年 4 月 22 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 高 啟 燦

法官 廖 宏 明

法官 黃 秋 鴻

法官 黃 合 文

法官 王 碧 芳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 99 年 4 月 23 日

書記官 莊 俊 亨

資料來源：司法院最高行政法院裁判書彙編（99 年版）第 415-422 頁