臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
112年度簡上再字第23號

再 審原 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　魏啓翔　律師
再 審被 告　中天電視股份有限公司

代　表　人　梁天俠
訴訟代理人　李建慶　律師
　　陳少璿　律師

上列當事人間衛星廣播電視法事件，再審原告對於中華民國112年3月23日本院111年度簡上字第12號判決及110年11月30日臺灣臺北地方法院110年度簡更一字第16號行政訴訟判決，提起再審之訴，本院判決如下：

主　文

再審原告之訴駁回。

再審訴訟費用由再審原告負擔。

理　由

甲、程序事項：

本件再審被告代表人原為廖麗生，訴訟進行中變更為梁天俠，茲據再審被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第91頁），核無不合，應予准許。

乙、實體方面：

壹、事實概要：

再審被告於民國（下同）108年2月18日中午12時26分許，在中天新聞臺製播「異象？！三市長合體天空出現"鳳凰展翅"雲朵」新聞；續於同日晚間6時33分許，製播「民俗專家：大吉現天侯盧韓齊聚天顯"鳳凰雲"？！」新聞（下合稱

系爭新聞），經再審原告以內容未經事實查證，引導民眾將特定政治人物與怪力亂神之說進行結合，認再審被告違反衛星廣播電視法（下稱衛廣法）第27條第3項第3款、第4款規定，依同法第53條第2款規定，以108年5月9日通傳內容字第10800143940號裁處書（下稱原處分）裁處罰鍰新臺幣（下同）40萬元。再審被告不服，提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院（下稱原審）以108年度簡字第175號行政訴訟判決駁回，經再審被告提起上訴，由本院以109年度簡上字第69號判決將原審前開判決廢棄，發回更審。原審更為審理後，以110年度簡更一字第16號行政訴訟判決（下稱原判決）原處分撤銷。再審原告猶未甘服，提起上訴，經本院以111年度簡上字第12號判決（下稱原確定判決）駁回。再審原告仍然不服，以原判決及原確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款規定之再審事由，提起本件再審之訴。

貳、本件再審原告主張：

一、原確定判決認定再審原告就「事實查證原則」不具判斷餘地乙節，違反國家通訊傳播委員會組織法（下稱通傳會組織法）第8條第1項、第9條第1項等規定，有適用法規顯有錯誤之再審事由：

（一）再審原告乃經由行政院依中央行政機關組織基準法所定「獨立機關」之模式而設立，以合議制方式，做多元專業之辯論審議，期以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（中央行政機關組織基準法第3條第2款參照），以其制度設計上的獨立性，架構出決策之正當基礎性。再審原告合議制機關之組成員既具各種多元專業學識或實務經驗，其成員具有類似鑑定事實之專業能力，足以反應多元專業之需求，且各委員超出黨派以外，獨立行使職權，其決定須經法定之合議制程序，故與一般獨任制公務員所作之判斷有所不同，再審原告經由委員會議合議制所為之判斷及決定，自有「判斷餘地」之適用。

（二）依衛廣法第27條第3項第4款之增訂理由，明揭衛星廣播電視事業製播新聞應「查證確實」，並課予衛星廣播電視事業製播新聞「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」之注意義務，其所欲維護之法益及立法目的正在於避免新聞製播因未查證或查證不確實而發生「被片斷取材、煽情、誇大、偏頗等失衡情事」。此乃立法者鑑於衛星廣電媒體為國人重要之取得資訊來源，故藉由前開修法確立衛星廣播電視事業所為新聞報導均須確實查證，其所播送之新聞內容必須為經查證確實之新聞內容，而非逕將任何訊息來源素材任意剪輯組合甚至穿鑿附會而編排播出，致使衛星廣播電視之新聞發生被片斷取材、煽情、誇大、偏頗，以維繫民眾對於衛星廣電媒體專業新聞之信賴，並維護我國民主及社會穩定。又，前開法律所稱「製播新聞違反事實查證原則」，立法上既以「原則」稱之，顯屬不確定法律概念，又違反前開原則有無「致損害公共利益」，亦屬不確定法律概念。況依新聞傳播專業及廣電媒體實務，衛星電視事業所播出之「電視新聞」，乃由一連續聲光影音動態元素組成其結構與內容，其包含標題、字幕、符號、旁白、語調、表情、受訪內容……等聲光影音素材，並藉由編輯臺剪輯、編排手法訴諸電視觀眾之視聽感官，使觀眾接收、獲取該則新聞聲光影音內容所傳達出之訊息意義，亦與一般傳統平面媒體亦有不同，而屬具有高度專業性、複雜性之事物性質，甚至涉及新聞製播兼具求真及求速需求等風險效率評估之衡量與判斷，因此，對於涉及對衛星廣播電視事業經許可之專業新聞頻道及其新聞記者於製播電視新聞，其應如何依新聞傳播專業及倫理對消息來源查核確認並依查核確認所得結果製作播出，俾使其新聞製作內容具有查證確實之品質，否則又將如何影響視聽受眾而損害公共利益，此既涉及通訊傳播此一專業領域之學識經驗、風險效率預估與價值衡量，且屬不確定法律概念，則

對此一涉及通訊傳播專業領域與不確定法律概念之解釋適用，立法者既以法律特設再審原告為獨立機關專屬行使，且是經由獨立專家委員會以合議制決議作成判斷，可將多元意見經由合議制之決策過程獲得客觀與衡平，則為符合機關功能最適原則，並尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，更當承認再審原告就此等事項之判斷及決定享有判斷餘地，司法機關亦應採取較低之審查密度，非以其評估判斷取代獨立機關之評估判斷，僅於獨立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。

（三）惟查，原確定判決忽略前開衛廣法第27條第3項所稱「製播新聞違反事實查證原則」及其「損害公共利益」所涉專業新聞頻道及其新聞記者於製播新聞時應如何採行對消息來源可信度之查核確認（source verification），俾使其新聞製作具有經過查證之品質，否則又將如何影響視聽受眾而損害公共利益，此一通訊傳播專業領域所需之學識經驗、風險效率預估與價值取捨，且屬於不確定法律概念，復又忽略就此一涉及通訊傳播專業領域與不確定法律概念之解釋適用，立法者既已立法特設再審原告為獨立機關專屬行使，且是經由獨立專家委員會以合議制決議之法定程序作成判斷，則再審原告委員會議以決議方式，對法律解釋或涵攝所得之具體化結果，為符合機關功能最適原則，並尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，自當承認再審原告就此等事項之判斷及決定享有判斷餘地，反而率爾以「純屬法律解釋問題」為詞，否定再審原告委員會議有關衛廣法第27條第3項第4款「違反事實查證原則」規定所為之決議不具判斷餘地，其適用通傳會組織法第8條第1項有關再審原告依法獨立行使職權之規定、同法第9條第1項有關除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由再審原告委員會議決議行之等規定顯有錯誤。

二、廣播電視節目廣告諮詢會議（下稱諮詢會議）僅屬再審原告依通傳會組織法第10條第6項規定所取得之審議參考資訊之一，其非決策單位或決策必要程序，更非再審原告所為行政處分有無「恣意」之判斷依據，原確定判決所創設合法性判斷標準，有違通傳會組織法第8條第1項、第9條第1項、第10條第6項等規定，有適用法規顯有錯誤之再審事由：

（一）諮詢會議雖由外部專家學者、公民團體代表或內容製播實務工作者組成參與而提供多元觀點及價值，但此既僅屬再審原告委員會議審議時之參考資訊之一，於此之外，再審原告亦有依通傳會組織法、國家通訊傳播委員會處務規程等規定，分設各業務主管處、室，各依其業務執掌依委員會議指示，協助委員會議調查證據、釐清事實及研析法令，以供委員會議審議時之參考。故不論諮詢會議之處理建議，抑或各業務主管處、室所提供之研析意見，概屬委員會議審議時之參考資訊性質，再審原告之各委員仍得本於其各自學識經驗採認判斷。故即便再審原告委員會議之決議，與部分之參考資訊見解不同，再審原告於會議紀錄甚至於裁處書理由內並無對該部分參考資訊有逐一論駁之必要。是以，原確定判決遽以「正當法律程序」為詞，課予再審原告任何法規所無之義務（必須將不採納諮詢會議建議之理由詳加記載於會議紀錄或裁處書之義務），不但有違行政法院對於行政機關所為行政處分之司法審查範圍限於「合法性」（而不及行政法院所認之「妥當性」），且有違通傳會組織法第8條第1項有關再審原告依法獨立行使職權之規定、同法第9條第1項有關除經委員會議決議授權內部單位分層負責者外，應由再審原告委員會議決議行之等規定，亦屬違反同法第10條第6項有關邀請專家非屬再審原告委員會議決策必要程序等規定，適用法規顯有錯誤。

（二）又，縱使本院欲調查再審原告委員會議決議不採諮詢會議處理建議之理由為何？再審原告亦已於前程序陳明：書面

行政處分之記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記載，始屬適法，且行政法院應依職權調查事實關係，行政機關之追補理由既有助於法院客觀事實與法律之發現，則行政機關所追補之理由，倘未改變行政處分之同一性，基於訴訟經濟之觀點，自得准許之（最高行政法院109年度判字第238號判決參照），並依此向原審法院及本院具體說明：該次委員會議有審查建議「發函改進」之9名諮詢委員中，有5名諮詢委員認系爭新聞引述網路訊息有違新聞專業或涉及怪力亂神，僅部分諮詢委員非屬法律專業背景而對法規適用有不同見解，其中有1位諮詢委員稱「無法適用選罷法」，但本件實應適用衛廣法第27條第3項第4款規定，另有1位諮詢委員稱「衛廣法難以針對迷信有具體規畫」，則係忽略衛廣法第27條第3項第3款已設有相關規範，且系爭新聞之事實認定及法規涵攝適用，既屬再審原告委員會議之職權，則再審原告委員會議於參酌前述諮詢會議結論及各諮詢委員之意見、業務處室之意見外，各委員本於固有職權進行專業獨立判斷，對系爭新聞之報導內容及再審被告陳述意見為實質審認並正確適用法律，最終乃以合議制方式一致決議系爭新聞已違反衛廣法第27條第3項第3款及第4款規定而加以裁處（以上詳原審法院更一審卷第86至88頁）。前述由再審原告於事實審所追補有關「不採諮詢會議處理建議」之理由，誠已具體綦詳，且其既無改變行政處分之同一性，基於訴訟經濟之觀點，原審法院及本院自應予以審認。詎不僅原判決恝置不論，原確定判決則於理由項下稱：「然細繹其所謂『理由』，無非只是割裂引述各別諮詢委員作成決議前之意見，並重申其為獨立機關享有判斷餘地及不受諮詢會議決議拘束之旨，要難認上訴人對於作成與採納諮詢會議決議結論相異之判斷，有何具體理由之說明」云云（原確定判決第12頁），無非仍始終持「（再

審原告委員會議）有必要進一步公開說明不採納諮詢會議建議之理由，並作成詳實之會議紀錄以供檢驗」之見解，而不為審酌益徵原確定判決藉由創設前開「正當法律程序」之詞，課予再審原告任何法規所無之義務（必須將不採納諮詢會議建議之理由詳加記載於會議紀錄或裁處書之義務），錯誤適用法規至為灼然。

三、原確定判決不應以再審原告之「會議紀錄」為審查之依據，否則乃過度介入行政機關內部作業，侵害行政權之核心領域，違反權力分立原則，顯然違反司法院釋字第613號解釋理由，亦屬錯誤適用行政訴訟法第4條所定撤銷訴訟之訴訟標的為行政機關「行政處分」之規定，有適用法規顯有錯誤之再審事由：

再審原告依委員會議決議所作成之裁處書，其內所載之理由既為再審原告委員會議討論及決議之結果，行政法院自當以該對外發生效力之行政處分內容為審判標的，而不應以再審原告「會議紀錄」內容作為司法權審查之對象或依據，否則將過度介入再審原告行政權運作之核心領域。詎原確定判決遽謂：「諮詢會議之決議，對於上訴人固無拘束力，但上訴人設置諮詢會議之目的既在避免其恣意專斷，則上訴人若經決策不採納諮詢會議之建議時，即有必要進一步公開說明不採納諮詢會議建議之理由，並作成詳實之會議紀錄以供檢驗，始得謂符合正當法律程序」（原確定判決第7頁），並進而謂：「則上訴人如若決議不採諮詢會議之建議，自應說明其不採納諮詢會議建議之理由，並作成詳實之會議紀錄，俾供外界檢視其所為判斷之正確性及正當性，惟觀之上訴人第848次委員會議紀錄之內容，僅有上訴人判斷結論之記載，至於其判斷理由則付之闕如」、「是上訴人所為判斷之正確性即因欠缺理由而無從獲得擔保」等詞（原確定判決第12頁），不啻以司法權「指導」行政機關內部之會議紀錄應如何記載及製作（否則「判斷之正確性即因欠缺理由而無從獲得擔保」），並以前開立論駁回再審原告之上訴，非僅全

然欠缺法規依據，且對行政機關內部作業之涉入已侵害行政權之核心領域，違反權力分立原則，顯然違反司法院大法官釋字第613號解釋理由，亦屬顯然違反行政訴訟法第4條所定撤銷訴訟之訴訟標的為行政機關「行政處分」之規定，適用法規顯有錯誤。

四、原判決未依本院發回判決詳予指示應調查之事項而為調查，顯然違反行政訴訟法第236條之2第3項準用第260條第2、3項之規定；原確定判決就再審原告有爭執形式真正且未經事實審法院調查證據之私文書，逕行採認為事實，顯然錯誤適用行政訴訟法第236條之2第3項準用同法第254條第1項規定，以及行政訴訟法第176條準用民事訴訟法第357條規定，均有適用法規顯有錯誤之再審事由：

（一）再審被告於前程序原審法院第一審言詞辯論程序所提出之所謂「查證資料」，亦即：「氣象局觀測系統列印資料」、「網友F之臉書頁面列印」（原審法院第一審卷第269至275頁，即甲證8、9），均非於行政處分前陳述意見程序所主張或提出之查證方法及資料，且屬私文書性質，其是否為再審被告系爭新聞製作播出前之「查證資料」殊有可疑。關於此一事實及證據爭點，再審被告於第一審已由訴訟代理人於言詞辯論程序以言詞主張：「原告訴訟中始提出之『查證資料（氣象局觀測系統列印資料及網友F之臉書頁面列印）』（甲證8、9）並非處分前陳述意見時所提出，是否為系爭新聞播出前的查證資料已有可疑，形式真正有爭執。」、「接獲繕本後經我們以甲證8所顯示的FanYu向臉書查證也查無該帳號的存在，此點若原告有爭執，也可由鈞院勘驗被告所述為實在」，亦同有爭執該私文書之實質證據力在案（原審法院第一審卷第310頁，即原審法院受發回前109年2月26日言詞辯論筆錄），則依行政訴訟法第176條準用民事訴訟法第357條前段規定，再審被告自負有證明該上開私文書之形式真正及實質真正之義務，且經行政法院調查證據前自不得認定該私文書之真

正而採為判決之基礎。況原審法院第一審判決理由亦認：「惟從照片內容無法判斷拍攝時間、地點，原告求證時亦無要求其提供照片來源，照片真實性並非無疑」、「原告提出FanYu臉書首頁也無背景簡介」、「氣象資料紀錄當天氣溫、相對濕度、風向、降水量，亦不足證明網友當時所陳雲朵照片拍攝時、地確實」而認為可疑（原審法院第一審卷第325至326頁，即臺灣臺北地方法院108年度簡字第175號判決第3至4頁），本院發回判決亦已明確指示：「網友F亦似非虛構之人物，原審若對上訴人查證流程有所疑義，應依職權通知小編J或實際負責查證之人到庭作證，以釐清上訴人之查證過程及曾為何種查證」等詞。詎料，於前程序發回後，原審法院對前開本院發回判決明確指示之事項並無進行任何調查，於判決書內亦無任何證據取捨及事實認定之記載，原判決顯然違反行政訴訟法第236條之2第3項準用第260條第2、3項之規定。

（二）再查，經再審原告否認形式真正之前開私文書（即再審被告臨訟所稱之「查證資料」），其未經製作者本人或其代理人簽名、蓋章或按指印或有法院或公證人之認證而得以推定為真正，且再審被告亦無任何舉證，自難憑此認定該私文書為真正而得以採認其形式證據力，遑論其實質證據力，且事實審法院亦未進行任何調查及事實認定。則在前開再審被告所謂「查證資料」是否真正仍未經事實審法院依法調查及認定下，原確定判決竟於理由項下逕採為判決之事實基礎，遽謂：「另上訴人取得該等照片後，尚且曾就108年2月17日高雄市楠梓區天氣狀況，以及網友F之臉書頁面進行查證，此亦有氣象局觀測系統列印資料及網友F之臉書頁面列印資料各1份存於原審卷內可參（見原審法院第一審卷第267至275頁、第315至317頁），可見被上訴人對於網友F所提供之系爭照片及其所陳述之事並非全無查證」、「惟依原處分之記載，上訴人誤認被上訴人未向網友、見證者求證內容，即以原處分適用衛廣法第27條第

3項第4款對被上訴人予以裁罰，其認定事實及適用法令均有錯誤」等詞（原確定判決第11頁），由法律審逕行認定事實，原確定判決顯然錯誤適用行政訴訟法第236條之2第3項準用同法第254條第1項規定，於簡易訴訟程序之上訴審判決非第一審判決確定之事實為判決基礎，率爾自為事實上之判斷，違背第二審為法律審之本質，與最高審判機關眾多裁判先例長期依循之法律審與事實審界線之法律見解有明白衝突，適用法規顯有錯誤。

（三）況前開再審被告於前程序第一審言詞辯論程序所提出之「氣象局觀測系統列印資料及網友F之臉書頁面列印」，與系爭新聞後段內容（18時33分許）「……，三位藍營好戰友首度合體，替台南立委候選人謝龍介站台，場面浩大，但抬頭一看竟還出現鳳凰雲，……」之事實全然無關，關於此節，原處分理由亦有記載：「並無向見證者求證之內容，系爭新聞已失新聞之真實性」（原審法院第一審卷第34頁，即裁處書第8頁），則在再審被告所謂「查證資料」未經事實審法院調查認定下，原確定判決遽謂：「且依被上訴人於原審所提出之證據資料，已足認被上訴人就系爭新聞所傳播之上述事實有相當理由確信為真實」等詞（原確定判決第11頁）而逕採為判決之事實基礎，亦顯屬錯誤適用行政訴訟法254條所定應以事實審法院判決確定之事實為判決基礎之規定，適用法規顯有錯誤。

五、並聲明：

（一）鈞院111年度簡上字第12號判決及臺灣臺北地方法院110年度簡更一字第16號行政訴訟判決均廢棄。

（二）再審被告於前程序第一審之訴駁回，或發回臺灣臺北地方法院行政訴訟庭更為審理。

（三）再審前第一審、上訴審及再審訴訟費用，均由再審被告負擔。

參、再審被告則以：

一、再審原告對於「法律解釋」及「事實認定」並不得主張享有「判斷餘地」：

（一）按設置「獨立機關」之主要目的僅係要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，使獨立機關有更多不受政治干擾，依專業自主決定之空間（司法院釋字第613號解釋理由參照），惟獨立機關仍須受到依法行政原則之拘束，其所為之處分並不可排除司法審查而得直接被認定為即係最終決定，個案中最終有拘束力的法規範解釋及法律適用之監督，原則上仍掌握在法院手中。不確定法律概念因其內容抽象，故具有多種可能解釋性，然其中僅有一種正確，而法律的抽象解釋具通案性，法院應依解釋方法探求法律的意旨，不受獨立機關法律見解之拘束，故最終有權決定該法律概念應作何解釋者應係「法院」而非「獨立機關」（例如對於何謂「符合事實查證原則」，若法院認定「有相當理由確信其為真實即可」，獨立機關卻認為「需無合理懷疑方符合事實查證原則」，則此時仍應以法院之解釋為依歸），此觀行政訴訟法第200條第4款規定即足證之，況且本件再審原告對於何為「公共秩序或善良風俗」亦係依據法院之見解加以解釋，在在證明獨立機關對於「法律解釋」確實不得主張判斷餘地。至於事實之真偽法院須依職權調查證據，並依論理及經驗法則認定之，獨立機關對此自然亦無判斷餘地可言，至為灼然。再審原告對於系爭新聞是否構成「違反事實查證原則，致損害公共利益」之審查應包含「解釋何為事實查證原則」、「解釋何為公共利益」（法律解釋）、「認定系爭新聞之內容及客觀上造成何種影響」（事實認定）以及「該具體重要事實是否符合違反事實查證原則致損害公共利益」（涵攝結論）等流程。如前所述，所謂法院應尊重獨立機關之決定或判斷所指的乃係獨立機關對於「涵攝結論」具有判斷餘地（惟法院仍得審查有無錯誤），至於「法律解釋」及「事實認定」之最終決定權仍

然係在法院，此為依法行政原則之必然道理，再審原告顯然不當擴張判斷餘地之範疇，其主張並非可採。

（二）原確定判決以在依法行政原則之框架下，縱使再審原告係獨立機關，對於「何為事實查證原則」之法律解釋亦無判斷餘地（否則獨立機關既可解釋法律，又可認定事實，還可涵攝結論，無疑已立於依法行政原則之化外之地），原確定判決理由之論證完全符合依法行政原則，更可證明我國確實有落實法治國原則，不由得再審原告以輕易擴張判斷餘地範疇之方式架空司法審查，並無違誤之處。

二、再審原告主張諮詢會議非決策單位或決策必要程序，更非再審原告所為行政處分有無恣意之判斷依據，原確定判決所創設合法性判斷標準，有違通傳會組織法第8條第1項、第9條第1項、第10條第6項等規定云云，惟查：

（一）依最高行政法院103年度判字第66號判決意旨，如獨立機關欲對其所為之「涵攝結論」主張具有判斷餘地，則前提應係要先「具體」、「明確」、「充分」說明其判斷之理由及證據為何，使法院能清楚明瞭獨立機關作成結論之論證過程，方有辦法認定獨立機關之判斷是否出於恣意。查本件諮詢會議共有出席委員共計16人，其中12人認定系爭新聞未涉違法（9人建議處理方式為「發函改進」，3人建議處理方式為「不予處理」），僅有4人認定系爭新聞違法，故該次會議決議建議處理方式為「發函改進」，惟依再審原告第848次委員會議紀錄之記載，再審原告委員會議於審議系爭新聞時，不僅未見其就諮詢會議建議處理方式有何「實質討論」，亦未附上任何其他理由即逕自認定系爭新聞違法並決議裁罰40萬元，且原處分中所認定之裁罰理由亦係「全數」、「一字不漏」援引「少數」諮詢委員之部分意見，對於多數諮詢委員認為系爭新聞並未違法之意見則置之不論，及未說明不採取諮詢會議建議處理方式之理由，顯然違反有利不利一併注意原則。況且縱使諮詢會議之意見及結論僅係供再審原告作為參考，亦不表示

再審原告即可任意將諮詢會議之意見斷章取義，僅採納對再審被告不利之意見，而將對再審被告有利之意見恣意不附理由視若無睹（例如一般在訴訟實務上，鑑定人所為之鑑定意見亦係僅供法院參考，惟法院在判決中亦須附上理由說明為何不採納對被告有利部分之鑑定意見，否則即有判決理由不備之違法），再審原告此舉顯然係將自身凌駕於司法權之上，認為自身享有之判斷餘地即等同於可恣意判斷，原處分顯然已構成恣意判斷以及不備理由之違法甚明。

（二）次查，細繹再審原告於訴訟中所提出之「追補理由」，無非只是割裂引述各別諮詢委員作成決議前之意見，並重申其為獨立機關享有判斷餘地及不受諮詢會議決議拘束之旨，全然沒有說明作成與諮詢會議結論相異判斷之具體理由為何。再者，原處分係認定系爭新聞同時構成「妨害公共秩序或善良風俗」以及「製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」，依據再審原告所引述建議「發函改進」之5名諮詢委員意見觀之，僅有2名係認為涉及「違反事實查證」（即第2位、第7位）、3名認為涉及「妨害公序良俗」（即第5位、第6位、第8位），並非5名委員皆認定系爭新聞同時構成「妨害公共秩序或善良風俗」以及「製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」，甚至如果仔細觀察4名認為涉及違法之諮詢委員意見，也並非4名委員皆認定系爭新聞同時構成「妨害公共秩序或善良風俗」以及「製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」，再審原告之追補理由中卻僅空泛稱係經「綜合判斷」後作出原處分之認定，全然未說明究竟係如何對諮詢委員之意見作「綜合判斷」，進而認定系爭新聞同時構成「妨害公共秩序或善良風俗」以及「違反事實查證原則，致損害公共利益。」，理由已有不備；更何況諮詢委員中亦有認定系爭新聞「未損及公共利益」、「內容未加渲染」、「未具有真實惡意」、「未及怪力亂神」者，再

審原告也全然並未說明為何不予採納此等對於再審被告有利之意見，顯見再審原告所謂對於諮詢委員意見之「綜合判斷」，實際上就是想方設法找尋對於再審被告不利之意見，對於再審被告有利之意見則置若罔聞，況且如果再審原告真有將諮詢委員之意見作綜合判斷，則為何原處分中卻僅引用少數認為系爭新聞涉及違法之諮詢委員意見，更可證明再審原告於訴訟中所述「原處分係綜合判斷諮詢委員意見後所作出」僅係其臨訟杜撰的狡辯之詞，顯不足採。

三、再審原告主張原確定判決以再審原告之會議紀錄為審查之依據，過度介入行政機關內部作業，侵害行政權之核心領域，違反權力分立原則，顯然違反司法院釋字第613號解釋理由，亦屬錯誤適用行政訴訟法第4條所定撤銷訴訟之訴訟標的為行政機關行政處分之規定，有適用法規顯有錯誤之再審事由云云，惟查：

（一）本件16名諮詢委員中僅有4人認為系爭新聞違法，而從原處分中僅能看出裁罰理由係「全數」、「一字不漏」援引「少數」諮詢委員之部分意見，並無從得知再審原告委員會議針對「諮詢會議決議建議處理方式為發函改進」有何實質討論、決定僅引用少數諮詢委員之意見而不採納多數諮詢委員意見之理由為何等再審原告形成判斷之過程，因此法院方於訴訟中要求再審原告提出相關會議記錄並對此加以說明，此本即係再審原告欲主張判斷餘地所必須負擔之說明義務，否則法院如何判斷再審原告究竟係基於專業抑或是出於恣意而做成原處分？原確定判決之認定不僅並無如再審原告所主張之「過度介入行政機關內部作業，侵害行政權之核心領域，違反權力分立原則」情事，反而完全符合最高行政法院之判決意旨。

（二）相反地，再審原告面對法院正常的審查時，不僅完全提不出任何證據證明再審原告委員會議對於原處分有何實質討論，於訴訟中所提出之追補理由亦無明確說明再審原告委

員會議決定採取異於諮詢會議決議建議處理方式之理由為何，反倒是從頭到尾不斷循環論證強調其有多麼專業，縱使看不出有何實質討論、理由為何等，法院仍舊要尊重再審原告之判斷餘地云云，充分表露其面對司法審查之傲慢，其主張顯不足採。

四、再審原告主張原判決未依本院發回判決詳予指示應調查之事項而為調查，顯然違反行政訴訟法第236條之2第3項準用第260條第2、3項之規定；原確定判決就再審原告有爭執形式真正且未經事實審法院調查證據之私文書，逕行採認為事實，顯然錯誤適用行政訴訟法第236條2第3項準用同法第254條第1項規定，以及行政訴訟法第176條準用民事訴訟法第357條規定，均有適用法規顯有錯誤之再審事由云云，惟查：

（一）按「在社會生活複雜、需求快速資訊的現代生活中，若要求行為人（尤其是新聞媒體）必須確認所發表資訊的真實性，其可能必須付出過高的成本，或因為這項要求而畏於發表言論，產生所謂的『寒蟬效果』(chilling effect)。無論何種情形，都會嚴重影響自由言論所能發揮的功能，違背了憲法保障言論自由的意旨。」、「憲法對新聞媒體的保障，除了一般人民的言論權外，尚有新聞自由保障的『加持』，而為後者所涵括。因此，其保障也享有了關涉國家民主憲政發展的高度法益，而邀得憲法最高度的保障（釋字第五七七號解釋意旨參照）。也因此，對於必須廣泛提供各種資訊給多元社會下品味不同、關心點不同、教育程度、專業不同等讀者需求的媒體，就必須考量其必須『快速且大量』提供資訊的行業特色，否則就會被消費市場所淘汰。故對於媒體所肇致侵犯他人名譽的發生機率，一定比來自於個人言論自由的濫用來得頻繁。因此，為保障新聞自由，使媒體能夠履行其憲政秩序所賦予的任務，應當衡酌其『行業特色』所可能帶來的高度風險，而給予適度的『減壓』。」司法院釋字第509號解釋蘇俊雄大法官協同意見書以及司法院釋字第656號解釋陳

新民大法官部分協同、部分不同意見書參照。由上述見解可知雖然新聞媒體仍須負擔一定的事實查證義務，但為了避免因課予新聞媒體較為嚴格的查證義務，進而導致寒蟬效應，以及顧及新聞媒體市場必須快速且大量提供資訊的行業特色，因此對於新聞媒體是否已盡事實查證義務，應採取較為寬鬆的審查，使媒體能夠履行其憲政秩序所賦予的任務。

（二）次按「另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，爰增訂第四款，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。」104年12月18日衛廣法第27條修法理由參照。故衛廣法雖要求新聞業者於製播新聞時應善盡事實查證義務，惟新聞業者無需證明其所憑之資訊來源及所提出之證據資料百分之百真實，而係只要有相當理由確信其為真實即可認定其已善盡事實查證義務。

（三）末按「為落實新聞言論自由之保障，媒體工作者就有關涉及公共利益事務之報導，如能證明為真實，或主要事實相符，不必責其陳述與真實分毫不差，或雖不能證明言論內容為真實，但依其所提證據資料，足認其有相當理由確信為真實者；或言論屬意見表達，如係善意發表，對於可受公評之事，而為適當之評論者，不問事實之真偽，均難謂係不法侵害他人之權利，而令負侵權行為損害賠償責任。又行為人就其陳述之事實是否已盡合理查證之義務，應依事件之特性，參酌行為人之身分、陳述事實之時地、查證事項之時效性及難易度、被害法益之輕重、與公共利益之關係、資料來源之可信度等因素加以綜合考量判斷，不以

有無平衡報導為唯一判斷標準。」最高法院105年度台上字第1661號判決、106年度台上字第2652號參照。

（四）查再審被告於108年2月18日上午9時22分許其在社群網站facebook所經營之「中天新聞52家族」粉絲專頁，接收到一名帳號為「FanYu」之網友傳送系爭鳳凰雲照片共五張，該名網友並稱：「昨天（即2月17日）市長合體幫龍介仙站台時拍到的照片鳳凰旋空大鵬展翅直拍橫拍不同路口一共五張」等語，粉絲專頁小編則詢問：「但不知你怎麼會注意到天空的雲請問能提供給我們更多一些訊息嗎？」，該名網友則回覆：「這些照片是昨天下午大概兩點多在高雄楠梓台糖量販店旁邊上空拍到的因為和家人要去台糖買東西碰巧看到這畫面我家人還和我說天空的雲很大很特別很像隻鳳凰翅膀很大本來在我自己臉書po而已剛看中天新聞才知道昨天有三市長幫謝龍介站台碰巧時間點又很近」，粉絲專頁小編又進一步詢問：「請問能提您姓氏不知您是先生或小姐」，該名網友回覆：「我姓簡男生」（參照甲證8）。此外，再審被告亦曾用交通部中央氣象局之「官方觀測系統」進行查詢，確認高雄市楠梓地區於108年2月17日下午2時許氣溫為25度，且天氣晴朗並無降雨（參照甲證9）。由此可證再審被告對於系爭鳳凰雲照片，已向提供之網友詢問其拍攝之動機、時間、地點，亦有詢問該名網友姓氏、性別，再加上再審被告本身也有用氣象局官方網站查證當日該網友所稱之拍攝地點的天氣狀況確實是晴朗，故綜合以上資訊，再審被告確實有相當理由確信系爭鳳凰雲照片係於108年2月17日下午2時許在高雄楠梓所拍攝，至於事實上是否真有這名簡姓網友或系爭鳳凰雲照片是否為真實，與再審被告是否已盡事實查證義務係二回事，縱使系爭鳳凰雲照片並非真實（例如拍攝之時間、地點與該網友所述有出入），亦不可回溯認定再審被告即未善盡事實查證義務，否則即有違上揭司法

院解釋意旨及衛廣法第27條之修法理由，原確定判決及前程序判決此部分之認定並無違誤。

五、並聲明：

（一）再審之訴駁回。

（二）程序費用由再審原告負擔。

肆、本院之判斷：

（一）按111年6月22日修正公布、112年8月15日施行之行政訴訟法施行法第1條、第22條第1項、第2項分別規定：「本法稱修正行政訴訟法者，指與本法同日施行之行政訴訟法；稱舊法者，指修正行政訴訟法施行前之行政訴訟法。」「（第1項）修正行政訴訟法施行前已繫屬於地方法院行政訴訟庭之簡易訴訟程序事件，其抗告於修正行政訴訟法施行後，適用修正行政訴訟法之規定。（第2項）前項事件，於修正行政訴訟法施行前已繫屬於高等行政法院，而於修正行政訴訟法施行後尚未終結之上訴或抗告事件，除舊法第235條之1規定外，適用舊法及修正行政訴訟法第263條之4規定。必要時，發交管轄之地方行政法院依修正行政訴訟法審判之。」次按行政訴訟法第281條規定，再審之訴訟程序準用關於各該審級訴訟程序之規定。準此，本件為修正行政訴訟法施行前已繫屬於高等行政法院，而於修正行政訴訟法施行後尚未終結之簡易訴訟程序提起再審事件，除有特別規定外，應適用舊法即修正施行前之行政訴訟法（下稱修正前行政訴訟法）規定，合先敘明。

（二）次按「有下列各款情形之一者，得以再審之訴對於確定終局判決聲明不服。……：一、適用法規顯有錯誤。」「再審之訴專屬為判決之原行政法院管轄。對於審級不同之行政法院就同一事件所為之判決提起再審之訴者，專屬上級行政法院合併管轄之。對於最高行政法院之判決，本於第273條第1項第9款至第14款事由聲明不服者，雖有前2項之情形，仍專屬原高等行政法院管轄。」「再審之訴顯無再審理由者，得不經言詞辯論，以判決駁回之。」修正前行

政訴訟法第273條第1項第1款、第275條、第278條第2項分別定有明文；前揭規定依修正前行政訴訟法第236條之2第4項，於簡易訴訟程序之再審亦準用之。又修正前行政訴訟法第273條第1項第1款所謂「適用法規顯有錯誤」，係指確定裁判所適用法規顯然不合於法律規定，或與司法院現尚有效之解釋、先例、大法庭見解，顯然違反者而言，至於法律上見解之歧異，再審原告對之縱有爭執，要難謂為適用法規錯誤，而據為再審之理由。

（三）再審原告主張本件有行政訴訟法第273條第1項第1款之再審事由，其理由無非以：【原確定判決認定再審原告就『事實查證原則』不具判斷餘地乙節，違反通傳會組織法第8條第1項、第9條第1項等規定。諮詢會議僅屬再審原告依通傳會組織法第10條第6項規定所取得之審議參考資訊之一，其非決策單位或決策必要程序，更非再審原告所為行政處分有無「恣意」之判斷依據，原確定判決所創設合法性判斷標準，有違通傳會組織法第8條第1項、第9條第1項、第10條第6項等規定。原確定判決以再審原告之會議紀錄為審查之依據，過度介入行政機關內部作業，侵害行政權之核心領域，違反權力分立原則，顯然違反司法院釋字第613號解釋理由，亦屬錯誤適用行政訴訟法第4條所定撤銷訴訟之訴訟標的為行政機關行政處分之規定，有適用法規顯有錯誤之再審事由】云云。

（四）惟按司法院釋字第613號解釋理由固以「立法者如將職司通訊傳播監理之通傳會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，自尚可認定與憲法所保障通訊傳播自由之意旨相符。」，但此「專業自主決定之空間」，仍不得恣意判斷，而原確定判決業已敘明：【四、……（四）……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，協助上訴人適切判斷個案事實與法規範構成要件是否相符及可能造成之影響，並作成處理建議，避免上訴人恣意判斷，以提升外界對上訴人裁處行政罰之信賴。諮詢會議之決議，對於上訴人固無拘束力，但上訴人設置諮詢會議之目的既在避免其恣意專斷，則上訴人若經決策不採納諮詢會議之建議時，即有必要進一步公開說明不採納諮詢會議建議之理由，並作成詳實之會議紀錄以供檢驗，始得謂符合正當法律程序。（五）行政法院對行政機關就不確定法律概念所為之判斷，固可能基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關享有判斷餘地。然而，並非所有不確定法律概念都應該一律尊重行政機關之判斷而認有判斷餘地，仍應視其性質而定。例如不涉及風險預估、價值取捨或政策決定之事實認定及法律之抽象解釋，本來就屬於行政法院進行司法審查之核心事項，行政機關自無判斷餘地可言，而且不因為它是經由獨立專家委員會所作成之行政處分，而有所不同（最高行政法院109年度判字第583號判決意旨參照）。又行政法院對行政機關所為判斷之審查，主要在於：法律之解釋是否正確、事實之認定有無錯誤、是否根據與事實無關之考量觀點、是否遵守一般評價標準等，但得為審查之前提，大部分以存在行政機關進行判斷作成結論之理由時，法院始有可能審查。此理由存在之要求，可以擔保行政機關判斷之正確性。苟行政機關進行判斷僅有結論而無理由，行政法院根本無從審查該判斷有無恣意違法情事，舉輕以明重，此際自應認行政機關之判斷出於恣意濫用而違法（最高行政法院103年度判字第66號判決意旨參照）。】（見原確定判決第7至8頁）、【（七）……，行政法院對行政機關就不確定法律概念所為之判斷，不因為它是經由獨立專家委員會所作成之行政處分即可逕認行政機關必然享有判斷餘地。衛廣法第27條第3項第4款關於違

反事實查證原則之規定，既牽涉事實真偽之調查及認定，本即屬行政法院應依職權調查之事項，且「違反事實查證原則」之具體內涵，純屬法律解釋問題，可由司法審查予以確認，故上訴人對於是否「違反事實查證原則」之認定難認有何判斷餘地可言……】（見原確定判決第10頁）、【（八）……，上訴人於裁罰前既曾將系爭新聞提送108年第3次諮詢會議，且該次諮詢會議出席委員共計16人，其中12人認定系爭新聞未涉違法，僅有4人認定系爭新聞違法，該次會議並決議建議處理方式為「發函改進」，可見諮詢會議並不認為系爭新聞有何妨害公共秩序或善良風俗之違法情事，則上訴人如若決議不採諮詢會議之建議，自應說明其不採納諮詢會議建議之理由，並作成詳實之會議紀錄，俾供外界檢視其所為判斷之正確性及正當性。惟觀之上訴人第848次委員會議紀錄之內容，僅有上訴人判斷結論之記載，至於其判斷理由則付之闕如，而原處分理由中，更是片斷擷取該次諮詢會議少數委員之部分意見，對於多數委員認為系爭新聞並未違法之意見置之不論，是上訴人所為判斷之正確性即因欠缺理由而無從獲得擔保，已足認上訴人就系爭新聞是否違反公共秩序及善良風俗之判斷係出於恣意，其適用衛廣法第27條第3項第3款對被上訴人予以裁罰自有違誤。上訴人雖以前詞主張其已於原審「追補理由」云云，然細繹其所謂「理由」，無非只是割裂引述各別諮詢委員作成決議前之意見，並重申其為獨立機關享有判斷餘地及不受諮詢會議決議拘束之旨，要難認上訴人對於作成與採納諮詢會議決議結論相異之判斷，有何具體理由之說明，自難為有利上訴人之認定。】（見原確定判決第12頁），已說明再審原告就「系爭新聞是否違反公共秩序及善良風俗」之判斷係出於恣意，自難謂「過度介入行政機關內部作業，侵害行政權之核心領域，違反權力分立原則」，亦難認違反司法院釋字第613號解釋及適用法規錯誤，再審原告主張尚不足採。

（五）再審原告復主張原判決未依本院發回判決詳予指示應調查之事項而為調查，顯然違反行政訴訟法第236條之2第3項準用第260條第2、3項之規定；原確定判決就再審原告有爭執形式真正且未經事實審法院調查證據之私文書，逕行採認為事實，顯然錯誤適用行政訴訟法第236條2第3項準用同法第254條第1項規定，以及行政訴訟法第176條準用民事訴訟法第357條規定，均有適用法規顯有錯誤云云，惟查：

1、按修正前行政訴訟法第260條規定：「（第1項）除別有規定外，經廢棄原判決者，最高行政法院應將該事件發回原高等行政法院或發交其他高等行政法院。（第2項）前項發回或發交判決，就高等行政法院應調查之事項，應詳予指示。（第3項）受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。」前揭規定依修正前行政訴訟法第236條之2第3項，於簡易訴訟程序之上訴亦準用之。可知受發回或發交之臺灣臺北地方法院行政訴訟庭，乃應以本院廢棄發回理由之「法律上判斷」為其判決基礎，不包括事實調查。

2、經查本院109年度簡上字第69號判決將109年3月16日臺灣臺北地方法院108年度簡字第175號行政訴訟判決廢棄發回，其意旨係謂：【觀之原審卷存小編J與網友F之對話內容（見原審卷第269至273頁），網友F係於108年2月18日上午9時22分許，主動將系爭照片傳送至系爭粉絲團，並告知拍攝時間，隨後經小編J進一步詢問原委後，網友F復詳細告知系爭照片之拍攝地點、拍攝原因及其姓氏、性別。而上訴人取得該等照片後，尚且曾查詢108年2月17日高雄市楠梓區天氣狀況及網友F之臉書頁面，此有氣象局觀測系統列印資料及網友F之臉書頁面列印資料各1份存於原審卷內可參（見原審卷第275頁、第315至317頁）。可見上訴人對於網友F所提供之系爭照片及所陳述之事並非全無查證，而網友F亦似非虛構之人物，原審若對上訴人

查證流程有所疑義，應依職權通知小編J或實際負責查證之人到庭作證，以釐清上訴人之查證過程及曾為何種查證，不得僅以「上訴人未能提出新聞事實查證流程」為由，遽為不利上訴人之認定。】（見109年度簡上字第69號判決第10至11頁），原確定判決並已詳述：【觀之原審卷附臉書（Facebook）「中天新聞52家族粉絲團」（下稱系爭粉絲團）小編「JessicaLee」（下稱小編J）與網友「FanYu」（下稱網友F）之對話內容（見原審簡字卷第269至273頁），網友F係於108年2月18日上午9時22分許，主動將其所拍攝之數張捲雲照片（下稱系爭照片）傳送至系爭粉絲團，並告知是「三市長合體幫龍介仙站台時拍到的照片」、「剛看中天新聞才知道昨天有三市長幫謝龍介站台，碰巧時間點又很近」等情，隨後經小編J進一步詢問「何以會注意到天空的雲」及其性別後，網友F復詳細告知系爭照片之拍攝地點是在高雄楠梓台糖量飯店、拍攝時間是108年2月17日下午2時許、拍攝原因及其姓氏、性別。另上訴人取得該等照片後，尚且曾就108年2月17日高雄市楠梓區天氣狀況，以及網友F之臉書頁面進行查證，此亦有氣象局觀測系統列印資料及網友F之臉書頁面列印資料各1份存於原審卷內可參（見原審簡字卷第267至275頁、第315至317頁），可見被上訴人對於網友F所提供之系爭照片及其所陳述之事並非全無查證，且依被上訴人於原審所提出之證據資料，已足認被上訴人就系爭新聞所傳播之上述事實有相當理由確信為真實，自難認被上訴人就系爭新聞之製播有何違反事實查證原則之處。惟依原處分之記載，上訴人誤認被上訴人未向網友、見證者求證內容，即以原處分適用衛廣法第27條第3項第4款對被上訴人予以裁罰，其認定事實及適用法令均有錯誤。】（見原確定判決第11頁），可知發回判決乃依行政訴訟法第260條第2項「就高等行政法院應調查之事項，應詳予指示」，前揭指示並非法律見解之判斷。且發回意旨已認定「依中

天電視股份有限公司於原審所提出之證據資料，已足認中天電視股份有限公司就系爭新聞所傳播之上述事實有相當理由確信為真實」，並敘明「原審若對上訴人查證流程有所疑義」，才應依職權通知小編J或實際負責查證之人到庭作證，其爭點待證事實是「中天電視股份有限公司就系爭新聞所傳播之上述事實，是否已經合理查證」，若已合理查證，未來縱使可實質證明該新聞內容不實，媒體亦無可責，故若原審認定現存證據已足證明「中天電視股份有限公司就系爭新聞所傳播之上述事實有相當理由（其查證已合於社會常情）」，則原審縱【未再依職權通知小編J或實際負責查證之人到庭作證，或認定（未經製作者本人或其代理人簽章之）系爭私文書查證資料，亦合於社會觀念之「合理查證方式」】，亦無不可，難認原審係「不依發回理由法律上判斷作為判決基礎」，原確定判決予以維持自無適用法規錯誤之可言。再審原告主張「系爭查證資料未經製作者本人或其代理人簽名、蓋章或按指印或有法院或公證人之認證而得以推定為真正，且再審被告亦無任何舉證，自難憑此認定該私文書為真正而得以採認其形式證據力，遑論其實質證據力，且事實審法院亦未進行任何調查及事實認定。則在前開再審被告所謂『查證資料』是否真正仍未經事實審法院依法調查及認定下，原確定判決竟於理由項下逕採為判決之事實基礎，適用法規顯有錯誤」云云，亦不足採。

（六）綜上所述，本件無再審原告所指有「適用法規顯有錯誤」之情事，其主張洵屬無據。再審原告提起本件再審之訴，顯無再審理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

據上論結，本件再審之訴為顯無理由，依行政訴訟法施行法第22條、修正前行政訴訟法第236條之2第4項、行政訴訟法第278條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　3　　月　　14　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　林妙黛

法　官　畢乃俊

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　3　　月　　14　　日

書記官　李依穎