臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

110年度簡更一字第16號
110年11月4日言詞辯論終結

原　　告　中天電視股份有限公司
000000000000000000
代　表　人　神旺投資股份有限公司指定代表人廖麗生
000000000000000000
訴訟代理人　李建慶律師（兼送達代收人）
　　陳少璿律師（兼送達代收人）
被　　告　國家通訊傳播委員會
000000000000000000
代　表　人　陳耀祥
訴訟代理人　魏啟翔律師

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108年5月9日通傳內容字第10800143940號裁處書，提起行政訴訟，經本院於109年3月16日以108年度簡字第175號判決原告之訴駁回，經原告提起上訴，臺北高等行政法院於110年5月26日以109年度簡上字第69號判決廢棄發回，本院判決如下：

主　文

原處分撤銷。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告於民國108年2月18日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，於同日18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（下稱系爭新聞），經被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，違反衛星廣播電視法第27條第3項第3款、第4款規定：「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業播送之節目內容，不得有下列情形之一：…三、妨害公共秩序或善良風俗。

四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」依同法第53條第2款規定「衛星廣播電視事業…有下列情形之一者，處新臺幣20萬元以上100萬元以下罰鍰，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…規定。」以108年5月9日通傳內容字第10800143940號國家通訊傳播委員會裁處書裁處新臺幣（下同）40萬元罰鍰（下稱原處分），原處分於同年月10日送達原告，原告不服，於108年7月2日向本院提起行政訴訟。

二、原告起訴主張：

按「違反事實查證原則」因不涉及風險預估、政策決定等事項，故被告對於系爭新聞有無違反「違反事實查證原則」之認定，並無判斷餘地之適用，法院可全面介入審查。至於「妨害公共秩序或善良風俗」本身乃係一高度之不確定法律概念，在將事實及法律概念涵攝之過程中，完全不涉及任何專業判斷，毋寧係按照審查人之價值判斷來定出結論，故對於被告所為之處分，法院本身即可按照自身之專業進行完全之審查，本件被告應無判斷餘地。參選108年臺南市第二選舉區立法委員缺額補選之謝龍介，在臺南市遠東科技大學體育館邀新北市長侯友宜、臺中市長盧秀燕、高雄市長韓國瑜等站臺，此間適高市網友簡先生於高雄楠梓臺糖量販店附近天空拍攝到「鳳凰雲」照片，故而製播系爭新聞，記者口白時已說明網路上取得，分別採訪民俗學者個人意見及氣象專家說明雲象成因，於新聞畫面右側註明「民俗信仰請勿盡信」等標語，已盡主、客觀交互辯證之真實查證義務，且涉及民俗、宗教、文化等類報導是否影響民眾認知，系爭新聞並未違反事實查證原則、亦未妨害公共秩序或善良風俗。又原處分片斷擷取108年第3次廣播電視節目廣告諮詢會議少數委員之部分意見，亦未說明不採取諮詢會議建議處理方式之理由，顯有恣意判斷以及不備理由之違背法令。末被告所頒布之「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」，其中的「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」以及「違法等級及適用裁處參考表」，關於以2年內受裁處次數作為本次處罰之加重或加倍事由，並不符合法律優位原則及法律保留原則等情，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：

被告本於通訊傳播事業主管機關之立場，就衛星廣播電視播送之新聞節目是否有「妨害公共秩序或善良風俗」、「製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益」應享有判斷餘地，則被告委員會議參酌諮詢會議所提供之專業意見及處理方式之建議，並依據系爭新聞之報導內容及原告陳述意見等事證綜合判斷，認定原告違反衛星廣播電視法第27條第3項第3款及第4款規定，既無前述經法院介入審查而認有違法之情形，法院亦應採取較低之審查密度，而非以其評估判斷取代獨立機關之評估判斷。系爭新聞自稱引用網路來源，除未求證注意真實，甚至連結立委補選，以怪力亂神影響民眾認知，涉及政治議題亦未考量新聞製播所應達成之公共利益，而將政治人物與相關巧合做不恰當連結，藉加工後製將雲朵形狀誇大具象為鳳凰，又藉民俗專家預言立委輔選結果，於新聞畫面及報導內容操弄輿情觀感等語置辯，並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠、關於本件被告有無判斷餘地，司法審查之密度為何部分，經查：

1.按「為促進衛星廣播電視健全發展，保障公眾視聽權益，開拓我國傳播事業之國際空間，並加強區域文化交流，特制定本法。」、「衛星廣播電視事業及境外衛星廣播電視事業播送之節目內容，不得有下列情形之一：…三、妨害公共秩序或善良風俗。四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益」、「衛星廣播電視事業…有下列情形之一者，處新臺幣20萬元以上100萬元以下罰鍰，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…規定。」衛星廣播電視法第1條、第27條第3項第3款、第4款及第53條第2款分別定有明文。

2.次按憲法第11條所保障之言論自由，其內容包括通訊傳播自由，亦即經營或使用廣播、電視與其他通訊傳播網路等設施，以取得資訊及發表言論之自由。又為確保新聞媒體能提供具新聞價值之多元資訊，促進資訊充分流通，滿足人民知的權利，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，新聞自由乃不可或缺之機制，應受憲法第11條所保障。司法院釋字第613號、第689號已經闡明清楚。惟廣播電視無遠弗屆，對於社會具有廣大而深遠之影響。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，故廣播電視等傳播媒體所享有之新聞自由並非絕對，其有藉傳播媒體妨害公序良俗、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。

3.隨著政經社會情勢的變遷，國家針對傳播媒體內容之管制，從鎮壓式的硬控制、媒體資源壟斷，轉變成政治言論去管制、以置入行銷籠絡，再逐步轉變成為現今的公民參與體制。簡言之，公民參與體制是較為彈性，且融合多元形式的自律共管模式，國家減少針對內容直接制定規範，而由傳播媒體以自律組織的方式商訂內容管制規約；傳播媒體之主管機關則設立常設性平台，受理民眾檢舉、申訴內容不妥或不良之節目、廣告；涉及不妥或不良內容之節目廣告是否違法，則由多元組成的諮詢機構初步討論後，再提出建議供主管機關審議。對照我國現行實務運作，包含本件原告在內之衛星廣播電視業者，於95年間組成中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會，並由該公會之新聞自律暨新聞諮詢委員會聯席會議通過「中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會新聞自律執行綱要」，作為傳播媒體有關節目廣告內容之自律規範（該自律執行綱要嗣後歷經多次增修，最近一次修訂係108年1月間）；而於主管機關方面，則早於91年間即由前行

政院新聞局推出「電視妙管家」網站，提供民眾對不當媒體內容之檢舉平台，迄至98年間，被告再設立啟用「傳播內容申訴網」；至針對節目或廣告有無違法之審議，被告內部係先由成員來自專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者等組成之外聘諮詢委員會議審查討論後，作成處理建議再提交被告委員會議審議。

4.第按「為有效辦理通訊傳播之管理事項，政府應設通訊傳播委員會，依法獨立行使職權。」、「本會置委員7人，均為專任，任期4年，…」、「本會委員應具電信、資訊、傳播、法律或財經等專業學識或實務經驗。委員中同一黨籍者不得超過委員總數2分之1。」、「本會依法獨立行使職權。」、「本會委員應超出黨派以外，獨立行使職權。於任職期間應謹守利益迴避原則，不得參加政黨活動或擔任政府機關或公營事業之職務或顧問，並不得擔任通訊傳播事業或團體之任何專任或兼任職務。」通訊傳播基本法第3條第1項，國家通訊傳播委員會組織法第4條第1項、第3項、第8條第1項、第2項分別定有明文，可知被告之委員應超出黨派，獨立行使職權，且具專業學識或實務經驗。

5.基於前開說明，可知傳播媒體基於自律倫理規約，本應注意所製播之節目或廣告是否涉有不當或不實內容；主管機關監理作業上，則本諸公民參與共管精神，經多元組成之諮詢會議討論後建議，再由具專業學識或實務經驗、且獨立行使職權之被告委員會審議決議。又前揭衛星廣播電視法第27條第3項第3款之「公共秩序」或「善良風俗」及衛星廣播電視法第27條第3項第4款所稱「製播新聞違反事實查證原則」及其「損害公共利益」，均為不確定法律概念。其中涉及專業新聞頻道及其新聞記者於製播新聞時，應如何增加消息來源之多元性，如何對消息來源可信度之查核確認，及其對於視聽大眾之影響，是否損害公共利益、公序良俗等，此均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取捨，以及社會文化、倫理、道德觀念、價值觀等主觀價值判

斷，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，立法者既立法特設被告為獨立機關專屬行使，且在獨立專家委員會合議制決議判斷作成上，內部亦先經成員來自專家學者、公民團體代表、內容製播實務工作者等組成之外聘諮詢委員會議審查討論，作成處理建議再提交被告委員會議審議，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，自當承認被告就此等事項之判斷及決定，應享有判斷餘地，司法機關亦應採取較低之審查密度，不得以自己之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。

㈡、關於被告有無恣意判斷或其他違法情事，經查：

1.按被告針對節目廣告內容之自律-共管監理模式，其要點在於藉由多元組成的諮詢會議引進公民參與。依據被告所設諮詢會議設置要點（下稱設置要點）、諮詢會議處理建議作業原則（下稱作業原則），其設有「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）。按設置要點第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）。」同要點第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，自第三點諮詢委員名單中遴選十九人與會。」又作業原則第2條規定：「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。」作業原則第3條規定：「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。」考之作業原則第3條之規範意旨在於：「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）。」是由上述法令規定可知，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，使被告能適切判斷個案事實與法規範構成要件是否相符，避免被告恣意判斷，以提升外界對被告裁處行政罰之信賴。該諮詢會議既是被告為擴大公民參與及廣納社會多元觀點而設立，自有涵括足夠人數、具代表性之專家學者、公民團體代表及內容製播實務工作者的必要，以求多元觀點的彙集、綜整。

2.前揭諮詢會議作業原則第1點及第2點既規定，涉及違反公序良俗或其他違法情節之節目或廣告內容處理，應先提請諮詢會議討論並作成處理建議後，再提請被告委員會議審議，第4點規定：「本會就諮詢會議所提處理建議作業原則如下：㈠獲過半數出席諮詢委員共識之處理建議，依其建議提請本會委員會議審議。㈡未獲過半數出席諮詢委員共識之意見，其處理建議『予以核處』加上『發函改進』意見之人數，合計多於『不予處理』者，以『發函改進』處理建議提請本會委員會議審議。㈢出席諮詢委員提供之處理建議，因票數相同致無法依前述原則作成處理建議時，會議主持人得對該議案重新討論。本款所稱票數相同情形指：1.『予以核處』加上『發函改進』與『不予處理』處理建議票數相同。2.『予以核處』之違法情節處理建議票數相同。㈣未獲過半數出席諮詢委員共識且無第2 款之情形，或經重新討論票數仍然相

同時，得依會議主持人意見，擬訂處理建議提請本會委員會議審議。」依上述諮詢會議設置要點及作業原則規定可知，被告處理涉及違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節的節目或廣告內容時，應先由被告主任委員自諮詢委員名單中遴選19人組成諮詢會議，並指定被告代表1人召集並主持諮詢委員會議，經19名委員至少有2分之1 出席開會、參考被告幕僚單位就案件違法事實與法律構成要件之涵攝的分析整理及討論後，作成應予核處、發函改進或不予處理的處理建議，再提請被告委員會議審議。諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則屬於被告依行政程序法第159 條規定就機關內部組織及業務處理方式所訂頒的行政規則，雖然是非直接對外發生法規範效力的一般、抽象性規範，然諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則明確規範召集諮詢會議的時機、組成諮詢會議的方式、召開會議的法定門檻、作成處理建議的審議方法及表決門檻等，經由被告長期適用，建立起規律的行政實務，如無合理理由，自不得對相同事件為不同於該行政實務的處理，從而產生行政自我拘束的效果。如被告就特定涉及違反兒童及少年保護、公序良俗、內容分級或其他違法情節的節目或廣告內容，以悖於諮詢會議設置要點及諮詢會議作業原則的規範內容為處置，未維持其長期遵循的行政實務，即屬無正當理由為差別待遇，違反平等原則，所為的行政行為即屬違法。

3.經查，本件被告於裁罰前曾將系爭新聞提送108年第3次諮詢會議，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（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」。其中認為應「發函改進」之委員意見為：「1.此新聞應是涉及品味之申訴，應不至於違法，但建議發函改進。2.引用網路訊息但是一無法查證訊息，違反新聞專業原則，雖也引述氣象專家說法，但重點仍放在『異象』與『大吉』之連結，似意圖影響

選舉結果，因不在法定選舉期間，無法適用選罷法。3.選舉新聞本就吸引大多數人，但同相對此反向的閱聽者亦多，新聞業應更注意報導用語無過於誇大或綜藝化。4.新聞內容實無新聞價值，但難謂違反事實查證及公平原則，發函改進即可。5.(1)新聞報導內容顯涉及怪氣亂神，但於次一報導轉以氣象專家做平衡報導。(2)但以此『異象』作為新聞報導主軸，有無必要？可顯見該新聞製播編審很有問題。6.新聞報導涉及怪力亂神，且未能立即訪談氣象專業人士，有違新聞專業！雖自律紀錄有提到事後有再訪談象專業人士，但氣象並非有即時性的壓力，為何需要及時報導這類不查證內容也令人質疑！7.新聞播報之文字及口述內容均將圖像過度穿盤附會，聯結於政治人物之上，有違新聞應主觀事實之基本精神，建議發函改進。8.新聞內容雖荒誕不經，鼓勵迷信，但衛廣法或新聞相關倫理也難針對迷信或宗教民俗有具體規畫，建議發函改進，並明確要求業者提出改善方案。9.內容或有不當，但未及怪力亂神，建議發函改進。」其中認應「不予處理」之委員則認為：「1.已盡平衡報導，包括民俗專家、氣象局、不致有誤導民眾之虞。2.(1)「鳳凰展翅」是過度推崇，應中立。(2)但未損及公共利益。（3)考量新聞言論自由。（4)未具有真實惡意。（5)媒體本身信譽受市場考驗。3.純屬巧合事件。民眾有判斷。內容也未加渲染。然期製播團隊能有自律精神。提供公正的新聞品質。」（原處分不可閱覽卷第3-19頁）而諮詢會議之「擬處內容」記載：「發函改進。新聞內容涉將政治人物與民俗做不恰當連結之虞，且對新聞實用性及新聞價值有所疑慮，惟考量新聞言論自由及未損及公共利益，尚難謂違反事實查證及公平原則，建議業者提出改善方案。」，此有108年第3次諮詢會議諮詢意見彙整表1紙及廣播電視節目廣告諮詢意見表16紙可佐（見原處分不可閱覽卷第20至21頁）。

4.再觀諸被告第848次委員會議紀錄之內容（見原審卷第135至136頁）其僅記載：「中天新聞台108年2月18日播出『新聞

報導』節目，其內容違反衛星廣播電視法第27條3項第3款不得妨害公共秩序或善良風俗及第4款不得違反事實查證原則，製損害公共利益之規定，依同法第53條核處罰鍰新臺幣40萬元。」；而原處分紀就原告違法理由載則略為：「…(五)受處分人所訂之中天專業倫理規範訂有『網路影片：1、引用網路資訊時，宜強化查證程序善盡責任』之自律規範，惟12時26分許之系爭新聞播送『網友將畫面捕捉下來，回到家看電視才發現原來是禿子、燕子、漢子三個人合體了，因此覺得諸多巧合，照片在網路上流傳也引發熱議。』等內容雖標示畫面提供來源，惟未有向網友、見證者等人採訪求證之新聞內容，且系爭新聞涉及政治議題亦未考量新聞製播所應達成的公共利益，而將政治人物與相關巧合做不恰當之連結；另18時33分許所播之系爭新聞提及：『……，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，……』等語，亦無向見證者求證之內容，爰系爭新聞已失新聞之真實性，受處分人未善盡事實查證責任至為明確。（六）中天專業倫理規範另訂有『避免渲染暴力、血腥、犯罪、性、神怪、恐怖之新聞與節目；不製播易致觀眾迷信的算命、風水、解運、或其他超自然事物。』受處分人雖稱，系爭新聞之後段報導氣象科學原理並標示民俗說法不可盡信，惟查18時33分許所播之系爭新聞前段，加工後製方式將雲朵形狀誇大具象為鳳凰，後又藉民俗專家預言立委補選結果，於新聞畫面及報導內容操弄輿論情感。受處分人經營新聞頻道，卻藉新聞報導引用怪力亂神之說辭，引導及影響民眾認知，顯有妨害公序良俗、損害公共利益之情事，此有節目側錄光碟可稽。…」（見原審卷第34-35頁）。

5.依上開被告第848次委員會議紀錄，可見被告於審議系爭新聞時，未就上開諮詢會議建議處理方式有何討論，亦未附任何理由即認定系爭新聞違法，並決議裁罰40萬元。而原處分對於原告違法之認定，則僅說明原告未向網友、見證人等人

採訪求證，且系爭新聞涉及政治議題之公共利益，及原告藉新聞誇大氣象為鳳凰，引用怪力亂神說詞，引導民眾認知。惟前開諮詢會議委員已提出「同相對此反向的閱聽者亦多」、「涉及品味之申訴，應不至於違法」、「新聞內容實無新聞價值」、「於次一報導轉以氣象專家做平衡報導」、「以此『異象』作為新聞報導主軸，有無必要？」、「衛廣法或新聞相關倫理也難針對述信或宗教民俗有具體規畫」、「未損及公共利益」、「考量新聞言論自由」等意見，且諮詢會議建議處理方式已載明「發函改進」，認考量新聞言論自由及未損及公共利益，尚難謂系爭新聞違反事實查證及公平原則。惟原處分並未明確表示系爭新聞所損及之公共利益、公序良俗為何，逕認系爭新聞違反事實查證原則，損及公共利益及有害公序良俗，而採取與上開諮詢會議結論之不同處理方式，又對於上開諮詢委員之意見，僅擷取諮詢委員表示系爭新聞乃「怪力亂神」、「連結政治議題」部分，就諮詢委員認「尚未違法」之其他意見，未說明不予採納之理由，難謂被告無將特定諮詢委員意見與系爭新聞為不當連結之情事。依前揭所述，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，使被告能適切判斷個案事實與法規範構成要件是否相符，避免被告恣意判斷，惟本件被告未採納諮詢會議之建議處訪理方式，並未說明其不採納之理由，更僅片面擷取部分委員之部分意見，堪認原處分之作成，尚有恣意判斷之情事，實屬違法，應予撤銷。

五、綜上所述，被告基於獨立專業機關職權所為之合議制決定，雖享有判斷餘地，惟於委員會議紀錄未就諮詢會議建議處理方式有何討論，亦未附認定系爭新聞違法之理由，且於原處分並未說明未採諮詢會議多數委員意見之理由，僅擷取諮詢委員片段之意見作成原處分，而有恣意判斷之違法情事，又被告以悖於諮詢會議設置要點及作業原則的規範內容為處置，未維持其長期遵循的行政實務，即屬無正當理由為差別

待遇，違反平等原則，所為的行政行為即屬違法。從而，被告以原告違反衛星廣播電視法第27條第3項第3款、第4款規定，依同法第52條第2項規定，裁處原告罰鍰40萬元，尚有違誤。原告訴請撤銷原處分，為有理由，應予准許。

六、本案判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院審核後，認與判決結果不生影響，且無調查之必要，爰不一一論述及調查，併此敘明。

七、本件第一審裁判費及上訴審訴訟費用應由敗訴之被告負擔，宣示如主文第2項所示。

八、結論：原告之訴為有理由，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　　11　　月　　30　　日

行政訴訟庭　　法　官　張瑜鳳

以上正本係依原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（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）。

其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內，向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本）；如未按期補提上訴理由書，則逕以裁定駁回上訴。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　11　　月　　30　　日

書記官　林劭威