臺北高等行政法院判決

109年度簡上字第69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　詹德柱律師

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　魏啓翔律師

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，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：

上訴人中天電視股份有限公司於民國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（下稱系爭新聞1）；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（下稱系爭新聞2），經被上訴人國家通訊傳播委員會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，認上訴人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）。上訴人不服，提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院以108年度簡字第175號判決（下稱原判決）駁回，上

訴人遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明、原判決認定之事實及理由，均引用原判決書所載。

三、原判決意旨略以：

（一）系爭新聞1、2關於臺南市第二選區立法委員候選人謝龍介，於108年2月17日在臺南市遠東科技大學體育館舉辦選舉造勢活動之事實，為兩造所不爭執。又上訴人於系爭新聞1、2引用網友所拍攝之雲朵照片（下稱系爭照片）以電腦繪製展翅鳳凰，搭配「異象？！三市長合體天空出現"鳳凰展翅"雲朵」、「民俗專家：大吉現天侯盧韓齊聚天顯"鳳凰雲"？！」等標題，以及主播口白：「古時後我們看到戲裡演帝王之相天空都會有些吉兆，……，在侯友宜、盧秀燕、韓國瑜三大巨頭進場的同時，……，天空就出現了像這樣子的所謂鳳凰雲」、「…，韓、盧、侯三人齊聚，連天空也出現鳳凰，奇妙的巧合」等情，已經原審勘驗屬實。

（二）上訴人雖提出臉書（Facebook）「中天新聞52家族粉絲團」（下稱系爭粉絲團）小編「J○○○ Z○」（下稱小編J）與網友「F○ Z0」（下稱網友F）對話及108年2月17日高雄市楠梓區氣象查詢資料，以佐證系爭新聞1、2使用系爭照片並未違反事實查證原則。但從系爭照片無法判斷拍攝時間、地點，上訴人求證時亦未要求提供來源，系爭照片真實性並非無疑，且僅知網友F自稱「簡先生」，真實年籍資料不詳，而氣象資料僅紀錄當天氣溫、相對濕度、風向、降水量，並不足以證明網友F當時所陳系爭照片拍攝時、地確實。

（三）新聞可能涉及各種內容，風俗民情不例外，惟新聞之正確

性與真實性是民眾對於新聞節目的期待及要求，消息來源檢具是新聞查證最基本的原則，事實查證原則參酌司法院釋字第509號解釋意旨，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（下稱衛廣媒體）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，故有無違反事實查證原則是新聞內容有無經過查證程序，非內容有無錯誤。系爭粉絲團基本是一個低密度管制，甚至依卷附資料未見任何管制之社群平臺，系爭照片來源單憑不知名網友片面答覆，非大眾共見聞或大氣科學紀錄。上訴人忽略查證時要訪談多方消息來源，也未提出新聞事實查證流程，氣象資料亦不足證明系爭照片拍攝時、地確如網友F所陳，上訴人據此即主張其有相當理由確信網友F提供之資訊為真實，顯未善盡查證責任及窮盡查證辦法。上訴人於系爭新聞1以記者旁白引述「照片在網路上頭也引發熱議」等語，實際上僅1名網友在粉絲團留言；於系爭新聞2之記者旁白，以民俗觀測天象角度與特定政治人物聯結，於競選期間內，對事實為不精確的引述或惡意詮釋，有意地以公眾傳播方式散布，實有害其後即將到來投票之可靠性，影響公共利益情事。被上訴人依違反衛廣法第27條第3項第4款、第53條第2款規定，以原處分裁罰40萬元，核屬有據，因此駁回上訴人之訴。

四、上訴意旨略以：

（一）系爭新聞1、2所使用之系爭照片，是網友F於108年2月18日上午9時22分許傳送給系爭粉絲團，小編J隨即進一步詢問照片拍攝原委，該名網友並告知「我姓簡男生」。系爭粉絲團是上訴人於102年間開設，系爭照片並非如原審所

認定來自不知名網站，或是由查無所悉之人提供。又小編J既已就系爭照片拍攝之人、拍攝原因及目的（事）、時間、地點、拍攝照片內容等必要訊息查證，顯然已為必要合理之調查。其後，上訴人依網友F所提供之系爭照片及說明製播系爭新聞，並基於多元及衡平報導觀點，於系爭新聞2時段，加入民俗、氣象學者之說法，並加註警語，使新聞內容增加多元觀點、科學論述及平衡報導，已符合新聞製播之事實查證必要程序。原判決竟認上訴人有查證疏失，自有判決理由不備之違法。

（二）系爭新聞1、2除播報系爭照片外，更由不同面向、不同層次，以民俗學、氣象學角度加以驗證，使閱聽者瞭解「鳳凰雲」之科學成因，且系爭新聞內容並未涉及暴力、霸凌等易對兒少族群產生負面影響，或使閱聽者產生焦慮或驚恐之內容，此與一般遭檢討有影響公共利益之新聞迥然不同。上訴人就民俗、氣象等資訊之提供，並無任何錯誤或不實，原審亦認新聞可能涉及包含風俗民情等各種內容，縱以最嚴格之事實查證標準，亦與系爭新聞所欲傳遞之新聞重點無涉。系爭新聞或許於競選期間內，就民俗觀測角度有與特定政治人物為聯結，但是此一聯結是否即如原判決所述已嚴重構成「不精確之事實引述」或「惡意詮釋」，且該引述將會有害於其後「即將到來投票之可靠性」，進而造成影響公共利益之情事，原審並未就其論理過程予以說明。風俗天象與政治人物之結合，雖有可能產生一定之討論及聲量，但其結果是否必然影響選民之投票決定，更進而影響「投票之可靠性」，非無疑義，原判決不僅判決不備理由且有違論理法則。

（三）上訴人於原審即曾主張被上訴人對於類此風水民俗與政黨

或政治人物結合之他臺新聞，審查基準不一，有違反平等原則之情事。類此新聞，在未檢附多元觀點、科學論述或平衡報導時，被上訴人僅是發函建議其改進。而系爭新聞已於新聞畫面加註警語，更已提供多元觀點，卻遭被上訴人裁罰，上訴人之審查基準，令人無所適從，裁處標準亦違反平等原則。原審對於上訴人此一重要主張棄置未論，應屬判決理由不備。

（四）綜上，並聲明：1.原判決廢棄。2.原處分撤銷。

五、本院之判斷：

（一）按以廣播及電視方式表達意見，固為憲法第11條所保障言論自由之範圍。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（參見司法院釋字第364號解釋理由書）。又言論自由為人民之基本權利，憲法第11條有明文保障，國家應給予最大限度之維護，俾其實現自我、溝通意見、追求真理及監督各種政治或社會活動之功能得以發揮。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（司法院釋字第509號解釋意旨參照）。準此，衛廣法第27條第3項第4款明定：「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：……四、製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」並對於違反該款規定者，於同法第53條第2款定有處罰規定。考之衛廣法第27條第3項第4款之立法理由在於：「……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，參酌司法院釋字第五百零九號解釋意旨，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（衛廣法第27條立法理由四參照）。」由此可知，衛廣法第27條第3項第4款所定「事實查證原則」，僅需衛廣媒體就其所提供之資訊來源及所提出之證據資料有相當理由確信其為真實即可，並不以能證明其為真實為必要。

（二）次按，「簡易訴訟程序之上訴，除第二百四十一條之一之規定外，準用第三編規定。」、「對於高等行政法院判決之上訴，非以其判決違背法令為理由，不得為之。」、「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236條之2第3項、第242條及第243條第1項、第2項定有明文。又「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」、「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦同。」、「行政法院為裁判時，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。」，亦為同法第125條第1項、第133條、第189條第1項前段所明定。揆諸前揭規定可知，我國行政訴訟係採取職權調查原則，其具體內涵包括事實審法院有促使事件成熟，亦即使事件達於可為實體裁判程度之義務。在撤銷訴訟及其他涉及公益之訴訟，行政機關如就行政處

分要件事實之主要事證已予調查認定，事實審法院自應依職權查明為裁判基礎之事實關係，不受當事人主張之拘束，縱令當事人對其主張之事實不提出證據，法院仍應調查必要之證據，不生當事人之主觀舉證責任分配問題，僅於行政法院對個案事實經依職權調查結果仍屬不明時，始生客觀舉證責任之分配，事實審法院就個案事實未依職權調查並予認定，即屬未盡職權調查義務，而有不適用行政訴訟法第125條第1項及第133條規定之違背法令情事。

（三）再按，認定事實，須憑證據，不得出於臆測，此項證據法則，亦為行政訴訟所適用。依行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規定者外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經驗法則判斷事實之真偽，且依此項判斷而得心證之理由，應記明於判決。另依同法第209條第1項第7款及第3項規定，判決書應記載理由，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。所謂「關於攻擊或防禦方法之意見」，係指法院對兩造提出之攻擊或防禦方法，如何予以斟酌或不採取，並依據如何之攻擊或防禦方法，判斷事實真偽之理由；所謂「法律上之意見」，則是法院依其認定事實之結果，判斷其法律上效果。違反上開規定者，判決不備理由，依同法第243條第2項第6款規定，判決當然違背法令。

（四）原審認上訴人確有違反衛廣法第27條第3項第4款、第53條第2款規定之情事，被上訴人以原處分裁罰40萬元，核屬有據，因而駁回上訴人之訴，固非無見。然查：

1.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）。」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。」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。查本件被上訴人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」，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3至19頁）。惟依被上訴人第848次委員會議紀錄之記載（見原審卷第135至136頁），被上訴人於審議系爭新聞時，不僅未就上開諮詢會議建議處理方式有何討論，亦未附任何理由即逕自認定系爭新聞違法，並決議裁罰40萬元。而原處分所引用上開諮詢會議之意見，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，更未說明不採取上開諮詢會議建議處理方式之理由，則被上訴人何以未採取諮詢委員會之多數認定意見及建議處理方式，容有不明，此涉及被上訴人作成原處分有無恣意判斷或有不當聯結情事之認定，原審本應就此予以釐清，惟原審對此未詳加查證，即遽認原處分合法，此部分已有未盡職權調查義務之違誤。

2.依原審卷存系爭粉絲團首頁畫面、網友F與小編J對話框畫面列印資料顯示（見原審卷第267至275頁），系爭粉絲團似為上訴人於臉書設立之官方粉絲團，並且該粉絲團似設有管理者與網友互動、查證網友提供之訊息，則系爭粉絲團是否屬「低密度管制，甚至未見任何管制」之社群平台，顯有疑義。原審在缺乏事證之情況下，遽認系爭粉絲團

為「低密度管制，甚至未見管制」之社群平台，已嫌速斷。又衛廣法第27條第3項第4款係以「製播新聞違反事實查證原則，致損害公共利益。」為要件，所稱「致損害公共利益」，自應以衛廣媒體播送之節目或廣告內容已造成公共利益損害之結果，始足當之。原審固認系爭新聞已有害即將到來投票之可靠性，而有影響公共利益之情事。然所謂「有害投票可靠性」，仍應以事證為基礎予以認定。本院遍查原審卷內，並無任何有關系爭新聞已影響選民投票意願，而使投票發生不可靠結果之證據資料。而系爭新聞縱然與民俗、天象，甚至特定候選人連結，邏輯上亦無法直接推論出必然產生「有害投票可靠性」之結論。遑論依原審勘驗系爭新聞1、2之結果（見原審卷第185頁、第159頁、第161頁），上訴人於製播系爭新聞2時，已於畫面中標註「民俗信仰請勿盡信」等文字，並且以記者旁白說明系爭照片所示雲朵在氣象學上名稱及其成因，則系爭新聞1、2是否仍能影響選民投票意願，而有害投票可靠性，容有疑義。是以，原審在缺乏事證之情況下，遽認系爭新聞有害即將到來投票之可靠性，而有影響公共利益之情事，亦有認定事實不依證據及違反論理法則之違法。

3.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，尚不得僅以「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。又上訴人於原審既已提出氣象局觀測系統列印資料1紙以佐其說，依該氣象資料所顯示之氣象條件，於網友F所稱拍攝照片之時間、地點是否全無可能出現如系爭照片所示之捲雲？此亦涉及上訴人是否有相當理由確信網友F所提供之資訊及系爭照片為真實之認定，原審自應依職權詳加調查。惟原審未經查證即以「氣象資料不足以證明雲朵照片拍攝時、地」為由，遽認上訴人主張不可採，不僅論理上稍嫌速斷，亦有未盡職權調查義務之違誤。

4.本件上訴人於原審已一再指摘原處分有違反平等原則及審查基準不一之情事，原審自應究明原處分有無裁量濫用之瑕疵，並論明如何予以斟酌或不採取之理由。惟原判決並未就此爭點予以判斷，以及說明何以不採上訴人主張之理由，此部分亦容有判決不備理由之違誤，併此敘明。

六、綜上所述，原判決既有如上述之違背法令情事，且足以影響判決之結果，則上訴人求予廢棄原判決，為有理由。又本件事證尚有未明，有由原審再為調查審認之必要，本院尚無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審更為適法之裁判。

七、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　　5　　月　　26　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　楊得君

法　官　畢乃俊

法　官　彭康凡

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　5　　月　　26　　日

書記官　陳可欣