

臺灣臺南地方法院民事判決

107年度訴字第1662號

原告 臺南市政府

法定代理人 黃偉哲

訴訟代理人 林仲豪律師

吳佳龍律師

被告 陳致曉

訴訟代理人 林石猛律師

吳孟桓律師

複代理人 林穎律師

上列當事人間請求恢復名譽等事件，經本院於民國109年5月19日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

原告之訴及假執行之聲請均駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、原告主張：

(一)被告前以「陳致曉觀點：台南恐將淪兩大建商集團禁巒」為題，向臺灣風傳媒投書，經該網路媒體於民國（下同）107年10月15日刊登如附件之文章（下稱系爭文章），文中第四點至第十點，以及末段之部分內容，乃為不實之陳述，足以降低原告之社會評價，構成不法侵害原告之名譽，爰依民法第184條第1項及第195條第1項規定，起訴請求被告為回復原告名譽之適當處分。說明如下：

1.被告稱：「萬國皮箱以賤價購買高鐵站附近農地，再由台南市政府以破歷史紀錄地超高速效率（7個月）變更為建地，獲幾十倍暴利！」（即系爭文章第四點，下稱萬國通路產業園區）。然萬國通路股份有限公司於高鐵台南站附近開發設置之萬國通路產業園區，乃原告配合經濟部鮭魚回鄉政策，鼓勵企業回台扎根，依產業創新條例申設產業園區，整個審查過程兼顧品質及效率，從100年7月22日申請至原告於102年5月8日同意核定設置，前後行政作業流程耗時約2年

，並非僅7個月即完成土地變更程序。

2. 被告稱：「南台南站副都心計劃區又是富立建設得利。」（即系爭文章第五點，下稱南台南站副都心）。實際上，南台南站副都心之都市計劃，尚在辦理該區之可建築用地公開標售作業中，僅部分區域標售作為鐵路地下化專案照顧住宅使用區域，何來又是富立建設得利的質疑？且「田雅內」建案有關之土地所有權人是一般民眾，而非原告所有，若非富立建設取得所有權人同意進行開發，原告不可能進行都市計畫變更審議，且相關審議也依法進行，被告漠視上開事實，故意為不實之言論。

3. 被告稱：「台南市美術館設計與施工異常地由同一公司（聯鋼營造）得標，失去一般設計／施工相互監督功能，造成得標商營私大漏洞。」（即系爭文章第六點，下稱南美館工程）。然南美館之設計與施工決定採統包模式進行，係依據政府採購法及統包實施辦法規定，以提高工程效率及品質，減少工程介面管理浪費，並採公開招標、國際競圖及評選，並另委託工程監造單位進行品質監督，均依法行政，並無異常之處，遑論有何營私漏洞，被告所述與事實不符。

4. 被告稱：「台南市美術館館藏購買交由特定人操控規避議會監督，將導致藝術無價的營私大漏洞。」（即系爭文章第七點，下稱南美館藏）。惟南美館係依照台南市議會通過之「臺南市美術館設置自治條例」所成立之行政法人，再由南美館依據該自治條例訂定「台南市美術館辦理美術品典藏蒐購辦法」及「台南市美術館辦理美術品典藏審議小組設置辦法」，辦理美術品之收購與典藏。原告於100至106年間歷次召開之美術品典藏蒐集審查會議，有眾多專業學者參與，絕無由少數人操控之情事。

5. 被告稱：「三地地產（三立集團）賤價購得武聖夜市教育用地，南市府再改為建築用地，海董（林崑海）大賺十幾倍。」（即系爭文章第八點，下稱武聖夜市案）。查三立集團購得武聖夜市教育用地乙案，風傳媒已於106年間公開道歉表

01 示報導不實。且迄今並未發布變更為建築用地，又變更臺南
02 市主要計畫（第五次通盤檢討）案等相關審議資料均公開上
03 網，被告稍加查詢即可得知。

04 6.被告稱：「2012年賴清德發布容積率限縮規定，但展延該規
05 定的消息僅由少數建商得知，得到消息的建商得以誑騙地主
06 賤價買地。」（即系爭文章第九點，下稱臺南市容積率限縮
07 ）。實際上，台南市容積率限縮之規定，為原告依中央政府
08 指示，修改「都市計畫法台南市施行細則」，規定容積獎勵
09 上限規定於103年7月1日施行，該細則已向行政院報備，
10 於103年4月19日發布實施，並無所謂展延問題，更無僅由
11 少數建商得知之情事。相關法規均為公開資訊，被告稍加查
12 詢即可得知。

13 7.被告稱：「台南市政府放任南紡夢時代使用市有公園用地興
14 建停車場，還納入市地重劃的共同負擔項目，掏空市產圖利
15 財團。」（即系爭文章第十點，下稱南紡地下停車場）。查
16 南紡購物中心之地下停車場設施，係由業者自行興建完成並
17 無償捐贈予原告，目前重劃區內公園、廣場及公園道等公共
18 設施用地及於地下停車場設施，且供周遭鄰近住宅區、商業
19 區及不特定市民使用，並非業者使用臺南市政府土地興建，
20 自無掏空市產或圖利財團之事實。

21 8.被告稱：「南市府賤價讓售飛雁新村土地給遠雄集團，使其
22 平白獲利數十倍、近百億竟未入列」（即系爭文章末段，下
23 稱飛雁新村公辦都更案）。查飛雁新村之土地為國防部所有
24 ，99年國防部委託台南市政府進行公辦都市更新，台南市政
25 府依都市更新條例辦理開發，並依政府採購法相關規定公開
26 委託實施者，而由遠雄建設公司得標，相關都市更新及委託
27 實施者之採購程序，皆符合法令規定。且目前相關開發作業
28 均尚未經原告核准，原告已於108年5月間與遠雄建設公司解
29 約，更不可能有圖利該財團之問題。

30 (二)並聲明：

31 1.被告應將附件1所示之道歉聲明（見卷一第25頁），以高15

公分×寬21公分尺寸刊登於自由時報、聯合報、中國時報、
蘋果日報全國頭版1日，或將之發表於風傳媒20日，或於被
告個人臉書網站公開供不特定人閱覽20日內不得刪除。

2.請准原告供擔保得為假執行。

二、被告答辯：

(一)被告投書系爭文章之時間，於107年臺南市第3屆市長選舉
競選期間，評論之對象為前任市長及其執政團隊，而非原告
。基於民主社會責任政治，針對特定決策之評論，應直接連
結到該特定執行團隊之決策優劣，並不會因此侵害行政機關
之名譽。又系爭文章所提及之十二點內容，乃轉述另一候選
人林義豐競選團隊之陳述，被告為臺南市民，關切市長競選
人將對前任市長或可能接任者採取如何之行動，本為常理，
且由系爭文章之撰寫緣由、意旨與內容，亦可看出被告所關
切者，乃涉及土地正義等地方公共事務、前任市長施政風格
與爭議，以及對競選候選人之評論，與原告無關。因此，檢
視系爭文章，不能恣意切割文章段落，只擷取其中所提及第
四點至第十點內容，該部分內容並非系爭文章論述之核心議
題。原告指摘系爭文章該部分內容損及其行政機關之名譽，
顯然誤解被告撰寫之主旨及目的，原告並非被告系爭文章指
摘之對象，應無名譽權受侵害可言。

(二)又縱認系爭文章與原告有關，惟被告撰寫系爭文章乃為評論
言論，評論意見以公眾關切之土地、財團利益及文化古都之
發展為核心，縱涉及前後任市長公職人員，亦屬民主政治、
選舉制度下言論自由市場常態，參照司法院大法官會議釋字
第509號解釋、最高法院104年度台上字第1091號及93年台
上字第1979號等判決意旨，應受言論自由保障。原告刻意曲
解系爭文章，主觀認定部分為意見評論、部分為事實陳述，
並對其認為之事實陳述部分提起本件訴訟，並無理由。再查
，被告已於原告另案提起之刑事自訴案件（本院107年度自
字第20號），陳報系爭文章評論之出處，其主觀上並無誹謗
原告之故意，客觀上亦未造成原告名譽受損之結果。被告為

臺南市民，本有權關心攸關公共利益之市政議題，縱被提及之公職人員或候選人因系爭文章而心生不快，亦不得假行政機關之手，藉司法訴訟手段達到壓制、懲罰市民言論之目的。綜上所述，系爭文章所指摘之對象並非針對原告，且應受言論自由之最大程度保障，不應受不當手段之箝制。

(二)並聲明：

1.原告之訴及假執行之聲請均駁回。

2.被告如受不利判決，請准供擔保得免為假執行。

三、兩造不爭執事項：被告向風傳媒投書系爭文章，經該網路媒體於107年10月15日刊登如附件之內容。（見卷二第44-45頁）

四、兩造爭執事項：（見卷二第86頁）

(一)系爭文章之第四點至第十點，及末段指摘台南市府賤價讓售飛雁新村土地予遠雄集團，使其平白獲利數十倍、近百億等內容，是否構成不法侵害原告之名譽權？

(二)承前如是，原告請求被告於平面媒體（自由時報、聯合報、中國時報或蘋果日報）全國頭版刊登道歉聲明1日（內容如卷一第25頁之附件1），或將之發表於風傳媒20日，或於被告個人臉書網站公開供不特定人閱覽至少20日，是否適當？

五、本院之判斷：

(一)按民法第184條、第195條關於名譽權被侵害之被害人，就法之體系而言，固係指自然人及私法人。而為中央或地方自治團體之行政機關，雖不具有獨立之法人格，惟其基於法律授權執行職務，皆以機關名義在私法上行使權利及負擔義務。參酌國家賠償法第9至11條課予行政機關負有賠償責任義務，中央或地方機關有當事人能力，得為訴訟主體，亦為民事訴訟法第40條第4項所明定。故意不法侵害行政機關私法上權利者，非不得成立侵權行為，復有最高法院70年台上字第1561號判例可資參照；另依刑法第140條第2項規定，對於公署公然侮辱者，須負刑事責任。據此，足認行政機關亦有名譽權，應得類推適用民法第184條、第195條規定，請

01 求加害人為回復名譽權之損害賠償。是本件原告為臺南市地
02 方自治團體之行政機關，其以被告之系爭文章不法侵害其名
03 譽權為由，提起本件民事訴訟，請求回復名譽之損害賠償，
04 具備權利保護之訴訟要件，固堪認定。

05 (二)惟按名譽權之侵害，須行為人因故意或過失貶損他人之社會
06 評價，而不法侵害他人之名譽，始能成立。行為人須具備可
07 歸責性、違法性，並不侵害他人之名譽始得成立。而言論
08 自由為憲法保障人民之基本權利，有個人實現自我、促進民
09 主政治、實現多元意見等多重功能，維護言論自由即所以促
10 進民主多元社會之正常發展。雖言論自由與個人名譽之可能
11 損失常有所衝突，但意見表達，乃行為人表示自己之見解或
12 立場，屬主觀價值判斷之範疇，無所謂真實與否，在民主多
13 元社會，對於可受公評之事，即使施以負面或尖酸刻薄之評
14 論，仍受憲法之保障，國家應給予最大限度之保障，使個人
15 名譽為必要之退讓，尤其於自願進入公眾領域之公眾人物，
16 或就涉及公眾事務領域之事項，應為更高程度之退讓。又民
17 主制度下之政府乃基於人民自由選舉而取得執政權力，其轄
18 下行政機關之運行及公共政策之推行，乃本於民主意志，自
19 應受人民之監督，並無不能公評之情形，並藉由人民之評價
20 促以改進，以實現民主精神，故行政機關於受評論時，應為
21 最大程度之容忍，若非隨意之謾罵侮辱，就他人主觀所為之
22 評論及意見表達，要難任意以其名譽權受侵害相繩，否則將
23 使民主制度難以實現。因此，政府機關執行公共事務，乃可
24 受公評之事項，人民對其執行公眾事務之評論，應受言論自
25 由之最大限度保障，政府機關應予絕對容忍，不應輕言以其
26 名譽權受侵害為由，令人民負侵權行為損害賠償責任。至人
27 民之言論內容能否被社會民眾所接受，應由社會大眾自由評
28 價及選擇。

29 (三)經查：

30 1.被告投書系爭文章，乃於107年臺南市長選舉競選期間，綜
31 觀其全文內容，被告於前段記載其肯定訴外人林義豐競選之

勇氣，因而至該競選總部拜訪，爭取該候選人對其反對南鐵東移政策之支持；中段則記載該競選團隊對於臺南市政府之十二點施政批判，並於末段質疑該競選團隊未將飛雁新村公辦都更案列入，以及期許該競選團隊能勇於揭發臺南土地弊案等情事，顯示系爭文章乃被告針對上開參選人之競選期待，而發表之評論或意見表達，並非針對原告所為，此由其後見該參選人未有相關作為，進而於臉書發表質疑其競選目的之訊息（見卷一第33頁），可資證明。

2. 雖系爭文章中段所記載之內容，涉及原告之行政作為，然第四點至第十點，及末段所提及之萬國通路產業園區土地變更、南台南站副都心都市計劃建築用地標售、南美館工程招標、南美館藏蒐購、武聖夜市教育用地變更、臺南市容積率限縮、南紡地下停車場、飛雁新村公辦都更案等事項，乃原告近年來所執行之重要市政公共事務，亦有其所提出之市政新聞等相關書證（見卷一第93-623頁），可資證明此部分內容之基本事實存在，並非被告無端之指述。是依前段說明，原告對於上開市政之執行，乃可受公評之公共事務，本應受市民之監督，而市民對此不滿所為之評論，乃民主政治之基礎，應受言論自由保障最大限度，原告自應以最大程度之容忍接受評論，若對於反對市民之評論即主張名譽權，而使民眾對行政不滿噤若寒蟬，實有違民主制度人民監督之精神。故被告於系爭文章第四點至第十點及末段，轉述或指述有關原告執行上開公共事務之情節，縱非全然為真，或未經查證是否屬實，而於系爭文章中為主觀之負面評論或意見表達，基於言論自由之保障，應不具違法性，自不構成不法侵害之行為，故原告擷取其中部分內容，主張其名譽權受侵害，並無可採。

六、綜上所述，原告依民法第184條第1項前段、第195條第1項規定，請求被告應於平面媒體（自由時報、聯合報、中國時報或蘋果日報）全國頭版刊登道歉聲明1日（內容如卷一第25頁之附件1），或將之發表於風傳媒20日，或於被告個

01 人臉書網站公開供不特定人閱覽至少20日，為無理由，應予
02 駁回。又原告之訴既經駁回，其假執行之聲請，亦失附麗，
03 應併予駁回。

04 七、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊或防禦方法及所用之證
05 據，經本院斟酌後，認為均不足以影響本判決之結果，爰不
06 逐一論列，附此敘明。

07 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依民事訴訟法第78條、
08 判決如主文。

09 中 華 民 國 109 年 6 月 29 日
10 民事第一庭 法 官 陳淑卿

11 以上正本係照原本作成。

12 如對本判決上訴，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀。

13 如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

14 中 華 民 國 109 年 6 月 30 日
15 書記官 謝壁卉