

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第864號

111年2月24日辯論終結

原告 遠見天下文化出版股份有限公司

兼代表人 高希均

共同

訴訟代理人 魏啓翔 律師

被告 中央選舉委員會

代表人 李進勇

訴訟代理人 唐效鈞

黃宗馥

上列當事人間因總統副總統選舉罷免法事件，原告不服行政院中華民國110年6月3日院臺訴字第1100162703號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：被告先後以民國108年9月12日、同年11月8日公告第15任總統、副總統選舉、第10屆立法委員選舉(下合稱系爭選舉)投票日期為109年1月11日。民眾於109年1月4日，在原告遠見天下文化出版股份有限公司(下稱遠見公司)所經營之網站(網址：www.gvm.com.tw)，點擊閱覽遠見公司所張貼、標題為「政黨支持度綠升藍跌 三成民眾對大陸印象變差」之文章(下稱系爭文章)，內文略有「《遠見》2020台灣民心動向大調查」、「文/彭杏珠 攝影/蘇義傑、池孟諭 0000-00-00」、「2020總統與立法委員大選逼近，台灣民心的最新動向如何？『遠見研究調查』發現，藍綠兩大政黨的支持度已呈現大幅翻轉的情況，是否間接影響到民眾的投票意

願，值得觀察。」、「表1國民黨認同度降至18%，民進黨升至33.8%」、「表2藍綠認同再度翻轉，泛藍從37.1%跌到23%；泛綠從25.2%升至42.2%」等語，並以表1、2之曲線圖佐以具體數字，呈現民眾近年對特定政黨認同度及藍綠認同傾向消長變化之情形，文末則為「【調查說明】執行單位：遠見研究調查 調查地區：台灣地區22縣市 調查對象：居住在台灣22縣市、20歲以上民眾 調查時間：2019年11月29日至12月2日 調查方式：電腦輔助電話訪問(Computer-Assisted Telephone Interviewing, CATI) 抽樣方法：等比例分層隨機抽樣，抽出電話門號後末二碼代以隨機亂數處理 樣本規模：1084人 抽樣誤差：以95%信賴度估計最大抽樣誤差為±2.94%」等語。經民眾舉發後，被告審認遠見公司於109年1月3日即系爭選舉投票日前10日起至投票時間截止前，發布有關選舉之民意調查資料，係一行為違反總統副總統選舉罷免法(下稱總統選罷法)第52條第2項、公職人員選舉罷免法(下稱公職選罷法)第53條第2項之規定(下合稱系爭條文)，依行政罰法第24條第1項規定從一重處斷，乃依總統選罷法第96條第4項、第5項規定，分別以109年7月16日中選法字第1093550326號、第10935503261號裁處書(下合稱原處分)，裁處遠見公司及其代表人即原告高希均各新臺幣(下同)50萬元罰鍰。原告對原處分不服，循序提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

- (一)、本件前經臺北市選舉委員會(下稱北市選委會)詳為調查，並經原告陳述意見後，於109年4月1日第331次委員會議決議：本件不構成違反系爭條文之規定，建議不予裁罰，並函報被告。詎被告獲報後，任意推翻北市選委會所為之認定及決議，未說明、解釋為何否決北市選委會之結論，亦未再依行政程序法第102條前段、行政罰法第42條等規定，給予原告向被告陳述意見之機會，未予原告程序上之保障，即突襲式

01 作成原處分，無法確保原告之程序參與權、受告知權及聽審
02 權。

03 (二)、原處分理由及法令依據欄位內，僅條列總統選罷法第52條第
04 2項及同法第96條第4項、公職選罷法第53條第2項及同法第1
05 10條第5項、行政罰法第24條第1項之條文，但對於系爭文章
06 之內容究竟為何屬於系爭條文所規範之有關係爭選舉候選人
07 或選舉之民意調查資料？何以認定系爭文章於109年1月3日
08 發布之事實及其證據？何以推翻北市選委會實質調查結果所
09 為之決議？究竟系爭文章何內容係違反系爭條文而須從一重
10 處斷？以及案件事實涵攝於本件法令構成要件之判斷、裁量
11 之斟酌因素及其必要之解釋等均付之闕如，故原處分內毫無
12 任何文字記載，原告無法清楚瞭解被告作成原處分之事實認
13 定、法規根據與裁量之斟酌等因素為何，原處分顯然欠缺記
14 載「案件事實涵攝於本件裁罰法令構成要件之判斷」。是
15 以，原處分欠缺行政處分之書面要式，被告未盡其處分理由
16 說明之法律義務，有違行政程序法第96條第1項之規定。

17 (三)、系爭條文之立法目的係在追求選舉之公正，但其限制範圍並
18 非漫無邊際，僅限於與選舉或候選人有關之民意調查始不得
19 發布，而非所有民調資料均不得發布，且限制期間更僅限於
20 選舉投票前10日內，是系爭條文所稱於選舉前特定期間所禁
21 止發布之有關候選人或選舉之民意調查資料，僅限於將民眾
22 對於有關候選人或選舉所為意見表達予以彙整統計之民意調
23 查，亦即「選舉民意」之民意調查，且系爭條文第1項之立
24 法理由更載明僅指「有關『該次選舉民意』調查資料」，而
25 不及於其他內容或非該次選舉之民意調查，系爭條文之民意
26 調查資料係延續同條第1項規定而來，自應為同一之解釋，
27 若為其他內容之民意調查，均不在系爭條文禁止及處罰之
28 列，此乃基於處罰法定主義之當然解釋。被告任意類推解
29 釋、擴張解釋系爭條文之民意調查範圍，將系爭條文明定之
30 選舉民調擴張到非屬選舉民調之民意調查，而以所謂相連
31 結、相當程度連結為由予以處罰，非僅違反行政罰法第4條

之規定，更限縮、剝奪原告受憲法第11條保障之言論等自由，此乃憲法法治國原則、法律保留原則所不許。系爭文章實源自遠見雜誌早自95年起開始執行之「台灣民心動向調查活動」，屬遠見研究調查迄今累積10餘年來所進行之例行性民意調查活動，本次調查期間為108年11月29日至同年12月2日，內容並非針對系爭選舉有關「候選人」或「選舉」之投票意向或其他類似意見表達之彙整統計，客觀上顯非選舉民調，且問卷內諸多題目均為每年固定詢問，政黨支持度乃指受訪者平常對政黨主張認同傾向之比例，亦非投票意向或其比例。由此可見，系爭文章之內容，悉無涉及詢問受訪者有關任何候選人或選舉之投票意向或其他類似之意見表達，遑論是針對系爭選舉之選民投票意向或其他類似意見表達，是系爭文章本質上既非民眾對於系爭選舉所為之意見表達，即便相關評論內容提及大選逼近、選舉等文字，亦不因此而改變其本質。當時媒體任何有關新聞或評論均可能提及大選逼近或選舉，但其新聞或評論內容客觀上若無有關候選人或選舉之民意調查資料，即不應在系爭條文所規定之禁止範圍，否則無異擴張行政法規已明定之構成要件，有違處罰法定主義之要求。又系爭文章並未詢問受訪者要投票給何特定候選人，內容無關係爭選舉選民投票意向之彙整統計，非屬選舉民調，其中前言部分僅係引用時事加以說明，清楚表明民眾投票意願為何，值得觀察而已，被告非得以擬制方式推認系爭文章即係選舉民調，而表1乃政黨主張認同度之調查，非對系爭選舉民眾投票意願之調查，況政黨認同與投票予何候選人，乃屬二事，再表2之問題係詢問民眾之政黨認同是傾向泛藍、泛綠還是中立，此亦與系爭選舉無關。

(四)、系爭文章於108年12月13日即在遠見雜誌網站發布，經修訂部分標題、前言及作者名後，將相同之民意調查內容及統計圖表，刊載於遠見雜誌第403期之紙本及電子版，並分別於同年月30日、31日上市發行，遠見雜誌數位同仁為配合前開雜誌發行後內部進行例行性資料庫之收錄整編作業，而將該

雜誌發行之內容逐篇收錄於網站後台電子資料庫，以利遠見雜誌網站會員及雜誌訂戶日後可輸入帳號、密碼檢索。收錄於電子資料庫之系爭文章內容，如標題、前言、表1、表2等，與109年12月30日、31日已上市發行之遠見雜誌紙本及電子版刊載內容完全相同，表1及表2更與108年12月13日遠見雜誌網站上所發布之圖表一致，自無經任何修正、修改而可視為新發布之民意調查可言，而前揭資料庫之文章日期雖標示為「0000-00-00」，然此為電子資料庫內部作業之自動化標示使然，並非原告曾於109年1月3日有發布系爭文章之行為。況將已出版上市之紙本或電子雜誌內容收錄於資料庫供會員檢索，乃國內雜誌出版事業之普遍作法，依社會通常觀念，一般人不會認為此行為係重新發布，更不能以著作權法公開傳輸之概念，認為讀者可上網檢索瀏覽，即係媒體之重新發布。是以，原處分有認定事實不憑證據之違法，侵害原告之財產權等語。為此聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則略以：

(一)、被告為總統、副總統及立法委員選舉案件之主管機關，違反系爭條文之罰鍰係由被告處罰。被告於109年1月4日接獲檢舉後，認本件有違反系爭條文之虞，即依各級選舉委員會執行監察職務準則第9條第1、3項及第10條第1項規定，函請北市選委會先行查復，此為中央與地方選舉委員會之分工，目的在協助被告調查事證。北市選委會委員會議審議結果，雖決議原告不予裁罰，並函報予被告，然上開職務準則僅為程序規範，北市選委會非本件主管機關，其決議僅具建議性質，不能拘束被告。被告身為主管機關，不論北市選委會初步調查後之建議為何，被告仍應審酌案件之全部，決議是否予以裁處。又北市選委會多次函請原告陳述意見及通知原告到場，原告亦提出陳述意見書，並於委員會議皆派員到場陳述意見，原告已有充分機會為其行為說明。被告依北市選委會查復資料，提報109年6月12日第546次委員會議審議，委

員認為就北市選委會查復資料及原告陳述意見書等資料，客觀上已足判斷原告是否違反系爭條文，依行政程序法第103條第5款及行政罰法第42條第6款規定，自無再函請原告陳述意見或到場說明之必要，被告乃綜合全案事證作成決議，裁處原告各50萬元罰鍰，並詳細記明理由於被告第546次委員會會議紀錄。

(二)、原處分所載裁處之事實、理由及法令依據，雖記載精簡但無缺漏，已足使人瞭解其原因事實及所依據之法令，詳細內容及理由則記載於被告第546次委員會會議紀錄，並於原處分內載明，該次委員會決議紀錄已於109年7月13日上傳至被告網站委員會會議紀錄專區，原告提起訴願前，可隨時上網下載或向被告索取，難謂有理由不備之違法。

(三)、系爭文章之前言有「2020總統與立法委員大選逼近，台灣民心的最新動向如何？……藍綠兩大政黨的支持度已呈現大幅翻轉的情況，是否間接影響到民眾投票意願……」，表1「國民黨認同度降至18%，民進黨升至33.8%」、下方說明文字「國民黨低落的支持度，正是內憂外患的反射……新低的支持度，對總統選情低迷的國民黨而言，無異敲響一記警鐘……」及表2之統計資料，以視覺化統計圖表呈現該次選舉各政黨之民眾認同度高低、比例及消長變化，並透過部分標題、內文與系爭選舉相連結，已足使民眾將系爭文章之相關調查資料與系爭選舉之各候選人及政黨支持度相連結，屬於對系爭選舉候選人及選舉之投票意向或其他類似意見表達之彙整統計，已足以影響民眾之投票意向，符合系爭條文之發布民意調查資料係指將民眾有關候選人或選舉所為之意見表達予以彙計公開之定義。又系爭文章外觀上雖非屬傳統之民意調查資料，惟依系爭文章所呈現民眾對各政黨認同度調查(民進黨為33.8%，國民黨為18%，前者大約是後者的1.88倍)，與系爭選舉之選舉結果相較，二者認同度調查數據相去不遠，故系爭文章為系爭選舉之民意調查資料。

01 (四)、系爭文章既經原告修改原文之標題等內容而來，已有別於原
02 文，對一般觀覽之免費註冊民眾或雜誌訂戶等而言，外觀上
03 無異於109年1月3日重新發布系爭文章。不論原告將系爭文
04 章內容收錄或發布於其電子資料庫網站，其本質均係將文章
05 內容之電子資料上傳至網站資料庫供人閱覽，系爭條文所稱
06 發布非僅侷限於字面上之意義，而係泛指一切將民意調查資
07 料公開使人觀覽之動作，不論稱其為發布、上傳或收錄等，
08 本質並無不同，此與選舉前10日前之民意調查資料，在選舉
09 前10日內仍留存在網站供人閱覽之狀態延續不同。若如原告
10 所述，則各家報章媒體往後於投票日前10日起至投票時間截
11 止前之禁止發布民調期間，均可將已存在網站上之封關民調
12 修改，宣稱係重新收錄於網站資料庫，如此系爭條文將形同
13 具文。另系爭文章刊載於遠見網站之形式，如同其他會員專
14 屬之文章，尚未登入前仍可見文章標題及部分圖片、文字，
15 而非會員之一般民眾只要免費註冊成為一般會員，即可立即
16 享有每日免費閱覽2篇文章全文之權限，並非如原告所稱只
17 有雜誌用戶輸入帳號及密碼後才能閱覽系爭文章全文。是
18 以，遠見公司以一行為違反系爭條文，被告依行政罰法第24
19 條第1項規定，從一重之總統選罷法第96條第4項、第5項規
20 定處斷，並考量違規情節並非重大，裁處遠見公司及原告高
21 希均各最低額度50萬元罰鍰，認事用法並無違法或不當等語
22 抗辯。為此聲明求為判決：駁回原告之訴。

23 四、本院查：

24 (一)、總統選罷法第6條第1項前段規定：「總統、副總統選舉、罷
25 免，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督省(市)、縣(市)
26 選舉委員會辦理之。」、第7條規定：「中央選舉委員會辦
27 理下列事項：一、選舉、罷免之公告事項。……七、選舉、
28 罷免之監察事項。……」、第52條第2項規定：「政黨及任
29 何人於投票日前十日起至投票時間截止前，不得以任何方
30 式，發布有關候選人或選舉之民意調查資料，亦不得加以報
31 導、散布、評論或引述。」、第96條規定：「(第4項)違反

第五十條或第五十二條規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰；……。 (第5項)政黨、法人或非法人團體……違反第五十條或第五十二條規定者，依前項規定，併處罰其代表人及行為人。……」、第113條規定：「本法及組織犯罪防制條例第十四條第一項所定罰鍰，由中央選舉委員會處罰之；……。」、公職選罷法第7條第1項規定：「立法委員、直轄市議員、直轄市長、縣(市)議員及縣(市)長選舉，由中央選舉委員會主管，並指揮、監督直轄市、縣(市)選舉委員會辦理之。」、第53條第2項規定：「政黨及任何人於投票日前十日起至投票時間截止前，不得以任何方式，發布有關候選人、被罷免人或選舉、罷免之民意調查資料，亦不得加以報導、散布、評論或引述。」、第110條規定：「(第5項)違反第五十三條或第五十六條規定者，處新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰鍰；……。 (第6項)政黨、法人或非法人團體……違反第五十三條或第五十六條規定者，依前項規定，併處罰其代表人及行為人。」、行政罰法第24條第1項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」。

(二)、上開事實概要欄所述之事實，有被告公告(訴願卷目次號2第12-28頁)、被告109年1月14日函(原處分卷第2頁)、北市選委會109年4月10日函及附件(原處分卷第3-91頁)、被告第546次會議紀錄(原處分卷第92-98頁)、原處分(原處分卷第99-104頁)、訴願決定書(本院卷第47-59頁)等件在卷可稽，復為兩造所不爭執，堪認為真。經查，系爭選舉投票日業經公告為109年1月11日，遠見公司在其所經營之網站張貼系爭文章，已如上述。而張貼在該網站之文章，如係雜誌訂戶登入可無限閱讀，加入遠見網路會員，每日可閱讀2篇會員限定文章全文(見本院卷第245、247頁、原處分卷第26頁)，又系爭文章於109年1月4日下午9時4分之瀏覽數顯示為500+(見原處分卷第19頁)，可見特定(即訂戶及會員)之多數人皆得以

共見共聞系爭文章全文。復就系爭文章內容整體為之觀察，其係將居住在台灣地區之成年民眾於108年11月29日至同年12月2日間，就特定政黨認同度及藍綠認同傾向所為意見表達予以調查彙計之資料，係屬有關係爭選舉之民意調查資料，又系爭文章標題下所示張貼日期為109年1月3日，堪認遠見公司於投票日前10日起至投票時間截止前，有在其網站發布有關選舉民意調查資料之行為，洵屬明確，被告依行政罰法第24條第1項、總統選罷法第96條第4項、第5項規定予以裁罰，自於法有據。再原處分裁處遠見公司及原告高希均各罰鍰50萬元，已屬法定最低罰鍰，本件亦無因個別案情依行政罰法規定，另有應審酌事項或依法應加重或減輕事由，核無何裁量瑕疵或違反比例原則等情事，於法自無不合。

(三)、原告各項主張之判斷：

1.按言論自由為人民之基本權利，憲法第11條有明文保障，國家固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號解釋參照)。系爭條文之規範目的，乃在維護選舉之公正與公平，避免任何人在選舉最後階段，藉由民意調查資料之公開，進而影響選民原有之理性判斷，侵蝕選民自主冷靜之思辨空間，甚而產生策略性投票選擇之反民主結果，立法者遂以投票日前10日內為期限，禁止政黨及任何人以任何方式發布有關候選人或選舉之民意調查資料，此不作為義務係基於保護特別重要之公共利益而設，且限制時間甚短，對人民侵害較小，符合憲法第23條規定之意旨。準此，主管機關對任何人有故意、過失違反系爭條文者，即應依法予以裁罰，亦即行政機關有忠實執行法律之職責，尚無須斟酌言論自由與公共利益之保護孰輕孰重之問題，更無裁量能否予以免罰之餘地。又參諸系爭條文第1項之規定及其立法意旨，目的均係為避免以不實民調誤導選民，提高民調公信力，乃規定自

選舉公告發布之日起至投票日10日前所為有關該次選舉民意調查資料之發布，應載明負責調查單位或主持人、辦理時間、抽樣方式、母體數及樣本數、經費來源及誤差值。而系爭條文所稱民意調查資料，法文及立法意旨皆未明定以同條第1項所定「載明負責調查單位或主持人、抽樣方式、母體及樣本數、經費來源及誤差值」之該次選舉或候選人民意調查資料為限，復參酌系爭條文前述立法目的與同條第1項不同，若認非屬同條第1項所定針對該次選舉或候選人所作之民意調查資料，則不在規範之內，亦即系爭條文與第1項之民意調查資料如為同一解釋，將予投機者可乘之機，致無法達成系爭條文所欲達成之立法目的，而與其立法意旨不符。因此，解釋上自應認為系爭條文之民意調查資料，不以針對該次選舉或特定候選人所為之民意調查為限，凡客觀上足以使一般智識之大眾得以認識、理解為，將民眾有關該次選舉候選人聲望、政黨支持、投票傾向、政治態度或相關議題等所為之意見表達予以調查彙計所建立之任何形式資料均屬之，至於調查問卷之設題與民意選項之設答等調查內容，是否須與該次選舉名稱或特定候選人相合，即非所問。復依總統選罷法第21條規定：「總統、副總統候選人，……。前項候選人，應經由政黨推薦或連署人連署。……」、公職選罷法第28條第1項規定：「依法設立之政黨，得推薦候選人參加公職人員選舉，……」、第3條第2項規定：「全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉，依政黨名單投票選出。」、第24條第2項規定：「選舉人年滿二十三歲，得由依法設立之政黨登記為全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉之全國不分區候選人。」、第34條第6項規定：「全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉候選人名單公告之政黨號次，由中央選舉委員會於候選人名單公告三日前公開抽籤決定其號次。」、第63條第1項但書規定：「但全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉，圈選一政黨。」、第67條第2項規定：「全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉當選名額之

分配，依下列規定：一、以各政黨得票數相加之和，除各該政黨得票數，求得各該政黨得票比率。二、以應選名額乘前款得票比率所得積數之整數，即為各政黨分配之當選名額；按政黨名單順位依序當選。……」可知，政黨得推薦總統、副總統及立法委員候選人參與選舉，而全國不分區及僑居國外國民立法委員之選舉，更取決於各政黨得票數比率而依序分配當選名額，是政黨認同度於總統、副總統及立法委員選舉投票結果具有關鍵性之影響，於相當程度上已可視同選民支持特定政黨之投票傾向。基此，於總統、副總統及立法委員選舉投票日將屆之際，將民眾有關政黨認同度所為之意見表達予以調查彙計之資料，自屬系爭條文所稱有關選舉之民意調查資料。查系爭文章標題上指明「政黨支持度綠升藍跌」，內容更載明「2020總統與立法委員大選逼近，台灣民心的最新動向如何」、「藍綠兩大政黨的支持度已呈現大幅翻轉的情況，是否間接影響到民眾的投票意願，值得觀察」，復接以「表1國民黨認同度降至18%，民進黨升至33.8%」、「表2藍綠認同再度翻轉，泛藍從37.1%跌到23%；泛綠從25.2%升至42.2%」等語，並以表1、2之曲線圖佐以具體數字，呈現民眾近年對特定政黨認同度及藍綠認同傾向消長變化之情形，佐以109年第15任總統大選之候選人歷經黨內初選、角逐、造勢，受全國人民及傳播媒體高度重視，依當時選情趨勢，一般認為以所謂藍綠兩大黨推薦之候選人為得票最高及次高之兩組，是系爭文章核已明確表達特定政黨於系爭選舉顯然有勝選之態勢，並足以使一般智識之大眾相信此為有關係爭選舉之民意調查資料。從而，原告前揭主張(三)部分，洵非可採。

- 2.系爭條文依文義解釋，並未將不得發布之民意調查資料限於最新或第一次公布之民意調查資料，且就立法理由觀之，該項規定係在維護選舉之公正及公平，蓋於投票日前10日內，選民透過政見發表會、媒體報導及文宣資料之流傳，應大致已得確定其支持之人選或政黨，該項規定之意旨，乃避免投

票日前10日內，另因民意調查資料之發布，左右或主導選民之選舉意向，良以該民意調查資料無論新舊均可能動搖選民之主觀信念，而該等民意資料是否屬實或客觀，於投票日前10日內，選民無足夠之時間分辨，候選人或政黨亦無充分時間釐清之急迫情況下，如放任其散布於眾，自有違選舉之公正與公平，是該項民意調查資料係於何時作成、先前是否即已公開，均非所問。查原告前已陳稱：「因內部修訂文章部分標題及用詞，始經由網站後台作業而於109年1月3日重新收錄於網站資料庫。此一作業固因網站作業程式而自動標示文章日期為『0000-00-00』，並可由網友自遠見雜誌官網搜尋進而可點擊瀏覽」（見原處分卷第30頁）、「收錄作業時間剛好發生在選罷法規定的禁止十天內（1月3日）」（見原處分卷第46頁）等語甚明，復參以系爭文章於109年1月4日下午9時4分之瀏覽數顯示為500+如前述，足徵遠見公司所屬人員係於109年1月3日，將系爭文章張貼在該公司網站上，並公開示之於眾，使特定多數人得以共見共聞之，核屬發布之行為無訛，其並非秘而不宣，僅只收錄於網站內部資料庫而已。又按行政罰法第7條規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」是以，遠見公司就其所屬人員之故意、過失，本即負推定故意、過失之責任。職此，原告上揭主張(四)部分，亦不足採。

- 3.各級選舉委員會執行監察職務準則第3條規定：「中央選舉委員會於辦理選舉期間，由主任委員指定委員分區巡迴監察各級選舉委員會執行監察職務。」、第5條規定：「直轄市、縣(市)選舉委員會執行監察職務，由監察小組委員分任之。」、第7條第4款規定：「監察小組會議討論下列事項：四、關於總統選罷法、公職選罷法及公民投票法之罰鍰之研

處事項。」、第7條之1規定：「監察小組委員因執行監察職務而發現，或因民眾舉發、上級機關交辦及其他情形知有違反總統選罷法、公職選罷法或公民投票法情事者，應即開始調查。」、第9條規定：「監察小組委員執行監察職務，對涉有違反公職選罷法……第五十三條……規定之案件，應蒐集相關事證，經提請監察小組會議議決後，陳報所屬選舉委員會，依公職選罷法第一百十條第一項、第二項、第四項至第六項、第八項或公民投票法第四十四條之規定處罰。……前二項規定適用於立法委員選舉時，所屬選舉委員會應檢具事證轉報中央選舉委員會處罰。……」、第10條第1項規定：「監察小組委員執行監察職務，對涉有違反總統選罷法……第五十二條……規定之案件，應蒐集相關事證，經提請監察小組會議議決後，陳報所屬選舉委員會，檢具事證轉報中央選舉委員會依總統選罷法第九十六條第一項至第五項、第八項或第九十八條規定處罰。」又被告係系爭選舉之主管機關，並為總統選罷法第96條第4項、第5項之裁罰機關，亦如上述，綜此足見本件北市選委會之決議，僅具建議之性質，尚待被告委員會議審議，其並非裁罰與否之最終、有權決定機關。準此，北市選委會監察小組109年2月7日第220次委員會議決議略以：遠見公司109年1月3日發布系爭文章，具體載明調查地區、對象、方式及抽樣方法，故為正式且完整之民意調查資料，且依內文所示，可見該公司對於民調涉及選情有所認識，所為已違反系爭條文，建議各裁處遠見公司及其代表人50萬元罰鍰等語，經報請北市選委會109年4月1日第331次委員會議決議略以：遠見雜誌網站「民心動向調查」發布日期為108年12月13日，紙本雜誌於108年12月30日上市，紙本雜誌所載之民調圖表、內容分析均與前揭「民心動向調查」一致，並無新增評論，本件不構成違反系爭條文，建議不予裁罰等語，經函報被告109年6月12日召開第546次委員會議決議略以：本件違規事證明確，為一行為違反系爭條文，依行政罰法第24條第1項從一重處斷，依總

01 統選罷法第96條第4項、第5項規定，應處遠見公司及其負責
02 人各50萬元罰鍰等語(見原處分卷第6-7、16、98頁)，揆諸
03 上開說明，被告依前揭第546次委員會議決議作成原處分，
04 自屬有據。又本件調查程序中，北市選委會曾發函通知遠見
05 公司陳述意見，經遠見公司3次具狀陳述意見在案(見原處分
06 卷第27-51頁)，並於北市選委會委員會議到場陳述意見(見
07 原處分卷第11、16頁)，業已充分保障遠見公司依行政程序
08 法第102條規定陳述意見之權利。被告因認原處分所據之事
09 實，客觀上業已明白，且足以確認審議，而未再給予遠見公
10 司到場陳述意見之機會，於法尚無違誤。原告前開主張(一)部
11 分，容有誤會。

- 12 4. 行政程序法第96條第1項第2款規定：「行政處分以書面為之
13 者，應記載下列事項：二、主旨、事實、理由及其法令依
14 據。」是行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理
15 由及其法令依據，惟為此等記載之主要目的，乃為使人民得
16 以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量
17 之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當及循行政爭
18 訟可獲得救濟之機會，故書面行政處分關於事實及其法令依
19 據等記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受
20 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
21 令及事實理由全部加以記載，始屬適法。是以，書面行政處
22 分雖未詳予敘明有關事證，然由其全部敘述中已包含主旨、
23 事實、理由及其所依據之法令，使相對人能得知結論之理由
24 何在者，即不應視為瑕疵。又已有事實記載之行政處分，於
25 同一法效之前提下，增加形成處分法效之事實理由，係屬理
26 由之追補，而行政機關之追補理由既有助於法院客觀事實與
27 法律之發現，且行政機關作成處分時所持之理由雖不可採，
28 但依其他理由認為合法時，法院仍應駁回原告之訴訟，是行
29 政機關所追補之理由，倘未改變行政處分之同一性，基於訴
30 訟經濟之觀點，自得准許。查原處分業已記載受處分人、代
31 表人、主旨、事實、理由及法令依據等項，當已足使遠見公

司及原告高希均瞭解其違反行政法上義務之原因事實及受罰之法令依據，對於本件事實之具體評價及如何涵攝於法規範要件之見解，被告已於訴願答辯書、行政訴訟答辯狀及到庭詳述其認定之論據。原告前揭主張(二)部分，容有誤解。

(四)、綜上所述，原處分認事用法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

(五)、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

五、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 3 月 31 日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法 官 蘇嫻娟

法 官 魏式瑜

法 官 劉正偉

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。

01

	3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 111 年 3 月 31 日

03

書記官 鄭聚恩