

高雄高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

民國109年2月5日辯論終結

原告 真晨報業有限公司

兼 上一人

代表人 劉于菁

訴訟代理人 王叡齡 律師

被告 高雄市選舉委員會

代表人 陳雄文

訴訟代理人 唐敏慧

趙建智

上列當事人間公職人員選舉罷免法事件，原告不服中央選舉委員會中華民國108年10月1日108年中選訴字第24號及第25號訴願決定，合併提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告真晨報業有限公司所發行之真晨報於民國107年11月16日刊登「【坐井觀天】拼席次？衝選票？」一文（下稱系爭文章），內容略以：「……封關前民調，國民黨新北市、臺中市、高雄市三都領先民進黨，坐三機會很大，民進黨桃園市、臺南市民調大幅超前保二沒有問題。……。換言之，選前民調如果沒有變化，國民黨攻下新北、臺中、高雄三都，民進黨守住桃園與臺南兩都，……。」等語，遭民眾檢舉有引述先前民調結果與趨勢之情事，案經被告第89次委員會

01 議審議結果，認原告於投票日前10日內報導及散布有關選舉
02 之民意調查資料，違反公職人員選舉罷免法第53條第2項規
03 定，遂依同法第110條第5項及第6項規定，分別以108年6月
04 19日高市選四字第1083450131號及第0000000000號裁處書，
05 裁處原告真晨報業有限公司及其代表人即原告劉于菁各新臺
06 幣（下同）50萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，均遭決定駁
07 回，遂合併提起本件行政訴訟。

08 二、原告起訴主張及聲明：

09 （一）主張要旨：

10 1、按「政黨及任何人於投票日前10日起至投票時間截止前，不
11 得以任何方式，發布有關候選人、被罷免人或選舉、罷免之
12 民意調查資料，亦不得加以報導、散布、評論或引述。」公
13 職人員選舉罷免法第53條第2項定有明文。考其立法意旨，
14 無非在限制競選及助選活動，避免任何人在選舉最後階段以
15 民意調查資料影響選民原有之正確判斷，進而影響選舉結果
16 。次按「又總統副總統選舉罷免法第47條第2項規定所謂發
17 布有關候選人或選舉之民意調查資料，係指將民眾有關候選
18 人或選舉所為之意見表達，予以彙計公開之行為而言。」臺
19 北高等行政法院89年度訴字第2392號判決可資參照。換言之
20 ，公職人員選舉罷免法第53條第2項既係參照總統副總統選
21 舉罷免法第52條第2項（修正前為第47條第2項）增訂而成參
22 見該條立法理由），則上開判決意旨，於公職人員選舉罷免
23 法第53條第2項規定之情形自有其適用。再按「所謂民意調
24 查係指本科學與公正態度從研究範圍之全體民眾中，擇取具
25 代表性之部分民眾作為樣本，詢問該部分自母體擇取為樣本
26 之民眾對於某些問題之看法，而後以此部分擇取為樣本之民
27 眾對於該議題之看法推論全體民眾對於此一議題之看法，並

說明其誤差情形，故總統選罷法第52條第1項所謂發布有關候選人或選舉之民意調查資料，自係指將自母體擇取之部分民眾有關候選人或選舉所為之意見表達，予以彙計公開之行為，且此一意見表達應具有能推論母體意見之功能性特徵，亦即其母體及取樣樣本應具有得以透過取樣方式特定其範圍之外部特徵，並得據以計算誤差值，……。」臺北高等行政法院101年度訴字第1670號判決要旨參照。

2、查本件被告及中央選舉委員會（下稱中選會）認定訴外人張枝明撰寫之系爭文章出現之「封關前民調」、「選前民調」等語，係屬公職人員選舉罷免法第53條第2項之「民意調查資料」，訴願決定並援引臺北高等行政法院97年度訴字第2594號判決，而指該條所謂之「民意調查資料」，尚包含非正式之民調資料，從而指稱原告刊登系爭文章違反該等禁止選前發布民調之規定。惟按公職人員選舉罷免法第53條第2項規定所謂之「民意調查資料」，依同條第1項之體系解釋可知，應指針對特定選舉或特定候選人，在具備一定之「調查單位及主持人、辦理時間、抽樣方式、母體數、樣本數及誤差值、經費來源」等條件下進行民意取向調查後所得之資料。換言之，必係行為人將民眾有關候選人或選舉所為之意見表達，予以彙計之資料始足以當之。從而，前揭臺北高等行政法院97年度訴字第2594號判決自行創設「非正式」民調資料之概念，非但毫無任何立法、司法乃至於學說見解可佐，且該判決又未將「非正式」民調資料之定義及範圍予以明確闡釋、界定，訴願決定以之作為決定基礎而認原處分並無違誤之處，自無足採。退步言之，以反面解釋，非正式民調仍應具備一般常見民調資料之外觀，足以使人一望即知該資料為經過統計、彙整之民意取向。

01 3、次查，系爭文章僅載有「封關前民調」、「選前民調」等文
02 字，並未見有任何彙計各縣市選民之意見之情形，由以其全
03 文大都係「國民黨……坐三機會很大」、「民進黨……保二
04 沒有問題」、「選前預估，縣市長總得票數國民黨領先民進
05 黨」等語，均屬撰文者張枝明個人對於選情之評估及判斷，
06 況觀諸系爭文章，並未指明任何該次縣市長參選人之姓名或
07 任何特定縣市之民眾意見，除無如一般民調資料有公布彙計
08 方式或出處之記載，亦無引用任何媒體、民間或政黨等民調
09 中心之資料作為評論依據。是以一般理性謹慎之人均可明知
10 系爭文章僅為撰文者本身之選前趨勢評估，絕不至於視為將
11 民眾有關候選人或選舉所為之意見表達予以彙計公開之行為
12 。

13 4、換言之，原告刊登之系爭文章並未在選舉最後階段（即於投
14 票日前10日起至投票時間截止前）以任何民意調查資料影響
15 選民原有之正確判斷，進而影響選舉結果。被告及中選會未
16 見及此，徒以原告刊登之系爭文章內容載有「封關前民調」
17 「選前民調」等詞即遽然望文生義，忽視公職人員選舉罷
18 免法第53條第2項規定之立法意旨及適用範圍，以致其認事
19 用法均有不當，要無可採。

20 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

21 三、被告答辯及聲明：

22 (一)答辯要旨：

23 1、本件107年地方公職人員選舉係以107年11月24日為投票日期
24 ，原告真晨報業有限公司於107年11月16日以其發行之真晨
25 報刊登報導系爭文章，有檢舉人提供之文章內容為憑，上開
26 刊登報導之行為、日期及實際文字內容且為原告及系爭文章
27 撰稿人之陳述意見書所不爭，案經被告第89次委員會議審視

上開陳述意見書及系爭文章內容，並參照中選會101年1月9日中選法字第1010020059號及103年12月1日中選法字第1030002746號函釋意旨，認定原告有於投票日前10日內（107年11月14日至11月23日）報導及散布有關選舉民意調查資料之事實，違反公職人員選舉罷免法第53條第2項之規定，被告乃依同法第110條第5項及第6項規定要件，就原告真晨報業有限公司及其代表人即原告劉于菁分別裁處法定最低罰鍰50萬元，於法並無不合。

2、原告主張公職人員選舉罷免法第53條第2項之「民意調查資料」，應以具備同條第1項之「負責調查單位及主持人、辦理時間、抽樣方式、母體數、樣本數及誤差值、經費來源」等要件為前提，系爭文章雖有「封關前民調」、「選前民調」等文字，惟實際並未引用任何符合上開定義之「民意調查資料」，且文章內就相關政黨於各縣市之得票數說明，均屬撰文者張枝明個人對於選情之評估及判斷，是原告刊登系爭文章，自無違反公職人員選舉罷免法第53條第2項之規定云云。惟按公職人員選舉罷免法第53條第2項立法目的，係確保選舉公平公正，避免任何人在選舉最後階段藉民意調查資料影響選民判斷及選舉結果，倘非正式民意調查資料不在規範內，將予投機者可乘之機，致立法目的無以成就，因此解釋上自應認為「民意調查資料」並不以公職人員選舉罷免法第53條第1項所定者為限（臺北高等行政法院97年度訴字第2594號判決、中選會101年1月9日中選法字第1010020059號函釋參照）。又公職人員選舉罷免法第53條第2項所謂「有關候選人或選舉之民意調查資料」，係指將民眾有關候選人或選舉所為之意見表達，予以彙計公開之行為而言，至於其彙計之方法與公開之形式，則非所問。因此，以非學理所稱

民意調查方法取得，或持不實資料，以具民意調查性質之外觀，將有關候選人或選舉之資料予以發布，仍有上開規定之適用（最高行政法院102年度判字第321號判決、中選會103年12月1日中選法字第1030002746號函釋參照）。是原告上開所訴，顯係對法條規範意旨及適用多有誤解。

3、原告真晨報業有限公司及劉于菁係登記有案之傳媒公司及其負責人，以所發行之傳統紙質媒體仍具一定之資訊傳播影響力，允應維護其報導內容之真實性、公正性及客觀性。系爭文章固未提及相關民調出處及具體呈現調查數據，惟細究其「封關前民調，國民黨新北市、臺中市、高雄市三都領先民進黨」、「民進黨桃園市、臺南市民調大幅超前」及「選前民調如果沒有變化」等文字內容，已明確表達特定政黨於特定選舉區之勝選態勢，並足以使具一般智識之大眾相信此為相關民意調查之結果，則原告刊登報導系爭文章之行為，實已構成干擾社會大眾視聽，影響選民自主之投票環境及選舉公平公正性。是原告所謂一般人均可明知系爭文章僅為撰文者本身之選前趨勢評估，並未影響選民判斷之說，要屬無稽。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：原告真晨報業有限公司於107年11月16日在其所發行之真晨報刊登系爭文章，有無違反公職人員選舉罷免法第53條第2項規定？被告依同法第110條第5項及第6項分別裁處原告真晨報業有限公司及其代表人即原告劉于菁各50萬元罰鍰，是否適法？

五、本院的判斷：

（一）前提事實：如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造分別陳述在卷，並有系爭文章（原處分卷第1-2頁）、被告第89次委員

會議紀錄節本（原處分卷第3-6頁）、被告108年6月19日高市選四字第1083450131號及第0000000000號裁處書（原處分卷第7、8頁）、中選會108年10月1日108年中選訴字第24號及第25號訴願決定書（原處分卷第29-33、34-38頁）附卷可稽，堪予認定。

(二)應適用的法令：

1、公職人員選舉罷免法：

(1)第2條第2款：「本法所稱公職人員，指下列人員：……二、地方公職人員：直轄市議會議員、縣（市）議會議員、鄉（鎮、市）民代表會代表、直轄市山地原住民區（以下簡稱原住民區）民代表會代表、直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長、原住民區長、村（里）長。」

(2)第53條：「（第1項）政黨及任何人自選舉公告發布及罷免案成立宣告之日起至投票日10日前所為有關候選人、被罷免人或選舉、罷免民意調查資料之發布，應載明負責調查單位及主持人、辦理時間、抽樣方式、母體數、樣本數及誤差值、經費來源。（第2項）政黨及任何人於投票日前10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。」

(3)第110條第5項、第6項：「（第5項）違反第53條或第56條規定者，處新臺幣50萬元以上500萬元以下罰鍰；違反第56條規定，經制止不聽者，按次連續處罰。（第6項）政黨、法人或非法人團體違反第52條第1項、第2項規定者，依第1項規定，併處罰其代表人及行為人；違反第53條或第56條規定者，依前項規定，併處罰其代表人及行為人。」

2、依上開規定，投票日前10日起至投票時間截止前，政黨及任

何人均不得發布有關候選人或選舉之民意調查資料，對於該民意調查資料加以報導、散布、評論或引述，亦予禁止。至所謂「民意調查資料」，法文既未明定以同條第1項所定「載明負責調查單位或主持人、辦理時間、抽樣方式、母體數、樣本數及誤差值、經費來源」之民意調查資料為限，且參酌公職人員選舉罷免法第53條第2項規定之立法目的，係為保障選舉之公平與公正，避免任何人在選舉最後階段，藉由民意調查資料影響選民之判斷，進而影響選舉結果，若認非屬同條第1項之非正式民意調查資料不在規範之內，將予投機者可乘之機，致立法目的無以成就，因此解釋上自應認為上述之「民意調查資料」並不以公職人員選舉罷免法第53條第1項所定者為限，尚包含非正式之民調資料在內。

(三)原告真晨報業有限公司於107年11月16日在其所發行之真晨報刊登系爭文章，違反公職人員選舉罷免法第53條第2項規定，被告依同法第110條第5項及第6項分別裁處原告真晨報業有限公司及其代表人即原告劉于菁各50萬元罰鍰，並無違誤：

1、經查，107年地方公職人員選舉投票日為當年11月24日，原告真晨報業有限公司於107年11月16日在其所發行之真晨報刊登系爭文章，內容略以：「……封關前民調，國民黨新北市、臺中市、高雄市三都領先民進黨，坐三機會很大，民進黨桃園市、臺南市民調大幅超前保二沒有問題。……。換言之，選前民調如果沒有變化，國民黨攻下新北、臺中、高雄三都，民進黨守住桃園與臺南兩都，……。」等語，此為兩造所不爭，並有系爭文章附原處分卷（第1-2頁）可佐，足認原告真晨報業有限公司確有報導、散布民意調查資料無訛。是被告依其108年5月22日第89次委員會議審議結果，認定

原告真晨報業有限公司於投票日前10日報導、散布民調，違反公職人員選舉罷免法第53條第2項規定，依同法第110條第5項及第6項規定，分別以108年6月19日高市選四字第1083450131號及第0000000000號裁處書，裁處原告真晨報業有限公司及其代表人即原告劉于菁各50萬元罰鍰，洵屬有據。

2、原告雖主張系爭文章固有「封關前民調」、「選前民調」之用語，然並未見有任何彙計各縣市選民意見之情形，亦無引用任何媒體、民間或政黨等民調中心之資料作為評論依據，僅為撰文者個人對於選情之評估及判斷，且該「民調」亦非公職人員選舉罷免法第53條第1項所定正式之民意調查資料云云。惟按公職人員選舉罷免法第53條第2項之立法目的，係在維護選舉之公正，蓋於投票日前10日，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，為避免投票日前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，並動搖選民之主觀信念，不論該等資料是否屬實或客觀，於投票日前10日內發布，選民並無足夠之時間予以分辨，其他候選人亦無充分時間得以釐清，如放任其散布，自有違選舉之公正。則本件原告真晨報業有限公司於107年11月16日在其所發行之真晨報刊登系爭文章，姑不論其所謂「……封關前民調，國民黨新北市、臺中市、高雄市三都領先民進黨，坐三機會很大，民進黨桃園市、臺南市民調大幅超前保二沒有問題。……。換言之，選前民調如果沒有變化，國民黨攻下新北、臺中、高雄三都，民進黨守住桃園與臺南兩都，……」是否為真實或客觀，核已明確表達特定政黨於特定選舉區之勝選態勢，並足以使具一般智識之大眾相信此為相關民意調查之結果，則原告真晨報業有限公司刊登報導系爭文章之行為，實已構成干擾社會

大眾視聽，影響選民自主之投票環境及選舉公平公正性；況且，公職人員選舉罷免法第53條第2項所謂之「民意調查資料」並不以同條第1項所定者為限，已如前述，原告徒以上詞為辯，委無可採。

3、綜上所述，原告主張均無可採，從而被告以原告真晨報業有限公司於投票日前10日內報導、散布有關選舉之民意調查資料，違反公職人員選舉罷免法第53條第2項規定，依同法第110條第5項及第6項規定，並斟酌原告真晨報業有限公司及其代表人劉于菁之違法情節，分別裁處原告真晨報業有限公司及其代表人即原告劉于菁最低額度各50萬元罰鍰，並無違誤；訴願決定予以維持，亦無不合。原告起訴意旨求為均予撤銷，為無理由，應予駁回。又本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

六、判決結論：本件原告之訴為無理由，爰判決如主文。

中華民國 109 年 2 月 19 日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官 蘇 秋 津

法官 孫 國 禎

法官 邱 政 強

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

01 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
02 條第1項但書、第2項）

03 04 得不委任律師為訴訟 05 代理人之情形	06 所 需 要 件
07 08 （一）符合右列情形 09 之一者，得不 10 委任律師為訴 11 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。 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。
16 17 （二）非律師具有右 18 列情形之一， 19 經最高行政法 20 院認為適當者 21 ，亦得為上訴 22 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。
27 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。

中 華 民 國 109 年 2 月 19 日
書記官 黃 玉 幸