

(三) 院台訴字第 1073250001 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1073250001 號

訴願人：○○○○股份有限公司

代表人：○○○

訴願人因違反政治獻金法事件，不服原處分機關 106 年 11 月 8 日院台申肆字第 1061833804 號裁處書所為處分，提起訴願，本院決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

訴願人於 104 年 11 月 30 日捐贈 105 年立法委員擬參選人○○○（下稱受贈人）政治獻金新臺幣（下同）10 萬元，其前一（103）年度財務報表之保留盈餘為-3,482,772 元，捐贈時為政治獻金法（下稱本法）第 7 條第 1 項第 3 款規定之「有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業」，依法不得捐贈政治獻金。原處分機關爰依本法第 29 條第 2 項規定，以旨揭號裁處書裁處罰鍰 20 萬元。該裁處書於 106 年 11 月 10 日送達，訴願人就其所受處分不服，於同年 12 月 7 日提起訴願到院，案經原處分機關檢卷答辯。茲摘敘訴辯意旨於次：

一、訴願意旨略謂：

- （一）訴願人於前一（103）年度資產負債表之保留盈餘為負數，惟 104 年 11 月 30 日捐贈時，依公司 103 年營利狀態，該期稅後純益為 658,572 元，嗣後各年度公司營運績效亦有成長，以 104 年度、105 年度營利狀態為例，各該期稅後純益分別為 637,664 元、411,445 元，顯證營運年年獲利。原處分機關依制式法條文字論斷，而未綜觀營利事業實質營運成效，據以判斷營運績效及公司成長情形，僅拘限於財務報表揭示保留盈餘之正負值，未知悉事業營運環境，亦未能充分瞭解事業盈餘是否用以彌補以前年度累積虧損為資金調度運用營運策略之一，據以為裁處之依據，顯失公允。
- （二）企業經營固然係以為股東創造長期永續之最大價值為目標，扶助社會弱勢族群，為國舉才亦為現今企業應負之社會責任。惟傳統企業績效衡量仍偏重於財務最終結果，其評價方法失之偏頗，卻為本法列為衡量企業財力觀點之一，而將企業前一年度資產負債表之保留盈餘為負數，累積虧損尚未依規定彌補之營利事業，不得捐贈政治獻金列為規範之一。以現今觀點，恐失之千里，蓋企業與股東權益價值來自於其短期營運策略之獲利能力與長期發展策略之獲利成長率，均非以資產負債表之保留盈餘為正負數據以論斷，保留盈餘數字之表徵僅為企業曾否獲利而未予以分配股東或依法提列為各項盈餘公積而已，難以合理且整體衡量反應營利事業之財務能力。是以，逕依制式法條文字論斷，而未綜觀營利事業之行業特性與實質營運成效，據以判斷營運績效與營利事業之財務能力，僅拘限於財務報表揭示虧損與否，而限制企業為國舉才之社會責任，且訴願人實質營運年年有盈餘，尚有實力得以小額捐贈方式支持賢達人士參政，原處分機關對訴願人之裁處，顯失公允，亦難令人心服，請重新衡量酌處。
- （三）本法立法目的係為規範及管理政治獻金，促進國民政治參與，確保政治活動公平及公正，健全民主政治發展，故鼓勵企業、團體及個人為小額捐款。惟原處分機關對形式上有違反本法之虞者，大多未探究捐款者之奉獻與為國舉才心意，歷來大多以捐贈人之行為「縱非出於故意，仍有應注意並能注意，而不注意」為由，而依行政罰法第 7 條第 2 項規定，及本法相關規定據以裁處，且不論捐贈金額為 5 千元或 10 萬元，均以同一標準查核，並予以裁處，顯有違比例原則。又訴願人絕無以故意違法，或知其不可為而為之舉而陷參選人於不義及使訴願人受原處分機關裁處之必要，而行捐款之實，此種損人不利己之舉，諒為任何人所不為。
- （四）基於上列客觀事實，請重新考量並以比例原則，依行政罰法第 8 條、第 18 條第 1 項及第 3

項之規定，酌減原處分罰鍰金額，或撤回原處分，以為公允。

二、答辯意旨略謂：

- (一)按本法第 7 條第 1 項第 3 款規定，有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業，不得捐贈政治獻金。其立法目的係考量企業以營利為目的，累積虧損之企業捐贈政治獻金有違常理，使股東權益更形受損，不利企業存立發展，爰予明文禁止。同條第 2 項規定：「前項第三款所定累積虧損之認定，以營利事業前一年度之財務報表為準。」又依內政部 99 年 11 月 29 日台內民字第 09902301811 號函釋，有關累積虧損營利事業之認定標準，係以資產負債表之「保留盈餘或累積虧損」為判斷準據。經查訴願人 104 年 11 月 30 日捐贈政治獻金時，是否為累積虧損之營利事業，自應以其捐贈前一（103）年度之財務報表為準據。訴願人 103 年度財務報表之保留盈餘為-3,482,772 元，核屬有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業，依法自不得捐贈政治獻金。至於營利事業是否為累積虧損與當年度是否獲利繳稅係屬二事。訴願人主張原處分機關依制式法條文字論斷，僅侷限於財務報表揭示保留盈餘之正負值，據以為裁處之依據，顯失公允云云，容對本法規定誤解。
- (二)次按本法立法目的係為規範及管理政治獻金，促進國民政治參與，確保政治活動公平及公正，健全民主政治發展，故本法第 7 條第 1 項各款明定不得捐贈政治獻金之個人、政黨、人民團體及營利事業。查本法自 93 年 3 月 31 日公布施行迄今已十餘年，訴願人欲捐贈政治獻金，自應注意本法相關規定，俾使捐贈合法，且訴願人曾於 97 年捐贈政治獻金，對於本法規定，只需稍加注意，即可瞭解。是以，訴願人之代表人為系爭捐贈時，未確實瞭解法律規定，即貿然捐贈政治獻金，縱非違反本法之故意，亦難謂無過失。
- (三)復按行政罰法第 8 條本文：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。」之規定，係指行為人不知法規所「禁止」或「要求應為」之行為或不行為義務為何而言，並非指違反行政法上義務行為人必須要對自己的行為究係違反何法規之具體規定有所認知。是以行為人如已知悉法規所禁止或要求應為之行為義務為何，行為人即已具備違法性認識。又本法業已施行十餘年，且訴願人曾於 97 年間捐贈政治獻金，訴願人對於本法之規範自難謂有不知之情事，本院依本法第 29 條第 2 項規定，按其捐贈之金額 10 萬元，處以 2 倍之罰鍰即 20 萬元，尚無違法或不當。是訴願人以行政罰法第 8 條、第 18 條第 1 項及第 3 項之規定冀求酌減或撤回，顯難憑採。至訴願人稱不論違法捐贈 5 千元或 10 萬元者，兩者依本法第 29 條第 2 項規定，僅能按其捐贈之金額，處以 2 倍之罰鍰，顯有違比例原則云云，此乃立法機關之立法考量結果，非執行機關所得置喙。

理 由

- 一、按本法第 7 條第 1 項第 3 款、第 2 項規定：「得捐贈政治獻金者，以下列各款以外之個人、政黨、人民團體及營利事業為限：……三、有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業。……。」「前項第三款所定累積虧損之認定，以營利事業前一年度之財務報表為準。」第 29 條第 2 項規定：「違反第 7 條第 1 項、……規定捐贈政治獻金者，按其捐贈之金額處 2 倍之罰鍰。但最高不得超過新臺幣 100 萬元。」又有關累積虧損營利事業之認定標準，係以資產負債表之「保留盈餘或累積虧損」為判斷準據（內政部 99 年 11 月 29 日台內民字第 09902301811 號函釋意旨參照）。
- 二、訴願人為系爭政治獻金捐贈時，前一（103）年度之保留盈餘為-3,482,772 元，係屬有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業，此有財政部○○國稅局○○稽徵所 105 年 11 月 23 日○○國稅○○營字第 1051265601 號書函檢送之訴願人營利事業資產負債表附原卷可稽，訴願人屬有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業，其違法事證明確。原處分機關以訴願人之捐贈行為，違反本法第 7 條第 1 項第 3 款規定，爰依本法第 29 條第 2 項規定，裁處罰鍰 20 萬元，於法洵屬有據。訴願人以前揭理由請求撤銷原處分或減輕罰鍰金額，經查：
 - (一)訴願人為系爭政治獻金捐贈時，前一（103）年度營利事業資產負債表之保留盈餘為-3,482,772 元，依前揭內政部 99 年 11 月 29 日函釋意旨，其仍屬於「有累積虧損尚未依規定彌補之營

利事業」，而有本法第 7 條第 1 項第 3 款之適用。訴願人主張其營運年年獲利，原處分機關未綜觀營利事業實質營運成效，以判斷營運績效及公司成長情形，逕依法條文字拘限於財務報表所揭示保留盈餘之正負值，據以為裁處之依據，顯失公允，亦限制企業為國舉才之社會責任云云，尚非屬阻卻違法事由。是訴願主張，不足採據。

(二) 按行政罰法第 7 條第 1 項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」所謂故意，係指行為人對於構成處罰之行為，明知並有意使其發生，或預見其發生而其發生並不違反其本意而言；所謂過失，係指行為人雖非故意，但按其情節應注意並能注意，而不注意者，或行為人對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發生者而言。縱行為人之行為非出於故意，仍有按其情節應注意並能注意，而不注意之過失。其過失行為依據上開行政罰法第 7 條第 1 項規定，仍應予處罰。另按行政罰法第 7 條第 2 項規定：「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。」依上開規定可知，公司違反行政法上義務者，其代表人之故意或過失，推定為公司之故意、過失，公司即須對此行為負責。查訴願人代表人本應注意訴願人之盈虧實況決定是否捐贈獻金，事實上亦有注意之可能，從而其疏於注意仍以訴願人名義捐贈政治獻金，按其情節，縱無違反本法之故意，仍有應注意並能注意，而不注意之過失，依上開行政罰法規定，仍應予處罰。

(三) 次按行政罰法第 8 條規定，「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」亦即行為人不得以不知法規而否認其有故意或過失，並主張減輕或免除其行政處罰責任。惟行為人如確不知法規，因而不知其行為違反行政法上義務，因其可非難程度較低，在此情形下，立法者賦予行政機關得按具體事實情況，予以減輕處罰或免除處罰，此等行政裁量，係法律許可行政機關行使職權時，得為之判斷。查法律經總統公布施行後，人民即有遵守之義務，且查詢本法規定尚非難事，僅須稍加注意即可避免違反上開規定。況政治獻金受贈人所開立與捐贈人之「擬參選人政治獻金受贈收據」內，均附記相關提醒文字，告知捐贈人得上網下載「政治獻金捐贈者自我檢測表」，並依所列項目自我檢測是否符合捐贈資格。再者，訴願人亦曾於 97 年捐贈政治獻金。是以，尚難認訴願人有不知本法存在之情事，而得適用行政罰法第 8 條但書規定，予以減輕或免除處罰。

(四) 復按行政罰法第 18 條第 1 項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」然「……行政罰法第 18 條第 1 項……規定僅適用於行政機關就裁處罰鍰享有裁量權之情形，行政機關如無裁量權，即應依法律裁處唯一之法定罰鍰。」(法務部 97 年 9 月 9 日法律字第 0970028637 號函釋可資參考)查本法第 29 條第 2 項規定，係按其捐贈之金額處 2 倍之罰鍰，依上開說明，原處分機關並無審酌行政罰法第 18 條第 1 項規定對訴願人裁罰予以減免之裁量權。從而訴願人主張原處分機關不論捐贈金額多寡，均依本法第 29 條第 2 項規定，按捐贈之金額處 2 倍之罰鍰，顯有違比例原則，應適用行政罰法第 18 條第 1 項規定減輕或免除處罰云云，無足憑採。

(五) 綜上，本件原處分機關業經審酌相關具體情節，爰依本法第 29 條第 2 項規定，按其捐贈金額 10 萬元之 2 倍，裁處罰鍰 20 萬元，並無違法或不當之處，應予維持。

三、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	孫大川
委員	仇桂美
委員	林明鏘
委員	吳秦雯

委員 洪 文 玲
委員 黃 武 次
委員 廖 健 男
委員 趙 昌 平
委員 劉 興 善

中 華 民 國 1 0 7 年 1 月 2 5 日