

## (十)院台訴字第 1063250047 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1063250047 號

訴願人：○○○

訴願人○○○因違反政治獻金法事件，不服本院 105 年 12 月 6 日院台申肆字第 1051834530 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

緣訴願人○○○於 103 年 9 月 2 日登記為 103 年○○市議員候選人，前經本院許可設立政治獻金專戶在案，為 103 年直轄市議員擬參選人。訴願人於 103 年 11 月 18 日收受 103 年○○市議員候選人○○○(下稱捐贈人)捐贈之政治獻金新臺幣(下同) 50 萬元時，兩人為同一種選舉擬參選人，其違法收受該政治獻金後未善盡查證義務，依政治獻金法(下稱本法)第 15 條第 1 項規定於收受後 1 個月內返還捐贈者，亦未就逾期或不能返還者，於收受後 2 個月內繳交本院辦理繳庫，且收受後未存入專戶，而存入訴願人之私人帳戶，又未開立收據及故意為不實之申報。本院爰依本法第 30 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 3 款、第 4 款及行政罰法第 24 條規定，裁處罰鍰 20 萬元；另依本法第 30 條第 2 項規定，沒入違法收受之政治獻金 50 萬元。該裁處書於 105 年 12 月 7 日送達，訴願人就其所受處分不服，於 106 年 1 月 3 日向本院提起訴願，案經本院公職人員財產申報處檢卷答辯。茲摘敘訴辯意旨於次：

一、 訴願意旨略謂：

- (一) 訴願人與簽署系爭 50 萬支票之捐贈人，並非同一直轄市、亦非相同選區之擬參選人(註：訴願人係「○○市○○區」選區；捐贈人則為「○○市○○區」選區)，二者選區不同，亦非同一直轄市，故毫無利害關係可言。
- (二) 本法所指「同一種選舉擬參選人」，是否限於同一選區或未限同一選區？文義不明，而訴願人並非專業諳法之人。本法第 7 條第 1 項第 5 款之立法目的應係為避免於相同選區之同一種選舉擬參選人，彼此防止弊端而禁止互相捐贈，以避免影響選舉公平性，故此條規範應係解為於相同選區之同一種選舉擬參選人互相不得捐贈政治獻金，才符立法目的之法條意旨。訴願人疏未辦理政治獻金之申報，並非訴願人基於故意所為，訴願人收受支票之流向一查即知，再愚再笨之人都不可能明知道支票之流向必定是一清二楚，卻甘冒隱瞞不申報，而自陷處罰之風險，純粹是法條文義不明，才讓人民誤認法條意旨所致之疏誤。
- (三) 捐贈人開立的支票是在 103 年 11 月 18 日交付，當時距離投票日 103 年 11 月 29 日，非常接近，任何候選人都忙碌於選前最後衝刺，如此繁忙之情下，疏未申報在所難免，絕非故意不申報而違反，縱認應處罰訴願人，亦應按行政罰法第 8 條但書規定，減輕或免除對訴願人之處罰。且訴願人與開立支票之捐贈人，皆各自於自己選區未順利當選，訴願人心情極大受挫與沮喪，選後忙碌於向支持者道歉，及處理卸任事務等，曾考慮退還該款項與捐贈人，又慮及捐贈人也是落選後身心疲累而延誤退還，請體諒落選者之處境，賜予落選後之訴願人更正補報，或是雙方退還而予救濟之機會。

二、 答辯及補充答辯意旨略謂：

- (一) 按公職人員選舉罷免法第 38 條第 1 項第 1 款規定，選舉委員會發布之選舉公告，須載明「選舉種類」、名額、「選舉區之劃分」、投票日期及投票起、止時間等；次按公職人員選舉罷免法施行細則第 22 條規定，本法第 38 條第 1 項所定各種公告之發布，依下列之規定「一、立法委員選舉：…。二、直轄市議員、直轄市長選舉：…。三、縣(市)議員、縣(市)長選舉：…。四、鄉(鎮、市)民代表、原住民區民代表、鄉(鎮、市)長、原住民區長及村(里)長選舉：…。」另按公職人員選舉罷免法第 36 條第 1 項規定：「地

方公職人員選舉，其選舉區依下列規定：一、直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表、原住民區民代表選舉，以其行政區域為選舉區，並得在其行政區域內劃分選舉區；…。」同法第 37 條規定第 2 項規定：「…選舉區，應斟酌行政區域、人口分布、地理環境、交通狀況、歷史淵源及應選出名額劃分之。」足見「選舉種類」與「選舉區」分屬二事，其意甚明，不容混為一談。

- (二) 再按本法第 7 條第 1 項第 5 款之立法意旨，係為避免同一種選舉擬參選人之間，利用捐贈政治獻金，影響選舉結果或期約賄選，爰參酌 96 年 11 月 7 日修正前公職人員選舉罷免法第 45 條之 2，為杜絕候選人為他日政治上之利益變相助選等流弊，予以限制「『同一種』選舉擬參選人」之間不得接受競選經費捐助，究其法條用語，堪稱明確，既未區分是否為「『同一縣市』選舉擬參選人」，亦不問是否為「『同一選舉區』選舉擬參選人」。揆諸上揭公職人員選舉罷免法相關規定，復參照中央選舉委員會 103 年 8 月 21 日中選務字第 1033150145 號公告「103 年直轄市長、縣(市)長、直轄市議員、縣(市) 議員選舉之選舉種類、名額、選舉區之劃分、投票日期、投票起止時間及競選經費最高金額等事項」，載明：「一、選舉種類：(一) 直轄市長：…。(二) 縣(市)長：…。(三) 直轄市議員：…。(四) 縣(市) 議員：…。三、選舉區劃分…：○○市第 7 選舉區，範圍：樹林區、○○區、土城區、三峽區。…○○市第 1 選舉區，範圍：○○區。…。」，同為彰顯「選舉種類」與「選舉區」之迥異，而訴願人既依上開選舉公告參與直轄市議員選舉，並於 103 年 9 月 2 日辦理○○市第 1 選舉區候選人登記，對上揭規定與公告內容理當有所知悉；矧查捐贈人亦於同年月日辦理○○市第 7 選舉區候選人登記，此有卷附中央選舉委員會 103 年直轄市議員選舉候選人登記彙總表可參，從而訴願人於 103 年 11 月 18 日收受系爭捐贈時，即可查知捐贈人是否為同一種選舉擬參選人，惟訴願人疏於查詢，亦未依限辦理返還或繳庫，違反本法第 15 條第 1 項規定，洵屬有據。爰此，訴願人辯稱此條規範應解為於相同選區之同一種選舉擬參選人互相不得捐贈政治獻金之主張，自屬誤解上開規定，尚難憑採。
- (三) 另按擬參選人收受同一種選舉擬參選人捐贈之政治獻金，應於收受後 1 個月內返還或於 2 個月內繳交受理申報機關辦理繳庫，本法第 15 條第 1 項定有明文。查訴願人前於 104 年 9 月 3 日就違反本法乙案向本院提出陳述意見時陳稱，曾口頭告知捐贈人日後將退還該款，嗣於 106 年 1 月 6 日提起本件訴願時又稱，曾考慮退還該捐贈款項但因慮及捐贈人落選後身心疲累而延誤退還等云云，然均無礙於本案已罹 1 個月內返還期限或 2 個月內繳庫期限而違反本法第 15 條第 1 項之認定。
- (四) 查臺灣新北地方法院檢察署隨函檢附之「收據」，載明「本人○○○茲親領○○○先生所開立○○○○○○分行支票乙張（票號 IJ9533818），金額新台幣伍拾萬元整，作為贊助市議員選舉總部設備經費，為恐空口無憑，特立此據，以資證明。此致捐贈人○○○先生。立收據人：○○○。地址：○○市○○路○○巷○○號。身分證字號：○○○○。中華民國 103 年 11 月 18 日」，並經訴願人簽名與按捺指印。是訴願人收受同一種選舉擬參選人捐贈人贊助市議員選舉總部設備經費 50 萬元，以訴願人曾於 94 年至 103 年間分別開立「第 16 屆○○縣議員擬參選人○○○政治獻金專戶」、「第 17 屆○○縣議員擬參選人○○○政治獻金專戶」及「103 年○○市議員擬參選人○○○政治獻金專戶」之經驗觀之，理應知悉系爭捐贈為對從事競選活動之個人所提供之無償給付，屬本法第 2 條第 1 款規定之政治獻金，惟於申報政治獻金會計報告書時卻未予登載系爭捐贈收入，對於構成違規之事實，明知並有意使其發生，而為不實之申報。又訴願人未將系爭支票存入專戶而存入私人名義帳戶，且未開立符合政治獻金查核準則第 50 條所定格式之政治獻金受贈收據等節，訴願人雖稱係選舉繁忙所致，絕非故意違反，惟法律經總統公布施行後，人民即有遵守之義務，是訴願人開立專戶收受政治獻金，本應注意有無違反相關法令規定，又查詢本法規

定尚非難事，僅須稍加注意即可知悉、明瞭，從而上開違法情節縱非出於故意，仍有應注意並能注意，而不注意之過失，其過失行為依據行政罰法第 7 條第 1 項規定，仍應予處罰。

- (五) 本法自 93 年 3 月 31 日公布施行迄今，期間政府已舉辦多次選舉，衡諸訴願人曾數度參與地方公職人員選舉，並依法分次開立前揭三個專戶收受政治獻金，對於收受對象之禁止、收受後應存入專戶、開立符合格式之受贈收據及誠實申報會計報告書等相關規定，理應有相當之瞭解。惟訴願人竟未查悉相關法令規定，繼而違反上開規範義務，難認其有得減輕或免除其行政責任之必要，是訴願人主張不諳法令，顯為卸責，洵無足採。
- (六) 訴願人前經本院 103 年 7 月 21 日院台申肆字第 1031803012 號函許可自 103 年 7 月 17 日起設立專戶收受政治獻金，選舉投票日後，於 104 年 1 月 12 日申報政治獻金會計報告書，卻獨漏未申報該筆政治獻金。查其出於一個隱匿該筆政治獻金之決意而違反誠實申報之規範義務，自難期待其踐行存入專戶、開立收據及查證暨對不符規定收受政治獻金之依限返還或繳庫等義務，雖其違反數個行政法上之作為義務，惟就政治獻金公開透明之規範目的、具體個案之事實情節、主觀犯意及期待可能性等因素綜合判斷，整體評價為故意不實申報之一行為，爰依行政罰法第 24 條之規定裁罰。復次，衡酌其已依限於選舉投票日後 3 個月內申報政治獻金會計報告書、違反上開規定所生之影響及應受責難之程度，並考量違反行政法上義務所得之利益亦得予以沒入，又漏未申報之筆數僅為單筆等情，爰依本法第 30 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 3 款、第 4 款及行政罰法第 24 條規定，裁處罰鍰 20 萬元；另依本法第 30 條第 2 項規定，沒入違法收受之政治獻金 50 萬元，誠屬有據，於法並無不合。

#### 理 由

- 一、按本法第 7 條第 1 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：……五、其他政黨或同一種選舉擬參選人。但依法共同推薦候選人政黨，對於其所推薦同一組候選人之捐贈，不在此限。」、第 8 條規定：「政黨、政治團體及擬參選人不得收受前條所定得捐贈者以外對象之政治獻金。」、第 15 條第 1 項規定：「政黨、政治團體及擬參選人收受政治獻金，應查證是否符合第七條第一項、前條、……規定；其不符合者，除不符合第七條第一項第七款至第九款規定者不得返還外，餘均得於收受後一個月內將政治獻金之一部或全部返還；逾期或不能返還者，應於收受後二個月內繳交受理申報機關辦理繳庫。……」、第 30 條第 1 項第 1 款至第 4 款：「一、違反第十條第二項規定，未將收受之政治獻金存入專戶。」、「二、違反第十一條第一項前段規定，未開立收據。」、「三、違反第二十一條第一項……規定，……或故意為不實之申報」、「四、……違反第十五條第一項規定，未將政治獻金依限繳交受理申報機關辦理繳庫。但已依第七條第四項規定盡查證義務者，不在此限。」及同條第 2 項規定「有前項第一款、第四款、第七款或第十款所定之情事者，其違反之政治獻金得沒入之；如全部或一部不能沒入時，追徵其價額。」又依行政罰法第 24 條第 1 項及第 2 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。」、「前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。」
- 二、按政治獻金，指對從事競選活動或其他政治相關活動之個人或團體，無償提供之動產或不動產、不相當對價之給付、債務之免除或其他經濟利益，但黨費、會費或義工之服務，不包括在內，本法第 2 條第 1 款定有明文。另按內政部 99 年 8 月 5 日台內民字第 09901493831 號及台內民字第 09901493832 號函略以，舉凡基於政治活動之目的，直接或間接對於政黨、政治團體及擬參選人為金錢、物品或其他經濟利益之無償提供或交付等，均屬政治獻金之範疇。查訴願人參與 103 年直轄市議員選舉，於 103 年 9 月 2 日辦理○○市第 1 選舉區候選人登記，此有原處分卷附中央選舉委員會網站公布 103 年直轄市議員選舉候選人登記彙總表足

參。其前經本院 103 年 7 月 21 日院台申肆字第 1031803012 號函許可設立「103 年○○市議員擬參選人○○○政治獻金專戶」（中華郵政股份有限公司○○郵局，帳號：郵政劃撥○○○○）收受政治獻金，並於 104 年 1 月 12 日申報政治獻金會計報告書。另捐贈人曾開立付款行為○○○○○○分行、票號為○○○○號、金額為 50 萬元之支票一張交與訴願人，作為贊助其○○市議員選舉總部設備經費之用，經訴願人於 103 年 11 月 18 日開立「收據」，載明「本人○○○茲親領○○○先生所開立○○○○○○分行支票乙張（票號○○○○），金額新台幣伍拾萬元整，作為贊助市議員選舉總部設備經費」等語，並經訴願人簽名與按捺指印，交捐贈人收執等情，亦經 104 年 11 月 18 日臺灣高等法院 104 年選上訴字第 16 號確定判決所肯認，並有卷附臺灣新北地方法院檢察署 104 年 5 月 29 日新北檢榮瑠 104 蒞 9255 字第 21893 號函文檢送之「收據」可稽，訴願人亦不爭執。原處分機關復查明，訴願人收受後未存入前揭經本院許可之政治獻金專戶，而存入訴願人之私人帳戶（○○市○○區農會，戶名：「○○○」，帳號：「○○○○○○」），又未依本法規定開立符合政治獻金查核準則第 50 條所定格式之政治獻金受贈收據，及故意為不實之申報。訴願人與捐贈人既已分別登記為 103 年直轄市議員候選人，依上開法令函釋，兩人均屬「同一種選舉擬參選人」，訴願人依法即不得收受上開政治獻金之捐贈。訴願人違反本法第 15 條第 1 項、第 10 條第 2 項、第 11 條第 1 項及第 21 條第 1 項等規定，事證明確，堪予認定。

三、次按內政部 93 年 11 月 5 日台內民字第 0930070993 號函及 99 年 10 月 12 日台內民字第 0990191574 號函略以，本法第 7 條第 1 項第 5 款所稱之「同一種選舉擬參選人」，係參酌 96 年 11 月 7 日修正前公職人員選舉罷免法第 45 條之 2 有關候選人不得接受同一種選舉其他候選人競選經費之捐助之規定訂定，其立法意旨為避免同一種選舉候選人之間，利用捐贈競選經費，影響選舉結果或期約賄選等。復依公職人員選舉罷免法之相關規定，「選舉種類」及「選舉區」之意義，尚屬有間，且參照中央選舉委員會 103 年 8 月 21 日中選務字第 1033150145 號公告「103 年直轄市長、縣(市)長、直轄市議員、縣(市)議員選舉之選舉種類、名額、選舉區之劃分、投票日期、投票起止時間及競選經費最高金額等事項」，其中「選舉種類」及「選舉區之劃分」係分別列載，足徵其迥異之處。訴願人與捐贈人既均參選 103 年直轄市議員，即屬「同一種選舉」，並不因所參選之選舉區不同而視為不同種之選舉。從而訴願人於 103 年 11 月 18 日收受政治獻金時，違反本法規定甚明，其所主張與捐贈人並非同一直轄市、亦非相同選區，故毫無利害關係可言云云，實難憑採。

四、至訴願人主張選舉繁忙，疏未申報在所難免，絕非故意違反，應按行政罰法第 8 條但書規定，減輕或免除對訴願人之處罰云云，然查：

- (一) 依行政罰法第 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。另依行政罰法第 8 條前段：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。」之規定，所稱「不知法規」係指行為人不知法規之「禁止（不得作為）」或「誡命（應作為）」規範，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大致為何，就該違反行政法上義務之行為而言，行為人即已具備不法意識（違法性認識），應無行政罰法第 8 條但書適用之餘地（臺北高等行政法院 105 年訴字第 795 號行政判決可資參照）。況法律經總統公布施行後，人民即有遵守之義務。本法自 93 年 3 月 31 日經公布施行迄至訴願人為本件捐贈已歷時有年，衡諸訴願人曾於 94 年、98 年及 103 年分別開立「第 16 屆○○縣議員擬參選人○○○政治獻金專戶」、「第 17 屆○○縣議員擬參選人○○○政治獻金專戶」及「103 年○○市議員擬參選人○○○政治獻金專戶」收受政治獻金，訴願人理應知悉系爭捐贈為對從事競選活動之個人所提供之無償給付，屬本法第 2 條第 1 款規定之政治獻金，惟訴願

人於申報政治獻金會計報告書時並未登載系爭捐贈收入；況查訴願人前於 104 年 9 月 3 日就違反本法乙案向本院提出陳述意見時陳稱，曾口頭告知捐贈人日後將退還該款，嗣於 106 年 1 月 3 日提起本件訴願時又稱，曾考慮退還該捐贈款項但因慮及捐贈人落選後身心疲累而延誤退還等云云，易徵訴願人對於構成違規之事實，明知並有意使其發生，而為不實之申報。又查詢本法規定尚非難事，僅須稍加注意即可知悉、明瞭。訴願人未確實瞭解法律規定，貿然收受違法之捐贈，縱非出於故意，仍有按其情節應注意，並能注意，而不注意之過失。從而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。

(二) 次依行政罰法第 8 條後段但書規定：「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，得為之自由判斷，非謂必須減輕或免除，始稱合法。本件原處分機關業衡酌其已依限於選舉投票日後 3 個月內申報政治獻金會計報告書、違反上開規定所生之影響及應受責難之程度，並考量違反行政法上義務所得之利益亦得予以沒入，又漏未申報之筆數僅為單筆等情，爰以 20 萬元至 100 萬元法定罰鍰之額度，裁處最低額之罰鍰 20 萬元。復據原處分機關審視本法及行政罰法後，查無得減輕或免除之事由，且訴願人前曾多次收受政治獻金，亦非屬首次辦理政治獻金相關事宜，即無得酌減裁罰金額之理由。

(三) 末按違法之行為究應評價為「一行為」抑或「數行為」乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連或抽象事實予以抽象判斷，必須就具體個案之事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之。臺北高等行政法院 101 年訴字第 628 號判決意旨暨法務部 104 年 12 月 14 日法授廉財字第 10405020310 號函釋可資參照。本案訴願人 103 年 11 月 18 日收受捐贈人捐贈政治獻金 50 萬元，竟未將系爭支票存入專戶而存入私人名義帳戶，而於申報政治獻金會計報告書時未予登載系爭捐贈收入，對於構成違規之事實，明知並有意使其發生，而為不實之申報。雖存在未存入專戶、未開立收據、故意為不實之申報、未善盡查證義務及未依限辦理返還或繳庫等客觀上複數之違法行為，倘其係出於主觀上單一之意思決定者，其亦應屬「行為單數」。易言之，訴願人係出於一個隱匿該筆政治獻金之決意而違反誠實申報之規範義務，自難期待其嗣後踐行存入專戶、開立收據及查證暨對不符規定收受政治獻金之依限返還或繳庫等義務，是依上開判決及函釋意旨，雖其違反數個行政法上之作為義務，惟就政治獻金公開透明之規範目的、具體個案之事實情節、主觀犯意及期待可能性等因素綜合判斷，應評價為故意不實申報之一行為。依行政罰法第 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，惟本法第 30 條第 1 項第 1 款至第 4 款規定，法定罰鍰額度皆為 20 萬元以上 100 萬元以下，無高低區別，原處分機關爰以 20 萬元至 100 萬元法定罰鍰之額度，裁處罰鍰 20 萬元，洵屬有據。

五、綜上，訴願人收受同一種選舉擬參選人捐贈政治獻金 50 萬元，未存入專戶、未開立收據、故意為不實之申報、未善盡查證義務及未依限辦理返還或繳庫，分別違反本法第 10 條第 2 項、第 11 條第 1 項前段、第 21 條第 1 項及第 15 條第 1 項規定，而應依本法第 30 條第 1 項第 1 款至第 4 款裁處罰鍰 20 萬元；另依本法第 30 條第 2 項規定，沒入違法收受之政治獻金 50 萬元，原處分尚無違法或不當，應予維持。又查本案違法情節明確，原處分並無其他明顯、不待調查即得認定其合法性有疑義之情事，且罰鍰處分之執行縱發生損害，尚非不能以金錢賠償獲得救濟，並無損害不能回復原狀或回復困難之情形，亦無急迫情事及為維護重大公共利益所必要之情形。訴願人請求依訴願法第 93 條第 2 項之規定停止執行，核無理由，本院業以 106 年 3 月 3 日院台訴字第 1063230010 號函否准其申請在案，併予敘明。

六、 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 洪文玲  
委員 黃武次  
委員 陳慶財  
委員 張文郁  
委員 廖健男  
委員 趙昌平  
委員 劉宗德  
委員 劉興善

中 華 民 國 1 0 6 年 5 月 2 3 日