

三、(99)院台訴字第 0993210048 號

監察院訴願決定書

(99)院台訴字第 0993210048 號

訴願人：

訴願代理人：律師

律師

訴願人 因違反政治獻金法事件，不服本院 99 年 5 月 20 日(99)院台申政罰字第 0991805181 號裁處書所為罰鍰處分，提起訴願，本院決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

訴願人 為贊助民主進步黨(下稱民進黨)94 年底之三合一選舉經費，於 94 年 8 月 25 日委由秘書，使用訴願人個人資金，以訴願人名義購買臺灣土地銀行長春分行簽發，付款人為臺灣銀行，面額均為新臺幣(下同)50 萬元之支票共 7 紙(票據號碼為 BB6079089 至 BB6079095 號)，連同現金 150 萬元，共計 500 萬元之政治獻金捐贈予民進黨，由時任民進黨 長 代理民進黨收受該筆款項，違反行為時政治獻金法第 15 條第 1 項第 1 款(裁處時為第 17 條第 1 項第 1 款)個人捐贈同一政黨總額不得超過 30 萬元之規定，爰依行政罰法第 5 條規定，及裁罰時政治獻金法第 29 條第 2 項規定處 100 萬元罰鍰。訴願人不服，提起訴願，經本院於 99 年 1 月 11 日以(99)院台訴字第 0993210009 號決定「原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 60 日內另為適法處理」，嗣原處分機關於 99 年 5 月 20 日以(99)院台申政罰字第 0991805181 號函重為處分，仍認定訴願人於 94 年間，對民進黨捐贈政治獻金 500 萬元，違反政治獻金法個人對同一政黨每年捐贈總額限制之規定，處 100 萬元罰鍰。訴願人不服，再度依法提起訴願，案經本院公職人員財產申報處檢卷答辯。

理 由

一、按裁處時政治獻金法第 17 條第 1 項規定：「對同一政黨、政治團體每年捐贈總額，不得超過下列金額：一、個人：新台幣 30 萬元，二、營利事業：新台幣 300 萬元。三、人民團體：200 萬元。」第 29 條第 2 項規定：「違反...第 17 條第 1 項至第 4 項...規定捐贈政治獻金者，按其捐贈之金額處 2 倍之罰鍰。但最高不得超過新台幣 100 萬元。」

二、訴願人訴願主張略以：

(一)原處分援引民進黨財務管理條例第 11 條第 2 項規定，認定 有代理民進黨收受政治獻金之權能，訴願人之捐贈行為已經完成，於法實有未當：

- 1、代理人於代理權限範圍內所為之法律行為，其效果始歸屬於本人，逾越代理權限範圍而為法律行為，則為無權代理。且事實行為不得代理。
- 2、民進黨「財務管理條例」明定該黨收入之捐款，應符合政治獻金法之規定；捐款人之捐款，不得牴觸本法之規定。因此縱認 依該財務管理條例規定有代理民進黨對外募款之權限，亦以本法所允許者為限，逾越範圍即屬無權代理。本件 收受訴願人捐款，既逾越 30 萬元之限度，自屬無權代理。民進黨對於 收受捐款之行為，迄今未表示承認，且因金額牴觸本法規定，亦無承認之可能，依民法第 170 條第 1 項規定，所為行為之效力，自無從歸屬於民進黨，訴願人與該黨並未成立捐贈契約。
- 3、民進黨財務管理條例第 11 條第 2 項所稱之募款，係指向不特定人公開招集錢財而言。訴願人與 會面前即有捐款予民進黨之意，且係訴願人主動向 提及，並非 向訴願人募款始承諾捐款，亦非 於公開場合向不特定人募集所得，與民進黨上開財務管理條例規定「黨職人員得為中央黨部對外募款」之情形不同。因此縱認 有代理民進黨對外募款之權限，亦與本件捐款無關。

4、臺北地院 95 年度矚訴字第 號刑事判決，事實欄記載：「二、 侵占政治獻金部分：(一)... 在某次餐會場合與 碰面，二人聊及 94 年年底三合一選舉...，向 表示原即有意捐給民進黨新台幣(下同)500 萬元作為贊助選舉之用，可經由 將錢轉交民進黨黨部，給 作面子...」，明確認定訴願人與 會面前，原即有意捐款予民進黨，非因 募款始承諾捐款，臺灣高等法院 96 年度矚上訴字第 號刑事判決亦予維持。

5、 係以訴願人之「使者」之地位代訴願人轉交款項予民進黨，而非民進黨「代理人」之地位收受捐款， 嗣後未將訴願人之捐款意思傳達予民進黨，更未轉交款項，捐款契約自未成立。

(二)原處分以民進黨申請許可設立政治獻金專戶，即有收受政治獻金之意思表示，認定訴願人與民進黨之間捐款契約已經成立生效，於法殊有不當：

1、民進黨申請許可設立政治獻金專戶，僅有收受符合政治獻金法規定之政治獻金之意，並無不論捐款對象、金額為何，均同意收受。由民進黨中央黨部網站所連結之「各項捐款方式連結」，明文記載：「捐贈者應注意事項：...3、每年對本黨捐贈金額上限：個人：新台幣 30 萬元...」，可知民進黨申請許可設立政治獻金專戶，僅有收受個人捐款最高 30 萬元之意思，並無不論金額多寡均同意收受之意思表示。

2、民法第 160 條第 2 項規定：「將要約擴張、限制或為其他變更而承諾者，視為拒絕原要約而為新要約。」民進黨申請許可設立政治獻金專戶，縱可認為屬於收受政治獻金之要約，惟如前所述，民進黨僅有最高收受 30 萬元之意思表示，訴願人交付 500 萬元予 ，顯然係將民進黨之要約擴張，依據上開規定，應視為新要約，需待民進黨另為承諾之意思表示後，始能認為捐贈契約成立。非謂訴願人一交 500 萬元捐贈契約即成立。惟民進黨迄今未表示同意收受，事實亦無同意之可能，訴願人與民進黨間之捐贈契約尚未成立。

3、依政治獻金法第 15 條規定，政黨收受政治獻金後，不論該捐款是否符合政治獻金法之規定，政黨均有權拒絕。捐款予政黨之捐贈契約，給付金錢僅為捐款之「要約」，須待政黨「承諾」後，捐款契約始成立。本件捐贈發生於 94 年間，雖無溯及適用修法後之規定，惟修法前亦可適用返還制度之規定，以達政治獻金法之規範目的。惟因 之侵占行為而導致款項並未存入或匯入民進黨或其他擬參選人之金融專戶，民進黨縱使欲返還亦無從返還。

(三)原處分以 遭刑事判處業務侵占罪刑，認定 有代理民進黨收受政治獻金之權能，於法殊有違誤：

1、監察院不應受刑事法院判決之拘束。刑事法院之認定，對於民事法院已無拘束力，監察院獨立行使職權，且法院之認定是否違法，尚屬監察院調查及認定之範圍，是刑事法院之認定，更無拘束監察院之效力。 係受訴願人之委託轉交款項予民進黨而持有該 500 萬元，參照最高法院 23 年度上第 1260 號及 26 年滬上第 29 號刑事判例， 應僅觸犯普通侵占罪，而非業務侵占罪。刑事判決認定 觸犯業務侵占罪，就 究係執行何項業務而持有該款項，判決理由未有說明，已有判決不備理由之當然違背法令。刑事法院之認定既有瑕疵，獨立行使職權之監察院自不應受其拘束。

2、本件捐贈因 始終未向民進黨表達訴願人欲向其捐款之意，訴願人之捐贈意思表示未到達相對人(民進黨)，相對人亦未表達接受贈與之意思表示，捐贈契約並未成立。且因 之侵占行為，實際亦未發生對民進黨捐贈之結果，故未完成捐贈行為，客觀構成要件不該當，實乃未遂行為。惟行政罰法、政治獻金法並無關於未遂犯之處罰，訴願人並未該當政治獻金法第 17 條(按：裁處時)之構成要件。

3、原處分援引最高行政法院 42 年判字第 16 號判例，主張刑事法院所認定之事實，在行政事件，如經調查認定並無錯誤時，即得以之作為證據。惟遍查上開判例全文，全無原處

分所引「司法機關所為之確定判決，其判決中已定事項，…」之字句。原處分引用該出處不明字句作為立論基礎，已有未當。且上開判例第2則表示：「行政訴訟與刑事案件有牽連關係者，參照刑事判決所認定之事實，如發現有錯誤時，則行政訴訟，即應依證據自行認定之」，非但未認為刑事法院之認定有拘束行政訴訟之效力，反而強調若刑事法院認定有錯誤，行政訴訟即應依證據自行認定，不受刑事法院之拘束云云。

三、查訴願人對於為贊助民進黨94年年底三合一選舉經費，將面額均為50萬元之支票7紙，連同現金150萬元，共計500萬元之政治獻金捐贈民進黨，由時任民進黨長之收受之事實並不爭執，惟主張其係主動向提及捐款事宜，為其「使者」，並非民進黨之代理人，且因侵占該款項，並未轉交民進黨部，致捐贈契約不成立。惟查，原處分為查證民進黨是否授予代理收受政治獻金之權限，先後於99年1月29日及同年3月19日二度去函民進黨查詢於任職該黨長期間，是否有代理該黨對外募集及收取政治獻金之權責？依據民進黨函復略以：於2005年2月間至2006年1月間擔任該黨長期間，應繳納募款責任額25萬元，已於2005年10月間繳納完畢。上開募款責任額之訂定，係依該黨財務管理條例第1條第1項第4款之規定，經2005年9月13日該黨第11屆第48次中央常務執行委員會決議通過。該黨財務管理條例第11條第2項規定「公、黨職黨員得為中央黨部對外募款，所募款項得全額抵充各該募款公、黨職黨員之各類應繳責任額」。於任職該黨長期間，當得為該黨對外募款，所募得款項亦得全數抵充渠應負擔之募款責任額。有民進黨西元2010年2月9日民(2010)財字第A02090136號及同年3月29日民(2010)財字第A03290323號復函附原處分卷可稽。足證得以其民進黨長身分代理民進黨收受政治獻金。民進黨既授予對外募款之權限，即得代理收受政治獻金，則本件訴願人捐贈民進黨之政治獻金，自有代理收受之權限，並非無權代理。且依據民法第103條第1項「代理人於代理權限內，以本人名義所為之意思表示，直接對本人發生效力。」之規定，代理人收受訴願人捐贈民進黨之500萬元政治獻金時，直接對本人即民進黨發生效力，該捐贈契約已成立生效。是訴願人主張為其使者，非民進黨之代理人；或捐款遭侵占致捐贈行為未完成、捐贈契約未成立云云，尚不足採。

四、又查，原處分為調查事實，分別於99年1月29日以(99)院台申政字第0991801100號函向最高法院調閱相關刑事訊問筆錄影本，及於99年2月8日以(99)院台申政字第0991801418號函向台灣銀行營業部調閱相關支票影本，並經該2機關檢送相關資料到院供參。有最高法院刑事第一庭99年2月5日台刑調字第0990000019號復函，及臺灣銀行營業部99年2月11日營存密字第09950004371號復函附原處分卷可稽。原處分依據上開調查所得事證及民進黨復函，綜合判斷，認定「以民進黨長身分代理民進黨收受500萬元政治獻金時，政治獻金捐贈行為即已完成，受處分人(按：即訴願人)捐贈行為之意思表示，已到達受贈者本人(即民進黨)，並不因當時身為民進黨長之業務侵占不法行為而遮斷。是本案於94年間，以其黨職身分代理民進黨收受受處分人捐贈之政治獻金500萬元，為居於受贈者民進黨相同地位，其代理效力直接歸屬本人民進黨。」(詳參裁處書「理由及法令依據二之(四)第10行以下」)其認定尚非無據。且查侵占系爭政治獻金之刑事責任部分，業經台灣台北地方法院95年度矚訴字第號判決：「意圖為自己不法之所有，而侵占對於業務上所持有之物，處有期徒刑壹年，減為有期徒刑陸月。」該案並經台灣高等法院96年度矚上訴字第號判決維持而告確定。是歷審法院審理侵占本件政治獻金乙案時，亦認定身為民進黨長，卻將訴願人欲捐贈民進黨之政治獻金500萬元侵吞入己，為業務侵占罪，其認定事實與原處分之認定一致。按「司法機關所為之確定判決，其判決中已定事項，若在行政上發生問題時，則行政官署不可不以為既判事項而從其判決處理。此為行政權與司法權分立之國家一般通例。」最高行政法院32年判字第18號判例可資參照。是本院依職權進行調查，參酌法院確定判決亦屬調查方法之一，並無違法或不當。訴願人主張刑事法院之認定，無拘

束本院之效力云云，核屬誤解。且法院之判決並非本院行政裁罰或訴願程序所得置喙，訴願人如認係觸犯普通侵占罪，而非業務侵占罪，該刑事判決具有判決不備理由之當然違背法令之處，自應由相關之當事人循刑事訴訟法相關規定向法院請求救濟，始為正辦。另原處分援引上開判例時誤植為「最高行政法院 42 年判字第 16 號判例」，訴願人主張該判例並無「司法機關所為之確定判決，其判決中已定事項，…」之字句乙節，業經原處分於 99 年 6 月 28 日以 (99)院台申肆字第 0991806562 號函更正在案，併予敘明。

五、再按法治國家依法行政，最重要的原則之一為「法律不溯既往原則」。政治獻金法在 97 年 8 月 13 日修正公布時，僅於第 16 條增訂不符第 7 條第 1 項第 3 款規定收受政治獻金之返還及繳庫之過渡條款，其餘條文均無溯及既往之明文規定。另於第 15 條新增返還規定，該條既未如第 16 條有過渡條款，得以溯及適用之明文，則依法律不溯既往原則，本件捐贈行為發生於 94 年間，自不適用 97 年修正後之返還規定。況依據內政部 94 年 2 月 16 日台內民字第 09400609312 號函釋：「政治獻金法對於政治獻金之捐贈，於移轉權利後得否撤銷，並無明文規定。其為違法之捐贈，該法第 14 條第 1 項、第 15 條第 3 項、第 16 條第 3 項(註：修正後為第 15 條第 1 項、第 17 條第 3 項、第 18 條第 3 項)已明文規定應於收受後一定期間內繳交受理申報機關辦理繳庫，自應依上開規定辦理，不得撤銷。」本件政治獻金捐贈超過個人對同一政黨每年捐贈總額之限制，為違法之捐贈，依上開函釋意旨，並無從撤銷，更無溯及適用返還規定之餘地。訴願人主張在修法前亦可適用返還制度之規定，洵無足採。

六、未查，政黨、政治團體及擬參選人設立政治獻金專戶後，始得收受政治獻金，為政治獻金法第 10 條第 1 項所規定。本件裁處時同法第 15 條規定：「政黨...收受政治獻金，應查證是否符合第 7 條第 1 項、前條、第 17 條第 1 項、第 2 項或第 18 條第 1 項規定；其不符合者，...；逾期或不能返還者，應於收受後 2 個月內繳交受理申報機關辦理繳庫；...。」是政黨、政治團體及擬參選人雖經本院許可設立政治獻金專戶，仍有可能收受不符本法規定之政治獻金，尤其是直接匯款至專戶之政治獻金，並非如訴願人所稱「民進黨申請許可設立政治獻金專戶，僅有收受符合政治獻金法規定之政治獻金之意，並無不論捐款對象、金額為何，均同意收受。」如收受人收受不符政治獻金法規定之政治獻金，即應依法善盡查證義務，如有不合法者，應依法遵期返還或辦理繳庫；如未依法返還或辦理繳庫，即應依據政治獻金法第 30 條規定予以裁處。訴願人主張民進黨設立專戶僅有收受符合規定政治獻金之意，或僅有收受個人捐款最高 30 萬元之意思，超過 30 萬元限制之部分代理人無權代理收受云云，容有誤會。本件原處分調查事證後，重新審查，認定訴願人違反政治獻金法第 17 條第 1 項第 1 款規定，處以罰鍰 100 萬元，並無不當，應予維持。

七、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。