

## 一、(99)院台訴字第 0993210017 號

監察院訴願決定書

(99)院台訴字第 0993210017 號

訴願人：○○○

訴願人因違反政治獻金法事件，不服本院 98 年 12 月 7 日(98)院台申政罰字第 0981807572 號罰鍰處分書所為處分，提起訴願，本院決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人○○○參加第 15 屆高雄縣○○鄉鄉長選舉，因涉嫌違反選舉罷免法等案件，經臺灣高雄地方法院判決無罪確定，惟依該判決理由記載有：○○○、○○○均坦認於 94 年 9 月、10 月間，有收受新台幣(下同)348 萬元政治獻金，且均未依法申請許可設立專戶等行為，並有扣案政治獻金名單附卷可考，依政治獻金法第 11 條第 4 款規定，被告得收受政治獻金之期間為 94 年 11 月 1 日迄 94 年 12 月 2 日，顯見○○○於尚未登記為鄉長候選人前，即收受政治獻金。其不具同法第 2 條第 5 款規定之「擬參選人」身分而收受政治獻金，屬違反同法第 5 條規定，應依同法第 24 條規定處以行政罰……。案經內政部函轉臺灣高雄地方法院檢察署函，請本院依法查處。經本院公職人員財產申報處依行政罰法第 42 條規定，函請訴願人陳述意見後，認定訴願人於法定期間外收受政治獻金時，尚未具有擬參選人身分，違反行為時政治獻金法第 5 條規定，爰依從新從輕原則，依有利於訴願人之裁處前 93 年 3 月 31 日公布施行之政治獻金法第 5 條、第 24 條第 1 項及第 3 項規定，處以 348 萬元罰鍰，並沒入違法收受之政治獻金 348 萬元，訴願人不服，提起訴願，案經本院公職人員財產申報處檢卷答辯。

理 由

- 一、按修正前 93 年 3 月 31 日公布施行之政治獻金法第 5 條規定：「個人或團體得收受政治獻金者，以政黨、政治團體及擬參選人為限。」，同法第 2 條第 5 款規定：「擬參選人：指於第十一條規定之期間內，已依法完成登記或有意登記參選公職之人員。」，同法第 11 條規定「擬參選人收受政治獻金期間，除重行選舉、補選及總統解散立法院後辦理之立法委員選舉，自選舉公告發布之日起至投票日前一日止外，依下列規定辦理：……四、鄉(鎮、市)民代表、鄉(鎮、市)長、村(里)長擬參選人：自各該公職人員任期屆滿前四個月起，至次屆選舉投票日前一日止。」，又同法第 24 條第 1 項、第 3 項分別規定：「違反第五條、第七條第一項第一款至第七款、第八條第二項或第十一條規定收受政治獻金者，按其收受金額處同額之罰鍰。」、「前二項違法收受之政治獻金，沒入之；如全部或一部不能沒入時，追徵其價額。」
- 二、訴願人○○○於 94 年 9 月、10 月間收受政治獻金時，尚未具有擬參選人身分，其非為擬參選人而收受政治獻金，本院爰依同法第 5 條、第 24 條第 1 項及第 3 項規定，處 348 萬元罰鍰，違法收受之政治獻金 348 萬元，沒入之；如全部或一部不能沒入時，追徵其價額。訴願人不服，訴願主張：(一)行政罰法第 28 條規定停止裁處權時效之進行，必須限於「法律」之障礙，並未包括「法規命令」。監察院廉政委員會設置辦法，並非經立法院通過、總統公布之法律，性質上乃「法規命令」，本院不能進行審議裁處，係因「法規命令」造成之障礙，並非行政罰法第 28 條所稱依「法律」不能開始或進行之障礙事由。(二)依中央法規標準法第 5 條第 3 款、第 6 條規定，國家各機關之組織，僅能以法律定之，不能以法規命令為之。監察院廉政委員會設置辦法，性質上僅係組織執掌之規定，並未有行為法之明文授權；是該設置辦法，除明顯違反中央法規標準法第 5 條第 3 款、第 6 條所規定「組織法嚴格法律保留」外，原處分以該設置辦法遽認「關於政治獻金法處分案件，必須經廉政委員會審議」，顯係添加法無明文之作用法

授權，有違反大法官釋字第 535 號解釋所揭櫫之『依法行政』原則。(三)第 4 屆監察委員未能產生，純係政治因素下之「事實障礙」，監察院本於職掌權限內部之分工事項，本可改變裁處之運作方式，以利裁處權之行使，並不會因委員未能產生之事實障礙而無法行使，該懈怠不利益應歸監察院而非人民。(四)原裁罰處分之合法性顯有疑義，若予執行，勢將發生難以回復之損害，故依訴願法第 93 條規定，併請求停止罰鍰處分之執行。

三、按監察院各委員會組織法第 2 條第 3 項前段規定：「監察院得應業務需要，於院內設特種委員會。」，據此本院為受理及監察公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金等廉政相關業務，並審議其處分、決定等事項，設廉政委員會，並訂定監察院廉政委員會設置辦法，明定該委員會之組織、任務、職掌及會議召開之程序等，該設置辦法第 2 條第 4 款、第 5 條第 1 項規定，關於依政治獻金法處分案件之審議事項，應由廉政委員會為之、會議須有該會全體委員二分之一以上出席方得開會，出席委員過半數之同意方得決議。是本院第 4 屆監察委員自 94 年 2 月 1 日起未能依法產生，致無法組成廉政委員會進行審議，自屬行政罰法第 28 條所稱之裁處權「依法律規定不能開始或進行」，其時效應停止進行。此攸關行政罰法第 28 條第 1 項之適用疑義，為求審慎，本院前經函請法務部釋示，經該部於 96 年 4 月 20 日召開「法務部行政罰法諮詢小組」第 7 次會議討論獲致結論略以：「次按監察院廉政委員會，係依監察院各委員會組織法第 2 條第 3 項訂定之設置辦法所設置，依該設置辦法第 2 條第 4 款規定，有關違反公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金之案件之處罰，應經該委員會審議。準此，如處罰未經該委員會審議，其程序仍有瑕疵，自屬違法之行政處分。來函所述監察院第 4 屆監察委員自 94 年 2 月 1 日起未能依法產生，致無法組成廉政委員會正常行使罰鍰裁處權，應屬行政罰法第 28 條所稱之『依法律規定不能開始或進行』，其時效應停止進行。」上開結論並經該部於 96 年 6 月 13 日以法律字第 0960700432 號函復本院。另按憲法增修條文第 7 條第 2 項明定：「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長……」，監察院組織法第 6 條第 1 項、第 2 項、第 3 項並明定：監察院院長綜理院務，監察院院長出缺時，由副院長代理，院長、副院長同時出缺時，由總統就監察委員中指定一人代理院長。本院於第 4 屆院長、副院長及委員就任前，本院並無院長或其代理人得行使機關首長之職權。又依行政程序法第 96 條第 1 項第 4 款前段明定：書面行政處分書之作成，應由處分機關首長署名、蓋章。本院在第 4 屆監察委員未能依法產生期間，並無院長亦無其代理人執行署名、蓋章職務情形下，自無法作成符合法定程式之處分。準此，訴願人主張本院因第 4 屆監察委員未能產生致不能進行審議裁處，係因「法規命令」造成之障礙，並非依「法律」不能開始或進行及主張審議裁處為本院內部之分工事項，本可改變裁處之運作方式，以利裁處權之行使，並不會因委員未能產生之事實障礙而無法行使云云，容有誤解，核無足採。

四、次按監察院廉政委員會係依監察院各委員會組織法所授權，應業務需要設置之特種委員會，其為本院內部單位，本非具機關組織之性質，自無訴願人主張「國家機關之組織應以法律定之」規定之適用。另為求本院受理及裁罰公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金等案件更臻公正、公平及超然，於監察院廉政委員會設置辦法中明定上開案件之處分應經監察委員組成之該委員會審議，其規範內容並未逾越母法授權範圍，並符合授權之目的與立法意旨。是訴願人主張監察院廉政委員會設置辦法，僅係組織執掌之規定，並非行為法之明文，違反中央法規標準法定「組織法嚴格法律保留」，原處分以該設置辦法遽認「關於政治獻金法處分案件，必須經廉政委員會審議」係添加法無明文之作用法授權，有違依法行政原則云云，要無可採。

五、行政罰法第 27 條第 1 項規定：「行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。」、第 28 條第 1 項、第 2 項規定：「裁處權時效，因天災、事變或依法律規定不能開始或進行裁處時，停止其進行。前項時效停止，自停止原因消滅之翌日起，與停止前已經過之期間一併計算。」本院第 4 屆監察委員係於 97 年 8 月 1 日就職，故自 94 年 2 月 1 日起至 97 年 7 月 31 日止，屬該法所稱

之「依法律規定不能開始或進行」事由，是本件裁處權時效應自 97 年 8 月 1 日本院第 4 屆監察委員就職之日起算，迄 100 年 7 月 31 日始罹於時效。本案本院於 98 年 12 月 7 日作成處分，嗣於 98 年 12 月 11 日合法送達，有本院公職人員財產申報罰鍰處分書送達雙掛號回執存根附卷可稽，並未逾越裁處權時效。

六、訴願法第 93 條第 2 項規定：「原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。」。所稱「原行政處分之合法性顯有疑義」，乃指不待調查，僅依形式審查，即得認定其合法性有疑義之謂。又所謂「難於回復之損害」，係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上如欲回復原狀相當困難或需費甚鉅始能回復原狀而言(最高行政法院 98 年裁字第 200 號裁定參照)。本案裁處權時效並未消滅，除此之外原處分並無其他明顯、不待調查即得認定其合法性顯有疑義之情事，又上開罰鍰處分，核屬公法上金錢給付義務，其執行縱發生損害，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，且無急迫情事，核與上開訴願法第 93 條停止執行之要件不符，是訴願人請求暫時停止原裁罰處分之執行並無理由。

七、綜上所述，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。