

(八)院台訴字第 1063250018 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1063250018 號

訴願人：○○○

訴願人○○○因違反政治獻金法事件，不服本院 105 年 11 月 2 日院台申肆字第 1051834027 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 11 月 4 日對宜蘭縣議員擬參選人○○○、同年月 10 日對宜蘭縣頭城鎮鎮長擬參選人○○○、同年月 17 日對宜蘭縣議員擬參選人○○○及同年月 25 日對臺北市議員擬參選人○○○各捐贈政治獻金新臺幣(下同)10 萬元，合計為 40 萬元，違反政治獻金法(下稱本法)第 18 條第 2 項第 1 款規定。本院爰依本法第 29 條第 2 項規定，處以 40 萬元罰鍰。該裁處書於 105 年 11 月 4 日送達，訴願人就其所受處分不服，於同年 11 月 21 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、 訴願意旨及補充訴願理由略謂：

- (一) 本院未依據行政罰法第 8 條但書「按其情節，得減輕或免除其處罰。」及同法第 18 條第 1 項「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。」等規定，審酌訴願人違反本法之情節、受責難程度及所生影響予以減輕或免除其處罰，有悖於行政程序法第 9 條：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」之規定及同法第 6 條平等原則及第 7 條比例原則等規定。除其他法律另有明文排除行政罰法第 8 條或其他減輕或免除處罰規定者外，不論據以處罰之法律係一定罰鍰金額、一定罰鍰倍數或罰鍰有上下限額度者，均有行政罰法第 18 條第 3 項規定之適用，並參司法院釋字第 673 號解釋文關於定額倍數處罰未賦予行政機關得參酌具體違章狀況，按情節輕重裁量罰鍰數額，顯已逾越必要程度，其處罰不符憲法第 23 條比例原則之意見，是以，雖本法第 29 條第 2 項為一定罰鍰倍數處罰，惟該法即未明文排除行政罰法第 8 條規定且為合憲法第 23 條比例原則，應仍有行政罰法第 8 條但書、第 18 條規定之適用。
- (二) 依本法立法當年之時空背景、物價指數及依當時每年度選舉期程與選舉狀況等條件，認為個人對不同擬參選人每年捐贈總額合計未超過二十萬元即不屬大額獻金而不會影響民主政治之公平性，依照經驗法則判斷，在 103 年度因選舉期程變更造成當年度舉行七合一選舉而使當年度選舉種類及擬參選人總數均較往年增加、輔以當年度物價指數(103.97)已較 99 年(訴願補充理由書另更正為 93 年)物價指數(90.83)成長約 1.15 倍之情況下，訴願人即使於當年度同一年度內對不同擬參選人之捐贈總額合計為四十萬元，亦難謂會對民主政治之公平性產生影響。
- (三) 訴願人 103 年度之捐贈行為若部分(即 20 萬元)係以其中一家所屬公司(訴願書載明為「○○○○○○○○股份有限公司」，訴願補充理由書另更正為「○○○○股份有限公司」)名義捐贈，即不會構成違反本法之事實，況且，縱然當時因訴願人所屬 2 家公司秘書間內部溝通不良及作業疏失造成均以訴願人個人名義對不同擬參選人進行捐贈，使訴願人 103 年對不同擬參選人之捐贈總額合計四十萬元，其捐贈總額與原先公司與個人所欲捐贈之總額並無不同，亦難謂會對民主政治之公平性產生影響。

二、 答辯及補充答辯意旨略謂：

- (一) 訴願人欲捐贈政治獻金，自應注意本法相關規定，況訴願人亦曾於 93、95、96、97 及 101 年度為政治獻金捐贈。本院依本法第 29 條第 2 項及審酌行政罰法第 18 條第 1 項規定事項後，依內政部 99 年 11 月 19 日台內民字第 0990222146 號函釋略以，應裁處罰鍰基準之捐贈金額，係以「超限金額部分為範圍」。查本案訴願人捐贈超限金額部分為 20 萬元(即 40 萬元減 20 萬元)，按該金額處 2 倍之罰鍰，計處罰鍰 40 萬元，係對其為有利之考量。
- (二) 另司法院釋字第 673 號解釋文係指所得稅法第 114 條第 1 款後段，有關扣繳義務人不按實補報扣繳憑單者，應按應扣未扣或短扣之稅額處 3 倍之罰鍰部分，未賦予稅捐稽徵機關得參酌具體違章狀況，按情節輕重裁量罰鍰之數額，其處罰顯已逾越必要程度，就此範圍內，不符憲法第 23 條之比例原則。本法第 29 條第 2 項規定，除前段有違反第 7 條第 1 項、第 14 條、第 17 條第 1 項至第 4 項、第 18 條第 1 項或第 2 項規定捐贈政治獻金規定者，按其捐贈之金額處 2 倍之罰鍰，尚有罰鍰金額最高不得超過新臺幣一百萬元之但書規定。訴願人主張本案有違反比例原則，為無理由。
- (三) 又訴願人提及 103 年地方公職人員選舉較以往增加選舉種類、擬參選人總數及未因現行時空背景、物價指數調整等因素提高捐贈限額 20 萬元等云，縱然因社會情事變遷，本法或許存有修正之討論空間，惟於未修正通過公布施行前，訴願人仍有恪遵現行法律規定的義務。況訴願人超額捐贈，依本法第 29 條第 2 項規定處罰，若欲變更罰鍰標準，則應依行政罰法第 18 條第 3 項規定，須行政罰法上另有規定減輕處罰始可，亦即限於同法第 8 條但書、第 9 條第 2 項及第 4 項、第 12 條但書及第 13 條但書規定所規範之情形，本案訴願人並無上述減輕處罰情形予以適用。
- (四) 有關本法第 29 條第 2 項「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。」其修法意旨略謂：「另本法實施以來，實務上多有捐贈者因不知本法之存在，進而不知其行為已違反本法規範，固仍不免其行政處罰責任，然其可非難程度較低，爰於第二項增列但書，增訂違反相關規定其處罰額度之上限。」核此，處罰金額已設合理最高額之限制，以避免造成個案顯然過苛之處罰，是以，本法第 29 條第 2 項之罰鍰金額規定，未逾越處罰之必要程度，係合於憲法第 23 條規定之比例原則。(台北高等行政法院 105 年訴字第 1143 號判決參照)
- (五) 訴願人另主張 103 年度之捐贈行為若部分(即 20 萬元)係以其中一家所屬公司(即：「○○○○○○○○股份有限公司」。訴願補充理由書另更正為「○○○○股份有限公司」)名義捐贈，即不會構成違反本法之事實云云，惟本法第 14 條第 1 項前段規定，任何人不得以本人以外之名義捐贈，縱訴願人為其他所屬公司之負責人，其中 20 萬元為所屬營利事業所捐贈，仍應受本法第 7 條第 1 項各款規定，不得違反不得捐贈情事。訴願人所陳等情，均不影響本件違法超額捐贈之事實存在。
- (六) 未按行政罰法第 7 條第 1 項、第 8 條但書及第 18 條第 1 項規定，訴願人之違法超額捐贈行為縱無違反本法之故意，亦難認無應注意能注意而不注意之過失。本案訴願人主張係因代理人間溝通不良及作業疏失，惟依上開情節觀之，對於訴願人依本法規定為捐贈，尚無減輕或免除其處罰之理由。

理 由

- 一、 按個人對不同擬參選人每年捐贈總額，不得超過 20 萬元，本法第 18 條第 2 項第 1 款定有明文。本法第 29 條第 2 項規定：「違反……第十八條第一項或第二項捐贈政治獻金者，按其捐贈之金額處二倍之罰鍰。但最高不得超過新臺幣一百萬元。」又按內政部 99 年 11 月 19 日台內民字第 0990222146 號函釋略以：「…有關同一捐贈者每年捐贈總額超過法定金額時，其

應裁處罰鍰基準之捐贈金額及得沒入之政治獻金，係以超限金額部分為範圍。」訴願人自 103 年 10 月 4 日起至同年 10 月 25 日止各捐贈 10 萬元之政治獻金與 4 位擬參選人，捐贈金額共計 40 萬元，已逾前開有關個人每年對不同擬參選人政治獻金捐贈總額 20 萬元之規定，原處分機關按其超限 20 萬元之部分裁罰 40 萬元，洵屬依法有據。

二、次按行政罰法第 8 條：「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。」從而依該條但書規定，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」。此係法律授權行政機關行使職權時，得為之判斷，非謂必須「減輕」或「免除」，始稱合法。復按行政罰法第 18 條第 3 項「減輕或免除處罰」規定適用之前提，亦須行為人有同法所規定減輕或免除其處罰之事由，亦即限於同法第 8 條但書、第 9 條第 2 項及第 4 項、第 12 條但書及第 13 條但書規定所規範之情形。本件據原處分機關經審視本法及行政罰法後，查無得減輕或免除之事由，自無從減免裁罰金額。復以本法第 29 條第 2 項但書訂定處罰之上限，要屬立法裁量之範疇，原處分機關對於違法捐贈之裁處罰鍰係依上開規定並無裁量空間。另查司法院釋字第 673 號解釋乃係所得稅法第 114 條第 1 款後段，有關扣繳義務人不按實補報扣繳憑單者，應按應扣未扣或短扣之稅額處 3 倍之罰鍰部分，未賦予稅捐稽徵機關得參酌具體違章狀況，按情節輕重裁量罰鍰之數額，其處罰顯已逾越必要程度，就此範圍內，不符憲法第 23 條之比例原則等旨，與本案原處分依據本法第 29 條第 2 項規定，並據內政部 99 年 11 月 19 日台內民字第 0990222146 號函釋，就罰鍰基準以「超限金額部分為範圍」處以 2 倍罰鍰，復衡酌具體事實，認無行政罰法第 8 條但書之適用而未予「減輕處罰」或「免除處罰」，其情形自非相同，要難遽予援引。訴願人主張原處分未依據行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 1 項及第 3 項裁量，有違比例原則云云，洵屬誤解。

三、又按本法第 18 條第 2 項第 1 款規定，個人對不同擬參選人每年捐贈總額，合計不得超過新臺幣 20 萬元，究其法條用語，堪稱明確，既未予區分個人捐贈對象是否為同次、同類之選舉，亦不因選舉舉行之地域、時間不同而可分別計算捐贈總額，揆諸「明示其一即排除其他」之法理，只要是個人對於「不同」擬參選人之捐贈，「每年」捐贈總額之上限為 20 萬元。是以本法第 18 條規定「每年」對不同擬參選人之捐贈總額之限制，自包括同一年度內之各種不同選舉。另本法第 29 條第 2 項但書規定係以捐贈總額上限作為對同一或不同擬參選人捐贈金額之管制方式，是以不論以一筆或分由多筆捐贈政治獻金，如有逾越本法第 18 條第 1 項或第 2 項規定限額者，自係違反該規定而應按其捐贈之金額處 2 倍罰鍰，但最高不得超過 100 萬元。此係立法者慮及受裁罰者之可非難性，避免採取劃一之處罰方式，於個案處罰顯屬過苛時，以上限金額作為調整機制，俾以保障受裁罰者之權益，自毋庸再以物價指數之起伏為基準，而得隨時調整裁罰之額度，亦有利於維持法之安定性。是以訴願人主張因選舉種類及擬參選人總數均較往年增加，且物價指數成長云云，尚與本案之裁處無涉，自非可採。

四、末按行政罰法第 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。另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，且訴願人亦曾於 93 年、95 年、96 年、97 年及 101 年度為政治獻金捐贈。以訴願人關心政治事務，並積極參與政治獻金捐贈之情節觀之，其欲捐贈政治獻金時，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。況查本件係以訴願人個人名義而非以營利事業之名義捐贈政治獻金，縱訴願人稱係交代秘書代理捐贈，因秘書並未妥善分配捐款名義人致

誤以本人名義為捐贈，且自承事後並未加以確認。惟按人民以第三人為使用人或委任其為代理人參與行政程序，具有類似性，應類推適用行政罰法第 7 條第 2 項規定，即人民就該使用人或代理人之故意、過失負推定故意、過失責任。(臺北高等行政法院 101 年度訴字第 628 號判決參照)。訴願人之秘書如有為訴願人經辦處理政治獻金等事宜者，在法律性質上為訴願人之使用人，從而縱係訴願人助理之疏失致違反捐贈政治獻金之規定時，訴願人仍負同一過失責任，應依本法處罰。況因捐贈人登載之錯誤如均得諉為疏失，或所委代辦者之疏失而免罰，則本法之規定將形同具文。本件訴願人未確實瞭解法律規定，致超額捐贈政治獻金，其違法事證明確，縱無違反本法之故意，仍有按其情節應注意並能注意，而不注意之過失責任，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。訴願人所陳 103 年度之捐贈行為若部分係以其中一家所屬公司名義捐贈，即不會構成違反本法之事實，以及係因代理人間溝通不良及作業疏失所致云云，要難憑採。

五、 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 江綺雯
委員 洪文玲
委員 陳慈陽
委員 廖健男
委員 趙昌平
委員 劉宗德
委員 劉德勳
委員 劉興善

中 華 民 國 1 0 6 年 2 月 2 3 日