

## (五)院台訴字第 1073250010 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1073250010 號

訴願人：○○○

訴願人因違反政治獻金法事件，不服本院 106 年 11 月 8 日院台申肆字第 1061833800 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

緣訴願人參加 105 年立法委員選舉，前經本院許可設立政治獻金專戶在案。經查訴願人分別於 104 年 12 月 14 日收受○○保全股份有限公司（下稱○○保全公司）捐贈之政治獻金新臺幣（下同）10 萬元，該公司於捐贈時係與政府機關（構）有巨額採購契約且在履約期間之營利事業。又訴願人於 104 年 10 月 30 日收受○○建設股份有限公司（下稱○○公司）捐贈政治獻金 5 萬元；104 年 10 月 30 日收受○○工程有限公司（下稱○○公司）捐贈政治獻金 10 萬元；104 年 11 月 30 日收受○○保全股份有限公司（下稱○○保全公司）捐贈政治獻金 10 萬元；104 年 12 月 14 日收受○○開發建設有限公司（下稱○○開發公司）捐贈政治獻金 10 萬元；104 年 12 月 31 日收受○○保全股份有限公司（下稱○○公司）捐贈政治獻金 3 萬元；105 年 1 月 13 日收受○○○○實業有限公司（下稱○○公司）捐贈政治獻金 2 萬元，該 6 家公司於捐贈政治獻金時，依前一年度之財務報表，均係有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業。訴願人收受上開 7 家公司捐贈政治獻金共計 50 萬元，核有違反政治獻金法（下稱本法）第 8 條收受第 7 條第 1 項第 2 款至第 3 款營利事業之捐贈，未依本法第 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時，於收受後 2 個月內繳交本院辦理繳庫。本院爰依本法第 30 條第 4 款及第 2 項規定，裁處罰鍰 30 萬元，並沒入違法收受之政治獻金 50 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 8 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及補充答辯。茲摘敘訴辯意旨於次：

一、訴願意旨略謂：

- (一)以公司捐贈時前一年度資產負債表之保留盈餘為負數，即稱屬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。未考量公司營運規模及資本額，與其累積虧損金額之多寡，顯有違比例原則，且本法立法意旨，係鼓勵小額捐贈，以陽光條款予以約制，惟原處分機關以○○、○○、○○、○○、○○及○○等公司於捐贈時之前一年度資產負債表之保留盈餘分別為-39,536 元、-3,418,251 元、-3,482,772 元、-545,012 元、-19,756,783 元及-16,399,697 元，未考量其捐贈金額之多寡與資產負債表之保留盈餘數之衡平性與比例高低，均以同一標準查核，據以論斷其合理性，亦有違比例原則。舉如：○○、○○及○○等 3 家公司，前一年度資產負債表之保留盈餘為-39,536 元、-19,756,783 元及-16,399,697 元，捐贈政治獻金分別為 5 萬元、3 萬元及 2 萬元，個別捐贈情形及金額大小不一，以同一標準查核，據以論斷尚失依據。
- (二)再論，公司財務欠佳，尚未必將影響實質營運成敗，且營運績效未能以財務報表揭示虧損與否據以判斷。該公司有小額營運虧損不足以影響其實質營運，亦具能力得以小額捐贈方式支持賢達人士參政，原處分機關以公司捐贈時，前一年度資產負債表之保留盈餘為負數，不論金額之多寡，據以論斷不得捐贈政治獻金，亦不利民主政治之發展。又如訴願人或選務同仁能輕易以常態判斷確知營利事業捐贈時，有違反本法第 7 條第 1 項第 3 款規定之情事，當不致因愚拙，預見其能發生而確信其不發生，不予以防範，並甘冒違法犯紀而受原處分機關裁處之風險，而接受其小額捐款，或未依同法第 15 條第 1 項規定，依限返還或向原處分機關辦理繳庫，蓋其金額確屬小額，對選務資金需求僅為杯水車薪，實無冒險違法之必要。

(三)綜上，請審酌選務同仁雖對捐款之合法性已依法執行查證義務，惟因捐款筆數眾多，在查證能力與查證系統運作侷限於人力有限之事實，尚難以保證所有營利事業捐款時，均無前一年度資產負債表之保留盈餘為負數之情事，又捐款者是否為政府巨額採購之廠商，因巨額採購案件往往履約期限長達數年，且政府全年度之採購案件繁多，囿於巨額採購契約查證不易之特性，訴願人之查證人力與能力於主觀上已善盡依法嚴謹查證之義務，亦無選務同仁故意違法，或以查證不實之舉而陷訴願人於不義，致受原處分機關裁處之必要，此種損人不利己之舉，諒為任何人所不為。基於上列客觀事實，請重新考量訴願人之主觀違失責任及並衡以比例原則，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，以為公允。

## 二、答辯及補充答辯意旨略謂：

(一)關於訴願人主張原處分機關未考量其捐贈金額多寡與資產負債表之保留盈餘，均以同一標準查核，據以論斷尚失準據，有違比例原則云云，查：

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 10 月 30 日收受政治獻金捐贈之○○公司等 6 家公司是否為累積虧損之營利事業，依上述規定，自應以其捐贈前 1 年度之財務報表為準據。是累積虧損之認定，依據商業會計處理準則第 29 條第 1 項之規定，保留盈餘(或累積虧損)係指由營業結果所產生之權益，包括下列會計項目：一、法定盈餘公積：指依公司法或其他相關法律規定，自盈餘中指撥之公積。二、特別盈餘公積：指依法令或盈餘分派之議案，自盈餘中指撥之公積，以限制股息及紅利之分派者。三、未分配盈餘(或待彌補虧損)：指未經指撥之盈餘(或未經彌補之虧損)。又本法鼓勵小額捐贈，係建立在合法捐贈之前提下，而訴願人收受上開 6 家營利事業政治獻金，經查該 6 家營利事業之前一年度財務報表之保留盈餘均為負數，核屬本法第 7 條第 1 項第 3 款所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，此為現行法律所明定，乃立法機關之立法結果，非執行機關所得置喙。原處分機關並無訴願人所稱有違反比例原則之情事，訴願人對本法規定容有誤解。

(二)訴願人主張主觀上已善盡查證義務，亦無選務同仁故意違法云云，查：

- 1、行政罰法第 7 條第 1 項：「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者，或預見其發生而其發生並不違背其本意而言；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。
- 2、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，訴願人欲收受政治獻金，自應注意本法相關規定，俾使捐贈合法。且訴願人多年來數度投身公職人員選舉，均依法開立政治獻金專戶，對於本法之規定自應有基本且正確之認識。再按本法第 15 條第 1 項規定，擬參選人收受政治獻金，應查證是否符合本法規定，除不符合第 7 條第 1 項第 7 款至第 9 款規定不得返還外，應於法定期限內履行返還或繳庫之義務。訴願人收受政治獻金後，應依規定於相關機關所建置之網站，或以書面向相關業務主管機關查詢，以盡其查詢義務，本法第 7 條第 4 項亦定有明文。又依內政部 102 年 4 月 2 日台內民字第 1020141053 號函釋略以：「…有關擬參選人收受營利事業捐贈之政治獻金，該營利事業前一年度之財務報表如尚未辦理結算或申報，擬參選人得洽請該營利事業以具結或書面說明等方式，敘明該營利事業

並無累積虧損情形，以作為佐證資料。」經查訴願人收受上開 7 筆捐贈，均未依本法第 7 條第 4 項規定善盡查詢之義務或洽請該營利事業以具結或書面說明等方式。是以，訴願人違反本法第 8 條規定收受不得捐贈之政治獻金，又未依第 15 條第 1 項規定於期限內辦理返還或繳庫，按其情節，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，自應予處罰。又訴願人縱係委由其選務同仁進行上開查證作業，其對於使用人、輔助人之過失，自難以此卸免應負之法律責任。

(三)原處分機關為本件裁罰金額之裁量並無違法或不當：

本件訴願人違反本法第 8 條之規定，收受本法第 7 條第 1 項第 2 款規定與政府機關有巨額採購且在履約期間之廠商，及同條項第 3 款規定有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業捐贈政治獻金，合計 7 家營利事業共 50 萬元，又未依本法第 15 條第 1 項所定期限辦理返還或繳庫，按本法第 30 條第 1 項第 4 款及第 2 項規定，裁處 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰，其違反之政治獻金得沒入之。本件業依行政罰法第 18 條第 1 項規定，審酌訴願人違反上開情節所生影響及應受責難程度等情事，裁處 30 萬元罰鍰及沒入違法收受之政治獻金 50 萬元，處分有據，並無違法或不當。

理 由

- 一、按本法第 7 條第 1 項、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：……二、與政府機關(構)有巨額採購或重大公共建設投資契約，且在履約期間之廠商。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 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、……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。……。」及第 30 條第 1 項第 4 款、第 2 項規定：「政黨、政治團體及擬參選人有下列情形之一者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，……：……四、除依第二十五條規定應處刑罰之情形外，餘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詢義務者，不在此限。」、「有前項……第四款……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。」。
- 二、訴願人主張原處分機關以公司捐贈時前一年度資產負債表之保留盈餘為負數，即稱屬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。未考量公司營運規模及資本額，與其累積虧損金額之多寡，顯有違比例原則云云，按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，而累積虧損之認定，以營利事業前一年度之資產負債表「保留盈餘或累積虧損」為判斷準據。本法第 7 條第 1 項第 3 款及第 2 項規定，及本法主管機關內政部 99 年 11 月 29 日台內民字第 09902301811 號函，已有闡明。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。經查訴願人於 104 年 12 月 14 日收受○○保全公司捐贈政治獻金 10 萬元，該公司捐贈時係與○○市政府採購處及○○部分別有勞務類巨額採購契約（決標金額各為 22,858,000 元及 44,389,889 元）且在履約期間之營利事業，依本法第 7 條第 1 項第 2 款規定不得捐贈政治獻金。又訴願人 104 年 10 月 30 日收受○○公司捐贈政治獻金 5 萬元；104 年 10 月 30 日收受○○公司捐贈政治獻金 10 萬元；104 年 11 月 30 日收受○○保全公司捐贈政治獻金 10 萬元；104 年 12 月 14 日收受○○開發公司捐贈政治獻金 10 萬元；104 年 12 月 31 日收受○○公司捐贈政治獻金 3 萬元；105 年 1 月 13 日收受○○公司捐贈政治獻金 2 萬元，經查上開等公司前一年度資產負債表之保留盈餘分別為-39,536 元、-3,418,251 元、-3,482,772 元、-545,012 元、-19,756,783 元及-16,399,697 元，均為負值且尚未彌補，屬有累積虧損尚未依規定彌補之營利事

業，依本法第 7 條第 1 項第 3 款規定不得捐贈政治獻金。此均有行政院公共工程委員會政府電子採購網公示資料、財政部○區國稅局○○稽徵所 105 年 11 月 24 日○區國稅○○營字第○○○○○號書函、財政部○○國稅局 105 年 11 月 25 日財○國稅鎮營字第○○○○○號函、財政部○區國稅局○○稽徵所 105 年 11 月 23 日○區國稅○○營字第○○○○○號書函、財政部○○國稅局 105 年 11 月 28 日財○○國稅資字第○○○○○號函及財政部○區國稅局○○分局 105 年 11 月 30 日○區國稅○○營字第○○○○○號函檢送之資產負債表等資料附卷可稽。依本法第 7 條第 1 項第 3 款規定上開公司均不得捐贈政治獻金，訴願人收受上開不符規定之 7 筆政治獻金捐贈，且未依本法第 15 條第 1 項規定，依限返還或向本院辦理繳庫，違法事實應屬明確。縱訴願人所收受上開 7 筆政治獻金，金額非鉅，惟訴願人所違反者係收受不符本法第 7 條之政治獻金捐贈，乃立法者對於捐贈政治獻金者所設之資格限制，與本法對於捐贈金額之限制，尚屬二事。訴願人主張有小額營運虧損不足以影響其實質營運，亦具能力得以小額捐贈方式支持賢達人士參政等情，自難憑採。

三、另訴願人主張無選務同仁故意違法，或以查證不實之舉而陷訴願人於不義云云，惟查：

(一) 依本法第 7 條第 4 項既明定「為利政黨、政治團體及擬參選人查證所收受獻金，是否符合同條第一項規定，相關機關應將相關資料建置於機關網站，以供查詢；未建置之資料，政黨、政治團體及擬參選人等得以書面請求查詢，受請求之機關，不得拒絕。」第 15 條亦明定擬參選人收受政治獻金，應查證是否符合第 7 條第 1 項規定。訴願人收受政治獻金後，本應依相關查詢機制與管道，積極透過本法第 7 條第 4 項所定各機關所建置之網站、本院政治獻金網路申報系統或以書面向相關業務主管機關請求查詢其是否有不得捐贈政治獻金之法定事由，方為已盡法定查詢義務。又按本法第 30 條第 1 項第 4 款但書亦明確規定政黨、政治團體及擬參選人已依第 7 條第 4 項規定盡查詢義務者免罰，訴願人倘已依法盡查詢義務，應可下載查詢相關機關建置網站之紀錄或出具相關機關函復查詢結果資料，就「已盡查證義務」此一有利於己之事實，提出具體事證證明之。倘訴願人所提出之證據不足為主張事實之證明，即不得認其主張之事實為真實，而得解免其應負之行政處罰責任。又依內政部 102 年 4 月 2 日台內民字第 1020141053 號函釋略以：「…有關擬參選人收受營利事業捐贈之政治獻金，該營利事業前一年度之財務報表如尚未辦理結算或申報，擬參選人得洽請該營利事業以具結或書面說明等方式，敘明該營利事業並無累積虧損情形，以作為佐證資料。」經查訴願人並未向本院提出曾於相關機關所建置網站之查詢紀錄或出具相關機關函復查詢結果等資料，亦未提出以具結或書面說明等方式，敘明該等營利事業並無累積虧損情形之佐證資料。其未能提出任何足資證明其確有查詢之具體事證、資料以實其說，自難認其已盡查詢之義務。訴願人陳稱，選務同仁因捐款筆數眾多，在查證能力與查證系統運作侷限於人力有限之事實，難能以常態判斷確知營利事業捐贈時，有違反本法第 7 條第 1 項第 3 款規定等情，尚難執為免責之論據。

(二) 次按「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」行政罰法第 7 條第 2 項定有明文。人民由其使用人或委任代理人參與行政程序，擴大其活動領域，享受使用人或代理人之利益，亦應負擔使用人或代理人之參與行政程序行為所致之不利益。實際行為之職員、受僱人或從業人員，為法人等組織參與行政程序，係以法人等組織之使用人或代理人之地位為之。此際，法人等組織就彼等之故意、過失，係負推定故意、過失責任，則除行政罰法第 7 條第 2 項情形外，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。最高行政法院 100 年度 8 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議及臺北高等行政法院 101 年度訴字第 628 號判決，可資參照。查訴願人之選務人員係受訴願人指派之人員，在法律性質上為訴願人之

使用人，上開人員於收受系爭 7 筆政治獻金時，未加以查證而違法，即為訴願人以第三人為使用人或委任其為代理人參與行政程序，應類推適用行政罰法第 7 條第 2 項規定，就該使用人或代理人之故意、過失負推定故意、過失責任。另按本法第 7 條第 4 項及第 15 條第 1 項規定內容可知，本件負有查證捐贈政治獻金義務者，依法係擬參選人即訴願人本人，訴願人未確實督促其選務人員於處理政治獻金事務時，遵守相關法律規定而致疏失，亦難卸免其責。訴願人陳稱，其查證人力與能力於主觀上已善盡依法嚴謹查證之義務云云，尚難憑採。

四、又訴願人主張請重新考量訴願人之主觀違失責任及衡以比例原則，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云云，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 日經公布施行起已歷時有年，訴願人已非首次投身公職人員選舉，且均有經本院許可設立政治獻金專戶收受政治獻金，自應對本法相關規定有所瞭解並注意有無違反相關法令規定。是以，訴願人收受不符規定之政治獻金，未即時查證亦未依限辦理繳庫等違失情節，縱非出於故意，仍屬應注意並能注意，而不注意之過失。另依行政罰法第 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。」之規定，係指行為人不知法規之「禁止」或「誡命」規範，非指違反行政法上義務行為人須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）。且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，予以減輕或免除處罰。此係法律授權行政機關行使職權時，得為之裁量，非謂必須減輕或免除，始稱合法。查訴願人違反本法第 8 條之規定，收受本法第 7 條第 1 項第 2 款規定「與政府機關有巨額採購且在履約期間之廠商」，及同條項第 3 款規定「有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業」捐贈政治獻金，又未依本法第 15 條第 1 項所定期限辦理返還或繳庫，合計 7 筆共計 50 萬元，按本法第 30 條第 1 項第 4 款及第 2 項規定，裁處 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰，其違反之政治獻金得沒入之。原處分機關依行政罰法第 18 條第 1 項規定，審酌訴願人違反上開情節所生影響、應受責難程度及違法收受上開 7 筆捐贈之所得利益，參酌本院裁罰慣例，對擬參選人於同一選舉期間收受政治獻金而違反數個法定義務，未依限辦理繳庫筆數在 5 筆以下者，處罰鍰 20 萬元，超過 5 筆者，每增加 1 筆，提高罰鍰金額 5 萬元，故裁處 30 萬元罰鍰，並沒入違法收受之政治獻金 50 萬元。經核原處分尚無違法或不當，應予維持。

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	仇桂美
委員	吳秦雯
委員	洪文玲
委員	陳慶財
委員	黃武次
委員	楊美鈴
委員	廖健男
委員	趙昌平
委員	劉興善

中 華 民 國 1 0 7 年 2 月 2 2 日