

(四) 院台訴字第 1063250014 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1063250014 號

訴願人：○○○○○○○○○○股份有限公司

訴願人○○○○○○○○○○股份有限公司因違反政治獻金法事件，不服本院 105 年 11 月 4 日院台申肆字第 1051833989 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○○○○○○○○○○股份有限公司於 103 年 10 月 23 日捐贈 103 年臺北市議員擬參選人○○○（下稱受贈人）政治獻金新臺幣（下同）25 萬元時，為與政府機關(構)有巨額採購契約之營利事業。訴願人之捐贈行為違反政治獻金法（下稱本法）第 7 條第 1 項第 2 款之規定。本院爰依本法第 29 條第 2 項規定，裁處罰鍰 50 萬元。該裁處書於 105 年 11 月 7 日送達，訴願人就其所受處分不服，於同年 12 月 1 日向本院提起訴願，另於同年 5 日補充訴願理由到院，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) 訴願人實係承攬經濟部相關合約，無一與台(臺)北市有關係，而捐贈時受贈人係台(臺)北市議員參選人，訴願人亦係認定受贈人之政治理念，且基於民主政治之原則，方為臺北市議員競選活動而捐贈 25 萬元政治獻金，本法之規範目的係為公平、公正之民主政治，防止捐贈人與受贈人間不正當之金錢授受及往來，則欲競選台(臺)北市議員之受贈人，明顯與訴願人承攬之經濟部合約無涉，蓋台(臺)北市議員實無任何影響經濟部權限之可能，自亦無任何不利益往來之可能，則依前述本法之立法目的，自無違反之情形，亦無處罰之必要。
- (二) 再按「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」行政程序法第 8 條參照，基此，行政機關為任何行政行為，都應保護人民之正當信賴，而非突襲人民。訴願人不諳法律，對本法更是毫無認識，自無能力判斷是否具有捐贈資格，全賴受贈人之查詢及申報，然訴願人於捐贈後，旋即收到受贈人開立之收據，則當然認為符合捐贈之資格，否則受贈人豈有可能依法開立收據予訴願人，是以，訴願人係基於信賴受贈人之查核，自無可能於收到收據，突發現無捐贈之資格，從而，原處分之處罰自有違上開信賴原則，自應予以撤銷。此外，綜觀本法，並無任何課予訴願人「應查核確認是否具捐贈資格」之義務，原處分不察，顯未衡量訴願人並無任何「查核確認是否具捐贈資格」之義務，逕以認定有違本法，自有違誤。
- (三) 訴願人係單純信賴受贈人之查核，並非故意違反本法，再者，訴願人亦屬初犯，雖原處分認定訴願人曾多次捐贈政治獻金，而認定訴願人為累犯，惟訴願人乃係第一次受罰，之前雖曾有過捐贈政治獻金之經驗，然並無任何違反情形，反之，由此更可證明訴願人係基於之前捐贈之經驗，因此對本次捐贈毫無任何懷疑，是以，原處分以訴願人曾有過捐贈經驗，即認定訴願人為「累犯」，並重罰二倍，實與事實不符。再者，訴願人曾有多次捐贈經驗，卻未曾遭罰鍰，亦可證明訴願人並非故意違反，然原處分就訴願人之「過失捐贈」，竟處以 2 倍罰鍰，顯違反憲法保障之人民財產權及比例原則。尤甚者，原處分逕將「曾經捐贈之人」視為「累犯」之要件，而非以「曾經受罰之人」為要件，豈不逕以認定只要曾經捐贈政治獻金之人，均為「未來」違反本法之累犯，此邏輯明顯係「有罪推定」。
- (四) 縱訴願人有違反本法之情事，然原處分處罰鍰二倍，亦明顯過重，而逾越比例原則，懇請比照初犯予以酌減三分之一罰鍰。此外，經原處分認定有違反本法本項規定者，均依初犯規定予以酌減三分之一罰鍰，然竟僅有訴願人未以初犯規定酌減，明顯違反憲法平等原則，明顯係相同行為，卻不同處罰結果。

二、 答辯意旨略謂：

- (一) 訴願人主張受贈人係競選臺北市議員，無影響經濟部權限之可能，惟按本法第 7 條第 1 項第 2 款之立法意旨，係為避免與政府有一定金額以上採購或投資契約，且在履約期間之廠商，利用政治獻金影響政府之決策，其規範之政府機關（構）範圍涵蓋全國，並無分區域認定之相關規定。訴願人與經濟部工業局及經濟部中小企業處有巨額採購契約，即屬不得捐贈政治獻金之營利事業，與受贈人競選何區域之議員無涉。
- (二) 訴願人主張不諳法律且無確認是否具捐贈資格之義務，惟查：為因應 103 年地方公職人員選舉，本法主管機關內政部自 103 年 7 月 14 日起至同年 11 月 28 日止，除於捷運及鐵公路車站密集宣傳外，另藉由大眾媒體向全國一般民眾辦理政治獻金宣導，並配合各機關團體邀約辦理 55 場次法令宣導說明會等宣導方式；另本院於各擬參選人申請政治獻金專戶許可時，均併寄送「捐贈政治獻金注意事項」桌面立牌（雙面），請其置放於競選服務處所，提供工作人員、捐贈者及民眾，隨時瞭解收受及捐贈政治獻金規範，力求防止違法捐贈情事發生。況訴願人非首次為政治獻金捐贈，經查本院政治獻金申報暨管理系統，訴願人曾於 93、95、96、97 及 99 年度多次捐贈政治獻金，以訴願人關心政治事務，積極參與政治活動捐贈政治獻金之情節觀之，對於本法規定，只要稍加注意或詢問，即可瞭解，爰此本件違法捐贈情事，尚不得主張不知本法相關規定，而予以減輕或免除處罰。
- (三) 訴願人主張係過失違反本法規定且為初犯，惟查：衡諸訴願人既欲積極參與政治活動捐贈政治獻金之情節，於捐贈之初即應先行瞭解本法等相關法令之規定，以避免受罰；且查詢本法規定尚非難事，僅須稍加注意即可知悉、明瞭。是以訴願人未經確認即貿然捐贈予受贈人之行為縱非出於故意，仍有按其情節應注意並能注意，而不注意之過失，其過失行為依據行政罰法第 7 條第 1 項規定，仍應予處罰。
- (四) 另本院依行政罰法第 8 條但書及第 18 條第 3 項規定酌減法定罰鍰之慣例，均以受處分人是否為首次捐贈作為確有不知法令情事而得酌減法定罰鍰之判斷依據，訴願人曾於 93、95、96、97 及 99 年度為捐贈，則原行政處分之捐贈事實，即非屬首次捐贈，並非將曾經捐贈者視為累犯，此顯屬訴願人之誤解，故本院不採認訴願人有不知法令情事而得酌減法定罰鍰之事由並無違誤。又如前所述訴願人非為首次捐贈，故本院認其不知法令情事具高度可責性，與其他處分因係首次捐贈而認其不知法令情事可責性較低而酌減罰鍰不同，訴願人並無主張其違法捐贈應與其他違法事由有相同處置之餘地。
- (五) 本法修正後第 29 條第 2 項「…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。從而本院斟酌訴願人並非首次捐贈等具體情況後，按其捐贈金額 25 萬元之 2 倍，裁處訴願人 50 萬元罰鍰，未逾法定最高金額，於法係屬有據。

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：……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。……」，第 29 條第 2 項規定：「違反第七條第一項、……規定捐贈政治獻金者，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。」又按行政院公共工程委員會 93 年 11 月 5 日工程企字第 09300428040 號函略以：「本法第 7 條第 1 項第 2 款規定，各政黨、政治團體及擬參選人不得收受與政府機關（構）有巨額採購或重大公共建設投資契約，且在履約期間廠商之政治獻金乙節，所稱『巨額採購』，依行政院公共工程委員會訂定之『投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準』第 8 條規定，工程採購為新臺幣 2 億元、財物採購為新臺幣 1 億元、勞務採購為新臺幣 2 千萬元。」
- 二、 按本法第 7 條第 1 項第 2 款之立法意旨，係為避免與政府有一定金額以上採購或投資契約，

且在履約期間之廠商，利用政治獻金影響政府之決策，其規範之政府機關（構）範圍涵蓋全國，並無分區域認定之相關規定。查訴願人 103 年 10 月 23 日捐贈政治獻金與 103 年臺北市議員擬參選人○○○時，係分別與經濟部工業局及經濟部中小企業處有巨額採購之營利事業，且在履約期間；該採購標案案號 10190303002、C31019803、C3999803 等案均為勞務類採購，決標金額分別為 73,800,000 元、23,230,769 元及 38,313,333 元，履約期間分別為 102 年 2 月 1 日起至 115 年 1 月 29 日止、101 年 8 月 21 日起至 111 年 8 月 20 日止及 99 年 11 月 27 日起至 109 年 11 月 26 日止，均已達「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」第 8 條勞務採購為 2 千萬元之認定標準，此有政府電子採購網本法第 7 條查詢結果附卷可憑，係屬與政府機關有巨額採購且在履約期間之營利事業。訴願人依本法第 7 條第 1 項第 2 款規定，自不得為政治獻金之捐贈。訴願人主張捐贈時受贈人係台（臺）北市議員參選人，與訴願人承攬之經濟部合約無涉，自亦無任何不利益往來之可能云云，與本案裁處理由無涉，自難憑採。

三、次按行政罰法第 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、95、96、97 及 99 年度多次捐贈政治獻金，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。另按行政罰法第 8 條前段：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。」之規定，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）。況受贈人固依本法有查證義務，惟訴願人縱未經受贈人告知及返還捐贈，亦有依本法第 7 條第 1 項規定之合法捐贈義務。本件訴願人未確實瞭解法律規定，貿然為違法之捐贈，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。是以訴願人主張不諳法律，對本法更是毫無認識，自無能力判斷是否具有捐贈資格，且係單純信賴受贈人之查核，並非故意違反本法云云，尚非可採。

四、末按行政罰法第 8 條後段規定：「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，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。又以本法第 29 條第 2 項規定，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 倍罰鍰，但最高不得超過新臺幣 100 萬元。該規定係基於立法考量，對於違法之捐贈按其捐贈之金額處 2 倍之罰鍰，並於但書訂定處罰之上限，原處分機關對於違法捐贈之裁處罰鍰係依據上開規定而無裁量空間，尚無不符比例原則及平等原則之處。本件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，且訴願人前曾多次為政治獻金之捐贈，原處分機關核認非屬首次捐贈，亦無得酌減裁罰金額之情事，從而按其捐贈金額 25 萬元之 2 倍，裁處訴願人 50 萬元罰鍰，未逾法定最高金額，原處分並無違法或不當。況本件裁處罰鍰之審酌，要與刑法上

之累犯係因犯罪受一定刑罰處罰，並在刑罰執行完畢或者赦免後，於法定期限內又犯特定之罪而得加重其刑之規定，非屬一事。訴願人主張原處分處罰鍰二倍，亦明顯過重，且將曾經捐贈政治獻金視為累犯，係有罪推定，而逾越比例原則及違反平等原則，懇請比照初犯予以酌減三分之一罰鍰云云，洵屬誤解。

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