

## (二)院台訴字第 1053250055 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1053250055 號

訴願人：○○○

訴願人○○○因違反政治獻金法案件，不服本院 105 年 8 月 11 日院台申肆字第 1051833157 號裁處書所為處分，提起訴願，本院決定如下：

### 主 文

原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達次日起 60 日內另為適法之處分。

### 事 實

訴願人於 103 年 10 月 27 日收受○○○○○社區管理委員會（下稱○○管委會）捐贈政治獻金新臺幣（下同）1 萬 2 千元，及同日收受○○○○○社區管理委員會（下稱○○管委會）捐贈政治獻金 2 萬 4 千元，經查○○管委會及○○管委會非屬政治獻金法（下稱本法）第 7 條第 1 項序文規定之人民團體，訴願人違反本法第 8 條收受第 7 條第 1 項序文所定得捐贈者以外對象之捐贈，未依本法第 15 條第 1 項規定期限內辦理返還或繳庫，爰依本法第 30 條第 1 項第 4 款規定，以原處分機關 105 年 8 月 11 日院台申肆字第 1051833157 號裁處書裁處罰鍰 6 萬 7 千元，並沒入違法收受之政治獻金 3 萬 6 千元。該裁處書於 105 年 8 月 12 日送達，訴願人就其所受處分不服，於同年月 31 日提起訴願到院，案經原處分機關檢卷答辯。茲摘敘訴辯意旨於次：

#### 一、 訴願意旨略謂：

- （一）原處分機關援引內政部 104 年 10 月 8 日台內民字第 1040436369 號函釋，認定公寓大廈管理委員會（下稱管委會）因係照公寓大廈管理條例之規定，由區分所有權人設立之組織，而非依人民團體法之規定申請設立，因而非本法定義之人民團體，不得捐贈擬參選人。經查管委會雖非依人民團體法之規定申請設立，然管委會是由社區民眾組成，並經政府依法核准立案，且擁有稅捐機關統一編號，其實質之組成及運作與一般社會團體無異，於本法之捐獻資格，不應與依人民團體法設立之人民團體有所區別。
- （二）訴願人於收受管委會捐贈時，曾請同仁電詢原處分機關是否可收受以管委會名義捐贈之政治獻金，原處分機關之人員回覆訴願人之競選助理，只要管委會有核准函，即可進行捐贈，訴願人基於善意信賴原則，始放心收受○○○管委會之政治獻金，然原處分機關事後卻以訴願人未以書面或網站方式查詢，認定訴願人未盡查證義務。經查本法已實施 13 餘年，卻連原處分機關負責本法業務之人員，於執行上都有疑義，尚須向內政部申請函釋，試問原處分機關又如何期待訴願人在以電話詢問最熟悉本法運作之原處分機關後，還以其他方式進行查證？
- （三）訴願人接受管委會捐贈之日期為 103 年 10 月 27 日，然內政部台內民字第 1040436369 號函釋卻是 104 年 10 月 8 日才頒行，原處分機關以訴願人接受捐贈後近一年才頒布之函令，溯及既往裁處訴願人，不僅行為人於行為時無法預知，連原處分機關負政治獻金業務之人員，亦不能預知。
- （四）縱使解釋類之行政規則，通說被視為不生追溯之問題，唯仍應依本件個案配合訴願人信賴之行為而視是否對訴願人產生拘束力。訴願人既已盡查證之義務，且於本件收取獻金後據實向原處分機關申報，則如原處分機關仍以事隔近一年後之解釋函令回溯拘束訴願人，此裁處已嚴重違反行政信賴保護原則與比例原則。

#### 二、 答辯意旨略謂：

- （一）訴願人主張管委會經政府核准立案與人民團體無異乙節。惟查：

- 1、按本法第 2 條第 1 項第 4 款規定，人民團體指依人民團體法規定經許可設立之職業團體、社會團體及政治團體。另人民團體法第 39 條規定，社會團體係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的，由個人或團體組成之團體。

同法第 8 條第 1 項規定，人民團體之組織，應由發起人檢具申請書、章程草案及發起人名冊，向主管機關申請許可。故人民團體經主管機關核准許可設立後，始具備合法成立之人民團體資格。

- 2、經查公寓大廈管理委員會依公寓大廈管理條例之程序設立後，依「公寓大廈管理組織申請報備處理原則」之規定向受理報備機關報備，係為使地方主管機關知悉，俾便於必要時得採行其他監督方法之行政管理措施，申請案件文件齊全者，由受理報備機關發給同意報備書，其內涵應只發生「准予備查」之效果，不論受理報備機關是否同意備查，對該申請報備之管委會成立與否，均不生任何法律效果。此有最高法院 99 年裁字第 423 號裁定及臺北高等行政法院 98 年度訴字第 987 號裁定可資參照。
  - 3、綜上，管委會由受理報備機關所為同意備查，性質上僅為行政機關辦理公寓大廈行政管理措施所為之通知，僅生「准予備查」之效果，並非核准設立之行政處分，與經主管機關依人民團體法核准許可設立不同，訴願人所稱管委會經政府核准立案與人民團體無異，顯屬誤解。
- (二) 訴願人主張收受○○、○○管委會等 2 筆捐贈政治獻金前，已向原處分機關查詢並獲告知得收受系爭捐贈，應認已盡查詢義務予以免罰乙節。惟查：
- 1、經查訴願人未曾以書面向原處分機關查詢是否可收受以管委會名義捐贈之政治獻金，又 103 年九合一選舉期間，詢問捐贈政治獻金相關問題之電話眾多，原處分機關辦理政治獻金業務之同仁就是否得以人民團體名義捐贈之回答方式，皆以「如該團體經依人民團體法向主管機關許可設立者，即得以人民團體名義捐贈，如無法確定是否經許可者，建請以個人名義捐贈，以符規定。」
  - 2、又人民團體設立許可之主管機關，依人民團體法第 3 條規定，在中央及省為內政部；在直轄市為直轄市政府。而本法第 30 條第 1 項第 4 款但書所稱已盡查詢義務，依本法第 7 條第 4 項規定，係指查詢內政部或直轄市政府（即臺北市政府）所建置之網站屬經許可設立之人民團體，或以書面向內政部或直轄市政府（即臺北市政府）查詢，並經函復屬經許可設立之人民團體，訴願人未提出網站查詢及書面查詢之資料佐證，尚難稱其已盡查證義務而免予處罰。
  - 3、經查本法第 2 條第 1 項第 4 款規定，人民團體指依「人民團體法」規定經許可設立之職業團體、社會團體及政治團體。前開條文於 93 年 3 月 31 日即公布施行迄今未經修正，縱如訴願人所稱，原處分機關人員曾回覆只要管委會有核准函即可捐贈，該核准函亦指主管機關依人民團體法核准設立之許可函，訴願人錯認主管機關依「公寓大廈管理條例」同意備查管委會組織報備，為符合本法規定之人民團體設立許可，實無信賴基礎可言，應無信賴保護原則之適用。
- (三) 訴願人主張原處分機關以行為後之解釋函令回溯適用，已嚴重違反行政信賴保護原則乙節，惟查：
- 1、按司法院釋字第 287 號解釋，行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，應自法規生效之日起有其適用。故本法主管機關內政部所為之函釋，皆自本法生效之日起有其適用，並無訴願人所稱回溯適用之情形。
  - 2、本法第 2 條第 1 項第 4 款已明文規定本法所稱人民團體之定義，原處分機關負責政治獻金業務之人員於執行上並無疑義，實因訴願人於陳述意見函中堅稱管委會為人民團體，乃函請內政部以主管機關之立場，就個案為更明確之釋示，以使訴願人更加信服本院所為之認定，非如訴願人所稱本院於認定是否為人民團體之執行上尚有疑義。
- (四) 訴願人主張原處分機關以行為後之解釋函令回溯適用，訴願人於行為時無法預知，應予免罰乙節，惟查：本法 93 年 3 月 31 日公布施行迄今，期間政府已舉辦多次選舉，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 條明定得捐贈政治獻金者為個人、政黨、人民團體及營利事業。且為因應 103 年地方公職人員選舉，本法主管機關內政部並製播宣導廣告於各大媒體、捷運及鐵公路

車站密集宣傳，原處分機關除配合各機關團體邀約辦理 55 場次法令宣導說明會外，並委請各級政府機關之 LED 電子字幕機或跑馬燈輪播警語等宣導方式，輪流播放宣導本法法令規範；另原處分機關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，同時也於各場次對擬參選人宣導法令時，再三叮囑務必查證收受捐贈是否符合本法之相關規定，力求防止違法捐贈情事發生。另查原處分機關政治獻金申報暨管理系統顯示，本法公布施行後，訴願人曾於 95 年及 99 年經原處分機關許可設立政治獻金專戶；以訴願人多次參與選舉並設立政治獻金專戶之情節觀之，對於本法規定，只要稍加注意即可瞭解。故訴願人收受政治獻金捐贈，依上情該收受違法捐贈行為縱非故意，亦屬應注意能注意而不注意之過失行為，應予裁罰。

#### 理 由

- 一、按本法第 2 條第 1 項第 4 款規定，人民團體指依人民團體法規定經許可設立之職業團體、社會團體及政治團體。本法第 7 條第 1 項序文規定略以，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。第 8 條規定，擬參選人不得收受第 7 條所定得捐贈者以外對象之政治獻金。第 15 條第 1 項規定略以，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；其不符合者，除第 7 條第 1 項第 7 至 9 款規定者外，其餘均得於收受後 1 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 2 個月內繳交受理申報機關辦理繳庫。第 30 條第 1 項第 4 款規定，擬參選人違反第 15 條第 1 項規定，未將政治獻金依限繳交受理申報機關辦理繳庫者，處 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰。但已依本法第 7 條第 4 項規定盡查證義務者，不在此限。同條第 2 項規定，有前項第 4 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、查本法於 93 年制定時，僅以負面表列規定不得收受之對象，嗣於 97 年修正時，於第 7 條序文中明文規定個人、政黨、人民團體及營利事業始得為捐贈主體，改採正面表列方式，以資明確。按本法第 2 條第 1 項第 4 款規定：「人民團體指依人民團體法規定經許可設立之職業團體、社會團體及政治團體。」惟公寓大廈管理條例第 3 條第 9 款規定：「管理委員會：指為執行區分所有權人會議決議事項及公寓大廈管理維護工作，由區分所有權人選任住戶若干人為管理委員所設立之組織。」從而管委會並非屬上開規定所稱之人民團體至明，訴願人主張管委會於本法之捐贈資格，不應與依人民團體法設立之人民團體有所區別云云，尚屬無據。
- 三、次按人民團體設立許可之主管機關，依人民團體法第 3 條規定，在中央及省為內政部；在直轄市為直轄市政府。是以本法第 30 條第 1 項第 4 款但書所稱之「盡查詢義務」，依本法第 7 條第 4 項規定，係指查詢內政部或直轄市政府（本案即臺北市政府）所建置之網站，捐贈團體是否屬經許可設立之人民團體。查人民團體應向內政部人民團體司籌備處或直轄市政府社會局登記立案，並公開資訊於內政部的全國性人民團體名冊或地方性人民團體名冊供查詢。訴願人並未提出於前開二機關所建置網站查詢之資料佐證，尚難認已盡查證義務而免予處罰。本件縱經本院負責政治獻金法業務之人員於訴願人競選助理電詢時答覆以，僅該管委會有核准函即可進行捐贈等語，亦難認訴願人業依上開規定已盡其查證義務而得主張免予處罰。從而訴願人主張收受系爭捐贈前，已向原處分機關查詢並獲告知得收受之，應認已盡查詢義務云云，亦無足採。
- 四、復按司法院釋字第 287 號解釋，行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，應自法規生效之日起有其適用。故本法主管機關內政部所為之函釋，皆自本法生效之日起有其適用，並無訴願人所稱回溯適用之情形。是以訴願人主張原處分機關以行為後之解釋函令回溯適用，已嚴重違反行政信賴保護原則云云，洵屬無據。
- 五、綜上，訴願人於 103 年 10 月 27 日收受○○管委會捐贈政治獻金 1 萬 2 千元，及○○管委會捐贈政治獻金 2 萬 4 千元，而前揭二管委會係依公寓大廈管理條例第 3 條第 9 款成立，非屬本法第 7 條第 1 項序文規定依人民團體法成立之人民團體；又訴願人未提出其曾於內政部或臺北市

政府所建置之網站，查詢○○及○○二管委會是否屬經許可設立之人民團體之資料佐證，亦難認其已盡查證義務。是以訴願人違法收受○○、○○管委會之捐贈行為堪予認定。惟查：

原裁處書一方面認以：「以受處分人多次參與選舉並設立政治獻金專戶之情節觀之，對於本法規定，只要稍加注意或詢問，即可瞭解，尚不得主張不知政治獻金法相關規定，而予以減輕處罰」(詳參裁處書理由及法令依據六)，復調審酌「國家對人民財產權之限制，應符合比例原則，對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根據違反義務情節之輕重程度為之，使責罰相當，故罰鍰酌減為6萬7千元，並沒入違法收受之政治獻金新臺幣3萬6千元。依政治獻金法第30條第1項第4款及第2項規定，審酌比例原則，處分如主旨。」(詳參裁處書理由及法令依據七、八)惟本案訴願人違法收受不得為捐贈之管委會政治獻金計3萬6千元，依本法第30條第1項第4款規定，原應裁處20萬元以上100萬元以下罰鍰，原裁處書逾越20萬元至100萬元之範圍內裁量罰鍰數額；又如欲變更罰鍰標準，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時始可，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、第13條但書規定所規範之情形。此外，憲法上比例原則僅規制立法行為，至若行政行為之行使則須注意符合行政程序法第7條規定。原處分及訴願答辯書均未說明及援引行政罰法相關減輕處罰之規定，逕以憲法上比例原則作為罰鍰金額酌減為6萬7千元之依據，復對訴願人收受違法金錢捐贈之政治獻金3萬6千元沒入，諭知「如全部或一部不能沒入時，追徵其價額」之主文，均有違誤，爰將原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達次日起60日內另為適法之處分。

六、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第81條規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	孫大川
委員	方萬富
委員	洪文玲
委員	黃武次
委員	陳慈陽
委員	廖健男
委員	趙昌平
委員	劉宗德
委員	劉興善

中 華 民 國 1 0 5 年 1 1 月 2 4 日

不服本決定者，得於本決定書送達之次日起2個月內，向臺灣臺北地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。