

(三)院台訴字第 1053250056 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1053250056 號

訴願人：○○○○○社區管理委員會

代表人：○○○

訴願人○○○○○社區管理委員會因違反政治獻金法案件，不服原處分機關 105 年 8 月 11 日院台申肆字第 1051833167 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

訴願人為依照公寓大廈管理條例設立之組織，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，依法不得捐贈政治獻金，其於 103 年 10 月 27 日捐贈 103 年臺北市議員擬參選人（下稱擬參選人）○○○政治獻金新臺幣（下同）2 萬 4 千元，違反上開規定，原處分機關爰依本法第 29 條第 2 項、行政罰法第 8 條但書及第 18 條第 3 項規定，裁處罰鍰 1 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 9 月 7 日提起訴願到院。惟其訴願書未由訴願人及其法定代理人簽名或蓋章，及未檢附原行政處分書影本，有訴願不合法定程式之情事，經訴願人於同年 9 月 23 日補正到院，案經原處分機關檢卷答辯。茲摘敘訴辯意旨於次：

三、 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）訴願人於捐贈前，曾透過擬參選人○○○服務處向原處分機關同仁電話詢問，是否可以管委會名義捐贈政治獻金，原處分機關之人員回覆擬參選人○○○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，始放心以管委會名義進行捐贈。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？加以訴願人係首次執行（捐贈）政治獻金，對相關法令並不熟悉且無違反法規之故意，亦已經電詢查證後，因信賴原處分機關之回覆，而為捐贈之行為，不能認為有故意或過失之情狀。
- （三）訴願人為捐贈之日期為 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捐贈系爭政治獻金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，連原處分機關負責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，始以管委會之名義進行捐贈，則如貴院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。

四、 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、經查管委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，對該申請報備之管理委員會成立與否，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，管理委員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，訴願人所稱管理委員會經政府核准立案與人民團體無異，顯屬誤解。

(二) 訴願人主張為系爭捐贈前，已透過受贈人擬參選人○○○服務處向原處分機關查詢，並獲告知得收受系爭捐贈，應予免罰乙節。惟查：

1、經查擬參選人○○○服務處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、又訴願人捐贈政治獻金時，是否為本法規定得捐贈之人民團體，本應由訴願人自行向內政部查詢，今陳稱曾透過擬參選人○○○服務處向原處分機關電話詢問，亦難構成訴願人已盡查證義務之事由。

(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、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。

(四) 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、捷運及鐵路車站密集宣傳，本院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，再三叮囑務必轉知各該捐贈者關於本法之相關規定，力求防止違法捐贈情事發生。另依行政罰法第 8 條規定，不得因不知法規而免除行政處罰責任；況訴願人為政治獻金捐贈，依上情該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：…」是以得捐贈政治獻金之主體受有限制，非屬個人、政黨、人民團體及營利事業者不得捐贈政治獻金，又本法第 7 條第 1 項各款所定之個人、政黨、人民團體及營利事業則為上開規定之例外，亦屬不得捐贈政治獻金者。違反者，依本法第 29 條第 2 項規定，按其捐贈金額處 2 倍罰鍰。
- 二、訴願人為依照公寓大廈管理條例設立之組織，非屬本法第 7 條第 1 項序文規定之人民團體，依法不得捐贈政治獻金，其於 103 年 10 月 27 日捐贈擬參選人○○○2 萬 4 千元之政治獻金，係違反上開規定，原處分機關爰依本法第 29 條第 2 項、行政罰法第 8 條但書及第 18 條第 3 項規定，按其捐贈金額 2 萬 4 千元之 2 倍，裁處罰鍰 4 萬 8 千元，減至不低於法定罰鍰最低額三分之一，裁處罰鍰 1 萬 6 千元，於法洵屬有據。訴願人以前揭情辭請求撤銷原處分，經查：
 - （一）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 條序文中明文規定該條各款以外之個人、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。又按本法第 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。」復依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。」從而管委會並非屬人民團體，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，尚無足採。
 - （二）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違規之事實，明知並有意使其發生者，或行為人對於構成違規之事實，預見其發生而其發生並不違背其本意者而言；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。查訴願人為政治獻金之捐贈前，對其得否為捐贈及是否為人民團體，依法負有注意義務，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。是以，訴願人對於是否屬於依人民團體法設立之人民團體，應向直轄市政府（本案係臺北市政府）查詢確認，從而訴願人主張捐贈系爭政治獻金前，透過擬參選人○○○服務處向原處分機關同仁電話詢問並獲告知得為捐贈後始為之，尚難謂其已盡客觀注意義務，縱無故意，亦難謂無過失，其過失行為依行政罰法第 7 條第 1 項之規定仍應處罰。
 - （三）復按行政罰法第 8 條規定，「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。」亦即行為人不得以不知法規而否認其有故意或過失，並主張減輕或免除其行政處罰責任。惟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」，此等行政裁量，係法律許可行政機關行使職權時，得為之判斷。查法律經總統公布施行後，人民即有遵守之義務，且查詢本法規定尚非難事，僅須稍加注意即可避免違反上開規定。另按司法院釋字第 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，以及主張原處分機關

以行為後之解釋函令回溯適用，訴願人於行為時無法預知，應予免罰云云，均無足採。

(四)綜上，本件原處分機關業經審酌訴願人係首次捐贈政治獻金之具體情節，認有行政罰法第8條但書減輕處罰之事由，爰依本法第29條第2項、行政罰法第8條但書及第18條第3項規定，按其捐贈金額2萬4千元之2倍，裁處罰鍰4萬8千元，減至不低於法定罰鍰最低額三分之一，裁處罰鍰1萬6千元，難謂有違法或不當之處，應予維持。

三、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 | 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

如不服本決定，得於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。