## (八)院台訴字第 1053250044 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1053250044 號

訴願人:○○○

訴願人○○○因違反公職人員利益衝突迴避法事件,不服本院 105 年 5 月 12 日院台申貳字第 1051831798 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

緣訴願人〇〇〇前擔任〇〇縣〇〇鄉民代表會代表(任期自95年8月1日至103年12月25日止)期間,為公職人員利益衝突迴避法(下稱本法)第2條所定之公職人員。訴願人就其關係人〇〇土木包工業承攬〇〇縣〇〇鄉公所(下稱〇〇鄉公所)標案案號「〇〇-〇〇」(〇〇村〇〇幹線排水改善工程),假借其職務上之權力、機會或方法,圖其關係人之利益,違反本法第7條規定,原處分機關依本法第14條規定,處罰鍰新臺幣(下同)100萬元。該裁處書於105年5月16日送達,訴願人就其所受處分不服,於105年6月6日向本院提起訴願,另於同年7月7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) 系爭標案案號「○○-○○」(○○村○○幹線排水改善工程)決標日期為 102 年 3 月 27 日,自斯時起算 3 年之裁處權,即 105 年 3 月 27 日,行政罰之裁處權即消滅:查法務部公職人員利益衝突迴避案件處分書,即本件訴願人所涉標案案號「○○-○○」(○○村○○幹線排水改善工程),既然該案決標日期為 102 年 3 月 27 日,證明圖利違章行為早已成立,訴願人倘有本法第 7 條圖利行為,行為時點應屬 102 年 3 月 27 日,而非以訴願答辯書所述之複驗及簽約日期 102 年 7 月 11 日為準。蓋簽約日期通常緊接決標日期,縱有出入,相差幾日耳?如考量嗣後「複驗」、「驗收」結果如何,始為判定○○鄉公所與○○土木包工業間承攬契約效力,豈非陷承攬契約有 4 個月不確定?抑有進者,造成違章處罰行為溯及既往,寧有此理!
- (二) 案外人○○土木包工業(負責人○○○)因違反本法第9條規定,遭法務部處罰鍰529 萬元,案外人○○○條訴願人之女婿,業已向行政院提起訴願救濟。應俟行政院訴願結 果後,再審視是否違反行政法上義務而需受罰:
  - 1. 本件裁處依據為本法第7條、第14條,與前開法務部裁處依據本法第9條、第15條,法 條內容不同,然其立法目的,皆為本法第1條,則無軒輊。準此,不容二處分訴願結果 互相齟齬。本案是否俟行政院訴願結果後,再來審視訴願人果爾違反行政法上義務而需 受罰?以免各該行政處分,見解歧異,有失政府威信,且違反公法上禁止重複評價原則。
  - 2. 揆之本法第7條及第9條,誠如答辯書所言「所涉行為時點與規範對象有別」,倘若訴願人需受本法第7條處罰者,理論上核屬對向的行政犯。否則,訴願人倘若未為上開複驗、驗收行為者,○○土木包工業即無本法第9條之適用?
- (三) 依行政罰法第7條第1項規定,另參照司法院大法官會議釋字第275號解釋意旨,訴願人 主觀上對於本法第7條並無「知」與「欲」,即無故意、過失責任條件可言:
  - 1. 系爭標案「〇〇-〇〇」(〇〇村〇〇幹線排水改善工程)訴願人是代表地方村民,親自到場看是否依據圖說施作,絕不是代表廠商。
  - 2. ○○土木包工業負責人是訴願人女婿○○○,後因○○○對土木沒有興趣,轉給合夥人 ○○○為負責人,○○○從不到○○鄉公所,訴願人與○○○沒有收入,也無不法利益。
  - 3. ○○鄉公所所有工程都經過上網公開招標,也沒有關說及利益輸送、圖利問題。
  - 4. ○○鄉的村民對於自己所居住的相關工程都非常關心,此為人情之常,勿泛化為只有訴

- 願人才會有此現象,〇〇鄉所有工程,均曾因颱風豪雨造成生命財產損失,所以要求代表或村長關心何時履行、何時工程完成,詢問後回報給村民,亦為職責所在。
- 5. 原處分書引用臺灣〇〇地方法院 103 年審原易字第〇〇號被告〇〇〇詐欺罪刑事案件。 然刑事判決,於獨立之行政訴訟不受拘束。
- (四) 行政官署對於人民有所處罰,必須確實證明其違法之事實,倘不能確實證明違法事實之存在,其處罰即不能認為合法。行政機關對於人民裁罰,必須依據證據,不得僅憑臆測。原處分卻以「介入甚深」,臆測訴願人符合圖利要件,違反證據法則:
  - 1. 原處分書稱「因○○鄉公所未能提供完整標案資料,致本院難以逐一就書面簽陳、驗收情形確認訴願人對於相關標案之介入程度」,證明本案自始欠缺證據且無違法事實之存在。
  - 2. 處分書應審究者,厥為系爭標案案號「〇〇-〇〇」於 102 年 3 月 27 日決標時,訴願人是 否違反本法第 7 條規定?工程既已得標,嗣後關心詢問「有無標出去?」等語乃人情之 常。
  - 3. 訴願人於參與驗收,係本著鄉民代表關心颱風豪雨造成鄉民生命財產損失,關心工程進度,沒有利益衝突之虞。本案客觀事實並無便利驗收之通過,加速履約款之取得。本院亦無舉證,即泛化為該當本法第7條之規定。換言之,縱然訴願人違反行政法上義務,該圖利違章行為,應以102年3月27日標案案號「〇〇-〇〇」承攬契約成立生效為準據,本案業已罹3年行政罰之裁處權時效。請求本院依職權調查證據,必要時進行言詞辯論,並撤銷原處分。

# 二、 答辯及補充答辯意旨略謂:

- (一) 系爭處分所裁罰之訴願人違法行為,係針對其假借鄉民代表職務上之機會,於 102 年 7 月 11 日○○鄉公所驗收標案案號「○○-○○」工程時,明知其具鄉民代表身分,卻代表廠商到場參與驗收之行為,而非裁處其利用鄉民代表職務上之權力、機會或方法取得標案之行為,因而 3 年裁處權時效之計算,應依照行政罰法第 27 條第 2 項規定,自 102 年 7 月 11 日起計算至 105 年 7 月 10 日止。系爭處分係於 105 年 5 月 16 日送達,並無罹於時效疑慮,訴願人所爭執之 102 年 3 月 27 日工程決標日期,實與本案處分無涉,所謂本案處分裁處權時效消滅云云,容有誤解本法第 7 條與第 9 條規定,並對行政罰法第 27 條第 2 項「行為終了」之時點為錯誤之判斷。
- (二) 訴願人違反本法第7條規定假借職務上機會圖關係人○○土木包工業利益之行為,與訴外人○○土木包工業違反本法第9條規定,與訴願人監督之○○縣○○鄉公所為交易行為,係不同行為人於不同時點所為之二獨立行為,不容混淆。且本法第7條規定與本法第9條規定所涉行為時點與規範對象有別,本案與法務部裁罰關係人違反第9條規定之交易行為,並未違反重複評價禁止原則,二者之裁罰並無矛盾扞格,本件訴願案亦無停止審議之必要。
- (三) ○○土木包工業之每一標案均與訴願人之財產利益直接攸關,訴願人卻不顧其鄉民代表身分對基層承辦人員之心理壓力,親到場參與驗收,甚至不避諱於複驗之驗收紀錄上代表承包廠商○○土木包工業簽名。且對於到場複驗之原因,不斷變異其詞。另所謂本著鄉民代表關心工程進度云云,純屬事後卸責之詞,不足採信。核認其係假借職務上之機會,圖關係人○○土木包工業財產上利益,至於是否因其行為,發生便利驗收之結果,對構成違法與否之認定不生影響。
- (四) 本法第7條規定禁止公職人員假借職務上之權力、機會或方法,圖其本人或關係人利益,僅需公職人員有意圖利用其職務影響力之圖利行為出現,即構成違法要件,至於其是否因而獲得利益,及相對人是否果因其行為而受影響,均非所問。
- (五) 刑事確定判決所調查之證據或認定事實,於行政處分案件具有證據能力,亦非不得

作為行政訴訟裁判基礎。行政罰因調查工具及手段限制,就證據法則之嚴謹,更難與刑事確定判決相提並論,故刑事確定判決所認定之事實,於行政調查具證據能力。是以訴願人所陳述之刑事判決及該刑事案件調查所獲之證據,於系爭處分所涉行政調查,非無關連性。

#### 理由

- 一、 按本法第 2 條規定:「本法所稱公職人員,指公職人員財產申報法第二條第一項所定之人員。」第 3 條第 4 款規定:「本法所定公職人員之關係人,其範圍如下:一、…。二、公職人員之二親等以內親屬。三、…。四、公職人員、第一款及第二款所列人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。」第 4 條第 1 項及第 2 項規定:「本法所稱利益,包括財產上利益及非財產上利益。」「財產上利益如下:一、動產、不動產。二、現金、存款、外幣、有價證券。三、債權或其他財產上權利。四、其他具有經濟價值或得以金錢交易取得之利益。」第 5 條規定:「本法所稱利益衝突,指公職人員執行職務時,得因其作為或不作為,直接或間接使本人或其關係人獲取利益者。」第 7 條規定:「公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法,圖其本人或關係人之利益。」第 14 條規定:「違反第七條或第八條規定者,處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰;所得財產上利益,應予追繳。」;公職人員財產申報法第 2 條第 1 項第 9 款規定:「下列公職人員,應依本法申報財產:……九、各級民意機關民意代表。……」。
- 二、查本法立法意旨及迴避制度之設計目的,係為建立公職人員利益衝突之迴避規範,避免公職人員因運用公權力而達成私益之目的,以有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送。所稱之利益不以不法利益為限,縱合法利益亦在本法迴避之列。易言之,該法規範目的不在限制或剝奪公職人員或關係人依法保障之權利,而係要求公職人員於涉有其本人或關係人利益時,能迴避其職務之行使,避免因其參與其事致生瓜田李下之疑慮,影響人民對公職人員廉潔操守及政府決策過程之信賴。又本法第7條法條文字並未如貪污治罪條例第6條第1項第4款規定或刑法第131條第1項規定「…『因而獲得利益者』」等結果犯文字之明文,是應認只要公職人員利用其職務上之權力、機會、方法,圖本人或關係人之利益,不以發生圖利之結果為必要,即屬違犯本法第7條之規定,法務部98年9月14日法政字第0980033195號函釋可供參照。至於所稱「假借職務上之權力、機會或方法」,係指「利用職務上所掌之職權、一切與職務有關之事機或機緣及手段,以圖謀本人或關係人之利益而言」,復經法務部105年2月19日法廉字第10505002230號函釋有案。
- 三、本案訴願人前於95年8月1日至103年12月25日擔任○○縣○○鄉民代表會代表,為本法第2條所規範之公職人員。查○○土木包工業於72年2月28日設立時,係由訴願人擔任負責人,嗣於97年8月12日撤銷登記;復於98年3月26日重新核准設立,登記之負責人改為○○○(訴願人之女婿),又自104年6月8日迄至105年6月7日停業,此有訴願人及○○全戶戶籍資料謄本、經濟部商業司商業登記資料查詢網查詢結果及財政部稅務入口網查詢結果附卷可稽(詳參原處分卷壹-附件3、4、5)。是以○○土木包工業分別於95年8月1日至97年8月12日;98年3月26日至103年12月25日期間內核屬本法所稱之關係人,與訴願人均有本法之適用。又依地方制度法第37條、第38條、第48條及第49條之規定,訴願人自得監督○○鄉公所之決策,對其預算亦有否准權限。經查自98年5月21日起至102年11月26日止,○○土木包工業共得標○○鄉公所標案34件,包含排水溝改善、道路整修及公共設施維護等工程,其中24件標案於本案裁處時已罹於裁處權時效,無再予論究之餘地。另9件標案,因○○鄉公所未能完整提供全部檔卷資料,案經原處分機關認尚難具體查證訴願人有無違犯本法相關規定。本件訴願人係直接監督○○鄉公所之鄉民代表,於102年7月11日○○鄉公所複驗其關係人

- ○○土木包工業所承攬該公所標案案號「○○-○○」(○○村○○幹線排水改善工程) 工程時,卻以承包廠商代表之身分,親自到場參與該項工程之複驗及簽名,並獲得 驗收通過,該事實業據○○鄉公所前承辦人○○○、○○○等人於原處分機關證述 纂詳,復為訴願人所自承,事證明確。原處分以訴願人違反本法第7條規定,依本法 第14條規定裁處罰鍰100萬元,於法洵屬有據。
- 四、 訴願人主張原處分之作成逾越行政罰法第27條第1項所定3年裁處權期間;且本件與所引述法 務部另案裁處性質同一,應俟該案獲致行政院訴願結果後,再審視是否違反行政法上義務等 節:
- (一) 按行政罰之裁處權,自違反行政法上義務之行為終了時起算,因3年期間之經過而消滅。行政罰法第27條第1項及第2項定有明文。違法行為屬於積極之作為者,自違反行政法上義務之行為終了時起算(參閱吳庚著「行政法之理論與實用」,101年增訂第12版,三民書局)。又公職人員之關係人與公職人員服務之機關或受其監督之機關為特定交易行為,於議約、締約及日後履約階段均有產生利益衝突之虞(最高行政法院103年判字第14號判決可資參照)。本案處分所裁罰之訴願人違法行為,係針對其假借鄉民代表職務上之機會,於102年7月11日○○鄉公所驗收標案案號「○○-○○」工程時,明知其具鄉民代表身分,卻假借鄉民代表職務上之機會而代表廠商到場參與驗收之行為,並非裁處其利用鄉民代表職務上之權力、機會或方法取得標案之行為,因而3年裁處權時效之計算,自應依照行政罰法第27條第2項規定以違反行政法上義務之行為終了時起算,是以自訴願人參與驗收之日102年7月11日起計算至105年7月10日止。原處分係於105年5月16日合法送達,並無罹於裁處權時效,訴願人主張應以102年3月27日工程決標日期起算裁處權時效,容有誤解。
- (二) 另訴願人援引法務部 104 年 12 月 14 日法授廉利益罰字第 10405020240 號罰鍰處分書,主張應俟行政院訴願結果後,再審視是否違反行政法上義務而需受罰云云。經查法務部上開裁處係針對○○土木包工業於 101 年至 102 年間與○○鄉公所之採購案件「○○鄉○○村○○鄰駁坎工程」等 11 件交易行為,違反本法第 9 條關係人不得與受公職人員之監督機關為交易行為之規定,而裁處罰鍰 549 萬元。上開 11 件交易行為,與本件相涉者,係標案案號「○○-○○」(○○村○○幹線排水改善工程)乙案。惟法務部上開裁處係依本法第 9 條規定,亦即規範不當利益之交易行為,係以 102 年 3 月 27 日決標日期為裁處時點,受處罰者為關係人○○土木包工業。要與本件裁處係依本法第 7 條規定,核認訴願人假借鄉民代表職務上之機會而代表廠商到場參與驗收,即以 102 年 7 月 11 日為裁處時點,且受處罰者為訴願人。二裁罰案件不論行為人、行為時點,及裁處依據條文之規範意義容有不同,自難以重複評價禁止原則相繩。
- (三) 審究本法之立法意旨,係規範公職人員遇有利益衝突時應予迴避之義務。惟若僅於形式上迴避,實則仍利用各種方法謀取本人或關係人利益,如不予禁止,將使本法之規範目的落空,故本法另規定不當利益禁止條款,即本法第7條假借權力圖利之禁止、第8條關說、請託之禁止及第9條交易行為之禁止,以防止公職人員或關係人鑽法律漏洞以牟取私利,立法之初既分別規定三種態樣,自有其規範意義上之區別。本法第9條係為避免機關內基層承辦人員囿於公職人員之職權或職務影響力而主動或被動對關係人利益輸送,故以立法禁止交易。受該條所限制者,係欲與機關從事交易行為之公職人員或其關係人。至本法第7條規定,係不以交易行為合法與否作為判斷基礎,亦不以發生圖利結果為必要,乃在實質層面避免公職人員濫權徇私,利用職務上之權力、機會或方法,謀取私人之人事或財產利益,受規範者僅為公職人員本身。兩者規範意義及適用對象仍有所別,訴願人主張應審酌本法第9條云云,與本案著眼於規範公職人員利用職務上所掌之職權、一切與職務有關之事機或機緣及手段,以圖謀本人或關係人之利益之情形,尚

屬有間。

- (四) 退萬步言,縱法務部上開裁處與本件之標的及基礎事實仍相牽涉,然亦非本件訴願案是否成立之先決要件,尚無依訴願法第86條第1項規定「訴願決定因有以他法律關係是否成立為準據,而該法律關係在訴訟或行政救濟程序進行中者,於該法律關係確定前,受理訴願機關得停止訴願程序之進行」之情形,自無暫停訴願審議,俟行政院訴願決定再行審議之理。況上開法務部裁罰處分提起訴願乙案,經查行政院業於105年7月21日以院臺訴字第105017○○○○號訴願決定以「○○土木包工業與受訴願人監督之機關○○鄉公所為買賣之交易行為,已違反公職人員利益衝突迴避法第9條規定」駁回訴願在案,訴願人所陳應俟行政院訴願結果後,再審視是否違反行政法上義務而需受罰,自屬無稽。
- 五、 訴願人另主張其主觀上對於本法第7條並無「知」與「欲」,即無故意、過失責任條件可言; 原處分卻以「介入甚深」,臆測訴願人符合圖利要件,違反證據法則各節:
- (一) 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。又行政罰法第7條規定之故意或過失等責任條件,係指行為人需對構成行政法規義務之基礎事實有認知或預見可能性,非指對行政法規之規定內容及處罰規定本身有認知或預見可能性。且按本法第7條規定不以發生圖利之結果為必要,法務部98年9月14日法政字第0980033195號函釋已予闡明。既不以獲得利益之結果為必要,自無進一步探究獲利結果與行為人之行為有無因果關係,是以訴願人如有利用其身為鄉民代表職務上所掌之職權、一切與職務有關之事機或機緣及手段,圖其關係人之利益即違反本法第7條規定,至於訴願人所意圖影響之機關或人員,是否因而做成有利於訴願人之決定,與訴願人是否應受本法之裁罰無涉,合先敘明。
- (二)據原處分案卷所附臺灣○○地方法院檢察署 103 年度偵字第○○○號被告○○○案卷內○○及訴願人之調查及偵訊筆錄,○○及訴願人均承認○○○係受僱於訴願人;○○土木包工業之標案多是由訴願人出面投標;得標後訴願人分得固定利潤百分之八、百分之十二用於繳稅、記帳等事務,其餘百分之八十方作為材料、施工等工程相關費用及○○○之薪資;往來廠商請款均係直接向訴願人請款,財務帳冊亦由訴願人處理;○○土木大小章、發票章及○○○之私章等 4 個印章皆由訴願人保管,需要用印的時候由訴願人負責蓋章,無須經由他人同意;承攬哪些工程唯有訴願人知悉,登記之負責人○○並不了解等事實。又據本院約詢○○鄉公所前承辦人○○○、○○○等人,渠等陳述○○土木包工業廠商資料中的聯絡人就是訴願人,實際上也多與訴願人聯絡;於招標、驗收等事宜,均見訴願人參與其中。上開事實,足認訴願人雖非登記名義上之負責人,惟○○土木之標案工程均與訴願人直接攸關,相關財務及業務亦多由訴願人執行。益徵訴願人所陳○○土木包工業與其無關云云,實屬卸責之詞。
- (三) 查訴願人擔任○○縣○○鄉民代表會代表期間,其職務與○○縣○○鄉公所有監督關係,並對該公所握有預算監督與質詢之權責。訴願人以監督者之身分,參與處理關係人○○土木包工業與受其監督機關之各項承攬工程,對該公所相關承辦人員難謂無直接或間接之影響力,自將有利於○○土木包工業承攬相關標案工程之履行,實質上亦可增進其商業競爭之優勢。訴願人對上開情事要難謂不知。其本人卻參與○○鄉公所相關標案工程等事宜,據本件標案之開標紀錄、驗收紀錄之記載:標案案號「○○-○○」(○○村○○幹線排水改善工程),係於102年3月27日公開招標,因參與投標及開標前合格投標廠商僅1家,當場改採限制性招標方式,由○○土木包工業以44萬8千元得標。該工程開工日期為102年5月8日,完成履約日期為102年6月4日;同年月14日驗收時,

承包廠商係由工地主任「○○○」代表出席並簽名,經○○鄉公所要求所有缺失於同年6月28日前改善完成在案。同年7月11日訴願人逕自參與系爭標案工程之複驗,並以承包廠商代表之名義簽名。姑不論其參與複驗之原因及理由,訴願人利用其鄉民代表之身分,對其受監督機關具有職務上監督之機會,親自參與該次複驗,以便利其關係人之標案工程順利完成,俾獲取上開工程報酬,難謂其無假借職務上之權力、機會、方法圖關係人利益之故意,自非法所容許。訴願人雖稱係以民意代表身分「代表村民關心工程進度」為動機而參與系爭標案工程之驗收,然未見其謹守客觀公正之立場,為工程是否合法、民眾權益是否受侵害加以把關,反而於複驗階段代表廠商並於承包廠商之代表欄內簽名,直接涉入該工程驗收之實質程序中,實與常情有悖,從而訴願人主張代表地方村民關心工程何時完成,親自到場看是否依據圖說施作,絕不是代表廠商云云,自難採信。

- 六、 再查本案違法事實發生之時(即102年7月11日),○○土木包工業之登記負責人為訴願人之 女婿○○,亦即訴願人之一親等直系姻親,依本法規定由○○擔任負責人之營利事業○○土木包工業即為訴願人之關係人,自有本法之適用,無待其他刑事判決之佐證。原處分引用臺灣○○地方法院103年度審原易字第○○號刑事確定判決,認定訴願人為○○土木包工業之實際負責人,係為指陳○○土木包工業之系爭標案與訴願人之財產上利益息息相關,自應避免因其參與其事致生瓜田李下之疑慮,而違反本法規範之迴避義務。況按「司法機關所為之確定判決,其判決中已定事項若在行政上發生問題時,行政官署不可不以之為既判事項而從其判決處理」、「行政訴訟與刑事案件有牽連關係者,參照刑事判決所認定之事實。」最高行政法院(改制前為行政法院)32年判字第18號判例及42年判字第16號判例足資參照。是以如依刑事確定判決就其調查審酌之事實及證據,於無違證據法則及經驗法則等情形下,自得作為本案審酌之佐參。訴願人主張原處分書引用刑事判決,於獨立之行政訴訟不受拘束云云,容有誤解。
- 七、本案原處分認以訴願人假借職務之權力、機會或方法,圖其關係人之利益,事證俱明,違反本法第7條規定,應堪認定。依本法第14條,得處100萬元以上500萬元以下罰鍰,惟審酌受處分人就標案案號「〇〇-〇〇」所獲得之利益尚非鉅額,爰依本法第7條、第14條及行政罰法第18條第1項規定,就其違法行為處以法定罰鍰最低額100萬元。經核原處分尚無違法或不當,應予維持。惟本件裁罰係針對訴願人圖其關係人財產上利益之情事,而原處分裁處書事實欄、理由及法令依據五、均稱「意圖影響受其監督之〇〇鄉公所公務之處理判斷,以利獲得驗收通過,使本人獲取財產上之利益,顯有假借職務上之權力、機會或方法,圖其關係人之利益,違反本法第7條規定」,雖對原處分之裁罰對象尚不生影響,然訴願人究係圖其本人之利益抑或其關係人之利益?於認定法條構成要件之該當性尚非一致,併此指明。

八、 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。

中 華 民 國 105 年 9 月 29 日