

(二) 院台訴字第 1043250017 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1043250017 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 104 年 3 月 27 日院台申貳字第 1041831000 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○○○行為時擔任○○縣○○鄉民代表會代表(自 95 年 8 月 1 日起連任至 103 年 12 月 25 日卸職)。因公職人員財產申報法於 96 年 3 月 21 日修正公布，97 年 10 月 1 日修正施行，依第 2 條第 9 款規定「各級民意機關民意代表」應申報財產，訴願人自 97 年 10 月 1 日亦成為公職人員利益衝突迴避法第 2 條所定之公職人員。訴願人對於○○縣○○鄉公所具有監督權限。○○營造有限公司(下稱○○公司)之負責人○○○為訴願人之姊夫，○○○及○○公司分別為公職人員利益衝突迴避法第 3 條第 2 款、第 4 款規定之關係人。經本院認定訴願人向○○○借用○○公司之名義得標承攬○○縣○○鄉公所辦理之工程採購案共 25 件，其中自 97 年 10 月 1 日訴願人成為本法規範對象後，計有如附表一所示之工程採購案共 12 件，爰以訴願人與其所監督之機關為承攬交易行為，違反公職人員利益衝突迴避法第 9 條規定，依 103 年 11 月 26 日修正公布之第 15 條、行政罰法第 5 條、第 8 條但書、第 18 條第 1 項、第 3 項、第 25 條、第 26 條第 3 項規定，合計處罰鍰新臺幣(下同)666 萬 4 千元，並依法扣除訴願人已繳納之緩起訴處分金 10 萬元，處 656 萬 4 千元罰鍰。訴願人不服，提起訴願，案經本院公職人員財產申報處檢卷答辯。

理 由

一、按公職人員利益衝突迴避法(下稱本法)第 2 條規定：「本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定之人員。」、公職人員財產申報法第 2 條第 1 項規定：「下列公職人員，應依本法申報財產：……(第 9 款)各級民意機關民意代表。……」。又本法第 3 條第 2 款、第 4 款規定：「本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：……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 9 條規定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。」行為時本法第 15 條「違反第九條規定者，處該交易行為金額一倍至三倍之罰鍰。」之規定，業於 103 年 11 月 26 日修正公布為「違反第九條規定者，依下列規定處罰：一、交易金額未逾新臺幣十萬元者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。二、交易金額新臺幣十萬元以上未逾一百萬元者，處新臺幣六萬元以上五十萬元以下罰鍰。三、交易金額新臺幣一百萬元以上未逾一千萬元者，處新臺幣六十萬元以上五百萬元以下罰鍰。四、交易金額新臺幣一千萬元以上者，處新臺幣六百萬元以上該交易金額一倍以下罰鍰。前項交易金額以契約所明定或可得確定之價格定之；如結算後之金額高於原定金額者，以結算金額定之。」

二、訴願人訴願主張略以：

(一)原處分機關係依臺灣○○地方法院檢察署 100 年度偵字第 667、7055、7056 號緩起訴處分書及○○○於 103 年 5 月 12 日以書面向原處分機關說明：「……因本人之配偶○○○是受處分人(註：受處分人即本案訴願人，下同)之姊，本人與受處分人為姻親關係，所以答應受處分人以本人掛名之營造公司負責人去標攬工程，……」等證據，認定訴願人向○○○借用○○公司名義得標承攬○○縣○○鄉公所辦理相關工程採購案之情事。縱經訴願人向原處分機關一再否認有○○○所稱之借牌投標情事，且原處分機關經調閱相關工程採購案

之公庫支票兌現及提領情形，亦無法證明訴願人有借牌投標之情事，惟原處分機關仍謂訴願人有借牌投標，以違反本法規定處訴願人罰鍰，其認定似有違反最高法院 53 年度台上字第 656 號、29 年上字第 3105 號及 76 年度台上字第 4986 號等判例所揭示之無罪推定與證據裁判原則甚明。

- (二) 原處分機關謂訴願人於臺灣○○地方法院檢察署偵訊時自認有借牌投標乙事，惟事實上訴願人就偵訊中並無上開自白。且上開 100 年度偵字第 667、7055、7056 號緩起訴處分係以訴願人違反政府採購法所受之處分，非因借牌投標而受處分，原處分機關怎可任意擴張不查，而認訴願人有借牌投標之情事。再者，原處分機關除了○○○片面指證外，並無其他任何事證足資證明，原處分機關選擇相信○○○的說詞，但是○○○若是出於挾怨報復或推託卸責，僅以○○○「說了就算數」而認訴願人有借牌投標之事實，對此，原處分機關認事用法其實是相當危險且違反證據法則。請求撤銷原處分並依訴願法第 93 條第 2 項規定申請原行政處分之停止執行云云。

- 三、 按行政罰法第 26 條第 1 項前段、第 2 項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。……」「前項行為如經……緩起訴處分…確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」本案訴願人與○○營造工程有限公司（下稱○○公司）之負責人○○○（並為○○土木包工業等 4 家之實際負責人），於 94 年 10 月間至 97 年 12 月間，共同基於意圖影響採購及獲取不當利益，而借用他人名義投標之犯意聯絡，以與數家營造工程有限公司、土木包工業互相搭配陪標，確保 3 家公司以上參與招標，俾能順利決標之方式，致○○公司、○○公司等分別標得○○縣○○鄉公所多項工程。其中，訴願人向無意投標之○○公司負責人○○○（即訴願人之姊夫）要求以○○公司之名義參標，○○○亦明知訴願人欲以○○公司名義陪標，竟容許訴願人借用○○公司之牌照參與投標。訴願人並於 95 年 10 月 18 日至 97 年 12 月 17 日向○○○借用○○公司名義承攬○○縣○○鄉公所之工程，標得 25 件工程。另訴願人明知工程開、竣工報告書需要工程主任之簽名，為圖方便辦理驗收，基於行使偽造私文書之犯意，未經○○公司專任工程人員○○○同意，擅自在○○公司所承攬工程之開、竣工報告書，偽簽○○○之簽名、盜用印文，並持以向不知情之○○縣○○鄉公所建設課申請辦理工程驗收而行使之，足以生損害於該鄉公所工程案內資料等文書正確性，上開事實案經臺灣○○地方法院檢察署於 99 年 10 月 4 日分案辦理，101 年 3 月 29 日為緩起訴處分（案號：100 年度偵字第 667、7055、7056 號），緩起訴期間為 1 年，訴願人並應於收受該署檢察官執行緩起訴處分命令通知書後，60 日內向其指定之公益團體、地方自治團體支付 10 萬元之緩起訴處分金。復經該檢察署檢察官依職權送再議後，經臺灣高等法院○○分院檢察署於 101 年 4 月 12 日駁回處分確定在案（案號：101 年度上職議字第 2341 號），亦有臺灣○○地方法院檢察署 103 年 2 月 21 日彰檢文正 100 偵 667 字第 6983 號函附原處分卷第 2 宗足憑。查訴願人上開所涉借用他人名義或證件參與○○縣○○鄉公所辦理之工程採購投標之刑事案件犯罪事實，與本案訴願人於 97 年 10 月 1 日至 97 年 12 月 17 日向○○○借用○○公司名義承攬○○縣○○鄉公所之工程，標得 12 件工程（註：訴願人自 97 年 10 月 1 日後，始成為本法第 2 條所定之公職人員，故受本法規範之範圍為附表一所示 12 件工程），經原處分認訴願人借用關係人名義，與受訴願人監督之○○縣○○鄉公所辦理工程採購案為承攬行為係違反本法第 9 條規定乙節，依行為時間、行為方式、行為對象及採購標的等事項判斷，核屬同一原因事實。又原處分依行政罰法第 27 條規定，於上開緩起訴處分確定日（101 年 4 月 12 日）起之 3 年期間內為裁處，合於法律時效規定，先予敘明。

四、 訴願人否認向其姊夫即○○公司負責人○○○借用○○公司名義參與如附表一所示○○縣○○鄉公所工程採購案之投標情事；臺灣○○地方法院檢察署 100 年度偵字第 667、7055、7056 號緩起訴處分係以訴願人違反政府採購法為處分，非因其借牌投標而處分；訴願人於偵訊中未就上開借牌投標行為自白。原處分機關除了○○○片面指證外，並無其他任何事證足資證明，○○○若是出於挾怨報復或推託卸責，僅以其「說了就算數」而認訴願人有借牌投標之事實，認事用法違反證據法則云云。卷查：

(一)○○公司前負責人○○○於偵訊時承認其觸犯政府採購法第 87 條第 5 項後段，意圖影響採購結果，而容許他人借用本人名義或證件參加投標罪，並接受緩起訴處分在案(詳參原處分卷第 3 宗附臺灣○○地方法院檢察署 100 年 12 月 22 日訊問筆錄第 1 頁、第 2 頁)。嗣於 103 年 5 月 12 日再以書面向原處分機關陳述，其內容略以「……二、本人前已說明，本人係為『人頭』掛名之負責人，因由為本人的配偶○○○是○○○的姐姐，本人與○○○為姻親關係，所以答應○○○以本人掛名的營造公司負責人去標攬工程，本人在掛名營造公司期間，從未實際經營或經由標攬工程中得到利益，公司經營及公司銀行帳戶完全由○○○全權處理。三、本人因該公司經營違章事發後，本人身心受到嚴重傷害打擊，本人 103.5.15 日因事不願再出面面對該事件之處理，所以用書面做為答覆，……」等語(詳參原處分卷第 3 宗○○○書面說明書)。徵之○○○於 101 年 9 月 28 日退股，將原有出資新臺幣 3 百萬元讓由○○○承受，並於同年 10 月 18 日變更登記○○公司之代表人為○○○，此有○○市政府經濟發展局 102 年 12 月 9 日○市經發商字第 10235454400 號檢送該公司設立迄文到時之股東同意書、章程、變更登記表(計 4 次)影本附原處分卷可稽，核與其嗣後因不克到場以書面說明所陳內容及情節尚無違反經驗法則或論理法則，訴願人空言指陳○○○若是出於挾怨報復或推託卸責，僅以其所言而認訴願人有借牌投標之事實云云，尚無足採。

(二)又臺灣○○地方法院檢察署檢察官於 100 年 12 月 22 日訊問被告即本案訴願人，內容略以：「(問：對上次交付有關與○○公司承攬工程涉嫌借牌及圍標整理的附表，有何意見？)(訴願人)答：沒有意見，我認罪。(問：是否願意接受緩起訴？)(訴願人)答：願意。檢察官諭知緩起訴處分，緩起訴期間一年，並於收受緩起訴執行通知後 60 日，……○○○部分向本署指定之公益團體、地方自治團體支付新臺幣 10 萬元，……是否同意？……。訴願人答：同意。」等語，訴願人並於筆錄上簽名(詳參原處分卷第 3 宗，100 年 12 月 22 日訊問筆錄第 2 頁)。訴願人確已於偵訊時就其借用○○公司名義，參與○○縣○○鄉公所所辦理工程採購案之投標乙節自白無訛。案經檢察官核對證人證述、審酌其他相關必要證據，認定訴願人之自白與事實相符而為緩起訴處分確定在案。是依緩起訴處分書附表二(二)標題「被告○○○向○○○借用○○公司名義得標承攬○○鄉工程一覽表」，業詳列訴願人向○○○借用○○公司名義得標承攬之工程決標日期、名稱等資料，其中編號 14 至編號 25，即為原裁處書附表一所示之 12 件採購案。訴願人復依臺灣○○地方法院檢察署檢察官 101 年 4 月 19 日執行緩起訴處分命令通知書、該署 101 年 4 月 30 日○檢文川 101 緩 655 號字第 17147 號通知，於 101 年 7 月 10 日以匯款方式向檢察官指定之○○縣榮譽觀護人協進會支付緩起訴處分金 10 萬元，亦有該協進會○觀協緩字第 0000484 號緩起訴處分金收款證明附原處分卷第 3 宗可參。綜上，訴願人未舉出任何具體事證，空言否認曾於偵訊為借牌投標之自白，主張臺灣○○地方法院檢察署 100 年度偵字第 667、7055、7056 號緩起訴處分係以其違反政府採購法所受之處分，非因借牌投標而受處分云云，顯係避重就輕，洵無足採。

(三)訴願人陳稱本案僅以○○○片面指證，並無其他任何事證足資證明，違反證據法則云云，按「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」行政程序法第 43 條定有明文。經查原處分機關除參酌○○○103 年 5 月 12 日向本院所為書面陳述，已確定之緩起訴

處分書及其所憑證人證述暨相關書證外，並向○○縣○○鄉公所調取其辦理如附表一所示工程採購案件之相關資料、詢問本案相關人員，佐以時任該公所建設課課長等人之證言，斟酌各該重要事證而認定訴願人違反本法第 9 條規定情事。訴願人前開指述，允無可採。又本案既如緩起訴處分書所認定之事實，訴願人係與○○公司之負責人○○○共同基於意圖影響採購及獲取不當利益，以借用他人名義投標，而與數家營造工程有限公司、土木包工業互相搭配陪標，俾確保順利決標。從而原處分機關縱未能確實查得各該工程款之流向及分配，致未能證明訴願人有領取款項情事，亦無足影響業經認定訴願人借牌投標之事實，是訴願人主張「原處分機關亦經調閱相關工程採購案之公庫支票兌現及提領情形，亦無法證明訴願人係有借牌投標之情事」云云，尚屬倒果為因，殊無可採。

五、按本法之立法目的係為促進廉能政治、端正政治風氣，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送。本法第 9 條明定公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。為貫徹此一立法目的，第 9 條所定交易行為之當事人本不以形式當事人為限，是以不問公職人員係借用他人名義，抑或利用關係人為交易行為，均係違反上開規定，應無疑義。次按地方制度法第 37 條、第 48 條、第 49 條之規定，鄉民代表具有監督鄉公所預算及施政作為之權限，鄉公所即係受鄉民代表監督之機關。鄉民代表自不得與受其監督之鄉公所為買賣、租賃、承攬等交易行為。訴願人自 95 年 10 月間至 97 年 12 月間，向其姊夫○○○借用○○公司之名義，得標承攬受訴願人監督之○○縣○○鄉公所辦理之工程採購案共 25 件，其中自其 97 年 10 月 1 日起成為本法規範對象後，僅 2 個月餘，即得標承攬如附表一所示之工程採購案共 12 件，契約結算金額總計更高達 3 千 6 百餘萬元。核訴願人所為，違反本法第 9 條規定，事證明確，堪以認定。

六、末按訴願人行為時本法第 15 條「違反第 9 條規定者，處該交易行為金額 1 倍至 3 倍之罰鍰」之「處該交易行為金額 1 倍至 3 倍之罰鍰」規定，前經司法院大法官會議於 102 年 12 月 27 日作成之第 716 號解釋宣告違憲。該條規定復於 103 年 11 月 26 日修正公布為「違反第 9 條規定者，依下列規定處罰：一、交易金額未逾新臺幣十萬元者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。二、交易金額新臺幣十萬元以上未逾一百萬元者，處新臺幣六萬元以上五十萬元以下罰鍰。三、交易金額新臺幣一百萬元以上未逾一千萬元者，處新臺幣六十萬元以上五百萬元以下罰鍰。四、交易金額新臺幣一千萬元以上者，處新臺幣六百萬元以上該交易金額一倍以下罰鍰。前項交易金額以契約所明定或可得確定之價格定之；如結算後之金額高於原定金額者，以結算金額定之。」原處分機關依行政罰法第 5 條規定揭示之「從新從輕原則」，依 103 年 11 月 26 日修正公布之本法第 15 條規定處罰，應屬有據。又原處分機關考量訴願人係自 97 年 10 月 1 日後始成為本法之規範對象，而其「借牌投標」之事實發生日為自 95 年 10 月間至 97 年 12 月間，恐不易清楚知悉本法相關規定，訴願人於 103 年 5 月 15 日接受約詢時陳述「不知道本法的相關規定」等語堪可採信，應認有「不知法規」之情。爰依行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 3 項規定，減輕其處罰至罰鍰額度三分之一，再依行政罰法第 18 條第 1 項規定，審酌其違反本法之情節、各工程採購案金額，並經參酌法務部 104 年 3 月 5 日法廉字第 10405003260 號令訂定發布之「法務部公職人員利益衝突迴避法第 15 條處罰鍰額度基準」於減輕後之罰鍰額度內裁罰，裁罰金額如附表二（註：本件裁處書係於 104 年 3 月 27 日作成。「監察院公職人員利益衝突迴避法第 15 條處罰鍰額度基準」於同年 5 月 19 日以院台申貳字第 1041831546 號令訂定發布相同內容之罰鍰額度基準，併此敘明）。另依行政罰法第 26 條第 3 項規定，自裁處之罰鍰內扣抵訴願人已繳納之緩起訴處分金新臺幣 10 萬元，係其裁量權之行使，並無違法或不當，應予維持。

七、又查本案違法情節明確，原處分並無其他明顯、不待調查即得認定其合法性有疑義之情事，且罰鍰處分之執行縱發生損害，尚非不能以金錢賠償獲得救濟，並無損害不能回復原

狀或回復困難之情形，亦無急迫情事及為維護重大公共利益所必要之情形。訴願人請求依訴願法第 93 條第 2 項之規定停止執行，核無理由，業經本院以 104 年 5 月 1 日院台訴字第 1043230007 號函復否准其申請在案，併予敘明。

八、綜上所述，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 1 0 4 年 7 月 3 0 日

附表一

單位：新臺幣元

項次	採購案名稱	決標日期	簽約日期	決標金額	契約金額	結算金額
1	97 年度○○鄉（○○村）農村社區公共設施改善工程	97.10.07	97.10.21	16,180,000	16,180,000	15,617,430
2	○○村○○社區活動中心前廣場修繕改建簡易籃球設備	97.10.15	97.10.28	306,000	306,000	306,000
3	○○鄉○○村○○街道路排水改善工程	97.10.16	97.10.31	5,320,000	5,320,000	5,236,891
4	○○鄉○○村○○巷道路排水改善工程	97.10.16	97.10.31	1,828,000	1,828,000	1,797,983
5	○○鄉○○村○○巷道路排水改善工程	97.10.16	97.10.31	3,750,000	3,750,000	3,633,806
6	○○鄉○○村○○巷及黃昏市場周邊道路排水改善工程	97.10.17	97.10.28	5,210,000	5,210,000	5,094,552
7	○○村○○路道路排水改善工程	97.10.17	97.10.28	2,450,000	2,450,000	2,411,697
8	○○鄉○○○線道路護欄改善工程	97.10.17	97.10.28	700,000	700,000	661,372

9	○○鄉○○村 ○○街○○巷 及○○村○○ 巷等道路改善 工程	97.11.18	97.11.28	397,000	397,000	397,000
10	○○鄉○○村 ○○路○段○ ○巷○○號等 道路側溝改善 工程	97.12.16	97.12.26	500,000	500,000	500,000
11	○○鄉○○村 ○○巷○○號 前擋土牆改善 工程	97.12.16	97.12.25	350,000	350,000	347,500
12	○○鄉○○村 ○○街等排水 及道路改善工 程	97.12.17	97.12.25	475,000	475,000	433,254
合 計				37,466,000	37,466,000	36,437,485

附表二

單位：新臺幣元

項次	採 購 案 名 稱	契 約 金 額	結 算 金 額	法 定 罰 鍰 額 度	減輕至罰 鍰 額 度 1 / 3	裁 罰 金 額
1	97 年度○○鄉(○ ○村)農村社區公 共設施改善工程	16,180,000	15,617,430	600 萬~交易 金額 1 倍	200 萬~交 易金額 1/3 倍	300 萬
2	○○村○○社區 活動中心前廣場 修繕改建簡易籃 球設備	306,000	306,000	6 萬~50 萬	2 萬~50/3 萬	5.4 萬
3	○○鄉○○村○ ○街道路排水改 善工程	5,320,000	5,236,891	60 萬~500 萬	20 萬 ~500/3 萬	90 萬
4	○○鄉○○村○ ○巷道路排水改 善工程	1,828,000	1,797,983	60 萬~500 萬	20 萬 ~500/3 萬	33.4 萬
5	○○鄉○○村○ ○巷道路排水改 善工程	3,750,000	3,633,806	60 萬~500 萬	20 萬 ~500/3 萬	63.4 萬
6	○○鄉○○村○ ○巷及黃昏市場	5,210,000	5,094,552	60 萬~500 萬	20 萬 ~500/3 萬	90 萬

	周邊道路排水改善工程					
7	○○村○○路道路排水改善工程	2,450,000	2,411,697	60 萬~500 萬	20 萬 ~500/3 萬	43.4 萬
8	○○鄉○○線道路護欄改善工程	700,000	661,372	6 萬~50 萬	2 萬~50/3 萬	11.7 萬
9	○○鄉○○村○○街○○巷及○○村○○巷等道路改善工程	397,000	397,000	6 萬~50 萬	2 萬~50/3 萬	6.7 萬
10	○○鄉○○村○○路○○段○○巷19 號等道路側溝改善工程	500,000	500,000	6 萬~50 萬	2 萬~50/3 萬	8.4 萬
11	○○鄉○○村○○巷○○號前擋土牆改善工程	350,000	347,500	6 萬~50 萬	2 萬~50/3 萬	6 萬
12	○○鄉○○村○○街等排水及道路改善工程	475,000	433,254	6 萬~50 萬	2 萬~50/3 萬	8 萬
合 計		37,466,000	36,437,485			666.4 萬