

六、(99)院台訴字第 0993210054 號

監察院訴願決定書

(99)院台訴字第 0993210054 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 99 年 6 月 7 日 (99) 院台申貳字第 0991806076 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○○○於 91 年 3 月 1 日起至 99 年 2 月 28 日止，擔任彰化縣○○市市長，為公職人員利益衝突迴避法第 2 條規定之公職人員，其明知配偶○○○○為其關係人，仍於彰化縣政府 96 年 6 月 12 日公告公開展覽「變更○○市都市計畫（配合彰化火車站北區都市更新）」案計畫書、圖之 30 天期間，核批以○○市公所為申請人名義，於 96 年 7 月 11 日發文，檢附系爭變更案公民或團體意見表，陳情建議彰化縣政府將其關係人名下所有之○○市三民段 277-2、289-1、296、320 地號等 4 筆土地（註：該 296 地號土地為車站專用區，其餘 3 筆土地為道路用地），納入系爭變更案範圍，並由車站專用區及道路用地變更為商業區；嗣後訴願人又多次親自出、列席系爭變更案之研商與審查會議並建議、促請彰化縣政府儘速辦理變更作業。系爭 4 筆土地如依建議變更為商業區，將使其關係人○○○○獲取土地增值之利益，顯有利益衝突。訴願人知有利益衝突，於執行職務時未依法自行迴避，停止執行該項職務，由職務代理人執行之，違反同法第 6 條及第 10 條第 1 項第 2 款之規定，本院爰依同法第 16 條規定，處以罰鍰新臺幣（下同）100 萬元。訴願人不服，依法提起訴願。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。」第 3 條第 1 款規定：「本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：……一、公職人員之配偶或共同生活之家屬。……」第 4 條第 1 項、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：……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 6 條規定：「公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避。」第 10 條第 1 項第 2 款、第 2 項規定：「公職人員知有迴避義務者，應依下列規定辦理：……二、其他公職人員應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之。前項情形，公職人員應以書面分別向公職人員財產申報法第 4 條所定機關報備。」第 16 條規定：「違反第 10 條第 1 項規定者，處新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。」

二、訴願人訴願主張略以：

(一)原處分所憑事實，恐有誤會。蓋都市更新涉及都市整體規畫，依法係屬中央政府之權責，顯非地方政府即○○市公所權責。本件所指變更案，係中央政府委由彰化縣政府辦理，變更案准許與否，亦屬彰化縣政府之權限，與○○市公所無關。縱使訴願人有列席彰化縣政府召開之會議或轉呈人民陳情案件，均無涉任何公職人員法定職務之行使。原處分泛稱訴願人執行職務未盡利益迴避義務，恐有誤會。而變更案之相關會議，係彰化縣政府廣邀各界參與討論，會議討論結果亦僅供權責機關亦即彰化縣政府與中央主管機關參考之用，而無任何拘束效力，均與訴願人職務執行無關。

(二)公職人員利益衝突迴避法第 6 條、第 10 條第 1 項第 2 款規定，係以公職人員執行職務為構成要件，而非公職人員任何行為均在本法適用之列，亦另有臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2074 號判決可供參照。本件原處分以訴願人函轉人民陳情案件以及列席彰化縣政府召開會議，認訴願人違法，恐有誤會，懇請斟酌本案，撤銷原處分云云。

- 三、查有關「變更○○市都市計畫（配合彰化火車站北區都市更新）」案，係因行政院 95 年 1 月 25 日核定「加速推動都市更新方案」，彰化火車站北側附近地區業經提列為政府主推動 50 處都市更新地區之一，彰化縣政府乃依都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定辦理個案變更都市計畫。彰化縣政府曾委託安邦工程顧問股份有限公司進行彰化火車站北區都市更新計畫可行性分析暨策略規劃，安邦公司 95 年 6 月出具之期末報告書定稿本，初步劃定 8 處更新地區。（詳參原處分卷附之彰化縣政府 98 年 12 月 23 日府建城字第 0980319993 號函及附件）。嗣彰化縣政府於 96 年 6 月 12 日，依都市計畫法第 19 條規定，公告公開展覽系爭變更案計畫書、圖，並舉辦公開說明會。展覽期間自 96 年 6 月 13 日起至 96 年 7 月 13 日止共 30 天。同公告事項並說明任何公民或團體對於該計畫案如有意見，得於公開展覽期間以書面提出，於公開展覽期滿後由彰化縣政府彙總，提供該縣都市計畫委員會審議參考（詳參原處分卷附之彰化縣政府 96 年 6 月 12 日府建城字第 0960116800A 號公告影本）。○○市公所於公開展覽期間之 96 年 7 月 11 日，以該公所為申請人名義，檢附 2 份「公民或團體對『變更○○市都市計畫』（配合彰化火車站北區都市更新）意見表」，函送彰化縣政府，其中 1 份意見表「陳情位置」欄敘明為訴願人關係人所有之系爭 4 筆地號土地，「陳情理由」欄略稱：原供國光汽車客運公司使用，因該公司未使用，宜重新檢討變更為商業區，以促進○○市區發展。「建議事項」欄則具體建議變更車站專用區及道路用地為商業區。該公文係由訴願人核批（未具核批日期），此有原處分卷附之○○市公所 96 年 7 月 11 日彰市工務字第 0960028311 號函及函稿影本可佐。
- 四、次查，訴願人於系爭都市計畫變更案審查期間多次親自或派員代表○○市公所出、列席相關會議，並發言建議。其親自出、列席之會議有：（一）於 96 年 9 月 3 日列席彰化縣政府召開之系爭變更案第 4 次專案小組審查會議。（二）96 年 9 月 11 日出席內政部營建署召開之研商系爭變更案工作會議。（三）96 年 12 月 27 日列席彰化縣政府召開之系爭變更案都市計畫委員會專案小組第 5 次審查會議。（四）97 年 9 月 15 日出席彰化縣政府召開之系爭變更案整體發展可行性研商會議。（五）98 年 3 月 17 日出席彰化縣政府召開之系爭變更案再公展方案研商會議。（六）98 年 4 月 22 日出席彰化縣政府召開之系爭變更案再公展方案第 2 次研商會議。此均有相關會議紀錄附原處分卷可稽（訴願人發言內容詳參會議紀錄）。
- 五、另查，系爭 4 筆土地，係訴願人之配偶○○○○於 95 年 7 月 21 日購自臺灣汽車客運股份有限公司（詳參原處分卷附彰化縣○○地政事務所網路申領異動索引資料），訴願人 95 年至 97 年向本院申報財產時均有列入申報或於備註說明，此有訴願人於各該年度提出之公職人員財產申報表影本附原處分卷可稽。是訴願人對於系爭 4 筆土地為其配偶名下所有，難謂不知。
- 六、按公職人員利益衝突迴避法之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，並增進人民對於公職人員廉潔操守及政府決策過程之信賴，所稱之利益不以不法利益為限，縱合法利益亦在同法迴避之列。質言之，其意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。為達上開目的，同法第 5 條明定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為「利益衝突」，並於同法第 6 條規定公職人員「知有」利益衝突者應即自行迴避，進而以第 10 條第 1 項明示有迴避義務者應如何迴避。相關條文規定係以層遞式結構規範公職人員之義務，公職人員於執行職務時，只要認知因其執行職務之作為或不作為，直接或間接使其本人或關係人獲有利益者，即生有利益衝突、應自行迴避之義務，並非以利益具體發生後始得課公職人員該義務。臺北高等行政法院 99 年度訴字第 60 號判決可資參照。
- 七、本案訴願人擔任彰化縣○○市市長一職，其職權依地方制度法第 57 條第 1 項之規定，

係對外代表該市，綜理市政。故舉凡與市政相關之業務均屬其執行職務範圍。有關○○市轄區都市更新案範圍之劃定，及為配合該都市更新案而變更該市都市計畫等事宜，其目的均係為促進○○市區之整體發展。身為該市市長之訴願人，主動積極介入爭取，以市公所名義提出相關建議，或代表該市公所出、列席相關會議，應屬其基於市長職位行使其職務上權力或履行其職務上義務等，而與其執掌公務有關之行為，其行為係屬「綜理市政」之範圍，當然亦屬「執行職務」之範疇，殆無疑義。惟訴願人行使該職務過程如有涉及關係人利益時，依法即應迴避，縱該利益為合法之利益，亦在迴避之列。訴願人明知系爭 4 筆土地為其配偶所有，亦知如建議由車站專用區及道路用地變更為商業區，將使其配偶獲致可觀之土地增值利益，然其除於該都市計畫變更案公開展覽期間，核批公文，以○○市公所為申請人名義，檢附陳情意見表，具體建議將系爭 4 筆土地變更為商業區。另於相關機關召開審查、研商會議時，幾度親自代表○○市公所出、列席會議，積極發言，爭取系爭土地之變更。訴願人於執行職務過程未盡自行迴避之義務，事證灼然，其訴願所稱變更案准許與否，屬彰化縣政府權限，非○○市公所權責，與其執行職務無關云云，均非可採。

八、又依原處分卷附資料所示，訴願人早在彰化縣政府 96 年 6 月 12 日公告公開展覽前，即曾於 96 年 4 月 4 日、5 月 21 日先後兩次核批公文，以市公所之名義，建議將安邦公司規畫更新之 8 處地區，選定其中 4 區(編號 1、5、6、8) 納入本次更新範圍，甚至建議彰化縣政府，若因作業時程，經費預算無法支應，優先納入編號 1、8 之 2 處地區(註：均包括系爭 4 筆土地所在之編號 8 地區。詳參原處分卷附之彰化縣○○市公所 96 年 4 月 4 日彰市工務字第 0960013879 號函稿及附件影本、○○市公所 96 年 5 月 21 日彰市工務字第 0960020569 號函稿及附件影本、○○市公所工務課課長黃裕原書面陳述書)。嗣彰化縣政府公告公開展覽期間，市公所擇定系爭 4 筆土地，經訴願人核批，以市公所為申請人名義，向彰化縣政府提出陳情意見。該公所 96 年 7 月 11 日彰市工務字第 0960028311 號函，說明係「依據彰化縣政府 96 年 6 月 12 日府建城字第 0960116800A 號公告」辦理，並非依據民眾提出申請而辦理，且查無相關民眾陳情書函附卷可證。況由原處分卷附○○市公所相關承辦人員及訴願人詢問筆錄所示，亦無該陳情建議函係依據民眾陳情辦理之陳述。是訴願人所稱其係「轉呈」、「函轉」人民陳情案件云云，顯與事實不符，不足採信。

九、至訴願人所提出之臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2074 號判決，經查該案係以原告機關首長於甄選僱用關係人為臨時人員過程並無否准權責及其蓋章核發薪資僅為代轉性質等事由，而認定該原告機關首長無迴避義務，與本案情節殊異，尚難比附援引，相提並論，併予敘明。

十、本案訴願人知有利益衝突，於執行職務時未自行迴避，停止執行該項職務，並由職務代理人執行之，顯已違反公職人員利益衝突迴避法第 6 條、第 10 條第 1 項第 2 款之規定。原處分爰依公職人員利益衝突迴避法第 16 條、行政罰法第 18 條第 1 項規定，審酌其所得之利益、所生影響及應受責難程度，裁處法定最低罰鍰 100 萬元，核無不妥，應予維持。

十一、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。