

七、院台訴字第 1023250016 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1023250016 號

訴願人：○○○

訴願代理人：○○○律師

訴願人○○○因違反公職人員利益衝突迴避法事件，不服本院 102 年 5 月 31 日院台申貳字第 1021831910 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

緣訴願人自 100 年 7 月 16 日至 102 年 1 月 16 日擔任○○○○股份有限公司○○郵局(下稱○○郵局)經理，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，其配偶○○○、妻舅○○○分別為本法第 3 條第 1 款及第 2 款所定之關係人。訴願人於 100 年 9 月 23 日核定○○○調陞○○○○○郵局專員、於 101 年 8 月 7 日核定○○○代理○○○○○郵局經理職務；又於 101 年 2 月 7 日分別覆核○○○、○○○之 100 年度年終考成。違反本法第 6 條及第 10 條第 1 項之規定，爰依本法第 16 條及行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 1 項及第 3 項、第 25 條之規定處以罰鍰。其中核定○○○調陞○○○○○郵局專員部分，處罰鍰新臺幣(下同)100 萬元；核定○○○代理○○○○○郵局經理職務部分，處罰鍰 34 萬元；覆核○○○、○○○之 100 年度年終考成部分，分別各處罰鍰 50 萬元，4 個違法行為合計處罰鍰 234 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 2 款規定：「本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：…公職人員之二親等以內親屬。…」第 4 條規定：「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。」「非財產上利益，指有利公職人員或其關係人於政府機關、公立學校、公營事業機構之任用、陞遷、調動及其他人事措施。」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，直接或間接使其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。」第 16 條規定：「違反第 10 條第 1 項規定者，處新台幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。」

二、訴願人不服，訴願主張及訴願補充理由略以：

- (一)公職人員利益衝突迴避法第 6 條及第 10 條所規定之「知」其違反之處罰，當限於故意型態，而不及於過失。訴願人 100 年 9 月 23 日核定○○○調陞郵局專員當時，與○○○結婚僅月餘，未及一一確認新發生之二親等親屬範圍，且○○○與○○○姐弟交惡多年，連電話都未曾連繫，訴願人主觀上並不知悉與○○○間有妻舅關係存在，直到 101 年 8 月經人告知有人發黑函到監察院告發，才知○○○在親屬關係「理論上」是我妻舅，在派任前一無所知，難謂有何故意可言，原處分未予調查辨明實有違失。
- (二)裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。法務部 99 年 10 月 26 日法利益罰字第 0991112436 號處分書、100 年 12 月 19 日法授廉利罰字第 1000501613 號處分書及臺北高等行政法院 100 年度簡字第 354 號判決中，法務部就某公立學校校長聘任其妻舅兼任該校

生活教育組組長之裁罰，其罰鍰金額僅為 34 萬元，而陞遷事實類似之本案，卻處罰鍰 100 萬元，顯有違「禁止差別待遇原則」，原處分亦有不當。

(三)為配合陞遷調動之需要，訴願人先請各科室主管推薦符合資格之建議名單，訴願人再與本局副理召集各科室主管研商，共同敲定名單，並將名單交人事單位整理，提交由副理主持的「人事評議會」充分討論，通過後紀錄送訴願人「用章」發布，並層報總公司核備。用章並不是核定，過程中訴願人亦未給予其任何有利「陞遷」的舉措。

(四)郵局年終打考成程序，係由員工直屬主管初評，再彙總由上一級主管複評，上一級主管覆核完畢用印後，分數幾乎已底定，待全部彙齊（○○局約有八百多人）再送該單位最高主管（○○局經理）循慣例「蓋章層轉」○○○○總公司，層報由總公司「總經理」核定，並以總經理名義發給員工通知書，故最後核定權者為總經理，不應將訴願人「用章」解釋為「核定」。原處分調查認為「覆核」程序亦應迴避，並非正確。又訴願人於 101 年 2 月 7 日同時覆核○○○及○○○年終考成，再報請總公司總經理核定，其覆核行為僅有「自然一行為」，故應評價為「一行為」而非「數行為」，原處分對該行為分別處罰鍰 50 萬元（合計 100 萬元），容有重複評價之違失。

(五)「其他人事措施」並非指「任用」、「陞遷」、「調動」以外之其他一切人事措施，而必須以有「表彰在機關任職身分之取得與變更」為要件。○○○代理○○○○郵局經理職務，僅係代理該經理受訓期間，待該經理受訓結束，○○○即必需回原局上班，性質為職務代理人，僅具臨時性，並未使○○○取得真除或變更任職身分，顯不符「任用」、「陞遷」、「調動」及「其他人事措施」要件，原處分認事用法顯有違誤。

三、經查本件訴願人自 100 年 7 月 16 日至 102 年 1 月 16 日擔任○○郵局經理期間，為本法第 2 條所定之公職人員，其於 100 年 8 月 18 日與○○○登記結婚，○○○與其弟○○○即為本法第 3 條第 2 款所定訴願人之關係人。有關訴願人訴願主張 101 年 8 月之前並不知悉○○○為其妻舅乙節，參以原處分卷附本院 101 年 11 月 5 日約詢筆錄，訴願人於本院調查詢問時陳稱：「我 100 年 7 月剛到任，因為人員都不太熟，所以在名單擬定之前，我有請教相關科室的主管，根據相關主管的推薦與討論，再搭配員工的個人資料，我擬定了這一份名單。名單中包含○○○，基於人事案的保密，雖然我知道○○○是我的妻舅，但是我沒有把人事陞遷案告訴○○○。」訴願人已明確表示知悉○○○為其妻舅。另○○○於同日詢問時亦陳稱：「…我記得在 100 年 8 月的時候，我二姊○○○有跟我說，他與○○○已經辦理結婚登記了」足徵訴願人所訴○○○與○○○姐弟交惡多年，連電話都未曾連繫云云，應非屬實。訴願人受裁罰後諉以不知悉與○○○間有妻舅關係存在，實難採信，合先敘明。

四、按公職人員利益衝突迴避法第 4 條所稱利益，包括動產、不動產、現金、存款、外幣、有價證券、債權或其他財產上權利、其他具有經濟價值或得以金錢交易取得之利益等財產上利益，以及任用、陞遷、調動及其他人事措施之非財產上利益。有關非財產上利益之認定內涵，係採列舉與概括規定併行之方式，除列舉任用、陞遷、調動等人事措施外，因其他有利公職人員或其關係人之相類人事措施難以一一列舉，為免疏漏，爰另以其他人事措施作概括式規定，故舉凡有利公職人員或其關係人之任用、陞遷、調動等相類之人事行政作為，均屬該條所稱之其他人事措施。又法務部 96 年 10 月 4 日法政決字第 0961114152 號函釋略以，考績之評定，涉及獎金之發放與職等之陞遷，為本法第 4 條規定所稱之利益。該函釋乃行政主管機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令而訂頒之解釋性行政規則，旨在闡明法規之原意，依司法院釋字第 287 號解釋意旨，自本法公布施行時起即有其適用。

(一)有關核定○○○調陞○○○○○郵局專員部分

1、按公職人員利益衝突迴避法第 6 條「公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避」之「知」，本身為具有目的性、意向性之故意行為，且此「知」有利益衝突或迴避義務者，係指知悉「構成公職人員利益衝突迴避法處罰或迴避義務之基礎事實」而言，故只要公職人員知

悉構成本法處罰或迴避義務之基礎事實，即該當本法第 6 條「知」有利益衝突或迴避義務之構成要件（法務部 93 年 5 月 4 日法政字第 0930006395 號函釋意旨參照）。本件訴願人服務機關○○郵局於 100 年 9 月間辦理遞遺缺額派補時，訴願人擔任經理，由其先行擬定包括關係人○○○在內之派補名單，經與人事室主任、營業管理科科长、副理共同就該名單討論後，送人事評議委員會通過，最後再送請訴願人核定後生效，此有訴願人核章之「○○郵局 100.10.1 優惠精簡退休主管人員暨企劃行銷科長遞遺缺額派補詳情表」及本院 101 年 11 月 5 日詢問訴願人、人事室主任○○○、營業管理科科长○○○、當時副理○○○筆錄附原處分卷可稽。另據○○郵局 100 年 9 月 23 日雙人字第 1000200233 號令「郵務科郵務管理股佐理員業務員○○○調派○○○○○郵局（第 4 支局）」專員（儲匯壽險）」，其上署名亦為訴願人。足見訴願人對其服務機關該次人員之陞遷掌有最終核定之權力，該核批行為即在行使服務機關首長之職權，而非僅是形式蓋章而已。訴願人明知○○○為其妻舅，將因該核定行為，獲有陞遷之非財產上利益，訴願人猶未自行迴避，自有違該法第 6 條及第 10 條第 1 項第 2 款之迴避義務。訴願人以該件陞遷尚需層報總公司核備，其蓋章僅係「用章」，並非核定云云，洵無足採。

- 2、另按行政機關裁處罰鍰時，應審酌行為人違反義務之行為應受責難程度、所生影響、因違反行政法上義務所得之利益，及受處罰者之資力因素，為行政罰法第 18 條第 1 項所明定；遇有法定減輕或免除其處罰之事由時，行政機關裁量權範圍之限制，同條第 3 項亦定有明文。原處分就訴願人核批○○○陞遷之違反行為裁處罰鍰時，已「審酌其違法情節及應受責難程度，爰依本法第 16 條規定，於法定罰鍰額度內，處罰鍰 100 萬元」（裁處書理由三）並無違誤。至於法務部對於某校長聘任其妻舅兼任該校生活教育組組長裁罰 34 萬元，所涉相關事實是否符合行政罰法第 8 條但書及同法第 18 條第 1、3 項規定而得予減輕處罰，係由法務部依職權個案裁量判斷之，與本案無涉，訴願人援引作為減輕裁罰之理由，尚無足採。

(二)有關覆核○○○、○○○之 100 年度年終考成部分

- 1、按公職人員利益衝突迴避法所定迴避義務既係為促進廉能政治、端正政治風氣、遏阻貪污腐化及不當利益輸送。公職人員因具有職權或職務影響力，其職務行為涉及本人或關係人之利益時，不論舉措如何，均可能使其職務之廉潔及機關公務運作之公平、公正遭受質疑，因而規範公職人員及其關係人不得為一定之行為，以避免瓜田李下及不當利益輸送，影響人民對於公職人員廉潔操守及政府決策過程之信賴。訴願人服務機關之年終考核，依「交通事業人員考成條例」第 15 條第 1 項規定：「交通事業人員之考成，由各事業機關(構)考成委員會初核，並經機關(構)首長覆核後，報請交通部或授權之所屬機關(構)核定。…」，是以本件關係人○○○之考成需經過訴願人覆核後報請總公司核定之。經查○○○100 年度年終考成的核定過程，據人事室主任○○○於本院調查詢問時陳稱：「…，評分時是先由營業管理科評分，過程中經過副理、考成委員會的初評，再送經理○○○覆核，最後再往上送總公司作最後核定，考成通知書也是由總公司核發。一般而言，經理都會依尊重考成委員會的評分，但過程中○○○可以直接調整分數，不受考成委員會的分數拘束，只是不能影響配分級距比例…」另訴願人於本院調查詢問時亦稱：「…○○○的年終考成程序上是支局經理初核，再送營業管理科評分，經過副理，考成委員會的初評，最後是送到我這邊核定。我在核定的時候會依照員工的實際表現調整分數，…」是訴願人核章之作為無論係維持考成委員會初核，或變更考成委員會初核分數，均具有實質決定性質，並非僅係程序上之蓋章而已。查訴願人 101 年 2 月 7 日分別於○○○、○○○100 年度考成表之「機關首長覆核」欄位核章，並分別評分為 85 分、87 分，此有原處分卷附○○○、○○○「郵政公司轉調(從業)人員一百年度年終(度)考成(核) / 另予考成表」各一份可稽。從而訴願人之核章行為，即係執行其法定職務，該評分之作為

既發生對此二關係人獲有獎金、晉級等利益之實質影響力，訴願人尚難以此評分及核章須層轉○○○○公司「總經理」核定，而主張與其職務並無利益衝突。

- 2、又考成結果既涉及個人薪級之晉升與獎金之發放。因此，對不同員工間同一年度年終考成之評定自非視為「單一行為」。本件訴願人分別於○○○、○○○100 年度考成表「機關首長覆核」欄位核章及評分，其中○○○之考成分數評為 87 分，而○○○之考成分數評為 85 分，如此個別判定員工成績優劣之評定行為，實屬對於「不同客體」之「不同評價行為」，是訴願人認渠於同日覆核不同二人之考成，應評價為「一行為」云云，亦屬誤解。

(三)有關核定○○○代理○○○○郵局經理部分

再按公職人員利益衝突迴避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迴避之規範，避免公職人員因運用公權力而達成私益之目的，以達到有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送之目的，有關相類人事措施規範之範疇，自宜採廣義之解釋。舉凡聘用、僱用、派兼、評定考績、透過人力派遣公司僱用等均屬本法第 4 條第 3 項所稱「其他人事措施」，此迭經主管機關法務部解釋在案。訴願人以關係人並未取得或變更任職身分，主張原處分認事用法即有違誤云云，顯不足採。本件訴願人於 101 年 8 月 7 日核定其妻舅○○○代理○○○○郵局經理（代理日期 101.7.30-101.8.15），雖該項代理僅係「臨時性質」，惟參酌○○○○公司政風處佐理員○○○於本院詢問時證稱：「…在郵局的人事體系中，專員代理主管可以取得一個代理經歷，對於未來升遷有正面幫助，……」又依卷附訴願人核章之「代理主管職務簽報表」所示，其上有註明「經核准代理主管職務者，…代理連續 10 個工作日以上者，自實際代理之日起，支給職務待遇。」另○○○於本院詢問時亦自承：「這一次的代理，我有多了大約二仟元的職務加給，…」。訴願人既明知其對於該人事代理案，掌有最終核定權力，○○○將因其核定行為，獲有利益，其執行職務已生利益衝突，猶未自行迴避，自有違該法第 6 條及第 10 條第 1 項第 2 款之迴避義務。

- 五、依公職人員利益衝突迴避法第 16 條規定，違反第 10 條第 1 項規定者，處 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰，經核原處分業已衡酌訴願人 100 年 9 月 23 日核定其妻舅調陞專員之違法情節及應受責難程度，裁處法定罰鍰最低額 100 萬元、訴願人 101 年 8 月 7 日核定其妻舅代理○○○郵局經理職務，因誤認職務代理之核定非屬本法規範範圍，其違法情形可受責難程度較低，爰依行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 1 項、第 3 項規定，於法定罰鍰額度內，酌減為處罰鍰 34 萬元，並無不妥，應予維持。惟有關訴願人 101 年 2 月 7 日分別覆核○○○、○○○100 年度年終考成部分，原處分係認訴願人此二行為亦係違反上開第 6 條及第 10 條規定，又認訴願人僅係以機關首長身分覆核所屬員工考成，並無最後核定權，忽略行使覆核程序仍屬本法規範之應迴避事項，故依行政罰法第 8 條但書規定予以酌減。然行政罰法第 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，得減輕或免除其責任」，則原處分係據何情節認有該條但書之適用，已有未明，又訴願人有無最後核定權，是否即為行政罰法第 8 條但書規定得減輕或免除處罰之事由？實不無疑義。惟原處分對訴願人分別覆核○○○、○○○年終考成之二行為，各別處罰鍰 50 萬元，其酌減罰鍰對訴願人顯屬有利，基於訴願法第 81 條第 1 項但書「訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分」規定，此部分處分仍應予維持。

- 六、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 1 0 2 年 1 0 月 2 8 日