

六、院台訴字第 1023250006 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1023250006 號

訴願人：○○○

訴願人○○○因違反公職人員財產申報法事件，不服本院 101 年 9 月 12 日院台申壹字第 1011833476 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○○○之配偶○○○於 97 年 9 月 23 日起擔任○○市政府○○處處長，嗣於 98 年 8 月 24 日轉任該府○○局局長，均屬政務人員，依公職人員財產申報法(以下稱本法)第 2 條第 1 項第 3 款規定，應申報財產；另依本法第 7 條第 1 項及第 3 項規定為財產強制信託人員，於就(到)職申報財產時，其本人、配偶及未成年子女之應信託財產應自就(到)職之日起 3 個月內信託予信託業。於完成信託後，有另取得或其財產成為應信託財產之情形者，應於 3 個月內辦理信託並申報。訴願人於 98 年 4 月 27 日所取得之○○市○○區○○段 19 地號土地及其上同段 20 建號建物(以下稱系爭不動產)，為本法第 7 條第 1 項第 1 款規定應信託之不動產，依本法第 3 項規定，訴願人應於取得後 3 個月內依第 9 條第 1 項規定訂定書面信託契約辦理信託，並由其配偶即申報義務人○○○申報。惟○○○於 98 年 12 月 30 日向本院辦理財產定期申報時，方於備註欄記載系爭不動產係訴願人所有並已委託仲介業出售中，故未予信託等語。系爭不動產嗣於 99 年 5 月 3 日買賣並移轉登記予他人，訴願人自始至終未依規定辦理信託，經本院認訴願人無正當理由未依規定期限信託，爰依本法第 13 條第 1 項規定，處以新臺幣(下同)6 萬元罰鍰。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、依公職人員財產申報法第 2 條第 1 項第 3 款規定：政務人員應依法申報財產。同法第 3 條第 1 項規定：「公職人員應於就(到)職 3 個月內申報財產，每年並定期申報 1 次。同一申報年度已辦理就(到)職申報者，免為該年度之定期申報。」第 7 條第 1 項、第 3 項、第 4 項規定：「……、政務人員、……於就(到)職申報財產時，其本人、配偶及未成年子女之下列財產，應自就(到)職之日起 3 個月內信託予信託業：一、不動產。但自擇房屋(含基地)一戶供自用者，……，不包括在內。」「前 2 項人員於完成信託後，有另取得或其財產成為應信託財產之情形者，應於 3 個月內辦理信託並申報；……。」「第 1 項之未成年子女除已結婚者外，以其法定代理人為第 1 項信託之義務人」第 9 條第 1 項、第 2 項、第 3 項規定：「第 7 條之信託，應以財產所有人為委託人，訂定書面信託契約，並為財產權之信託移轉。」「公職人員應於第 7 條第 1 項所定信託期限內，檢附本人、配偶及未成年子女之信託契約及財產信託移轉相關文件，併同公職人員財產申報表(含信託財產申報表)，向該管受理申報機關提出。」「信託契約期間，委託人或其法定代理人對信託財產之管理或處分欲為指示者，應事先或同時通知該管受理申報機關，始得為之。」第 13 條第 1 項前段規定：「有信託義務之人無正當理由未依規定期限信託，或故意將第 7 條第 1 項各款規定財產未予信託者，處新臺幣 6 萬元以上 120 萬元以下罰鍰。」

二、訴願人訴願主張及補充理由，略以：

(一) 訴願人非無正當理由未依法定期限辦理信託：

1. 訴願人與配偶○○○即申報義務人各自管理處分名下財產。裁處書所稱系爭不動產，原係由○○○開發股份有限公司籌資興建，因銷售情形不理想，公司股東會決議要求股東優先承購，自行銷售。訴願人當時係該公司股東，乃遵照決議承購系爭不動產，並於 98 年 4 月 27 日完成不動產移轉登記，旋即委託仲介業者代辦銷售。嗣訴願人配偶為辦理 98 年財產定

期申報，於 98 年 12 月 24 日調取訴願人財產歸屬資料清單時，發現訴願人除名下一屋供自住，免辦理信託外，另於 98 年 4 月 27 日取得系爭不動產所有權，詢問財產變動詳情，至此訴願人始知須於法定期限內辦理系爭不動產之信託及申報。

2. 訴願人知情當時業已逾應辦理信託期間，申報義務人立刻請秘書詢問本院有何補救方法，經承辦人員表示，可先於財產申報表之備註欄註明，待系爭不動產出售後 3 個月內，再為變動申報即可。訴願人信任該專業回覆，除由申報義務人依其建議先行辦理 98 年財產定期申報外，亦擬俟系爭不動產出售後再申報財產異動，嗣系爭不動產迄至 99 年 3 月 29 日始賠售並於 99 年 5 月 3 日辦理所有權移轉登記完畢。

3. (1) 本案課予訴願人完成信託義務顯屬欠缺期待可能性：

本法係針對特定範圍公務人員之規範，並非普遍適用之法規，而財產信託機制之於一般人民更是陌生。況訴願人並無公職身分，對相關規定本毫無所知；而申報義務人亦係初任公職，對相關規定也不熟悉；直至申報義務人辦理 98 年度定期申報時，均未有人向訴願人提及信託之相關規定，是訴願人乃認其協力義務僅限於單純配合申報義務人辦理財產申報，始未依限辦理信託。據此，實難期待訴願人知悉相關規定並順利完成信託義務，如本案竟因而課予訴願人行政責任，亦屬強人所難，核無期待可能性可言。又，新法規施行均定有宣導期，惟本院宣導對象僅限於應為財產申報之公職人員，尚未及於同為財產信託義務人之配偶及未成年子女之法定代理人，訴願人自無從知悉相關規定，訴願人未完成信託義務，實有不可歸責之正當理由。

- (2) 本法規範者以公職人員為主要對象，在申報義務部分即是如此；惟於信託義務部分則擴及於公職人員之配偶與未成年子女之法定代理人，且於未依規定辦理信託時，與公職人員本人部分同列為處罰對象，在適用上及構成要件部分無分軒輊，此種立法規範是否符合公平原則及比例原則，恐有可議，且是項規範是否確為達成本法擬規範之立法目的所必要，亦非無疑。

- (3) 又「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。」行政罰法第 8 條定有明文。訴願人並無公職身分，因申報義務人突任公職，相關行政義務隨即加諸於身，惟訴願人從未受告知或宣導，卻因配偶身分驟變，致訴願人因不諳規定而疏未依限辦理信託，若強予歸責非難，洵屬過苛。爰請求免除處罰。

4. 退步言之，訴願人名下雖增列系爭不動產，然為籌措買賣價金隨同產生負債，嗣處分系爭不動產降價賠售等等，原有財產減損百萬餘元，足徵訴願人並無迴避信託之故意或實益。申報義務人亦依循相關人員之回覆，將本件情形如實載明於申報表上，本件實非故意違背信託義務之情形可比擬。依行政罰法第 18 條規定，本案情形若依最低法定罰鍰數額 6 萬元裁處，仍屬過重，顯不符比例原則。

- (二) 本法相關法令規範不明，且原處分機關亦未踐行法定通知責任，自不得單方課予訴願人信託義務：

「受理申報機關(構)認申報人非故意申報不實者，『應』將查核後之正確財產資料對照表附於原申報表，並通知申報人。受理申報機關(構)認申報人非故意未予信託者，『應』通知申報人限期信託並申報。」公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第 10 條第 1 項、第 2 項亦有明定。對於義務人非故意而違反申報或信託義務者，前揭規定分別課予原處分機關通知義務人補正之義務。反觀無管道可獲致相關資料之訴願人，竟無得以補正之機會，顯見立法保護之不足，依行政正當程序之要求，上開規定自應一體適用於具信託義務之訴願人，則原處分機關未先行通知訴願人補正，即予裁罰，其過程顯有未依法定程序之違法。

- (三) 本件裁處權已因法定時效屆至而失效，原處分顯非適法：

行政罰法第 27 條第 1 項明定「行政罰之裁處權，因 3 年期間之經過而消滅」。訴願人於 98 年 4 月 27 日承受系爭不動產，依本法第 7 條第 3 項之規定，系爭不動產應於 98 年 7 月 27 日前

完成信託；嗣因訴願人未履行信託義務，本件裁處權時效自 98 年 7 月 28 日起算 3 年，業於 101 年 7 月 27 日屆至，而失其效力，則本院於 101 年 9 月 12 日作成罰鍰 6 萬元之處分，洵非適法，應予撤銷云云。

三、按行政罰法第 27 條第 1 項固規定「行政罰之裁處權，因 3 年期間之經過而消滅」，惟同法第 1 條規定「違反行政法上義務而受罰鍰、……之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」公職人員財產申報法對於裁處權時效於第 15 條明定「依本法所為之罰鍰，其裁處權時效因 5 年內不行使而消滅。」基於特別法優於普通法之原則，本件裁處權時效應為 5 年。查本件訴願人係於 98 年 4 月 27 日取得系爭不動產所有權，惟其無正當理由，未依本法第 7 條第 3 項規定於取得後 3 個月內即 98 年 7 月 27 日前辦理信託者，應依本法第 13 條第 1 項前段規定處罰。本件裁處權時效 5 年期間自行為人違反行政法上義務之行為終了時起算，即自 98 年 7 月 28 日起算 5 年，至民國 103 年 7 月 27 日始罹於消滅。本案本院係於 101 年 9 月 12 日作成處分並合法送達訴願人，顯未逾越裁處權行使之法定期間。是訴願人援引行政罰法第 27 條第 1 項規定，主張本件裁處權已因 3 年期間之經過而消滅，原處分應予撤銷云云，容有誤會，合先敘明。

四、次按政務人員為本法第 7 條所定財產強制信託人員，為加強全民監督之效果，同法條第 1 項、第 3 項分別明定，其本人，配偶、未成年子女均應依同法條第 1 項第 1 款，就其所有除自擇一戶供自用之房屋(含基地)，及其他信託業依法不得承受或承受有困難者以外之不動產，自本人就(到)職之日起 3 個月內辦理信託；於完成信託後，有另取得或其財產成為應信託財產之情形者，應於 3 個月內辦理信託並申報。第 7 條之信託應以財產所有人為委託人，訂定書面信託契約，並為財產權之信託移轉，本法第 9 條亦有明文。是以應信託之財產如屬申報義務人之配偶所有，即應以其配偶為委託人，與信託業訂定信託契約辦理信託。上開規定於 96 年 3 月 21 日修正公布，97 年 7 月 30 日由行政院、考試院及本院會同發布定自 97 年 10 月 1 日施行。本院基於服務之性質，前於 97 年 10 月 1 日即以院台申壹字第 0971807462 號函、98 年 10 月 30 日復以中華郵政 epost 方式，通知訴願人之配偶○○○辦理本法財產申報、信託申報相關應行注意事項。上開 97 年 10 月 1 日函對於公職人員本人、「配偶」及未成年子女之不動產、有另取得或其財產成為應信託財產之情形者，應依本法規定辦理信託並向本院申報之有關規定，均有明載，此有上開文號函、97 年新法申報應申報名冊、本院公職人員財產定期申報通知單、98 年定期申報名冊(政務人員)影本等件附原處分卷可佐。按法律一經公布施行，人民即有遵守之義務，且本法明定財產所有人辦理財產信託之期間為其取得該財產後 3 個月內，時間堪稱充裕，應足供訴願人查詢相關法令或向本院詢明，俾便辦理。徵之訴願人配偶擔任○○○市政府○○○局局長，熟稔法令相關規定，其對訴願人負有上開信託義務及其本人對於上開信託負有申報義務，自應知之甚詳，況依原處分卷附訴願人之配偶○○○97 年、98 年財產申報表顯示，○○○就其本人所有之○○○市○○○區○○○段 37 地號土地及其上 731、751、817 建號房屋均依法信託予○○○銀行，另就○○○市○○○區○○○段 19-2 地號土地，面積 211.33 平方公尺，○○○與訴願人權利範圍各為二分之一，登記日期為 97 年 10 月 16 日，於 97 年申報時係選擇供自用而未交付信託。而同一地號土地，○○○於 98 年仍申報其與訴願人仍各有 0.48817、0.48869 權利範圍，登記日期分別為 98 年 3 月 10 日、98 年 4 月 27 日，及其上 29 建號房屋，亦均未交付信託；復以○○○於 97 年及 98 年之申報表均載有訴願人向玉山銀行北○○○分行之二筆貸款，97 年並有訴願人投資於○○○開發股份有限公司等申報內容以觀，訴願人對於應協力任公職之配偶依法申報財產，以及與○○○就上開數房地，究選擇哪一戶供夫妻自用或應交付信託，應有所討論，方符常情。綜上所述，徵諸經驗法則，訴願人對於本法及信託義務之相關規定實難謂無所知悉。查訴願人之配偶為政務人員，系爭不動產為訴願人名下所有，為其所不爭，並有建物登記第二類謄本影本附原處分卷可稽，其即應依前揭規定辦理系爭不動產信託事宜。訴願人既為強制信託義務之主體，即係本法第 13 條第 1 項所稱

「有信託義務之人」，應無疑義。法務部 101 年 2 月 1 日法廉財字第 1010500296 號函釋亦認本法所規範違反申報義務及信託義務係屬二種不同行政法上義務之行為，申報義務人與信託義務人實屬不同行為主體而有違反各該義務之法律效果等語，可資參照。是訴願人陳稱「本法規範者以公職人員為主要對象，在申報義務部分即是如此；惟於信託義務部分則擴及於公職人員之配偶與未成年子女之法定代理人，且於未依信託規定辦理時，與公職人員本人部分同列為處罰對象，在適用上及構成要件部分無分軒輊，此種立法規範是否符合公平原則及比例原則，恐有可議」、「訴願人並無公職身分，對相關規定本毫無所知」、「本法係針對特定範圍公務人員所規範，並非普遍適用之法規」、「其與申報義務人各自管理處分名下財產」、本院未對之辦理宣導，其自無從知悉本法相關規定云云，均非訴願人未辦理信託之正當理由。

五、訴願人另陳稱，系爭不動產於 98 年 4 月 27 日完成不動產移轉登記，旋即委託房屋仲介業者代辦銷售。訴願人配偶於 98 年 12 月 24 日調取訴願人財產歸屬資料清單時詢問其財產變動詳情時，訴願人始知須於法定期限內辦理系爭不動產之信託。訴願人知情當時業已逾本法所定辦理信託期間，其配偶之秘書向本院詢問有何補救方法，承辦人員表示，可先於財產申報表備註欄註明，待系爭不動產出售后 3 個月內，辦理變動申報即可云云。惟查：訴願人於 98 年 4 月 27 日取得系爭不動產所有權，至同年 8 月 13 日始委託仲介業者銷售，此有原處分卷附系爭不動產行銷業務代理契約書可稽。其次，縱使訴願人知情時其名下系爭不動產已逾本法所定應辦理信託期間、購入之初即欲辦理出售乙情屬實，亦應先辦妥信託，再依本法第 9 條第 3 項規定，於事前或同時通知本院，始得處分該信託財產，方為正辦。否則，有信託義務之人取得應信託之財產後，倘僅由申報義務人於備註欄中註明系爭不動產已委託仲介業出售中，故未予信託等語，即可解免強制信託之法定義務，則本法相關處罰規定將形同具文。經查，本院就訴願人逾期末辦理系爭不動產信託事宜，係告知訴願人先於備註欄載明，「並儘速補辦信託申報」等語（詳參原處分卷附本院公務電話紀錄），並非告以系爭不動產無須信託，出售后再辦理變動申報即可。另公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第 10 條係規定受理申報機關認申報人非故意申報不實、非故意未予信託者，應為之行政程序。訴願人違章事實經本院認定為「無正當理由未依規定期限信託」，自無適用上開條文之餘地。是訴願人援引前揭條文主張，本院未踐行公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第 10 條所定法定通知責任，不得單方課予訴願人信託義務云云，容有誤解，洵無可採。

六、訴願人主張其無公職身分，因其配偶突任公職，相關行政義務隨即加諸於身，其從未受告知或宣導，致因不諳規定而疏未依限辦理信託，請求免除處罰。退步言之，本件實非故意違背信託義務之情形可比擬，依行政罰法第 18 條規定，本案若依最低法定罰鍰裁處，仍屬過重，顯不符比例原則云云。惟按有信託義務之人無正當理由未依規定期限信託者，處新臺幣 6 萬元以上 120 萬元以下罰鍰。公職人員財產申報法第 13 條第 1 項前段定有明文。原處分以本件訴願人無正當理由未依規定期限信託，其逾期信託日數已超過 235 日，依本法第 13 條第 1 項及本院公職人員財產申報案件處罰鍰額度基準第 3 點第 3 款規定（逾期 235 日以上者，處最高罰鍰金額 120 萬元），原應處罰鍰金額 120 萬元。惟審酌「本案申報人在 98 年定期申報表中載明系爭不動產狀況，及應信託財產並非申報人所有，受處分人即信託義務人為申報人配偶，核其違反行政法上義務情形，及所應受責難之程度」（詳參原處分卷附裁處書理由七），依該基準第 6 點暨行政罰法第 18 條第 1 項規定，裁處罰鍰 6 萬元，已為法定罰鍰最低額度，核無違反比例原則情事，並無不妥。

七、另訴願人其餘訴願主張於本決定不生影響，爰不予一一論列，併予敘明。

八、綜上論結，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 4 月 1 5 日