

(十一) 院台訴字第 1063250074 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1063250074 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 106 年 10 月 3 日院台申貳字第 1061833461 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 99 年 3 月 1 日起迄今擔任○○縣○○鄉公所鄉長，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。訴願人於○○縣○○鄉公所（下稱○○鄉公所）考績委員會 105 年 1 月 20 日辦理 104 年技工工友、清潔隊員年終考核案之簽陳及 104 年○○鄉公所清潔隊員○○○年終考核表，所為之核批及綜合評分 82 分並簽名之行為，涉及○○○獎金之發放與薪級之晉級，惟訴願人對○○○104 年年終考核，未自行迴避並停止職務行使，致使其關係人獲有年終考核核定甲等之非財產上利益，違反本法第 6 條及第 10 條第 1 項第 2 款規定，原處分機關依本法第 16 條、行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 1 項及第 3 項規定，處罰鍰新臺幣(下同)34 萬元。該裁處書於 106 年 10 月 6 日送達，訴願人就其所受處分不服，於 106 年 10 月 27 日向本院提起訴願，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、 訴願意旨略謂：

(一) 訴願人確實不知違反本法規定而應依行政罰法第 8 條但書規定免除處罰：

查年終考核等人事措施，並未如「任用、陞遷、調動」等，列舉於本法第 4 條之規定，猶需由法務部作成相關函示，對於無法律專業背景之人而言，尚未可期待其得以清楚知悉該條規定之範圍亦包括年終考核。訴願人為民選首長，並無法律背景，對於鄉長職務相關法令，不但不瞭解，更遑論有能力查詢解釋函令，訴願人僅能靠鄉公所內行政人員對規定據實以告。而○○縣○○鄉公所在編制上並無政風室，鄉公所內行政人員對本法並不熟稔，況且，年終考核屬本法所稱之其他人事措施之函釋，係法務部於 104 年 8 月 5 日作成，而本案所涉之年終考核係在 105 年 1 月 20 日辦理，僅間隔數月，期間並無上級機關就此對○○鄉公所作出宣導或講習，訴願人及鄉公所內行政人員自當無法知悉訴願人對○○○104 年年終考核，有應自行迴避並停止職務執行之情形，致使訴願人在完全不知法規之情形下，違反本法之規定，應認訴願人避免此種「法律見解錯誤」而採取合法之見解毫無期待可能，依行政罰法第 8 條但書規定免除處罰，原處分自有裁量瑕疵之違誤。

(二) 原處分裁罰 34 萬元，違反比例原則：

訴願人對○○○104 年年終考核，係尊重業務主管之意見，未予更動，且批核行為係針對全體○○鄉公所人員進行，非單純就子媳部分批核。況○○○因年終考核核定甲等，較之於乙等，僅有萬餘元之利益，利益甚微，原處分雖有依行政罰法酌減，但裁罰金額仍高達 34 萬元，顯有過重；然依比例原則，僅對訴願人為申誡之懲戒處分即足以達成避免再犯之目的，是以，原處分裁處 34 萬元之罰鍰，有違比例原則。

二、 答辯意旨略謂：

(一) 關於訴願人主張確實不知違反本法規定而應依行政罰法第 8 條但書規定免除處罰部分：

1、按「……按本法第四條第三項規定……就『非財產上利益』之認定內涵，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』，……」，法務部於 92 年 9 月 22 日即以法政字第 0920039451 號函釋在案，且法務部於 96 年 10 月 4 日以法政決字第 0961114152 號函釋「……考績之評定既涉及獎金之發放與職等之陞遷，揆諸本法第 4 條規定，自屬該條所稱利益無疑，……」，即明文解釋「考績之評定」亦屬本法所稱之利益。

- 2、復依法務部 104 年 8 月 5 日法廉字第 10405011230 號函釋，係以「機關首長及相關公職人員如係尊重原考績委員會決議結果未予更動」及「且有具體事證可認機關首長就考績委員會已決議之機關人員考績造冊或未能逐一知悉涉有其關係人之考績」為判斷機關長官於覆核程序有無「未自行迴避之主觀故意」之免責要件。查本案訴願人於原處分機關約詢時，就○○○進用、職務調整及年終考核情形，經其答覆「她是我媳婦。……102 年清潔隊長有提出需求要行政人員協助，考量她能力很好，就調整職務，讓她到清潔隊工作」、「（104 年年終考核表）是我簽名。當時不了解在清潔隊員年終考核方面也要迴避。因為考績方面都尊重業務主管意見。考核過程也是由隊長及秘書簽陳上來給我，我也沒有任何意見，過程中也沒有退回給隊長，就依隊長意見簽核蓋章」，是訴願人對○○鄉公所 105 年 1 月 20 日辦理 104 年年終考核案中涉有○○○之部分，主觀上即有認識該關係人亦在年終考核受評之列，並非不知該年終考核案受評人員有無涵蓋渠之關係人，而渠僅係尊重原考績委員會決議結果而未予更動，尚不能據此主張免責。
- 3、另法務部 93 年 5 月 4 日法政字第 0930006395 號函釋謂「……『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，並非『公職人員利益衝突迴避法之處罰規定』本身，法律經總統公布施行後，人民即有遵守義務，不得以不知法律而免除責任……」，則訴願人主觀上既認識其關係人亦在○○鄉公所辦理 104 年年終考核受評人員之列，此即足以構成本法迴避義務之基礎事實，自不以訴願人須知悉年終考核等有利公職人員或其關係人之「其他人事措施」亦在本法處罰範圍為要件。
- 4、又查，○○縣政府於 101 年 10 月 5 日以府政一字第 1010078341 號函請各鄉鎮公所等機關（構），參與於 101 年 10 月 16 日下午在國立○○大學○○○○廳辦理之 101 年度陽光法案說明會，其中即包括本法宣導及案例解析。而○○鄉公所編制上縱無政風室，惟仍有派員兼任政風人員，此部分亦有訴願人於訴願書所附該公所人事管理員○○○之「○○鄉公所就考績（核）作業之補充說明」第 5 點可資為證。故訴願人指稱無上級機關就此對○○鄉公所作出宣導或講習，亦不足採。
- 5、原處分機關對訴願人所為罰鍰處分，係衡酌訴願人違法情節、應受責難程度及關係人所獲得之利益，且考量訴願人於原處分機關約詢時表明渠知悉本法規定，但不知道考績或年終考核部分也要迴避；渠亦坦承「因為考績方面都尊重業務主管意見。考核過程也是由隊長及秘書簽陳給我，我也沒有任何意見……。今年人事主管就提醒我在『○○○』考績部分不能核章。105 年考核這部分確實是我疏失。」等節，堪認訴願人於行為時有「不知法規」之情，經審酌訴願人違法情節、應受責難程度及關係人所獲得之利益，乃依行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 3 項規定，就訴願人核定○○○104 年年終考核而未予迴避之違法行為，酌減至法定罰鍰最低額 100 萬元之三分之一，即處罰鍰 34 萬元，自無訴願人指摘「裁量瑕疵」之情。

（二）關於訴願人主張裁罰 34 萬元，違反比例原則部分：

- 1、行政罰法第 8 條但書規定，乃係賦予行政機關於考量行為人於欠缺不法意識之情形，可非難程度較低，授權裁罰機關得斟酌具體情況減輕或免除處罰之特別規定。另「……按行政罰法第 18 條第 3 項規定：『依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一。但法律或自治條例另

有規定者，不在此限。』係針對裁處機關適用本法定有『減輕』（如第 9 條第 2 項及第 4 項）或『同時定有免除處罰』之規定（如第 8 條但書、第 12 條但書及第 13 條但書規定）而予以減輕處罰時，為避免行政機關適用上開規定有恣意輕重之虞，所為統一減輕標準之規定。……」，此亦有法務部 101 年 8 月 29 日法律字第 10100150220 號函釋可資參照

- 2、原處分機關對訴願人所為罰鍰處分，業已考量訴願人違反本法之義務而應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並參酌訴願人違反本法義務後之態度，就訴願人核定○○○104 年年終考核而未予迴避之違法行為，酌減至法定罰鍰最低額 100 萬元之三分之一，即處罰鍰 34 萬元。此合於法定權限範圍之罰鍰處分，並未違比例原則。

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。……」、第 4 條第 1 項及第 3 項規定：「本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。」、「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 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。」及第 16 條規定：「違反第十條第一項規定者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。」公職人員財產申報法第 2 條第 1 項第 8 款規定：「下列公職人員，應依本法申報財產：……八、依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長。……」。
- 二、查訴願人自 99 年 3 月 1 日起迄今擔任○○鄉公所鄉長，係依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長，為本法第 2 條所定之公職人員。另據○○鄉公所 106 年 3 月 2 日以汗人字第 1060002006 號函檢附之資料載，○○○係於 99 年 7 月 1 日起受僱為○○鄉公所臨時人員，嗣由該公所清潔隊簽陳鄉長核准自 102 年 2 月 1 日起僱用為清潔隊員。其於 104 年 5 月 14 日與訴願人之子○○○結婚，故自 104 年 5 月 14 日起，○○○已具訴願人二親等以內親屬之關係，而為本法第 3 條第 2 款所定之「關係人」。○○鄉公所考績委員會於 105 年 1 月 20 日辦理 104 年技工工友、清潔隊員年終考核案時，訴願人與時任該公所清潔隊員○○○之間係屬二親等以內親屬關係，而有本法之適用。依該公所 105 年 1 月 20 日考績委員會會議紀錄及 104 年度清潔隊員年終考核清冊資料載，其中包括○○○在內之年終考核案之簽陳，經訴願人批示「如擬」並簽名；另該公所清潔隊員○○○之 104 年年終考核表，亦經訴願人綜合評分「82」分並簽名。則訴願人於 104 年技工工友、清潔隊員年終考核案之簽陳及該公所清潔隊員○○○之年終考核表上，均未迴避○○○之年終考核核定行為。再據本院約詢訴願人就其關係人進用、職務調整及年終考核情形，經訴願人答覆「她是我媳婦。進用時我還不認識，後來 102 年清潔隊長有提出需求要行政人員協助，考量她能力很好，就調整職務，讓她到清潔隊工作」、「（104 年度年終考核表）是我簽名。當時不了解在清潔隊員年終考核方面也要迴避。因為考績方面都尊重業務主管意見。考核過程也是由隊長及秘書簽陳上來給我，我也沒有任何意見，過程中也沒有退回給隊長，就依隊長意見簽核蓋章。今年人事主管就提醒我在『○○○』考績部分不能核章。105 年考核這部分確實是我疏失。」據此，訴願人對關係人○○○104 年度年終考核，未自行迴避並停止職務行使，致使其關係人獲有年終考核核定甲等之非財產上利益，違反本法第 6 條及第 10 條第 1 項第 2 款規定之事證明確，且均在卷可稽。
- 三、訴願人主張不知違反本法規定而應依行政罰法第 8 條但書規定免除處罰云云，惟：
 - （一）按本法第 6 條所稱公職人員「知」有利益衝突，及第 10 條所稱公務人員「知」有迴避義務，係指該行為人於執行職務時，認知因其擬行職務之作為或不作為，將直接或間接

使本人或其關係人獲取利益，而生利益衝突，故應自行迴避；易言之，行為人若知悉構成本法處罰或迴避義務之基礎事實，卻仍執行該項因有利害關係而應行迴避之職務，即屬違反本法所規定之迴避義務，並不以其對於本法就此設有處罰規定亦有認知為必要。又依行政罰法第 8 條前段規定，違反行政法上義務之人，不得因不知法規而免除行政處罰責任，故法律一經公布施行，人民即有遵守之義務。又訴願人如欲確認其所為行為究竟有無違反本法之虞，自應以本法規定作為判斷標準，如尚有疑義，亦應逕洽本法之主管機關予以確認始為正辦，不應以行政人員未告知、無政風室編制等理由，作為其並無迴避之依據。復查○○○係於 99 年 7 月 1 日起即受僱為○○鄉公所臨時人員，嗣經訴願人核准自 102 年 2 月 1 日起僱用為該公所清潔隊員，且其於 104 年 5 月 14 日與訴願人之子○○○結婚而為其二親等以內之親屬，依本法規定為公職人員之關係人，故於 105 年 1 月 20 日○○鄉公所辦理 104 年年終考核時，其關係人○○○亦在年終考核受評之列，如核定其年終考核為甲等將直接使之獲取利益，訴願人應有主觀上之認識，惟其對此利益衝突未自行迴避，已違反本法第 6 條及第 10 條第 1 項第 2 款之規定。原處分依本法第 16 條裁處罰鍰，既屬有據，訴願人要難以不知法令，且公所無政風室之編制等情辭，執為免責之論據。

(二) 另訴願人雖主張其對○○○104 年年終考核，係尊重業務主管之意見，未予更動，且批核行為係針對全體○○鄉公所人員進行，非單純就子媳部分批核云云，惟查訴願人對其服務機關清潔隊員之年終考核，掌有最終核定之權力，其於○○鄉公所 104 年技工工友、清潔隊員年終考核案之簽陳及該公所清潔隊員○○○之年終考核表上所為之核批行為，即在執行機關首長之法定職權，而其核章之作為亦係對個別人員之實質審核，並非程序上作為而已。又訴願人既自 99 年 3 月 1 日起迄今擔任○○縣金寧鄉鄉長，對於考績之評定涉及獎金之發放與職等之陞遷等財產及非財產上利益，理當知之甚明。況本院於 99 年 9 月 14 日辦理○○縣陽光法令宣導座談會，以及○○縣政府曾於 101 年 10 月 16 日及 102 年 10 月 29 日舉辦「陽光法案宣導說明會」，均函邀各鄉（鎮）公所等機關（構）參加，訴願人及協辦政風人員於 101 年及 102 年說明會時均與會聽取說明，此有○○縣政府政風室檢具之 101 年及 102 年「陽光法案宣導說明會簽到表」足憑，且查 101 年宣導說明會時即包含本法之宣導及案例解析。訴願人就其二親等以內親屬之考績評定未為迴避，仍辦理其關係人 104 年之年終考核評定，自難謂其因完全不知法規致違反本法規定，而得免除處罰。

(三) 又按本法第 4 條第 3 項規定：「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。」上開規定就「非財產上利益」之認定，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。故舉凡有利於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」，實際適用宜依具體個案斟酌認定之。法務部 92 年 9 月 22 日法政字第 0920039451 號函釋已有明示。復查，該部於 96 年 10 月 4 日以法政決字第 0961114152 號函釋規定略以：「……考績之評定既涉及獎金之發放與職等之陞遷，揆諸本法第 4 條規定，自屬該條所稱利益無疑，……」，即明文解釋「考績之評定」亦屬本法所稱之利益。訴願人主張年終考核屬本法所稱之其他人事措施之函釋，係法務部於 104 年 8 月 5 日作成，訴願人等當無法知悉云云，自無可採。又訴願人所述法務部 104 年 8 月 5 日法廉字第 10405011230 號函釋之規定，除重申考績之評定既涉及獎金之發放與職等之陞遷，屬本法第 4 條所稱之非財產上利益，仍依上開法務部 96 年 10 月 4 日法政決字第 0961114152 號函釋之意旨外，另就公職人員於涉有其本人或關係人年終考績評核各階段，是否具有本法未自行迴避之主觀故意訂定判

斷參考基準，以「機關首長及相關公職人員如係尊重原考績委員會決議結果未予更動」及「且有具體事證可認機關首長就考績委員會已決議之機關人員考績造冊或未能逐一知悉涉有其關係人之考績」為判斷機關長官於覆核程序「未自行迴避之主觀故意」之免責要件。縱依上開免責要件觀之，訴願人雖稱尊重業務主管之考績意見而未予更動，惟並無提出具體事證可認渠對其關係人○○○亦在年終考核受評之列等節，均無所知悉，自不得依該「未自行迴避之主觀故意判斷參考基準」，據以卸免應自行迴避之義務。

- 四、 另訴願人主張○○○因年終考核核定甲等，較之於乙等，僅有萬餘元之利益，利益甚微，本案雖有依行政罰法酌減，但裁罰金額仍高達 34 萬元，顯有過重，違反比例原則云云，惟查本法之立法目的，在建立公職人員之迴避規範，避免因有瓜田李下之情事致使公眾對政府公權力行為失去信賴，則對公職人員之處罰，係針對其違反規範之「未迴避行為」本身之制裁，與公職人員自身或關係人獲利多寡無涉，其所獲利益，僅為裁量因素之一，先予敘明。次按「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。」、「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。」、「依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之二分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之二分之一；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之三分之一，亦不得低於法定罰鍰最低額之三分之一。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。」等節，行政罰法第 8 條、第 18 條第 1 項及第 3 項分別規定甚明。查原處分機關對訴願人所為罰鍰處分，業已衡酌關於年終考核等人事措施，並未如「任用、陞遷、調動」等，列舉於本法第 4 條規定，猶需由法務部作成相關函釋亦屬本法所稱之其他人事措施，對於無法律專業背景之人而言，尚未可全然期待其得以清楚知悉該條規定之範圍亦包括年終考核；且查本院約詢時，訴願人亦明白坦承 105 年考核確有疏失。故考量訴願人違反本法之義務而應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並參酌訴願人違反本法義務後之態度，就訴願人核定其關係人○○○104 年年終考核而未予迴避之違法行為，酌減至法定罰鍰最低額 100 萬元之三分之一，即處罰鍰 34 萬元，係在法定罰鍰最低額以下，未低於該最低罰鍰額之三分之一，是其裁量權之行使，合於前引各行政罰法條文規定，尚屬適法。

- 五、 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。

訴願審議委員會代理主任委員 江明蒼
委員 吳秦雯
委員 林雅鋒
委員 洪文玲
委員 陳慶財
委員 黃武次
委員 楊美鈴
委員 廖健男
委員 趙昌平
委員 劉興善

中 華 民 國 1 0 6 年 1 1 月 3 0 日