

## (一)院台訴字第 1093250031 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1093250031 號

訴願人：○○○

代理人：○○○律師

訴願人因違反公職人員利益衝突迴避法（下稱本法）事件，不服本院 109 年 10 月 7 日院台申貳字第 1091832980 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

訴願人○○○自 101 年 2 月 21 日起至 107 年 12 月 25 日止擔任○○縣○○鄉(下稱○○鄉)鄉長，其以鄉長身分兼任○○縣○○鄉都市計畫委員會(下稱鄉都委會)主任委員並為會議主席，分別於 107 年 6 月 1 日、8 月 7 日主持並參與○○鄉公所召開 107 年度第 1 次及第 2 次鄉都委會會議，審議「變更○○都市計畫(第四次通盤檢討)」(下稱第四次通盤檢討)案，明知○○鄉○○段 314、316、317 號等 3 筆土地(下稱系爭 3 筆土地)為訴願人與其關係人所共有，且位於第四次通盤檢討之變更內容綜理表編號第 10 案(下稱「變 10 案」)範圍內，仍主持會議並就「變 10 案」參與討論，並提議修正○○工程顧問有限公司(下稱○○公司)原規劃之「變 10 案」內容，且就「變 10 案」審議通過並附帶條件以市地重劃方式辦理整體開發(嗣於 107 年 8 月 7 日第 2 次鄉都委會會議決議新增其他變更案後，原「變 10 案」調整為「變 11 案」)，將使訴願人及其關係人獲取財產上利益，顯知有利益衝突，而未依法自行迴避，違反本法第 6 條第 1 項規定，經原處分機關依本法第 16 條第 1 項規定，以旨揭裁處書，處罰鍰新臺幣(下同)200 萬元。該裁處書於 109 年 10 月 12 日送達，訴願人不服，於 109 年 11 月 9 日(本院同年月日收件)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、訴願理由略謂：

- (一)緣原處分機關認訴願人自 101 年 2 月 1 日(註：應為 101 年 2 月 21 日)起至 107 年 12 月 25 日止擔任○○鄉鄉長，並以鄉長身分擔任鄉都委會主任委員，而為鄉都委會審議會議之主席，分別於 107 年 6 月 1 日、8 月 7 日主持並參與○○鄉公所召開 107 年度第 1 次及第 2 次鄉都委會會議，審議第四次通盤檢討案，訴願人與其關係人所共有之系爭 3 筆土地位於第四次通盤檢討「變 10 案」變更範圍內，第四次通盤檢討內容經訴願人主持會議並參與討論，並經訴願人在鄉都委會中提議修正○○公司所規劃之「變 10 案」，將原使用分區為「農業區」之系爭 3 筆土地變更為「住宅區」，並附帶條件以市地重劃方式辦理整體開發，變更後之「變 10 案」內容經鄉都委會審議通過，並將第四次通盤檢討計畫書公告於○○縣政府建設處城鄉計畫科及○○鄉公所供民眾閱覽。原處分機關認訴願人參與○○鄉該次都市計畫委員會「變 10 案」審議，將系爭 3 筆土地原為農業用地重劃後變更為住宅區，使訴願人及其關係人共同獲取 4,749 萬 1,060 元之財產上利益，是訴願人兼任○○鄉都委會主任委員並主持第四次通盤檢討等會議之審議程序而有利益衝突，訴願人應自行迴避卻未自行迴避，違反本法第 6 條第 1 項、第 16 條第 1 項，於 109 年 10 月 7 日作成原處分裁處訴願人 200 萬元之罰鍰。惟查，上開原處分所認與事實不符，其認事用法尚有違誤，實難令訴願人甘服，訴願人爰於法定期間內依法提起本件訴願。

- (二) 本法所指稱知有利益衝突之情事即須自行迴避，係指行為人「明知」行政程序中所處理事項與行為人間有利益存在，且需行為人必知悉其有迴避義務之存在，而未依法自行迴避，始得依上揭規定予以裁罰，倘行為人自始即認行政程序中所為處置與其個人間並無利益衝突，即無上揭規定之適用。
- (三) 經查，鄉都委會所召開之第四次通盤檢討「變 10 案」原定計畫為「市場用地」，經鄉都委會依據地方使用土地需求將原計畫作為市場用地變更為「住宅區」，惟訴願人與他人所共有之系爭 3 筆土地，實際應係位於鄉都委會第四次通盤檢討編號第 11 案（下稱變 11 案）之範圍內，該地區範圍內土地原僅於一般註記事項記載為農業用地，而使用分區及使用地類別均為「空白」。原處分竟以訴願人與其他共有人所有之系爭 3 筆土地，係位於「變 10 案」範圍內，認訴願人曾主持「變 10 案」之審議會議，並曾提案修正「變 10 案」之原規劃，將系爭 3 筆土地原使用分區自「農業區」變更為「住宅區」，而有獲取財產上利益應自行迴避卻未迴避之情事，惟系爭 3 筆土地實際上應係位於「變 11 案」範圍內，並非「變 10 案」範圍內，且依據土地謄本記載土地分區應為「空白」而非「農業區」，訴願人與其他共有人所有之系爭 3 筆土地既非位於「變 10 案」範圍內，訴願人縱有提案變更○○公司原就「變 10 案」之規劃，亦無利益衝突之情事，且訴願人與其他共有人所有之系爭 3 筆土地使用分區、地目為「空白」而非「農業區」，原處分所為認定顯與事實不符。
- (四) 次查，「變 11 案」敘明變更都市計畫理由略以：「計畫區內住宅區整體開發使用率已逾 84%；商業區已達 100%，且都市計畫人口已達 93.5%，都市整體係屬高度開發。且於○○縣區域計畫已明確指認○○鄉仍尚需 37.97 公頃…為促進都市土地資源合理利用及提升生活環境品質，可適度增加可供建築使用之都市發展用地。」，「變 11 案」係為因應○○鄉該計畫區內已高度開發，為適度提升○○鄉生活品質，始以整體性計畫增設住宅區以供當地居民使用，且「變 11 案」由「農業區」變更為「住宅區」之面積高達 9.387 公頃、由「農業區」變更為「道路用地」4.1041 公頃，而訴願人與其他共有人共有位於「變 11 案」範圍內之系爭 3 筆土地面積僅 0.3039 公頃，顯見「變 11 案」本即規劃大幅度增加「住宅區」面積，以供未來○○鄉開發及都市計畫人口使用，並非如原處分所述經訴願人提案將○○公司規畫「變 11 案」內變更增設「住宅區」，「變 11 案」本即由○○公司依鄉都委會因應○○鄉都市計畫需求所為之規劃。是原處分機關認訴願人於鄉都委會審議中提案變更○○公司所規劃之「變 10 案」，將系爭 3 筆土地原使用分區為「農業區」變更為「住宅區」，已與事實不符，「變 11 案」本即規劃大幅度增加「住宅區」面積，並非依訴願人提案始規劃增加「住宅區」之面積並將系爭 3 筆土地劃入「變 11 案」內變更增設為「住宅區」，是原處分機關認訴願人與鄉都委會之審議內容有利益衝突，應迴避卻未為迴避之情事，原處分所為認定事實及適用法令即有違誤。
- (五) 訴願人身為○○鄉鄉長，係依法兼任鄉都委會之主任委員，且依○○縣都市計畫通盤檢討內容，委由○○公司依據○○鄉都市計畫發展現況所為鄉都委會第四次通盤變更，係為○○鄉整體都市計畫發展所為規劃，並非為個人利益所為審議，況第四次通盤變更內容尚須經○○縣政府及內政部審議，並由內政部核定後執行，原處分逕認訴願人違反本法，核與都市計畫法等法規意旨未合：
- 1、按「都市計畫委員會主任委員，由內政部、各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別兼任；其在直轄市、縣（市）政府，並得指派副首長或主管業務機關

首長擔任之。」、「都市計畫委員會副主任委員，由主任委員就委員中指派一人擔任之。」、「都市計畫委員會委員，由內政部，各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別就左列人員派聘之：一、主管業務機關首長或單位主管。二、有關業務機關首長或單位主管或代表。三、具有專門學術經驗之專家。四、熱心公益人士。」各級都市計畫委員會組織規程第4條第1、2、3項分別定有明文。依上揭都市計畫委員會組織規程規範意旨，鄉地區之鄉都委會組成，由鄉公所首長即鄉長兼任鄉都委會主任委員，副主任委員由主任委員就委員中一人指派，鄉都委會委員則由主任委員即鄉長依各級都市計畫委員會組織規程第4條第3項聘任之。是訴願人依法擔任鄉都委會主任委員，係基於法律規定所為兼任職務，自無原處分所稱之利益衝突，訴願人自始即認行政程序中所為處置與其個人間無利益衝突，是訴願人擔任鄉都委會主任委員應無本法之適用。

- 2、次按「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。」、「主要計畫應依左列規定分別層報核定之：……。四、鎮及鄉街之主要計畫由內政部核定。」都市計畫法第18條前段、第20條第1項第4款分別定有明文。是○○縣原已擬定之都市計畫本應於每三年內或五年內通盤檢討一次，並參考人民建議依據發展情況作必要之變更，且鄉都委會採合議制組織，受理於公民或團體意見後針對都市計畫應行通盤檢討事項擬定變更計畫內容，並非僅由主任委員一人即可恣意變更、決定整體規劃。又鄉都委會所擬定之變更計畫內容亦非一經修改即告確定，尚須經○○縣都市計畫委員會及行政院內政部（下均簡稱：內政部）都市計畫委員會審議，並經內政部核定後始行通過施行。訴願人於107年間因身為鄉長而擔任鄉都委會主任委員，已如前述，且鄉都委會依都市計畫法應於一定期間內進行通盤檢討，又鄉都委會所審議之通盤檢討尚須依法定程序經○○縣政府及內政部審議通盤計畫妥適性及必要性，並由內政部核定後執行，訴願人尚難僅憑個人意思變更、決定第四次通盤檢討規劃。是訴願人認鄉都委會所為第四次通盤檢討並無增進個人利益，都市計畫變更內容妥適性亦須經其他單位審議，故訴願人並未知悉主持、參與鄉都委會審議而有利益衝突應迴避之情形。
- 3、況鄉都委會第四次通盤檢討所規劃之「變11案」係為滿足○○鄉計畫內高度開發，而基於整體性規畫將當地之「農業用地」變更為「住宅區」、「道路用地」等都市計畫內所需之使用分區，亦非僅針對訴願人與其他共有人之系爭3筆土地而為變更，已如前述，訴願人主觀上既認其與第四次通盤檢討審議並無利益衝突之情事，故認並無自行迴避之必要。綜上所述，訴願人主持、參與鄉都委會第四次通盤檢討審議會議，係依法擔任鄉都委會主任委員，為○○鄉地區都市計畫發展而召開審議會議，主觀上並無「明知」有利益衝突而未為迴避之情事，即與本法第6條第1項之要件不符，故原處分機關逕認訴願人違反本法第6條第1項、第16條第1項之規定所為所處分，核與法規範意旨未合。

- （六）退一步言，縱認訴願人於鄉都委會第四次通盤檢討應迴避，而訴願人未自行迴避，惟①○○縣○○鄉○○段314地號土地各共有人之土地持分為訴願人應有部分4分之1、○○○（訴願人胞弟）應有部分4分之1、○○○（應為○○○，訴願人胞姊）應有部分2分之1；②同段316地號土地各共有人之土地持分為訴願人應有部分8分之3、○○○應有部分8分之3、○○○應有部分4分之1；③同段317地號土地各共有人之土地持分為訴願人應有部分4分之1、○○○（○○○之妻，訴願人弟媳）應有部分4分之1、○○○應有部

分 2 分之 1，是系爭 3 筆土地之共有人，持分比例均不盡相同，惟原處分機關逕認系爭 3 筆土地均為訴願人及關係人等 4 人共有，而未區分系爭 3 筆土地持分、面積分別計算各筆土地因都市計畫變更可能獲得之利益。且訴願人僅分別持有○○段 314 地號土地應有部分 4 分之 1、316 地號土地應有部分 8 分之 3、317 地號土地應有部分 4 分之 1，經換算訴願人持有①○○段 314 地號土地面積為 357.03 平方公尺；②同段 316 地號土地面積為 762.95 平方公尺；③同段 317 地號土地面積為 515.71 平方公尺，總計應為 1,635.96 平方公尺，惟原處分機關逕將系爭 3 筆土地於鄉都委會第四次通盤計畫檢討變更後之土地增值利益，認全部屬訴願人享有，而以系爭 3 筆土地之總面積即 3,039 平方公尺全部加總計算所獲利益，並未依各共有人與訴願人之實質利益關係分別計算之，藉此認定訴願人之獲益過鉅，已逾 2,000 萬元有餘，所為認定事實顯有違誤。

(七) 更況，原處分既認○○段 314、316 地號土地變更為部分住宅區、部分道路用地、部分停車場用地；同段 317 地號土地變更為部分道路用地、部分停車場用地，已敘明系爭 3 筆土地部分將作為道路用地及停車場用地，惟原處分推算可獲得利益時，逕以系爭 3 筆土地總面積 3,039 平方公尺乘以鄰近地區 107 年度住宅區之公告現值，藉此推算鄉都委會第四次通盤計畫書變更後之內容，將使系爭 3 筆土地總價變為 6,959 萬 3,100 元，並未就住宅區、道路用地、停車場用地之使用地目有別，分別計算公告地價之差異，所為推算系爭 3 筆土地總價顯屬速斷，是原處分機關認訴願人將與其關係人共計獲有 4,749 萬 1,060 元，科處 200 萬元之罰鍰，確有認事用法違誤之處。

(八) 退一步言，倘認訴願人就鄉都委會第四次通盤檢討審議仍屬有利益衝突而未為迴避之情事，亦允宜依行政罰法第 8 條但書規定，免除或減輕罰鍰為當：

- 1、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。」行政罰法第 8 條定有明文。
- 2、經查，訴願人自 101 年間起擔任○○鄉鄉長，期間均恪遵職守，惟訴願人係經民選為鄉長，擔任公職人員期間僅專注在服務在地居民，對於公職人員相關法規亦未熟稔，故未能完全明確知悉本法第 6 條第 1 項、第 16 條第 1 項之規範文義，訴願人不知 107 年 6 月 1 日、8 月 7 日主持並參與○○鄉公所召開 107 年度第 1 次及第 2 次鄉都委會審議會議竟有關係個人利益事項應予迴避之情事，且依訴願人之認知，鄉都委會所審議之內容亦針對○○鄉都市計畫需求為整體變更，並非僅為圖謀個人利益為之，第四次通盤檢討內容亦須經○○縣政府、內政部審議，已如前述，並非僅由訴願人一己之力即可決定，故訴願人認鄉都委會既均經公開程序審議，都市計畫內容及審議紀錄亦可供人公開閱覽，審議過程既依法辦理，且為○○鄉區域發展所為，並無利益衝突迴避之情事，而不知已違反本法規範。綜觀上揭情事，訴願人對其擔任鄉都委會主任委員主持第四次通盤檢討會議，縱認有利益衝突，惟訴願人所犯情節輕微，且訴願人本認其並無利益衝突，所為審議程序亦無不法，原處分機關裁處 200 萬元罰鍰猶嫌過重，而有情輕法重之短，有違比例原則之嫌，請依行政罰法第 8 條但書規定依所涉情節免除或減輕罰鍰為當。

(九) 綜上所陳，原處分機關所為原處分之認事用法確有諸多違誤，請依法撤銷原處分。

## 二、答辯意旨略謂：

(一) 經查訴願人於 107 年 6 月 1 日、8 月 7 日 2 次鄉都委會會議，以鄉長身分兼任主任委員並擔任主席，明知系爭 3 筆土地為訴願人與其關係人所共有且位於「變 10 案」範圍內，而各級都市計畫委員會組織規程第 11 條亦明定「都市計

畫委員會審議都市計畫時，與有利害關係之委員應自行迴避」，詎訴願人於主持上開會議時，猶就涉及渠本人及其關係人所共有之系爭 3 筆土地所屬之「變 10 案」參與討論，並提議修正○○公司原規劃之「變 10 案」內容，且就「變 10 案」審議通過並附帶條件以市地重劃方式辦理整體開發，致訴願人及其關係人可分配土地之使用與其經濟價值將高於渠等原有之土地，而獲得財產上利益，顯於執行職務時，知有利益衝突之情事，卻未自行迴避，已與本法第 6 條第 1 項之規定有違。因訴願人主持並參與 107 年 6 月 1 日及 107 年 8 月 7 日 2 次鄉都委會會議審議之行為，均係針對第四次通盤檢討案，應認受處分人係就同一標的於相同目的下所為之接續行為，爰以「一行為」論處。

(二) 訴願人主張系爭 3 筆土地應係位於「變 11 案」範圍內，並非「變 10 案」範圍內，且依據土地謄本記載土地分區應為「空白」而非「農業區」，訴願人縱有提案變更○○公司原就「變 10 案」之規劃，亦無利益衝突之情事，原處分所為認定顯與事實不符一節，經查：

1、依據都市計畫法第 13 條、第 18 條及第 19 條規定，鄉街計畫由鄉公所擬定，主要計畫擬定後，應先送鄉都委會審議，且該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該鄉公所公開展覽 30 天及舉行說明會。本案既為都市計畫通盤檢討案，則系爭 3 筆土地之變更前、後使用情形，自應以都市計畫書、圖之規劃內容為斷，尚與土地謄本記載內容無涉。本案第四次通盤檢討案之計畫書、圖係由○○鄉公所擬定，且已載明系爭 3 筆土地於原都市計畫為「農業區」至明，爰原處分認定事實並無違誤。

2、訴願人於行為時即 107 年 6 月 1 日、8 月 7 日 2 次鄉都委會會議審議時，系爭 3 筆土地確實列於第四次通盤檢討之「變 10 案」範圍內並為審議標的，嗣於 107 年 8 月 7 日第 2 次鄉都委會會議決議新增其他變更案之後，原「變 10 案」始調整為「變 11 案」，是以，訴願人以 107 年 8 月 7 日第 2 次鄉都委會會議決議後之第四次通盤檢討書、圖，主張系爭 3 筆土地位於「變 11 案」而非「變 10 案」，進而主張渠審議「變 10 案」並無利益衝突，顯有張冠李戴之嫌，爰此，訴願書所主張之「變 11 案」均應為「變 10 案」，方符本案實情。

(三) 訴願人主張「變 10 案」係由○○公司依鄉都委會因應○○鄉都市計畫需求所為之規劃，並非原處分所述經訴願人提案將○○公司規劃「變 10 案」內變更增設「住宅區」面積，始將系爭 3 筆土地使用分區變更為「住宅區」，經查：原處分僅言訴願人主持鄉都委會審議，且就「變 10 案」參與討論，並提議修正○○公司原規劃之「變 10 案」內容，亦即訴願人對涉及本人及其關係人利益事項，實質審議未自行迴避，從未指摘訴願人「提案將『變 10 案』內變更增設『住宅區』面積，始將系爭 3 筆土地使用分區變更為『住宅區』」，訴願人主張顯係曲解原處分內容而模糊焦點。

(四) 訴願人主張略以：1.渠依法擔任鄉都委會主任委員係基於法律規定所為兼任職務，自無原處分所稱之利益衝突；2.第四次通盤檢討尚須依法定程序後方能執行，尚難僅憑渠個人意思變更、決定，是鄉都委會所為第四次通盤檢討並無增進個人利益，故渠並未知悉主持對鄉都委會審議而有利益衝突應迴避之情形；3.第四次通盤檢討所規劃之「變 10 案」，並非僅針對訴願人與其他共有人之系爭 3 筆土地而為變更，渠主觀上既認其與第四次通盤檢討審議並無利益衝突之情事，故認並無自行迴避之必要，渠主觀上並無「明知」有利益衝突而未為迴避之情事，即與本法第 6 條第 1 項之要件不符一節，惟查：

1、訴願人依各級都市計畫委員會組織規程第 3 條第 2 項、第 4 條第 1 項及第 7 條第 1 項規定，以鄉長身分擔任鄉都委會主任委員，是以，渠於執行法定職

務時，於涉有其本人或關係人利益時，即應迴避其職務之行使，方符本法之立法意旨及各級都市計畫委員會組織規程第 11 條之規定，訴願人以渠擔任鄉都委會主任委員係基於法律規定所為兼任職務，主張無利益衝突，顯與本法之立法意旨相悖，亦有違上開組織規程之規定，洵不可採。

- 2、訴願人主持並參與鄉都委會會議審議第四次通盤檢討，固然係依法執行職務之行為，惟依照本法第 6 條第 1 項及各級都市計畫委員會組織規程第 11 條規定，仍須就有利害關係之部分即「變 10 案」自行迴避。又「變 10 案」雖非僅針對訴願人與其他共有人之系爭 3 筆土地而為變更，惟系爭 3 筆土地既已納入第四次通盤檢討「變 10 案」範圍，並經訴願人主持之鄉都委會審議通過附帶條件以市地重劃方式辦理整體開發，均已涉及訴願人及其關係人可分配土地之使用與其經濟價值之利益事項，對於渠與其關係人有明顯事實上利益之存在，訴願人於鄉都委會主持並審議「變 10 案」時，即負有迴避義務，應依法自行迴避，以符法制，尚不得以無增進個人利益、為○○鄉地區都市計畫發展而召開主持會議等理由，作為規避本法之憑據。

(五) 訴願人主張，原處分機關逕認系爭 3 筆土地均為訴願人與關係人○○○、○○○、○○○等 4 人共有，未區分渠等所持有系爭 3 筆土地之持分、面積分別計算各筆土地因都市計畫變更可能獲得之利益，逕將變更後之土地增值利益，認全部均屬訴願人享有，藉此認定訴願人之獲益過鉅，已逾越 2,000 萬元有餘，所為認定事實顯有違誤。惟查：

- 1、系爭 3 筆土地中，○○鄉○○段 314、316 地號土地所有權人為訴願人、○○○、○○○；○○鄉○○段 317 地號土地所有權人為訴願人、○○○、○○○。原處分係認定系爭 3 筆土地為訴願人及其關係人共有，並未稱系爭 3 筆土地均為渠等 4 人所共有，原處分之認定並無違誤。
- 2、按公職人員於執行職務時，知有利益衝突未依法自行迴避，不論獲取利益者為公職人員本人或其關係人，違反本法迴避義務之受裁罰者，均為本法第 2 條所規範之公職人員。是以，訴願人主持並參與 107 年 6 月 1 日及 107 年 8 月 7 日 2 次鄉都委會會議審議「變 10 案」未予迴避之行為，使系爭 3 筆土地將因市地重劃方式辦理整體開發而增益土地原有之經濟價值，可獲得利益者為訴願人本人及其關係人等 4 人，惟須受本法裁罰者自係依法負有迴避義務卻未自行迴避之訴願人；又違反本法第 6 條第 1 項規定者，依本法第 16 條第 1 項規定應處 10 萬元以上 200 萬元以下之罰鍰，原處分機關估算訴願人及其關係人因訴願人違反本法迴避義務可能獲得之財產上利益，並依「監察院公職人員利益衝突迴避案件處罰鍰額度基準」(下稱處罰鍰額度基準)於法定罰鍰額度內予以裁罰，爰將系爭 3 筆土地可能增益之經濟價值併算之，並非訴願人指稱將系爭 3 筆土地變更後之利益均屬訴願人享有等情，尚屬誤解。

(六) 又訴願人主張原處分推算可獲得利益時，並未就系爭 3 筆土地變更為住宅區、道路用地、停車場用地之使用地目有別，分別計算公告地價之差異，所為推算系爭 3 筆土地總價顯屬速斷一節，經查：

系爭 3 筆土地經 107 年 8 月 7 日鄉都委會第 2 次會議決議通過並附帶條件以市地重劃方式辦理整體開發。復依市地重劃實施辦法第 31 條第 1 項規定：「重劃後土地分配之位置，以重劃前原有土地相關位次分配於原街廓之面臨原有路街線者為準，……。」是以，系爭 3 筆土地如經市地重劃整體開發，訴願人及其關係人依前開規定，可分配之土地位置為商業區或住宅區，原處分機關爰以經濟價值較低之「住宅區」為其可能分配之位置，作為估算渠等可能獲得之經濟價值基準。渠可分配之土地既與道路用地、停車場用地無涉，即

無須區別其差異並計算其公告地價，是以，訴願人之主張顯與市地重劃實施辦法之規定不符。

(七) 訴願人主張，對於公職人員相關法規未熟稔，未能知悉本法之規範、於主持並對鄉都委會會議有關係個人利益事項應予迴避之情事，且依渠認知，鄉都委會所審議之內容亦針對○○鄉都市計畫需求為整體變更，並非僅為圖謀個人利益為之，並無利益衝突迴避之情事，而不知已違反本法等規範，縱認有利益衝突，惟訴願人所違犯情節輕微，原處分裁處猶嫌過重，有違比例原則之嫌，應依行政罰法第 8 條但書規定依所涉情節免除或減輕罰鍰為當。惟查：

- 1、訴願人身為○○鄉鄉長，並以鄉長身分兼任鄉都委會主任委員，對於其本身（即鄉長及鄉都委會主任委員）之職權及應避免利益衝突之違反，本應謹慎參酌相關法令以為進退，對於本法規定之利益衝突及迴避義務若有疑義，自得向機關內相關單位或主管機關等查詢，究明法規真意，自不得以不知法律主張免予處罰；且訴願人自 101 年 2 月 21 日起即就任鄉長一職，從事公務多年身居機關首長之位，對於施行經年之本法迴避規定自無諉為毫無所知之理，訴願人稱不知本法規定云云，自無足採，且無行政罰法第 8 條但書之適用。
- 2、又原處分機關於裁處時，業經審酌訴願人違反本法之情節、應受責難程度、所生影響與訴願人及其關係人可能獲得之利益，而於本法第 16 條第 1 項法定罰鍰額度內為裁罰，亦無違比例原則，併此敘明。

(八) 綜上，本件訴願為無理由，請審議並予駁回。

理 由

一、法令依據：

- (一) 本法第 2 條第 1 項第 2 款規定：「本法所稱公職人員，其範圍如下：……。二、各級政府機關（構）、公營事業總、分支機構之首長、副首長、幕僚長、副幕僚長與該等職務之人。」第 3 條第 1 項第 2 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。」第 4 條第 2 項第 4 款規定：「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 條第 1 項規定：「公職人員知有利益衝突之情事者，應即自行迴避。」第 16 條第 1 項規定：「違反第六條第一項規定者，處新臺幣十萬元以上二百萬元以下罰鍰。」
- (二) 處罰鍰額度基準第 1 點第 1 款第 3 目規定：「違反公職人員利益衝突迴避法（以下簡稱本法）第六條第一項規定，知有利益衝突之情事未自行迴避者，依本法第十六條第一項規定裁罰之罰鍰基準如下：（一）財產上利益：……。3.可得財產上利益二千萬元以上：二百萬元。」
- (三) 按臺北高等行政法院 101 年訴字第 1373 號行政判決略謂：「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。」

- (四) 再按所謂「知」有利益衝突或迴避義務者，依法務部 93 年 5 月 4 日法政決字第 0930006395 號函釋（下稱法務部第 0930006395 號函釋），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。」
- (五) 平均地權條例第 60 條規定：「依本條例規定實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等十項用地，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等四項土地抵充外，其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。如無未建築土地者，改以現金繳納。其經限期繳納而逾期不繳納者，得移送法院強制執行。(第 1 項) 重劃區內未列為前項共同負擔之其他公共設施用地，於土地交換分配時，應以該重劃地區之公有土地優先指配。(第 2 項) 依第一項規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各該重劃區總面積百分之四十五為限。但經重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限。(第 3 項)」
- (六) 市地重劃實施辦法第 22 條規定：「重劃區內已建築土地之所有權人，如尚有其他未建築土地者，其重劃負擔應依本條例第六十條第一項規定，以未建築土地折價抵付，不得改以現金繳納。公有土地亦同。(第 1 項) 公有土地依前項規定辦理後如尚有賸餘土地，依第三十二條及第三十三條規定辦理指配。(第 2 項)」同辦法第 31 條規定：「重劃後土地分配之位置，以重劃前原有土地相關位次分配於原街廓之面臨原有路街線者為準，其調整分配方法如下：一、同一土地所有權人在重劃區內有數宗土地，其每宗土地應分配之面積已達原街廓原路街線最小分配面積標準者，除依第二十二條規定辦理外，應逐宗個別分配；其未達原街廓原路街線最小分配面積標準者，按應分配之面積較大者集中合併分配。但不得合併分配於公共設施用地及依法不能建築之土地。二、同一土地所有權人在重劃區內所有土地應分配之面積，未達或合併後仍未達重劃區內最小分配面積標準二分之一者，除通知土地所有權人申請與其他土地所有權人合併分配者外，應以現金補償之；其已達重劃區內最小分配面積標準二分之一者，得於深度較淺、重劃後地價較低之街廓按最小分配面積標準分配或協調合併分配之。三、同一宗土地跨占分配線兩側，其各側應分配之面積已達原街廓原路街線最小分配面積標準者，應於分配線兩側個別分配之；其中一側應分配之面積，未達原街廓原路街線最小分配面積標準者，應向面積較大之一側合併分配之。四、分別共有土地，共有人依該宗應有部分計算之應分配面積已達原街廓原路街線最小分配面積標準，且經共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意或其應有部分合計逾三分之二之同意者，得分配為單獨所有；其應有部分未達原街廓原路街線最小分配面積標準者，得依第二款規定辦理或仍分配為共有。五、重劃前已有合法建築物之土地，其建築物不妨礙都市計畫、重劃工程及土地分配者，按原有位置分配之。六、重劃區內之都市計畫公共設施用地，除道路、溝渠用地外，在重劃前業經主管機關核准興建者，應仍分配與原土地所有權人。七、重劃前土地位於



共同負擔之公共設施用地或非共同負擔之公共設施用地，經以公有土地、抵費地支配者，其分配位置由主管機關視土地分配情形調整之。(第1項)」

(七) 各級都市計畫委員會組織規程第11條規定：「都市計畫委員會審議都市計畫時，與有利害關係之委員應自行迴避。」

二、本案訴願人主張原處分認訴願人曾主持「變10案」之審議會議，並曾提案修正「變10案」之原規劃，將系爭3筆土地原使用分區自「農業區」變更為「住宅區」，惟系爭3筆土地實際上應係位於「變11案」範圍內，並非「變10案」範圍內，且該地區範圍內土地原僅於一般註記事項記載為農業用地，而使用分區及使用地類別均為「空白」而非「農業區」，訴願人與其他共有人所有之系爭3筆土地既非位於「變10案」範圍內，訴願人縱有提案變更○○公司原就「變10案」之規劃，亦無利益衝突之情事，惟查：

(一) 依○○鄉公所109年1月21日○鄉政字第1090001383號函及109年6月5日○鄉政字第1090009275號函復本院之相關資料顯示，鄉都委會於107年6月1日、8月7日所召開2次會議，訴願人均為主持並參與審議，系爭3筆土地亦確實列於第四次通盤檢討之「變10案」範圍內並為審議標的，嗣於107年8月7日第2次鄉都委會會議決議新增其他變更案之後，始將原「變10案」調整為「變11案」。

(二) 依都市計畫法第13條、第18條及第19條規定，鄉街計畫係由鄉公所擬定，主要計畫擬定後，應先送鄉都委會審議，且於都市計畫委員會審議前，應於各該鄉公所公開展覽30天及舉行說明會。本案既為都市計畫通盤檢討案，則系爭3筆土地之變更前、後使用情形，自應以都市計畫書、圖之規劃內容為斷。

(三) 復查，原處分僅指摘訴願人「提議修正○○公司原規劃之『變10案』內容」，並無「提議修正○○公司所規劃之『變10案』，將系爭3筆土地原使用分區為『農業區』變更為『住宅區』」等用語，是訴願人就此部分之主張容有誤認。故依○○鄉公所函復之第四次通盤檢討案之計畫書、圖，既係由○○鄉公所擬定，且載明系爭3筆土地於原都市計畫均為「農業區」，則原處分所認定之事實並無違誤，訴願人所為主張即難憑採。

三、又訴願人主張其依法擔任鄉都委會主任委員，係基於法律規定所為兼任職務，主觀上並無「明知」有利益衝突而未為迴避之情事；該鄉都委會所擬定之變更計畫內容亦非一經修改即告確定，尚須經○○縣都市計畫委員會及內政部都市計畫委員會審議，並經內政部核定後始行通過施行，訴願人尚難僅憑個人意思變更、決定第四次通盤檢討規劃一節：

(一) 按訴願人係自101年2月21日起至107年12月25日止擔任○○鄉鄉長，依本法第2條第1項第2款規定，即有本法之適用。再按法務部第0930006395號函釋即闡明所謂「知」有利益衝突或迴避義務，係指構成本法處罰或迴避義務之基礎事實而言。

(二) 卷查原處分機關就系爭事實於109年6月19日約詢訴願人時，訴願人即答覆系爭3筆土地係「我和2位弟弟及姐姐共同共有，……在規劃第四次通盤檢討的時候，我就知道這3筆土地在這範圍內了」；「在107年第1次鄉都委會審議的時候，……，我在會中就提議要將停車場用地擴大範圍，……，所以在107年第2次鄉都委會審議的時候，……，公共設施比例就達38%」；「這3筆土地規畫變更為停車場用地，若第四次通盤檢討通過後，……，依土地價值協調分配住宅用地或商業用地」等語，均顯示訴願人對系爭3筆土地之變更前、後使用情形知之甚詳。

(三) 訴願人主持並參與審議第四次通盤檢討，固係依法執行職務行為，然依訴願人於原處分機關約詢時所自承之內容可知，其確實於107年6月1日第1次鄉

都委會審議第四次通盤檢討時，主持會議並提出具體建議意見，亦復於 107 年 8 月 7 日第 2 次鄉都委會審議第四次通盤檢討時，主持並審議通過該第四次通盤檢討案。是訴願人於審議第四次通盤檢討過程中，遇有個案之利益衝突時，並未恪遵本法第 6 條第 1 項及各級都市計畫委員會組織規程第 11 條應即自行迴避之規定甚明。

- (四) 因之，訴願人既知悉系爭 3 筆土地位屬第四次通盤檢討規劃範圍內，而其仍參與該案審議而未依法迴避，即已構成違反本法第 6 條之情事，則其主張「擔任鄉都委會主任委員應無本法之適用」、「並未知悉參與鄉都委會審議而有利益衝突應迴避之情形」、「訴願人尚難僅憑個人意思變更、決定第四次通盤檢討規劃」等語即無足採。

四、訴願人復主張原處分機關以系爭 3 筆土地之總面積 3,039 平方公尺全部加總計算為其所獲利益，而未依各共有人與訴願人之實質利益關係分別計算為由，藉此認定訴願人之獲益過鉅一節：

- (一) 按市地重劃實施辦法第 31 條第 1 項規定：「重劃後土地分配之位置，以重劃前原有土地相關位次分配於原街廓之面臨原有路街線者為準，……。」是以，訴願人及其關係人所共有之系爭 3 筆土地如經市地重劃整體開發，依前開規定，可分配之土地位置係屬商業區或住宅區，則原處分機關以經濟價值較低之「住宅區」為其可能分配之位置，作為估算渠等可能獲得之經濟價值基準，此即與訴願人可分配之土地為道路用地或停車場用地無涉。

- (二) 是以，訴願人主持並參與 107 年 6 月 1 日及 107 年 8 月 7 日 2 次鄉都委會會議審議「變 10 案」未予迴避之行為，使系爭 3 筆土地將因市地重劃方式辦理整體開發而增益土地原有之經濟價值，可獲得利益者為訴願人本人及其關係人等 4 人，惟須受本法裁罰者自係依法負有迴避義務卻未自行迴避之訴願人；又違反本法第 6 條第 1 項規定者，依本法第 16 條第 1 項規定應處 10 萬元以上 200 萬元以下之罰鍰，原處分機關估算訴願人及其關係人因訴願人違反本法迴避義務可能獲得之財產上利益所為裁罰，亦即訴願人及其關係人所共有之系爭 3 筆土地，依平均地權條例第 60 條第 3 項規定，經折價抵付共同負擔之土地，其合計面積既不超過各該重劃區總面積百分之四十五，則以渠等可分配之土地面積百分之五十五估算，約 3,039 平方公尺，並以重劃後價值較低之「住宅區」107 年公告現值每平方公尺 22,900 元為計算基準（ $3,039 \text{ m}^2 * 22,900 \text{ 元/m}^2$ ），較重劃前系爭 3 筆土地 107 年公告現值每平方公尺 4,000 元，面積為 5,525.51 平方公尺（ $5,525.51 \text{ m}^2 * 4,000 \text{ 元/m}^2$ ），渠等分配土地所可能增益價值約 4,749 萬 1,060 元，而依處罰鍰額度基準第 1 點第 1 款第 3 目規定，處以罰鍰 200 萬元，係於法定罰鍰額度內妥適裁罰。

- (三) 故原處分機關核認訴願人主持並參與審議第四次通盤檢討，知有利益衝突，而未依法自行迴避，違反本法第 6 條第 1 項規定，而合計訴願人及其關係人所共有之系爭 3 筆土地可獲得之利益作為裁罰依據，依法並無違誤。則訴願人主張「所犯情節輕微」、「所為審議程序亦無不法」，且原處分機關未依行政罰法第 8 條但書規定依所涉情節免除或減輕罰鍰，而有違比例原則云云，亦無足採，原處分核無違法或不當，應予維持。

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。

訴願審議委員會主任委員  
委員

蔡崇義  
田秋堯

委員 吳志光  
委員 吳秦雯  
委員 李建良  
委員 林文程  
委員 林國明  
委員 葉宜津  
委員 賴振昌

中 華 民 國 1 0 9 年 1 2 月 2 4 日