

四、院台訴字第 1043250010 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1043250010 號

訴願人：○○○

送達代收人：○○○

訴願人○○○因違反公職人員利益衝突迴避法事件，不服本院 103 年 12 月 25 日院台申貳字第 1031834504 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 99 年 3 月 1 日就職擔任○○縣○○鄉鄉長，嗣因案於 101 年 9 月 19 日遭羈押停職。其任職鄉長期間，為公職人員利益衝突迴避法第 2 條規定之公職人員，明知○○○為其胞妹，係同法第 3 條第 2 款所定公職人員之關係人，仍於關係人○○○擔任○○縣○○鄉立托兒所雇員之 100 年年終考成予以核章評定，嗣經○○縣政府移請本院處理。經本院調查後認定訴願人未依法迴避，違反同法第 6 條及第 10 條第 1 項第 2 款規定，爰依同法第 16 條及行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 1 項及第 3 項規定，處以罰鍰新臺幣（下同）34 萬元。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、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：…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 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）原處分並未說明訴願人是否知悉自己擔任鄉長「就年終考績得以敘明理由調整」，自不得以其在年終考績上蓋章，即推認已知其係在行使機關首長對所屬員工考績評定之職權：

- 1、訴願人擔任鄉長前以駕駛卡車為業，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，僅能靠鄉公所內行政人員對規定據實以告。
- 2、○○鄉公所前秘書○○○雖稱：「機關首長欄位內的職章（訴願人誤繕為「張」）印文及分數是鄉長自己蓋及自己寫的，鄉長依他的職權可以作調整，在一定比例內可以作調整」，人事室主任○○○陳述：「我們先會將獎懲與差勤紀錄給承辦人確認，再送各課室主管（訴願人誤繕為「轉」）評擬，之後送考績委員會初核，再（訴願人誤繕為「在」）陳給鄉長覆核，陳給鄉長覆核時都會檢附相關的會議紀錄、考績表及考績評分清冊……所提示○○鄉公所 100 年年終考績簽陳、○○○100 年考績表及考績評分清冊，其上的『○○鄉鄉長○（訴願人誤繕為「謝」）○○』職章印文，及考績表上的『機關首長綜合評分欄分數』，是由鄉長○○○親蓋及親寫的沒錯……鄉長對考績委員會的初核結果如有不同意，得敘明理由調整，但仍須符合一定比例」，惟上開陳述，均為依照法律程序所為解釋，並非陳述訴願人實際知悉之內容，況上開人員並未說明訴願人上任後，是否有告知訴願人具有「鄉長對考績委員會的初核結果如有不同意，得敘明理由調整，但仍須符合一定比例」之職權，則訴願人主

觀上是否認知考績係考績委員會之職權，鄉長只能依照考績委員會考評結果蓋章，已有疑義。

- 3、對照訴願人到院約詢時之相關陳述，可見○○鄉公所前秘書及人事室主任到院所陳，考績程序經「初核」及「覆核」始行完備，惟人事室主任沒有告知「考績程序必須經過初核及覆核，若鄉長對考績委員會的初核結果如有不同意，得敘明理由調整」等重要資訊，甚至將「審核未完成、必須經由鄉長覆核」，講成「審核已完成，鄉長只能照著蓋章」，以致訴願人以為考績由考績委員會單獨行使職權，更相信此獨立委員會，可避免利益衝突迴避之問題，而一經考績委員會審核完即審核完畢，鄉長只能照填及蓋章，則訴願人是否對於鄉長有權「就年終考績得以敘明理由調整」有所知悉，顯有疑義。

(二) 退萬步言，縱認訴願人對其係在行使機關首長對所屬員工考績評定之職權，有所知悉，惟訴願人對於考績評定屬於本法所規定之利益範圍，顯屬有正當理由而無可避免之程度，自應依照行政罰法第 8 條規定免除處罰：

- 1、本件秘書將考績委員會審核完畢送交鄉長之考評結果，因人事室主任告以：「審核完畢，鄉長只要蓋章就好」，致訴願人陷於錯誤，聽其建議蓋章，誤入觸法之陷阱。況考績評定並未如「任用、陞遷、調動」等人事措施，明文於本法第 4 條條文，尚需由法規主管機關法務部作成函釋，始得確認亦屬本法所稱之利益，對於無法律背景之人，並無法知悉該條規定範圍包括考績評定。
- 2、訴願人蓋章前，已向人事室主任確認該怎麼做，已盡其訴願人本身學養及經驗限制下事先查詢之能事，本件顯係因人事室主任錯誤之告知，導致訴願人之行政行為陷於錯誤，屬無可避免之禁止錯誤之情形，自應依行政罰法第 8 條規定免除處罰云云。

三、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，在於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，以有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送。其意在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，避免因其參與而生瓜田李下之疑慮，影響人民對於公職人員廉潔操守及政府決策過程之信賴。為達上開目的，公職人員利益衝突迴避法第 4 條、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關係人獲取利益者為「利益衝突」。另同法第 6 條規定公職人員知有利益衝突者應即自行迴避，進而第 10 條第 1 項明示有迴避義務者其迴避之方式。即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取利益者，即生有利益衝突，應有自行迴避之義務。所稱利益，不以不法利益為限，縱合法利益亦在迴避之列。又參照同法第 10 條第 1 項第 2 款規定，除民意代表以外之公職人員，應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之立法意旨，可知機關行政首長所應迴避之內容當包含職務行為所有程序及實體事項（臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2074 號判決、臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2097 號判決參照）。

四、次按考績列甲等者，給與一個月俸給總額之一次獎金，列乙等者，給與半個月俸給總額之一次獎金，列丙等者，不予獎勵，列丁等者，免職；而各機關參加考績人員任本職等年終考績，具有左列各款情形之一者，取得同官等高一職等之任用資格：一、二年列甲等者；二、一年列甲等二年列乙等者；公務人員考績法第 8 條、第 11 條第 1 項亦有明文，考績之評定既涉及獎金之發放與職等之陞遷，揆諸公職人員利益衝突迴避法第 4 條規定，自屬該條所稱利益無疑（法務部 96 年 10 月 4 日法政決字第 0961114152 號函釋參照）。另按現職雇員管理要點第 4 點規定：「雇員之考成、退職、撫卹、留職停薪，準用公務人員考績法、退休法、撫卹法及公務人員留職停薪辦法之規定。」是以雇員年終考成之評定，亦涉及獎金之發放與職等之晉升，參照上開法務部函釋意旨，自屬公職人員利益衝突迴避法第 4 條所稱之利益。機關首長對於屬雇員之關係人之考成，仍應迴避停止執行該項職務，並由職務代理人執行之。如機關首長未予迴避，仍核定關係人之考成，使其關係人獲取獎金與晉級之財產上利益及非財

產上利益，即屬違反公職人員利益衝突迴避法第 6 條、第 10 條第 1 項第 2 款規定，應依同法第 16 條規定處罰。

- 五、又按公務人員考績法第 14 條第 1 項本文規定：「各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。」有關雇員考成之評定，亦包括上開「評擬」、「初核」、「覆核」、「核定」等程序，各該程序如有利益衝突之公職人員參與其事，因均可能讓人民對公職人員生有不當利益輸送、瓜田李下之疑慮，自均在迴避之列。是以，訴願人於 101 年 1 月 11 日就○○鄉公所人事室檢陳考績委員會審核 100 年年終考績（成）結果併同會議紀錄之簽陳所為之核批（核章）行為、並於關係人考績表上機關首長綜合評分欄評定分數，及於年終考績評分清冊核章，即在執行其機關首長之法定職權，而其核章及評分之作為無論係維持考績會初核之決定，或對考績會初核表示其他意見、提出復議，或加註理由後變更之，對於考績（成）之評定均具有准否之實質決定性質，自有應自行迴避之義務。
- 六、查違反公職人員利益衝突迴避法之裁罰係由本院及法務部為之，為公職人員利益衝突迴避法第 19 條所明定，本院及法務部為該法之執行機關，故有關適用該法之疑義，自應向本院或法務部查詢請其闡釋。訴願人任○○鄉鄉長時，倘不明瞭迴避相關法令規定，自應函詢上開機關，尚不能以無能力自行查詢，或以曾向無權解釋法令之人事主任查詢即謂其無違法認識，主張解免未為利益迴避之責任。況查，上開公所人事室 101 年 1 月 11 日簽陳「說明二」載明：「依公務人員考績法施行細則第 19 條規定，機關長官覆核所屬公務員考績案，如對初核結果有意見時，應交考績會復議。機關長官對覆核所屬公務員考績案復議結果，仍不同意時，得加註理由變更之。」簽陳中既已敘明機關長官覆核所屬公務員考績案之權限及法令依據，訴願人並於簽陳上核章，對於簽陳內容及其係行使機關長官對所屬公務員考績（成）評定之權限實難諉為不知。是訴願人主張○○鄉公所人事主任告知錯誤資訊，致其誤觸法令，不得以其在年終考績上蓋章，即推認已知其係在行使機關首長對所屬員工考績評定之職權云云，洵無足採。
- 七、又所稱「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（法務部 93 年 5 月 4 日法政字第 0930006395 號函釋參照）。本案訴願人核批其關係人 100 年年終考成時，只需知悉○○○為其胞妹且雇員考成之評定為其職權所能決定，仍對○○○考成案核章，未迴避職務行使，即已違反本法規定。至於訴願人不知本法有處罰之規定，要皆與故意之成立無涉。從而，本件訴願人行為時為機關首長，對於所屬職工之年終考績（成）掌有考核評定權，明知○○○為其二親等內之親屬，將因此項評定，獲有獎金與晉級之財產上及非財產上利益，仍核章評定○○○100 年之年終考成，其執行職務已生利益衝突，猶未自行迴避，已違反公職人員利益衝突迴避法第 6 條及第 10 條第 1 項第 2 款迴避義務。
- 八、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並非具有法律專業背景之人，且係首次擔任鄉長，對於本法規範界線有所誤認，不瞭解雇員之考成評定，亦屬本法所稱之利益，惟其仍可向有權解釋法令之機關徵詢或請求解釋，尚未達「無可避免」或「有正當理由而無法避免」程度等情，爰依行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 1 項、第 3 項規定，按其違法情節減輕處罰，減至法定罰鍰最低額 100 萬元之三分之一，即處以 34 萬元，並無不妥，應予維持。訴願人主張本件係人事主任錯誤之告知，導致訴願人陷於錯誤，屬無可避免之禁止錯誤之情形，應免除處罰云云，亦無可採。惟按行政罰法第 18 條第 1 項規定所稱「應受責難程度」，係指違反行政法上義務行為為本身之可非難程度，該項規定係規範裁處機關對於違反行政法上義務行為確立應予處罰之前提下，於法定罰鍰額度範圍內量處罰則時應審酌之因素之一，與同條第 3 項規定之適用，限於同法第 8 條但書、第 9 條第 2 項及第 4 項、第 12 條但書、第 13 條但書規

定而予減輕或免除處罰之情形有別。原處分機關併援引第 18 條第 1 項規定作為罰鍰酌減依據，難謂周妥，併予指明。

九、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 4 年 3 月 2 6 日