

#### (四)院台訴字第 1113250004 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 11132050004 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 110 年 10 月 6 日院台申貳字第 1101832852 號裁處書所為處分，提起訴願，本院決定如下：

##### 主 文

原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達次日起 60 日內另為適法之處分。

##### 事 實

緣訴願人自 96 年 8 月 1 日起至 100 年 8 月 1 日止、104 年 8 月 1 日起迄今擔任國立○○大學（下稱○○）校長，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 107 年 6 月 26 日親自主持 ○○106 學年度下學期第 2 次教師評審委員會（下稱系爭會議）時，參與其本人專任教師續聘案之審議，係執行職務時知有利益衝突之情事而未自行迴避，核有違反本法第 6 條第 1 項規定情事，爰依本法第 16 條第 1 項規定、行政罰法第 5 條、第 8 條但書及第 18 條第 3 項規定，以 109 年 12 月 29 日院台申貳字第 1091833937 號裁處書（下稱第一次處分）處罰鍰新臺幣（下同）20 萬元。該裁處書於 109 年 12 月 30 日合法送達，訴願人不服，於 110 年 1 月 27 日向本院提起訴願，前經本院 110 年 3 月 25 日院台訴字第 1103250009 號訴願決定（下稱前訴願決定），以第一次處分應依本法第 16 條第 1 項規定，以 10 萬元以上 200 萬元以下為行政罰法第 18 條第 3 項之「法定罰鍰額度」，始稱合法，及按其情節尚屬情輕法重，依本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」）第 7 點規定，容有再予酌減之餘地，從而將原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達次日起 60 日內另為適法之處分。嗣原處分機關以 110 年 10 月 6 日院台申貳字第 1101832852 號裁處書（下稱第二次處分）重為處分，以訴願人違反本法第 6 條第 1 項規定，依本法第 16 條第 1 項規定，於 10 萬元以上 200 萬元以下罰鍰額度內處罰之，並依「處罰鍰額度基準」第 1 點第 2 款第 8 目規定，原應處罰鍰 60 萬元。惟考量訴願人容有不知法規情事，衡酌其違法情節，可非難程度較低，依行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 1 項及第 3 項規定，酌處罰鍰 20 萬元。該裁處書於 110 年 10 月 7 日送達，訴願人不服，再於 110 年 11 月 3 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、訴願理由略謂：

（一） 本案情形適用「處罰鍰額度基準」第 1 點第 2 款第 8 目規定存有重大疑義：

「處罰鍰額度基準」第 1 點第 2 款第 8 目規定乃適用於「涉及政府機關、公立學校編制內人員之進用、任用、聘任」之情形，本件則為涉及「續聘」之情形，「續聘」是否包含於「聘任」之概念範疇之中，觀教師法第 4 條規定乃將聘任、解聘、不續聘、停聘等情況加以等置，可見聘任並不包括續聘或不續聘之情形，原處分以「處罰鍰額度基準」第 1 點第 2 款第 8 目作為依據加以裁罰，實體構成要件之適用，解釋上可能欠缺直接且具體明確的法源依據。

（二） 原處分機關重為處分結果明顯違反訴願法第 96 條規定、訴願決定書理由與法務部 106 年 7 月 13 日法律字第 10603509700 號函釋：

原處分經撤銷後，重為裁罰處分罰鍰金額仍維持與撤銷之原處分裁罰金額相同，該重為處分已非適法之處分，原處分機關遞予維持原處分之結果，已然明顯違法。原處分機關固然援引「處罰鍰額度基準」及行政罰法規定減輕處罰，但綜觀法務部 106 年 7 月 13 日法律字第 10603509700 號函釋、訴願決定理由與釋字第 786 號解釋之意旨，即便原處分機關認定訴願人仍具有裁罰之情事，也應在本法第 16 條第 1 項所定之額度內，併加行政罰法第 18 條之規定減輕處罰之，而非以主管機關為執行法律裁處規定時所訂定裁量基準裁量金額為比較之後，再依據行政罰法第 18 條規定減輕處罰。

(三) 原處分機關之裁罰理由與事實不符：

訴願人之動機、目的、違反義務應受責難程度、所生影響及所得利益等，即便有可受歸責之可能性，但綜觀全案情節仍屬最為輕微。再者，訴願人 107 年 5 月 28 日參加本院「公職人員利益衝突迴避及財產申報法令暨網路申報」宣導說明會，主要係說明財產申報程序細節事項，並無具體提及大學教師續聘之迴避議題。綜觀全案情節，無論處分機關或受處分人，均認非屬故意，只不過從原處分機關的理由中，可能認定訴願人乃「無認識過失」，而訴願人本身自認為「無過失」（至多為「有認識過失」）。基此，既然是非故意的過失，訴願人又未因此而獲有額外之所得利益（訴願人前次訴願曾主張教師續聘乃「制度性保障」未獲重視），故原處分機關重為處分未以法定最低額度併考慮所犯情節減輕裁罰，顯有不當至為灼然。

二、答辯意旨略謂：

(一) 訴願人主張原處分以「處罰鍰額度基準」第 1 點第 2 款第 8 目作為依據加以裁罰，實體構成要件之適用，解釋上可能欠缺直接且具體明確的法源依據云云。經查：

1. 按教師法第 9 條規定：「高級中等以下學校教師之聘任，分初聘、續聘及長期聘任，……。」大學法第 18 條規定：「大學教師之聘任，分為初聘、續聘及長期聘任三種；……。」足徵高級中等以下學校教師及大學教師「聘任」之文義內涵，均已包括「續聘」之態樣。訴願人主張教師法第 4 條規定將聘任、解聘、不續聘、停聘等情況加以等置，可見聘任並不包括續聘或不續聘之情形云云，核無足採。
2. 另按「處罰鍰額度基準」係原處分機關為使違反本法案件處罰鍰額度之裁量權行使，符合平等原則、行政自我拘束原則、比例原則及責罰相當原則，本於職權以本法為法律依據，於本法各處罰鍰規定之法定罰鍰金額級距範圍內訂定之裁量基準，性質屬行政程序法第 159 條規定之行政規則，並未創設本法所無之處罰構成要件或法律效果，無須立法者另行授權。是以，原處分認定訴願人違反本法第 6 條第 1 項規定，依本法第 16 條第 1 項及「處罰鍰額度基準」第 1 點第 2 款第 8 目規定裁處，已有法律為依據，並未創設法律所無之處罰構成要件或法律效果，與處罰法定原則並無抵觸。訴願意旨指摘原處分以「處罰鍰額度基準」第 1 點第 2 款第 8 目作為依據加以裁罰，實體構成要件之適用，解釋上可能欠缺直接且具體明確的法源依據云云，洵非可採。

(二) 又訴願人主張原處分機關重為處分結果明顯違反訴願法第 96 條規定、本院訴願決定書理由與法務部 106 年 7 月 13 日法律字第 10603509700 號函釋云云。惟查：

1. 本院前訴願決定略以：「按法務部 106 年 7 月 13 日法律字第 10603509700 號函釋略以：『為法定罰鍰最高額比較時，應依違反行政法上義務處罰規定所定罰鍰為比較基準，而非以各主管機關為執行法律裁處規定時所訂定裁量基準裁量金額為比較』。準此，本件裁處即應依本法第 16 條第 1 項規定，以 10 萬元以上 200 萬元以下為行政罰法第 18 條第 3 項之『法定罰鍰額度』，始稱合法。且本件按其情節尚屬情輕法重，依「處罰鍰額度基準」第 7 點規定，容有再予酌減之餘地，從而將原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分，以資妥適。」核其意旨，似係認原處分機關以「處罰鍰額度基準」第 1 點第 2 款第 8 目所定「60 萬元」為行政罰法第 18 條第 3 項「依本法規定減輕處罰時……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」規定之「法定罰鍰額度」，始酌處訴願人罰鍰 20 萬元而未再予酌減。
2. 「處罰鍰額度基準」既已有效下達，原處分機關自應受「處罰鍰額度基準」之拘束，於依行政罰法第 8 條但書及第 18 條第 3 項規定裁處罰鍰減輕處罰時，不宜對「處罰鍰額度基準」恕置不論，爰原處分機關過往依行政罰法第 8 條但書及第 18 條第 3 項規定裁罰酌減時，向以「處罰鍰額度基準」規定之應處金額，為酌減之計算標準，俾利裁量權之行使符合平等原則、行政自我拘束原則、比例原則及與個案之可責難程度相符。查原處分機關認定訴願人違反本法第 6 條第 1 項規定，依本法第 16 條第 1 項規定，於 10 萬元以上 200 萬元以下

之法定罰鍰額度內處罰之，並考量訴願人之違法行為態樣涉及公立學校編制內人員之聘任，依「處罰鍰額度基準」第1點第2款第8目規定，原應處罰鍰60萬元，惟衡酌訴願人容有不知法規情事，其違法情節可非難程度較低，乃依行政罰法第8條但書、第18條第1項及第3項規定，酌處訴願人該違法行為罰鍰20萬元，酌減後之金額並未逾法定罰鍰最高額200萬元之三分之一，亦未低於法定罰鍰最低額10萬元之三分之一，符合行政罰法第18條第3項規定。

3. 且經原處分機關按上開訴願決定意旨，依「處罰鍰額度基準」第7點規定，就本件按其情節有無再予酌減之餘地重為審酌，充分考量訴願人違反規定之事實態樣及情節後，鑒於訴願人雖因不瞭解法規之適用，應受責難程度較低，惟訴願人自96年8月1日起至100年8月1日即曾擔任○○大學校長，104年8月1日起再任○○大學校長迄今，並非初次擔任校長，其身為該校最高行政首長，動見觀瞻，本應恪遵法紀，以正官箴，其擔任○○教師評審委員會主席未依法迴避，勢必影響其他與會成員對於議案之審議。況訴願人107年5月28日曾參加本院107年「公職人員利益衝突迴避及財產申報法令暨網路申報」宣導說明會，有訴願人親自簽名之宣導說明會簽到單在卷可稽，足徵訴願人就本法規定並非一無所悉。又訴願人亦無無資力負擔本件罰鍰之情事。是以，依「處罰鍰額度基準」第7點規定，綜觀並衡酌訴願人違反本法第6條第1項規定之應受責難程度、所生影響、所得利益及資力，尚難認有再予酌減之餘地，仍以裁處20萬元罰鍰為適當。訴願意旨主張原處分違反訴願法、訴願決定書理由與法務部106年7月13日法律字第10603509700號函釋云云，尚非可採。

4. 況查法務部106年7月13日法律字第10603509700號函釋，係在闡釋依行政罰法第24條第1項規定，一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰，依法定罰鍰額最高規定裁處時，如該數個應處罰鍰中有法定罰鍰額並非定額時，應由該法裁罰機關就具體個案調查認定依據該規定所應處罰鍰額為基礎，再以之與其他行政法上義務規定罰鍰額度為比較，據以適用；又為法定罰鍰最高額比較時，應依違反行政法上義務處罰規定所定罰鍰最高額作為比較基準，而非以各主管機關為執行法律裁處規定時所訂定裁量基準裁量金額為比較。惟查本件訴願人係一行為違反本法第6條第1項一個行政法上義務規定，與該函所釋示一行為違反數個行政法上義務規定而裁處時須為法定罰鍰最高額比較之情形有間，有無該函釋之適用，已非無疑。且另查與訴願人事實情節、態樣及裁處理由均相似之法務部裁處案例，該案受處分人為本法第2條第1項第4款所定公職人員，其亦因審議其本人續聘案時未自行迴避，使其本人獲得續聘之利益，違反本法第6條第1項規定，經法務部依本法第16條第1項及法務部公職人員利益衝突迴避案件「處罰鍰額度基準」（下稱該部「處罰鍰額度基準」）第1點第2款第8目規定，原亦應處罰鍰60萬元，惟該部審酌受處分人有行政罰法第8條不知法規而得減輕其處罰之情事，依行政罰法第8條但書及第18條第3項規定，酌減至應處罰鍰60萬元之三分之一，裁處罰鍰20萬元。受處分人不服，提起訴願，咸經行政院110年5月27日院臺訴字第1100172930號訴願決定書理由認定原處分「經核並無不妥」而維持原處分。茲以上開法務部依行政罰法第8條但書及第18條第3項規定裁處罰鍰減輕處罰時，亦審酌該部「處罰鍰額度基準」所定應處金額，為減輕處罰之準據，而非逕以法定罰鍰最低額三分之一裁處之，與本案原處分機關行使裁量權之法律見解一致，準此，益徵原處分機關係依法裁處。訴願意旨主張原處分違反法務部106年7月13日法律字第10603509700號函釋云云，亦無足採。

(三) 另訴願人主張略謂：原處分機關重為處分未以法定最低額度併考慮所犯情節減輕裁罰，顯有不當至為灼然云云。惟查：

1. 按行政罰法第8條規定：「不得因不知法規免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰」，職是，人民有知法義務，不得以不知法規為由免除行政處罰責任，僅於行為人因不瞭解法規之存在或適用，進而不知其行為違反行政法上義務之可非難程度較低時，方

得按其情節減輕或免除其處罰。經查，本法 89 年 7 月 12 日公布施行時，已規定「公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避」，公立各級學校校長亦自斯時即已適用該規定。又訴願人參加之 107 年 5 月 28 日本院「公職人員利益衝突迴避及財產申報法令暨網路申報」宣導說明會，係同時就公職人員利益衝突迴避、財產申報法令及網路申報事項宣導說明，簡報中就本法所定非財產上利益包括有利公職人員在學校之人事措施已有例示，惟學校之人事措施態樣繁多，難以鉅細靡遺就初聘、續聘及長期聘任等態樣逐一列舉說明，惟訴願人本即有知法義務，況行為時○○大學專任教師之續聘事宜，應經該校教師評審委員會審議，乃大學法第 18 條、第 20 條第 1 項及行為時國立○○大學學系（科）教師評審委員會設置辦法第 4 條第 5 款所明定，據此，足見該校教師聘任後，是否續聘及有無不續聘事由，尚須經該校召開教師評審委員會時，由與會成員討論審議後，方得確認，殊非訴願人所主張教師續聘乃「制度性保障」而無裁量空間，否則將導致教師評審委員會審議功能蕩然無存，而無召開之實益。是以，訴願人於教師評審委員會審議其續聘案時，若未踐行迴避程序，仍擔任會議主席，勢將影響其他與會成員對於該案之審議。訴願人主張原處分機關宣導說明會未具體提及大學教師續聘之迴避議題及教師續聘乃「制度性保障」云云，不無曲解相關規定以卸免自身未踐行利益衝突迴避程序之責，委無可採。

2. 另按法務部 93 年 5 月 4 日法政字第 0930006395 號函釋略以，公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避，上開規定之「知」為具有目的性、意向性之故意行為。職是，原處分認定訴願人擔任○○大學校長，明知 107 年 6 月 26 日之教師評審委員會議程涉及其本人專任教師續聘案之審議，卻仍親自主持會議並參與該議案之審議，未自行迴避，使其本人獲得續聘之非財產上利益，違反本法第 6 條第 1 項之規定，係故意行為，惟衡酌受處分人容有不知法規情事，其違法情節，可非難程度較低，依行政罰法第 8 條但書、第 18 條第 1 項及第 3 項規定酌處罰鍰 20 萬元，並依「處罰鍰額度基準」第 7 點充分考量訴願人應受責難程度、所生影響、所得利益及資力後，尚難認有再予酌減之餘地。訴願人主張原處分機關可能認定訴願人乃無認識過失，重為處分未以法定最低額度併考慮所犯情節減輕裁罰云云，洵有誤會，顯無足採。

#### 理由

- 一、按本法第 2 條第 1 項規定：「本法所稱公職人員，其範圍如下：……。四、各級公立學校、軍警院校、矯正學校校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。……。」、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在第二條第一項所列之機關（構）團體、學校、法人、事業機構、部隊（以下簡稱機關團體）之任用、聘任、聘用、約僱、臨時人員之進用、勞動派遣、陞遷、調動、考績及其他相類似之人事措施」、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」及「處罰鍰額度基準」第 1 點第 2 款規定：「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：……。(二)非財產上利益：：……。8.涉及政府機關、公立學校編制內人員之進用、任用、聘任：六十萬元。」、同基準第 7 點規定：「違反本法規定應裁處罰鍰者，經審酌其違反義務行為應受責難程度、所生影響及所得利益，並考量受處罰者之資力，認依前六點所定罰鍰金額仍屬過重或過輕，得在法定罰鍰額度內酌定罰鍰金額」。
- 二、次按大學法第 18 條規定：「大學教師之聘任，分為初聘、續聘及長期聘任三種。……教師之聘任資格及程序，依有關法律之規定。」、第 20 條第 1 項規定：「大學教師之聘任、升等、停聘、解聘、不續聘及資遣原因之認定等事項，應經教師評審委員會審議。」及行為時「國立○○大學學系（科）教師評審委員會設置辦法」（108 年 4 月 23 日更名為國立○○大學教

師評審委員會設置要點)第3點規定：「本會置主任委員一人，由校長兼任，主任委員因故不能出席時，由主任委員就委員中指定1人代理主席」、第4條第5款規定：「本會審議左列事項：……4、教師長聘、續聘、不續聘、停聘、解聘之審議。……」及第9點第1項規定：「委員視案件性質有迴避事由時，應自行迴避，不得參與評審」。

- 三、經查訴願人自96年8月1日起至100年8月1日止、104年8月1日起迄今擔任○○校長，屬本法規範之公職人員，渠於107年度受○○續聘為專任教師，獲有續聘之利益。按本法第4條第3項規定就「非財產上利益」之認定內涵，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92年9月22日法政字第0920039451號函釋及最高行政法院104年度判字第534號判決意旨，可資參照。故教師續聘為人事行政作為，即屬本法所稱「非財產上利益」。訴願人以○○校長身分兼任該校教師評審委員會主任委員，主持系爭會議，就涉及其本人之專任教師續聘案，即系爭會議議程案由九：「管理與資訊學系107學年度專任教師○○○教授等6員續聘案」，參與審議並決議通過，並未自行迴避等情，訴願人對該等事實並不爭執。此有系爭會議紀錄、簽到表及109年9月3日本院公職人員利益衝突迴避調查案件詢問筆錄附卷可稽，足堪認定。
- 四、次依前揭大學法第18條、第20條第1項及行為時「國立○○大學學系(科)教師評審委員會設置辦法」第3條等規定，足徵「聘任」之文義內涵，實已包括「續聘」之態樣，而○○教師評審委員會對於教師之續聘與否有審議決定之權限，即屬有裁量空間。則訴願人既依法以○○校長身分兼任該校教師評審委員會主任委員，知悉系爭會議議程涉及其本人專任教師續聘案之審議，卻仍親自主持會議並參與該議案之審議，未自行迴避，使其本人獲得續聘之非財產上利益，即違反本法第6條第1項之規定。依本法第16條第1項規定，並依處罰鍰額度基準第1點第2款第8目之規定，應裁處罰鍰60萬元。惟考量其訴願人有不知法規情事，衡酌其違法情節，可非難程度較低，依行政罰法第8條但書及第18條第3項之規定，於法定罰鍰額度內，酌處罰鍰20萬元。嗣經前訴願決定撤銷第一次處分後，原處分機關經重新審酌，衡酌其違反本法第6條第1項規定之應受非難程度、所生影響、所得利益及資力，尚難認有再予酌減之餘地，仍以裁處20萬元罰鍰為適當。惟查：
- (一)按訴願法第95條前段規定：「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力」及第96條前段規定：「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之」。前訴願決定既已指出，本件按其情節尚屬情輕法重，依「處罰鍰額度基準」第7點規定，容有再予酌減之餘地。原處分機關即應受前訴願決定之拘束，依訴願決定意旨重為處分。惟第二次處分仍維持第一次處分之罰鍰金額20萬元，自難謂妥適。
- (二)查訴願人未予迴避其本人專任教師續聘案之審議，其應受責難程度尚非重大，第二次處分之裁罰猶嫌過重；且依本法第16條第1項之法定罰鍰金額範圍及行政罰法第18條第3項規定得以減輕處罰之範圍，仍有酌減之餘地，應依本院處罰鍰額度基準第7點再予審酌。從而將第二次處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分，以資妥適。
- 五、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第81條規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	蔡崇義
委員	田秋堃
委員	吳志光
委員	李建良
委員	林三欽
委員	林文程
委員	林明昕
委員	林國明

委員 葉宜津  
委員 賴振昌

中 華 民 國 1 1 0 年 1 2 月 3 0 日