

## (二)院台訴字第 1103250009 號

監察院訴願決定書

院台訴字第 1103250009 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 109 年 12 月 29 日院台申貳字第 1091833937 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；國立○○大學教師評審委員會下稱○○教評會)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，處罰鍰新臺幣(下同)20 萬元。本件裁處書於 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，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) 本法對於大學專任教師續聘之規範不明確，法令宣導也不足。自 101 年以降至 108 年間，主管機關對於本法中有關專任教師續聘迴避之相關宣導與講習更是鳳毛麟角，迨至 109 年 8 月 17 日始以院台申貳字第 109132498 號函知於 109 年 11 月 17 日辦理 109 年本法「公立專科以上學校公職人員暨專責人員宣導說明會」。是由於宣導能量不足，以致大專院校校長率多不知校長及副校長審理自身之專任教師續聘案也要迴避。
- (二) 教師聘任區分為續聘及新聘，續聘案與新聘案截然不同，前者未賦予當事人額外利益，是法律上賦予專任教師履行職務之本有的制度性保障，但後者則不然，是以續聘問題不應該是利益衝突的情形，此等現象也普遍存在於國內 46 所國立大學校院，本案如未能慎思處理，未來即有很大的可能會殃及擴大到其他許多無故牽連的國立大學校長、副校長。另教育部 93 年 8 月 30 日臺人(一)字第 0930109007 號函釋說明略以：公立大專院校校長如擔任本校校長時已具本校教師身分者，各大專院校得權宜於校長任期內繼續發聘以保持教師身分，於校長任期屆滿後，各校得以續聘方式聘為本校教師俾使校長任期屆滿得以回任教職。
- (三) 裁處認定訴願人「顯係知有利益衝突」，事實是完全不知有利益衝突，更是各國立大學普遍之現象。裁處書依 107 年 6 月 26 日○○教評會會議紀錄，認定訴願人未自行迴避。107 年 6 月 26 日○○教評會紀錄顯示訴願人主持會議，僅能證明訴願人知悉該提案而已，是否有處分書所指之「顯係知有利益衝突」係屬兩事。裁處書理由中並無具體之客觀事證足資證明或可逕自推論「知悉有提案」即為「知悉有利益衝突」。被約談證人(應為○○教評會執行秘書、人事主任與承辦人)之證詞，相信也不會認為訴願人「顯係知有利益衝突」。
- (四) 教師法第 16 條規定，除有法定事由，經教師評審委員會審議通過，並報主管機關核准後，方得予以不續聘。亦即如無前開法定事由，大學教師本應當然續聘之，此乃教師法對於教師權益之「制度性保障」，故本案中並無特別予以訴願人「額外之利益」(尤其，訴願人無論有無出席該次會議，系爭續聘案均會通過)。是以，訴願人實在無從明白本案具有利益衝突而需迴避的問題。進一步言，教師之不續聘非有教師法第 16 條之法定事由者，○○教評會依法自當必須續聘之，可知，○○教評會所審議確認者乃是否具有不續聘之法定事由，因本件並非涉及不續聘之利益迴避，而係教師法以反面方式(制度性)保障教師必須續聘之案由，僅以訴願人客觀上有出席主持會議未迴避認定構成利益衝突，未能在實質上細予審究教師之續

聘或不續聘究竟是否是制度性保障還是真的利益衝突，裁罰處分之立論顯然不足，未能在實質上深究本案之緣由、情節與影響，誠令訴願人難以信服。

- (五) 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 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，觀照教師法第 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，本件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，顯然欠缺法源依據。
- (六) 本件裁罰規定更明顯違反「法律保留原則」。違反行政法義務之裁罰性不利益處分，事涉人民財產權之侵害或干預，本應具有法律依據或法律授權方得為之。以交通案件之裁罰為例，道路交通管理處罰條例第 92 條第 4 項授權主管機訂定違反交通案件之罰鍰基準，故有「違反道路交通管理事罰基準及處理細則」之設，該細則第 2 條進而規定「附件 違反道路交通管理事件統一裁罰基準表」，可知此之裁罰基準表乃係基於法律授權而來，符合法律保留原則之要求。本案處分機關依處罰鍰額度基準加以裁罰，惟遍閱本法規定全文，並無如同道路交通管理處罰條例第 92 條第 4 項之授權主管機關訂定裁罰基準之規定，而處罰鍰額度基準亦無如同「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 1 條明示授權之依據。本法第 16 條第 1 項規定亦未具體明確授權主管機關據以訂定裁罰基準；又本法施行細則法位階屬法規命令，不適合規範具體裁罰構成要件及金額；本院處罰鍰額度基準未如「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 1 條規定明示授權依據，已然違反司法院釋字第 394 號解釋意旨及法律保留原則。
- (七) 原處分機關考量訴願人具有行政罰法第 8 條但書情形而減輕其處罰，惟行政罰法第 8 條但書規定「按其情節，得減輕或免除其處罰。」是以，即使裁罰機關認為本案具有利益衝突情形，但得否減輕或免除仍應分別而論。亦即，本條之適用，按諸學理上之主張，行為人具有正當理由而無法避免者，仍得免除其罰；至非屬無法避免者，則為減輕其罰。訴願人既認為教師續聘乃屬制度性保障，此應為「正當理由」，此為各國立大專院校常見之慣例，此應屬「無法避免」。是訴願人應可適用行政罰法第 8 條但書「免除其罰」之規定。

## 二、答辯及補充答辯意旨略謂：

- (一) 有關訴願人主張本法對大學專任教師續聘之規範不明確，只規範「進用、任用、聘任（新聘）」，沒有規範「續聘」，法令宣導不足；本院處罰鍰額度基準第 1 點第 2 款第 8 目應不適用於續聘或不續聘之情形，原處分據以裁罰顯然欠缺法源依據云云。經查：
1. 按司法院釋字第 432 號解釋意旨，法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法制定時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定，倘其意義依法條文義及立法目的，非受規範者難以理解且可得預見，並可經由司法審查加以確認，即與法律明確性原則無違。準此，立法者就本法上揭有利於公職人員之學校聘任等人事措施態樣，因無從鉅細靡遺悉加規定，基於立法技術考量，以概括之「其他相類似之人事措施」予以規範，其涵義於個案中依法條文義及立法目的，非受規範者難以理解且可得預見，並可經由司法審查加以確認，與法律明確性原則尚無牴觸。
  2. 觀諸大學法第 18 條規定：「大學教師之聘任，分為初聘、續聘及長期聘任三種……。」，足徵本法「聘任」之文義內涵，實已包括「續聘」之態樣。是以，原處分認定「續聘」係屬本法第 4 條第 3 項所定有利於公職人員之「非財產上利益」，並依本院處罰鍰額度基準第 1 點第 2 款規定核認應處之罰鍰，認事用法並無違誤。訴願人上開主張，尚無可採。
- (二) 有關訴願人主張教師聘任區分為續聘及新聘，續聘案是制度性保障，無原處分所稱利益衝突，校長參與自身續聘案之審議為國內 46 所國立大學校院普遍存在之慣例，屬「無法避免」。訴願人有「正當理由」，應可適用行政罰法第 8 條但書「免除其罰」之規定云云。惟

查：

1. 依大學法第 18 條規定：「大學教師之聘任，分為初聘、續聘及長期聘任三種……。」、同法第 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。」、行為時之○○教評會設置辦法第 5 條第 4 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。……」，足徵大學教師「聘任」之文義內涵，包括「續聘」之態樣，且該校有關教師之續聘事宜，應經該校教評會審議。是以，○○教評會對於個別教師之續聘與否有審議決定之權限，難謂無裁量空間，○○教評會評審委員如遇有審議本人續聘案之利益衝突時，自應予迴避至明。
  2. 訴願人雖以教師法第 16 條規定（按：應係行為時教師法第 14 條第 1 項、第 2 項規定），主張教師聘任後除有法定事由經教評會審議通過外，方得予以不續聘，否則本應當然續聘之，認係教師法對於教師權益之制度性保障。惟按○○專任教師之續聘事宜，應經○○教評會審議，乃大學法第 18 條、第 20 條第 1 項及行為時之○○教評會設置辦法第 5 條第 4 款所明定，據此，○○教評會對於個別教師之續聘與否有審議決定之權限，難謂無裁量空間，業如前述。是以，教師聘任後，是否續聘及有無不續聘事由，均須經學校教評會審議後方得確認，殊非訴願人所稱「教評會依法自當必須續聘」，否則將導致學校教評會審議功能蕩然無存，而無召開學校教評會之實益。況依上揭規定，教評會就教師是否續聘及有無不續聘事由所應審認者，包含教師是否教學不力或是否不能勝任工作等態樣，均有待召開教評會時，由與會成員討論議定之，訴願人於○○教評會審議其續聘案時，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。另訴願人所執教育部 93 年 8 月 30 日台人（一）字第 0930109007 號函釋略以：「公立大專院校校長如擔任本校校長時已具本校教師身分者，……各大專院校得權宜於校長任期內繼續發聘以保持教師身分，於校長任期屆滿後，各校得以續聘方式聘為本校教師俾使校長任期屆滿得以回任教職。」經核僅係就「公立大專院校得權宜於校長任期內依教師聘任程序聘為專任教師」為解釋，並未就該等教師聘任程序為異於上揭大學法、教師法之特別規定，亦未剝奪○○教評會就該等教師聘任程序實質審議決定之權限。爰此，訴願人不無曲解上揭相關規定及○○教評會之權能，自難以此卸免自身未踐行利益衝突迴避程序之責，其主張續聘案無原處分所稱利益衝突，並非可採。
  3. 另按憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同之事件作相同處理，乃形成行政自我拘束，惟憲法之平等原則係指合法之平等，不包含違法之平等（最高行政法院 93 年度判字第 1392 號判例意旨參照）；而行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，行政程序法第 6 條固有明文，此即行政法上之平等原則。惟人民因個案違法狀態未排除而獲得利益時，該利益並非法律所應保護之利益，因此其他人民不能要求行政機關比照該違法案例授予利益，亦即人民不得主張「不法之平等」，最高行政法院 92 年度判字第 275 號判決亦有闡釋明確。故縱認訴願人所述校長就自身專任教師之續聘案未予迴避，乃普遍存在於國內 46 所國立大學院校之慣例等情屬實，訴願人亦不得執此主張「不法之平等」以免除其處罰。是以，訴願人主張其依據慣例而無法避免，有正當理由云云，委無可採。
- (三) 有關訴願人主張本法第 16 條第 1 項規定未具體明確授權主管機關據以訂定裁罰基準及本院處罰鍰額度基準違反司法院釋字第 394 號解釋意旨及法律保留原則云云。惟查：
1. 按稱裁量基準者，係指行政機關基於行使裁量權之需要，得根據其行政目的之考量而訂定裁量之基準（最高行政法院 93 年度判字第 1127 號判決參照）。是以，倘行政罰之裁處已有法律為依據，行政機關本得基於職權訂定行使裁量權之裁量基準，其性質屬行政規則，無須立法者另行授權（法務部 97 年 6 月 22 日法律字第 10100558800 號參照）。準此，本法第 16 條至第 19 條業明定處罰鍰規定，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、比例原則及責罰相當原則，本於職權於本法各處罰鍰規定之法定罰鍰金額級距範圍內訂定裁量基準，並未創設法律所無之處罰構成要件或法律效果，與司法院

釋字第 313 號及第 394 號解釋有關「對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確」之意旨尚無牴觸。訴願意旨指摘原處分違反法律保留原則云云，洵屬誤解。

2. 又訴願人所舉「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」係交通部依據道路交通管理處罰條例第 92 條第 4 項之授權而訂定，具有直接對外發生法規範之效力，屬法規命令之性質，與本院處罰鍰額度基準之位階及效力均有不同。訴願意旨指摘本院處罰鍰額度基準未如「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」第 1 條規定明示授權依據，違反司法院釋字第 394 號解釋意旨及法律保留原則云云，尚有誤會，無以憑採。

#### 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 1 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 條規定：「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。……」。、
- 三、復按本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（臺北高等行政法院 101 年訴字第 1373 號行政判決及最高行政法院 102 年度裁字第 650 號行政裁定意旨參照）。又依法務部 103 年 10 月 17 日法廉字第 10305037860 號函釋規定略以：

「……。三、……所謂具有『裁量餘地』或『裁量空間』，係指相關行政流程參與者，對於該流程之全部或部分環節有權加以准否而言，並不以具有最後決定權為必要；易言之，如公職人員於其職務權限內，有權對特定個案為退回、同意、修正或判斷後同意向上陳核等行為，均屬對該個案具有裁量權，其於執行職務遇有涉及本人或其關係人之利益衝突時，即應依法迴避。……。」

四、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評會主任委員，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：「○○○○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。

五、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○○教評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評會主任委員，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。原處分並以「受處分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 條但書及第 18 條第 3 項之規定，於『法定罰鍰額度』內，酌處受處分人該違法行為罰鍰 20 萬元。」惟按法務部 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，依本院處罰鍰額度基準第 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。

六、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	吳秦雯
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	賴振昌

中 華 民 國 1 1 0 年 3 月 2 5 日