臺中高等行政法院判決

110年度訴字第361號

111年9月22日辯論終結

原　　告　黃昱源

被　　告　彰化縣警察局

代　表　人　吳坤旭

訴訟代理人　黃朝鎮

　　夏峻翔

上列當事人間懲處事件，原告不服公務人員保障暨培訓委員會110年11月9日110公審決字第000730號復審決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告係被告所屬彰化分局（下稱彰化分局）縣庄派出所警員，因被告審認原告110年6月4日12時至14時未擔任服勤務，疏未取回無線電話機領機證，違反警察機關強化勤務業務紀律實施要點第5點、警察機關無線電話機使用保管注意事項第5點等規定，依警察人員獎懲標準第6條第1款規定，以被告110年6月23日局授彰警分二字第1100027999號令（下稱原處分），核予原告申誡1次之懲處，並提經被告110年7月16日110年考績委員會第8次會議追認通過。原告不服，提起復審，經復審決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.行政機關據以對公務員不利行政處分「額度標準」之法性質為何？屬影響人民權利義務發生法效力之法規命令（行政程序法第150條），應核定並發布？或屬裁量性行政規則（行

政程序法第160條第2項）除下達外還須公告？抑或為一般行政規則（行政程序法第160條第1項）下達即可？大法官釋字785號解釋明確指出，公務員與人民保障無異，行政機關對公務員行政處分亦生影響人民權利義務之法效力，則如仍持舊見解認行政機關據以對公務員不利行政處分之「抽象額度標準」，並無涉及人民權利義務，性質仍屬行政規則，只要下達即可，則合法下達要件為何？是否應變更見解認為是法規命令，並應踐行發布程序，使全體公務員皆得預見並遵循。原處分所依據之警政署83年4月6日警署督字第21246號函，稱應一律申誡議處，已涉及人民權利義務，性質為法規命令，應經發布程序，惟該函未經核定發布，有違正當法律程序及法律保留原則。原告無法從任何管道、網站取得該函，亦未放置於全國警察法規資料庫供基層警員查詢，如何知悉？依行政程序法第174條之1、中央法規標準法第7條、立法院職權行使法第60條、第62條規定，可知無論機關依職權訂定之職權命令、行政規則或依作用法授權所訂之法規命令，皆應送立法院審查始有效力。請求法院調查該函是否送立法院審查?被告稱該函係由督察工作法令輯要印出，但被告從未發該冊子給原告。

2. 原告擔任警職這幾年觀察到警界之現象，基層警察因工作過失小事而輕易遭申誡處分之不合理制度，間接成為威脅基層警察工具手段，於具體個案中破壞基層警察處事辦案獨立性，甚至迫使基層警員遊走在法律邊緣。本件申誡原因事實為出勤結束將無線電放回無線電櫃中，但未將無線電證取回，無線電與無線電證，兩者同時都在無線電櫃中，屬於情節最輕微。有關無線電處罰中，情節較嚴重之損壞無線電，處罰程度也才一支劣蹟而已，上揭警政署83年函就處分額度標準，顯然與其他法規衝突，依舉重明輕法理，該申誡1次應予撤銷，或撤銷後發回被告機關改為較輕之劣蹟處分。另原告提出被告111年1月第3周勤務督導通報，編號119方萬言

違失情形為值班未核章，同屬上揭函文應申誡事項，但督導通報僅記較輕的劣蹟，被告顯有雙重標準。

3. 被告復審答辯書刻意逾期不寄給原告，只寄給保訓會之法律效果為何？原告於110年7月12日向保訓會提出復審，被告於同年月14日發出考績會開會通知單，顯見被告於14日前已收到復審書，原告於8月18日收到被告110年8月10日彰警人字第1100054987號函，只有一紙函封面，根本無答辯書，經原告詢問，始於8月23日送達答辯書予原告，已逾20日期間，程序違法。復審決定稱依公務人員保障法第44條所為20日期間為訓示期間，但就本案個案事實保訓會似有誤會，20日訓示期間效力範圍應指對保訓會及復審人兩者皆未提出書狀，自己放棄答辯權利而言，而不包含惡意只將答辯狀予保訓會，而未於期間內給原告，若惡意未於期間內給原告答辯狀，應屬違法，保訓會就此顯有誤解，請法院表示見解宣示行政機關正當法律程序之重要性等語。

㈡聲明：復審決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 原告係被告所屬彰化分局縣庄派出所警員。彰化分局督導人員陳美如巡官於110年6月4日13時50分至縣庄派出所督導，於清點該所同日12時至14時出勤人員械彈等裝備領用情況時，發現原告同日12時業已退勤，該時段並未擔服勤務，卻將無線電領機證放置於無線電櫃中，疏未取回，違反「警察機關強化勤務業務紀律實施要點」及「警察機關無線電話機使用保管注意事項」規定之情形。案經彰化分局第二組依陳巡官撰擬之督導報告簽擬意見，建議就原告上開違失，核予其申誡1次之懲處，經分局長核可後，被告以原處分依警察人員獎懲標準第6條第1款規定核予原告申誡1次之懲處。嗣提經彰化縣警察局考績委員會110年7月16日110年第8次會議審議同意追認。此有彰化分局110年6月4日13時至17時督導報告（乙證3)及考績委員會會議紀錄（乙證4)等影本附件可

稽。原告上開違失事實明確，原告於復審書（乙證5)中已自承其於退勤歸還應勤裝備時，有未依規定取回無線電領機證之疏失，核有不遵規定執行職務，情節輕微之情事，按內政部警政署為嚴密械彈、無線電管理，防止遺失案件發生，於83年4月6日以警署督字第21246號函統一律定員警未依規定領用、保管、攜行之處分。其中「還槍(機）未取證」、「槍(機)證合置一處」，應一律申誡議處，且經內政部警政署函發全國警察機關在案。被告依警察人員獎懲標準第6條第1款不遵規定執行職務，情節輕微，以原處分令核予原告申誡1次之懲處，應屬有據。

2. 公務人員保障法第44條第3項、第4項固有規定，被告復審答辯書以110年8月10日彰警人字第1100054987號函發保訓會辦理，另副本轉交原告，因發現原告副本未裝訂附件答辯書，爰於110年8月23日送達原告事後補正，尚無礙原告攻擊防禦權利之行使等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原告之行為是否該當警察人員獎懲標準第6條第1款申誡之要件？

㈡被告核予原告申誡1次之懲處，是否適法有據？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有被告所屬彰化分局督導報告、勤務分配表、原處分函、復審決定、被告110年第8次考績會會議紀錄等相關資料（本院卷第63-80頁、21-28頁）在卷可稽，堪認為真實。

㈡本件應適用之法規：

1. 公務員服務法第1條規定：「公務員應……依法律、命令所定執行其職務。」第7條規定：「公務員執行職務，應力求切實……。」第22條規定：「公務員有違反本法者，應按情節輕重分別予以懲處……。」

2. 警察人員人事條例第28條第1項、第3項：「（第1項）警察人員平時考核之獎懲種類，適用公務人員考績法之規定。……（第3項）第1項獎懲事由、獎度、懲度、考核監督責任及其他相關事項之標準，除依本條例規定外，由內政部定之。」

3. 警察人員人事條例第28條第3項授權訂定之「警察人員獎懲標準」第6條第1款規定：「有下列情形之一者，申誡：一、不遵規定執行職務或執行公務不力，情節輕微。……」第13條規定：「獎懲案件應詳敘具體事實，擬議獎懲事由、種類及適用條款；必要時，檢附有關證據及資料。其屬各警察機關、學校首長者，應由其上級警察機關依據事實檢討核議（定）。」第14條規定：「各警察機關、學校所屬人員之獎懲，由各該機關、學校按權責核定發布；其應報上級警察機關核定者，於核定後發布；其應備查者，於發布後報請備查。」

4. 公務人員考績法施行細則第13條第3項、第6項：「（第3項）嘉獎、記功或申誡、記過之標準，由各機關視業務情形自行訂定，報請上級機關備查。（第6項）各機關平時考核獎懲之記功（過）以下案件，考績委員會已就相同案情核議有案或已有明確獎懲標準者，得先行發布獎懲令，並於獎懲令發布後3個月內提交考績委員會確認；……」

5.「警察機關強化勤務業務紀律實施要點」第5點規定：「各項應勤裝備及器材應依規定攜帶使用，並妥善保管維護，嚴禁發生下列情事：（一）未依規定領用或繳還。……」第11點規定：「各警察機關對於執行勤務或辦理業務績效優良或違反勤務或業務紀律之員警，應依警察人員獎懲標準規定，分別予以獎懲；……」第12條規定：「執行勤務或辦理業務之優劣事蹟，尚未達嘉獎或申誡基準者，經簽報主官或主管核定後，予以優蹟或劣蹟發布……。」

6.「警察機關無線電話機使用保管注意事項」第3點規定：「無線電話機配發作業：……（三）各警察機關應製發無線

電話機領機證……，分發員警隨身攜帶。」第5點規定：「無線電話機之領用程序如下：（一）員警服勤時，應持憑領機證，向管理人員領取裝備；退勤繳回裝備後，發還領機證。……」

7. 內政部警政署83年4月6日警署督字第21246號函：「一、械彈、無線電為警察機關之重要裝備，亦為內部管理之重點項目，惟近年來，各警察機關遺失槍彈、無線電日益增多，經分析以未依規定領用、保管、攜行為遺失之主因，故各單位應針對該項缺失加強督導改進。二、惟查近來本署督導發現員警未依規定領用、保管、攜行之情形，經交各單位查處疏失人員行政責任，餘少數單位予以申誡1次外，於大部分均以劣蹟1至3次處分，顯屬過輕，不能產生警惕效果，故為嚴密械彈、無線電管理，達到降低遺失率之目的，茲統一規定今後各警察機關對員警領用、保管、攜行不合規定者，諸如領用槍（機）未置證、還槍（機）未取證、槍（機）證合置一處、值班未核章、交接未確實清點、主管每日未抽核、槍彈未分置、未配掛槍套及其他不合規定事項，應一律申誡議處，以收實效。」

8. 由前揭規定觀之，內政部警政署為確保執行勤務之警察人員能確實遵守勤務規範，強化並落實警察勤務及業務紀錄及隨身配用無線電話機之使用保管，而訂定上揭「警察機關強化勤務業務紀律實施要點」及「警察機關無線電話機使用保管注意事項」以供各警察機關遵循，故警察人員執行職務時，對於各項應勤裝備及器材之領用、繳還、保管、維護等項，應予遵守前開規定，如有違反上揭規定，端視其違犯情節之輕微、嚴重或重大程度，分別給予申誡、記過、或記大過等懲罰處置（參見警察人員獎懲標準第6至8條規定）。而所謂「情節輕微」、「情節嚴重」、「情節重大」等事項，乃屬不確定法律概念，而法律之構成要件採不確定法律概念時，行政機關應經由解釋、論證、評價、涵攝之過程，將不確定法律概念適用於特定具體事件，而作成合法及正確之決定。

人民對行政機關根據不確定法律概念所作成之行政決定，提起行政爭訟時，基於憲法保障人民基本權利及訴訟權之精神，行政法院自得對該行政決定之合法性，為全面之審查；惟不確定法律概念之適用，如存有多數皆為可接受之決定可能性時，基於憲法之功能分配，行政法院之審查範圍僅能審查行政機關之決定是否合法，而非以本身之見解取代行政機關之判斷，此乃尊重行政機關之判斷餘地問題，然就行政機關法律解釋是否正確、事實認定有無錯誤、是否遵守有關程序規定，是否根據與事件無關之考量觀點、是否遵守一般之評價標準等，行政法院仍得予審查（最高行政法院109年度判字第512號判決）。是警察人員因勤務需要領用無線電話機，或於退勤繳還無線電話機時，如未遵循前揭「以證換機」或「以機換證」之規定，即屬「不遵規定執行職務」，其情節輕微者，即該當申誡懲處之要件。

㈢被告考績會之組織及決議程序均屬適法：

按考績法第15條授權訂定之考績委員會組織規程第2條規定：「……（第2項）考績委員會置委員5人至23人，除本機關人事主管人員為當然委員及第6項所規定之票選人員外，餘由機關首長就本機關人員中指定之，並指定1人為主席。主席因故未能出席會議者，得由主席就委員中指定1人代理會議主席。……（第3項）考績委員會組成時，委員任一性別比例不得低於三分之一。但受考人任一性別比例未達三分之一，委員任一性別人數以委員總人數乘以該性別受考人占機關受考人比例計算，計算結果均予以進整，該性別受考人人數在20人以上者，至少2人。……（第6項）第2項委員，每滿4人應有2人由本機關受考人票選產生之。受考人得自行登記或經本職單位推薦為票選委員候選人。」第4條第1項規定：「考績會應有全體委員過半數之出席，始得開會；出席委員半數以上同意，始得決議。可否均未達半數時，主席可加入任一方以達半數同意。」查被告110年度之考績會委員15人（任期110年7月1日至111年6月30日），除當然委員為人

事室主任1人外，票選委員6人，指定委員8人，110年7月16日110年第8次考績會出席委員12人，經出席委員全數通過決議，有考績委員投票結果、考績委員會委員名冊、110年第8次考績會會議紀錄等附卷可稽（復審卷第137-143頁、第251-257頁、本院卷第71-80頁）。另查被告於辦理完成110年考績委員會票選委員選舉後，被告所屬人事單位簽予長官另行圈選指定委員8人，已敘明「受考人總數2886人，其中男性人員（受考人）為2497人、女性人員（受考人）為389人，因女性比例未達三分之一，且該性別人員（受考人）人數在20人以上，依上開規定核算，本局110年考績委員會15名委員中，至少應有3名女性委員。請鈞長於指定委員候選名冊中圈選3名女性委員，以符合考績委員會組織規程規定」（復審卷第138頁），可知該次票選委員中並無女性人員當選，故應由首長於指定委員中補足女性委員，而該次指定委員以張淳閔、張彩鈴、楊舒涵為女性委員，經被告於言詞辯論期日當庭確認，是被告考績會之組成、選任及會議決議程序均為適法，先予說明。

㈣經查，原告係被告所屬彰化分局縣庄派出所警員。彰化分局督導人員陳美如巡官於110年6月4日13時50分至該分局縣庄派出所督導，於清點該所同日12時至14時出勤人員械彈等裝備領用情況時，發現原告同日12時業已退勤，該時段並未擔服勤務，卻將無線電領機證放置於無線電櫃中，疏未取回，有違反前揭「警察機關強化勤務業務紀律實施要點」第5點及「警察機關無線電話機使用保管注意事項」第5點規定之情形，彰化分局第二組乃依陳美如巡官撰擬之督導報告簽擬意見，建議就原告上開違失，核予其申誡1次之懲處，經分局長核可後，被告依警察人員獎懲標準第6條第1款規定，以原處分核予原告申誡1次之懲處。嗣提經彰化縣警察局考績委員會110年7月16日110年第8次會議核議同意追認，此有督導報告、縣庄派出所勤務分配表及彰化縣警察局考績委員會會議紀錄等影本附件可稽（本院卷第63-80）。原告上開違

失事實明確，亦為原告所不爭執（見本院卷第144頁），核有「不遵規定執行職務」，情節輕微之情事，洵堪認定，被告依警察人員獎懲標準第6條第1款規定，以系爭110年6月23日令核予原告申誡1次之懲處，於法有據。又被告於原處分發布後，依公務人員考績法施行細則第13條第6項規定，將本案懲處提交被告110年第8次考績會議追認，程序上亦無不合。

㈤原告主張內政部警政署以83年4月6日警署督字第21246號函釋涉及裁罰額度標準，屬法規命令或裁量性行政規則，依行政程序法第160條第2項除下達外還須公告，該函未下達公告，不生效力，且原告無法從全國警察法規資料庫、全國法規資料庫或司法檢索系統查詢。原告違規情節輕微，應記劣蹟即可，不應核予申誡1次等語：

1.本件係被告所屬彰化分局陳美如巡官於110年6月14日下午於各派出所進行督導，查得縣庄派出所共有2項缺點：「1.為檢視該所自主健康管登記簿，查警員楊文6月1及2日有服勤上班，卻未於登記簿填寫體溫，顯見自主管理不落實，擬建予楊員劣蹟註記。2.為檢視該所無線電櫃，查警員黃昱源12-14時無勤務，惟該員無線電及無線電領用證均放置於無線電櫃內，未將無線電領用證取出，擬建予黃員申誡1次處分。」擬辦欄位表示「依據警察機關強化勤務業務紀律實施要點五（誤繕為七）各項應勤裝備及器材應依規定攜帶使用，嚴禁發生下列情事：㈠未依規定領用或繳還，建予黃員申誡1次處分」等，有督導報告附卷可稽，可見彰化分局所為懲處建議係據各違規情節，對於未落實自主管理填寫體溫之楊員，予以劣蹟註記，對於原告未依警察機關強化勤業務紀律實施要點規定領用或繳還無線電領用證之違規情節，顯較前者為重，惟仍認原告上開違規尚屬情節輕微，依警察人員獎懲標準第6條第1款予以申誡，而非依同標準7條第1款「不遵規定執行職務，情節嚴重」予以記過，被告關於違規情節輕重之認定，係屬其判斷餘地之問題，而被告前開認定

並無事實錯誤或裁量濫用之情事，至原告主張其違規情節應予劣蹟註記即可云云，核屬被告機關之裁量問題，在被告所為懲處裁量並非基於法律解釋錯誤、事實認定錯誤、未遵守一般之評價標準等情事時，行政法院應予尊重。至原告雖提出被告111年1月第3週勤務督導通報、111年7月第4週勤務督導通報（本院卷第176頁、第193頁），分別主張編號119鹿港分局洪崛所方萬吉違失情形為值班未核章，編號727溪湖分局埔鹽所趙秉逸擔服巡邏勤務領用行動電話未依規定置證、張恆嘉勤畢繳回行動電腦未將領用證取回，同屬內政部警政署83年4月6日函應申誡事項，但督導通報僅記較輕的劣蹟，被告顯有雙重標準等云，核屬被告另案之裁量權是否適法問題，與本件無涉。況縱使被告另案裁量不適法，原告亦不得以不適法裁量主張平等原則而同列劣蹟註記。

2. 至於原告主張內政部警政署以83年4月6日函未依行政程序法160條第2項規定刊登於政府公報發布乙節，查本件被告係以原告違反「警察機關強化勤業務紀律實施要點」及「警察機關無線電話機使用保管注意事項」，核有警察人員獎懲標準第6條第1款所規定「不遵規定執行職務」情節輕微，核予申誡1次，並非逕依內政部警政署83年4月6日警署督字第21246號函裁罰。又此函文係主管機關為嚴密械彈、無線電管理，達到降低遺失率之目的，而統一規定各警察機關對員警領用、保管、攜行不合規定者，應一律以申誡議處，係違規處理之方式，雖屬行政程序法第159條第2項第2款所定裁量基準的行政規則，並非以發布為成立或生效要件，是縱未依同法第160條第2項登載於政府公報發布，尚不影響其效力（最高行政法院108年度上字第920號判決），是縱使被告依此函意旨而核予申誡1次，惟其裁量本無瑕疵，自不因違規處理方式未登載於政府公報，而有何原告指摘之無從預見裁罰額度、恣意行政及侵害人民正當法律程序保障之瑕疵可言。

㈦按公務人員保障法第44條第3項規定：「原處分機關自收到復審書之次日起20日內，不依復審人之請求變更或撤銷原行

政處分者，應附具答辯書，並將必要之關係文件，送於保訓會。」第4項規定：「原處分機關檢卷答辯時，應將前項答辯書抄送復審人。」第45條規定：「原處分機關未於前條第3項期間內處理者，保訓會得依職權或依復審人之申請，通知原處分機關於15日內檢送相關卷證資料；逾期未檢送者，保訓會得逕為決定。」故第44條第3項規定旨在督促機關儘速辦理復審答辯事宜，違反該項規定僅生同法第45條之法律效果，並不因而構成原處分或復審決定發生瑕疵之理由，尚不生因逾期答辯即影響原處分之效力問題。況且被告嗣後已於8月23日將復審答辯書送達原告知悉，原告亦分別於8月26日、9月7日提出復審補充理由答辯書（見復審卷第71-78頁），已無礙原告於救濟程序中攻擊防禦權利之行使，是原告主張被告逾期提出復審答辯狀，原處分有程序違法應予撤銷云云，核無足採。

㈧綜上所述，原處分於法並無違誤，復審決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷復審決定及原處分，為無理由，應予駁回。

㈨本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

六、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　13　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉錫賢

法　官　林靜雯

法　官　楊蕙芬

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴

者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　13　　日

書記官　林昱妏