臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第167號
113年11月13日辯論終結

原　　告　江彩勤
被　　告　彰化縣埔鹽鄉民代表會

代　表　人　施春貴

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中華民國113年4月16日113公審決字第000129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、事實概要：

原告為被告行政組組員，因未妥善保管承辦之臺灣彰化地方法院（下稱彰化地院）110年11月5日彰院毓099司執萬27135字第0000000000號執行命令（下稱系爭公文）導致外洩，造成機關及當事人名譽損害之行為（下稱系爭違失行為），經被告調查屬實，審認原告違反自身公務員應盡行政義務之責任，乃依彰化縣政府暨所屬機關公務人員平時獎懲標準表（下稱彰化縣獎懲標準表）第6點參照同標準表第4點第1款規定，以112年12月7日彰鹽鄉代字第0000000000號令（下稱原處分)核予記過1次之懲處。原告不服，提起復審，經公務人員保障暨培訓委員會(下稱保訓會)以113年4月16日113公審決字第000129號復審決定(下稱復審決定)駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭公文外洩與原告無涉，不應由原告承擔責任：

⑴110年底前單位主管陳銘漢要原告影印系爭公文予被告代表人施春貴之債權人李錫謙，以作為法院取消扣款之用，有李錫謙提出之證明書可證，原告並無公文外洩的問題，亦無造成機關及當事人名譽的損害。臉書貼文乙事起因於埔鹽鄉長許文萍與被告代表人施春貴間，因埔鹽鄉公所113年度預算遭刪除而引起兩人隔空互嗆，身為鄉長配偶之李瑞平憤恨不平，為了替鄉長出一口氣，乃將系爭公文張貼在臉書上，目的在教訓刪除預算之被告代表施春貴，導致鄉民撻伐。該臉書貼文係李瑞平所為，造成機關首長名譽的損失者為李瑞平，與原告無涉，此罪責不應該由原告來承擔。

⑵復審決定僅採認被告意見，未採認原告主張，現提出李錫謙證明書為新證據。原告於112年12月26日及113年1月22日與被告兩次面談中，從未承認由原告直接影印系爭公文交付予李錫謙，而係經長官指示所為。且原告於110年交付予李錫謙之目的係為提供法院取消扣款之用，與112年11月29日臉書貼文案係因鄉長與被告代表人因審預算而引起的鬥爭並不相關，保訓會未釐清事實真象，致讓原告蒙受冤屈。

⑶依公務員服務法第3條規定，公務員對於長官監督範圍內所發之命令，有服從之義務，原告係聽命長官的指令影印系爭公文交付李錫謙，應免除其行政責任。

2.被告對原告記過1次處分，係其代表人為逼原告離職或調機關，而與前單位主管聯合對付原告之技謀，趁勢利用此貼文濫用懲處權。被告代表人三番兩次傳line逼迫原告轉調其他單位，及動輒以行政處分懲處原告，使原告心生畏懼。李錫謙證明書已證明李瑞平之臉書貼文與原告無關，且被告出納人員及計算薪資之組員均留有系爭公文影本以為辦理法院扣款之用，被告並無證據證明是原告外洩系爭公文，原處分認定事實有諸多違法之處，被告所為懲處違法等語。

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.原告應負系爭公文外洩之責任：

⑴訴外人李瑞平於臉書張貼之執行命令，經被告調查其上之受文者、簽辦紀錄及核章，確認為被告收取而由原告承辦之系爭公文。被告當時之單位主管(即秘書)於112年12月4日事發後檢討會上，詢問同仁有無對系爭公文辦理過調卷事宜，當時所有同仁均明確表達無調卷情事，且無人坦承有影印或拍攝系爭公文交給他人之情事。秘書復於同年月22日上午詢問原告是否留存系爭公文影本，進而發現原告在辦理相關公文後辦理歸檔時，確實有私自影印留底之情事。原告雖主張被告代表人之債權人李錫謙曾夥同李瑞平至被告處索取系爭公文影本，原告經秘書指示影印交付，惟未提出任何實證以證其說，顯係栽贓汙衊單位主管，試圖為自己脫罪。以上事實間接證實原告曾影印過系爭公文給他人，且原告自身亦留有系爭公文影本，可不用透過正常公文流程即能輕鬆取得系爭公文。

⑵原告曾主張檔案管理業務係於112年1月辦理交接而無法查證何時外洩云云，惟原告主辦檔案管理業務，本應負有妥善保管公文之責，倘若系爭公文有其隱匿性或涉及個資等私人事項，承辦人在簽會公文時，更應以親自持送方式處理或密件簽辦方式簽存公文檔案。原告在辦理相關公文後辦理歸檔時私自影印留底之實情，已明顯違反檔案管理業務之標準作業流程，且倘要影印或拍攝給他人，其不需透過正常公文調卷流程即可完成。原告所犯過錯實屬明確。

2.關於原告所提李錫謙之證明書乙節，僅為李錫謙個人所述並簽名，並未到法院接受法官訊問並具結，其供述顯無證據能力，且真實性尚待調查，除單一證人之供述外，無提

出其他事證作為補強證據，又李錫謙係獲得系爭公文影本之人，由其出具證明書，其證據力亦難以查證。

3.關於原告主張係經長官指示始提供系爭公文影本交付李錫謙作為法院取消扣款所用乙節，此情間接承認系爭公文影本係原告交付李錫謙；而對於經長官指示部分，係如何經長官指示，原告並無法提出明顯事證來證明有長官指示，僅為其片面所述，且李錫謙為債權人，法院公文應有合法送達，倘若遺失，亦應自行向法院聲請補發，原告身為公務人員，對於相關法律規範應有認知，將公文未經機關首長許可擅自複印交予他人，核其所為已涉犯刑法第132條洩漏國防以外之秘密罪嫌，予以記過處分尚不違反比例原則。

4.關於原告主張遭逼迫轉調其他單位乙節，僅係原告個人感受，被告機關首長將合法之事告知其部屬，尚不構成刑法第305條之罪嫌，應認原告所述為無理由等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本件兩造主要爭執之點為：

㈠原告是否確有系爭違失行為？

㈡被告對原告作成記過1次處分，是否適法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

前揭事實概要所載事實，有系爭公文、原處分及復審決定等各項證據資料（俱影本）存卷可查(見本院卷第137至141頁、第15頁、第19至29頁），堪認為真實。

㈡按公務員服務法第1條規定：「公務員應恪守誓言，忠心努力，依法律、命令所定執行其職務。」第6條規定：「公務員應公正無私、誠信清廉、謹慎勤勉，不得有損害公務員名譽及政府信譽之行為。」第21條規定：「公務員對於職務上所管理之行政資源，應負善良管理人責任，不得毀損、變換、私用或借給他人使用。」其修正理由略為：「公務員於職務上應妥善管理之物，不限於文書、財物，尚包括資訊設

備、辦公場所、房舍及人力等資源，故參考公務人員行政中立法規定，改以『行政資源』予以規範，並將『保管』改為『管理』。另參考民法相關規範，將『善良保管之責』改以『善良管理人之責任』，即公務員應本於其專業能力、工作經驗及職務責任，於執行業務時，應有高於一般人之保護、照顧或防範損害發生之注意能力與義務，以臻明確。」第23條規定：「公務員違反本法規定者，應按情節輕重，分別予以懲戒或懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。」次按公務人員考績法第12條第1項第1款規定：「各機關辦理公務人員平時考核及專案考績，分別依左列規定：一、平時考核：獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、記大過。」第14條第1項規定：「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。但非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，除考績免職人員應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核。」同法施行細則第13條第3項、第4項規定：「（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4項）各機關依法設置考績委員會者，其公務人員平時考核獎懲，應遞送考績委員會初核，機關長官覆核，由主管機關或授權之所屬機關核定。」

㈢復按公文程式條例第1條規定：「稱公文者，謂處理公務之文書；其程式，除法律別有規定外，依本條例之規定辦理。」行政院為規範行政機關內部文書處理自收文或交辦起至發文、歸檔止全部流程所需注意事項，爰訂頒文書處理手冊，依行為時（112年6月8日修正前）文書處理手冊第1點規定：「本手冊所稱文書，指處理公務或與公務有關，不論其形式或性質如何之一切資料。凡機關與機關或機關與人民往來之公文書，機關內部通行之文書，以及公文以外之文書而

與公務有關者，均包括在內。」第76點規定：「一般保密事項規定如下：㈠各機關員工對於本機關文書，除經允許公開者外，應保守機密，不得洩漏……。」（見訴願卷1第37、44頁）。是以公務員對於職務上所管理之文書，負有保密義務，且應負善良管理人責任，不得毀損、變換、私用或借給他人使用。如有因業務疏失，未經機關允許，即將職務上保管之文書擅自提供予他人使用，即屬違反自身公務員應盡行政義務之責任。

㈣彰化縣政府為處理公務人員之平時獎懲案件，建立公平之機制，因此依職權訂定彰化縣獎懲標準表（見本院卷第111至112頁），其第4點第1款規定：「有下列情形之一者記過：㈠工作不力，或擅離職守，或因過失貽誤公務者……。」第6點規定：「本縣各鄉（鎮、市）公所及各鄉（鎮、市）民代表會得參照本表規定辦理。」前開獎懲標準表乃屬主管機關基於職權所訂定之細節性及技術性行政規則，並未對所屬職員權利之行使義務之承擔增加法律所無之限制，亦未逾越母法之限度，則被告辦理所屬職員及公務人員之平時獎懲事宜，自得予以援用。次按彰化縣埔鹽鄉民代表會組織自治條例第26條第1項規定：「本會置秘書一人，承主席之命，處理代表會事務，並指揮監督所屬職員。」第2項規定：「本會置組員、書記。」準此，被告得參照彰化縣獎懲標準表辦理獎懲案件，被告所屬公務人員如有工作不力者，即該當記過懲處之要件；又被告係屬公務人員考績法第14條第1項但書規定所指長官僅有一級之情形，其所屬公務人員平時考核之獎懲，得逕由該會主席予以考核。

㈤按懲處為國家綜覈公務人員於從業上之名實、信賞必罰，就其表現優劣，進行考評（公務人員考績法第2條規定參照）。行政機關為有效執行各項行政事務，除需有財政預算之支持外，另有賴人事始足以實現行政任務，人事權為行政權所不可或缺之核心權力（憲法法庭111年憲判字第9號判決意旨參照）。公務人員之考核獎懲，具高度屬人性，涉及機關長

官之領導統御權限，是行政法院受理此類行政爭訟事件，對於考績會或長官所為判斷，應予以適度之尊重，而對其判斷採取較低密度之審查，僅就對於公務人員之獎懲決定，有判斷出於錯誤之事實認定或不完全資訊、或有與事物無關之考量，顯然違反平等原則及違反一般公認之價值判斷標準，而有判斷濫用者；或組織不合法、未遵守法定正當程序、未予當事人應有之程序保障等顯然違法情事者，予以審查。

㈥經查：

1.原告係被告行政組組員，負責工作項目包含公文檔案之管理業務，有職務說明書、被告職員工作業務內容一覽表在卷可佐(見本院卷第121頁、第113頁)。系爭公文係彰化地院就債務人即被告代表人施春貴對被告每月薪資債權全額三分之一部分，命令被告在系爭公文附表債權範圍內按債權比例進行移轉於各債權人之執行命令，而原告為系爭公文之承辦人及歸檔人，在系爭公文上並有其簽擬「陳閱後存查」並蓋用職名章等情，有系爭公文及點收歸檔清單可證(見本院卷第93至97頁，訴願卷1第66頁)，足證系爭公文為原告職務上所管理之文書，原告對系爭公文負有善良管理人之責任，未經機關允許，不得將職務上保管之文書擅自提供予他人使用。惟系爭公文卻遭訴外人李瑞平取得，並於社群網站臉書上公開張貼，經原告自承其有交付系爭公文影本予李錫謙等情，有臉書貼文、翻拍照片及原告提出李錫謙之證明書在卷可佐(見本院卷第31頁、第88至92頁)。是以，原告未妥善保管所管文書，擅自提供予他人使用，違反其善良管理人注意之責，核有工作不力之情事，堪以認定。

2.原告雖主張因訴外人即被告代表人施春貴之債權人李錫謙欲取得系爭公文以作為向法院取消扣款之用，而經由原告長官陳銘漢指示原告影印系爭公文予李錫謙，原告不應承擔責任云云，並提出李錫謙書立之證明書為憑。惟：

⑴查李錫謙既為彰化地院99年度司執字第27135號清償債務強制執行事件之併案債權人，亦為系爭公文之收受人，倘其無欲對該案債務人之薪資債權執行，本可逕向彰化地院提出聲請，殊無取得被告所留存保管之系爭公文之必要。是以，原告上開主張其交付系爭公文之緣由，明顯有違常情，不能採取。故李錫謙雖出具證明書載述與原告上開主張相同內容（見本院卷第31頁）仍不能憑信屬實，原告復爭執此事實並聲請訊問李錫謙，核無必要。

⑵關於原告主張其係受被告主任秘書陳銘漢指示而影印系爭公文予李錫謙乙節。查被告代表人施春貴、原告與被告主任秘書陳銘漢等3人前於112年12月26日在被告3樓臨時辦公處對質就此事時，陳銘漢對原告陳稱：「我是聽秘書的指揮」乙事，逕即回稱：「妳聽我指揮，我根本就沒有，證據在哪？」等語，有原告提出之當時對話錄音譯文在卷可憑（見本院卷第159頁）。是以，關於原告主張被告主任秘書陳銘漢指示其影印系爭公文乙節，依其提出之上開對話錄音譯文，既經陳銘漢明確否認其事，自不能僅由原告片面之詞及李錫謙出具之上開證明書憑認信實可採。又依上開原告提出之對話錄音譯文已足認陳銘漢否認有指示原告影印系爭公文之情事，則被告聲請訊問陳銘漢以證明原告所述不實（見本院卷第194頁），亦不具必要性。

⑶此外，依公務員服務法第3條第1項規定：「公務員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面署名下達時，公務員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務員無服從之義務。」則原告負有保管系爭公文之職責，縱使有長官未依檔案調借程序，違法指示其影印系爭公文交付，仍應向該長官報告其命令違法，而不

予服從之義務。是以，原告託詞受長官指示而交付所保管之系爭公文予第三人，仍難卸免應負之行政責任。

㈦原告系爭違失行為確屬彰化縣獎懲標準表第4點「工作不力」情事，已如前述，審酌原告於擅自交付系爭公文予他人時，即已違反其保管之責及保密義務，復無法控管他人使用之方式，而原告所交付之系爭公文又為法院所核發之支付命令，其上載有被告代表人個人包括財務情形之隱私資料，原告外流之系爭公文嗣遭訴外人李瑞平在社群網站上予以公開，不僅有損被告代表人之隱私，亦因被告保管之文書可輕易由第三人取得而有損被告機關形象甚鉅。是被告秘書室以112年12月5日簽經主席核可，就原告系爭違失行為，依彰化縣獎懲標準表第4點第1款規定，作成原處分核予原告記過1次之懲處，有被告秘書室112年12月5日簽及原處分等影本附卷可稽(見本院卷第85至86頁、第83至84頁)，經核並無出於錯誤之事實認定或不完全資訊、或有與事物無關之考量，或組織不合法之瑕疵情形。

六、綜上所述，原告所述均無可採，被告作成原處分核予原告記過1次之處罰，認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦核無不合。原告訴請撤銷及判決如訴之聲明所示，為無理由，本院無從准許。

七、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，爰無逐一論述之必要，併此敘明。

八、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　12　　月　　11　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　陳怡君

法官　黃司熒

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.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、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.當事人為公法人、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，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　12　　月　　11　　日

書記官　詹靜宜