# 最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第529號

上　訴　人　內政部
代　表　人　劉世芳
訴訟代理人　宋重和　律師
　　翁敬翔　律師
被 上訴 人　陳樺文

訴訟代理人　陳楷天　律師

上列當事人間獎懲等事件，上訴人對於中華民國113年7月11日臺北高等行政法院112年度訴字第1289號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決廢棄。

二、被上訴人在第一審之訴駁回。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人原係○○○○大學（下稱○大）○○，於民國000年00月00日自願退休生效。上訴人審認被上訴人前於106年8月擔任內政部○○○（下稱○○○）○○○○期間，與特定對象○○○、○○○（下稱○○○等2人）接觸，事前、事後均未報備，違反行為時（下同）「警察人員與特定對象接觸交往規定」（下稱交往規定）第3點及第5點規定，核有疏失，乃依警察人員獎懲標準（下稱系爭獎懲標準）第7條第2款規定，以111年12月8日台內人字第1110322560號令（下稱原處分）核予其記過1次之懲處。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：復審決定及原處分均撤銷。經臺北高等行政法院（下稱原審）112年度訴字第1289號判決（下稱原判決）撤銷復審決定及原處分。上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張與上訴人於原審之答辯及原判決理由，均引用原判決之記載。

三、本院查：

㈠警察人員人事條例第28條第1項、第3項規定：「（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。」又依上開規定授權訂定之系爭獎懲標準第7條第2款規定：「有下列情形之一者，記過：……二、違反品操紀律或言行失檢，影響警譽，情節嚴重。」（108年8月15日修正施行前乃列於第3款）第12條第1項規定：「本標準所列嘉獎、記功、申誡、記過之規定，得視事實發生之動機、目的、手段及影響程度，核予1次或2次之獎懲。」

㈡警政署依職權訂定之交往規定第3點第1款規定：「警察人員除法令另有規定外，未經核准，禁止與下列特定對象接觸交往：（一）治安顧慮人口。」第4點規定：「第3點所稱接觸交往，指以書面、電信通訊、面晤、參與聚會、婚喪喜慶、飲宴應酬等方式進行之聯繫、交際行為。」第5點規定：「警察人員因公務上之必要，需與特定對象接觸交往時，依下列規定辦理：（一）於接觸交往前應以書面……申請，載明必要之原因及人、事、時、地、物，報請警察機關主管長官核准後實施，並於員警出入登記簿完成登錄程序，實施後1日內，應將接觸交往經過填報接觸交往報告表……陳核。（二）因緊急特殊情況未能於事前以書面報准者，應將其必要性及急迫性之事由即時以電話向警察機關主管長官報准後實施；實施後，應於12小時內，將接觸交往經過填報接觸交往報告表陳核。」第10點規定：「警察人員違反第3點、第5點……規定，經查證屬實者，依警察人員獎懲標準及相關法令規定懲處……。」又警政署為規範與特定對象接觸交往之相關作業程序，以統一作法，復訂定交往規定加強執行計畫（下稱執行計畫），其「參、執行要領」項下載明：「一、

原則說明……（二）警察人員與特定對象接觸交往，除依法令規定外，採『原則禁止，因公許可』原則；事前申准，事後報告方式辦理。二、該規定補充釋示：（一）第3點部分：……2.『特定對象』係指治安顧慮人口、不良幫派組合分子、經營色情、賭博、破壞國土及其他不法業者。⑴有關『治安顧慮人口』，係參考警察職權行使法第15條所定，曾犯……強盜……，經執行完畢或假釋出獄者及……是以除原有條件外，增列曾犯詐欺、妨害自由……罪者。」上開規定係為端正警察風紀，規範作業程序，建立優質警察文化，使各級警察人員維護榮譽，嚴守紀律，避免不當接觸交往，強化並落實警察勤務及業務紀律，與對於違反上開規範之警察人員行使懲處權時，有關懲處事由及懲處種類暨執行計畫為細節性規範所訂頒之行政規則，核無違反法律保留情事，自得為本院裁判所適用。

㈢綜觀上開規定可知，為端正警察風紀，警察人員不得與治安顧慮人口等特定對象接觸交往，如因公務上之必要，須事前以書面報請主管長官核准；警察人員如有未經核准、報備，而與治安顧慮人口等特定對象接觸交往，事後亦未提出報告陳核之情事，即屬違反品操紀律或言行失檢，影響警譽，其情節嚴重者，該當記過懲處之要件，服務機關並得視事實發生之動機、目的、手段及影響程度，核予記過1次或2次之懲處。

㈣經查，原判決依調查證據之辯論結果，並綜合被上訴人之簡歷表及其111年11月7日說明書、○○○等2人之刑事紀錄資料、上訴人考績委員會111年第19次會議審查資料等相關事證，論明：被上訴人任職○○○○○○○期間（000年0月至000年0月），未經事前申准，即於106年8月24日晚間前往○○市○○區○○街00號（即所謂「88會館」)與○○○等2人餐敘，事後亦未提交報告陳核；而○○○前於85、86、102年間分別因煙毒、妨害自由、詐欺案件，○○○則於79年間因盜匪(強盜)案件，均經法院判處罪刑確定，是○○○等2

人核屬執行計畫所訂「特定對象」之範圍。而被上訴人與渠等接觸交往時，尚擔任○○○○要職，縱然係為蒐集白狼之相關情資，方與○○○等2人接觸，而與公務有關，亦仍應以事前申准、事後報告方式辦理。是以，上訴人據此認定被上訴人違反交往規定第3點、第5點，核有疏失，已合致系爭獎懲標準第7條第2款（即行為時系爭獎懲標準第7條第3款）所訂「違反品操紀律或言行失檢，影響警譽，情節嚴重」之要件，於法並無不合等語，經核並無違背經驗法則、論理法則，亦無判決不適用法規或適用不當，或判決理由不備或矛盾之情事。

㈤原判決雖認被上訴人固違反交往規定，惟依前揭交往規定之相關規範可知，其規範模式乃係一般性地禁止警察人員與「特定對象」接觸交往，警察人員據此負有「不得與特定對象接觸交往」之法律義務，僅於例外情況下（法令另有規定、事前申准並於事後報告）始免除此項禁止，是其性質上屬於附有免除保留的「禁止規範」(即行為人負有不作為義務)，被上訴人在沒有事先報經主管長官核准（遑論未於事後1日內提交報告陳核）下，即逕自與○○○等2人餐敘，自屬以（積極）作為方式違反不作為義務，懲處權行使期間即應從其行為終結之日即106年8月24日起算。又接觸交往相關規範之規制重心乃在於禁止警察人員與特定對象接觸，「事前申准、事後報告」乃為有效貫徹該項目的所採行之附隨性行政監督手段，如其由「不得與特定對象接觸交往」之法律義務抽離，其本身即不具有單獨存在之意義（亦即警察人員並不負有「事前申准、事後報告」之一般性義務，是否負有該項義務，端視個別職務上作為而定），該「事前申准、事後報告」之規定，性質上自非屬「誡命規範」（即行為人負有作為義務），且警察人員若有意違紀而與「特定對象」接觸交往，事實上亦無期待其能依規定事前申准或事後報告之可能性。因此，被上訴人於106年8月24日與「特定對象」即○○○等2人接觸交往(餐敘)，距離原處分作成日即111年12

月8日，已逾5年，無論依上訴人106年8月2日台內警字第10608722633號令（下稱106年8月2日令釋）所稱3年之懲處權行使期間或109年7月23日台內警字第10908719443號令（下稱109年7月23日令釋）所稱5年之懲處權行使期間，上訴人均已不得作成本件懲處處分等情，固非無見。惟查：

1.由前揭交往規定第3點可知，警察人員除法令另有規定外，負有「不得與特定對象接觸交往」之法律義務；而交往規定第5點則規範警察人員因公務上之必要，需與特定對象接觸交往時，應以事前申准、事後報告之方式辦理。由此可知，交往規定第5點核屬第3點所稱之「法令另有規定」，則在此「因公務上之必要」之例外情形，警察人員即具有接觸交往特定對象之正當性，從而其違反行政法上義務之重點在於踐行一定之行政程序，即負有事前申准、事後報告之作為義務。原判決認該交往規定第5點關於「事前申准、事後報告」之規定，性質上非屬「誡命規範」，洵有適用法規不當之違法。

2.74年5月3日修正公布之公務員懲戒法（下稱公懲法）第25條第3款規定：「懲戒案件有左列情形之一者，應為免議之議決：……三、自違法失職行為終了之日起，至移送公務員懲戒委員會之日止，已逾10年者。」惟依此規定，各種懲戒處分概以10年為懲戒權之行使期間，未分別對公務員違法失職行為及其懲戒處分種類之不同而設合理之規定，與比例原則未盡相符，業經司法院釋字第583號解釋指明：「憲法第18條規定人民有服公職之權，旨在保障人民得依法擔任一定職務從事公務，國家自應建立相關制度予以規範。國家對公務員違法失職行為應予懲罰，惟為避免對涉有違失之公務員應否予以懲戒，長期處於不確定狀態，懲戒權於經過相當期間不行使者，即不應再予追究，以維護公務員權益及法秩序之安定。公務員懲戒法第25條第3款規定，懲戒案件自違法失職行為終了之日起，至移送公務員懲戒委員會之日止，已逾10年者，公務員懲戒委員會應為免議之議決，即本此意旨而

制定。公務人員經其服務機關依中華民國79年12月28日修正公布之公務人員考績法第12條第1項第2款規定所為免職之懲處處分，實質上屬於懲戒處分，為限制人民服公職之權利，未設懲處權行使期間，有違前開意旨。為貫徹憲法上對公務員權益之保障，有關公務員懲處權之行使期間，應類推適用公務員懲戒法相關規定。又查公務員懲戒法概以10年為懲戒權行使期間，未分別對公務員違法失職行為及其懲戒處分種類之不同，而設合理之規定，與比例原則未盡相符，有關機關應就公務員懲戒構成要件、懲戒權行使期間之限制通盤檢討修正。公務人員考績法有關懲處之規定亦應一併及之，附此指明。」為此，104年5月20日修正、105年5月2日施行之公懲法（下稱105年公懲法）參酌德國聯邦公務員懲戒法第15條規定，於該法第20條規定：「（第1項）應受懲戒行為，自行為終了之日起，至案件繫屬公務員懲戒委員會之日止，已逾10年者，不得予以休職之懲戒。（第2項）應受懲戒行為，自行為終了之日起，至案件繫屬公務員懲戒委員會之日止，已逾5年者，不得予以減少退休（職、伍）金、降級、減俸、罰款、記過或申誡之懲戒。（第3項）前2項行為終了之日，指公務員應受懲戒行為終結之日。但應受懲戒行為係不作為者，指公務員所屬服務機關或移送機關知悉之日。」（該條文嗣於109年6月10日修正，僅就公務員懲戒委員會更名為懲戒法院為文字修正，其餘內容與105年公懲法均相同，以下仍引用懲處時之105年公懲法相關規定）。準此，105年公懲法第20條區別輕度、中度及重度之懲戒種類，明定休職之懲戒處分行使期間為10年；降級、減俸、減少退休（職、伍）金、罰款、記過或申誡之懲戒處分行使期間為5年；至於免除職務、撤職及剝奪退休（職、伍）金之懲戒處分，因係對情節嚴重之違失行為所為之懲戒種類，顯示該被付懲戒人已不適合擔任公務員，遂無行使期間之限制。至於對公務員之懲處處分，法律雖未規定懲處權行使期間，但為

貫徹憲法上對公務員權益之保障，有關公務員懲處權之行使期間，則應類推適用公懲法相關規定。

3.上訴人為符合前開司法院解釋有關公務員懲處權的行使期間，應類推適用公懲法相關規定，以及不同懲處種類之懲處權行使期間應有合理區分之意旨，爰配合公懲法於105年5月2日修正施行，而發布106年8月2日令釋略以：依警察人員人事條例第28條規定對警察人員所為平時考核之懲處，自違法或違紀行為終了之日起，屬記過或申誡之行為，已逾3年者，即不予追究。上開行為終了之日，指警察人員應受懲處行為終結之日。但應受懲處行為係不作為者，指警察人員所屬服務機關知悉之日。各機關刻正辦理中之懲處案件，其懲處權行使期間以最有利於被懲處人之規定為準等語；嗣上訴人另以109年7月23日令釋變更上開106年8月2日令釋，略謂：依警察人員人事條例第28條規定對警察人員所為之記1大過、記過或申誡處分，自違失行為終了之日起，已逾5年者，即不予追究。上開行為終了之日，指警察人員應受懲處行為終結之日。但應受懲處行為係不作為者，指有權辦理警察人員懲處之機關知悉之日。有關懲處案件，其違失行為發生在新令釋發布前，懲處權行使期間以最有利於被懲處人之規定為準。106年8月2日令釋與本令釋未合部分，自即日起停止適用等語。又上開關於應受懲處行為係不作為者，所稱行為終了之日，係指有權辦理警察人員懲處之機關知悉之日。惟懲處處分行使期間純粹以「機關知悉」此一主觀因素作為起算標準，如機關自我檢視之功能不彰，長時間未能查知公務員不作為違失，形同無限期地延長懲處處分行使期間，公務員應否受懲處將長期處於不確定的狀態，為維護公務員權益及法秩序安定之懲處處分行使期間規定，將形同具文而幾無適用之餘地。衡酌不作為犯係違反作為義務，依此類型之性質應以「自行為義務免除（消滅）時」起算懲處處分行使期間，因此上開不作為懲處權行使期間規定之適用，基於合目的性及合憲性之解釋，應限縮於「不作為的違失行

為持續中」之情形。倘若不作為之違失行為在機關知悉前已終了，公務員已無作為義務，即應自作為義務消滅時起算懲處處分之行使期間。

4.本件被上訴人任職○○○○○○○期間（000年0月至000年0月），未經事前申准，即於106年8月24日晚間前往○○市○○區○○街00號與具「特定對象」身分之○○○等2人餐敘，事後亦未提交報告陳核，因而違反交往規定第3點、第5點規定，並已合致系爭獎懲標準第7條第2款所訂「違反品操紀律或言行失檢，影響警譽，情節嚴重」之要件等節，既為原判決所是認，則依前揭說明，關於上訴人就被上訴人違反交往規定第5點之懲處權行使期間，應自上訴人知悉之日起算時效，惟若被上訴人事後提交報告之作為義務，在上訴人知悉前已經終了，則被上訴人已無作為義務，即應自作為義務消滅時起算。又上訴人係經所屬政風處於111年間之查處，方知悉被上訴人前開違失行為一節，為上訴人於原審113年6月20日言詞辯論期日陳明，依行政訴訟法第307條之1準用民事訴訟法第476條第2項規定，本院得斟酌之。再者，被上訴人雖於000年0月至000年0月擔任○○○○○○○期間之106年8月24日晚間與○○○等2人餐敘，且事後未提交報告陳核，而有違反交往規定第5點之情事，然其事後既轉任○大○○，仍不失其警察人員身分，故仍有交往規定之適用。是以，被上訴人關於依交往規定第5點提交報告陳核之作為義務，並不因其轉任○大○○而消滅。而被上訴人係於000年00月00日從○大○○之職位退休，亦即自該日起其已非警察人員，即不再適用前開交往規定，堪認被上訴人自該日起其事後提交報告陳核之作為義務即屬終了。因此，上訴人就被上訴人前開違失行為之懲處權時效，仍應自上訴人111年間知悉時開始起算。而上訴人係於111年12月8日以原處分核予被上訴人記過1次之懲處，自未逾106年8月2日令釋之3年時效或109年7月23日令釋之5年時效。原判決認上訴人之懲處權行使期間應自被上訴人106年8月24日與「特定對象」即

○○○等2人接觸交往(餐敘)之日起算，且其行為距離原處分作成日即111年12月8日，已逾5年，上訴人已不得作成本件懲處處分等情，依上說明，於法尚有未洽。

四、綜上所述，原判決撤銷復審決定及原處分，既有上述違背法令之情形，且有影響判決結果，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由。又本件依原判決確定之事實，本院已可自為判決，爰將原判決廢棄，並將被上訴人在第一審之訴駁回。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　115　年　2　月　26　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　廖　建　彥

法官　高　愈　杰

法官　楊　坤　樵

法官　林　秀　圓

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　115　年　2　月　26　日

書記官　蕭　君　卉