臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度訴字第

110年3月4日辯論終結

原　　告　黃國峯

被　　告　臺中市清水地政事務所

代　表　人　吳志偉

訴訟代理人　黃瓊慧

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109年7月21日109公申決字第000182號再申訴決定，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：

緣原告係被告第四課課員，其自民國（下同）108年10月28日起支援臺中市龍井地政事務所，並於109年3月1日歸建。支援期間經被告審認原告多次上網回應新華報導電子報，處事失當，有損機關名譽，情節輕微，違反公務員服務法第4條第2項規定，決議依臺中市政府及所屬各機關學校公務人員平時獎懲案件處理要點（下稱「臺中市獎懲處理要點」）第5點第3款第1目規定，以108年12月20日清地人字第1080012677號令（下稱原處分）核予申誡1次之懲處。原告不服，於109年1月13日提起申訴，經被告以109年2月12日清地人字第1090001283號函復維持原懲處（下稱申訴決定）。原告仍不服申訴決定，於109年3月4日向公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）提起再申訴，經保訓會以109年7月21日10

9公申決字第000182號再申訴決定駁回。原告不服，於是向臺灣臺中地方法院（下稱臺中地院）提起本件行政訴訟。經臺中地院以109年度簡字第67號裁定移送本院管轄審理。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告訴之利益：

⑴新華報導109年7月30日刊載報導末三段顯示：

①新華報導持續對原告誣蔑。

②目的在壓制對自辦重劃的抗爭。

③誣蔑範圍更擴大到主任（原告同校同學）。

④臺中市政府地政局另罰原告2大過（即109年2月17日中市地政字第1090005249號函、109年3月26日中市地政字第1090010799號函各建請被告記原告1大過），並連坐主任。

⑵臺中市政府地政局108年0000000市0000000000000號函（甲證6）說明三顯示：

①臺中市政府地政局經過調查並無報載行為。

②「並無報載行為」並未對外澄清，而是以密函處理。

③臺中市政府地政局仍下令對原告懲處。

⑶懲處不論輕重，即有限制屬官「該行為不得作，再作會加重處罰」之意旨，即有剝奪再從事該行為的效果。

⑷本懲處直接剝奪原告表現自由，並進而剝奪名譽及人格：

①原告正持續受到新華報導誣蔑中。

②在臺中市政府地政局懲處威脅下，原告已不敢再「上網澄清」，表現自由已被剝奪。

③原告喪失澄清的機會，臺中市政府地政局也無澄清。

④完全不澄清變成默認；再加上本懲處，社會將誤認為原

告「真的有報載行為」。

⑤新華報導仍持續誣蔑，原告名譽及人格持續同受侵害。

⑥若懲處能撤銷，原告恢復表現自由，能溫和理性的設法澄清（臺中市政府地政局都說並無報載行為），能恢復名譽及人格。吳主任的名譽也能稍稍回復。

⑸本懲處將剝奪原告服公職權、工作權、財產權：

①臺中市政府地政局分3次令被告懲處，合計共2大過1申誡（109年2月17日、109年3月26日各令1大過及本次申誡），正足使原告列丁等免職，剝奪原告服公職權，進而對工作權、退休金、財產權全面剝奪。

②若懲處能撤銷，原告可免於服公職權、工作權、財產權被剝奪。

⑹本懲處間接剝奪原告家屬就自辦重劃提起異議的權利：

①原告及家屬就自辦重劃不法，提起抗爭。臺中市政府地政局與新華報導的強烈壓制（2個大過都直接針對抗爭行為），已使原告及家屬產生恐懼，對「法治」喪失信心，對爭取合法權益產生畏懼。

②若懲處能撤銷，原告及家屬能對法治恢復信心，能以理智的方法面對重劃爭議。

2.本案爭執焦點在於，憲法第11條、第23條對於過去被認為特別權力關係下的公務員是否適用：

⑴司法院釋字第653號解釋大法官許宗力協同意見書第8頁第10行標題：四、從釋字第298號解釋的「重大影響說」到本號解釋對特別權力關係的全面揚棄。內容清楚表達特別權力關係對於所有的領域都「全面揚棄」；另第11頁第3行起：「且特別權力關係的傳統適用領域仍有法律保留原則的適用，於當今也幾已蔚為通說」。因此，憲法第23條

是最基本的「國民主權理念」，以特別權力關係跳脫法律保留原則，從來都是非法。

⑵司法院釋字第756號解釋大法官湯德宗、林俊益部分協同意見書開宗明義即謂：「本（釋字第756號）解釋與同日公布的釋字第755號解釋，分別從實體及程序兩方面，正式宣告『特別權力關係』理論在我國從此走入歷史。」

⑶司法院釋字第785號解釋解釋理由書第1項第3段：「公務人員與國家間雖具有公法上職務關係，但其作為基本權主體之身分與一般人民並無不同」說明公務人員與國家間不具特別權力關係。

⑷更有司法院釋字第684、707、736、755、784號等解釋文涉及到傳統特別權力關係領域。而每份解釋文，都特別強調「法律保留」的法治國原則。

⑸法律解釋的基本原則「相同的事務，相同的處理」。受刑人要比其他國民受到較大的限制。故於受刑人尚受保護的基本權，其他領域國民自當亦受保護。司法院釋字第756號解釋理由書第3項第2段全段「又人民之表現自由涉及人性尊嚴……為憲法保障之重要自由權利……且其與監獄信譽部分，均尚難謂係重要公益……」類推適用到行政機關「公務人員表現自由為憲法保障之重要自由權利，機關聲譽尚難謂係重要公益，以機關聲譽剝奪言論自由違反憲法第11、23條保障表現自由、比例原則、法律保留原則。」道理上說：國家機關能夠承受批評，並可因批評而進步。憲法位階的表現自由，高於國家機關信譽、令譽、名譽、聲譽。甚至，若法律以機關信譽、聲譽剝奪表現自由，那也是完全不符合比例原則的。

⑹綜合全部解釋文整體觀之，非常清楚：

①「特別權力關係」已全面揚棄；法律保留於各領域國民都適用。

②司法院釋字第756號解釋於受刑人表現自由的維護，公務員當然類推適用。必須依憲法第23條才能限制表現自由。

③國家機關能夠承受批評，並可因批評而進步。憲法位階的表現自由，高於國家機關信譽、令譽、名譽、聲譽。

⑺以下的論述，皆是立於這樣的基礎上。

3.剝奪原告「上網回應新華報導」，是否有遵循憲法第23條：

⑴懲處不論輕重，即有限制屬官「該行為不得作」之意旨；即有禁止屬官再從事該行為之效果。於本訴標的懲處內涵，即有「禁止上網回應，受誣蔑亦同」之意旨；即有限制原告提出澄清，提出澄清加重處罰之意旨；即有剝奪表現自由的效果。

⑵惟，懲處原告剝奪表現自由完全沒有法依據。或說「扭曲法規」更為適切。

⑶再申訴決定理由提列到的法規如下，並分析之：

①「臺中市獎懲處理要點」第5點第3款第1目「懈怠職務或處事失當，情節輕微」：憲法第108條第1項第11款規定「中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障」是中央立法事項。惟，「臺中市獎懲處理要點」只屬於「地方」的「職權命令」。故不能單以「臺中市獎懲處理要點」剝奪憲法第11條表現自由。必須以其他法規為構成要件，也就是「若違反其他法規，則處事失當」。應先舉出「違反其他法規」才能懲處。被告及決定書似也採此見解，所以是論以「違反公務員服務法第4條第2項」，再決定以「臺中市獎懲處理要點」第5點第3款第1目

申誡1次。惟被告一直沒有舉出「有關職務」這個要件。引用該法條，卻欠缺它的構成要件，根本就不能適用該法條，原告根本就沒有違反該法條。既找不到原告違反法規要件，率論以處事失當是權力濫用，率懲處申誡1次會侵害「表現自由」並進而侵害其他自由權利。

②公務員服務法第4條第2項「公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。」，從文意上就非常清楚，必須有「有關職務」這個要件。原告上網回應是為了化解誤會維護公務人員形象，沒有對他人造成傷害，符合憲法保護表現自由的目的。臺中市政府地政局與新華報導交情匪淺，新華報導的行為，不應由原告負責。原告應受的限制就是「有關職務」這個部分。被告、決定書，都沒有提過「職務」這個要件。過程中原告一再請求指出「職務」或就「職務」這要件論述，但被告、決定書都迴避「職務」，都避而不談。明明知道沒有「有關職務」這個要件，卻仍強加懲處。司法院解釋非常清楚「特別權力關係」已全面揚棄。懲處屬官應遵循憲法第23條法律保留。既然上網內容欠缺「有關職務」這個要件，原告就沒有觸犯公務員服務法第4條第2項。

③公務員服務法第5條「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩及冶遊、賭博、吸食煙毒等足以損失名譽之行為」：難道被告、決定書，將「上網回應」行使憲法第11條的表現自由，曲解為違反公務員服務法第5條，實在太歧異太扭曲了。條文中雖使用「等」字，那是必須相當於「奢侈放蕩及冶遊、賭博、吸食煙毒」程度的行為才屬之。原告「上網回應」行使憲

法第11條的表現自由，再怎麼說也完全不相當。再退萬步說，若本條存有以「損失名譽」為剝奪「表現自由」的意旨，那依司法院釋字第756解釋也應立即失其效力。解釋法律自當盡量避免做成違憲解釋，所以應該解為，「上網回應」行使憲法第11條表現自由的高格行為，並不會損失名譽；該高格行為與「奢侈放蕩及冶遊、賭博、吸食煙毒」並不相當。因此，原告沒有觸犯公務員服務法第5條。

⑷綜上提列到的法規，要剝奪表現自由，必須上網內容存在「有關職務」才符合憲法第23條法律保留。雖然原告一再主張，被告及決定書裝聾作啞，引用公務員服務法第4條第2項卻抹去「有關職務」的構成要件，違反法律優越原則；欠缺法依據而懲處，並產生剝奪表現自由，更進而造成其他權利侵害的效果，違反法律保留原則。

⑸決定書自行創造了新的法規範：「仍不應發表逾越職務分際之言論（決定書第3頁第21行）」、「足使不特定民眾對清水地政事務所生負面印象或誤解，有損該所及該所公務人員之聲譽，已違反前揭規定（決定書第4頁第5行）」：

①決定書弄錯了。上網所指的長官是指臺中市政府地政局，並非被告。徵收、重劃都是臺中市政府地政局業務，此次的懲處也是臺中市政府地政局密令指示，被告只是奉命行事而已。

②決定書不能自創「仍不應發表逾越職務分際之言論」的法規，決定書如果自創法規違反憲法第23條。

③決定書也不能扭曲解釋，不能違反論理法則：或許決定書是將「逾越職務分際」當成「有關職務」，那可是很

歧異的解釋。「有關職務」與「逾越職務分際」完全相反。「有關職務」是屬職務範圍內；「逾越職務」是屬職務範圍外，是與職務無關的部分。法條規定「不得任意發表有關職務之談話」。決定書卻找了一些與職務無關的談話，然後說：「逾越職務分際、有損聲譽，也可以適用該條」這樣適用法條，已經是指鹿為馬了；用扭曲法條來剝奪表現自由等基本權，完全違背法律優越、法律保留的原則了。以「有損該所及該所公務人員之聲譽」為來剝奪「表現自由」不但違反法律保留，更直接牴觸司法院釋字第756號解釋。行政機關能承受批評，並可因批評而進步。若因原告提出批評而進行檢討「是否有地政局同仁勾結新華報導，洩漏個資、洩漏重劃的過程資料？」對於公務機密的保護，行政的合理運作，更有幫助。臺中市政府地政局剛對原告「提府記2大過」，結果都還沒下來，新華報導馬上公開報導。保訓會不知臺中市政府地政局資料外洩非常嚴重，卻借口「逾越職務分際」懲處，足見法律保留原則具高度重要。「上網回應」完全在行使表現自由的範圍內，符合司法院釋字第756號解釋；輕微理性批評沒有逾越分際問題。

④決定書自行創設或扭曲解釋為「逾越職務分際」、「有損……聲譽」用來剝奪表現自由，嚴重違反憲法第11、23條，並與司法院解釋文，尤其是司法院釋字第756號解釋嚴重牴觸。

4.若非「特別權力關係」已全面揚棄，今天無法提出本訴；既能提出本訴，是「特別權力關係」已全面揚棄。但在「特別權力關係」已全面揚棄的今天，被告及決定書就牴觸了眾多法規：

⑴既找不到違反的法規，率論以處事失當而懲處申誡1次，違反法律保留原則。

⑵引用公務員服務法第4條第2項，卻舉不出上網內容有「有關職務」，進而就抹去「有關職務」要件，違反法律優越原則。

⑶將「上網回應」行使憲法第11條表現自由的高格行為，當成「奢侈放蕩及冶遊、賭博、吸食煙毒」的低格行為，再扭曲為損失名譽之行為，是曲解法律。

⑷創設「逾越職務分際」、「有損……聲譽」而剝奪表現自由，嚴重違反憲法第11條、第23條，並與司法院解釋文，尤其是司法院釋字第756號解釋嚴重牴觸。

5.原告對於事實補充如下：

⑴原告從未接獲「禁止上網回應新華報導」的命令：臺中市政府地政局命令被告懲處原告，理由是「違反上官命令」，被告幫忙解釋「臺中市政府地政局未提明確紀錄」。被告的說法並不恰當，事實上是完全沒有命令。口頭命令有口頭命令的外型，長官可以兇惡的下達；如果以溫和的口氣要表明這是命令。唐專委以溫和的口氣再加上「建議」兩個字，原告如何得知這是禁止命令？原告若知禁止命令，應對態度自有不同，至少可以向長官陳明基本權受到的侵害，請求長官「利益衡平」，或與長官共同篩選適當字句兼顧各方利益。但當時完全無從得知禁止命令。唐專委表意不明確。被告是在臺中市政府地政局的命令、脅迫（主任降調）下進行，傾全力尋找對原告不利的理由，難免偏頗。

⑵被告懲處的理由與保訓會決定的理由並不相同：被告懲處的理由是「使得該電子報再針對原告回應內容後續質問及

負面報導」；保訓會的理由是「仍然不應發表逾越職務分際之言論」。兩者並不相同。

⑶原告未有涉「職務」之言詞：被告所提涉「職務」之言詞，被告談到「初審、研考」等工作名稱、「工作都非常忙碌」等忙碌的狀態，及對臺中市政府地政局長官偏袒的懷疑言詞，都不是「公務職責言論」，所以並不是「涉『職務』之言詞」。

⑷原告最維護機關名譽：原告積極維護機關及機關公務人員名譽的部分都未被注意到，最重要的2句：「拙與主任國中同校同學，小時候不認識，數十年未謀面；拙與許多長官亦有同鄉之誼（同為臺中市人），這樣就推論『因此有恃無恐，目中無人？』簡直惡意抹黑！」（乙證1之附件頁碼第7頁第13行起）以及「從主任的回答可以看出來，稱『同學』只是領導的技巧，領導者的防範心完全存在，拙沒有機會受到特別的優待，沒有機會取得特別親密關係，兩人不曾在上班以外時間碰頭。」（乙證1之附件頁碼第8頁倒數第12行）這兩句話絕對是積極維護機關及機關公務人員名譽。剝奪這樣的上網回應，恐怕是臺中市政府地政局不愛護機關及機關公務人員名譽吧。

⑸新華報導偏袒重劃公司：該報第二次報導充分暴露出偏袒重劃公司，「據了解，黃國峰為私人……不僅困擾同仁、也為難了長官」（乙證1之附件頁碼第9頁倒數第8行至附件頁碼第10頁第4行）。依法提出抗爭並無道德瑕疵。但這兩段充分顯示該報導沒有是非，完全偏袒重劃公司，不尊重基本人權，企圖切斷親屬間互相協力的關係。

⑹臺中市政府地政局洩漏個資：同樣前述這兩段也充分顯示「臺中市政府地政局洩漏個資」，裡面有太多資料，只有

臺中市政府地政局重劃科及再上級長官才知道。因此原告懷疑臺中市政府地政局洩漏個資。如果是的話，那麼臺中市政府地政局偏袒新華報導、新華報導偏袒重劃公司，公平正義蕩然無存了。

⑺所有懲處不涉及個人品行：臺中市政府地政局命令被告懲處原告計有1個申誡加兩個大過，兩個大過被臺中市政府退回後，又提升為兩大過免職，又經同事情義相挺，再改為1大過。原告強調所有懲處不涉及個人品行，涉及的都是法律見解（公務員的言論自由問題、文書修改權限、誣告誣陷的「誣」字解釋等）。臺中市政府地政局也說「並無報載行為」。因為同事情義相挺，目前改進行1大過的程序中，因此原告不再主張侵害工作權。

6.原告未有涉「職務」之言詞。公務員服務法第4條第2項規定，不得發表有關職務之談話。所謂職務當然是指「職權職責範圍之內」。被告提到的相關言詞，與「職權職責」顯然沒有關係。「有關職務」的解釋不能無限擴張，否則服務民眾時回答問題都會發生困難，不應任由長官隨興解釋就來懲處。

7.被告受命臺中市政府地政局對原告懲處。然而原告既沒有違反上級命令，又沒有有關職務言論。被告顯然走向「超法規紀律處分」，也因此保訓會協助提列一籃子法規，有公務員服務法第4條、第5條、第22條及「臺中市獎懲處理要點」第5點。保訓會也將處分的核心理由從「有關職務」，移轉到「逾越職務分際」「仍然不應發表逾越職務分際之言論」，並列出具批評性的回應言論，故謂「超法規紀律處分」。在特別權力關係全面揚棄的今天，超法規紀律處分理應全面廢棄。「超法規紀律處分」應該利益衡平，縱使當年採特別權

力關係亦然，以避免濫用權勢殘害異己圖謀私利，致扭曲機關設立目的。尤其本案，新華報導偏袒重劃公司，臺中市政府地政局偏袒新華報導，被告服從臺中市政府地政局，公平正義的外形已失，利益衡平已經是是非正義的最後防線了。

8.被告懲處的理由與保訓會決定的理由並不相同。保訓會就被告主張的理由，未置可否。但兩種理由同樣涉及到「言論自由」及「機關名譽」兩種不同的公共利益，熟輕熟重？僅將兩種理由分別利益衡平。

⑴利益衡平-就被告懲處的理由：

①被告懲處的重點是「使得該電子報再針對原告回應內容後續質問及負面報導」（被告109年11月30日行政訴訟答辯狀第2頁第2行）。也就是說，雖然原告的澄清內容正確，且兼有維護機關名譽的效果；但因該電子報有後續負面報導，即認定該負面報導為原告所誘發，就要因此受處罰。

②被告認為「後續負面報導為原告所誘發」某種程度已經被推翻了。新華報導109年7月30日刊載「……『詭異』的人事異動」，縱然原告長期沒有上網回應，新華報導仍持續的負面報導。足證被告認為「原告所誘發」是錯誤的。

③更重要的是「利益衡平」。原告沒有權利、能力控制新華報導。因此，被告以不可預料的第三人行為來懲處，實具有完全剝奪原告言論自由的效果。又因為被告明知新華報導正在污衊中，更有意產生侵害原告的人格、名譽等等效果。

④被告剝奪原告言論自由、人格權、名譽權等等；所要保護的則是機關的名譽。這兩者之『利益衡平』如下：司

法院釋字第756號解釋理由書第3項第2段全段「又人民之表現自由涉及人性尊嚴……為憲法保障之重要自由權利……且其與監獄信譽部分，均尚難謂係重要公益……」。其意旨闡明了，表現自由是憲法位階，所以是重要公益；機關名譽還不是憲法位階，還達不到重要公益。因此，為保護次要公益「機關名譽」；竟然懲處、剝奪重要公益「言論自由」，通不過利益衡平。言論自由、人格權、名譽權都是憲法位階的重要公益。被告懲處的理由通不過利益衡平。

⑵利益衡平-就保訓會的決定理由：

①其實再申訴決定書也沒有給被告主張的理由背書，再申訴決定書是採用未置可否的態度。但再申訴決定書未置可否的態度最後又維持申誡的效果，造成原告無法將「沒有在上班時間從事報載行為」公諸於世。因此，再申訴決定書仍然是原告言論自由、人格權、名譽權等等被剝奪的幫兇。惟以下僅就再申訴決定書另行提出的理由進行利益衡平。

②再申訴決定書主張的理由在其第3頁第20行至第4頁第7行，重點在第3頁第21行「仍然不應發表逾越職務分際之言論」、第4頁第5行「足使不特定民眾對清水地政所生負面印象或誤解，有損該所及該所公務人員之聲譽」再申訴決定書似乎並非全面性的否定原告的言論自由，而是指原告不能提出批評性的言論。再申訴決定書認為「批評性的言論逾越職務分際，有損該所及該所公務人員之聲譽」。

③再申訴決定書剝奪原告提出批評性言論的自由；所要保護的是機關及機關公務員的名譽。這兩者之「利益衡平

」如下：

④因為批評性言論就屬於表現自由。若以上述司法院釋字第756號解釋理由書第3項第2段全段之意旨：尚未到達憲法位階的機關及機關公務員的名譽，遇到憲法位階的表現自由，應該退讓。不應該為機關及機關公務員的名譽而禁止批評性言論。

⑤這部分的利益衡平，不但可以引用大法官會議解釋。原告並提出更細緻的學術見解如下：

A.公務員言論自由與紀律處分之衡平上，應先分析：公務職責言論，不在保障的範圍。在公共議題的辯論中，錯誤是無可避免的，也因此錯誤亦受保障，除非有實質惡意。如果公務員居於公民身分，發表屬於公共議題之言論，紀律處分即應進行利益衡平。也就是政府雇主必須提出抗衡性利益，來支持其對公務員所為的紀律處分。所謂抗衡性利益：「在憲法所定的權利範圍之內，為促進重大或實質的公共利益，且其限制並未逾越促進公共利益所必要之程度，則具有正當理由。」抗衡性利益應由政府雇主提出，目前臺中市政府地政局、被告、保訓會都沒有提出。抗衡性利益沒有提出，紀律處分就不合法。

B.再申訴決定書第3頁第20行至第4頁第7行所列原告的批評性的言論，完整內容如下：「這次對拙媒體攻擊的『台端』包括了那些人，有媒體人嗎？有易豐營造的人嗎？有重劃區面積剛剛好49平方公尺的這群人嗎？有偉大的『長官』嗎？有黑道嗎？拙不知道，沒有辦法知道。但心中十分懷疑，『長官』站在台端那邊。長官您要打壓，實在不必拿媒體當借口，反正您官

大！豐原區大湳自辦市地重劃的『異議』案件，是私人爭執。巧妙利用長官的管理權，結合媒體、重劃公司來壓迫，這才是不道德、觀感不佳！長官正阻止拙當老丈人的訴訟代理人。領了基層公務員薪水，就喪失基本人權了嗎？就不能照顧家屬了嗎？就不能爭訟、異議、主張權利了嗎？這麼大的力量打壓一名小課員，不自覺可恥嗎？偉大的土地政策，今天收我家，明天收你家；偉大的公務體系，今天欺負我，明天欺負你。當然，後台硬的不必承受這種痛苦，因為馬路會轉彎。」

C.最後一句「馬路會轉彎」指豐科路的徵收，來到正隆紙廠就轉了個大彎避開紙廠。

⑥上列上網回應的時候，懲處上網回應還沒有開始（還不知道臺中市政府地政局這麼極端偏袒新華報導）。提出的原因是感受到「豐科路的徵收不公、個人個資外洩等等」，因此懷疑臺中市政府地政局處事不公，偏袒財團、重劃公司、媒體等。不論徵收馬路刻意的轉彎、臺中市政府地政局有意無意的將個資外洩、臺中市政府地政局是否偏袒財團或重劃公司或媒體等，這部分的討論都是公共議題。原告還特別說到「但心中十分懷疑，『長官』站在台端那邊。」充分的把『懷疑』表示清楚，提供閱讀者思考判斷，避免閱讀讀者不思考就直接吸收。這樣的書寫連「錯誤」都說不上，純粹只是公共議題的討論，提供大家再思考的空間，連損害機關名譽都不會直接發生。

⑦美國聯邦法院判決指出：公共議題的討論應不受拘束、活絡、完全開放，且得包括激烈、尖銳的批評，錯誤的

言論，亦須加以保護。讓意見表達自由擁有賴於生存所需的呼吸空間。批評公共政策及執行的言論，也必須給予相當的保護。另外，公務員若非擔任機密、政策制定或公共接觸工作，則該公務員私人言論，對機關成功履行職責的危險性，非常微小。

⑧原告確有積極討論公共議題，也帶有輕微的批評性，雖確信「錯誤亦須加以保護」，仍盡量避免錯誤。原告對於公共議題的討論，相對的是謹慎小心的。而且原告只是小課員，並非擔任機密、政策制定或公共接觸工作。原告的言論對同仁間工作合作、機關成功履行職責，絲毫不生影響。不當影響同仁關係的，似乎僅存在臺中市政府地政局（竟因原告同校同學關係而將前主任降調，前主任可是服務禮貌全臺中市第一名的）。

⑨「只有表現自由不受箝制，才能有效地揭露政府的欺騙手段。」這樣的民主國思維下，利益衡平的結論應該是：原告提出批評性言論的自由，遠高於機關及機關公務員的聲譽。甚至，原告的言論根本就沒有影響到機關及機關公務員的名譽。

⑩不論是引用大法官會議解釋或學術見解，角度不同結論相同，原告言論自由，提出批評性言論的自由，為重要公益，不能因層次較低的機關名譽受損而受剝奪。更何況臺中市政府地政局、被告、保訓會完全沒有提出抗衡性利益，紀律處分完全不合法。

9.綜上所陳，原告沒有違反任何法規。原告提出批評性言論的自由，顯然高於機關及機關公務員的名譽，更何況被告還逼迫原告持續受新華報導誣蔑。原告的言論，完全沒有對機關成功履行職責產生危險性。本案申誡1次懲處之原處分、維

持申誡1次之申訴決定、再申訴決定，其認事用法顯有違誤等語。

㈡聲明：再申訴決定、申訴決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.公務員服務法第4條第2項規定，公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。審視原告以個人名義回應新華報導電子報，內容多處出現涉及公務員職務及身分相關之言詞，諸如「公務員協助民眾代辦陳情案，『屬於應褒獎事項』，來文竟批評為『公務私辦，公器私用』，寫得不明不白，不知所云。」「拙接辦地所交辦案，自當使用公器；另，拙曾協助自己的親友處理案件，但未收費，也未使用公器。」「初審、研考工作都非常忙綠，請鄭杰先生調查了解一下，同事私下說，研考就是一邊做一邊哭（台語）。」「這次對拙媒體攻擊的『台端』包括了那些人，……有偉大的『長官』嗎？……拙不知道，沒有辦法知道。但心中十分懷疑，『長官』站在台端那邊。長官您要打壓，實在不必拿媒體當借（藉）口，反正您官大！」「……巧妙利用長官的管理權結合媒體、重劃公司來壓迫，這才是不道德、觀感不佳！長官正阻止拙當老丈人的訴訟代理人。領了基層公務員薪水，就喪失基本人權了嗎……偉大的公務體系，今天欺負我，明天欺負你。當然，後台硬的不必承受這種痛苦，因為馬路會轉彎。」等言詞，雖原告指稱係以澄清事實為目的回應報導，但未經被告長官同意，其回應內容造成原告與該媒體間進一步爭論，引發讀者更多疑慮，更加深對被告負面觀感。原告上網回應之言論足使不特定民眾對被告產生負面印象或誤解，已實質損及被告與被告公務人員

之聲譽，被告依「臺中市獎懲處理要點」第5點第3款第1目事由，核予原告申誡1次處分洵屬於法有據。

2.憲法第11條保障人民有言論、講學、著作及出版之自由。同法第23條規定，以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。憲法保障人民言論自由，但人民之言論自由非指絕對自由，仍應符合憲法所規定之自由民主憲政秩序，受有一定界線。在平等原則的保障下，不因公務員身分關係，其言論自由受到全面限制，惟公務員如因執行公共任務，對外所發表之言論與職務具關聯性，非基於個人事務立場，而屬機關對外宣達之行為，因其法律效果歸屬於機關，自應受公務員服務法第4條第2項規範；若非基於職務發表之言論，公務員言論仍應受職務忠誠的限制，身為國家公權力的執行者，係為服務全體國民之公僕，其聲譽應為公務員致力維護之價值。公務員發表個人言論，本身言行自不得減損公務員可受信賴之形象，應積極維護公務員之職業規範及其價值，不得發表逾越職務分際之言論，以避免人民對機關及公務員產生疑慮與不信任。原告回應該電子報之內容，被告經審視確已影響機關聲譽，自應受公務員服務法規範。

3.按公務人員考績法第6條第3項第4款規定：「除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有左列情形之一者，不得考列丁等：……四、品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者」；同法第12條第3項第5款規定：「非有左列情形之一者，不得為一次記二大過處分：……五、圖謀不法利益或言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽，有確實證據者。」由上開規定可知，對

於政府及公務人員聲譽的保護，公務員並不能以絕對的言論自由為主張任意妄為，若公務員對於機關行為或相關事項任意發表不當言論，進而損害其聲譽，即應受公務員服務法及公務人員考績法相關規範。原告未經被告同意，擅自多次回應新華報導電子報，使讀者及大眾對被告及其人員產生疑慮與負面印象，已實質損及政府機關與公務員之聲譽，實屬不當行為，惟考量原告係基於澄清目的而私自發表言論，行為動機尚非重大惡意，爰核予較輕微之申誡1次處分，以符比例原則。

4.依公務人員考績法第12條規定略以，公務人員平時考核獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、記大過。於年終考績時，併計成績增減總分；平時考核獎懲得互相抵銷。另依同法第13條規定，平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。查原告108年度經被告核定平時考核獎勵為嘉獎2次、懲處為申誡1次，該年度經平時考核獎懲互相抵銷後，由其單位主管就原告工作、操行、學識、才能項目綜覈評考108年度年終考績，本懲處案尚無原告所提訴狀理由中剝奪服公職、工作權及財產權之法律效果。

5.另原告所提臺中市政府地政局109年2月17日中市地政字第10900005249號函及109年3月26日中市地政字第1090010799號函，係原告因家人參與臺中市自辦市地重劃爭議，於108年間向臺灣臺中地方檢察署告發及監察院陳情臺中市政府地政局人員涉偽造文書之行為，臺中市政府地政局建請被告就該等行為分別核予1大過處分，現仍於審議階段，行政懲處結果尚未有定論。上開臺中市政府地政局109年2月17日函及109年3月26函所追究之行為與本案原告擅自多次回應新華報導電子報係屬不同行為，不應併為起訴撤銷本案申誡處分之理

由之一。

6.綜上所述，本件原告之訴為無理由等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠原處分有無剝奪原告憲法第11條規定之表現自由？

㈡原告回應新華報導電子報內容是否已影響被告聲譽？是否該當公務員服務法第4條第2項及「臺中市獎懲處理要點」第5點第3款第1目規定要件？被告以原處分核予原告申誡1次懲處，是否適法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

原告係被告第四課課員，108年10月18日新華報導電子報（中部區域性媒體）於網頁刊登「《讀者投書》地所官員涉嫌在上班時間代人辦理案件」新聞，內文指涉原告疑有不當行為等事項，嗣臺中市政府地政局唐仁棣專門委員於同年月日上午11時至被告處所與原告進行會談，並口頭告知其不要回應上開報導。惟原告於被告與臺中市政府地政局調查上開報導所控事項之際，自108年10月19日起即多次以個人名義上網回應該報導，使得該電子報再針對原告回應內容後續質問及負面報導。臺中市政府地政局以108年11月12日中市地政字第1080039733號函請被告檢討原告相關行政違失責任。經被告召開108年甄審考績委員會第5次會議審議，請原告提出書面說明及列席陳述意見，審查認定原告確實多次上網留言回應相關報導，處事失當，該留言內容確已造成機關及公務員聲譽負面影響，情節輕微，違反公務員服務法第4條第2項規定，決議依「臺中市獎懲處理要點」第5點第3款第1目規定，核予其申誡1次之懲處。被告遂以原處分核予原告申誡1

次之行政懲處。原告不服，於109年1月13日提起申訴，經被告以109年2月12日清地人字第1090001283號函復維持原懲處（即申訴決定）。原告仍不服申訴決定，於109年3月4日向保訓會提起再申訴，經保訓會以109年7月21日109公申決字第000182號再申訴決定駁回。原告不服，於是提起本件行政訴訟。上開事實，除前列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並分別有如附表所示各項資料可查（甲證1至6；乙證1至6；丁證1。本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡原處分有無剝奪原告憲法第11條規定之表現自由？

1.應適用的法令：

⑴憲法第11條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

⑵公務員服務法第4條第2項規定：「公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。」

⑶公務人員考績法第6條第3項第4款規定：「除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有左列情形之一者，不得考列丁等：……四、品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者。」

2.憲法第11條規定雖保障人民言論自由，但人民之言論自由非指絕對自由，仍應符合憲法所規定之自由民主憲政秩序，而有一定界線。在平等原則的保障下，不因公務員身分關係，其言論自由受到全面限制，惟公務員如因執行公共任務，對外所發表之言論與職務具關聯性，非基於個人事務立場，而屬機關對外宣達之行為，因其法律效果歸屬於機關，自應受

公務員服務法第4條第2項規範；若非基於職務發表之言論，公務員言論仍應受職務忠誠的限制，身為國家公權力的執行者，係為服務全體國民之公僕，其聲譽應為公務員致力維護之價值。公務員發表個人言論，本身言行自不得減損公務員可受信賴之形象，而公務員未得長官許可，亦不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話或逾越職務分際之言論，應積極維護公務員之職業規範及其價值，不得發表逾越職務分際之言論，以避免人民對機關及公務員產生疑慮、與不信任。

3.又按公務人員考績法第6條第3項第4款規定可知，對於政府及公務人員聲譽的保護，公務員並不能以絕對的言論自由為主張任意妄為，若公務員對於機關行為或相關事項任意發表不當言論，進而損害其聲譽，即應受公務員服務法及公務人員考績法相關規範。

4.是以，原告雖然獲有憲法第11條之言論自由，然其言論若涉及損害被告之信譽，依憲法第23條規定，仍受有限制。因原告為公務人員，自應受公務員服務法及公務人員考績法之相關規範。原告主張原處分剝奪原告憲法第11條規定之表現自由等云，並無可採。

㈡原告回應新華報導電子報內容是否已影響被告聲譽？是否該當公務員服務法第4條第2項及「臺中市獎懲處理要點」第5點第3款第1目規定要件？被告以原處分核予原告申誡1次之懲處，是否適法？

1.應適用的法令：

⑴公務員服務法第4條第2項規定：「公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。」第5條規定：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有

驕恣貪惰，奢侈放蕩及冶遊、賭博、吸食煙毒等足以損失名譽之行為。」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；其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。」

⑵「臺中市獎懲處理要點」第5點第3款第1目規定：「各機關對於公務人員之平時獎懲，應分別視其參與情形、貢獻程度，以及行為動機、所生損害等事項，依下列標準核予嘉獎、記功、申誡、記過，並得視事實發生之原因、動機及影響程度，核予1次或2次之獎懲：……㈢有下列情形之一者，申誡：1.懈怠職務或處事失當，情節輕微。……」。

2.原告自108年10月19日起多次以個人名義上網回應新華報導電子報，其內容有：「公務員協助民眾代辦陳情案，『屬於應褒獎事項』，來文竟批評為『公務私辦，公器私用』，寫得不明不白，不知所云。」、「拙接辦地所交辦案，自當使用公器；另，拙曾協助自己的親友處理案件，但未收費，也未使用公器。……」、「……請稱呼『課員』，不是『官員』，對於最基層的公務員稱官員，並不適當。」（乙證1，本院卷第56頁至第57頁）、「初審、研考工作都非常忙碌，請鄭杰先生調查了解一下，同事私下說，研考就是一邊做一邊哭（台語）。……」（乙證1，本院卷第59頁）、「這次對拙媒體攻擊的『台端』包括了那些人，……有偉大的『長官』嗎？……拙不知道，沒有辦法知道。但心中十分懷疑，『長官』站在台端那邊。長官您要打壓，實在不必拿媒體當借（藉）口，反正您官大！」（乙證1，本院卷第61頁）、「……巧妙利用長官的管理結合媒體、重劃公司來壓迫，這才是不道德、觀感不佳！長官正阻止拙當老丈人的訴訟代理

人。領了基層公務員薪水，就喪失基本人員了嗎？……偉大的公務體系，今天欺負我，明天欺負你。當然，後台硬的不必承受這種痛苦，因為馬路會轉彎。」（乙證1，本院卷第61頁至第62頁）等語。以致該報後續又針對其回應內容刊登後續回應及負面報導（乙證1，本院卷第63頁至第75頁）。

3.雖原告指稱係以澄清事實為目的回應報導，但未經被告長官同意，其回應內容造成原告與該媒體間進一步爭論，引發讀者更多疑慮，更加深對被告負面觀感。原告上網回應之言論足使不特定民眾對被告產生負面印象或誤解，已實質損及被告與被告公務人員之聲譽，被告依「臺中市獎懲處理要點」第5點第3款第1目事由，核予原告申誡1次處分，洵屬於法有據。原告主張其有言論自由，機關之聲譽不能凌駕其上；原處分於法無據等云，亦非可採。

㈣至原告另主張懲處事實未經詳實調查或認定有誤，且未予其充分之說明機會云云。經查本件懲處事實業經中市地政局及清水地政所調查，又該所已於調查程序、108年12月12日考績會會議，給予再申訴人陳述意見之機會。此有清水地政所108年10月18日檢討「新華報導《讀者投書》地所官員涉嫌在上班時間代人辦理案件」會議紀錄、108年12月12日考績會會議紀錄（本院卷第79頁至第82頁）及該所人事室108年10月22日簽（本院卷第77頁至第78頁）等影本資料附卷可稽。是系爭懲處無懲處事實未經詳實調查或認定有誤及未予充分說明之情事，原告此部分主張尚非可採。

㈤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，併此敘明。

六、結論：原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原

告訴請撤銷為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　110　年　　3　　月　　25　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　陳　文　燦

法　官　莊　金　昌

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
（一）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。

（二）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（一）、（二）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（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　110　年　　3　　月　　25　　日

書記官　許　騰　云

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	保訓會109年7月21日109公申決字第000182號再申訴決定書影本	臺中地院卷	23-27
甲證2	被告108年12月20日清地人字第1080012677號令影本（	臺中地院卷	29

（續上頁）

	即原處分）（同乙證3）		
甲證3	被告109年2月12日清地人字第0000000000號函影本（即申訴決定）（同乙證6）	臺中地院卷	31-32
甲證4	保訓會109年7月24日公地保字第1090002230號函影本	臺中地院卷	33
甲證5	新華報導109年7月30日刊載	臺中地院卷	35
甲證6	臺中市政府地政局108年11月12日中市地政字第1080039733號函影本	臺中地院卷	37-38
甲證7	原告再申訴書補充書影本	臺中地院卷	39-41
乙證1	新華報導電子報報導及原告回應媒體內容	本院卷	55-75
乙證2	被告考績委員會108年第5次會議紀錄及相關簽陳影本	本院卷	77-95
乙證3	被告108年12月20日清地人字第1080012677號令（即原處分）及送達紀錄影本（同	本院卷	97-98

（續上頁）

	甲證2）		
乙證4	原告109年1月13日申訴書影本	本院卷	99-105
乙證5	被告考績委員會109年第2次會議紀錄及相關簽陳影本	本院卷	107-114
乙證6	被告109年2月12日清地人字第0000000000號函（即申訴決定）及送達紀錄影本（同甲證3）	本院卷	115-117
乙證7	被告109年3月23日清地人字第0000000000號再申訴答復書及送達紀錄影本	本院卷	119-139
乙證8	被告109年4月16日清地人字第0000000000號再申訴補充答復函及送達紀錄影本	本院卷	141-155
乙證9	臺中市政府地政局109年2月17日中市地政字第0000000049號函及109年3月26日中市地政字第1090010799號函影本	本院卷	157-158

（續上頁）

乙證10	臺中市政府及所屬各機關學校公務人員平時獎懲案件處理要點（106年10月30日修正）	本院卷	199-208
丁證1	原告再申訴書	再申訴卷	208-216