高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
114年度訴字第412號
民國115年8月27日辯論終結

原　　告　顏嘉辰
被　　告　臺南市政府教育局

代　表　人　鄭新輝
訴訟代理人　李育禹　　律師
　　曾靖雯　　律師

上列當事人間考績事件，原告不服教育部中華民國114年9月19日臺教法（三）字第1140046285號函檢附該部中央教師申訴評議委員會114年9月15日再申訴評議書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原處分、申訴決定及再申訴決定均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告為臺南市立第四幼兒園（下稱第四幼兒園）園長，其因有辦理新建園舍工程採購案，疏未注意承辦人員於決標前將底價載明於電子公文中，且未將公文列密，致洩漏採購底價而受申誡1次之行政違失，原告112學年度年終成績考核，經被告於113年8月19日召開臺南市所屬各級學校校長成績考核小組（下稱校長考核小組）會議，決議依公立高級中等以下學校校長成績考核辦法（下稱校長考核辦法）第4條第1項第2款將原告考列乙等。由被告以113年9月25日南市教人（一）字第1132113851號校長成績考核通知書（下稱原處分）予原告。原告不服，循序提起申訴及再申訴，均經駁回。原告仍表不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、縣市合併後，校長考核辦法第9條第3款規定，校長係由直轄市政府考核定之，即由臺南市政府考核。惟臺南市政府並未依行政程序法第15條第3項規定，將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。被告未完成上述公告即自行考核再簽請市長核定，程序上顯有違失。原處分有未經有權機關核定之瑕疵，於法未合，應予撤銷。原處分之核定人為被告局長鄭新輝，而次年起考核通知書核定人卻為市長黃偉哲，可見其矛盾。

2、原告並無不得考列甲等事由。原處分僅通知原告考核等次為乙等，分數為79分，未論及其評定理由，致使原告無從判斷該考核結果是否依據校長考核辦法翔實審酌，有無判斷出於錯誤之事實而為認定等，已有理由不備之瑕疵。再者，原告當年度所獲得之獎懲為申誡1次、嘉獎9次，抵銷獎懲後為嘉獎8次，等同記功2次及嘉獎2次。則校長考核小組將原告成績評定為79分，被告據此考核為乙等，容有商榷餘地。

3、原告擔任園長至今，凡事親力親為、以身作則，招生表現穩定優良，更在113學年增加5班。又興建新校舍總經費造價達2億，為全市最大公立幼兒園新建校舍案，設計監造順利以超底價方式決標，並於000年0月招生啟用。工程期間與建築師營造三方保持良好關係順利完工，且取得鑽石級綠建築，並於社區及市議會質詢時備受肯定，已可證明該工程之正向肯定遠大於僅有1次因疏失造成之申誡處分。

(二)聲明：再申訴、申訴決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、被告依校長考核辦法設置112學年度校長考核小組，分別於113年8月19日、同年月28日召開會議審議臺南市各級學校校（園）長112學年度年終成績考核，校長考核小組完成初核後經被告局長於113年8月30日覆核，並於113年9月13日簽請市長核定，故原告112學年度成績考核係由市長核定在案。

2、校長考核辦法第9條第3款規定直轄市立學校校長，由直轄市政府考核定之，係我國習見以最高行政機關代替行政主體之立法模式，其規範意義應解為直轄市、縣市公法人本身，僅在表明相關地方自治團體有考核管轄權限，而不應認其係限定直轄市政府或縣（市）政府為主管機關。且依臺南市政府組織自治條例第11條第1項第2款及第2項規定，被告為臺南市政府獨立之一級行政機關。有關臺南市轄區內市立各級學校及幼兒園校（園）長之考核，依臺南市政府團體權限及自主組織權，業經臺南市政府劃分予被告掌理。從而，被告自屬有權以自己名義作成處分，程序上應無違誤。而被告規程及分層負責明細表（甲表）亦經臺南市政府公告在案。

3、關於校（園）長年終考績之評定，係應先就受考人於考績年度內，包含執行教育政策及法令之績效、領導教職員改進教學之能力、辦理行政事務之效果、言行操守及對人處事之態度、其他個案應列入考慮之項目等項考評其各項分數，再依校長考核辦法第5條規定之各項占比綜合評定其總分數，最後依校長考核辦法第4條第1項規定，按評定總分數定其考績等第。而考績之考核，並非直接將平時考核之獎懲相互抵銷後，視受考人所受獎勵達到何種種類、多少次數，即「應」予評列甲等。因此，原告主張其於112學年度受有嘉獎9次、申誡1次，依法抵銷獎懲後為嘉獎8次云云，並無理由。

4、本件係依原告平時成績紀錄及平時考核獎懲，所作成之綜合考核評價，核無對事實認定之違誤，亦無違反一般公認之價值判斷標準及逾越權限或濫用權力之情形，原告亦無不得考列乙等以上之情形，故原處分考列原告112學年度考績為乙等並無違法之判斷瑕疵。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)被告以教育局名義作成原處分，是否符合校長考核辦法？臺南市政府有無將權限授權予教育局？

(二)被告作成原處裁量是否有瑕疵？對原告有利事項漏未斟酌？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，有被告112年9月14日南市教人（一）字第1121204997號令（再申訴卷第126頁）、113年8月19日校長考核小組112學年度第10次會議紀錄（本院卷第144至147頁）、原告之考核初評總表（本院卷第142頁）、考核評分清冊（本院卷第160頁）、原處分（本院卷第23頁）、申訴決定（本院卷第27至30頁）及再申訴決定（本院卷第31至38頁）附卷可稽，應堪認定。

(二)應適用之法令：

1、教保服務人員條例

(1)第2條：「本法所稱主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

(2)第5條：「直轄市、縣（市）主管機關掌理下列事項：一、教保服務人員自治法規之研擬或訂定。二、教保服務人員之監督、輔導、管理及在職訓練。三、其他地方性教保服務人員之相關事項。」

(3)第18條第1項：「以現職教師身分任公立幼兒園園長者，其待遇、退休、撫卹、保險、福利及其他權益相關事項，準用教師待遇條例、公立學校教職員退休資遣撫卹條例、公教人員保險法及其他相關法規有關公立國民小學校長之規定。」

2、國民教育法

(1)第2條：「本法所稱主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

(2)第26條第2項：「公立學校校長、教師應辦理成績考核；其考核小組或考核會之組成與任務、考核程序、考核等級、獎懲類別、結果之通知及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

3、校長考核辦法

(1)第4條第1項：「校長年終成績考核以100分為滿分，除第2項另有規定外，其等次及獎懲規定如下：一、甲等：80分以

上。除晉本薪或年功薪一級外，並給與1個月薪給總額之一次獎金，已支年功薪最高級者，給與2個月薪給總額之一次獎金。二、乙等：70分以上，不滿80分。除晉本薪或年功薪一級外，並給與半個月薪給總額之1次獎金，已支年功薪最高級者，給與1個半月薪給總額之1次獎金。三、丙等：60分以上，不滿70分。留支原薪級。」

(2)第5條：「校長之年終成績考核、另予成績考核，應就下列事項，綜合評定其分數，並依前條規定，定其等次：一、執行教育政策及法令之績效占25%。二、領導教職員改進教學之能力占25%。三、辦理行政事務之效果占20%。四、言行操守及對人處事之態度占20%。五、其他個案應列入考慮之項目占10%。」

(3)第9條：「校長之考核程序如下：一、國立學校校長，由教育部考核定之。二、國立大學校院附屬（設）學校校長，由各該大學校院校長考核，報教育部核定之。三、直轄市立學校校長，由直轄市政府考核定之。四、縣（市）立學校校長，由縣（市）政府考核定之。」

(4)第10條第1項第1款：「各該主管機關……，辦理所屬國民小學及國民中學校長成績考核，應組成考核委員會（以下併稱考核小組）；其任務如下：一、校長年終成績考核、另予成績考核及平時考核獎懲之初核或核議事項。」

(5)第15條第1項：「考核小組完成初核，應報請機關首長覆核，首長對初核結果有不同意見時，應敘明理由交回復議，對復議結果仍不同意時，得變更之。」

4、行政程序法

(1)第11條第1項、第5項：「（第1項）行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。……（第5項）管轄權非依法規不得設定或變更。」

(2)第15條第1項、第3項：「（第1項）行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。……（第3項）

前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」

5、行為時臺南市政府組織自治條例（111年4月12日修正）

(1)第2條：「臺南市政府（以下簡稱本府）辦理本市自治事項，並執行中央政府委辦事項。」

（2）第8條：「本府設人事處，置處長、副處長、專門委員、科長、秘書、視察、專員、股長、科員、助理員、辦事員及書記，依法辦理人事管理事項。」

(3)第11條第1項第2款、第2項：「（第1項）本府設下列一級機關：二、教育局。（第2項）本府所屬一級機關之組織規程另定之。」

6、行為時被告組織規程第5條：「本局設人事室，置主任、專員、股長、科員、助理員，依法辦理人事管理事項。」

(三)上開教保服務人員條例、國民教育法第2條關於地方主管機關之規定，是我國習以最高行政機關代替行政主體之立法模式，意在表明「直轄市」、「縣(市)」之地方自治團體公法人，各具其管轄權限，而非限定僅直轄市政府或縣(市)政府得為主管機關；至於取得團體權限之地方自治團體，自得基於自主組織權，決定其內部主管該法定事務之管轄機關（最高行政法院103年2月份第1次庭長法官聯席會議決議參照）。教保人員之管理，依教保服務人員條例第5條、地方制度法第18條第4款第1目規定，核屬直轄市辦理之教育文化自治事項。依教保服務人員條例第18條第1項規定，公立幼兒園園長準用有關公立國民小學校長之規定，是依國民教育法第26條授權訂定之校長考核辦法第9條、第10條第1項第1款規定，校（園）長成績考核由直轄市政府組成校長考核小組，並由直轄市政府考核定之，亦應與教保服務人員條例、國民教育法第2條之地方主管機關條款作相同解釋，得由地方自治團體基於地方自治之自主組織權，決定內部有管轄校（園）長成績考核事項（下稱系爭考核事項）之主管機關；惟依行政程序法第11條第1項、第5項所定之管轄法定與管轄

恆定原則，地方自治團體行使自主組織權，決定主管系爭考核事項之管轄機關，應依自治法規而為，非依自治法規，不得任意變更之（最高行政法院113年度上字第171號判決意旨參照）。

(四)地方制度法第25條：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」第27條：「(第1項)直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則。(第2項)前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。（第3項）直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治規則，除法律或基於法律授權之法規另有規定外，應於發布後分別函報行政院、中央各該主管機關、縣政府備查，並函送各該地方立法機關查照。」依此，直轄市行使自主組織權，決定系爭考核事項之主管機關，當依自治條例或由直轄市政府所訂定並名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則之自治規則而為，非依此等自治法規，自不得任意設定或變更對系爭考核事項之機關管轄權。

(五)然關於臺南市對系爭考核事項之管轄，臺南市議會所通過之臺南市政府組織自治條例，其內並無此等事務應歸由何等機關管轄之規範；臺南市政府所訂定之被告組織規程，其行為時第3條規定：「本局設下列科、室，分別掌理各有關事項：一、課程發展科：高級中等以下學校一般教育、課程教學研究及校務行政等事項。二、學輔校安科：高級中等以下學校學生事務、輔導、校園安全防護、學校衛生保健及環境教育等事項。三、特幼教育科：高級中等以下學校特殊教育、學校藝術教育、原住民族與少數族群教育及幼兒園學前教育等事項。四、社會教育科：終身教育、社會教育、成人

教育、進修補習教育、藝術競賽、補習班、安親班及社會教育機構之督導等事項。五、永續校園科：校園整體規劃、興修建工程及教學設備等教育事項。六、秘書室：高級中等以下學校、幼兒園及社會教育機構等用地與財產管理、勞務財務工程發包、事務、出納、文書、檔管、法制、研考、公共關係及不屬於其他科室之事項。」未含任何關於系爭考核事項由被告管轄之意旨。又臺南市政府組織自治條例第8條規定：「本府設人事處，置處長、副處長、專門委員、科長、秘書、視察、專員、股長、科員、助理員、辦事員及書記，依法辦理人事管理事項。」行為時被告組織規程第5條規定：「本局設人事室，置主任、專員、股長、科員、助理員，依法辦理人事管理事項。」臺南市政府人事處、被告人事室均「依法辦理人事管理事項」，亦看不出來臺南市政府有將何等事項授權被告辦理，足見上開規定乃一般人事行政處室慣用的法規體例，主要係規範處室所置人員職稱，至於具體辦理之人事管理事項仍須另依法辦理，尚無從解釋為臺南市政府將系爭考核事項授權被告管轄之意。此外，被告於113年9月25日作成原處分時，臺南市政府未曾依行政程序法第15條所定權限委任程序，將系爭考核事項委任予被告執行；臺南市政府係於115年5月21日始明確公告就高中以下學校校長成績考核等權限以被告組織規程劃分予被告，被告並得以其名義對外作成行政處分（臺南市政府115年5月21日府教人（一）字第1150642446號公告，本院卷第237、238頁），應認原處分作成時系爭考核事項仍屬臺南市政府管轄。佐以被告依上開組織規程第13條擬訂、報經臺南市政府核定之分層負責明細表（甲表）規定「校（園）長考核」項目及內容，係由市長核定決行（本院卷第223頁）、原告下一年度（即113年度）校長成績考核通知單係由臺南市政府名義、經市長署名對外作成（本院卷第25頁），益徵明瞭。因此，臺南市政府就其上開管轄權限之事務，應循行政程序法第15條第1項所定權限委任程序，被告始取得處理該事務

之權限（最高行政法院112年度上字第245號判決意旨參照）。被告主張，尚無可採。

(六)從而，原處分作成時，臺南市政府並未將系爭考核事項權限委任被告行使，依校長考核辦法第9條、第10條第1項第1款規定，校長考核小組即應由主管機關臺南市政府組成，然原告之成績考核卻由被告組成校長考核小組，有被告人事處113年8月20日簽暨所附會議紀錄、簽到單、考核初評總表等附卷可稽（本院卷第139至147頁）。原處分作成之程序與組織顯與上開辦法不合，應有違誤。本件應由臺南市政府組成校長考核小組，並由臺南市政府作成原處分，但因臺南市政府並未對外作成任何處分（故無從依行政訴訟法第107條第2項補正被告機關），被告欠缺事務管轄權限卻作成原處分，即屬違法，應予撤銷。兩造關於實體事項之主張，自無贅論之必要。

六、綜上所述，被告欠缺事務管轄權限卻作成原處分，應為違法；申訴決定與再申訴決定均未予糾正，亦有違誤。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。本件判決基礎已臻明確，兩造其餘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，並無逐一論述之必要，併此說明。

七、結論：原告之訴有理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　10　　日

審判長法官　曾　宏　揚

法官　邱　美　英

法官　黃　奕　超

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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　　115　　年　　9　　月　　11　　日

書記官　李　佳　芮