臺中高等行政法院判決

110年度訴字第258號
111年6月30日辯論終結

原　　告　林清龍
訴訟代理人　張桂真　律師
被　　告　彰化縣花壇鄉公所

代　表　人　顧勝敏
訴訟代理人　白裕棋　律師

上列當事人間考績事件，原告不服公務人員保障暨培訓委員會110年8月10日110公審決字第453號復審決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、復審決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告係被告所屬民政課課員，經被告以民國108年7月18日花鄉人字第1080011642號函指派至建設課服務。其因不服被告110年3月11日花鄉人字第1100004364號考績（成）通知書（下稱原處分），核布其109年年終考績考列丙等，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：

(一)主張要旨：

1.依公務人員考績法（下稱考績法）第7條第1項第3款、109年軍公教人員年終工作獎金發給注意事項第7點第1項第1款規定，年終考績丙等不發年終工作獎金。依公務人員陞遷法第12條第1項第5款、公務人員任用法第17條等規定，年終考績考列丙等之法律效果，除最近1年不得辦理陞任外，未來3年亦不得參加委任升薦任或薦任升簡任之升官等訓練，於晉敘陞遷等服公職之權利影響重大，基於憲法第16條有權利即有

救濟之意旨，應無不許對之提起司法救濟之理。被告以原處分核定原告109年度年終考績為丙等，除使原告蒙受考績及年終工作獎金之財產損失，亦影響原告最近1年陞任、3年內參加薦任升簡任之升官訓練等服公職權利。

2. 原告於108年至109年間係依法規及主管指示辦理派聘都市計畫委員會(下稱都委會)委員事宜，無影響行政效率情形，被告據此考列丙等，已失準確客觀：

⑴都市計畫委員會規程第4條第3項規定，都委會委員由內政部、各級地方政府或鄉(鎮、市)公所首長分別就左列人員派聘之：一、主管業務機關首長或單位主管。二、有關業務機關首長或單位主管或代表。三、具有專門學術經驗之專家。四、熱心公益人士。第6項規定，各級都市計畫委員會應有熱心公益人士2人擔任委員。都委會執掌重責，舉凡都市計畫擬定、變更、舊市區更新、新市區建設等事務之審議案件，乃至都市計畫現行法令之檢討建議，均為其法定職務範圍。是都委會委員應具有相關專長、經驗，其遴聘依法固屬被告首長權限，惟其派聘名單人選，仍應符前揭規範，選任足額具有都市計畫相關專門學術經驗之專家，並依限制擇聘熱心公益人士擔任。

⑵被告鄉長顧勝敏雖曾於108年7月、8月間以口頭命令交辦都委會委員遴聘任務，由建設課長鄭春鐘提供派聘人選名單予原告，原告隨即簽辦派聘公文，然因主任秘書洪文圳勾選之委員人選中，缺乏都市計畫專門學術經驗之專家學者，就熱心益人士亦因勾選5名，而有該類委員超額遴聘之情形，與規定不合，經原告層報建設課長及主任秘書後，主任秘書表示會再請示鄉長，此後即未下任何指示或提供其他適當委員名單，亦未再詢及該年度都委會委員遴聘事宜；而至該年度末日前，鄉長全無對此進一步指示。直至109年7、8月間，鄉長關心108年度都委會聘書發放事宜，經原告覆以上情，故108年度未派聘都會委員；鄉長聞後交代主任秘書與建設課長及原告討論，關於派聘人選

是否需具都市計畫相關專門學術經驗，經討論後一致認為不宜由全非都市計畫相關專門學術經驗之成員組成，始能確保都委會專業審議能力，嗣建設課長隨後交付具都市計畫相關專門學術、經驗之建築師及都市計畫技師人選名單予原告，要原告將其去年提供之都委會人選名單一併彙整簽請鄉長決行，經鄉長勾選2名熱心公益人士、2名具都市計畫相關專門學術經驗人員暨其他委員名單後，原告依長官決行內容完成派聘作業。然自108年間鄉長指示派聘都委會委員至109年間原告完成都委會委員聘任期間，及至目前為止，被告均無任何都委會審議案件進行。

⑶然被告竟於109年9月22日未詳查上情，且被告108年間迄今無任何都委會審議案件需要進行審議，即指原告未能依限完成任務，且延誤1年之久，影響行政效率甚鉅為由，核予原告記過1次懲處，顯已構成對事實認定有錯誤之違失。倘原告於108年間有上揭情事，被告何以未於108年評定考績時對原告究責？足證被告以此事由考列原告109年考績為丙等，顯失準確；原告在考量日後仍須在被告機關繼續服務，短期內無確定調派他處任職之可能，基於維持機關內部成員和諧之立場，委曲求全，終未於法定期間內提出救濟。證人鄭春鐘雖稱都委會是常設委員會，然都市計畫法第74條第1項並無規定，且被告近10年來，僅98、99、100年及107年間，依法遴聘都委員委員，而102至106年間沒有遴聘亦未召開審議會，為何沒有懲處未簽辦之承辦人員？又被告以主任秘書無權決定委員派聘及勾選事宜，但108年度都委會委員之內簽，是由主任秘書持鄉長甲章代為決行，已獲鄉長授權即具決行遴聘及勾選委員之權限。

⑷原告於109年記過1次、記功1次、嘉獎2次，依考績法第12條第1項及同法施行細則第16條規定，平時考核獎懲得互相抵銷，原告於功過相抵後，尚有嘉獎2次，應併入年終考績增加分數。惟被告以原告109年度整體績效表現時評

語為「工作過於謹慎無法便民」，並無具體說明原告有何違法失職行為牴觸受考人之職務倫理規範；再細究被告首長核列評語為「做事延宕、公文故意不辦、易找理由搪塞、效率差、不服從交辦事項」，似均指涉其於108年度交付建設課派聘都委會委員建議名單乙事，經原告以該名單人選與規定未符，陳請首長另行提供適當名單後始能依法派聘，致其原屬意派聘人選未獲108年度都委會委員聘書，核有將與事件無關之考慮牽涉在內，而失其客觀。被告以同一事由、記過紀錄，及108年、109年均無都委會案件需求，即實際上未有任何行政任務遭拖延或影響行政效率甚鉅之事實，被告以此事件為考評基礎核定考績丙等，已違反考績法第2條規定。

3.行政院農業委員會水土保持局南投分局（下稱水保局南投分局）所詢道路路段大部分坐落土地係大村鄉公所轄管土地，原告基於對土地轄管機關之尊重，並考量其對土地利用情況應最熟稔之立場，經陳請長官核示後，請水保局先向各該機關釐清土地利用情況，實屬合理之行政決策。被告以此考列原告考績丙等之基礎，已背離一般價值判斷標準：

⑴被告係以「認定被告機關行政區域內之道路是否已供公眾通行使用，屬該公所建設課之業務，惟其於辦理水保局函請被告查明轄內工程施作路段(南方一巷269弄、283弄及303弄)是否為已供公眾通行使用之道路時，仍以上開工程施作路段所登記之地籍分區及財產管理機關為由，請該局向大村鄉公所等機關查明」為其考評基礎。

⑵水保局南投分局所詢南方一巷269弄、283弄及303弄，大部分面積係坐落於大村鄉新埤子頭段126、127土地上，有地籍圖可證。基此原告於受文之初，考量該等路段坐落土地地籍大部分係編定於大村鄉，且依國土測繪圖資及現場勘查結果顯示，前揭路段分別係通往一門牌住宅或三合院住宅之通道，則其實際使用情況，是否係供公共使用或僅供特定私人使用，因事涉土地利用性質評定，不僅影響財

產管理機關權利，亦與土地轄管機關及周遭居民用路權益關係甚大，基於對財產管理機關及土地轄管機關之尊重，並為避免土地坐落面積較小之被告機關逕行認定，可能與財產管理機關及土地轄管機關認定相左，產生行政機關間行政行為相互牴觸，自宜參酌上揭機關之意見辦理，爰擬請水保局南投分局先向大村鄉公所查明使用情況後再行續辦，此案業經原告簽請單位主管核示後，照擬發函，原告所擬建議並無不當。

⑶又核發供公眾道路使用證明，以證明「私人土地是否為供公眾通行使用之道路」，固為建設課業務職掌，且市、縣主管機關得按使用之性質、使用期間、通行情形及公益上需要逕為認定，而使私人財產因公眾通行而成為他有公物、受公用地役關係限制；然國有土地是否供公共使用之認定，牽涉是否因為「經國家直接供公共使用」而成為「公共用財產」，並應適用國有財產法關於「公用財產」之管理規定，非屬被告或原告依法得逕為判斷範疇。建設課主管及鄉長似將水保局南投分局來文所詢之「供作公共使用之道路」，與取得土地所有權人同意後核發「供公眾道路使用」證明之機關執掌混為一談。故基於行政機關間相互尊重之立場，原告於109年7月29日擬稿時，遂再擬具建議仍宜徵詢國有土地管理機關國有財產署（南方一巷之269弄屬大村鄉新埤子頭段126、127地號及花壇鄉三家段1114地號之部分土地、南方一巷283弄屬大村鄉新埤子頭段126、127地號土地、南方一巷303弄屬大村鄉新埤子頭段126、127地號及花壇鄉三家段1105地號之部分土地）、「行政院農業委員會林務局」(南方一巷303弄屬花壇鄉三家段1113地號之部分土地)及「私人土地所有權人」（南方一巷303弄屬花壇鄉三家段1109-1地號之部分土地)之意見，俟取得國有財產署、林務局及私人土地所有權人同意提供公共使用，再予認定，以免產生爭執，於法並無不合。何況，被告最後批核依照單位主管鄭春鐘所擬語意未

臻明確且恐有代管理機關權責認定「皆屬位於公有土地之既有道路，尚符屬供公共使用之道路」等內容，原告雖就函稿內容與其對法令認知不一而無法完全認同，卻無任何延宕、拒絕情形即憑辦發文，更顯原告與單位主管僅係對事實態樣如何適用法律之見解及謹慎程度不同而已，絕無推託、辦事不力等情形甚明。

⑷由被告乙證5-4可知水保局南投分局就上揭南方一巷乙事函詢大村鄉公所時，該所回函說明以「另工程亦於南方一巷施作護欄，以維民眾通行往來安全一節，本所原則同意由貴分局併予改善，惟土地所有權人為彰化縣農會，仍請貴分局向該會確認為宜」等語，請水保局南投分局再向土地所有權人確認土地實際使用情況。另被告於民眾申請「無償供公眾通行之道路土地證明」時，亦會要求民眾提出土地所有權人出具之同意書，是土地公用關係認定業務之執行上，行政機關會基於對所有權人之尊重，而請申請人自行向土地所有權人確認。是被告以原告所為顯有「推託」「辦事不力」「卸責」，遽此作為考列丙等依據，已悖於一般公認價值判斷之標準，所為考據已失客觀。

⑸證人鄭春鐘固證述原告於109年3月間將「民眾申請認定是否屬供公眾通行道路，推託給另名指示建築線承辦人」云云指稱原告在109年3月初即有推託公務等情，與事實不符。實際上，該案係鄉民欲就其所有之都市計畫外基地申請指定建築線，然建設課建築線承辦人因鄉民基地未鄰接道路，於是要求鄉民向彰化縣政府申請認定既成道路，嗣彰化縣政府工務處辦理會勘時，發文通知被告派原告到場會同，然經彰化縣政府工務處人員現場勘查後說明該處道路既不符合既成道路之要件，鄉民偕同工務處承辦人找被告建設課建築線承辦人討論如何處理，最後因意見不合，才由建設課課長鄭春鐘出面向鄉民說明，並非原告與建築線承辦人發生爭執，而課長處理後亦認為該案要先認定為既成道路，才能進一步指定建築線等，是該案顯無原告將

業務推卸予指定建築線之承辦人之情形。倘若原告有上揭情事，為何原告109年1至4月間平時考核記錄表填註「工作仔細認真」等評價完全相反之內容。

4.證人曾庚辛身為原告本職單位主管，未自行評擬原告109年度平時考核及年終考績，反由借調支援單位即建設課課長鄭春鐘考評，違反考績法第14條第1項等規定及銓敘部91年10月29日部法二字第0912187269號書函釋意旨，顯屬考評程序之重大瑕疵：

⑴依銓敘部91年10月29日部法二字第0912187269號書函釋意旨，年終考績應由本職機關相關主管人員以受考人之平時考核為基礎，評定成績。公務人員經借調或支援本機關其他單位辦事時，其考績應由其本職單位主管評擬，借調或支援單位主管評礙之意見，僅得作為本職單位主管評擬該公務人員考績之參考，如由被支援單位主管逕予評擬，於法即有未合(106年度公審決字第69號、第127號復審決定書參照）。

⑵原告原為被告機關秘書，然於108年7月18日經被告調降為民政課課員，並於同日指派至建設課辦理相關業務，然仍為民政課所屬一般民政職系之課員，則原告平時考核、年終考績之評擬工作，仍應由其原單位主管即民政課課長曾庚辛辦理。然原告「平時成績考核記錄表」欄位除列印有建設課字樣，並手寫「民政課」，「單位主管綜合考評及具體建議事項(請簽章）」欄位則同時蓋印「建設課長鄭春鐘」「民政課長曾庚辛」職章。基此，原告109年5月1日至8月31日之平時考核，究竟為民政課長所為或建設課長所為，即生疑義。

⑶又依原告「109年公務人員考績表」（下稱年終考績表）「綜合評分」欄位除有手寫「79」（上有雙刪除號）字樣及旁有手寫「68」字樣，並蓋印「建設課長鄭春鐘」職章；「綜合評分」下方「簽章」欄位，蓋印「建設課長鄭

春鐘」及「民政課長曾庚辛」之職章。可知，原告年終考績究竟何人評擬，是否符合法令程序規定，亦存疑慮。

⑷證人曾庚辛於111年2月16日準備程序證述時，先是表示「(問：原告的平時考核、年終考績都是由用人單位建設課課長做考評？)對。」、「(問：建設課考核原告的考績、考評後，會給你做確認？)平時考核我沒有看到，我有看到年終考績」，直至本院提示蓋有證人曾庚辛職章乙證3、乙證9原告平時成績考核紀錄表時，證人曾庚辛方改稱，「(提示：乙證3、乙證9，考核表上有證人職章？)是我的職章，我平時考核也有蓋章」，輔以「(問：關於原告的年終考績從79分改為68分，你看到時就是68分？)是」及「(問：你會去問用人單位何以成績才68分？)我看到時有去問建設課課長有沒有打錯，他說因為原告表現不是很好，所以成績這樣是正確，所以我尊重用人單位」，可知曾庚辛明確證述原告109年度2份平時成績考核紀錄表及年終考績均由建設課課長鄭春鐘所為，甚至對是否曾於平時考核上核章一事，第一時間亦採否認態度，直至本院提示證物檢視時，乃改口稱其確有評核用印事實，附和物證所示情形，可見曾庚辛除並非自行評擬成績外，連其用印時，是否有依據前開法規確認過員工、操行、學識、才能之優劣事實具體記載等法定程序，均有所疑；曾庚辛尚證稱「(問：請問證人乙證4考績表總評的綜合評分68分，你問建設課長，他說原告表現不好，他有說是哪些具體的因素？)建設課長說原告有在當年度記過、申誡的處分，工作表現上不符合長官的期待，有些工程案件，我們不是業務單位，就不清楚，具體上有記憶的是都市計畫委員的案件，公文延宕，但我不是業務單位，不是很清楚。」；輔以證人鄭春鐘於111年2月16日準備程序亦證稱「(問：乙證9即109年1～4月平時考核記錄表的填載人為證人鄭春鐘？)是」、「(問：本院卷73頁，這張109年5~8月考核表由你填寫？)是，除鄉長欄之外全部由我填寫」、「(問：

乙證4中第75頁，原告109年考績表上哪些屬證人所填載？)直屬或上級長官欄和綜合評分欄是我填。規定工作項目欄是原告自己填，下面備註欄是原告自己填」、「(問：綜合評分欄本來填79，後來何以改68分？)本來填79，後來考慮到南方一巷的事情，認為要給原告一個警惕，才改為68分」、「(問：給民政課長核章時，已經改為68分？)是」、「(問：68分有無其他考量？或其他人建議要改為68分？)沒有」。

⑸可知，證人曾庚辛身為原告本職單位主管，卻未依法定程序自行評擬原告之年終考績，甚就借調或支援他單位期間主管之考核意見及理由，亦非清楚了解，反而由被支援單位主管即建設課課長鄭春鐘，全權主導，越俎代庖評擬原告109年度平時考核與年終考績等包含評分及評語等事宜，且依證人曾庚辛前開證述可知，其個人於年度考績核章前，並未以原告平時成績考核紀錄為依據，更遑論按考績表所列差假及獎懲紀錄、工作、操行、學識、才能等項綜合評擬，而係在未全然知悉建設課長評擬內容情況下，單純附和而用印，讓前開法令規範之考評程序形同具文，未盡本職單位主管之考評責任，考評程序顯有重大程序瑕疵，而應予撤銷。

5. 原告調至被告機關任職之106年起年終考績均為甲等，益證原告為認真負責，非被告所指推諉塞責之輩。縱109年度曾被記過乙次之處分，亦因同年有記功乙次而功過相抵，考績亦應不至考列丙等，況依被告所提110年度考績委員會第1次會議紀錄及109年度考績委員會第3次會議紀錄可知，109年度尚有所屬人員曾遭記過兩次之情形，然該員之年終考績卻未有被評列為丙等之情形，更顯被告考核標準，明顯違反平等原則。

(二)聲明：撤銷原處分及復審決定。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1. 原告109年年終考績由單位主管評擬考列丙等，雖非屬考績法第14條第3項規定處分前應予當事人陳述及申辯程序情形，惟因考量事涉受考人權益重大，被告於遞送考績委員會初核機關，已通知原告列席說明，供考績委員審議，係落實考績覈實考評及強化考核之公平與公正，此有原告110年1月25日參與會議簽到冊、原告參與會議說明及書面資料可稽。考績委員會初核後，經被告機關首長即鄉長依考績法第14條第1項規定覆核認定應維持丙等，於110年2月4日由被告機關核定後，送經銓敘部於110年3月4日審定，已依考績法等法定程序進行，無程序上違誤，亦無違反法律規定。因原告109年度考績不屬考列甲等或丁等條件，被告依考績法第5條第1項及同法施行細則第3條第1項、第6條第1項規定，就原告之工作、操行、學識及才能等各項目，再依各項所屬細目所載考核內容，衡量其平時成績、獎懲紀錄及具體事蹟等，總評為綜合評分68分考列丙等。
2. 原告應不得再以108、109年度有關辦理派聘都委會遭記過乙次，再於本案爭執，且被告亦無事實認定違誤情事：
   ⑴各級都市計畫委員會組織規程第4條第3項規定，都市計畫委員名單是由被告機關首長即鄉長提供候選人名單。都委會委員之派聘應由首長即鄉長決定，被告之主任秘書無權決定108年都委會委員派聘及勾選。
   ⑵花壇鄉公所都委會於108年7月至109年7月間，確未召開都市計畫審議委員會。惟按都市計畫法第74條第1項規定，都委會應為常設委員會，不論該年度是否召開會議，均有依法設置之義務。原告對於被告首長指示交辦都委會委員簽核遴選案，未能依限完成，並延誤1年之久，工作不力，影響機關施政績效及行政效率甚鉅，遭記過1次處分，有109年9月22日以花鄉人字第1090015866C號令為憑，且事後原告亦未針對該記過1次之行政處分提出異議或救濟。是原告應不得再以上開事件於本案爭執被告所為處分是否有事實認定違誤情事。

⑶以109年度都市計畫委員派聘為例，原告於接獲108年度派聘名單後，應即發文通知各委員已受聘任之書面通知及寄發各委員受任之聘書，然查，被告於要求原告辦理109年度都市計畫委員之派聘通知後，始發現原告遲誤年餘未辦理108年度派聘事宜，被告認原告已不適任此一工作，且仍遲未發出各委員之聘書，故於109年8月24日另作工作分配，將109年度委員聘書寄發等後續工作，交由建設課蔡瑋芹技士接續辦理，並由新承辦人協助被告召開「變更花壇都市計畫（第四次通盤檢討）」簡報會議，始能順利完成109年度都市計畫委員派聘事宜。

3.原處分並無背離一般價值判斷標準：

⑴依原告平時考核紀錄表及年終考績表所載可知，其單位主管綜合考評及具體建議事項欄記載：「承辦業務未依鄉民需求作考量」、「工作過於謹慎無法便民」等語，均係由單位主管鄭春鐘課長所填載。其中因水保局南投分局為辦理「花壇鄉南方一巷、禾田巷及大嶺巷道路護岸與護欄改善工程」，於109年6月29日函請被告查明該施作路段（南方一巷269弄、283弄及303弄)是否為已供作為公共使用之道路。109年7月14日原告以南方一巷269弄、283弄及303弄，土地坐落於大村鄉新埤子頭段108、126、127地號，請南投分局洽大村鄉公所查明，經南投分局109年7月16日向大村鄉公所函詢後，大村鄉公所於109年7月21日回覆南方一巷269弄、283弄及303弄位屬花壇鄉公所行政區，暨門牌號碼亦編屬花壇鄉，宜由被告查明。南投分局又於109年7月22日函請被告查明是否為已供作為公共使用之道路，惟原告於109年7月29日擬稿時竟又以該土地為財政部國有財產署所有，建請南投分局向該署確認為宜，經其單位主管鄭春鐘課長於該擬稿親自以紫色文字修改函稿為尚符供公眾使用之道路後，於109年7月29日函覆南投分局，南投分局始得辦理工程發包作業，以提供鄉民安全舒適的道路使用。加以，原告於承辦業務時有推託，例如民眾申

請認定是否屬供公眾通行道路，推託給另名指示建築線承辦人，致民眾無所適從，衍生民怨，造成民眾對公所觀感不佳，影響機關形象，原告平時成績考核紀錄表及109年度公務人員考績表所載評語係綜合判斷之結果。

⑵上開護欄改善工程僅係為辦理瀝青混凝土路面加封，因重新鋪設AC柏油路面而需刨除舊有道路之柏油瀝青並無新設任何設備，依一般慣例作法無需辦理聯合會勘。再者，該施作路段本就為國有土地並已鋪設柏油瀝青使用多年，原告實無再建請南投分局向國有財產署函查必要。縱認有函詢國有財產署必要，大可於109年7月14日建請南投分局向地籍地籍管理機關大村鄉公所函詢時，一併建請南投分局向國有財產署函詢，以達便民及行政效率，惟原告卻捨此不為，確有違失，難認被告依據上開事件作為原告考績考列丙等基礎，有何背離一般價值判斷標準。

⑶被告行政區域內之國有或私有土地，如為縣、鄉道路者，依公路法第6條第2項、第11條第2項及第26條第2項規定應由彰化縣政府管理；如為村里道路者，依彰化縣道路挖掘管理自治條例第3條第2款規定辦理。本件系爭花壇鄉南方一巷道路，非屬縣、鄉道路，應由被告機關管理。

⑷依建設課課長鄭春鐘及民政課課長曾庚辛之證詞，可知原告平時成績考核紀錄表之個人重大具體優劣事蹟已記載「都市計畫委員遲延簽辦」、「承辦業務未依鄉民需求做考量」、「逃避責任，辦事不力」，爰將該違規事實列入原告年終考績評定之衡量因素，已併計原告嘉獎2次、記功1次、記過1次，審查原告109年度之整體績效表現後，方於原告考績表有關直屬或上級長官評語「工作過於謹慎無法便民」並以綜合評分為68分，及經機關首長評語「做事延宕，公文故意不辦，易找理由搪塞，效率差，不服從交辦事項。」並以綜合評分為68分，最後予以核定為丙等68分，已踐行法定程序，並無事實認定違誤情事。

4.被告辦理原告109年年終考績程序係由原告之本職單位民政課課長曾庚辛，參酌被支援單位主管建設課課長鄭春鐘意見後，以其平時成績考核紀錄為依據，按考績表所列差假獎懲紀錄，就其工作、操行、學識、才能等項綜合評擬，送銓敘部銓敘審定，因原告係由被告民政課借調至建設課支援，故平時表現建設課課長最為清楚。原告相關平時成績考核紀錄表及年終考績表所載評語雖係建設課課長所填載，但係經其本職單位即民政課課長曾庚辛評擬同意後所填載，並非由建設課課長逕予評擬，且均有民政課課長曾庚辛之職章，並無補蓋章情形發生，考評程序並無程序瑕疵。

5.依行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點第4條第1項規定「平時成績考核紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。各機關主管人員每年4月、8月應考核屬員之平時成績，並將受考人之優劣事蹟記錄於平時成績考核紀錄表，格式如附表。但各機關得視業務需要自行訂定。」是原告109年度之平時成績考核紀錄表僅二份（109年1-4月、5-8月），依上開要點規定，原告109年9-12月並無平時成績考核紀錄表。

6.原告109年度平時表現，平時差勤雖全年無遲到早退或曠職紀錄及無事病假紀錄等情事，惟業務時有推託，例如民眾申請認定是否屬供公眾通行道路，推託給另名指示建築線承辦人，致民眾無所適從，衍生民怨，造成民眾對公所觀感不佳，影響被告機關形象。被告已考量原告整年度之工作、操行、學識及才能後，所為綜合評定，並非基於單一工作表現所為處分，並無重複評價及違反比例原則之情事等語。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)被告對於原告之平時成績考核及年終考績考核評擬，是否有本職單位主管未評擬而由被支援單位主管逕予評擬之情事？

(二)被告以原處分核布原告109年度年終考績評定丙等，是否合法？有無對事實認定違誤、遵守一般公認價值判斷之標準、

違反平等原則等一般公法上原理原則等情事？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有原告平時成績考核紀錄表、109年度公務人員考績表、被告110年度考績委員會第1次會議紀錄、原處分、復審決定書（本院卷第63-75、29-37頁）在卷可稽，堪認為真實。

(二)被告對於原告之平時成績考核及年終考績考核評擬，係由被支援單位主管逕予評擬，於法有違：

1. 按考績法第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。……」次按銓敘部108年11月8日部銓三字第1084863943號函略以：「對於借調或支援同仁之考績，應由本職單位主管評擬。」、107年4月24日部法二字第1074411510號書函略以：「……支援之公務人員職務並未異動……爰是類人員考績案件之評擬程序，仍應由原職單位主管就考績考核項目綜合評擬。另就考核實務作業而言，借調或受支援之公務人員單位主管評擬之意見，得作為原職單位主管考評參考，實已符考績綜覈名實、信賞必罰之旨。……」。

2. 經查，原告原為被告機關秘書，於108年7月18日經被告調為民政課課員，並於同日指派至建設課辦理相關業務，有被告108年7月18日花鄉人字第1080011641號令、同日花鄉人字第1080011642號函可證（本院卷第149-151頁）。原告經指派至建設課辦理該課業務，仍為民政課所屬一般民政職系之課員，則依據前揭說明，原告平時考核、年終考績之評擬工作，仍應由其原單位主管即民政課課長曾庚辛辦理。惟查證人即建設課課長鄭春鐘到庭證稱：乙證9即109年1至4月平時考核紀錄表由伊填寫，同年5至8月考核表除鄉長欄外全部由伊填寫，原告109年考績表上直屬或上級長官欄、綜合評分

欄是伊填載，綜合評分欄本來填79，後來考慮到南方一巷的事情，認為要給原告一個警惕，才改為68分，形式上原告屬民政課課員，建設課才是用人單位，所以由建設課先評擬核章並會民政課，給民政課課長核章時已改為68分等語（本院卷第182至186頁），證人即民政課課長曾庚辛復證稱：原告從108年7、8月間起掛民政課課員，但一直在建設課工作，原告的平時考核、年終考績都是由建設課課長考評，伊有看年終考績，也有在平時考核蓋章，伊會尊重用人單位的考評，伊看到原告年終考績時就是68分，有問建設課課長，他說原告表現不是很好，當年度有記過、申誡處分，工作表現上不符長官期待，具體上有記憶的是都市計畫委員的案件，但伊不是業務單位不是很清楚等語（本院卷第187至190頁），再參乙證4所示考績表上綜合評分欄之分數更改，僅蓋有建設課課長之職章（本院卷第75頁），綜上可知，乙證3、乙證4、乙證9有關原告之109年1月至4月、5月至8月公務人員平時成績考核紀錄表、109年公務人員考績表上評擬意見之形成，均是由非原告本職單位之建設課課長為之，而具有平時考核、年終考績評擬權限之原告本職單位主管民政課課長反而僅成為建設課主管評擬意見之受知會者，其雖形式上於平時考核表、年終考績表上核章，然相關考核表、考績表上除該核章之外，均由建設課課長填載，民政課課長僅為核章之舉並未具體展現其評擬權限之內容，本件顯已違反前揭考績法第14條規定之評擬程序，而屬重大程序瑕疵。縱使後續遞送該公所考績委員會初核、鄉長覆核，經花壇鄉公所核定後，送銓敘部銓敘審定，有被告110年度考績委員會第1次會議紀錄、簽到單、109年度考績委員11人之選舉、當選委員名單公告等相關資料附卷可稽（第63、207-227頁），仍難認被告辦理原告109年年終考績作業程序，符合上開規定。

(三)被告以原處分核布原告109年度年終考績評定丙等，核有裁量恣意等違法情事：

1. 公務人員考績法第2條規定：「公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。」第3條規定：「公務人員考績區分如左：一、年終考績：係指各官等人員，於每年年終考核其當年1至12月任職期間之成績。」第5條第1項規定：「年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。」第6條第1項規定：「年終考績以一百分為滿分，分甲、乙、丙、丁四等，各等分數如左：甲等：八十分以上。乙等：七十分以上，不滿八十分。丙等：六十分以上，不滿七十分。……」第12條規定：「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。於年終考績時，併計成績增減總分。……」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。……」公務人員考績法施行細則第3條規定：「公務人員年終考績，綜合其工作、操行、學識、才能4項予以評分。其中工作占考績分數百分之六十五；操行占考績分數百分之十五；學識及才能各占考績分數百分之十。」第6條第1項規定：「受考人所具條件，不屬第4條及本法第6條所列舉甲等或丁等條件者，由機關長官衡量其平時成績紀錄及獎懲，或就其具體事蹟，評定適當考績等次。」第16條規定：「（第1項）公務人員平時考核獎懲，應併入年終考績增減分數。嘉獎或申誡1次者，考績時增減其分數1分；記功或記過1次者，增減其分數3分；記一大功或一大過者，增減其分數9分。（第2項）前項增分或減分，應於主管人員就考績表項目評擬時為之。獎懲之增減分數應包含於評分之內。」

2. 綜觀公務人員考績法第2條、第3條、第5條、第6條第1項、第13條及其施行細則第16條等規定意旨，可知年終考績乃於每年年終考核公務人員當年1月至12月任職期間之成績，本應務求準確客觀，其評分自須以受考人平時成績與獎懲為重要依據，方符綜覈名實之宗旨。而平時考核係按各該公務人

員之工作、操行、學識、才能等項目行之，獎懲功過，均應併入年終考績增減分數，受申誡1次者，減其分數1分，記過1次者，減其分數3分，應減分數包含於評分之內，當年年終考績分數達60分以上，不滿70分，除曾記一大功未經抵銷外，凡未受免職處分者，均應考列丙等。又公務人員之平時學識、能力、操守及工作態度，非藉由親身經歷，並長期觀察部屬具體表現之單位主管為之，殊難正確判斷與綜合評價。故公務人員之平時成績考核，具有高度屬人性，非他人所能擅代，自具判斷餘地。苟其判斷非出於錯誤之事實認定或資訊，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，行政法院審查時應予適度尊重，而採取較低審查密度。是參酌司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由意旨，足見人事主管機關對於所屬公務人員所為考績之核定，具有專業判斷餘地。（最高行政法院109年度判字第657號判決參照）

3. 原處分核布原告109年度考績丙等，係依據原告平時成績考核紀錄表(109年5月1日至109年8月31日)個人重大具體優劣事蹟記載「都市計畫委員遲延簽辦」、「承辦業務未依鄉民需求做考量」，機關首長之評語為「逃避責任，辦事不力」；及原告年終考績表總評記載「工作過於謹慎無法便民」，機關首長之評語為「做事延宕，公文故意不辦、易找理由搪塞、效率差、不服從交辦事項」，綜合評擬為68分，此有上開考核紀錄表、考績表附卷可稽。是本件爭執點在於上揭評語是否有出於錯誤事實認定或資訊、有違一般公認價值判斷標準、逾越權限或濫用權力等情事。

4. 關於原告平時考核紀錄表「都市計畫委員遲延簽辦」乙事，查被告首長於108年7月、8月間交辦原告執行都委會委員遴聘任務，惟原告因認派聘人選名單缺乏都市計畫專門學術經驗之專家學者，不符法規規定，嗣後首長亦無進一步指示等因素，致未於108年度完成派聘都市計畫委員會委員，遲至109年8月4日始完成派聘作業等情，是可知原告並不爭執108

年間並未完成業務範圍內應辦理之都市計畫委員聘任工作，遲至109年8月間始完成109年度之都市計畫委員聘任（本院卷第251頁），被告乃以原告於鄉長指示交辦都委會委員簽核遴選案，未能依限完成，並延誤1年之久，工作不力，影響機關施政績效及行政效率甚鉅為由，於109年9月22日以花鄉人字第1090015866C號令記過1次處分（本院卷第71頁），原告並未對此記過1次行政處分提出行政救濟，業已確定，為兩造所不爭執。另機關首長於原告平時成績考核表之評語「逃避責任，辦事不力」及年終考績表評語「做事延宕，公文故意不辦、易找理由搪塞、效率差、不服從交辦事項」等，經被告陳明係就乙證1及乙證6即關於鄉長指示交辦都市計畫委員簽核遴選一事所為評斷（本院卷第95、63、117頁），故原告有都市計畫委員遴選作業遲延簽辦乙事，應可認定。按公務人員考績法施行細則第16條前段規定，前揭懲處即應併入年終考績增減分數，被告再據此事實作成109年度考績丙等之處分，行政法院就此審查之範圍，亦僅限於原告有無遭記過1次之事實，至於構成記過1次之內容事實，並非行政法院審查之範圍。是原告爭執上開記過1次處分之實質合法性，既為本件考績處分之先前行政處分，因各該處分未經撤銷已有存續力而產生構成要件效力，自非本件審理之範圍。

5. 又查，關於平時考核紀錄表所載「承辦業務未依鄉民需求做考量」及年終考績表所載「工作過於謹慎無法便民」之評語乙節，被告主張「係因水保局南投分局為辦理『花壇鄉南方一巷、禾田巷及大嶺巷道路護岸與護欄改善工程』，於109年6月29日函請被告查明該施作路段（南方一巷269弄、283弄及303弄)是否為已供作為公共使用之道路。109年7月14日原告以南方一巷269弄、283弄及303弄，土地坐落於大村鄉新埤子頭段108、126、127地號，故請水保局南投分局洽大村鄉公所查明，經水保局南投分局109年7月16日向大村鄉公所函詢後，大村鄉公所於109年7月21日回覆南方一巷269

弄、283弄及303弄位屬花壇鄉公所行政區，暨門牌號碼亦編屬花壇鄉，宜由被告查明。水保局南投分局又於109年7月22日函請被告查明是否為已供作為公共使用之道路，惟原告於109年7月29日擬稿時又以該土地為財政部國有財產署所有，建請水保局南投分局向該署確認為宜，經其單位主管鄭春鐘課長於該擬稿親自以紫色文字修改函稿為尚符供公眾使用之道路後，於109年7月29日函覆水保局南投分局，南投分局始得辦理工程發包作業，以提供鄉民安全舒適的道路使用」等語，固有相關往來函文可稽（本院卷第101-116頁），亦經被告110年度考績委員會第1次會議單位主管對於原告考績表明：「林清龍有被記過一次，承辦業務較嚴謹，對於簽給民眾案件該是很便民才對，但過於保護自己，變成課長親自簽文。」（本院卷第63-65頁）。惟查，原告為公務人員，其辦理建設課相關業務，應依法行政，其就他機關所詢事項認分別有土地地籍轄管或國有財產管理之權責問題，而認應請水保局南投分局分別函詢權責機關乙事，復經證人鄭春鐘證稱：對原告之函稿伊原則上都會尊重，但因土地坐落地籍在大村鄉，所以當時伊覺得原告請水保局先問大村鄉公所也是有道理等語（本院卷第187頁），顯見關於水保局南投分局所詢事項，先詢問地籍管理機關或國有財產管理機關之意見，應無不可，而原告因上揭巷弄土地地籍轄屬大村鄉、土地所有權為國有財產署所有、其上建物門牌號碼編屬花壇鄉，因無法確定權責機關，而未一併函請水保局南投分局洽詢大村鄉公所及國有財產署，其行政效率雖有待改進，但難認有違法之情事。至原告執行公務員職務並非以「鄉民需求」或「便民」為主要考量依據，則上揭「承辦業務未依鄉民需求做考量」、「工作過於謹慎無法便民」之評語，或「過於保護自己，變成課長親自簽文。」等，應無從作為年終考績之依據。是被告就此南方一巷事件，以上揭理由作為考評原告年終考績68分核予丙等，核有違反一般公認之價值判斷標準，而有裁量恣意之情事。

6.再者，考績法施行細則第16條第1項規定：「（第1項）公務人員平時考核獎懲，應併入年終考績增減分數。嘉獎或申誡1次者，考績時增減其分數1分；記功或記過1次者，增減其分數3分；記1大功或1大過者，增減其分數9分 。（第2項）前項增分或減分，應於主管人員就考績表項目評擬時為之。獎懲之增減分數應包含於評分之內。」依原告之年終考績表「綜合評分」欄原記載79分，嗣刪改為68分並蓋印建設課課長職章，經建設課長鄭春鐘到庭證稱「本來填79分，後來考慮到南方一巷的事情，認為要給原告一個警惕，才改為68分，沒有其他考量。給民政課長核章時，已經改為68分。」，可知建設課課長刪改綜合評分之緣由係另考量南方一巷事件所致，惟此等綜合評分之評擬程序除了非屬被支援單位主管建設課課長權責之外，上開南方一巷事件未見被告機關於當年度進行懲處，但考績綜合評分刪改前後之分數落差11分之多，而依前開施行細則第16條第1項之規定，無論是記過3次或記大過1次尚不足前開扣減之11分落差，然南方一巷事件是否足對原告進行懲處，亦非無疑，又證人鄭春鐘對於綜合評分刪改之理由僅為「要給原告一個警惕」，尚無其他可經客觀辯證之論證理由，是被告建設課長逕認應予警惕而更改為68分，已屬違法恣意裁量。

7.另依原告年終考績表雖已列載其平時考核獎懲，嘉獎2次、記功1次、記過1次，另原告自行於備註及重大優劣事實欄填載「1.全年無遲到早退或曠職紀錄及無事病假紀錄。2.辦理生活圈道路系統8年（104-111）建設計畫之評核等第為優等，經權責機關內政部營建署獎勵。」，查此「2.辦理生活圈道路系統8年」乙事即為原告記功1次之原因（本院卷第125頁），但考績表內並未見任何說明依據原告平時成績紀錄所為之考核分數為何，是否已將嘉獎2次、記功、記過之增減分數，已列入計算，致無從得知被告最終評擬之綜合評分68分，是否已計算功過相抵後之分數，顯有違考績法第12條第1項、及考績法施行細則第16條第1項之規定。再者，考績

表上雖列載考核項目有工作（65%）、操行（15%）、學識（10%）、才能（10%），然被告實際亦未就上揭考核項目分別核予分數，而僅流於形式評擬綜合評分，亦難明上開考核項目各項評擬情形及綜合評擬結果間之關連性。至於被告答辯稱原告另有於承辦業務時有推託，例如民眾申請認定是否屬供公眾通行道路，推託給另名指示建築線承辦人，致民眾無所適從，衍生民怨，造成民眾對公所觀感不佳，影響機關形象等語，惟此部分並未於109年平時考核表或年終考績表內呈現，自難認屬原處分作成之事實依據及理由。

8.至原告聲請調查證據部分：

⑴關於請求向彰化縣政府工務處調閱「109年間3月間辦理花壇鄉鄉民就『花壇鄉福岩段290-1地號土地』認定鄰近道路為既成道路案之申請資料」；請向被告調閱「108年間辦理花壇鄉鄉民就『花壇鄉福岩段290-1地號土地』申請指定建築線之相關資料」。主張可證明鄭春鐘證述被告於109年3月間曾有推託公務予建設課承辦人柳雪惠之情形，並非事實。查該部分事實尚非原處分作成之依據，認無調查必要。

⑵關於請求向被告調閱「原告108年6月間於建設課簽辦『花壇鄉都市計畫委員會派聘都市計畫委員案』之全部簽核稿及全部附件內容」，主張證明原告確係因長官並未依法勾選具資格之委員，始未完成108年度都委會委員遴聘作業。請求向被告調閱「原告109年7月間於建設課簽辦『花壇鄉都市計畫委員會派聘都市計畫委員案』之全部簽核稿及全部附件內容，以及109年8月初簽辦聘任之全部簽稿內容」，主張證明109年度都市計畫委員會委員遴聘作業係由原告簽辦遴聘，被告並非於109年9月22日予原告記過處分後，才完成109年度都委會委員遴聘作業之事實等語。查原告就遲延簽辦都市計畫委員聘任乙事，業經記過1次且已確定，而具構成要件效力，本件考績處分並不另為審

理前開記過處分之適法性，是此部分之證據調查聲請，應認尚無必要。

9.綜上，被告以原處分核予原告109年年終考績考列丙等68分，有上揭違法情事，應予撤銷，訴願決定予以維持，亦有違誤，應併予撤銷。

(四)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：原告之訴有理由。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　7　　月　　21　　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　　7　　月　　21　　日

書記官　林昱妏