臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第245號
民國114年4月24日辯論終結

原　　告　汪金梅

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中華民國113年7月9日113公審決字第276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

壹、爭訟概要：

一、原告係被告民政課村幹事，經被告以民國109年5月4日花鄉人字第0000000000號書函指派支援社政課，於113年2月17日調任○○縣○○鄉公所辦事員(現職)。其前因不服被告112年3月6日花鄉人字第0000000000號考績(成)通知書，核布其111年年終考績考列丙等，提起復審，經公務人員保障暨培訓委員會(下稱保訓會)審認被告將原告111年年終考績評定為丙等，考評基礎事實有欠明確，與公務人員考績法（下稱考績法）第2條所定，公務人員考績應本綜覈名實，作準確客觀考核之旨未合，核有再行斟酌之必要，爰以112年8月22日112公審決字第444號復審決定書決定：「原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分。」（下稱第1次復審決定），被告重行辦理考核，以112年11月30日花鄉人字第000000000

0號考績(成)通知書，仍核布其考績考列丙等(下稱原處分)。

二、原告不服原處分，提起復審，經復審決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

貳、原告起訴主張及聲明：

一、起訴意旨略以：

(一)年終考績評定長官固有判斷餘地，但原處分顯然未遵守一般公認之價值判斷標準、有事件無關之考慮牽涉在內，堪認被告首長所為之判斷有濫用權力：

1、被告第2次辦理原告111年度年終考績，仍由本職單位主管民政課課長參酌社政課課長之意見，以原告平時成績考績紀錄為依據，按考績表所列工作、操行、學識、才能等項細目之考核內容，併計平時考核獎懲次數所增減之分數後，綜合評擬爲78分，經考績會初核維持78分，因鄉長對初核結果有意見，退回考績會復議，考績會復議改列73分，再經鄉長覆核時，變更為65分致考列丙等，可見其以一人之意推翻單位主管評擬意見、考績委員會初核及復議結果。被告首長以原告承辦「文德社區活動中心拆除重建案」(下稱系爭工程)業務疏失為由，連續111年、112年皆評定原告考績分數為65分致考列丙等。然原告93年入公職以來，除第1年另予考績及96年、99年調單位為乙，其餘12年考績評等皆為甲，原告工作能力於主管眼中皆受肯定，惟被告首長108年上任後，與其他首長截然不同，致原告考績前3年為乙，近2年為丙。

2、原告因系爭工程案業務疏失，於111年受考當年僅有該當申誡1次之懲處，嚴重程度尚難認足以逕改評定分數為65分致考列丙等。且原告於111年申誡1次、嘉獎8次、記功2次，依法平時考核獎懲得互相抵銷，原告於功過相抵後，尚有嘉獎7次、記功2次，共計13分應併入年終考績增加分數。

3、被告於111年1至4月平時成績考核紀錄表個人重大具體優劣事蹟載明原告「辦事能力差、心地不佳」，然答辯未見具體指出，而實際長時間觀察原告平日工作態度之主管(社政課

長及民政課長），於考核紀錄表「單位主管綜合考評及具體建議事項」載明原告「負責盡職、積極辦理業務」、「守分自治、克盡職責。」

4、依平時成績考核紀錄表附記五「各級考評主管每年4月、8月應按考評內容評定各考核項目之等級，提出對受考人培訓或調整職務等具體建議。受考人當次考評項目中有D或E者，主管長官應與當事人面談，就其工作計畫、目標、方法及態度等進行溝通討論，面談內容及結果應紀錄於『面談紀錄』欄，以提升其工作績效，並作為年終考績評列等第及機關人事管理之重要依據」，然原告111年5月1日至8月31日(下稱111年2期)平時成績考核紀錄結果，遲於111年12月6日方由主管與原告面談，未能達到平時考核提示之效，亦未對原告所遇問題做出調整職務、補足人力等具體建議或作為，卻以此作為年終考績評列等第重要依據。

5、綜上，被告首長以1人意見推翻主管綜合評擬78分、考績會初核78分及復議73分，而逕評65分，顯有對事實認定有錯誤、未遵守一般公認之價值判斷標準、有與事件無關之考慮牽涉在內及有違反平等原則情事，原處分顯屬違法，應予撤銷。

(二)被告以原告承辦系爭工程業務疏失為由，連續111年及112年皆記1支申誡，再評定原告年終考績丙等，113年9月再以系爭工程，對已離開被告機關的原告記1支申誡，顯見被告首長有濫用權力，此等行為無疑職場霸凌：

1、原告於109年5月4日經指派支援社政課，110年6月承接系爭工程，因課內人力吃緊，7月16日簽陳說明，首長不僅未體恤反批示欲懲處社政課課長、工程前承辦與原告，此後同仁均噤聲不敢表示意見，無奈COVID-19疫情爆發增量業務，全課同仁於110年底乞求鄉長增補人力，110年12月、111年3月2位同仁離職、111年4月1名提早退休，雖3月、6月各補1員，但其中1位於10月亦離職，此時社政課正職人員僅有4名苦撐，是107年以來人數最少1年，故原告111年加班時數高

達700餘小時，113年2月原告調至他機關，3月課長提早退休後，首長始對外徵補名額至6名，顯見首長刻意拖了2年才補足人力。

2、原告因111年考績考列丙等，112年請調，經桃園市政府青年事務局以112年5月2日函商調，被告以5月12日函復「因業務需要，歉難同意」，同年8月再以系爭工程案為由對原告記申誡1支，112年考績再考列丙等。嗣因112年9月14日保訓會對原告所提111年考績復審，以第1次復審決定撤銷丙等考績，原告始得依保障法第6條第2項規定，申請調至○○縣○○鄉公所，經該公所2次函文商調，被告均未函復，原告乃向保訓會提起商調復審，被告遲至113年1月16日方函覆同意過調，原告於同年2月17日至芬園鄉公所報到，被告首長再於113年9月27日函以系爭工程案為由建請芬園鄉公所依權責對原告申誡1次。綜上被告首長所為，已屬職權霸凌，時任社政課課長邱員亦因被告首長常用羞辱、挖苦、侮辱、貶低等言語對待，以致罹患身心症，直至原告113年2月離開，課長方得獲准於3月辦理提早退休。

(三)被告以原告態度消極延宕業務，多次要求每週召開檢討會，遲未妥適處理，或未製作會議紀錄，或延遲簽辦公文等情，致承包商提出終止契約，容與事實未符：

1、系爭工程110年10月21日決標，11月21日廠商報開工，111年3月15日出現工安疑慮而停工，然負責委託規劃設計及監造廠商即王旭東建築師事務所(下稱設計廠商)與承包商宇昌營造有限公司(下稱承包商)所生建築工程問題事涉專業，原告無工程專業背景，開工後多次建請被告依政府採購法成立「機關採購工作及審查小組」或聘請建築師公會派員釐清設計廠商與承包商責任歸屬，皆未獲首長同意，甚至不指派有土木工程職系的建設課技士與會，原告僅能加班花大量時間爬文、四處諮詢，被告罔顧公務人員任用應本專才適所意旨，執意要無工程背景專業之原告承接。

2、被告於111年7月4日第1次主管會報主席指示事項第8點：「對於文德社區重建案，目前尚在停工中，請社政課應儘速解決相關問題，並應每週召開檢討會，以利該案能順利進行。」原告於課內人手短缺下，仍盡力完成指示事項，有111年7月14日至12月30日會議紀錄可稽，惟承包商111年7月18日終止契約後，原告於8月10日簽陳辦理情形，並請鈞長同意免再行召開會議，被告批示「本工程未開工前，請每週續行召開會議」，11月8日被告終止與設計廠商之勞務契約，此時已無承包商及設計廠商，原告於11月21日簽陳表示已無參與會議對象及討論議題，簽請是否解除開會列管，被告並未批示，直至112年5月29日方將每週開會1次延長為「每月召開進度說明會」。試問召開一個無承包商、無施工進度會議，對後續結算、重新發包助益何在？徒增原告壓力與工作量，致原告111年加班時數高達700餘小時，被告以看似合理理由(每週召開檢討會，以利該案能順利進行)，實則行惡意迫害(不給任何援助，孤立原告)。

3、原告111年公文收文總件數為1,234件，延遲之公文係因社政課長期人力未補足，除大量社會福利業務，尚因未有工程經驗，需四處請教如何處理所致，且延遲公文未造成承包商得藉此而終止契約。原告已竭盡所能，長期加班努力完成工作。被告稱「已多次要求每週召開檢討會，原告亦遲遲未予妥適處理，或未製作會議紀錄，或延遲簽辦公文情，以致承包商援引契約書第21條第10款第3目提出終止契約」，與事實不符。

4、系爭工程係因被告首長未於111年5月26日批准契約變更(下稱契變)，不接受原告111年6月2日簽陳示警，致承包商於111年7月18日終止契約，被告首長具有歸責性。原本屬小金額(增帳16萬4,894元整，減帳10萬3,566元整)契變，卻因被告首長介入處處受阻。原告積極要將工程推進，被告機關首長卻處處介入阻撓，倘依正常程序進行契約變更，不生工程承攬廠商終止契約之事。

(四)被告機關主張原告處理111年度文德社區重建案公文態度消極延務，與事實相左，且所提展期公文明細表天數灌水，與事實相違:

1、111年社政課同仁因不堪工作被針對且業務量日漸龐大，紛紛退休辭職，以致原告幾乎數月即更迭新業務，除工程業務被告機關首長交辦不能更換承辦，由年初社區業務、社團業務、模範父(母)親等表揚業務、到年中身障業務、老人假牙補助、獨居老人管理業務等等，原告業務多樣且以人民申請案居多(需優先處理)，以致原告111年公文案量高達1234件。

2、被告機關所示原告展期公文明細表，承辦天數之核算將日核算入列，與「彰化縣政府及所屬各機關公文時效管制實施要點」及彰化縣政府電子公文系統相違，以致有大量誤差，甚有連跨中秋、雙十連假以致相差14天之譜。被告機關對原告展期公文日期之計算有明顯誤差，不足為採。

3、原告展延公文係因課內人力不足、工作繁雜、公文量遠超過負荷，縱使已每日加班仍無法消化。每件展延公文皆依上開要點規定獲支援單位主管邱文亮核定，展延次數、天數亦符要點及系統規定(被告機關將假日計入，以致天數暴增)。亦呼應課長邱文亮對保訓會請被告機關回應4項疑義說明二、(二)所述「依據『文書處理手冊』規定公文最長不得超過以日曆天計算30日，有關復審人公文展延尚符合規定。」社政課長邱文亮深知原告面臨之困境(被告機關首長刁難、委託設監造單位諉託塞責、無專業人員可協助及工作量龐雜)，方於111年時考核給予「負責盡職、積極辦理業務」之評價。

二、聲明：復審決定及原處分均撤銷。

參、被告答辯及聲明：

一、答辯意旨略以：

(一)被告所為原告111年度年終考績，並無違反法定程序或裁量恣意之違法：

1、依考績法第14條第1項、同法施行細則第19條第1項規定及銓敘部107年4月24日函意旨，被告鄉長對考績會112年10月24日初核結果有意見，112年10月25日將全案退回考績會復議，再經鄉長覆核時，雖對考績會復議結果仍不同意，但已加註「1.工作卸責。2.不遵守公文流程。3.漠視上級指示。」等理由後變更，嗣經被告機關核定，已送銓敘部審定。被告辦理原告111年度年終考績程序符合上開規定，並無程序瑕疵，應屬合法。鄉長於覆核時雖未具體載明事由，但上揭所指3點均與文德社區系爭工程計劃落後相關。

2、系爭工程預算金額16,920,732元，由王旭東建築師事務所負責委託規劃設計及監造事宜，110年11月4日決標予宇昌公司，決標金額為16,886,000元，履約期限為330日曆天，11月21日開工，預定竣工日期111年10月6日。施工期間，承包商以東向及北向鄰房既有圍牆因無基礎有倒塌安全之虞，請求停工，惟建築師卻指示承包商須提出無妨礙施工安全及無損害鄰房之替代方案，以更替原工程契約之防護措施，由於兩造間意見分歧，雖經社政課定期召開協調會議，惟所召開會議成效不彰，或無具體結論，抑或會議實際結論與書面結論紀錄不符等情，徒流形式，原告方於111年3月30日函追溯自111年3月15日停工，惟停工期間，被告多次要求每週召開檢討會，原告遲遲未妥適處理，或未製作會議紀錄，或延遲簽辦公文等情，致承包商於111年7月18日終止契約，原告更因本案工作卸責、漠視鄉長指示，業經申誡乙次確定在案。另承包商終止契約雖大部分可歸責於設計廠商之事由，惟原告未積極掌握工進及適時處置，顯與設計廠商同有過失責任；甚至於111年11月8日方與設計廠商終止全部契約。原告遲至112年3月17日、5月19日及6月9日方召開採購審查小組審議認定設計廠商符合政府採購法第101條第1項第12款之情形等情。

3、原告態度消極延宕業務部分：原告於97年取得採購專業人員證照，在被告擔任行政室擔任採購業務計2年有餘，對工程

採購專業知識相較一般公務員具有高度認知與判斷能力，且早在109年5月8日時已調動至社政課。原告辦理系爭工程召開多次協調會，被告首長於會議及內簽中明確向原告表示，先行依契約規定進行並要求原告需每週召開檢討會，原告遲未妥適處理，或未製作會議紀錄，或延遲簽辦公文，原告更因本案漠視鄉長指示，業經申誡1次確定在案。縱系爭工程於被告與廠商終止契約後，原告基於職責仍有義務依被告首長要求，每週召開檢討會議，以利後續重新發包工程事宜，始為正途。

4、原告承辦業務拖延部分：原告經被告首長多次提醒追究廠商之責，惟仍拖延至111年11月8日始與廠商終止契約，更未於111年12月前完成廠商之究責；且因原告推延處理系爭工程展延公文件數計144件，有19件公文對首長批示意見未見辦理或未檢討究責直接文存歸檔及13件逾期辦結，對簽辦上開工程案公文，未能檢討其所簽辦內容是否詳實，亦未依權責善盡行政調查，研擬妥適具體解決之方案或意見，鄉民代表就上開工程案提出質詢，質疑社政課人員經辦不力要求究責時，又將責任歸咎於設計廠商。系爭工程因設計廠商之責造成工程終止契約乙案，原告明知為設計廠商之責導致，被告首長多次提醒追究廠商之責，原告仍拖延至111年11月8日始與廠商終止契約，卻反指責被告首長未准契變才導致廠商終止契約，倒果為因。

5、原告推諉卸責部分：被告首長曾於112年6月1日6月份第1次主管會報主席指示事項暨會報紀錄之第11點主席指示事項第五項：「文德社區重建案，即日起由社政課全權負責，並排除適用權責分工表之規定，相關本案皆以二層決行方式辦理。」及同年6月20日批示意見「請承辦人員仍遵守該案二層決行之規定」等語，可知被告鄉長有此授權，係因原告將可歸責於己之責任，一味推諉他人及第一層長官，以其所簽文德社區重建案為例，原告未檢討自己所簽辦內容是否詳實，是否依據權責善盡行政調查之能事而研擬妥適具體解決

之方案或意見，一味逕呈第一層長官決行，及逕行於該文(函)稿左下方註記：「此文不發文，改存查。」逕將該文存查結案，如此形式性決行核章，業失分層負責實意，並經被告機關予以申誡乙次等嚴重缺失之事實相互一致。

6、原告111年1至4月平時成績考核紀錄表，個人重大具體優劣事項欄載明原告「辦事能力差、心地不佳」等語，可知原告表現尚難謂良好。是被告長官綜合考量其平時成績考核紀錄及具體優劣事蹟，據以評定考績為丙等65分，於法應無不合。

7、平時成績考核紀錄表附記五規定略以，受考人當次考評項目中有D或E者，主管長官應與當事人面談，就其工作計畫、目標、方法及態度等進行溝通討論，面談內容及結果應紀錄於「面談紀錄」欄，以提升其工作績效，並作為年終考績評列等第及機關人事管理之重要依據。依原告111年5月至8月平時成績考核紀錄表，其中「工作知能及公文績效」項目，公文處理品質及時效，「年度工作計畫」項目，系爭工程進度落後，經被告首長於111年11月30日考核評為D等級，旋於12月6日由直屬主管與原告進行面談。再者，原告111年考績年度內，雖具考績法施行細則第4條第1項第1款第3目及第2款第1目、第6目所定，得評列甲等特殊條件1目及一般條件2目之具體事蹟，惟符合該條項規定，僅係「得」評列甲等，而非「應」評列甲等；且其未具有考績法所定考列丁等條件，被告長官本得衡量其平時成績考核紀錄及獎懲，於乙等或丙等間評定適當考績等次。

(二)原告指稱課內人員長期欠缺未補足，工作繁重全年加班時數高達773小時云云，惟參照111年度其餘社政課同仁加班時數僅82-325小時不等，即能完成交辦工作項目，證明原告工作能力不佳，亦未見其工作加班成效，且被告已給予補休。原告明知人力不足，被告已著手編列預算及對外徵才，惟需相當時間，確因業務需要，暫難同意原告調任申請，絕無刻意刁難，何來職場霸凌。社政課課長係因個人生涯規畫及身體

健康因素始自請退休，非遭被告首長逼退。至於原告111年考績表獲有嘉獎8次、記功2次，然多數獎勵事實係發生於000年度，而於111年度發布獎勵令列入考績年度計算分數，且部分獲獎係被告同仁共同努力達成，或例辦有案及辦理職務範圍例行業務之敘獎，並非全由原告1人承辦，又各該獎勵亦已嚴實記載於考績表，並經主管人員於評定其考績分數時予以考量在案，並非僅就工作表現之單一項目予以評擬。又考績表右上角之平時考核獎懲一欄已載併計嘉獎8次、記功2次、申誡1次等記錄，被告長官對復議結果，仍不同意，已加註理由後變更綜合評擬為65分，並無原告所稱漏列獎勵分數、以錯誤基礎事實為考績評定情事。

二、聲明：原告之訴駁回。

肆、本院的判斷：

一、本件爭訟概要欄所載之事實，業經兩造各自陳述在卷，並有下列證據足佐：第1次復審決定(本院卷1(下同)第249-261頁)、原告111年1期(1月1日至4月30日)平時成績考核紀錄表(第419頁)、111年2期(5月1日至8月31日)平時成績考核紀錄表(第151頁)、111年12月6日面談紀錄表(第153頁)、112年度第8次考績委員會會議紀錄及人事室簽呈(第509-517頁)、112年度第9次考績委員會會議紀錄及人事室簽呈(第519-533頁)、111年度公務人員考績表及獎懲明細表(第155-158頁)、原處分(第25頁)、復審決定書(第29-41頁)。

二、本件應適用之法令：

(一)公務人員考績法

1、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。……」

2、第5條規定：「（第1項）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2項）前項考核之細目，由銓敘機關訂定。但性質特殊職務之考核得視各職務需要，由各機關訂定，並送銓敘機關備查。」

3、第6條第1項規定：「（第1項）年終考績以100分為滿分，分甲、乙、丙、丁四等，各等分數如左：甲等：80分以上。乙等：70分以上，不滿80分。丙等：60分以上，不滿70分。丁等：不滿60分。」

4、第7條第1項規定：「年終考績獎懲依左列規定：……三、丙等：留原俸級。……」

5、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。平時考核之功過，除依前條規定抵銷或免職者外，曾記2大功人員，考績不得列乙等以下；曾記1大功人員，考績不得列丙等以下；曾記1大過人員，考績不得列乙等以上。」

(二)考績法施行細則

1、第4條第1項規定：「公務人員年終考績，應就考績表按項目評分，除本法及本細則另有規定應從其規定者外，須受考人在考績年度內具有下列特殊條件各目之一或一般條件二目以上之具體事蹟，始得評列甲等：一、特殊條件：……(三)依本法規定，曾獲一次記一大功，或累積達記一大功以上之獎勵者。……二、一般條件：(一)依本法規定，曾獲1次記功2次以上，或累積達記功2次以上之獎勵者。……(六)全年無遲到、早退或曠職紀錄，且事、病假合計未超過五日者。……」

2、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。」

3、第19條第1項規定:「機關長官覆核所屬公務人員考績案，如對初核結果有意見時，除未變更考績等次之分數調整，得逕行為之外，應交考績委員會復議。機關長官對復議結果，仍不同意時，得加註理由後變更之。」

三、原處分有違法之判斷瑕疵：

(一)依上揭公務人員考績法第5、6、13條等規定，公務人員年終考績，分數達60分以上，不滿70分者，即應考列丙等；分數達70分以上，不滿80分者，考列乙等。而該分數之評擬，應以其平時成績考核紀錄為依據，按工作、操行、學識、才能等項目，併計其獎懲次數增減之分數後，予以綜合評分。再者，公務人員在考績年度內，曾受懲戒處分者，不得考列甲等，倘其所具條件，亦不屬公務人員考績法第6條第3項所列舉丁等條件者，應由機關長官衡量其平時成績紀錄及獎懲，或就其具體事蹟，評定適當之考績等次（乙等或丙等）。針對考績評定是否以及在何等範圍內得受司法權之審查，我國學說與實務向來採權力分立原則下之功能法觀點，認為由於考績評定涉及高度屬人性之評價，且因需長時間之行為觀察，始得以形成印象，故應由與受考人在職務執行上最具緊密關連性之單位主管或是機關首長進行考核，始屬功能最適。反之，法院在組織、權限及功能上，因事實上無法長時間觀察受考人，進而對其工作表現及態度產生評價性之觀感與印象，自難代替行政機關而自為決定，亦難以重建判斷情境，完全掌握機關首長之思維脈絡以及評價基準。類此考評工作，因具高度屬人性，承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。4.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5.行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8.行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原

則、公益原則等（司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由參照）。

(二)原告111年年度考績，經被告機關首長覆核後逕予變更評分65分考列丙等，惟未於備註及重大優劣事實欄載明具體事由，有考評基礎事實欠明確之情事：

1、原告111年1期(1月1日至4月30日)公務人員平時成績考核紀錄表(每期7項考核項目，每項目A至E計5等次之考核紀錄等級)，原列A級1項、B級5項、C級1項，單位主管綜合考評及具體建議事項欄記載：「負責盡職，積極辦理業務，守分自治，克盡職責」，鄉長於個人重大具體優劣事蹟欄記載：「辦事能力差，心地不佳」，綜合考評欄:「空白」，經改列B級4項、C級3項；此有被告提出之原告111年1期(1月1日至4月30日)公務人員平時成績考核紀錄表可稽(第419頁)。

2、原告111年2期(5月1日至8月31日)公務人員平時成績考核紀錄表，原單位主管民政課長綜合考評及具體建議事項欄記載：「擇善固執」，考核等級列B級4項、C級3項，經鄉長重大具體優劣事蹟欄:空白，綜合考評記載「無擔單（按：應為當）、愛推謝（按：應為卸）責任」，並改列B級1項、C級3項、D級2項(其中品德操守項目數次修改)；111年2期被支援之社政課長綜合考評及具體建議事項欄記載：「工作盡責」，考核等級列A級1項、B級4項、C級2項，嗣經鄉長改列B級2項、C級3項、D級2項，綜合考評及具體建議事項欄及重大具體優劣事蹟欄均為空白。又因原告111年2期考核項目2項考列等級D，經單位主管111年12月6日就「公文處理時效及品質要依限完成，請改進」及「文德社區重建工作嚴重落後，未依進度進行請改進」2項進行面談，此有上揭平時成績考核紀錄表及面談紀錄表附卷可稽(第149、151、153頁)。

3、保訓會審認被告將原告111年第1次年終考績評定為丙等，考評基礎事實有欠明確，與考績法第2條所定，公務人員考績應本綜覈名實，作準確客觀考核之旨未合，核有再行斟酌之

必要，乃以第1次復審決定撤銷前處分。其後，依更新後111年度公務人員考績表記載，原告有嘉獎8次、記功2次、申誡1次，無事假、病假、遲到、早退及曠職等紀錄；考列甲等及丁等人員適用條款欄位中，並未載有得予評擬甲等及丁等之適用條款；其直屬或上級長官於總評欄載明，原單位主管評語「處事主觀」評分78分，被支援單位主管評語「擇善固執」評分78分等情(第155頁、第521頁)。又被支援主管單位社政課長就第1次復審決定書所提出4項疑義提出說明文，略以:「處理文德社區重建案展延144件公文是否無正當理由……依據『文書處理清冊』規定公文最長不得超過以日曆天計算30日，有關原告公文展延尚符合規定。但如經辦無故積壓公文情形嚴重逾期待辦期限者，經催辦仍未辦理，且有無正當理由者，應適時核予獎懲。」「推諉塞責……公務人員對所承辦業務，如業務性質涉及相關課室而簽會相關課室，尚屬正常，其會簽應屬內部簽核性質，承辦人應將相關課室表示之意見重整，再行縱簽或擬稿，如將相關單位或諮詢人員所表示之意見，指名論述於公文書中，實屬不妥」等語(本院卷1第523頁)，供考績會審酌。經112年10月24日第2次考績會初核決議略以：「說明：3.民政課村幹事汪金梅111年年終考績考列丙等復審案，經保訓會決定原處分撤銷，由本所另為適法之處分；惟依保訓會復審決定書中所提出4項疑義（詳第9頁-第12頁）及社政課針對該4項疑義所提出意見(詳第14頁），兩者互參對照，以為重新決定江員111年年終考績，請審議。決議：本案經出席委員同意依照單位主管評擬之分數通過初核，並依公務人員考績法規定，陳送請鄉長覆核。」維持評分78分(本院卷1第511頁)，經首長覆核不同意予以退回，再經考績會112年10月30日重審會議決議：「本案經出席委員討論審酌村幹事汪金梅111年年終考績表被支援單位主管，原單位主管綜合評分(詳附件一）及被支援單位課長對於保訓會復審決定書中所提出4項疑義之說明意見(詳附件二），一致決議汪員綜合考評分數為73

分。」並加註評語「漠視首長核定意見」，再送被告機關首長覆核，被告機關首長覆核後逕予變更為65分，評語「1.工作卸責、2.不遵守公文流程、3.漠視上級指示」，備註及重大優劣事實欄空白，被告乃以原處分考列原告111年度年終考績為丙等，亦有上揭原告111年公務人員考績表、獎懲明細表及考績會會議紀錄附卷可稽(乙證2、乙證3，第155-161頁;乙證18、乙證19，第509-533頁)。

4、經查，被告前第1次考績會將原告111年年終考績評定為丙等，考評基礎事實有欠明確，業經第1次復審決定撤銷前處分，其後被告112年10月24日第2次考績會依上開考績會被支援單位主管、原單位主管綜合評分及被支援單位主管即社政課針對該保訓會疑義所提出意見，互參對照，故或足認被告考績會係以:上開單位主管綜合評分，處理文德社區重建案展延144件公文是否無正當理由，承辦業務有無推諉塞責即將會簽其它課室人員意見指名論述於公文書等情，就上開「具體事蹟，評定適當之考績等次」，惟被告機關首長上揭對初核結果有意見，交考績委員會復議，並未附記具體事由(第515頁)，嗣考績會復議決議汪員綜合考評分數為73分。並加註評語「漠視首長核定意見」，嗣被告機關長官對復議結果，仍不同意時，亦僅加註「1.工作卸責、2.不遵守公文流程、3.漠視上級指示」，然考績表備註及重大優劣事實欄仍為空白(第533頁)，即逕為變更，顯有考評基礎事實欠明確之情事，即無從知悉、區辨被告機關首長所指「1.工作卸責、2.不遵守公文流程、3.漠視上級指示」「具體事項」為何，即無從知悉除上開考績會審酌事項外，被告機關首長究係本於何「具體事項」而為不同之原告考績評判。

(三)被告以原處分核布原告111年度年終考績評定丙等，有事實認定錯誤及恣意裁量情事:

被告固主張被告機關首長上開所指原告「1.工作卸責、2.不遵守公文流程、3.漠視上級指示」分係指:1.工作卸責:即文德社區重建案展延144件公文，如展期公文明細表等即乙證

9、10、11等部分(第135、191至212、476頁)，2.不遵守公文流程:即文德社區重建工作嚴重落後，未依進度進行改進，如被告111年7月份第1次主管會報紀錄等及乙證6、7、8部分(第131、165至189、476頁)，3.漠視上級指示:公文未遵守二層決行，直接把公文存查，如保訓會112公審決字第000104號復審決定書等即乙證7、12、13(第476、483、485頁)，又上開所指的「工作卸責、不遵守公文流程、漠視上級指示」等3點，均與文德社區重建案計畫落後相關，被告機關首長除考績會所認事項外，係以原告尚有工作卸責、不遵守公文流程如乙證10 、11之情形，方綜合評分為65分等語(第476、478頁)。經查:

1、工作卸責即文德社區重建案展延144件公文等部分：

被告主張原告有144件公文展期，未依公文處理時效及品質依限完成，有19件對首長批示意見未見辦理或未檢討究責直接文存歸檔，有13件逾期辦結清單，並以乙證9、10、11展期公文明細表等為據，依被告上開舉證，故或足認原告對於系爭文德社區重建案之公文有業務拖延、逾期未歸、直接文存歸檔等情事。惟查，依「彰化縣政府及所屬各機關公文時效管制實施要點」第二(一)5及五規定，一般公文得予展期二次，並得扣除假日計算，而被告所指原告展期公文明細表即乙證9部分(第191至203頁)，顯未審究及此，自難逕認上開144件公文展期均有嚴重公文延宕之情形。又被告重新辦理第2次考績會時，經被支援主管單位社政課長就上揭公文延宕部分提出說明略以：「依據『文書處理清冊』規定公文最長不得超過以日曆天計算30日，有關原告公文展延『尚符合規定』。但如經辦無故積壓公文情形嚴重逾期待辦期限者，經催辦仍未辦理，且有無正當理由者，應適時核予獎懲」等語(第523頁)，復核被告所指文德社區重建案展延144件公文，其中確多數為未逾30日且或有展延者，此有該展期公文明細可稽(第191至203頁，乙證9)，是被告所指原告公文展延之情節尚非屬嚴重。再系爭文德社區重建案工程於施

工期間，承包商以東向及北向鄰房既有圍牆因無基礎有倒塌安全之虞，請求停工，惟建築師卻指示承包商須提出無妨礙施工安全及無損害鄰房之替代方案，以更替原工程契約之防護措施，由於上開兩造間意見分歧，雖經被告社政課定期召開協調會議，惟所召開會議成效不彰，或無具體結論等情，為被告所自陳，參諸上開乙證9、10、11公文，亦足見上開三方於短期間內公文往返頻繁，且被告機關首長於相關簽呈上多有意見，該工程爭議事件顯具相當事務處理難度，另111年7月至12月期間，原告亦多次就文德社區工程召開協調會(第281至336頁，甲證24)，則以原告為基層公務人員，上開工程爭議繁雜及原告公文簽辦、執行事項頻仍、細瑣等情形綜合觀察，原告主張其非消極延宕業務，自非無可採。再者，上揭公文延宕情事既業經考績會綜合考量業如上述，然被告機關首長覆核後逕予變更為65分，但對於上揭「公文不遵守流程」之違失，何以認其情節嚴重，並無具體說明，亦有構成恣意違法之情形。

2、不遵守公文流程，即文德社區重建工作嚴重落後，未依進度進行改進部分:

⑴被告主張原告就系爭工程未依進度進行改進，即未依指示每週召開檢討會，核有疏失等情。惟查，就此同一事實，業經被告以原告有彰化縣政府暨所屬機關公務員平時獎懲標準表第3點第5款情事，於111年12月6日以花鄉人字第0000000000號令核予申誡1次之懲處，原告不服提起復審，亦經保訓會以112公審決字第000104號復審駁回，此有上開復審決定書可稽(第175-180頁，乙證7)，又111年度未見原告因系爭工程案受有其他懲處，是被告上開核予申誡時，應已考量上開違失行為情節而為評價。次依上開公務人員考績法施行細則第16條第1項規定，此平時考核獎懲，應併入年終考績增減分數，且增分或減分，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，是依原告上開之年終考績表原單位主管「綜合評分」欄原記載78分，即應已包

含將上開申誡事由而為評價，被告機關首長自難再以此為由，逕予變更其考績分數為65分，致其考績等次由乙等變更為丙等。

⑵至被告主張系爭工程因設計廠商之責造成工程終止契約，原告明知為設計廠商之責導致，主管會議於111年7月起多次提醒追究廠商之責，惟推延至111年12月8日與廠商終止契約，廠商之究責未於111年12月前完成，造成本案後續進行嚴重延宕一節。經查，原告之平時成績考核紀錄表及其公務人員考績表，本職單位主管及被支援單位主管評語均記載正面評價，原告本職單位主管於平時考核紀錄表尚記載原告有「積極辦理業務、克盡職責」、「工作盡責」等評語，第1次復審決定亦認廠商之究責未於111年12月前完成，是否有正當理由，亦或所稱人力不足，尚有未明，而予撤銷原核定，然被告112年10月24日考績會顯未審究及此事由等情，業如上述，且被告機關首長就此於上開考績評定程序中未為具體說明，嗣方於本案訴訟中主張據予評核，已有未合。況且，原告111年度僅申誡1次，在功過相抵後，尚有嘉獎7次、記功2次，縱使原告有該項疏失，其違失程度是否足以由73分改為65分，亦乏相關說明及依據，是被告機關首長以上揭理由考評原告年終考績65分核予丙等，尚無其他可經客觀辯證之論證理由，應認有裁量恣意之情事。

3、漠視上級指示部分：

被告主張原告公文未遵守2層決行，直接把公文存查(本院卷1第476頁)，被告機關首長曾於112年6月1日6月份第1次主管會報主席指示事項暨會報紀錄之第11點主席指示事項第5項：「文德社區重建案，即日起由社政課全權負責，並排除適用權責分工表之規定，相關本案皆以二層決行方式辦理，及同年6月20日批示意見，請承辦人仍遵守該案二層決行之規定」(乙證12)，可見鄉長有此授權，係因原告將可歸責於己之責任，一味推諉他人及第一層長官，原告逕於該文註記「此文不發文，改存查」，形式性決行核章，業失分層負責

實意，推諉卸責部分(第483頁)。經查，上揭主管會報指示事項係於112年6月召開，原告上揭違失行為，經被告以112年8月14日令核予申誡1次，原告不服提起復審，經保訓會以113公審決字第27號復審決定駁回在案(乙證13，第221頁)，惟此項違失行為，非屬111年，即非屬該年度考績應予綜合考量之事項，被告主張據此核與原告111年度丙等考績，核有認定事實錯誤之明顯違誤。

(四)綜上所述，原告於111年考績經被告第2次考績會為復議結果評定73分，被告首長覆核不同意，加註「工作卸責、不遵守公文流程、漠視上級指示」理由，逕變更為65分考列丙等，惟未於考績表備註及重大優劣事實欄為具體理由說明，本院無從審查被告機關首長究係本於何「具體事項」而為不同之原告考績評判，是被告機關首長究竟係本於如何理由而加以取捨變更評分，實有未具判斷理由之違誤，而有恣意判斷違法情事，且被告所指上揭事由，核有事實認定錯誤，及違反一般公認價值判斷標準之恣意裁量情事，被告以原處分核予原告111年度年終考績考列丙等65分，有上揭違法情事，應予撤銷，復審決定予以維持，亦有違誤，應併予撤銷。

伍、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

陸、結論：原告之訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　15　　日

審判長法 官　劉錫賢

法 官　林靜雯

法 官　郭書豪

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　　114　　年　　5　　月　　15　　日

書記官　林昱妏