最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第692號

上　訴　人　新北市立自強國民中學

代　表　人　鄭建立
訴訟代理人　徐倩玉
被 上訴 人　周濤

上列當事人間獎懲等事件，上訴人對於中華民國113年8月22日臺北高等行政法院111年度訴字第1449號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人係上訴人前教師（自民國111年7月1日起資遣生效），因新北市政府教育局（下稱新北市教育局）於110年4月12日接獲學生以連署書陳情訴外人紀虹如（上訴人教師）有疑似不當管教行為，以110年4月21日新北教特字第1100709889號函請上訴人調查。上訴人乃於110年4月30日召開校園事件處理會議（下稱校事會議），決議成立調查小組，經訪談相關人後，調查小組於110年5月19日作成調查報告，認定紀虹如並無連署書所陳疑似不當管教情事，惟學生所簽署之連署書係被上訴人預先準備好，且未完整告知學生連署書實際內容、影響及目的。校事會議於110年6月30日決議：被上訴人對紀虹如涉有不實言論或不當行為，致損害教育人員聲譽；並建議上訴人依行為時公立高級中等以下學校教師成績考核辦法（下稱考核辦法）及相關法規之規定移送上訴人教師成績考核會（下稱考核會）。考核會遂於110年7月7日開會（下稱系爭考核會），就被上訴人上開行為，決議依行為時考核辦法第6條第1項第4款第2目（上訴人另於111年8月25

日通知更正為同辦法同條第2項第5款同目規定）「有不當行為，致損害教育人員聲譽。」之規定，核予被上訴人記過1次之懲處，由上訴人作成110年9月15日新北強中人字第1109285789號令（下稱原處分）予被上訴人。被上訴人不服原處分，循序提起申訴、再申訴，均經駁回後，提起行政訴訟，聲明：原處分及其申訴評議決定、再申訴評議決定均撤銷。案經臺北高等行政法院（下稱原審）111年度訴字第1449號判決（下稱原判決）將原處分及其申訴評議決定、再申訴評議決定均撤銷。上訴人不服，遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；維持原平時考核懲處記過1次。

二、被上訴人起訴主張與上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

被上訴人於系爭考核會開會前即110年7月5日提出書面資料，主張其與紀虹如及考核委員龔雅芬、吳姈蓉、黃俊瑋及徐倩玉等人有訴訟，有具體事實，足認其等執行職務有偏頗之虞，請求龔雅芬等5人依法迴避開考核會。系爭考核會決議黃俊瑋、龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉無須迴避。惟查，被上訴人與龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉等考核委員相互提出刑事告訴，自難期待龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉等考核委員在與被上訴人相互提告之情形下，其等參與被上訴人記過1次懲處之決議無偏頗之虞。系爭考核會決議龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉等考核委員無須迴避，於法有違，被上訴人申請龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉等考核委員迴避，其等未迴避，顯然牴觸考核辦法第18條第2項第2款規定保障考核程序公正性之本旨，該決議作成之程序有嚴重瑕疵，則原處分之作成未遵守法律正當程序，自屬違法，爰撤銷原處分及其申訴評議決定、再申訴評議決定。考核會應履行正當法律程序後，上訴人另為適法處分。

四、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

㈠行為時國民教育法第18條第2項規定：「公立國民小學及國民中學校長、主任、教師應辦理成績考核；其考核等級或結果、考核委員會之組職與任務、考核程序及其他相關事項之辦法，由教育部定之。」教育部依上開授權所訂行為時考核辦法第6條第1項第4款第2目規定：「教師之平時考核，應隨時根據具體事實，詳加記錄，如有合於獎懲標準之事蹟，並應予以獎勵或懲處。獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、記大過。其規定如下：……四、有下列情形之一者，記過：……㈡有不當行為，致損害教育人員聲譽。」第8條規定：「辦理教師成績考核，高級中等學校應組成考核會；國民小學及國民中學應組成考核委員會（以下併稱考核會），其任務如下：一、學校教師年終成績考核、另予成績考核及平時考核獎懲之初核或核議事項。二、其他有關考核之核議事項及校長交議考核事項。」第9條第1項本文規定：「考核會由委員9人至17人組成，除掌理教務、學生事務、輔導、人事業務之單位主管及教師會代表1人為當然委員外，其餘由本校教師票選產生，並由委員互推1人為主席，任期1年。」第10條規定：「考核會會議時，須有全體委員2分之1以上出席，出席委員過半數之同意，方得為決議。但審議教師年終成績考核、另予成績考核及記大功、大過之平時考核時，應有全體委員3分之2以上出席，出席委員過半數之同意，方得為決議。」準此，考核辦法規定學校應組成考核會之目的，旨在透過民主合議機制，就教師成績考核及平時考核獎懲為公正客觀之評量。又教師之平時考核獎懲，具高度屬人性，且教師教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政事務之品質優劣，涉及教育專業領域知識，行政法院受理此類行政爭訟事件，對於學校本於專業及事實真象之熟知所為之判斷，應予以適度之尊重（司法院釋字第736號解釋理由參照），而採取較低之審查密度，惟如學校對於教師之獎懲決定，有判斷出於錯誤之事實認定或不完全資訊、或有與事物無關之考量，顯然違反平等原則及違反一般公認之價值

判斷標準，而有判斷濫用者；或組織不合法、未遵守法定正當程序、未予當事人應有之程序保障等顯然違法情事者，行政法院應予以審查，並依法撤銷之。

㈡行政機關作成行政處分，除須遵守行政程序法所規範之一般行政程序外，尚包括各別行政法領域中所規定須踐行之特別行政程序，始符合正當行政程序之要求。又國家公權力之行使，為避免執行人員因個人利益、職務利益發生衝突，或心存偏頗對於職務事項存有預設立場，以致無法公正作為，影響國家任務正確性、中立性及可信賴度之達成，因此有迴避制度之設立。行政程序迴避制度之設立，其目的在於確保機關決定之公正性，迴避之事由可能係因為公務員就待決事件有個人利害關係，與其應從事之職務利益發生衝突而難期公正；抑或公務員對於待決事件已有成見而難期公正，故行政程序法第32條、第33條設有公務員迴避之規定，避免公務員因利益衝突或預設立場，致其決定有偏頗之虞，影響人民對於機關公正之信賴期待。而行政機關因專業化與民主化之考量，常於決策程序中設置各種委員會，延攬學者、專家或社會公正人士，參與決策之形成，而且不問該等委員會之委員是否為公務員，其等既實際參與作成行政決定，故相關法令中（如訴願法第55條、公務人員保障法第7條）亦常訂有應予迴避之要件，以貫徹迴避制度之精神。基此，關於迴避義務，除前述行政程序法第32條、第33條規定外，其他法律另設有不同之規定，依行政程序法第3條第1項規定，應優先適用其他法律之規定。考核辦法第18條第1項、第2項、第3項規定：「（第1項）考核會委員於審查有關委員本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者之事項時，應自行迴避。（第2項）委員有下列各款情形之一者，審查事項之當事人得向考核會申請迴避：一、有前項所定之情形而不自行迴避。二、有具體事實，足認其執行任務有偏頗之虞。（第3項）前項申請，應舉其原因及事實，並為適當之釋明；被申請迴避之委員，對於該申請得提

出意見書，由考核會決議之。」可知學校考核會於辦理教師之懲處案件時，關於考核會委員迴避之規定可區分為「應自行迴避」及「申請迴避」兩類，此等關於考核會委員迴避之規定，目的不外為踐行教師懲處處分正當法律程序之一環，故此考核會委員如有涉及經申請迴避而未予迴避之情形，致影響其所作成決定之公正性及正確性，於程序上即與正當法律程序之規定有違，是依此所作成決議而為之懲處處分，其處分即有瑕疵，而應予撤銷。又依考核辦法第18條第2項規定，審查事項之當事人得向考核會申請迴避，所定「有具體事實，足認其執行任務有偏頗之虞」，係指考核會委員與審查事項之當事人有密切之交誼或嫌怨，或基於其他情形，客觀上足疑其為不公平之決定者而言。

㈢經查，被上訴人於系爭考核會開會前即110年7月5日提出書面資料，主張其與考核會委員龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉等人有訴訟，有具體事實，足認其等執行職務有偏頗之虞，請求龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉等人依法迴避系爭考核會。系爭考核會經討論後決議不予迴避，而以被上訴人對紀虹如有不實言論及不當行為，影響教育人員聲譽，經調查屬實，作成對被上訴人予以記過1次之決議等情，為原審依法確定之事實。是本件考核會委員龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉等人有無構成考核辦法第18條第2項第2款「有具體事實，足認其執行任務有偏頗之虞」之迴避事由，乃影響原處分之合法性，即應予以審究。經查，被上訴人前於110年2月18日向臺灣新北地方檢察署(下稱新北地檢署)對上訴人教師何靖文（教師兼教學組長）、龔雅芬(教師兼輔導組長)、吳姈蓉(教師兼教務主任)、紀虹如及徐倩玉（人事室主任）等人涉嫌偽造文書、誹謗等罪嫌（吳姈蓉尚涉有貪污罪嫌），提出刑事告訴，經新北地檢署檢察官認定並無積極證據足認何靖文等5人有被上訴人所稱之犯罪嫌疑，乃於110年5月14日作成110年度偵字第16940號不起訴處分書；被上訴人同時於110年2月21日向新北市教育局陳情吳姈蓉上課常遲到、請代課老師

代課，詐領鐘點費、徐倩玉包庇吳姈蓉上開行為、紀虹如教學不好及體罰學生。而徐倩玉、紀虹如及龔雅芬則於獲上開不起訴處分後，主張被上訴人為上開110年2月18日提起刑事告訴、同年2月21日陳情新北市教育局等行為，涉有誣告、誹謗、加重誹謗罪等罪嫌，向新北地檢署對被上訴人提起刑事告訴，經新北地檢署檢察官認定被上訴人主觀上不具有誹謗之故意、被上訴人指訴紀虹如、龔雅芬及徐倩玉部分與誣告罪、誹謗罪、妨害名譽罪之構成要件不符，於112年6月15日作成112年度偵字第41144號不起訴處分書等情，為原審依法確定之事實。衡諸被上訴人與龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉等考核委員間相互提出刑事告訴，被上訴人並對其等陳情新北市教育局，在陳情及訴訟期間即110年2月至112年間，適逢系爭考核會召開（即110年7月），足認被上訴人與考核會委員龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉等人間，互相提起刑事告訴，已有嫌怨，依一般社會通念，客觀上足疑龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉等人無法公正行使職務，會因為利益衝突而有偏頗可能，且被上訴人於系爭考核會開會前就此迴避事由已有具體釋明。從而原審以被上訴人申請龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉等考核委員迴避，其等未迴避，顯然牴觸考核辦法第18條第2項第2款規定保障考核程序公正性之本旨，系爭考核會決議龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉等考核委員無須迴避，於法有違，系爭考核會決議作成之程序具有嚴重瑕疵，原處分之作成，即未遵守法律正當程序，亦屬違法，即無不合。原判決已詳述得心證之理由及法律上意見，並就上訴人主張考核委員龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉等人無須迴避乙節，何以不足採取，予以論駁甚明，原判決據以撤銷原處分、申訴評議決定及再申訴評議決定，揆諸上開規定及說明，並無違誤。上訴意旨主張被上訴人提具之書面僅主張有訴訟關係，未釋明具體事實，被上訴人列席系爭考核會陳述時，亦未說明迴避之事實原因，系爭考核會決議龔雅芬、吳姈蓉及徐倩玉等考核委員無須迴避，並非無據，被上訴人於經司法機關查明後仍執己

見，藉濫開訴訟程序及延滯訴訟行為，使他人權利受侵害，指摘原判決有不備理由及理由矛盾之違法等語，自無足採。

㈣綜上所述，原判決將原處分及其申訴評議決定、再申訴評議決定均撤銷，核無違誤。上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　29　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　鍾　啟　煒

法官　陳　文　燦

法官　羅　月　君

法官　王　俊　雄

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　29　　日

書記官　張　玉　純