最　高　行　政　法　院　判　決

114年度上字第155號

上　訴　人　高秋鳳

訴訟代理人　周宇修　律師

被 上訴 人　內政部

代　表　人　劉世芳

上列當事人間考績事件，上訴人對於中華民國114年1月16日臺北高等行政法院112年度訴字第213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、上訴人為被上訴人所屬○○司○○○○科專員，前經被上訴人以民國111年3月3日台內人字第1110108310號考績（成）通知書核定110年年終考績考列乙等（下稱原處分）。上訴人不服原處分考列結果，以及被上訴人就上訴人辦理門牌點位清查補建對應座標專案（下稱門牌清查專案）未給予公允敘獎的決定，提起復審。經公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）111年12月27日111公審決字第788號復審決定（下稱復審決定）就原處分部分為駁回決定；就未予敘獎部分為不受理決定。上訴人不服復審決定，並主張其遭職場霸凌，對職場霸凌者享有民事損害賠償請求權，得依公務人員保障法（下稱保障法）第19條、第22條第3項、公務人員安全及衛生防護辦法（下稱防護辦法）第23條第3款，以及公務人員因公涉訟輔助辦法（下稱輔助辦法）第6條第1項等規定，請求被上訴人為其延聘律師及提供法律上協助的費用等等，向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，請求判決：㈠復審決定及原處分均撤銷。㈡被上訴人應就門牌清查專案敘獎額度對上訴人記小功兩次。㈢被上訴人應給付上

訴人新臺幣（下同）9萬元。經原審以112年度訴字第213號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人仍不服，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審的答辯及原判決理由均引用原判決所載。

三、本院審查原判決駁回上訴人在原審的起訴的結論，認為沒有違誤，並就上訴意旨補充論述如下：

㈠上訴人請求撤銷原處分部分：

1.處分時公務人員考績法（下稱考績法）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條第1款規定：「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100分為滿分，分甲、乙、丙、丁4等，各等分數如左：甲等：80分以上。乙等：70分以上，不滿80分。……」第12條第1項第1款規定：「各機關辦理公務人員平時考核……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。平時考核獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達2大過者，年終考績應列丁等。」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……。」第14條第1項本文規定：「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。」處分時公務人員考績法施行細則（下稱考績法施行細則）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：……」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13條第4項規定：「各機關依法設置考績委員會者，其公務人員平時考核獎懲，應遞送考績委員會初核，機關長官覆核，由主管機關或授權之所屬機關核定。」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。」第17條規定：「（第1項）本法第13條所稱平時成績紀錄，指各機關單位主管應備平時成績考核紀錄，具體記載屬員工作、操行、學識、才能之優劣事實。其考核紀錄格式，由各機關視業務需要，自行訂定。（第2項）各機關單位主管對其屬員之平時考核應依規定確實辦理，其辦理情形列入該單位主管年終考績參考。」第18條規定：「各機關辦理公務人員考績，應由人事主管人員查明受考人數，並分別填具考績表有關項目，送經單位主管，檢同受考人全年平時成績考核紀錄，依規定加註意見後，予以逐級評分簽章，彙送考績委員會初核。」依據此等規定可知，公務人員的年終考績是於每年年終考核各官等人員當年1至12月任職期間的成績，是以其平時成績（含工作、操行、學識、才能的優劣事實）及獎懲為重要依據，本於綜覈名實、信賞必罰的精神，透過單位主管人員就考績表所列項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權的所屬機關核定後，送銓敘部銓敘審定，完成年終考績的評定程序。由於公務人員平時工作、操守、學識及才能的優劣，非由切身相處，並長期觀察部屬具體表現的單位主管為之，難以正確判斷與綜合評價。故類此考評工作，具有高度屬人性，非他人所能擅代，是應承認行政機

關就此等事項的決定具有判斷餘地；如其決定非出於錯誤的事實認定或不完全的資訊，亦無涵攝錯誤、牴觸法規、違反法治國原則或一般公認的價值判斷標準等情形，行政法院審查時即應予以適度尊重，採取較低的審查密度。

2.證據的取捨與當事人所希冀者不同，致事實認定異於當事人主張者，不得謂原判決有違背法令的情形。證據的證明力如何或如何調查事實，事實審法院有衡情斟酌的權限，如已斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，而未違背論理法則、經驗法則或證據法則，即不能指為違法。原審依110年1月至4月、5月至8月工作績效評鑑表、上訴人與其科長間電子郵件、居家辦公日誌及110年公務人員考績表等證據資料，斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，認定工作績效評鑑表列有17項考核項目，每項目有A（優良）、B（稱職）、C（普通）、D（待加強）及E（不良）5種考核等級，上訴人110年1至4月列B級者有3項、C級有9項、D級有4項、E級有1項；110年5至8月列B級者有7項、C級有7項、D級有3項；合計兩期列B級者共10項、C級共16項、D級共7項、E級共1項；又110年1至4月直屬主管綜合考評及具體建議事項欄記載「上班時長時間戴耳機影響長官及同仁與之溝通。須加強溝通協調。須改進工作態度接受指導」；單位主管綜合考評及具體建議事項欄記載「過度以自我為中心，推諉塞責，欠缺團隊合作精神。思維過於固執，自以為是，難以溝通協調。表達能力不足，無法有效對外說明釋疑。不服從科長領導，誣指濫告，滋生事端。無法自我反省改進」；110年5至8月直屬主管綜合考評及具體建議事項欄記載「該員所述工作職掌序號4修正為110年人口政策資料彙集及修正幸福小站人口政策福利資訊。該員所述個人重大具體優劣事蹟之內容非屬優劣事蹟。與同仁間不易溝通協調合作。固執己見，不聽從指導，工作態度亟待加強」；單位主管綜合考評及具體建議事項欄記載「無法與人合作，不聽從指揮」；另110年公務人員考績表顯示：上訴人無事假、病假、延長病假、遲到、早退及

曠職情形；有嘉獎2次；直屬或上級長官評語為「固執己見，溝通不良」；未載有得評列甲等的適用條款；單位主管綜合評擬為78分，遞經被上訴人考績委員會初核、部長覆核，均維持綜合評分78分等情，核與卷證相符，並無違誤。被上訴人就上訴人110年年終考績分數的評定，確係以上訴人平時成績考核紀錄及獎懲情形為準據，按其工作、操行、學識、才能等項目，予以綜合評分。原判決進而論明：上訴人不具考績法施行細則第4條第1項所定年終考績得考列甲等的情形，亦無考績法第13條所定曾記2大功人員，考績不得列乙等以下的情形，被上訴人綜合考量上訴人的工作績效評鑑表及其具體優劣事蹟，併計其獎勵次數增加分數後，據以評定其110年年終考績為乙等78分，尚無不合，原處分非基於不正確的事實或錯誤的資訊作成，且無違反一般公認的價值標準、不當連結禁止原則、比例原則，亦無逾越權限、權力濫用或有重要事項漏未斟酌等違法情事，自應尊重被上訴人所為具屬人性的判斷，難認原處分有何違法等等，業已敘明其判斷的依據及得心證的理由，亦就上訴人在原審所為主張，何以不足採取，予以指駁，並無違反經驗法則、論理法則或理由不備等情事。上訴意旨主張：被上訴人於原審並未提出具體事證，證明其於工作績效評鑑表及110年公務人員考績表所載內容與事實相符，原審未予詳查，有應調查事項而未予調查的違法；110年敘獎案是108年上訴人調職前承辦的業務，上訴人於108年調職後所承辦的業務從未被敘獎，相較於調職前10年平均每年7.7次嘉獎，實不合常理，益徵原判決基於上開考績表記載上訴人有嘉獎2次，認定考績評定適法妥當，亦有應調查事項而未調查的違法等等，無非是對原審取捨證據、認定事實的職權行使，再為爭執，並重述其為原判決摒棄不採的說詞，指摘原判決違法，尚不足採。

㈡上訴人請求敘獎部分：

1.行政訴訟法第5條規定：「（第1項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，

認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。（第2項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」是人民請求行政機關應為行政處分或應為特定內容的行政處分，以法令有賦予其請求的公法上請求權為前提。行政機關負有遵循法的義務。不過，行政機關有執法義務，不當然表示人民有請求行政機關執行法規的權利。因為，行政權的發動是以維護社會秩序、增進公共福祉等公益目標為取向，面對的是不特定的多數民眾，民眾因政府施政而得到好處，有時只是一種反射利益或事實上利益，並非可以透過訴訟實現的公法上權利。只有當人民享有公法上權利，始能訴請行政機關履行一定的行為或不行為義務。人民因政府施政得到的好處，究竟是反射利益或公法上權利，必須探求法規範的目的（即學理上所稱保護規範理論）。如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定的人，授予向行政主體或國家機關為一定作為的請求權者，其規範目的在於保障個人利益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設的規定，但就法律的整體結構、適用對象、所欲產生的規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人的意旨時，受該法律保護的人，亦具有公法上請求權（司法院釋字第469號解釋理由書參照）。是以，如法律規範目的是在維護公共利益或一般國民福祉，且經綜合判斷結果亦不足以認為有保障特定人的意旨，即難認有公法上請求權可資行使，自不得提起課予義務訴訟。

2.基於行政一體及責任政治原則，機關長官就其所屬公務員有一定的指揮監督權限，始足以遂行任務並達成行政目的。特別是就有任用資格要求的文官而言，如果用人機關對於績效不佳或有違法失職情事的不適任公務員，無從依法定程序予

以汰除；對於績效良好或具有特殊優良事蹟的模範公務員，沒有依法定程序予以獎勵的機制，勢必影響行政效能，甚至妨礙行政目的之實現。現行考績法第12條第1項前段規定：「各機關辦理公務人員平時考核獎懲，獎勵分嘉獎、記功、記1大功；懲處分申誡、記過、記1大過。」考績法施行細則第13條第3項規定：「嘉獎、記功或申誡、記過之標準，由各機關視業務情形自行訂定，報請上級機關備查。」即以平時考核獎懲作為用人機關指揮監督所屬公務人員的機制，以有效實現行政任務的公益目的，尚非賦予公務人員得請求機關長官作成特定獎勵之行政處分的公法上請求權。因此，原判決認上揭法令並未使上訴人享有得請求被上訴人作成特定獎勵種類、數量之行政處分的公法上請求權，上訴人依考績法施行細則第13條第3項及「內政部所屬公務人員獎懲標準表」第2點第1款「有左列情形之一者記功：㈠對主辦（管）業務之推展具有成效，或領導有方，有具體優良事蹟者」，請求被上訴人應就門牌清查專案敘獎額度對上訴人記小功兩次的行政處分，欠缺公法上請求權，不應准許等等，並無違誤。上訴意旨主張前揭法令亦有保障上訴人獲得獎勵的規範意旨，有請求被上訴人作成特定獎勵種類、數量之行政處分的請求權，原判決有適用法規不當的違法等等，為不可採。

㈢上訴人請求金錢給付部分：

1.人民依行政訴訟法第8條規定提起一般給付訴訟，請求行政機關為財產上的給付者，須以該訴訟可直接行使給付請求權時始可為之。如依其請求所依據的實體法規定，須先由行政機關作成行政處分核定其給付內容者，則於提起一般給付訴訟前，應先申請行政機關為核定的處分，如行政機關怠為處分或駁回申請時，依行政訴訟法第5條規定，應踐行訴願程序後，提起課予義務訴訟，請求行政機關作成核定的行政處分，尚不得直接提起一般給付訴訟。

2.92年5月28日修正公布的保障法第19條規定：「公務人員執行職務之安全應予保障。各機關對於公務人員之執行職務，

應提供安全及衛生之防護措施；其有關辦法，由考試院會同行政院定之。」（於114年7月9日修正為同條第1項「公務人員執行職務之安全應予保障。各機關對於公務人員之執行職務，應提供安全及衛生之防護措施，並使公務人員免於遭受職場霸凌等行為。有關辦法，由考試院會同行政院定之。」新增免受職場霸凌的保護，並配合增訂第2項「前項所稱職場霸凌，指本機關人員於職務上假借權勢或機會，逾越職務上必要合理範圍，持續以威脅、冒犯、歧視、侮辱、孤立言行或其他方式，造成敵意性、脅迫性或冒犯性之不友善工作環境，致公務人員身心健康遭受危害。但情節重大者，不以持續發生為必要」及第3項「公務人員遭受職場霸凌，得依第1項所定辦法提起申訴，其提起申訴之期限，應依下列規定辦理：一、被申訴人屬非具權勢地位者，自職場霸凌行為終了時起，逾3年者，不予受理。二、被申訴人屬具權勢地位者，自職場霸凌行為終了時起，逾5年者，不予受理」規定，自公布後6個月施行。）依此授權訂定的防護辦法第23條第3款規定：「各機關於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康之侵害後，應採取下列處置措施：……三、依規定延聘律師及提供法律上之協助。」（此於114年6月29日修正發布名稱為公務人員執行職務安全及衛生防護辦法，並移列條次、修正內容為第29條第3款「各機關於公務人員執行職務遭受生命、身心健康之不法侵害後，應採取下列處置措施：……三、依規定延聘律師及提供法律上之協助。」）

3. 保障法第22條規定：「（第1項）公務人員依法執行職務涉訟時，服務機關應輔助其延聘律師為其辯護及提供法律上之協助。（第2項）前項情形，其涉訟係因公務人員之故意或重大過失所致者，應不予輔助；如服務機關已支付涉訟輔助費用者，應予追還。（第3項）第1項之涉訟輔助辦法，由考試院會同行政院定之。」依此授權訂定的輔助辦法第3條規定：「本法第22條第1項所定依法執行職務，應由服務機關就該公務人員之職務權限範圍，認定是否依法令規定，執行

其職務。」第6條第1項規定：「本法第22條第1項所稱輔助，係指服務機關為公務人員延聘律師，或公務人員自行延聘律師後，向服務機關申請涉訟輔助。」第8條第1項規定：「公務人員依法執行職務涉訟，自行延聘律師者，應以申請書敘明涉訟輔助之事由，並檢具證明文件，向服務機關申請核發其延聘律師之費用。」第9條規定：「公務人員對其服務機關涉訟者，不得給予涉訟輔助。」第12條規定：「（第1項）各機關應組成審查小組，審查公務人員涉訟輔助事件。（第2項）審查小組成員包含人事、政風、法制、該涉訟業務單位及其他適當人員。」第13條第1項規定：「輔助延聘律師之費用，應檢據覈實報支，於偵查每一程序、民事或刑事訴訟每一審級、再審及聲請非常上訴程序，每案不得超過前1年度稽徵機關核算執行業務者收入標準之2倍。」第14條第1項至第4項規定：「（第1項）公務人員經服務機關認定非依法執行職務不予涉訟輔助後，其訴訟案件有下列各款情形之一者，得於確定之日起檢具證明文件以書面重行向服務機關申請輔助延聘律師之費用：一、經不起訴處分確定。但不包括依刑事訴訟法第253條及第254條所為之不起訴處分。二、經裁判確定，認無民事或刑事責任。（第2項）服務機關受理前項申請，應依本法及本辦法規定重行認定，並自受理之次日起1個月內作成決定。未能於期限內決定者，得延長之，並通知申請人。延長以1次為限，最長不得逾1個月。（第3項）公務人員經依法移付懲戒或移送監察院審查者，其依第1項規定重行申請輔助延聘律師之費用時，服務機關應俟懲戒機關審理結果或監察院審查彈劾不成立後，再行認定是否給予涉訟輔助。（第4項）第1項規定之重行申請，應自不起訴處分或裁判確定之日起3個月內為之。」

4.綜觀上開保障法、防護辦法及輔助辦法有關規定可知，公務人員執行職務的安全應予保障，各機關對於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康的侵害，所應提供的保護措施，包

括為公務人員延聘律師，或於公務人員自行延聘律師後提供涉訟輔助。公務人員依法執行職務涉訟，欲獲得輔助者，應向服務機關提出申請，其是否符合輔助要件而應獲輔助，以及輔助的範圍、內容等，均應由服務機關組成審查小組審查後，以作成行政處分的方式核定。如服務機關認定該公務人員非依法執行職務或不符合輔助辦法規定要件，不予涉訟輔助，或怠為輔助與否的核定，該公務員除得循序提起課予義務訴訟，請求機關作成准予涉訟輔助的行政處分外，亦得於符合輔助辦法第14條規定要件下重行申請，惟無從直接向行政法院提起一般給付訴訟。

5.上訴人未依上開規定向被上訴人申請涉訟輔助，未經被上訴人作成輔助與否的核定，即逕向原審提起一般給付訴訟，請求被上訴人給付延聘律師費用9萬元等情，為原審依法確認的事實，核與卷證相符。依前揭說明，上訴人既未先向被上訴人申請作成核定准予涉訟輔助的行政處分，並於被上訴人怠為處分或駁回其申請後，循序提起課予義務訴訟，而是逕依行政訴訟法第8條規定提起一般給付訴訟，其訴訟類型選擇錯誤，欠缺權利保護必要。原判決據此駁回上訴人此部分的訴訟，並無違誤。

6.上訴意旨主張：上訴人訴之聲明㈢雖與保障法第22條的涉訟補助類似，但非直接請求涉訟補助，而是類推適用，作為上訴人遭被上訴人110年考評敘獎不公等人事行政行為，致受精神損害之損害賠償計算的依據，於保訓會認為機關作成職場霸凌申訴成立與否的決定屬管理措施的情況下，上訴人針對職場霸凌爭議的延伸請求，亦應屬管理措施的性質，依司法院釋字第785號解釋意旨，應得提起一般給付訴訟，原判決將上訴人的請求完全等同於涉訟補助，並認上訴人訴訟類型選擇錯誤，並非上訴人原意等等。核與上訴人於原審所提書狀載稱：上訴人遭被上訴人110年考評敘獎不公及職場霸凌，有因執行公務受不法侵害的情形，受有精神痛苦，損害其身體、健康的權利，從而上訴人對職場霸凌者有民事損害

賠償請求權，依保障法第19條、第22條第3項、防護辦法第23條第3款及輔助辦法第6條第1項規定，被上訴人應給予上訴人因公涉訟輔助，使上訴人得自行延聘律師，為上訴人代理民事損害賠償訴訟，上訴人就訴訟第一審延聘律師費用，按稽徵機關核算111年度執行業務者收入標準計算，以9萬元為度等等，顯然不符。原審依上訴人於原審狀載內容為裁判，並無違誤。前述上訴意旨，自無足採。

㈣綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。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。

四、結論：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　　3　　月　　19　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　高　愈　杰

法官　林　秀　圓

法官　李　明　益

法官　楊　坤　樵

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　3　　月　　19　　日

書記官　高　玉　潔