

高雄高等行政法院判決

111年度訴字第73號

民國111年12月6日辯論終結

原告 李俊雄
訴訟代理人 林石猛 律師
 高鈺婷 律師
被告 墾丁國家公園管理處

代表人 林文和
訴訟代理人 鄭伊鈞 律師
複代理人 陳錦昇 律師

上列當事人間職場霸凌事件，原告不服公務人員保障暨培訓委員會中華民國111年2月8日111公申決字第1號再申訴決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

- 一、原告之訴駁回。
- 二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告係被告環境維護課技士，於民國109年8月1日經工作指派至南仁山管理站服務，復於110年4月23日經職務調動至該處解說教育課服務。原告於任職南仁山管理站期間，於110年3月24日以公務員受霸凌陳述書向被告主張受南仁山管理站主任歐展昌霸凌，經被告以110年6月2日墾人字第1101007664號函（下稱系爭函文）為職場霸凌不成立之管理措施。原告不服，逕向公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）提起再申訴，因未經公務人員保障法之申訴程序，保訓會移請被告以申訴程序辦理。嗣經被告申訴決定駁回，原告不服，提起再申訴，仍遭再申訴決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

01 (一)主張要旨：

- 02 1. 司法院釋字第785號解釋理由肯認，公務人員認其權利遭受
03 違法侵害或有主張權利之必要時，均得提起行政訴訟救濟。
04 行政院人事總處108年4月29日總處綜字第1080033467號函訂
05 有「員工職場霸凌防治與處理建議作為」（下稱處理建議作
06 為）及「員工職場霸凌處理標準作業流程」（下稱標準作業
07 流程），各機關處理職場霸凌申訴事件應依公務人員安全及
08 衛生防護辦法第4條規定啟動申訴處理調查小組，調查事件
09 發生原因，檢討相關人員責任，並研提改善作為。倘各機關
10 認定職場霸凌成立，則應對受霸凌者為工作調整或其他組織
11 管理作為、引介心理諮商或身心調適資源及安排法律諮詢等
12 作為。故被告職場霸凌成立與否之決定，對外發生事實認定
13 與法律評價之法律效果，亦涉及原告是否可獲工作調整、心
14 理諮商及法律諮詢等適當處置，對原告健康權有重大影響，
15 應屬行政處分，而得提起先位聲明之課予義務訴訟。
- 16 2. 另觀公務人員保障法第19條及行政院人事總處關於職場霸凌
17 處理程序之規定，均屬保障公務人員健康權之保護規範。依
18 據保護規範理論，公務人員對國家有請求提供健康友善職場
19 環境之請求權，並得請求國家對職場霸凌事件作出適當之決
20 議及處置，原告應得提起備位聲明之一般給付訴訟。

21 (二)聲明：

22 1. 先位聲明：

- 23 (1)再申訴決定、申訴決定及系爭函文決議不成立職場霸凌部分
24 均撤銷。
- 25 (2)被告應依原告110年3月24日公務員受霸凌陳述書之申請，作
26 成認定職場霸凌成立之行政處分。

27 2. 備位聲明：

28 被告應認定訴外人歐展昌109年8月1日至110年4月23日間對
29 原告之行為成立職場霸凌。

30 三、被告答辯及聲明：

31 (一)答辯要旨：

- 01 1. 被告接獲霸凌事件後，依行政院人事總處訂定處理建議作
02 為、標準作業流程、公務人員安全及衛生防護辦法之規定，
03 成立安全及衛生防護小組加以調查，並請當事人至調查小組
04 陳述意見，據以作成調查結果，於程序上並無違誤。機關就
05 申訴霸凌事件已介入調查，進而作成是否成立職場霸凌之決
06 定，僅為提供免受霸凌的職場，使所屬公務人員能夠安心投
07 入工作，並未使原公務人員權利義務發生變動，就職場霸凌
08 之認定僅屬內部管理措施，並非行政處分，故原告提起課予
09 義務訴訟，於法不合。
- 10 2. 原告所援引公務人員保障法第19條、行政院人事總處擬定之
11 處理建議作為及標準作業流程，均未賦予其得請求被告作成
12 認定職場霸凌成立之公法上請求權，故原告欠缺公法上請求
13 權之法律依據，不得提起一般給付訴訟。

14 (二)聲明：原告之訴駁回。

15 四、爭點：

16 原告就其所提先位課予義務訴訟、備位一般給付訴訟，是否
17 具有公法上請求權？□

18 五、本院之判斷：

19 (一)前提事實：

20 如爭訟概要欄所示之事實，有被告109年7月20日墾人字第10
21 91002242號函（訴願卷第129頁）、原告110年3月24日公務
22 員受霸凌陳述書暨其附件（訴願卷第233至257頁）、系爭函
23 文（本院卷第17頁）、申訴決定（本院卷第19頁）及再申訴
24 決定（本院卷第22至34頁）等附卷可稽，應堪認定。

25 (二)行政機關就職場霸凌之認定，僅屬內部管理措施，並不具行
26 政處分性質：

- 27 1. 按公務人員保障法第19條規定：「公務人員執行職務之安全
28 應予保障。各機關對於公務人員之執行職務，應提供安全及
29 衛生之防護措施。」依公務人員安全及衛生防護辦法第3條
30 規定，上開公務人員保障法第19條所定安全及衛生防護措
31 施，應包括執行職務因他人行為遭受身體或精神不法侵害之

01 預防。我國目前尚未針對職場霸凌制定專法規範，行政院人
02 事行政總處為建構健康友善之職場環境，避免同仁於執行職
03 務時遭受身體或精神不法侵害，如因權力濫用與不公平的處
04 罰造成之冒犯、威脅、冷落、孤立、侮辱行為或言語霸凌
05 等，各機關應提供員工免受霸凌侵犯之職場，並期各機關重
06 視職場霸凌問題，進而檢視內部相關管理作業及流程，以10
07 8年4月29日總處綜字第1080033467號函送處理建議作為、標
08 準作業流程（本院卷第79至83頁），作為各機關職場霸凌防
09 治與處理之參考。而就職場霸凌事件之處理，上述標準作業
10 流程規定：霸凌事件發生後，由申訴管道（個人、機關長
11 官、人事單位等）發覺，事件部分啟動申訴小組調查，單位
12 主管、人事主管應主動通報，亦即「申訴調查」與「通報」
13 併行。又各機關為建構健康友善之職場環境，提供員工免受
14 霸凌侵犯之職場，依行政院人事總處所擬上揭「處理建議作
15 為」包括事前防治、事中處理及事後作為三大區塊，其規定
16 內容均側重機關內部職場秩序之管理，有關加害人或被害人
17 權益保障及救濟，尚乏具體規範。

- 18 2. 再者，現行法制有關職場霸凌防治之規範層級，尚無如性騷
19 擾事件已有專法就申訴、調查及加害人之刑事及行政罰責任
20 為規範（性騷擾防治法第13條、第14條、第20條、第25條參
21 照）。且從性騷擾防治法加害人所屬機關應於申訴事件到達
22 之日起7日內開始調查，並應於2個月內調查完成（性騷擾防
23 治法第13條第3項），資為當事人就調查結果提出再申訴依
24 據（性騷擾防治法第13條第4項）。其中所屬機關就申訴事
25 件如為性騷擾成立之認定，並為後續直轄市、縣（市）主管
26 機關行政罰鍰科處之基礎（性騷擾防治法第20條參照），故
27 加害人所屬機關所為性騷擾是否成立之認定，已生規制並發
28 生對外之法律效果，自己影響加害人（被申訴人）之權益，
29 而屬行政處分。相對而言，現行法制有關職場霸凌之相關規
30 範，因仍側重職場秩序之管理及案件發覺後之檢討、改善，
31 有關被害人或加害人主觀權益之保障，仍待被害人依民事、

01 刑事法規追究以落實。而加害人於該事件是否涉及行政懲
02 處，亦須由所屬機關審酌調查結果而為決定。是以，機關所
03 屬申訴處理小組調查、評議後之決定，仍屬行政內部之建
04 議，並無拘束機關作出相同決定之效力，故職場霸凌申訴處
05 理小組評議對外並無法效性，並非行政處分（最高行政法院
06 111年度抗字第76號裁定意旨參照）。

- 07 3. 另依公務人員安全及衛生防護辦法第4條第1項第8款規定：
08 「各機關應指定適當人員，並得聘請相關專家學者，組成安
09 全及衛生防護小組（以下簡稱防護小組），負責下列事項
10 ；……八、督導侵害事故發生原因之調查及檢討改進。
11 ……」可知，被告機關聘請相關專家學者所組成之防護小
12 組，既負有督導職場侵害事故發生原因之調查及檢討改進之
13 責，則被告以該防護小組為本件原告陳述受職場霸凌之防治
14 及申訴處理小組，尚非法所不許。惟申訴處理小組僅為內部
15 在行政懲處前之建議權，並非已影響被申訴人之具體處置，
16 業如上述；至被申訴人所屬機關事後果依申訴處理小組建
17 議，引據懲處法規所為之記過、申誡等具體處置，因已對原
18 告之考績、考績獎金或升遷免職等權利或法律上利益產生不
19 利之影響，係屬侵害公務人員權益且具行政處分性質之措
20 施，得循序提起復審、行政訴訟以為救濟，自屬當然。
- 21 4. 而為因應司法院釋字第785號解釋，有關機關就公務員所為
22 之處置，係屬影響其公法上權利之行政處分或僅屬機關內部
23 管理措施，應如何認定，保訓會109年10月5日公保字第1091
24 060302號函以：「按司法院釋字第785號解釋意旨略以，公
25 務人員保障法第77條第1項、第78條及第84條規定，並不排
26 除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，
27 原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求
28 救濟。本會依其意旨，通盤檢討保障法所定復審及申訴、再
29 申訴救濟範圍。」其中有關機關申評會就性騷擾、職場霸凌
30 之認定是否屬行政處分，依其製作之人事行政行為一覽表機
31 關行政行為類型拾認定：「一、機關組成性騷擾處理委員會

01 作成性騷擾成立與否之決定為行政處分。二、機關依員工職
02 場霸凌防治及處理作業規定作成申訴成立與否之決定，屬內
03 部管理措施。」亦同此認定，併予說明。

04 (三)原告對於職場霸凌之認定，未具公法上請求權：

05 1. 按行政訴訟法第5條、第8條第1項分別規定：「(第1項)人
06 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
07 內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經
08 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
09 或應為特定內容之行政處分之訴訟。(第2項)人民因中央
10 或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或
11 法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院
12 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
13 訴訟。」「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財
14 產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給
15 付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」
16 準此可知，人民請求國家為一定之行為，必須以人民對國家
17 享有公法上之請求權(主觀公權利)為前提，始得為之。又
18 國家應為之行為，如屬行政處分者，係依行政訴訟法第5條
19 之規定，提起課予義務訴訟；如屬行政處分以外之法律行為
20 或事實行為者，則依行政訴訟法第8條規定提起一般給付訴
21 訟。

22 2. 而個人之是否具有公法上權利或法律上利益之認定，參照司
23 法院釋字第469號解釋，係採保護規範說為理論基礎，應指
24 法律明確規定特定人得享有權利；或法律對符合法定條件而
25 可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請
26 求者；或是如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規
27 定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果
28 及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨
29 者為判斷標準。人民如無法律上之請求權，其聲請(申
30 請)、陳情或檢舉僅生促請主管機關考量是否為該行為，而
31 行政機關對該聲請(申請)、陳情或檢舉之答覆自非行政處

01 分（最高行政法院105年度裁字第1104號裁定意旨參照）。
02 又提起行政訴訟法第5條課予義務訴訟之要件，須有「依法
03 申請之案件」存在為前提，而所謂「依法申請」係指人民依
04 個別法令規定，有向該管行政機關請求就某一特定具體事件
05 作成行政處分或應為特定內容行政處分之權利者而言，如無
06 公法上請求權，即不應准許；另同法第8條第1項有關給付訴
07 訟之規定，亦應以人民與行政機關間，1. 因公法上原因發生
08 財產上之給付；2. 或請求作成行政處分以外之其他非財產上
09 之給付；3. 或因公法上契約發生之給付，始得提起行政法上
10 給付訴訟，故須對行政機關有公法上請求權為前提，否則其
11 提起一般給付之訴即因欠缺公法上之請求權基礎，仍不應准
12 許之（最高行政法院107年度判字第468號判決意旨參照）。
13 是不論提起課予義務訴訟或一般給付訴訟，均以人民對於行
14 政機關有公法上之請求權為前提，如欠缺公法上之請求權基
15 礎，其提起行政訴訟，即不應准許。

- 16 3. 本案職場霸凌之認定，乃依據公務人員保障法第19條、公務
17 人員安全及衛生防護辦法第3條第1項、第2項第3款等規定辦
18 理。觀諸公務人員保障法第19條規定之立法理由謂：「憲法
19 第15條所規定之生存權，蘊有生命法益之意旨，任何人不得
20 置他人於危險之地。因此公務人員執勤安全之防護確為機關
21 不可推辭之義務，爰明定本條文。」等語，並由考試院及行
22 政院依其授權訂定公務人員安全及衛生防護辦法。該辦法於
23 103年1月7日為強化公務人員原有之安全衛生防護規範不足
24 之處，重行檢討修正，該辦法第3條第2項規定係參考職業安
25 全衛生法第6條第2項立法體例而為修正，其理由在於：職業
26 安全衛生公約第3條述及之「健康」（health）包括「直接
27 與工作安全和衛生有關而影響健康的生理與心理因素」，是
28 為維護公務人員身心健康，並落實預防保護思維與策略，各
29 機關對所屬執行職務之行為，應採取各種預防措施，以盡保
30 護之責。而行政院於103年6月26日修正職業安全衛生法施行
31 細則第11條時，於修正理由中補充說明：職業安全衛生法第

01 6條第2項第3款（同公務人員安全及衛生防護辦法第3條第2
02 項第3款）所定「執行職務因他人行為遭受身體或精神不法
03 侵害之預防」，係參考國際勞工組織（ILO）與英、美等國
04 之職場暴力預防相關指引及國內勞工安全衛生研究機構相關
05 研究成果，訂定雇主應妥為規劃之事項，包括：危害辨識及
06 評估、作業場所之配置規劃（如通道、空間、設備或擺設、
07 監視器及警報系統等）、工作適性安排、職場行為規範之建
08 構（如制定政策或相關管理規章以利遵循）、危害預防及溝
09 通技巧之訓練、事件之處理程序（如申訴受理或因應事件發
10 生之通報、調查、處理及紀錄等程序）、成效評估及改善與
11 其他有關之安全衛生事項（如管理政策、員工協助、心理諮
12 商專業人員參與及內、外部資源之提供等）等情。足見上揭
13 公務人員保障法第19條等規定，乃行政機關基於維護其所屬
14 公務人員安全、健康的職場環境之目的，應研擬完善之因應
15 對策，並建立整體性預防及改善之保障體系，俾能使公務人
16 員執行職務之安全獲得完整保障，此與每位公務人員之工作
17 及健康安全保障息息相關，至為灼然，核係以維護公共利益
18 及一般公務人員福祉之客觀法秩序為其規範目的，並不具有
19 保障特定人權益之規範意旨，自非屬私益保護規範。又上揭
20 行政院人事總處所擬定之處理建議作為、標準作業流程，乃
21 係為統一標準、強化公務人員安全及衛生之防護措施，協助
22 其所屬各級行政機關落實公務人員保障法第19條之規定，由
23 中央人事主管機關研訂一般性之職場霸凌預防及處理指引，
24 並建立基本作業流程作為範例說明，以提供各機關參考辦
25 理，其目的亦在督促行政機關管理內部之職場秩序，並對於
26 職場霸凌事件進行檢討，視其情形之需要，提出較具彈性之
27 處理措施，紓解矛盾，解決紛爭，促進單位和諧，以維持職
28 場之安寧、友善並符法制，核該等規定亦難認有保護特定個
29 人利益之意旨，均無從據為原告請求命被告應作成職場霸凌
30 成立與否之請求權基礎。至於公務人員利用上揭職場霸凌申
31 訴管道後，所獲得之工作調整、心理諮商及法律諮詢等行政

01 處置，僅係反射利益，並非本於其權利或法律上利益所生。
02 是以，公務人員保障法第19條等相關規定，其目的僅在課予
03 行政機關對於公務人員之執行職務，應提供安全及衛生之防
04 護措施之義務，並無賦予特定人請求認定個案職場霸凌成立
05 與否之權利。

06 4. 經查，被告接獲本件原告投書職場霸凌案，組成110年度防
07 護小組為系爭職場霸凌事件之申訴處理小組進行調查，並於
08 110年3月24日召開會議，同日原告以公務員受霸凌陳述書檢
09 附相關事證主張其受南仁山管理站主任歐展昌霸凌，經原
10 告、歐展昌、關係人等到場陳述意見後，該次會議決議不成
11 立職場霸凌，考量原告及歐展昌主任已無法共事，建議職務
12 調動（本院卷第139至144頁），被告復以110年4月8日墾人
13 字第1101004173號函（訴願卷第127頁）通知原告職務異動
14 至解說教育課，於110年4月23日異動生效，另於110年6月2
15 日以系爭函文（本院卷第17頁）通知原告，其職場霸凌調查
16 結果及上述職務異動之緣由。是以，有關被告對於職場霸凌
17 之認定，乃被告基於建構健康友善職場環境，提供所屬公務
18 人員免受霸凌侵犯職場之目的，依據防護小組對於本案所為
19 之專業建議，作成職場秩序之管理或檢討、改善措施，進而
20 衡量是否開啟後續之行政懲處程序，故職場霸凌之認定僅屬
21 內部管理措施，並不具行政處分性質，且系爭函文僅在單純
22 說明原告職場霸凌案之調查結果，未使原告之公務員權利義
23 務產生變動，並未對其發生法律上之規制效力，自非屬行政
24 處分；況公務人員保障法第19條、行政院人事總處所擬定之
25 處理建議作為、標準作業流程等規定，均非得據為原告請求
26 被告作成職場霸凌認定之公法上請求權乙節，業經本院審認
27 如前，參照前開規定及說明，原告先位提起課予義務訴訟、
28 備位提起一般給付訴訟，均不具公法上之請求權，其請求核
29 屬無據，應予駁回。

30 六、綜上所述，原告欠缺提起本件課予義務訴訟及一般給付訴訟
31 之公法上請求權，故其先、備位請求，均為無理由，應予駁

01 回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦
02 方法及所提訴訟資料，經本院斟酌後均核與判決結果不生影
03 響，爰不逐一審論。

04 七、結論：原告之訴無理由。

05 中 華 民 國 111 年 12 月 27 日

06 高雄高等行政法院第二庭

07 審判長法官 孫 國 禎

08 法官 曾 宏 揚

09 法官 林 韋 岑

10 以上正本係照原本作成。

11 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
12 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
13 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
14 定駁回。

15 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
16 訟法第241條之1第1項前段）

17 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
18 條第1項但書、第2項）

19

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。
(二) 非律師具有右列情形之一，	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。

01

經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人

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。

02

中 華 民 國 111 年 12 月 27 日

03

書記官 鄭 郁 萱