高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第239號
113年6月11日辯論終結

原　　告　A○○
訴訟代理人　張怡　律師
被　　告　○○○警察局
代　表　人　B○○
訴訟代理人　王振名　律師
複 代理 人　鄭瑋哲　律師
訴訟代理人　許連春
　　盧顯璧

上列當事人間性別工作平等法事件，原告不服公務人員保障暨培訓委員會中華民國112年5月9日112公審決字第146號復審決定，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、事實概要：

原告係被告所屬公務人員，原告前因於民國110年9月6日遭同事甲男（真實姓名年籍詳卷）偷拍如廁及在休息室更衣等影片乙事，與甲男達成和解。惟原告認為被告於相關過程處置失當，另以被告於上開日期知悉原告遭甲男偷拍如廁及在休息室更衣等影片後，未召開性別平等工作小組（下稱性工小組）會議，違反行為時（112年8月16日修正及更名前）性別工作平等法（下稱性工法）第13條第2項，雇主於知悉前條性騷擾之情形時，應採取立即有效糾正及補救措施之規定為由，而提起申訴、再申訴。案經被告111年10月28日召開111年下半年性工小組會議審議，決議被告對原告遭甲男偷拍事件之處置，未違反行為時性工法相關規定，並以111年12

月15日○○警人字第1110067611號書函（下稱系爭函文）通知原告。嗣原告復於111年11月4日對甲男提出性騷擾申訴，經被告於111年12月15日召開性騷擾防治申訴案件調查小組會議，決議甲男上開行為成立性工法之性騷擾行為，並以被告111年12月23日○○警婦字第1110068620號書函（下稱111年12月23日函）通知原告。原告不服系爭函文，提起復審，經遭復審決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 系爭函文屬行政處分：系爭函文明示原告得向公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）提起復審，已對外直接發生法律效果。又行為時性工法第13條第2項之措施，係指在發生事件後，機關應採取之措施，若該措施並未立即、有效、糾正、補救，即屬違法，因此行為時性工法第13條第2項之措施，並非公務員保障法第77條所定單純之管理措施。本於憲法第16條有權利即有救濟之意旨，自得依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議救濟途徑之保障，故系爭函文為行政處分。
2. 被告違反行為時性工法第13條第1項規定：被告未訂定性騷擾懲戒辦法，致甲男僅得以警察人員獎懲標準記過。
3. 被告違反行為時性工法第13條第2項規定：⑴未將本案輸入婦幼系統，未協助原告填寫性騷擾申請書，違反內政部警政署（下稱警政署）109年4月29日警署防字第1090081501號函釋規定。⑵未通報警政署督察室，違反「端正警政風紀實施計畫」第5點第8項第2款規定。⑶非以性騷擾之名懲處甲男，且甲男隔日退休並無懲處實益。⑷111年12月23日函誤依性騷擾防治法第13條做成。⑸讓甲男於事發後5日退休，違反公務人員退休資遣撫卹法施行細則第44條規定。⑹被告未完整進行調查性騷擾案件（包含其他受害女性）。⑺未立即對被告所有同仁進行性別教育及宣導。⑻4個月後才讓原告脫離被害環境，並非立即。⑼未立即提供公傷假，違反公

務人員請假規則第4條第5款規定。⑽使原告失去主管職及減薪。⑾111年8月10日才改善廁所隔板及反偷拍措施。⑿未召開性工法第13條第2項申訴審議會。⒀性工小組會議開會事由未載明，且誤將原告列為委員，要原告銷假參加會議，違反行政程序。⒁沒有協助原告提起申訴，沒有關懷支持，沒有提供心理諮商服務。⒂並未協助澄清流言。

㈡聲明：復審決定及系爭函文均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 原告主張被告未盡採取必要補救措施之責任，即被告係消極未作成行政處分，被告既未作成行政處分，本件當無行政處分之存在，原告提起本件撤銷訴訟，與行政訴訟法第4條第1項之規定不符。關於性騷擾案件部分，因被告嗣後作成111年12月23日函認定甲男性騷擾成立，業已取代系爭函文，而系爭函文關於改善措施、查明流言及職務調任之部分，則僅係行政管理措施，並非行政處分。

2. 有關行為時性工法第13條第1項規定：被告於106年2月11日訂定「○○○警察局性騷擾防治及申訴調查處理要點」，其後歷經多次修正，均以公文函發所屬單位轉知同仁知悉，公告於一樓公佈欄、全球資訊網／性別平等專區及內部知識網站，且一樓服務台及電梯等顯著處所亦張貼禁止性騷擾貼紙並提供申訴管道電話等資訊。

3. 關於行為時性工法第13條第2項規定：⑴案發時原告表示不希望他人知悉，被告基於保護原告隱私及其所願，未將本件輸入警政婦幼案件管理系統。⑵被告指派婦幼隊及刑大隊就本件性騷擾案件進行完整調查，事發隔日將甲男調派至○○分局，且提供原告獨立辦公室、化妝室及休息空間，並同意核予公傷假（共計206天）、病假及休假，後續亦針對相關場所加強反偷拍偵測及封閉女廁隔間板，以及製作相關員警法紀教育等改進措施。被告曾多次協助並詢問原告有無要對甲男提起性騷擾申訴，然原告一直表示不願意申訴。且被告

自110年1月起即提供同仁免費之心理諮商服務，並向同仁告知及宣導各項心理健康服務資源。⑶調查筆錄內載明原告希望本件僅止於調查人員知情，為保護原告隱私，以調查員警浮報超勤為由調閱監視器，釐清案件事實，無損及原告權益。⑷甲男第一時間已調職，並無使原告再次遭甲男性騷擾之可能。⑸被告原排定於110年9月份風紀評估會議提案審議，惟甲男於110年9月11日退休，不予提案審議，未將甲男核列教育輔導對象。⑹前局長於110年11月間至外事科召開會議，向同仁說明原告係受害者，同時亦請副局長等幹部協助澄清，且督察長亦曾對疑似傳播者之5名同仁進行告誡及懇談，並於111年8月12日將本件做成案例教育，函發各單位說明事件經過，再於112年1月召集外事科同仁及轉傳車禍相片之同仁說明事件原委及被害經過，實已竭盡心力透過各種管道協助澄清不實傳言及回復原告之名譽。⑺原告於110年9月30日自行請調「局內其它相當或警務參」之職務，故派任原告於警務參，況主管職缺本就僧多粥少，應以績效、功獎為選任依據。⑻本件性騷擾事件固於110年9月6日發生並為被告所知悉，然原告遲至111年11月4日始對加害人提起性騷擾申訴，則被告於111年10月28日召開性工小組會議進行審議，並無違誤。又被告於性工會開會前提早7日（即111年10月21日）通知原告出席會議，原告也事先準備遭偷拍及事後質問、更衣室裝針孔等相關影片於會議上呈現，顯見原告出席會議並陳述申訴意旨，未違反其意願，且主席待原告陳述完畢，方請原告迴避，給予其他委員充分討論之時間及空間，並無違反程序。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

原告依行為時性工法第13條規定，提起本件撤銷訴訟，是否適法？

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有原告申訴書及再申訴書（處分卷第26至33頁、復審卷第303至318頁）、被告111年下半年性工小組會議紀錄（處分卷第8至15頁）、系爭函文（本院卷一第165頁）、原告性騷擾事件申訴書（本院卷一第153至155頁）、被告111年12月23日函（本院卷一第159至161頁）及復審決定（本院卷一第167至174頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡原告並無直接依性工法第13條規定提起行政訴訟之主觀公權利存在：

1.權利係指得享受特定利益的法律上之力，即法律在一定要件下，賦予個人之力量，使之享受特定利益，並加以保護。基於法律保障之權利，權利主體得請求特定人為一定之作為、不作為，或容忍權利主體為一定之作為。所謂公權利係指人民基於公法規定，享有一定法律上之力，得以向行政主體請求一定作為、不作為或容忍，以實現個人之利益。人民是否有公法上請求權，係以保護規範理論為基準。所謂保護規範理論，參酌司法院釋字第469號解釋理由所揭示「……法律之種類繁多，其規範之目的亦各有不同……法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律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之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之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之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟」之意旨，足見保護一般公眾之法律，有無保障特定人之意旨，應就法律整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，如有保障特定人之意旨時，人民始得據此主張主觀公權利。又人民請求國家為一定之行為，必須以人民對國家享有公法上請求權為前提。國家應為之行為，如屬行政處分者，

係依行政訴訟法第5條之規定，提起課予義務訴訟；如屬行政處分以外之法律行為或事實行為者，則依行政訴訟法第8條規定提起一般給付訴訟。另依行政訴訟法第4條第1項規定提起撤銷訴訟，必以有行政處分存在為前提；至行政機關所為單純事實之敘述及理由之說明，均非對人民之請求另有准駁，既不因該項文字記載或言語表述而生任何法律效果，即非行政處分。

2. 性工法係為保障性別工作權之平等，貫徹憲法消除性別歧視、促進性別地位實質平等之精神而制定。又為落實憲法工作權與平等權之保障，消弭職場性騷擾之發生，立法者明定雇主有防治受僱者受性騷擾之義務，於行為時性工法第13條第1、2項規定：「（第1項）雇主應防治性騷擾行為之發生。其僱用受僱者30人以上者，應訂定性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法，並在工作場所公開揭示。（第2項）雇主於知悉前條性騷擾之情形時，應採取立即有效之糾正及補救措施。」此乃基於雇主對於勞工之保護照顧義務，屬於勞動契約附隨義務之一環，雇主應提供安全及友善之工作環境。在工作場所發生性騷擾事件，雇主除是最有能力事先防範者外，在該事件發生後，亦是最能透過所建構之內部申訴機制，來處理此類職場糾紛者，故立法規範其事先防範及事後處理之法律責任。

3. 惟按行為時性工法第2條第2項、第3項規定：「本法於公務人員、教育人員及軍職人員，亦適用之。但第33條、第34條、第38條及第38條之1之規定，不在此限。」「公務人員、教育人員及軍職人員之申訴、救濟及處理程序，依各該人事法令之規定。」依其立法理由所載：「因公務人員保障法、教師申訴評議委員會組織及評議準則、國防部官兵權益保障委員會組織章程已有相關規定，故明定公務人員、教育人員及軍職人員之申訴、救濟程序及罰則排除本法之適用。公務人員、教育人員及軍職人員之申訴、救濟及處理程序，依各該人事法令之規定。」依上開規定，性工法有意將公務

人員與公部門間之性工法爭議，透過人事法令規定提起救濟，而非由公務人員循性工法申訴後由其機關受理，且在實體法律適用上，同樣以人事法令結合性工法之精神予以規範，故將公務人員之申訴、救濟程序及罰則，排除於性工法之適用。公務人員如認服務機關違反行為時性工法第13條規定時，尚無同法第33條、第34條、第38條及第38條之1等規定之適用，而應依公務人員人事法令規定行之。有關性工法公務人員應循相關申訴程序，不直接適用性工法申訴處理程序，應連結具體措施或處分，而非單獨針對服務機關違反性工法第13條規定直接進行救濟。性工法適用於所有受僱階層，大部分是勞工，公務人員縱使有準用，也有個別人事法規規範其權利義務，例如公務人員保障法、公務人員請假規則，並非直接適用性工法而得到請求機關採取特定具體行政處分或管理措施、差假之權利。準此，公務人員因服務機關違反性工法第13條規定，致遭違法或不當之行政處分或管理措施，自得視其性質，分別依保障法所定復審或申訴、再申訴程序提起救濟。再依司法院釋字第785號解釋之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。惟各種行政訴訟均有其起訴合法性要件與權利保護要件，公務人員欲循行政訴訟法請求救濟，自應符合相關行政訴訟類型之法定要件（最高行政法院110年度上字第769號判決意旨參照）。

4. 經查，原告係被告所屬公務人員，原告認為被告於處理其遭甲男偷拍之職場性騷擾事件相關過程處置失當，以被告違反行為時性工法第13條第2項規定，未採取立即有效糾正及補救措施為由，提起申訴、再申訴，嗣經被告以系爭函文通知原告：其對原告遭甲男偷拍事件之處置未違反行為時性工法相關規定，原告不服，循序提起復審後，提起本件撤銷訴訟

等情，業如上述。原告雖援引行為時性工法第13條第1項及第2項規定為其請求權依據（本院卷一第414頁），惟從性工法規定整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，行為時性工法第13條第1項及第2項規定，核係私人雇主責任之一般性規定，依前述保護規範理論觀之，尚無賦予公務人員就其服務機關得逕依該條項規定提起行政救濟之公法上請求權。又公務人員雖有性工法之適用，惟僅在涉及性工法實體事項，例如該法第2章性別歧視之禁止、第3章性騷擾之防治、第4章促進工作平等措施及第5章之請求雇主負損害賠償責任等，但排除同法第33條、第34條、第38條及第38條之1等規定之適用，而應依公務人員人事法令規定行之。因此，倘公務人員之服務機關有違反行為時性工法第13條第1項及第2項規定之防治性騷擾措施時，該法並未採取向地方主管機關申訴（同法第33條）、對地方主管機關之處分有異議時向中央主管機關申請審議、或逕行提起訴願、行政訴訟（同法第34條），裁處罰鍰、公布姓名等制度（同法第38條、第38條之1），而係連結具體措施或處分，透過人事法令規定提起救濟，例如依服務機關所為之差假准否、調整職務與否、對於加害人之懲處令適當與否等節，分別循公務人員保障法所定復審或申訴、再申訴程序提起救濟。行為時性工法第2條第2、3項、第13條等規定，並無授與人民（公務人員）得直接適用性工法該等規定請求行政機關作成特定行政處分或措施、或得直接以機關違反該等規定而提起行政訴訟之公法上請求權。是參照前揭規定及說明，原告並非針對被告所為之具體處分或措施（例如：公傷假准否及天數、調整職務令、甲男之退休令等），依各該人事法令規定提起救濟，而係直接依行為時性工法第13條規定向被告提起同法所定之申訴，於法無據。再原告既無直接依行為時性工法第13條規定請求被告為特定措施或處分之公法上請求權，則其依該法規定向被告所提申訴、再申訴，充其量僅係陳情或建言性質，係促使被告盡速發動職權，實施調

查，為立即有效之糾正及補救措施，而排除其受性騷擾之狀態，非屬依法申請案件；被告接獲原告上開申訴、再申訴後，召開111年下半年性工小組會議審議，並以系爭函文說明欄第2項記載該次會議決議通知原告，核其內容純屬事實之敘述及理由之通知，不因該等記述而對原告直接發生法律上效果，是系爭函文非屬行政處分，原告自不得對之提起撤銷訴訟。

5. 另參照前述行為時性工法第2條第2、3項之立法理由可知，立法者係考量公務人員保障法就公務人員之救濟及處理程序已有相關規定足為公務人員權益之保障，因而排除公務人員之適用，公務人員應以服務機關對之所為或應為之具體措施或處分為救濟標的，此乃立法選擇，基於權力分立原則，本院自應予以尊重。有關原告上開申訴事項之救濟，就請求回復其主管職務部分，應以被告所為調職令（行政處分）為客體而循序提起救濟，且原告主張被告核准甲男之退休程序有疑義，尚非不得基於利害關係人地位對甲男之退休處分提起救濟，另原告主張被告應立即提供公傷假部分，依公務人員請假規則相關規定，亦得以被告未准予原告公傷假乙事提起申訴、再申訴，至於原告對於被告所為或未應為個別行政措施或具體處分不服，應依公務人員保障法規定提出申訴、再申訴或復審及行政訴訟以資救濟，因此，原告並非無救濟之管道。是原告本件起訴主張，應連結被告所為或應為之具體行政處分或管理措施，依公務人員保障法所定復審或申訴、再申訴等行政救濟途徑為之，尚無僅以被告所為違反行為時性工法第13條規定而為救濟之標的。再者，原告援引行為時性工法第13條規定提起本件撤銷訴訟，既屬欠缺公法上之請求權，本院自無再就原告所提訴訟類型是否正確（行政訴訟法第5條課予義務訴訟或第8條一般給付訴訟）而為闡明之必要，附此指明。

六、綜上所述，原告並無直接依行為時性工法第13條規定提起行政訴訟之主觀公權利存在，則其援引該等規定據以提起行政

訴訟，即屬欠缺公法上之請求權，其訴為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘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，無一一論述之必要。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　7　　月　　16　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

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. 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。

(二)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。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 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。
是否符合（一）、（二）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（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　7　　月　　16　　日

書記官　鄭　郁　萱