高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
114年度訴字第385號
民國115年6月25日辯論終結

原　　告　方盆
訴訟代理人　陳姿穎　律師
被　　告　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲
訴訟代理人　黃雅萍　律師
被　　告　行政院主計總處

代　表　人　陳淑姿
訴訟代理人　黃志翔
　　沈美蘭
　　陳儷尹

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114年8月19日114公申決字第78號再申訴決定及114年8月19日114公審決字第593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、爭訟概要：

原告原係被告臺南市政府（下稱被告南市府）主計處處長，於民國113年12月20日調任被告行政院主計總處（下稱被告主計總處）參事，復於114年5月5日調任被告南市府參事。被告南市府於113年7月18日受理訴外人臺南市政府○○局（下稱○○局）會計室科員蕭君職場霸凌申訴書，陳稱原告說「要把你們電到不行」、「我要跟市長報告把二級機關，把所有二級機關、○○○一級機關的二級機關全部併到那個○○○一級機關裡，……就全部你們做，報表你們出」、

「妳能力有問題」、「我剛剛有跟局長談過，他要我跟他講要怎麼做……」並到處宣傳蕭君嗆原告，把蕭君塑造成不服從長官、不受控、推工作的人，且在未告知蕭君情況下，免兼蕭君臺南市○○○○○○○○會（下稱○○會）會計員工作，致蕭君兼職費減少約新臺幣（下同）5仟元，另在主計處科長退休餐會時，宣傳評論說前主任沒有把蕭君教好，蕭君擔心原告將其調至其他機關等情事（下稱系爭行為）。經被告南市府依行為時「臺南市政府及所屬各機關學校員工職場霸凌防治與申訴作業注意事項」（下稱臺南市職場霸凌注意事項）組成職場霸凌申訴調查小組（下稱調查小組）進行調查，並於113年8月21日、9月11日及24日召開調查小組會議，決議系爭行為構成職場霸凌。被告南市府以113年9月27日府人考字第00000000000號函（下稱113年9月27日函）知原告系爭行為成立職場霸凌，並以113年10月7日府人考字第00000000000號函（下稱113年10月7日函）檢附調查報告書予原告。原告不服被告南市府113年9月27日函、113年10月7日函（下合稱系爭函文）提起申訴、再申訴，均經駁回在案（下稱系爭職場霸凌事件）。嗣被告主計總處核布原告113年年終考績考列乙等，並作成114年3月5日主人考字第0000000000號考績（成）通知書（下稱原處分），原告不服，提起復審，經公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會)復審決定駁回（下稱系爭考績事件）。原告仍不服，遂合併系爭職場霸凌事件及系爭考績事件提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、系爭函文是行政處分：

⑴系爭函文認定職場霸凌成立後，被告主計總處以113年10月4日主人考字第0000000000號函請各機關主計處提升主計人員對於霸凌之意識以防止職場霸凌事件發生，以及主計人員涉及職場霸凌案件成立後之處理事宜，可知職場霸

凌報告對相關機關有拘束力，且侵害原告服公職、財產權及名譽權，為行政處分。

⑵被告南市府以113年11月27日府人考字第0000000000號函（下稱被告南市府113年11月27日函）依臺南市職場霸凌注意事項第12點對原告提出檢討並研提改善作為，要求原告不得對蕭君為不利處分、應完成教育訓練。另被告主計總處亦以113年12月3日主人總字第0000000000號令（下稱調派代令）調整原告職務、114年1月14日主人考字第0000000000號令（下稱懲處令）懲處及作成原處分考績評定等處置。故系爭函文確立原告為職場霸凌加害者之地位，的確已有影響原告權利，故請求如先位聲明所載。

2、若系爭函文非行政處分，依司法院釋字第785號解釋意旨，原告以一般給付請求如備位聲明：

因系爭函文認定職場霸凌成立，使原告接連遭被告南市府113年11月27日函、被告主計總處113年12月3日調派代令、114年1月14日懲處令及原處分等行政行為，顯見系爭函文確立原告為職場霸凌加害者之地位，已影響原告服公職權、財產權、名譽權等權利，且該等侵害非屬輕微之干預，應許原告提起一般給付之訴除去侵害，故請求如備位聲明。

3、系爭函文作成前，職場霸凌調查程序有下列瑕疵：

⑴調查小組未直接審理、採用證據未依規定、未通知原告說明，無有依據便作成決議：

Ａ、原告於113年9月11日接受訪談時，在場詢問原告之3位委員均為女性，與臺南市職場霸凌注意事項第7點規定不符。

Ｂ、臺南市職場霸凌注意事項第8點第2款係直接審理原則之規定、同點第7款則是調查小組應就事件調查之證據作成決議規定。然本件係依何證據作成調查結論？調查小組針對證據之決議為何？調查小組為何未請當事人或關

係人到場說明，均未見調查報告敘明，與上開規定及正當行政程序有違。

⑵調查小組以被告南市府113年8月29日府人考字第0000000000號開會通知單（下稱被告南市府113年8月29日通知單）通知原告陳述意見時，未依行政程序法第39條及第104條第1項規定記載相關資訊，形同突襲性調查，調查程序於法有違。

⑶被告南市府限制原告閱覽卷宗，嚴重侵害原告提起救濟之權益：被告南市府113年10月22日府人考字第0000000000號函未提供調查小組委員名單、召集人指定調查小組成員或相關人員之公文或會議紀錄、調查報告作成所據之錄音檔、調查小組就事件調查之證據之決議等件，又僅准原告抄錄不准複印相關卷宗資料等，係對當事人閱覽卷宗權限為違法不當之限制。

4、原告之言詞及行為均與職場霸凌無涉，亦不符「持續性」要件，調查報告之認事用法顯有違誤：

⑴原告與蕭君無業務往來或直接指揮監督，亦不相識，絕無霸凌之意。因蕭君屢次拒絕業務、要求增給費用，並主張由他機關人員辦理○○局業務，原告基於主計處長權責召開會議，目的係確保公務順利推行、維護民眾權益，必須於會中討論其工作態度與行政管理。會議提及「電到不行」係針對若由原告親自代理時之工作紀律與出勤管理；提及整併機關亦是就事論事討論業務推動，皆非針對蕭君個人。依錄音檔逐字稿，原告僅1次因蕭君業務不若他局處繁重卻推諉，進而質疑其工作能力，並非刻意貶抑，故調查報告之認定顯與霸凌定義相違。

⑵調查報告自承無事證，卻僅憑原告「氣到心臟快停掉」之情緒，即主觀認定原告四處散播不利傳聞，論理顯然荒謬。事實上，係蕭君自行持錄音檔傳播不利原告之消息。另免兼蕭君○○會職務，乃原告考量其工作負荷後之正常人事權行使，與霸凌無涉。本件乃一次性突發事件，不符

持續性之要件，未造成蕭君生理、心理等傷害，實難構成職場霸凌。

5、原處分係因原告職場霸凌申訴案成立，而作成原告113年年終考績考評為79分，且該分數尚未考量原告遭被告主計總處懲處之部分；故在系爭職場霸凌認定係屬違法下，原處分自應予撤銷。另依銓敘部97年4月2日部特一字第0972926435號函意旨，系爭職場霸凌之認定應納入114年之考績考量，不得於113年審酌。則原告113年年終考績除去職場霸凌成立之扣分因素後，原告之分數應高於79分而達80分以上，故被告主計總處應作成原告甲等之考績評等。

（二）聲明：

1、先位聲明

⑴被告南市府系爭函文、申訴決定及再申訴決定均撤銷。

⑵被告南市府應就113年7月18日原告遭申訴職場霸凌案應作成職場霸凌不成立之行政處分。

⑶被告主計總處之原處分及復審決定均撤銷。

⑷被告主計總處應作成原告113年終考績甲等之行政處分。

2、備位聲明：

⑴系爭函文、申訴決定及再申訴決定均除去。

⑵被告南市府就113年7月18日原告遭申訴職場霸凌案應作成職場霸凌不成立之調查結論。

三、被告南市府答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、系爭函文非行政處分：保訓會109年10月5日公保字第1091060302號函所附「人事行政行為一覽表」，將「機關依員工職場霸凌防治及處理作業規定作成申訴成立與否之決定」定性為「管理措施」。又參照最高行政法院111年度抗字第76號裁定意旨，機關所屬申訴處理小組調查、評議後之決定，僅行政內部建議性質，無法效性，非行政處分。

2、原告主張113年9月11日訪談之3位委員均為女性，與臺南市職場霸凌注意事項不符一事，係將5人「調查小組」組成與3人「訪談委員」混淆，本件調查小組組成及性別比例並無違誤。另依該注意事項規定，決議前是否再通知當事人說明，屬調查小組之裁量權。再者，被告南市府113年8月29日通知單符合行政程序法第39條規定；且職場霸凌申訴成立與否屬「管理措施」而非行政處分，原告援引行政程序法第102條及第104條等處分程序規定，顯與本件無涉。至原告申訴前請求閱卷，依行政程序法第46條規定，行政機關對閱覽範圍是否提供具裁量權。本件考量文件內容影響被告南市府內部管理形象甚鉅，為建立得受申訴同仁信賴之機制，應杜絕外流風險，故限制原告或其代理人複製、錄影，依法有據。

3、本件符合職場霸凌要件：

⑴參酌臺南市職場霸凌注意事項，原告是否成立霸凌應以符合「刻意傷害的敵對行為」、「重複發生」、「造成受霸凌者生心理傷害」為斷。由調查事證顯示，113年7月8日原告因蕭君拒絕無償協助他機關製作月報表，於辦公室對其大聲謾罵「出個報表有那麼困難嗎」，並多次以「那是你能力不好」、「換我去代，我就把你們電到不行」等盛氣凌人、脅迫及組織整併語彙貶低其能力，使蕭君感到受挫、被羞辱與威脅。隨後原告在未告知溝通下，逕自以被告南市府主計處113年7月11日南市主基字第00000000000號令（下稱113年7月11日免兼令），命令蕭君自113年8月1日起免兼任有兼職費用之○○會工作。原告雖主張此舉對蕭君有利，但何以僅免除有報酬之兼任工作？此持續調配工作之行為，已令蕭君處於擔心被調職、孤立與持續不安之心理狀態。

⑵檢視蕭君所提職場霸凌申請書、蕭君與原告之訪談紀錄及113年7月8日協調過程錄音檔、逐字稿等，原告對蕭君有否認、貶抑、及威脅藉由濫用權力組織整併、加重職務等

言詞，故原告藉由權力不對等關係與不公平處罰，對蕭君進行持續性冒犯與羞辱，造成其沉重身心壓力，已符合職場霸凌要件。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、被告主計總處答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、被告主計總處核定原告113年年終考績乙等79分，係參酌其業務績效表現及重大具體優劣事實等，綜合考評原告113年工作、操作、學識及才能等整體表現，非僅以其涉及職場霸凌即予以年終考績為乙等79分。

2、原告113年考績年度內，有記功7次及嘉獎6次，固具行為時公務人員考績法施行細則第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，惟符合前揭規定僅係「得」評列甲等，而非「應」評列甲等。

3、年終考績應以當年度工作、操行、學識、才能4項予以評分，非因過往表現優異或不佳而影響當年度年終考績分數。被告主計總處曾就原告原任被告南市府主計處處長為一級主辦人員，函請被告南市府市長填寫原告考評表為參考。則審酌原告113年度業務績效表現及重大具體優劣事實，其督導被告南市府主計處之績效評比成績為直轄市組第4名，113年度對所在機關及整體主計業務，所做努力及貢獻，並無被告主計總處納入可供各一級主計機構效法學習項目。考評工作富高度屬人性，被告主計總處主計長經依上述綜合考評原告113年工作、操行、學識及才能等整體表現，評擬其113年年終考績為乙等79分，已踐行正當法律程序，與法並無不合。

（二）聲明：原告之訴駁回。

五、爭點：

（一）原告先位聲明一、請求撤銷被告南市府系爭函文、申訴決定及再申訴決定，是否有據？

（二）原告先位聲明二、請求被告南市府就113年7月18日原告遭申訴職場霸凌案作成霸凌不成立之行政處分，是否有據？

（三）原告先位聲明三、請求被告主計總處撤銷原處分及復審決定，有無理由？

（四）原告先位聲明四、請求被告主計總處作成原告113年終考績甲等之行政處分，是否有據？

（五）倘原告先位聲明一、二無理由，原告備位聲明是否有據？

六、本院的判斷：

（一）前提事實：

爭訟概要欄所載事實，有含調查報告書（本院卷1第241頁至第243頁）之系爭函文（本院卷1第237頁、第239頁）及送達證書（本院卷1第238頁、第240頁）、申訴決定（本院卷1第47頁至第52頁）、再申訴決定（本院卷1第53頁至第62頁）、蕭君提供之錄音檔及譯文（本院卷2第75頁至第84頁）、原處分（本院卷1第65頁）、復審決定（本院卷1第68頁至第73頁）、○○會編制表（本院卷1第121頁）等在卷可佐，自可信為真實。

（二）應適用之法令

1、行為時（111年6月22日修正公布）公務人員保障法第19條：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。

2、主計機構人員設置管理條例第27條第1項前段：各級主計人員之俸給、考績（成）、資遣、退休、撫卹及平時考核、獎懲，分別適用有關法規；其辦理程序，依主計人事系統辦理。

3、行為時（96年3月21日修正公布）公務人員考績法

⑴第3條第1項：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。

⑵第14條第1項本文：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。

4、行政程序法

⑴第39條：行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。

⑵第46條第1項、第2項：（第1項）當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。（第2項）行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。二、涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。三、涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。四、有侵害第三人權利之虞者。五、有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。

⑶第102條：行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。

⑷第104條第1項：行政機關依第102條給予相對人陳述意見之機會時，應以書面記載下列事項通知相對人，必要時並公告之：一、相對人及其住居所、事務所或營業所。二、將為限制或剝奪自由或權利行政處分之原因事實及法規依據。三、得依第105條提出陳述書之意旨。四、提出陳述書之期限及不提出之效果。五、其他必要事項。

5、考績委員會組織規程

⑴第2條第1項至第3項本文：（第1項）考績委員會委員之任期1年，期滿得連任。（第2項）考績委員會置委員5人至2

3人，除本機關人事主管人員為當然委員及第6項所規定之票選人員外，餘由機關首長就本機關人員中指定之，並指定1人為主席。……（第3項）考績委員會組成時，委員任一性別比例不得低於3分之1。

⑵第4條第1項前段：考績委員會應有全體委員過半數之出席，始得開會；出席委員半數以上同意，始得決議。

6、行為時臺南市職場霸凌注意事項（115年5月21日停止適用，並於同日另訂「臺南市政府員工職場霸凌防治與申訴及調查處理要點」）

⑴第1點：為保障本府及所屬各機關學校（以下簡稱各機關）員工執行職務之安全，建構健康友善、免受霸凌侵犯之職場環境，特訂定本注意事項。

⑵第2點第2款規定：本注意事項用詞，定義如下：（二）職場霸凌：指在工作場所中發生，藉由濫用權力與不公平處罰所造成之持續性冒犯、威脅、冷落、孤立或侮辱行為，致被霸凌者感到受挫、被威脅、受羞辱、被孤立及受傷。

⑶第7點：（第1項）各機關處理申訴事件時，應組成職場霸凌事件申訴調查小組（以下簡稱調查小組），置小組成員3人至7人，其中1人為召集人。成員由各機關員工或聘請專家學者擔任。（第2項）前項所稱專家學者應具備下列資格之一：（一）現任或曾任教育部審定合格之國內、外大專校院講師職務以上，講授心理、諮商輔導、性別平等、法律等相關專門學科2年以上之人員。（二）具有心理、諮商輔導、性別平等、法律或職場霸凌等相關領域專門知識或技術，並有2年以上實務經驗之人員。（第3項）調查小組成員任一性別比例不得低於3分之1。

⑷第8點第2款、第7款：各機關及其組成之調查小組應依據下列原則處理申訴事件：……（二）調查小組召集人應於小組組成後之次日起7日內指定調查小組成員或相關人員（單位）調查事件及證據，並得以書面通知相關人員到達指定處所陳述意見。……（七）調查小組應就事件調查之

證據作成決議，並得於決議前通知當事人或關係人到場說明。

⑸第11點第1項前段：各機關應於收受申訴書或作成申訴紀錄之次日起2個月內，將調查結果作成書面函復當事人。

⑹第12點第1項：職場霸凌事件經調查屬實者，各機關應檢討相關人員責任及研提改善作為。

7、行為時（103年1月7日修正發布）公務人員安全及衛生防護辦法（於114年6月29日修正名稱為：公務人員執行職務安全及衛生防護辦法）

⑴第1條：本辦法依公務人員保障法（以下簡稱本法）第19條規定訂定之。

⑵第3條第1項及第2項第3款：（第1項）本法第19條規定各機關提供公務人員執行職務之安全及衛生防護措施，指各機關對公務人員基於其身分與職務活動所可能引起之生命、身體及健康危害，應採取必要之預防及保護措施。（第2項）前項預防及保護措施應包括下列事項：三、執行職務因他人行為遭受身體或精神不法侵害之預防。

⑶第14條第1項：各機關應檢視公務人員因執行職務所可能產生之危害，並採取必要之安全及衛生防護措施。

（三）原告先位聲明一、請求撤銷被告南市府系爭函文，不備程序要件，且無從補正：

1、按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件。」第4條第1項：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」可見撤銷訴訟須以行政處分存在為前提，如以非屬行政處分為標的訴請撤銷，即屬起訴不備程序要件，顯非合法且無從補正，應以裁定

駁回。所謂行政處分係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言，此參照行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項之規定可明。

2、系爭函文認定職場霸凌成立，僅屬內部管理措施，並不具行政處分性質：

⑴行為時公務人員保障法第19條及公務人員安全及衛生防護辦法第13條所稱安全及衛生防護措施，應包括執行職務因他人行為遭受身體或精神不法侵害之預防。又我國目前尚未針對公務人員職場霸凌制定專法規範，被告為建構健康友善之職場環境，提供員工免受霸凌侵犯之職場，於111年3月15日訂定臺南市職場霸凌注意事項（本院卷1第75頁至第77頁），規範內容包括事前防治、事中處理及事後作為三大區塊，事前以宣導、設置專責處理人員、申訴管道積極防治，事中則以通報及啟動申訴調查為中心，事後則以檢討相關人員責任、研提改善作為，故其規定內容，均側重機關內部職場秩序之管理，有關加害人或被害人權益保障及救濟，尚乏具體規範。

⑵再者，現行法制有關職場霸凌防治之規範層級，尚無如性騷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為規範（性騷擾防治法第14條、第15條、第25條、第27條參照）。且從性騷擾防治法加害人所屬機關應於申訴事件到達之日起7日內開始調查，並應於2個月內調查完成（性騷擾防治法第15條第1項），資為當事人就調查結果提出訴願依據（性騷擾防治法第16條第4項）。其中所屬機關就申訴事件如為性騷擾成立之認定，並為後續直轄市、縣（市）主管機關行政罰鍰科處之基礎（性騷擾防治法第27條參照），故加害人所屬機關所為性騷擾是否成立之認定，已生規制並發生對外之法律效果，自已影響加害人（被申訴人）之權益，而屬行政處分。相對而言，現行法制有關職場霸凌之相關規範，因仍側重職場秩序之管理

及案件發覺後之檢討、改善，有關被害人或加害人主觀權益之保障，仍待被害人依民事、刑事法規追究以落實。而加害人於該事件是否涉及行政懲處，亦須由所屬機關審酌調查結果而為決定。是以，機關所屬申訴處理小組調查、評議後之決定，仍屬行政內部之建議，並無拘束機關作出相同決定之效力，故職場霸凌申訴處理小組評議對外並無法效性，並非行政處分（最高行政法院111年度抗字第76號裁定意旨參照）。

3、被告南市府依據上開法規，由所屬調查小組調查、評議後之決定，屬行政內部之建議，被告南市府認定職場霸凌成立之系爭函文，僅在單純說明本件職場霸凌調查之結果，係內部管理措施，未使原告之公務員權利義務發生變動，並不具行政處分性質，應可認定。是原告對系爭函文提起撤銷訴訟，即屬不備合法要件，且無從命補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款應予駁回。

（四）原告先位聲明二、請求被告南市府就113年7月18日原告遭申訴職場霸凌案作成職場霸凌不成立之行政處分，欠缺保護規範：

1、按行政訴訟法第5條、第8條第1項分別規定：「（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。」「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財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付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」準此可知，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之請求權（主觀

公權利）為前提，始得為之。又國家應為之行為，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。

2、個人是否具有公法上權利或法律上利益之認定，參照司法院釋字第469號解釋，係採保護規範說為理論基礎，應指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者；或是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者為判斷標準。

⑴觀諸公務人員保障法第19條規定之立法理由謂：「憲法第15條所規定之生存權，蘊有生命法益之意旨，任何人不得置他人於危險之地。因此公務人員執勤安全之防護確為機關不可推辭之義務，爰明定本條文。」等語，並由考試院及行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之處，重行檢討修正發布全文33條，即本件行為時適用之法規。是依行為時該辦法第3條第2項規定係參考職業安全衛生法第6條第2項立法體例而為修正，其理由在於：職業安全衛生公約第3條述及之「健康」（health）包括「直接與工作安全和衛生有關而影響健康的生理與心理因素」，是為維護公務人員身心健康，並落實預防保護思維與策略，各機關對所屬執行職務之行為，應採取各種預防措施，以盡保護之責。而行政院於103年6月26日修正職業安全衛生法施行細則第11條時，於修正理由中補充說明：職業安全衛生法第6條第2項第3款（同行為時公務人員安全及衛生防護辦法第3條第2項第3款）所定「執行職務因他人行為遭受身體或精神不法侵害之預防」，係參考國際勞工組織（ILO）與英、美等國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研究成果，訂定雇主應妥為規劃之事項，包括：危害辨識及評估、作業場所之配置規劃（如通道、空間、設備或擺設、監視器及警報系統等）、工作適性安排、職場行為規範之建構（如制定政策或相關管理規章以利遵循）、危害預防及溝通技巧之訓練、事件之處理程序（如申訴受理或因應事件發生之通報、調查、處理及紀錄等程序）、成效評估及改善與其他有關之安全衛生事項（如管理政策、員工協助、心理諮商專業人員參與及內、外部資源之提供等）等情。足見上揭行為時公務人員保障法第19條等規定，乃行政機關基於維護其所屬公務人員安全、健康的職場環境之目的，應研擬完善之因應對策，並建立整體性預防及改善之保障體系，俾能使公務人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及健康安全保障息息相關，至為灼然，核係以維護公共利益及一般公務人員福祉之客觀法秩序為其規範目的，並不具有保障特定人權益之規範意旨，自非屬私益保護規範。

⑵次按臺南市職場霸凌注意事項係被告南市府為保障被告及所屬各機關學校（以下簡稱各機關）員工執行職務之安全，建構健康友善、免受霸凌侵犯之職場環境，此由其第1點規定（本院卷1第75頁）自明。又其規範內容是就各機關職場霸凌之預防、申訴、調查程序、調查屬實應如何檢討及改善加以規定，核該等規定難認有保護特定個人利益之意旨。

3、職場霸凌成立與否之認定非行政處分，且依上揭行為時公務人員保障法第19條等相關規定可知，其目的僅在課予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與否之權利。從而，原告請求被告南市府就113年7月18日遭申訴職場霸凌案作成職場霸凌不成立之行政處分，欠缺保護規範，應予駁回。

（五）原告先位聲明三、請求被告主計總處撤銷原處分及復審決定，並無理由：

1、原處分之作成程序適法：

⑴按被告主計總處所屬主計機構辦理113年年終考績（成）補充規定（本院卷1第161頁至第165頁）第9點第1款規定「各一級主計機構及所屬主計人員113年年終考績（成）辦理程序如下：（一）各一級主辦人員由本總處函請各該所在機關、地方政府之首長填送考評表參考，並由本總處依其業務績效表現及重大具體事蹟評擬後，遞送本總處考績委員會初核，主計長覆核，由本總處核定後，函送銓敘部審定。」此乃被告主計總處基於人事主管權限，依行政程序法第159條所訂定之人事管理類作業性行政規則，自有拘束被告主計總處及所屬主計機構之效力。

⑵被告主計總處函請被告南市府市長填送考評表，由主計長評擬，遞送113年度考績會初核，113年度考績會委員組成計有23人，由人事處處長擔任當然委員，票選委員10人，其餘12人為主計長指定，男性為12人，女性為11人，其委員任一性別比例均未低於3分之1；於113年12月25日召開第10次考績會議，除委員3人請假未出席外，其餘委員均有出席，決議依主計長評擬之考績分數通過；再由主計長覆核，經被告主計總處核定，送銓敘部審定等情，有113年年終考績考評表（本院卷1證物袋內第164頁）、113年公務人員考績表（本院卷1第188頁）、被告主計總處113年第10次考績委員會開會通知單（本院卷1第179頁）及會議議程（本院卷1第180頁至第182頁）、人事處簽呈檢陳被告主計總處113年第10次考績會會議紀錄及簽到表（本院卷1第175頁至第178頁）、被告主計總處114年1月22日主人考字第00000000000號函（本院卷1第183頁）、銓敘部114年2月12日部特二字第0000000000號函（本院卷1第184頁至第186頁）在卷可佐。是原處分之作成，符合上開規定，並無程序不合法之情事。

2、原處分以原告涉職場霸凌事件列入評比事項，並非無據：

⑴原告涉系爭職場霸凌事件，為原告直屬或上級長官之評語，且重大優劣事實欄記載「依被告南市府及所屬各機關員工職場霸凌申訴調查報告所載，原告在協調業務過程中……，該府核予職場霸凌要件相當，認定職場霸凌成立，並於113年11月25日函請本總處……」等語，有113年公務人員考績表（本院卷1第188頁）及被告南市府113年11月25日府人考字第0000000000號函（本院卷1第158頁至第159頁）等附卷可佐，足認原告職場霸凌成立一事，經列入原處分評比事項之一，確屬無疑。

⑵被告南市府以系爭函文將調查結果報告函復原告職場霸凌成立，核屬有據：

A、調查小組組織、調查、開會及決議程序為適法：

（A）經查，被告南市府於113年7月18日受理蕭君職場霸凌申訴書後，依臺南市職場霸凌注意事項第7點於113年7月31日由副市長（男）、處長（女）、主任委員（男），並聘請心理、性別平等、法律等相關領之心理諮商所所長（女）及律師（女）共5人組成調查小組，再依臺南市職場霸凌注意事項第8點第2款於同年8月2日指定楊女、李女、黃女為辦理調查之人員（本院卷2第89頁至第90頁），後以被告南市府113年8月29日函通知原告於113年9月11日開調查會議。嗣於113年9月11日調查小組成員先訪談蕭君，再訪談原告，後於113年9月24日召開被告南市府霸凌申訴事件調查小組會議，調查小組成員均出席，依訪談紀錄、錄音內容、調查報告決議本件職場霸凌事件成立等情，有蕭君職場霸凌申訴書（本院卷1第219頁至第220頁）、被告南市府簽（本院卷2第85頁至93頁）、臺南市政府113年8月29日函（本院卷1第113頁）、蕭君訪談紀錄（本院卷1第227頁至第228頁）、原告訪談紀錄（本院卷1第229頁至第231頁）、被告南市府職

場霸凌申訴事件調查小組會議第2次會議紀錄及簽到表（本院卷1第235頁及本院卷2第95頁）、調查報告書（本院卷1第241頁至第243頁）、錄音光碟（本院卷2證物袋內）及譯文（本院卷2第75頁至第84頁）等附卷可參。則調查小組組織、調查、開會及決議程序，符合行為時臺南市職場霸凌注意事項無疑。

（Ｂ）另臺南市職場霸凌注意事項第7點第3項，係明文規定「調查小組」之整體成員組成，任一性別比例不得少於3分之1，旨在衡平組織整體之性別代表性，而非用以限制個別訪談程序中，實際執行訪談人員之性別組成。又同注意事項第8點第7款規定，調查小組「得」於決議前通知當事人到場說明，此屬賦予調查小組審酌案情需要之裁量權限，非謂「應」一律通知原告到場說明，二者法理界線至明。原告雖執陳本件實際執行訪談之人員3名均為女性、未由調查小組全體成員共同參與訪談，且調查小組作成決議前未通知其到場陳述意見，據此指摘本件調查程序違背前揭注意事項第7點及第8點規定而屬違法云云。惟查，本件職場霸凌申訴案之調查小組整體成員組成，經核與前揭任一性別比例不得少於3分之1之規定並無不合。原告顯係將「調查小組之整體組織編制」與「實際執行訪談之事務分配」混為一談。個別訪談人員之派任與決議前是否通知到場陳述，既屬法規賦予機關內部調查程序之裁量與分工範圍，原告以此指摘調查程序違法，顯係對法規體制與文義有所誤解，自非有據，殊無可採。

（Ｃ）被告南市府113年8月29日開會通知單（本院卷1第113頁）已明確載明本件調查之事由、時間及地點，在程序上已足使原告知悉受訪談之預備，核與行政程序法第39條關於行政機關基於調查事實及證據之必要，得通知相關人員到場陳述意見之規定相符，並無原告所

稱程序瑕疵。而行政程序法第102條（作成限制自由或權利處分前之聽證與陳述意見）及第104條（給予陳述意見通知之記載事項），均係以「行政機關作成行政處分」為其適用之前提要件。本件職場霸凌調查既非行政處分之作成程序，自無適用或援引行政程序法第102條及第104條規定之餘地，原告執此指摘本件職場霸凌調查程序違法云云，於法無據，殊無理由。

B、113年9月24日調查小組會議第2次會議決議調查報告結果認定原告職場霸凌成立，認事用法，核無違誤：

（A）依行為時臺南市職場霸凌注意事項第2點第2款規定可知，職場霸凌係指在工作場所中發生，藉由濫用權力與不公平處罰所造成之持續性冒犯、威脅、冷落、孤立或侮辱行為，致被霸凌者感到受挫、被威脅、受羞辱、被孤立及受傷之行為。是以，職場霸凌之要素應包括刻意傷害的敵對行為（或稱負面行為）、不斷重複的發生及造成受凌者生理、心理等傷害之情形，亦即個人或團體對其他個體具體為直接或間接的攻擊行為，且此一行為並非偶發性的衝突而維持長達一定時間，進而對受凌者造成身體、心理和社會問題之負向結果而言，惟因職場霸凌之情形涉及人與人關係之互動行為，形式及成因多元，尚不得逕依一方所述即概予認定，仍應確實觀察工作內容、職場環境、對工作之認知、應對方式、衝突原因、行為方式及結果等情形，並探究行為人之目的及動機等因素予以綜合判斷。

（B）經查，依蕭君提出之申訴書（本院卷1第219頁至第220頁）、113年7月8日上午10點在原告辦公室錄音內容（本院卷2證物袋及本院卷2第77頁至第84頁），及調查小組對蕭員及原告之訪談紀錄（本院卷1第227頁至第231頁）可知：

ａ、蕭君於113年9月11日訪談時主張：原告「說要電我」、「貶低我工作能力有問題」、「到處宣傳說我嗆她」、「把我塑造成不服從長官、不受控、推工作的人」、「在未告知我的情況下免兼我○○會的會計員工作」、「在主計處科長退休餐會時宣傳評論說前主任沒有把我教好，……又聽說問其他在場主任有沒有缺人，她那裡有優秀的人可調去，我擔心她想要把我調去其他機關」、「我擔心她會不會把我調去比較偏遠的地方，……我也擔心未來商調會不會有不好的風評」等語。

ｂ、113年7月8日蕭君及另2名同事，於113年7月8日在原告辦公室討論○○局○○處會計業務時之錄音內容，其中原告對蕭君稱「換我去代，我就把你們電到你們都不行」、「我要跟市長報告，把所有二級機關、○○局的二級機關全部併到那個○○局裡面去，以後就沒有了，就全部你們做，報表你們出」、「那是你能力有問題啊」、「我跟大老闆報告，把所有的分預算全部併掉，就1版，也不用兼了，都到○○局去做了，包括車鑑運輸全部都到○○局了，我剛剛有跟局長談過，他要我跟他講說要怎麼做，全部廢掉彙整齊啊，就不用了，也沒有什麼兼職不兼職……」、「好啦，你們回去了，看了就生氣」等語，有錄音光碟（本院卷2證物袋）、錄音檔逐字檔（本院卷2第77頁至第84頁）在卷可佐，是原告於113年7月8日確有對蕭君為上開貶抑蕭君工作能力及威脅蕭君之言詞，應可認定。

ｃ、原告於113年9月11日訪談時稱「因為○○局主任調走，我請民政局主任過去代理，……希望由主任來兼○○處，報表由科員來分擔，但是有1位科員跟我說加工作要加錢，而且口氣不好影響我的情緒」、「她有說每天要加班到7、8點，因此我有再協調處裡面同

仁兼○○會」、「我是基於裁量權認為她要加班，所以減少她工作」、「（於播放錄音檔後）我當時因為工作繁重壓力較大，情緒比較不好」、「當時會議結果我氣到心臟快停掉了，但會議結束我們還是協調其他同仁協助輔導○○局工作，但他們還是沒有人要學」等語，而蕭君主張113年7月8日當天有其他同仁在場，外面也有其他人員，原告一開始就大聲謾罵，當天已經有很多人知道，故調查報告認113年7月8日當天職場上不利於蕭君之傳聞四處傳播，應係有據。

ｄ、蕭君原任○○局會計室科員兼任○○會會計員，每月可領取約5仟元兼職費，嗣原告以被告南市府主計處處長名義，以113年7月11日免兼令蕭君自113年8月1日起免兼○○會會計員（本院卷2第97頁），蕭君主張原告未在告知情況下免兼其○○會的會計員工作，使蕭君每月減少5仟元兼職費，並非無據。原告雖表示為免壓縮蕭君原本業務之工作時間造成蕭君需加班，故直接讓蕭君免兼，而免兼屬業務減少對蕭君是有利的云云，然蕭君兼○○會的會計員工作，每月有約5仟元之兼職費，並非無對價，免兼業務對蕭君未必有利，且原告於113年7月8日提及「○○局的二級機關全部併到那個○○局裡面」、「把所有的分預算全部併掉，就1版，也不用兼了，都到○○局去做了，包括車鑑運輸全部都到○○局了，……全部廢掉彙整齊啊，就不用了，也沒有什麼兼職不兼職」後，蕭君在未被告知情形下被免兼○○會的會計員工作，調查報告認蕭君感到原告之威脅成真，因此感到不安，核認可採。

（Ｃ）調查報告認原告與蕭君有上下從屬關係，原本存在權力不對等之情形，原告在協調業務會議過程中，於情緒高漲之情境下使用否認、貶抑蕭君能力及威脅組織整併等言詞，令蕭君擔心會受到不利處分，會後又在

未告知協調蕭君的情況下，免除蕭君兼任職務，確已令蕭君處於持續性不安的心理狀態，核予職場霸凌要件相當，故認定職場霸凌成立。並經調查小組依上開證據於113年9月24日召開調查小組會議，決議調查報告結果認定原告職場霸凌成立，經表決同意，認事用法俱屬妥適。

（Ｄ）原告於被告南市府主計處處長任內，負責綜理該處歲計、會計及統計事項，對所屬同仁負有督導管理之責。而蕭君時任○○局會計室科員兼任○○會會計員，原告對之負有督導管理之責，可令蕭君兼任或免兼○○會會計員一職，有被告南市府主計處令（本院卷2第97頁）、○○會組織規程（本院卷1第119頁）、○○會編制表（本院卷1第121頁）可參，是原告主張與蕭君不具指揮監督關係，顯非可信。另由錄音內容（本院卷2第75頁至第84頁）可知，與原告對話之人多為蕭君，是原告所提「我就把你們電到你們都不行」、「我要跟市長報告，把所有二級機關、○○局的二級機關全部併到那個○○局裡面去，以後就沒有了，就全部你們做，報表你們出」、「那是你能力有問題啊」、「我跟大老闆報告，把所有的分預算全部併掉，就1版，也不用兼了，都到○○局去做了，包括車鑑運輸全部都到○○局了，我剛剛有跟局長談過，他要我跟他講說要怎麼做，全部廢掉彙整齊啊，就不用了，也沒有什麼兼職不兼職……」難認與蕭君無涉或未貶抑蕭君之能力。且於113年7月8日對話後，原告以113年7月11日免兼令（本院卷2第97頁），造成蕭君認「不知道會不會哪天就突然被調離○○局，真可怕」（本院卷1第220頁）、「擔心她會不會把我調到比較偏遠的地方……未來商調會不會有不好的風評」（本院卷1第227頁至第228頁），原告

卻稱不符持續性，亦未造成蕭君生理或心理傷害云云，與證據不符，並非可信。

3、原告原任被告南市府主計處處長，為一級主辦人員。經被告主計總處參看臺南市市長之考評表，審酌原告督導被告南市府主計處之績效評比成績為直轄市組第4名，並無被告主計總處納入可供各一級主計機構效法學習項目，且其重大具體優劣事實部分，涉有本件職場霸凌成立，被告主計總處主計長綜合考評原告113年工作、操行、學識及才能等整體表現，評擬原告113年年終考績為乙等79分，並經113年第10次考績委員會初核，經主計長覆核，由被告主計總處核定原告考列乙等79分後，送銓敘部審定，以原處分通知原告等情，有地方一級主計機構113年績效評核分數情形表（本院卷1第166頁至第167頁）、各一級主計機構113年度具體事蹟可供效法學習項目彙整表（本院卷1第168頁至第174頁）、113年公務人員考績表（本院卷1第188頁）、簽呈（本院卷1第175頁至第178頁）、開會通知單（本院卷1第179頁）、被告主計總處113年10月次考績委員會會議議程（本院卷1第180頁至第182頁）、被告主計總處114年1月22日主人考字第00000000000號函（本院卷1第183頁）、銓敘部114年2月12日部特二字第0000000000號函（本院卷1第184頁至第186頁）在卷可佐，足認原處分考列乙等79分是綜合考量原告及其他一級主辦人員之業務績效表現、重大具體事蹟評比，以及原告113年工作、操行、學識及才能等整體表現，所為之判斷，並非單憑原告職場霸凌成立一事，難認原處分有何違誤。原告請求撤銷原處分及復審決定，核無理由。

4、蕭員於113年7月18日提出申訴書（本院卷1第219頁至第220頁），被告南市府經調查原告職場霸凌成立後，使被告主計總處於113年11月27日知悉上情，有被告南市府113年11月25日府人考字第0000000000號函（本院卷1第158頁至第159頁）在卷可佐，被告主計總處以之納入原告113年年

終考績綜合考量之事項之一，難認有何重複於113年度審酌一事，原告主張，並非可採。另申訴前之閱覽卷宗爭議，與原處分之作成無涉，原告所為主張，並非可採。

（六）原告先位聲明四、請求被告主計總處作成原告113年終考績甲等之行政處分，欠缺保護規範：

按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彰顯或汰除；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。原告主張113年度年終考績除去職場霸凌成立之違法認定扣分因素後，原告之分數高於79分而達80分以上，被告主計總處應作成原告甲等之考績評等云云。然原告其他表現是否績效良好，或平時服務成績具有優良表現，而有行為時公務人員考績法施行細則第4條第1項得評列甲等特殊條件及一般條件之具體事蹟，應由被告依法認定，尚非依其主張即得成立。況行為時公務人員考績法施行細則第4條第1項係規定「得」評列甲等之具體事蹟，而非「應」評列甲等，故難認原告有何得請求機關長官作成特定考績評等之行政處分的公法上請求權。因此，原告請求被告作成考績甲等行政處分的課予義務訴訟，欠缺保護規範，不應准許。

（七）原告先位聲明一、二均應駁回，原告備位聲明均欠缺保護規範：

1、按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之請求權（主觀公權利）為前提，始得為之。次按行為時公務人員保障法第19條等相關規定，其目的僅在課予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與否之權利，均已陳述如前。是原告備位聲明依行政

訴訟法第8條第1項請求被告南市府除去系爭函文，並做成職場霸凌不成立之結論云云，均欠缺保護規範，應予駁回。

2、原告主張系爭函文認定職場霸凌成立侵害原告服公職權，包含無正當理由不受違法懲處、根據正確事實評等其考績、根據正確事實調整其職務、無正當理由無須受教育訓練云云。經查，原告所稱違法懲處係指懲處令（本院卷1第63頁至第64頁）、原處分（本院卷1第65頁）及調派代令（本院卷1第103頁），然各該行政處分均有救濟管道，原告自應依循各該處分之救濟途徑主張，況原告業已提起救濟，且其中懲處令對原告不利之復審決定，因其未提起行政訴訟而告確定（本院卷1第428頁第19行以下；本院卷2第145頁第18行以下）。至於原告所稱人事權受限制及須受教育訓練之被告南市府113年11月27日函（本院卷1第107頁至第108頁）係被告南市府依臺南市職場霸凌注意事項第12點所為之檢討及改善作為，非基於系爭函文所為，原告據以主張系爭函文侵害其法律上權利而請求除去云云，並非可採。

七、綜上所述，原告主張各節，均非可取。原告聲明三、請求撤銷原處分及復審決定，為無理由，應予駁回。另原告先位聲明一請求撤銷系爭函文，依行政訴訟法第107條第1項第10款，應裁定駁回，其餘聲明均欠缺保護規範，應併判決駁回，本院考量使卷證齊一及訴訟經濟，爰併以判決駁回之。本件的判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述的必要，併予說明。

八、結論：本件原告之訴一部不合法，一部無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　7　　月　　23　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　黃　奕　超

法官　邱　美　英

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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項第3款）。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.上訴人或其代表人、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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　7　　月　　23　　日

書記官　祝　語　萱