

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

115年度訴字第46號

原告 彭貞貞
被告 嘉義市政府
代表人 黃敏惠

上列當事人間職場霸凌事件，原告不服教育部中華民國114年11月26日臺教法（三）字第1140065121號訴願決定，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：

（一）原告係嘉義市蘭潭國民小學（下稱蘭潭國小）專任教師，於民國114年3月8日向被告提出職場霸凌事件申訴書（114年3月11日收文）指稱其遭蘭潭國小之校長刁難公傷假申請，及解除原告教師會代表職務；又遭校長與教務主任聯手刁難公餘時間進修申請，及於校園事件處理會議中抹黑原告不當管教（下合稱系爭行為）等職場霸凌情事。

（二）嗣經被告認定系爭行為均非屬嘉義市政府職場霸凌防治申訴及調查處理要點（下稱被告職場霸凌防治要點）之職場霸凌事件，依該要點第7點第2款規定申訴不受理，由被告以114年5月16日府人考字第1141351243號函（下稱系爭函）附職場霸凌申訴不受理通知予原告。原告不服系爭函，向教育部提起訴願；經訴願決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

- 1、原告於114年3月間向被告提出職場霸凌事件申訴書，主張其遭蘭潭國小校長以系爭行為職場霸凌；其於同年5月21

01 日再函請被告儘速依法通知辦理結果，並指出疑有行政怠
02 惰。嗣經被告以系爭函附職場霸凌申訴不受理通知予原
03 告，並援引被告職場霸凌防治要點第7點第2款為據。原告
04 不服系爭函，向教育部提起訴願，教育部於114年11月26
05 日作成訴願不受理決定。

06 2、被告係依其自訂且對外適用之職場霸凌防治要點第7點第2
07 款作成申訴不受理之終局拒絕，其法律效果在於直接阻斷
08 申訴進入申評會機制及後續調查程序（受理成立調查小
09 組、調查、作成報告、通知結果），並非單純已受理後之
10 處理結果告知，對外直接影響原告得否進入制度化調查程
11 序之法律上利益，非僅資訊告知，符合行政處分要件。與
12 最高行政法院111年度上字第316號判決所論之「程序中結
13 果告知」不同，教育部逕以該判決否認本案處分性，屬不
14 當類推，訴願不受理決定應予撤銷。

15 3、教師對學校或主管機關就其個人所為之措施，或依法申請
16 案件應作為而不作為，依法仍應有實體審查與救濟途徑，
17 不應以形式定性架空救濟權。被告系爭函自述：職場霸凌
18 成因多元，尚不得逕依一方所述即概予認定，仍應觀察工
19 作內容、職場環境、衝突原因、行為方式及結果，並探究
20 目的動機等因素綜合判斷。然被告未成立調查小組、未進
21 行必要蒐證訪談與交互核對，即逕以非屬職場霸凌作成終
22 局不受理，等同以未調查之推斷取代應有程序，與其自述
23 之判斷方法相矛盾，亦使制度化調查機制落空，構成程序
24 重大瑕疵與裁量濫用，應屬違法而應撤銷。

25 4、被告既訂定並援引職場霸凌防治要點，即負有依該制度目
26 的落實處理之義務，不得以不受理使原告無從獲得事實調
27 查釐清、形成報告與正式通知之制度保障；若僅撤銷而不
28 命被告受理並完成必要調查程序，救濟易流於形式，且被
29 告職場霸凌防治機制將形同具文。故應命被告至少完成原
30 告主張之「受理並成立調查小組（或等同機制）、完成調
31 查、作成報告書面通知處理結果」。

01 5、原告提出職場霸凌申訴之目的在請求被告依其職場霸凌防
02 治機制啟動之程序保障。然被告以系爭函作成申訴不受
03 理，性質上即屬對原告申訴/申請之駁回，直接阻斷原告
04 進入調查機制之程序利益，致權益受損。故原告先位依行
05 政訴訟法第5條請求法院命被告作成准予受理並啟動調查
06 程序之特定內容行政處分。

07 6、倘法院認為「成立調查小組、實施調查、作成調查報告並
08 以書面通知結果」屬作成行政處分以外之程序履行義務，
09 則原告備位依行政訴訟法第8條請求命被告履行上述非財
10 產上給付（程序行為）。

11 （二）聲明：

12 1、先位聲明：

13 (1)訴願決定及系爭函均撤銷。

14 (2)被告應就原告所提職場霸凌申訴案，作成「准予受理並啟
15 動調查程序」之行政處分，並至少完成下列調查處理：①
16 受理並成立調查小組（或等同機制）；②完成調查；③作
17 成調查報告；④以書面通知原告處理結果。

18 2、備位聲明：被告應依職場霸凌防治機制，履行先位聲明第
19 2項所列之必要程序行為（受理、成立調查小組、調查、
20 作成報告、書面通知）。

21 三、被告答辯及聲明：

22 （一）答辯要旨：

23 1、原告係蘭潭國小教師，其於114年3月11日提出職場霸凌申
24 訴書指訴該校校長邱榮輝及教務主任吳泓錦涉及職場霸凌
25 事件，請求被告所屬教育處（下稱教育處）正視長期霸
26 凌，勿再包庇不法行為，還給教師應有的尊嚴與公道。教
27 育處遂依國民小學及國民中學校長不適任事實調查處理辦
28 法啟動相關程序，後被告所屬人事處（下稱人事處）於同
29 年月17日收受原告相同申訴書，並以114年4月1日府人考
30 字第1141350722號函請蘭潭國小就原告申訴內容及對象除
31 校長部分逐一審視並查明。嗣原告依被告114年3月27日府

01 教課字第11409527621號函（下稱114年3月27日函），於
02 同年4月7日說明補正並要求本案移請人事處主政辦理。

03 2、原告申訴蘭潭國小校長對其疑有下列職場霸凌等行為，經
04 被告決定不受理之事實及理由如下：

05 (1)公傷假申請：依教師請假規則第4條第1項第6款及第15條
06 規定，學校要求補件佐證疾病與職務因果關係，係學校依
07 規定及本於權責（職權）所為差勤管理措施，非屬職場霸
08 凌之事件。

09 (2)申請部分辦公或改以公餘時間進修：依教師進修研究等專
10 業發展辦法第6條及嘉義市政府所屬各國民中小學及幼兒
11 園教師在職進修暨研習實施要點，審查進修與職務相關
12 性，係學校依權責審查教師進修之管理措施，非屬職場霸
13 凌之事件。

14 (3)校事會議程序：依高級中等以下學校教師解聘不續聘停聘
15 或資遣辦法第12條、第13條規定召開，調查小組並已踐行
16 當事人陳述意見之程序權益保障，涉及高級中等以下學校
17 教師解聘不續聘停聘或資遣辦法之程序，原告對於學校處
18 置措施倘有不服，已建議依循該管申訴途徑提起救濟。

19 (4)蘭潭國小教師會代表職務：依教師法施行細則第23條及人
20 民團體法第54條規定，屬學校與原告對內部行政程序之歧
21 異及誤解，已建議循相關規定據以釐清或補正。

22 3、被告經審究原告申訴書所述蘭潭國小校長涉及職場霸凌事
23 件之內容及其所附佐證資料，係教師法第42條規定有關
24 「教師對學校或主管機關有關其個人之措施」之範疇，認
25 非職場霸凌之事件，依被告職場霸凌防治要點第7點第2款
26 規定，應不受理，並以系爭函書面敘明理由通知原告，並
27 無違誤。

28 4、依公務人員保障暨培訓委員會109年10月5日公保字第1091
29 060302號函之人事行政行為，「職場霸凌」有關機關依員
30 工職場霸凌防治及處理作業規定作成申訴成立之決定為
31 管理措施。參照最高行政法院111年度上字第316號判決意

旨，各機關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，訂定職場霸凌防治之作業規定，處理職場霸凌事件之行政程序，不具對外規制效果，並非行政處分。系爭函為被告通知原告依被告職場霸凌防治要點第7點申訴事件不受理，並就其申訴事件內容逐一審認，以書面敘明理由且將相關申訴或救濟途徑通知原告，其性質僅係單純之事實敘述或理由說明，未對外發生法律效果，尚非行政處分。原告就非行政處分提起行政訴訟，即有不合程式或不備其他要件之情形，請依行政訴訟法第107條第1項第10款規定以裁定駁回。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）先位之訴：原告是否具有請求被告依其職場霸凌防治要點作成特定內容行政處分之公法上請求權？

（二）備位之訴：原告是否具有請求被告依其職場霸凌防治要點作成特定程序行為（受理、成立調查小組、調查、作成報告、書面通知）之公法上請求權？

五、本院之判斷：

（一）先位之訴部分：

1、按行政訴訟法第5條所稱「依法申請之案件」係指法令有賦予人民請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權。人民依此規定提起課予義務訴訟，須以依其所主張之事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權為要件。倘人民對非屬此類案件提起課予義務訴訟，即屬不備起訴合法要件且其情形無從補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之。

2、查原告於114年3月間向被告提出職場霸凌事件申訴書，主張其遭蘭潭國小校長以系爭行為職場霸凌；嗣經被告以系爭函附職場霸凌申訴不受理通知予原告，並援引被告職場霸凌防治要點第7點第2款為據；原告不服系爭函，向教育

01 部提起訴願，教育部於114年11月26日作成訴願決定不受
02 理決定等情，此為原告所訴之事實，並有原告所提職場霸
03 凌事件申訴書（見本院卷第37頁至第49頁）、被告114年3
04 月27日函（見本院卷第51頁至第52頁）、系爭函（見本院
05 卷第85頁至第90頁）及訴願決定（見本院卷第313頁至第3
06 15頁）在卷可稽。對照系爭函作成時之被告職場霸凌防治
07 要點第7點第2款規定：「申訴事件有下列情形之一者，應
08 不受理，並以書面敘明理由通知當事人：……（二）對於
09 非屬職場霸凌之事件提起申訴。」（見本院卷第319頁）
10 足見被告係以原告所申訴事實非屬該要點所規範之職場霸
11 凌事件為由而通知其申訴不受理。而原告先位聲明固依行
12 政訴訟法第5條請求本院判命被告就其所提職場霸凌申訴
13 案作成准予受理並啟動調查程序之特定內容行政處分。然
14 按行政院人事行政總處（下稱人事總處）為建構健康友善
15 之職場環境，避免同仁於執行職務時遭受身體或精神不法
16 侵害，如因權力濫用與不公平的處罰造成之冒犯、威脅、
17 冷落、孤立、侮辱行為或言語霸凌等，各機關應提供員工
18 免受霸凌侵犯之職場並期各機關重視職場霸凌問題，進而
19 檢視內部相關管理作業及流程，乃以108年4月29日總處綜
20 字第1080033467號函送處理建議作為、標準作業流程作為
21 各機關職場霸凌防治與處理之參考。各機關則為建構健康
22 友善之職場環境，提供員工免受霸凌侵犯之職場，依人事
23 總處所擬處理建議作為包括事前防治、事中處理及事後作
24 為三大區塊，足見人事總處所擬定之處理建議作為、標準
25 作業流程係為統一標準、強化公務人員安全及衛生之防護
26 措施，性質上僅係由中央人事主管機關研訂一般性之職場
27 霸凌預防及處理指引，並建立基本作業流程作為範例說
28 明，以提供各機關參考辦理，其目的在督促行政機關管理
29 內部之職場秩序，並對於職場霸凌事件進行檢討，視其情
30 形之需要提出較具彈性之處理措施，以紓解矛盾，解決紛
31 爭，促進單位和諧，維持職場安寧、友善。在此規範性質

及架構下，加害人於該事件是否涉及行政懲處，須由所屬機關審酌調查結果而為決定；被害人或加害人主觀權益之保障均仍歸由相關民刑事法規加以落實。由被告職場霸凌防治要點之規範內容（見本院卷第317頁至第329頁）以觀，堪認該要點亦係在此政策架構下訂定，相關規範側重職場秩序之管理及案件發覺後之檢討、改善，性質上並非專為保護特定個人利益，自無從據為原告請求命被告應作成特定內容行政處分之請求權基礎。況觀諸原告向被告所提出職場霸凌事件申訴書，其所指稱遭蘭潭國小之校長對其構成職場霸凌之系爭行為，性質上分別為該學校對所屬教師之差勤、進修、管教等事項所為管理措施或內部程序行為，各有其相應法定程序可資救濟，尚難認原告得將被告職場霸凌防治要點作為取代各該救濟程序之概括性規定，故依被告職場霸凌防治要點實難認已賦予原告請求被告作成特定內容行政處分之公法上請求權。從而，依首揭規定，原告以先位之訴請求撤銷系爭函及訴願決定，並請求判令被告作成其如先位聲明第2項所示之行政處分，即屬不備起訴合法要件且無從補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，原應以裁定駁回，惟因此部分與原告備位之訴部分卷證共通，本院為求裁判卷證齊一及訴訟經濟，爰就此程序不合法部分以較為慎重之判決予以駁回。

（二）備位之訴部分：

- 1、按原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由且無從補正者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之，行政訴訟法第107條第3項第2款定有明文。而行政訴訟法第8條第1項規定：「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。」其所稱公法上原因係指人民依公法上之規定對國家享有公法上請求權而言。如人民並無公法上請求

01 權，其雖循序提起一般給付訴訟，然仍應以其為無理由而
02 予判決駁回。

03 2、查原告備位聲明固主張其依行政訴訟法第8條請求本院判
04 命被告應依職場霸凌防治機制履行「成立調查小組、實施
05 調查、作成調查報告並以書面通知結果」等非財產上給付
06 （程序行為）云云。然依前揭關於職場霸凌相關規範架構
07 及被告職場霸凌防治要點之性質的說明，相關規範側重職
08 場秩序之管理及案件發覺後之檢討、改善，性質上並非專
09 為保護特定個人利益，亦無從據為原告請求命被告應作成
10 特定行政事實行為之請求權基礎。故依被告職場霸凌防治
11 要點亦難認已賦予原告請求被告作成特定行政事實行為之
12 公法上請求權。從而，依前揭規定及說明，原告以備位之
13 訴請求本院判命被告應依職場霸凌防治機制履行先位聲明
14 第2項所列之必要程序行為，在法律上屬顯無理由且其情
15 形無從補正，爰依行政訴訟法第107條第3項第2款規定，
16 不經言詞辯論，逕以判決駁回。

17 六、綜上所述，依原告所訴之事實，其以先位之訴請求撤銷系爭
18 函及訴願決定，並請求判命被告作成如先位聲明第2項所示
19 之行政處分，核屬不備起訴合法要件且其情形無從補正，依
20 行政訴訟法第107條第1項第10款規定，原應以裁定駁回，惟
21 因此部分與原告備位之訴部分卷證共通，本院為求裁判卷證
22 齊一及訴訟經濟，爰就此程序不合法部分以較為慎重之判決
23 予以駁回。至原告以備位之訴請求被告應依職場霸凌防治機
24 制履行先位聲明第2項所列之必要程序行為，依其所訴之事
25 實，在法律上顯無理由且其情形無從補正，爰依行政訴訟法
26 第107條第3項第2款規定，不經言詞辯論，逕以判決駁回。

27 七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資
28 料，核於判決結果不生影響，自無逐一論述必要，附此敘
29 明。

30 八、結論：原告先位之訴為不合法，備位之訴為顯無理由。

31 中 華 民 國 115 年 8 月 27 日

審判長法官 曾 宏 揚

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，	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。

01

亦得為上訴
審訴訟代理
人

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 115 年 8 月 28 日

03

書記官 林 幸 怡