臺中高等行政法院裁定

110年度訴字第328號

原　　告　王美心

被　　告　國立雲林科技大學

代　表　人　楊能舒

訴訟代理人　林瑞成　律師

上列當事人間教師升等事件，原告不服教育部110年10月6日臺教法(三)字第1100082338號函檢送再申訴評議，提起行政訴訟，本院裁定如下：

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：

㈠緣原告係被告人文與科學學院（下稱人文學院）材料科技研究所（下稱材料所）副教授，其於民國109年4月申請升等為教授，經被告人文學院教師評審委員會（下稱院教評會）於109年5月20日決議不通過原告升等案，被告以109年6月2日雲科大文院字第1092000445號書函（下稱前處分）通知原告(學校人文學院於109年5月5日先行通知原告院教評會決議結果)。原告不服前處分，於109年6月1日向被告學校教師評審委員會（下稱校教評會）提起申覆，校教評會於109年9月18日決議通過申覆案成立，將原告升等案送院教評會再審議，院教評會於109年10月21日重新審議，決議：1.不同意巫院長迴避、2.退回材料所教評會重新進行教師之教學、服務、研究之審議，經被告109年11月6日雲科大文院字第1092000948號函通知原告關於院教評會審議結果。嗣材料所依院教評

會109年10月21日決議，於110年1月15日重新審核通過原告教師升等案，後院教評會於110年1月21日召開109學年度第5次院教評會，決議:1.因材料所現行教師升等審查辦法（下稱材料所升等辦法，108年5月22日107學年度第6次院教評會通過)第2點規定尚有疑慮，建請材料所發文人事室釋示；2.為保障升等教師之權益，待人事室釋示後，於下次院教評會議中，再行審議原告升等基本資格審查案。嗣人文學院以110年1月25日(110)雲科大人科院字第007號書函（下稱原通知）予材料所，材料所再以電子郵件通知原告。後經人事室釋示略以，材料所升等辦法係經人文學院108年5月22日院教評會審議通過，仍請人文學院秉權責認定。院教評會乃於110年3月10日109學年度第6次會議續行審議決議：1.巫銘昌院長表示自請迴避，經出席委員投票結果不同意巫銘昌院長迴避、2.另就原告升等資格條件審核並投票，出席委員投票，未達出席委員3分之2以上同意，決議不通過升等案，被告以110年3月22日雲科大文院字第1102000200號書函(下稱後處分)通知原告。原告不服，於110年3月26日提出申覆，經校教評會110年6月24日決議申覆無理由，被告以110年7月6日雲科大人字第1100700426號書函通知原告。原告不服，於110年7月12日向被告申評會提起申訴，被告以110年10月7日雲科大人字第1100700634號函檢附雲科大教申(110)字第001號評議書駁回。原告不服，提起再申訴，經教育部再申訴決定駁回。原告提起行政訴訟，經本院另案（111年度訴字第57號）審理中。

㈡本件原告主張不服上揭院教評會於110年1月21日之決議（即原通知內容），以該次會議有受院長行政職權霸凌之行為，遭違法濫權侵害工作權等情事，於110年2月1日向學校教師申訴評議委員會(下稱學校申評會)提出申訴，被告以110年4月28日雲科大人字第1100700243號函檢雲科大教申(109)字第006號申訴評議書駁回（下稱申訴評議決定)，原告不服，提起再申訴，經教育部以110年10月6日以臺教法㈢字第1100

082338號函檢附再申訴評議書(下稱再申訴評議決定)駁回，原告於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告本件起訴爭執的標的是遭院教評會110年1月21日109學年度第5次審議實施職場霸凌，並非升等案不通過之事件，升等案已起訴，經本院111年度訴字第57號審理中。原告爭執院教評會有下列霸凌行為，侵害原告工作平等權，並使原告產生精神上、生理上之損害，有相關醫療單位之門診單據可稽。

2.院教評會未將原告著作送外審，有霸凌行為：

⑴依被告108年12月11日修正被告學校專任教師聘任及升等審查辦法（下稱校審查辦法）第13條第2項第2款規定(本院卷一第169-177頁)：「二、複審(二)各學院教評會辦理複審時，應先將初審通過之升等教師著作送請各該學院院長聘請3位校外或國外之學者專家審查，著作外審成績滿分為100分……擬升等教授者，須有2人以上委員評75分以上始為及格；及格者方得提送各院教評會辦理複審。……」故院教評會辦理審查時應先送外審，但原告109年4月申請升等教授後，經歷多次院教評會審議，從未將原告著作送外審，這是一個罷凌行為。

⑵人文與科學學院專任教師升等要點（下稱院升等要點）於109年10月21日修正（本院卷一第81-82頁)升等作業流程，於「院著作外審」程序之前，違法新增「5-1院教評會資格審查」（本院卷一第83頁)，此係原告對於109年5月20日申訴霸凌事件後所為，此規定不應回溯適用原告109年4月申請升等案，故院教評會以新增的資格審查駁回原告申請案，是罷凌行為。

3.依據司法院釋字第462號意旨，教評會非專業委員組成，不能對著作投票，只能就名額、年資等因素投票，但110年1月21日院教評會卻違法決議，是罷凌行為。

4.原告申請升等時，官網公告之規定與院教評會109年10月21日修訂通過之規定規定不同，是罷凌行為：

⑴人文學院官網上的公告版本是105年6月27日院升等要點，其第2點第1項第1目規定「甲類：申請升等教師：於任現職等期間發表（含已接受）於科技部訂定2級或B級(含)以上之正式期刊論文、具有審查制度且發表之專業報告（如技術報告、教學實務成果報告或競賽實務報告）合計至少6篇，且均為第一作者或主筆」，惟院教評會109年10月21日審議之規定與網站公告版本不同，沒有「如」字，被告刪除升等規定中第2點中之「如」字，意圖排除原告8年來所有著作被使用於升等程序。被告繼109年10月21日刪除升等要點第2點第1項第1目中之「如」字後，第2度於110年1月21日之院教評會違法刪除「如」字。

⑵依教育部審定辦法第13條規定得以專門著作、作品、成就證明、技術報告等送審。教育部認定專書章節可為送審著作暨參考之合法專門著作種類（本院卷一第155-156頁），而維基百科針對「報告」的定義是文書之一種通稱，係獨立研究人員進行調查之結果，專書章節乃針對特定主題研究成果報告，國立臺灣大學人文學院的升等規定將專書專章列為法定送審著作、臺灣大學列英國劍橋學者出版社是聲譽卓著具嚴格審查機制之世界頂級出版，同第一級(A級)期刊且三級三審通過。則依院升等要點，原告所發表具有審查制度之「專業報告」，不須為科技部訂定2級或B級以上出版社，只須具有審查制度即可。原告提出之「專業報告」均出於「英國劍橋學者出版社」出版，屬於國際A級出版社，其審查之嚴謹度與要求均高於教育部所訂之標準，符合上揭規定，並經材料所110年1月15日教評會確認通過原告著作之資格審查（本院卷一第85-87頁）。人文學院違法解釋官網上的公告版本，「如」是例示用法，原告以專業報告申請教授升等，是符合教育部規定及校升等辦法規定。但原告8年所有的著作在人文學院

院長巫銘昌針對性霸凌主導的會議中被全部排除不能使用於升等。

5.人文學院院長巫銘昌、院教評會委員張國華與吳進安未迴避，是罷凌行為：因學校持續包庇人文學院，讓霸凌事件從109年5月20日、10月21日、110年1月21日、3月10日持續發生，原告無奈只能於每次霸凌事件後提出告訴，張國華與吳進安與原告素有宿怨，自原告95年任職雲科大，其等以資深教授身分欺壓新進之原告，原告從科技法研所轉到材料所才平息。巫銘昌自109年5月20日起屢因行政偏頗、行政濫權遭人物議，該3人皆經原告對其提出刑事告訴，故其等對原告有成見，難期客觀公正執行職務。學校各級教評會就專任教師升等案所為決定，既屬行政處分，行政程序法第32條、第33條關於迴避之規定，於各級教評會委員審議升等案時有其適用。

㈡聲明：原通知、申訴評議決定（被告110年4月28日雲科大人第1100700243號申訴評議書）、再申訴評議決定（教育部110年10月6日臺教法㈢字第1100082338號再申訴評議書）均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：本案原告不服學校院教評會於110年1月21日之決議，核其決議內容，係院教評會請材料所就該所教師升等審查辦法第2條規定之疑義，請人事室釋示後，再行審議原告教師升等案，該升等案尚未作成准否之決定，僅係被告審議原告教師升等案之程序中所為之處置。是以，依行政程序法第174條規定，原告僅得併同教師升等案實體決定不服時一併聲明不服，尚非得單獨提起救濟之事項，故應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回原告之訴。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

原通知是否屬行政處分？原告主張被告院教評會於110年1月21日之決議相關委員有職場霸凌原告之行為，提起申訴，經

被告申訴評議決定及再申訴評議決定，是否為行政處分抑或僅屬被告內部人事行政行為之管理措施?

五、本院的判斷：

㈠前提事實：爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有校教評會109年9月18日會議紀錄（附件卷第413-418頁）、院教評會109年10月21日會議紀錄（附件卷第422-423頁）、校教評會109年12月23日會議紀錄（附件卷第433-435）、材料所教評會110年1月15日會議紀錄（附件卷第437頁）、院教評會110年1月21日會議紀錄（原處分卷第57頁）、院教評會110年3月10日109學年度第6次會議紀錄（原處分卷第60-66頁）、被告110年3月22日雲科大文院字第1102000200號書函（再申訴卷第453頁）、被告110年4月28日雲科大人字第1100700243號函檢附雲科大教申(109)字第006號申訴評議書駁回（本院卷一第65-70頁）、教育部110年10月6日臺教法㈢字第1100082338號函檢附再申訴評議書駁回（本院卷一第58-64頁）等相關資料在卷可稽，堪認為真實。

㈡教師法有關教師權益救濟之設計及提起訴訟之合法要件：

1.按行政訴訟法第4條第1項規定：「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。」第107條第1項第10款規定：「（第1項）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，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」而所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項之規定，係指行政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。

2.再按教師法第42條第1項規定：「教師對學校或主管機關有關其個人之措施，認為違法或不當，致損害其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提起申訴、再申訴。」第44條第6

項規定：「原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定；不服再申訴決定者，得依法提起行政訴訟。」司法院釋字第736號解釋文：「本於憲法第16條有權利即有救濟之意旨，教師認其權利或法律上利益因學校具體措施遭受侵害時，得依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟。教師法第33條規定：『教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。』僅係規定教師權利或法律上利益受侵害時之救濟途徑，並未限制公立學校教師提起行政訴訟之權利，與憲法第16條保障人民訴訟權之意旨尚無違背。」理由書第2段說明復以：「教師因學校具體措施（諸如曠職登記、扣薪、年終成績考核留支原薪、教師評量等）認其權利或法律上利益受侵害時，自得如一般人民依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟，始符合有權利即有救濟之憲法原則。至受理此類事件之法院，對於學校本於專業及對事實真相之熟知所為之判斷，應予以適度之尊重，自屬當然（本院釋字第382號、第684號解釋參照）。」據此，教師因學校具體措施（諸如曠職登記、扣薪、年終成績考核留支原薪、教師評量等）認其權利或法律上利益受侵害，屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定；不服再申訴決定者，得依法提起行政訴訟，然若學校之措施並非屬行政處分，則教師不得因不服再申訴決定而提起行政訴訟。至是否違法侵害教師之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量行政機關所採取措施之目的、性質以及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。

㈢原通知非屬行政處分：

1.按所謂行政處分，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。至行政機關所為通知、單純事實之敘述或理由之說明，均非對人民之請求另有准駁，既不因該項說明而

生法律上效果，即非行政處分，人民對之提起撤銷訴訟，自非法之所許(最高行政法院103年度裁字第118號裁定意旨參照)。

2.經核原通知之內容，係院教評會請材料所就該所教師升等審查辦法第2條規定之疑義，請人事室釋示後，再行審議原告教師升等案，該決議核屬被告為後處分前階段之內部決定之事項，並非對於原告之請求另有准駁，並未直接對外發生法律效果，故原通知非屬行政處分。

3.依據上開教師法第44條第6項之規定，原通知既非屬行政處分，原告向教育部提起再申訴，經再申訴評議決定駁回後，即不得再提起本件行政訴訟，原告逕行提行政訴訟，於法未合。

㈣學校就職場霸凌之認定僅屬內部管理措施：

1.職場霸凌之通報與申訴：

⑴職業安全衛生法部分：

按職業安全衛生法第6條第2項規定：「雇主對下列事項，應妥為規劃及採取必要之安全衛生措施：……三、執行職務因他人行為遭受身體或精神不法侵害之預防。四、避難、急救、休息或其他為保護勞工身心健康之事項。」又職業安全衛生法施行細則第11條規定：「（第1項）本法第6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，為雇主避免勞工因執行職務，於勞動場所遭受他人之不法侵害行為，造成身體或精神之傷害，所採取預防之必要措施。（第2項）前項不法之侵害，由各該管主管機關或司法機關依規定調查或認定。」

⑵公務人員保障法第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。」公務人員安全及衛生防護辦法第3條規定，該辦法第19條規定之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。行政院人事行政總處為建構健康友善之職場環境及避免同

仁於執行職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罰造成之冒犯、威脅、冷落、孤立、侮辱行為或言語霸凌等，各機關應提供員工免受霸凌侵犯之職場，並期各機關重視職場霸凌問題，進而檢視內部相關管理作業及流程，以108年4月29日總處綜字第1080033467號函送「員工職場霸凌防治與處理建議作為」(下稱處理建議作為)及「員工職場霸凌處理標準作業流程」(下稱標準作業流程）作為各機關職場霸凌防治與處理之參考(本院卷二第365頁至373頁)。而就職場霸凌事件之處理，上述標準作業流程規定：霸凌事件發生後，由申訴管道(個人、機關長官、人事單位等)發覺，事件部分啟動申訴小組調查，單位主管、人事主管應主動通報，亦即「申訴調查」與「通報」併行。

⑶被告據此訂定頒布「執行職務遭受不法侵害預防計畫」(本院卷二第353頁至361頁)，第1點規定：「目的：為防止本校教職員工執行職務因他人行為遭受身體或精神不法侵害，應予以規劃及採取必要之安全衛生措施，依職業安全衛生法第6條第2項第3款及同法施行細則第11條之規定訂定本計畫，以確保教職員工之身心健康。」第2點：「範圍：……㈡定義：教職員工因執行職務，於勞動場所遭受雇主、主管、同事、服務對象或其他第三方之不法侵害行為，造成身體或精神之傷害。當執行職務時，評估可能或已經出現下列樣態之職場暴力，即應實施本計畫：1.肢體暴力（例如：毆打、抓傷、拳打、腳踢等）。2.心理暴力（例如：威脅、欺凌、騷擾、辱罵等）。3.語言暴力（例如：霸凌、恐嚇、干擾、歧視等）。4.性騷擾（例如：不當的性暗示或性行為等。」第4點：「計畫內容：㈠建構行為規範：……㈡危害辨識及評估：……㈢採取危害預防措施：……㈣事件之處理程序：……2.⑴編制內依法任用之職員……應依本校『職工申訴評議委員會組織及評議要點』提出申請。⑵教師應依本校『教師申訴評議委

員會組織及評議要點』提出申訴。……」上開規範內容包括定義職場霸凌，建立申訴管道、提出申訴程序，以處理職場霸凌申訴案件。

⑷綜上可知，我國目前尚未針對職場霸凌制定專法規範，公務體系之機關，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，依行政院人事行政總處提供之「處理建議作為」及「標準作業流程」，訂定相關規範以為應用。如上所述，被告訂定屬預防措施之「預防計畫」，為防治職場暴力(含語言暴力類型之霸凌)之完整配套設計，自為被告處理職場暴力(霸凌)程序規範依據。

2.機關就職場霸凌之認定並不具行政處分性質：

⑴有關職場暴力(霸凌)之現行法制，側重機關內部秩管理：

按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，依行政院人事總處擬定之「處理建議作為」包括事前防治、事中處理及事後作為三大區塊，前者以訂定職場霸凌防治之作業規定(申訴作業流程及通報機制之建立，主動發現文提)為主，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、首長於適當場合公開宣導，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職場霸凌之認定未若性騷擾事件之認定已具外部性：

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13條、第14條、第20條、第25條參照)。或於機關、部隊、學校、機構或僱用人，違反性騷擾防治法第7條第1項後段、第2項、第10條第1項規定，或相關媒體、出版品、廣告物等違反第12條規定時，定有直轄市、縣市主管機關或目的事業主管機關進行裁處罰鍰之相關罰則。相對而言，現行法制有關職場霸凌之相關規範，如上所述，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及機關內部懲處規則是否就相關行為訂有處罰規範而為決定。

⑶而為因應司法院釋字第785號解釋，有關機關就公務員所為之處置，係屬影響其公法上權利之行政處分或僅屬機關內部管理措施，應如何認定，公務人員保障暨培訓委員會109年10月5日公保字第1091060302號函以：「按司法院釋字第785號解釋意旨略以，公務人員保障法第77條第1項、第78條及第84條規定，並不排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，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟。本會依其意旨，通盤檢討保障法所定復審及申訴、再申訴救濟範圍。」其中有關機關申評會就性騷擾、職場霸凌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關行政行為類型「拾、其他」認定：「一、性別工作平等：機關組成性騷擾處理委員會作成性騷擾成立與否之決定為行政處分。二、職場霸凌：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，屬內部管理措施。」亦同此認定。本件原告為國立大學之教師，因同屬公務人員，是關於原告主張職場遭受霸凌之事件性質認定，應為相同之解釋。

㈤經查，本件原告主張院教評會委員有職場霸凌行為，計有：①該次會議，未將原告著作送外審，於109年10月21日修正院升等作業流程，於「院著作外審」程序之前，違法新增「5-1院教評會資格審查」，不符校審查辦法第13條第1項第2款規定，有霸凌行為；②院教評會以投票方式決定原告著作是否通過，違反司法院釋字第462號解釋意旨，是罷凌行為；③被告繼109年10月21日刪除升等要點第2點第1項第1目中之「如」字後，第2度於110年1月21日之院教評會違法刪除

「如」字，是霸凌行為；④該次會議巫銘昌、張國華與吳進安未依法迴避，是罷凌行為等節。上揭原告所爭執之事由，究其實質，均屬指謫院教評會110年1月21日會議之開會程序及決議所應適用法律具有瑕疵或違法，然此均無被告「預防計畫」第2條所規定「1.肢體暴力（例如：毆打、抓傷、拳打、腳踢）。2.心理暴力（例如：威脅、欺凌、騷擾、辱罵等）。3.語言暴力（例如：霸凌、恐嚇、干擾、歧視等）。4.性騷擾（例如：不當的性暗示或行為等。」等職場霸凌行為，亦顯與校園霸凌防制準則第3條第1項第4款、第5款所規定：「四、霸凌：指個人或集體持續以言語、文字、圖畫、符號、肢體動作、電子通訊、網際網路或其他方式，直接或間接對他人故意為貶抑、排擠、欺負、騷擾或戲弄等行為，使他人處於具有敵意或不友善環境，產生精神上、生理上或財產上之損害，或影響正常學習活動之進行。五、校園霸凌：指相同或不同學校校長及教師、職員、工友、學生（以下簡稱教職員工生）對學生，於校園內、外所發生之霸凌行為。」無涉。故原告以院教評會於110年1月21日109學年度第5次審議有上揭職場霸凌之行為，提起申訴，經被告申評會110年4月28日審議決定申訴駁回，核其就職場霸凌申訴結果對外並無法效性，申訴評議決定並非行政處分，僅屬被告學校內部管理措施，原告向教育部提起再申訴，經再申訴評議駁回後，即不得再提起本件行政訴訟，原告逕行提行政訴訟，核其起訴程序不合法，應以裁定駁回。

㈥再者，原告上揭所爭執之事實，實已涉及教評會110年1月21日會議程序及決議是否適法，核屬被告於作成完全及終局之決定（即被告110年3月22日書函否准其升等）前，在行政程序進行中所為之各種程序行為或決定，為準備行為，因欠缺完全、終局之規制效力，不得對其獨立進行行政爭訟，而應與其後之終局決定，一併聲明不服，以避免行政程序因程序行為之爭訟而延誤，或因程序行為及本案決定併行二救濟程序，致發生不能調和之歧異。行政程序法第174條前段規定：

「當事人或利害關係人不服行政機關之行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。」即表明斯旨。則原告既已對於被告110年3月22日書函否准其升等案，循序提起行政救濟，經本院另案（111年度訴字第57號）審理中，即可於此程序中一併聲明不服，亦非無救濟之途徑，併此敘明。

㈦本件既以起訴程序不合法駁回，依程序不備實體不究之原則，兩造關於訴訟內容之實體主張及舉證，無庸一一論究，一併敘明。

六、結論：原告之訴不合法。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　11　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　蕙　芬

法　官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　11　　日

書記官　黃　毓　臻