最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第482號

上　訴　人　高秋鳳

訴訟代理人　周宇修　律師

被 上訴 人　內政部

代　表　人　劉世芳

上列當事人間有關人事行政事務事件，上訴人對於中華民國113年6月6日臺北高等行政法院110年度訴字第1516號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、爭訟概要：

㈠上訴人原係被上訴人所屬○○○（下稱○○○）○○○○○○○○○，經被上訴人以民國108年12月6日臺內人字第1080150246號令（下稱原處分1）調任為○○○○○○○○○。嗣被上訴人以109年3月24日臺內人字第1090111133號考績（成）通知書（下稱原處分2），核定上訴人108年度年終考績考列乙等。其後，被上訴人審認上訴人辦理「護照跨機關一站式服務」（下稱一站式服務）開發行政作業事宜、「法務部刑事案件資料庫與被上訴人戶政系統資料比對清查專案」（下稱清查專案），備極辛勞，依被上訴人所屬公務人員平時獎懲標準表（下稱獎懲標準表）第1點第10款規定，分別以109年12月9日臺內人字第1090322353號令（下稱原處分3）、110年2月23日臺內人字第1100320815號令（下稱原處分4）各核予上訴人嘉獎2次。又被上訴人就上訴人承辦「訂定保險為辦理給付、退還款項申請大宗戶籍謄本作業原則」（下稱保險業給付專案）業務，僅就訴外人○○○、○○○及○○○於109年7月3日以臺內人字第1090321537、109

03215426號令（下合稱原處分5）分別核予嘉獎1次、嘉獎2次及嘉獎1次。

㈡上訴人就原處分1至5提起復審，經公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）以110年10月19日110公審決字第000668號復審決定（下稱復審決定）就原處分1至3部分不受理；原處分4、5部分均駁回，上訴人均不服，遂提起行政訴訟。又因108年6月間上訴人認下屬○○○（下稱○員）公然於辦公室對上訴人大聲咆叫辱罵，影響辦公室秩序，遂請○員撰寫檢討報告。嗣上訴人認○○○○○○○（下稱○司長）以原處分1將上訴人降調為○○，針對「清查專案」、「一站式服務」及「保險業給付專案」等專案又未給予上訴人公允之敘獎內容，均與其和○員間之糾紛有關，故認此長期、不友善之工作環境實已構成職場霸凌之行為，嚴重侵害上訴人之身心健康，遂依公務人員保障法（下稱保障法）第19條前段及行為時（下同）公務人員安全及衛生防護辦法（下稱防護辦法，已於114年6月29日更名為公務人員執行職務安全及衛生防護辦法）第23條第3款規定，請求被上訴人依規定延聘律師及提供上訴人法律上之協助，為此提起一般給付之訴，並聲明：1.復審決定及原處分1均撤銷。2.復審決定及原處分2均撤銷。3.⑴復審決定及原處分3均撤銷；⑵被上訴人應重新審認關於「一站式服務」開發有功人員敘獎案為上訴人作成小功2次及嘉獎2次之行政處分。4.⑴復審決定及原處分4均撤銷；⑵被上訴人應重新審認關於「清查專案」有功人員敘獎案為上訴人作成大功1次之行政處分。5.⑴復審決定及原處分5關於未予上訴人敘獎部分均撤銷；⑵被上訴人應就「保險業給付專案」相關業務人員敘獎案為上訴人作成嘉獎2次之行政處分。6.被上訴人針對上訴人因職場霸凌事件所生國家賠償之請求，應延聘律師代理上訴人提出國家賠償訴訟。經臺北高等行政法院（下稱原審）110年度訴字第1516號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人仍未甘服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均引用原判決之記載。

三、本院查：

㈠關於原處分1、2部分：

1.按當事人提起撤銷訴訟，以先經合法訴願程序為前提，此觀行政訴訟法第4條第1項之規定甚明。又原告起訴不合程式或不備其他要件，行政法院應以裁定駁回之，同法第107條第1項第10款亦有明文。次按保障法第25條第1項前段規定：「公務人員對於服務機關或人事主管機關……所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。」第30條第1項、第2項規定：「（第1項）復審之提起，應自行政處分達到之次日起30日內為之。（第2項）前項期間，以原處分機關收受復審書之日期為準。」第46條規定：「復審人在第30條第1項所定期間向原處分機關或保訓會為不服原行政處分之表示者，視為已在法定期間內提起復審。但應於30日內補送復審書。」第61條第1項第2款規定：「復審事件有下列各款情形之一者，應為不受理決定：……二、提起復審逾法定期間或未於第46條但書所定期間，補送復審書者。」第72條第1項規定：「保訓會復審決定依法得聲明不服者，……得於決定書送達之次日起2個月內，依法向該管司法機關請求救濟。」由是可知，公務人員基於公務人員身分對於人事主管機關之行政處分不服，須於法定期間內先提起復審，對於復審決定不服，始能提起行政訴訟，此之復審前置程序相當於前揭行政訴訟法規定之訴願程序，故未經復審程序，或已逾法定期間者，其提起之行政訴訟，即屬不備起訴要件，應予裁定駁回。

2.經查，上訴人原係○○○○○○○○○○○○○○，經被上訴人於108年12月6日以原處分1調任為○○○○○○○○，嗣並於109年3月24日以原處分2核定上訴人108年度年終考績考列乙等。又原處分1雖查無上訴人簽收之紀錄，惟上訴人已依原處分1於108年12月9日到職並親收○○職章，且自承其曾

於108年12月25日就原處分1部分以電子郵件向○司長請求救濟，堪認上訴人於108年12月9日即已知悉原處分1之內容，卻於110年3月23日始向被上訴人提起復審，顯已逾復審期間等情，為原審依職權所確定之事實，核與卷證相符。又揆諸前揭保障法第30條第1項、第2項及第46條之規定可知，提起復審應自行政處分達到之次日起30日內向原處分機關或保訓會為之，且倘僅為不服之表示，卻未提出復審書者，則應於聲明不服之日起30日內補送復審書。本件上訴人於知悉原處分1之內容後並未於30日內向被上訴人或保訓會為不服之表示，縱然上訴人主張其已於108年12月25日就原處分1以電子郵件向○司長請求救濟乙節屬實，亦難認其已符合於知悉原處分1內容後30日內向原處分機關或保訓會提起復審之合法要件。何況，觀諸上訴人之上訴意旨，亦未主張其於108年12月25日以電子郵件向○司長請求救濟後，有於30日內補送復審書。是以，上訴人就原處分1提起復審，尚非合法，復審決定予以不受理，於法並無不合。原判決據此認定上訴人就原處分1提起撤銷訴訟，乃不備起訴要件，且不得補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定予以裁定駁回，尚無違誤。上訴意旨主張：保障法第46條前段規定所稱之原處分機關應包括原處分機關具主管職之人員，上訴人以電子郵件向○司長請求救濟，即屬已於法定期間內提起復審云云，要無足採。

3.次查，原處分2業經被上訴人於109年3月26日送達上訴人，且原處分2附註欄第1點已明確記載：「依考績等次擇一使用：考績列乙等以上：受考人對考績（成）等次如有不服時，依公務人員保障法相關規定，得於收受考績（成）通知書之次日起30日內，以書面向服務機關提起申訴。」上訴人卻遲至110年3月23日始向被上訴人提起復審，已逾復審期間乙情，為原判決所是認，亦與卷證相符。又無論是申訴或復審，均是對原處分1至5表示不服之意思表示，故尚難僅因當時乙等考績是否屬於保障法第25條第1項規定之行政處分存

有爭議，直至保訓會109年9月22日109年第12次委員會議通過之人事行政行為一覽表將乙等考績改為行政處分前，被上訴人仍以之為不得提起復審之管理措施，而為前開之救濟教示，即遽認該教示有所違誤，而應依行政程序法第98條第3項規定將救濟之法定期間延長為1年。從而，原判決認定上訴人就原處分2提起撤銷訴訟，乃不備起訴要件，且不得補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定予以裁定駁回，亦無違誤。上訴意旨主張：原判決既肯認原處分2為行政處分，則正確之救濟教示應為告知上訴人得提起復審，而非申訴，然原處分2卻告知上訴人應提出申訴，顯然構成行政程序法第98條第3項「告知錯誤未為更正」之情事，故救濟之法定期間應延長為1年等語，為無足取。

4.上訴人就原處分1、2所提起之撤銷訴訟，既不備起訴要件，且無從補正，原審本應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定予以裁定駁回，然原審卻以判決之形式為之，雖屬可議，然其駁回上訴人之訴之結果並無二致，仍應予以維持，上訴意旨仍執前詞予以指摘，應認上訴為無理由。

㈡關於原處分3至5部分：

1.按「（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。」行政訴訟法第5條定有明文。又人民依行政訴訟法第5條規定提起課予義務訴訟，係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，經向主管機關申請遭駁回為要件。至人民是否具有公法上權利之認定，參照司法院釋字第469號解釋係採保護規範說，乃指法律明確規

定特定人得享有權利；或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政機關為一定作為之請求者；或是如法律雖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。是以，如法律規範之目的經綜合判斷並不足以認為有保障特定人之意旨，即難認個人得主張有公法上請求權可資行使，自不得提起課予義務訴訟。

2.次按行為時（下同）公務人員考績法（下稱考績法）第5條第1項規定：「年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。」第12條第1項第1款前段規定：「各機關辦理公務人員平時考核……，分別依左列規定：一、平時考核：獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、記大過。」考績法施行細則第13條第1項第1款第1目、第4目、第3項規定：「(第1項)本法第12條第1項第1款所稱平時考核記大功、記大過之標準如下：一、有下列情形之一，1次記1大功：（一）執行重要命令，克服艱難，圓滿達成使命者。……（四）對於重大困難問題，提出有效方法，順利予以解決者。……（第3項）嘉獎、記功或申誡、記過之標準，由各機關視業務情形自行訂定，報請上級機關備查。」依此，被上訴人訂有獎懲標準表，其第2點第1款規定：「有下列情形之一者記功：（一）對主辦（管）業務之推展具有成效，或領導有方，有具體優良事蹟。」由此可知，考績法第12條第1項第1款及考績法施行細則第13條第1項暨獎懲標準表之規定，僅係在規範機關對所屬公務人員為平時考核之種類及標準，均非賦予上訴人得請求被上訴人作成特定獎勵種類、數量之行政處分之公法上請求權。是以，原判決認前揭法令規定未使上訴人直接享有請求被上訴人作成特定獎勵種類、數量之公法上請求權，上訴人依考績法施行細則第13條第1項第1款第1、4目規定，請求被上訴人應重新審認關於「一站式服務」開發有功人員敘獎案為上訴人作

成小功2次及嘉獎2次之行政處分；並依考績法施行細則第13條第1項第1款第4目規定，請求被上訴人應重新審認關於「清查專案」有功人員敘獎案為上訴人作成大功1次之行政處分；復依獎懲標準表第2點第1款規定，請求被上訴人應就「保險業給付專案」相關業務人員敘獎案為上訴人作成嘉獎2次之行政處分，均欠缺公法上請求之依據，為無理由等情，經核並無違誤。上訴意旨以其個人主觀之見解，援引司法院釋字第469號解釋，主張依保護規範理論，伊自有公法上之權利，而得依前揭法令規定請求被上訴人作成特定獎勵種類、數量之行政處分，原判決未考量司法院釋字第469號解釋之意旨，遽認上訴人無公法上之請求權，當有適用前揭法令規定及司法院釋字第469號解釋不當之違法云云，自無足採。

3.末查，課予義務訴訟之訴訟標的，依行政訴訟法第5條規定，應為「原告關於其權利或法律上利益，因行政機關違法駁回其依法申請之案件，或對其依法申請之案件不作為致受損害，並請求法院判命被告應為決定或應為特定內容行政處分之主張」，是人民依行政訴訟法第5條規定提起課予義務訴訟救濟，雖其訴之聲明，除請求命行政機關作成行政處分或特定內容之行政處分外，另附帶聲明請求將訴願決定及原處分撤銷，惟其乃附屬於課予義務訴訟之聲明，並非獨立之撤銷訴訟。又本件上訴人於原審審理時既經原審闡明後仍表示訴之聲明第3項至第5項係提起課予義務訴訟，並分別請求被上訴人作成特定敘獎種類及數量之行政處分，則其中訴之聲明第3項⑴、第4項⑴、第5項⑴訴請撤銷原處分3至5及其復審決定部分，僅為附屬聲明，其訴之聲明第3項⑵、第4項⑵、第5項⑵之課予義務聲明既因無理由而應予駁回，則為附屬性質之聲明第3項⑴、第4項⑴、第5項⑴自應一併駁回，原判決就此為相同處理，並無錯誤，附此敘明。

㈢關於請求延聘律師代理上訴人提出國家賠償訴訟部分：

1.按人民依行政訴訟法第8條規定提起一般給付訴訟，請求行政機關為給付者，必須以該訴訟可直接行使給付請求權時始可為之。而如依其請求所依據之實體法規定，尚須先由行政機關作成行政處分核定其給付內容者，則人民於提起一般給付訴訟前，應先申請行政機關為核定之處分，如行政機關怠為處分或駁回申請時，依行政訴訟法第5條規定，應踐行訴願程序後，提起課予義務訴訟，請求行政機關作成該核定之行政處分，而無從直接提起一般給付訴訟。

2.次按保障法第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；其有關辦法，由考試院會同行政院定之。」第22條規定：「（第1項）公務人員依法執行職務涉訟時，服務機關應輔助其延聘律師為其辯護及提供法律上之協助。（第2項）前項情形，其涉訟係因公務人員之故意或重大過失所致者，應不予輔助；如服務機關已支付涉訟輔助費用者，應予追還。（第3項）第1項之涉訟輔助辦法，由考試院會同行政院定之。」又依84年9月26日訂定發布之公教員工安全維護辦法（於94年10月31日更名為防護辦法，並於第1條訂定授權依據為保障法第19條）第7條第3款原規定：「各機關學校於員工遭受侵害後，應採下列措施：……三、員工依法執行職務非因故意或重大過失遭受侵害，致有訴訟必要時，應延聘律師及提供法律上之協助。」嗣該條款於94年10月31日將之移列於第17條第3款，並修正為：「各機關於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康之侵害後，應採下列措施：……三、依規定延聘律師及提供法律上之協助。」其修正理由載以：「有關公務人員依法執行職務涉訟於本法第22條已明定其構成要件，爰刪除第3款部分文字，以符合上開規定。」（嗣於103年1月7日又將之移列為第23條第3款，並作部分文字修正）換言之，各機關於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康之侵害後而涉訟者，機關應依保障法第22條第1項及考試院依保障法第22條第3項規定授權訂定之公務人

員因公涉訟輔助辦法（下稱涉訟輔助辦法）規定之要件輔助其延聘律師及提供法律上之協助。又涉訟輔助辦法第3條規定：「本法第22條第1項所定依法執行職務，應由服務機關就該公務人員之職務權限範圍，認定是否依法令規定，執行其職務。」第6條第1項規定：「本法第22條第1項所稱輔助，係指服務機關為公務人員延聘律師，或公務人員自行延聘律師後，向服務機關申請涉訟輔助。」第12條規定：「（第1項）各機關應組成審查小組，審查公務人員涉訟輔助事件。（第2項）審查小組成員包含人事、政風、法制、該涉訟業務單位及其他適當人員。」第13條第1項規定：「輔助延聘律師之費用，應檢據覈實報支，於偵查每一程序、民事或刑事訴訟每一審級、再審及聲請非常上訴程序，每案不得超過前一年度稽徵機關核算執行業務者收入標準之2倍。」第14條第1項、第2項規定：「（第1項）公務人員經服務機關認定非依法執行職務不予涉訟輔助後，其訴訟案件有下列各款情形之一者，得於確定之日起檢具證明文件以書面重行向服務機關申請輔助延聘律師之費用：……（第2項）服務機關受理前項申請，應依本法及本辦法規定重行認定，並自受理之次日起1個月內作成決定。未能於期限內決定者，得延長之，並通知申請人。延長以1次為限，最長不得逾1個月。」由上觀之，公務人員依法執行職務涉訟欲申請輔助者，應由其向服務機關申請，而是否應予輔助及輔助之範圍內容，均應由服務機關依保障法第22條及涉訟輔助辦法相關規定組成審查小組審查後，以作成行政處分之方式核定之。又公務人員先前如經服務機關認定非依法執行職務不予涉訟輔助後，其除得循序提起行政訴訟外，尚得依涉訟輔助辦法第14條之規定，於訴訟確定之日起3個月內重行申請。準此，公務人員依法執行職務涉訟欲申請輔助者，應先申請行政機關為核定之處分，並於行政機關怠為處分或駁回申請，復踐行訴願程序後，提起課予義務訴訟，請求行政機

關作成准予涉訟輔助之行政處分，尚無從直接向行政法院提起一般給付訴訟。

3.經查，上訴人於被上訴人分別以110年8月13日臺內密勇人字第1100321767號函、110年9月29日臺內密勇人字第1100322092號函決議職場霸凌事件不成立而駁回後，未依保障法第22條之規定向被上訴人申請涉訟輔助，亦未經被上訴人作成否准之行政處分，及未經訴願之前置程序，即逕依保障法第19條前段及防護辦法第23條第3款規定向原審提起一般給付訴訟，請求被上訴人逕為准予延聘律師及提供上訴人法律上之協助等情，為原審依職權所確定之事實，核與卷證相符。揆諸上揭說明，上訴人既未先向被上訴人申請作成核定准予涉訟輔助之行政處分，並於被上訴人怠為處分或駁回其申請，遞經訴願前置程序後再提起課予義務訴訟，而係逕依行政訴訟法第8條規定提起給付訴訟，請求被上訴人應延聘律師代理上訴人提出國家賠償訴訟，即屬訴訟類型選擇錯誤，其請求應無理由。上訴意旨主張：上訴人之請求應係類推適用涉訟輔助之相關規定，且應屬被上訴人之管理措施，依司法院釋字第785號解釋意旨，應以一般給付訴訟為之。原判決將上訴人之請求完全等同於涉訟輔助，要非上訴人原意，並有論理上之不當等語，亦無足採。

㈣綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。上訴意旨仍執前詞指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　4　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　高　愈　杰

法官　楊　坤　樵

法官　李　明　益

法官　林　秀　圓

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　4　　日

書記官　蕭　君　卉