

最 高 行 政 法 院 裁 定

115年度抗字第128號

抗 告 人 龍 美 方

訴訟代理人 劉嘉堯 律師

上列抗告人因與相對人彰化縣衛生局間聲請停止執行事件，對於中華民國115年5月11日臺中高等行政法院115年度停字第9號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

一、抗告駁回。

二、抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理 由

一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、抗告人原係相對人所屬○○鄉衛生所（下稱○○鄉衛生所）師(三)級護理師，前經彰化縣政府以民國112年1月17日府人力字第1120015829號令核定調任相對人所屬○○鄉衛生所（下稱○○鄉衛生所）師(三)級護理師，並實際任職於相對人所屬○○鄉衛生所。嗣相對人以為應業務需要為由，以114年8月21日彰衛人字第1140054689號函（下稱系爭調派函）調派抗告人自114年8月22日起支援相對人所屬彰化市○○○區衛生所（下稱○○○區衛生所），並調整抗告人115年度之業務目標數。其後，抗告人向主管反映業務目標數調整之疑義，經相對人分別以115年1月29日彰衛醫字第1150002390號函、115年2月12日彰衛企字第1150010525號函、115年2月24日彰衛疾字第1150012304號函、115年2月26日彰衛保字第1150012836號函、115年4月7日主旨為「115年第3季（4至6月）訪視目標率暨均化」之電子郵件、115年4月8日彰衛保字第1150021105號函（下合稱系爭書函）等公文說明各項業務目標數調整之配賦與計算，並通知抗告人針對業務執行進度進行口頭報告、提出書面改善報告。抗告人不服系爭調派函及系

01 爭書函，提起訴願，並依訴願法第93條、行政訴訟法第116
02 條第3項規定，向臺中高等行政法院（下稱原審）聲請停止
03 執行，經原審115年度停字第9號裁定（下稱原裁定）以系爭
04 調派函及系爭書函性質屬行政機關內部之管理措施，非屬行
05 政處分，抗告人亦未就關於系爭調派函之執行如何將發生難
06 於回復之損害提出可供即時調查之證據以為釋明，與聲請停
07 止執行之要件不合，乃駁回其聲請。抗告人不服，遂提起本
08 件抗告。

09 三、抗告意旨略謂：系爭調派函及相對人禁止抗告人從事公衛護
10 理師業務之法律效果不僅及於工作地點，更及於職務內容及
11 考績評定，顯應認定為行政處分。系爭書函並非單純業務督
12 導，而係對抗告人個別設定義務之行政行為，應認係行政處
13 分。原裁定就系爭調派函、系爭書函認定不屬於「行政處
14 分」顯有違誤，其未依司法院釋字第785號解釋正確審查，
15 廢棄原裁定顯有必要。且相對人將抗告人調派後禁止抗告人
16 從事公衛護理師業務，未具客觀合理及必要性，顯屬權力濫
17 用及違反比例原則。系爭調派函、系爭書函之合法性顯有疑
18 義，本件應具備停止執行之全部積極要件，且無消極要件之
19 阻礙。系爭調派函、系爭書函對於抗告人職場人格權及名譽
20 權之侵害具有即時不可回復性、對於其考績及升遷機會之侵
21 害具有積累不可逆性、對於其身心健康之長期損害具有不可
22 逆性，且人格尊嚴及名譽之受損難以完全以金錢填補。原裁
23 定率以「得以民法請求金錢賠償」為由否定難於回復損害之
24 存在，顯係對「難於回復之損害」概念之狹隘解釋，不符行
25 政訴訟法第116條第3項保障人民暫時權利之立法本旨。抗告
26 人於原審已就損害之性質、內容、程度及急迫性為詳細陳
27 述，並提出相關書函、電子郵件等文件為佐證，已盡釋明之
28 責，原裁定就「難於回復之損害」之認定標準過於嚴苛，顯
29 有悖於行政訴訟法第116條第3項之規範意旨等語。

30 四、本院查：

01 (一)訴願法第93條第2項、第3項規定：「原行政處分之合法性顯
02 有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且
03 有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願
04 機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之
05 全部或一部，停止執行。」「前項情形，行政法院亦得依聲
06 請，停止執行。」行政訴訟法第116條第3項規定：「於行政
07 訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損
08 害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之
09 聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此
10 限。」可知，必須原處分之合法性顯有疑義，或原處分之執
11 行將發生難於回復之損害，且有急迫情事，非即時由行政法
12 院處理，難以救濟者，行政法院始可裁定停止執行，否則尚
13 難認行政法院有裁定停止執行予以暫時權利保護之必要。而
14 所謂「難於回復之損害」，係指損害不能回復原狀，或在一般
15 社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度，且其損害
16 不能以相當金錢填補者而言，至於當事人主觀認知上難於
17 回復之損害，並不屬於該條所指難於回復之損害。此外，停
18 止執行係在停止行政處分或決定之效力、處分或決定之執行
19 或程序之續行（行政訴訟法第116條第5項參照），故聲請人
20 所聲請停止執行者自需對於行政處分為之，聲請人方得聲請
21 行政法院裁定停止執行。倘對於非行政處分聲請裁定停止執
22 行，即與上開規定停止執行之要件不符，其聲請自非法之所
23 許。至所謂行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事
24 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
25 單方行政行為，此觀諸訴願法第3條第1項規定亦明。

26 (二)參諸司法院釋字第785號解釋理由：「……是同法（註：指
27 公務人員保障法）第77條第1項所稱認為不當之管理措施或
28 有關工作條件之處置，不包括得依復審程序救濟之事項，且
29 不具行政處分性質之措施或處置是否不當，不涉及違法性判
30 斷，自無於申訴、再申訴決定後，續向法院提起行政訴訟之
31 問題。……」 「……又各種行政訴訟均有其起訴合法性要件

01 與權利保護要件，公務人員欲循行政訴訟法請求救濟，自應
02 符合相關行政訴訟類型之法定要件。至是否違法侵害公務人
03 員之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，
04 依個案具體判斷，尤應整體考量行政機關所採取措施之目
05 的、性質以及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構
06 成權利之侵害。且行政法院就行政機關本於專業及對業務之
07 熟知所為之判斷，應予以適度之尊重，自屬當然……。」得
08 見，行政機關內部之管理措施或有關工作條件之處置，如未
09 涉違法性判斷，純屬妥當性爭議之範疇者，因對於公務人員
10 權利之干預顯屬輕微，即難謂構成權利之侵害，司法權並不
11 介入審查，避免干預行政權之運作，公務人員如有不服，依
12 公務人員保障法相關規定提起申訴、再申訴為已足，不得再
13 提起行政訴訟救濟。

14 (三)經查，抗告人原為○○鄉衛生所師(三)級護理師，前經彰化縣
15 政府核定調任○○鄉衛生所師(三)級護理師，嗣相對人為應業
16 務需要，爰以系爭調派函指派抗告人自114年8月22日起至○
17 ○○區衛生所執行公共衛生護理師業務。另考量抗告人未實
18 際主辦業務，爰就實際收案量、整體衛教總量、執行業務所
19 需時間及工作量進行評估，據以調整抗告人115年度之業務
20 目標數，復經抗告人反映業務目標數調整疑義，相對人遂以
21 系爭書函分別向抗告人說明業務目標數之配賦及計算標準，
22 且經評估後尚屬合理，爰請抗告人依調整後之目標數執行相
23 關業務，並將持續滾動檢視收案量及執行情形。是相對人基
24 於組織運作及業務推動需要，指派抗告人支援○○○區衛生
25 所業務，並依實際人力配置及業務分工情形進行工作分派及
26 業務目標數調整，固屬相對人人事任用權限之行使。惟查，
27 系爭調派函之主旨僅載明：為應業務需要，護理師龍美方自
28 114年8月22日（星期五）調派支援○○○區衛生所。然所謂
29 「支援」其期間為何，是否僅係指派抗告人至其他單位服
30 務，而屬暫時性公務人力之彈性運用措施，有無使抗告人與
31 原來服務機關的隸屬關係發生變動，有無涉及不同級別、陞

遷序列之變動或職務之異動，是否改變抗告人之公務員身分關係或對其憲法所保障服公職之權利發生影響，有無損害其俸給等公法上財產請求權等？此攸關係爭調派函性質上究屬行政機關之內部管理措施或行政處分的認定，此一實體爭議，自須由抗告人及相對人於本案訴訟詳為攻防而待法院審酌兩造之主張並依相關證據綜合判斷，無從於聲請停止執行暫時的權利保護程序中，以受限的時間及兩造提出之有限證據資料(原審卷附第25頁系爭調派函、第115頁公務電話紀錄)遽為論斷。然縱依抗告人之主張，系爭調派函果係行政處分，則其依行政訴訟法第116條規定，聲請停止系爭調派函之執行，亦必須系爭調派函之執行將對抗告人致生難於回復之損害，且有急迫情事者，而於公益無重大影響時，始得准予停止執行。原裁定循此就停止執行要件而為論述，理由雖有不同，但駁回抗告人聲請的結論則無不合，詳如下述，仍應予以維持。

(四)次查，抗告人雖主張相對人將抗告人調派後禁止抗告人從事公衛護理師業務，未具客觀合理及必要性，顯屬權力濫用及違反比例原則，系爭調派函之合法性顯有疑義云云。然停止執行制度係暫時性權利保護，而非本案救濟程序，衡諸暫時權利保護制度之規範目的，係藉由迅速之形式審查以決定是否給予受處分人暫時性之權利保護，並非實質審查原處分實體內容所作成之終局性決定，則法院應依即時可調查的事證為調查以認定事實。系爭調派函就抗告人所為之職務調動及工作指派，是否有抗告人所指違法情事，乃本案實體判斷事項，應經實質調查、審理認定始得判斷，尚無從依抗告人之主張及現有資料，由形式上觀察即可認定系爭調派函合法性顯有疑義。抗告人並未釋明原處分有不待調查一望即知之違法情形，其主張原處分之合法性顯有疑義，應裁定停止執行云云，難認有據。

(五)抗告意旨雖稱系爭調派函對於其職場人格權及名譽權之侵害具有即時不可回復性、對於其考績及升遷機會之侵害具有積

累不可逆性、對於其身心健康之長期損害具有不可逆性，且難以完全以金錢填補云云。然抗告人並未提出任何得即時調查之證據，以釋明其名譽權、身心健康等人格權及考績升遷權益，究因系爭調派函蒙受何等難以回復之損害。況關於名譽權等人格權之侵害，相關法令亦訂有各種回復原狀之方法，尚難認抗告人將因系爭調派函受有難於回復之損害，又系爭調派函之執行既然不會致抗告人有難於回復之損害，即可認定本件聲請並無急迫之情事，原裁定認抗告人聲請停止執行，與行政訴訟法第116條第3項規定之要件不合，而未予准許，並無違誤。抗告意旨稱其已盡釋明之責，原裁定認定釋明不足顯有違誤云云，並非可採。

(六)抗告意旨另主張系爭書函並非單純業務督導，而係對抗告人個別設定義務之行政行為，應認係行政處分云云。惟查，觀諸系爭書函之內容，旨在掌握其轄內衛生所同仁執行公共衛生相關業務之進度，而命執行業務落後之同仁提出書面改善或口頭報告，藉以了解同仁於業務執行過程中之困難，期能適時發現問題，提供輔導與協助，必要時由資深同仁介入指導，以協助同仁順利完成業務，僅係相對人依法對於衛生所醫事人員所為行政管理及業務督導事項，應屬行政機關內部之管理措施，對抗告人之權利或法律上利益並不發生具體之法律上效果，自非行政處分，抗告人對之聲請停止執行，亦與行政訴訟法第116條第3項規定之要件不符。原裁定駁回抗告人停止執行之聲請，並無違誤。抗告意旨主張系爭書函為行政處分，其有難於回復之損害云云，自無可採。

(七)綜上所述，抗告人之主張均無可採，原裁定駁回停止執行聲請，並無違誤。本件抗告難認有理由，應予駁回。

五、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定如主文。

中 華 民 國 115 年 6 月 18 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 王 碧 芳

01

法官 鍾 啟 煒

02

法官 陳 文 燦

03

法官 羅 月 君

04

法官 王 俊 雄

05

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

06

中 華 民 國 115 年 6 月 18 日

07

書記官 張 玉 純