臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第1367號
114年10月9日辯論終結

原　　告　翁士恆
訴訟代理人　紀岳良　律師
被　　告　國立○○大學

代　表　人　○○○
訴訟代理人　李蒼棟　律師

上列當事人間職業安全衛生法事件，原告不服教育部中華民國112年10月27日臺教法㈢字第1120068770號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理　由

一、程序事項：

被告代表人原為○○○，訴訟進行中變更為○○○，茲據其聲明承受訴訟（本院卷第361頁），核無不合，應予准許。

二、本件經過：

原告原係被告所屬○○○○○○○○系（下稱○○系）副教授，被告於民國112年1月31日接獲申訴人王○○（下稱王君）申請調查原告涉及執行職務遭受不法侵害事件，主張原告於臉書（Facebook，下稱臉書）個人頁面上張貼壹蘋果新聞111年11月13日報導「○○副教授定期評鑑未過仍獲續聘同校教授批：校方損害學生受教權」（下稱系爭報導）之連結，並表示「看著這位系上之恥在那裡恃強凌弱……只覺得噁心至極。……」且對下方留言內容「老鼠屎來著！！這感受我好理解！！」回復「妳侮辱老鼠了」（下稱系爭行為），涉及不法侵害。被告不法侵害事件處理小組（下稱處

理小組）112年2月16日111學年度第3次會議決議，依被告職業安全衛生委員會（下稱職安會）110年1月14日修正通過「國立○○大學執行職務遭受不法侵害預防計畫」（下稱行為時預防計畫），組成不法侵害事件調查小組（下稱調查小組），調查後作成112年5月7日不法侵害事件調查報告書（下稱系爭調查報告）。嗣經處理小組112年5月18日111學年度第5次會議決議，同意系爭調查報告。復經被告職安會112年5月18日111學年度第2學期第2次臨時會（下稱112年5月18日臨時會）會議決議，認定原告臉書個人頁面貼文之緣由雖屬可受公評範疇，但用字遣詞已逾越合理評論範圍，亦不利友善職場環境發展，且該貼文可認定指涉對象，以及屬特定多數人得以共見共聞，難謂第三人對被指涉對象之行為品評不會因之受影響；原告系爭行為確使被指涉對象執行職務遭受不法侵害，並同意系爭調查報告之結論。被告乃以112年5月24日○○字第1120010757C函（下稱系爭函）通知原告。原告不服，提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

㈠、系爭函母法為職業安全衛生法（下稱職安法），並依被告頒布之行政規則作成之多階段行政處分之前階段行為，係依法發動調查與認定，實質上造成原告教師權利義務變動，亦影響原告名譽，當屬行政處分：

1.系爭調查報告不具備判斷權限，最終仍係由被告職安會決定，訴願決定認為僅係告知調查結果，顯然錯認事實，最終調查報告仍係經由被告職安會依程序共識決後才作成構成職場不法侵害處分並通知原告，有行政高權認定並作成處分之事實，要非觀念通知。

2.職場不法侵害調查處分與校園霸凌、性平調查係屬多階段行政處分前階段，當屬行政處分。校園霸凌調查判斷和校園職場不法侵害調查判斷本質一樣，均會對被申訴人有實質權利侵害。

3.職場不法侵害非屬人事單位、院或系的職權裁量事項，被告稱將移送該單位懲處或職務調整，足證職場不法侵害認定，就是行政處分（多階段行政處分），所有原告任何權益上不利變動，都因系爭函所生，遑論系爭函發布後對原告之名譽嚴重侵害。

㈡、系爭函程序違法：

1.被告前校長事前提供原告之私人信件予王君，王君再據以做為職場不法侵害之申訴附件，立場偏頗不公，被告前校長卻又擔任系爭函之職安會委員及主席，構成行政程序法第33條第1項應迴避而不迴避之重大瑕疵。

2.調查小組無權做法律認定，組成亦無法律專業，卻在調查報告直接認定成立「非民刑事不法的不法侵害」，再提供給職安會參考，顯著影響委員心證，誤導委員以為就是成立「不法」而作成處分，程序有嚴重瑕疵。

3.職安法所指執行職務職場不法侵害，必須違反法律，但112年5月18日臨時會審議結果卻不判斷是否構成民刑事等法律違法，不附理由自創違反職安法之不法，所為處分無法律授權，亦不備理由。被告決議前未提供原告閱卷，系爭函未依規定表格做風險評估，程序嚴重瑕疵。

㈢、系爭函實體違法：

1.原告系爭行為係針對系爭報導評論，與王君執行教師職務無關，非職安法第6條第2項第3款規定之執行職務。按司法實務對妨害名譽的見解，針對報導評論本屬不特定，報導僅提到「○○王姓教授」，無法明確特定為王君，即便有所懷疑或猜測，但非具體特定，更不得以猜測就等同可得特定。

2.職安法所謂職場「不法侵害」，該侵害須違反法律，被告認定原告所為不法侵害事由係涉及刑法310條誹謗罪或民事妨害名譽，然原告系爭行為係針對報導評論，依刑法310條第3項，如涉及可受公評事項亦不處罰，系爭函認為系爭行為係針對可受公評之事，當然不罰，被告適用法令不當。

㈣、王君就系爭行為對原告提出誹謗告訴，經檢察官不起訴、並經再議駁回，認系爭行為係對公眾事物評論，屬於刑法第311條第3款免責事由之「意見表達」而為合理評論原則，當無不法，更非職場不法侵害。

㈤、並聲明：訴願決定及原處分（即系爭函）均撤銷。

四、被告答辯略以：

㈠、系爭函僅係單純事實敘述，並未因該項事實敘述而生法律上之效果，非行政處分。

㈡、原告發給被告前校長之電子郵件指明其致歉之對象係王君，且未提及要對王君保密。原告指控被告前校長立場偏頗不公未有任何具體事證。被告前校長將上開電子郵件轉知王君，非行政程序法第32條規定應自行迴避之事由，原告亦未依同法第33條規定申請迴避。

㈢、系爭報導明確指出投訴者為「王姓教授」，且代名語為「她」。被告○○系僅有一位王姓女教授即王君，原告時任被告○○系副教授兼○○中心組長，當然知悉系爭報導所指何人。系爭報導後，即有學生將Dcard網站○○版裡之討論傳述王君，故原告雖未指名道姓，但已足以使一般人認定原告所指涉之對象為王君。

㈣、原告以Richard WOOO之名義在臉書個人頁面張貼載有：「看著這位系上之恥在那裡恃強凌弱，百般算計之抹黑造謠，又批著自以正義的大旗在學生面前批評所有，只覺得噁心至極。同學們，老師被羞辱了，自己的老師自己好好守護」等語，其中「系上之恥」、「恃強凌弱」、「抹黑造謠」均屬足以貶抑、減損遭指涉者社會評價之用語，逾越一般可接受理解之合理評論用語，不利友善職場環境之發展，亦有背公序良俗。王君對原告提出妨害名譽告訴，雖經不起訴處分，衡諸職安法第6條第2項第3款規定立法目的，即使未構成刑事不法，但為預防勞工之身體或精神遭受侵害，亦應將之認定為不法，俾雇主得以即時採取預防之必要措施。

㈤、針對特定議題進行研究及發表研究成果，均屬大學教授之職務。王君係被告○○系之教授兼系教評會委員，曾參與審查「陳○○副教授續聘案」，以被告處理該案之合法性等進行研究，並將其研究成果向媒體投訴（發表），雖有爭議，但難謂其非執行職務。

㈥、並聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠、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。」同法第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。」此所謂「行政處分」，依行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，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。行政機關所為單純的事實之敘述或理由之說明，不因該項敘述或說明而生何法律上之效果，自非行政處分，人民即不得對之提起行政爭訟訴請撤銷。至行政機關於作成完全及終局之決定前，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於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（最高行政法108年度裁字第1100號裁定意旨參照）。準此，人民以非屬行政處分之函文為程序標的提起撤銷訴訟請求撤銷，為不備起訴合法之程序要件，且

無從命補正，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回起訴。按所謂多階段處分係指行政機關作成之處分，須其他機關參與並提供協力始完成之情形。在多階段行政處分，雖有複數之行政行為存在，其中惟於最後階段直接向人民作成之行政行為，才具備行政處分之性質，至其他階段行為純係行政內部行為，不構成行政處分（最高行政法院93年度裁字第651號裁定意旨參照）。

㈡、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，乃先後依勞動部頒布之預防措施、行政院人事行政總處提供之「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）」，訂定相關規範以為應用。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，事前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，主動發現問題）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。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。

㈢、被告對於執行職務遭受不法侵害事件（即一般俗稱之職場霸凌事件），在尚無立法完成可資遵循之制度下，參酌勞動部106年6月21日修正頒布之執行職務遭受不法侵害預防指引，教育部編訂之執行職務遭受不法侵害預防計畫範本，訂定頒布行為時預防計畫，業據被告供陳在卷（本院卷第257頁），行為時預防計畫第1點規定：「目的：依據『職安法第6條第2項第3款』規定，雇主對執行職務因他人行為遭受身體或精神不法侵害，應妥善規劃及採取必要之安全措施，以確保工作者之身心健康，特訂定本計畫以防止發生職場不法侵害，達到預防與處置職場不法侵害事件。」第2點規定：「定義：㈠職場暴力：工作者在與工作相關的環境中，遭受侮辱、威脅或攻擊，以致於明顯或隱含地對其安全、福祉、及或健康構成挑戰的事件，其來源又分為內部暴力與外部暴力。㈡內部暴力：發生在同事、上司、或下屬之間，包括管理者與指導者。㈢外部暴力：發生在工作者與其他第三方之間，包括工作場所出現的陌生人、民眾及服務對象。」第3點規定：「適用範圍：本計畫適用於本校之工作者，當職場評估可能或已經出現下列4種類型之職場不法侵害，即應啟動本計畫：㈠肢體暴力（如：毆打、抓傷、拳打、腳踢等）。㈡心理暴力（如：威脅、欺凌、騷擾、辱罵等）。㈢語言暴力（如：霸凌、恐嚇、干擾、歧視等）。㈣性騷擾（如：不當的性暗示與行為等）。」第5點規定：「執行職務遭受不法侵害預防計畫執行流程：㈠建構行為規範：……㈡危害辨識與評估：……㈢採取危害預防措施：……㈣通報或申訴處理程序：1.通報管道及方式：……。2.上開通報管道單位於接獲不法侵害通報或申訴後應由通報人或當事人（疑似被害人）立即處理並填寫『執行職務遭受不法侵害事件通報/申訴單』（附件4-1），並立即轉知總務處環保組，

由環保組召集成立『職場不法侵害處理小組』，依流程圖（圖1）辦理。……㈤職場不法侵害之管理：……。㈥執行成效之評估與改善：……」核係參照職安法第6條第2項第3款及同法施行細則第11條規定，行政院人事行政總處提供之「處理建議作為」、「標準作業流程」所訂定；各該主管機關提供參考之方案，均係基於建構健康友善職場環境，提供員工免受霸凌侵犯職場之目的而為。被告訂定之行為時預防計畫，其目的在防治職場暴力（含語言暴力類型之霸凌）之完整配套設計，核與整體規定內容之意旨無違。被告禁止工作場所職場不法侵害之書面聲明第2點亦強調「……校內接獲申訴後，應以保密方式進行調查，若調查屬實者，依規定懲處。」有上開書面聲明存卷可佐（本院卷第41頁）。從而，被告依上揭規定處理學校內部所發生之疑似職場霸凌事件，以系爭函通知原告有關被告職安會同意系爭調查報告之調查結果，乃被告接受執行職務遭受不法侵害事件申訴後，將處理結果告知原告，為學校處理該等事件之一連串行政程序之一環，不具對外發生權利義務確認或變動之規制效果，並非行政處分，不得對之提起撤銷訴訟。

㈣、程序係行政機關作成行政行為時所須遵循之方式或手續，有關行政程序之瑕疵所產生的法律效果，因從不同功能之角度觀察而有所差異。一般而言，程序規定之制定係確保行政處分實體上之合法正確，若程序瑕疵違反可能影響到行政行為之實體決定時，自構成該處分得撤銷之事由。以教職員獎懲為例，有關教職員獎懲審議程序之設計，即希冀透過程序之遵守達到獎懲結果之公正性與正確性；若違反程序規定造成相關會議組織不適法，有可能變更原正確程序進行所產生之結果，或影響其憑信性，自非可取，其瑕疵固應予排除。惟行政機關於作成終局之實體決定前，在行政程序進行中所為之各種程序行為或決定，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（行政程序法第174條參照），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。查系爭函記載略以：「二、案經本校人文社會科學學院成立調查小組調查結果：『行為人舉措確使王師執行職務遭受不法侵害；惟調查小組作成「執行職務遭受不法侵害」認定，僅屬於行政機關基於職業安全法進行之判斷，與其他民事、刑事判定無關。』三、上開結論經本校處理小組及職安會審議通過，並決議移請人事室續辦相關議處事宜。」等語，有系爭函存卷可參（被告答辯卷第93頁至第94頁、第425頁、第507頁、第560頁、第723頁至第725頁、第799頁至第800頁，訴願可閱覽卷第48頁，本院卷第31頁、第117頁至第119頁），被告事後果依上開調查結果或系爭函，引據有關懲處規定而對原告為申誡、記過等具體處置，倘該具體處置對原告有關權利或法律上利益產生不利之影響為具行政處分之措施，原告自得對該行政處分，循序提起行政訴訟，其所爭執事項得併由法院審理，並非無救濟途徑，併此說明。

六、綜上所述，原告以非屬行政處分之系爭函為標的，訴請撤銷，於法未合，訴願決定為不受理，即無不合。原告訴請判決如聲明所示，顯非合法，且其情形無從補正，應予駁回。

七、據上論結，本件原告之訴為不合法，依行政訴訟法第107條第1項第10款、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　　114　　年　　10　　月　　27　　日

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　魏式瑜

法　官　林季緯

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

三、抗告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
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.抗告人或其代表人、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，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，抗告人或其代表人、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。
㈡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.抗告人之配偶、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.抗告人為公法人、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㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　27　　日

書記官　王月伶