臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第五庭
112年度訴字第992號
113年8月15日辯論終結

原　　告　李美璇

被　　告　臺北市稅捐稽徵處

代　表　人　倪永祖（處長）住同上
訴訟代理人　李淑惠
　　江俊億

上列當事人間有關人事行政事務事件，原告不服公務人員保障暨培訓委員會中華民國112年6月20日112公申決字第38號再申訴決定，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。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告係被告所屬法務科稅務員，於民國111年9月12日線上申請同年月13日7時50分至9時50分休假2時（下稱系爭假單），經單位主管於同年月12日同意在案。惟原告請假時間與「臺北市稅捐稽徵處實施彈性上班差勤管理注意事項」（下稱差勤管理注意事項）規定不符，被告人事室以111年12月16日便箋通知法務科，請督導原告依規定辦理。法務科科長遂請原告撤銷系爭假單，並重新補請休假111年9月13日8時30分至10時30分，及16時30分至17時30分，經原告拒絕，法務科科長即撤銷系爭假單（下稱原措施）。原告不服系爭假單遭撤銷，致其111年9月13日差勤異常紀錄，呈現遲到及早退，於111年12月22日提起申訴，被告以112年1月30日北市稽人乙字第1113002532號函（下稱112年1月30日函）

復原告，建請原告依規定完成差假補辦手續，原告不服，續提起再申訴，仍遭駁回；被告因原告111年9月13日未完成補請假事宜，致仍有遲到、早退等差勤異常情形，人事室遂於112年7月11日以便箋（乙證2）通知原告，應於收受案附未在勤通知書起3日內補辦是日請假手續，逾期將依規定核予曠職登記，原告雖於同日提出異議，惟被告考量原告的理由未變更遲到、早退事實，爰以112年8月4日北市稽人乙字第1123202058號函（下稱曠職處分，原告未提起復審）核定原告曠職3小時。原告就前開申訴處分、再申訴決定及曠職處分均不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠被告作成原措施，乃剝奪原告該日休假權利，係屬行政罰法第2條第2款規定剝奪權利之處分，應依行政罰法第44條及行政程序法第110條第1項規定，作成裁處書記載行政程序法第96條第1項所規定之應記載事項並送達原告，始生效力。然被告作成原措施時，違反上開法律規定未以書面形式為之及送達、通知，依行政程序法第110條第1項及第4項、第111條第7款規定，乃無效之處分，自始不生效力。被告嗣後以該無效行政處分產生之遲到早退結果，另作成違法曠職處分，應予撤銷。被告雖援引人事行政行為一覽表（乙證7），辯稱撤銷系爭假單之作為係管理措施，惟該表僅列示核定請假為管理措施，則被告遽認撤銷休假為管理措施之依據何在？

㈡按被告法務科及人事室之工作職掌（甲證6），法務科科長之工作內容不包含「差勤業務」，差勤業務係人事室之權責。欲撤銷已生效之假單，涉及歷史出勤資料之變動，差勤系統未給予原告線上申請撤銷權限，須由原告填寫員工請假（銷假）、加班請示單（甲證7），再經由人事室撤銷。本案係法務科科長以書面命令總務兼人事約僱人員刪除（撤銷）系爭假單，足徵差勤系統並未授權法務科科長有逕行撤銷已生效假單之權限，僅能核准或否准下屬之未生效假單之申請及撤回。被告雖依其（人事室）分層負責明細表（下稱

分層明細表），辯稱按序號人事丙79之差假勤惰公務項目，單位主管以下人員除公假、公差、延長病假以外之請假（含核准、撤銷及變更等）應經單位主管核定云云。惟序號人事丙79之核定者係「主任」而非單位主管，且未明定請假之範圍包括核准、撤銷及變更，尚難佐證法務科科長有撤銷已生效假單之權責。倘任由法務科科長得以黑箱作業逕行撤銷系爭假單，則原告的權益有何保障可言？基於保障員工的權益，被告欲撤銷員工已生效之假單，應以更嚴謹的審查標準為之。

㈢原告於111年9月13日彈性上下班時間內，上班時數加請假時數達8小時，符合法規規定，無請假時數短少情事：

1. 依公務人員週休二日實施辦法第2條第1項規定，公務人員每日上班時數為8小時。次依行政院人事行政總處彈性上班實施要點（下稱人事行政總處彈性上班實施要點）第3點規定，每日上班時數加請假時數應滿8小時，且均須於彈性上下班時間內。查被告依臺北市政府109年4月7日函調整COVID-19疫情期間之彈性上下班時間：上午7時30分至9時30分，下午4時30分至6時30分。是原告於111年9月13日7時50分至9時50分請假2小時經主管核准後，當日9時43分打卡上班及17時7分打卡下班，實際上班時數逾6小時，符合上開法規於彈性上下班時間內上班時數加請假時數滿8小時之規定，差勤系統顯示出勤正常，並無請假時數短少情事。
2. 被告差勤注意事項四之請假起始時間規定，僅有全日請假、半日請假及遲到補請假3種情況，未規定以「時」請假之請假起始時間為上午8時30分。又被告訂定之差勤注意事項既無以時請假之限制規定，且差勤系統係由人事行政總處規劃，則系爭假單被違法刪除前為何會顯示原告出勤正常，僅能參照行政院人事行政總處彈性上班實施要點第3點規定作解釋。
3. 被告主張原告111年9月13日請假2小時應上午8時30分開始，上午8時30分之前的時段不能請假，顯無法規依據，係製造

其行政規則所無之限制。又原告係先經主管核准系爭假單後，方於111年9月13日9時43分打卡上班，且打卡時點落在請假期間，即非遲到，不適用被告差勤注意事項四、（三）規定，被告依該規定撤銷系爭假單，係適用法規錯誤，處分應予撤銷。縱使原告之系爭假單違反規定，為保障原告之權益，被告應更正該假單之起訖時間為8時30分至10時30分，並針對早退部分請原告補請假1小時，而非以損害較大的方式逕行撤銷系爭假單。

㈣原告不服被告所為之曠職處分，依法提起救濟時，得不經過復審程序逕行提起行政訴訟：按公務人員保障法（下稱保障法）第25條第1項規定，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。由此規定可知，復審非必經之救濟程序，原告自得逕依行政訴訟法規定提起行政訴訟。查保障法為特別法，優先於訴願法適用。再查行政訴訟法第4條係明訂訴願為提起撤銷訴訟之先行程序，並未規定提起撤銷訴訟前須先提起復審。況本案不適用訴願法，自無訴願前置主義之適用餘地。

㈤聲明：1.申訴處分、再申訴決定及曠職處分均撤銷。2.被告應回復原告111年9月13日7時50分至9時50分之2小時假單。

三、被告答辯及聲明：

㈠本件所涉被告差勤相關行政行為，依人事行政行為一覽表所列各行為類別定性，111年12月19日撤銷原告111年9月13日未符規定休假單，經認定係屬「管理措施」；112年7月11日開立未在勤通知書請原告依限完成請假手續或提出異議理由，係屬「內部準備程序」；112年8月4日核定原告曠職處分，係屬「行政處分」。據上，原措施非行政處分，曠職處分為行政處分。

㈡被告於112年7月11日，以未在勤通知書通知原告依限完成請假手續，原告同日提出異議，聲稱擬提起行政訴訟，以救濟程序尚未終結為由，表示無須補辦請假手續，嗣經被告審認

相關差勤規定已有明文規範，且合法性於保訓會再申訴決定亦有案可稽，又原告異議理由未具備公務人員保障法第89條例外停止行政處分之執行要件，爰基於原告111年9月13日遲到、早退情形，被告於112年8月4日核定原告曠職處分僅係差勤異常之後續處理措施，於法有據，原告主張，核不足採。

㈢關於休假撤銷流程決行層級：

1. 查「臺北市政府文書處理實施要點」第51點規定略以（乙證10）：『各機關首長職名章，得視業務需要，增刻一至三顆為原則，必要時可增減之。增刻之職名章以「甲」、「乙」、「丙」等順序區別之，授權專人劃分權責，使用保管，並同負行政與法律責任。』、另同要點第39點規定略以（詳乙證11）：「紙本公文決行時，應於決行處或適當位置，蓋章或簽名：2.襄助首長決行者，於決行處蓋首長授權職名章（即甲、乙、丙、……章）」，另依被告職名章領用繳回登記簿（乙證12），被告機關首長授權主任秘書之職名章為丙章，甲證7撤銷假單流程確係由主任秘書決行。

2. 原告112年7月13日申請撤銷其111年9月16日及同年月30日休假各1小時，申請事項涉及是否追溯辦理保留111年休假日數或擇以請領費用方式辦理，事涉補助費用變更，依分層負責明細表序號人事丙93之待遇福利公務項目，而為確認原告意願並憑辦後續事宜，請其填具「臺北市稅捐稽徵處員工請假（銷假）、加班請示單」及「休假權益相關選擇同意書」各1份，適用公務內容為「待遇、福利及獎金之核轉事項」應經主任秘書（機關首長授權）核定；系爭假單依分層負責明細表屬序號人事丙79之差假勤惰公務項目，適用公務內容為「本機關單位主管以下人員（不含單位主管）除公假、公差、延長病假以外之請假」，因原告非屬單位主管人員，上開假別之請假手續（含核准、撤銷及變更等）應經單位主管核定，屬一般請假撤銷假單情形，二者有別。

㈣原措施及曠職處分均無違誤：

1.被告差勤注意事項已明定，逾上午9時未上班辦理請假者，請假起始時間應為上午8時30分，並依服務法辦公時數規定，自請假時間上午8時30分起算辦公時數滿8小時，至下午5時30分止始能下班。此外，疫情期間擴大彈班相關事項QA各請假態樣範例，全日請假、上午請半天假及上午9時30分以後到班之請假，請假起始時間均為上午8時30分，顯見請假時間規定一體適用，並無原告所主張事先核准之假單即可排除請假起始時間為上午8時30分之規定。原告未完成補請假程序，致出現出勤異常情事，是原告應完成上午8時30分至10時30分（2小時）及下午4時30分至5時30分（1小時），合計3小時請假手續，尚無該業經撤銷之休假2小時仍應列入法定辦公時數8小時內之情事，由於原告遲未依限完成請假手續，被告遂依考核要點第8點第2項規定核定其111年9月13日3小時曠職處分，尚無違誤。

2.查人事總處彈班實施要點第2點規定：「適用對象：本總處編制內職員及約聘僱人員。」、次查被告差勤注意事項第1項規定略以，被告所屬員工差勤管理，除法令另有規定外，依本注意事項辦理。而原告為被告所屬員工，非人事總處編制內職員或約聘僱人員，其差勤管理即應依被告差勤相關規定辦理，當不適用人事總處彈班實施要點。原告引用他機關差勤規定主張系爭假單符合請假規定，並無請假時數短少情事，實屬違誤。

㈤聲明：原告之訴駁回。

四、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，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」次按當事人提起撤銷訴訟或課予義務訴訟，應先經合法訴願程序為前提，此觀行政訴訟法第4條、第5條之規定甚明。若未經合法訴願程序，遽行提起撤銷訴訟或課予義務訴訟，屬不備起訴要件，而其情形又不可

以補正，行政法院應依同法第107條第1項第10款規定，以裁定駁回之。

㈡本件相關規定：

1.公務員服務法（乙證3）第12條第1項規定：「公務員應依法定時間辦公，不得遲到早退，每日辦公時數為八小時……。」

2.臺北市稅捐稽徵處實施彈性上班差勤管理注意事項（下稱差勤管理注意事項，乙證5）第2項規定：「上班時間分為彈性時間與核心時間：（一）彈性時間：上午八時至九時；下午五時至六時。在彈性時間內員工可自由選擇其上、下班時間。（二）核心時間：上午九時至十二時三十分；下午一時三十分至五時。在核心時間內，員工除依規定請假者外，均應到勤上班。（三）中午休息時間為上午十二時三十分至下午一時三十分，除下午請半天假者外，此段時間不得併入彈性時間範圍內。（四）員工於上班日，除因請假、天災或其他不可抗力情事外，每日上班時間須滿八小時。」第4項第3款規定：「逾上午九時未上班辦理請假者，請假起始時間應為上午八時三十分。」

3.臺北市市政大樓各機關彈性上班實施要點第9點第3款規定（乙證6）：「請假起迄時間：……（三）逾上午九時未上班辦理請假者，請假起始時間應為上午八時三十分。」

4.臺北市政府109年4月7日府授人考字第1093002855號函（下稱市府109年4月7日函，甲證8本院卷第41頁）：「本府因應武漢肺炎疫情，並為利同仁通勤分流……，自109年4月8日起至該疫情結束止（迄日將由本府另行通知），調整原進駐本市市政大樓之各機關彈性上班時間及核心上班時間如下：（一）星期一至星期四：1、彈性時間：上午7時30分至9時30分；下午4時30分至6時30分。2、核心時間：上午9時30分至12時30分；下午1時30分至4時30分。……另本府非本市市政大樓之各機關得參酌前開說明意旨並視需要調整彈性上下班時間，以因應疫情變化。」同函附件之「臺北市市政大樓

各機關因應嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19，武漢肺炎）疫情擴大彈性上、下班時間對照表及相關事項QA」（下稱疫情期間擴大彈班相關事項QA，本院卷第45、46頁）第5點規定，員工請假應依臺北市市政大樓彈性上班實施要點第9點辦理。舉例「請假態樣：上午9時30分以後到班之請假。規定：請假起始時間為上午8時30分。舉例：某乙於9時50分始到班，上午請假時間為以後到班之請假以後到班之請假，請假起始時間為上午8時30分至10時30分」。

5.按行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點（乙證4）第8點第2項規定：「公務人員於辦公時間開始後到達者為遲到，下班時間前離開者為早退；遲到、早退未辦理請假手續者，即應視為曠職。但有職務上之理由或其他特殊情形，經查屬實並簽報核准者，不在此限。」。

㈢關於原告請求撤銷申訴、再申訴決定，被告應回復系爭假單部分：

1.按「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」行政訴訟法第2條定有明文。公務人員保障法第4條第1項規定：「公務人員權益之救濟，依本法所定復審、申訴、再申訴之程序行之。」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72條第1項規定：「保訓會復審決定依法得聲明不服者，復審決定書應附記如不服決定，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。」第77條第1項規定：「公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。」司法院釋字第785號解釋理由：「……是同法（註：指公務人員保障法）第77條第1項所稱認為不當之管理措施或有關工作條件之處置，不包括得依復審程序救濟之事項，且不具行政處分性質之措施或處置是否不當，不涉及違法性判斷，自無於申訴、再申訴決定後，續向法院

提起行政訴訟之問題。……」據上，公務人員保障法第72條關於依法向該管司法機關請求救濟之規定，依同法第84條於申訴、再申訴程序並未準用，是公務人員保障法第77條第1項所稱認為不當之管理措施或有關工作條件之處置，不包括得依復審程序救濟之事項，且不具行政處分性質之措施或處置是否不當，不涉及違法性判斷，自無於申訴、再申訴決定後，續向法院提起行政訴訟之問題。

2. 原告為被告所屬員工，其差勤管理即應依被告差勤相關規定辦理，當不適用其他機關單位差勤規定辦理，先予敘明。經查，原告於111年9月12日線上申請系爭假單（111年9月13日7時50分至9時50分休假2時），原經單位主管（科長）於同年月12日同意在案。原告是日於9時43分刷卡上班，17時7分刷卡下班。嗣被告人事室查察各單位出勤情形（被告稱一段時間就會清查差勤系統），發現原告系爭假單不符合規定，被告人事室以111年12月16日便箋通知法務科，請督導原告依規定辦理。被告以差勤管理注意事項已明定，逾上午9時未上班辦理請假者，請假起始時間應為上午8時30分起算辦公時數滿8小時，至下午5時30分止始能下班。且疫情期間擴大彈班相關事項QA各請假態樣範例，關於上午9時30分以後到班之請假，規定其請假起始時間均為上午8時30分，並無例外規定。原告111年9月13日9時43分到班，請假時間應為上午8時30分至10時30分，系爭假單原核准原告自111年9月13日7時50分請假至9時50分（休假2時），與差勤管理注意事項規定不符。案經法務科股長於該便箋加註：「……二、請美璇（即原告）先撤銷9/13　7：50～9：50之假單，並重新補請假9/13　8：30～10：30及16：30～17：30。三、經洽美璇表示，不願意撤銷重請假，爰請總務依規定辦理撤假。」經科長核章後，刪除系爭假單之請假紀錄，系爭假單撤銷後，原告是日之差勤即出現遲到早退之異常紀錄。此有原告111年9月12日休假請示單、111年12月16日便箋、原告同年9月1日至30日個人出勤統計查詢列印等影本附卷可稽。

原告則於111年12月22日提出申訴書提起申訴，被告以被告以112年1月30日函復原告，略以：原告於111年9月13日上班刷卡時間為上午9時43分，依前開差勤管理注意事項規定需要請假時段為上午8時30分至10時30分，而原告是日下午5時7分提前刷下班卡為早退，需請假1小時，前經單位主管本於權責覈實辦理，循程序透過系統撤銷系爭假單，差勤管理相關措施管理均依規定辦理，原告遲到2小時及早退1小時異常紀錄，建請原告依規定完成差假補辦手續為宜，原告不服，續提起再申訴，仍遭駁回，原告乃提起本件訴訟。

3. 依臺北市稅捐稽徵處（人事室）分層負責明細表（下稱分層負責明細表）可知，相同的公務項目（例如：差假勤惰）因公務內容不同，其陳核流程不盡相同。系爭假單屬差假勤惰，原告為法務科稅務員，並非主管人員，依被告分層負責明細表人事丙79「本機關單位主管以下人員（不含單位主管）除公假、公差、延長病假以外之請假」規定，係由單位主管即法務科長核定，故原告系爭假單申請時原核定由科長為之，其撤銷亦由科長核定，核無不合。另原告曾於112年7月13日申請撤銷其111年9月16日及同年月30日休假各1小時（本院卷第37頁），影響年度休假日數及相關費用結算，其決行層級係適用人事丙93「待遇、福利及獎金之核轉事項」，應經主任秘書(機關首長授權)核定，與本件主管撤銷系爭假單，請原告依規定完成差假補辦手續之事實不同，不影響休假日數及相關費用結算，系爭假單之撤銷自非由首長核定批准，爰予敘明。

4. 本院經核被告核定系爭假單及撤銷原告系爭假單之行為，係以原告作為被告法務科稅務員之地位所為之規制行為，原告仍可依規定補請假，並未剝奪其後可休假權利，未對原告權利發生得、喪、變更等或有拘束力確認法律效果，僅對內是否發生核定請假之法律效果而已，屬於內部管理行為，原告主張被告撤銷系爭假單屬行政罰法第2條第2款規定剝奪權利之處分，應作成裁處書並為送達，被告違反規定，乃無效之處

分，為原告主觀一己之見，自難採信。且司法院釋字第785號解釋公布後，保訓會依該號解釋之意旨，以109年9月22日109年第12次委員會議決議通過人事行政行為一覽表，調整公務人員保障法所定復審及申訴、再申訴救濟範圍，亦認核定請假為管理措施（乙證7）。據此，被告撤銷原核定系爭假單既屬內部管理措施，因已有申訴、再申訴程序足資救濟，無再透過行政訴訟救濟之必要，且無從命補正，從而原告此部分起訴，於法未合，應予駁回。

㈣關於曠職部分：

1. 公務人員保障法第25條第1項規定：「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。非現職公務人員基於其原公務人員身分之請求權遭受侵害時，亦同。」第30條規定：「（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3項）復審人誤向原處分機關以外機關提起復審者，以該機關收受之日，視為提起復審之日。」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，公務人員對於服務機關或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，未經復審程序，或已逾法定期間者，即如同未經合法之訴願程序，其進而提起之撤銷訴訟或課予義務訴訟，屬不備須經合法訴願程序之起訴要件，而其情形又不可以補正，其提起之行政訴訟，即屬不備起訴要件，應裁定駁回其訴。

2. 原告對於曠職處分不服，自當先行提起相當於訴願之復審前置程序，然遍觀全卷未見有原告提起復審之資料，本院訊問原告對曠職處分有無提起復審，原告表示：「我就甲證3之曠職處分沒有提起復審。」（本院卷第224頁筆錄）足見原

告就曠職處分未經復審程序，即逕行提起本件訴訟，依前開說明，核屬不備起訴要件且無從為補正，其起訴為不合法。原告主張公務人員保障法第25條第1項規定「得」依該法提起復審，「由此規定可知，復審非必經之救濟程序，原告自得逕依行政訴訟法規定提起行政訴訟。」為原告一己錯誤之見解，自無可採。原告此部分起訴為不合法，本院自得依行政訴訟法第107條第1項第10款裁定駁回之。

㈤綜上所述，原告之訴核屬起訴不備其他要件，為不合法，應予裁定駁回之。又本件原告之訴既不合法，依程序不合實體不究之原則，即無庸審究原告實體上之主張，附此敘明。

五、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78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　9　　月　　5　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　鄭凱文

法　官　林妙黛

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
(一)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。
(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　9　　月　　5　　日

書記官　李建德