

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1456號

113年11月28日辯論終結

原告 黃勝耆
被告 國家中山科學研究院

代表人 李世強

訴訟代理人 潘永茂

上列當事人間有關人事行政事務事件，原告不服國防部中華民國112年10月19日112年決字第278號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

原告之訴關於請求撤銷被告對其所為申誡1次處分部分，移送至臺灣桃園地方法院。

原告之訴其餘部分駁回，該部分訴訟費用（本件全部的二分之一）由原告負擔。

理 由

一、程序事項

（一）本件原告起訴後，被告之代表人於訴訟進行中由張忠誠變更為李世強，並具狀聲明承受訴訟（見本院卷第275至276頁），應予准許。

（二）次按，行政訴訟法第111條第1項、第4項規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……（第4項）前三項規定，於變更或追加之新訴為撤銷訴訟而未經訴願程序者不適用之。……」又所謂訴之變更或追加，無論係變更或追加之新訴，理論上均為另一獨立之訴，故該變更或追加後之新訴本身所應具備之合法要件，原則亦應具備。因此，行政訴訟法第111條第4項雖僅規定：「於變更或追加之新訴為撤

銷訴訟而未經訴願程序者」，不許其為訴之變更或追加，惟參諸該條項之立法理由載明：「……五、本條僅規定訴之變更或追加之要件。至變更或追加之新訴，乃獨立之訴，應具備訴訟要件，乃屬當然。因此，如變更或追加之新訴，應踐行訴願程序而未踐行、或雖經訴願程序，但已逾起訴期間、或變更、追加之確認行政處分無效訴訟，未向原處分機關請求確認無效等，縱經被告同意變更或追加，亦不因之使變更或追加之訴成為合法。惟為免使人誤以為凡經被告同意或行政法院認為適當而變更或追加之新訴必然成為合法，爰於第4項明示變更或追加之新訴為撤銷訴訟而未經訴願程序者，不適用第1項至第3項之規定」等語。據此可知，解釋上該項規定應可類推適用，如變更或追加之課予義務訴訟或確認訴訟，不具備本身所應具備之合法要件，又無法補正時，仍不應准許為訴之變更或追加（最高行政法院109年度裁字第306號裁定意旨參照）。查本件原告起訴時，其聲明原為「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第9頁），可見原告起訴時所提訴訟類型為撤銷訴訟。嗣原告於起訴狀送達後，本件進行準備程序時，又具狀變更其聲明為：「一、被告應提供原告關於112年4月12日國科工安字第1120016098號函申訴案之職場不法侵害申訴處理委員會議之會議紀錄及全案行政調查報告。二、被告應提供原告關於112年10月17日國科化研字第1120046373號懲處人事命令之行政調查報告。三、訴訟費用由被告負擔。」並主張係依政府資訊公開法第5條、第7條規定而為上述請求（見本院卷第187頁、第189頁），足見原告已將訴訟類型變更為課予義務訴訟。核原告所為，屬訴之變更，但被告已經表示不同意原告為訴之變更，且原告未曾向被告申請提供上開會議紀錄及行政調查報告，也未曾踐行訴願程序等情，亦經被告訴訟代理人陳述明確（見本院卷第266至267頁），而原告亦始終未能提出其已就上揭請求事項踐行依法申請及訴願程序之相關事證，是本院亦認為原告所為訴之變更並不適

01 當，且查無行政訴訟法第111條第3項各款所規定之情形，是
02 其訴之變更，不應准許，仍應就原訴予以審究，合先敘明。

03 二、爭訟概要

04 原告係被告依勞動基準法（下稱勞基法）聘僱之化學研究所
05 助理技術員，其主張於民國111年9月遭訴外人即同為被告聘
06 僱人員之同事顏秉德插手業務，並在公開場合詆毀其工作表
07 現；於111年10月28日受訴外人顏秉德言語恐嚇，其逐級向
08 上反映遭受職場霸凌，長官僅讓訴外人顏秉德向其道歉，其
09 更遭評定年度考績為乙等等情，而於112年2月14日向被告提
10 出申訴，經被告以112年4月12日國科工安字第1120016098號
11 函(下稱系爭函)復略以，本申訴案經職場不法侵害申訴處理
12 委員會議決結果為「化學所顏秉德職場不法侵害不成立」。
13 又被告審認原告不服上揭申訴審議結果，屢次浮濫陳情，使
14 被告各單位不相關人員知悉，並且於網路散布任職單位有霸
15 凌及鼓勵霸凌行為之言論，乃行使雇主懲戒權，以112年10
16 月17日國科化研字第1120046373號令（下稱系爭令，與系爭
17 函為原告所稱原處分）對原告為記「申誡1次」之處分。原
18 告仍不服，就系爭函向勞動部提起訴願，經勞動部移由國防
19 部審議，國防部為不受理決定，遂提起本件訴訟。

20 三、原告主張略以：

21 (一)原告於111年9月間，因負責的業務發生技術問題，已與直屬
22 工程師討論過。未料，非原告直屬工程師之訴外人顏秉德聽
23 聞此事後，除逕自插手此次業務，並於公開場所責備此次事
24 件是原告個人問題，持續不斷對原告為詆毀言語。其後，原
25 告、訴外人顏秉德於111年10月28日上午10點至11點30分
26 許，在進行搬移烘烤箱作業時，訴外人顏秉德與被告往來廠
27 商川祺貿易有限公司（下稱川祺公司）人員因溝通不良發生
28 爭執，過程中訴外人顏秉德以言詞恫嚇原告。原告依照被告
29 規章逐級回報，申訴職場不法侵害卻遭被告決議不成立，原
30 告向被告調閱會議紀錄及不成立的原因，被告亦拒絕提供。
31 嗣後原告反而被記申誡1次。另被告黃姓組長持續精神霸凌

01 原告，原告也在113年1月9日向被告提出職場不法侵害卻無
02 果，原告遂於113年2月5日申請勞資糾紛調解，但原告於同
03 年月7日卻遭不經預告終止聘僱契約，被告將所有罪名推給
04 原告承擔。

05 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

06 四、被告答辯則以：

07 (一)被告為獨立之行政法人，原告於107年4月16日與被告簽署勞
08 動契約為聘僱人員，原告與被告間屬民事僱傭契約並適用勞
09 基法等相關規範，本件關於職場不法侵害及申誡1次處分
10 等，均屬民事私法範疇，與公法爭議無涉，原告對被告提起
11 本件行政訴訟，屬不備訴訟要件，且無從補正，應予駁回。

12 (二)原告於112年2月14日向被告提出職場不法侵害事件申訴，被
13 告依院內訂立之職場不法侵害作業規定，於112年2月20日納
14 編相關業管單位及勞工代表等人，成立「職場不法侵害申訴
15 處理委員會」，由被告督察室完成案件調查後，經112年4月
16 7日召集委員審議並進行投票，審議結果為職場不法侵害不
17 成立，並將審議結果以系爭函通知原告，調查審議程序並無
18 不法違誤。

19 (三)原告因不服審議結果，屢次向其他行政機關及被告院內公務
20 信箱反映訴求，寄發各被告單位使不相干人員知悉，經被告
21 查證原告有「112年8月31日以霸凌為由，於網路散布單位霸
22 凌及鼓勵霸凌言論」之情事，遂依被告員工服務紀律管理作
23 業規定第6條、該作業規定附件(一)資訊安全管控十、遵循
24 性面向第1點規定，以系爭令核予原告「申誡乙次」處分，
25 於法有據，且原告對系爭令迄今未提出訴訟。

26 (四)聲明：原告之訴駁回。

27 五、本院之判斷

28 (一)原告所訴請求撤銷申誡1次處分(即系爭令)部分

- 29 1. 按行政訴訟法第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規
30 定外，得提起行政訴訟。」同法第107條第1項第1款規定：
31 「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁

01 回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：
02 一、訴訟事件不屬行政訴訟審判權，不能依法移送。」。又
03 依照法院組織法第7條之3第1項規定：「法院認其無審判權
04 者，應依職權以裁定將訴訟移送至有審判權之管轄法院。但
05 其他法律另有規定者，不在此限。」此項規定依行政法院組
06 織法第47條規定，於行政訴訟事件亦準用之。是行政法院審
07 判權對象乃公法性質之爭議，個案爭議如屬私法性質，則應
08 循民事訴訟程序向普通法院起訴，行政法院無審判該訴訟之
09 權限，對於民事法律紛爭誤向行政法院起訴，行政法院認其
10 無審判權者，參照上開規定，自應依職權以裁定將訴訟移至
11 有審判權之管轄法院。

12 2. 勞基法第71條規定：「工作規則，違反法令之強制或禁止規
13 定或其他有關該事業適用之團體協約規定者，無效。」依其
14 反面解釋，雇主為事業之管理，得在不違反法令之強制或禁
15 止規定或其他有關該事業適用之團體協約規定之範圍內，訂
16 定工作規則。又佐以勞基法第7條第1項之規定，雇主應置備
17 勞工名卡，登記勞工獎懲及其他必要事項。而勞工基於其勞
18 動契約，有服從雇主指揮監督、遵守雇主所訂工作規則之義
19 務，對於違反工作規則之勞工，雇主基於其與勞工間之勞動
20 契約自得依情節予以適當之懲戒處分，惟雇主之懲戒權並非
21 漫無限制，雇主對勞工所為懲戒處分仍屬勞動契約之一部
22 分，應受勞基法之拘束，不得低於該法所定勞動條件之最低
23 標準。另勞基法就雇主懲戒權行使之不當或違法，雖無救濟
24 明文，然應無待於雇主對於勞工施予最嚴厲之懲戒處分予以
25 解雇時（懲戒性解僱），始得提起民事訴訟資為救濟，勞工
26 如認雇主之懲戒處分違法或不當，自得提起民事訴訟主張權
27 利，俾勞工合法維護自己之權益（臺灣高等法院106年度勞
28 上字第88號民事判決意旨參照）。

29 3. 經查，本件原告為被告聘僱人員等情，為兩造所不爭執，且
30 依卷附原告與被告所簽訂之聘僱人員勞動契約書（下稱系爭
31 契約，見本院卷第51至52頁），亦可見原告乃係被告依勞動

01 基準法聘僱，除適用勞基法第11條、第12條及勞工退休金條
02 例（下稱勞退條例）第12條而有試用期外（系爭契約第3條
03 參照），被告並應為原告辦理加入勞工保險及依勞退條例第
04 14條按月提繳退休金；原告之工資係與被告協議，且工資定
05 義依勞基法第2條及該法施行細則第10條規定辦理，其特別
06 休假、事假、病假亦係依勞基法及勞工請假規則辦理。另雙
07 方更約定，除系爭契約約定事項外，雙方權利義務依勞基法
08 施行細則、勞退條例、被告所單方訂定之「人事管理規章」
09 及「聘僱工作人員規則」辦理（系爭契約第4條、第5條、第
10 6條、第8條、第26條規定參照），堪認兩造間所成立者確為
11 私法上之僱傭契約至明。此外，依被告所提出之員工工作規
12 則，該規則第1條已經明定：「（第1項）國家中山科學研究
13 院（以下簡稱本院）為有效管理運用本院人力資源及保障聘
14 雇人員權益，特依據『勞動基準法』……，及『勞工退休金
15 條例』訂定本工作規則（以下簡稱本規則）。（第2項）凡
16 受本院聘僱從事工作獲致工資之勞工均適用之，並一體適用
17 於本院各區及工作場所。」該規則第5章則明定服務紀律事
18 項，第57條規定被告得對聘僱人員為申誡、記過、記大過之
19 懲戒，第58條至60條明定懲戒事由，而被告更已訂定員工服
20 務紀律管理作業規定以明確員工工作規則所定服務紀律之態
21 樣及管理秩序，並杜絕適用爭議。是該工作規則及員工服務
22 紀律管理作業規定依系爭契約第26條規定，自亦為兩造間聘
23 僱契約上權利義務規範。從而，被告以系爭令對於原告所為
24 之申誡1次處分，性質上屬於被告基於勞基法上雇主地位，
25 依系爭契約所為懲戒權之行使，並非行政處分。原告請求撤
26 銷系爭令，實係對於被告基於勞基法上雇主地位所為懲戒處
27 分有所不服，核屬因系爭契約所生私法上爭議。依前述說
28 明，原告此部分請求既非屬公法上爭議，本院並無審判權，
29 應依首揭法條規定，將本件移送至有審判權之管轄法院。又
30 被告為行政法人，性質上為公法人，依民事訴訟法第2條第1
31 項前段規定，對於公法人之訴訟，由其公務所所在地之法院

管轄。且依系爭契約第27條約定，兩造間合意如因系爭契約發生訴訟，以工作所在地之地方法院為第一審管轄法院。茲因被告公務所及原告工作所在地均在臺灣桃園地方法院轄區，爰依行政法院組織法第47條、法院組織法第7條之3第1項前段規定，依職權將原告起訴請求撤銷被告對其所為申誡1次處分部分移送至有受理訴訟權限之臺灣桃園地方法院。

(二)原告所訴請求撤銷系爭函部分

1. 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。」又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，亦為行政訴訟法第4條第1項所明定。而此所謂行政處分，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。凡行政機關之行為，未對外發生法律效果者，均應排除於行政處分之外。故行政機關所為單純事實之敘述(或事實通知)或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生何法律上之效果者，自非行政處分，人民即不得對之提起行政爭訟(改制前行政法院44年度判字第18號、62年度裁字第41號裁判意旨參照)。人民如對於非行政處分提起撤銷訴訟，其起訴自屬不備起訴合法要件，且其情形無從補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之。

2. 次按，我國有關職場霸凌防治之主要法規範為職業安全衛生法(下稱職安法)，該法第3條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為勞動部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」同第6條第2項第3款規定：「……(第2項)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。……」同法第39條規定：「（第1項）工作者發現下列情形之一者，得向雇主、主管機關或勞動檢查機構申訴：……三、身體或精神遭受侵害。（第2項）主管機關或勞動檢查機構為確認前項雇主所採取之預防及處置措施，得實施調查。（第3項）前項之調查，必要時得通知當事人或有關人員參與。（第4項）雇主不得對第一項申訴之工作者予以解僱、調職或其他不利之處分。」而同法第45條第1項進一步規定，雇主違反第6條第2項第3款之預防義務時，行政機關得處以新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰。又同法施行細則第11條規定：「（第1項）本法第六條第二項第三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。」參照該條立法理由可知，職安法明定執行職務因他人行為遭受身體或精神不法侵害（下稱職場不法侵害）之預防，係課予雇主採取預防作為之義務。雇主應採取預防之必要措施包含危害辨識及評估、作業場所之配置規劃、工作適性安排、職場行為規範之建構、危害預防及溝通技巧之訓練、事件之處理程序（如申訴受理或因應事件發生之通報調查、處理及紀錄等程序）、成效評估及改善與其他有關之安全衛生事項（職業安全衛生設施規則第324條之3已將此等事項明文化）。而雇主除應採取必要之安全衛生措施外，有關個案涉及傷害、誹謗、公然侮辱、性騷擾或就業歧視等違法事件之調查、認定或後續處置，仍為各該管主管機關或司法機關之權責。此外，勞基法第74條第1項、第4項規定：「（第1項）勞工發現事業單位違反本法及其他勞工法令規定時，得向雇主、主管機關或檢查機構申訴。……（第4項）主管機關或檢查機構於接獲第一項申訴後，應為必要之調查，並於六十日內將處理情形，

以書面通知勞工。」綜上法令規定以觀，我國現行防制職場不法侵害之法制，除由職安法主管機關、勞動檢查機構擔負防制之責外，亦由立法者課予雇主採取預防作為之公法上義務，須採行事前預防措施。雇主除應建立對於職場不法侵害之處理程序外，並應就申訴事件，依其所建立之處理程序進行調查，及為後續處置。而雇主對於職場不法侵害申訴事件進行調查，固然是在踐行職安法所課予雇主之預防作為公法上義務，但雇主調查後所得調查結果，僅是作為雇主後續處置之依據，乃雇主處理職場霸凌申訴事件處理程序之一環，不具法律效果，仍須待雇主最終作成處置決定（例如：對於公務人員施以懲處，抑或是對於聘僱人員依契約作成處置）始生法律效果。此由雇主所為調查及處置結果並不拘束職安法主管機關或勞動檢查機構，申訴人如果對於雇主所為調查結果或處置結果不服，認為有違反勞工法令情事，仍得向職安法主管機關（與勞基法主管機關相同）或勞動檢查機構申訴，而職安法主管機關或勞動檢查機構為確認雇主所採取之預防及處置措施，仍得實施調查，並可為不同之認定。倘若雇主所為預防及處置措施違反職安法第6條第2項第3款之預防義務時，主管機關更得依職安法第45條第1項對雇主予以裁罰，以促使雇主善盡其預防義務，在在可以印證雇主對於職場霸凌申訴事件之調查結果並不生法律效果。

3. 經查，本件被告為使所屬各職類人員瞭解職場不法侵害之態樣，與遭受侵害後尋求救濟之管道，及規範被告處理職場不法侵害之調查、審議、保護輔導被害人、懲處加害人等相關作業程序，以杜絕職場不法侵害事件發生，俾利營造友善職場環境，已經依職安法第6條第2項、職業安全衛生設施規則第324條之3等規定，訂定「國家中山科學研究院職場不法侵害處理作業規定」（下稱系爭作業規定）等情，已經被告陳述明確（見本院卷第31至32頁），並有該作業規定在卷可憑（見本院卷第53至66頁）。依系爭作業規定第11條規定及該作業規定附件一之申訴處理流程圖，對於被告院內職場不法

01 侵害之申訴，是由工安室簽請督導工安室之副院長成立職場
02 不法侵害申訴處理委員會，並責由被告督察室、工安室派員
03 進行調查後，出具調查報告交由職場不法侵害申訴處理委員
04 會審議作成調查結果，並將調查結果以書面通知申訴人及所
05 屬一級單位。又原告前主張於111年9月遭訴外人即同為被告
06 聘僱人員之同事顏秉德插手業務，並在公開場合詆毀其工作
07 表現；於111年10月28日遭受訴外人顏秉德言語恐嚇，逐級
08 向上反映遭受職場霸凌，長官僅讓訴外人顏秉德向其道歉，
09 更遭評定年度考績為乙等等情，而於112年2月14日依系爭作
10 業規定向被告提出職場不法侵害之申訴。嗣經被告依系爭作
11 業規定組成職場不法侵害申訴處理委員會調查、審議後，認
12 定「本案職場侵害不成立」，並由被告以系爭函將調查結果
13 通知原告等情，亦有原告疑似職場不法侵害事件申訴書1
14 份、系爭函1紙在卷可憑（見本院卷第11頁、第297頁）。細
15 繹系爭函，僅是將原告申訴之職場不法侵害事件調查結果通
16 知原告，依前述說明，雇主對於職場霸凌申訴事件之調查結
17 果不具法律效果，則系爭函將調查結果通知原告，當然不具
18 法效性，充其量僅為觀念通知，並非行政處分。從而，原告
19 對於非屬行政處分之系爭函提起撤銷訴訟，其此部分起訴有
20 不備要件情事，且無從補正，揆諸首揭規定及說明，應予駁
21 回。

- 22 4. 至本件原告雖聲請通知川祺公司人員邱繼清、陳明、王世宏
23 到庭作證，並請求被告提出原告申訴案之職場不法侵害申訴
24 處理委員會議之會議記錄及全案行政調查報告，然本件原告
25 訴之變更不合法，已如前述，且其起訴一部分本院無審判
26 權，一部分起訴不合法，本院自無庸審究其實體主張事項，
27 是原告上揭證據調查之聲請，均無必要，併此敘明。

28 六、依法院組織法第7條之3第1項，行政訴訟法第107條第1項第1
29 款、第104條，民事訴訟法第95條第1項、第78條，裁定如主
30 文。

31 中 華 民 國 113 年 12 月 26 日

審判長法官 楊得君

法官 高維駿

法官 彭康凡

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	<ol style="list-style-type: none">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	<ol style="list-style-type: none">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。

01

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。

02

中 華 民 國 113 年 12 月 26 日

03

書記官 陳可欣