

臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第四庭

113年度訴字第91號

原告 蘇俐洙

訴訟代理人 沈靖家 律師

簡羽萱 律師

被告 國立新竹高級中學

代表人 郭珍祥（校長）

訴訟代理人 陳柏勳

邱奕宏

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113年1月2日臺教法（三）字第1124601483號申訴評議決定，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、緣原告係被告學校地理科教師，於民國110年4月8日向被告所屬人事室提起職場暴力事件申訴，主張王姓教師（下稱王師）於110年3月22日杜撰編造，將109學年度上學期第2次期中考學生成績平均不及格、普遍低落原因歸咎於原告，將原告因小科召職責所在，與鍾姓教師共同延長考試為70分鐘之建議，影射為貶損原告教學專業、人格尊嚴，並在地理科教師群組寄出電子信件（下稱系爭信件），使其遭受精神不法侵害。被告遂依國立新竹高級中學執行職務遭受不法侵害預防計畫（下稱學校不法侵害預防計畫）組成處置小組，於112年6月9日決議外聘調查小組進行調查。調查小組於112年6月28日及7月25日針對王師、原告、李前校長、姜前人事主任及同科辦公室之趙姓教師（下稱趙師）進行訪談後作成調

01 查報告，認定王師並未對原告構成有職場暴力行為，處置小
02 組嗣於112年8月30日決議通過調查報告，由被告以112年8月
03 30日新中人字第1120005523號函暨檢附職場罷凌編號112000
04 1案調查報告(下稱112年8月30日函)予原告。原告不服，於1
05 12年9月12日提起申訴，經教育部中央教師申訴評議委員會
06 申訴評議決定駁回(被告為中央主管機關所屬學校，其教師
07 之申訴程序為中央一級，其提起之申訴，以再申訴論)。原
08 告猶不服，遂提起本件行政訴訟。

09 二、原告之主張及聲明：

10 (一)被告112年8月30日函係屬行政處分：

11 按原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定；
12 不服再申訴決定者，得依法提起行政訴訟，為教師法第44條
13 第6項規定所明定。被告作成112年8月30日函乃係原告提出
14 遭遇職場暴力事件申訴，經112年6月28日、7月25日及7月27
15 日進行執行職務遭受身體或精神不法侵害處置執行流程程序
16 後，所作成申訴成立或不成立之處分，直接向申訴人、被申
17 訴人發生法律效果，原告對於被告112年8月30日函結果尚可
18 依據教師法規定提起申訴救濟，確有權利發生之法律效果，
19 即有規制作用。且被告既採用調查報告之具體內容作為處分
20 理由，即是基於裁量採納調查報告建議與否，當無可能復稱
21 不受其拘束、其作成之決定無規制力，否則將使行政機關恣
22 意解釋其所依法應作成之行政處分，且無須對於其作成之行
23 政處分決定負責，而使人民不得依法提起訴訟，此與憲法第
24 16條保障人民訴訟權益之目的背道而馳。而公務人員保障暨
25 培訓委員會(下稱保訓會)109年9月22日109年第12次委員
26 會議通過之人事行政行為一覽表，其法律性質僅為行政規則
27 之一種，縱其認定「機關依員工職場霸凌防制及處理作業規
28 定作成申訴成立與否之決定」，應屬管理措施，法院應不受
29 其拘束。至最高行政法院111年度抗字第280號裁定，該案主
30 張霸凌事實係與教師評議會議程序及決議是否適法，與本案
31 主張申訴霸凌之程序進行上、霸凌事實認定上均非相同，尚

01 不得比附援引。是以，112年8月30日函使原告進而取得提起
02 申訴之權利，應有產生行政處分定義下之對外直接發生法律
03 效果，即對人民權利產生規制作用，故112年8月30日函並非
04 單純僅通知、事實陳述或理由說明，當屬行政處分無誤。

05 (二)被告未依學校不法侵害預防計畫完成法定程序：

06 被告所應依循之程序無論是學校不法侵害預防計畫均是以被
07 告作為事業單位主體，規範其對雙方所為之內容，如事業單
08 位主體應遵循的責任、義務或流程，同時保障工作者於得於
09 侵害權益時主張，並非如同民事規範中賦予具有當事人進行
10 主義色彩，亦無認同得以雙方談妥即可，而將協商成立與撤
11 回申訴劃上等號，倘若允許得以類推適用和解成立之結果，
12 將罔顧依循程序申訴之人權益，並將該類程序形同具文。故
13 被告未依學校不法侵害預防計畫完成法定程序，處理申訴流
14 程即有瑕疵，申訴評議結果不察，亦有違誤。

15 (三)調查報告認定職場暴力不成立實有不當：

16 原告簽署之「第112001號案第一次調查訪談紀錄表」中並無
17 記載「原告認定110年4月30日協商係已盡調查」一事，況原
18 告與王君間之事件於110年4月30日之調查僅有作成協商結
19 果，被告就有無職場暴力根本未作成相關判斷，實未盡調查
20 義務。王君於調查過程中態度倨傲，後續經110年4月30日協
21 商後，仍隨意以口頭方式向他人澄清，實係對原告之心理暴
22 力及言語暴力，且其利用協商會議無強制力之漏洞，為保全
23 顏面，不願留下書面證據，再次對原告造成傷害，不應僅以
24 後續有道歉而倒果為因認定並無職場暴力，縱原告曾寄信說
25 明感謝對方願意澄清，然此係針對事件發生後續處理結果，
26 而非認同此事件發生非屬職場暴力，二者不同。調查報告認
27 定事實理由中僅就「110年4月30日協商有無明確決議道歉時
28 間」作為有無職場暴力之認定依據，忽略前事對於原告之影
29 響，進而認定職場暴力不成立，有理由矛盾之不當。

30 (四)聲明：申訴評議結果及被告112年8月30日函均撤銷。

31 三、被告之答辯及聲明：

01 (一)原告起訴不備合法要件：

02 調查報告為被告處理原告校內申訴一連串行政程序之一環，
03 不具對外規制效果，而被告所屬處置小組經調查、評議後之
04 決定，屬行政內部之建議，並無拘束機關作出相同決定之效
05 力，對外並無法效性，非屬行政程序法第92條第1項規定之
06 行政處分，司法實務見解亦採此見解（最高行政法院111年
07 度抗字第76號裁定意旨參照）。況依保訓會發布之人事行政
08 行為一覽表，就類型拾「機關依員工職場霸凌防治及處理作
09 業規定作成申訴成立與否之決定」定性為「管理措施」，即
10 內部管理措施，申訴人對此僅得依申訴、再申訴管道救濟。

11 (二)原措施於法無違：

12 原告與王君於110年3月間發生之電子郵件紛爭，及後續原告
13 於110年4月8日就該紛爭向被告提出之遭遇職場暴力事件申
14 訴，被告因雙方當事人接受協調及履行協調結果而結案。而
15 申訴事件在實質上亦查無「上對下」、「多對一」、「反覆
16 性」、「持續性」等構成霸凌之要件。而申訴評議認定王師
17 行為不成立職場暴力，其判斷並無恣意誤用或違法，原措施
18 並無違誤。原告憑個人主觀認知及感受，不斷重申一己之見
19 解，並不合法且無理由。

20 (三)聲明：原告之訴駁回。

21 四、本院之判斷：

22 (一)依行政訴訟法第4條第1項規定，人民因中央或地方機關之違
23 法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法
24 提起訴願而不服其決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。此
25 所謂行政處分，依訴願法第3條第1項規定，係指中央或地方
26 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
27 直接發生法律效果之單方行政行為。對非行政處分提起撤銷
28 訴訟，不備訴訟要件，依行政訴訟法第107條第1項第10款規
29 定，行政法院應以裁定駁回之。

30 (二)次按我國有關職場霸凌防治之主要法規為職業安全衛生
31 法，該法第6條第2項第3款規定，雇主對於執行職務因他人

01 行為遭受身體或精神不法侵害之預防，應妥為規劃並採取必要之安全衛生措施。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，行政機關得處以新台幣
02 3萬元以上15萬元以下罰鍰。又參照同法施行細則第11條第1
03 項規定及其立法意旨說明，雇主應採取預防之必要措施包含
04 事件之處理程序（如申訴受理或因應事件發生之通報、調
05 查、處理及紀錄等程序）等，故為協助事業單位落實本條文
06 之規定，勞動部職業安全衛生署於106年6月因此訂定發布
07 「執行職務遭受不法侵害預防指引」（下稱預防指引），依據
08 111年8月19日發布之第三版預防指引規定，要求事業單位於
09 疑似遭遇不法侵害事件時，視其為內、外部侵害而分別通知
10 人資部門、最高主管單位或報警，同步協助申訴和就醫，並
11 且於 24 小時內通報，成立處理小組，調查內容應保密且於
12 一定期間內完成，最遲不宜超過1個月（參本院卷第73至92
13 頁）。惟有關個案涉及傷害、誹謗、公然侮辱、性騷擾或就
14 業歧視等違法事件之調查、認定或後續處置，仍為各該管主
15 管機關或司法機關之權責（職業安全衛生法施行細則第11條
16 第2項規定參照）。又現行對於一般俗稱之職場霸凌事件，
17 在尚無立法完成可資遵循之制度下，機關訂定「暴力預防計
18 畫」、「處理作業規定」等規範內容，係參照勞動部頒布之
19 預防指引，及人事行政總處提供之「處理建議作為」、「標
20 準作業流程」所訂定；各該主管機關提供參考之方案，均係
21 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
22 目的而為，系爭「暴力預防計畫」、「處理作業規定」等，
23 其目的亦在管理機關內部之職場秩序，並對於事件進行檢
24 討，視其情形之需要，逐步改善相關措施，以維持職場之安
25 寧、友善一節，核與整體規定內容之意旨無違，應予肯認。
26 從而，依上揭規定處理機關內部所發生之系爭疑似職場霸凌
27 事件，依系爭「處理作業規定」第9點第4項前段規定：「職
28 場霸凌防治及申訴處理小組對申訴案件之評議，應作出成立
29 或不成立之決定。」乃機關接受申訴後，將處理結果告知申
30
31

01 訴人等，為機關處理該等事件之一連串行政程序之一環，不
02 具對外規制效果。再依同項中段、後段規定「決定成立者，
03 應作成懲處及其他適當處理之建議；決議不成立者，仍應審
04 酌審議情形，為必要處理之建議。另申訴人有誣告、濫告之
05 事實者，亦應作成懲處及其他適當處理之建議。」即申評小
06 組有職場霸凌行為成立或不成立之決定後，對於後續相應之
07 處理方式之決議，僅屬「建議」性質，機關自得本於權限裁
08 量接受或不接受其建議，甚或調整建議方案，依法行政作成
09 行政處分，例如懲處；就此行政處分，始生有無違法或顯然
10 不當致損害當事人權利或利益，而得適用保障法第25條第1
11 項規定提起復審，並於行政救濟程序中，對具體行政處分所
12 植基之事實即職場霸凌事件之有無、輕重等等涉及違法之爭
13 點，加以主張、攻防，乃屬當然。另為因應司法院釋字第78
14 5號解釋，有關機關就公務員所為之處置，係屬影響其公法
15 上權利之行政處分或僅屬機關內部管理措施，應如何認定，
16 依保訓會109年10月5日公保字第1091060302號函附之人事行
17 政行為一覽表機關行政行為類型拾認定：「……二、機關依
18 員工職場霸凌防治及處理作業規定作成申訴成立與否之決
19 定，屬內部管理措施。」亦同此認定（最高行政法院111年
20 度抗字第76號裁定意旨參照）。

21 (三)經查，原告於110年4月8日向被告所屬人事室提起職場暴力
22 事件申訴後，李前校長於同年月30日召集雙方當事人及人事
23 主任等人進行協商，協商結果為王師應以書面方式就原告提
24 起申訴之職場暴力事件澄清與道歉，並副知相關當事人，王
25 師嗣於110年5月4日寄出電子郵件道歉，惟此後原告仍以被
26 告未依學校不法侵害預防計畫規定展開職場暴力調查為由，
27 另提出申訴，並經教育部以112年6月2日臺教法（三）字第1
28 124600564號函通知被告查報處理結果，被告遂依學校不法
29 侵害預防計畫組成處置小組，於112年6月9日決議外聘調查
30 小組進行調查。調查小組於112年6月28日及7月25日針對王
31 師、原告、李前校長、姜前人事主任及同科辦公室之趙師進

01 行訪談後作成調查報告，認定王師並未對原告構成有職場暴
02 力行為，處置小組並於112年8月30日決議通過調查報告，由
03 被告以112年8月30日函檢附調查報告通知原告等情，有系爭
04 信件、原告申訴單、110年4月30日雙方當事人協商處理紀
05 錄、王師110年5月4日電子郵件及調查報告書在卷可參（本
06 院卷第147頁、第151至153頁、第159至163頁、第165頁、第
07 17至44頁）。觀諸被告進行系爭疑似職場暴力事件之調查乃
08 依據其於109年10月27日經學校行政會議通過之學校不法侵
09 害預防計畫，該預防計畫乃因應職業安全衛生法第6條第2項
10 規定為防止職場暴力之發生而訂定，依據學校不法侵害預防
11 計畫第三點規定，由輔導室、人事室、教官室、護理師、單
12 位主管、職業安全衛生管理人員、校內教官，及人事單位等
13 人員擔任職場暴力預防及處置小組成員，另參照計畫第四點
14 規定以觀，可見其規定內容，均側重職場秩序之管理及案件
15 發覺後之檢討、改善，依附件六「執行職務遭受身體或精神
16 不法侵害處置執行流程」所示（本院卷第67頁），經調查校
17 內工作者遭遇疑似職場暴力行為事件不成立者即得逕予結
18 案，學校無須為後續作為；縱經調查屬實，亦僅是決定被告
19 是否啟動協調處理、檢討及改善措施等後續行政流程，故調
20 查結果對於申訴人而言並未直接生任何法律上之規制效力，
21 有關其主觀權益之保障，仍待申訴人依其主張被害之事實循
22 民事、刑事程序之救濟途徑追究以落實，並不影響各該管主
23 管機關或司法機關對事實認定之權責，此可觀諸原告嗣後對
24 王師提起刑事加重毀謗告訴及民事損害賠償訴訟之不起訴及
25 民事判決結果益明（本院卷第173至193頁）。至被調查屬實
26 者，被告縱可能對加害者進行懲處（本院卷第60頁），然調
27 查報告之結論除須經處置小組決議是否接受外，對後續行政
28 懲處之決定並無任何法律上之拘束力，且被告實際上亦未參
29 採本件調查報告之處理建議等情，業據被告當庭敘明（本院
30 卷第450頁筆錄），是被告所屬處置小組決議通過之調查報
31 告，對外並無法效性，被告以112年8月30日函檢附調查報告

01 予原告，令其知悉調查之結果，亦至多僅是觀念通知，並非
02 行政處分。又況，本件調查報告經調查訪談後認定原告申請
03 調查之職場暴力問題不成立，基於建構健康友善之職場環
04 境，提供員工免受罷凌侵犯之職場，另於處理建議載稱：
05 （關於原告部分）原告所提之職場罷凌案件雖均不成立，但
06 原告在接受訪談時呈現身心受創，且已有在身心科就醫紀
07 錄，建議學校在原告同意的狀況下，協助申請教育部教師諮
08 商輔導支持體系之服務，以協助原告在校的工作環境適應與
09 心情調適，並暫時先讓雙方隔離，避免再有衝突。（關於乙
10 女即王師部分）本案調查不成立，乙女並未對原告構成有職
11 場暴力，學校不得對乙女友任何不利益措施。但乙女對於在
12 協商後，且作成會議決議，尚意圖片面改變會議決議一事，
13 應深自檢討等語（本院卷第43頁），由此益徵調查報告之結
14 論僅具建議性質，實係對被告機關內部是否採取後續監督及
15 管理措施之建議，尚非已影響原告權益之具體處置，至多僅
16 屬被告依據職業安全衛生法前揭規定所建立職場暴力事件處
17 理程序之一環。從而，參諸前揭最高行政法院之裁判意旨，
18 足認原告就不具行政處分性質之被告112年8月30日函提起本
19 件撤銷訴訟，核屬不備訴訟要件，且其情形無從補正，自應
20 予以駁回。

21 (四)再者，依行政訴訟法第125條第2項、第3項規定，當事人於
22 事實及法律上之陳述，如有未明瞭或不完足之處；或訴訟種
23 類選擇錯誤時，審判長或受命法官固應行使闡明權，惟如當
24 事人有委任專業律師為其訴訟代理人，則關於審判長或受命
25 法官闡明之密度，應與當事人本人為訴訟行為之情形有別。
26 又行政訴訟採行處分權主義，若當事人經法院闡明後，仍堅
27 持其主張之訴訟種類時，行政法院應受當事人訴之聲明的拘
28 束，不得逕依職權變更之。查依司法院釋字第785號及第736
29 號解釋意旨，教師因學校具體措施（諸如曠職登記、扣薪、
30 年終成績考核留支原薪、教師評量等）認其權利或法律上利
31 益受侵害時，自得如一般人民依行政訴訟法或民事訴訟法等

01 有關規定，向法院請求救濟，始符合有權利即有救濟之憲法
02 原則。教師與其服務學校間發生公法上爭議，認其權利遭受
03 違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之
04 性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其教師身分而異其
05 公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。惟各種行政訴訟均有其
06 起訴合法性要件與權利保護要件，教師欲循行政訴訟法請求
07 救濟，自應符合相關行政訴訟類型之法定要件。至是否違法
08 侵害教師之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之
09 規定，依個案具體判斷，尤應整體考量行政機關所採取措施
10 之目的、性質以及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難
11 謂構成權利之侵害。又按「教師對學校或主管機關有關其個
12 人之措施，認為違法或不當，致損害其權益者，得向各級教
13 師申訴評議委員會提起申訴、再申訴。」為教師法第42條第
14 1項所明定。可知教師對於學校有關其個人之管理措施或工
15 作條件處置，認已違法侵害其權利且非屬顯然輕微之干預
16 時，除有申訴再申訴制度外，本即容許在符合行政訴訟法所
17 規定之訴訟類型要件下，按相關措施與爭議之性質，依法提
18 起相應之行政訴訟主張權利，乃屬當然。準此，於本件訴訟
19 進行中，本院就被告112年8月30日函暨檢附調查報告之性質
20 是否為行政處分或僅具建議及轉知之性質，暨本件應提起之
21 訴訟類型等節，對原告訴訟代理人多次為發問、曉諭，促請
22 其陳述意見，其當庭陳稱：調查報告會影響原告後續救濟方
23 式，非內部管理措施等語（本院卷第450至451頁筆錄），經
24 本院就被告112年8月30日函對原告產生何種法律上規制效力
25 致影響其權益與其再次確認，原告猶執前開情詞堅持提起撤
26 銷訴訟。從而，依前開說明，本於處分權主義，本院自應受
27 原告訴之聲明的拘束，而以撤銷訴訟為本案審理。然承前所
28 述，被告依據學校不法侵害預防計畫就原告申訴之職場暴力
29 事件進行調查所作成申訴成立與否之決定，係基於確保員工
30 免受霸凌侵犯職場之目的而為，偏重職場秩序之管理性質，
31 對原告之權益並不生任何干預之效果，原告對被告112年8月

01 30日函既未能敘明對其權益造成何種具體侵害，僅空言主張
02 其對於被告112年8月30日函可依據教師法規定提起申訴救
03 濟，故確有權利發生之法律效果，即有規制作用云云，並執
04 意提起撤銷訴訟，則揆諸前開規定及說明，顯不符起訴要件
05 而不合法甚明，應予裁定駁回。至於原告所爭執之其他實體
06 事項及證據調查之聲請，本院即無為進一步審酌之必要，併
07 此敘明。

08 五、結論：本件原告之訴不合法。

09 中 華 民 國 113 年 10 月 29 日

10 審判長法官 陳心弘

11 法官 畢乃俊

12 法官 鄭凱文

13 一、上為正本係照原本作成。

14 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
15 提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

16 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
17 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
18 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

19

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。

01

<p>(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</p>	<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。
--	---

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 10 月 29 日

03

書記官 高郁婷