臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
114年度訴字第869號
115年7月16日辯論終結

原　　告　謝宜容
訴訟代理人　吳俊達律師
　　王亭涵律師
　　劉繼蔚律師
被　　告　勞動部
代　表　人　洪申翰
訴訟代理人　邱靖棠律師
　　華育成律師

上列當事人間免職事件，原告不服公務人員保障暨培訓委員會民國114年6月17日114公審決字第320號復審決定（原處分：勞動部113年11月22日勞動人2字第1130116511號獎懲令），提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

復審決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告本係被告所屬勞動力發展署（下稱勞發署）北基宜花金馬分署（下稱北分署）分署長，其因北分署吳姓員工於民國113年11月4日在辦公室自縊，經被告於8日進行疑似涉及職場霸凌事件行政調查，並於19日公布調查報告；嗣被告於20日下午召開113年度第6次考績委員會，決議建請核予原告一次記2大過之處分，並函請勞發署辦理獎懲事宜。勞發署旋於翌（21）日上午以113年度第16次考績委員會，決議建請核予原告一次記2大過之處分，並函報被告；經被告於同（21）日下午召開113年第7次考績委員會，審認原告身為機關首長言行不檢，管理方式及情緒控管不當，涉及職場霸凌，

情節重大，嚴重損害政府及公務人員聲譽，有確實證據，決議依（行為時）公務人員考績法第12條第3項第5款規定，核予其一次記2大過免職，並由被告於113年11月22日以勞動人2字第1130116511號獎懲令核布，載明免職未確定前應先行停職（下稱原處分）。然原告不服原處分，提起復審，經公務人員保障暨培訓委員會於114年6月17日以114公審決字第320號復審決定，復審駁回；但原告仍不服復審決定，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

㈠被告召開考績委員會未以書面通知原告，縱以Line訊息通知，惟原告會前均未收受該訊息，難認已合法送達；況該訊息發送時間距離考績委員會召開僅約1小時，顯未預留適當之準備期間，足認被告未給予陳述及申辯之機會，否定原告爭取較免職處分輕微之其他處置之必要性與可能性，違反公務人員考績法第14條第3項、同法施行細則第19條第3項等規定。又被告調查過程中，並無其他同仁對原告提出罷凌申訴，亦無對於申訴人主張之霸凌事件進行調查與審議，無從認定原告有霸凌之行為，難認本件事實客觀上明白且足以確認，並無行政程序法第103條第5款之適用。另復審程序，既未審酌原告提出之復審理由而重新進行調查與審議，難認程序瑕疵已因原告提出復審而治癒；況被告召開考績委員會前，時任部長在立法院進行專題報告並備質詢時，已公告會對原告記2大過予以停職之懲處結果，即屬未審先判，專案考績形式上滿足程序要求，形同橡皮圖章，裁量即有瑕疵，不具處分作成前應有程序保障之相當性，無從補正或治癒，有違正當法律程序原則。

㈡再依調查報告之記載，原告行為之目的及動機在於有效推行業務以及提升同仁之工作能力，部分管理執行之方式雖有不當，惟其行為並非以敵視、討厭、歧視為目的，非屬職場霸凌之行為；且調查報告認定吳姓員工自縊並非原告所造成，被告自始均不否認調查報告中，確實未將原告職場霸凌行為

與此輕生事件相聯結，難認立法委員質詢、行政院長公開道歉為原告所造成。復原告於事發當時急救及送醫過程並無不當處理，縱安撫同仁、了解事實過程所為之方式、內容及語氣口吻雖有不當，對此已於公開聲明表達誠摯之道歉，並非職場霸凌之行為；縱原告管理方式不當之行為已對吳姓員工以外同仁構成職場霸凌，惟情節未達情節重大、言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽程度。至原告之個人聲明，並非對違失事實之認諾，因被告先行公告調查報告造成既成事實，有面對公眾溝通之事實上壓力，原告於113年11月20日發布個人聲明，應定性為機關首長職務上維護機關信譽之配合性聲明，非對違失事實之自由認諾，至多承認「管理方式、語氣、要求方式有不當之處」，原處分據此認定原告違失事實，事實基礎有重大偏離。

㈢另原處分認定輿論指控、發酵而「致嚴重損害政府或公務人員聲譽」之情節，與事實不符，亦與原告行為無關，本件乃因調查報告不符社會期待，造成後續公關災難之發生，而不得不改弦易轍，改對原告為1次記2大過免職之最嚴厲處分，被告納入與事件無關之考量，構成不當連結，違背一般法律原則。況本件經上級機關調查後，原擬定處分實係調職，乃因後續引發輿論抨擊，始急轉彎為1次記2大過免職處分，而北分署秘書室主任劉麗利為吳姓員工直屬主管，事後懲處僅記過1次，另比較其他機關疑似涉及職場霸凌之案件，均無2大過免職之處分案例，被告未將原告職場霸凌行為與此輕生事件相聯結，卻遭免職，難維事理之平。是原告行為未達應予免職之程度，不符公務人員考績法第12條規定，被告所為一次記2大過免職之原處分，顯有違誤，且有違比例原則，應予撤銷等語。併為聲明：復審決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：

㈠被告召開2次考績委員會，均有將開會通知送達原告，且承辦人員透過撥打行動電話、市話電話、Line等方式，多次聯繫未果，原告均不予回應，最終亦未出席考績會，堪認已經

完備通知、保障實質程序之目的；況原告在接受被告調查訪談時，已就事件相關爭議完整陳述且充分回應，甚至透過媒體公開道歉，足見其明確知悉被告後續召開考績委員會之事由，顯然客觀事證已經明確，符合行政程序法第103條第5款之情形，毋庸給予陳述意見之機會。再被告召開考績委員會時，除調查報告外，亦有參酌原告113年11月20日發表之書面公開道歉聲明，及當時新聞媒體報導內容，均係基於客觀事證予以斟酌討論，並非僅憑調查報告之內容即作成處分；且原告行為可議，影響人數眾多，情節已達重大之程度，縱時任部長未曾對外為說明，被告考績委員會恐是會作成相同結果，難認有何未審先判情事。倘原處分作成有程序上瑕疵，原告已依法提起復審救濟，此程序瑕疵顯已於復審程序予以補正而治癒，原處分無違正當法律程序；另本件先經縝密之行政調查程序確認原告有言行不檢之行為，且吳姓員工自縊爭議所涉及人員共有4名，除原告外，勞發署署長負有督導職責，經決議記1大過、北分署副分署長記2申誡、秘書室主任記過1次；可知，被告對於各該人員之懲處輕重，除由考績委員會獨立判斷外，被告對此輕生所引發之事件，確實係依照所涉人員影響程度輕重、比例，在懲處手段上予以調整、區分，符合比例原則。

㈡再調查報告均係委由外部專家調查、撰擬，被告本應予以尊重，且於作成考績委員會決議時，基於客觀調查之事實、當事人自認之文書等證據資料，認定原告符合（行為時）公務人員考績法第12條第3項第5款情事，自不能僅憑調查報告中有若干似屬對原告之正面評價，即證立原告行為並無可議之處；復調查報告所載內容，可確認原告確實有咆哮、侮辱貶低行為，經原告於調查訪談時坦承，經調查委員明確建議，原告持續性之行為，對於同仁身心產生嚴重影響，影響機關同仁離職率，對於機關之信賴有重大間隙，認定涉及職場霸凌，且情節重大，建議依公務人員考績法相關規定，予以議處。則被告就調查委員參酌所有事證後形成之結果予以尊

重，堪認原告確有構成職場霸凌情節重大，況前開規定不以是否構成職場霸凌為必要，原告行為是否屬職場霸凌，顯與法令無涉，自無審酌必要；且本件受到媒體大肆報導、宣傳，原告言行不當及涉及職場霸凌之行為已造成多位政要代為向家屬、大眾致歉，重創被告作為勞動主管機關之威信，符合公務人員有言行不檢，且嚴重影響政府或公務人員聲譽之情形。倘原告自認無言行不檢或職場霸凌行為，又何須在調查報告公告及免職後，透過媒體公開道歉，被告依照調查報告、匿名問卷資料、原告及關係人之訪談紀錄內容，以及原告道歉內容，綜合評價後，對原告作出1次記2大過免職處分，此等建議與被告作成懲處間，並不互相衝突，難認被告因此作成原處分有何瑕疵等語置辯。併為聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠按各機關辦理公務人員專案考績，於有重大功過時行之，一次記2大過者，免職；非有圖謀不法利益或言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽，有確實證據情形者，不得為一次記2大過處分：各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定，考績委員會對於擬予考績列丁等及一次記2大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會；前述所稱主管機關為總統府、國家安全會議、五院、各部（會、處、局、署與同層級之機關）、省政府、省諮議會、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會，（行為時）公務人員考績法第12條第1項第2款第2目、第3項第5款、第14條第1項前段、第2項至第4項定有明文。又本法第14條第3項所稱陳述及申辯，機關應以書面通知當事人以書面或言詞為之，並列入考績委員會議紀錄，復為同法施行細則第19條第3項所明訂。是對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機

關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，設立相關制度予以保障，司法院釋字第491號著有解釋可資參照。

㈡查原告本係被告所屬勞發署北分署分署長，其因北分署吳姓員工於113年11月4日在辦公室自縊，經被告進行疑似涉及職場霸凌事件行政調查，並於19日公布調查報告，嗣被告於20日下午召開113年度第6次考績委員會，決議建請核予原告一次記2大過之處分，並函請勞發署辦理獎懲事宜，勞發署旋於翌（21）日上午以113年度第16次考績委員會，決議建請核予原告一次記2大過之處分，並函報被告，經被告於同（21）日下午召開113年第7次考績委員會，審認原告身為機關首長言行不檢，管理方式及情緒控管不當，涉及職場霸凌，情節重大，嚴重損害政府及公務人員聲譽，有確實證據，決議依（行為時）公務人員考績法第12條第3項第5款規定，核予其一次記2大過免職，並由被告於113年11月22日以原處分核布，載明免職未確定前應先行停職等情，固有行政調查訪談紀錄表、調查報告、各該考績會會議紀錄暨簽到表、原處分等在卷可參（見本院卷㈠第51頁至第61頁、第119頁至第192頁）；惟原告是否合於公務人員考績法一次記2大過專案考績之程序規範及實體要件，仍待檢視有關卷證資料，始可認定。

㈢則參酌被告發布之勞動部與所屬機關（構）人事權責劃分表（見本院卷㈠第253頁至第257頁）規定，5.考核獎懲⑶首長之獎懲，二級機關（構）首長記大功、大過以上之獎懲，經一級機關（構）擬報、核轉，由被告核定；亦即，原告本係勞發署北分署分署長，為被告所屬二級機關首長，本件記大過以上之懲處，當應循序由被告所屬一級機關（即勞發署）擬報、核轉，再由被告核定，方符合其所定人事權責劃分程序規範，以彰顯機關內部同儕間評量並建立群體規範評價標準之功能。惟勾稽卷附立法院公報、被告及勞發署歷次考績

委員會會議紀錄（見本院卷㈠第79頁、第119頁至第153頁），時任被告首長何佩珊於20日下午2時35分許，在立法院委員會質詢時，經立法委員伍麗華質詢，問及被告對此一職場霸凌事件如何懲處，何佩珊逕自答稱會對原告作成記2大過，予以停職之處分；但該時不論被告或勞發署考績委員會俱無對原告作成何懲處建議或決定，直迨同日下午5時30分許，被告方召開113年度第6次考績委員會，決議建請核予原告一次記2大過之處分，並函請勞發署辦理獎懲事宜，爾後勞發署始於翌（21）日上午召開113年度第16次考績委員會，作成有關原告記大過以上之懲處建議。是原告為北分署分署長，其因疑似涉及職場霸凌事件，本應由勞發署進行專案考績並予考核獎懲，但在相關會議未進行討論及決議前，已由何佩珊於20日下午2時35分許，在立法院委員會質詢時，逕自答稱會作成一次記2大過之處分；嗣被告方於同日下午5時30分許召開考績委員會，決議建請核予原告一次記2大過之處分，並函請勞發署辦理獎懲事宜。然被告首長在考績委員會未有任何討論、決議前，逕自對外為原告懲處結果之表示，不僅係未審先判，徒使考績委員會之設置及會議之召開流於形式；且原告所屬機關乃勞發署，被告僅為考績之核定主管機關，本件卻先由核定（上級）機關（即被告）於20日下午召開考績委員會，再交由所屬（下級）機關（即勞發署）進行審議，勞發署在此情形下，無從發揮機關內部同儕間評量並建立群體規範評價標準之功能，原處分嚴重違反正當法律程序。

㈣再公務人員考績法第14條第3項已明定，考績委員會對於擬予考績列丁等及一次記2大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會，復依同法施行細則第19條第3項規定，機關應以書面通知當事人，並列入考績委員會議紀錄；準此，原告所涉專案考績為擬予一次記2大過情形，限制憲法保障人民服公職之權利，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會，此一陳述意見之機會，乃考績委員會作成決定之必要程

序，係為使受考人遇有重大違失行為懲處時，可受程序基本權利之保障，自不得任意剝奪其陳述意見之機會。則遍觀被告及勞發署各次考績委員會陳述意見通知歷程，僅以Line訊息、通話，或撥打行動電話、寄送電子郵件方式，通知原告，未見有書面通知，且查無原告有收受之紀錄（見本院卷㈠第155頁至第164頁）；因公務人員考績法施行細則第19條第3項已明訂機關書面通知當事人陳述及申辯之義務，並列入考績委員會議紀錄，被告及勞發署均有遵循之義務，始可踐行免職處分之正當法律程序，況我國就送達方式向來採到達主義，尚無容被告或勞發署業經傳訊，謂已發生送達之效力，要難認屬適法之通知。故本件屬一次記2大過情形，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會，但勞發署21日上午113年度第16次考績委員會，及被告同（21）日下午113年第7次考績委員會，均未能適法通知原告到場；此一陳述意見之機會，係為使受考人遇有重大違失行為懲處時，可受程序基本權利之保障，尚不得以原告已知悉審認情形，或事實客觀上明白足以確認為由，剝奪其陳述意見之機會。且職場霸凌是否成立，只有處於各該職場文化之人員最能體認，尤其，主管具體職務上要求與職場霸凌如何分野，判斷之際，也有兼聽各方論述之必要；是以，本件務必由勞發署考績委員會親自聽取原告陳述意見，以形成心證，始能謂應採擇之證據均已調查，尚不得僅以原告嗣後有提出復審答辯，得予補正陳述意見之瑕疵，原處分顯有違程序基本權利之保障。

㈤另（行為時）公務人員考績法第12條第3項第5款所謂「圖謀不法利益或言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽，有確實證據情形」，乃屬不確定法律概念，法律之構成要件採用不確定法律概念時，行政機關應經由解釋、論證、評價、涵攝之過程，將不確定法律概念適用於特定具體事件，而作成合法及正確之決定；人民對行政機關根據不確定法律概念所作成之行政決定，提起行政爭訟時，基於憲法保障人民基本權利及訴訟權之精神，行政法院自得對該行政決定之合法

性，為全面之審查，惟不確定法律概念之適用，如存有多數皆為可接受之決定可能性時，基於憲法之功能分配，行政法院之審查範圍僅能審查行政機關之決定是否合法，而非以本身之見解取代行政機關之判斷，此乃尊重行政機關之判斷餘地問題；然就行政機關法律解釋是否正確、事實認定有無錯誤、是否遵守有關程序規定，是否根據與事件無關之考量觀點、是否遵守一般之評價標準，行政法院仍得予審查（最高行政法院101年度判字第88號判決同此見解）。則勞發署21日上午113年度第16次考績委員會，及被告同（21）日下午113年第7次考績委員會，俱僅憑被告113年11月19日調查報告作為懲處事證（見本院卷㈠第51頁至第58頁）；而該調查報告卻記載「無法證明關係人甲（即吳姓員工）有遭長官職場霸凌情事」，另導致112及113年之離退職人員相較109至111年高之原因，僅係「過度要求行為」等情，顯與該調查報告建議處置認定原告涉及職場霸凌不符，究原告行為是否合於「圖謀不法利益或言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽，有確實證據情形」，得予一次記2大過而免職之要件，容有疑問。雖被告表示相關考績委員會之討論時，除該調查報告外，亦有參酌原告書面公開道歉聲明，及當時新聞媒體報導內容（見本院卷㈠第239頁至第337頁），予以斟酌討論；惟不論被告或勞發署該時所參考之事證為何，主要仍立基113年11月19日調查報告，但該調查報告尚有諸多疑點未能釐清，引發高度爭議，經被告再次籌組調查委員會，嗣於113年12月11日作成重啟行政調查報告，被告更臚列該2份調查報告內容差異之處（見本院卷㈡第8頁、第73頁至第89頁）；顯然，關於原告疑似涉及職場霸凌事件，前後調查報告內容差異甚大，113年11月19日調查報告甚以原告對同仁工作上之要求，「目的良善」，而為正面之評論，其後卻又認定其涉及職場霸凌，且情節重大，所持論斷南轅北轍，令人深感疑惑。則考績委員會以此矛盾之調查報告，作為懲處

之事實認定基礎，顯係出於錯誤之事實認定及不完全之資訊，原處分核有違法判斷之違誤。

㈥雖被告猶謂原告行為可議，影響人數眾多，情節已達重大之程度，縱時任部長未曾對外為說明，考績委員會恐是會作成相同結果，難認有何未審先判情事；但公務人員免職處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，業經司法院釋字第491號解釋揭櫫明確，則本件既未循序由勞發署擬報、核轉，再由被告核定，不符合其所定人事權責劃分程序規範，如前所述，自難以原告行為可議，即可罔顧正當法律程序。縱被告20日下午113年度第6次考績委員會，除對原告為獎懲建議外，另有就北分署其他公務人員為申誡2次、記過1次之獎懲建議，嗣經北分署於25日113年第22次甄審暨考績委員會，決議不予懲處或僅申誡1次，繼經北分署12月23日113年第25次甄審暨考績委員會，均決議不予懲處在案（見本院卷㈠第121頁至第125頁，卷㈡第111頁至第180頁），而與被告先前建議獎懲種類有別；然斯時被告首長就原告獎懲案已有對外公開宣示，復由被告考績委員會先行開啟獎懲建議程序，因原告為本件疑似涉及職場霸凌事件主要者，影響層面與北分署其他公務人員不可等量觀之，自無從發揮機關內部同儕間評量並建立群體規範評價標準之功能。另被告又以原告在接受行政調查時，已就事件相關爭議完整陳述且充分回應，甚至透過媒體公開道歉，客觀事證已經明確，符合行政程序法第103條第5款之情形，毋庸給予陳述意見之機會；惟依公務人員考績法第14條第3項，及同法施行細則第19條第3項規範意旨，當事人陳述及申辯對象乃考績委員會，使之親自聽取陳述意見，以形成心證，尚難徒以其他行政調查程序已有陳述意見之機會，即可剝奪、不予通知，抑或事後之復審程序通知答辯即可補正瑕疵，核與程序基本權利之保障有間，此節主張，洵屬無據。至被告所持113年11月19日調查報告有無認原告行為構成職場霸凌，與其應否該當（行為時）公務人員考績法第12條第3項第5款一次記2大過而免職

之要件無涉，且受到媒體大肆報導、宣傳，原告言行不當及涉及職場霸凌之行為已造成多位政要代為向家屬、大眾致歉，重創被告作為勞動主管機關之威信，合於言行不檢，且嚴重影響政府或公務人員聲譽之情形部分；經查被告及勞發署各該次考績委員會，乃憑以113年11月19日矛盾之調查報告，作為懲處之事實認定基礎，而有出於錯誤之事實認定及不完全之資訊違誤，已如前述，關於原告行為是否該當一次記2大過而免職之要件，自應恪遵有關程序規定，基於正確之事實認定，重為認定，方屬正辦。

㈦是原告為北分署分署長，其因疑似涉及職場霸凌事件，進行專案考績獎懲程序，因被告逕自對外為原告懲處結果之表示在先，有害機關內部同儕間評量並建立群體規範評價標準之功能，嚴重違反正當法律程序；且本件屬一次記2大過情形，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會，但被告及勞發署召開考績委員會時，均未能適法通知原告到場，有違程序基本權利之保障；復被告依憑113年11月19日調查報告，查有錯誤之事實認定及不完全之資訊，核有違法判斷之違誤，難以維持。故被告於113年11月22日，核定原告一次記2大過免職之原處分，顯有違誤，應予撤銷；至其所述各節，皆屬無據，不足採信。

五、綜上所述，「Audi alteram partem 兼聽另一方的意見」，為正當法律程序之重要原則，原告雖因疑似涉及職場霸凌事件，經被告及勞發署進行專案考績獎懲程序，惟此係對於公務人員之免職處分，原告所應受之相關制度保障，不可剝奪；因被告未能恪遵正當法律程序，致113年11月22日所為核予其一次記2大過免職，並載明免職未確定前應先行停職之原處分，違反程序基本權利之保障，亦有違法判斷之違誤，於法不合，應予撤銷。從而，原告訴請撤銷原處分及復審決定，為有理由，應予准許。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此

敘明。

七、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　3　　日

審判長法　官　楊得君

法　官　高維駿

法　官　黃翊哲

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴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.上訴人或其代表人、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、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	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二

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	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. 上訴人為公法人、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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　3　　日

書記官　陳玟卉