

最高行政法院一一一年度抗字第二七三號裁定

■ 焦點判決編輯部

【主旨】學校接受霸凌申訴後，將處理結果告知申訴人，為學校處理該等事件之一連串行政程序之一環，不具對外規制效果，並非行政處分。

【概念索引】行政程序法／行政處分

【關鍵詞】霸凌、申訴、處理結果、行政程序、對外規制效果、行政處分、實體合法正確、程序瑕疵、實體決定、得撤銷

【相關法條】行政程序法第 92 條；性騷擾防治法第 7、12、13、14、20、25 條

【說明】

一、爭點與選錄原因

（一）爭點說明

行政處分之判斷與程序瑕疵之效果。

（二）選錄原因

本件涉及職場霸凌申訴之處理，藉此理解「處理結果」之定性，及相關救濟程序。

二、相關實務學說

（一）相關實務

關於行政機關違反行政程序之法律效果，除行政程序法第 111 條、第 114 條、第 115 條明定之行政處分無效、瑕疵補正、瑕疵無礙實體決定外，其餘違反程序規定之法律效果，向來未受關注，更有論者主張違反程序規定，僅係類推適用刑事訴訟法證據排除法則、證據使用禁止之概念，不當然使行政行為生原則上違法得撤銷之效果。（臺灣臺北地方法院 108 年度交字第 271 號判決參照）

（二）相關學說

行政處分若不具形式或實質之合法要件，為**有瑕疵之行政處分**，係屬**違法**，其處理方式約有以下數項：1.**更正**：行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之，於行政處分之效力不生影響（行政程序法第 101 條第 1 項參照）。2.**補正**：違反程序或方式規定之行政處分，除有無效之情形外，可補正為合法之行政處分（行政程序法第 114 條參照）。3.**得撤銷**：有瑕疵而非屬得更正、補正或無效之行政處分，除有「撤銷對公益有重大危害」或「受益

人無信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益」之情形外，原處分機關或其上級機關得依職權為全部或一部之撤銷，而在未撤銷之前，仍為有效（行政程序法第 117 條、第 119 條參照）。4.無效：行政處分有行政程序法第 111 條各款情事者，即屬無效。

三、本案見解說明

（一）學校接受霸凌申訴後，將處理結果告知申訴人，為學校處理該等事件之一連串行政程序之一環，不具對外規制效果，並非行政處分。

（二）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。

【選錄】

（一）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「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，前者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。

（二）相對人對於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，訂定頒布「執行職務遭受不法侵害預防計畫」（下稱「預防計畫」），第 1 點規定：「目的：為防止本校教職員工執行職務因他人行為遭受身體或精神不法侵害，應予以規劃及採取必要之安全衛生措施，依職業安全衛生法第 6 條第 2 項第 3 款及同法施行細則第 11 條之規定訂定本計畫，以確保教職員工之身心健康。」第 2 點規定：「範圍：……(二)定義：教職員工因執行職務，於勞動場所遭受雇主、主管、同事、服務對象或其他第三方之不法侵害行為，造成身體或精神之傷害。當執行職務時，評估可能或已經出現下列樣態之職場暴力，即應實施本計畫：1.肢體暴力（例如：

毆打、抓傷、拳打、腳踢等)。2.心理暴力(例如:威脅、欺凌、騷擾、辱罵等)。3.語言暴力(例如:霸凌、恐嚇、干擾、歧視等)。4.性騷擾(例如:不當的性暗示或與行為等。)」第4點規定:「計畫內容:(一)建構行為規範:……(二)危害辨識及評估:……(三)採取危害預防措施:……(四)事件之處理程序:……2.(1)編制內依法任用之職員……應依本校『職工申訴評議委員會組織及評議要點』提出申訴。(2)教師應依本校『教師申訴評議委員會組織及評議要點』提出申訴。……」…係參照職業安全衛生法第6條第2項第3款及同法施行細則第11條規定,及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。相對人訂定之「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。相對人「禁止工作場所職場暴力之書面聲明」第2點亦強調「……本校接獲申訴後,會採取保密的方式進行調查,若被調查屬實者,將會進行懲處。」(見原審卷一第632頁)從而,相對人依上揭規定處理學校內部所發生之系爭疑似職場霸凌事件,以110年1月22日函檢附申評會作成之雲科大教申(109)字第003號申訴評議書…,乃相對人接受霸凌申訴後,將處理結果告知抗告人,為學校處理該等事件之一連串行政程序之一環,不具對外規制效果,並非行政處分。另,抗告人訴請撤銷之109年11月6日函,核其內容僅係通知抗告人院教評會就教師升等案之審議進度及程序決議為「退回材料所教評會,重新進行教師之教學、服務、研究之完整審議。」…,並非對於抗告人之請求另有准駁,亦未直接對外發生法律效果,故109年11月6日函亦非屬行政處分。至於抗告人援引之本院110年度抗字第121號裁定,該案教師係受記過2次處分而於申訴、再申訴後提起行政訴訟,與本件抗告人係向申評會提出霸凌申訴,不服申評會申訴決定之情形不同,尚難比附援引。是原裁定認為本件抗告人請求撤銷者非行政處分,不得提起撤銷訴訟,結論尚無不合。

(三)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。以教師升等為例,有關教師升等審查程序之設計,即希冀透過程序之遵守達到審查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。觀乎本件抗告人所主張職場霸凌行為乃109年10月21日會議甲、乙2人未迴避、院長宣稱網上公告且使用3年之升等規定是錯誤版本,並錯誤指摘材料所教評會未審查抗告人著作、109年10月21日院教評會未讓抗告人列席等節。上揭抗告人所爭執

之理由，究其實質，均屬指摘院教評會 109 年 10 月 21 日會議開會程序及決議所應適用法律具有瑕疵或違法，然此均無相對人頒布預防計畫第 2 點所規定之職場霸凌行為，亦顯與校園霸凌防制準則第 3 條第 1 項第 4 款、第 5 款所規定「四、霸凌：指個人或集體持續以言語、文字、圖畫、符號、肢體動作、電子通訊、網際網路或其他方式，直接或間接對他人故意為貶抑、排擠、欺負、騷擾或戲弄等行為，使他人處於具有敵意或不友善環境，產生精神上、生理上或財產上之損害，或影響正常學習活動之進行。五、校園霸凌：指相同或不同學校校長及教師、職員、工友、學生（下稱「教職員工生」）對學生，於校園內、外所發生之霸凌行為。」無涉。而抗告人既已對相對人 110 年 3 月 22 日否准其升等之行政處分，循序提起行政訴訟，由原審法院 111 年度訴字第 57 號教師升等事件審理中，前開爭議自得併由法院審理，並非無救濟途徑。抗告人主張如不許其提起本件行政訴訟，則違反有權利即有救濟之原則，剝奪其受憲法保障之訴訟權云云，容有誤會。

【延伸閱讀】

- 洪家殷，行政處分：第七講——行政處分之撤銷及廢止、補正及轉換、附款，月旦法學教室，49 期，2006 年 11 月，32-44 頁。