

【公務人員訴訟權保障及外勤消防人員勤休方式與超勤補償案】

解釋文

本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。中華民國 92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定，並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨均尚無違背。

公務員服務法第 11 條第 2 項規定：「公務員每週應有 2 日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」及公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」並未就業務性質特殊機關實施輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範，不符憲法服公職權及健

康權之保護要求。於此範圍內，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。相關機關應於本解釋公布之日起 3 年內，依本解釋意旨檢討修正，就上開規範不足部分，訂定符合憲法服公職權及健康權保護要求之框架性規範。

高雄市政府消防局 88 年 7 月 20 日高市消防指字第 7765 號函訂定發布之高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定：「勤務實施時間如下：……（三）依本市消防人力及轄區特性需要，本局外勤單位勤休更替方式為服勤 1 日後輪休 1 日，勤務交替時間為每日上午 8 時。」與憲法法律保留原則、服公職權及健康權保障意旨尚無違背。惟相關機關於前開框架性規範訂定前，仍應基於憲法健康權最低限度保護之要求，就外勤消防人員服勤時間及休假安排有關事項，諸如勤務規劃及每日勤務分配是否於服勤日中給予符合健康權保障之連續休息最低時數等節，隨時檢討改進。

公務人員保障法第 23 條規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」及其他相關法律，並未就業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之服勤時數及超時服勤補償事項，另設必要合理之特別規定，致業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之超時服勤，有未獲適當評價與補償之虞，影響其服公職權，於此範圍內，與憲法第 18 條保障人民服公職權之意旨有違。相關機關應於本解釋公布之日起 3 年內，依本解釋意旨檢討修正，就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超時服勤補償事項，如勤務時間 24 小時之服勤時段與勤務內容，待命服

勤中依其性質及勤務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範。

內政部 96 年 7 月 25 日內授消字第 0960822033 號函修正發布之消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點、高雄市政府消防局 99 年 12 月 27 日高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點規定，對外勤消防人員超時服勤之評價或補償是否適當，相關機關應於前開超時服勤補償事項框架性規範訂定後檢討之。

解釋理由書

聲請人徐國堯、張家偉分別為高雄市政府消防局外勤消防隊隊員，認其勤務時間每日 24 小時，再休息 24 小時（下稱勤一休一）超時服勤（下稱超勤）不合理，於 101 年 10 月 24 日向所屬機關申請調整勤務時間為每日 8 小時（下稱請求一）、作成職務陞任為組員或科員之行政處分（下稱請求二）及給付加班費或准許補休假（下稱請求三），均遭否准，聲請人不服，乃向公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）提起復審，經保訓會以 102 公審決字第 156 號復審決定，不受理請求一及二，駁回請求三。聲請人不服，再向高雄高等行政法院提起行政訴訟，並追加訴之聲明（給付訴訟），將聲請人列入組員或科員之陞任甄選名冊中（下稱請求四）。經該院認請求一及二，屬不得提起行政訴訟之事項，追加之請求四，被告不同意，且不適當，以 102 年度訴字第 284 號裁定駁回其訴；請求三為無理由，以 102 年度訴字第 284 號判決駁回其訴。聲請人不服，分別向最高行政法院抗告及上訴，經該院認抗告及上訴均無理由，分別以 103 年度

裁字第 1913 號裁定（下稱確定終局裁定）駁回抗告，以 103 年度判字第 724 號判決（下稱確定終局判決）駁回上訴。聲請人認確定終局裁定所適用之 92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法（下稱保障法）第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定、高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定，以及認確定終局判決所適用之上開保障法第 23 條、內政部消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點、高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點規定，有違憲疑義，向本院聲請解釋憲法。本件聲請經核與司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款規定相符，應予受理。另公務員服務法第 11 條第 2 項規定與公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項規定，雖未經聲請人聲請釋憲，然與確定終局判決所適用之高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款規定具有重要關聯性，爰一併納入審查（本院釋字第 709 號及釋字第 739 號解釋參照），合先敘明（本件釋憲相關法令簡稱暨審查客體代稱對照表如附件）。本件經審查後，作成本解釋，理由如下：

一、系爭規定一與憲法保障訴訟權之意旨尚無違背

憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，不得僅因身分之不同，即予剝奪（本院釋字第 784 號解釋參照）。

行政訴訟法於 87 年 10 月 28 日全文修正公布（自 89 年 7 月 1 日施行）時，第 2 條特別規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」乃公法上爭議之訴訟救濟之概括保障規定，明定公法上爭議，除法律另設訴訟救濟途徑者外，均得依行政訴訟法提起行政訴訟，俾符合有權利即有救濟之憲法原則。至於因公法上爭議而提起行政訴訟，自須具備行政訴訟法所定各種訴訟之要件，合先敘明。

公務人員與國家間雖具有公法上職務關係，但其作為基本權主體之身分與一般人民並無不同，本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。

92 年保障法第 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。」第 78 條規定：「（第 1 項）提起申訴，應向服務機關為之。不服服務機關函復者，得於復函送達之次日起 30 日內，向保訓會提起再申訴。（第 2 項）前項之服務機關，以管理措施或有關工作條件之處置之權責處理機關為準。」（本條於 106 年 6 月 14 日修正公布，僅調整文字，規範意旨相同）及第 84 條規定：「申訴、再申訴除本章另有規定外，準用第 3 章第 26 條至第 42 條、第 43 條第 3 項、第 44 條第 4 項、第 46 條至第 59

條、第 61 條至第 68 條、第 69 條第 1 項、第 70 條、第 71 條第 2 項、第 73 條至第 76 條之復審程序規定。」（下併稱系爭規定一）係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，得提起申訴、再申訴以為救濟之規定。依同法第 79 條規定，應提起復審之事件，公務人員誤提申訴者，申訴受理機關應移由原處分機關依復審程序處理，並通知該公務人員。應提起復審之事件，公務人員誤向保訓會逕提再申訴者，保訓會應函請原處分機關依復審程序處理，並通知該公務人員。是同法第 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。況上開規定並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟。是系爭規定一，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨尚無違背。又各種行政訴訟均有其起訴合法性要件與權利保護要件，公務人員欲循行政訴訟法請求救濟，自應符合相關行政訴訟類型之法定要件。至是否違法侵害公務人員之權利，則仍須根據行政訴訟法或其他相關法律之規定，依個案具體判斷，尤應整體考量行政機關所採取措施之目的、性質以及干預之程度，如屬顯然輕微之干預，即難謂構成權利之侵害。且行政法院就行政機關本於專業及對業務之熟知所為之判斷，應予以適度之尊重，自屬當然（本院釋字第 784 號解釋參照）。

二、系爭規定二及三，未就業務性質特殊機關所屬公務人員勤休方式等，設定符合憲法服公職權及健康權保護要求之框架性規範部分，違憲

憲法第 18 條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務，貢獻能力服務公眾之權利（本院釋字第 546 號解釋參照）。國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為，亦應兼顧對於公務人員權益之保護（本院釋字第 491 號解釋參照）。人民擔任公職後，服勤務為其與國家間公法上職務關係之核心內容，包括公務人員服勤時間及休假制度等攸關公務人員權益之事項，自應受憲法第 18 條服公職權之保障。

人民之健康權，為憲法第 22 條所保障之基本權利（本院釋字第 753 號及第 767 號解釋參照）。憲法所保障之健康權，旨在保障人民生理及心理機能之完整性，不受任意侵害，且國家對人民身心健康亦負一定照顧義務。國家於涉及健康權之法律制度形成上，負有最低限度之保護義務，於形成相關法律制度時，應符合對相關人民健康權最低限度之保護要求。凡屬涉及健康權之事項，其相關法制設計不符健康權最低限度之保護要求者，即為憲法所不許。

公務人員服勤時間及休假制度，攸關公務人員得否藉由適當休息，以維護其健康，應屬憲法第 22 條所保障健康權之範疇。上開制度設計除滿足行政組織運作目的與效能外，亦應致力於維護公務人員之身心健康，不得使公務人員勤休失衡致危害健康。業務性質特殊機關之公務人員，如外勤消防人員，基於其任務特殊性，固得有不同於一般公務人員之

服勤時間及休假制度，惟亦須符合對該等公務人員健康權最低限度之保護要求。

公務員服務法第 11 條第 2 項規定：「公務員每週應有 2 日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」（下稱系爭規定二）明文規定業務性質特殊之機關，得令所屬公務員以輪休或其他彈性方式實施休息例假制度。同條第 3 項規定，授權行政院會同考試院訂定實施辦法。行政院與考試院於 89 年 10 月 3 日以行政院（89）台人政考字第 200810 號令、考試院（89）考台組貳一字第 09025 號令會同訂定發布公務人員週休二日實施辦法（下稱週休二日實施辦法），其第 4 條第 1 項規定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」（下稱系爭規定三）系爭規定二及三明文排除業務性質特殊機關所屬公務人員享有一般公務人員常態休息之權利，然並未就該等機關應實施之輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範。就此類業務性質特殊機關所屬公務人員之保障而言，相較於一般公務人員，不符合憲法服公職權及健康權之保護要求，於此範圍內，與憲法保障人民服公職權及健康權之意旨有違。考量業務性質特殊之公務員種類繁多，工作內容不一、複雜性高，相關機關應於本解釋公布之日起 3 年內，依本解釋意旨檢討修正，就上開規範不足部分，訂定符合憲法服公職權及健康權保護要求之框架性規範。

三、系爭規定四與憲法法律保留原則、服公職權及健康權保障意旨尚無違背

依機關組織管理運作之本質，行政機關就內部事務之分配、業務處理方式及人事管理，在不違反法律規定之前提下，本得以行政規則定之（行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款參照）。惟與服公職權及健康權有關之重要事項，如服勤時間及休假之框架制度，仍須以法律規定，或有法律明確授權之命令規定。又是否逾越法律之授權，不應拘泥於授權法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷，迭經本院解釋闡明在案（本院釋字第 612 號、第 651 號、第 676 號、第 734 號及第 753 號解釋參照）。

公務員服務法第 11 條第 1 項規定：「公務員辦公，應依法定時間，不得遲到早退，其有特別職務經長官許可，不在此限。」係有關公務員辦公時間之原則與例外規定，其所稱「法定時間」，自應包括法律、法規命令及行政規則所規定之時間。系爭規定二明定：「公務員每週應有 2 日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」則為有關公務員週休 2 日之原則與例外規定。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，每週工作總時數為 40 小時。」是有關公務人員辦公與例假實施事宜，業有法律及法律授權之法規命令明文規範。

消防機關職司消防法所定預防火災、搶救災害及緊急救護等直接涉及人民生命、財產安全之消防任務（消防法第 1

條第 1 項參照)，其外勤消防人員業務性質尤為特殊，非一般公務人員所可比擬，其服勤與休息時間之安排，自須有基於其特殊業務屬性之權宜與彈性。是系爭規定二後段規定：「業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。」所稱彈性方式，自包括服勤及休息時間之彈性安排。系爭規定三乃明定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。」基此，內政部消防署於 88 年 6 月 15 日以內政部（88）台內消字第 8875626 號函修正發布之消防勤務實施要點（原名稱：消防勤務暫行實施要點）第 12 點第 2 款規定：「勤務實施時間如下：……（二）服勤人員每日勤務 8 小時，每週合計 44 小時，必要時得酌情延長。」（103 年 12 月 17 日修正發布為每週 40 小時）第 3 款並規定，服勤時間之分配，由消防局「視消防人力及轄區特性」定之，第 20 點規定，直轄市、縣（市）消防局應擬訂消防勤務細部實施要點，陳報內政部消防署備查。高雄市政府消防局於 88 年 7 月 20 日以高市消防指字第 7765 號函訂定發布之高雄市政府消防局勤務細部實施要點（下稱勤務細部實施要點）第 7 點第 3 款規定：「勤務實施時間如下：……（三）依本市消防人力及轄區特性需要，本局外勤單位勤休更替方式為服勤 1 日後輪休 1 日，勤務交替時間為每日上午 8 時。」（103 年 3 月 10 日高市消防指字第 10331090200 號函修正名為：高雄市政府消防局消防勤務細部實施要點，除刪除「勤務交替時間為每日上午 8 時」外，其餘文字未調整，條文移列為第 6 點第 3 款規定）（下稱系爭規定四）即勤休更替採「勤一休一」

方式，其內容未逾越前揭規定之規範意旨，與憲法第 23 條法律保留原則尚無違背。

系爭規定四明定服勤一日後輪休一日（即採「勤一休一」之更替方式），係高雄市政府消防局於外勤消防人力不足下，衡酌其轄區環境特性、勤務種類之主次要及人力多寡等因素，為達消防勤務不中斷之目的，因地制宜而為之規定。其中服勤一日之勤務態樣，依勤務細部實施要點觀之，消防勤務之種類有防火宣導、備勤、消防安全檢查、水源調查、搶救演練、值班、裝備器材保養及待命服勤等 8 項業務。勤務實施時間為每日勤務時間 24 小時，零時至 6 時為深夜勤，18 時至 24 時為夜勤，餘為日勤。且勤務規劃須依實際需要妥予規劃，訂定勤務基準，俾利各勤務執行單位據以按日排定勤務分配表，互換輪流實施。並應注意：服勤人員應在隊用膳；勤務種類，力求勞逸平均，動靜均勻，藉以調節精神體力；夜間在勤人數，除主管外，人數在 5 人以下之小隊，得將值班改為值宿（上開勤務細部實施要點第 6 點、第 7 點及第 9 點參照，現行規定意旨相同，但依序移列為第 5 點、第 6 點及第 8 點，其中第 5 點並刪除「待命服勤」之規定）。足見在服勤一日之消防勤務中，業已注意並維護外勤消防人員之身心健康。是系爭規定四採「勤一休一」之勤休更替方式，尚難謂與憲法服公職權及健康權保障意旨有違。惟相關機關於前開框架性規範訂定前，仍應基於憲法健康權最低限度保護之要求，就外勤消防人員服勤時間及休假安排有關事項，諸如勤務規劃及每日勤務分配是否於服勤日中給予符合健康權保障之連續休息最低時數等節，隨時檢討改進。

四、系爭規定五未就業務性質特殊機關所屬公務人員之超勤補償等，設定必要合理之框架性規範部分，違憲

國家對公務人員有給予俸給等維持其生活之義務（本院釋字第 575 號解釋、第 605 號解釋及第 658 號解釋參照）。國家對公務人員於法定上班時間所付出之勞務、心力與時間等，依法應給予俸給；公務人員於法定上班時間以外應長官要求執行職務之超勤，如其服勤內容與法定上班時間之服勤相同，國家對超勤自應依法給予加班費、補休假等相當之補償。此種屬於給付性措施之法定補償，並非恩給，乃公務人員依法享有之俸給或休假等權益之延伸，應受憲法第 18 條服公職權之保障。

保障法第 23 條規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」（下稱系爭規定五）屬公務人員超勤補償之原則性規定，其規範意旨偏重於有明確法定上班時間之常態機關一般公務人員。惟業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤，其勤務形態究與一般公務人員通常上下班之運作情形有異。以消防機關為例，為全年無休服務民眾（系爭規定三參照），其每日勤務時間為 24 小時，所屬消防人員之服勤時段分為深夜勤、夜勤及日勤 3 時段，與一般機關非全年無休只有日勤者不同，尤其消防勤務種類繁多、職務性質特殊，尚難與每日上班時間 8 小時之常態機關一般公務人員相提並論。況消防勤務尚有保持機動待命之備勤、待命服勤（消防勤務實施要點第 11 點第 2 款及第 8 款參照），更與一般上下班情形有別。系爭規定五及其他相關法律，並未就業務

性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）服勤時數及超勤補償事項，另設必要合理之特別規定，致業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之超勤，有未獲適當評價與補償之虞，影響其服公職權，於此範圍內，與憲法第18條保障人民服公職權之意旨有違。相關機關應於本解釋公布之日起3年內，依本解釋意旨檢討修正，就業務性質特殊機關所屬公務人員之服勤時數及超勤補償事項，如勤務時間24小時之服勤時段與勤務內容，待命服勤中依其性質及勞務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範。

五、就系爭規定六，相關機關應於超勤補償事項框架性規範訂定後檢討之

於系爭規定五及其他相關法律，未就業務性質特殊機關之外勤消防人員超勤補償事項予以規範之情形下，高雄市政府消防局99年12月27日，依據行政院發布之各機關加班費支給要點及內政部96年7月25日內授消字第0960822033號函發布之消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第4點，發布高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第5點及第7點規定（上述第4點、第5點及第7點規定併稱系爭規定六），分別規定每月超勤時數計算及加班費支領上限，以及因公無法補休或未支領超勤加班費之其他敘獎，目的固係在於對其超勤予以補償，惟上開加班費支給要點及系爭規定六對外勤消防人員超勤之評價或補償是否適當，相關機關應於前開超勤補償事項框架性規範訂定後檢討之。

六、不受理部分

末按聲請人聲請補充解釋本院釋字第 298 號及第 323 號解釋部分，查該兩號解釋關於公務人員提起訴訟、請求司法救濟之訴訟權保障釋示部分，均係因應解釋當時相關法制不完備、時空背景有其特殊性而為。於保障法、行政訴訟法等相關法律陸續制定、修正公布施行後，相關機關自應依相關規定及本解釋意旨，依法辦理公務人員權益保障及司法救濟事務，核無補充解釋之必要，應不受理。

聲請人另主張行政法院（現已改制為最高行政法院）55 年判字第 335 號判例及警察人員人事條例第 11 條第 2 項規定有違憲疑義部分，查上開判例及規定並未為確定終局裁判所適用，聲請人自不得以之為聲請解釋之客體。是此部分聲請，核與大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定不符，依同條第 3 項規定，應不受理。

附件：本件釋憲相關法令簡稱暨審查客體代稱對照表

審查客體	相關法令簡稱	審查客體代稱
公務人員保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條	保障法	併稱系爭規定一
公務員服務法第 11 條第 2 項		系爭規定二
公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項	週休二日實施辦法	系爭規定三
高雄市政府消防局勤務細部實施要點第 7 點第 3 款	勤務細部實施要點	系爭規定四
公務人員保障法第 23 條	保障法	系爭規定五
消防機關外勤消防人員超勤加班費核發要點第 4 點、高雄市政府消防局外勤消防人員超勤加班費核發要點第 5 點及第 7 點		併稱系爭規定六

大法官會議主席 大法官 許宗力

大法官 蔡焜燉 黃虹霞 吳陳銀 蔡明誠

林俊益 許志雄 張瓊文 黃瑞明

詹森林 黃昭元 謝銘洋 呂太郎

楊惠欽 蔡宗珍