

· 最高行政法院 106 年 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議(106/06/27)

【相關法條】

1. 中華民國憲法第 11、162 條(36.01.01)
2. 訴願法第 1 條(101.06.27)
3. 行政訴訟法第 4 條(103.06.18)
4. 教師法第 2、14、14-1、29、31、33 條(103.06.18)

【決議】

1. 教師法第 29 條、第 31 條、第 33 條規定教師對有關其個人措施得提出申訴、再申訴及循序提起行政訴訟之程序，係為糾正主管教育行政機關或學校違法或不當損害教師權益行為所設之特別行政救濟制度。大學對所屬教師不予續聘決定，教師不服而提起申訴、再申訴，其程序標的為不予續聘之措施，大學則為作成該措施之主體，除法律別有規定外，大學自不得就再申訴之結果復行循序提起行政訴訟，方符該特別行政救濟制度之設立本旨。
2. 參酌教師法第 33 條僅規定「教師」得對再申訴決定按其性質循序提起行政訴訟，此與同法第 31 條第 2 項後段特別規定「學校」亦得對申訴決定提起再申訴之情形顯不相同；
3. 又綜觀教師法第 33 條規定之立法歷程，立法者係基於立法裁量而有意不將學校納入得對再申訴決定提起行政訴訟之範圍，並非立法上有所疏漏。
4. 從而，大學自不得針對不予維持其不予續聘決定之再申訴決定循序提起行政訴訟。

【法律問題】

大學對所屬教師不予續聘決定，教師不服而提起申訴，經申訴評議決定駁回後，教師復向教育部中央教師申訴評議委員會提起再申訴，再申訴決定不予維持大學不予續聘決定及原申訴評議決定，大學得不就再申訴決定循序提起行政訴訟？

【甲說：否定說】

1. 教育乃國家百年大計，影響深遠，具高度之公共性及強烈之公益性，依憲法第 162 條規定，全國公私立之教育文化機關，依法律悉應受國家監督。
2. 故而，教師法第 2 條、第 29 條第 1 項分別規定：「教師資格檢定與審定、聘任、權利義務、待遇、…、申訴及訴訟等悉依本法之規定。」「教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。」
3. 足認攸關教師權益之事項，因非屬於學術自由與學校自治之範疇，教師法已賦予主管教育之行政機關行使其法定監督權。
4. 再者，教師法第 29 條第 1 項規定：「教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。」同法第 31 條第 2 項規定：「教師不服申訴決定者，得提起再申訴。學校及主管教育行政機關不服申訴決定者，亦同。」同法第 33 條規定：「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」

5. 準此，得對主管教育行政機關或學校有關教師個人之措施不服，提出申訴者，厥為教師；而得對申訴決定不服，提起再申訴者，則為教師、學校及主管教育行政機關；惟得對再申訴決定不服，依法請求救濟者，僅為教師，不包括學校及主管教育行政機關，此乃立法者有意排除。
6. 故公私立學校及主管教育行政機關就教師聘任、權利義務、待遇等事項之爭議，除依教師法第 31 條第 2 項後段規定，得就申訴決定提起再申訴之救濟途徑外，對於終級教師申訴評議委員會所為之評議決定即有遵從之義務。
7. 易言之，中央教師申訴評議委員會既為終級之教師申訴評議委員會，其就上開教師權益事項所為之決定，乃本於中央教育主管機關對大學行使法定監督權，核其性質，與一般上級行政機關所為之訴願決定無異，大學自應服從其監督，無許可對之提起行政訴訟之餘地。

#### 【乙說：肯定說】

- (一) 我國憲法第 11 條明文規定：「人民有言論，講學，著作及出版之自由。」經司法院釋字第 380 號解釋認為相當於其他民主憲政國家之學術自由的保障。學術自由在其主觀法與客觀法功能建構下，型塑了各種的基本權利保護法益，也產生了不同的基本權利主體。司法院釋字第 380 號解釋已確認學術自由的保障內涵，同時包括研究自由、講學自由與學習自由，使個人在從事研究、講學或學習時，不受國家的干預，其基本權利之主體乃為個人；然除此外，國家也必須尊重大學成員的學術活動，形成一個獨立的學術自治空間，經由大學自治作為學術自由的制度性保障，其基本權利之主體則為大學。教育部對大學自治事項，基於憲法第 162 條規定所制定之法律固得對之監督，但亦僅限於適法監督，不及於適當監督（司法院釋字第 450 號及第 563 號解釋參照）。如果大學以自治權受國家不當監督而受侵害為由，例如本件大學對教師聘任與否之人事管理處分為再申訴決定所否決，基於有權利必有救濟之憲法原則，應無不許大學提起行政訴訟求為救濟之理。
- (二) 我國現行教師法適用範圍，及於中小學教師及大學教師，是教師法就上開二類教師工作權之保障，形式也無不同。是不論中小學或大學，對教師不予續聘之決定，依教師法第 14 條之 1 規定，均同應報請主管教育行政機關核准，同法第 31 條、第 33 條亦均賦予教師得申訴、再申訴，及提起行政訴訟之權限，此可謂為基於教師工作權保障所推導出之當然規定。惟 12 年國民義務教育體制下，中小學行政任務即係執行國家任務，以實現憲法第 11 條所示之國家教育基本權利，與大學行政以促進學術自由為目的不同。主管教育行政機關或再申訴決定機關就中小學教師不續聘決定之監督，當可及於適當監督，以掌握國家任務之確實達成，而中小學對主管教育行政機關之不予核准其不續聘決定，或再申訴決定機關不予維持不續聘決定，也無可能以任何權利受損為由，提起行政訴訟救濟，此或可理解為教師法第 33 條未規定學校得對再申訴決定提起行政訴訟之立法原因。然大學就其自治事項擁有自治權，大學對教師為不續聘決定，本質上即有作為防禦權保護法益的教師工作權與作為制度性保障法益的大學自治衝突的問題，主管教育行政機關或再申訴決定機關就其衝突所作成之監督決定：如不利於教師，教師可以其工作權受損而提起行政訴訟以救濟；如不利於大學，因大學在人事任用上的決策權對學術自由的保障，可謂之大學自治核心，大學當亦可以其自治權受損為由而提起行政訴訟。至於教師法第 33 條雖未明文將學校列入得對再申訴決定不服提起行政訴訟救濟之主體，但也未明文排除之，基於有權利即有救濟之法理，應肯認大學得對不利於自治權之再申訴決定，提起行政訴訟救濟。

【丙說：折衷說，即公立大學部分採否定見解；私立大學部分採肯定見解】

(一) 公立大學部分：

1. 公立大學係依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位，公立大學教師因具有教師法第 14 條第 1 項各款事由之一，經該校教評會依法定組織（教師法第 29 條第 2 項參照）及法定程序決議通過予以解聘、停聘或不續聘，並由該公立大學依法定程序通知當事人者，應係該公立學校依法律明文規定之要件、程序及法定方式，立於機關之地位，就公法上具體事件，所為得對外發生法律效果之單方行政行為，具有行政處分之性質（本院 98 年 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議參照）。
2. 公立大學非公法人，不屬訴願法第 1 條第 1 項所稱之人民，亦非同條第 2 項所稱之「自治團體」或「公法人」。設題之再申訴決定不予維持公立大學不予續聘決定及原申訴評議決定，公立大學係居於機關地位，而非居於與人民同一地位受再申訴決定。公立大學自無從依訴願法第 1 條對再申訴決定提起訴願，遑論進而（依行政訴訟法第 4 條第 1 項）提起行政訴訟（撤銷訴訟）。
3. 訴願法上之「利害關係人」並不包括為訴願相對機關之原處分機關；行政訴訟法上所稱之「訴願人以外之利害關係人」亦不及於訴願相對機關，原處分機關不得就對其不利之訴願決定提起行政訴訟。因此，作成不予續聘處分之公立大學，於再申訴程序中既係居於機關地位，亦無所謂比照原處分機關就對其不利之訴願決定，依行政訴訟法第 4 條第 3 項，提起行政訴訟（撤銷訴訟）之餘地。
4. 憲法第 11 條關於講學自由規定，就大學教育而言，包含研究自由、教學自由及學習自由。大學法第 1 條第 2 項規定之大學自治權，包含直接涉及研究與教學之學術重要事項（司法院釋字第 380 號解釋）。可見並非所有與大學有關事項均屬大學自治權範圍。例如教授升等事項，並非直接涉及研究與教學之學術事項，法律將之規定為國家事務，主要由教育部辦理審定，且審定合格後由教育部而非大學發給教師證書，即不能認為是大學自治權範圍。教師之不予續聘，亦非直接涉及研究與教學之學術事項，教師法明文嚴格列舉學校對教師不予續聘之事由，公立大學對所屬教師作成不予續聘決定，又是居於機關地位所作成之行政處分，足見公立大學不續聘教師係行政機關行使職權而非行使自治權。公立大學對設題之再申訴決定，尚不得主張其自治權受侵害而得提起行政訴訟（撤銷訴訟）。

(二) 私立大學部分：

私立大學基於聘任契約與教師間所形成之法律關係為私法契約關係。設題之再申訴決定不予維持私立大學不予續聘決定及原申訴評議決定，使得私立大學不予續聘決定不成立，無從消滅私立大學與教師間之私法契約關係（報請主管教育行政機關核准失其對象），限制私立大學（財團法人）之契約自由，私立大學得對該再申訴決定循序提起行政訴訟。

【高點法律專班】

【表決結果】

採甲說（否定說）之結論。版權所有，重製必究！

【決議】

如決議文。