

## 憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決重點提示 【公立大學就不續聘教師之再申訴決定提起行政訴訟案】

### 【判決日期】

2022-07-29

### 【主筆大法官】

楊惠欽大法官

### 【聲請人】

國立臺灣大學

### 【案由】

聲請人因聘任事件，認最高行政法院中華民國 106 年 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議，有牴觸憲法之疑義，聲請解釋憲法

### 【本件裁判重點提示】

要旨	內容
審查原則	
訴訟權保障之核心內容	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。</li><li>2. 基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利或法律上利益遭受侵害時，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（司法院釋字第 736 號及第 785 解釋參照），此乃訴訟權保障之核心內容（司法院釋字第 742 號解釋參照）</li></ol>
大學自治之保障	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障，大學自治亦屬該條之保障範圍，大學對研究、教學與學習之事項，包括大學內部組織、教師聘任及資格評量，享有自治權（司法院釋字第 380 號解釋參照）。</li><li>2. 而依憲法第 162 條規定，大學係依法律受國家之監督，教育主管機關依法行使其行政監督權時，如侵害大學之自治權，大學基於受憲法保障依法享有自治權之權利主體地位（大學法第 1 條規定參照），本於上開有權利即有救濟之意旨，自應允大學提起訴訟以尋求司法救濟。</li></ol>
本庭之判斷	
大學依據聘任契約約定，不續聘教師，性質核係單純基於聘任契約所為之意思表示	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 大學聘用教師之自主權既受大學自治之保障，是各大學得與符合聘用資格之特定教師訂立聘任契約，以形成雙方間之權利義務關係，並於聘約期限屆至時決定是否繼續聘任。</li><li>2. 就大學於聘約期限屆至時是否續聘教師而言，大學法第 19 條規定、103 年教師法第 14 條第 1 項第 14 款及第 2 項規定，大學就是否不續聘教師，須經學校教師評審委員會審議，以認定教師是否有不續聘原因，並報主管教育行政機關核准，予以不續聘。</li></ol>

	<p>3. 而此等規範內容，涉及各大學與教師於聘約期限屆至時，是否不再繼續成立新的聘約關係，且應為各大學與所聘教師間聘任契約之內容。</p> <p>4. 是各大學依據具此等規範內容之聘約約定，不續聘教師，其法效僅係使教師在原受聘學校不予聘任，性質核係單純基於聘任契約所為之意思表示，雖對教師之工作權益有重大影響，惟尚與大學為教師資格之審定，係受委託行使公權力，而為行政處分之性質有別。</p>
<p>公立大學得否對中央主管機關之再申訴決定提起行政訴訟，應視其對所屬教師之措施，是否係立於單純聘約當事人地位，以及審究教師法所規定申訴、再申訴之性質，俾對相關規範進行解釋</p>	<p>1. 教師法為保障教師工作權益，雖另設有申訴、再申訴之特別紛爭解決機制，然並未明文限制大學認其自治權受教育主管機關之監督措施所侵害時，得依法提起相應行政訴訟之權利。</p> <p>2. 若如系爭決議所稱：「……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，……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……。」則上開教師法規定尚難謂無違憲之處。</p> <p>3. 實則關於公立大學得否對中央主管機關之再申訴決定提起行政訴訟之疑義，仍應視公立大學對所屬教師之措施，是否係立於單純聘約當事人地位並無受委託行使公權力之情，以及審究教師法所規定申訴、再申訴之性質，俾對相關規範進行解釋。</p>
<p>公立大學本於其與教師同為學術自由之權利主體地位，並享有大學自治權，於以中央主管機關名義所為之再申訴決定，侵害公立大學之自治權時，大學自得對該再申訴決定，循序提起行政訴訟</p>	<p>1. 不論公立大學基於受委託行使公權力或聘任契約，對所聘教師所為者係具行政處分性質或非行政處分性質之措施，公立大學教師均得向學校教師申評會提出申訴。</p> <p>2. 倘提出申訴之教師與所屬公立大學間關於學校措施之爭議，尚未能藉由學校內部機制獲得解決，教師法明定之再申訴制度係允許存有爭議之雙方（即教師與公立大學）提起再申訴，並由設於中央主管機關之中央教師申評會，基於中央主管機關依大學法及教師法對大學所具之監督職權，以具行政處分性質之再申訴決定進行裁決。</p> <p>3. 其中，就公立大學對教師所為非基於受委託行使公權力之措施，而引發之聘約上爭議，倘申訴決定未維持大學之措施，公立大學因而提起再申訴，又不服再申訴決定者，本於其與教師同為學術自由之權利主體地位，並享有大學自治權，於以中央主管機關名義所為之再申訴決定，侵害公立大學之自治權時，大學自得對該再申訴決定，循序提起行政訴訟。</p>
<p>高點法律專班 結論</p>	
<p>系爭決議關於公立大學就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得循序提起行政訴訟部分，抵觸憲法第 11 條保障學術自由及第 16 條保障訴訟權之意旨，應自本判決公告之日起不再援用。</p>	

**【裁判主文】**

最高行政法院中華民國 106 年 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議，關於公立大學就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得循序提起行政訴訟部分，抵觸憲法第 11 條保障學術自由及

第 16 條保障訴訟權之意旨，應自本判決公告之日起不再援用。

- 同意大法官：許宗力、蔡焜燉、黃虹霞、蔡明誠、林俊益、黃瑞明、呂太郎、楊惠欽
- 不同意大法官：吳陳鐸、張瓊文、許志雄、謝銘洋
- 迴避大法官：詹森林、黃昭元、蔡宗珍

### 【判決理由】

壹、當事人陳述之要旨等

#### 一、原因案件之事實概要

1. 聲請人國立臺灣大學（下稱臺灣大學）就該校生物資源暨農學院（下稱生農學院）園藝暨景觀學系（下稱園藝系）李○○助理教授，因任職屆滿 8 年未升等，自 103 學年度起不續聘案，前經教育部中央教師申訴評議委員會（下稱中央教師申評會）作成再申訴有理由，應另為適法處置之決定後，經該校園藝系、生農學院之教師評審委員會審議，終經該校教師評審委員會中華民國 104 年 7 月 27 日 103 學年度第 10 次會議決議，自 103 學年度起不續聘（下稱系爭不續聘決議），並由聲請人以同年 8 月 5 日校人字第 1040058471A 號書函通知李○○。李○○乃向臺灣大學教師申訴評議委員會（下稱該校教師申評會）提出申訴，該校教師申評會於同年 11 月 19 日作成（104）教申評字第 5 號評議書，認申訴有理由，撤銷系爭不續聘決議，由聲請人另為適法之處置。聲請人不服，提起再申訴，經教育部 105 年 3 月 21 日臺教法(三)字第 1050016557 號函送之同年月 14 日中央教師申評會再申訴評議書（下稱系爭再申訴決定），認聲請人之再申訴無理由予以駁回。
2. 嗣聲請人以教育部為被告，向臺北高等行政法院提起撤銷之訴，經該院 105 年度訴字第 710 號裁定以教育部所屬中央教師申評會所為之系爭再申訴決定，「與一般行政機關所受上級機關之訴願決定無異，原告自應服從主管機關之監督，而無許可其對再申訴決定提起行政訴訟之餘地」為由，駁回聲請人之訴。聲請人提起抗告，經最高行政法院 106 年度裁字第 1527 號裁定（下稱確定終局裁定），援用該院 106 年 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議（下稱系爭決議），以抗告無理由，予以駁回確定。

#### 二、聲請人陳述要旨

聲請人主張意旨略以：大學對教師之聘免為大學自治權之核心事項，受憲法第 11 條學術自由之保障，大學就此自治事項具權利主體之地位，教育部就大學自治事項行使監督權時（例如作成不予維持大學不續聘教師措施之再申訴決定），如侵害大學自治權，大學自享有請求排除侵害之救濟權利，確定終局裁定所援用之系爭決議謂：84 年 8 月 9 日制定公布之教師法（下稱 84 年教師法）「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。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；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。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。」而否定大學對不利其享有大學自治權之再申訴決定，得循序提起行政訴訟以為救濟之權利，牴觸憲法第 11 條保障大學自治及第 16 條保障訴訟權之意旨等語。

## 貳、受理依據

聲請人之代表人原為郭大維，於 108 年 1 月變更為管中閔，茲據新任代表人管中閔具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

按憲法訴訟法修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除該法別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，依修正施行前即司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第 5 條第 1 項第 2 款規定定之，憲法訴訟法第 90 條第 1 項定有明文；復依大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定，人民聲請解釋憲法，須於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有牴觸憲法之疑義者，始得為之。查本件聲請案係於 106 年 11 月 13 日繫屬，是其受理與否，應依大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定要件定之。經核本件聲請，與大審法上開規定之要件相符，爰予受理。

## 參、形成主文之法律上意見

### 一、審查原則

憲法第 16 條保障人民訴訟權，係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利或法律上利益遭受侵害時，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（司法院釋字第 736 號及第 785 解釋參照），此乃訴訟權保障之核心內容（司法院釋字第 742 號解釋參照）。又憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障，大學自治亦屬該條之保障範圍，大學對研究、教學與學習之事項，包括大學內部組織、教師聘任及資格評量，享有自治權（司法院釋字第 380 號解釋參照）。而依憲法第 162 條規定，大學係依法律受國家之監督，教育主管機關依法行使其行政監督權時，如侵害大學之自治權，大學基於受憲法保障依法享有自治權之權利主體地位（大學法第 1 條規定參照），本於上開有權利即有救濟之意旨，自應允大學提起訴訟以尋求司法救濟。

### 二、本庭之判斷

大學聘用教師之自主權既受大學自治之保障，是各大學得與符合聘用資格之特定教師訂立聘任契約，以形成雙方間之權利義務關係，並於聘約期限屆至時決定是否繼續聘任。惟國家為保障大學教師之工作權益與生活，以提升教師專業地位，對大學與其所屬教師之權利義務，以及教師之解聘、不續聘、停聘等之要件與程序等事項，於教育人員任用條例及教師法均有明文規範，並藉須經主管機關核准，予以監督〔教育人員任用條例第 31 條、103 年 1 月 8 日修正公布教師法（下稱 103 年教師法）第 14 條、108 年 6 月 5 日修正公布教師法（下稱現行教師法）第 14 條至第 16 條、第 18 條及第 22 條規定參照〕。就大學於聘約期限屆至時是否續聘教師而言，大學法第 19 條規定：「大學除依教師法規定外，……得基於學術研究發展需要，另定教師……不續聘之規定，……並納入聘約。」又依 103 年教師法第 14 條第 1 項第 14 款及第 2 項規定（現行教師法為第 16 條），大學就是否不續聘教師，須經學校教師評審委員會審議，以認定教師是否有不續聘原因，並

報主管教育行政機關核准，予以不續聘；而此等規範內容，涉及各大學與教師於聘約期限屆至時，是否不再繼續成立新的聘約關係，且應為各大學與所聘教師間聘任契約之內容。是各大學依據具此等規範內容之聘約約定，不續聘教師，其法效僅係使教師在原受聘學校不予聘任，性質核係單純基於聘任契約所為之意思表示，雖對教師之工作權益有重大影響，惟尚與大學為教師資格之審定，係受委託行使公權力，而為行政處分之性質（司法院釋字第 462 號解釋參照）有別。

按「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。」「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。」84 年教師法第 29 條第 1 項及第 31 條第 2 項（現行教師法第 42 條第 1 項及第 44 條第 2 項僅各微調文字，規範內容相同）固分別定有明文，惟大學因其自治權受侵害得提起訴訟以尋求司法救濟，係在憲法第 16 條訴訟權保障範圍，已如前述；且教師法為保障教師工作權益，雖另設有申訴、再申訴之特別紛爭解決機制，然並未明文限制大學認其自治權受教育主管機關之監督措施所侵害時，得依法提起相應行政訴訟之權利。若如系爭決議所稱：「……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，……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……。」則上開教師法規定尚難謂無違憲之處。實則關於公立大學得否對中央主管機關之再申訴決定提起行政訴訟之疑義，仍應視公立大學對所屬教師之措施，是否係立於單純聘約當事人地位並無受委託行使公權力之情，以及審究教師法所規定申訴、再申訴之性質，俾對相關規範進行解釋。

上述教師法所稱之教師申訴評議委員會（下稱教師申評會），不論係依現行或 84 年教師法之規定，其組成均包含學者及該地區教師組織代表，且未兼行政職務之教師不得少於委員總數三分之二；並其評議決定確定後，就其事件有拘束各關係機關、學校之效力，主管機關並應依法監督其確實執行（84 年教師法第 29 條第 2 項、第 32 條、現行教師法第 43 條第 1 項及第 45 條第 1 項規定參照）。又教師法規定之申訴程序，分為申訴及再申訴二級，就非軍事校院及警察校院之大學而言，申訴係由教師向設置於各大學之學校教師申評會提起，其組成方式及運作由各大學訂定，評議決定應作成評議書，以大學名義行之，且於申訴人（教師）或原措施之大學未於評議書送達後 30 日內提起再申訴而告確定；至再申訴決定則向設置於中央主管機關即教育部之中央教師申評會提起，其評議書係以中央主管機關名義行之（大學法第 22 條、84 年教師法第 30 條第 1 款、現行教師法第 42 條第 3 項、第 44 條第 1 項第 1 款、94 年 8 月 19 日修正發布教師申訴評議委員會組織及評議準則第 11 條、第 29 條第 1 項、第 30 條第 3 項、現行即 109 年 6 月 28 日修正發布教師申訴評議委員會組織及評議準則第 12 條、第 35 條第 1 項及第 36 條第 3 項規定參照）。

申言之，教師申評會係以未兼行政職之教師為主要成員，為解決教師與所屬大學間之爭議，提供其等於教育實務之專業意見；而不論公立大學基於受委託行使公權力或聘任契約，對所聘教師所為者係具行政處分性質或非行政處分性質之措施，公立大學教師均得向學校教師申評會提出申訴，即先以學校內部組織為爭議處理。此除為維護大學教師之

學術專業自主外，亦具有大學教師雖為所屬大學所聘任，但並非立於大學自治客體地位之意旨。倘提出申訴之教師與所屬公立大學間關於學校措施之爭議，尚未能藉由學校內部機制獲得解決，教師法明定之再申訴制度係允許存有爭議之雙方（即教師與公立大學）提起再申訴，並由設於中央主管機關之中央教師申評會，基於中央主管機關依大學法及教師法對大學所具之監督職權，以具行政處分性質之再申訴決定進行裁決。其中，就公立大學對教師所為非基於受委託行使公權力之措施，而引發之聘約上爭議，倘申訴決定未維持大學之措施，公立大學因而提起再申訴，又不服再申訴決定者，本於其與教師同為學術自由之權利主體地位，並享有大學自治權，於以中央主管機關名義所為之再申訴決定，侵害公立大學之自治權時，大學自得對該再申訴決定，循序提起行政訴訟。

系爭決議謂：「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。」惟如前所述，公立大學對所屬教師之不續聘措施，其性質係公立大學單純立於聘約當事人地位所為之契約上意思表示，而公立大學就未維持其對教師所為不續聘措施之申訴決定，依法得提起再申訴，係因再申訴乃於大學自治之內部機制無法解決其內部爭議，始由中央主管機關裁決雙方爭議之特別紛爭解決機制。是為解決不續聘措施爭議之再申訴決定，如公立大學認侵害大學聘任教師之自治權時，自得對中央主管機關不予維持其不續聘措施之再申訴決定，循序提起行政訴訟。

綜上，系爭決議關於公立大學就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得循序提起行政訴訟部分，牴觸憲法第 11 條保障學術自由及第 16 條保障訴訟權之意旨，應自本判決公告之日起不再援用。

憲法法庭 審判長大法官 許宗力  
大法官 蔡焜燉 黃虹霞 吳陳鑽  
蔡明誠 林俊益 許志雄  
張瓊文 黃瑞明 謝銘洋  
呂太郎 楊惠欽

(詹森林大法官、黃昭元大法官及蔡宗珍大法官迴避)

#### 【不同意見書】

1. 協同意見書：黃虹霞大法官、林俊益大法官、黃瑞明大法官。
2. 不同意見書：吳陳鑽大法官、許志雄大法官（張瓊文大法官加入）、張瓊文大法官、謝銘洋大法官

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決協同意見書

黃虹霞大法官提出

公立大學與教師間聘任關係為私契約關係，如有爭議，任一方均應得循民事爭訟程序處理

教師法第 16 條第 1 項及第 43 條第 1 項規定均應適當修正

本席贊成本件判決之主文，但認為應不限於公立大學，對於私立大學亦應有適用，而且理由與多數意見所持之教育部中央教師申訴評議委員會再申訴決定係行政處分之見解不同，故有必要提出本協同意見書，說明本席之立場及其理由如下：

一、本席認為大學（不論公立或私立）與其聘任教師間之聘任關係是私契約關係，如有爭議，本契約當事人對等原則，任一方均有權訴請普通法院審判，同受憲法第 16 條訴訟權保障：

(一)教師包括大學教師均非公務員，也就是學校非居於行使國家公權力之地位，則大學與其聘任之教師間所成立者係聘任關係，而不是公務員任用關係。

(二)教師之工作在教學、研究，不是從事國家統治相關行為，即不是在執行國家公權力。因此，大學與教師間成立的應不是公法關係。

(三)大學與教師間是本於大學為由教師從事教學及或研究目的要約聘任，而教師承諾受聘，故大學與教師間成立聘任契約關係。

(四)是大學與所聘任教師間應係成立私契約關係，此由私立大學與其所聘任教師間係成立私契約關係，如有契約糾紛，係由普通法院審判，向無爭議之事實，應可明之。因為大學固有公立與私立之分，但其等均係為教學及或研究之目的應無殊，類如公營銀行與民營銀行之差異而已，是公立大學與其聘任之教師間也應成立私契約關係。二者間如因聘任契約而生爭議，也應循民事契約爭議解決途徑處理，即由普通法院審判。

(五)契約當事人對等，如有契約爭議，雙方之訴訟權自應同等受憲法保障，始符憲法平等原則。本件原因案件所涉者為大學教師聘任契約之不續聘爭議，系爭決議認不服再申訴決定者，僅教師方得提起訴訟，大學方含公立大學方均不得提起訴訟，牴觸憲法平等原則。

(六)又大學法第 22 條第 2 項已明定：「申訴評議委員會之裁決，不影響當事人提起司法爭訟之權利。」是系爭決議認大學不得對不利之再申訴決定（裁決、評議結果）提起訴訟，牴觸大學法第 22 條第 2 項規定，亦有未當。

二、學校包括大學有權決定教師聘任等（包括聘任、解聘、停聘、不續聘、資遣）相關事項之組織，原則上為教師評審委員會，不應是教師申訴評議委員會

(一)依教師法第 9 條、第 14 條至第 16 條、第 18 條、第 22 條、第 23 條及第 27 條等規定，暨大學法第 20 條規定，教師含大學教師之聘任等相關事項之有權決定組織為教師評審委員會。

(二)教師法第 42 條第 1 項規定：「教師對學校或主管機關有關其個人之措施，認為違法或不當，致損害其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提起申訴、再申訴。」其中學校有關措施是否包括聘任等相關事項，非無疑義。由大學法第 22 條第 1 項規定：「大學設教師申訴評議委員會，評議有關教師解聘，停聘及其他決定不服之申訴；其組成方式及運作等規定，經校務會議審議通過後實施。」至少不包括聘任。

(三)由教師法第 42 條第 1 項規定文義可知：教師申訴評議委員會受理教師之申訴時，只是就學校之受申訴措施是否違法或不當損害教師權益為評議而已，不是因此取代教師評審



委員會之地位，而成為有權不解聘、不停聘之決定者地位。

三、就大學與教師間不續聘爭議，教育部中央教師申訴評議委員會之再申訴決定非行政處分性質

(一)教師申訴評議委員會之組成規定不合理

- 1.教師法第 43 條第 1 項規定：「教師申訴評議委員會委員，由教師、社會公正人士、學者專家、該地區教師組織代表，及組成教師申訴評議委員會之主管機關或學校代表擔任之；其中未兼行政職務之教師人數不得少於委員總數三分之二。」大學法第 22 條第 1 項則規定，大學教師申訴評議委員會之組成方式等，由校務會議審議通過，但因教師申訴評議委員會組織及評議準則第 8 條規定結果，其組成與其他各級學校相同。
- 2.教師申訴評議委員會所受理者，係由教師提出或由所屬學校提出與教師相關爭議之申訴，而依上開教師法第 43 條第 1 項規定，有權為申訴決定之教師申訴評議委員會之法定成員，其中為申訴教師之教師同僚竟佔全體成員之三分之二以上，對照依同條第 3 項訂定之教師申訴評議委員會組織及評議準則第 31 條，申訴決定應經其成員（委員）總數二分之一以上出席、出席委員三分之二以上同意之規定，可知：申訴決定權可能完全掌握在爭議一方即教師方之同僚手中，此種情形，如何期待委員必然客觀中立不偏頗而申訴決定公正妥當？而且如其為行政處分即具強制力，尤其是如系爭議所言，大學不得對教育部教師申訴評議委員會之再申訴決定不服，不得提起行政訴訟，則對大學言，形同由教師們間接或教師申訴評議委員會直接取代教師評審委員會決定教師之續不續聘，此與民主法治原則、正當法律程序原則，應均不符合。是不論申訴決定之性質為何（是否為行政處分），教師申訴評議委員會之組成規定都明顯不合理，立法者應有責任為適當修正。

(二)在大學自治下，教師申訴評議委員會之決定尤其關於不續聘之爭議，充其量應只是類似調解（調處）性質，為不具強制力之先訴訟外糾紛解決機制，其決定不是行政處分

- 1.教師申訴評議委員會之決定，依理不應因其係申訴或再申訴之決定而異其性質，而由前引大學法第 22 條第 2 項規定應可知：教師申訴評議委員會之決定應非行政處分，因為如果是行政處分，不應該也不必要有大學法第 22 條第 2 項規定。
- 2.私立大學也有教師申訴評議委員會，依理其決定與公立大學教師申訴評議委員會決定之性質應無殊。而私立大學教師申訴評議委員會之決定尤其關於不續聘之爭議，非行政處分殆無疑義，是公立大學教師申訴評議委員會之不續聘申訴決定，也應非行政處分。
- 3.在大學自治下，就不續聘教師爭議，既是私契約爭執，也不涉公權力行使，公立大學教師申訴評議委員會之申訴決定應非行政處分，則再申訴決定也不應是行政處分。
- 4.如上所述，教師申訴評議委員會之組成不合理，本質上已當然違反民主法治原則及正當法律程序原則，其作成之決定怎可能是、怎可以是有強制力之公法上之行政處分？！
- 5.教師申訴評議委員會之決定與主管機關（在大學為教育部）之監督（核准）有別教師法第 16 條第 1 項固規定，學校包括大學對教師之不續聘，應受主管機關（在大學為教育部）之核准（監督），但教師申訴評議委員會之決定與主管機關之核准，性質上不同，比對教師法第 16 條與第 43 條規定，亦知程序明顯有別，二者不可相混。即主管機關之核准與否決定縱屬行政處分，也不能據此推論教師申訴評議委員會之決定亦為行政



處分。

又上述學校教師之不續聘應經主管機關核准之規定，應係為原學校與教師間為特別權力關係而設，但該特別權力關係業已解構，此一規定繼續存在之合理性即屬有疑；尤其在大學自治下，人事應由大學自主，此一應經核准規定部分更顯突兀，而應予修正刪除之。

6. 綜上，教師申訴機制充其量係如土地法第 59 條第 2 項之如界址爭議（土地法第 46 條之 2 規定參照）之調處，乃不具強制力之先訴訟外之糾紛解決機制，一種 ADR，不是行政處分；不服再申訴者，應得提起民事訴訟救濟。

四、依上開不續聘爭議乃私契約爭議之觀點，國立臺灣大學法律學院教師評鑑辦法也可認為是私契約條款，而非法令，是本庭 111 年憲判字第 12 號案亦應可不受理。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決協同意見書

林俊益大法官 提出

壹、前言

本件判決係【公立大學就不續聘教師之再申訴決定提起行政訴訟案】。

聲請人國立臺灣大學（下稱臺大）於中華民國 103 年 7 月間對其所屬教師作成 103 學年度起不續聘措施（依現行教師法第 16 條規定，此措施須經教育部核准，始生效力）之通知，教師不服，向臺大教師申訴評議委員會提出申訴，經認申訴有理由，撤銷該不續聘措施。聲請人對申訴決定不服，向教育部中央教師申訴評議委員會提起再申訴。經認再申訴無理由，駁回再申訴（教育部另函復臺大對其不續聘措施，不予核准）。嗣聲請人以教育部為被告，以再申訴決定為訴訟客體，向臺北高等行政法院提起撤銷之訴，經法院以起訴不合法為由而裁定<sup>1</sup>駁回，聲請人不服提起抗告，經最高行政法院適用該院 106 年 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議（下稱系爭決議），以抗告無理由，裁定<sup>2</sup>駁回而確定。

聲請人聲請釋憲，主張系爭決議，牴觸憲法第 11 條保障大學自治權及第 16 條保障訴訟權之意旨，聲請宣告系爭決議違憲。

本席認為，本件釋憲聲請，涉及大學受憲法保障之大學人事自治權遭受公權力侵害之救濟爭議，殊具憲法價值，應予受理。系爭決議，認大學（不分公立或私立大學）就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得循序提起行政訴訟。本判決就公立大學部分採肯定說，宣告系爭決議「關於公立大學就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得循序提起行政訴訟部分，牴觸憲法第 11 條保障學術自由及第 16 條保障訴訟權之意旨，應自本判決公告之日起不再援用。」至於私立大學，則未置一詞。

本判決受限於原因案件之聲請人為公立大學而於判決主文僅宣告系爭決議關於公立大學部分違憲，本席對此部分，尚可贊同。至於判決理由關於釋憲模式之選擇，本席則有不同的論述，爰提出協同意見書，以就教於方家。另本席亦認為系爭決議關於私立大學部分，同屬違憲，併予論敘。

貳、本判決釋憲爭議之憲法價值

一、強調大學人事自治權係受憲法保障之權利

憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。大學就上開事項，享有大學自治權，是大學法第 1 條第 2 項規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」大學所屬教師為校內自治權之核心主體，其素質良窳，攸關研究、教學及學生學習之品質，與學術發展、專業能力 提升及大學設立宗旨得否實現，均密切相關，是大學對教師聘免（包括聘任、解聘、不續聘、停聘等），享有大學人事自治權，惟依憲法第 162 條規定，仍依法律受國家之監督（司法院釋字第 380 號、第 450 號及第 563 號解

版權所有，重製必究！

<sup>1</sup> 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 710 號裁定：被告所屬之中央教師申評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，原告學校自應服從其監督，無許可對之提起行政訴訟之餘地（最高行政法院 105 年度判字第 155 號判決、99 年度裁字第 151 號裁定意旨參照）。

<sup>2</sup> 最高行政法院 106 年度裁字第 1527 號裁定參照。

釋參照)。本判決理由於「二、本庭之判斷」開宗明義只談「大學聘用教師之自主權既受大學自治權之保障」(判決編碼【13】段第1行參照),而未併論及「大學對教師之解聘、不續聘及停聘等,亦係大學之自治權限」,似有欠妥。

國家依法律就大學對教師聘免人事自治權之監督,主要表現 在二個面向:其一係國家為保障大學教師之工作權益與生活,以提升教師專業地位,對大學與其所屬教師之權利義務,以及教師之聘任、解聘、不續聘及停聘等之要件與程序等事項,於教師法<sup>3</sup>設有明文規範,特別係對教師之解聘、不續聘、停聘等措施,須經國家主管機關之核准<sup>4</sup>,始生效力,此乃國家對大學之監督之一。其二係大學與教師間之解聘、停聘、不續聘等紛爭,教師法設有特別行政救濟制度之申訴、再申訴程序,經由申訴程序仍無法有效解決紛爭時,大學得對申訴決定提起再申訴,由中央主管機關代表國家基於監督職權,予以裁決,作成具行政處分性質之再申訴決定,此乃國家對大學之監督之二。

## 二、重申有權利即有救濟之憲法原則

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,即予限制或剝奪(司法院釋字第 430 號、第 653 號、第 736 號、第 784 號及第 785 號解釋參照)。

凡憲法所保障之權利,遭受公權力或第三人之不法侵害,國家均應提供訴訟救濟之途徑,並由司法機關作終局之裁判<sup>5</sup>。大學(不論是公立大學或私立大學)既享有大學自治權,為權利主體,並不因其提起再申訴而喪失權利主體地位,教師就大學對其所為不續聘措施向學校之教師申訴評議委員會提起申訴,經認有理由,作成申訴決定,撤銷該不續聘措施,大學對申訴決定,向中央主管機關即教育部之中央教師申訴評議委員會提起再申訴,經認無理由,作成再申訴決定(為公權力措施),駁回大學之再申訴,其性質上等同於不予核准(亦為公權力措施)大學不續聘措施,此乃屬國家對大學之監督,可能涉及對大學自治權之干預,單方決定並對外發生法規範效力(具行政處分之性質),於大學主觀上認其受憲法保障之大學自治權遭受國家公權力措施不法侵害時,得否依教師法所定之特別行政救濟制度循序提起行政訴訟?此一釋憲爭點,涉及憲法保障學術自由(大學自治權)及有權利即有救濟之憲法原則之關係,極具憲法價值。

## 參、大學與教師間法律關係現狀之概述

84 年 8 月 9 日制定公布教師法,設有特別行政救濟制度,其第 31 條規定:「(第 1 項)教師申訴之程序分申訴及再申訴二級。(第 2 項)教師不服申訴決定,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。」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

<sup>3</sup> 教師法第 1 條規定:「為明定教師權利義務,保障教師工作及生活,提升教師專業地位,並維護學生學習權,特制定本法。」及第 4 條規定:「教師資格檢定及審定、聘任、解聘、不續聘、停聘及資遣、權利義務、教師組織、申訴及救濟等事項,應依本法之規定。」

<sup>4</sup> 教師法第 16 條第 1 項規定:「教師聘任後,有下列各款情形之一者,應經教師評審委員會審議通過,並報主管機關核准後,予以解聘或不續聘;其情節以資遣為宜者,應依第 27 條規定辦理:一、教學不力或不能勝任工作有具體事實。二、違反聘約情節重大。」

<sup>5</sup> 司法院釋字第 368 號解釋吳大法官庚之協同意見書參照。

律等有關規定，請求救濟。」108年6月5日修正公布教師法（下稱現行教師法）時，將第31條第2項規定移列為第44條第2項規定，第33條規定移列為第44條第6項規定：「原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定；不服再申訴決定者，得依法提起行政訴訟。」合先敘明。

本件釋憲爭議之背景事實，涉及教師法及大學法與公、私立大學間錯綜複雜之法律關係，剪不斷、理還亂，所幸經最高行政法院98年7月份庭長法官聯席會議決議（下稱最高行政法院98年決議）後，形成統一見解，讓實務得以正常運作。茲依實務上之見解，就大學與教師間之法律關係歸納如下：

- 1.就聘任契約之性質言：大學聘任教師，乃基於彼此間之合意而成立之契約關係，但公、私立大學與其教師間之聘任契約關係不同，前者為公法關係之行政契約（最高行政法院98年決議<sup>6</sup>參照）；後者為私法關係之私法契約。
- 2.就大學不續聘教師措施之性質言：公、私立大學對教師之不續聘措施性質不同，前者為行政處分（最高行政法院98年決議<sup>7</sup>參照），如對不續聘措施有所爭執，應循行政救濟程序；後者為基於私法契約所為不繼續簽訂聘任契約之意思表示，如有爭執，應循民事訴訟程序尋求救濟（最高行政法院109年度判字第312號判決及110年度抗字第227號裁定參照）。
- 3.就教育部核准不續聘措施之性質言：大學於教師聘任契約期限屆至前所為不續聘教師措施，依現行教師法第16條規定，須報請主管機關核准，始生效力。關於主管機關核准之定性，亦有不同。就公立大學之不續聘措施，核准係法定生效要件，核准前，不續聘措施係法定生效要件尚未成就之不利益行政處分（最高行政法院98年決議參照）；如教育部不予核准，公立大學得對之提起訴願及行政訴訟請求救濟；就私立大學之不續聘措施而言，核准具有使不續聘措施發生法律效果之作用，性質上為形成私法效果之行政處分，受不續聘之教師自可對該核准處分，循序提起行政撤銷訴訟（最高行政法院102年度判字第513號及第617號判決參照），提起撤銷訴訟，須以經合法訴願為要件（最高行政法院107年度判字第131號判決參照）。
- 4.就教師因不續聘措施而提起之訴訟性質言：教師因學校具體措施認其權利或法律上利益受侵害，經循申訴、再申訴程序，而仍無法排除該教師所認之侵害結果，而有提起

<sup>6</sup> 決議：「公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位（司法院釋字第382號解釋理由書第2段參照）。公立學校教師之聘任，為行政契約。惟在行政契約關係中，並不排除立法者就其中部分法律關係，以法律特別規定其要件、行為方式、程序或法律效果，俾限制行政契約當事人之部分契約自由而維護公益。」

<sup>7</sup> 決議：「公立學校教師於聘任後，如予解聘、停聘或不續聘者，不僅影響教師個人權益，同時亦影響學術自由之發展與學生受教育之基本權利，乃涉及重大公益事項。是教師法第14條第1項規定，教師聘任後，除有該項各款法定事由之一者外，不得解聘、停聘或不續聘，乃為維護公益，而對公立學校是否終止、停止聘任教師之行政契約，以及是否繼續簽訂聘任教師之行政契約之自由與權利，所為公法上限制。除該項教師解聘、停聘或不續聘法定事由之限制外，該法另有教師解聘、停聘或不續聘之法定程序限制（教師法第14條第2、3項、同法施行細則第16條各款參照）。是公立學校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，並由該公立學校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。」

訴訟之必要時，其所採之訴訟途徑亦有不同，就公立大學之教師，應提起撤銷訴訟<sup>8</sup>；反之，私立大學之教師，應依其私法契約之性質，循民事訴訟途徑請求救濟（最高行政法院 110 年度抗字第 82 號及第 227 號裁定參照）。

綜上可知，大學對其所屬教師之不續聘措施，實務見解有非常複雜之定性及救濟途徑，業經最高行政法院作成 98 年決議，統一見解，行政法院體系亦依決議意旨而為裁判。在實務見解穩定之情況下，本席要問：於此情況下，有必要為解決大學對教育部駁回其再申訴之決定可否循序提起行政訴訟一項極小的問題（實務上提起此類訴訟之案件極少<sup>9</sup>），而改變上開實務之穩定見解嗎？況且此等爭議，均為行政法之法律適用爭議，而非憲法爭議，是否允宜委諸於專業法院決定，憲法法庭予以適當尊重即可？

#### 肆、釋憲模式之選擇

##### 一、司法院有關訴訟權釋憲爭議之釋憲模式

司法院關於權利主體得否提起訴訟之訴訟權釋憲爭議案之解釋甚多，其釋憲之處理方式，皆有一定模式，先指出釋憲審查原則：基於有權利即有救濟之憲法原則，再依序處理下列問題：①聲請人是否享有受憲法保障之基本權利？②聲請人之基本權利（有時擴及於權利或法律上之利益<sup>10</sup>）有無遭受公權力措施侵害？③如聲請人認其基本權利遭受公權力措施之侵害，其有無救濟途徑？④最終認定，權利人如認其基本權利遭受公權力措施侵害，而無權利救濟途徑，相關法律或命令規範是否違憲？茲舉例說明如下。

##### （一）司法院釋字第 785 號解釋（公務人員訴訟權保障案）

根據公務人員保障法，公務人員就影響其權益之不當公權力措施，於申訴、再申訴後，不得續向法院請求救濟，是否違憲？司法院釋字第 785 號解釋，依有權利即有救濟之憲法原則予以審查，審查結果，釋示：「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

<sup>8</sup> 最高行政法院 109 年度裁字第 131 號裁定要旨：「公立學校教師得對法定生效要件尚未成就之不利行政處分提起訴願、行政訴訟以資救濟，乃教師法第 33 條所為之特別規定。至當事人不服公立學校解聘、停聘或不續聘之行政處分，但未利用法定特別程序救濟（或遲誤法定特別救濟程序相關期限），而俟主管教育行政機關核准該行政處分後，始依教師法第 29 條第 1 項、第 31 條第 2 項前段及第 33 條規定提起申訴、再申訴（視為訴願）或依法逕提訴願後，再以學校為被告依法提起撤銷訴訟者，亦無不合。」

<sup>9</sup> 以原告國立、大學及被告教育部為關鍵字，搜尋臺北高等行政法院的裁判書，資料庫內只有 7 件，即：①108 年度訴字第 2037 號裁定（國立臺灣大學與被告教育部因教師升等事件，原告之訴駁回）；②106 年度訴字第 1553 號裁定（國立臺灣大學與被告教育部間性別平等教育法事件，移送臺灣臺北地方法院行政訴訟庭）；③105 年度訴字第 710 號裁定（國立臺灣大學與被告教育部間聘任事件，原告之訴駁回）；④97 年度訴字第 1219 號裁定（國立臺北大學與被告教育部間有關教育事務事件，原告之訴駁回）；⑤94 年度訴字第 1561 號裁定（國立臺北藝術大學與被告教育部間因薪資事件，原告之訴駁回）；⑥93 年度訴字第 2934 號裁定（國立成功大學與被告教育部間因薪資事件，原告之訴駁回）；⑦91 年度訴更一字第 9 號裁定（國立臺灣大學與被告教育部間有關教育事務事件，原告之訴駁回；同一案件，89 年度訴字第 1371 號裁定）。

<sup>10</sup> 司法院釋字第 736 號解釋：本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，教師認其權利或法律上利益因學校具體措施遭受侵害時，得依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟。

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。

## (二) 司法院釋字第 755 號解釋（受刑人司法救濟案）

就監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定合併觀察，其不許受刑人向法院請求救濟，是否與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違？

司法院釋字第 755 號解釋，依有權利即有救濟之憲法原則予以審查，審查結果，釋示：「監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定，不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。」

其他相類訴訟權釋憲爭議之解釋，諸如釋字第 736 號解釋（教師因學校措施受侵害之訴訟救濟案）、第 784 號解釋（各級學校學生之行政爭訟權案）均採相同之釋憲模式。

## 二、本件釋憲聲請之釋憲模式選擇

對於本件釋憲爭點之處理，本席認為亦得循往昔司法院解釋先例之釋憲模式，依序處理 4 項問題：①大學是否享有受憲法保障之自治權？②大學自治權有無因公權力措施而遭受侵害之可能？③其大學自治權因公權力措施而遭受侵害，有無救濟途徑？④最終認定，如大學自治權因公權力措施而遭受侵害，卻無權利救濟途徑，是否違憲？換言之，本判決只需從憲法高度，判斷大學既享有受憲法保障之大學自治權，中央主管機關名義所為之再申訴決定（公權力措施），如侵害大學之自治權時，基於有權利即有救濟之憲法原則，大學自得循序提起行政訴訟即可，此觀本判決之結論亦謂：「享有大學自治權，於以中央主管機關名義所為之再申訴，侵害公立大學之自治權，大學自得對該再申訴決定，循序提起行政訴訟」（判決編碼【17】段參照）自明！

至於大學不續聘教師之措施，如何定性（大法官間有主張行政處分說；有主張契約說）？以及申訴、再申訴程序之性質如何（大法官間有認為申訴及再申訴如同紛爭解決機制之調解；有認為申訴如同調解，但再申訴決定係行政處分，尚非一致），此涉及行政法之法律適用問題，並非憲法問題，可留諸專業法院之行政法院先進精英們，集思廣益、腦力激盪，一定可以解決，如無違憲疑慮，憲法法庭對專業法院之法律解釋適用，應予適當尊重！此乃變動最小又能解決本件釋憲爭議的釋憲模式選擇。

## 伍、不贊同本判決理由之說明

基於下列理由，本席不贊同本判決理由之建構：

### 一、本判決理由只說一半

本判決理由只敘述，大學教師之聘任係大學之自治權限；大學對其教師之不續聘措施，須經主管機關核准，予以監督，本判決明知，大學之不續聘措施，必須是大學基於契約關係而為意思表示，加上主管機關之核准（為公權力措施，性質上為行政處分），始生效力，詎本判決理由只論及「不續聘教師，性質核係單純基於聘任契約所為之意思表示」（判決編碼【14】段參照），但卻不論述「使不續聘措施發生法效之主管機關核准」之

性質。本判決只說一半，容易讓人產生誤會，誤以不續聘措施僅係單純基於聘任契約所為之意思表示，且一經表示立即生效？

## 二、引用大學法第 19 條及教師法第 16 條但未論斷其關係

判決理由就大學法第 19 條及現行教師法第 16 條<sup>11</sup>之關係，僅說明：就大學於聘約期限屆至時是否續聘教師而言，大學法第 19 條後段規定：「大學除依教師法規定外，……得基於學術研究發展需要，另定教師……不續聘之規定，……並納入聘約。」又依 84 年教師法第 14 條規定（現行教師法為第 16 條），大學就是否不續聘教師，須經學校教師評審委員會審議，以認定教師是否有不續聘原因，並報主管教育行政機關核准，予以不續聘；而此等規範內容，涉及各大學與教師於聘約期限屆至時，是否不再繼續成立新的聘約關係，且應為各大學與所聘教師間聘任契約之內容。是各大學依本據具此等規範內容之聘約約定，不續聘教師，其法效僅係使教師在原受聘學校不予聘任，性質核係單純基於聘任契約所為之意思表示（判決編碼【14】參照）。

按：現行教師法第 16 條第 1 項規定：「教師聘任後，有下列各款情形之一者，應經教師評審委員會審議通過，並報主管機關核准後，予以解聘或不續聘；其情節以資遣為宜者，應依第 27 條規定辦理：一、教學不力或不能勝任工作有具體事實。二、違反聘約情節重大。」就大學法第 19 條及教師法第 16 條之關係，最高行政法院向來見解<sup>12</sup>認為，教師法第 16 條係為保障教師而設，且教師法第 4 條亦已規定，「教師……、不續聘……事

<sup>11</sup> 84 年 8 月 9 日教師法第 14 條第 1 項第 8 款規定：「教師聘任後除有下列各款之一者外，不得解聘、停聘或不續聘：……八、教學不力或不能勝任工作，有具體事實或違反聘約情節重大者。」98 年 11 月 25 日修正公布教師法時，未予修正；101 年 1 月 4 日修正公布教師法時，改列第 9 款；102 年 7 月 10 日修正公布教師法時，移列第 13 款；103 年 1 月 8 日修正公布教師法時，移列第 14 款；108 年 6 月 5 日修正公布時，改列第 16 條第 1 項規定：「教師聘任後，有下列各款情形之一者，應經教師評審委員會審議通過，並報主管機關核准後，予以解聘或不續聘；其情節以資遣為宜者，應依第 27 條規定辦理：一、教學不力或不能勝任工作有具體事實。二、違反聘約情節重大。」

<sup>12</sup> 最高行政法院 107 年度判字第 493 號判決要旨：「大學於自治原則下，仍應接受國家以法律之監督，依教師法第 14 條第 1 項第 14 款『教師聘任後除有下列各款之一者外，不得解聘、停聘或不續聘：……十四、教學不力或不能勝任工作有具體事實；或違反聘約情節重大。』規定，大學對於所聘教師如欲依該款後段規定為解聘、停聘或不續聘時，須教師有違反聘約且其違犯之情節重大時始得為之，故相關單位為審酌時，教師是否違反聘約乃屬要件之認定，至於違反聘約之情節是否重大，審議單位具有判斷餘地，然應為具體審酌並說明其理由，此為本院一致之見解。」另 105 年度判字第 550 號判決亦指出，揆諸前揭說明，原審對攸關上訴人違反系爭聘約「未於 6 年內升等（教授）」約定是否已達情節重大之程度；參加人校教評會對上訴人為不續聘之決議，是否合於行為時教師法第 14 條第 1 項第 9 款及參加人教師評審委員會設置辦法第 9 條第 2 項規定之要件，暨被上訴人核准參加人不續聘上訴人之處分有無違法等事實，未為審查判斷，於法即有未合。另 105 年度判字第 280 號判決亦指出，教師法第 14 條第 1 項第 8 款既將「違反聘約」與「情節重大」並列，顯見是否「情節重大」，並非聘約所得約定之事項，學校不得於聘約中約定教師有一定違反聘約行為，即屬情節重大，而應依職權探知個案違反聘約之相關事由，綜合判斷該違反聘約行為，是否確達情節重大程度；如其於聘約中約定教師有一定違反聘約行為，即得予以解聘、停聘或不續聘者，於適用時仍應受「情節重大」之限制，不得僅以教師有一定違反聘約行為，即予以解聘、停聘或不續聘。其他，如 102 年度判字第 617 號、第 239 號判決亦採同一見解。對此等實務通說見解，學者有贊同者，例如，李仁淼，大學教師限期升等與違反聘約情節重大 - 最高行政法院 105 年度判字第 550 號評析，裁判時報第 75 期（2018 年 9 月），頁 40；亦有採不同見解者，例如蕭文生，不續聘大學教師之事由 - 最高行政法院 102 年度判字第 239 號及 102 年度判字第 617 號判決評析，法令月刊第 65 卷第 4 期（2014 年 4 月），頁 9-12。



項，應依本法之規定。」故教師法第 16 條，係大學法第 19 條之特別規定，教師雖有違反聘約之約定，惟依教師法第 16 條規定，必須具備「情節重大」之要件，大學始得為不續聘，如教師僅違反聘約條款而未符情節重大之要件，大學仍不得僅依違反聘約條款為由而對教師不續聘。

詎本判決理由僅輕描淡寫：「84 年教師法第 14 條規定（現行教師法為第 16 條），大學就是否不續聘教師，須經學校教師評審委員會審議，以認定教師是否有不續聘原因，並報主管教育行政機關核准，予以不續聘」，並稱此「須經學校教師評審委員會審議，以認定教師是否有不續聘原因，並報主管教育行政機關核准」為「此等規範內容」，不論述教師法第 16 條第 1 項第 2 款「違反聘約情節重大」中之「情節重大」。又本判決理由並稱，此等規範內容「應為各大學與所聘教師間聘任契約之內容。」亦將「情節重大」之要件略而不談。本判決理由又稱：「是各大學依據具此等規範內容之聘約約定，不續聘教師」，似不以「情節重大」為不續聘之要件，僅依大學法第 19 條納入聘約之事項有所違反，大學即得經學校教師評審委員會審議，以認定教師是否有不續聘原因，並報主管教育行政機關核准，予以不續聘。本判決理由之論述，易生疑義，似有欠妥。

### 三、本判決僅就公立大學而為宣告，徒增困擾

系爭決議僅就「大學」得否針對不予維持其不續聘決定之再申訴決定循序提起行政訴訟而為，並不區分公立或私立大學，一律採否定說。本判決則宣告系爭決議有關公立大學部分，違憲；至於有關私立大學部分，本判決則未置一詞，致生爭議。或謂：依判決理由所載之論據，公、私立大學均一體適用，系爭決議關於私立大學部分，亦屬違憲，故私立大學如同公立大學，就不予維持其不續聘教師之再申訴決定，亦得循序提起行政訴訟。或謂：系爭決議關於私立大學部分，既未經憲法法庭宣告違憲，當然仍然有效，最高行政法院實質上援用系爭決議意旨而作成判決要旨者，即成為判決先例，該統一見解之判決先例意旨<sup>13</sup>仍有其適用，即私立大學不得就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，循序提起行政訴訟。本判決之目的，在於解決聲請人得否提起行政訴訟之釋憲爭議，卻又造成更多法律適用之爭議，徒增困擾，殊無必要！

### 陸、結論

有關大學不續聘教師措施，經教師申訴後，申訴決定撤銷該不續聘措施，大學提起再申訴後，遭教育部以再申訴決定駁回，大學就不予維持其不續聘教師措施之具行政處分性質之再申訴決定，得否循序提起行政訴訟？

此一問題，系爭決議採否定說，認為「大學則為作成該措施之主體，除法律別有規定外，

<sup>13</sup> 最高行政法院 109 年度判字第 262 號判決要旨：「本院 106 年 6 月 27 日 106 年度 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議『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，方符合該特別行政救濟制度之設立本旨』之決議內容，雖係教育部對大學就所屬教師不予續聘決定不予維持之再申訴決定，大學得否對該再申訴決定提起行政訴訟為決議，惟與地方自治團體就其自治事項之決定經訴願決定撤銷時，地方自治團體能否對該訴願決定提起行政訴訟之情形並無不同，因此本院 107 年度判字第 89 號判決參酌上開決議意旨，認為依現行訴願法及行政訴訟法之體制，原處分機關縱認為訴願決定違法時，仍應受訴願決定之拘束，不允許其對於訴願機關提起撤銷訴訟。足見，原處分機關不得就對其不利之訴願決定提起行政訴訟，不因原處分機關是否係地方自治團體而有異，乃本院自上開決議之後所採取的統一見解。」

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」，忽略大學作成不續聘教師措施本身之同時亦享有受憲法保障之大學自治權，大學得為基本權之主體，如其大學之自治權遭受公權力措施侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，自應採肯定說為是。

系爭決議形成過程中，曾列出甲說（否定說）、乙說（肯定說）及丙說（折衷說，即公立大學採否定說，私立大學採肯定說），結論則採取甲說（否定說）。嗣仍紛紛擾擾，最高行政法院嗣於 108 年 5 月 24 日舉行 108 年度第 1 次行政訴訟實務研討會<sup>14</sup>，再就「大學教師解聘案之行政訴訟實務－兼論教育部於大學自治中的功能」進行研討，試圖從不同面向觀點集思廣益，找出法律問題之最佳解決模式。

因系爭決議有其一定之影響力及拘束力，甚難撼動！大學認其受憲法保障之大學自治權遭受國家之侵害，向憲法法庭聲請釋憲，大法官之間，亦見解分歧，有主張本件釋憲聲請應不受理說者；有主張應受理說者，但又分為二說（就大學對教師之不續聘措施，亦有行政處分說與契約說，最後契約說多了一些）。但最終無論持不受理說者或受理說者，多數又認再申訴決定具行政處分之性質，並綜合以上判斷，結論認為公立大學得循序提起行政訴訟，足徵大學對其教師不續聘措施之性質，仍將爭論不休，仁智互見。此實為行政法之法律適用問題，憲法法庭實不宜介入。

本判決的宣告，從憲法保障大學自治權之意旨，釋示公立大學自得對中央主管機關不予維持其不續聘措施具行政處分性質之再申訴決定循序提起行政訴訟，固然給予公立大學極大的鼓舞與肯定，卻又默默地改變最高行政法院 98 年決議之穩定見解，徹底推翻該決議所稱大學不續聘措施為行政處分之見解，且對私立大學未置一詞，均有欠妥？本判決之公告，勢必帶來更多的討論，本判決似未能發揮憲法法庭一槌定音、定分止爭的功效？

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<sup>14</sup> 請參閱，最高行政法院編印，行政訴訟實務研討會實錄（108 年度），2020 年 11 月出版。

一、本件聲請案之原因案件爭議大要

(一)臺大決議不續聘生農學院李姓助理教授之理由及經過

本件聲請人國立臺灣大學（下稱臺大）就該校生物資源暨農學院（下稱生農學院）園藝暨景觀學系（下稱園藝系）李姓助理教授（下稱申訴人），因任職屆滿 8 年未升等，自 103 學年度起不續聘案，前經教育部中央教師申訴評議委員會（下稱中央申評會）作成再申訴有理由，應另為適法處置之決定後，經該校園藝系、生農學院之教師評審委員會審議，終經該校教師評審委員會（下稱校教評會）審議，於中華民國 104 年 7 月 27 日 103 學年度第 10 次會議決議自 103 學年度起不續聘（下稱系爭不續聘決議），並由臺大以書函通知申訴人。申訴人向臺大教師申訴評議委員會（下稱校申評會）申訴，經校申評會認定申訴有理由，臺大不服，向中央申評會提起再申訴，中央申評會認臺大之再申訴無理由予以駁回。

系爭不續聘決議為：「本案經縝密討論，考量臺大為維護學生之受教權，並為社會培育優質人才，對教師品質應有一定要求，本校及生農學院規定，專任助理教授任職 8 年內未獲通過升等申請者，視為覆評不通過，乃維護教師品質之基本門檻。李師任職 8 年內仍無法達到生農學院研究質量之規定，此已顯示該名教師無法具備聘約所敘之基本工作能力，應已嚴重違反臺大教師聘約，且情節重大無法履行研究的責任。經投票表決，與會委員三分之二以上 22 票認定李師違反聘約情節重大，同意依教師法第 14 條第 1 項第 14 款、本校教師評鑑準則、生農學院教師評鑑辦法及本校聘約等規定，自 103 學年度起不續聘李姓助理教授，並將結果報教育部核定。」<sup>1</sup>申訴人向校申評會提出申訴。

(二)校申評會撤銷系爭不續聘決議之理由

校申評會於 104 年 11 月 19 日作成（104）教申評字第 5 號評議書，認申訴有理由，撤銷系爭不續聘決議，主要理由包括：「申訴人之教學、研究、服務等成果，於 103 年 4 月已通過生農學院教師評鑑，可證明其具備助理教授資格之基本能力；99-101 學年度學生教學評鑑分數平均值 4.46 分，遠高於本校教師平均值，且於 97-102 學年度獲頒本校教學優良獎六次、103 學年度更榮獲本校教學傑出獎，加以至今仍持續積極發表論文、指導學生、獲校內外多項褒獎等各項具體表現，申訴人於歷次院、校教評會皆提出書面陳明。原措施單位在作出『違反聘約情節重大』之認定時，既有依程序辦理、審酌事實的責任，對於上述具體事實卻未加以詳查、客觀審酌，其論斷不無偏頗、草率之嫌，非但有失公允，也不盡符合事實，實體上損害申訴人之權益。」臺大不服，提起再申訴。

(三)中央申評會駁回臺大再申訴之理由

教育部 105 年 3 月 21 日臺教法（三）字第 1050016557 號函送之同年月 14 日中央申評

<sup>1</sup> 103 年 1 月 8 日修正公布之教師法第 14 條第 1 項第 14 款規定：「教師聘任後除有下列各款之一者外，不得解聘、停聘或不續聘：……十四、教學不力或不能勝任工作有具體事實；或違反聘約情節重大。」（於 108 年 6 月 5 日修正公布後改列於第 16 條第 1 項第 2 款：「教師聘任後，有下列各款情形之一者，應經教師評審委員會審議通過，並報主管機關核准後，予以解聘或不續聘；其情節以資遣為宜者，應依第二十七條規定辦理：……二、違反聘約情節重大。」）當時臺大生農學院教師評鑑辦法第 10 條第 1 項規定：「本院專任講師、助理教授於 93 年 4 月起就任現職，於八年內未獲通過升等申請者，視為覆評不通過，應經提院及校教評會決議不續聘。」

會再申訴評議書（下稱系爭再申訴決定），認臺大之再申訴無理由予以駁回。

系爭再申訴決定之主要理由包括：教師違反聘約是否情節重大，應以公益性、必要性、符合比例原則及正當法律程序加以審查，並引述校申評會之決議「由原措施單位的決議內容來看，實乃僅以研究成果為唯一標準，並未考量申訴人之整體工作表現。如上段所述，原措施單位論斷申訴人工作能力不足一事恐有違誤，如遽謂申訴人不符本校教師品質之要求，顯屬武斷。至如申訴人連續多年獲本校教學優良獎，甚至傑出獎之肯定，應可證明其教學用心認真且有具體成績，原措施單位以偏於研究一端之觀點否定申訴人之整體工作表現，如此所為之決議恐有違比例原則，亦難謂其有充分的公益性、必要性」而駁回臺大之再申訴。

(四)臺大對系爭再申訴決定不服，乃以教育部為被告機關，以系爭再申訴決定為撤銷客體向臺北高等行政法院提起撤銷之訴，經該院於 105 年 9 月 13 日由程序上駁回，臺大向最高行政法院提起抗告，經最高行政法院 106 年度裁字第 1527 號裁定（下稱確定終局裁定），援用該院 106 年度 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議（下稱系爭決議），以抗告為無理由，予以駁回確定，臺大乃聲請釋憲。

(五)由上可知本件實體爭議乃臺大認為教師之研究質量為教師應具備之基本工作能力，屆期未升等，顯示該教師不具此能力，依據聘約應不續聘，而校申評會及中央申評會則認為不應以研究成果為唯一之標準，教學能力及成績亦應納入整體工作表現之考量，始能決定該教師是否違反聘約情節重大。如此見解之差異顯示在不同之治校理念下對教師要求標準亦有所不同，於教師屆期未能升等致違反聘約時，是否符合 103 年教師法第 14 條第 1 項第 14 款規定「違反聘約情節重大」之條件，臺大對教師之要求與校申評會以及中央申評會看法之差異導致彼等對於法律規定「違反聘約情節重大」解釋上之歧異，而其根源則為大學自治之界線之問題。就此類爭議，行政法院間曾有不一致之意見<sup>2</sup>。臺大就其與中央申評會解釋法律歧異所生之爭議提出行政訴訟，經確定終局裁定適用系爭決議，認為中央申評會作出不利於學校之決定時，學校不得提出行政訴訟而駁回台大之訴。臺大因此無法讓此爭議由行政法院作最終之判定。本席認為於審查系爭決議是否違憲時，臺大能否提行政訴訟之程序性之爭議實與實體上之爭執，即大學自治之界線問題密切相關，無法分割而應一併觀察討論。

本件聲請案涉及大學自治與國家監督間之界線問題。按憲法第 162 條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」而我國大學法第 1 條第 2 項規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」故知「法律」為區隔大學自治與國家監督間之準繩。當大學與國家監督機關對「法律」規定之意涵解釋不同而有所爭執時，應如何解決，為本件判決審議之核心問題。

## 二、系爭決議之產生及主要內容

最高行政法院於 106 年 6 月 27 日庭長法官聯席會議作出系爭決議。

### (一)系爭決議所討論之法律問題與本件聲請案之異同

系爭決議所討論之法律問題設定為「大學對所屬教師不予續聘決定，教師不服而提起申

<sup>2</sup> 參見傅朝文，大學教師期限內未升等致不續聘之法律問題研析，國會季刊第 47 卷第 4 期，頁 109 至 126，2019 年 12 月。

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，大學得否就再申訴決定循序提起行政訴訟？」該法律問題之設定與本件聲請案之原因事實，相同之處為均係大學對所屬教師不續聘之決定所引起之爭議。而不同之處則在於系爭決議設定之情形為大學對所屬教師作出不予續聘決定後，校申評會支持學校之決定而駁回教師之申訴，故由教師向中央申評會提起再申訴，中央申評會不維持學校及校申評會之決議。而本案之情形則為校申評會不支持學校之決議，而由學校提出再申訴，中央申評會支持校申評會之決議，而不維持大學不予續聘之決定。二者有此背景之差異，涉及大學自治主體是否包括校申評會之認定問題應另行討論；但程序上中央申評會不維持大學所做不續聘之措施則無差異，確定終局裁定乃適用系爭決議作為駁回臺大提起行政訴訟之理由，本件判決亦因此而以系爭決議作為審查之標的。

## (二)系爭決議之主要內容及立論基礎

系爭決議之主要結論為「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。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；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。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。」由上決議內容可知該決議之立論基礎是就當時之教師法第 31 條第 2 項規定得提起再申訴之主體與第 33 條規定得提起訴訟之主體加以比較<sup>3</sup>，而認為將學校排除於得提起訴訟之主體是立法者有意之決定。另該決議採取研討意見中之甲說，甲說中之意見包括「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。」該意見雖未列入決議主文，但應可認係形成系爭決議中「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」之理由，亦應一併討論。

## 三、108 年修改教師法之後仍有審查系爭決議之必要

系爭決議為最高行政法院 106 年 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議，以當時教師法第 33 條規定得提起行政訴訟之主體限於教師而作為系爭決議之理由之一。嗣後教師法於 108 年 6 月 5 日修正公布（自 109 年 6 月 30 日施行）原教師法第 33 條規定與第 30 條、第 31 條整併後移列為第 44 條，相關部分修正規定為第 6 項「原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定；不服再申訴決定者，得依法提起行政訴訟。」與舊法比較，不服再申訴決定而得提起行政訴訟之主體已不限於教師，解釋上自然包括學校。既然作為系爭決議基礎之法

<sup>3</sup> 108 年 6 月 5 日修正公布前之教師法第 31 條規定：「(第 1 項) 教師申訴之程序分申訴及再申訴二級。(第 2 項) 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。」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。」

律已經修改，則系爭決議之見解自應受影響，則是否尚有審查系爭決議之必要，自有疑問，然而基於如下二個理由仍認有對系爭決議加以審查並且作出本件判決之必要：

(一)教育部仍維持學校不得提起行政訴訟之立場

教育部於 110 年 3 月 12 日以臺教法（三）字第 1100011103 號復司法院函指出：108 年修正後之教師法第 44 條第 6 項明文規定原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定，故不服再申訴決定者，應比照訴願決定後續救濟程序，僅原提起申訴之教師得依行政訴訟法提起行政訴訟，原措施之學校及主管機關不得就再申訴決定提起行政訴訟。教育部前揭函另指出依教師法第 45 條之規定：「評議決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關、學校之效力；原措施之學校或主管機關應依評議決定執行，主管機關並應依法監督其確實執行。」從而認為「如容任下級機關或學校得對上級機關（中央申評會）之決定提起行政爭訟救濟，將導致學校及主管機關不依再申訴決定執行之情形，恐影響教師權益保障、申訴制度整體之合法性運作，且會破壞國家、機關內部間之行政一體架構。」

(二)最高行政法院並未因教師法修改而變更系爭決議之見解

另案最高行政法院 109 年 11 月 10 日 109 年度裁字第 2001 號裁定明白表示：「觀諸 108 年 6 月 5 日修正公布之教師法第 44 條規定，亦僅將原條文第 30 條、第 31 條及第 33 條規定整併移列，其第 6 項規定仍未如第 2 項後段規定一般，賦予學校及主管教育行政機關得對再申訴決定依法請求救濟之權益明。故相對人所屬中央教師申評會所為之決定，乃本於中央教育主管機關行使法定監督權，抗告人亦為作成該措施之主體，自應服從其監督，無許可對之提起行政訴訟之餘地」

(三)依上，自 108 年修改教師法之後，教育部及最高行政法院並未因此而變更系爭決議之見解，且係以學校應服從上級機關（即中央申評會）之監督為其核心理由，因此仍有必要就臺大之聲請案對於系爭決議加以審查。

四、對本件判決理由之協同意見

憲法法庭於 111 年 7 月 29 日作出 111 年憲判字第 11 號判決，宣示系爭決議關於公立大學就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得循序提起行政訴訟部分，牴觸憲法第 11 條保障學術自由與第 16 條保障訴訟權之意旨，應自本判決公告之日起不再援用。本席贊同本判決之結論，並提出協同意見如下：

(一)學者指出，大學自治保障之範圍，參酌相關大法官解釋之內容，大致包括：1、研究自由 2、教學自由 3、學習自由 4、組織自主 5、人事自治<sup>4</sup>。中央主管機關對大學行政事項之監督，依法律之規定，應有不同之密度。系爭決議及本聲請案之原因事實均僅涉及大學對所屬教師因屆期未能升等之不續聘案，因此本判決理由所指之大學自治自應僅就此領域內為理解。本件判決理由指出「公立大學因而提起再申訴，又不服再申訴決定者，本於其與教師同為學術自由之權利主體地位，並享有大學自治權，於以中央主管機關名義所為之再申訴決定，侵害公立大學之自治權時，大學自得對該再申訴決定，循序提起行政訴訟。」（理由欄第 17 段）本席認為其中「公立大學……本於其與教師同為學術自

<sup>4</sup> 參見吳志光，教育主管機關對大學行政監督之界線，世新法學第 8 卷第 1 期，頁 7 至 9，103 年 12 月。

由之權利主體地位」實點出本件爭議之核心，即本件乃大學之人事自治權與教師之講學自由間之衝突。二者同受憲法第 11 條學術自由之保障，均屬應受憲法保障之法益，不應偏廢，而人事權屬大學自治範圍之一部分，因此於大學自治權下之人事自治權與教師之工作權或講學自由權發生衝突時，自應由法院作最終之決定，而非由主管機關依行政監督作決定。因此於學校與教師就不續聘發生爭議時，僅允許教師得對中央申評會之決議提起行政訴訟，而不許學校提起行政訴訟，即侵害了學校之訴訟權。

(二)對於教師不續聘之爭議，大學應否接受主管機關之監督問題，本件判決理由指出「教師法為保障教師工作權益，雖另設有申訴、再申訴之特別紛爭解決機制，然並未明文限制大學認其自治權受教育主管機關之監督措施所侵害時，得依法提起相應行政訴訟之權利」（理由欄第 15 段）此段理由指出教育主管機關之監督措施可能侵害大學之自治權，亦即認定大學與一般行政機關不同，有一定程度之自主性，此應即學者所指出大學應被排除為一「國家行政部門附屬者」因此具有實質之行政獨立性<sup>5</sup>。本件判決之立場與系爭決議最大之區隔所在，即系爭決議討論時之甲說認為中央教育主管機關對大學行使法定監督權，與一般上級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，而討論時之乙說則認為「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」本件判決理由可認與乙說之見解相同。

(三)中央申評會之決議如與校申評會之決議相同，而與教評會之決議不同時，是否侵害大學之自治權，為本件判決必須處理之另一問題。本件判決理由指出「是為解決不續聘措施爭議之再申訴決定，如公立大學認侵害大學聘任教師之自治權時，自得對中央主管機關不予維持其不續聘措施之再申訴決定，循序提起行政訴訟。」(理由欄第 18 段最後一句)至於「大學聘任教師之自治權」屬校申評會之決定或校教評會之決定，判決理由對此未詳細說明，但另於理由欄指出「……(教師申評會)其組成均包含學者及該地區教師組織代表，且未兼行政職務之教師不得少於委員總數三分之二」(理由欄第 16 段)，其含義應是指校申評會之成員並非全部均由同一校之教師組成，而包括甚多校外人士<sup>6</sup>，故並非足以代表學校意志之機關。相對而言，本席認校教評會之組成成員全部均為校內之成員，且學校之重要領導人及各學院之院長均為當然成員，自屬大學之決策核心<sup>7</sup>，其決定始為大學自治權之實現。另外由教師法明文規定，學校不服申訴決定者得提起再申訴（84 年教師法第 29 條第 1 項及第 31 條第 2 項，現行教師法第 44 條第 2 項規定參照），即可

<sup>5</sup> 參見許育典，大學法制下大學自治概念的釐清-兼論法律保留的適用問題，載月旦法學雜誌第 201 期，頁 11，2012 年 2 月。

<sup>6</sup> 校申評會之組成應包括教師、社會公正人士、學者專家、該地區教師組織代表及組成申評會之學校代表，其中未兼行政職務之教師人數，不得少於委員總數三分之二（教師法第 43 條第 1 項、教師申訴評議委員會組織及評議準則第 8 條規定參照）。

<sup>7</sup> 臺大教師評審委員包括當然委員及推選委員。當然委員由副校長一人、教務長、研發長及各學院院長擔任之。推選委員由各學院推選專任教授各二人擔任（國立臺大教師評審委員設置辦法第 2 條規定參照）。



知校申評會之決議並不同於學校之決定，而有可能係立於對立關係，故可認校申評會之決議並非學校自治之意思決定機關，故無論中央申評會之決議是否與校申評會之決議相同，祇要與教評會之意見不一致，均無礙於大學對中央申評會之決議以侵害其自治權為由而提出行政訴訟。

(四)至於公立大學對所屬教師之不續聘措施之性質為何？本件判決理由認為「公立大學對所屬教師之不續聘措施，其性質係公立大學單純立於聘約當事人地位所為之契約上意思表示」（理由欄第 18 段）如此之定性，應是為了區隔過去最高行政法院將之定性為行政處分（最高行政法院 98 年 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議），以作為支持本件判決所採大學於再申訴決定不予維持其不續聘教師措施時，得循序提起行政訴訟之理由。本席認為於此判決理由為公立大學之不續聘措施加以定性實無必要，且可能徒增困擾。按公立大學與所聘任之教師間之契約屬行政契約，幾無爭議，已成通說。大學基於行政契約所為不續聘措施，與中央申評會之意見不一致時，為保障大學自治之下之訴訟權，已足以達成應許大學提出行政訴訟之結論，已如前述，實不必再就該措施係屬於行政處分或是契約之意思表示加以選擇。本席認為公立大學不續聘教師之措施兼具公私法之性質，大學依大學自治之精神與教師約定聘約是否牴觸強制規定，本有解釋之空間，應由司法機關作最後之決定，況且導致大學不續聘措施前之評鑑、升等等程序係在國家法律規定之框架下進行，並非完全是契約自由之領域。是故公立大學依據聘約所為不續聘之措施難以截然論斷為行政處分或契約行為，應由行政法院於個案審查，而不必於本判決中加以定位。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決不同意見書

吳陳鑽大法官 提出

一、本件聲請不符司法院大法官審理案件法之程序要件，應不予受理

(一)本件聲請得否受理應依司法院大法官審理案件法之規定

按憲法訴訟法修正施行前已繫屬而尚未終結之案件，除該法別有規定外，適用修正施行後之規定。但案件得否受理，依修正施行前即司法院大法官審理案件法（下稱大審法）之規定定之，憲法訴訟法第 90 條第 1 項定有明文；次按人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法，大審法第 5 條第 1 項第 2 款亦著有明文。查本件聲請案係於 106 年 11 月 13 日繫屬，是受理與否，應依大審法第 5 條第 1 項第 2 款規定定之。

(二)本件聲請無權利保護必要，應不予受理

查聲請人國立臺灣大學(臺灣大學)就該校生物資源暨農學院(下稱生農學院)園藝暨景觀學系(下稱園藝系)李○○助理教授，因任職屆滿 8 年未升等，自 103 學年度起不續聘案，前經教育部中央教師申訴評議委員會（下稱中央教師申評會）作成再申訴有理由，應另為適法處置之決定後，經該校園藝系、生農學院之教師評審委員會審議，並經該校教師評審委員會決議自 103 學年度起不續聘（下稱系爭不續聘決議），並由聲請人以書函通知李○○。李○○乃向臺灣大學教師申訴評議委員會（下稱該校教師申評會）提出申訴，該校教師申評會認申訴有理由，撤銷系爭不續聘決議，由聲請人另為適法之處置。聲請人不服，提起再申訴，經教育部函送中央教師申評會再申訴評議書(下稱系爭再申訴決定)，認聲請人之再申訴為無理由予以駁回。

嗣聲請人以教育部為被告，向臺北高等行政法院提起撤銷申訴及再申訴決定之行政訴訟，經該院 105 年度訴字第 710 號裁定以中央教師申評會所為之系爭再申訴決定，「與一般行政機關所受上級機關之訴願決定無異，原告自應服從主管機關之監督，而無許可其對再申訴決定提起行政訴訟之餘地」為由，駁回聲請人之訴。聲請人提起抗告，經最高行政法院 106 年度裁字第 1527 號裁定（下稱確定終局裁定），援用該院 106 年 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議（下稱系爭決議），以抗告無理由，予以駁回確定。

聲請人為申訴決定後，向中央教師申評會所提再申訴，係對於自己所為申訴決定表示不服；其後向臺北高等行政法院所提之行政訴訟，係對支持聲請人自己所為申訴決定之再申訴決定表示不服；其後向最高行政法院所提抗告，係對支持自己決定之臺北高等行政法院裁定表示不服；最後向憲法法庭前身即改制前之司法院大法官聲請解釋憲法，係對支持自己決定之最高行政法院裁定表示不服。自始至終，係聲請人對自己之決定、支持自己決定之再申訴決定與臺北高等行政法院及最高行政法院之裁定表示不服，換言之，聲請人係否定自己先前依法所為決定。因此，聲請人自無因自己決定與支持自己決定之教育部再申訴決定及臺北高等行政法院與最高行政法院之裁判而有憲法上所保障之權利受公權力侵害之情形，欠缺權利保護必要之聲請解釋要件，其聲請解釋憲法，揆諸上開規定，自應不予受理。

二、就教育部再申訴決定維持大學之申訴決定，不許大學提起訴訟，並未侵害大學自治權。按大學教學、研究及學生之學習自由均受憲法之保障，在法律規定範圍內享有自治之權。為避免學術自由受國家不當干預，不僅行政監督應受相當之限制，立法機關亦僅得在合理範圍內對大學事務加以規範，經司法院釋字第 380 號、第 563 號、第 626 號及第 684 號解釋釋明在案。

多數意見認：「依憲法第 162 條規定，大學係依法律受國家之監督，而教育主管機關依法行使其行政監督權時，如侵害大學之自治權，大學基於受憲法保障依法享有自治權之權利主體地位（大學法第 1 條規定參照），本於上開有權利即有救濟之意旨，自應允大學提起訴訟以尋求司法救濟。……大學教師之聘任係大學之自治權限（司法院釋字第 380 號解釋參照）……教師法為保障教師工作權益，雖另設有申訴、再申訴之特別紛爭解決機制，然並未明文限制大學認其自治權受教育主管機關之監督措施所侵害時，得依法提起相應行政訴訟之權利……教師法所稱之教師申訴評議委員會（下稱教師申評會），不論係依現行或 84 年教師法之規定，其組成均包含學者及該地區教師組織代表，且未兼行政職務之教師不得少於委員總數三分之二；並其評議決定確定後，就其事件有拘束各關係機關、學校之效力，主管機關並應依法監督其確實執行（84 年教師法第 29 條第 2 項、第 32 條、現行教師法第 43 條第 1 項及第 45 條第 1 項規定參照）。又教師法規定之申訴程序，分為申訴及再申訴二級，就非軍事校院及警察校院之大學而言，申訴係由教師向設置於各大學之學校教師申評會提起，其組成方式及運作由各大學訂定，評議決定應作成評議書，以大學名義行之……（大學法第 22 條、84 年教師法第 30 條第 1 款、現行教師法第 42 條第 3 項、第 44 條第 1 項第 1 款、94 年 8 月 19 日訂定發布教師申訴評議委員會組織及評議準則第 11 條、第 29 條第 1 項、第 30 條第 3 項、現行即 109 年 6 月 28 日修正發布教師申訴評議委員會組織及評議準則第 12 條、第 35 條第 1 項及第 36 條第 3 項規定參照）。……教師申評會係以未兼行政職之教師為主要成員，為解決教師與所屬大學間之爭議，提供其等於教育實務之專業意見；而不論公立大學基於受委託行使公權力或聘任契約，對所聘教師所為者係具行政處分性質或非行政處分性質之措施，公立大學教師均得向學校教師申評會提出申訴，即先以學校內部組織為爭議處理。」確屬的論，則大學教師申訴評議委員會所為申訴決定，既係由組成方式及運作由各大學訂定之學校內部組織以大學名義為之，且核與上揭司法院解釋有關大學自治之意旨無違，即屬大學自治之一環，中央教師申評會再申訴決定維持聲請人教師申訴評議委員會所為申訴決定，即無侵害聲請人之大學自治權可言，無許其依行政訴訟法向行政法院請求救濟之理。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決不同意見書

許志雄大法官 提出

張瓊文大法官 加入

本號判決宣示，最高行政法院中華民國 106 年 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議（下稱系爭決議），關於公立大學就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得循序提起行政訴訟部分，牴觸憲法第 11 條保障學術自由及第 16 條保障訴訟權之意旨。判決理由略謂：1. 憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障，大學自治亦屬該條之保障範圍。2. 依憲法第 162 條規定，大學係依法律受國家之監督，而教育主管機關依法行使其行政監督權時，如侵害大學之自治權，大學基於受憲法保障依法享有自治權之權利主體地位，得提起訴訟以尋求司法救濟，係在憲法第 16 條訴訟權保障範圍。3. 教師法規定之再申訴制度，係因大學自治之內部機制（申訴）無法解決其內部（教師與所屬大學間）爭議時，由中央主管機關裁決雙方爭議，而設之特別紛爭解決機制。4. 公立大學不續聘教師，性質係單純基於聘任契約所為之意思表示，並非受委託行使公權力而為之行政處分，則為解決此措施爭議之再申訴決定（具行政處分性質），如侵害大學聘任教師之自治權，公立大學若有不服，自得針對不予維持其不續聘決定之再申訴決定循序提起行政訴訟。

惟多數意見蘊含諸多問題：1. 其謂「憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障」，乃以制度性保障詮釋講學自由及學術自由，有將基本權與制度性保障混為一談之嫌。2. 何者為大學自治之主體？本件有無大學之自治權受侵害情形？該再申訴決定如何構成學術自由及大學自治之侵害？3. 認大學不續聘教師，性質係單純基於聘任契約所為之意思表示，並非受委託行使公權力而為之行政處分。此與行政法院之一貫見解大相逕庭，並背離立法原意，將對實務造成重大衝擊。4. 司法院釋字第 462 號解釋認定，大學各級教師評審委員會（下稱教評會）對教師升等通過與否之決定，均為行政處分；本號判決卻否定大學不續聘教師之行政處分性質，二者不無矛盾。5. 再申訴制度（教師法第 7 章規定參照）本身有侵害學術自由及大學自治之虞，應為癥結所在，多數意見卻視而不見，僅將系爭決議列為審查客體。此等問題有待釐清、辨正，爰提出不同意見書。

#### 一、學術自由與大學自治之保障及侵害

本號判決理由第 12 段指出：「憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障，大學自治亦屬該條之保障範圍，大學對研究、教學與學習之事項，包括大學內部組織、教師聘任及資格評量，享有自治權（司法院釋字第 380 號解釋參照）。」其所謂「憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障」，顯然因襲司法院釋字第 380 號解釋文及第 450 號解釋理由書之說法。就其文義觀之，講學自由似定性為制度性保障，尚非基本權本身，致有矮化之嫌；而學術自由之性質如何，是否屬基本權，陷於曖昧不明；至於大學自治之性質如何，與學術自由有何關係，亦未見說明。

按通說認為學術自由受憲法第 11 條講學自由規定之保障，而學術自由與大學自治息息相關，故大學自治亦受憲法保障。講學自由乃憲法保障之基本權，學術自由自不例外。大學自治則屬於一種客觀之制度性保障，用以確保學術自由之實現。歷史上大學自治之起源甚至早於學術自由，惟理論上大學自治係由學術自由派生而來，二者有手段與目的之關係。大學自治意指大學對內部管理營運享有自主決定權，不受公權力及其他外部權威，特別是行政主管機關

之干預，內容包括人事自治、校園管理上之自治、學生管理上之自治、教育研究內容與方法之自主決定乃至預算管理上之自治（財政自治權）<sup>1</sup>。其中，特別重要且複雜者，非人事自治莫屬。本案涉及教師之續聘與否，自係人事自治之問題，堪稱大學自治之核心領域。

釋字第 380 號解釋理由書表示：「憲法第 11 條關於講學自由之規定，以保障學術自由為目的，學術自由之保障，應自大學組織及其他建制方面，加以確保，亦即為制度性之保障。為保障大學之學術自由，應承認大學自治之制度，對於研究、教學及學習等活動，擔保其不受不當之干涉，使大學享有組織經營之自治權能，個人享有學術自由。」<sup>2</sup>「大學內部組織、教師聘任及資格評量，亦為大學之自治權限，尤應杜絕外來之不當干涉。」其與通說契合，顯較本號判決參照之該號解釋文可採。

事實上，大法官作成釋字第 563 號後，已揚棄過去釋字第 380 號解釋文及第 450 號解釋理由書之說法，釋字第 626 號及第 684 號解釋亦然。尤其釋字第 563 號解釋文稱：「憲法第 11 條之講學自由賦予大學教學、研究與學習之自由，並於直接關涉教學、研究之學術事項，享有自治權。國家對於大學之監督，依憲法第 162 條規定，應以法律為之，惟仍應符合大學自治之原則。」解釋理由書並指出，大學自治為憲法第 11 條講學自由之保障範圍，受憲法制度性保障。該解釋言簡意賅，表明憲法第 11 條之講學自由賦予大學教學及研究等自由，亦即學術自由受憲法第 11 條講學自由之保障。而且，大學自治原則受憲法制度性保障，直接關涉教學、研究之學術事項，大學享有自治權；國家固得依據法律監督大學，但法律規定有其界限，不得違背大學自治原則。其已化解釋字第 380 號解釋文及第 450 號解釋理由書之疑點，詎知多數意見舊調重彈，再度出現同樣問題。

## 二、受理及審查客體之商榷：教師法之再申訴規定方為癥結所在

顧名思義，大學應為大學自治之主體，但自治之實際擔當者可能因事項而異。大學自治係為確保學術自由之實現，從自治之存在理由著眼，自治之主要擔當者自非教授及其他研究者之組織莫屬，具體言之，自治應以教師組成之會議（下稱教授會）為中心<sup>2</sup>，如校務會議、教評會及教師申訴評議委員會（下稱教師申評會）皆是。

大學教師之聘任、升等、停聘、解聘、不續聘及資遣原因之認定等事項，應經教評會審議（大學法第 20 條第 1 項參照），教評會實際擔負大學教師聘任等事項之決定。大學設教師申評會，評議有關教師解聘、停聘及其他決定不服之申訴（大學法第 22 條第 1 項參照），其評議決定應作成評議書，以大學名義行之。是教評會與教師申評會之分工不同，各有職責，但同為大學自治之擔當者，其決議均係大學意志之體現，並無軒輊。

本件原因案件中，台灣大學教師申評會評議決定，認教師申訴有理由，撤銷教評會所為教師不續聘決議，由原措施單位即台灣大學教評會另為適法之處置。台灣大學不服，提起再申訴，經教育部中央教師申評會評議決定，認台灣大學之再申訴無理由予以駁回。由於教師續聘與否，屬大學之人事自治範圍，教育部駁回台灣大學之主張，表面上似涉及學術自由與大學自治之侵害。惟申訴決定乃由具教授會性質之台灣大學教師申評會作成，而提起再申訴僅由台灣大學校長一人決定，教育部駁回再申訴之結果，係維持台灣大學教師申評會之決定，實質

<sup>1</sup> 芦部信喜著，憲法學Ⅲ，有斐閣，1998 年，頁 223。

<sup>2</sup> 佐藤幸治著，憲法，青林書院，1996 年第 3 版第 5 刷，頁 511；同氏著，日本國憲法論，成文堂，2021 年初版第 2 刷，頁 274。

上無寧更符合憲法保障學術自由與大學自治之意旨。就此觀之，原因案件尚難認有學術自由與大學自治之侵害，本件聲請案應否受理，非無疑問。

事實上，系爭決議所處理之法律問題係：「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，大學得否就再申訴決定循序提起行政訴訟？」與本件原因案件並不相同。其申訴及再申訴均由教師提起，而本件原因案件之申訴及再申訴分別由教師、大學提起。在系爭決議處理之法律問題中，再申訴決定根本推翻大學教評會及教師申訴會之決定，亦即否定大學本身之決定，故涉及教育主管機關侵害大學自治及學術自由之問題，而系爭決議認大學不得就該再申訴決定循序提起行政訴訟，亦有侵害訴訟權而違憲之問題，是與本件原因案件迥異。原因案件援引系爭決議，本號判決並聚焦於系爭決議，不無可議。

本席認為，教師法之再申訴規定方為癥結所在，系爭決議不過是代罪羔羊。蓋憲法第 162 條固規定：「全國公私立之教育、文化機關，依法律受國家之監督。」然如釋字第 563 號解釋文所示：「國家對於大學之監督，依憲法第 162 條規定，應以法律為之，惟仍應符合大學自治之原則。」其強調國家據以監督大學之法律，不得違背大學自治原則，否則即構成違憲。教師續聘與否，屬大學之人事自治事項，而教師法之再申訴規定允許教育主管機關介入該大學自治核心領域，應已逾越界限而違憲。總之，為根本解決問題，應將再申訴規定列為審查客體。

### 三、大學不續聘教師措施之定性問題（一）：系爭決議及行政法院之一貫見解採行政處分說

系爭決議所以引起爭議，且經認定違憲，依多數意見之看法，關鍵在於大學不續聘教師措施之定性上。關於公立大學教師之聘任，學界及實務通說均認係行政契約。惟不續聘措施之性質如何，學者見解不一，有行政處分說與契約上意思表示說對立；行政訴訟實務上，行政處分說向為行政法院所採，尤其最高行政法院 98 年 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議作成後，已成定論。

詳言之，最高行政法院 98 年 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議表示：「公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位（司法院釋字第 382 號解釋理由書第 2 段參照）。公立學校教師之聘任，為行政契約。惟在行政契約關係中，並不排除立法者就其中部分法律關係，以法律特別規定其要件、行為方式、程序或法律效果，俾限制行政契約當事人之部分契約自由而維護公益。」「公立學校教師……經該校教評會依法定組織……及法定程序決議通過予以解聘、停聘或不續聘，並由該公立學校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。」依該決議，不續聘乃公立學校立於機關地位所為之行政處分，顯然不採契約上意思表示說。

系爭決議基本上承襲上開決議之見解，並進一步表示：「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。」其不許大學就再申訴決定提起行政訴訟，理由係因「參酌（按：84 年 8 月 9 日制定公布）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，……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……。」惟此僅為形式上之理由，實質理由應在於：不續聘決定為行政處分，而再申訴相當於訴願。作成行政處分之行政機關不得就訴願決定不服而提起行政訴訟，同理，作成不續聘措施之大學亦不得就再申訴決定不服而提起行政訴訟。

#### 四、大學不續聘教師措施之定性問題（二）：本號判決採契約上意思表示說

關於大學不續聘教師措施之性質，本號判決推翻行政法院一貫之行政處分說，改採契約上意思表示說。此一作法是否妥適，值得深思。

本席認為，如果單純認定公立大學與所屬教師間之關係是否為行政契約，不續聘措施究係行政處分或契約上之意思表示，因其本質上屬行政法問題，基於法院之分工，憲法法庭照理應尊重行政法院之見解，不輕易介入而為不同之認定。惟如本案，因其涉及憲法問題，攸關大學自治與訴訟權之保障，另當別論。此際憲法法庭於處理憲法問題之必要範圍內，介入原本屬於行政法層次之問題並自為判斷，應無不可。至於多數意見介入後，就大學不續聘教師措施採契約上意思表示說，其見解是否允當，乃另一問題，仍待審視。

多數意見採契約上意思表示說，而排斥行政處分說，主要理由在於：一、依大學法第 19 條規定，大學除依教師法規定外，得基於學術研究發展需要，另定教師不續聘之規定，並納入聘約。二、大學不續聘教師，係依聘約約定之規範內容為之，未有受委託行使公權力之情形。三、不續聘之法效僅使教師在原受聘學校不予聘任，性質核係單純基於聘任契約所為之意思表示，雖對教師之工作權益有重大影響，惟尚與大學為教師資格之審定，係受委託行使公權力，而為行政處分之性質有別（理由第 14 段參照）。

然基於下列考量，本席認為，上開理由尚不足以作為憲法法庭揚棄然行政法院之行政處分說，而改採契約上意思表示說之論據：一、教師不續聘之事由，依大學法第 19 條規定，大學固得另定補充規範，但主要仍規定於教師法第 16 條，屬法定事由，且補充規範之訂定，乃源於法律之授權。二、除教師不續聘之事由外，不續聘之程序基本上亦為教師法第 16 條所明定，非大學所能自行訂定或以聘約約定，未嘗不可視為行使公權力之委託。三、如依多數意見以法效決定措施之性質，則升等之評審、教師法第 14 條（終生不得聘任）及第 15 條（1 至 4 年不得聘任）規定之解聘，法效不限於教師與受聘學校之間，應均屬行政處分。然事實上若從教師立場著眼，對其權益影響之大小，依序為解聘 > 不續聘 > 升等不過，解聘與升等不過均應認定為行政處分，唯獨中間之不續聘認定為契約上意思表示，實有未洽。況各該措施同樣經教評會審議、主管機關核准，卻為不同之定性，寧屬合理？是以法效認定不續聘措施之性質，未必允當。

補充言之，釋字第 462 號解釋明確表示：「各大學校、院、系（所）教師評審委員會關於教師升等評審之權限，係屬法律在特定範圍內授予公權力之行使，其對教師升等通過與否之決定，與教育部學術審議委員會對教師升等資格所為之最後審定，於教師之資格等身分上之權益有重大影響，均應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。」依其見解，大學各級教評會對教師升等通過與否之決定，係公權力之行使；升等通過與否之決定，於教師之資格等身分上之權益有重大影響；從而認定，升等通過與否之決定為行政處分。準此，學校對教師之不續聘決定，何嘗不是公權力之行使？不續聘會造成教師身分之喪失，相較於升等不通過，對教師權益之影響更重大，是不續聘決定無寧亦應認定為行政處分。



又 108 年 6 月 5 日修正公布之教師法第 44 條第 6 項規定：「原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定；不服再申訴決定者，得依法提起行政訴訟。」修正理由稱：「依最高行政法院 98 年 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議『再申訴視為訴願』之意旨，教師不服學校或主管機關有關其個人之措施，得按其性質選擇循申訴、再申訴（視為 訴願）、行政訴訟，或訴願、行政訴訟之途徑，以資救濟，爰於第 6 項明定原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定；不服再申訴決定者，得依法提起行政訴訟。」立法者援引最高行政法院 98 年 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議，可以推知，立法者接受該決議關於不續聘措施為行政處分之見解。多數意見認公立大學對所屬教師之不續聘措施，性質係公立大學單純立於聘約當事人地位所為之契約上意思表示，而非行政處分。徵諸前述，其見解顯與立法意旨有違，在法律之解釋上，難謂妥適。

最後，多數意見認中央主管機關就公立大學教師不續聘措施爭議所為再申訴決定，具行政處分性質，公立大學若有不服，得針對該再申訴決定循序提起行政訴訟，亦即依序提起訴願、行政訴訟。同理，因再申訴決定僅具行政處分性質，不再視同訴願決定，教師若對再申訴決定不服，亦只能依序提起訴願、行政訴訟，而無法如現行作法直接提起行政訴訟。就教師而言，救濟程序更加繁複、迂緩，多數意見治絲益棼，徒增困擾。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決不同意見書

張瓊文大法官提出

國立臺灣大學（下稱聲請人）因該校李○○助理教授不續聘案，不服申訴（臺灣大學申訴評議委員會作成）及再申訴決定（教育部中央教師申訴評議委員會作成），以教育部為被告，向臺北高等行政法院提起撤銷之訴，訴請撤銷再申訴決定。經該院以 105 年度訴字第 710 號裁定駁回聲請人之訴，聲請人向最高行政法院提起抗告，復經最高行政法院 106 年度裁字第 1527 號裁定（下稱確定終局裁定）援用該院 106 年 6 月份第 2 次庭長法官聯席會決議（下稱系爭決議），予以駁回而確定。聲請人認確定終局裁定所援用之系爭決議，侵害其受憲法第 11 條保障之大學自治及第 16 條保障之訴訟權，故依據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，向司法院聲請憲法解釋。

多數意見認系爭決議關於公立大學不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得提起行政訴訟部分，抵觸憲法第 11 條保障學術自由及第 16 條保障訴訟權之意旨，應自憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決（下稱本號判決）公告之日起不再援用。其論理本席殊難贊同。有鑑於大學自治與教師工作權保障間之關聯性，仍有釐清之必要，故提出不同意見如後。

#### 壹、大學自治之內涵與定位

隨著大學之任務，由原來主要為傳授知識，後轉變為研究學問，探求真理，到現今強調產學合作，回饋社會等，大學事務愈趨繁複。大學依法律受國家之監督（憲法第 162 條參照），其事務之內容依性質得略分為三類。第一類為與學術自由有直接關聯性之大學自治事項，對此，司法院大法官於釋字 380 號解釋、釋字第 450 號解釋、釋字第 563 號解釋、釋字第 626 號、釋字第 684 號解釋多所著墨。第二類則是法律在特定範圍內授予大學行使公權力事項，例如，學位授予法<sup>1</sup>規定，大學依教育部訂定之程序、授予要件及其他相關事項之準則，得授與學生各種學位；或司法院釋字第 462 號解釋中所指出，各大學校、院、系（所）教師評審委員會關於教師升等評審，「屬法律授權範圍內為公權力之行使」，均為其適例<sup>2</sup>。第三類則是其他維繫大學營運之輔助性或必要性事項，例如購置校地興建校舍、宿舍、圖書館供教師、職員及學生使用等。其中第二類有關學位授予或教師升等部分，涉及學位授予、學術研究及教學之品質，亦同屬大學自治受保障之範圍，大學非不得於法律規定之基礎上，於合理必要範圍內，訂定有關取得學位及教師升等之一定資格條件（司法院釋字第 563 號解釋參照）。而本號判決，實涉及第一類大學自治事項，先予敘明。

自司法院釋字第 380 號解釋以來，為保障大學之學術自由，避免研究、教學及學習等活動受到不當之干涉，大法官於憲法第 11 條講學自由之保障範圍內，承認大學自治制度，並不因公立

<sup>1</sup> 學位授予法第 3 條規定：「I.學位分副學士、學士、碩士、博士四級。副學士學位由專科學校授予，並得由大學授予；學士、碩士、博士學位由大學授予。II.前項各級學位，由授予學校依學術領域、修讀課程及要件訂定各類學位名稱；其名稱、授予要件、學位證書之頒給及註記等規定，由各校經教務相關之校級會議通過後實施，並報主管機關備查。III.前項各類學位名稱之訂定程序、授予要件及其他相關事項之準則，由主管機關定之。」

<sup>2</sup> 行政程序法第 15 條第 1 項及第 2 項規定：「I.行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。II. 行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。」行政程序法第 16 條第 1 項規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」前者現稱之為權限委任或委託；後者則稱之為權限之委託。釋字第 462 號解釋作成於行政程序法實施前，大法官概稱「屬法律授權範圍內為公權力之行使」。時至今日，吾人或可再細分，對公立大學為權限之委任，對私立大學則為權限之委託。

大學非公法人，以及私立大學具備法人格而有不同<sup>3</sup>。關於大學自治之事項，舉凡教學研究之相關內部組織、科目訂定、課程設計、研究規劃、成果發表、學力評鑑、學生選課、考試規則、入學資格、學業及品行之考核與畢業條件等，均為歷來大法官解釋所肯認（司法院釋字第 380 號、第 450 號、第 563 號及第 626 號解釋參照）。大學法第 1 條第 2 項雖規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」，其文義表面上觀之，似乎是學術自由僅在法律規定之範圍內始受保障。惟學術自由既為大學自治之主要內涵，其受憲法保障業經前述大法官諸多解釋所建立，則大學法前述條項規定所謂「在法律規定範圍內」，其規範之訂定自應符合大法官所建立對大學學術自由保障之意旨，而不得違背大學自治之原則。有鑑於大學教師為大學學術研究之主要參與成員，且係維繫教學品質、提昇研究競爭力、發展學習特色之重要支柱，為排除立法及行政措施之不當干涉，大學教師之聘任、不續聘及資格評量等事宜，自應包括在大學自治之範圍內<sup>4</sup>。

另，大學與地方自治團體均就其自身事務享有自主決定權限；大學自治與地方自治皆受憲法之保障<sup>5</sup>。惟憲法保障地方自治制度，係基於住民自治與垂直分權之理念，讓地方自治團體於所轄區域內，一方面，在「特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體<sup>6</sup>」；另一方面，當地方自治團體之自治權受到侵害時，地方自治團體得循法定程序與要件，向憲法法庭尋求救濟（憲法訴訟法第 82 條及第 83 條規定參照<sup>7</sup>）。與此相對，大學係於前揭學術自由之範圍內始受憲法第 11 條學術自由之保障，法律之規定侵害此一自治權時，大學自得以憲法第 11 條所保障之學術自由對抗之。是大學自治附屬於學術自由，其內涵仰賴對於作為憲法上權利之學術自由之詮釋，大學亦僅在此範圍內始為基本權主體，其自治權受侵害時，該當於憲法訴訟法第 59 條所稱之人民，而得依該條之規定聲請法規範及裁判憲法審查。學術自由之實現及其本質核心之保障為大學自治之基礎，逸脫學術自由之範圍，大學自治及其基本權主體地位亦失所依附。就此而言，大學自治與地方自治容有本質上之區別。

## 貳、全國一致性之教師不續聘救濟制度

如前所述，容許國家遂行己意挑選各大學教師，實為間接葬送大學關於研究、教學及學習等活動之獨立自主性。另一方面，允許各大學任憑己意聘任、不續聘、解聘、停聘或資遣教師，亦恐戕害後者之學術自由與工作權保障，以及學生的學習權（司法院釋字第 382 號、第 684 號及第 784 號解釋參照）。故大學法第 17 條至第 22 條規定，就教師之聘任、升等、停聘、解聘、不續聘及資遣等事項，規定審定標準、辦理組織與認定程序。又因教師工作權益及學生學習權之維

<sup>3</sup> 參閱陳愛娥，〈大學自治的憲法要求與其對教育行政的規範效果---以司法院大法官相關解釋提供的判準為考量中心〉，《世新法學》第 8 卷第 1 號，103 年 12 月，頁 43 至 44。

<sup>4</sup> 司法院釋字第 380 號解釋解釋理由書。

<sup>5</sup> 司法院釋字第 419 號解釋解釋理由書。

<sup>6</sup> 司法院釋字第 498 號解釋解釋理由書。

<sup>7</sup> 憲法訴訟法第 82 條規定：「I.地方自治團體之立法或行政機關，因行使職權，認所應適用之中央法規範抵觸憲法，對其受憲法所保障之地方自治權有造成損害之虞者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。II.前項案件，準用第五十條至第五十四條規定。」憲法訴訟法第 83 條規定：「I.地方自治團體，就下列各款事項，依法定程序用盡審級救濟而受之不利確定終局裁判，認為損害其受憲法所保障之地方自治權者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決：一、自治法規，經監督機關函告無效或函告不予核定。二、其立法機關議決之自治事項，經監督機關函告無效。三、其行政機關辦理之自治事項，經監督機關撤銷、變更、廢止或停止其執行。II.前項聲請，應於確定終局裁判送達後六個月之不變期間內為之。III.第一項案件，準用第六十條、第六十一條及第六十二條第一項前段規定。」

護，非僅為大學教師及大學生之問題，大學以外之各級公、私立學校之教師及學生，其工作權及學習權之應如何保障，亦是同等重要事項。職此之故，自 84 年 8 月 9 日制定公布教師法以來，立法者透過教師法之相關規定，統一規範全國各級公、私立學校之教師權利保障及救濟事宜，並依現行（109 年 6 月 30 日施行）教師法第 4 條規定，「教師資格檢定及審定、聘任、解聘、不續聘、停聘及資遣、權利義務、教師組織、申訴及救濟等事項」，悉依教師法規定辦理，實展現立法者在全國一致性適用之架構與流程下，兼容大學教師個殊性。

就本號判決所涉及之教師不續聘問題，依教師法第 16 條第 1 項規定，不續聘教師，指教師教學不力或不能勝任工作有具體事實，或違反聘約情節重大，經教師評審委員會審議通過，並報主管機關核准後之具體措施。而大學法第 19 條則是規定：「大學除依教師法規定外，得於學校章程中增列教師權利義務，並得基於學術研究發展需要，另定教師停聘或不續聘之規定，經校務會議審議通過後實施，並納入聘約。」後者雖賦予大學於聘約中增訂不續聘之事由，惟就不續聘之法定事由而言，大學教師與非大學教師一樣，皆適用教師教學不力或不能勝任工作有具體事實，或違反聘約情節重大。

就教師不續聘程序而言，不論新舊教師法均規定，須經教師評審委員會審議通過。教師於學校教師評審委員會審議通過後，主管機關核准前，即得向各教師申訴評議委員會提起申訴、再申訴。對於專科以上學校而言，係向所服務之學校教師申訴評議委員會提起申訴；向中央教師申訴評議委員會提起再申訴。對於高級中等以下學校而言，原則上則向直轄市、縣（市）教師申訴評議委員會提起申訴；向中央教師申訴評議委員會提起再申訴。但無論是學校教師申訴評議委員會、直轄市、縣（市）教師申訴評議委員會，還是中央教師申訴評議委員會，其組成適用教師法第 43 條第 1 項規定<sup>8</sup>；其評議適用教師申訴評議委員會組織及評議準則<sup>9</sup>；其決定之效力，則適用教師法第 45 條第 1 項規定<sup>10</sup>。至於不服學校教師申訴評議委員會或直轄市、縣（市）教師申訴評議委員會評議決定（下稱申訴決定）者，教師、學校及主管機關皆可提起再申訴（教師法第 44 條第 2 項規定參照）。上開救濟制度，對全國各級公、私立教師一體適用。

有鑑於教師法第 16 條第 1 項所定不續聘程序之故，全國各級公、私立學校教師與所服務之學校間的契約關係，無論係行政契約，抑或是民事契約，主管機關未核准前，不生契約關係消滅或發生不續聘之法律效果<sup>11</sup>。

由上所述可知，關於教師不續聘之事由、作成不續聘之組織及程序、不服時之救濟制度，立法者未因大學教師與非大學教師而採取不同之規範架構與流程。相反地，二者皆適用同一套規範架構與流程。其中或有因大學教師與非大學教師之個殊性而做特殊或不同處理，例如，大學教師評審委員會之分級、組成方式及運作規定，經大學校務會議審議通過後實施（大學法第 20 條第

<sup>8</sup> 教師法第 43 條第 1 項規定：「教師申訴評議委員會委員，由教師、社會公正人士、學者專家、該地區教師組織代表，及組成教師申訴評議委員會之主管機關或學校代表擔任之；其中未兼行政職務之教師人數不得少於委員總數三分之二。」

<sup>9</sup> 教師法第 43 條第 3 項規定：「教師申訴評議委員會之組織、迴避、評議程序與方式及其他相關事項之準則，由中央主管機關定之；軍警校院及矯正學校適用之規定，得由各該主管機關另定之。」

<sup>10</sup> 教師法第 45 條第 1 項規定：「評議決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關、學校之效力；原措施之學校或主管機關應依評議決定執行，主管機關並應依法監督其確實執行。」

<sup>11</sup> 參閱最高行政法院 107 年度判字第 131 號、105 年度判字第 150 號及 100 年度判字第 1690 號判決。

2 項規定)；而依據教師法第 29 條規定，教育部發布高級中等以下學校教師解聘不續聘停聘或資遣辦法，就該等學校教師之解聘、不續聘、停聘或資遣程序及相關事項，進行規範。又例如，依據教師法第 43 條第 2 項規定，教師申訴評議委員會委員組成之教師組織代表，在直轄市、縣(市)由直轄市、縣(市)教師會推薦；在專科以上學校由該校教師會推薦，其無教師會者，由該學校教育階段相當或直轄市、縣(市)教師會推薦；在中央教師申訴評議委員會由全國教師會推薦。與此相對，大學設教師申訴評議委員會，評議有關教師解聘，停聘及其他決定不服之申訴；其組成方式及運作等規定，經校務會議審議通過後實施(教師法第 22 條第 1 項)。儘管如此，這些特別處理或不同規範，係立法者本於功能適當之前提，按事物本質所做之細節性調整，無礙於教師不續聘相關之架構及程序，乃不分教師所服務的學校，全國一致性地被適用，與本案所涉大學自治之爭議無關，多數意見以之與大學自治結合論述，恐徒生紛擾。

### 參、再申訴決定與大學之訴訟權

依上開不續聘救濟制度架構與流程，大學教師不服申訴、再申訴決定者，按 84 年 8 月 9 日制定公布之教師法(下稱 84 年教師法)第 33 條規定<sup>12</sup>，「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」。一言以蔽之，大學教師，無論其服務於公立大學，抑或是私立大學，基於有權利即有救濟之訴訟權保障，皆可向法院請求救濟<sup>13</sup>。相反地，若大學不服申訴、再申訴決定時，84 年教師法第 31 條與現行教師法第 44 條第 2 項規定，僅明定其提起再申訴之權利，關於大學如不服再申訴決定時，得否對之提起訴訟則未為規定。

對此，系爭決議表示：「(按：84 年)教師法第 29 條<sup>14</sup>、第 31 條<sup>15</sup>、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。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；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。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。」言下之意，無論是公立大學，抑或是私立大學，在再申訴決定不予維持大學不予續聘措施時，皆不可對之不服，繼續向法院請求救濟。惟基於以下幾點理由，本席認為應允許大學於再申訴決定不予維持大學不續聘教師措施時，仍得向法院請求救濟。

首先，否定大學得提對上開再申訴決定提起行政訴訟的理由之一，係公立學校(包含公立大

<sup>12</sup> 84 年教師法第 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。」

<sup>13</sup> 參閱司法院釋字第 736 號解釋解釋理由書。重製必究！

<sup>14</sup> 84 年教師法第 29 條規定：「I.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。II.教師申訴評議委員會之組成應包含該地區教師組織或分會代表及教育學者，且未兼行政教師不得少於總額的三分之二，但有關委員本校之申訴案件，於調查及訴訟期間，該委員應予迴避；其組織及評議準則由教育部定之。」

<sup>15</sup> 84 年教師法第 31 條規定：「I.教師申訴之程序分申訴及再申訴二級。II.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。」

學)為各級政府依法令設置實施教育之機構,具有機關之地位<sup>16</sup>,屬國家行政之一部,自不得對上級機關之行政決定,再行爭執。然而,如前揭說明,大學自治係附屬於憲法第 11 條所保障之學術自由,大學並得據此依憲法訴訟法第 59 條規定聲請法規範及裁判憲法審查,即使是公立大學,其於大學自治之範圍內之基本權主體地位已不容質疑。

其次,司法院釋字第 380 號解釋理由書謂:「按學術自由與教育之發展具有密切關係,就其發展之過程而言,免於國家權力干預之學術自由,首先表現於研究之自由與教學之自由,其保障範圍並應延伸至其他重要學術活動……大學……教師聘任及資格評量,亦為大學之自治權限,尤應杜絕外來之不當干涉……。」故知大法官於肯認大學自治受學術自由之制度性保障之初,即將教師聘任、不續聘等事宜納入大學自治之範圍,應受學術自由之保障。此處所謂之「聘任」當然應作廣義解釋,包含聘任相關事宜均屬之,故解聘、停聘、不續聘等,均應涵蓋在內,不宜作狹義的解釋,僅限於初聘而已。

尤其在直接涉及研究、教學及學習等學術自由活動範圍內,大學應享有完整的自治規範權與自主決定權。屬於此一範圍內之事項,莫過於教學與研究規劃,及報考碩士、博士學程資格、應試程序、錄取條件、修業規則與學分之取得以及取得碩士、博士學位的條件等。這些都必須由大學教師單獨辦理或共同形成決定。由此可知,所謂大學自治,即是教授或大學教師自治。故無論就大學及其學院系所之運作,或排除國家不當之干涉而言,大學教師之聘任、不續聘等事項,屬大學學術自由保障之核心事項,將其排除在學術自由或大學自治之外,大學之學術自由應如何確保,令人堪慮。

綜上,系爭決議認為大學對不予維持其不予續聘決定之再申訴決定不得提起行政訴訟,侵害大學於其自治權範圍內作為基本權主體之訴訟權。基於大學自治受憲法學術自由之制度性保障,且教師之聘任、不續聘等事宜又牽涉學術自由保障之核心事項,則無論公立大學,還是私立大學,應皆可對不予維持其不予續聘措施之再申訴決定,提起(行政)訴訟。多數意見,僅給予公立大學提起訴訟之權限,而未考量私立大學為大學自治之主體,甚為遺憾!

## 【高點法律專班】

版權所有,重製必究!

---

<sup>16</sup> 司法院大法官釋字第 382 號解釋理由書。

憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決不同意見書

謝銘洋大法官提出

本件聲請案是因為聲請人國立臺灣大學（下稱聲請人）對於該校生物資源暨農學院（下稱生農學院）所屬園藝暨景觀學系的李○○助理教授（下稱原申訴人），因任職滿 8 年未升等，經校教評會決議不續聘，原申訴人不服，向臺大教師申訴評議委員會（下稱校申評會）提起申訴，經校申評會決議不受理，原申訴人續向教育部中央教師申訴評議委員會（下稱教育部中央申評會）提起再申訴，教育部中央申評會於 2015 年 4 月認為再申訴有理由，原措施及原申訴評議決定不予維持，請原措施單位另為適法處置。

生農學院重為處置後，經園藝系教評會決議，續聘與否尊重上級教評會之決議，嗣後生農學院決議移請上級校教評會審議處置。校教評會決議仍請生農學院重新召開院教評會處置，生農學院教評會於 2015 年 7 月 17 日決議不續聘，校教評會於同年 27 日亦決議不續聘。原申訴人乃依當時之教師法第 29 條第 1 項規定（現行教師法第 42 條第 1 項規定）向臺大校申評會提起申訴，經校申評會做成申訴有理由之評議決定，並撤銷原不續聘之決議，由原措施單位另為適法之處置。

聲請人不服校申評會之評議決定，依當時之教師法第 31 條第 2 項規定（現行教師法第 44 條第 2 項規定）向教育部中央申評會提起再申訴，惟遭駁回。聲請人不服再申訴決定，乃以教育部為被告，提起行政訴訟。經臺北高等行政法院以其提起之撤銷訴訟不合法，裁定駁回，聲請人對此提起抗告，最高行政法院援引其 106 年度 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議（下稱系爭決議），認聲請人不得請求救濟而將抗告駁回確定。聲請人認為系爭決議違反憲法第 11 條保障學術自由權與大學自治權，以及憲法第 16 條之保障訴訟權，爰提出本件聲請，請求宣告系爭決議無效。

本件經憲法法庭審理後，認為系爭決議關於公立大學就教育部中央申評會所為不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得提起行政訴訟部分，牴觸憲法第 11 條保障學術自由及第 16 條保障訴訟權之意旨。對於本件判決的大法官多數意見，本席並無法贊同，爰提出不同意見。

#### 一、聲請標的與相關規定

本件聲請標的為最高行政法院所援引的系爭決議，其涉及的規定主要為 1995 年制定公布的教師法第 29 條、第 31 條以及第 33 條，其內容如下：

- 第 29 條：「（第 1 項）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。（第 2 項）教師申訴評議委員會之組成應包含該地區教師組織或分會代表及教育學者，且未兼行政教師不得少於總額的三分之二，但有關委員本校之申訴案件，於調查及訴訟期間，該委員應予迴避；其組織及評議準則由教育部定之。」
- 第 31 條：「（第 1 項）教師申訴之程序分申訴及再申訴二級。（第 2 項）教師不服申訴決定

版權所有，重製必究！

<sup>1</sup> 現行教師法（2019 年修正公布）第 42 條第 1 項規定：「教師對學校或主管機關有關其個人之措施，認為違法或不當，致損害其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提起申訴、再申訴。」第 43 條第 1 項規定：「教師申訴評議委員會委員，由教師、社會公正人士、學者專家、該地區教師組織代表，及組成教師申訴評議委員會之主管機關或學校代表擔任之；其中未兼行政職務之教師人數不得少於委員總數三分之二。」



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。」<sup>2</sup>

- 第 33 條：「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。」<sup>3</sup>

由上述規定可知，教師法賦予「教師」就主管教育行政機關或學校有關其個人之違法或不當措施，致損其權益者，得提起申訴、再申訴（或訴願）、行政訴訟。此外，教師法也賦予「學校」及主管教育行政機關不服申訴決定者，得提起再申訴；惟並未規定其於不服再申訴決定時，得提起行政訴訟。系爭決議認為大學為作成該措施之主體，除法律別有規定外，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，且此為立法者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。系爭決議限制大學就教育部中央申評會再申訴之決定提起行政訴訟，是否違憲，即為本件的主要爭議所在。

## 二、本院歷來解釋：學術自由與大學自治受憲法第 11 條之制度性保障

本件除了訴訟權外，主要涉及大學自治權，特別是從大學自治的觀點，是否應該讓大學對於再申訴決定，享有循序提起行政訴訟以為救濟的訴訟權。

本院過去解釋涉及大學自治的有：釋字第 380 號解釋（大學課程共同必修科目之研訂，屬於大學自治範圍）、釋字第 450 號解釋（大學法應設軍訓室違憲）、釋字第 563 號解釋（大學自治受憲法制度性保障，大學系所規定碩士生之資格考與退學，屬於大學自治事項）、釋字第 626 號解釋（中央警大碩士班招生簡章拒色盲者入學之規定違憲）及釋字第 684 號解釋（權利受侵害之學生應得提起行政爭訟）。

其中，釋字第 380 號解釋認為：「憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障」。釋字第 450 號解釋亦肯定：「大學自治屬於憲法第 11 條講學自由之保障範圍，舉凡教學、學習自由有關之重要事項，均屬大學自治之項目，又國家對大學之監督除應以法律明定外，其訂定亦應符合大學自治之原則」，並於理由書中肯認大學自治亦屬於制度性保障：「憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障，大學自治亦屬該條之保障範圍」。釋字第 626 號解釋理由書亦同樣肯認「大學自治為憲法第 11 條講學自由之保障範圍」。

## 三、大學教師的聘任應屬大學自治的範圍，以確保其學術自由為目的

有關大學自治的範圍，釋字第 380 號解釋認為：「大學法第 1 條第 2 項規定：『大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權』，其自治權之範圍，應包含直接涉及研究與教學之學術重要事項」，並於解釋理由書中進一步闡述：「憲法第 11 條講學自由之保障，以學術自由為目的，學術自由之保障，應自大學組織及其他建制方面，加以確保，亦即為制

<sup>2</sup> 現行教師法第 44 條規定：「（第 1 項）教師申訴之程序分為申訴及再申訴二級如下：一、專科以上學校分學校及中央二級。二、高級中等以下學校分直轄市、縣（市）及中央二級。但中央主管機關所屬學校為中央一級，其提起之申訴，以再申訴論。（第 2 項）教師不服申訴決定者，得提起再申訴；學校及主管機關不服申訴決定者，亦同。」

<sup>3</sup> 現行教師法第 44 條規定：「……（第 3 項）教師依本法提起申訴、再申訴後，不得復依訴願法提起訴願；於申訴、再申訴程序終結前提起訴願者，受理訴願機關應於十日內，將該事件移送應受理之教師申訴評議委員會，並通知教師；同時提起訴願者，亦同。（第 4 項）教師依訴願法提起訴願後，復依本法提起申訴者，受理之教師申訴評議委員會應停止評議，並於教師撤回訴願或訴願決定確定後繼續評議；原措施屬行政處分者，應為申訴不受理之決定。……（第 6 項）原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定；不服再申訴決定者，得依法提起行政訴訟。」

度性之保障」，同時認為「大學內部組織、教師聘任及資格評量，亦為大學之自治權限。惟教育主管機關依法行使其行政監督權之際，應避免涉入前述受學術自由保障之事項」。

由憲法第 11 條規定所導出對大學自治的制度性保障，其核心在於保障大學教師的講學自由，亦即學術自由。大學教師的聘任或不續聘，一方面涉及教師的講學與學術自由，另一方面涉及大學的人事自主權，雖然兩者均屬於大學自治的範疇，然而毋寧前者在憲法價值的判斷上具有更重要的意義，之所以肯認大學對於教師聘任與否具有人事自主權，其目的應在於確保大學教師的講學與學術自由，以避免來自於外界或行政機關的不當干預。

大學自治的人事自主權的實踐，在法治國原則下，是依據相關法律以及大學的組織規程所規定的程序予以落實，而非得恣意為之，以保障教師的學術自由與權益。

#### 四、大學教師聘任相關事項的審議與救濟

##### (一)大學教師聘任相關的校內審議程序

有關大學教師的停聘或不續聘，具體規定於大學法第 4 章，其於第 19 條規定：「大學除依教師法規定外，得於學校章則中增列教師權利義務，並得基於學術研究發展需要，另定教師停聘或不續聘之規定，經校務會議審議通過後實施，並納入聘約」，第 20 條規定設置「教師評審委員會」，以審議大學教師之聘任、升等、停聘、解聘、不續聘及資遣原因之認定等事項，並要求學校教師評審委員會之分級、組成方式及運作規定，經校務會議審議通過後實施。

聲請人依此而訂定「國立臺灣大學組織規程」，經校務會議通過報請教育部核定後發布施行，就教師的聘任定有嚴謹的程序：設校、院、系等各級教師評審委員會，教師之聘任、升等、停聘、解聘、不續聘及資遣原因認定等事項，應經教師評審委員會審議，各級教師評審委員會之組成方式及運作規定，須經校務會議通過後施行（現行國立臺灣大學組織規程第 49 條規定參照）。是其審議的組織與程序自屬大學自治的具體表現。

##### (二)不服校內審議結果的救濟：二級申訴

教師法對於教師就學校有關教師個人的措施，認為違法或不當致損害其權益者，提供教師申訴的管道，其申訴程序分為申訴（學校）及再申訴（中央）二級（1995 年制定的教師法第 30 條第 1 款及第 31 條第 1 項，現行法第 44 條第 1、2 項）。學校內部是以學校教師申評會處理教師申訴案件，不服者則是向教育部中央申評會提出再申訴。

##### (三)校內申訴程序亦屬大學自治之一環

大學法第 22 條規定大學設置「教師申訴評議委員會」，評議有關教師解聘，停聘及其他決定不服之申訴<sup>4</sup>。教師法對於教師申訴亦設有一般性的規定。教師法第 42 條第 1 項規定「教師對學校或主管機關有關其個人之措施，認為違法或不當，致損害其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提起申訴、再申訴」，並於第 43 條規定教師申訴評議委員會的組成與運作<sup>5</sup>。而教育部根據教師法第 43 條第 3 項之授權而制定的「教師申訴評議委

版權所有，重製必究！

<sup>4</sup> 大學法第 22 條：「(第 1 項) 大學設教師申訴評議委員會，評議有關教師解聘，停聘及其他決定不服之申訴；其組成方式及運作等規定，經校務會議審議通過後實施。(第 2 項) 申訴評議委員會之裁決，不影響當事人提起司法爭訟之權利」。

<sup>5</sup> 教師法第 43 條規定：「(第 1 項) 教師申訴評議委員會委員，由教師、社會公正人士、學者專家、該地區教師組織代表，及組成教師申訴評議委員會之主管機關或學校代表擔任之；其中未兼行政職務之教師人數不得少於委員總數三分之二。(第 2 項) 前項教師組織代表在直轄市、

員會組織及評議準則」第 8 條第 1 項規定：「專科以上學校申評會之組成方式及運作等規定，由各校訂定，經校務會議通過後實施」。聲請人據此於「國立臺灣大學組織規程」第 51 條規定：「(第 1 項) 教師、研究人員、專業技術人員就解聘、停聘、不續聘、不予升等或其他決定不服者，得以書面向教師申訴評議委員會提出申訴。(第 2 項) 教師申訴評議委員會組織及運作辦法，經校務會議通過後施行」，並制定「國立臺灣大學教師申訴評議委員會組織及評議要點」作為教師申訴評議委員會組織及運作之依據。

除了教師申訴評議委員會外，大學尚設有各種申訴評議委員會<sup>6</sup>，其設置均同樣規定於大學之組織規程內，且其組織及運作辦法，均須經校務會議通過後施行，性質上均屬於校內組織的一部分，而非屬校外的組織，應無疑義，並不會因為教師申評會的組成包括教師以及校外人士（如社會公正人士、學者專家、教師組織代表等），而使其成為校外的申訴處理組織。可以說教師申評會是大學為落實大學自治的人事自主權，於大學內部設置的紛爭解決機制，其所為之評議決定，為校內就聘任與否所為之最終決定，自亦屬大學自治的一環。

#### (四)不服校申評會評議決定，得向教育部提出再申訴

為避免教師個人在校內受到不利的措施，教師法在校內申訴之外，尚於中央主管機關設有再申訴管道，讓教師不服校內申訴決定時，得進行第二級的申訴程序，亦即向教育部中央申評會提出再申訴，以保障教師權益。

然而除教師外，教師法亦容許學校，於不服校申評會所為之申訴決定時，可以提出再申訴（1995 年教師法第 31 條第 2 項後段、現行教師法第 44 條第 2 項後段）。此一立法<sup>7</sup>在法理上不無疑問，畢竟校申評會亦屬於大學的內部組織，其所為之決定自屬學校之決定，而且是校內的終局決定，如果容許大學就其申訴提出再申訴，無異於是大學可以不服自己所為之最終決定而向外提出再申訴，違反禁反言原則，並不妥當。況且教師個人在校內通常居於弱勢地位，教師法為保障教師工作權益及其學術自由而賦予其於不服校內申訴決定時，可以尋求向校外客觀監督機關的再申訴途徑，有其必要性；然而學校身為做成措施之主體，相較於教師個人，有其較為優勢的地位，理論上並無賦予此特別保障之必要。

#### 五、公立大學是否可以就再申訴決定提出行政訴訟，應以大學自治是否受侵害為斷

雖然本席認為讓大學可以對自己校申評會的申訴決定不服而提出再申訴，在法理上有所疑義，已如前述，惟並不表示公立大學就一律不得對再申訴決定向行政法院提起行政訴訟。又或認為現行法既然容許學校可以提起再申訴，就認為教師法沒有規定學校可以對再申訴決定提起行政訴訟屬於立法的缺漏，因此如同本件判決多數大法官的意見，認為應該容許學校一律可

---

縣(市)由直轄市、縣(市)教師會推薦；在專科以上學校由該校教師會推薦，其無教師會者，由該學校教育階段相當或直轄市、縣(市)教師會推薦；在中央教師申訴評議委員會由全國教師會推薦。(第 3 項) 教師申訴評議委員會之組織、迴避、評議程序與方式及其他相關事項之準則，由中央主管機關定之；軍警校院及矯正學校適用之規定，得由各該主管機關另定之。」

<sup>6</sup> 除教師申訴外，聲請人依「國立臺灣大學組織規程」的規定，另設有「職員申訴評議委員會」、「工友申訴評議委員會」(第 52 條)，以及「學生申訴評議委員會」(第 55 條)。

<sup>7</sup> 根據當時立法資料，行政院之原始提案並無此規定，而是陳哲男與何智輝等立法委員所提之版本加入此一規定，並成為嗣後審查通過的版本。見立法院公報第 84 卷第 46 期院會記錄，第 145、146 頁。

以提起再申訴，亦嫌速斷。本席認為公立大學是否可以就再申訴決定提出行政訴訟，首先應視大學自治是否受侵害為斷。

除大學自治權是否受侵害外，另一問題則是依歷來實務之見解，公立大學所為不續聘之措施性質上為行政處分（最高行政法院 98 年度 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議參照），則公立大學身為行政處分之主體，如何可以提起行政訴訟？本件判決理由中，認為大學所為不續聘之措施，性質上屬於公立大學單純「立於聘約當事人地位所為之契約上意思表示」，以避開無法提起行政訴訟的問題。姑不論此一見解是否適當（詳見後述），惟縱使是如此，亦不應一概認為公立大學都可以對於再申訴決定提起行政訴訟，仍然應該視其自治權是否受到侵害為斷。

#### 六、本件判決的原因事實與系爭決議所欲處理的法律問題並不相同

值得注意的是，本件聲請人所據以聲請的原因事實，與前述系爭決議所欲處理的法律問題並不相同。

系爭決議所欲處理的法律問題為：「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，大學得否就再申訴決定循序提起行政訴訟？」簡言之，其所處理者為：教育部與大學的最終決定相左；亦即校教評會與校申訴評議委員會，一致做成不予續聘的決定與申訴決定，而教師提出再申訴時，教育部中央申評會則持不同見解，不維持大學的決定。針對此種情形，系爭決議認為當時之教師法第 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，而未規定「學校」得對再申訴決定提起行政訴訟，係立法者基於立法裁量而有意不將學校納入，此與當時之教師法第 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，因而認為學校不得就再申訴決定提起行政訴訟。就此種情形，本席認為系爭決議一律不許學校就再申訴決定提起行政訴訟容有討論空間，畢竟此種情形教育部與大學的意見相左，亦即教育部的再申訴決定，不維持校申評會的評議決定，此時從保障大學自治權之觀點，容許大學提起行政訴訟，有其正當性。然而本件是學校不服校內申評會的最終評議決定，提出再申訴，而再申訴的結果是教育部中央申評會同意並維持校內申評會的評議決定。聲請人不服，乃提起行政訴訟。兩者不同之處在於，本件教育部再申訴之決定是維持大學教師申評會的決議，而系爭決議則是不予維持。

#### 七、本件聲請人之大學自治權並未受侵害

就本件判決爭議之事實而言，聲請人先因不服其校內的申訴決定而提起再申訴（雖然這在法理上有疑義，然而在未修法前，既然現行法賦予其提起再申訴的權利，其仍可以據以提出再申訴），嗣後聲請人不服教育部中央申評會所為的再申訴決定，繼而提起行政訴訟。

就此，本判決多數大法官認為系爭決議違憲，而肯認大學有提起行政訴訟的權利。然而本席認為就此尚不能一概而論，仍應回歸到問題的核心，也就是應以大學自治權是否果真受侵害為判斷依據。如果大學自治權受侵害，固然有讓其提起行政訴訟以資救濟之必要，然而如果大學自治權實際上並未受到侵害，其是否可以提起行政訴訟，實不無疑問。

本席認為，就本案之原因案件事實而言，聲請人之大學自治權實際上並未受到侵害，應不得提起行政訴訟。並非只有大學的教評會才是自治機關，大學內部所設置的申訴救濟 機制也是大學自治的一環，當聲請人內部的校教評會決議與 教師申評會決定不同時，校教評會的

決議並非聲請人校內的終局決定，教師申評會的處理結果才是聲請人校內最後程序的最終結果，也才是足以代表聲請人真正意見的決定。本件原因案件教育部中央申評會既是維持聲請人的最終處理結果，與聲請人並無意見相左之情形，自是尊重並同意聲請人基於大學自治所為的決定，聲請人之大學自治權並未受到侵害，並無可表示不服而提起行政訴訟之餘地。在此範圍內，不容許聲請人提起行政訴訟部分，並無侵害大學自治權或訴訟權而構成違憲的問題。

縱使如本件判決多數大法官的見解，認為公立大學所為不續聘措施是「契約上意思表示」，而聲請人校教評會所為的不續聘決議的意思表示已經被校教師申訴會撤銷，因此校教師申訴會之意思表示始為本件聲請人最終之意思表示。則教育部中央申評會既然同意維持學校教師申評會的決定，並無侵害大學自治權或訴訟權問題，應無容許聲請人提起行政訴訟之餘地，亦無侵害聲請人大學自治權與訴訟權而違憲的問題。

#### 八、本件判決未解決的問題

本件判決主要是從契約意思表示的角度出發，肯定公立大學得就教育部的再申訴決定提起行政訴訟，然而在此一觀點下，將產生如下所述的若干問題而有待解決。

##### (一)公立大學所為不續聘決定之性質

公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位（本院釋字第 382 號解釋理由書第 2 段參照），依歷來實務見解，公立大學所為不續聘的決定是一種行政處分，然因其尚須經主管教育行政機關核准（現行教師法第 16 條參照），是以其性質屬於「法定生效要件尚未成就之不利益行政處分」（最高行政法院 98 年度 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議參照）。惟本件判決理由中，認為公立大學所為不續聘措施，性質係公立大學單純「立於聘約當事人地位所為之契約上意思表示」，就此業已徹底地改變了過去實務上認為其性質為行政處分的見解。其目的或許在於避免產生如果是行政處分，則公立大學身為行政處分之主體，恐無法提起行政救濟的問題。本件判決理由，甚至為避免公立大學被認為與公權力行使有關，而認為公立大學所為「教師資格之審定」雖然是受委託行公權力（其實釋字第 462 號解釋是認為「係屬法律在特定範圍內授予公權力之行使」），但「教師不續聘」則「非基於受委託行使公權力之措施」。然而如果認為公立大學所為不續聘只是基於聘任的行政契約關係而為的意思表示，則主管教育行政機關核准的性質如何，本件判決並未為進一步之說明，究竟是獨立的行政處分？抑或是終止聘任契約的生效要件，而非獨立對外發生效果之行政處分？是否可以對該核准提起撤銷訴訟？此外，公立學校對教師所為的其他措施，例如不予升等，性質上是否還是行政處分，或者也是一種契約關係的意思表示，是否可以提起行政訴訟？

##### (二)教育部中央申評會再申訴決定之性質

另一問題是教育部中央申評會所為的再申訴決定性質究竟如何？其既然是申訴後的救濟程序，性質上是否果真如本件判決理由所述，為行政處分？如果認為是獨立的行政處分，則教師不服者再申訴決定提起行政訴訟，過去認為係以公立學校（行政處分的主體）為行政訴訟的被告，未來是否就必須改以教育部為被告？

#### 九、結語

本件判決不僅推翻系爭決議，而且推翻過去實務上若干基本見解，包括認為公立大學所為不

續聘措施，性質屬係公立大學單純「立於聘約當事人地位所為之契約上意思表示」而非行政處分，並認為教育部中央申評會所為的再申訴決定性質為行政處分，以保障公立大學自治權與訴訟權保障，用心良苦。

然而細究本件的原因事實，與系爭決議所欲處理的法律問題基礎並不相同，本席認為以本件原因事實觀之，聲請人之大學自治權實際上並未受到侵害，應不得提起行政訴訟。畢竟聲請人校申評會的決定也是大學自治的一環，而且是有拘束校教評會效力的校內最終決定，教育部的再申訴決定是維持聲請人的最終處理結果，完全符合大學自治的精神。聲請人僅以教育部再申訴決定與其校教評會的意見相左，就率爾認為其大學自治權受侵害，顯然是對於大學自治有所誤解。

本件判決以此實際上並未違反大學自治的案件事實為基礎，進而推翻過去實務上穩定的多數見解，恐將產生更多的問題。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！