

公法判解

帶職帶薪變留職停薪之行政救濟

最高行政法院103年度判字第596號判決

【實務選擇題】

甲為乙國立大學（以下簡稱乙大學）之專任教授，某日甲自行申請以帶職帶薪方式前往外國大學講學1年，乙大學作成核准甲請求之決定（下稱A決定），後又以違反教育人員任用條例第34條規定及甲與乙大學間之聘約第4條規定，作成撤銷A決定，並變更為同意甲以留職停薪方式前往該校講學之決定（下稱B決定），甲於收到通知後不服，遂提起訴願，請求撤銷B決定，依現行實務見解，甲之訴願是否合法？

- (A) B決定影響甲之公法上財產請求權，實為行政處分，甲自得對其提起訴願。
- (B) B決定雖為行政處分，惟甲與乙大學間屬特別權力關係，甲尚不得提起訴願。
- (C) B決定僅為乙大學內部之人事行政管理措施，或有關工作條件之處置，對於甲之教師身分與基本權利並無影響，非屬行政處分，自不得對其提起訴願。
- (D) 甲與乙大學間存有一行政契約，基於行政處分併用禁止原則，B決定至多視為乙大學基於行政契約所行使之公法上請求權，自非行政處分，甲僅能提起給付訴訟為救濟。

答案：C

【裁判要旨】

次按學校與其教師間為聘任關係，教師是否接受學校之聘任，得自由決定，教師接受聘任後享有一定之權利，並負有一定之義務，此由教師法第3章關於教師聘任之規定，及同法第4章關於教師權利義務之規定可推之。又公立大學聘任之教師係基於聘約關係，擔任教育工作，依其聘約之內容，要在約定教師應履行公立大學應提供之教育服務，及所得行使之公權力行政，性質上係公法上契約。……復按「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。」教師法第33條亦定有明文。因此，教師是否得依行政訴訟法請求救濟，端視事件性質及處分內容而定。另關於公務人員權益之保障，依司法院釋字第187、201、243、266、298、312、323、338、

430、483、539等號解釋意旨，公務人員得依法提起行政訴訟救濟者包括：足以改變公務員身分關係，直接影響其服公職之權利者；或對其公法上財產請求權受到影響者；以及對於公務人員有重大影響之懲戒處分等。至於若未改變其公務員身分關係之存續，或未對其應有權利有重大影響之人事行政管理措施，則不得提起行政訴訟。教師雖非公務人員任用法所稱之公務人員，惟教師之保障範圍，與公務人員幾無軒輊，上開有關公務人員權益之司法院解釋，於內容性質不相抵觸時，對於教師自得準用，是教師對於其服務學校所為未改變其教師身分或未對其權益有重大影響，且無損其公法上財產請求權之內部管理措施處置，如有不服，僅得依教師法規定提出申訴、再申訴，經再申訴決定後，即不得再提起行政訴訟。……上訴人為被上訴人之專任教師（在職副教授），於97年7月21日自行申請自97年8月16日至98年6月30日以帶職帶薪方式前往香港教育學院全時講學1年（實為專任副教授），依申請講學研究進修辦法第11條後段之規定，本應以留職停薪方式辦理，被上訴人原核准其帶職帶薪，與上開規定相牴觸，而有違反教育人員任用條例第34條規定及被上訴人聘約第4條規定之情事，為原審依職權認定之事實，上訴人之行為自不符兩造聘約之規定，被上訴人101年10月9日臺中大學人字第1010080496號函撤銷原同意上訴人以帶職帶薪方式前往香港教育學院講學，而變更為同意上訴人以留職停薪方式前往該校講學，核係立於契約當事人之地位，就上訴人違反聘約之兼職禁止規定，所為行政契約履約事項之意思表示，僅為被上訴人內部之人事行政管理措施，或有關工作條件之處置，對於上訴人之教師身分與基本權利並無影響，非屬行政處分（與本院98年度7月份第1次庭長法官聯席會議決議有關公立學校依法定程序將教師解聘、停聘、不續聘，為行政處分，案情尚有異。）。上訴人提起訴願，請求撤銷上開書函，訴願決定機關以程序理由，予以不受理，揆諸首揭說明，核無違誤，……。

【學說速覽】

本判決對於公立學校教師對公立學校所作成之決定或措施可否提起行政訴訟，係採「重大影響說」（或重要性理論），即未改變其公務員身分關係之存續，或未對其應有權利有重大影響之人事行政管理措施，不得提起行政訴訟，甚至進一步定性此種人事管理措施並非行政處分，此亦為大法官自第243號、第298號、第323號解釋所確立之標準。惟須注意者，本判決僅認為不得提起行政訴訟，此類非重大影響教師身分或其基本權利本質（對基本權實現具有重要性者）之內部人事行政管理措施，或有關工作條件之處置，尚得提起申訴、再申訴，非不得提起救濟。相較之下，有關公立學校教師對於公立大學所為之解聘、停聘或不續聘決定，即重大影

響教師身分或其基本權利之管理措施或處置，其行政救濟途徑亦與一般行政處分有異，殊值各位特別留意，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內容，大略整理如下：

一、公立學校通知教師解聘、停聘或不續聘為一行政處分

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。（按：行政契約與行政處分併用不禁止）除該項教師解聘、停聘或不續聘法定事由之限制外，該法另定有教師解聘、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。

二、教師法上救濟途徑之自由選擇——申訴、再申訴、行政訴訟或訴願、行政訴訟

查教師法第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。」第31條第1項規定：「教師申訴之程序分申訴及再申訴二級。」同條第2項前段規定：「教師不服申訴決定者，得提起再申訴。」是教師得提起申訴、再申訴之對象，依教師法第29條第1項規定為「主管教育行政機關或學校有關其個人之措施」，另查教師法第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。」其中所謂「按其性質」，首應區分學校與教師間之聘約關係屬私法契約或行政契約。公立學校教師之聘任屬行政契約，自不適用普通法院救濟途徑，相關爭議自應「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。」又由於上開第33條前段規定「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者」，得按其性質依訴願法或行政訴訟法請求救濟。是公立學校教師就學校有關教師個人之措施不服，得按其性質選擇循申訴、再申訴（視為訴願）、行政訴訟途徑；或按其性質逕提訴願、行政訴訟，以資救濟，乃法律特別規定之救濟途徑及當事人就不同救濟途徑間之自由選擇權。

三、對法定生效要件尚未成就之不利益行政處分得提起救濟？

而公立學校解聘、停聘或不續聘之行政處分，在主管機關核准前，應屬學校

有關教師個人措施之一種，故公立學校教師得對法定生效要件尚未成就之不利益行政處分提起申訴、再申訴以資救濟，乃上開法律（教師法第29條第1項）所為特別規定。……法律明定之另一救濟途徑選項（即按其性質逕提訴願、行政訴訟），其具行政處分性質者之爭議，自無限制解釋為須俟法定生效要件成就後始得提起之理，否則即與教師法第33條前段明定申訴、再申訴（視為訴願）、行政訴訟，與逕提訴願、行政訴訟，乃當事人得依其意願自由選擇救濟途徑之意旨不符。

四、行政訴訟類型與被告機關

至當事人循序提起行政訴訟時，其被告機關之記載與訴訟類型，應與法定生效要件成就後之不利益行政處分之救濟程序相同，即以學校為被告，提起撤銷訴訟，俾於教師法在一般救濟程序外另定特別救濟途徑，且明定當事人有救濟途徑自由選擇權之現制下，使個案救濟程序不致愈趨複雜，以符有效法律保護之法治國家基本原則。公立學校教師對生效要件尚未成就之解聘、停聘或不續聘處分所進行之行政救濟程序進行中，各該不利益行政處分因經主管教育行政機關核准而發生完全效力者，當事人之前已依法進行之行政救濟程序即轉正為一般行政救濟程序，故不生單獨對主管教育行政機關之核准進行行政救濟問題；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，於此情形，當事人如以教育行政主管機關為被告者，法院應妥為行使闡明權，使當事人改以學校為被告，以資保障當事人權益，均併予指明。

【關鍵字】

教師救濟、重大影響說（重要性理論）、申訴及再申訴。

【相關法條】

教師法第29條、第31條、第33條。

【參考文獻】

1. 李震山，《行政法導論》，三民，2014年9月，頁20-23。
2. 吳庚，《行政法之理論與實用》，三民，2015年2月，頁206-208。