

公法判解

## 教師「申誠」決定之性質及救濟

最高行政法院108年度3月份第1次庭長法官聯席會議決議

作者：邱顯丞(葛台大)

### 【實務選擇題】

關於實務上所建構之教師救濟途徑，下列何者正確？

- (A) 公立學校之解聘決定應報請主管教育行政機關核准，故提起訴訟應以該主管機關為被告。
- (B) 依教師法之規定，大學及教師若對教育主管機關之再申訴決定不服，皆得續行提起行政爭訟。
- (C) 公立高中對於所屬教師年終成績考核辦法所為之申誠決定，為行政處分，教師對之若有不服得提起行政訴訟救濟。
- (D) 教師法第29條所規定之申訴、再申訴屬於訴願先行程序。

**答案**：C

### 【判決節錄】

法律問題

公立高級中等以下學校（下稱「公立高中以下學校」）對所屬教師年終成績考核考列為公立高級中等以下學校教師成績考核辦法（下稱「教師成績考核辦法」）第4條第1項第2款之決定，及依同辦法第6條第1項第6款規定所為申誠之決定，是否屬於侵害教師權益之具體措施，而得對其提起行政訴訟？

討論意見

〈甲說：肯定說〉

按教師法第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。」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。」參酌司法院釋字

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

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。教師法第33條規定……僅係規定教師權利或法律上利益受侵害時之救濟途徑，並未限制公立學校教師提起行政訴訟之權利，與憲法第16條保障人民訴訟權之意旨尚無違背。」之解釋意旨，及「教師因學校具體措施（諸如曠職登記、扣薪、年終成績考核留支原薪、教師評量等）認其權利或法律上利益受侵害時，自得如一般人民依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟。」之解釋理由，應認為公立高中以下學校對所屬教師年終成績考核考列為教師成績考核辦法第4條第1項第2款之決定，及依同辦法第6條第1項第6款規定所為申誡之決定，均得依法提起行政訴訟。

〈乙說：否定說〉

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，業經司法院釋字第382號解釋在案。是以公立學校聘用教師從事學術研究、教育工作，實具有公法法律關係之性質，與公立學校具公法上勤務關係。自司法院釋字第736號解釋後，公立學校教師基於人民之地位，於其權益因學校具體措施受侵害時，固得提起行政救濟，惟教師之權益類型多而非法律得以一一列舉，並不是所有學校的具體措施，教師都可以對之提起行政救濟，應視具體措施的內容而定。教師對於公立學校之具體措施，如有不服，得否提起行政訴訟，應以該措施是否足以影響其教師身分，或是否對其有重大影響以為斷。公立高中以下學校對所屬教師年終成績考核考列為教師成績考核辦法第4條第1項第2款之決定，及依同辦法第6條第1項第6款規定所為申誡之決定，既不涉及教師身分的變更，也不是對教師權益有重大影響之措施，自不得對之提起行政訴訟。

決議文：（採甲說之見解）

依司法院釋字第736號解釋理由書意旨，教師因學校具體措施認其權利或法律上利益受侵害時，自得如一般人民依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟。

公立學校與所屬教師間雖屬行政契約關係，惟為促進協助教師專業成長、增進教師專業素養、提升教學品質，以增進學生學習成果等立法目的，高級中等教育法第33條及國民教育法第18條第2項明定應對公立高級中等以下學校（下稱「公立高中以下學校」）教師辦理成績考核，並授權訂定公立高級中等以下學校教師成績考核辦法（下稱「教師成績考核辦法」），以資規範。公立高中以下學校應

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

依該辦法第8條及第9條組成考核會，遵循同辦法第10條至第14條之法定程序，依據同辦法第4條第1項及第6條第1項之法定事由，辦理所屬教師之年終成績考核及平時考核獎懲，並報請主管機關依同辦法第15條第2項或第6項核定或視為核定，且直接發生教師得否晉級、給與多少考核獎金及獎懲之法律效果。況與教師間無契約關係存在之主管機關，尚得依同辦法第15條第3項至第5項規定逕行核定或改核。顯見公立高中以下學校或主管機關對所屬（轄）教師所為之年終成績考核或平時考核獎懲，並非基於契約關係所為之意思表示，而係行政機關依公法上之強制規定，就具體事件所為之公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，核屬行政程序法第92條第1項所定之行政處分。

又因公立高中以下學校對所屬教師年終成績考核考列為教師成績考核辦法第4條第1項第2款之決定，或依同辦法第6條第1項第6款規定所為申誡之懲處，將對教師之考核獎金、名譽、日後介聘或升遷調動等權利或法律上利益產生不利之影響，均屬侵害教師權益之具體措施。從而，教師因學校上開具體措施認其權利或法律上利益受侵害，自得以同辦法第16條第3項規定之考核機關為被告，依法向行政法院提起撤銷訴訟，以落實首揭解釋理由書所揭示有權利即有救濟之憲法原則。

### 【學說速覽】

#### 一、司法院大法官釋字第736號解釋

公立學校教師為公務員之一部份，在往昔特別權力關係之桎梏下，應認公務員上級主管所為之行為，對公務員權利有「重大影響」方得認為具行政處分之性質，而得提起行政爭訟救濟。如無重大影響，則僅具「內部行為」之性質，而不得提起行政爭訟。然我國實務對於特別權力關係係採「逐步破除」之見解，非認為對權利有「重大影響」者才認為係行政處分之性質。

是以司法院釋字第736號解釋意旨，教師因學校具體措施認其權利或法律上利益受侵害時，自得如一般人民依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟。而非僅限於「重大影響」之決定始得提起行政爭訟，是為教師權利救濟之突破。

#### 二、教師與學校之權利救濟

##### (一) 教師之救濟

1. 最高行政法院98年7月份庭長法官聯席會議決議認為，公立學校與教師聘任契約之性質，因公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

機關之地位（司法院大法官釋字第382號解釋參照），故公立學校教師之聘任，為行政契約。

2. 而就救濟管道而言，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，再申訴。而不願申訴或不服申訴，再申訴決定者，得按其性質依法提起救濟。由於公立學校與教師間為行政契約性質，故其得以原處分機關即學校為被告提起訴願、行政訴訟。是以教師法所規定之申訴、再申訴與訴願為「併行適用」之關係，教師可自由選擇申訴、再申訴或者直接提起訴願救濟。
3. 惟98年之決議對於「私立學校」之教師對於解聘、停聘、不續聘之決定不服時如何救濟並無討論。而私立學校教師之聘約，無論學說與實務上，皆認為係「私法契約」<sup>8</sup>，私立學校對於教師解聘係屬終止私法契約的意思表示，教師可直接以學校為被告提起民事訴訟，或經申訴、再申訴程序後，以私立學校為被告提起民事訴訟。
4. 而最新之108年3月份決議認為，公立學校對教師所為申誡之懲處，將對教師之考核獎金、名譽、日後升遷或調動等權利或法律上利益產生不利之影響，均屬侵害教師權益之具體措施。從而，教師因學校上開具體措施認其權利或法律上利益受侵害，應認為具行政處分之性質。認為雖公立學校教師與學校間雖屬行政契約之關係，但學校或主管機關對教師之考核，係行政處分，而非契約中之行為。是以該申誡決定，並非往昔公務員考績中「非重大權利影響」，僅為內部措施不得提起行政訴訟之見解，而係行政處分，本於釋字第736號解釋之意旨，教師得對申誡決定提起行政訴訟以為救濟。

(二) 學校之救濟（最高行政法院106年6月份第2次庭長法官聯席會議）

至於大學是否得對於「再申訴」之決定不服提起行政訴訟，最高行政法院106年6月份第2次庭長法官聯席會議有肯否兩說。

1. 否定說

- (1) 本說認為衡諸題旨所列教師法第29條第1項、同法第31條第2項及第33條有關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

<sup>8</sup> 最高行政法院93年裁字第1446號裁定。

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。

(2)故在立法者有意排除下，應認大學對於教育部對於該再申訴決定不服，不得提起行政訴訟。

## 2. 肯定說

(1)本說基於我國憲法第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出發，認大學享有相當程度的大學自治空間，而就校內人事決定權，亦為大學自治之範疇。

(2)從而該再申訴之決定如不利於大學，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。

## 3. 決議見解（採否定說）

而決議見解認為，就教師法之立法目的觀之，教師法第29條、第31條及第33條之規定出申訴、再申訴及後續不服得允許教師提起行政訴訟之立法目的，在於保障教師之工作權，非為保障大學自治。又基於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，應認否定說為當。故在此認為大學就不服教育部之再申訴決定，不能提起行政訴訟為爭執。

### 【關鍵字】

教師權利救濟、特別權力關係、教師法

### 【相關法條】

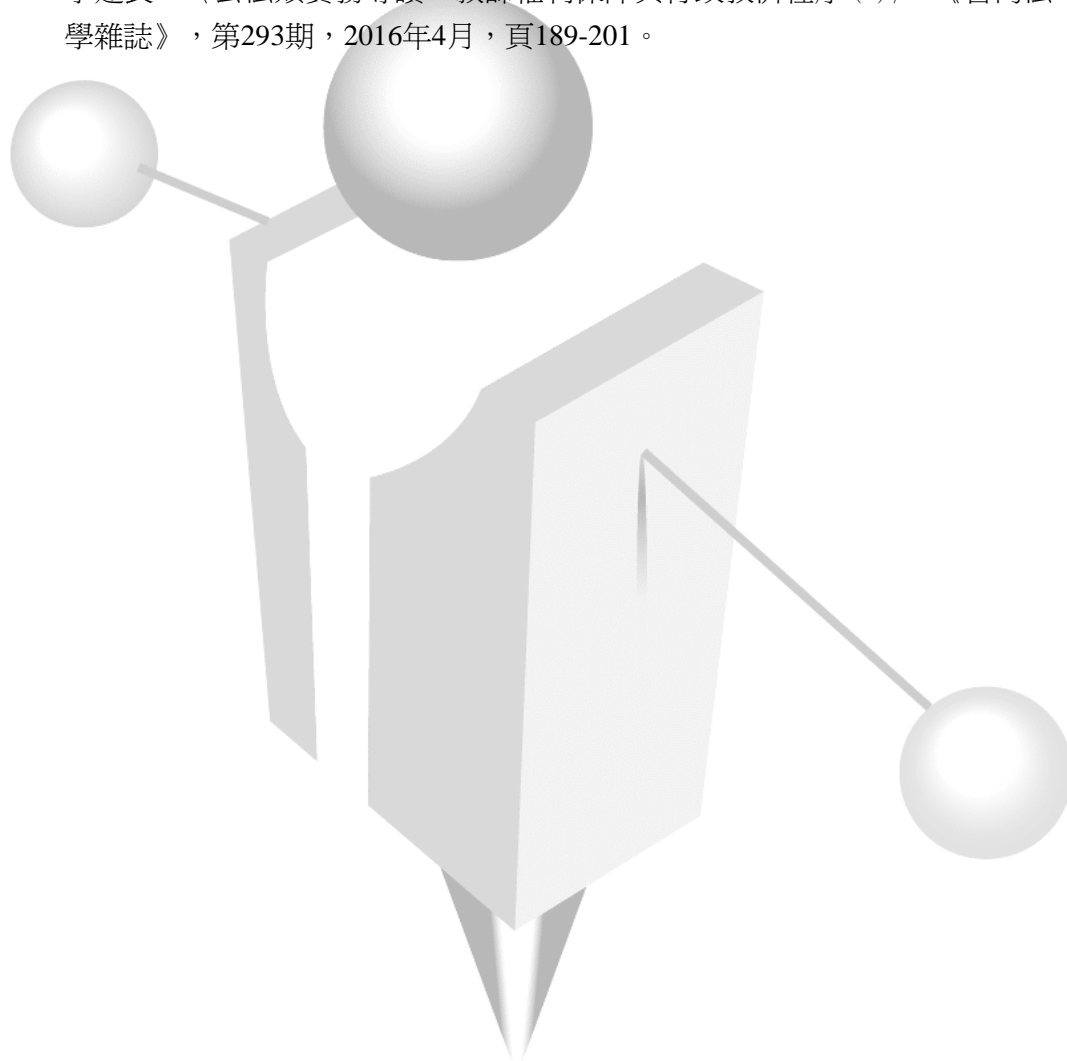
教師法第14條、教師法第29條、教師法第31條

### 【參考文獻】

1. 許育典，〈教師因學校措施受侵害的權利救濟爭議—兼評釋字第736號解釋〉，《月旦裁判時報》，第53期，2016年11月，頁5-13。
2. 程明修，〈法定生效要件尚未成就之不利益行政處分—簡評最高行政法院98

年7月14日第1次庭長法官聯席會議決議》，收錄於氏著，《行政處分的構造》，新學林，2016年7月，頁65-72。

3. 李建良，〈公法類實務導讀—教師權利保障與行政救濟程序(二)〉，《台灣法學雜誌》，第293期，2016年4月，頁189-201。



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！