

公法判解

公立教師解聘之救濟途徑

臺灣新竹地方法院109年度簡字第23號行政訴訟判決

【實務選擇題】

公立學校教師之聘任，其法律性質為何？

- A) 行政命令
- (B) 行政處分
- (C) 行政契約
- (D) 私法契約

答案：C

【裁判要旨】

1.按公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟，行政訴訟法第2條規定甚明。又按，行政程序法第135條前段明定，公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之，是判別行政機關所締結契約之公私法屬性，應以「契約標的（即公法上法律關係）」作為判斷基礎。又關於行政主體與人民間行政契約之判斷基準，目前通說首須契約之一造為代表行政主體之機關，其次，約定內容即所謂契約標的，有下列四者之一時，即認定其為行政契約：(一)作為實施公法法規之手段者，質言之，因執行公法法規，行政機關本應作成行政處分，而以契約代替；(二)約定之內容係行政機關負有作成行政處分或其他公權力措施之義務者；(三)約定內容涉及人民公法上權益或義務者；(四)約定事項中列有顯然偏袒行政機關一方或使其取得較人民一方優勢之地位者。若因給付內容屬於「中性」，無從據此判斷契約之屬性時，則應就契約整體目的及給付之目的為斷，例如行政機關所負之給付義務，目的在執行其法定職權，或人民之提供給付目的在於促使他造之行政機關承諾依法作成特定之職務上行為者，均屬之（參司法院釋字第533號解釋吳庚大法官協同意見書）。

2.本件系爭契約之一方（被告）為行政主體、一方（原告）為人民，而觀其契約整體目的及給付內容涉及被告權責範圍之「教育行政」相關事務，亦即本件原

告提供之勞務給付內容與被告權責範圍之給付行政、遂行公共事務、增進公共利益有關，應可認定其具有公法契約性質。本件原告主張兩造間有公法上聘僱關係，亦即二造間存有行政契約關係，

【爭點說明】

- 一、最高行政法院九十八年七月份第一次法官庭長聯席會議，就公立學校教師聘任後，如有解聘、停聘、不續聘等事由，經教評會決議後報請教育部核准，教師應如何救濟作成決議。該決議表示教評會作成之解聘通知係行政處分，教育部尚未核准前，即得以學校為對象提起申訴、訴願。若經核准，已依法進行之行政救濟程序即轉正為一般行政救濟程序，不生單獨對主管教育行政機關之核准進行行政救濟之問題。反之，若核准後始提起救濟，依法提起申訴、再申訴或訴願，如當事人以教育行政主管機關為被告者，法院應行使闡明權，使當事人改以學校為被告。決議中有價值之闡釋為確立公立學校教師聘任為行政契約，而解聘未核准前教師即可申訴，以使救濟及時有效。至於申訴程序係訴願之替代程序。
- 二、然而，本決議有三大盲點。首先，本決議忽略公立學校教師之「公法上執務關係」，而為「具有制度性保障之基本權」。本號決議立論基礎在於公立學校各級政府依法令設置教育之機構，具有機關地位，在有法令依據下得對教師為解聘、停聘、不續聘等行政處分，惟按公立學校之學生固為教育給付行政之對象，但教師係教育公權力的承擔人而非對象。聘任教師受契約與教師法雙重保障，教師法第14條係契約自由基於公益之法律限制，旨在保障教師權益，而非得以學校之行政契約終止契約關係。
- 三、其次，基於行政契約不容割裂原則，行政機關既締結行政契約，即應受契約約束，不得改以行政處分代替之，亦不得以行政處分終止契約，以免有失公平。
- 四、最後，本決議未就核准之性質進行討論，惟行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆為行政處分。教育部對於學校解聘、停聘、不續聘所為之核准，具有終局決定之效力，其法律效果亦在核准送達時發生效力，並不溯及既往發生效力，故教育部之核准應屬行政處分，且相對人為公法職務關係變動之當事人，故行政處分之相對人應以主管教育行政機關為被告，對該核准提起撤銷訴訟。
- 五、決議評析：

1. 教評會之解聘、停聘或不續聘之決議性質

若將觀察範圍限縮到對於未具備法定生效要件的行政處分應如何救濟，則最高行政法院九十八年七月份第一次法官庭長聯席會議合理地考量受處分人基於法定救濟期間的限制，認為教評會之決議為行政處分，而肯認其救濟機會，固然從人民法律利益的保護而言，值得嘉許。然而，將觀察範圍如此限縮的代價，則是割裂本件實為多階段行政行為的整體程序。

如下所述，此一見解違反「行政處分與行政契約併用禁止原則」，故學說認為應回歸行政契約之法律關係，將教評會之解聘、停聘或不續聘之決議解為依據行政契約所為之終止契約預告，較能符合我國行政爭訟之制。

2. 行政處分與行政契約併用之適法性問題

此外，本次決議亦以公益為由，藉之橫跨行政處分與行政契約併用禁止原則的限制，故此一見解備受爭議。行政機關原則上對於其所欲達成之行政目標，想有一定程度之選擇行為形式的自由，即「行政行為形式選擇自由理論」。然而，於行政契約法制中，行政契約與行政處分多處於「競爭與取代」之關係，行政契約締結之目的乃在替代行政處分，且契約當事人雙方之期待，係嗣後就同一事件不再使用行政處分。申言之，行政機關選擇以行政契約之方式來構築當事人間之法律關係，即意味同時放棄以行政處分此一單方行為形式來處理雙方之權利義務關係。

【相關法條】

教師法第14條、行政訴訟法第2、98、229條、行政程序法第135條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！