

重要論文導讀 ②

消逝的教師權利救濟請求權

—評最高行政法院103年度裁字第891號裁定

編目：公法

出處	月旦法學雜誌，第234期，頁278~295	
作者	許育典教授	
關鍵詞	權利救濟請求權、教師權利救濟、大法官解釋、最高行政法院、特別權力關係	
摘要	<p>「有權利必有救濟」是憲法第16條保障權利救濟請求權的基本思考，其中，行政法院作為人民行使權利救濟請求權的重要場域，如果處處透過法律的相關解釋，在人民是否受侵害的問題點上，採取對人民不利的法律解釋，將使人民的權利救濟請求權被實質的架空。就本案來看，最高行政法院受限於傳統特別權力關係，處處以排除教師權利救濟請求權為思考核心，使其在看似合理卻問題重重的法律文字中，被消磨殆盡。如此一來，憲法第16條保障的教師權利救濟請求權，終將因最高行政法院的傳統保守與主觀恣意，而逐漸消逝。</p>	
重點整理	本案事實	<p>一、事實經過</p> <p>抗告人為高雄市立楠梓高級中學教師，於民國(下同)99年間提出高雄榮民總醫院之診斷證明書，辦理請假，相對人楠梓高中據以核給抗告人自99年11月29日至100年1月29日的公傷假。嗣抗告人遭檢舉其假冒公傷假期間出國陪產，經相對人查證後，以其事實上未接受手術即逕行出國，請假行為涉教師請假規則第15條所稱有虛偽情事，乃核予曠職登記，並以曠職通知書通知抗告人。抗告人不服該通知書，提起申復，經相對人以函文告知申復無理由，抗告人原請自99年11月29日至100年1月29日公傷假應予撤銷，並以曠職45日處分，應繳回曠職扣薪日計62日。抗告人不服，循序提起申訴、再申訴，復提起訴願，遭訴願決定不予受理，乃提起行政訴訟。</p> <p>二、原裁定意旨(高雄高等行政法院以103年度訴字第18號裁定)</p> <p>(一)關於教師請假有虛偽情事以曠職論之情形，並未改變教師之身分關係，屬學校內部自治管理措施。</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p style="text-align: center;">重點整理</p>	<p style="text-align: center;">本案事實</p>	<p>(二)學校追繳教師曠職日的薪資係學校立於契約當事人之地位，所為違約扣薪之意思表示，非本於行政權對教師所為單方的行政處分，若教師未自動繳回扣薪，仍須由學校提起一般給付訴訟。</p> <p>(三)故依釋字第187、201、243、266及298號解釋意旨，如有不服，應循申訴、再申訴的程序尋求救濟，非行政法院所得審究，抗告人對系爭函文提起行政訴訟，於法自有未合等語，裁定駁回抗告。</p> <p>三、抗告人主張</p> <p>(一)實務對曠職之認定屬裁量處分，主管機關拒絕承認有合法請假事由存在，實已具確認處分之內涵，而非僅基於人事行政管理所為之處置。</p> <p>(二)有關薪資之核發，性質上為授益行政處分，倘有追繳或應返還扣薪之表示，即為授益行政處分之撤銷，有最高行政法院100年度判字第1314號判決可參，依釋字第312號，抗告人自得提起行政訴訟。</p> <p>(三)原裁定援引本於特別權力關係做成之大法官解釋，刻意忽略晚近釋字第653、654、684等全面揚棄特別權力關係之解釋，違反上開解釋所揭鑿保障憲法第16條訴訟權之意旨，原裁定適用法規顯有錯誤。故相對人撤銷抗告人員申請之公傷價，並以曠職45日處分，及命應繳回曠職扣薪計62日，已侵害抗告人教師之權利，抗告人自可提起行政訴訟。</p>
	<p style="text-align: center;">爭點評析</p>	<p>一、憲法第16條規定權利救濟請求權的保障內涵</p> <p>(一)憲法第16條規定，人民有請願、訴願及訴訟之權。</p> <p>(二)大法官釋字第653號理由書已指出，基於有權利即有救濟之原則，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，以獲取及時有效救濟之機會，此乃訴訟權保障之核心，不得因身分之不同予以剝奪。</p> <p>二、本號裁定受限於傳統特別權力關係</p> <p>(一)「特別權力關係」的概念，其係只在特定的行政領域內，為達成一定的行政目的，由人民與國家所建立的一定關係，並在這關係中加強人民對國家的從屬性。其特徵主要有：</p> <p>1.得以行政規則限制相對人之自由與權利，不適用</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>爭點評析</p>	<p>法律保留原則。</p> <p>2.當一方可任意限制他方之權利時，相對而言，他方之義務處於不確定狀態。</p> <p>3.對相對人有懲戒權。</p> <p>4.公行政所為之處置，將被定性為內部之指令，而非行政處分，故不適用一般的權利保護。</p> <p>(二)最高行政法院在本號裁定結尾認為：復難認抗告人有其他因系爭函文而致其基本權「直接遭侵害」情事，是依上述規定及說明，原裁定駁回抗告人在原審之訴，尚無違誤。本件抗告難認有理由，應予駁回。這應該是最高行政法院在本案受到特別權力關係影響的根本看法。最高行政法院忽略了當原告提出權力被侵害時，權力救濟請求權的適用在法律的闡釋有疑慮時，應盡可能給予人民權利救濟的保障，這是憲法第16條保障的具體內涵。</p> <p>三、具體爭點評析</p> <p>(一)判決見解：最高行政法院認為，從教師法第33條可得之解釋為，教師不服主管教育機關行政或學校有關其個人的措施，提起申訴，再申訴後不服，並非均得提起行政訴訟救濟，須視事件性質而定。</p> <p>本文見解：上述條文內所謂「得按其事件性質」，是以教師為基本權主體，而規定教師得以提起多元的權利救濟請求途徑，此可從教師申訴評議委員會組織及評議準則第16條第1項規定得知。</p> <p>最高法院受限於傳統特別權力關係之看法，反而將該規定認為是限制教師提起行政訴訟之途徑。</p> <p>(二)判決見解：最高行政法院認為，從釋字第382號可得出，司法院關於公務人員因身分而受處分，得否提起行政訴訟之解釋，於公立學校教師「亦應比照適用」。</p> <p>本文見解：釋字第382號將公立學校解釋為機關之目的，係為了讓公立學校學生可以提起行政救濟，若比照適用，應得到公立教師可以提起行政救濟之結果，惟最高行政法院卻跳躍邏輯地認為，公立學校教師與學校間，具有公法上勤務關係，與所服務學校間之身分關係，與公務員類似，反而得出「亦應比照適用」公務員因身分而受處分，才得提起行政訴訟之解釋之結果。更何況，大法官在釋字第684</p>
-------------	-------------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>爭點評析</p>	<p>號理由書，已認為本於憲法第16條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要，在此範圍內，釋字第382號解釋應予變更。最高法院再做出本裁定前，應該沒有掌握釋字第684號之意旨。</p> <p>(三)判決見解：最高行政法院認為，從釋字第684號可得出，主管教育行政機關或公立學校對其學校教師的個人措施，須係「直接影響」該教師的服公職權利或其他基本權，或對於教師有「重大影響」者，始得提起行政訴訟。</p> <p>本文見解：最高法院參照22年前的釋字第243、266、298號推論出要「直接影響」教師權利，或對於教師有「重大影響」，才允許公立校教師提起行政訴訟，我們或許可以理解，但釋字第684號已全面揚棄特別權力關係理論，其理由書明確指出「對學生所為行政處分或其他基公權力措施，如侵害學生受教育權或其他基本權利，即使非屬退學或類似之處分，本於憲法第16條有權利即有救濟之意旨，仍應許權利受侵害之學生提起行政爭訟，無特別限制之必要。」也就是說，即使是維持學校內部秩序之公權力措施，即使沒有直接影響、重大影響或改變身分之侵害，都應賦予每個人民有提起行政爭訟的權利救濟請求權。釋字第684號藉此全面揚棄特別權力關係，但最高行政法院在本號裁定理論卻完全與此背道而馳。</p> <p>(四)判決見解：最高行政法院認為，「因曠職」至原領之薪資應予追回，乃「因曠職」而未依法服勞務所當然發生之效果，無從因釋字第266號，得謂因財產權受到影響而提起行政訴訟。</p> <p>本文見解：在此，最高行政法院一方面認為，本案對抗告人沒有直接影響、重大影響，不得救濟；另一方面又無視抗告人所爭訟之「曠職」處分，直接站在相對人學校的立場，認定「因曠職」致原領的薪資應予追回、「因曠職」而未依法服勞務所當然發生之效果，針對「曠職」與否完全未加審查，並非司法獨立審查之實踐。</p> <p>(五)判決見解：最高行政法院認為，否准參加教師介聘申請及記過2次部分之處分依據，分別為教師法第</p>
-------------	-------------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>爭點評析</p>	<p>14條第1項第8款後段之「違反聘約情節重大」，以及教師成績考核辦法第6條第1項第4款第5目後段之「工作態度消極」的規定，「足知」其否准「並非系爭曠職處分」所「當然」附隨之效果。</p> <p>本文見解：最高行政法院一方面針對「曠職」與否完全未加以審查，另一方面卻捨棄教師法第14條第1項第8款前段「教學不力或不能勝任工作，有具體事實」，而主觀恣意地選擇後段的法律構成要件來認定其「足知」，不得不令人質疑有魚目混珠之嫌！</p> <p>(六)判決見解：最高行政法院認為，抗告人援引的釋字653及654號，不僅因均係針對「受羈押被告」所為之解釋，而與本件屬服勤務關係的情事有別，且其爭議之處置亦與本件無何關連。</p> <p>本文見解：最高行政法院忽視了抗告人在援引釋字653及654號時，同時援引了揚棄特別權力關係的釋字第684號，其執著於將「教師曠職」歸類於服勤務關係，而與「受羈押被告」在「實體」權利上強加區別，反而置排除「身分關係」之釋字第684號於不顧，卻未見抗告人援引釋字第653與654號所要對焦的是：國家應「形式」上賦予每個人民權利救濟之程序請求權。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>請比較釋字第187、201、243、266、298號與釋字第653、654、684，公務員分別須具備哪些情形，方得提起行政訴訟，個別係依據哪些法理？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、許育典(2010)，〈難以預料的權利救濟請求權〉，《台灣法學雜誌》，頁217-221。</p> <p>二、釋字第718號李震山法官之部分不同意見書。</p> <p>※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw立即在線搜尋！</p>	

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！