

釋憲聲請書

受文者：司法院

主 旨：為教師聘任事件，聲請人認最高行政法院 106 年度裁字第 1527 號確定裁定所適用之最高行政法院 106 年度 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議，否定大學對教育部不予維持其不予續聘決定之再申訴決定得循序提起行政訴訟，有牴觸憲法第 11 條保障學術自由及憲法第 16 條保障訴訟權意旨之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，向 鈞院聲請解釋憲法，請 鈞院宣告上開決議違反憲法保障學術自由權、大學自治權及訴訟權之規定，應不予適用。

說 明：

壹、 聲請解釋憲法之目的：

- 一、 按「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：……二、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。」司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款定有明文。
- 二、 緣最高行政法院 106 年度裁字第 1527 號裁定(下稱「原確定裁定」，附件 1) 適用最高行政法院 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」，附件 2)，裁定駁回聲請人之抗告，因聲請人認系爭決

議有牴觸憲法第 11 條保障學術自由權、大學自治權與憲法第 16 條保障訴訟權意旨之疑義，嚴重侵害聲請人之基本權甚鉅。職是，聲請人提起本件釋憲聲請，目的在於懇請 鈞院宣告前揭決議違憲並應不予援用，以維聲請人合法權益。

貳、 疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文：

- 一、 緣聲請人於 104 年 7 月 27 日經聲請人所屬學校教師評審委員會 103 學年度第 10 次會議決議自 103 學年度起不續聘生物資源暨農學院所屬園藝暨景觀學系之李○○○助理教授（下稱原申訴人），並於 104 年 8 月 5 日以校人字第 1040058471A 號函通知原申訴人。原申訴人不服，遂依教師法第 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。」之規定，於主管教育行政機關核准本件不續聘前，向學校教師申訴評議委員會提起申訴（下稱「校申評會」）提起申訴，經聲請人校申評會作成「申訴有理由。原措施單位 104 年 7 月 27 日 103 學年度第 10 次會議有關申訴人不續聘之決議撤銷，並由原措施單位另為適法之處置。」之評議決定。
- 二、 聲請人不服，爰依教師法第 31 條第 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。」之規定，向教育部中央教

師申訴評議委員會（下稱「中央教師申評會」）提起再申訴，經教育部以 105 年 3 月 21 日臺教法（三）字第 1050016557 號函附中央教師申評會之再申訴評議書，對聲請人作成再申訴駁回之評議決定，亦即作成不予維持聲請人不續聘決定之再申訴決定，並教示：「如不服本評議決定者，得於評議書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟」（附件 3）。

三、聲請人不服中央教師申評會作成之前揭再申訴評議決定，遂於法定期間內向臺北高等行政法院提起行政訴訟，案經臺北高等行政法院 105 年度訴字第 710 號裁定認定：「又被告（按即教育部）立於中央教育主管機關之地位，依法對於教師權益事項享有監督權，則其所屬中央教師申評會所為之系爭再申訴決定，核其性質，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，從而原告對於系爭再申訴決定，未依教師法第 32 條規定確實執行其內容，而提起本件撤銷訴訟，於法尚有不合，且其情形復無從命為補正，依首開之規定及說明，應予駁回。又原告之訴既不合法，其實體上之主張，本院即無從審酌，附予敘明。」（附件 4），以程序不合法為由，裁定駁回聲請人之訴。

四、聲請人實難甘服，依法提起抗告，然最高行政法院援

引其 106 年度 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議，以系爭決議已揭明：「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。」，故認得對再申訴決定不服而依法請求救濟者，僅為教師，並不包括聲請人云云，即以原確定裁定駁回聲請人之抗告。

五、聲請人因認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 條保障訴訟權之意旨，嚴重侵害聲請人之基本權甚鉅，爰向 鈞院聲請宣告系

爭決議違憲無效。

參、 聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：

一、 程序部分

(一) 聲請人聲請 鈞院解釋系爭決議違憲無效，應屬適法

按「司法機關在具體個案之外，表示其適用法律之見解者，依現行制度有判例及決議二種。判例經人民指摘違憲者，視同命令予以審查，已行之有年（參照釋字第一五四號、第一七七號、第一八五號、第二四三號、第二七一號、第三六八號及第三七二號等解釋），最高法院之決議原僅供院內法官辦案之參考，並無必然之拘束力，與判例雖不能等量齊觀，惟決議之製作既有法令依據（法院組織法第七十八條及最高法院處務規程第三十二條），又為代表最高法院之法律見解，如經法官於裁判上援用時，自亦應認與命令相當，許人民依首開法律之規定，聲請本院解釋，合先說明」、「最高行政法院在具體個案之外，表示其適用法律見解之決議，原僅供院內法官辦案之參考，並無必然之拘束力，雖不能與判例等量齊觀，惟決議之製作既有法令依據（行政法院組織法第三十條及最高行政法院處務規程第二十八條），又為代表最高行政法院之法律見解，如經法官於裁判上援用時，自亦應認與命令相當，許人民依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之規定，聲請本院解釋，業經本院

釋字第三七四號解釋闡釋有案，合先說明。」經鈞院釋字第 374 號解釋、第 620 號解釋理由書闡釋綦詳。基此，最高行政法院審理時援用系爭決議作成原確定裁定駁回聲請人之抗告，聲請人依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款聲請鈞院解釋系爭決議違憲無效，程序上釋憲標的係符司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款之規定，合先敘明。

（二）聲請人為適格之聲請權利主體

1. 按本質上雖非公法人，但居於類似公權力主體地位之公組織，原則上固非基本權利主體，但若其所行使的行為本即屬基本權利的保護範圍，或其本質即在實現某個特定基本權利的內容者，則在此範圍內亦可為「聲請人」。例如現今公立大學係具有公性質的組織（行政機關），然依其本質可享有「學術自由」及「大學自治」（講學自由—憲法十一及釋三八 0 參照），故於此範圍內即可為聲請人¹。

2. 經查，於我國現行法制下，公立大學雖尚未完全公法人化，惟亦非單純之機關或機構地位，其存在與學術自由之實現密不可分，應可作為基本權之主體，且「行政法人法」於 100 年 4 月 27 日通過，公立大學完全

¹ 吳信華，「人民聲請釋憲」：各項程序要件(上)，月旦法學教室，第 69 期，2008 年 7 月，頁 30-31。該文註 13 亦例示：例如教育部欲令某國立大學改名，該國立大學即可主張「大學之名稱彰顯該校地位，涉及該校學術事宜甚鉅，故與學術自由（憲法 11）有相當關聯」，即（在要件符合下）可聲請釋憲。

符合其中第 2 條第 2 項規定之設立條件，公立大學行政法人相關法制亦刻正進行中，公立大學之法人化，不但為法治潮流趨勢，且其本質上並非重新賦予大學之法人地位，而係將公立大學既有之應然權利地位予以法制化，以利學術自由之實現，且教師之聘免為大學自治之核心事項（詳後述）之一，故聲請人對此應享有自治權限，且屬基本權利之保護範圍，公立大學自應得為適格之聲請人，亦無疑義。

二、實體部分

（一）教師聘免為大學自治權之核心事項，受憲法第 11 條保障，且聲請人就此自治事項具權利主體之地位

1. 教師聘免為大學自治權之核心事項

按「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」憲法第 11 條定有明文，而 鈞院釋字第 380 號解釋理由書對憲法第 11 條亦闡釋：「憲法第十一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。...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，舉凡與探討學問，發現真理有關者，諸如研究動機之形成，計畫之提出，研究人員之組成，預算之籌措分配，研究成果之發表，非但應受保障並得分享社會資源之供應。研究以外屬於教學與學習範疇之事項，諸如課程設計、科目訂定、講授內容、學力評定、考試規則、學生選擇科系與課程之自由，以及學生自治等亦在保障之列。除此之外，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。」由鈞院上開解釋一方面，指出大學具有「不受不當之干涉，使大學享有組織經營之自治權能」，另又指「大學內部組織、教師聘任及資格評量，亦為大學之自治權限」，此需指出者為，「權限」(Kompetenz)與「權利」(Recht)兩者概念不同，組織若為「權限」主體，可免受上級組織之專業監督、適當性監督，而僅受適法性監督。而上開解釋之本旨，不僅肯認大學之權限主體地位，應亦肯認大學之「權利」主體地位，地位，亦即由憲法第 11 條之學術自由權，賦予大學之基本權主體地位，而大學教師之聘免，乃大學自治之核心，故大學就此事項為基本權利之保障主體，為我國釋憲及司法實務所肯認。

而有關大學自治之內容，我國現行學理及實務，大致可區分承襲德國法，以及承繼日本法之觀點論述之兩

大類學說。循德國法之脈絡，渠主張諸如(一)擬定研究及教學計畫；(二)舉辦學術活動、取得博士學位及教授資格之程序，均屬自治立法權的範圍；(三)教學研究人員之人事；(四)大學內部秩序之管理，為較無爭議之大學自治之內容。其次，由日本法之觀點，則指出大學自治的具體犯為至少應包括(一)人事自治；(二)研究教育事項自治；(三)學生與學校之設施管理、秩序維持自治；(四)財務事項自治。亦即，有關大學教員之聘任、升等等人事事項，屬於大學自治之範圍，非但為德日等國肯認，亦為我國學理及實務所接受²。

論者即指出，人事自治 (Personalautonomie) 是最基本的大學自治事項，例如大學要聘任校長、院長、系主任、教師、職員等，基本上都是由大學自己決定。由此看來，有關聘任或解聘的人事事項，都是由大學自己決定，教育部不能干涉。但是，這些人事事項也不能放任，所以大學法、教師法均有其要件規定：須具備何種資格，才能擔任大學教師，即使是解聘也有限制，目的即在保障大學教師的講學自由³。

雖有見解認為，鈞院釋字第 380 號解釋理由提及教師聘任為大學自治權限（或權能），均未包含不予續

² 李仁森，國立大學法人化與大學自治，月旦法學雜誌，第 201 期，2012 年 1 月，頁 39-40。

³ 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，月旦法學雜誌，第 201 期，2012 年 1 月，頁 13。

聘⁴，惟查，教師法第三章之「聘任」，本即涵蓋初聘、續聘、長期聘任、解聘、停聘或不續聘等事項；況教師之聘任，既屬大學自治事項，則聘任後有關教師之解聘、停聘及不續聘，亦當屬大學自治事項，事務本質上並不可分，蓋大學於教師之任用具自主決策權，此為鞏固大學學術自由之基石，實難想像其自治權範圍僅及於聘任而不包含解聘、停聘及不續聘。

甚且，如不能將國家權力嚴格排除於大學教師人事決定權之外，由歷史上脈絡來看，國家大可透過大學教師聘免以形塑其團體內容，再藉大學自治之名以遂行其國家意志，致大學淪為國家之傀儡，大學自治即名存實亡。是可謂將教師人事聘用抽離大學自治事項之外，則無大學自治之可言，即無學術自由之可言。⁵故大學教師解聘事件，乃為大學自治之一環，應屬無疑。

2. 大學就其自治事項，具權利主體之地位

為落實學術自由的憲法客觀價值決定，除應保障個人的學術自由外，國家並應支持、建構適當的研究與教學環境，據此可以由學術自由推導出大學自治的保障；質言之，藉由承認大學享有不受國家指示，得以自主營運管理的自治權限，以強化（在大學之內的）個人之學術自由的保障⁶。據此，關於大學自治之法

⁴ 系爭決議研究意見—第二庭楊法官得君。

⁵ 系爭決議研究意見—第二庭侯庭長東昇。

⁶ 法治斌、董保城，《憲法新論》，2010年，自版，頁231；吳信華，《憲法釋論》，修訂二版，2015

律性質，似不宜如部分學者所稱，因大學法並未明定公立大學享有獨立的法人格，即尚未法人化，「因此，大學自治對公立大學而言，是屬於主管機關（教育部）對受其監督的『下級』教育機構——大學——如何『授權自治』的問題」，而宜認公立大學雖非公法人，惟其為受學術自由保障之基本權利主體⁷。亦即，考量到今日的研究與教學高度仰賴國家相關機關之資源分配，學術自由的基本權主體只能在國家配置以發展學術所必要之手段的框架內，實現其受憲法保障的學術自由。因此，必須使大學相關組織、對大學之助長與保護措施均獲得基本權的保障⁸。

換言之，所謂大學自治，乃作為權利主體之大學，具有如同個人基本權利般之學術研究自由。因此，當大學自治受國家侵害時，應解為作為學術研究自由之主體，有要求排除侵害獨自研究學術研究之自由乃至大學自治之權利。若將大學自治視為彷彿如個人基本權利，則論理上必然承認，縱然國公立大學本來非屬享有基本權利之主體，惟當其學術自由與大學自治受侵害時，例外地，自得主張於此範圍內其基本權利遭受侵害⁹。惟有關大學作為基本權主體地位方面，學理

年9月，三民書局，頁337-339。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期，2014年12月，頁43，註6。

⁷ 陳愛娥，同前註文，頁8-44。

⁸ 陳愛娥，同前註文，頁8-73。

⁹ 陳春生，基本權各論基礎講座(4)--論講學自由，法學講座，第20期，2003年8月，頁6-7。

及實務上仍常囿限於制度性保障之框架，對於大學之權限主體或權利主體定位，仍多有曖昧不明之處，鈞院釋字第 380 號解釋雖有闡明，但仍有賴鈞院一錘定音，另以解釋闡明憲法保障大學學術自由權、大學自治權之真諦。

又衡諸大學法第 1 條第 2 項之規定：「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。」依此，無論公立大學或私立大學，均享有自治權，此一權利係直接源自憲法第 11 條保障學術自由之意旨，而非僅由法律所賦予¹⁰。職是，公立大學相對於大學主管機關（教育部），係立於自治組織與監督機關間之外部法律關係，而非單純上下隸屬之內部指揮監督系統。以此為基準，於涉及自治事項之範圍內，教育部所為之具體決定或其他公權力措施，屬對外發生法律效果之行政處分，此於公立大學具公法人之地位時，固無疑義，即便於公立大學不具形式上公法人資格之情形，亦同。蓋大學法第 1 條第 2 項既明定大學具有自治權，就此而論，大學至少應享有「部分之權利能力」，屬「具部分權利能力之行政組織體」，從而得為行政爭訟之主體¹¹。

¹⁰ 司法院大法官釋字第 563 號解釋謂：「憲法第十一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。」可資參照。

¹¹ 李建良、劉淑範，「公法人」基本權利能力之問題初探—試解基本權利「本質」之一道難題，收錄於湯德宗主編，《憲法解釋之理論與實務》（第四輯），2005 年 5 月，中央研究院法律學研究所籌備處，頁 399。

若自比較法之觀點出發，於德國法下，亦肯認公立大學自國家組織獨立而出，具有特定的公法任務，不但是組織上的獨立，在施行行政任務目的時，是與國家有一定距離的。一方面是行政的一環，另一方面跳脫了行政束縛，此於德國法上稱「組織法上之雌雄同體」(organisationsrechtliche Zwitterstellung)，具有公行政任務主體之屬性，但是另又享有受憲法保障之基本權利（學術講學自由）主體地位，具有雙重位格。此一雙重位格，並不僅只來自於制度性保障，公法組織要有基本權利能力，認定上是相當嚴格的，須由法秩序所授予該組織之任務，而此任務直接歸屬該組織，而任務進行係經由特定基本權利之賦予方可完成。例如大學有講學任務，須經由講學研究自由之賦予，該任務方得遂行¹²。

因此，德國聯邦憲法法院亦如該國學說，一貫承認公立大學得享有基本權利能力¹³：「訴願人釋明《基本法》第五條第三項第一句及第一百零三條第一項所保障之權利受到侵害，由此即已確立其當事人資格。此點並不因大學—於此亦包括學院（Fakultät）在內—作為黑森邦之機構係屬國家組織結構之一環，而有所影響。固然，不論國家亦或其機構皆無法同時兼為基本權利之主體與約束對象，於此範圍內，彼等原則上

¹² Hans-Uwe Erichsen, Verfassungsrechtliche Determinanten staatlicher Hochschulpolitik, NVwZ 1990, S. 8 (9).

¹³ 李建良、劉淑範，同註 11 文，頁 338-339。

不得主張具公權利性質之基本權利。惟若國家機構係處於獨立於國家之外之領域且據此防衛基本權利，前述原則即不適用之。此於德國大學尤然，其通常雖係由國家所設立並維持之，然在學術、研究及講學上，卻享有自由之空間。是以，大學暨學院，不論係具一般或特別之權利能力，均應給予其透過憲法訴願程序以貫徹其所主張基本權利之機會。此外，依大學法規定——……—，唯獨非屬於學術自治之大學事務始由國家管理，此點亦與之相互契合。因此之故，有關基森大學為邦立機構之法律規定，尚不構成足以剝奪其研究及講學自由之組織型態；就此而言，大學係享有學術自治。此等事務並非由一般行政之機關，而係由學術自治之自屬機關掌理，至於學院各就其領域亦在此列。」。

循前所述，教師聘免屬大學自治之核心事項，且聲請人為受大學自治保障之基本權利主體，當教師聘免此一自治事項受國家侵害時，聲請人即係處於獨立於國家之外之領域且據此防衛基本權利，屬立於相當於人民之地位，應有請求排除侵害以恢復、貫徹大學自治權之基本權利之機會，否則大學受憲法保障之自治權即無從主張及落實，將徒有虛名。

(二) 聲請人對教師聘免事項享有學術自由基本權利與自治權，於此等權利遭受侵害時，依照有權利即有救濟

之憲法價值體系，自得享有請求排除侵害之救濟權利

1. 有權利即有救濟之憲法價值體系

按憲法第 16 條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」，已明確揭示有權利即有救濟之憲法價值體系，從而若大學就大學教師之聘免受國家行政之不當干涉，即屬大學基本權利與自治權受國家侵害，應予大學得提起行政訴訟以求救濟之權，俾排除侵害。

詳言之，於法治國原則的憲法最高性、基本權保障與權力分立的內涵形塑下，人民的權利救濟保護也成為對法治國原則內涵形塑的要求。在這個內涵形塑下，每一個人民的權利只要是被國家的公權力侵犯，國家都應該給予人民一個獨立司法審判的權利救濟保護途徑。具體而言，雖然於法治國原則的內涵形塑下，對於人民的權利有十分周全的保障設計，但若國家違反這些保障設計而侵害人民時，人民無救濟的辦法，這些保障設計便都失去了實質的效用，而只是形式的口號而已。因此，法治國原則除了提供這些保障設計以外，最重要的是在組織與程式法上加以制度性協助，而提供人民有關權利救濟的保護途徑¹⁴。

由此而論，大學就大學自治事項所享有之基本權利，如遭受國家行政之不當干涉或侵害，亦應得享有獨立

¹⁴ 許育典，從權利救濟憲法保障論公益訴訟制度，南京大學法律評論，春季號，2011 年 3 月，頁 8-9。

司法審判之權利救濟保護途徑，方符憲法第 16 條所揭示有權利即有救濟之憲法價值體系。

2. 地方自治團體不服上級監督機關有關自治事項之訴願決定時，亦得提起行政訴訟

依 鈞院釋字第 527 號解釋文揭示：「地方自治團體之行政機關對上開主管機關所為處分行為，認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第 30 條第 5 項聲請解釋，自治團體之行政機關亦得依同法第 75 條第 8 項逕向本院聲請解釋。其因處分行為而構成司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 1 款之疑義或爭議時，則另得直接聲請解釋憲法。如上述處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款之要件，亦非不得聲請本院解釋。至若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第七十七條規定解決之，尚不得逕向本院聲請解釋。」

另依 鈞院釋字第 553 號解釋文亦明白表示：「本件

行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得由該地方自治團體，依訴願法第一條第二項¹⁵、行政訴訟法第四條¹⁶提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。」。

而於訴訟實務上，最高行政法院 94 年度判字第 1706 號判決承認地方自治團體為行政訴訟法第 4 條第 3 項之利害關係人，而准許以利害關係人之身分提起行政訴訟，惟以訴願決定未造成該自治團體財政上自治權限之損害為由，廢棄原審為有利於該自治團體（即撤銷訴願決定）之判決，並駁回該自治團體原審之訴；另最高行政法院 99 年度判字第 417 號判決亦認為訴

¹⁵ 訴願法第 1 條規定：「（第 1 項）人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。（第 2 項）各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。」

¹⁶ 行政訴訟法第 4 條規定：「（第 1 項）人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。（第 2 項）逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。（第 3 項）訴願人以外之利害關係人，認為第一項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」

願決定撤銷自治團體所為之行政處分，此時應視該訴願決定究否影響及原處分機關之權利或利益而定，亦即倘該訴願決定涉及自治事項，該原處分機關尚非不得對該訴願決定為行政救濟。¹⁷

基此，地方自治團體就其自治事務，如因上級監督之行政處分或訴願決定（如訴願決定撤銷地方自治團體就自治事項所為之行政處分）而受有損害，亦得提起訴願及行政訴訟以資救濟，此即係因自治團體就該自治事項具基本權利主體之地位，而其上級監督機關就該等事項僅得為合法性之審查¹⁸，故若上級監督機關因此作成之行政處分或訴願決定，已逾越合法性之審查而遽為合目的性之審查時，即有損害地方自治團體之權利或法律上利益之違法及爭議情事，而非純屬機關內部之自我省察之問題，並無行政一體原則之適用，而應許地方自治團體就該等涉及自治事項之處分或訴願決定提起行政訴訟以資救濟，否則即與有權利即有救濟之法治國原則顯然有違。

然而，當地方自治團體就有關委辦事項之訴願決定不服時（如人民提起訴願，經訴願決定撤銷原處分），因地方自治團體就該等事項不具自治權主體之地位，自無損害地方自治團體之自治權利或法律上利益

¹⁷ 系爭決議研究意見—第二庭侯庭長東昇。

¹⁸ 訴願法第 79 條第 3 項：「訴願事件涉及地方自治團體之地方自治事務者，其受理訴願之上級機關僅就原行政處分之合法性進行審查決定。」

之可能，而屬上級機關對下級機關之監督行為，是基於行政一體原則，地方自治團體此時即不得續行行政訴訟。顯見就我國現行法制下，依法享有自治之組織，是否得提起救濟，係以事物本質是否屬於自治事項，作為判斷依據，至於其組織上編制或是否屬同一公法人，則非關鍵。又另須指明者為，於法制發展脈絡上，地方自治團體為鞏固其自治權，而發展出對抗國家之模式，而該發展與人民基於基本權而抵禦國家公權力之架構，幾於同一時期演繹，也有相當類似之結構，但地方自治團體自治權之根源，並非「基本權」（此由我國憲法及德國基本法均未將地方自治列為基本權章，亦可稍窺其奧），而大學自治，如前所一再述及，係本於基本權利而來，與地方自治異源同歸，應予辨明。

3. 公立大學雖僅屬具公性質之組織，然因其屬享有大學自治權之基本權利保障主體，故於不服上級監督機關所為有關大學自治事項之再申訴決定或訴願決定時，亦應得循序提起行政訴訟

教師聘免為大學自治權之核心事項，受憲法第 11 條保障，而大學就此自治範圍之事項具權利主體之地位，已如前述。依大學法第 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。」，鈞院釋字第 563 號解釋理由亦揭明：「是

立法機關不得任意以法律強制大學設置特定之單位，致侵害大學之內部組織自主權，行政機關亦不得以命令干預大學教學之內容及課程之訂定，而妨礙教學、研究之自由，立法及行政措施之規範密度，於大學自治範圍內，均應受適度之限制，教育主管機關對大學之運作亦僅屬於適法性監督之地位（參照本院釋字第 380 號及第 450 號解釋）。」，足見有關大學自治事項，教育主管機關之監督權限僅屬於適法性之監督，而不應及於合目的性之監督，而此一「監督」模式，亦隱含公立大學於自治事項之範圍內，並非單純行政一體下之機關或機構，故教育部就大學自治事項行使其監督權時（如作成不予維持大學不續聘決定之再申訴決定），即有侵害大學自治權或大學之法律上利益之可能，自應允大學於認其自治權利受損時，得提起行政訴訟尋求救濟，俾排除侵害，如此亦方屬符合憲法第 16 條所揭示有權利即有救濟之憲法價值體系。

（三）現行教師法並未排除大學不服再申訴之決定時，得提起行政訴訟之權限

查系爭決議認定大學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，無非係以：（1）教師法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；（2）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；（3）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云云。

惟系爭決議所持之上開論點，應再予商榷，分述如下：

1. 特別行政救濟制度無從推導出大學循序提起行政訴訟以請求救濟之權利應予剝奪

按現行教師法規定，教師對有關其個人措施，除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外，亦得循申訴及再申訴程序尋求救濟，此申訴及再申訴制度，固屬立法者賦予之特別救濟制度，使校申評會及中央教師申評會有於申訴及再申訴程序中檢討及改正相關措施之機會，並提供教師及時之權利救濟，其設計固屬立法

形成之自由，惟仍不得因此剝奪教師向法院提起訴訟請求救濟之權利，故教師法第 33 條申明：「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。」，僅係重申教師不願申訴，或就對其不利之申訴、再申訴決定，仍有向法院提起訴訟請求救濟之權利，俾保障大學教師之工作權、講學自由及訴訟權，然此實未寓有大學之行政訴訟權應予剝奪之意。

換言之，上揭申訴及再申訴之特別救濟制度，係對教師權利之保障，惟並無從推導出當大學受大學自治保障之人事任用決策權（如系爭決議涉及之教師不續聘決定）或相關自治權限受侵害時，大學即應因此喪失提起行政訴訟之權限，故系爭決議所稱大學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云云，顯然忽略大學就其自治事項，仿如人民，係屬基本權利主體，並享有自治權。職是，系爭決議洵無堅強論據，且與憲法第十六條規定保障訴訟權之意旨有違。

從而，因大學就其自治事項享有自治權，故有關大學自治事項之申訴及再申訴決定，其性質已非純屬機關內部自我審查糾正之途徑，而可認係以大學為相對人

之行政處分，故大學受憲法保障之基本權利與自治權即有因申訴及再申訴決定而侵害之可能性，大學應當得以其基本權利與自治權遭受侵害為由，對不利於大學之再申訴決定，循行政訴訟途徑以為救濟。

2. 自文義解釋觀之，教師法第 33 條僅僅係重申「教師」除選擇提起申訴、再申訴及後續救濟程序外，於不願申訴時亦得按事件性質選擇提起訴願、訴訟等相關救濟程序，並未禁止大學對再申訴決定循序提起行政訴訟，故大學對再申訴決定之救濟，即應回歸訴願法及行政訴訟法為斷

細繹教師法第 33 條規定，應係重申「教師」除選擇提起申訴、再申訴及後續救濟程序外，於不願申訴時亦得按事件性質選擇提起訴願、訴訟等相關救濟程序，實未禁止大學就對大學不利之再申訴決定循序提起行政訴訟。亦即，就學校不服再申訴決定能否提起行政爭訟，於教師法第 33 條係未為規定或不予規定，故學校不服再申訴決定時得否提起行政爭訟，即應依訴願法及行政訴訟法定之。迺系爭決議逕將教師法第 33 條解釋為係不許大學對限制其自治權利之再申訴決定（例如撤銷不續聘決議或不維持不予續聘決定）提起行政訴訟，實已逸脫法律文義之可能範圍，並非正確之法律解釋方法。

3. 自歷史解釋觀之，無從認定立法者係有意排除「學校」

得對再申訴決定提起行政訴訟

查現行教師法第 33 條即 84 年 8 月 9 日公布施行之第 35 條，參酌該立法過程，原來行政院之草案版本係規定於第 29 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。」但陳哲男、謝長廷及何智輝等委員之版本，則為：「不服再申訴決定者得於評議書到達之次日起二個月內依法提起民事訴訟、刑事訴訟或行政訴訟¹⁹。」、「教師、學校或教育行政主管機關任何一方不服申訴議決者，得提起再申訴。不服再申訴議決者，得於評議書寄達之次日起兩個月內，依法提起民事、刑事或行政訴訟²⁰。」及「教師不服申訴決定者，得於廿日內提起再申訴，學校不服申訴決定者亦同。不服再申訴決定者，得提起訴願或訴訟²¹。」經討論後保留，於二讀時通過之條文則為第 35 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」（附件 5），此一條文並經載明為：「按照協商條文通過」，嗣經併案審查後，三讀通過與二讀內容相同之現行教師法第 33 條規定（附件

¹⁹ 委員陳哲男等提案條文第 36 條。

²⁰ 委員謝長廷等提案條文第 43 條。

²¹ 委員何智輝等提案條文第 31 條。

6)。既是協商通過，則立法者之意旨究竟有無排除學校於不服再申訴者，得提起行政訴訟？抑或大學得續行提起行政訴訟，乃當然之理不待明文？恐非如系爭決議所稱之絕對。

經查閱有關現行教師法第 33 條規定之委員審查會議紀錄，其所以以行政院草案版本為基礎進行調整，並非係因立法者有意排除「學校」得對再申訴決定提起行政訴訟。反而，所有討論均係聚焦於避免因申訴、再申訴制度之設計而剝奪教師提起訴訟之權利，此觀周荃委員所提：「但是對於行政院草案第二十九條有關申訴及訴訟的規定，本席認為除了申訴之外，也不應剝奪老師提起訴訟的權利，也就是應開放這兩個管道供老師自由選擇，所以本席支持行政院草案第二十九條的精神，至於文字上如何調整，請各位同仁再作斟酌」、洪冬桂委員所提：「根據憲法第十六條的規定，人民有請願、訴願及訴訟之權，老師作為一個人民，也應該有訴訟的權利，所以條文不宜硬性規定老師一定要經過申訴才可提起訴訟或訴願。…」、教育部次長李建興所提：「關於第二十九條的條文，教育部本身為了新增教師法，反反覆覆經過很長得過程，也經過行政院、法務部多方的考量。基本上，行政有依行政訴訟法保障，另外有訴訟法保障。今天教師法多了一個申訴管道，此與訴願、訴訟並行，站在教育

部立場，之所以標明教師不願或不服申訴決定者，可以申訴是完全站在學校安定立場優先考量的，如果教師遇到問題，這三種管道都可以嘗試。所以第二十九條是經過行政院相關部會和法務部一起考量的，因此是否可在考慮通過行政院版本？」（附件 7-1、7-2）由此得見，因行政院版本草案關於應循民事、刑事或行政之救濟程序規定較為彈性，且相較於其他草案版本，於文字上較無因申訴、再申訴管道之設計而剝奪教師提起訴訟之權利之疑慮，亦不致造成限制教師須於不服再申訴議決時始得提起訴訟之誤解，對教師之保障較為周全，故於協商後始經二讀及三讀通過現行第 33 條規定內容。

故自立法過程觀之，實無從認為現行教師法第 33 條未採取立法委員所提「學校」亦得對再申訴決定提起行政訴訟之三個版本，係因立法者有意排除「學校」得對再申訴決定提起行政訴訟，至多僅得認教師法第 33 條係重申「教師」除選擇提起申訴、再申訴及後續救濟程序外，於不願申訴時亦得按事件性質選擇提起訴願、訴訟等相關救濟程序而已。惟系爭決議逕將之解釋為係立法者有意排除「學校」得對再申訴決定提起行政訴訟，此不僅違背立法者之本意，亦已違反權利分立而屬違憲。

綜上所述，現行教師法第 33 條並未排除大學不服再

申訴之決定時，得提起行政訴訟之權限，系爭決議逕行認定大學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，實無堅強理由，已屬違法且違憲。

(四) 系爭決議排除大學於不服再申訴決定時，循序提起訴願及行政訴訟以為救濟之權利，實已侵害聲請人受憲法第 11 條保障之學術自由權與大學自治權以及憲法第 16 條保障之訴訟權甚鉅，應予宣告違憲無效

誠如前述，教師聘免，為大學自治之核心事項，受憲法第 11 條所保障，而大學就此事項具權利主體之地位，當教師聘免此一自治權利受國家侵害時，大學即得立於相當於人民之地位，請求排除侵害以恢復大學之基本權利與自治權，方符憲法第十六條規定保障訴訟權之意旨。

基此，系爭決議所涉者，為有關大學對不予維持其不予續聘決定之再申訴決定得否循序提起行政訴訟之問題，因再申訴決定不予維持大學之不續聘決定，實已侵害大學受憲法保障之基本權利與自治權，自應允大學對該不利於學校之再申訴決定提起行政訴訟。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，得提起行政訴訟救濟。

綜上，系爭決議否定大學得對推翻其不予續聘決定之再申訴決定循序提起行政訴訟，已侵害大學受憲法第 11 條保障之學術自由權與大學自治權，以及憲法第 16 條保障之訴訟權。大學上開基本權利既受僑此侵害，爰請 鈞院應逕予宣告違憲無效，以昭憲法保障基本權利之旨。

肆、 關係文件之名稱及件數：

委任書正本乙件。

（以下均為影本乙件）

附件 1：最高行政法院 106 年度裁字第 1527 號裁定。

附件 2：最高行政法院 106 年度 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議。

附件 3：教育部以 105 年 3 月 21 日臺教法（三）字第 1050016557 號函。

附件 4：臺北高等行政法院 105 年度訴字第 710 號裁定。

附件 5：教師法 84 年 7 月 12 日二讀（廣泛討論）會議之立法院公報 84 卷 46 期 2803 號一冊節錄。

附件 6：教師法 84 年 7 月 13 日三讀會議之立法院公報 84 卷 46 期 2803 號二冊 238-240 頁。

附件 7-1：教師法 83 年 6 月 8 日委員會審查紀錄。

附件 7-2：教師法 83 年 7 月 6 日委員會審查紀錄。

中 華 民 國 1 0 6 年 1 1 月 1 3 日

聲請人：國立臺灣大學

代表人：郭大維

代理人：王晨桓律師

林伊柔律師

