

釋字第 759 號解釋協同意見書

黃瑞明大法官 提出

詹森林大法官 加入

本案原因事件原告之父曾任嘉義縣東石鄉鄉長，任滿退職後又擔任省自來水公司之工程師兼主任，病逝於任內，原告依省營事業機構人員退撫辦法請求發給撫卹金，該訴訟應由普通法院或行政法院審判？本號解釋認為應由普通法院審判之，本席贊同，並提供協同意見如下：

一、普通法院將原因事件移送行政法院審理之理由並不可採：

本席認為本號解釋基本上是延續本院釋字第 758 號解釋對於審判權決定之原則：即以原告起訴主張之訴訟標的及其原因事實，應受判決事項之聲明為依據，而由法院審核其性質是屬公法爭議或私法爭議。

本案原因事件之原告係向普通法院即臺灣嘉義地方法院起訴，請求省自來水公司給付撫卹金，請求權之依據為省營事業機構人員退撫辦法。嘉義地方法院以裁定將本件訴訟移送至高雄高等行政法院主要理由有二：（一）參照最高法院 76 年台上字第 1203 號判例。（二）本件原告之父屬勞動基準法第 84 條所稱公務員兼具勞工身分者，依該條規定，有關其撫卹事項應適用公務員法令之規定。故認本件原告之主張，屬公法上財產請求權之行使，乃依職權將本件移送高雄高等行政法院審理。

嘉義地方法院之移送理由不可採之原因如下：

(一) 最高法院 76 年台上字第 1203 號判例之原因事件，當事人是依公務人員撫卹法之規定請求撫卹金，最高法院認為撫卹金係基於公法關係所生之請求權，因此認為普通法院無審判權。但本件原因事件原告起訴所主張之依據既為省營事業機構人員退撫辦法，其法之位階與公務人員撫卹法即有所不同，其請求權依據之公、私法定位即有所區別，嘉義地方法院未就此加以考量。本號解釋之解釋理由書就此指出「雖主管機關就省營事業機構人員之退休撫卹發布省營事業機構人員退撫辦法，使其人員之退休撫卹有一致之標準，惟其僅係主管機關對公營事業之監督關係，並不影響公營事業與該人員間之私法關係屬性」。

(二) 勞動基準法第 84 條規定公務員兼具勞工身分者，其有關退休、撫卹等事項「應適用公務員法令之規定」。然而法律上公務員之定義自廣至狹，分別定於不同之法規，其範圍並不一致¹。本院釋字第 270 號解釋之解釋文指出「惟公營事業人員之任用及退休，關係此等人員之權利義務，仍應從速以法律定之。」解釋理由書指出「並非使公營事業人員之任用或退休，在上述相關法律未制定前，逕行適用公務人員任用法或公務人員退休法，而排除現行有關法令之適用。」依釋字第 270 號解釋，公營事業人員中兼具公務員與勞工身分者雖因勞動基準法第 84 條之規定，而「應適用公務員法令之規定」，但並不「逕行適用公務人員任用

¹ 有關公務員廣狹不同之定義，參見刑法第 10 條第 2 項，公務員服務法第 24 條，公務人員任用法施行細則第 2 條、公務人員退休法第 2 條及公務人員撫卹法第 2 條等。

法或公務人員退休法」。依此，符合勞動基準法第 84 條所定「公務員兼具勞工身分者」，其身分與得適用公務人員任用法或公務人員退休法所規定之公務員尚有不同。故該等人員與公營事業間之關係究為私法契約關係或為公法關係，仍應由個案認定。嘉義地方法院僅憑勞動基準法第 84 條之規定，即認為本案爭議之性質屬公法上之請求權，而忽略了本院釋字第 270 號解釋，其以此為理由而移送行政法院即不可採。本號解釋之解釋理由書乃延續本院釋字第 270 號解釋之意旨，認為勞動基準法第 84 條規定，「並未規定因此所生之爭議，究應由普通法院抑或行政法院審判。」探究其理由，即依勞動基準法第 84 條之規定公務員兼具勞工身分者，「應適用公務員法令之規定」之結果，並非認其得適用所有有關公務人員之法令，亦未認其均具有狹義公務員之身分，更非認定其請求撫卹金即屬公法上之請求權。此外，本號解釋進一步援引釋字第 305 號解釋，以說明公營事業與其人員間，除特定人員外，為私法上契約關係，並不因勞動基準法第 84 條之規定而成為公法關係。

本號解釋雖認本件訴訟性質上屬私法關係而應由普通法院審判，但該認定對於本案之實體判決應無拘束力，原因事件之爭議包括勞動基準法第 84 條之規定所得適用公務人員之法令，究係指何法令，公務員兼具勞工身分者與其任職機構間之關係是否屬私法關係等，仍應依個案認定。

二、本號解釋並未對公營事業「遴用」之人員與公營事業間之法律關係作出解釋：

本件高雄高等行政法院提出之統一解釋聲請書主張原告之父為省自來水公司依據臺灣地區省（市）營事業機構人員遴用暫行辦法遴聘之人員，故依本院釋字第 305 號解釋，其與省自來水公司間屬私法關係。然而於嘉義地方法院之移送裁定中，「遴用關係」未經兩造主張，亦未於裁定中作為移送之理由，本號解釋並未對此加以論斷。但由高雄高等行政法院聲請書之主張亦可知，系爭兩造間之法律關係可能隨著訴訟程序之發展及兩造之攻防而有新事實新證據之提出，可能影響系爭案件屬公法或私法關係之認定。本席認為公、私法關係之認定僅為開啟訴訟程序之目的，實無必要於訴訟程序開啟後仍就此持續為爭執。

三、依勞動基準法第 84 條所為之請求，普通法院與行政法院均應有審判權，不應任意移送：

依勞動基準法第 84 條所為之請求，涉及的法律爭點包括：公務員兼具勞工身分者，其與公營事業間之關係是私法上之契約關係或公法關係？該公務員係依公務人員人事法規任用、派用、聘用或遴用有無差別？該條所稱之「應適用公務員法令之規定」，得適用之法令為何？其適用範圍為何？

以上之爭點可能依個案而有不同之答案，殊難以一定之標準以決定系爭個案之性質是公法爭議或私法爭議。類似之事件有認為應由行政法院審理者²，但亦有由普通法院審判者³。最

² 如最高法院 76 年台上字第 1203 號判例（但本案是以公務人員撫卹法為請求權基礎，已如上討論）、最高法院 97 年度台上字第 2411 號民事判決、最高行政法院 105 年度裁字第 928 號裁定及最高行政法院 99 年度判字第 616 號判決。

³ 如最高法院 101 年度台上字第 1202 號民事判決。

值得注意的是最高行政法院 95 年度判字第 1823 號判決，該判決認為「本案實屬私權爭議，本應循民事訴訟程序解決，而上訴人逕行提起本件行政訴訟，即非合法，原審法院本應以裁定駁回其起訴，然其竟以實體判決駁回，其所持之理由自有違誤。」然而該院雖認行政法院無審判權，但該院並不以原審無審判權為理由而廢棄原審判決，反而直接為實體判決⁴。本席不贊同該院認為原審法院本應以裁定駁回原告起訴之見解，但贊同該院在認無審判權之情況下，自為實體判決之「態度」。由該判決可知，行政法院亦得就私法關係之爭執而為實體判決，反之亦然。故區別公法關係或私法關係之爭議而分別定由行政法院或普通法院有審判權，僅具法院審判行政分工之目的，不應因此拖延訴訟。有關公法關係或私法關係之區別在實體判決中作為判決理由即可，無須對審判權之有無為爭議。何況目前行政訴訟法及民事訴訟法均已特別規定，在行政法院（或普通法院）認其有受理訴訟權限而為裁判經確定者，其他法院應受該裁判之羈束（行政訴訟法第 12 條之 2 第 1 項及民事訴訟法第 31 條之 2 第 1 項參照）。本席認為應將各該條文均修改為「而為第一審判決者」，其他法院就審理權限即應受羈束，而不應就其審判權之有無再行爭執，方符保障人民訴訟權之意旨。

⁴ 最高行政法院 95 年度判字第 1823 號判決理由：「原審判決結果仍與本院之終極判斷一致（同應駁回上訴人在原審之訴），而依本院目前所持之法律見解，認為得以裁判結論之角度論斷上訴有無理由，故應認本件上訴人之上訴核無足採，原審駁回上訴人在原審之起訴，雖所持理由尚非妥適，但就最後之判決結論而言，尚無違法。上訴意旨求予廢棄，難謂有理由，應予駁回。」