

憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決協同意見書

黃虹霞大法官提出

公立大學與教師間聘任關係為私契約關係，如有爭議，任何一方均應得循民事爭訟程序處理

教師法第 16 條第 1 項及第 43 條第 1 項規定均應適當修正

本席贊成本件判決之主文，但認為應不限於公立大學，對於私立大學亦應有適用，而且理由與多數意見所持之教育部中央教師申訴評議委員會再申訴決定係行政處分之見解不同，故有必要提出本協同意見書，說明本席之立場及其理由如下：

一、本席認為大學（不論公立或私立）與其聘任教師間之聘任關係是私契約關係，如有爭議，本契約當事人對等原則，任何一方均有權訴請普通法院審判，同受憲法第 16 條訴訟權保障：

（一）教師包括大學教師均非公務員，也就是學校非居於行使國家公權力之地位，則大學與其聘任之教師間所成立者係聘任關係，而不是公務員任用關係。

（二）教師之工作在教學、研究，不是從事國家統治相關行為，即不是在執行國家公權力。因此，大學與教師間成立的應不是公法關係。

（三）大學與教師間是本於大學為由教師從事教學及或研究目的要約聘任，而教師承諾受聘，故大學與教師間成立聘任契約關係。

(四) 是大學與所聘任教師間應係成立私契約關係，此由私立大學與其所聘任教師間係成立私契約關係，如有契約糾紛，係由普通法院審判，向無爭議之事實，應可明之。因為大學固有公立與私立之分，但其等均係為教學及或研究之目的應無殊，類如公營銀行與民營銀行之差異而已，是公立大學與其聘任之教師間也應成立私契約關係。二者間如因聘任契約而生爭議，也應循民事契約爭議解決途徑處理，即由普通法院審判。

(五) 契約當事人對等，如有契約爭議，雙方之訴訟權自應同等受憲法保障，始符憲法平等原則。本件原因案件所涉者為大學教師聘任契約之不續聘爭議，系爭決議認不服再申訴決定者，僅教師方得提起訴訟，大學方含公立大學方均不得提起訴訟，牴觸憲法平等原則。

(六) 又大學法第 22 條第 2 項已明定：「申訴評議委員會之裁決，不影響當事人提起司法爭訟之權利。」是系爭決議認大學不得對不利之再申訴決定（裁決、評議結果）提起訴訟，牴觸大學法第 22 條第 2 項規定，亦有未當。

二、學校包括大學有權決定教師聘任等（包括聘任、解聘、停聘、不續聘、資遣）相關事項之組織，原則上為教師評審委員會，不應是教師申訴評議委員會

(一) 依教師法第 9 條、第 14 條至第 16 條、第 18 條、第 22 條、第 23 條及第 27 條等規定，暨大學法第 20 條規定，教師含大學教師之聘任等相關事項之有權決定組織為教師評審委員會。

(二) 教師法第 42 條第 1 項規定：「教師對學校或主管機關有關其個人之措施，認為違法或不當，致損害其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提起申訴、再申訴。」其中學校有關措施是否包括聘任等相關事項，非無疑義。由大學法

第 22 條第 1 項規定：「大學設教師申訴評議委員會，評議有關教師解聘，停聘及其他決定不服之申訴；其組成方式及運作等規定，經校務會議審議通過後實施。」至少不包括聘任。

（三）由教師法第 42 條第 1 項規定文義可知：教師申訴評議委員會受理教師之申訴時，只是就學校之受申訴措施是否違法或不當損害教師權益為評議而已，不是因此取代教師評審委員會之地位，而成為有權不解聘、不停聘之決定者地位。

三、就大學與教師間不續聘爭議，教育部中央教師申訴評議委員會之再申訴決定非行政處分性質

（一）教師申訴評議委員會之組成規定不合理

1、教師法第 43 條第 1 項規定：「教師申訴評議委員會委員，由教師、社會公正人士、學者專家、該地區教師組織代表，及組成教師申訴評議委員會之主管機關或學校代表擔任之；其中未兼行政職務之教師人數不得少於委員總數三分之二。」大學法第 22 條第 1 項則規定，大學教師申訴評議委員會之組成方式等，由校務會議審議通過，但因教師申訴評議委員會組織及評議準則第 8 條規定結果，其組成與其他各級學校相同。

2、教師申訴評議委員會所受理者，係由教師提出或由所屬學校提出與教師相關爭議之申訴，而依上開教師法第 43 條第 1 項規定，有權為申訴決定之教師申訴評議委員會之法定成員，其中為申訴教師之教師同僚竟佔全體成員之三分之二以上，對照依同條第 3 項訂定之教師申訴評議委員會組織及評議準則第 31 條，申訴決定應經其成員（委員）總數二分之一以上出席、出席委員三分之二以上同意之規定，可知：申訴決定權可能完全掌握在爭議一方即教師方之同僚手中，此種情形，如何期待委員必然客觀中立不偏頗而申訴決定公正

妥當？而且如其為行政處分即具強制力，尤其是如系爭議決議所言，大學不得對教育部教師申訴評議委員會之再申訴決定不服，不得提起行政訴訟，則對大學言，形同由教師們間接或教師申訴評議委員會直接取代教師評審委員會決定教師之續不續聘，此與民主法治原則、正當法律程序原則，應均不符合。是不論申訴決定之性質為何（是否為行政處分），教師申訴評議委員會之組成規定都明顯不合理，立法者應有責任為適當修正。

（二）在大學自治下，教師申訴評議委員會之決定尤其關於不續聘之爭議，充其量應只是類似調解（調處）性質，為不具強制力之先訴訟外糾紛解決機制，其決定不是行政處分

1、教師申訴評議委員會之決定，依理不應因其係申訴或再申訴之決定而異其性質，而由前引大學法第 22 條第 2 項規定應可知：教師申訴評議委員會之決定應非行政處分，因為如果是行政處分，不應該也不必要有大學法第 22 條第 2 項規定。

2、私立大學也有教師申訴評議委員會，依理其決定與公立大學教師申訴評議委員會決定之性質應無殊。而私立大學教師申訴評議委員會之決定尤其關於不續聘之爭議，非行政處分殆無疑義，是公立大學教師申訴評議委員會之不續聘申訴決定，也應非行政處分。

3、在大學自治下，就不續聘教師爭議，既是私契約爭執，也不涉公權力行使，公立大學教師申訴評議委員會之申訴決定應非行政處分，則再申訴決定也不應是行政處分。

4、如上所述，教師申訴評議委員會之組成不合理，本質上已當然違反民主法治原則及正當法律程序原則，其作成之決定怎可能是、怎可以是有強制力之公法上之行政處分？！

5、教師申訴評議委員會之決定與主管機關（在大學為教育部）之監督（核准）有別

教師法第 16 條第 1 項固規定，學校包括大學對教師之不續聘，應受主管機關（在大學為教育部）之核准（監督），但教師申訴評議委員會之決定與主管機關之核准，性質上不同，比對教師法第 16 條與第 43 條規定，亦知程序明顯有別，二者不可相混。即主管機關之核准與否決定縱屬行政處分，也不能據此推論教師申訴評議委員會之決定亦為行政處分。

又上述學校教師之不續聘應經主管機關核准之規定，應係為原學校與教師間為特別權力關係而設，但該特別權力關係業已解構，此一規定繼續存在之合理性即屬有疑；尤其在大學自治下，人事應由大學自主，此一應經核准規定部分更顯突兀，而應予修正刪除之。

6、綜上，教師申訴機制充其量係如土地法第 59 條第 2 項之如界址爭議（土地法第 46 條之 2 規定參照）之調處，乃不具強制力之先訴訟外之糾紛解決機制，一種 ADR，不是行政處分；不服再申訴者，應得提起民事訴訟救濟。

四、依上開不續聘爭議乃私契約爭議之觀點，國立臺灣大學法律學院教師評鑑辦法也可認為是私契約條款，而非法令，是本庭 111 年憲判字第 12 號案亦應可不受理。