

憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決協同意見書

林俊益大法官 提出

壹、前言

本件判決係【公立大學就不續聘教師之再申訴決定提起行政訴訟案】。

聲請人國立臺灣大學（下稱臺大）於中華民國 103 年 7 月間對其所屬教師作成 103 學年度起不續聘措施（依現行教師法第 16 條規定，此措施須經教育部核准，始生效力）之通知，教師不服，向臺大教師申訴評議委員會提出申訴，經認申訴有理由，撤銷該不續聘措施。聲請人對申訴決定不服，向教育部中央教師申訴評議委員會提起再申訴。經認再申訴無理由，駁回再申訴（教育部另函復臺大對其不續聘措施，不予核准）。嗣聲請人以教育部為被告，以再申訴決定為訴訟客體，向臺北高等行政法院提起撤銷之訴，經法院以起訴不合法為由而裁定¹駁回，聲請人不服提起抗告，經最高行政法院適用該院 106 年 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議（下稱系爭決議），以抗告無理由，裁定²駁回而確定。

聲請人聲請釋憲，主張系爭決議，牴觸憲法第 11 條保障大學自治權及第 16 條保障訴訟權之意旨，聲請宣告系爭決議違憲。

本席認為，本件釋憲聲請，涉及大學受憲法保障之大學人事自治權遭受公權力侵害之救濟爭議，殊具憲法價值，應予受理。

¹ 臺北高等行政法院 105 年度訴字第 710 號裁定：被告所屬之中央教師申評會既為終級之教師申訴評議委員會，其就上開教師權益事項所為之決定，乃本於中央教育主管機關行使法定監督權，核其性質，與一般上級行政機關所為之訴願決定無異，原告學校自應服從其監督，無許可對之提起行政訴訟之餘地（最高行政法院 105 年度判字第 155 號判決、99 年度裁字第 151 號裁定意旨參照）。

² 最高行政法院 106 年度裁字第 1527 號裁定參照。

系爭決議，認大學（不分公立或私立大學）就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得循序提起行政訴訟。本判決就公立大學部分採肯定說，宣告系爭決議「關於公立大學就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得循序提起行政訴訟部分，牴觸憲法第 11 條保障學術自由及第 16 條保障訴訟權之意旨，應自本判決公告之日起不再援用。」至於私立大學，則未置一詞。

本判決受限於原因案件之聲請人為公立大學而於判決主文僅宣告系爭決議關於公立大學部分違憲，本席對此部分，尚可贊同。至於判決理由關於釋憲模式之選擇，本席則有不同的論述，爰提出協同意見書，以就教於方家。另本席亦認為系爭決議關於私立大學部分，同屬違憲，併予論敘。

貳、本判決釋憲爭議之憲法價值

一、強調大學人事自治權係受憲法保障之權利

憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。大學就上開事項，享有大學自治權，是大學法第 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。」大學所屬教師為校內自治權之核心主體，其素質良窳，攸關研究、教學及學生學習之品質，與學術發展、專業能力提升及大學設立宗旨得否實現，均密切相關，是大學對教師聘免（包括聘任、解聘、不續聘、停聘等），享有大學人事自治權，惟依憲法第 162 條規定，仍依法律受國家之監督（司法院釋字第 380 號、第 450 號及第 563 號解釋參照）。本判決理由於「二、

本庭之判斷」開宗明義只談「大學聘用教師之自主權既受大學自治權之保障」（判決編碼【13】段第1行參照），而未併論及「大學對教師之解聘、不續聘及停聘等，亦係大學之自治權限」，似有欠妥。

國家依法律就大學對教師聘免人事自治權之監督，主要表現在二個面向：其一係國家為保障大學教師之工作權益與生活，以提升教師專業地位，對大學與其所屬教師之權利義務，以及教師之聘任、解聘、不續聘及停聘等之要件與程序等事項，於教師法³設有明文規範，特別係對教師之解聘、不續聘、停聘等措施，須經國家主管機關之核准⁴，始生效力，此乃國家對大學之監督之一。其二係大學與教師間之解聘、停聘、不續聘等紛爭，教師法設有特別行政救濟制度之申訴、再申訴程序，經由申訴程序仍無法有效解決紛爭時，大學得對申訴決定提起再申訴，由中央主管機關代表國家基於監督職權，予以裁決，作成具行政處分性質之再申訴決定，此乃國家對大學之監督之二。

二、重申有權利即有救濟之憲法原則

憲法第16條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，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

³ 教師法第1條規定：「為明定教師權利義務，保障教師工作及生活，提升教師專業地位，並維護學生學習權，特制定本法。」及第4條規定：「教師資格檢定及審定、聘任、解聘、不續聘、停聘及資遣、權利義務、教師組織、申訴及救濟等事項，應依本法之規定。」

⁴ 教師法第16條第1項規定：「教師聘任後，有下列各款情形之一者，應經教師評審委員會審議通過，並報主管機關核准後，予以解聘或不續聘；其情節以資遣為宜者，應依第27條規定辦理：一、教學不力或不能勝任工作有具體事實。二、違反聘約情節重大。」

律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，不得僅因身分之不同，即予限制或剝奪（司法院釋字第 430 號、第 653 號、第 736 號、第 784 號及第 785 號解釋參照）。

凡憲法所保障之權利，遭受公權力或第三人之不法侵害，國家均應提供訴訟救濟之途徑，並由司法機關作終局之裁判⁵。大學（不論是公立大學或私立大學）既享有大學自治權，為權利主體，並不因其提起再申訴而喪失權利主體地位，教師就大學對其所為不續聘措施向學校之**教師申訴評議委員會**提起申訴，經認有理由，作成申訴決定，撤銷該不續聘措施，大學對申訴決定，向中央主管機關即教育部之**中央教師申訴評議委員會**提起再申訴，經認無理由，作成再申訴決定（為公權力措施），駁回大學之再申訴，其性質上等同於不予核准（亦為公權力措施）大學不續聘措施，此乃屬國家對大學之監督，可能涉及對大學自治權之干預，單方決定並對外發生法規效力（具行政處分之性質），於大學主觀上認其受憲法保障之大學自治權遭受國家公權力措施不法侵害時，得否依教師法所定之特別行政救濟制度循序提起行政訴訟？

此一釋憲爭點，涉及憲法保障學術自由（大學自治權）及有權利即有救濟之憲法原則之關係，極具憲法價值。

參、大學與教師間法律關係現狀之概述

84 年 8 月 9 日制定公布教師法，設有特別行政救濟制度，其第 31 條規定：「（第 1 項）教師申訴之程序分申訴及再申訴二級。（第 2 項）教師不服申訴決定，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。」第 33 條規定：「教師不願

⁵ 司法院釋字第 368 號解釋吳大法官庚之協同意見書參照。

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。」108年6月5日修正公布教師法（下稱現行教師法）時，將第31條第2項規定移列為第44條第2項規定，第33條規定移列為第44條第6項規定：「原措施性質屬行政處分者，其再申訴決定視同訴願決定；不服再申訴決定者，得依法提起行政訴訟。」合先敘明。

本件釋憲爭議之背景事實，涉及教師法及大學法與公、私立大學間錯綜複雜之法律關係，剪不斷、理還亂，所幸經最高行政法院98年7月份庭長法官聯席會議決議（下稱最高行政法院98年決議）後，形成統一見解，讓實務得以正常運作。茲依實務上之見解，就大學與教師間之法律關係歸納如下：

- 一、就聘任契約之性質言：大學聘任教師，乃基於彼此間之合意而成立之契約關係，但公、私立大學與其教師間之聘任契約關係不同，前者為公法關係之行政契約（最高行政法院98年決議⁶參照）；後者為私法關係之私法契約。
- 二、就大學不續聘教師措施之性質言：公、私立大學對教師之不續聘措施性質不同，前者為行政處分（最高行政法院98年決議⁷參照），如對不續聘措施有所爭執，應循行政救濟程序；

⁶ 決議：「公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，具有機關之地位（司法院釋字第382號解釋理由書第2段參照）。公立學校教師之聘任，為行政契約。惟在行政契約關係中，並不排除立法者就其中部分法律關係，以法律特別規定其要件、行為方式、程序或法律效果，俾限制行政契約當事人之部分契約自由而維護公益。」

⁷ 決議：「公立學校教師於聘任後，如予解聘、停聘或不續聘者，不僅影響教師個人權益，同時亦影響學術自由之發展與學生受教育之基本權利，乃涉及重大公益事項。是教師法第14條第1項規定，教師聘任後，除有該項各款法定事由之一者外，不得解聘、停聘或不續聘，乃為維護公益，而對公立學校是否終止、停止聘任教師之行政契約，以及是否繼續簽訂聘任教師之行政契約之自由與權利，所為公法上限制。除該項教師解聘、停聘或不續聘法定事由之限制外，該法另定有教師解聘、停聘或不續聘之法定程序限制（教師法第14條第2、3項、同法施行細則第16條各款參照）。是公

後者為基於私法契約所為不繼續簽訂聘任契約之意思表示，如有爭執，應循民事訴訟程序尋求救濟（最高行政法院 109 年度判字第 312 號判決及 110 年度抗字第 227 號裁定參照）。

三、就教育部核准不續聘措施之性質言：大學於教師聘任契約期限屆至前所為不續聘教師措施，依現行教師法第 16 條規定，須報請主管機關核准，始生效力。關於主管機關核准之定性，亦有不同。就公立大學之不續聘措施，核准係法定生效要件，核准前，不續聘措施係法定生效要件尚未成就之不利益行政處分（最高行政法院 98 年決議參照）；如教育部不予核准，公立大學得對之提起訴願及行政訴訟請求救濟；就私立大學之不續聘措施而言，核准具有使不續聘措施發生法律效果之作用，性質上為形成私法效果之行政處分，受不續聘之教師自可對該核准處分，循序提起行政撤銷訴訟（最高行政法院 102 年度判字第 513 號及第 617 號判決參照），提起撤銷訴訟，須以經合法訴願為要件（最高行政法院 107 年度判字第 131 號判決參照）。

四、就教師因不續聘措施而提起之訴訟性質言：教師因學校具體措施認其權利或法律上利益受侵害，經循申訴、再申訴程序，而仍無法排除該教師所認之侵害結果，而有提起訴訟之必要時，其所採之訴訟途徑亦有不同，就公立大學之教師，應提起撤銷訴訟⁸；反之，私立大學之教師，應依其私法契約之性

立學校教師因具有教師法第 14 條第 1 項各款事由之一，經該校教評會依法定組織（教師法第 29 條第 2 項參照）及法定程序決議通過予以解聘、停聘或不續聘，並由該公立學校依法定程序通知當事人者，應係該公立學校依法律明文規定之要件、程序及法定方式，立於機關之地位，就公法上具體事件，所為得對外發生法律效果之單方行政行為，具有行政處分之性質。」

⁸ 最高行政法院 109 年度裁字第 131 號裁定要旨：「公立學校教師得對法定生效要件尚未成就之不利益行政處分提起訴願、行政訴訟以資救濟，乃教師法第 33 條所為之特別規定。至當事人不服公立學校解聘、停聘或不續聘之行政處分，但未利用法定特別

質，循民事訴訟途徑請求救濟（最高行政法院 110 年度抗字第 82 號及第 227 號裁定參照）。

綜上可知，大學對其所屬教師之不續聘措施，實務見解有非常複雜之定性及救濟途徑，業經最高行政法院作成 98 年決議，統一見解，行政法院體系亦依決議意旨而為裁判。在實務見解穩定之情況下，本席要問：於此情況下，有必要為解決大學對教育部駁回其再申訴之決定可否循序提起行政訴訟一項極小的問題（實務上提起此類訴訟之案件極少⁹），而改變上開實務之穩定見解嗎？況且此等爭議，均為行政法之法律適用爭議，而非憲法爭議，是否允宜委諸於專業法院決定，憲法法庭予以適當尊重即可？

肆、釋憲模式之選擇

一、司法院有關訴訟權釋憲爭議之釋憲模式

司法院關於權利主體得否提起訴訟之訴訟權釋憲爭議案之解釋甚多，其釋憲之處理方式，皆有一定模式，先指出釋憲審查

程序救濟（或遲誤法定特別救濟程序相關期限），而俟主管教育行政機關核准該行政處分後，始依教師法第 29 條第 1 項、第 31 條第 2 項前段及第 33 條規定提起申訴、再申訴（視為訴願）或依法逕提訴願後，再以學校為被告依法提起撤銷訴訟者，亦無不合。」

⁹ 以原告國立、大學及被告教育部為關鍵字，搜尋臺北高等行政法院的裁判書，資料庫內只有 7 件，即：①108 年度訴字第 2037 號裁定（國立臺灣大學與被告教育部因教師升等事件，原告之訴駁回）；②106 年度訴字第 1553 號裁定（國立臺灣大學與被告教育部間性別平等教育法事件，移送臺灣臺北地方法院行政訴訟庭）；③105 年度訴字第 710 號裁定（國立臺灣大學與被告教育部間聘任事件，原告之訴駁回）；④97 年度訴字第 1219 號裁定（國立臺北大學與被告教育部間有關教育事務事件，原告之訴駁回）；⑤94 年度訴字第 1561 號裁定（國立臺北藝術大學與被告教育部間因薪資事件，原告之訴駁回）；⑥93 年度訴字第 2934 號裁定（國立成功大學與被告教育部間因薪資事件，原告之訴駁回）；⑦91 年度訴更一字第 9 號裁定（國立臺灣大學與被告教育部間有關教育事務事件，原告之訴駁回；同一案件，89 年度訴字第 1371 號裁定）。

原則：基於有權利即有救濟之憲法原則，再依序處理下列問題：

①聲請人是否享有受憲法保障之基本權利？②聲請人之基本權利（有時擴及於權利或法律上之利益¹⁰）有無遭受公權力措施侵害？③如聲請人認其基本權利遭受公權力措施之侵害，其有無救濟途徑？④最終認定，權利人如認其基本權利遭受公權力措施侵害，而無權利救濟途徑，相關法律或命令規範是否違憲？茲舉例說明如下。

（一）司法院釋字第 785 號解釋（公務人員訴訟權保障案）

根據公務人員保障法，公務人員就影響其權益之不當公權力措施，於申訴、再申訴後，不得續向法院請求救濟，是否違憲？司法院釋字第 785 號解釋，依有權利即有救濟之憲法原則予以審查，審查結果，釋示：「本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分，與其服務機關或人事主管機關發生公法上爭議，認其權利遭受違法侵害，或有主張權利之必要，自得按相關措施與爭議之性質，依法提起相應之行政訴訟，並不因其公務人員身分而異其公法上爭議之訴訟救濟途徑之保障。中華民國 92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法第 77 條第 1 項、第 78 條及第 84 條規定，並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨均尚無違背。」

¹⁰ 司法院釋字第 736 號解釋：本於憲法第 16 條有權利即有救濟之意旨，教師認其權利或法律上利益因學校具體措施遭受侵害時，得依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟。

（二）司法院釋字第 755 號解釋（受刑人司法救濟案）

就監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定合併觀察，其不許受刑人向法院請求救濟，是否與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違？

司法院釋字第 755 號解釋，依有權利即有救濟之憲法原則予以審查，審查結果，釋示：「監獄行刑法第 6 條及同法施行細則第 5 條第 1 項第 7 款之規定，不許受刑人就監獄處分或其他管理措施，逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微時，得向法院請求救濟之部分，逾越憲法第 23 條之必要程度，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨有違。」

其他相類訴訟權釋憲爭議之解釋，諸如釋字第 736 號解釋（教師因學校措施受侵害之訴訟救濟案）、第 784 號解釋（各級學校學生之行政爭訟權案）均採相同之釋憲模式。

二、本件釋憲聲請之釋憲模式選擇

對於本件釋憲爭點之處理，本席認為亦得循往昔司法院解釋先例之釋憲模式，依序處理 4 項問題：①大學是否享有受憲法保障之自治權？②大學自治權有無因公權力措施而遭受侵害之可能？③其大學自治權因公權力措施而遭受侵害，有無救濟途徑？④最終認定，如大學自治權因公權力措施而遭受侵害，卻無權利救濟途徑，是否違憲？換言之，本判決只需從憲法高度，判斷大學既享有受憲法保障之大學自治權，中央主管機關名義所為之再申訴決定（公權力措施），如侵害大學之自治權時，基於有權利即

有救濟之憲法原則，大學自得循序提起行政訴訟即可，此觀本判決之結論亦謂：「享有大學自治權，於以中央主管機關名義所為之再申訴，侵害公立大學之自治權，大學自得對該再申訴決定，循序提起行政訴訟」（判決編碼【17】段參照）自明！

至於大學不續聘教師之措施，如何定性（大法官間有主張行政處分說；有主張契約說）？以及申訴、再申訴程序之性質如何（大法官間有認為申訴及再申訴如同紛爭解決機制之調解；有認為申訴如同調解，但再申訴決定係行政處分，尚非一致），此涉及行政法之法律適用問題，並非憲法問題，可留諸專業法院之行政法院先進精英們，集思廣益、腦力激盪，一定可以解決，如無違憲疑慮，憲法法庭對專業法院之法律解釋適用，應予適當尊重！此乃變動最小又能解決本件釋憲爭議的釋憲模式選擇。

伍、不贊同本判決理由之說明

基於下列理由，本席不贊同本判決理由之建構：

一、本判決理由只說一半

本判決理由只敘述，大學教師之**聘任**係大學之自治權限；大學對其教師之不續聘措施，須經主管機關核准，予以監督，本判決明知，大學之不續聘措施，必須是大學基於契約關係而為意思表示，加上主管機關之核准（為公權力措施，性質上為行政處分），始生效力，詎本判決理由只論及「不續聘教師，性質核係單純基於聘任契約所為之意思表示」（判決編碼【14】段參照），但卻不論述「使不續聘措施發生法效之主管機關核准」之性質。本判

決只說一半，容易讓人產生誤會，誤以不續聘措施僅係單純基於聘任契約所為之意思表示，且一經表示立即生效？

二、引用大學法第 19 條及教師法第 16 條但未論斷其關係

本判決理由就大學法第 19 條及現行教師法第 16 條¹¹之關係，僅說明：就大學於聘約期限屆至時是否續聘教師而言，大學法第 19 條後段規定：「大學除依教師法規定外，……得基於學術研究發展需要，另定教師……不續聘之規定，……並納入聘約。」又依 84 年教師法第 14 條規定（現行教師法為第 16 條），大學就是否不續聘教師，須經學校教師評審委員會審議，以認定教師是否有不續聘原因，並報主管教育行政機關核准，予以不續聘；而此等規範內容，涉及各大學與教師於聘約期限屆至時，是否不再繼續成立新的聘約關係，且應為各大學與所聘教師間聘任契約之內容。是各大學依據具此等規範內容之聘約約定，不續聘教師，其法效僅係使教師在原受聘學校不予聘任，性質核係單純基於聘任契約所為之意思表示（判決編碼【14】參照）。

按：現行教師法第 16 條第 1 項規定：「教師聘任後，有下列各款情形之一者，應經教師評審委員會審議通過，並報主管機關

¹¹ 84 年 8 月 9 日教師法第 14 條第 1 項第 8 款規定：「教師聘任後除有下列各款之一者外，不得解聘、停聘或不續聘：……八、教學不力或不能勝任工作，有具體事實或違反聘約情節重大者。」98 年 11 月 25 日修正公布教師法時，未予修正；101 年 1 月 4 日修正公布教師法時，改列第 9 款；102 年 7 月 10 日修正公布教師法時，移列第 13 款；103 年 1 月 8 日修正公布教師法時，移列第 14 款；108 年 6 月 5 日修正公布時，改列第 16 條第 1 項規定：「教師聘任後，有下列各款情形之一者，應經教師評審委員會審議通過，並報主管機關核准後，予以解聘或不續聘；其情節以資遣為宜者，應依第 27 條規定辦理：一、教學不力或不能勝任工作有具體事實。二、違反聘約情節重大。」

核准後，予以解聘或不續聘；其情節以資遣為宜者，應依第 27 條規定辦理：一、教學不力或不能勝任工作有具體事實。二、違反聘約情節重大。」就大學法第 19 條及教師法第 16 條之關係，最高行政法院向來見解¹²認為，教師法第 16 條係為保障教師而設，且教師法第 4 條亦已規定，「教師……、不續聘……事項，應依本法之規定。」故教師法第 16 條，係大學法第 19 條之特別規定，教師雖有違反聘約之約定，惟依教師法第 16 條規定，必須具備「情節重大」之要件，大學始得為不續聘，如教師僅違反聘約條款而未符情節重大之要件，大學仍不得僅依違反聘約條款為由而對教師不續聘。

詎本判決理由僅輕描淡寫：「84 年教師法第 14 條規定（現行

¹² 最高行政法院 107 年度判字第 493 號判決要旨：「大學於自治原則下，仍應接受國家以法律之監督，依教師法第 14 條第 1 項第 14 款『教師聘任後除有下列各款之一者外，不得解聘、停聘或不續聘：……十四、教學不力或不能勝任工作有具體事實；或違反聘約情節重大。』規定，大學對於所聘教師如欲依該款後段規定為解聘、停聘或不續聘時，須教師有違反聘約且其違反之情節重大時始得為之，故相關單位為審酌時，教師是否違反聘約乃屬要件之認定，至於違反聘約之情節是否重大，審議單位具有判斷餘地，然應為具體審酌並說明其理由，此為本院一致之見解。」另 105 年度判字第 550 號判決亦指出，揆諸前揭說明，原審對攸關上訴人違反系爭聘約「未於 6 年內升等（教授）」約定是否已達情節重大之程度；參加人校教評會對上訴人為不續聘之決議，是否合於行為時教師法第 14 條第 1 項第 9 款及參加人教師評審委員會設置辦法第 9 條第 2 項規定之要件，暨被上訴人核准參加人不續聘上訴人之處分有無違法等事實，未為審查判斷，於法即有未合。另 105 年度判字第 280 號判決亦指出，教師法第 14 條第 1 項第 8 款既將「違反聘約」與「情節重大」並列，顯見是否「情節重大」，並非聘約所得約定之事項，學校不得於聘約中約定教師有一定違反聘約行為，即屬情節重大，而應依職權探知個案違反聘約之相關事由，綜合判斷該違反聘約行為，是否確達情節重大程度；如其於聘約中約定教師有一定違反聘約行為，即得予以解聘、停聘或不續聘者，於適用時仍應受「情節重大」之限制，不得僅以教師有一定違反聘約行為，即予以解聘、停聘或不續聘。其他，如 102 年度判字第 617 號、第 239 號判決亦採同一見解。對此等實務通說見解，學者有贊同者，例如，李仁森，大學教師限期升等與違反聘約情節重大－最高行政法院 105 年度判字第 550 號評析，裁判時報第 75 期（2018 年 9 月），頁 40；亦有採不同見解者，例如蕭文生，不續聘大學教師之事由－最高行政法院 102 年度判字第 239 號及 102 年度判字第 617 號判決評析，法令月刊第 65 卷第 4 期（2014 年 4 月），頁 9-12。。

教師法為第 16 條)，大學就是否不續聘教師，須經學校教師評審委員會審議，以認定教師是否有不續聘原因，並報主管教育行政機關核准，予以不續聘」，並稱此「須經學校教師評審委員會審議，以認定教師是否有不續聘原因，並報主管教育行政機關核准」為「此等規範內容」，不論述教師法第 16 條第 1 項第 2 款「違反聘約情節重大」中之「情節重大」。又本判決理由並稱，此等規範內容「應為各大學與所聘教師間聘任契約之內容。」亦將「情節重大」之要件略而不談。本判決理由又稱：「是各大學依據具此等規範內容之聘約約定，不續聘教師」，似不以「情節重大」為不續聘之要件，僅依大學法第 19 條納入聘約之事項有所違反，大學即得經學校教師評審委員會審議，以認定教師是否有不續聘原因，並報主管教育行政機關核准，予以不續聘。本判決理由之論述，易生疑義，似有欠妥。

三、本判決僅就公立大學而為宣告，徒增困擾

系爭決議僅就「大學」得否針對不予維持其不續聘決定之再申訴決定循序提起行政訴訟而為，並不區分公立或私立大學，一律採否定說。本判決則宣告系爭決議有關公立大學部分，違憲；至於有關私立大學部分，本判決則未置一詞，致生爭議。或謂：依判決理由所載之論據，公、私立大學均一體適用，系爭決議關於私立大學部分，亦屬違憲，故私立大學如同公立大學，就不予維持其不續聘教師之再申訴決定，亦得循序提起行政訴訟。或謂：系爭決議關於私立大學部分，既未經憲法法庭宣告違憲，當然仍然有效，最高行政法院實質上援用系爭決議意旨而作成判決要旨

者，即成為判決先例，該統一見解之判決先例意旨¹³仍有其適用，即私立大學不得就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，循序提起行政訴訟。本判決之目的，在於解決聲請人得否提起行政訴訟之釋憲爭議，卻又造成更多法律適用之爭議，徒增困擾，殊無必要！

陸、結論

有關大學不續聘教師措施，經教師申訴後，申訴決定撤銷該不續聘措施，大學提起再申訴後，遭教育部以再申訴決定駁回，大學就不予維持其不續聘教師措施之具行政處分性質之再申訴決定，得否循序提起行政訴訟？

此一問題，系爭決議採否定說，認為「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」，忽略大學作成不續聘教師措施本身之同時亦享有受憲法保障之大學自治權，大學得為基本權之主體，如其大學之自治權遭受公權力措施侵害，基於有權利即有救濟之憲法原則，自應採肯定說為是。

¹³ 最高行政法院 109 年度判字第 262 號判決要旨：「本院 106 年 6 月 27 日 106 年度 6 月份第 2 次庭長法官聯席會議『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，方符合該特別行政救濟制度之設立本旨』之決議內容，雖係教育部對大學就所屬教師不予續聘決定不予維持之再申訴決定，大學得否對該再申訴決定提起行政訴訟為決議，惟與地方自治團體就其自治事項之決定經訴願決定撤銷時，地方自治團體能否對該訴願決定提起行政訴訟之情形並無不同，因此本院 107 年度判字第 89 號判決參酌上開決議意旨，認為依現行訴願法及行政訴訟法之體制，原處分機關縱認為訴願決定違法時，仍應受訴願決定之拘束，不允許其對於訴願機關提起撤銷訴訟。足見，原處分機關不得就對其不利之訴願決定提起行政訴訟，不因原處分機關是否係地方自治團體而有異，乃本院自上開決議之後所採取的統一見解。」

系爭決議形成過程中，曾列出甲說(否定說)、乙說(肯定說)及丙說(折衷說，即公立大學採否定說，私立大學採肯定說)，結論則採取甲說(否定說)。嗣仍紛紛擾擾，最高行政法院嗣於 108 年 5 月 24 日舉行 108 年度第 1 次行政訴訟實務研討會¹⁴，再就「大學教師解聘案之行政訴訟實務－兼論教育部於大學自治中的功能」進行研討，試圖從不同面向觀點集思廣益，找出法律問題之最佳解決模式。

因系爭決議有其一定之影響力及拘束力，甚難撼動！大學認其受憲法保障之大學自治權遭受國家之侵害，向憲法法庭聲請釋憲，大法官之間，亦見解分歧，有主張本件釋憲聲請應不受理說者；有主張應受理說者，但又分為二說(就大學對教師之不續聘措施，亦有行政處分說與契約說，最後契約說多了一些)。但最終無論持不受理說者或受理說者，多數又認再申訴決定具行政處分之性質，並綜合以上判斷，結論認為公立大學得循序提起行政訴訟，足徵大學對其教師不續聘措施之性質，仍將爭論不休，仁智互見。此實為行政法之法律適用問題，憲法法庭實不宜介入。

本判決的宣告，從憲法保障大學自治權之意旨，釋示公立大學自得對中央主管機關不予維持其不續聘措施具行政處分性質之再申訴決定循序提起行政訴訟，固然給予公立大學極大的鼓舞與肯定，卻又默默地改變最高行政法院 98 年決議之穩定見解，徹底推翻該決議所稱大學不續聘措施為行政處分之見解，且對私立大學未置一詞，均有欠妥？本判決之公告，勢必帶來更多的討論，本判決似未能發揮憲法法庭一槌定音、定分止爭的功效？

¹⁴ 請參閱，最高行政法院編印，行政訴訟實務研討會實錄(108 年度)，2020 年 11 月出版。