

憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決不同意見書

謝銘洋大法官提出

本件聲請案是因為聲請人國立臺灣大學（下稱聲請人）對於該校生物資源暨農學院（下稱生農學院）所屬園藝暨景觀學系的李○○助理教授（下稱原申訴人），因任職滿 8 年未升等，經校教評會決議不續聘，原申訴人不服，向臺大教師申訴評議委員會（下稱校申評會）提起申訴，經校申評會決議不受理，原申訴人續向教育部中央教師申訴評議委員會（下稱教育部中央申評會）提起再申訴，教育部中央申評會於 2015 年 4 月認為再申訴有理由，原措施及原申訴評議決定不予維持，請原措施單位另為適法處置。

生農學院重為處置後，經園藝系教評會決議，續聘與否尊重上級教評會之決議，嗣後生農學院決議移請上級校教評會審議處置。校教評會決議仍請生農學院重新召開院教評會處置，生農學院教評會於 2015 年 7 月 17 日決議不續聘，校教評會於同年 27 日亦決議不續聘。原申訴人乃依當時之教師法第 29 條第 1 項規定（現行教師法第 42 條第 1 項規定）向臺大校申評會提起申訴，經校申評會做成申訴有理由之評議決定，並撤銷原不續聘之決議，由原措施單位另為適法之處置。

聲請人不服校申評會之評議決定，依當時之教師法第 31 條第 2 項規定（現行教師法第 44 條第 2 項規定）向教育部中央申評會提起再申訴，惟遭駁回。聲請人不服再申訴決定，乃以教育部為被告，提起行政訴訟。經臺北高等行政法院以其提起之撤銷訴訟不合法，裁定駁回，聲請人對此提起抗告，

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（下稱系爭決議），認聲請人不得請求救濟而將抗告駁回確定。聲請人認為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 條之保障訴訟權，爰提出本件聲請，請求宣告系爭決議無效。

本件經憲法法庭審理後，認為系爭決議關於公立大學就教育部中央申評會所為不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得提起行政訴訟部分，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。對於本件判決的大法官多數意見，本席並無法贊同，爰提出不同意見。

一、聲請標的與相關規定

本件聲請標的為最高行政法院所援引的系爭決議，其涉及的規定主要為 1995 年制定公布的教師法第 29 條、第 31 條以及第 33 條，其內容如下：

- 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。（第 2 項）教師申訴評議委員會之組成應包含該地區教師組織或分會代表及教育學者，且未兼行政教師不得少於總額的三分之二，但有關委員本校之申訴案件，於調查及訴訟期間，該委員應予迴避；其組織及評議準則由教育部定之。」¹

¹ 現行教師法（2019 年修正公布）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

- 第 31 條：「（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。」²
- 第 33 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。」³

由上述規定可知，教師法賦予「教師」就主管教育行政機關或學校有關其個人之違法或不當措施，致損其權益者，得提起申訴、再申訴（或訴願）、行政訴訟。此外，教師法也賦予「學校」及主管教育行政機關不服申訴決定者，得提起再申訴；惟並未規定其於不服再申訴決定時，得提起行政訴訟。

系爭決議認為大學為作成該措施之主體，除法律別有規

評議委員會提起申訴、再申訴。」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。」

² 現行教師法第 44 條規定：「（第 1 項）教師申訴之程序分為申訴及再申訴二級如下：一、專科以上學校分學校及中央二級。二、高級中等以下學校分直轄市、縣（市）及中央二級。但中央主管機關所屬學校為中央一級，其提起之申訴，以再申訴論。（第 2 項）教師不服申訴決定者，得提起再申訴；學校及主管機關不服申訴決定者，亦同。」

³ 現行教師法第 44 條規定：「……（第 3 項）教師依本法提起申訴、再申訴後，不得復依訴願法提起訴願；於申訴、再申訴程序終結前提起訴願者，受理訴願機關應於十日內，將該事件移送應受理之教師申訴評議委員會，並通知教師；同時提起訴願者，亦同。（第 4 項）教師依訴願法提起訴願後，復依本法提起申訴者，受理之教師申訴評議委員會應停止評議，並於教師撤回訴願或訴願決定確定後繼續評議；原措施屬行政處分者，應為申訴不受理之決定。……（第 6 項）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。」

定外，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，且此為立法者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。系爭決議限制大學就教育部中央申評會再申訴之決定提起行政訴訟，是否違憲，即為本件的主要爭議所在。

二、本院歷來解釋：學術自由與大學自治受憲法第 11 條之制度性保障

本件除了訴訟權外，主要涉及大學自治權，特別是從大學自治的觀點，是否應該讓大學對於再申訴決定，享有循序提起行政訴訟以為救濟的訴訟權。

本院過去解釋涉及大學自治的有：釋字第 380 號解釋（大學課程共同必修科目之研訂，屬於大學自治範圍）、釋字第 450 號解釋（大學法應設軍訓室違憲）、釋字第 563 號解釋（大學自治受憲法制度性保障，大學系所規定碩士生之資格考與退學，屬於大學自治事項）、釋字第 626 號解釋（中央警大碩士班招生簡章拒色盲者入學之規定違憲）及釋字第 684 號解釋（權利受侵害之學生應得提起行政爭訟）。

其中，釋字第 380 號解釋認為：「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」。釋字第 450 號解釋亦肯定：「大學自治屬於憲法第 11 條講學自由之保障範圍，舉凡教學、學習自由有關之重要事項，均屬大學自治之項目，又國家對大學之監督除應以法律明定外，其訂定亦應符合大學自治之原則」，並於理由書中肯認大學自治亦屬於制度性保障：「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，大學自治亦屬該條之保障範圍」。釋字第 626 號解釋理由書亦同樣肯認「大學自治為憲法第 11 條講學自由之保障範圍」。

三、大學教師的聘任應屬大學自治的範圍，以確保其學術自由為目的

有關大學自治的範圍，釋字第 380 號解釋認為：「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』，其自治權之範圍，應包含直接涉及研究與教學之學術重要事項」，並於解釋理由書中進一步闡述：「憲法第 11 條講學自由之保障，以學術自由為目的，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」，同時認為「大學內部組織、教師聘任及資格評量，亦為大學之自治權限。惟教育主管機關依法行使其行政監督權之際，應避免涉入前述受學術自由保障之事項」。

由憲法第 11 條規定所導出對大學自治的制度性保障，其核心在於保障大學教師的講學自由，亦即學術自由。大學教師的聘任或不續聘，一方面涉及教師的講學與學術自由，另一方面涉及大學的人事自主權，雖然兩者均屬於大學自治的範疇，然而毋寧前者在憲法價值的判斷上具有更重要的意義，之所以肯認大學對於教師聘任與否具有人事自主權，其目的應在於確保大學教師的講學與學術自由，以避免來自於外界或行政機關的不當干預。

大學自治的人事自主權的實踐，在法治國原則下，是依據相關法律以及大學的組織規程所規定的程序予以落實，而

非得恣意為之，以保障教師的學術自由與權益。

四、大學教師聘任相關事項的審議與救濟

(一) 大學教師聘任相關的校內審議程序

有關大學教師的停聘或不續聘，具體規定於大學法第 4 章，其於第 19 條規定：「大學除依教師法規定外，得於學校章則中增列教師權利義務，並得基於學術研究發展需要，另定教師停聘或不續聘之規定，經校務會議審議通過後實施，並納入聘約」，第 20 條規定設置「教師評審委員會」，以審議大學教師之聘任、升等、停聘、解聘、不續聘及資遣原因之認定等事項，並要求學校教師評審委員會之分級、組成方式及運作規定，經校務會議審議通過後實施。

聲請人依此而訂定「國立臺灣大學組織規程」，經校務會議通過報請教育部核定後發布施行，就教師的聘任定有嚴謹的程序：設校、院、系等各級教師評審委員會，教師之聘任、升等、停聘、解聘、不續聘及資遣原因認定等事項，應經教師評審委員會審議，各級教師評審委員會之組成方式及運作規定，須經校務會議通過後施行（現行國立臺灣大學組織規程第 49 條規定參照）。是其審議的組織與程序自屬大學自治的具體表現。

(二) 不服校內審議結果的救濟：二級申訴

教師法對於教師就學校有關教師個人的措施，認為違法或不當致損害其權益者，提供教師申訴的管道，其申訴程序分為申訴（學校）及再申訴（中央）二級（1995 年制定的教師法第 30 條第 1 款及第 31 條第 1 項，現行法第 44 條第 1、

2 項)。學校內部是以學校教師申評會處理教師申訴案件，不服者則是向教育部中央申評會提出再申訴。

(三) 校內申訴程序亦屬大學自治之一環

大學法第 22 條規定大學設置「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⁴。教師法對於教師申訴亦設有一般性的規定。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」，並於第 43 條規定教師申訴評議委員會的組成與運作⁵。而教育部根據教師法第 43 條第 3 項之授權而制定的「教師申訴評議委員會組織及評議準則」第 8 條第 1 項規定：「專科以上學校申評會之組成方式及運作等規定，由各校訂定，經校務會議通過後實施」。

聲請人據此於「國立臺灣大學組織規程」第 51 條規定：

⁴ 大學法第 22 條：「(第 1 項) 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。(第 2 項) 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」。

⁵ 教師法第 43 條規定：「(第 1 項) 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。(第 2 項) 前項教師組織代表在直轄市、縣(市)由直轄市、縣(市)教師會推薦；在專科以上學校由該校教師會推薦，其無教師會者，由該學校教育階段相當或直轄市、縣(市)教師會推薦；在中央教師申訴評議委員會由全國教師會推薦。(第 3 項) 教師申訴評議委員會之組織、迴避、評議程序與方式及其他相關事項之準則，由中央主管機關定之；軍警校院及矯正學校適用之規定，得由各該主管機關另定之。」

「(第1項)教師、研究人員、專業技術人員就解聘、停聘、不續聘、不予升等或其他決定不服者，得以書面向教師申訴評議委員會提出申訴。(第2項)教師申訴評議委員會組織及運作辦法，經校務會議通過後施行」，並制定「國立臺灣大學教師申訴評議委員會組織及評議要點」作為教師申訴評議委員會組織及運作之依據。

除了教師申訴評議委員會外，大學尚設有各種申訴評議委員會⁶，其設置均同樣規定於大學之組織規程內，且其組織及運作辦法，均須經校務會議通過後施行，性質上均屬於校內組織的一部分，而非屬校外的組織，應無疑義，並不會因為教師申訴會的組成包括教師以及校外人士（如社會公正人士、學者專家、教師組織代表等），而使其成為校外的申訴處理組織。可以說教師申訴會是大學為落實大學自治的人事自主權，於大學內部設置的紛爭解決機制，其所為之評議決定，為校內就聘任與否所為之最終決定，自亦屬大學自治的一環。

(四) 不服校申訴會評議決定，得向教育部提出再申訴

為避免教師個人在校內受到不利的措施，教師法在校內申訴之外，尚於中央主管機關設有再申訴管道，讓教師不服校內申訴決定時，得進行第二級的申訴程序，亦即向教育部中央申訴會提出再申訴，以保障教師權益。

⁶ 除教師申訴外，聲請人依「國立臺灣大學組織規程」的規定，另設有「職員申訴評議委員會」、「工友申訴評議委員會」（第52條），以及「學生申訴評議委員會」（第55條）。

然而除教師外，教師法亦容許學校，於不服校申評會所為之申訴決定時，可以提出再申訴（1995年教師法第31條第2項後段、現行教師法第44條第2項後段）。此一立法⁷在法理上不無疑問，畢竟校申評會亦屬於大學的內部組織，其所為之決定自屬學校之決定，而且是校內的終局決定，如果容許大學就其申訴提出再申訴，無異於是大學可以不服自己所為之最終決定而向外提出再申訴，違反禁反言原則，並不妥當。況且教師個人在校內通常居於弱勢地位，教師法為保障教師工作權益及其學術自由而賦予其於不服校內申訴決定時，可以尋求向校外客觀監督機關的再申訴途徑，有其必要性；然而學校身為做成措施之主體，相較於教師個人，有其較為優勢的地位，理論上並無賦予此特別保障之必要。

五、公立大學是否可以就再申訴決定提出行政訴訟，應以大學自治是否受侵害為斷

雖然本席認為讓大學可以對自己校申評會的申訴決定不服而提出再申訴，在法理上有所疑義，已如前述，惟並不表示公立大學就一律不得對再申訴決定向行政法院提起行政訴訟。又或認為現行法既然容許學校可以提起再申訴，就認為教師法沒有規定學校可以對再申訴決定提起行政訴訟屬於立法的缺漏，因此如同本件判決多數大法官的意見，認為應該容許學校一律可以提起再申訴，亦嫌速斷。本席認為公立大學是否可以就再申訴決定提出行政訴訟，首先應視大

⁷ 根據當時立法資料，行政院之原始提案並無此規定，而是陳哲男與何智輝等立法委員所提之版本加入此一規定，並成為嗣後審查通過的版本。見立法院公報第84卷第46期院會記錄，第145、146頁。

學自治是否受侵害為斷。

除大學自治權是否受侵害外，另一問題則是依歷來實務之見解，公立大學所為不續聘之措施性質上為行政處分（最高行政法院 98 年度 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議參照），則公立大學身為行政處分之主體，如何可以提起行政訴訟？本件判決理由中，認為大學所為不續聘之措施，性質上屬於公立大學單純「立於聘約當事人地位所為之契約上意思表示」，以避開無法提起行政訴訟的問題。姑不論此一見解是否適當（詳見後述），惟縱使是如此，亦不應一概認為公立大學都可以對於再申訴決定提起行政訴訟，仍然應該視其自治權是否受到侵害為斷。

六、本件判決的原因事實與系爭決議所欲處理的法律問題並不相同

值得注意的是，本件聲請人所據以聲請的原因事實，與前述系爭決議所欲處理的法律問題並不相同。

系爭決議所欲處理的法律問題為：「大學對所屬教師不予續聘決定，教師不服而提起申訴，經申訴評議決定駁回後，教師復向教育部中央教師申訴評議委員會提起再申訴，再申訴決定不予維持大學不予續聘決定及原申訴評議決定，大學得否就再申訴決定循序提起行政訴訟？」簡言之，其所處理者為：教育部與大學的最終決定相左；亦即校教評會與校申訴評議委員會，一致做成不予續聘的決定與申訴決定，而教師提出再申訴時，教育部中央申評會則持不同見解，不維持大學的決定。針對此種情形，系爭決議認為當時之教師法第 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，而未規定「學校」得對再申訴決定提起行政訴訟，係立法者基於立法裁量而有意不將學校納入，此與當時之教師法第 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，因而認為學校不得就再申訴決定提起行政訴訟。就此種情形，本席認為系爭決議一律不許學校就再申訴決定提起行政訴訟容有討論空間，畢竟此種情形教育部與大學的意見相左，亦即教育部的再申訴決定，不維持校申評會的評議決定，此時從保障大學自治權之觀點，容許大學提起行政訴訟，有其正當性。

然而本件是學校不服校內申評會的最終評議決定，提出再申訴，而再申訴的結果是教育部中央申評會同意並維持校內申評會的評議決定。聲請人不服，乃提起行政訴訟。兩者不同之處在於，本件教育部再申訴之決定是維持大學教師申評會的決議，而系爭決議則是不予維持。

七、本件聲請人之大學自治權並未受侵害

就本件判決爭議之事實而言，聲請人先因不服其校內的申訴決定而提起再申訴（雖然這在法理上有疑義，然而在未修法前，既然現行法賦予其提起再申訴的權利，其仍可以據以提出再申訴），嗣後聲請人不服教育部中央申評會所為的再申訴決定，繼而提起行政訴訟。

就此，本判決多數大法官認為系爭決議違憲，而肯認大學有提起行政訴訟的權利。然而本席認為就此尚不能一概而論，仍應回歸到問題的核心，也就是應以大學自治權是否果真受侵害為判斷依據。如果大學自治權受侵害，固然有讓其提起行政訴訟以資救濟之必要，然而如果大學自治權實際上

並未受到侵害，其是否可以提起行政訴訟，實不無疑問。

本席認為，就本案之原因案件事實而言，聲請人之大學自治權實際上並未受到侵害，應不得提起行政訴訟。並非只有大學的教評會才是自治機關，大學內部所設置的申訴救濟機制也是大學自治的一環，當聲請人內部的校教評會決議與教師申評會決定不同時，校教評會的決議並非聲請人校內的終局決定，教師申評會的處理結果才是聲請人校內最後程序的最終結果，也才是足以代表聲請人真正意見的決定。本件原因案件教育部中央申評會既是維持聲請人的最終處理結果，與聲請人並無意見相左之情形，自是尊重並同意聲請人基於大學自治所為的決定，聲請人之大學自治權並未受到侵害，並無可表示不服而提起行政訴訟之餘地。在此範圍內，不容許聲請人提起行政訴訟部分，並無侵害大學自治權或訴訟權而構成違憲的問題。

縱使如本件判決多數大法官的見解，認為公立大學所為不續聘措施是「契約上意思表示」，而聲請人校教評會所為的不續聘決議的意思表示已經被校教師申訴會撤銷，因此校教師申訴會之意思表示始為本件聲請人最終之意思表示。則教育部中央申評會既然同意維持學校教師申評會的決定，並無侵害大學自治權或訴訟權問題，應無容許聲請人提起行政訴訟之餘地，亦無侵害聲請人大學自治權與訴訟權而違憲的問題。

八、本件判決未解決的問題

本件判決主要是從契約意思表示的角度出發，肯定公立大學得就教育部的再申訴決定提起行政訴訟，然而在此一觀

點下，將產生如下所述的若干問題而有待解決。

（一）公立大學所為不續聘決定之性質

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（本院釋字第 382 號解釋理由書第 2 段參照），依歷來實務見解，公立大學所為不續聘的決定是一種行政處分，然因其尚須經主管教育行政機關核准（現行教師法第 16 條參照），是以其性質屬於「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 年度 7 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議參照）。惟本件判決理由中，認為公立大學所為不續聘措施，性質屬係公立大學單純「立於聘約當事人地位所為之契約上意思表示」，就此業已徹底地改變了過去實務上認為其性質為行政處分的見解。其目的或許在於避免產生如果是行政處分，則公立大學身為行政處分之主體，恐無法提起行政救濟的問題。本件判決理由，甚至為避免公立大學被認為與公權力行使有關，而認為公立大學所為「教師資格之審定」雖然是受委託行公權力（其實釋字第 462 號解釋是認為「係屬法律在特定範圍內授予公權力之行使」），但「教師不續聘」則「非基於受委託行使公權力之措施」。

然而如果認為公立大學所為不續聘只是基於聘任的行政契約關係而為的意思表示，則主管教育行政機關核准的性質如何，本件判決並未為進一步之說明，究竟是獨立的行政處分？抑或是終止聘任契約的生效要件，而非獨立對外發生效力之行政處分？是否可以對該核准提起撤銷訴訟？此外，公立學校對教師所為的其他措施，例如不予升等，性質上是否還是行政處分，或者也是一種契約關係的意思表示，是否

可以提起行政訴訟？

（二）教育部中央申評會再申訴決定之性質

另一問題是教育部中央申評會所為的再申訴決定性質究竟如何？其既然是申訴後的救濟程序，性質上是否果真如本件判決理由所述，為行政處分？如果認為是獨立的行政處分，則教師不服者再申訴決定提起行政訴訟，過去認為係以公立學校（行政處分的主體）為行政訴訟的被告，未來是否就必須改以教育部為被告？

九、結語

本件判決不僅推翻系爭決議，而且推翻過去實務上若干基本見解，包括認為公立大學所為不續聘措施，性質屬係公立大學單純「立於聘約當事人地位所為之契約上意思表示」而非行政處分，並認為教育部中央申評會所為的再申訴決定性質為行政處分，以保障公立大學自治權與訴訟權保障，用心良苦。

然而細究本件的原因事實，與系爭決議所欲處理的法律問題基礎並不相同，本席認為以本件原因事實觀之，聲請人之大學自治權實際上並未受到侵害，應不得提起行政訴訟。畢竟聲請人校申評會的決定也是大學自治的一環，而且是有拘束校教評會效力的校內最終決定，教育部的再申訴決定是維持聲請人的最終處理結果，完全符合大學自治的精神。聲請人僅以教育部再申訴決定與其校教評會的意見相左，就率爾認為其大學自治權受侵害，顯然是對於大學自治有所誤解。

本件判決以此實際上並未違反大學自治的案件事實為基礎，進而推翻過去實務上穩定的多數見解，恐將產生更多的問題。