



大學得否以自治權 受侵害為由訴請行政 法院撤銷中央教育主管 機關作成之決定

——以教評會通過之不續聘教師決定及
升等不通過處分為例

董彥苹

圓滿法律事務所律師

目次	壹、案情概述	肆、憲法法庭 111 年憲判字第 11 號判決
	貳、爭 點	伍、最高行政法院 112 年度抗字第 222 號裁定
	參、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	陸、本文見解（代結論）

壹、案情概述

一、案例一

A師為B校助理教授，因任職屆滿8年未升等，經B校教師評審委員會（下稱「教評會」）決議自某年度起不予續聘，

並由B校發函通知A師，A師不服，遂向B校教師申訴評議委員會（下稱「申評會」）提起申訴，經B校申評會作成「申訴有理由、不續聘之決議撤銷，並由B校另為適法處置」之評議決定。B校不服，復向教育部教師申訴評議委員會（下

稱「中央申評會」)提起再申訴,經中央申評會作成再申訴駁回之評議決定。試問B校得否不服中央申評會作成之再申訴評議決定,訴請行政法院撤銷之?

二、案例二

A師為B校副教授,於某年申請升等為教授,該升等案經B校系級教評會決議不通過,隨由系發函通知A師。A師不服,向B校申評會提起申訴,經B校申評會作成申訴無理由之評議決定,A師繼向教育部提起訴願,經教育部作成「B校之系函及申訴評議決定均撤銷,並命B校於2個月內另為適法處分」之訴願決定。試問B校得否不服教育部作成之訴願決定,訴請行政法院撤銷之?

貳、爭點

中央教育主管機關之再申訴評議決定(或訴願決定)不予維持大學教評會作成之不續聘教師決定或升等不通過處分時,大學得否不服而訴請行政法院撤銷之?

參、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

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「最高行106年會議決議」)認為,中央教育主管

機關之再申訴評議決定(或訴願決定)不予維持大學教評會作成之不續聘教師決定時,大學不得不服,不得訴請行政法院撤銷之。

一、按最高行106年會議決議明揭:「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。」

二、有大法官進一步表示,前開最高行106年會議決議之實質理由應在於認為大學之不續聘決定為行政處分,而再申訴相當於訴願,大學身為作成行政處分之行政機關,應服從上級即中央教

育主管機關之監督，不得就再申訴評議決定（或訴願決定）不服而提起行政訴訟¹。

肆、憲法法庭111年憲判字第11號判決

憲法法庭111年憲判字第11號判決（下稱「憲法判決」）推翻最高行106年會議決議之見解，認為中央教育主管機關之再申訴評議決定（或訴願決定）不予維持公立大學教評會作成之不續聘教師決定時，公立大學得不服而訴請行政法院撤銷之。

一、憲法判決之理由記載：

（一）關於公立大學得否對中央主管機關之再申訴決定提起行政訴訟之疑義，仍應視公立大學對所屬教師之措施，是否係立於單純聘約當事人地位並無受委託行使公權力之情，以及審究教師法所規定申訴、再申訴之性質，俾對相關規範進行解釋。……申言之，教師申評會係以未兼行政職之教師為主要成員，為解決教師與所屬大學間之爭議，提供其等於教育實務之專業意見；而不論公立大學基於受委託行使公權力或聘任契約，對所聘教師所為者係具行政處分性質或非行政處分性質之措施，公立大學教師均得向學校教師申評會提出申訴，即先以學校內部組織為爭議處理。此除為維護大學教師之學術專業自主外，亦具有大學教師雖為所屬大學所聘

任，但並非立於大學自治客體地位之意旨。倘提出申訴之教師與所屬公立大學間關於學校措施之爭議，尚未能藉由學校內部機制獲得解決，教師法明定之再申訴制度係允許存有爭議之雙方（即教師與公立大學）提起再申訴，並由設於中央主管機關之中央教師申評會，基於中央主管機關依大學法及教師法對大學所具之監督職權，以具行政處分性質之再申訴決定進行裁決。其中，就公立大學對教師所為非基於受委託行使公權力之措施，而引發之聘約上爭議，倘申訴決定未維持大學之措施，公立大學因而提起再申訴，又不服再申訴決定者，本於其與教師同為學術自由之權利主體地位，並享有大學自治權，於以中央主管機關名義所為之再申訴決定，侵害公立大學之自治權時，大學自得對該再申訴決定，循序提起行政訴訟。

（二）系爭決議（此指最高行106年會議決議）謂：「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。」惟如前所述，公立大學對所屬教師之不續聘措施，其性質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，而公立大學就未維持其對教師所為不續聘措施之申訴決定，依法得提起再申訴，係因再申

訴乃於大學自治之內部機制無法解決其內部爭議，始由中央主管機關裁決雙方爭議之特別紛爭解決機制。是為解決不續聘措施爭議之再申訴決定，如公立大學認侵害大學聘任教師之自治權時，自得對中央主管機關不予維持其不續聘措施之再申訴決定，循序提起行政訴訟。

二、事實上，上開憲法判決之原因事實乃是大學不服校內申評會的評議決定（即不予維持教評會作成之不續聘教師決定），向中央教育主管機關提出再申訴，再申訴評議的結果是同意並維持大學申評會的評議決定，故大學仍不服，遂提起行政訴訟。而最高行106年會議決議所處理之法律問題乃是中央教育主管機關與大學的最終決定相左，亦即校內申評會之評議決定維持了教評會之不續聘決定，惟教師向中央教育主管機關提出再申訴時，中央申評會則持不同見解，即撤銷大學教評會所作成、經校內申評會予以維持之不續聘決定，故大學不服，乃提起行政訴訟。以上兩者不同之處，在於中央申評會之再申訴評議決定於憲法判決之案例中是維持大學申評會的決議，於最高行106年會議決議之案例中則是不予維持大學申評會的決議。

三、有部分大法官之見解以為，就憲法判決之原因案件事實而言，大學之大學自治權實際上並未受到侵害，應不得提起行政訴訟，其理由為大學的自治機關並非只有教評會，大學內部所設置的申訴救濟機制也是大學自治的一環，

當大學內部的教評會決議與申評會決定不同時，教評會的決議並非大學校內的終局決定，申評會的處理結果才是大學校內最後程序的最終結果，也才是足以代表大學真正意見的決定。既中央申評會是維持大學的最終處理結果，與大學並無意見相左之情形，自是尊重並同意大學基於大學自治所為的決定，大學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²。不過，亦有大法官認為教評會決議才是大學自治權的體現，校內申評會決議則否³，故只要中央申評會之再申訴評議決定是不予維持大學教評會作成之不續聘決定，大學仍得主張大學自治權受侵害而提起行政訴訟。

四、本文以為，大學依法得作成不續聘教師決定之權責單位為教評會⁴，並非申評會，申評會乃為教師不服大學決定之校內救濟單位⁵，且大學及教師均得不服校內申評會決定而向中央申評會提起再申訴⁶，故不論校內申評會之申訴決定是否維持大學教評會之不續聘決定，只要中央申評會之再申訴決定是不予維持大學教評會之不續聘決定，自應認屬大學自治權受侵害而得提起行政訴訟。循此，憲法判決針對公立大學教評會作成不續聘教師決定部分，未區別中央申評會之再申訴評議決定是否維持大學申評會之決定，而係直接肯認公立大學倘因不續聘教師之決定未被維持而認為大學自治權受侵害時，自得對該再申訴決

定，循序提起行政訴訟，此見解秉持有權利即有救濟之精神，貫徹憲法對大學自治權之保障，實值贊同。

伍、最高行政法院112年度抗字第222號裁定

最高行政法院112年度抗字第222號裁定（下稱「最高行112年裁定」）認為，中央教育主管機關之訴願決定不予維持大學教評會作成之教師升等不通過處分時，大學不得不服，不得訴請行政院撤銷之。

一、最高行112年裁定理由表示：

（一）訴願程序乃行政程序之一種，係行政體系內部自省之救濟程序，原處分機關為訴願程序之相對機關，並非訴願法第1條第1項所稱之「人民」，亦非同條第2項所定處分相對人之自治團體或公法人，同法第18條之「利害關係人」，亦不包括為訴願相對機關之原處分機關在內。再按原處分機關於行政訴訟中之地位，依行政訴訟法第24條：「經訴願程序之行政訴訟，其被告為左列機關：一、駁回訴願時之原處分機關。二、撤銷或變更原處分時，為撤銷或變更之機關。」之規定，其為被告，另同法第4條第3項所稱「訴願人以外之利害關係人」，亦不及於訴願相對機關之原處分機關。是故，不論現行訴願法或行政訴訟法之體制，原處分機關縱認訴願決定違法，亦不允許其對於訴願決定提起撤銷

訴訟。亦即原處分機關對上級機關之訴願決定，應受訴願決定之拘束（訴願法第95條前段），不得再為不服之表示，以符行政一體性原則之適用。

（二）再按人民在大學任教，須具備一定之資格（教授、副教授、助理教授或講師）（教育人員任用條例第14條及第16條以下規定參照），此項資格之取得（包括升等），應經學校初審及相對人複審（此部分可授權學校辦理），經複審合格者，由相對人發給證書（教師法第7條、教育人員任用條例第14條第2項參照）。是以，公立大學對於教師資格之審（查）定，係屬法律在特定範圍內授予公權力之行使，其對教師升等通過與否之決定，於教師之資格等身分上之權益有重大影響，為訴願法及行政訴訟法上之行政處分（釋字第462號解釋參照），若公立大學所為不通過教師升等之處分，經相對人以訴願決定撤銷，因公立大學就此公權力行使事項，本受相對人之業務監督，在業務監督範圍內，具有上下之服從關係，對於訴願決定撤銷原處分，應服從其業務監督，自無從對外表示不服而提起撤銷訴訟，請求撤銷訴願決定。若竟提起撤銷訴訟，乃不備撤銷訴訟之要件，又不能補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款裁定駁回之。

（三）至公立大學基於法律授予公權力所為措施（如本件抗告人對教師升等申請所為不予通過之原處分），倘未獲

再申訴決定或訴願決定維持，公立大學得否對該再申訴決定或訴願決定提起行政訴訟，並非該憲法訴訟之爭點，自非上開憲法法庭判決之效力所及。且該憲法法庭判決理由，特為強調：……僅就其中公立大學所為非基於受委託行使公權力之不續聘措施，如未經申訴決定維持，經公立大學提起再申訴，又不服再申訴決定之情形，認為公立大學本於與教師同為學術自由之權利主體地位，並享有大學自治權，得對該再申訴決定循序提起行政訴訟（該判決第17段），對於公立大學依法律授與之公權力，所為不通過教師升等申請之處分，如未獲訴願決定或再申訴決定支持，公立大學得否提起行政訴訟，則未表示肯定見解，抗告意旨認為上開憲法法庭判決已肯認公立大學得就不予維持其不通過教師升等處分之訴願決定提起行政訴訟，核屬抗告人一己主觀見解，並非可採。

二、由上可知，最高行112年裁定認為大學得否針對未維持其教評會決議之再申訴評議決定提起行政訴訟，應視該教評會決議之內容而定。如為不續聘決定，依據憲法判決所示見解，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，本於其與教師同為學術自由之權利主體地位，並享有大學自治權，如認侵害大學自治權，自得提起行政訴訟；惟如為升等不通過決定，因大學為教師資格之審定，係受委託行使公權力，而為

行政處分之性質，故大學應受教育主管機關之監督，不得不服中央申評會之再申訴評議決定（或訴願決定）提起行政訴訟。

三、本文以為，中央教育主管機關之再申訴評議決定（或訴願決定）不予維持大學教評會作成之「升等不通過處分」時，大學得否不服而訴請行政院撤銷之，仍應視大學之自治權有無受侵害而定，詳言之：

（一）按大學法第20條第1項規定：「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，應經教師評審委員會審議。」、教育部訂定之專科以上學校教師資格審定辦法第29條第1項規定：「教師資格審定，分學校審查及本部審查二階段；其屬認可學校（包括部分認可學校）者，免予辦理本部審查。」、第30條第1項規定：「學校應訂定教師專業發展目標，規劃教師多元升等制度，並納入校內章則。」、第41條第2項規定：「認可學校（包括部分認可學校）得自行訂定較本辦法更嚴格之審查程序及基準。」復按大法官釋字第380號解釋理由書明揭：「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。大學法第四條、第八條、第十一條、第二十二條、第二十三條私立學校法第三條前段均定有大學應受國家監督之意旨，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。」

(二) 由上開規定及大法官解釋可知，教師資格評量即教師資格審查(定)，乃屬大學自治之核心內容無疑，大學院校得依大學教師升等評審之法令規範，訂定有關大學教師升等資格之審查要件，以維持各大學教師素質與大學教學、研究水準，並使未符合一定標準之教師不予升等⁷，因此，從升等法規之制定到個案教師升等資格之審查，均係大學就教師資格評量所享有自治權之體現，尤其針對認可學校部分，教育部係依據大學辦理升等審查通過之結果發給教師證書，故倘大學認教育部作成之再申訴評議決定或訴願決定撤銷教評會之升等不通過處分已侵害其就教師資格評量之自治權，從保障大學自治權之觀點，容許大學提起行政訴訟，應有其正當性。

(三) 再參諸前開憲法判決之理由「參、形成主文之法律上意見」之第一點「審查原則」記載：「憲法第16條保障人民訴訟權，係指人民於其權利或法律上利益遭受侵害時，有請求法院救濟之權利。基於有權利即有救濟之憲法原則，人民權利或法律上利益遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會(釋字第736號及第785解釋參照)，此乃訴訟權保障之核心內容(釋字第742號解釋參照)。又憲法第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，大學對研究、教學與學習之事項，包括大學內部組織、教師聘任及資格評量，享有自治權(司法院釋字第380號解釋參照)。而依憲法第162條規定，大學係依法律受國家之監督，教育主管機關依法行使其行政監督權時，如侵害大學之自治權，大學基於受憲法保障依法享有自治權之權利主體地位(大學法第1條規定參照)，本於上開有權利即有救濟之意旨，自應允大學提起訴訟以尋求司法救濟。」故如教育主管機關依法行使其行政監督權時，侵害大學之自治權，大學基於受憲法保障依法享有自治權之權利主體地位，本於有權利即有救濟之意旨，自得提起訴訟以尋求司法救濟。

(四) 此外，前開最高行112年裁定區分教評會係作成不續聘教師決定或升等不通過處分，並以後者情形屬受委託行使公權力而應受中央教育主管機關之監督為由，逕認大學不得不服中央教育主管機關之再申訴評議決定(或訴願決定)提起行政訴訟，顯忽略大學不續聘教師依法仍須報教育主管機關核准⁸，即教育主管機關對於大學不續聘教師之決定亦具有監督權，故以上判斷實有無正當理由而為差別待遇之嫌。

陸、本文見解(代結論)

中央教育主管機關之再申訴評議決

定（或訴願決定）不予維持大學教評會作成之「不續聘教師決定」或「升等不通過處分」時，大學得否不服而訴請行政法院撤銷之，應視大學之自治權有無受侵害而定。循此，觀諸案例一，依據前開憲法判決所揭櫫之意旨，因大學聘用教師之自主權乃憲法保障大學自治之範疇，故倘大學認其自治權受中央教育主管機關之監督措施所侵害時，自得依法提起行政訴訟；觀諸案例二，依據大

學法、專科以上學校教師資格審定辦法相關規定及大法官釋字第380號解釋理由書所示見解，教師資格評量即教師資格審查（定）乃屬大學自治之核心內容無疑，故中央教育主管機關依法行使其監督權時，如侵害大學之自治權，大學基於受憲法保障依法享有自治權之權利主體地位，本於有權利即有救濟之意旨，自得訴請行政法院撤銷之。♣

註釋

1. 參許志雄大法官提出，張瓊文大法官加入之不同意見書第7頁。
2. 謝銘洋大法官提出不同意見書第7頁第（三）點以下至第8頁、第11頁第七點以下至第12頁；吳陳鑽大法官提出不同意見書第4頁倒數第7行以下亦表示：「……，則大學教師申訴評議委員會所為申訴決定，既係由組成方式及運作由各大學訂定之學校內部組織以大學名義為之，且核與上揭司法院解釋有關大學自治之意旨無違，即屬大學自治之一環，中央教師申評會再申訴決定維持聲請人教師申訴評議委員會所為申訴決定，即無侵害聲請人之大學自治權可言，無許其依行政訴訟法向行政法院請求救濟之理。」
3. 黃瑞明大法官提出之不同意見書第10頁第（三）點以下至第11頁表示：「本席認校教評會之組成成員全部均為校內之成員，且學校之重要領導人及各學院之院長均為當然成員，自屬大學之決策核心⁷，其決定始為大學自治權之實現。另外由教師法明文規定，學校不服申訴決定者得提起再申訴（84年教師法第29條第1項及第31條第2項，現行教師法第44條第2項規定參照），即可知校申評會之決議並不同於學校之決定，而有可能係立於對立關係，故可認校申評會之決議並非學校自治之意思決定機關，故無論中央申評會之決議是否與校申評會之決議相同，祇要與教評會之意見不一致，均無礙於大學對中央申評會之決議以侵害其自治權為由而提出行政訴訟。」
4. 大學法第20條規定：「（第1項）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，應經教師評審委員會審議。（第2項）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。」
5. 大學法第22條規定：「（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。」

6. 教師法第44條第2項及第6項規定：「（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。……（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。」
7. 最高行政法院107年度判字第498號行政判決亦明揭：「本院按：（一）『（第1項）大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨。（第2項）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。』大學法第1條定有明文。準此，大學自治受憲法制度性保障，國家依法律對大學之監督，應符合大學自治原則，在大學自治之範圍內，立法及行政措施之規範密度，均受限制，法院在具體爭訟事件中，必須審酌大學自治的事項範圍與專業判斷，給予大學適度之尊重，相應調整司法審查的密度，主要進程序及適法性之審查，包含審查是否合乎比例原則等一般法治國基本原則，除此之外則不取代大學之專業判斷，司法院釋字第380號、第563號、第684號解釋可資參照。次按『（第1項）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，應經教師評審委員會審議。（第2項）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。』大學法第20條定有明文。是大學院校得依大學教師升等評審之法令規範，訂定有關大學教師升等資格之審查要件，以維持各大學教師素質與大學教學、研究水準，並使未符合一定標準之教師不予升等，核屬大學自治之範疇。」（最高行政法院109年度上字第1107號判決、109年度上字第1131號判決、109年度判字第394號判決及108年度判字第185號判決亦同旨）。
8. 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……」

關鍵詞：不續聘教師、升等不通過、大學自治權受侵害、受託行使公權力

DOI：10.53106/279069732610

（相關文獻►月旦知識庫 www.lawdata.com.tw；
更多裁判分析►月旦法律分析庫 lawwise.com.tw）