



新修教師法打臉釋字第736號解釋？

文◎理事長 鄭建信

民國108年6月5日新修正之教師法(施行日期未定)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。」。依憲法第16條規定：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」，「行政訴訟」制度之設定本為保障人民權益，確保國家行政權合法行使之司法救濟管道¹。行政訴訟法第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」本文試從釋字736號解釋文意旨出發探討新修正之教師法，並就實務可能造成之困境嘗試分析如下。

原教師法並無限制教師行政訴訟權利

司法院釋字第736號解釋文指出，修正前教師法(下稱原教師法)第33條規定²，僅係規定教師權利或法律上利益受侵害時之救濟途徑，並未限制公立學校教師提起行政訴訟之權利。該解釋理由書並指出，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，不得僅因身分或職業之不同即予以限制³。

「教師法第三十三條規定…僅係規定教師權利或法律上利益受侵害時之救濟途徑，並未限制公立學校教師提起行政訴訟之權利，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨尚無違背。教師因學校具體措施(諸如曠職登記、扣薪、年終成績考核留支原薪、教師評量等)認其權利或法律上利益受侵害時，自得如一般人民依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟，始符合有權利即有救濟之憲法原則。至受理此類事件之法院，對於學校本於專業及對事實真象之熟知所為之判斷，應予以適度之尊重，自屬當然(本院釋字第三八二號、第六八四號解釋參照)。⁴」教師事實上並無相關保障法律(有申訴制度)，教師法的相關救濟程序保障，僅如同復查、訴願、復審程序等，極其量僅為民事、行政司法救濟途徑之前置、先行程序而已，最終勢必給予權利或法律上利益受侵害之教師，有進入法院接受公平審判之機會，方符合有權利即有司法救濟之憲法原則⁵。而釋字736號解釋就有權利即有救濟之原則之解釋，係直接以憲法為依據，應該不用再以法理稱之⁶。

進而言之，就原教師法第33條之規定，其本無因教師身分而限制教師行政訴訟之權利，而教師基於國民之一員，依據憲法第16條及行政訴訟法之規定，本就應如一般人民一樣，有透過行政訴訟制度，保障教師權利之司法救濟機會。

¹行政訴訟法第1條規定：「行政訴訟以保障人民權益，確保國家行政權之合法行使，增進司法功能為宗旨。」

²原教師法第33條規定：「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釋字第736號解釋理由書。

⁴同前註。

⁵參黃茂榮大法官提出《釋字第736號解釋協同意見書》，司法院院台大二字第1050007587號公布本院大法官議決釋字第736號解釋附釋字第736號解釋抄本，頁4-5。

⁶「質言之，設若有權利即有救濟，係作為與憲法第十六條人民訴訟權之保障具有關聯性之基礎者，則以「有權利即有救濟」之「意旨」稱之，蓋已有憲法規定作為依據，不用以法理稱之。反之，如認為有權利即有救濟，尚未為我國憲法或法律所明文規定，或可以法理稱之，作為憲法解釋方法之依據」，參蔡明誠大法官《釋字第736號解釋協同意見書》；見，司法院院台大二字第1050007587號公布本院大法官議決釋字第736號解釋附釋字第736號解釋抄本，頁3-4。

行政訴訟標的不該僅被限制於撤銷訴訟？

新修正之教師法第44條第6項之規定，將得提起行政救濟之範圍限制於「行政處分」之措施。亦即，新修正之教師法將教師提起行政訴訟之標的，限於申訴階段為「行政處分」者，於再申訴後，不服再申訴決定者，始得提出。此與釋字736號解釋，針對原教師法第33條規定中，所謂「按其性質」依法提起不同途徑之訴訟，其「按其性質」僅係我國司法審判權劃分為普通法院及行院法院，按其性質並無實質內容，僅為轉引規定⁷。

過去大法官釋字736號解釋前法院實務的運作上，將「按其性質」解釋為得提起行政訴訟進行救濟者為：（1）改變教師之身分關係，直接影響其服公職之權利者；或（2）對教師之公法上財產請求權受到影響者；（3）對於教師有重大影響之懲戒處分者⁸，進而增加法律所沒有之限制，實際上限縮教師之訴訟權利。

大法官釋字第736號解釋為解決法院實務上對教師救濟權利限縮之情形，直接例示「曠職登記、扣薪、年終成績考核留支原薪、教師評量等」得法提起救濟，因此，大法官釋字第736號解釋雖是作出合憲解釋，然在司法實務上，已產生擴大得按不同措施性質範圍而得以提起行政爭訟的相當影響。

是以，公立學校教師不服學校或主管機關所為之措施而提起行政訴訟，已非得否提起之問題，而是訴訟類型選擇的問題，法院實務若未能充分掌握此點，自難以貫徹釋字第736號解釋之意旨⁹。

行政訴訟之類型，有撤銷訴訟、一般給付訴訟、課予義務訴訟、確認訴訟、維護公益訴訟、選舉訴訟及機關訴訟等不同訴訟類型，一方面在使原告在具備一定要件時，得請求行政法院、對其與被告之法律爭議、以適當內容及效力之裁判，給予公允，迅速、有效之解決；另一方面，也在保障人民權利，避免濫用司法資源，並合理釐定司法權與行政權之功能，行政訴訟中配合各種紛爭性質、原告訴訟請求以及法院裁判方式，建立不同之訴訟類型¹⁰。新修正之教師法將教師的行政訴訟範圍限於「行政處分」，應可理解為，針對於現存「違法之行政處分」教師得依行政訴訟法第4條¹¹提起「撤銷訴訟」；若考量新增「應作為而不作為」得為申訴標的，行政訴訟法第5條¹²之「課予義務訴訟」，或許可以成依新修正教師法第44條第6項得提起行政訴訟之範圍。問題是，在這麼多的行政訴訟類型，為何教師僅得針對「行政處分」提出救濟，這樣的限制有足夠的正當理由嗎？

⁷參見，林俊益大法官提出《釋字第736號解釋協同意見書》，司法院院台大二字第1050007587號公布本院大法官議決釋字第736號解釋附釋字第736號解釋抄本，頁58。

⁸參見，林俊益大法官提出《釋字第736號解釋協同意見書》，司法院院台大二字第1050007587號公布本院大法官議決釋字第736號解釋附釋字第736號解釋抄本，頁57。

⁹吳志光（2016），〈釋字第736號解釋對行政法院實務之影響〉，《月旦裁判時報》，第56期，頁5-12，頁12。

¹⁰參見，陳敏（2016），《行政法總論》，第九版，臺北，新學林，頁1381。

¹¹行政訴訟法第4條第1項：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」

¹²行政訴訟法第5條第1項：人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。

湯德宗等大法官於釋字第736號解釋協同意見書即言：「申言之，使用『學校具體措施』一詞，乃為打破前此公校區分『行政處分』與『管理措施』，僅許教師就前者提起行政訴訟之傳統思維，使公校教師對一切具體之學校決定，均得依法提起訴訟（民事訴訟或行政訴訟）。為消弭疑慮，解釋理由書第二段特以本件原因案件所涉學校諸處置，例示『學校具體措施』之意涵，闡明：『教師因學校具體措施（諸如曠職登記、扣薪、年終成績考核留支原薪、教師評量等），認其權利或法律上利益受侵害時，自得如一般人民依行政訴訟法或民事訴訟法等有關規定，向法院請求救濟，始符合有權利即有救濟之憲法原則』。至本解釋後，公校教師對哪些學校具體措施得提起『撤銷訴訟』，哪些學校具體措施得提起『一般給付之訴』，應由行政法院於個案審查決定。¹³」原教師法第33條本無限制教師提起行政訴訟之權利，過去係多於法院實務上比照公務人員之保障制度，而限制教師提起行政訴訟之範圍，大法官釋字第736號解釋，算是撥雲見日，讓教師有機會如一般人民有其應有之行政訴訟權利。

內部管理行為確定求訴無門？

新修正之教師法以「現行教師法疊床架屋，不符程序經濟原則…」又以「依最高行政法院九十八年七月份第一次庭長法官聯席會議決議『再申訴視為訴願』之意旨…」為由，規定「提起申訴、或再申訴者均不得提起訴願¹⁴」。因此，教師若針對於內部管理措施提請申訴後，依前揭規定，本不得針對非屬行政處分之措施提起行政訴訟，依新法之規定，亦無法提出訴願。然而，教師申訴制度雖如同訴願為行政機關之內省制度，但「中央申訴評議委員會」為教師專業審查的內部救濟管道，「訴願審議委員會」具準司法性質之內部自省機關，二者本不相當。又，所前揭行政法院決議，若細究其理由，其實係基於救濟程序上的經濟，而將「再申訴」視為「訴願」。而，教師申訴制度本來即可節省不必要的司法資源，不應該因為申訴而限制教師提起訴願的基本權利。

進一步而言，在過去之所以限制教師提起行政訴訟的範圍，其理由多是將公立學校教師之權利救濟比照公務人員保障制度，其論證方式多是「教師雖非公務員服務法所稱之公務員，惟教師所受保障範圍，與公務人員應無不同，自得準用有關公務人員之規定，故關於教師所受工作條件及管理必要之處分，不得提起行政訴訟。¹⁵」然而，教師並無所謂的「教師保障法」，有關公務人員措施的終局救濟機關設在保訓會¹⁶，保訓會之定位與性質被認為準司法機關，而非單純屬於行政體系內部之自省機關，其獨立性及司

¹³湯德宗大法官提出、陳碧玉大法官加入、黃虹霞大法官加入《釋字第736號解釋協同意見書》，司法院院台大二字第1050007587號公布本院大法官議決釋字第736號解釋附釋字第736號解釋抄本，頁33。

¹⁴教師法第44條第2項、第3項規定：「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2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3項）」

¹⁵最高行政法院100年度裁字第974號裁定。

¹⁶公務人員保障法第6條第3項規定：「本會委員於審議、決定有關公務人員保障事件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。」；立法理由：「明定政黨比例原則，避免把持流弊……為期本會委員會議於審議、決定有關公務人員再復審及再申訴案件時，能具有準司法之精神，秉持以客觀公正及專業之立場，獨立行使職權；復以，為達公務人員行政中立化之目標，以期政黨政治之健全運作，亟思於公務人員權利遭受不當或違法處分時，能排除政黨之箝制，而得到客觀、公正之行政救濟，乃於第3項明定參與會議之成員，於執行審議、決定有關公務人員再復審及再申訴案件時，應超出黨派，依據法律獨立行使職權。」

法專業性更高。公務人員針對「工作條件之處置」即可提起救濟，對其內部管理措施的審議，得向服務機關提起「申訴」，不服服務機關就申訴函復者，提向保訓會提起再申訴；而對於行政處分之救濟，則得依法向保訓會提起「復審」。綜合言之，公務人員針對「工作條件之處」及「行政處分」，皆可以獲得「保訓會」審議，而有司法救濟之機會。

而教師針對「非屬行政處分之措施」其終審機關在中央申評會，暫不論中央申評會評議的專業性為何？其制度上之設計，本就不同於「訴願會」，亦不同於「保訓會」的準司法性質，依原教師法第33條之規定，教師本得依法就前開措施提起行政訴訟，但新法不只是透過訴訟程序限制教師訴願的權利，而直接規範教師得提起行政訴訟之範圍，簡言之，教師對學校所為「未影響其教身分或未發生重大影響之內部管理行為」，除提出教師申訴外，基本上是「求訴無門」¹⁷。

結論：新修教師法打臉大法官

儘管司法院釋字308號解釋¹⁸早已將公教分流，但在過去實務上適用原教師法第33條規定時，卻囿於傳統或修正之特別權力關係之見解，反而將教師法提供教師多元救濟途徑解釋為，「並非均得提起行政訴訟請求救濟」、「須視事件的性質」而定，從而限制教師的訴訟權¹⁹；因此，至釋字第736號解釋後，應該將一般基本人民之訴願及行政訴訟的權利還給教師。釋字第736號解釋後，教師未來對學校之具體措施應該即得提起行政訴訟，端視其有無適當的訴訟類型，而決定是否得以救濟或是維護司法資源。但新修教師法卻直接明文限制教師行政訴訟之範圍，打臉釋字第736號解釋之相關意見，不知究竟為何。

¹⁷ 吳志光（2016），〈釋字第736號解釋對行政法院實務之影響〉，《月旦裁判時報》，第56期，頁5-12，頁5。

¹⁸ 司法院釋字308號解釋理由書：「公立學校聘任之教師係基於聘約關係，擔任教學研究工作，與文武職公務員執行法令所定職務，服從長官監督之情形有所不同，故聘任之教師應不屬於公務員服務法第24條所稱之公務員。惟此類教師如兼任學校行政職務，就其兼任之行政職務，仍有公務員服務法之適用。」

¹⁹ 蔡明誠大法官《釋字第736號解釋協同意見書》；見，司法院院台大二字第1050007587號公布本院大法官議決釋字第736號解釋附釋字第736號解釋抄本，頁48。