

【裁判字號】102,判,617

【裁判日期】1021003

【裁判案由】有關教育事務

【裁判全文】

最 高 行 政 法 院 判 決

102年度判字第617號

上 訴 人 教育部

代 表 人 蔣偉寧

訴訟代理人 蔡進良 律師

馬惠美 律師

上 一 人

複 代 理 人 潘欣榮 律師

被 上 訴 人 曹瑞泰

上列當事人間有關教育事務事件，上訴人對於中華民國102年4月11日臺北高等行政法院101年度訴字第1188號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、被上訴人原係訴外人私立開南大學【民國（下同）95年8月1日更名前為私立開南管理學院】公共事務管理學系（下稱公管系）專任副教授，前於92年8月1日至該校任教。迨99年間，開南大學以被上訴人迄99年9月22日止，未於6年內升等為教授，違反聘約情節重大，依教師法第14條第1項第8款後段規定、93年9月22日經該校校務會議通過後實施之開南管理學院教師聘任待遇服務辦法（下稱教師聘任待遇服務辦法）第13條、93年4月13日經該校行政會議通過後實施之開南管理學院教師聘約（下稱系爭教師聘約）第14條規定，提經100年1月11日公管系教師評審委員會（下稱系教評會）決議，不通過被上訴人不續聘案；嗣提經100年1月13日人文社會學院教師評審委員會（下稱院教評會）決議，通過被上訴人不續聘案，復提經100年1月18日大學教師評審委員會（下稱校教評會）決議，自100年2月1日起不續聘被上訴人，並以100年1月26日開南人字第1001110030號函檢附被上訴人不續聘案之檢覈表、事實表及相關文件報請上訴人審核。上訴人審查結果，以開南大學已於教師聘任待遇服務辦法中明定專任助理教授、副教授6年未能升等不予續聘之規定，且該辦法業經學校納入系爭教師聘約；又按上訴人所訂「專科以上學校教師解聘停聘不續聘作業」流程檢視該校教評會審議本案

之程序尚無違誤，並已於該次教評會開會前通知被上訴人陳述意見，乃以100年9月6日臺人(二)字第1000157905D號函（下稱原處分）同意不續聘被上訴人，並自該函送達開南大學次日生效。開南大學遂據以100年9月19日開南人字第1000006555號函知被上訴人，該校不續聘措施自100年9月10日生效。被上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，被上訴人仍表不服，遂提起行政訴訟，經原審判決訴願決定及原處分均撤銷，上訴人因此不服，乃提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張：（一）大學法第19條規定並非「追認條款」，不得溯及適用，故開南大學據以判斷「違反聘約情節重大」之法源及效力，自應以大學法第19條於94年12月28日修正及95年12月20日開南大學第30次校務會議通過將6年升等條款納入系爭教師聘約時起算。（二）上訴人就本件之審查，不應僅以外觀上之合法為限，而應充分考量大學法整體立法精神，從體系解釋、目的性審查此一涉及教師基本權利之案件，依司法院大法官釋字第563號解釋，立法及行政機關之規範密度，於大學自治範圍內，係應受「適度之限制」，而非完全不受行政機關適度合理之監督規範。教師人事制度雖依大學法第19條容許各校為基於學術研究之必要而自訂制度，然此仍應「依法而治」而非縱容各校因人設事，於制訂、解釋及適用內部規則時，任由其違反一般法律原則、誠信原則及違反該條立法目的之「基於學術研究之目的」及教師法保障教師地位之精神。（三）教師法第14條第1項規定解聘、停聘或不續聘之事由，均為有立即危險或當事人當下不能從事教育職務之障礙事由，方得於聘期當中召開教評會，且由同條第2項規定第7款及第9款事實認定，因有主觀成分，應經嚴格之程序，以杜絕恣意，開南大學對於「情節重大」事實之認定，即限期升等是否等同於教學不力、不能勝任工作等具體違反聘約至情節重大之程度，非無研求餘地。（四）就教師法第14條第1項第8款之規定為體系解釋，顯將「違反聘約情節重大」與「教學不力」或「不能勝任工作」認係同性質事由，即「違反聘約情節重大」必須有相當之可非難性等同於「教學不力（有具體事實）」、「不能勝任工作（有具體事實）」之程度。在解釋上自應限縮「違反聘約情節重大」至類似「有具體事實可認教學不力」、「有具體事實可認不能勝任工作」之情形，而非泛指所有違反聘約之情形，均可概括論以「違反聘約情節重大」等語，求為判決訴願決定及原處分均撤銷。

三、上訴人則以：（一）教師聘任待遇服務辦法既依合法程序經

學校校務會議通過，且於系爭教師聘約中之契約條款第14條明定「教師如違反本聘約，依教師法第14條及本校相關規定辦理，其他未載明事項依教育相關法令及本校教師聘任待遇服務辦法等辦法辦理。」業將教師聘任待遇服務辦法納為聘約之一部分，符合大學法第19條規定。學校章程如於聘約期間修正，並經校務會議通過生效，自該辦法修正生效起，拘束聘約相對人，被上訴人自應受該聘約及教師聘任待遇服務辦法內所載各項規定拘束。（二）上訴人以被上訴人違反聘約情節重大，不續聘之事證明確，而逕予審議通過被上訴人不續聘案，並於報送上訴人之事實表內載明係依101年1月4日修正公布前之教師法第14條第1項第8款後段「違反聘約情節重大」規定不予續聘被上訴人，尚非以被上訴人具「教學不力或不能勝任工作」之具體事實為由而不予續聘，是被上訴人訴稱「限期升等」是否等同於「教學不力、不能勝任工作」等具體違反聘約至情節重大之程度，非無研求餘地云云，應係誤解，顯不足採。（三）屬大學自治內容之各校自行訂定聘約，於大學法第19條增訂前既經司法院大法官釋字第380、450及563號解釋肯認，自應認為大學法第19條之規定僅係確認業經上開解釋肯認且存在之大學自治，並非另外創設授權各大學自行訂定聘約之權力。大學法第19條增訂前，各校基於大學自治之憲法制度性保障，原本就得自行訂定聘約事宜，從而被上訴人主張大學法第19條增訂有不溯及既往效力云云，自不可採。換言之，若依被上訴人之主張，豈非架空憲法所保障大學自治之效力，而認為「大學自治」須經大學法授予才享有，此顯係將大學自治之憲法保障層次降低為法律保障。（四）若將教師法第14條第1項第8款「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。」限縮為教學不力或不能勝任工作之情事，且有具體事實或違反聘約之情事，學校始得解聘、停聘或不續聘，大學法第19條之規定形同虛設，反而架空大學自治下各校自行訂定教師聘約內容之權限，與大學自治精神不符，故只要該名教師違反聘約情節重大，學校即可對該名教師解聘、停聘或不續聘，不以教師教學不力或不能勝任工作為限。（五）基於大學法第19條立法理由及大學自治，學校固得依大學法第19條規定，於學校章程中增列教師之權利義務、解聘、停聘或不續聘之事由及程序，惟所增列之規定尚不得違反相關法規，大學法第19條修正公布施行前，開南大學基於大學自治所訂定涉及教師權利義務之章程，因所訂定解聘、停聘或不續聘之事由係基於學術研究發展所需要，且經93年9月22日第18次校

務會議通過，符合大學法第19條之規定及立法理由，應無適法性問題。又系爭教師聘約第14條「教師如違反本聘約，依教師法第14條及本校相關規定辦理。其他未載明事項依教育相關法令及本校教師聘任待遇服務辦法辦理」規定可知，教師除聘約外，自應符合教師聘任待遇服務辦法之規定，而該辦法既經校務會議修正通過並公布，教師自可知悉其內容並予以遵循等語，資為抗辯，求為判決駁回被上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）開南大學校教評會決議自100年2月1日起不續聘被上訴人案，所依據者係大學法第19條、教師聘任待遇服務辦法第13條、教師法第14條第1項第8款等規定，其中開南大學93年9月22日修正之教師聘任待遇服務辦法第13條規定之6年升等條款，因大學法第19條規定係於94年12月28日始修正，是教師聘任待遇服務辦法第13條規定既早於大學法第19條之修正增訂，自無法以大學法第19條為其法源依據甚明，此由該校迄至95年12月20日第30次校務會議，方依大學法第19條規定通過將6年升等條款納入系爭教師聘約，即足以徵之。故94年12月28日增訂之大學法第19條第2項（按：該條並未分項）規定，既未規定其具有溯及既往之效力，依法不溯及既往之法理，開南大學93年9月22日修正之教師聘任待遇服務辦法第13條規定，自無因嗣後始增訂之大學法第19條規定，即得逕謂其於93年9月22日修正通過之際即屬合法。（二）教師聘任待遇服務辦法第13條規定乃開南大學於93年9月22日第18次校務會議修正通過增訂，本非92年8月1日至該校任教之被上訴人與開南大學簽訂聘約之際即已存在之條款，是否溯及適用，本有可議。且教師法第14條第1項第8款所謂之「違反聘約情節重大」，乃指與同款「教學不力或不能勝任工作」之相類似危害情形，方得不予續聘，私立學校教師之身分既受該款之保障，是所謂「違反聘約情節重大」，當事人尚不得以契約任意約定，亦不得由開南大學內部之教師聘任待遇服務辦法任意規定之，否則教師法對私立教師之保障勢將形同具文。（三）司法院大法官釋字第702號解釋理由明示係因「嚴重違反為人師表之倫理規範，致已不宜繼續擔任教職」、「行為不檢之情節須已達相當嚴重程度，始得認為構成有損師道」、「教育實務上已累積許多案例，例如校園性騷擾、嚴重體罰、主導考試舞弊、論文抄襲等，可供教師認知上之參考」，可以得知解聘、停聘或不續聘，乃私立學校教師「實質上」嚴重違反為人師表之倫理規範，再無法僅以減薪、申誡、記過、記大過等方式處置時之「最後手段」，此相同

法理亦應適用於「違反聘約情節重大」之情形，亦即須從實質上審查，該私立學校教師確有危害學校達「教學不力或不能勝任工作，有具體事實」相類似程度之危害，方能認定為「違反聘約情節重大」。（四）開南大學有無必要使用「不續聘」之「最後手段」，此時自不能僅憑開南大學100年1月18日校教評會決議（按：100年1月11日系教評會決議不通過被上訴人不續聘案，100年1月13日院教評會決議則通過被上訴人不續聘案），即遽認被上訴人實質上確有「違反聘約情節重大」之情事，甚為顯然。詎上訴人疏未慮及此，漏未審酌及論斷，即逕以原處分同意開南大學之不續聘被上訴人，顯未充分斟酌考量與「違反聘約情節重大」之相關事項，依立法目的而為合理之判斷，所為核准自屬違法。（五）上訴人於本件審查過程，顯僅植基於開南大學所提供應審查之文件資料為已足，即以形式上之審查為準否之依憑，並未就其職掌權責範圍為實體之審查，未予斟酌本件個案情節，綜合審酌考量所有必要要件（例如被上訴人迄99年9月22日止未升等為教授，究竟有何實質上之危害已該當於教師法第14條第1項第8款所稱「教學不力或不能勝任工作，有具體事實」相類似「重大」程度之危害要件）及相關事項，依立法目的而為合理之判斷或決定，即逕認被上訴人有「違反聘約情節重大」之情事，自有可議，其遽引為原處分之依據，殊屬率斷，因將訴願決定及原處分均予撤銷。

五、本院查：

（一）按行為時（即101年1月4日修正公布前）教師法第14條、第14條之1依序規定：「（第1項）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：…8.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。…（第2項）教師有前項第6款或第8款規定情事之一者，應經教師評審委員會委員三分之二以上出席及出席委員過半數之審議通過。…」、「學校教師評審委員會依第十四條規定作成教師解聘、停聘或不續聘之決議後，學校應自決議作成之日起十日內報請主管教育行政機關核准，並同時以書面附理由通知當事人。教師解聘、停聘或不續聘案於主管教育行政機關核准前，其聘約期限屆滿者，學校應予暫時繼續聘任。」準此，教師有前揭行為時教師法第14條第1項第8款規定情事而不續聘者，應經教師評審委員會審議通過，並由學校報請主管教育行政機關核准，始得為之。教師與學校間係聘任契約關係，該學校如為公立學校，該契約關係為公法關係；該學校如為私立學校，該契約關係

則為私法關係。主管教育行政機關就私立學校報請對教師不續聘之核准，具有使該不續聘行為發生法律效力之作用，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。至本院98年7月份第1次庭長法官聯席會議決議，係就公立學校教師聘任後，因具有教師法第14條第1項各款事由之一，經教師評審委員會決議通過予以解聘、停聘或不續聘者，該公立學校於報請主管教育行政機關核准時，並通知當事人。該教師不服，應以何者為被告？提何種類型行政訴訟？所表示之法律見解，與本件私立大學教師不續聘之情形不同，自無援用上開決議之餘地，合先敘明。

(二) 次按行政訴訟法第42條第1項規定：「行政法院認為撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害者，得依職權命其獨立參加訴訟，並得因該第三人之聲請，裁定允許其參加。」所謂「撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害」，係指撤銷訴訟的判決結果，使當事人以外第三人之權利或法律上利益直接受損害者而言。故將會因撤銷或變更原處分或決定之判決，致其權利或法律上利益受有損害之第三人，即得據此規定，於訴訟繫屬中獨立參加訴訟。如果行政法院未依職權或聲請，裁定命其參加，該第三人固得依行政訴訟法第284條規定，對於確定終局判決聲請重新審理，但畢竟有損於法之安定性，故解釋上，如撤銷訴訟的結果，可能撤銷或變更原處分或決定時，行政法院的裁量權即萎縮至零，而應依職權命其獨立參加訴訟，或因該第三人之聲請，裁定允許其參加。本件被上訴人原係訴外人開南大學公管系專任副教授，前於92年8月1日至該校任教。迨99年間，開南大學以被上訴人迄99年9月22日止，未於6年內升等為教授，違反聘約情節重大，依教師法第14條第1項第8款後段規定、教師聘任待遇服務辦法第13條、系爭教師聘約第14條規定，循序提經校教評會於100年1月18日決議通過被上訴人不續聘案，並報經上訴人核准後，以原處分同意不續聘被上訴人，並自該函送達開南大學次日生效。被上訴人不服，循序提起本件撤銷訴訟。其訴訟之結果如係撤銷原核准處分，訴外人開南大學之權利或法律上利益即會受有損害，揆諸前揭說明，縱使開南大學未聲請參加本件訴訟，原審仍應依職權命其獨立參加訴訟，原審未命開南大學獨立參加訴訟，逕為判決，已有未洽。

(三) 再按憲法第11條講學自由之規定，以保障學術自由為目的

，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。又為達保障大學之學術自由，應承認大學自治之制度，對於研究、教學及學習等活動，擔保其不受不當之干涉，使大學享有組織經營之自治權能，個人享有學術自由。而有關大學內部組織、教師聘任及資格評量，均為大學之自治權限範圍（司法院釋字第380號解釋意旨參照）。是94年12月28日增訂之大學法第19條：「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」規定，僅屬「確認」性質之規範，即縱無此規定，大學本於憲法賦與之自治權，仍得經校務會議審議通過學校章則，對教師權利義務予以規定，並基於學術研究發展需要，另定教師停聘或不續聘之規定。依上，被上訴人以94年12月28日增訂之大學法第19條規定，未規定其具有溯及既往之效力，主張開南大學93年9月22日修正之教師聘任待遇服務辦法第13條規定，於法無據，且非被上訴人92年8月1日至開南大學任教與該校簽訂聘約之際即已存在之條款，不得作為被上訴人6年未能升等而不予續聘之依據，自無可採。

(四) 惟按「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」、「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。」分別為憲法第162條及大學法第1條第2項所規定，可知大學對於其自治事項所擬定之規章仍不能逾越法律規定之範圍。再者，為保障教師工作與生活而制定之行為時教師法第2條規定：「教師資格檢定與審定、聘任、權利義務、待遇、進修與研究、退休、撫卹、離職、資遣、保險、教師組織、申訴及訴訟等悉依本法之規定。」已明白規定教師之聘任，應依該法之規定，而同法第14條第1項亦明文規定，教師聘任後，除有該項各款之法定事由者外，不得解聘、停聘或不續聘，此屬為保障教師工作與生活，而對學校是否終止、停止聘任教師之契約，以及是否繼續簽訂聘任教師契約之自由與權利，所為之公法上限制；而該條第1項第8款既將「違反聘約」與「情節重大」並列，在解釋上「違反聘約」須「情節重大」，始符合該款之要件。準此，是否「情節重大」，應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，而應就個案違反聘約相關事由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。教育主管機關於審核學校教師評審委員會依前揭教師法第14條第1項第8款規定所作成教師不續聘之決議時，基於適法性監督權限，自得且應審查該校教評會於決議時是否有考量個案違反聘約之情節達於重大程度，以及其判斷情節重大是否依據與違反聘約相關之具體事證，如漏未審查此法定要件，而逕予核准其不續聘之決定，即難謂適法。

(五) 原判決以開南大學校教評會決議自100年2月1日起不續聘被上訴人案，所依據者，係大學法第19條、教師聘任待遇服務辦法第13條、教師法第14條第1項第8款等規定。並以開南大學93年9月22日修正之教師聘任待遇服務辦法第13條規定之6年升等條款，因大學法第19條規定係於94年12月28日始修正，認教師聘任待遇服務辦法第13條規定既早於大學法第19條之修正增訂，無法以大學法第19條為其法源依據；且教師法第14條第1項第8款所謂之「違反聘約情節重大」，乃指與同款「教學不力或不能勝任工作」之相類似危害情形，方得不予續聘。私立學校教師之身分既受教師法第14條第1項第8款之保障，是所謂「違反聘約情節重大」，當事人尚不得以契約任意約定，亦不得由開南大學內部之教師聘任待遇服務辦法任意規定之，否則教師法對私立學校教師之保障勢將形同具文；又以「違反聘約情節重大」之情形，須從實質上審查，該私立學校教師確有危害學校達「教學不力或不能勝任工作，有具體事實」相類似程度之危害，方能認定為「違反聘約情節重大」，上訴人於本件審查過程，僅植基於開南大學所提供應審查之文件資料為已足，即以形式上之審查為準否之依憑，並未就其職掌權責範圍為實體之審查，未予斟酌本件個案情節，綜合審酌考量所有必要要件及相關事項，依立法目的而為合理之判斷或決定，即逕認被上訴人有「違反聘約情節重大」之情事，認有可議為由，論斷上訴人所為核准「開南大學不續聘被上訴人」之處分係屬違法，而將原處分及訴願決定均予撤銷，固非無見。惟原判決除有誤解大學法第19條規定之意旨，及未命開南大學獨立參加訴訟，有訴訟程序上之瑕疵，已說明如前外；本件被上訴人未於6年內升等為教授，其未依限升等之事實，是否已達違反聘約情節重大之程度，亦攸關訴外人開南大學校教評會對被上訴人為不續聘之決議，是否合於教師法第14條第1項第8款

所規定之要件，及上訴人核准訴外人開南大學不續聘被上訴人之處分有無違法。原審就此一事實未為調查及認定，即以開南大學校教評會依大學法第19條、教師法第14條第1項第8款、該校教師聘任待遇服務辦法第13條等規定決議不續聘被上訴人，於法有誤，而為撤銷原處分及訴願決定之判決，尙屬速斷，亦有未合。

六、綜上所述，原判決既有如上所述之適用法規不當及理由不備之違法，且足以影響判決之結果，上訴論旨據以指摘原判決違背法令，求予廢棄，即為有理由。惟本件事證尙有未明，有由原審法院再為調查之必要，本院尙無從自為裁判，爰將原判決廢棄，發回原審法院再為調查後，另為適法之裁判。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 102 年 10 月 3 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 林 惠 瑜

法官 江 幸 垠

法官 陳 心 弘

法官 沈 應 南

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 102 年 10 月 3 日

書記官 吳 玫 瑩