臺中高等行政法院裁定

110年度訴字第324號

原　　告　王美心

被　　告　國立雲林科技大學

代　表　人　楊能舒

訴訟代理人　林瑞成　律師

複代理　人　林佳怡　律師

上列當事人間因教師升等事件，原告不服教育部中華民國110年10月6日臺教法(三)字第1100082359號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告係被告所屬人文與科學學院（下稱人文學院）材料科技研究所（下稱材料所）副教授，其於民國109年4月申請109年度升等為教授，經人文學院教師評審委員會（下稱院教評會）於109年5月20日決議，其所提資料不符合被告人文學院專任教師升等要點（下稱院教師升等要點）相關規定，不通過其升等案，由被告於109年6月2日以雲科大文院字第1092000445號書函（被告人文學院於109年5月25日先行通知原告院教評會決議結果)予原告。原告不服，於109年6月1日向被告教師評審委員會（下稱校教評會）提出申覆，校教評會於109年9月18日決議通過其申覆案，原告教師升等案應送院教評會再審議。院教評會於109年10月21日重新審議本案，決議㈠不同意被告時任人文學院院長巫院長迴避本次院教評會會議，並宜持續擔任主席職責；㈡材料所應針對原告之教學、服務、研究進行完整教師升等重新審議，由被告於109

年11月6日以雲科大文院字第1092000948號函（下稱109年11月6日函，材料所於109年10月28日先行通知原告院教評會決議結果）予原告。原告不服，於109年11月4日向被告教師申訴評議委員會（下稱校申評會）提出申訴，經被告於110年1月22日以雲科大人字第1100700052號函（下稱110年1月22日函）檢送評議書予原告，通知校申評會駁回其申訴。原告仍不服，於110年1月28日向教育部提起再申訴，經教育部中央教師申訴評議委員會（下稱教育部申評會）於110年10月6日以臺教法（三）字第1100082359號函（下稱110年10月6日函）予原告，通知教育部申評會駁回其再申訴。原告仍不服，遂向本院提起本件訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.依法律位階理論，行政機關之命令不得牴觸法律與憲法，下級機關逾越權限牴觸上級機關之行政命令無效。被告院教評會及涉主導霸凌之時任人文學院巫院長所訂之相關命令及處分，若違反教育部及被告之行政命令與規定，甚或法律與憲法，皆為無效。教育部、被告、被告人文學院任意曲解院教師升等要點，解釋不當，立場矛盾、涵攝錯誤，且故意隱匿原告提供之教育部高教司教師資格及學術審查送審通報系統關於送審著作之頁面，可用以證明「專書章節」為送審著作暨參考著作之合法專門著作種類之證據，任意曲解院教師升等要點，致損害原告權益，心態可議。

2.教育部申評會有已受請求之事項未予申訴評議，未受請求事項則予申訴評議之違法，因職場霸凌係獨立事件，非教師升等案程序中之處置，本件係原告針對職場霸凌一事向校申評會及教育部申評會，提出申訴及再申訴，然教育部申評會卻將未受請求之原告不服院教評會決議案關於教師升等案部分，加以論斷，有所違誤。再申訴之基礎係109年10月21日之院教評會有霸凌與濫權等違法行為，教育部110年10月6日函誤植另案關於升等程序之內容，混淆教授升等申覆再申訴程序之另案及本件霸凌再申訴案，作為駁回本案之基礎，明顯有誤，教育部推諉卸責，涉職務怠惰與瀆職。

3.本案已經是繼109年5月20日後之發生於109年10月21日的第二度職場霸凌，原告於110年1月26日向教育部申評會提出再申訴案，教育部拖延到110年10月6日才發文決議，已經違反教師申訴評議委員會組織及評議準則第36條第3項準用第24條第1項：「申評會之評議決定，……，應於3個月內為之」之規定，嚴重職務怠惰，且因教育部職務怠惰，致被告院教評會有持續濫權霸凌被告之情事發生，侵害原告受憲法保障之工作權。109年11月6日函有霸凌原告等違法情事，致違反司法院釋字第426號解釋、行政程序法第8條、第32條、第33條、第96條第1項第2款、第111條、專科以上學校教師資格審定辦法第30條、第40條等相關規定。110年10月6日函亦有涉職務怠惰、瀆職、包庇被告霸凌、錯誤解釋法規枉法決議等情事。

㈡聲明：被告109年11月6日函、110年1月22日函、教育部110年10月6日函，均應依法撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告主張被告109年11月6日函有違背行政程序法第32條、第33條關於迴避之規定，因原告並未舉出時任人文學院巫院長有何具體事實，足以認為其執行職務有偏頗之虞，故原告主張巫院長應迴避未迴避，違背上開行政程序法之規定並無理由。

2.原告稱院教評會有霸凌等違法情事，109年10月21日院教評會決議內容：「1、不同意被告時任人文學院院長巫院長迴避本次院教評會會議，並宜持續擔任主席職責；2、材料所應針對原告之教學、服務、研究進行完整教師升等重新審議」核其決議內容，皆僅為程序之處置，對原告並無不利且無涉及實體事項，亦非原告所稱之霸凌。且該決議內容係通知材料所應對原告教師升等案為重新審議，尚非被告單方所為不利於原告之行政處分，依行政訴訟法第4條第1項規定，原告不得對之不服及提起撤銷訴訟。

⑴原告不服院教評會於109年10月21日決議之內容，係院教評會請材料所就原告教師升等案重新審議，尚未就原告升等案

作成准否之決定，被告109年11月6日函僅係通知原告審議教師升等案程序中之處置，依行政程序法第174條規定，原告僅得併同教師升等案實體決定不服時一併聲明不服，尚非得單獨提起救濟之事項。

㈡原告所提申訴、再申訴，依教師申訴評議要員會組織及評議準則第25條第8款「其他依法非屬教師申訴救濟範圍內之事項」規定，應不受理。校申評會誤為申訴駁回之決定，惟教育部教評會認為如本件發回校申評會重行評議，其評議結果與該會依所持理由作成之再申訴評議決定結果並無二致，本於程序經濟考量，駁回再申訴，亦與行政程序法第174條規定無違。綜上，原告提起本件訴訟並不合法。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本院判斷：

㈠按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件。」次按行政程序法第174條規定：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。但行政機關之決定或處置得強制執行或本法或其他法規另有規定者，不在此限。」蓋在法律政策上，對程序決定，原則上僅能隨同實體決定請求法律救濟，以避免行政程序因程序行為之爭訟而延誤，尤其可以防止當事人濫用程序行為之爭訟，阻礙行政程序之進行，而本案決定是否受程序違反之影響，尚未可知，對程序決定隨同實體決定請求救濟，符合法律救濟之利益，以預防對程序行為及本案之決定，併行二救濟程序，乃致發生不能調和之歧異情事發生。至行政機關於作成完全及終局之決定前，為推動行政程序之進行，所為之指示或要求，學理上稱之為「準備行為」（或稱為程序行為），準備行為未設定有拘束力之法律效果者，因欠缺規制之性質，並非行政處分；如具有規制之性質，亦因其並非完全、終局之規制，為程序經濟計，不得對其單獨進行行政爭訟，而應與其後之終局決定，一併聲明不服，上開行政程序法第174條

前段規定即是本於此意旨而訂（最高行政法院94年度裁字第150號裁定意旨參照）。故行政機關在實施行政程序之過程中以達成實體裁決為目的所為相關行為或措施，若無行政程序法第174條但書規定之情形，當事人對該相關行為或措施提起行政訴訟，即屬不備其他要件，行政法院應以裁定駁回之。

㈡依行政訴訟法第4條第1項規定：「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3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」可知行政訴訟法規範得提起撤銷訴訟以行政處分為限。再依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，所謂行政處分係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果之單方行政行為。次按司法院釋字第462號解釋：「各大學校、院、系(所)教師評審委員會關於教師升等評審之權限，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，與教育部學術審議委員會對教師升等資格所為之最後審定，於教師之資格等身分上之權益有重大影響，均應為訴願法及行政訴訟法上之行政處分。受評審之教師於依教師法或訴願法用盡行政救濟途徑後，仍有不服者，自得依法提起行政訴訟，以符憲法保障人民訴訟權之意旨。……」可知，關於教師升等通過與否之決定，與教育部學術審議委員會對教師升等資格所為之最後審定，於教師之資格等身分上之權益有重大影響，始得定性為行政處分。

㈢本件原告所爭執被告所屬人文學院109年10月21日院教評會之決議內容，從其決議內容觀之，並未對於原告教師升等案作成完全且終局通過與否之決定，僅係被告作成完全且終局之決定前，為推動行政程序之進行所為相關行為，僅屬準備或程序行為，非屬行政處分，依前揭最高行政法院裁定之意旨，原告尚不得對其單獨提起行政訴訟，應與之後關於原告教師升等案通過與否之終局決定，一併聲明不服。又被告以109年11月6日函通知原告院教評會之決議結果，原告雖對該

函亦有爭執，核該函係單純將該次院教評會之決議內容通知原告，對外並未對原告之教師資格等身分上之權益發生法律效果，性質上為觀念通知，亦非前揭訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定之行政處分。是據上，原告主張109年10月21日院教評會重新審議決議內容、被告109年11月6日函通知重新審議結果等，有何人文學院院長迴避、職場霸凌等違法，依首揭規定及說明意旨，均屬被告對原告實體決定是否升等為教授前相關進行之行政程序，應與被告對原告所作升等與否之行政處分併予聲明不服救濟之。

㈣又依教師法第42條第1項「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。」同法第44條第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。」等規定，可知原告若認為被告對其個人之措施，有違法或不當致損害其權益者，得提起申訴、再申訴以救濟，且原措施性質倘屬行政處分者，於再申訴後仍有不服，得依法提起行政訴訟，並將再申訴決定視同訴願決定。然本件被告109年10月21日教評會之決議內容僅屬程序行為，後續被告作成之109年11月6日函亦非行政處分，已如前述；是原告向教育部申評會提起再申訴若仍有不服，並不得再向行政法院提起撤銷訴訟，以符合前揭行政訴訟法第4條第1項提起撤銷訴訟係以行政處分為限之規定。因此，本件原告對於被告109年11月6日函、110年1月22日函、教育部110年10月6日函提起撤銷訴訟，顯係以非屬行政處分為標的訴請撤銷，即屬起訴不備程序要件，並不合法且無從補正，依照前揭行政訴訟法第107條第1項第10款之規定，應予以裁定駁回。至關於原告主張之實體爭議事項，基於先程序後實體之訴訟原則，因本件起訴既非合法，即無從加以審究，併此說明。

五、結論：原告之訴不合法，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　7　　月　　29　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　張　鶴　齡

法　官　楊　嵎　琇

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　7　　月　　29　　日

書記官　詹靜宜