



## 各級學校教師解聘、 停聘之相關法律爭議

——談111年憲判字第11號判決後之  
實務與學理發展

陳熙哲\*  
律師

目次	壹、相關背景	參、本憲法法庭判決作成後，各級學校之情形
	貳、本憲法法庭判決作成後，實務上如何看待「解聘」、「停聘」之定性	肆、結語

### 壹、相關背景

2022年7月29日，憲法法庭作成111年憲判字第11號【公立大學就不續聘教師之再申訴決定提起行政訴訟案】(下稱「111年憲判字11號」)，本判決之判決主文揭示：「最高行政法院中華民國106年6月份第2次庭長法官聯席會議決議，關於公立大學就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得循序提起行政訴訟部分，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，應自本判決公告之日起不再援用。」

111年憲判字11號主要涉及爭點係公立大學得否就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，提起行政訴訟。本憲法法庭判決揭示基於憲法第11條保障學術自由及第16條保障訴訟權之意旨，應許公立大學得就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，提起行政訴訟。

有關本憲法法庭判決在學理與實務上的重要性，作者前已為文探討<sup>1</sup>。本文

則聚焦於本憲法法庭判決作成後，我國實務與學理之後續相關發展。此一議題之所以重要，乃因本憲法法庭判決受到憲法訴訟「一次一案」之法理影響，僅基於原因案件之紛爭事實為回應，射程範圍較窄。申言之，本憲法法庭判決就所討論之行政行為，僅論及「不續聘」之定性而未論及「解聘」與「停聘」之定性；就權利主體而言，本憲法法庭判決僅論及「公立大學」得就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，提起行政訴訟，並未論及私立大學<sup>2</sup>、公立高中、公立國中、公立國小得否就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，提起行政訴訟。

因此，在本憲法法庭判決作成後，行政法院必須對相關問題有所回應。本文之作，整理並評析我國相關學理與實務在該憲法法庭判決作成後之相關立場，期能使讀者知悉相關見解之最新發展動態。

## 貳、本憲法法庭判決作成後，實務上如何看待「解聘」、「停聘」之定性

### 一、我國過往實務對於「解聘」、「停聘」、「不續聘」均定性為行政處分

我國實務長期將解聘、停聘或不續聘均定性為行政處分，如最高行政法院

98年7月份第1次庭長法官聯席會議決議即指出：「公立學校教師……經該校教評會依法定組織……及法定程序決議通過予以解聘、停聘或不續聘，並由該公立學校依法定程序通知當事人者，應係該公立學校依法律明文規定之要件、程序及法定方式，立於機關之地位，就公法上具體事件，所為得對外發生法律效果之單方行政行為，具有行政處分之性質。」<sup>3</sup>

學者張陳弘指出，實務上即依照該決議，對於不續聘之定性區分為是否基於雙方合意而有差異，如係基於雙方合意之聘約所為的不續聘，性質屬基於契約之意思表示；如係基於教師法規定所為的不續聘（即便該教師法規定已被納入聘約），性質屬行政處分。<sup>4</sup>

111年憲判字第11號將「不續聘」定性為基於聘任契約所為之意思表示，採取與最高行政法院98年7月份第1次庭長法官聯席會議決議不同之立場。具體以言，本憲法法庭判決在理由中揭示：「各大學依據具此等規範內容之聘約約定，不續聘教師，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，雖對教師之工作權益有重大影響，惟尚與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（司法院釋字第462號解釋參照）有別。」

在本憲法法庭判決作成後，行政法院實務亦變更其對於「不續聘」之定性

為基於契約之意思表示<sup>5</sup>。然而，「解聘」與「停聘」之定性，仍有探究之必要，茲開展論述如下。

## 二、解聘、停聘之定性爭議

2022年7月14日最高行政法院作成110年度上字第215號判決，該判決係於111年憲判字第11號前作成，故該判決延續我國原先實務見解之立場，維持「解聘」屬行政處分之定性。

學術文獻上，學者蕭文生在2023年6月發表〈教師解聘處分之行使期間——最高行政法院110年度上字第215號判決評析〉一文，評析上開判決。蕭文生教授發表該文時，已在111年憲判字第11號作成後，該文並未討論解聘之定性是否變更，仍將「解聘」定性為行政處分<sup>6</sup>。然而，亦有不同見解，如學者林孟楠在2023年4月發表〈教師之身分保障與爭訟程序——從111年憲判字第11號判決談起〉一文，主張「解聘」之定性應與「不續聘」同，均為基於契約之意思表示<sup>7</sup>。

行政法院實務在111年憲判字第11號作成後，對於「解聘」之定性則見解不一。有認為「解聘」仍屬行政處分者，如：臺北高等行政法院110年度訴字第762號判決；有認為「解聘」受到本憲法法庭判決影響，應更改定性為基於契約之意思表示者，如最高行政法院110年度上字第660號判決。

針對此一問題，最高行政法院透過大法庭徵詢程序統一見解，即2023年6

月15日作成之最高行政法院110年度上字第19號判決<sup>8、9</sup>，該判決謂：「憲法法庭判決意旨雖僅闡示公立大學不予續聘教師之法律性質，惟教師之工作權為憲法第15條規定之工作權所保障，教師依教師法第9條規定取得教師資格，並由教育部發給教師證書，得應聘於學校從事教學工作，而公立大學對於教師之聘任係受憲法第11條保障之大學自治事項，公立大學得選擇與符合聘任資格之特定教師訂立聘任契約，以形成雙方間之權利義務關係，是公立大學對其所屬教師所為解聘意思表示之性質，自與不續聘教師意思表示之性質相同，均屬基於聘任契約所為意思表示。因此教師認為學校之解聘不合法，即係對聘任契約法律關係存否之爭執，應對該公立大學提起確認聘任法律關係存在之訴，以為救濟。」

最高行政法院110年度上字第19號判決係最高行政法院經徵詢程序後作成者，自具相當程度之代表性，本判決除將「不續聘」之定性調整為「基於聘任契約所為意思表示」外，也明白表示救濟途徑係對該公立大學提起確認聘任法律關係存在之訴，委實具有實務意義。學理上指出，教師申訴之對象係學校或主管機關有關其個人之措施，並不以行政處分為限，故公立學校教師不服學校解聘、不續聘或停聘之意思表示，仍得提起教師申訴。惟提起確認公法上法律關係存在之訴並無前置程序，故在教師提起確認公法上法律關係存在之訴之場

合，「申訴」之程序係任意先行程序，非法定強制先行程序<sup>10</sup>。

至於「停聘」之定性爭議，亦跟上「不續聘」與「解聘」之步調，改採「基於聘任契約所為意思表示」之定性，得以參看2023年7月27日作成之最高行政法院110年度上字第793號判決，詳如後述。

綜合以上說明，應可認為111年憲判字第11號作成後，造成行政院實質變更教師法上「解聘」、「停聘」、「不續聘」之定性，即揚棄了最高行政法院98年7月份第1次庭長法官聯席會議決議所採取的行政處分之觀點。

### 三、延伸問題：因解聘之事由所另受議決一定期間不得聘任為教師之處分

按教師法第15條第1項：「教師有下列各款情形之一者，應予解聘，且應議決一年至四年不得聘任為教師：一、經學校性別平等教育委員會或依法組成之相關委員會調查確認有性騷擾或性霸凌行為，有解聘之必要。二、受兒童及少年性剝削防制條例規定處罰，或受性騷擾防治法第二十條或第二十五條規定處罰，經學校性別平等教育委員會確認，有解聘之必要。三、體罰或霸凌學生，造成其身心侵害，有解聘之必要。四、經各級社政主管機關依兒童及少年福利與權益保障法第九十七條規定處罰，並經學校教師評審委員會確認，有解聘之

必要。五、行為違反相關法規，經學校或有關機關查證屬實，有解聘之必要。」有所謂「因解聘之事由所另受議決一定期間不得聘任為教師之處分」之規範。

實務上原有認為「因解聘之事由所另受議決一定期間不得聘任為教師之處分」係「解聘」之當然效果者，並非學校對教師之「行政處分」，諸如：高雄高等行政法院高等庭110年度訴字第235號判決：「學校所為一定期間內不得聘任為教師之議決，亦係解聘之當然法律效果，尚難認係學校另為之行政處分。從而，若因解聘、停聘或不續聘發生爭執，致聘任之公法法律關係成立、不成立或存在、不存在不明，應循確認訴訟救濟之。」

然而，在前述經徵詢程序後作成之最高行政法院110年度上字第19號判決中，明確區分「解聘」與「因解聘之事由所另受議決一定期間不得聘任為教師之處分」係屬二事，並認定「因解聘之事由所另受議決一定期間不得聘任為教師之處分」係行政處分，其論以：「102年7月10日修正公布前之教師法，對於因法定事由經解聘、停聘或不續聘之教師，不得聘任為教師，此乃依當時教師法第14條第3項規定之法律效果。2013年7月10日教師法修正公布後，方有經學校教評會議決並報教育部核准後，不得聘任為教師之規定。依教師法第14條第2項及第3項規定，教師有同條第1項第13款『行為違反相關法令，經有關機關查

證屬實』規定之情事，經教評會議決解聘或不續聘者，除情節重大者外，應併審酌案件情節，議決1年至4年不得聘任為教師，並報主管教育行政機關核准；教師有教師法第14條第1項第1款至第12款或同條第2項後段情事之一者，不得聘任為教師；已聘任者，應報主管教育行政機關核准後，予以解聘、停聘或不續聘。是依上開規定所為不得聘任為教師之行為，具有剝奪教師受聘於全國其他各級學校之職業選擇自由而影響其工作權之效力，已非教師與原聘任學校間之聘任契約法律關係範圍內事項，核為單方具有規制效力之行政處分。」

此外，最高行政法院110年度上字第19號判決更指出，教師若不服「因解聘之事由所另受議決一定期間不得聘任為教師之處分」，應對核准之主管教育行政機關教育部提起訴訟，並非如同解聘對該公立大學提起確認聘任法律關係存在之訴，其論以：「主管教育行政機關依教師法第14條第2項規定對公立大學教評會議決教師於一定期間不得聘任為教師之核准，始對該教師產生於一定期間內不得聘任為教師之規制效果。從而，公立大學將教育部對此作成之核准決定轉知教師知悉，教師對該1年不得聘任為教師之處分，循序提起行政訴訟，應以核准之主管教育行政機關教育部為被告。」

學者吳志光認為最高行政法院110年度上字第19號判決此一見解，使得受教師法第14條第1項或第15條第1項規定

解聘的公立學校教師可選擇經由教師申訴程序後，提起確認公法上法律關係存在之訴，或直接提起確認公法上法律關係存在之訴；或以教育主管機關為被告，針對不得聘任為教師之核准處分，經教師申訴或訴願程序後，提起撤銷訴訟。然而，不得聘任為教師之核准處分之前提乃解聘之合法性，行政法院此一見解將造成一事變兩案之救濟。吳志光教授評論「其意義何在，實令人費解。」<sup>11</sup> 本文認為，在最高行政法院110年度上字第19號判決作成後，須密切關注有無發生「裁判矛盾」之情形。

## 參、本憲法法庭判決作成後，各級學校之情形

本憲法法庭判決之聲請人係「公立大學」，故判決主文僅揭示：「『公立大學』就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，不得循序提起行政訴訟部分，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。」判決主文在主體上並未碰觸「公立高中」、「公立國中」、「公立國小」，因此在本憲法法庭判決作成後，行政法院在實務上將面對「公立高中」、「公立國中」、「公立國小」得否針對不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定，循序提起行政訴訟之問題。

針對此一問題，學說上蕭文生教授認為，基於憲法法庭判決效力之範圍，並考量公立國民中小學不同於大學之學



術自由權利主體地位，應認為公立國民中小學不得就不予維持其不續聘教師措施之再申訴決定提起行政訴訟<sup>12</sup>。實務上未來是否採取其見解，有待觀察。

然而，實務上已因本憲法法庭判決之理由，變更公立高中、公立國中、公立國小對教師所為「解聘」之定性。除此之外，也受到最高行政法院110年度上字第19號判決影響，區分「解聘」與「不得聘任為教師之處分」為討論，茲將本文所觀察到的實務見解，說明如下：

針對「公立高中」部分，2023年7月17日作成之最高行政法院110年度上字第263號判決<sup>13</sup>，認為最高行政法院110年度上字第19號判決所採取之見解亦得適用於公立高中，其謂：「憲法法庭判決意旨雖僅闡示公立大學不予續聘教師之法律性質，惟教師之工作權為憲法第15條規定之工作權所保障，教師依教師法第9條規定取得教師資格，並由教育部發給教師證書，得應聘於學校從事教學工作，公立高中與教師間具有聘約關係，與公立大學及其教師間之基礎法律關係，並無二致，公立高中得選擇與符合聘任資格之特定教師訂立聘任契約，以形成雙方間之權利義務關係，是公立高中對其所屬教師所為解聘意思表示之性質，自與不續聘教師意思表示之性質相同，均屬基於聘任契約所為意思表示。因此教師認為學校之解聘不合法，即係對聘任契約法律關係存否之爭執，應對該公立高中提起確認聘任法律關係存在

之訴，以為救濟。」、「主管教育行政機關依教師法第14條第2項規定對公立高中教評會議決教師於一定期間不得聘任為教師之核准，始對該教師產生於一定期間內不得聘任為教師之規制效果。從而，公立高中將主管教育行政機關對此作成之核准決定轉知教師知悉，教師對該1年不得聘任為教師之處分，循序提起行政訴訟，應以核准之主管教育行政機關為被告。」

針對「公立國中」部分，2023年7月27日作成之最高行政法院110年度上字第793號判決，則認為最高行政法院110年度上字第19號判決所採取之見解亦得適用於公立國中，其謂：「教師法既已框立教師與公立學校間之法律關係，公立國民中學與教師間具有聘約關係，與公立大學及其教師間之基礎法律關係，並無二致。故在同一體系脈絡下，上開憲法法庭判決所持見解，係由聘任契約關係而開展，則於公立國民中學解聘、停聘其教師時，亦應本於前揭憲法法庭判決意旨，同在契約法理下進行解釋，以當事人之意思表示為決定契約法律關係之因素，認解聘或停聘均為契約一造之學校，向為教師之他方為一定之意思表示。依前揭行為時教師法施行細則第16條之明文定義，解聘即終止聘約之意思表示，為終止權之行使；停聘則為在聘約存續期間停止聘約之執行，並依行為時教師法第14條之2規定，於停聘原因消滅後雙方可以合意回復未屆期之

聘約關係。凡此，尚非行政機關單方以高權作用作成行政處分可比，從而，本院98年7月份第1次庭長法官聯席會議決議定性解聘、停聘為行政處分之見解，應予變更。」、「本件關於1年不得聘任處分與該案為同類爭議，雖係存在於公立國民中學與教師之間，惟法理與公立大學與教師之間並無不同，自得遵照前揭已經本院統一之見解，以上訴人之教育主管機關北市教育局，方為本件關於1年不得聘用處分之作成機關。」

針對「公立國小」部分，2023年8月7日作成之最高行政法院109年度上字第1066號判決<sup>14</sup>，也認為最高行政法院110年度上字第19號判決所採取之見解亦得適用於公立國小，其謂：「公立國民小學與其教師間之法律關係，與公立大學並無二致，則公立國民小學解聘其教師時，亦應本於前揭憲法法庭判決意旨，認解聘為契約一造之學校以自己之意思終止聘約，尚非行政機關單方以高權作用作成行政處分，自不得對主管教育行政機關之核准另提起撤銷訴訟。」、「主管教育行政機關依教師法第14條第2項規定對公立學校教評會議決教師於一定期間不得聘任為教師之核准，始對該教師產生於一定期間內不得聘任為教師之規制效果，而屬主管教育行政機關之行政處分。是以，公立學校將主管教

育行政機關對此作成之核准決定轉知教師知悉，教師對該一定期間不得聘任為教師之處分，循序提起行政訴訟，應以核准之主管教育行政機關為被告。」

## 肆、結語

本文整理歸納111年憲判字第11號作成後的實務見解發展，並且整理歸納實務、學理對於其延伸問題之若干開展，期能提供讀者有效率掌握相關動態發展。

事實上在111年憲判字第11號作成後，有關教育法制仍有相當多議題可以討論，舉例言之，私立學校與教師之契約關係，是否仍然要定性為私法契約，即有探討空間<sup>15</sup>；此外，最高行政法院109年度上字第1127號判決指出「過往行政法院以不予續聘之措施為行政處分向來見解，所生之判斷餘地法理的適用，或正當行政程序之要求，於變更為契約之意思表示見解後，仍有適用」均彰顯在本憲法法庭判決作成後，有必要重新檢討、分析學校與教師之契約關係。期待法學界對相關問題之繼續耕耘，拓深行政法學各論之相關研究，使法治深化。♣

\* 作者為臺灣大學法律學系博士班。

1. 陳熙哲，2022年行政法學發展動態——以憲法法庭判決為中心觀察，月旦律評，19期，2023年10月，128-136頁。另可參看許育典，公立大學提起行政訴訟的救濟權——淺談111年憲判字第11號判決，月旦法學教室，253期，2023年11月，6-9頁。
2. 就「私立大學」之部分，學者林明昕早在2020年，即有洞見的認為，亦應允許私立大學就不予維持其解聘、停聘、不續聘教師措施之再申訴決定提起行政訴訟，否則違憲。林明昕，行政爭訟法實例研習——地方自治權保障，月旦品評家，2020年8月，<https://www.angle.com.tw/media/Web/Video/GroupDetail.aspx?iMG=3265>（最後瀏覽日：2023年6月13日）。同說：憲法法庭111年憲判字第11號判決林大法官俊益提出之協同意見書，2-3頁。
3. 不過，學界多數見解並不支持此一決議之觀點，例見：吳秦雯，公私立大學教師遭學校予以解聘、停聘或不續聘之申訴途徑，月旦法學雜誌，182期，2010年7月，300-309頁；吳志光，公立學校教師身分變更之行政救濟程序——評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，月旦法學雜誌，178期，2010年3月，286-287頁；林明鏘，教師資遣與行政救濟——兼評最高行政法院98年7月14日庭長法官聯席會議決議，台灣法學雜誌，269期，2015年4月，104-105頁；李建良，公法類實務導讀【專號：特種行政救濟法制與程序之爭議】，台灣法學雜誌，139期，2009年11月，191-192頁；陳淑芳，教師對學校變更與消滅聘約關係不服之救濟：評最高行政法院98年7月份庭長法官聯席會議決議，法令月刊，61卷6期，2010年6月，69頁。
4. 張陳弘，公立大學所為不續聘教師決定之法律性質——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之變更？，當代法律，19期，2023年7月，88頁。
5. 憲法法庭判決之判決理由是否具備拘束力，事實上仍有探討空間，惟我國行政法院實務見解採取「尊重憲法法庭判決之判決理由」之立場，變更「不續聘」之定性，諸如：最高行政法院110年度上字第306號判決、最高行政法院109年度上字第1190號判決、最高行政法院109年度上字第1127號判決、最高行政法院110年度上字第664號判決。
6. 不過，學者蕭文生或許係認為最高行政法院110年度上字第215號判決係在111年憲判字第11號作成前為之，故略而不談定性之問題。詳見：蕭文生，教師解聘處分之行使期間——最高行政法院110年度上字第215號判決評析，裁判時報，132期，2023年6月，17-26頁。
7. 林孟楠，教師之身分保障與爭訟程序——從111年憲判字第11號判決談起，憲政時代，47卷1期，2023年4月，117頁。
8. 該判決之法律意見，係最高行政法院第四庭以112年度徵字第2號徵詢書，徵詢最高行政法院其他庭意見，並經受徵詢庭均回復同意最高行政法院第四庭所採之法律見解。
9. 最高行政法院111年上字第39號判決同此見解，該判決謂：「公立大學對教師所為之解聘措施，性質上亦屬公立大學單純立於聘約當事人地位所為終止聘約關係之意思表示，而非行政處分，教師對於服務學校所為解聘之合法性及其效力有爭執，自應提起確認雙方聘任法律關係存在之行政訴訟救濟。」
10. 吳志光，公立學校解聘教師法律性質爭議回歸法理卻也製造新的問題——簡評最高行政法院110年度上字第19號判決，裁判時報，136期，2023年10月，10頁。
11. 吳志光，同前註，12頁。不過，詹鎮榮老師則指出「此等公立學校教評會決議在行政訴訟上之影響，固然繁複化教師起訴及行政法院審理與裁判程序，但在我國現行訴訟法之規範架構下，實為不得不然之結果」，



見詹鎮榮，教師不服學校「一定期間不得聘任為教師」決議之權利救濟——最高行政法院相關判決評析，裁判時報，140期，2024年2月，10-11頁。

12. 蕭文生，公立大學可以，公立國民中小學也可以？，月旦法學教室，251期，2023年9月，6-10頁。
13. 2023年7月20日作成之最高行政法院110年度上字第524號判決，採相同見解。
14. 2023年5月31日作成之最高行政法院110年度上字第660號判決；112年7月17日作成之最高行政法院110年度上字第429號判決，採相同見解。
15. 學者林孟楠對於相關實務與學理有所整理，並支持私校聘任關係應為行政契約之見解，可資參考，見林孟楠，同註7，114-117頁。

關鍵詞：停聘、解聘、不續聘、111年憲判字第11號、最高行政法院110年度上字第19號判決

DOI：10.53106/279069732312

（相關文獻☛月旦知識庫 [www.lawdata.com.tw](http://www.lawdata.com.tw)；  
更多裁判分析☛月旦法律分析庫 [lawwise.com.tw](http://lawwise.com.tw)）

## 一一三年律師轉任法官公開甄試

### 壹、暫定需用名額：

各地方法院（含少年及家事法院）法官需用名額35名，並得由法官遴選委員會視需用名額擇優遴選。

### 貳、受理期間：

113年2月15日至113年3月15日止（郵戳為憑）。

### 參、甄試日期：

一、第一試：筆試（113年6月29、30日）。

二、第二試：書狀審查。

三、第三試：口試。

### 肆、簡章及相關報名表請至：

➢ 司法院全球資訊網/業務綜覽/人事專區/轉（再）任法官/律師轉任法官。

➢ 聯絡電話：02-2361-8577 分機410。