最　高　行　政　法　院　判　決

114年度上字第340號

上　訴　人　矽谷學校財團法人

代　表　人　黃士怡

訴訟代理人　鄭瑜凡　律師

被 上訴 人　新竹市政府

代　表　人　高虹安

訴訟代理人　蔡伊雅　律師

上列當事人間私立學校法事件，上訴人對於中華民國114年4月10日臺北高等行政法院112年度訴字第874號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人代表人由邱臣遠變更為高虹安 ，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、上訴人前經被上訴人許可設立矽谷學校財團法人新竹市矽谷國民中小學(下稱矽谷中小學)，因民國105年間學校校地及校舍經法務部行政執行署新竹分署拍賣予第三人康橋學校財團法人，致無校舍與校地可供辦學，符合私立學校法(下稱私校法)第70條第1項第1款「辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理」之停辦要件。經被上訴人幾經函請上訴人說明辦學情形或依同法第70條第1項規定主動提送停辦計畫，未得相關回復，已符同法第70條第1項第2款規定要件，參酌新竹市私立學校諮詢會(下稱私校諮詢會)105年4月1日第3屆第1次會議意見，依同法第70條第2項規定，命矽谷中小學自105年7月1日起停辦，並於105年4月25日前函報停辦計畫，由被上訴人以105年4月14日府教國字第1050064356號函(下稱停辦處分)通知上訴人。嗣被上訴人先後2次請上

訴人若欲申請恢復辦理，應依私校法及高級中等以下學校及其分校分部設立變更停辦辦法(下稱停辦辦法)第37條規定，於108年3月31日及5月31日前備妥文件報被上訴人辦理。上訴人均未於期限內恢復辦校或函報被上訴人核定後解散，亦未依私校法第71條規定完成變更為其他教育、文化或社會福利事業之財團法人。被上訴人4次函知上訴人，依停辦辦法第37條第3項規定，於108年1月15日停辦辦法修正施行前，學校法人因所設私立學校停辦後，已無其他所設私立學校者，應於該辦法修正施行後3年內(即111年1月16日)完成恢復辦理或依私校法第71條完成變更等事宜，上訴人已逾前開期限，仍未尋獲合適校地及校舍致無法恢復辦學事宜，爰限期上訴人應依私校法第72條第1項規定函報被上訴人核定解散，111年7月18日並告知逾111年8月15日期限，被上訴人將逕行召開私校諮詢會，令上訴人解散。上訴人於111年8月12日111學年度第1次董事會決議不解散學校，改轉型為文化或社會福利事業；於111年11月14日111學年度第2次董事會決議轉型為長期照顧服務機構，並未依限函報被上訴人核定後解散。經被上訴人參酌私校諮詢會111年11月10日第6屆第1次會議(下稱系爭諮詢會)意見，決議上訴人財務報表顯示已無相關盈餘及資產，於目前虧損情形下，無法轉型為其他文化或社會福利機構，請依私校法第72條第2項規定命其解散，被上訴人乃以111年11月17日府教國字第1110173231號函(下稱原處分)命上訴人解散。上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：訴願決定原處分均撤銷。經臺北高等行政法院(下稱原審)112年度訴字第874號判決(下稱原判決)駁回，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠私校諮詢會會議之討論內容及過程，對外不公開，私校諮詢會辦法第5條第4項定有明文。又停辦辦法第5條第3項及私校法第70條

及第72條所定，私校諮詢會就學校法人之設立、學校之設立、合併、改制、停辦及解散，提供意見，僅係原處分作成前內部之程序，不以通知上訴人到場為必要。被上訴人先後以107年10月1日府教國字第1070148999號函(下稱107年10月1日函)及108年5月1日府教國字第1080071620號函(下稱108年5月1日函)提醒上訴人，應依停辦辦法第37條規定完成恢復辦理、新設私校、與其他學校法人合併，並於期限前備妥文件報被上訴人辦理，惟上訴人無任何作為，嗣於停辦辦法第37條第3項規定之3年期限屆至後，仍無作為，經被上訴人以111年2月14日府教國字第1110027300號函(下稱111年2月14日函)通知上訴人3年期限屆至情事，上訴人始召開董事會決議繼續停辦，仍然怠於恢復辦理、新設私校、與其他學校法人合併或改辦為其他教育、文化或社會福利事業之財團法人，此等基礎事實於客觀上明白足以確認。又上訴人有下述已無盈餘及資產可供轉型，亦無校舍與校地可供辦學，客觀上也足以確認應命上訴人解散，是依行政程序法第103條第5款規定，得不給予陳述意見之機會。㈡經停辦之學校法人並不會因為停辦辦法第37條3年期間屆至即當然發生解散之法律效果，而仍有待主管機關命其解散。惟主管機關依法命學校法人於3年內完成變更，學校法人逾期仍未完成者，主管機關本得依其法定職權命學校法人解散，不因該3年期間究為訓示期間或法定期間而有異。㈢上訴人110學年度第3次董事會會議紀錄表示，已與明湖段442地號等18筆土地之所有權人鄭ＯＯ琴達成共識，渠願提供土地予矽谷中小學當校地使用等情，然被上訴人函請上訴人確認該等土地是否屬臺灣新竹地方法院103年度重訴字第108號民事判決理由所述之「新竹華城開發計畫」範疇。之後上訴人未再表示尋覓校地或校舍，致無校舍與校地可供辦學，停辦及解散事由仍存在，上訴人此部分主張無從為其有利之認定。㈣觀諸上訴人函送111學年度第1次董事會會議紀錄所載，上訴人債務金額達新臺幣(下同)111,460,733元，利息為51,975,790元，並

決議不解散學校，僅提出將轉型為文化或社會福利事業，3個月內提出計畫，再報董事會開會討論，足見上訴人對於如何續辦學校及轉型為文化或社會福利事業並無具體規劃，核屬空言。上訴人迄至停辦處分期限111年1月16日屆至後，於111年1月26日召開110學年度第1次董事會時，均未曾就矽谷中小學究係欲恢復辦理、新設學校、與他校合併或變更為其他事業財團法人作成決定，被上訴人自無從提供任何輔導協助。上訴人如要設立長期照顧機構，應依相關規定辦理，惟未見提出相關規劃或申請籌設許可；如要轉型為文化機構，依據新竹市文化藝術財團法人設立許可及監督準則第3條規定，現金不得少於600萬元；依新竹市社會福利財團法人設立許可及監督準則第5條規定，現金不得少於1千萬元。被上訴人衡酌上訴人目前無相關盈餘及資產可資轉型變更為其他文化或社會福利機構，乃依私校法第72條第2項規定，依職權令其辦理解散，即無違誤。㈤依財團法人法第31條及公司法第87條第3項規定，清算人應於6個月內完結清算，不能於6個月內完結清算時，清算人得申敘理由，向法院聲請展期，本件並無法人人格將消滅而無從續行行政救濟情事。上訴人主張原處分未衡酌其聲請釋憲、向監察院陳情、已決議轉型等作為，未予相當期限使其改善，將使之喪失行政救濟及陳情之機會，均難認有理由。爰判決駁回上訴人於原審之訴。

五、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴之結論，並無違誤。茲就上訴意旨補充論斷於下：

(一)按私校法第1條規定：「為促進私立學校多元健全發展，提高其公共性及自主性，以鼓勵私人興學，並增加國民就學及公平選擇之機會，特制定本法。」第70條第1項、第2項規定：「私立學校有下列情形之一者，其學校法人應報經學校主管機關核定後停辦：一、辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理。二、經學校主管機關依本法規定限期命其為適法之處置，或整頓改善，屆期未處置、改善，或處

置、改善無效果。」「前項情形，學校法人未自行申請學校主管機關核定停辦者，學校主管機關於必要時徵詢私立學校諮詢會意見後，得命其停辦。」第71條第1項規定：「學校法人因情事變更，致不能達到捐助章程所定目的，已依前條規定停辦所設各私立學校後，經董事會決議及法人主管機關許可，得變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業。」第72條第1項第1款及第2項第1款規定：「學校法人有下列情形之一者，得報經法人主管機關核定後解散：一、私立學校依第70條規定停辦，於停辦期限屆滿後，仍未能恢復辦理，或未能整頓改善。」「學校法人有下列情形之一者，法人主管機關經徵詢私立學校諮詢會意見後，得命其解散：一、有前項第1款情形而未依規定報法人主管機關核定解散。」停辦辦法第37條規定：「(第1項)學校及其分校、分部經停辦者，得申請各該主管機關核定後恢復辦理，其程序準用本辦法有關設立之規定。(第2項)學校法人因所設私立學校停辦或合併後，已無其他所設私立學校者，應於學校停辦、合併核定生效後3年內完成恢復辦理、新設私立學校、與其他學校法人合併或依私立學校法第71條完成變更為其他教育、文化或社會福利事業之財團法人，屆期未完成者，學校法人主管機關應命其依私立學校法第72條規定辦理。變更為其他教育、文化或社會福利事業之財團法人者，仍應保留相關之資料；解散者，應由學校法人封存相關資料，報學校主管機關協調查詢及保存資料之方式。(第3項)本辦法中華民國108年1月15日修正施行前，學校法人因所設私立學校停辦或合併後，已無其他所設私立學校者，應於本辦法修正施行後3年內完成恢復辦理、新設私立學校、與其他學校法人合併或依私立學校法第71條完成變更為其他教育、文化或社會福利事業之財團法人；屆期未完成者，學校法人主管機關應命其依私立學校法第72條規定辦理。」

(二)由上足知，私立學校如發生辦學目的有窒礙難行或遭遇重大困難不能繼續辦理，或經學校主管機關依私校法規定限期命

其為適法之處置或整頓改善，屆期未處置、改善時，依私校法第70條第2項規定，學校主管機關得限期命其停辦。業經停辦辦法修正施行前命停辦之學校法人，應於停辦辦法修正施行後3年之期限內完成恢復辦理、新設私立學校、與其他學校法人合併或依私校法第71條完成變更為其他教育、文化或社會福利事業財團法人，屆期未完成者，法人主管機關經徵詢私校諮詢會意見後，得命其解散。而停辦辦法第37條規定之3年期限乃立法者授權教育部衡酌私校運作實務，認為學校法人所設私立學校停辦或因合併後，仍無設私立學校者，該學校法人設立之目的應已無法達成，如屆期仍未完成變更為其他教育、文化或社會福利事業之財團法人，乃授權主管機關命其解散，該3年期限乃係基於私校法授權訂定，核與立法意旨相符，且未逾越母法之限度，主管機關自得予以適用。

(三)私校法第4條第1項規定：「法人或學校主管機關為審議學校法人及所設私立學校之設立、改制、合併、停辦、解散及其他重大事項，應遴聘學者專家、社會人士、私立學校教師代表、學校法人代表及有關機關代表15人至25人組成私立學校諮詢會，提供諮詢意見，其中私立學校教師代表及學校法人代表合計不得少於全體委員總數5分之2。」該條第3項授權教育部訂定私校諮詢會組織及運作辦法(下稱私校諮詢會辦法)，第2條第4款規定：「學校財團法人(以下簡稱學校法人)主管機關或學校主管機關(以下併稱為主管機關)為審議學校法人及所設學校相關事宜，應設私立學校諮詢會(以下簡稱本會)，就下列事項提供諮詢意見：……四、本法……第70條及第72條所定學校法人之設立、學校之設立、合併、改制、停辦及解散。」停辦辦法第5條第3項亦規定：「私立學校之設立、變更及停辦事項審查結果，應送私立學校諮詢會(以下簡稱諮詢會)提供意見後，作為各該主管機關決定之參考。」由此可知，涉及學校法人之重大事項，為使主管機關能廣納社會多元觀點，並強化決策的正當性，規定主管機

關審議時，應「參考」私校諮詢會之意見。雖私校諮詢會之決議對於主管機關並無拘束力，惟可藉由專家學者、各界代表提供專業意見及多元價值之諮詢程序，俾主管機關能形成適切之決定。

(四)查上訴人前經被上訴人許可設立矽谷中小學，因學校校地及校舍業經拍賣致無校舍與校地可供辦學，有私校法第70條第1項第1款之情形，經被上訴人幾經函請上訴人說明辦學情形或依同法第70條第1項規定主動提送停辦計畫，未得相關回復之情，構成同法第70條第1項第2款規定要件，參酌私校諮詢會意見後，被上訴人於105年4月14日，依私校法第70條第2項規定，以停辦處分命自105年7月1日起停辦，並於105年4月25日前函報停辦計畫。嗣被上訴人先後函請上訴人若欲申請恢復辦理，應依私校法及停辦辦法第37條規定，於108年3月31日及5月31日前備妥文件報被上訴人辦理，仍未於期限內恢復辦校或函報被上訴人核定後解散，亦未依私校法第71條規定完成變更為其他教育、文化或社會福利事業財團法人。被上訴人迭於111年2月14日、111年4月22日、111年7月1日、111年7月18日函知上訴人，依停辦辦法第37條第3項規定，於108年1月15日停辦辦法修正施行前，學校法人因所設私立學校停辦後，已無其他所設私立學校者，應於該辦法修正施行後3年內(即111年1月16日)完成恢復辦理或私校法第71條完成變更等事宜，上訴人已逾前開期限，仍未尋獲合適校地及校舍致無法恢復辦學事宜，限期上訴人應依同法第72條第1項規定函報被上訴人核定解散，最後1次並告知逾111年8月15日期限，被上訴人將逕行召開私校諮詢會，令上訴人解散。上訴人董事會先後不解散學校，改轉型為文化或社會福利事業、長期照顧服務機構，並未依限函報被上訴人核定後解散。經被上訴人參酌系爭諮詢會決議上訴人財務報表顯示已無相關盈餘及資產，於目前虧損情形下，無法轉型為其他文化或社會福利機構之意見，請依私校法第72條第2項

規定命其解散，被上訴人乃以原處分命上訴人解散，為原審依職權所確定之事實，核與卷證相符。

(五)基此，上訴人設立之矽谷中小學既於停辦辦法修正施行前業令停辦，即應於停辦辦法修正施行後3年之期限內完成恢復辦理、新設私立學校、與其他學校法人合併或依私校法第71條完成變更為其他教育、文化或社會福利事業財團法人，屆期未完成者，法人主管機關經徵詢私校諮詢會意見後，自得命其解散。原判決已論明：被上訴人先後以107年10月1日函及108年5月1日函提醒上訴人以文件函報被上訴人申請恢復辦理，上訴人未予辦理；恰因停辦辦法第37條第3項於108年1月15日修正施行，使上訴人多出3年時間得以完成恢復辦理、新設私校、與其他學校法人合併或完成變更為其他教育、文化或社會福利事業財團法人，惟於該規定之3年期限屆至後，上訴人仍無作為；經被上訴人以111年2月14日函通知上訴人3年期限屆至情事，上訴人始於111年3月2日召開董事會，惟會議結論為繼續停辦，並無任何恢復辦理、新設私校、與其他學校法人合併或完成變更為其他教育、文化或社會福利事業財團法人之規劃，可見上訴人於停辦期限屆滿後，仍然怠於恢復辦理或整頓改善，被上訴人於111年4月22日、111年7月1日及111年7月18日通知上訴人，限期報被上訴人核定後解散，上訴人仍未辦理；教育部國民及學前教育署以111年6月23日臺教國署國字第1110059962號函知被上訴人略以：停辦辦法第37條所定3年期限確無延長條件，爰不應以因該法人刻正申請釋憲及向監察院陳情而延後，請貴府依法督導儘速辦理；系爭諮詢會決議上訴人財務報表顯示已無相關盈餘及資產，於目前虧損情形下，無法轉型為其他文化或社會福利機構，請依私校法第72條第2項規定命其解散，則被上訴人據以作成原處分，命上訴人解散，即無違誤等情，已詳述得心證之理由及法律上意見。原判決並就上訴人主張停辦辦法第37條規定3年期間為訓示期間、原贈與上訴人土地之訴外人鄭ＯＯ琴願再次提供新竹市明湖段等土地

予上訴人使用、上訴人欲轉型為文化、社會福利事業或長期照顧服務機構及原處分未衡酌上訴人聲請釋憲與向監察院陳情等節，如何不足採取及無以為其有利認定，詳予論駁，均核並無違背論理法則、經驗法則或判決違背法令情事。上訴意旨執與本件無涉之臺北高等行政法院111年度訴字第1456號請求退還土地增值稅事件及事後監察院作成之調查報告為由，再事爭執原審未予調查及判決未說明理由云云，指摘原判決違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。至上訴人再據以提出之監察院糾正案文暨114年5月7日調查報告、訴外人鄭ＯＯ琴申請函暨被上訴人回復函及法務部行政執行署新竹分署函等件，係於上訴審始提出新證據及主張新攻擊方法，依行政訴訟法第254條第1項規定，本院為法律審，應以高等行政法院判決確定之事實為判決基礎，因此，本院無從斟酌，併予敘明。

(六)另主管機關召開私校諮詢會僅為主管機關作成決定前之準備程序，該諮詢會之意見僅供主管機關決策之參考(行政程序法第46條第2項第1款、政府資訊公開法第18條第1項第3款規定參照)，是以，私校諮詢會辦法第5條第4項規定私校諮詢會之討論內容及過程對外不公開。對照該辦法第6條「私校諮詢會開會時，得視業務需要，邀請學校相關人員或當事人列席說明」之規定可知，私校諮詢會開會時，主管機關固得視業務需要情況，決定是否邀請學校法人列席，惟學校法人尚非前述所謂會議內容不對外公開之對象。且學校法人於提起行政訴訟後，倘因該諮詢會會議紀錄之訴訟資料未對其公開，致影響其訴訟上陳述或提出攻擊、防禦方法，法院所進行訴訟程序，固有違反當事人卷宗閱覽、直接審理及言詞審理原則。然系爭諮詢會會議紀錄並無各委員之發言及討論內容，所為決議內容即為原處分說明五所記載之系爭諮詢會決議內容，是上開資料是否經上訴人閱覽，並無影響其陳述，且系爭諮詢會所為之意見，僅係供被上訴人「參考」，嗣經被上訴人全部參考並據以作成原處分，原審雖未予上訴人閱

覽，亦無礙其訴訟上之攻擊、防禦。則原判決未予調查並供上訴人閱覽系爭諮詢會會議紀錄，雖有程序上瑕疵，然該瑕疵難謂會影響判決結果，尚不構成違背法令。上訴意旨以原處分作成後，被上訴人未提供系爭諮詢會會議紀錄予上訴人，其於原審言詞辯論期日請求調查該會議紀錄，原審未予調查且未於判決說明理由等由，求予廢棄，難認有理。原判決復敘明：上訴人迄至停辦辦法第37條第3項規定之3年期限屆至，仍然怠於恢復辦理、新設私校、與其他學校法人合併或改辦為其他教育、文化或社會福利事業財團法人之基礎事實，客觀上已明白足以確認；上訴人109學年度總收入為2元，總支出-5,550,311元，收支餘絀為-5,550,309元，平衡表資產總計10,505元；截至111年8月12日未清償債務金額為111,460,733元，利息金額為51,975,790元，足認已無盈餘及資產可供轉型，亦無校舍與校地可供辦學，客觀上事實足以確認應命上訴人解散，被上訴人自得於作成原處分前，依行政程序法第103條第5款規定，不予上訴人陳述意見等語，核與卷證相符，並無不合。是被上訴人以前述客觀上明白足以確認之事實作成原處分，而未邀請上訴人列席私校諮詢會，尚無違法。原判決以私校諮詢會辦法第5條第4項作為召開私校諮詢會不通知上訴人到場之論據，雖有未洽，惟其他認被上訴人作成原處分前未予上訴人陳述意見之理由及結論，並無違誤，上訴人主張有侵害其表達意見及參與程序之權利，原判決此部分認定適用法規不當云云，應有誤會，亦無可採。

(七)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，結論尚無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　17　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳
法官　王　俊　雄
法官　洪　慕　芳
法官　鍾　啟　煒
法官　羅　月　君

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異
中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　17　　日
書記官　林　郁　芳