臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第1213號
114年2月13日辯論終結

原　　告　財團法人臺灣省嘉義市私立大同高級商業職業學校

代　表　人　朱欽姈
訴訟代理人　張少騰　律師
　　林伊柔　律師
　　張雅淇　律師
被　　告　教育部
代　表　人　鄭英耀
訴訟代理人　賴秋惠　律師
　　黃旭田　律師

上列當事人間私立學校法事件，原告不服行政院中華民國112年8月23日院臺訴字第1125017025號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告代表人原為潘文忠，訴訟進行中變更為鄭英耀，茲據其聲明承受訴訟（本院卷一第203頁），核無不合，應予准許。

二、本件經過：

㈠、原告於民國104年間向被告申請所設私立學校自104學年度起停辦，經被告於104年11月3日以臺教授國部字第1040119546號函（下稱被告104年11月3日函）同意原告自104學年度起停辦，並請原告依私立學校法（下稱私校法）第71條及教育部許可學校財團法人改辦其他教育文化或社會福利事業作業

原則（下稱改辦作業原則，112年5月23日廢止），申請後續改辦其他教育文化或社會福利事業。嗣原告經被告及被告所屬國民及學前教育署（下稱國教署）於104年至106年間協助及輔導原告停辦後續事宜，並於106年間函報改辦計畫書，惟迭經國教署於106年至109年間審查並函請原告修正改辦計畫書未果，被告乃以原告自104學年度起停辦迄今，多次修正改辦計畫（原規劃改辦「財團法人大同教育事務基金會」〔下稱大同教育基金會〕，後修正為「財團法人嘉義市私立大同社會福利基金會」〔下稱大同社福基金會〕），惟迄今相關規劃仍欠周延；復依私校法之立法意旨評估，申請改辦社會福利基金會雖具公益性，惟所賸餘財產辦理之事業，尚無法持續發揮同等於辦理學校時對社會之貢獻及價值，以111年3月9日臺教授國部字第1110010758號函（下稱被告111年3月9日函）復原告，不予許可其申請依私校法第71條第1項規定變更為大同社福基金會。原告不服被告111年3月9日函，提起訴願，於111年7月4日撤回訴願。

㈡、被告以原告自104學年度起停辦後，未能依108年1月15日修正發布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條第3項規定所定期限（111年1月16日前），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之財團法人，且未依同法第72條第1項規定主動報被告核定解散，依同法72條第2項規定，經徵詢111年3月8日第12屆私立學校諮詢會第6次會議（下稱被告111年3月8日私校諮詢會）意見後，以111年6月8日臺教授國部字第1110067182B號函（下稱前處分），命原告自即日起解散，原告就前處分未提起行政救濟。

㈢、被告復以私立高級中等以上學校退場條例（下稱退場條例）於111年5月11日公布施行，基於特別法優於普通法之適用原則，原告之解散事項應優先適用退場條例，以111年12月21日臺教授國部字第1110177233B號函（下稱原處分）撤銷前

處分，並以原告自104學年度起停辦後，於停辦期限屆滿，仍未能恢復辦理或改辦其他教育、文化或社會福利事業之財團法人，且未主動報被告核定解散，屬退場條例第21條第4項規定之情形，依同條例第4條第1項第6款規定，提經111年12月18日第1屆私立高級中等以上學校退場審議會第9次會議（下稱系爭審議會）審議同意，依同條例第21條第4項及第1項規定，令原告自111年6月8日起解散。原告不服，循序提起本件訴訟。

三、原告主張略以：

㈠、原告係為改辦其他教育文化及社會福利事業，主動依私校法第70條第1項規定申請自104學年度起停辦，原告於原處分作成時，財務體質確屬健全，無退場條例第6條第1項各款情形，與因具退場條例第6條第1項各款經營不善事由，致遭依退場條例第13條規定停招、停辦，從而依同條例第21條第1項規定解散顯然有別，自無適用退場條例第21條第3項規定辦理解散清算後賸餘財產歸屬之餘地。又被告申請改辦大同教育基金會、大同社福基金會因被告刻意阻撓，致無從於法定改辦期限內完成改辦，於停辦期限屆滿（111年1月16日）後仍未能恢復辦理或未能整頓改善，經被告以前處分命解散，自應依私校法第74條規定辦理解散清算後賸餘財產之歸屬。是以，關於原告解散清算後之賸餘財產歸屬，應適用私校法第74條規定，原處分命原告依退場條例第21條第3項規定辦理，顯有違誤。

㈡、退場條例第21條第4項規定係針對退場條例施行「前」已停辦、停辦期限於退場條例施行「後」始屆滿而仍未能恢復辦理或改辦之學校所制定；停辦期限於退場條例施行「前」已屆滿而仍未能恢復辦理或改辦者，該停辦期限屆滿未能恢復辦理或改辦此要件，屬已完結之法律事實，不應適用施行在「後」之退場條例第21條第4項規定，否則違反法律不溯及既往原則。本件原告於111年1月16日即因未依限完成改辦，構成停辦辦法第37條第3項、私校法第72條第2項第1款解散

事由，自無從適用施行在後之退場條例，且被告111年3月8日私校諮詢會，作成決議，建議被告依私校法第72條第2項規定命原告解散，迺被告竟恣意拖沓，遲未依停辦辦法第37條第3項規定，作成命原告依私校法第72條解散之處分，被告直至退場條例施行後，方以特別法優於普通法為由作成原處分，命原告解散並改依退場條例規定辦理賸餘財產歸屬事宜，錯誤適用或不適用停辦辦法第37條第3項、退場條例第21條規定，更違反依法行政原則、法律不溯及既往原則。

㈢、被告明知退場條例已於111年5月11日施行、且被告得依退場條例第21條規定命原告解散下，依私校法第72條第2項規定作成前處分命原告解散，嗣原告依私校法第74條規定辦理清算及賸餘財產歸屬程序時，復於111年12月21日作成原處分，改依退場條例第21條第4項命原告解散並要求改依同條第1至3項辦理清算及賸餘財產歸屬程序，令原告董事前依前處分向臺灣嘉義地方法院（下稱嘉義地院）辦理清算程序之適正性產生疑義，亦使原告研議之賸餘財產歸屬處理方案淪為徒勞。且於被告作成前處分前，原告依私校法第71條第1項規定申請改辦變更為大同社福基金會遭被告否准，原告就被告111年3月9日函提起訴願，嗣被告另作成前處分，就清算後之賸餘財產當得依私校法第74條第1項第1款規定辦理，經原告董事會111年6月22日決議通過撤回該案訴願，被告嗣後作成原處分撤銷前處分之弔詭作法，致使原告陷於錯誤並據而作成不利於己之判斷決策。是被告以私校法第72條第2項規定作成前處分，嗣原告依私校法第73條與第74條規定進行清算及辦理賸餘財產歸屬程序進入尾聲階段，竟又作成原處分撤銷前處分、改依退場條例第21條第4項規定命原告解散，要求原告之清算程序及賸餘財產之歸屬應改依退場條例第21條第1項至第3項辦理，顯然違悖誠信，與行政程序法第8條規定有悖。

㈣、被告於111年12月21日作成原處分，命原告溯及自111年6月8日起解散，顯有不適用或錯誤適用退場條例第4條第1項第6

款及第21條規定之違誤，且其審議程序顯有嚴重瑕疵，訴願決定就此情完全未加審酌，顯屬疏誤：

1.原處分審議程序罹有嚴重瑕疵：

被告於111年8月22日依退場條例第4條第6項之授權，訂定發布教育部私立高級中等以上學校退場審議會組織及運作辦法（下稱退場審議會組織辦法），同年8月31日召開「教育部第1屆私立高級中等以上學校退場審議會第1次會議」正式建立相關審議機制。故退場審議會組織辦法訂定發布前，被告不可能依退場條例第4條第1項第6款審議通過並作成原處分。故被告命原告解散之時點不可能早於111年8月22日。尤其於前處分效力存續期間，原告屬已遭命解散之狀態，系爭審議會豈非對已解散原告又再次為解散之審議？其審議方式及內容為何？可見被告改依退場條例第21條規定命原告解散之審議程序有嚴重之瑕疵。原處分不適用或錯誤適用退場條例第4條第1項第6款及第21條規定，及審議程序顯有嚴重瑕疵之違誤等節，認事用法顯有違誤。

2.原處分命原告溯及自111年6月8日起解散，有違行政處分不溯及既往之法理：

於行政機關撤銷前處分、改作成後處分之情況，前處分之作成涉及「程序上瑕疵」，嗣後行政機關於滿足處分之程序要件後，基於與前處分之同一實體事實，再重為相同內容之行政處分，使受處分人對後處分之作成已有預見可能性，基於法律之精神於有合理之理由時，方許行政處分之內部效力發生時點溯及既往。內部效力得溯及既往情形，不包括「於法無明文情況下，單純為符合立法目的」。被告以前處分所適用之法令錯誤為由，重新作成原處分，此顯屬「處分實體內容之瑕疵」、而非「程序上瑕疵」，且處分之內容已發生改變，非僅重為相同內容之行政處分，自難謂原告對於後處分之作成已有所預見，原處分之效力無從溯及至111年6月8日處分作成時生效。

㈤、退場條例第21條第3項規定，等同強制將解散清算之學校法人賸餘財產歸公，侵害私校法人受憲法第11條保障之私人興學自由以及受憲法第15條保障之財產權甚鉅，屬違憲規定：

1.退場條例第21條第3項規定侵害私校法人受憲法第11條保障之私人興學自由：

⑴憲法第11條所保障講學自由範疇，包括私人興學自由，私校法第1條第1項揭櫫私立學校應具有之自主性即為體現。私人興學自由具有賦予私人以辦學之方式來表達自己興學教育理念之意見表現自由性質，具體保障範疇應包括：創辦者實踐建學精神、落實其辦學宗旨之自由，私立大學法人就此等基本權利具權利主體地位。私人為興辦學校所捐助之財產，性質上屬實踐興學目的與理念之手段。賸餘財產係私校法人解散後，原有財產存餘部分，解散後賸餘財產之歸屬分配，應屬私人興學目的與理念之重要環節，為憲法第11條之保障範疇。

⑵退場條例第21條第3項規定，強制將解散清算之學校法人賸餘財產「歸公」（即捐贈予私立高級中等以上學校退場基金〔下稱退場基金〕、中央機關或公立學校，或歸屬於直轄市、縣（市）政府），排除私校法人依捐助章程規定辦理賸餘財產歸屬，似係認基於公共性之目的，私立學校之賸餘財產處理應符合公益性質，不得返還予私校經營者之私人，縱基此考量，為達成私立學校公共性之適當監督方式，並非僅有強制「歸公」一途，依私校法第74條規定之賸餘財產歸屬方式辦理亦可達成目的。學校法人之董事會只得作成「歸公」之決議，揚棄其他同樣可能達成私校法人之公共性目的之方式，致自主性目的遭完全剝奪。是退場條例第21條第3項規定，侵害私校法人受憲法第11條保障之私人興學自由，違反比例原則。

2.被告依退場條例第21條第3項規定作成原處分，命原告辦理賸餘財產之歸屬，僅得依該條項規定捐贈、歸屬賸餘財產，不得依原告捐助章程關於賸餘財產歸屬之規定，捐贈予其他

私立學校之學校法人或辦理教育事業之財團法人，不當侵害原告受憲法第15條保障之財產權。

3.被告依該條項規定作成原處分，不當侵害原告受憲法第11條保障之興學自由、憲法第15條保障之財產權。

㈥、並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯略以：

㈠、原處分依退場條例第21條第4項規定命原告解散洵屬合法：

1.退場條例為私校法之特別法，自應優先適用，原處分依退場條例第21條第4項作成，係屬有據：

退場條例於111年5月11日制定公布施行，該條例為私校法之特別法，依中央法規標準法第16條規定，退場條例應優先於私校法適用。原處分作成時點為111年12月21日，應優先適用退場條例。又原告停辦期限於111年1月16日屆至後，已屬退場條例第21條第4項所規範之情形，且原告未依退場條例第21條第1項規定報請主管機關核定解散，被告依同條例第4條第1項第6款規定，提經系爭審議會審議後，依同條例第21條第4項、第1項規定作成原處分命原告解散，並載明解散清算程序及賸餘財產歸屬之適用法規，洵屬合法。

2.原告主張本件無退場條例第6條第1項各款情事，故無該條例第21條第4項之適用，顯無理由：

⑴依退場條例第21條第4項規定，退場條例施行前已停辦學校，於停辦期限屆滿後，仍未恢復辦理或改辦為其他教育、文化或社會福利事業之財團法人者，於退場條例制定後，無適用退場條例第6條第1項規定列為專案輔導學校之可能及必要性，由於其情形與退場條例第21條第1項所定相同，故立法者才會於退場條例第21條第4項規範其法律效果「依前3項規定辦理」。是以，退場條例第21條第4項規定之適用與學校是否合於專案輔導學校之情形全然無關，原告之主張實有重大誤會。

⑵參以退場條例第21條第5項規定應適用於該條例施行前現已停止全部招生後，但尚未停辦之學校，然原告既早已於104

學年度起停辦，當無該項之適用。再者，原處分據退場條例第21條第4項規定顯然無同條第5項所規定「學校主管機關應提審議會審議，經認定符合第6條第1項規定情形者」，可證明立法者於制定時並無如原告所述，認為應限於具退場條例第6條第1項各款情事者方得適用。是以，原告之主張係增加法律所無之限制，應不可採。

㈡、被告以原處分撤銷前處分，並溯及自前處分作成時點生效，洵屬合法：

1.被告111年6月8日依私校法作成之前處分顯為適用法律錯誤，故被告依行政程序法第117條規定以原處分撤銷前處分，於法有據。

2.為符合退場條例立法目的，原處分命原告解散效力自有溯及至前處分作成時而適用退場條例第21條第3項之必要：

原處分若未有溯及效力，將產生前處分至原處分作成期間內，原告應以私校法或退場條例處理學校法人解散後賸餘財產歸屬之疑義。退場條例立法目的為減低學生及教職員工因少子女化趨勢導致學校停辦致影響其權益，積極協助學校停辦前校務正常運作，督導及協助學校妥適辦理學生安置及協助教職員工轉職等事項，使得辦學績效不佳之私立高級中等以上學校得以順利退場；另設置退場基金，以協助學校解決無法立即籌措足夠資金之困境，確保教職員薪資及資遣費等正常發放。顯然立法者冀望資源集中於私校退場事業，具有高度公益性。為達成上開目的，對於學校法人解散後賸餘財產歸屬之規範，按退場條例第3條第1項、第3項、第21條第3項規定，相對於私校法規範為明確有效率的處理，退場條例使學校法人之董事會決議空間較小，透過立法限制捐贈對象僅得為退場基金，抑或是中央機關、公立學校，可知立法者冀望集中資源後再作有效之分配，具有整體性、政策性規劃。據此，原處分命原告解散之效力應溯及於前處分作成時點，以避免如本件原告等學校法人得主張依私校法規定辦理

賸餘財產歸屬，相對於原告之處分自由，退場條例所欲達成之公益性更高，自有溯及之必要。

3.原處分撤銷前處分後，命原告解散效力溯及自前處分作成時之適法性亦無疑義：

⑴針對行政處分之內部效力溯及既往之合法性判準，主要在於行政處分之內容是否係就原已存在之事實所重作，以及受處分人對其有預見可能性。程序瑕疵僅為行政處分遭撤銷之原因之一，而非必要。原處分所依據之事實，與前處分相同，即原告於111年1月16日停辦期限屆滿時，仍未恢復辦理或改辦其他教育、文化或社會福利事業之財團法人之事實。

⑵又被告已於111年12月13日以臺教技（私專）第1112304044E號函（下稱被告111年12月13日函）通知原告將於111年12月18日召開系爭審議會審議原告解散案，原告於系爭審議會當日已派員出席，顯見原告對於被告將另以退場條例第21條規定令原告解散，且後續清算及賸餘財產歸屬程序均應依前開法令辦理之事，知之甚稔；原告對於被告將另以退場條例第21條規定令原告解散具有預見可能性。

㈢、被告以原處分撤銷前處分並溯及生效，亦與誠信原則無違：

1.查原告清楚知悉被告將另以退場條例第21條規定令原告解散且後續清算及賸餘財產歸屬程序均應依上開法令辦理，已如前述。然原告仍於111年12月27日召開第16屆第6次董事會，及於112年3月27日續行召開第16屆第7次董事會以私校法第74條規定決議通過捐贈給大同技術學院之賸餘財產歸屬案。故顯然無原告所述其進行清算及辦理賸餘財產歸屬程序進入尾聲階段，原告主張原處分嚴重違反誠信原則，與事實不符，且屬無據。

2.按私校法第73條、第75條、退場條例第21條第2項規定，原告無論是依前處分抑或是原處分所應辦理之解散清算程序，均須依據私校法第73條及第75條辦理。據此，原處分效力溯及至前處分作成之日，不僅不影響原告已辦理之清算人就任聲報案備查之適法性，更有溯及之必要。

㈣、原告於104學年度經被告依私校法第70條第1項規定同意停辦，至停辦期限屆滿後仍未能恢復辦理或改辦其他教育、文化或社會福利事業之財團法人。退場條例於111年5月11日公布施行，原告上開狀態跨越退場條例施行前後時期，仍繼續存在，被告本應適用退場條例作成原處分，係屬法律不真正溯及既往之情形，並無牴觸法律不溯及既往原則。

㈤、原告主張退場條例第21條第3條規定已屬違憲規定，故被告作成原處分亦屬違法，實不可採：

1.原告主張屬法規範憲法審查範疇，在退場條例第21條第3條規定尚未經憲法法庭宣告違憲之前，仍屬我國有效法律，是以，被告依法行政作成原處分，顯屬有據，並無違法或違憲，先予敘明。

2.退場條例第21條第3條規定並無原告所稱侵害憲法第11條私人興學自由、憲法第15條財產權保障等違憲之情形：

⑴依司法院釋字第659號大法官陳春生協同意見書認為私人興學自由至少有解釋為單純立法政策，而非憲法上所保障之基本權或以其為基礎所建構之制度性保障之空間存在。

⑵縱認私人興學自由受憲法第11條所保障，當學校法人主管機關命其解散，於法制上已經無再興學、辦學之可能性，該學校法人之法人格亦將隨之消滅。於此，學校法人就賸餘財產歸屬之選擇，與私人興學自由保障私人得透過興學、辦學之形式表達自身教育理念之基礎無關，賸餘財產歸屬選擇非憲法第11條保障範圍，所受憲法所保障之權利主體亦不存在。

⑶再退步言之，縱使學校法人單純就賸餘財產歸屬之選擇受到憲法第11條之私人興學自由保障範圍之內，退場條例第21條第3條規定顯然具有高度公共利益，基於退場條例立法目的，顯然立法者冀望資源集中於私校退場業務或者基於私校賸餘財產具有公共性而應回歸公用，仍有高度公益性目的存在，所採取之手段有助於達成上開公共目的，學校法人經營上具有教育之目的，同時也因此享有政府、國家、社會長期投入的資源（如獎勵、補助款、租稅優惠等），故於學校法

人解散後對於學校法人處分賸餘財產之自由給予一定之限制，與憲法第162條規定相符。退場條例第21條第3條規定限制學校法人之私人興學自由之手段與目的之實現間有合理關聯。原告捐助章程第32條所定賸餘財產歸屬方式同私校法第74條第1項第2款規定，無法達成退場條例第21條第3條規定所欲達成資源應集中於私校退場業務、回歸國有或公有之公益目的。縱依私校法第74條第1項規定經董事會決議通過，主管機關本有不予核定捐贈予其他私立學校之學校法人或教育、文化、社會福利事業之財團法人之裁量權限存在。退場條例第21條第3條規定就學校法人受憲法保障之私人興學自由及財產權加以限制，實屬對其權利侵害程度最少之手段，為符合憲法第162條規定私立學校應依法律受國家之監督，亦符合前述之立法目的，洵屬合憲。

㈥、並聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠、應適用之法令及說明：

1.私校法第70條規定：「（第1項）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。（第2項）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72條第1項第1款、第2項第1款規定「（第1項）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。（第2項）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」。是以，私立學校有私校法第70條第1項規定情形之一者，其學校法人應報經學校主管機關核定後

停辦，學校法人未自行申請學校主管機關核定停辦，學校主管機關於必要時，經徵詢私校諮詢會意見後，命其停辦。私立學校依私校法第70條規定停辦，於停辦期限屆滿後，仍未能恢復辦理，或未能整頓改善者，學校法人得報經法人主管機關核定解散，學校法人有上述情形未報法人主管機關核定解散或未經核准，擅自停辦所設私立學校或停止招生，法人主管機關經徵詢私校諮詢會意見後，得命其解散。

2.停辦辦法係依私校法第34條第3項規定授權訂定，停辦辦法第37條第3項規定：「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校法第72條規定辦理。」是以，學校法人於108年1月15日前因所設私立學校停辦，且已無其他所設私立學校者，應於停辦辦法修正施行後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，如屆期仍未完成，學校法人主管機關應依私校法第72條規定辦理。

3.退場條例第1條規定：「（第1項）為因應少子女化衝擊，維護學生受教及教職員工權益，建立私立高級中等以上學校（以下簡稱學校）退場機制，特制定本條例。（第2項）本條例未規定者，依私校法之規定。」是以，退場條例為私校法之特別法，退場條例施行後，退場條例所規範事項，應優先適用退場條例，而非私校法。退場條例第2條規定：「本條例之主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府。」第4條第1項第6款、第5項規定：「（第1項）主管機關應組成私立高級中等以上學校退場審議會（以下簡稱審議會），審議下列事項：六、第二十一條規定核定或令學校法人解散。（第5項）經審議會審議之事項，免依私校法規定

徵詢私立學校諮詢會之意見。」第21條第1項、第4項規定：「（第1項）專案輔導學校停辦後2個月內，所屬學校法人已無其他籌設或辦理中之學校者，學校法人應報請學校法人主管機關核定解散；屆期未辦理者，學校法人主管機關應令其解散。（第4項）本條例施行前已停辦學校，於停辦期限屆滿，仍未能恢復辦理或改辦其他教育、文化或社會福利事業之財團法人，依前3項規定辦理。」可知退場條例施行前已停辦之私立學校，於停辦期限屆滿時，如仍未能恢復辦理或改辦其他教育、文化或社會福利事業之財團法人，應適用退場條例報請學校法人主管機關核定解散，未辦理者，學校法人主管機關應令其解散。

㈡、如本件經過欄所載事實，有被告104年11月3日函（原處分卷第1頁，訴願卷第49頁，本院卷一第127頁）、國教署104年12月28日臺教國署高字第1040156846號函（原處分卷第3至4頁，本院卷一第129至130頁）、原告105年1月26日嘉同商董字第1050000005號函（原處分卷第5頁）、國教署105年2月4日臺教國署高字第1050012867號函（原處分卷第7至8頁）、國教署105年6月14日臺教國署高字第1050069414號函（原處分卷第9頁）、國教署105年8月8日臺教國署高字第1050091001號函（原處分卷第11至12頁）、國教署105年9月19日臺教國署高字第1050107675號函（原處分卷第13頁）、國教署105年11月17日臺教國署高字第1050136402號函（原處分卷第15頁）、被告106年1月19日臺教授國字第1060007147號函（原處分卷第17至18頁）、國教署106年3月14日臺教國署高字第1060029607號函（原處分卷第19頁）、原告106年3月15日嘉同商董字第1060000010號函（原處分卷第21頁）、國教署106年4月11日臺教國署高字第1060030899號函（原處分卷第23頁）、被告106年5月17日臺教授國字第1060053781號函（原處分卷第25頁）、原告106年6月15日嘉同商董字第1060000022號函（原處分卷第27頁）、國教署106年7月18日臺教國署高字第1060079519號函（原處分卷第29至30頁）、被告

106年9月1日臺教授國字第1060095844號函（原處分卷第31至32頁）、原告106年10月31日嘉同商董字第1060000034號函（原處分卷第33頁）、國教署106年12月1日臺教國署高字第1060138737號函（原處分卷第35至36頁）、國教署107年1月16日臺教國署高字第1070006596號函（原處分卷第37至38頁）、原告107年4月30日嘉同商董字第1070000016號函（原處分卷第39頁）、被告107年7月16日臺教授國字第1070071605號函（原處分卷第41至42頁）、嘉義市政府107年7月24日府教社字第1071510735號函（原處分卷第43頁）、國教署107年8月7日臺教國署高字第1070090728號函（原處分卷第45至46頁）、原告107年11月14日嘉同商董字第1070000026號函稿（原處分卷第47頁）、原告董事會107年10月29日第15屆第3次董事會議紀錄（原處分卷第48至51頁）、被告108年1月18日臺教授國字第1070144635號函（原處分卷第53至54頁）、國教署108年4月23日臺教國署高字第1080046267號函（原處分卷第55頁）、原告108年7月16日嘉同商董字第1080000010號函稿（原處分卷第61頁）、嘉義市政府108年8月5日府教社字第1081511843號函（原處分卷第67至68頁）、國教署108年9月9日臺教國署高字第1080089853號函（原處分卷第69頁）、嘉義市政府109年2月6日府教社字第1091501560號函（原處分卷第75至76頁）、國教署109年3月3日臺教國署高字第1090014209號函（原處分卷第77至79頁）、原告110年5月11日嘉同商董字第1100000010號函（原處分卷第81頁）、被告110年6月11日臺教授國字第1100058710號函（原處分卷第83至84頁）、嘉義市政府110年6月23日府社福字第1105015598號函（原處分卷第85頁）、被告110年7月22日臺教授國字第1100091169A號函（原處分卷第87頁）、國教署110年8月20日臺教國署高字第1100107195號函（原處分卷第88、114頁）、原告111年1月19日嘉同商董字第1110000003號函（原處分卷第99頁）、原告董事會111年1月18日第15屆第15次董事會議紀錄（原處分卷第113頁）、被告111年3月8日

私校諮詢會會議紀錄（原處分卷第123至127頁）、被告111年3月9日函（原處分卷第131至132頁，本院卷一第141至142頁）、前處分（原處分卷第133至135頁，訴願卷第51至53頁，本院卷一第53至54、145至147頁）、原告111年7月4日訴願撤回申請書（訴願卷第65至66頁，本院卷一第143至144頁）、系爭審議會會議記錄（原處分卷第137至140頁，本院卷一第149至152頁）、原處分（原處分卷第141至143頁，本院卷一第27至29、153至155頁）、行政院112年8月23日院臺訴字第1125017025號訴願決定（本院卷一第32至51、157至176頁）在卷可稽，堪以認定。

㈢、原告前向被告申請所設學校自104學年度起停辦，經被告同意其所設學校自104學年度起停辦，並請其依私校法第71條及改辦作業原則等相關規定，申請後續改辦其他教育文化或社會福利事業，嗣原告經被告及國教署於104年至106年間協助及輔導所設學校停辦後續事宜，於106年間函報改辦計畫書，迭經國教署於106年至109年間審查並函請原告修正改辦計畫書未果，被告乃以原告所設學校經被告104年11月3日函同意停辦後，多次修正改辦計畫（原規劃改辦大同教育基金會，後修正為大同社福基金會），相關規劃仍欠周延，復依私校法之立法意旨評估，申請改辦社會福利基金會雖具有公益性，惟所賸餘財產辦理之事業，尚無法持續發揮同等於辦理學校時對社會之貢獻及價值，以111年3月9日函復原告，不予許可其變更為社會福利基金會，原告迄至前處分作成時，仍未能恢復辦理或改辦其他教育、文化或社會福利事業之財團法人，本件前處分作成時，退場條例已施行，斯時原告已逾停辦辦法第37條第3項所定3年期限即111年1月16日前，仍未完成恢復辦理學校、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之財團法人，且未依私校法第72條第1項規定主動報被告核定解散，是以，原告為退場條例第21條第4項規定規範對象，應優先適用退場條例之相關規定解散，經被告提

經系爭審議會審議後，以原處分命原告自111年6月8日起解散，並撤銷前處分，經核尚無違誤。

㈣、至原告主張退場條例第21條第4項規定，限於有退場條例第6條第1項各款經營不善事由，且於退場條例施行前已停辦、停辦期限於退場條例施行後始屆滿而仍未能恢復辦理或改辦之學校，始有適用；被告依退場條例第21條第4項規定，未依停辦辦法第37條第3項、私校法第72條第2項第1款規定命原告解散，違反依法行政原則云云。惟按學校有退場條例第6條第1項規定情形之一，經學校主管機關提審議會審議認定者，應公告列為專案輔導學校。專案輔導學校應於公告之日起算2年內改善；屆期仍未獲學校主管機關免除者，學校主管機關應令其於下一學年度停止全部招生，並於停止全部招生之當學年度結束時停辦。專案輔導學校停辦後2個月內，所屬學校法人已無其他籌設或辦理中之學校者，學校法人應報請學校法人主管機關核定解散；屆期未辦理者，學校法人主管機關應令其解散（退場條例第6條第1項、第13條第1項、第21條第1項規定參照）。退場條例施行前已列入專案輔導之學校，經學校主管機關提審議會審議認定仍符合退場條例第6條第1項規定情形者，公告列為專案輔導學校，專案輔導學校之改善期間不得逾1年，由學校主管機關提審議會審議後定之；屆期仍未獲學校主管機關免除者，學校主管機關應令其於下一學年度停止全部招生，並於停止全部招生之當學年度結束時停辦（退場條例第6條第4項、第13條第2項規定參照）。私立學校有私校法第70條第1項規定情形之一者，其學校法人應報經學校主管機關核定後停辦，學校法人未自行申請學校主管機關核定者，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（私校法第70條規定參照）。退場條例施行前已停止全部招生學校，學校主管機關應提審議會審議，經認定符合退場條例第6條第1項規定情形者，應令其於退場條例施行後1年內停辦，並準用退場條例第14條至第20條及第21條第1項至第3項規定（退場條例第

21條第5項規定參照）。綜合上開規定可知，退場條例第21條第1項規定適用對象，係退場條例施行後符合退場條例第6條第1項規定情形經公告列為專案輔導學校，於改善期滿後，經學校主管機關令其停辦者，及退場條例施行前已列入專案輔導之學校，退場條例施行後經學校主管機關提審議會審議認定仍符合退場條例第6條第1項規定情形者，公告列為專案輔導學校，於改善期滿後，經學校主管機關令其停辦，且學校所屬學校法人已無其他籌設或辦理中之學校者，學校法人主管機關經學校法人報請核定解散或命令解散；退場條例第21條第4項規定適用對象，係指退場條例施行前已停辦學校，於停辦期限屆滿，仍未能恢復辦理或改辦其他教育、文化或社會福利事業之財團法人者，是以，經專案輔導無效之學校且其所屬學校法人已無其他籌設或辦理中之學校，依退場條例第21條第1項規定應予解散；退場條例施行前已停辦，於停辦期限屆滿，仍未能恢復辦理或改辦其他教育、文化或社會福利事業之財團法人之學校，依退場條例第21條第4項及第1項規定應予解散，前者係因已無從透過專案輔導方式改善且於停辦期滿後學校所屬學校法人已無其他籌設或辦理中之學校，後者則係因已無從透過專案輔導方式改善且未能於停辦期間屆滿前恢復辦學或改辦事業，均係已無法輔導改善且未能恢復辦學或改辦其他事業，是退場條例第21條第4項乃規定依同條第1至3項規定辦理，足見適用退場條例第21條第4項規定之學校，不以符合退場條例第6條第1項規定情形為要件，亦未限於於退場條例施行前已停辦、停辦期限於退場條例施行後始屆滿而仍未能恢復辦理或改辦之學校。參以退場條例第21條第5項規定適用對象，係退場條例施行前已停止全部招生且尚未停辦之學校，學校主管機關應提審議會審議，經認定符合退場條例第6條第1項規定情形者，令其於退場條例施行後1年內停辦者，明定應符合退場條例第6條第1項規定情形，然退場條例第21條第4項規定並無規定應符合退場條例第6條第1項規定情形，益徵適用退場條例第21條

第4項規定之學校，不以符合退場條例第6條第1項規定情形為要件。是原告主張其無退場條例第21條第4項規定之適用，被告依該規定命其解散，違反依法行政原則云云，尚不足採。

㈤、至原告主張原處分命原告溯及自111年6月8日起解散，違反行政處分不溯及既往之法理；於退場條例111年5月11日公布施行後，至退場審議會組織辦法111年8月22日發布施行前，被告無從依退場條例規定命其解散，審議程序有瑕疵云云。惟：

1.按行政處分一經發布而生效，所稱生效，基本上是指發生外部效力；至其規制內容所欲發生之法律效果，即所謂內部效力，原則上固與外部效力同時發生，但如果行政處分規定內容溯及既往，則其內部效力即早於外部效力發生；故而，行政處分之外部效力與內部效力發生之時間並非必然同一。而行政處分於法律有明文規定或基於法律之精神，於有合理之法律理由時，行政處分亦得於內容中規定其內部效力溯及既往（最高行政法院95年度判字第1020號判決意旨參照）。次按「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。」為行政程序法第110條第1項所明定。依此規定，以書面作成之行政處分，應於送達相對人或已知之利害關係人時起發生效力。又因行政處分發生溯及之效力，將使處分相對人之權利發生不可預期之影響，而與行政程序法第8條所揭櫫行政行為「應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」之意旨不合，亦生是否與法安定性及法律保留原則有悖問題。從而，以書面作成之行政處分，除另有法律之依據，或處分之效果已為相對人得預期，或屬全然有利於相對人之授益處分，得有限度地例外使行政處分溯及生效外，否則行政處分應不得溯及生效（最高行政法院103年度判字第57號判決參照）。是以，行政處分之內部效力，原則上係於發布

時生效，例外以法律有明文規定或基於法律之精神而有合理之法律理由者為限，其內部效力得溯及既往，其中，基於法律之精神而有合理之法律理由者，包含行政處分之效果已為相對人所得預期，或屬全然有利於相對人之授益處分而言。

2.按退場條例於111年5月11日公布施行，原告為私立學校，對於為因應少子女化衝擊，維護學生受教及教職員工權益，建立學校退場機制之退場條例相關規定，自當知悉。原告為退場條例施行前已停辦學校，於停辦期限屆滿，仍未能恢復辦理或改辦其他教育、文化或社會福利事業之財團法人，符合退場條例第21條第4項規定之要件，依同條第1項規定應予解散，符合已無法輔導改善且未能恢復辦學或改辦其他事業而應解散之退場條例規定精神，此為原告所得預期，而有合理之法律理由，是以，被告以原處分命原告解散，並溯自111年6月8日生效，並無違誤。原告主張原處分不應溯及既往發生效力云云，尚非可採。

3.按退場條例第4條第1項第6款、第5項規定，已如前述，是以，被告應組成退場審議會審議退場條例第21條規定學校法人解散事項，經退場審議會審議後，被告得命原告解散。查被告作成原處分前，已經提請系爭審議會審議，經審議決議應依退場條例第21條規定命原告解散，有系爭審議會會議記錄在卷可證（原處分卷第137至140頁，本院卷一第149至152頁），是被告於作成原處分前，已踐行上開法定程序。原告主張審議程序有瑕疵云云，自無可採。

㈥、按行政處分經通知生效後，發生存續力，在未遭撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在，處分機關與相對人（或利害關係人）同受該行政處分規制內容之拘束；且有效之行政處分，應為處分機關以外之其他國家機關（包括法院）所尊重，並以之為既存之構成要件事實，作為其本身決定之基礎，此即行政處分之構成要件效力。所謂行政處分之構成要件效力，係指行政處分之「規制內容」（即行政處分之主旨或主文部分）對處分機關以外其他國家機關之拘束力

而言，至於作為行政處分規制內容基礎之「事實與法律認定」（即行政處分之理由部分），是否對其他機關或法院發生拘束力，則屬行政處分之「確認效力」問題。原則上，除法律有特別規定外，行政處分之理由中所為事實認定或法律上判斷，對其他機關或法院不生拘束力（最高行政法院108年度上字第925號判決參照）。查原處分主旨欄記載略以：依退場條例第21條規定，令原告自111年6月8日起解散等語，說明欄記載略以：退場條例於111年5月11日公布施行，基於特別法優於普通法之適用原則，原告之解散、清算及賸餘財產之歸屬等事項應優先適用退場條例，撤銷前處分依據私校法第72條規定命原告解散之處分。原告經被告104年11月3日同意自104學年度起停辦後於停辦期限屆滿，仍未能恢復辦理或改辦其他教育、文化或社會福利事業之財團法人，且未主動報被告核定解散，屬退場條例第21條第4項規定之財團法人，原告解散清算程序及其賸餘財產之歸屬應依退場條例第21條第4項後段，適用同條第1項至第3項規定辦理。被告依退場條例第4條第1項第6款規定，提經系爭審議會審議後，同意依退場條例第21條第4項及第1項規定，命原告解散；解散清算程序應依退場條例第21條第2項規定，依私校法第73條及第75條規定辦理；賸餘財產之歸屬應依退場條例第21條第3項規定辦理等語，說明欄並援引退場條例第1條第2項、第21條、停辦辦法第37條第3項等規定內容，有原處分存卷可佐（原處分卷第141至143頁，本院卷一第27至29、153至155頁），是以，原處分內容係依退場條例第21條第4項及第1項規定命原告自111年6月8日起解散，說明欄則說明退場條例應優先於私校法適用，原告為退場條例施行前已停辦學校，於停辦期限屆滿，仍未能恢復辦理或改辦其他教育、文化或社會福利事業之財團法人，依退場條例第21條第4項、第1項規定，被告提經系爭審議會審議後命原告解散，並撤銷前處分，另表明解散清算程序、賸餘財產之歸屬，應優先適用退場條例第21條第2項、第3項規定辦理，足見原處

分所為規制範圍，係命原告自111年6月8日起解散；至於原處分說明欄中，尚說明解散、解散清算程序、賸餘財產之歸屬，應優先適用上開退場條例之相關規定，則係說明原處分據以命原告解散之理由，尚非原處分之規制內容。是原告主張解散清算程序、賸餘財產之歸屬應適用私校法之規定，原處分命原告依退場條例之相關規定辦理，違反依法行政原則、誠信原則、退場條例第21條第3項規定違憲等節，因解散清算程序、賸餘財產之歸屬不在原處分規制效力範圍內，自非本件訴訟審查範圍，附此敘明。

六、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。被告依退場條例第21條第4項及第1項規定命原告解散，且因被告所為原處分所依據之事實與前處分之基礎事實相同，原告對於原處分之內容有預見可能性，被告使原處分之規制效力溯及自111年6月8日起生效，並撤銷前處分，認事用法，俱無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法對本件判決結果不生影響，爰不逐一論列，併此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　3　　月　　13　　日

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　魏式瑜

法　官　林季緯

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　華　民　國　114　年　3　月　13　日

書記官　王月伶