臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
113年度訴字第1069號
115年5月13日辯論終結

原　　告　李超群
　　楊月秀
　　李昱翰
　　賴履安
　　馮秀琴
　　劉美玲
　　黃翔韻
　　林三元
　　吳生泉
　　何偉友
共　　同
訴訟代理人　吳佳漙律師
被　　告　教育部
代　表　人　鄭英耀
訴訟代理人　張耀天律師

上列當事人間私立學校法事件，原告不服行政院中華民國113年7月17日院臺訴字第1135014096號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定與原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、事實概要：

一、原告原為明道學校財團法人明道大學（下稱明道大學）第7屆董事會（下稱董事會）董事，任期自民國110年5月17日起至112年7月27日止。被告認明道大學最近2年內學校每個月可用資金無法維持3個月經常性現金支出之月數，累計達15

個月，依行為時（即109年6月22日）教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則（於112年3月28日廢止，下稱改善及停辦實施原則）第3點，以110年4月20日臺教技（私專）字第1100045237號函（下稱110年4月20日函）通知列為專案輔導學校，並限制明道大學實施遠距教學與推廣教育、獎勵、招收外籍學生、單獨招生，且不核予私校獎補助之獎勵金。被告提第1屆私立高級中等以上學校退場審議會（下稱退場審議會）審議，認明道大學有「財務狀況顯著惡化，已有不能清償債務之事實或嚴重影響校務正常營運」，依私立高級中等以上學校退場條例（下稱退場條例）第6條第1項第1款、第4項及第13條第2項規定，以111年9月16日臺教高（三）字第1112204183A號函（下稱111年9月16日函）自111年9月16日公告列為專案輔導學校，限至112年5月31日止改善。期間，明道大學自111年12月起未按月給付教師之薪資，經被告限期改善，而明道大學屆期未改善，遭被告認違反教師待遇條例第6條第1項規定，依教師待遇條例第23條第1項第1款規定，先後於112年3月24日、112年4月19日及112年5月12日發函處新臺幣(下同)10萬元、20萬元及35萬元罰鍰，且命限期改善，並均記載原告應依教師待遇條例第24條規定，負支給教師薪給之連帶責任。

二、被告根據明道大學檢具之112年5月2日校務會議紀錄記載「目前尚欠薪達3個月，極端影響教職員工生計，財務不正常已經影響學生學習及學校正常運作」，以112年5月19日臺教高（三）字第1120045800A號函（下稱112年5月19日函）通知明道大學、原告限期於文到10日內召開董事會，作成籌措足額經費發放薪資（補發2月至4月之薪資，且正常發放5月之薪資）決議，否則被告將依私立學校法第25條、第77條規定，聲請法院解除原告之職務，且處10萬元以上50萬元以下罰鍰，並得按次處罰至改善為止（解除職務及處罰對象不含被告依退場條例加派之3名董事）。被告復以112年6月19日臺教高(三)字第1120054076號等函（下稱112年6月19日等

函）通知明道大學、原告於文到10日內陳述意見，原告嗣於112年6月26日陳述意見。被告認明道大學積欠教職員工數月薪資，且於111年9月16日公告列為專案輔導學校，並已多次發函通知，卻限期改善未果，又未召集董事會議作成籌措足額經費之決議，依私立學校法第77條第2款規定，以112年7月17日臺教高(三)字第1120064041號函附同號裁處書（下稱原處分）各處原告50萬元罰鍰，共計500萬元罰鍰。原告不服原處分，提起訴願遭駁回，原告仍不服，提起本件行政訴訟。

貳、原告主張：

一、被告不得依私立學校法第77條第2款規定對原告各處以罰鍰之處分：

（一）原告未構成私立學校法第77條第2款所規定「董事怠於行使職權，致董事會議無法決議或不執行決議，影響學校法人或所設私立學校正常運作」之情事：

1、籌措經費為董事會之職權，並非董事個人（即原告）之職權，且籌措「足額」經費亦非原告職權。按明道學校財團法人捐助章程(下稱捐助章程)第13條第11款規定，經費之籌措及應用為董事會職權，非個別董事義務。是董事會職權係指其於學校法人有資金需求時，具有籌措及應用經費之權限，非指董事個人有義務。雖捐助章程第13條第11款明定「經費之籌措及運用」為董事會職權，其文義係指董事會於法人有資金需求時，得依法令或依章程第5條規定向外募集資金。董事雖為董事會成員，然不因該條規定即負有捐助指定金額之義務。故董事會或董事未能籌措足額經費發放薪資，亦不能認為違反該條規定。況被告對同屆董事採差別待遇，僅裁罰原告，未裁罰未參與會議之其他董事，且未見其有積極籌措資金之舉。依該條文義，董事會於法人有資金需求時，得依法或依捐助章程第5條規定募集資金，董事雖為成員，亦不因此負有捐助或籌足經費之義務。故無論董事會或原告等，均無「籌措足額經費」之職權或義務。

2、原告有積極籌措經費之行為，無構成怠於行使職權之情事：明道大學先後召開第7屆第7次及第8次董事會議，第7次會議決議補選五名董事，並應於112年3月21日前完成捐資2個月教職員薪資並匯入指定帳戶；第8次會議決議通過校務改善計畫，均與改善財務狀況有關。故原告於董事會議中先後均有作成與改善學校財務狀況有關之決議。原告於上開期間積極對外籌措資金，並取得外部捐助者之書面承諾及票據，可見原告於收受112年5月19日函前後，均依職權積極尋求捐助以解決積欠薪資問題，並無怠於籌措資金。被告雖認上開會議結論無法實際解決財務及薪資問題，但即使原告依112年5月19日函召開董事會並作成籌措足額經費及發薪決議，若無資金挹注，亦無法充實營運資金。故為解決財務惡化問題，籌措經費為必要舉措，重點在於實際籌措，而非僅作成決議。

3、明道大學董事會有依捐助章程規定召開董事會：依據捐助章程第15條第1項明定董事會議每學期至少舉行一次。而董事會於112年5月12日即已召開，原告等並未違反每學期至少召開一次董事會之規定。且既已於112年5月12日召開董事會，則在112年5月19日函通知前，並無私立學校法第77條第2款所定「董事怠於行使職權，致董事會議無法決議或不執行決議」之情事發生。

（二）被告並未依私立學校法第77條規定通知原告等限期改善：

1、被告未依私立學校法第77條，就原告構成第2款情形時通知限期改善，且112年5月12日明道大學已召開董事會並形成財務改善決議，並無「董事會無法決議」情形。被告亦未曾發函認定原告怠於行使職權，要求改善。112年5月19日函僅要求召開董事會籌措經費，非因董事怠於行使職權，故不構成限期改善通知。訴願決定亦認112年3月24日、4月19日及5月12日函均非限期改善函，原處分未踐行私立學校法第77條裁罰之前提要件。

2、被告主張111年9月16日函通知改善期限至112年5月31日，屬限期改善。但111年9月16日函係依退場條例列明道大學為專案輔導學校，與是否構成私立學校法第77條第2款無涉，且發函時尚未發生欠薪，與原處分所涉事由無關，故不構成限期改善通知。況且縱使112年5月19日函具有「限期改善」之意思表示，該意思表示並不明確，無法使原告知悉構成私立學校法第77條情事。被告以「長期放任財務惡化、積欠薪資致停招停辦」作為怠於行使職權理由，與原處分及112年6月19日等函所示理由不符，且缺乏具體事證，不能作為構成私立學校法第77條第2款之依據。是被告不得據以認定主管機關可未通知限期改善即課罰鍰。

二、原處分對原告各處以50萬元罰鍰過重：

（一）原處分違反明確性原則：依私立學校法第77條第2款規定，雖其裁罰範圍為10萬元以上至50萬元以下，並得按次處罰至改善為止，被告確有裁量權限。但該法未訂定裁罰基準，人民無從具體明確知悉被告作成原處分係依何標準裁量，故原處分違反明確性原則。

（二）原處分違反比例原則，且有裁量怠惰與濫用之情形：依行政程序法第7條、第9條、第10條規定，行政行為應有助於目的達成，選擇損害最少方法，且損害不得與目的利益顯失均衡，又行政罰法第18條規定，裁罰應審酌違法行為責難程度、影響、所得利益及受罰者資力。並參最高行政法院111年度上字第515號判決指出，若未依行政罰法第18條審酌相關情節，即屬裁量怠惰或濫用。是被告若未區分責任高低及所得利益，逕對董事處最高罰鍰，即違比例原則，且未說明審酌理由，構成裁量怠惰之違法。原告擔任董事無給職，僅領微薄出席及交通費，能支撐2年多營運已屬不易，原處分及訴願決定未審酌此事，僅因未於112年5月12日後再次召開雷同董事會即認定情節重大，違反責罰相當之比例原則，未行使裁量權，構成裁量怠惰，應予撤銷。

（三）原告確有對外籌措經費，縱未完全解決財務問題，仍不能認定其放任財務惡化。依捐助章程第13條第11款，董事會職權為經費籌措及應用，非籌足額經費，故未能發薪不構成怠於行使職權：本案因明道大學積欠112年2月至6月薪資，然原告自110年5月17日上任即積極處理財務問題，否則學校營運難以維持至112年2月。原告是否違法，完全取決於被告恣意解釋，故被告否認有裁量怠惰、逾越或濫用之違法情事，尚非可採。

（四）依行政程序法第6條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」查，同屬明道大學第7屆董事會成員之部分董事，在相同情形下未受任何裁罰，僅對原告處以最高法定額度罰鍰，違反平等原則。

（五）綜合上情，被告依私立學校法第77條第2款對原告各處以50萬元罰鍰，未審酌原告於2年間之努力、無給職情況、董事會於112年5月12日已決議並積極籌措資金等事實，僅空泛認定原告放任財務惡化、營運失常，屬情節重大，違反責罰相當之比例原則，未行使裁量權，構成裁量怠惰之違法，且對同屆其他董事未予裁罰，亦違平等原則，原處分及訴願決定應予撤銷等語。

三、並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

參、被告答辯：

一、明道大學第7屆董事會及董事即原告等10人於改善期屆滿前，除未籌措資金改善學校財務狀況之外，另發生明道大學積欠教職員薪資且受被告裁罰情事。明道大學自000年00月起發生積欠教職員工薪資情事，經被告要求限期改善，雖補發部分薪資，惟仍有112年2月迄今之薪資未發放，積欠金額約5,000萬元。被告要求明道大學應限期改善，逾期未改善部分，業依教師待遇條例對明道大學予以裁罰，已累計裁罰3次，分別裁罰10萬元、25萬元及35萬元，此有相關函文可稽。被告另於112年5月19日發函限期明道大學第7屆董事會即原告於文到10日內召開會議，作成籌措足額經費發放薪資

之決議，惟該董事會成員即原告未積極召集董事會議，被告基於教育主管機關監督職權，遂以原處分裁處董事會全體董事。

二、原告身為學校董事，依章程規定應參與學校經費籌措和運用、出席董事會議，並可自行召集會議。章程所定董事會「經費籌措及運用」職權，其中「經費籌措」應解釋為義務而非權力，任何人都可捐資助學，顯非董事會獨有權力。「經費運用」才是董事會權力。原告主張董事會對經費籌措只有權力沒有義務，顯有誤會。本案爭點在於原告是否怠於履行職責，未依112年5月19日函召開董事會解決學校困境，而應受裁罰。原告既認為「經費籌措及運用」是董事會職權，卻未依112年5月19日函召開會議、籌措經費，已構成裁罰事由，違反私立學校法規定。

三、原告主張多數董事有重要行程無法參與會議，卻未提出任何證據，顯示其以個人行程為重，怠於行使職權，導致學校校務無法正常運作。原告早已知悉學校財務問題，卻放任財務惡化，最終積欠薪資、遭裁罰，甚至停招停辦。原告因個人行程而怠於召開會議和籌措資金，導致學校停招停辦，顯有怠於行使職權的事實，是原處分合法妥適。

四、原告第7次及第8次董事會議決議，並未實際解決學校財務問題和支付教職員薪資，且亦非於收受112年5月19日函後召開。上開決議內容要求補選董事捐資，但實際上並無資金到位，也無具體籌措資金之決議。由此可知，原告明知決議未被履行，且僅為補選董事之條件，並未實質解決學校財務問題。原告身為董事，有召集會議和籌措經費之職權，即使未能籌足經費，也應再次召開會議，積極解決學校財務困境，而非互相推諉責任，才符合董事的職責和社會期待。原告稱積極尋覓捐資者，但捐資者均未履行承諾，故不召開董事會，以免浪費時間，此說法並不可採。董事會職權在於讓董事們透過會議，共同解決學校財務和校務問題，維持學校正常運作。被告要求學校董事會成員召開會議和籌措經費，也

是為了維持學校正常營運。這些程序並不會因為再次召開會議而阻礙籌措資金，故原告主張不足採信。

五、原告主張私立學校法第77條規定應先限期改善，才能裁罰，並指原處分未經限期改善程序。學校已被列為專案輔導學校，且有改善期限，但原告於期限內未改善財務狀況，也未解決積欠薪資問題。被告已發函限期改善，改善期限至112年5月31日止，但原告仍怠於行使職權，最終導致學校停招停辦。即使本案未經限期改善，依私立學校法第77條立法理由，為維護學校正常運作，主管機關可要求董事限期改善，未改善者得處以罰鍰，修法方向趨嚴。原告怠於行使職權，未積極行使召集會議、參與董事會及籌措資金等職權，至學校於112學年度全部停止招生，並於112學年度結束時停辦，屬重大違反教育法令，嚴重影響校務運作。原告長期放任學校財務惡化，最終導致學校停招停辦，已嚴重違反私立學校法規定，且於原處分作成時已無改善可能。為維護教育法令秩序，被告以原處分裁罰原告，符合規定。

六、被告是學校教育主管機關，依法有監督權，以維護公益。本案學校已陷入財務危機，影響校務運作，被告要求原告限期召開會議、籌措資金，是必要的監督措施，並未浪費時間或影響資金籌措。原告未依限改善，也未行使職權，最終導致學校停招停辦，被告依法裁處，合法妥適。被告已發函請原告行使職權，但原告怠於召開會議和籌措資金，導致學校停招停辦，錯失挽救機會，其「影響學校正常運作」的責任重大且嚴重。原告怠於行使職權，導致學校財務惡化，積欠教職員工薪資，最終停招停辦，其怠於履行職責明確。被告先前已多次要求改善，但原告長期放任學校財務惡化，情節重大，裁罰並無不當。原處分已指出學校被列為專案輔導學校，且因財務惡化積欠薪資，原告經被告多次函告仍未改善，已嚴重違反私立學校法規定，故依法裁處。可見被告已審酌各項因素，並無裁量違法情事。原告空言指摘裁量濫用，卻提不出證據，不足採信。原告怠於行使職權，導致學

校財務惡化，積欠教職員工薪資，最終學校停招停辦，已嚴重違反私立學校法規定。此結果已無法改善，因此裁處最高罰鍰50萬元，符合比例原則和法律要求，並無裁量失當或裁量怠惰等語。

七、並聲明：原告之訴駁回。

肆、本院之判斷：

一、前揭事實概要欄所載，除後述爭點外，為兩造所不爭執，有被告110年4月20日函（本院卷第212至213頁）、被告111年9月16日函（本院卷第214至216頁）、112年3月24日臺教人（五）字第1120026331號函（本院卷第217至218頁）、112年4月19日臺教人（五）字第1124201062號函（本院卷第219至220頁）、112年5月12日臺教人（五）字第1124201394號函（本院卷第221至222頁）、被告112年5月19日函（本院卷第189至190頁）、明道大學112年5月29日明道秘字第1120004147號函（本院卷第191頁）、被告112年6月15日臺教高（三）字第1122201795號函（本院卷第223至224頁）、被告112年6月19日等函（本院卷第192至211頁）、捐助章程（本院卷第95至101頁）、原處分（本院卷第53至74頁）、訴願決定（本院卷第76至94頁）在卷可稽，應可認定。本件爭點厥為：被告是否已依私立學校法第77條規定踐行「限期改善」程序，作成原處分？本件是否因原告怠於行使董事職權、未依主管機關函文召開董事會並籌措足額經費，構成私立學校法第77條第2款所定裁罰事由？而被告裁罰原告每人50萬元，是否符合比例原則？原處分是否違反法定程序或裁量濫用，應予撤銷？

二、應適用法令及法理

（一）改善及停辦實施原則(112年3月28日廢止)第3點規定：「（第1項）私立大專校院有下列情形之一者，經本部審核認定後，列為專案輔導學校：(一)財務狀況顯著惡化，已有不能清償債務事實或嚴重影響校務正常營運。財務狀況顯著惡化，指有下列情形之一：１、最近二年內學校每

個月可用資金無法維持三個月經常性現金支出之月數，累計達十二個月。……（第3項）本部應以書面通知列為專案輔導之學校，並得對其實施維護學生受教權益檢核、財務查核等專案輔導措施，及依相關法令限制其實施遠距教學與推廣教育、獎勵、招收外籍學生、單獨招生、申請技專校院回流教育校外上課地點及其他保障學校教育品質相關作為。」

（二）私立學校法

1、第55條規定：「學校法人所設私立學校辦理不善、違反本法或有關教育法規，經學校主管機關糾正或限期整頓改善，屆期仍未改善者，經徵詢私立學校諮詢會意見後，視其情節輕重為下列處分：一、停止所設私立學校部分或全部之獎勵、補助。二、停止所設私立學校部分或全部班級之招生。」

2、第25條規定：「（第1項）董事會、董事長、董事違反法令或捐助章程，致影響學校法人、所設私立學校校務之正常運作者，法人或學校主管機關應命其限期改善，屆期未改善或改善無效者，法人主管機關經徵詢私立學校諮詢會意見後，得視事件性質，聲請法院於一定期間停止或解除學校法人董事長、部分或全體董事之職務。（第2項）法院依前項規定解除全體董事職務時，法人主管機關應就原有董事或熱心教育之公正人士中指定若干人會同推選董事，重新組織董事會。（第3項）法院依第一項規定解除全體董事職務後，得於新董事會成立前，選任一人以上之臨時董事，代行董事會職權。（第4項）前項臨時董事代行董事會職權，以一年為限。但必要時，得延長之；其延長，不得超過四年。（第5項）董事長、董事於執行職務時，有第八十條第一項第二款、第三款、第五款或第七款情形之一，且情節重大者，經法人主管機關徵詢私立學校諮詢會意見後，得聲請法院解除其職務。」

3、第77條規定：「學校法人董事長、董事、監察人，有下列各款情形之一，經法人主管機關限期改善，屆期未改善者，處

新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按次處罰至改善為止：……二、董事怠於行使職權，致董事會議無法決議或不執行決議，影響學校法人或所設私立學校正常運作。……」其立法理由並以「…二、為維護學校法人及所設學校正常運作，爰增訂第一項各款影響學校法人及學校運作之情形，賦予法人主管機關要求董事長、董事、監察人限期改善之權利，對於未改善者得處以罰鍰，並得按次處罰至改善為止，以資警惕。三、董事長、董事、監察人相互間之發生重大爭議或董事怠於行使職權，致董事會議無法決議或不執行決議，產生嚴重影響校務正常運作之情況，時有所聞，爰增訂第一款及第二款規定。…」是私立學校董事須有對於應行使職權而怠於行使，致董事會議無法決議或不執行決議行為，已致嚴重影響校務正常運作之情況，法人主管機關方得依本法規定，限期改善、罰鍰。

（三）退場條例

1、第3條規定：「（第3項）本基金之用途如下：……二、下列費用之墊付：（一）專案輔導學校停止全部招生且所屬學校法人經學校法人主管機關重新組織董事會後，學校維持正常運作所需費用。（二）專案輔導學校停止全部招生且所屬學校法人經學校法人主管機關重新組織董事會後，支應學校教職員工保險、退休或資遣所需費用。（三）中央主管機關認定之學校法人解散清算所需必要費用。（四）直轄市主管機關協助主管私立高級中等學校所支出之前三目費用。……」

2、第6條規定：「（第1項）學校有下列情形之一，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：一、財務狀況顯著惡化，已有不能清償債務之事實或嚴重影響校務正常營運。……」

3、第8條規定：「學校法人於所設學校經公告列為專案輔導學校期間，應依下列規定辦理：一、負學校經營及財務改善之責。二、不得置支薪專任之董事長、董事及監察人。三、董事會各項經費支出，不得逾學校法人主管機關之規定，並應

撙節支用。四、學校法人董事長、董事、監察人之配偶、三親等以內血親、姻親，不得擔任所設學校及其附屬機構之行政主管。五、董事會組織成員名單應公告於學校及學校法人主管機關資訊網路。」

4、第9條規定：「專案輔導學校除應依法規於網站公告校務資訊外，並應依學校主管機關要求增加公開項目；必要時，學校主管機關得委託機構或團體辦理專案輔導學校財務監控事宜。」

（四）捐助章程第13條規定：「董事會之職權如下：一、捐助章程之變更。二、董事之選聘及解聘。三、董事長之推選及解職。四、監察人之選聘及解聘。五、校長之選聘、監督、考核及解聘。六、依私立學校法第46條第2項及第3項規定，為有助增加本法人所設學校財源之投資。七、依私立學校法第49條第1項規定，為不動產之處分、設定負擔、購置或出租。八、依私立學校法第50條規定，為學校附屬機構之設立。九、本法人所設學校之籌設、停辦、改制、合併、解散，或改辦理其他教育、文化或社會福利事業，或聲請本法人破產之決定。十、校務報告、校務計畫、重要規章之審核及執行之監督。十一、經費之籌措及運用。十二、本法人及所設學校預算及決算之審核。十三、財團法人變更登記資料之審核。十四、本法人設立基金之管理。十五、所設學校基金管理之監督。十六、財務行政之監督。」

（五）教師待遇條例

1、第6條第1項規定：「教師之薪給以月計之，並應按月給付，自實際到職之日起支，並自實際離職之日停支。」

2、第23條第1項第1款規定：「私立學校有下列各款情形之一，經主管機關限期改善，屆期未改善者，得處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按次處罰至改善為止：一、違反第六條或第十九條第一項、第三項薪給支給之規定。」

3、第24條規定：「私立學校未依聘約支給教師薪給時，其所屬學校財團法人全體董事應就未支給部分與學校負連帶責任。」

三、原處分認定事實理由不備：

（一）查，原處分裁處理由載明：「臺端擔任明道學校財團法人董事，經本部多次函告，惟籌措資金逾10個月未果，致積欠全校逾百名教職員工112年2月至6月共5個月薪資，影響甚鉅」等語，觀諸明道大學董事會之職權包含經費之籌措及運用，捐助章程第13條第11款訂有明文，核其文義，係指董事會應於財團法人有資金需求時，董事會得依法令規定籌措或依捐助章程規定向外募集所需資金，個別董事雖為董事會之成員，然不因捐助章程規定，即負有籌措足額資金發放薪資或確保一定資金挹注明道大學之義務。又為充實學校財源，私立學校尚得依私立學校法第49條規定，處分、設定負擔或出租其所有之不動產，或依私立學校法第50條規定設立與教學、實習、實驗、研究、推廣相關之附屬機構；及以投資方式、依法接受政府機關、民營企業或私人委託、合作經營或其他法定方式，辦理與教學、實習、實驗、研究、推廣相關事業等方式籌措所需經費，可知私立學校固得透過董事會或董事自行對外向第三人募集資金，惟亦可依法令運用私立學校資產及設備等方式達成籌措經費之目的，即其經費來源並非應由個別董事全部負擔。是被告主張依捐助章程第13條第11款規定，原告有「經費籌措」之義務，似有誤會。

（二）次查，原處分以112年5月19日函通知明道大學、原告限期於文到10日內召開董事會，然原告未於文到10日內召開董事會議作成籌措足額經費之決議，而以私立學校法第77條第2款規定，認原告有「怠於行使職權，致董事會議無法決議或不執行決議，影響學校法人或所設私立學校正常運作」之行為。惟查，被告認原告怠於行使職權致董事會議無法決議或不執行決議之行為，究係指於被告以112年5月

19日函通知原告前，原告於何時未依職權召集（開）董事會或不執行董事會決議之行為？抑或即指原告接獲被告112年5月19日函通知而未依職權召集（開）董事會或不執行董事會決議之行為？如為前者，則原處分未清楚敘明原告於就任董事後，未曾依職權召集（開）董事會之情形，或董事會曾經作成決議而原告未執行之行為，已有原處分理由不備之情形；如係後者，原告於接獲被告112年5月19日函通知而未依職權召集（開）董事會，被告如認構成私立學校法第77條第2款「董事怠於行使職權」之行為，依私立學校法第77條本文規定，亦須經被告限期改善（即命董事召集（開）董事會作成決議），而屆期未改善者，始得處以罰鍰。然遍查原處分卷宗，未見被告因原告於接獲被告112年5月19日函通知而未依職權召集（開）董事會或明道大學112年5月29日函覆被告多數董事有重要行程無法參與董事會議之後，被告曾有定期要求原告改善未果之相關證據資料，則被告僅以原告於接獲被告112年5月19日函通知而未依職權召集（開）董事會，即作成原處分裁罰原告，尚與私立學校法第77條構成要件有間，自於法不合。

（三）況查，被告辯稱：原告怠於行使職權，導致明道大學財務惡化，積欠教職員工薪資，最終停招停辦，其怠於履行職責明確云云。然原處分所指原告怠於行使職權，如係指原告於接獲被告112年5月19日函，未於10日內召集董事會之行為，則該董事會議無法決議，與「明道大學財務惡化，積欠教職員工薪資」間之關聯性為何？又，明道大學係因「財務狀況顯著惡化，已有不能清償債務之事實或嚴重影響校務正常營運」，經被告以111年9月16日函自111年9月16日公告列為專案輔導學校，限至112年5月31日止改善，原告並非因上述被告111年9月16日函即負有於112年5月31日前召集（開）董事會之義務，原處分竟於違反事實欄載明「復查明道大學至112年5月31日前未依本部（即被告）112年5月19日函文召集董事會議，亦未能籌措足額經費發

放教職員工薪資」，以此作為裁罰原告之理由，尚有裁罰理由與事實相違背之情形。

四、原處分裁罰具有裁量怠惰：

（一）按「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」行政程序法第10條、行政罰法第18條第1項分別定有明文。行政機關為協助所屬人員或下級機關行使裁量權，並維持法律適用之一致性及符合平等原則，固得訂頒裁量基準，供作所屬人員或下級機關於個案行使裁量權之準據(行政程序法第159條第2項第2款參照）。是以，行政機關如訂定裁量基準，應遵循法律授權之目的及範圍，且其裁量時所取決者，僅就典型之案例為規定，而非具體之個案，於個案行使裁量權時，原則上應受裁量基準之拘束(行政程序法第161條參照），但該具體個案如有特殊狀況或考慮行政罰法第18條第1項之審酌因素後，與裁量基準所定之典型案例情節有所不同時，自應本於法律授權目的為裁量，作成不同於裁量基準之決定，俾符個案之實質正義，否則即構成裁量怠惰之違法（最高行政法院108年度判字第186號判決意旨參照）。而本件關於私立學校法第77條規定，被告並未就其經限期改善而屆期未改善者，應處罰鍰時，訂頒任何裁量基準，亦應同上論旨，參酌具體個案之特殊狀況或考慮行政罰法第18條第1項之審酌因素，始符合本於法律授權目的而為裁量，合先敘明。

（二）本件被告固主張鑑於學校正常校務營運已受影響，早於110年4月20日起屢次函請原告積極解決相關問題，歷經認列明道大學為專案輔導學校未果、明道大學自000年00月起發生積欠教職員工薪資情事、經被告多次函告要求限期改善及裁罰，始以112年5月19日函限期原告召開董事會議，作成籌措足額經費發放薪資之決議，惟原告未積極召集董

事會議，籌措資金逾10個月未果，且2年多來持續放任學校財務嚴峻、無法營運正常化，甚而加劇事態嚴重化，其等持續不作為放任行為，已屬情節重大，故以原處分裁罰原告最高額度50萬元云云。惟查，被告多次函告要求限期改善及裁罰之對象，係明道大學，而非去函原告，且被告發函限期原告召開董事會議，除以112年5月19日函為之外，未見其他限期原告召開董事會議之函文或通知，則被告以此理由，逕以原處分採法定最高額罰鍰裁罰原告，非無疑義。又查，明道大學前經公告為專案輔導學校，與原告未依被告112年5月19日函於10日內召開董事會議之行為，係屬二事，已如前述。再查，原告於接獲被告112年5月19日函前，有無「怠於行使職權，致董事會議無法決議或不執行決議」？本次被告所謂原告「怠於行使職權，致董事會議無法決議或不執行決議」之行為次數、情節及本次董事會議無法決議或不執行決議究如何影響學校法人或所設私立學校正常運作程度？又原處分既謂「多次函告」，則本次相較諸被告所稱「前數次之董事會議」無法決議或不執行決議造成學校法人或所設私立學校正常運作影響程度之輕重為何？於原處分裁量理由與說明均付之闕如。尚難認被告裁量罰鍰金額時，已審酌原告違反行政法上義務行為應受責難程度，則原處分逕以私立學校法第77條罰鍰最高額（即50萬元）裁罰原告，即有裁量怠惰之違法。

五、綜上，原處分未命原告限期改善，並具有裁量怠惰之違法，自有未合。訴願決定未予糾正，亦有不當。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

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

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　10　　日

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　蔡鴻仁

法　官　林常智

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
(一)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。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認	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。

為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　10　　日

書記官　陳又慈