臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭
113年度訴字第304號

原　　告　李超群

被　　告　教育部
代　表　人　鄭英耀（部長）

訴訟代理人　張耀天　律師

上列當事人間因私立學校法等事件，原告不服行政院中華民國113年1月10日院臺訴字第1135000618號（案號：A-112-000985）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：

本件原告起訴時，代表人為潘文忠，嗣於訴訟程序進行中變更為鄭英耀，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第63頁），核無不合，先予敘明。

二、事實概要：

㈠原告為明道學校財團法人明道大學第7屆董事會董事兼董事長，因被告前以明道學校財團法人明道大學（下稱明道大學）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，而依「教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則」（已於民國112年3月28日廢止）第3點第1項第1款規定，於110年4月20日以臺教技（私專）字第1100045237號函，將明道大學列為專案輔導學校。嗣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日公布施行後，被告以明道大學經第1屆私立高級中等以上學校退場審

議會第4次會議審議認定符合退場條例第6條第1項第1款（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）規定情形，續依該條例第6條第4項規定，以111年9月16日臺教高㈢字第1112204183A號函通知明道大學自即日起列為專案輔導學校，改善期限至112年5月31日止，並以111年11月24日臺教高㈢字第1112205071號公告之。另明道大學自111年12月份起未按月給付教師薪給，迭經被告裁處罰鍰及限期改善，復經被告以112年5月19日臺教高㈢字第1120045800A號函通知明道學校財團法人、該法人董事長即原告及全體董事（第7屆董事會），限期於文到10日內召開董事會議，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月份薪資）之決議，惟明道學校財團法人仍未據辦理。

㈡嗣被告認明道大學於前述改善期限（112年5月31日前）屆至仍未改善，經112年6月5日退場審議會第14次會議審議決議依退場條例第13條第2項規定，令明道大學自112學年度起停止全部招生，被告爰以112年6月15日臺教高（三）字第1122201795號函（下稱原處分），通知明道大學自112學年度起停止全部招生，並於112學年度結束（113年7月31日）時停辦，且依教育部加派專案輔導學校所屬學校財團法人董事監察人及重新組織董事會管理辦法第5條規定，由校務會議推選專任教職員擔任董事之建議名單10人，於112年6月30日併同董事同意書備文送被告。嗣被告就明道大學臨時校務會議推選建議名單，提經112年7月10日退場審議會第15次會議審議後，被告以112年7月21日臺教高㈢字第1122202269號函（另經原告起訴後，經本院113年訴字第533號判決）通知明道大學略以：依退場審議會第15次會議決議，被告依退場條例第14條第1項及重組董事會管理辦法第5條規定，解除第7屆全體董事職務（前經被告於110年5月17日核定第7屆董事任期自該日起至114年4月24日止），並派任經退場審議會同意之董事會成員，重新組織第8屆董事會，爰第7屆董事任期

至112年7月27日止，第8屆董事任期自112年7月28日起至明道學校財團法人清算完結日止等語。原告不服原處分，遞經行政院訴願決定不受理，遂提起本件訴訟。

三、原告主張及聲明：

㈠原告為明道大學第7屆董事會董事長，依私立學校法（下稱私校法）第29條第1項規定、明道學校財團法人捐助章程（下稱學校捐助章程）第13條第6、7 、9、11款規定，有依私校法第46條第2項、第3項、第49條第1項規定，有為有助增加法人所設學校財源之投資、為不動產處分、設定負擔、購置或出租及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，或聲請法人破產決定、經費之籌措及運用之職權。又查退場條例第14條第1項規定，專案輔導學校經學校主管機關核定或命令停止全部招生時，學校法人主管機關應同時解除學校法人全體董事職務，重新組織董事會，原處分雖字面上僅處分學校停招、停辦，惟重組董事會應亦為原處分實際執行事項，已連帶損及原董事會、董事及董事長之權益，而原處分說明四「…維護全校教職員工及學生權益，所需經費於本部重新組織董事會後，得依私立高級中等以上學校退場基金補助墊付辦法申請墊付」等語，亦說明重新組織董事會前財務，由前任董事會負責，是原告應具有利害關係人身分，訴願決定不受理已違反人民權利或利益受損係屬違法。

㈡被告逕行停辦停招明道大學，並解散董事會並重新組織新董事會，且董事會全體董事均由被告指派，即屬由國家接收私法人，形同沒入私法人財產，校產全部歸公，違反憲法公平正義之原則，應由原告依學校捐助章程第13條第6款、第7款規定增加學校財源之投資及處分不動產，退場條例已違反憲法保障私法人之權益，被告以解散董事會之不當手法行沒收私法人財產之實，又未考量彰化縣埤頭鄉為貧瘠偏鄉地區而應先予補助，即解散董事會，屬違反憲法第15條、比例原則之違法不當之行政處分。

㈢明道大學前次校務評鑑為全數通過，屬辦學績優學校，被告卻未依憲法第167條規定予以補助，反因明道大學為專案輔導學校而僅予部分獎勵、補助，致明道大學產生財務困難，被告以退場條例為執法之唯一依據，怠於依憲法規定補助，亦未基於行政裁量放寬退場條例第11條規定之限制，導致明道大學重要財源遭切斷，造成財務緊絀，名為「輔導」實為「輔倒」，為不當之行政處分等語。

㈣聲明：請求撤銷訴願決定及原處分。

四、被告等答辯及聲明:

㈠原處分乃命受處分人即明道大學自112學年度起停止全部招生，並於112學年度結束停辦，相對人顯係明道大學，原告並非原處分之相對人，且原告期待董事身分的回復與原處分之間也沒有法律上的利害關係，針對原告董事身分解除，已經另有處分，原告也已提起訴訟中。

㈡原告因辦學不力，於退場條例施行前、後，均被列為「專案輔導學校」，明道大學於改善期間，不但未能改善學校財務狀況顯著惡化，且已有不能清償債務之事實或嚴重影響校務正常營運等情，更係於屢次裁罰後不思改善，被告依退場條例之立法意旨為本件原處分之作成，其目的在於維護學生受教及教職員工權益，對於財務狀況及招生不佳之學校，要求停辦停招，屬依法行政，原處分並無不法甚明。

㈢聲明：駁回原告之訴。

五、本院的判斷：

㈠按行政訴訟法第107條第3項規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、除第二項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。二、依其所訴之事實，在法律上顯無理由。」是欠缺當事人適格之要件，屬於狹義的「訴的利益」之欠缺，此要件是否欠缺，常須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，以判決方式為

之，較能對當事人之訴訟程序權為周全之保障（最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議決議參照）。

㈡又依行政訴訟法第4條第1項規定，提起撤銷訴訟者，係以行政處分損害其權利或法律上之利益為要件。基於憲法保障人民基本權之防禦功能，人民對於違法且侵害其權利或法律上之利益的行政處分，原本即享有排除侵害之公法上權利。人民為不利行政處分之直接相對人者，具有提起撤銷訴訟之訴訟權能，若非不利行政處分之直接相對人者，則該第三人提起撤銷訴訟是否具備訴訟權能，須藉由保護規範理論，探求法律規範保障目的，就具體個案認定，如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人利益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，受該法律保護之人，始具有公法上請求權（司法院釋字第469號解釋理由書參照）。基此，非行政處分之相對人起訴主張其所受侵害者，若可藉由保護規範理論判斷為其法律上利益受損害，固可認為具有訴訟權能，而得透過行政訴訟請求救濟；反之，若非法律上利益，僅係單純政治、經濟、感情上等事實上利益或反射利益受損害，則不許其訴請撤銷行政處分。是當事人就其訴訟標的須有實施訴訟之權能，否則，其當事人為不適格，而提起行政訴訟之當事人不適格，為欠缺訴權之存在要件，應認其訴為無理由而以判決駁回之。

㈢本件揆之原處分之記載可知，原處分之相對人即受處分人為明道大學，並副知該校所屬學校財團法人即明道學校財團法人，原告個人並非受處分人。又私校法第1條第1項規定：「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。」其立法理由略以：「……本法之立法目的，為建

立私人興學自由及人民受教育權的制度性保障。……」又學校捐助章程第1條規定：「為響應私人捐資興學，培養國家高級學術人才之目的，設立明道學校財團法人…，特依私立學校法第十條第一項及學校財團法人捐助章程訂定準則之規定，訂定本章程。」(本院卷第139頁甲證8)，足見明道學校財團法人係為遵照國家教育政策暨當時法令規定，辦理明道大學並謀其健全發展而設立，與明道學校財團法人董事會之董事及董事長個人無涉。原告李超群雖為明道學校財團法人第7屆董事會董事、董事長，惟與明道大學或明道學校財團法人乃屬不同之權利義務主體，原告李超群個人既非原處分之相對人，明道大學又為明道學校財團法人所興辦，自難認原處分命明道大學於112學年度停止全部招生，並於112學年度結束時停辦，有致原告李超群個人之權利或法律上利益有受侵害之情事。是本件原告李超群以個人名義對原處分不服提起行政訴訟，欠缺訴訟實施權，為當事人不適格，經本院受命法官於準備程序闡明後（本院卷第111至115頁），仍具狀堅持主張其為明道大學第7屆董事會董事、董事長，依私校法第29條第1項、學校捐助章程第13條第6、7 、9、11款等規定，有協助增加法人所設學校財源之投資、為不動產處分、設定負擔、購置或出租及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，或聲請法人破產決定、經費之籌措及運用之職權，且依退場條例第14條第1項規定，重組董事會應亦為原處分說明四提及並實際執行事項，亦說明重新組織董事會前財務，由前任董事會負責，是原告應具有利害關係人身分等情，然此雖或涉及明道大學、明道學校財團法人事務，惟究與原告李超群個人難認有何法律上利害關係，原告並無提起本件行政訴訟的訴之利益，而欠缺訴訟實施權，為當事人不適格，是爰不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

六、綜上所述，本件原告非原處分相對人，亦未因原處分受有權利或法律上利益之損害，原告並無提起本件撤銷訴訟之訴訟

權能，其不具當事人適格，為無理由，應予駁回。又原告之訴既因欠缺當事人適格而應予駁回，兩造就本件之事實認定及法律適用等實體事項提出之攻擊防禦方法及舉證，與判決結果不生影響，爰不分別斟酌論述，併此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回之。依行政訴訟法第107條第3項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　30　　日

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　林家賢

法　官　蔡鴻仁

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　　4　　月　　30　　日

書記官　萬可欣