臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第四庭
114年度停字第19號

聲　請　人　財團法人臺灣省苗栗縣私立育民高級工業家事職業學校

代　表　人　劉慶輝（董事長）

聲　請　人　苗栗縣私立育民高級工業家事職業學校

代　表　人　康瓊文（校長）
共　　同
訴訟代理人　朱敏賢律師
　　陳新傑律師
相　對　人　教育部
代　表　人　鄭英耀（部長）
訴訟代理人　黃旭田律師
　　賴秉詳律師
　　凌于晴律師

上列當事人間聲請停止執行事件，聲請人聲請停止相對人中華民國113年12月30日臺教授國部字第1135407458C號函之執行，本院裁定如下：

主　文

聲請駁回。

聲請訴訟費用由聲請人負擔。

理　由

一、按行政訴訟法第116條第1項、第3項規定：「（第1項）原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。……（第3項）於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益

有重大影響者，不在此限。」訴願法第93條第2、3項規定：「（第2項）原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。（第3項）前項情形，行政法院亦得依聲請，停止執行。」準此，訴訟繫屬前行政法院得依聲請停止行政處分之執行，必須原處分之合法性顯有疑義；或原處分之執行將發生難於回復損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要，以及停止執行對於公益無重大影響者，始得為之。所謂行政處分之合法性顯有疑義，係指該行政處分違法情形明顯，不待調查而有一望即知之違法；若行政處分尚須經調查審理始得判斷是否合法，即非屬之。又所謂原處分之執行將發生「難於回復之損害」，係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度而言；所謂急迫情事，則指原處分已開始執行或隨時有開始執行之虞，且其急迫情事非因可歸責於聲請人之事由所造成而言。另停止執行制度係屬暫時之權利保護，非本案救濟程序，法院須於有限時間內，依即時可得調查之證據，就停止執行要件事實之存否而為認定。準此，我國法制以行政處分不停止執行為原則，停止執行為例外，行政機關之處分或決定，在依法撤銷或變更前，具有執行力，原則上不因提起行政救濟而停止執行。是於行政訴訟起訴前裁定停止原處分或決定之執行，必須具備「將發生難於回復之損害」，且「有急迫情事」之積極要件，及「對公益無重大影響」之消極要件。聲請停止原處分執行事件如未具備積極要件，即應駁回所請，核無再審究其消極要件是否具備之必要。且停止執行制度係屬暫時之權利保護，非本案救濟程序，法院須於有限時間內，依即時可得調查之證據，就停止執行要件事實之存否而為認定，聲請人應就其符合停止執行

之要件事實負其釋明之責，倘停止執行之聲請，經審查結果，於上揭法定要件欠缺其一，乃屬要件不備，即應駁回。

二、查聲請人財團法人臺灣省苗栗縣私立育民高級工業家事職業學校（下稱聲請人1）所設聲請人苗栗縣私立育民高級工業家事職業學校（下稱聲請人2。聲請人1和聲請人2合稱聲請人）前於民國111年1月12日申請自111學年度起停止招收新生，並經核准。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，退場條例第6條第1項第1款規定：「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。」相對人因聲請人2有上開情形，遂以111年12月5日教育部臺教授國部字1110164633D號函（下稱111年12月5日函）將聲請人2公告列為專案輔導學校，改善期限至113年12月4日止。聲請人2於113年11月26日函送「專案輔導學校改善計畫書」、「專案輔導學校計畫審核意見回覆表」及「112學年度決算書」，並於113年11月29日以電子郵件寄送修正之112學年度算書及財務報表；嗣相對人於113年12月13日召開私立高級中等以上學校退場審議會（下稱私校退場審議會），認定聲請人2迄至改善期間屆滿仍未能改善，乃依退場條例第13條第1項規定，以113年12月30日臺教授國部字第1135407458C號函（下稱原處分）命聲請人學校自114學年度起（即自114年8月1日起）停止全部招生，於114學年度結束時（即115年7月31日）停辦，並請聲請人1依據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，於文到20日內，將經校務會議推選擔任董事之5名專任教職員建議名單併同渠等願任同意書備文函報相對人，如聲請人願任董事之專任教職員未達董事總人數四分之一或逾期未報，相對人將另以專家學者擔任補足之等語。聲請人不服原處分，提起訴願並向訴願機關申請停

止原處分之執行，經訴願機關先行駁回停止執行之申請，乃向本院聲請停止原處分執行。

三、聲請人聲請意旨略以：

㈠聲請人2已就輔導改善事項改善完畢，就輔導改善事項以外之其他事項，如師生權益保障等節，亦有改善實績，詎料聲請人雖已檢附最新財務資料，相對人所屬私校退場審議會仍以舊財務資料為審議及認定，其基於錯誤基礎所為之判斷自非適法，原處分顯有重大明顯瑕疵。聲請人1辦學資金已經穩定充足，並無財務問題，已無退場條例第6條第1項第1款及預警學校與專案輔導學校認定輔導及監督辦法第5條規定之消極事由，相對人原應公告免除聲請人2為專案輔導學校，詎料相對人悖於事實，反以原處分命令聲請人停辦，乃屬嚴重違法，原處分合法性顯有疑義，應先予停止執行。

㈡縱認原處分並無合法性顯有疑義之情，本件亦無聲請人本案訴訟顯無理由之情事，則聲請人將因原處分之執行，受有難於回復之損害且情況急迫，停止執行於公益復無重大危害，應以停職原處分之執行為為禱。目前為113學年度下學期，原處分命聲請人2自114學年度起停止招生，並命聲請人1變更董事會成員，將造成聲請人1董事會運作之重大困境，亦影響聲請人2辦理復招作業之時限，應認有遭受重大難於回復之損害且情況急迫；再以，原處分之執行將導致聲請人受憲法第11條保障之興學自由及第22條保障之人格權（名譽權）遭受不可回復或難於回復之損害，亦應停止其執行；末以，本件聲請如經准許，於公益並無重大負面影響，反而有助於技職教育體系之完整性，對公益有所助益。

㈢相對人將將聲請人2列為專案輔導學校之唯一事由為「財務改善」，而聲請人於改善期限屆至前，已完成改善。而相對人迄今不論係訴願程序或本案訴訟程序，從無否認其承辦人員並未提供聲請人2檢呈國教署之聲請人最新提供完整之財務資料予審議會，故原處分之認事用法顯然錯誤及違法。

㈣聲請人1之法人格果因原處分之執行，必然法人格被消滅，法人格消滅後無再回復之可能；聲請人2之學校遭停辦後，學校教育功能即一夕空滅，教職員工散軼，教育功能之滅絕更 無回復可能。綜上，爰向本院聲請停止原處分執行。

四、相對人陳述意見略以：系爭原處分係依退場條例第13條第1項規定命聲請人2之學校自114學年度起停止招生，並於114學年度結束時停辦，並無合法性疑義，亦無裁量瑕疵；聲請人2就114學年度並未向相對人聲請招生科班，且距114學年度結束尚相當期間，難謂有何急迫情事，聲請人1之法人格尚且存續，仍能了結現務，亦得進行救濟程序，並無情況緊急之情形；原處分之執行無重大公共利益所之情形等語。聲明：原處分不予停止執行。

五、本院查：

㈠按退場條例第1條規定：「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。本條例未規定者，依私立學校法之規定。」可知，退場條例為私立學校法之特別法，關於私立學校退場，應優先適用退場條例之規定。

㈡退場條例規定：

第4條第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：一、第6條規定學校為專案輔導學校之認定及免除。二、第11條規定專案輔導學校不得辦理事項。三、第12條規定學校法人主管機關指派董事及監察人之派任及解任。四、第13條規定令專案輔導學校停止全部招生及停辦之處分。五、第14條規定學校法人董事會之重新組織。六、第21條規定核定或令學校法人解散。」

第6條第1項第1款：「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。」

第13條第1項：「專案輔導學校應於第6條第1項公告之日起算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。」

第14條第1項前段：「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……。」

第16條：「學校法人主管機關依第14條規定重新組織董事會後，專案輔導學校於停辦前，應維持校務正常運作，並持續開班授課，所需費用得由本基金墊付。」

第21條第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24條規定：「專案輔導學校所屬學校法人，得於第6條第1項公告之日起算2年內，依私立學校法向學校主管機關或學校法人主管機關申請改制、與其他學校法人或學校合併、停辦所設學校後改辦其他教育、文化或社會福利事業；屆期未完成者，依第13條第1項、第14條至第20條及第21條第1項至第3項規定辦理。」

㈢據上規定，為因應少子女化衝擊，維護學生受教及教職員工權益，如私立學校有退場條例第6條第1項所列各款情形之一，經私校退場審議會審議認定者，應公告列為專案輔導學校，開啟後續輔導、監督、免除專案輔導之程序，專案輔導學校如屆至第6條第1項公告之日起2年改善期限而仍未經學校主管機關免除專案輔導，或依私立學校法向學校主管機關或學校法人主管機關申請改制、與其他學校法人或學校合併、停辦所設學校後改辦其他教育、文化或社會福利事業，學校主管機關應命專案輔導學校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，且同時解除學校法人全體董事職務，重新組織董事會；專案輔導學校於

停辦前，應維持校務正常運作，並持續開班授課，同時辦理教職員工資遣、退休、離職或媒合至他校續任教職，迄至停辦後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主管機關核定解散；是以，專案輔導學校經命停止招生後、停辦前，仍有維持校務正常運作之責，停辦後2個月內，所屬學校法人如無其他籌設或辦理中學校者，所屬學校法人應依退場條例第21條第1項規定報請學校主管機關核定解散。

㈣本件並無「原處分合法性顯有疑義」之情形：

1. 聲請人2先前於111年1月12日申請自111學年度起停止招收新生並經核准，嗣依退場條例第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」之情形，經「教育部第1屆私立高級中等以上學校退場審議會」第8次會議審議認定，經相對人以111年12月5日臺教授國部字第1110164633D號公告（下稱111年12月5日公告）列聲請人2為專案輔導學校。惟聲請人2未能依111年12月5日公告及退場條例第13條第1項規定，於2年期限內（113年12月4日前）改善完成恢復正常辦理學校，聲請人1亦未依同條例第24條規定，申請改制、與其他學校法人或學校合併、停辦所設學校後改辦其他教育、文化或社會福利事業。相對人爰依退場條例第13條第1項經「教育部第2屆私立高級中等以上學校退場審議會」第4次會議審議決定，以原處分命聲請人2自114學年度起停止全部招生，並於114學年度結束時停辦；聲請人1於文到20日內，將經校務會議推選擔任董事之5名專任教職員建議名單，併同渠等願任同意書備文函報相對人等。

2. 經查，聲請人1董事會決議自111學年度（即111年8月1日）起停招，經相對人以111年2月21日臺教授國字第1110010920號函核定停招，則聲請人2自113學年度（113年8月1日）起即已無在校學生，而無開班授課之情；又相對人於111年12月5日將聲請人2列為專案輔導學校，依退場條例第13條第1

項規定，聲請人2應於113年12月4日以前改善完成、恢復正常辦學，惟聲請人2逾越提出解除專案輔導學校恢復正常辦學之改善計畫之期限，並且於屆期前仍未依退場條例規定獲相對人免除專案輔導，或聲請人1完成申請改制、與其他學校法人或學校合併、停辦所設學校後改辦其他教育、文化或社會福利事業等；且聲請人2並未向相對人提出114學年度恢復招生科班申請，亦據聲請2人於聲請停止執行狀中自承（本院卷第13頁），則依前揭規定，相對人依退場條例第13條第1項，以原處分命聲請人2自114學年度（即114年8月1日）起停止全部招生，並於114學年度結束（即115年8月1日）時停辦；聲請人1於文到20日內，將經校務會議推選擔任董事之5名專任教職員建議名單，併同渠等願任同意書備文函報相對人等，於法有據，難謂原處分之合法性顯有疑義。

㈤聲請人未能釋明原處分之執行具備「將發生難於回復之損害」，且「有急迫情事」之積極要件，說明如下：

1.按所謂「難於回復之損害」係指其損害不能回復原狀，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度，且不能以金錢賠償者而言。至於當事人主觀認知上難於回復的損害，並不屬於該條所指難於回復的損害。又受處分人因原處分之執行所受損害是否達到難於回復之程度，應就個案具體事實為整體觀察與綜合評價，如不能認定其有非停止原處分執行，將發生難於回復之損害，聲請停止執行即不為法所許。行政處分停止執行必須具備「發生難於回復之損害」及「急迫情事」之要件，聲請人主張系爭原處分之執行具備此要件，自應由聲請人就具備上開停止執行要件負釋明之責。所謂急迫情事，則指原處分或決定已開始執行或隨時有開始執行之虞，且其急迫情事非因可歸責於聲請人之事由所造成而言，有最高行政法院106年度裁聲字第580號裁定可資參照。

2. 查聲請人1董事會決議自111學年度（即111年8月1日）起停招，則聲請人2自113年8月1日起即已無在校學生，114學年度亦未提出恢復招生科班申請，聲請人2於114學年度（114年8月1日至115年7月31日）既無恢復招生之計畫，難謂有復招作業時程可言，則聲請人2指稱原處分之執行將影響其復招作業時程而有急迫情事云云，即難採憑。縱聲請人2陳稱已於114年3月27日填報申請115學年度（115年8月1日至116年7月31日）招生新生科別及班級數，惟115學年度迄今尚有1年餘，難謂有急迫情事；聲請人就所主張不停止執行原處分，其名譽受有損害，並未釋明原處分如予執行，其名譽權究如何受損，且名譽權本身受損，在一般社會通念上，尚非不能藉由金錢賠償獲得救濟，關於名譽等人格權之侵害，民法或其他相關法令，訂有各種回復原狀之方法，自難認將發生難於回復之損害(最高行政法院109年度裁字第1487號、110年度抗字第158號裁定意旨參照)，況聲請人並未提出可供即時調查之證據以為釋明，難認原處分之執行將發生難於回復之損害。綜上，聲請人就行政處分停止執行會「發生難於回復之損害」及有「急迫情事」之要件，未盡釋明之責，尚難停止執行。

㈥聲請人主張原處分之執行影響其興學自由；其財務狀況已於改善期限前完成改善達標，已達恢復辦學之實績；停辦後由政府接管、命命解散私立學校，顯然無法有效發揮國家社會之最大效益，要屬下下之策；聲請人1之法人格果因原處分之執行，必然法人格被消滅，法人格消滅後無再回復之可能；聲請人學校遭停辦後，學校教育功能即一夕空滅，教職員工散軼，教育功能之滅絕更無回復可能云云。惟查：

1. 聲請人2於111年1月12日申請111學年度開始停止招生，嗣相對人依111年5月11日公布施行，退場條例第6條第1項第1款規定將聲請人2公告列為專案輔導學校，改善期限至113年12月4日止。聲請人2若屆期未改善完成恢復正常辦理學校，或聲請人1未依私立學校法向本部申請改制、與其他學校法人

或學校合併、停辦所設學校後改辦其他教育、文化或社會福利事業，則相對人將依退場條例第13條第1項命聲請人2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。然後，學校法人主管機關應同時解除聲請人1全體董事職務，重新組織董事會（退場條例第13條、第14條參照）。

2. 茲因聲請人2於公告後未為改善，經相對人及其所屬國教署前後於111年12月5日、112年3月24日、112年6月8日、112年7月20日、113年6月3日、113年8月29日、113年10月18日、113年10月29日等多次函催聲請人2學校應儘速依預警學校與專案輔導學校認定輔導及監督辦法（下稱輔導及監督辦法）第8條第1項所定「公告之日起算3個月內」提出經聲請人1董事會通過之改善計畫。聲請人2原應於112年3月4日提出前揭改善計畫，卻遲至113年10月25日始由聲請人1召開董事會議決議申請解除專案輔導學校，並於113年11月7日始提出為解除專案輔導學校恢復正常辦學之改善計畫，且因內容未臻完善，經相對人於113年11月20日退請修正後，嗣聲請人1於113年11月26日函送「專案輔導學校改善計畫書」，而計畫書僅為計畫而已，難認改善完成，此時距學校專案輔導之屆期日（113年12月4日）僅有數日，是觀諸上開公告後情形，聲請人2並未自公告日起算2年內改善完成，獲學校主管機關免除聲請人2為專案輔導學校。聲請人雖主張其財務狀況已於改善期限前完成改善達標，已達恢復辦學之實績云云，惟聲請人2之財務狀況是否已於公告日起算2年內完成改善達標，已達恢復辦學之實績，乃本案有無理由之審酌事項，有待兩造進行攻防而判斷；停止執行制度係屬暫時之權利保護，非本案救濟程序，法院難以在有限時間內，調查其財務狀況是否已於改善期限前完成改善達標，已達恢復辦學之實績，就停止執行要件事實之存否而為認定。況綜觀上開自公告聲請人2為專案輔導學校後，至聲請人1於113年11月26日函送「專案輔導學校改善計畫書」止，足見相對人作成原處分係

因可歸責於聲請人自身之因素所造成，依前揭㈤1.最高行政法院裁定見解，聲請人據此請求停止原處分之執行，不應准許，否則無異鼓勵過咎行為，有違公平正義原則。

3.退場條例第21條第1項規定：「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。」準此，原處分執行聲請人2停辦後2個月內，聲請人1無其他籌設或辦理中之學校者，即應報請學校法人主管機關核定解散，固使聲請人1必須進入清算程序，然按民法第40條第2項規定：「法人至清算終結止，在清算之必要範圍內，視為存續。」而本件因執行原處分，之後命聲請人1解散，雖使聲請人1必須進入清算程序，惟依民法第40條第2項規定，法人至清算終結止，在清算之必要範圍內，視為存續。又聲請人1既已就原處分提起行政爭訟，於此必要範圍內，聲請人1之法人格並不因進入清算程序而立即消滅。是以，原處分之執行並不致造成聲請人1法人格立即消滅，或立即發生賸餘財產依退場條例第21條第3項規定捐贈予退場基金、中央機關或公立學校，或歸屬於地方政府之結果，況此核屬財產上之損害，依一般社會通念，並不致達到回復困難，及不能以金錢賠償而回復損害之程度。因此，本件尚難認有難以回復損害之急迫情形。

4.再以，原處分如予執行，即便聲請人私人興學權受損，依一般社會通念，衡酌其損害性質及態樣等情狀，並不致達到回復困難，以及不能以相當金錢賠償回復損害之程度，聲請人主張將發生難於回復之損害，並未提出可供即時調查之證據以為釋明，難認原處分之執行將發生難於回復之損害。且聲請人2未曾向相對人申請核定114學年度之招生科班，且距114學年度結束止仍有相當充裕之期間，原處分令聲請人2自114學年度起停招，並於114學年度結束時停辦，難謂有何急迫情事，且聲請人1之法人格尚且存續，仍能了結現務，亦得進行救濟程序，並無情況緊急之情形。

5.況聲請人又未能具體釋明一旦本案訴訟勝訴而撤銷原處分後，有何必然無法辦學之情形及依據，自難僅憑聲請人之臆測認其無法辦學，故聲請人就受有難於回復之損害及有急迫情事，未盡釋明之責。

6.末以，依行政訴訟法第116條第3項規定，須已合致於該項前段之停止執行要件者，始須再考量是否於公益有重大影響，而不應准予停止執行，本件既不符停止執行之要件，則有關聲請人主張不因原處分停止執行而對公益有重大影響之主張，核與本件之認定無影響，自無再予論斷之必要，附此敘明。

㈦綜上，原處分之合法性並非顯有疑義，且執行原處分，亦難認有難以回復損害之急迫情形。從而，聲請人聲請停止原處分之執行，核與停止執行之要件不符，依前揭規定及說明，其聲請為無理由，應予駁回。

六、結論：本件聲請為無理由，應予駁回，爰裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　5　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　畢乃俊

法　官　林妙黛

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

三、抗告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.抗告人或其代表人、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，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，抗告人或其代表人、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.抗告人之配偶、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.抗告人為公法人、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，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，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　　5　　月　　5　　日

書記官　李建德