臺中高等行政法院判決

107年度年訴字第15號

原　　告
兼被選定
當事人　吳光勳
　　林麗玉
　　許桂祝
被　　告　南投縣政府
代　表　人　林明溱

上列當事人間公立學校教職員退休資遣撫卹條例事件，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

壹、程序方面：

按行政訴訟法第29條第1項規定：「多數有共同利益之人得由其中選定1人至5人為全體起訴或被訴。」經查，如附表所示之吳光勳、林麗玉、許桂祝等602人，係多數有共同利益之人，其等選定吳光勳、林麗玉、許桂祝為全體起訴（本院卷25-87頁之選定當事人選定書參照），符合上述法律規定，自屬適法，其餘人等，依同法條第29條第3項規定，於選定當事人後脫離本件訴訟。

貳、實體方面：

一、事實概要及其證據：

如附表所示之原告兼被選定當事人吳光勳、林麗玉、許桂祝及其餘選定人（以下簡稱原告；另附表編號163之邱正己、

編號166之姚玉娟、編號215之張三龍、編號457之羅素常、編號524之黃百里、編號557之李麗守因尚有事實等待調查，故由本院另予裁判）係被告轄下學校退休教育人員，被告依民國107年7月1日施行之公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱系爭條例）第34條、第36條、第37條及第39條規定，重新審定原告107年7月1日至117年12月31日及118年1月1日後每月退休所得，並以如附表所示之重新審定通知書（以下合稱原處分，訴願卷1-602宗參照）送達。原告不服，提起訴願，經教育部以如附表所示之訴願決定（以下合稱訴願決定，訴願卷1-602宗參照）駁回，遂共同提起本件訴訟。

二、原告主張略以：

（一）原處分及訴願決定顯有違法情事，應予撤銷：

1、按「法律與憲法牴觸者無效。」、「命令與憲法或法律牴觸者無效。」憲法第171條第1項及第172條定有明文。次按司法院釋字第185號解釋意旨：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第78條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之。」第574號解釋意旨：「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。」第717號解釋意旨：「新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。」第620號解釋意旨：「新法規範之法律關係如跨越新舊法施行時期，當

特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現前，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。」可知，前開解釋文將「並非新法規之溯及適用」亦即「無涉禁止法律溯及既往」之情形，界定為「新法規施行後繼續存在之事實或法律關係」及「構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者」。立法者恣意將新法規適用於新法規生效施行前已經完全實現之構成要件事實，追溯適用已退人員，已屬禁止法律溯及既往之範疇，該法律規定即因牴觸憲法而無效。

2、原告不僅退休係經主管機關核定在案，退休生效後所得領取之退休所得，包含「退休金」、「補償金」及「優惠存款利息」，同經主管機關依照原告退休生效時之有關規定，將退休所得之給付內容、金額、方式及時期，於「退休生效時」審定確定。舊法中更無逐年審定或定期審定之規定及情事，足見原告請領退休所得之所有構成要件事實及法律效果，於核定退休時即已經審定確定，顯然為已經終結之法律關係，僅係政府按照已終結法律關係所確定之金額及時期提出給付，由原告領受。

3、詎料系爭條例竟訂定第34條第3項、第36條、第37條第39條及第65條第2項規定，將系爭條例施行以前原告已全部實現之核定退休事實、給付之內容、金額、方式及時期溯及既往，並重新調整計算內容及金額，大幅減少原告應領之退休所得，原告應領退休所得之權利遭受重大損害。系爭條例溯及既往之適用，違反法治國之法安定性原則及信賴保護原則，依司法院釋字第574號、第620號及第717號解釋，顯然牴觸憲法而無效。被告適用無效之新法對原告

作出原處分，顯然違法不當，訴願機關竟予維持未為糾正，而駁回原告訴願之請求，原處分及訴願決定自均應予撤銷。

（二）原告得一併請求撤銷原處分、訴願決定及請求財產上之給付：

1、原告退休經核定後，身份已由教師法上之教師變為「人民」，原告與國家間僅存在退休金債權債務關係（即國家為退休金給付之債務人），退休金債權為財產權之一種，受憲法第15條財產權的保護，債務人藉口法律之變動減少退休金給付，系爭條例即違反憲法第15條之規定，應屬無效。

2、原告基於教師身分，退休時經主管機關依舊法審定確定在案之退休給付內容、金額、方式及時期，遭被告適用牴觸憲法而無效之系爭條例重新審定，恣意將原告退休給付之內容、金額、方式及時期刪減，原告基於教師身分之退休給付請求權遭到侵害，自得依行政訴訟法第2條、第4條第1項、第7條及第8條規定，請求撤銷原處分及訴願決定，及一併請求因違法原處分及訴願決定遭扣減之退休財產給付。

（三）原告對於系爭條例第29條年資基數、第39條所得替代率之限制及第100條溯及既往的規定，認為有違反憲法第23條、第7條平等原則、第15條人民生存權、財產權保障及禁止不利人民之溯及既往原則，並請求本院裁定停止訴訟程序聲請司法院解釋等語，並聲明求為判決：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被告應分別給付原告如本院卷153-257頁之附表（即原告所稱之附表3）所示金額加計自107年7月1日起至判決確定時法定利息（下稱系爭遭扣減金額及

其利息）。

三、被告答辯略以：

（一）原告係學校退休教育人員，被告核准於107年6月30日前退休生效，被告依系爭條例第34條、第36條、第37條、第39條規定，按原告退休總年資及退休薪級，重新審定107年7月1日至117年12月31日及118年1月1日後每月退休所得，核屬有據；本件事證明確，原處分應予維持。

（二）原告主張原處分違反憲法規定、法律違反不溯及既往及信賴保護原則等，核屬聲請大法官解釋法律是否牴觸憲法事項，尚非被告之權限所能置喙等語，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、如事實欄所載之事實，有上述證據可資證明，應堪認定。本件兩造爭點為：原處分：（一）原處分是否合法？（二）原告請求被告系爭遭扣減金額及其利息，有無理由？茲論述如下：

（一）按行政訴訟法第188條第1項：「行政訴訟除別有規定外，應本於言詞辯論而為裁判。」第189條第1項：「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實真偽。」第141條第1項：「調查證據之結果，應告知當事人為辯論。」準此可知，我國行政訴訟法採言詞審理原則，除法律另有規定外，須經言詞辯論，始得為裁判。又所謂言詞辯論主義，凡當事人所為之聲明及陳述，以提供裁判之資料為目的者，除別有規定外，應於言詞辯論期日以言詞為之，否則，不得作為裁判之基礎。次按原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得依行政訴訟法第107條第3項規定，不經言詞辯論，逕以判決駁回之。而所謂原告之訴，依其所訴之

事實，在法律上顯無理由者，係指依原告訴狀之記載，其事實已明確無須調查，且在法律上顯然不能獲得勝訴之判決者而言（最高行政法院106年度判字第29號判決、108年度判字第239號判決意旨參照）。言詞審理之目的，既係為發現真實，則當案件所涉之事實並無爭議，且在法律適用上復無疑義者，則若仍堅持行言詞審理，即無必要，故行政訴訟法第107條第3項乃規定：得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。本條立法理由亦明載：「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之，以節省勞費，而符訴訟經濟之原則。」(立法院公報第87卷第36期院會紀錄參照)。

（二）又行政訴訟法第107條第3項所謂依原告所訴之事實，在法律上顯無理由，其判斷時點，是否係絕對以「原告起訴時」為準？抑或於「訴訟進行中」，法院裁判前，只要其所涉事實並無爭議，法律適用亦無疑義，即得依該條規定，不經言詞辯論而為判決？依前揭行政訴訟法第107條第3項規定得不經言詞辯論之立法理由，其目的既為節省勞費，若案件所涉事實並無爭議，原告起訴所爭議者僅係據以作成原處分之法律是否違憲之問題，嗣如經有權解釋之司法院就該法律業已作成合憲解釋者，則由於司法院之解釋有拘束全國各機關之效力，本院自應依解釋意旨而為裁判。此際應已足認作成原處分之法律並無違憲，自可認依原告所訴之事實，在法律上顯無理由，得逕以判決駁回，此亦可節省兩造往返勞費，而符訴訟經濟原則。

（三）經查，本件原告起訴意旨，依其起訴狀記載，就事實部分並無爭執（本院依職權審查原處分內容，並無誤計、誤繕之錯誤情事，有已退休人員快速試算表在本院卷可憑），

而係主張被告據以作成原處分之系爭條例規定違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則，而侵害其退休金請求權，訴請將訴願決定及原處分撤銷。惟司法院於108年8月23日已作成釋字第783號解釋：「公立學校教職員退休資遣撫卹條例第8條第2項規定無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸比例原則，與憲法保障人民財產權之意旨尚無違背。同條例第4條第6款、第39條第2項規定，與憲法保障生存權及教育工作者生活之意旨尚無違背。同條例第4條第4款、第5款、第19條第2款、第3款、第36條、第37條、第38條及第39條第1項規定，無涉法律不溯及既往原則，與信賴保護原則、比例原則尚無違背。」而為不違憲之宣告。其對原告所爭執之原處分違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則，理由書闡釋略以：

1、新訂之法規，如涉及限制或剝奪人民權利或增加法律上之義務，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所規範之法律關係，跨越新、舊法施行時期，而構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，應適用新法規。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則。

2、一次性之退撫給與法律關係，例如請領一次退休金，且未辦理優惠存款個案，固於受規範對象受領給付時終結；非一次性之退撫給與，於完全給付前，該法律關係尚未終結。此由：⑴退撫給與請求權可能因退休後始發生之事由而喪失、停止、恢復、剝奪、減少；⑵退休人員經審定後之

月退休金，於退撫條例施行前，應隨現職人員調薪而更動，於退撫條例施行後，得隨消費者物價指數之變動而調整等規定，皆係建構於繼續性法律關係，可資說明。是對於非屬一次性之退撫給與，諸如月優存利息、月補償金、月退休金，因退撫給與法律關係之構成要件事實，在現實生活中尚未完全具體實現，倘新法規變動退撫給與內容，且將之適用於新法規施行後仍繼續存在之事實或法律關係，而未調降或追繳已受領之退撫給與，即非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。

3、又信賴保護原則所追求的法秩序安定，以及現代國家面對社會變遷而不斷衍生改革需求，必須依民主原則有所回應，兩者同屬憲法保護之基本價值，應予調和。又任何法規皆非永久不能改變，受規範對象對於法規未來可能變動（制定、修正或廢止），亦非無預見可能。立法者為因應時代變遷與當前社會環境之需求，在無涉法律不溯及既往原則之情形下，對於人民既存之權益，原則上有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間。然就授予人民權益而未定有施行期間之舊法規，如客觀上可使受規範對象預期將繼續施行，並通常可據為生活或經營之安排，且其信賴值得保護時，須基於公益之必要始得變動。且於變動時，為目的之達成，仍應考量受規範對象承受能力之差異，採取減緩其生活與財務規劃所受衝擊之手段，始無違信賴保護原則與比例原則（司法院釋字第525號及第717號解釋參照）。原對退休人員較為有利之退撫制度有其時代背景，嗣因社會變遷而衍生諸多未必合理之現象，然實非可歸責於受規範對象，且受規範對象對舊法規之繼續施行亦有應受保護之信賴利益。惟上開調降原退休所得之相關規定，對

原退撫給與作適度之調降係為達成下列目的：(1)平緩服務年資相同、等級亦相同之退休人員，因服務期間之不同，退休所得之顯著差異；(2)消除兼具舊制與新制年資者，因新舊制年資比例不同，所致退休所得之不均衡；(3)處理受規範對象繼續領取全部優存利息之不合理性；(4)降低政府因補貼優存利息之財務負擔；(5)因應人口結構老化退撫給與持續增加之費用，多由少子化後之下一世代負荷之情形；(6)延緩政府培育人才提早流失，以及(7)延續退撫基金之存續，維護退休公立學校教職員老年經濟安全等。此等目的整體而言，係為追求高於個人信賴利益之重要公共利益，且上開規定已設有適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之措施。是所採手段未逾越必要之程度，得認與信賴保護原則、比例原則尚無違背等語。

（四）另原告請求被告一併給付系爭遭扣減金額及其利息部分：

按公立學校教職員退撫制度係自33年起實施，採確定給付制，財源全部由政府逐年編列預算支應（此即退撫舊制）。85年2月1日施行之學校教職員退休條例則改由政府與現職人員按法定比率共同提撥費用、設立退撫基金支應之「共同儲金制（共同提撥制）」（此即退撫新制）。再迄至106年8月9日系爭條例公布，除第8條第4項及第69條於公布日施行外，其餘條文自107年7月1日起施行，而學校教職員退休條例則依系爭條例第100條第2項規定，於同日（107年7月1日）起不再適用。故學校教職員退休條例（舊法）現已廢止而失效力，有關公立學校教職員退休給與，則應適用系爭條例（新法）之規定，此乃新法取代舊法之基本原理。原告雖主張系爭條例有上述違憲之情形，惟前揭司法院解釋既已為不違憲之宣告，則關於原告之退撫給

與即應適用系爭條例之規定計算、給付，而學校教職員退休條例既經廢止無從適用，是原告請求被告一併給付系爭遭扣減金額及其利息，即屬無據。

（五）本件依原告所訴之事實，既經司法院作出原處分所據之系爭條例並無違反法律不溯既往原則、信賴保護原則之解釋，本院自應受其拘束，不能為相異之裁判，原告亦不能再事爭執，故原告並無財產權受侵害之情形；且其請求被告一併給付系爭遭扣減金額及其利息，均屬無據。依上述規定及說明，原處分依法核無違誤。又本件事證已臻明確，且兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本件判決結果不生影響，爰不一一論述，併此敘明

五、結論：原處分依法核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並請求被告一併給付系爭遭扣減金額及其利息，均顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回。又本件既經司法院為解釋，本院自無再送司法院解釋之必要，附此敘明。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　2　　月　　10　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　王　德　麟

法　官　蔡　紹　良

法　官　詹　日　賢

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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.上訴人或其法定代理人具備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（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　　109　　年　　2　　月　　10　　日

書記官　詹　靜　宜