臺中高等行政法院判決

108年度年訴字第10號

原　　告　廖建盛

　　余美玲

被　　告　雲林縣政府

代　表　人　張麗善

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

一、事實概要及其證據：

原告廖建盛、余美玲係被告轄下學校退休教師，分別經審定於民國105年8月1日、106年8月1日退休（本院卷43-47頁之雲林縣政府105年6月13日府人給字一第0000000000號函；63-67頁雲林縣政府106年6月12日府人給二字第1063105112號函參照）。嗣被告依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，重新審定原告自107年7月1日至117年12月31日及118年1月1日後，每月退休所得及優惠存款利率，並以107年6月5日府人給二字第1073104518號、第0000000000號重新審定通知書（下稱原處分，本院卷33-34頁、51-53頁）分別送達。原告不服，向教育部提起訴願，經教育部分別以107年12月11日臺教法（三）字第0000000000R號、107年11月30日臺教法（三）字第0000000000D號訴願決定駁回（本院卷35-41頁、55-61頁）。原告遂共同提起本件訴訟。

二、原告主張略以：

（一）違憲部分：

原告依法服公職並請領退休金與公保養老給付優惠存款之基本權利，受憲法第7條、第18條、第15條、第16條、第22條、第83條、第86條及憲法增修條文第6條第1項等規定所保障。依據新制定之系爭條例所重新審定之原處分，違反法治國原則、信賴保護原則與法律不溯及既往原則。

（二）違法部分：

1、按行政程序法第4條及第8條規定意旨，退休人員請領退休金所受憲法及法律上信賴利益保護，顯然大於修法理由所稱國家財政破產之公益，被告不應依據新制定之系爭條例片面廢止合法行政處分。另依行政程序法第126條規定，原處分機關依同法第123條第4款、第5款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。

2、依原告退休時之行政處分，原告所得請領之退休金，屬定期給付之債權，且法律效果既已生效，政府即負有依法給付之義務。

3、退休人員請領退休金之各期給付請求權，與現職人員請領每月薪水之法律構成事實不同。請領薪水與勞務之給付具有對價關係，服務期間若因辭職、解聘、停聘、不續聘等情事發生，其薪資請求權當然終止。故被告依新制定之系爭條例所為之原處分，當然違反法律不溯及既往原則，而非不真正溯及既往，該當違憲違法。此觀司法院釋字第605號解釋曾有田大法官協同意見書所揭示之法律不溯及既往原則之意涵亦明。

4、依法請領退休金，包括新制實施前、新制實施後與公保養

老給付優惠存款三部分：

（1）新制實施前支付機關為雲林縣政府（即被告），原告請領退休金乃公法上主觀公權力之行使，國家或地方政府依法負有給付義務，此等權利主張，與憲法基本國策社會福利事項支出具有本質上差異，所受憲法第23條法律保留規範密度當更嚴謹。而本項退休金支付機關為被告，此乃涉及地方自治團體受憲法制度性保障之財政自主權，攸關建全地方制度保障居民之本旨，豈可透過中央立法片面廢止原告與被告之公法上法律關係。又退休人員請領退休金具有信賴利益受信賴保護原則之保障，申言之，退休人員請領退休金之公法上請求權基礎包括人性尊嚴、憲法第7條、第18條、第15條、第22條、第83條等權利，此等基本權利所保障之公益顯然大於系爭條例所欲追求之假設性公益。原告退休時之審定處分應繼續生效，始符依法行政原則，被告片面廢止在先，亦未依據行政程序法第126條規定給予合理補償，其所為之重新審定處分自屬違法。

（2）新制實施後支付機關為公務人員退休撫卹基金管理委員會。原告在職期間依法繳納，退休後依法請領，國家或地方政府負有給付義務，並負終局給付責任，基於國庫永續原則，國家不應推諉破產卸責。立法機關修法時所虛擬國家財政破產之理由，自原處分欄位（G）觀之，均無任何異動，顯見修法理由之謬誤。

（3）公保養老給付優惠存款：依據憲法第83條規定，原告依法辦理公保養老給付優惠存款，係受憲法所保障，不宜由立法機關恣意修法終止，致牴觸憲法保障人民基本權利之意旨。

（三）不當部分：

1、按憲法第155條、憲法增修條文第10條第8項規定意旨，年金屬於憲法基本國策社會安全的一環，現行之勞保、農保、公保、健保等社會性保險即屬之，另參保險法、國民年金法之規定，均將年金定位為年金保險，惟退休人員請領退休金是公法上權利之行使，兩者的本質、意義、功能與憲法價值完全不同。

2、退休教師請領退休金之權利為學校教職員退休條例，其規範內容為請領退休金公權利之要件與法律效果。年金給付行政在於保障人民基本生活條件，符合憲法第15條保障人民生存權之意旨，則年金改革會議之召開、立法院之修法，已明顯違憲。

3、司法院曾就公務員請領退休金事件做出釋字第187號、第第201號、第312號、第605號、第658號、第717號等解釋；有關社會保險亦曾做出釋字第472號、第524號、第533號、第549號、第550號、第609號、第676號、第683號等解釋。二者所為法律規範審查程序，依其所涉人民基本權利種類與干預強度、信賴利益所據之基礎法規所表現的意義與憲法價值、亦或純為國家經濟性補助之給付行政，所受憲法與法律之保障有很大的差異。憲法基本原則，包括民主國原則、法治國原則與社會福利國家原則，法治國原則首重人民基本權利保障，社會福利政策旨在追求社會福利國家，二者在憲法有其本質上差異。

（四）按憲法第171條第1項及第172條規定意旨可知，法安定性原則及信賴保護原則均係憲法上基本原則，任何新制定之法律或命令，均不得與之牴觸，否則即屬無效。上述原則顯現於新、舊法律或命令之比較，最具體之原則，即為法

律不溯及既往原則。此觀司法院釋字第717號及第620號解釋即明。換言之，於舊法施行時期，舊法特定法條之所有構成要件，業已完全實現者，即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之舊法，根據舊法定其法律效果，此與跨越新、舊法施行時期之法律效果，完全不同。被告竟認為新法施行前已退休之人員，在新法施行後，即適用新法，並無所謂法律不溯及既往原則之適用，其見解有誤。

（五）原告退休時所適用之學校教職員退休條例及公教人員保險法，以84年7月1日為界，規定新、舊制分段適用，在之前者適用舊制（即恩給制），在之後者適用新制（即儲金制），此對近期新制定之系爭條例暨新修正之公教人員保險法而言，該分段適用之新、舊制規定完全與之無涉。亦即司法院釋字第717號解釋，係針對舊法中跨越恩給制與儲金制而立論，然被告不察，竟以為系爭條例及公教人員保險法，亦可溯及適用舊法施行時期已退休之人員，其誤解法令，明顯違反憲法上之法安定性原則、信賴保護原則及法律不溯及既往原則，訴願決定未予糾正，亦有未合，爰聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷，及聲請司法院解釋。

三、被告答辯略以：

依憲法第108條第1項第11款規定，被告僅係系爭條例之執行機關。被告作成原處分，乃依系爭條例辦理，核屬有據。且原告提起訴願後，經被告重新審查原處分，亦無誤計、誤繕等錯誤，故原處分應予維持。又原告以原處分違反憲法信賴保護原則、不溯及既往原則等，均屬聲請解釋法律是否牴觸憲法事項，非被告依法行政得予審查範圍等語，並聲明求為判決：原告之訴駁回。

四、如事實欄所載之事實，有上述證據可資證明，應勘認定。本件兩造之爭點為：原處分是否合法？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2紙在本院卷可憑），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及信賴保護原則，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安定性原則、法律不溯及既往原則及信賴保護原則，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）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安定性原則、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，自可認原告之訴在法律上顯無理由。又本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，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