臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度年訴字第

原　　告　林漢堂

被　　告　臺中市政府

代　表　人　盧秀燕

訴訟代理人　趙少華

上列當事人間公立學校教職員退休資遣撫卹條例事件，原告不服教育部中華民國107年12月14日臺教法（三）字第0000000000I號訴願決定，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、爭訟概要：

原告係業據被告審定於92年8月1日退休之公立學校教職員。因107年7月1日施行之新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例明定已退休教職員納入調降退休所得之對象，被告乃據以適用該條例第34條、第36條、第37條及第39條等規定，作成府授教人字第1070119373號重新審定通知書（下稱原處分），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。原告不服，向教育部提起訴願，經教育部以107年12月14日臺教法（三）字第0000000000I號訴願決定駁回，遂提起本件訴訟。

二、原告主張及聲明略以：

㈠新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例違反憲法第7條及行政程序法第6條平等原則：

依據憲法第7條、行政程序法第6條揭示之平等原則，政務人

員退職撫卹條例第19條規定政務官只要服務滿2年就可領取退休金，所得替代率更從35%起算，明顯高於公務人員，且年資還可以與其他職業領域的年資合併計算，惟新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例第16條排除退撫新制實施前轉任之軍職人員年資，無法合併計算，顯與平等原則相違，原告所具退撫新制實施前轉任之軍職人員年資自應重行合併計算，故請求將原告所具退撫新制實施前轉任之軍職人員年資重行合併計算加計所得替代率，以維護原告之退休權益。

㈡新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例違反憲法第15條、第23條及行政程序法第5條：

依憲法第15條、第23條及行政程序法第5條規定意旨，新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例之內容，涉及剝奪、限制人民之權利，其內容並非抽象及一般性之規範，亦須為具體明確之規定，方符憲法第23條，惟新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例第37條規定，其立法粗糙，不夠具體明確，讓退休人員誤以為任職滿15年替代率就有45%，然實則係任職滿25年替代率始有45%，顯與上開憲法第15條、第23條及行政程序法相違。

㈢新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例違反憲法第15條、第18條：

依司法院釋字第747號、第575號及第483號解釋意旨，原告享有法定退休給與、補償金、養老給付優惠存款等現金給與之權利，應受制度性保障。

㈣違反憲法上之法律不溯及既往原則、信賴保護原則及誠實信用原則：

1.依外國比較法的解釋，職業退休金是遞延給付的工資，雇主必須履行給付員工退休金的責任，我國勞動基準法已明

定並施行至今。公教人員退休法律亦同，自32年公布施行以來，均採確定給付制，教師自85年2月1日施行基金制取代過去的恩給制，然此僅是財源籌措方式之改變，政府仍負最後支付保證責任，因此政府不能以退撫基金財務狀況不佳為由，拋棄雇主所應履行給付退休金的責任，且依民法第148條第2項揭示之誠實信用原則，政府豈能片面毀約，失信於民。

2.依司法院釋字第525號解釋意旨，法秩序的安定以禁止法律溯及既往原則及信賴保護原則為重心，然公立學校教職員退休資遣撫卹條例的立法過程及規範內容，均已悖離法治國原則，倘教師之退休權益能恣意的溯及既往剝奪，如何能期待人民願意擔任教職。原告退休多年，竟遭新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例溯及適用，生活與財務規劃受嚴重影響，政府片面推行年金改革且不守信用，原告實難折服。

3.司法院釋字第717號解釋之對象係行政規則，被告竟無視解釋對象且混淆解釋意旨，逕認新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例無涉法律不溯及既往原則，亦不違反信賴保護原則，將養老給付辦理優惠存款規定修改為支領舊制月退休金者應於2年內歸零、支領舊制一次退休金者於6年後利率遞降至6%，且被告未經過更細緻精確之計算方式，亦未考量如何避免降低至影響生活尊嚴之程度，顯與司法院釋字第717號解釋意旨相違。

4.法安定性原則及信賴保護原則俱屬憲法上基本原則，依據憲法第171條第1項及第172條規定意旨，任何新法律或新命令，皆不得與之相牴觸，否則即無效。上述原則體現於新、舊法律或命令之比較者，即為法律不溯及既往原則。

再依司法院釋字第717號及第620號解釋意旨，舊法施行時，特定法條規定之所有構成要件，業已完全實現者，即應適用當時有效之舊法，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。被告竟認新法施行前已退休的公立學校教職員，在新法施行後，即適用新法，並無法律不溯及既往原則之適用，其見解容有誤會。

5.85年2月1日施行之學校教職員退休條例及相關優惠存款規定，區分新、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），司法院釋字第717號解釋，亦係針對跨越恩給制與儲金制而立論，然被告不察，竟認為新制定之公立學校教職員退休資遣撫卹條例可溯及適用於舊法時期已退休之公立學校教職員，顯誤解司法院釋字第717號解釋意旨，違反憲法、法律不溯及既往原則及信賴保護原則至明。學校教職員退休條例自33年6月22日施行迄今已逾74年，期間歷次修正皆未違反法律不溯及既往原則及信賴保護原則，然新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例所為之變更及調降，均未見其論理基礎，原告實難折服。

㈤綜上，原處分所據之新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例有如上之違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合。又因本件原處分所涉之新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例明定一併適用於舊法時期已退休公立學校教職員，違反法律不溯及既往原則，牴觸憲法，應為無效，此法律違憲審查之爭議，請本院依職權裁定停止訴訟，聲請司法院大法官解釋等語，並聲明求為判決：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應恢復原告重新審定前之退休給付並補發退還損失之金額。

三、被告答辯及聲明略以：

㈠被告依據公立學校教職員退休資遣撫卹條例相關規定，作成原處分，並無計算方式或結果違誤之處，亦無誤解法令之情形。關於原告主張上開條例違反憲法信賴保護原則、不得溯及既往等，均屬立法權之範疇，非被告之權限所能置喙。

㈡依據司法院釋字第590號解釋意旨，行政法院就其審理案件所適用之法律，依司法院大法官審理案件法第5條第2項規定，須具有違憲確信，始得依司法院釋字第371號解釋及行政訴訟法第178條之1第1項規定停止訴訟程序。而釋憲權為司法院專屬，但釋憲程序冗長，若動輒釋憲，必無法達到有效保護權利之目的，爰請本院依法獨立審判，俾達到保障原告訴訟上權利保護之目的，並聲明求為判決：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠經核本件原告起訴主張原處分違法應予撤銷所持之理由，無非以被告作成原處分所依據之新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例明定新法施行前已退休之公立學校教職員仍納入適用對象，違反法律不溯及既往原則，牴觸憲法，應屬無效為其論據，對於被告重新審定其退休所得及優惠存款利率之行政行為本身，別無主張具有其他違法情事，此稽之原告起訴狀所載至明。而且經本院依職權審查原處分內容，確實無計算或繕打錯誤之情事，亦有已退休人員快速試算表1紙附於本院卷可憑。

㈡關於公立學校教職員退休資遣撫卹條例明定對於舊法施行時期已退休之教職員仍納入適用對象，是否違反法律不溯及既往原則或其他憲法原則，而構成違憲之相關爭議事項，於本件原告起訴後，業據司法院受理聲請釋憲案，作成釋字第783號解釋文闡示：「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。」等意旨，復於解釋理由詳述：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：⑴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；⑵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；⑶處理受規範對象繼續領取全部優存利息之不合理性；⑷降低政府因補貼優存利息之財務負擔；⑸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；⑹延緩政府培育人才提早流失，以及⑺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可稽。揆諸上開解釋理由旨趣，顯認與「有國有家者，不患寡而患不均，不患貧而患不安」之古訓相侔，足見司法院經審究憲政原理，並盱衡目前我國退休金儲備狀況，已呈現入不敷出之疲態現象，現行退休金制度之相關法規範確實存在諸多欠缺合理性之處，若不予改革將損及目前在職人員將來退休之權益，為避免退休金制度運作失靈，並建構完善的社會保險與安全體系，以維護世代正義，自有從長計議，務實改革之必要，俾能永續經營，以符分配正義，否則勢必釀成世代對立，導致社會動盪不安，已明確宣示前揭公立學校教職員退休資遣撫卹條例相關條文規定無涉法律不溯及既往原則及工作權之保障，亦未牴觸信賴保護原則、比例原則，與憲法保障生存權、人民財產權及教育工作者生活之意旨尚無違背。

㈡至於原告援引憲法第7條及行政程序法第6條規定之平等原則內涵，主張新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例規定違反平等原則，牴觸憲法無效云云。惟揆諸司法院受理公立學校教職員退休資遣撫卹條例之釋憲聲請案件，經審查其合憲性後，作成上開字號解釋文，只明示該條例第77條第1項第3款規定：「退休教職員經審定支領或兼領月退休金再任有給職務且有下列情形時，停止領受月退休金權利，至原因消滅時恢復之：……三、再任私立學校職務且每月支領薪酬總額超過法定基本工資。」與憲法保障平等權之意旨有違，應自本解釋公布之日起，失其效力（見該字號解釋第6項），並未宣告其餘各條文規定有牴觸憲法之情形在案。基於明示其一排除其他之法理，顯認公立學校教職員退休資遣撫卹條例

除第77條第1項第3款規定外，其餘條文均具合憲性。而有關本件原告退撫給與之條件與計算基準之事項，核與上開條例第77條第1項第3款規定之適用無涉。故原告此部分主張，顯屬無據。

㈣是以，司法院本於釋憲專屬權限機關之地位，認定新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例明定對於施行前已退休之公立學校教職員一併納入規範等相關條文均無牴觸憲法，係屬有效在案，自具法規範效力，對於全國各機關及人民均有拘束力，各機關處理有關事項時，應依其解釋意旨為之（司法院釋字第185號解釋意旨參照）。本件原告指稱有關其權益事項之上開公立學校教職員退休資遣撫卹條例規定，涉有違憲疑義，均為司法院釋字第783號解釋客體所涵蓋，該條例甫經司法院解釋在案，本院尤無從僭越自身之法定權限與職分，故意為相反之判決。故本件原告上開主張之法律見解，因與司法院釋字第783號解釋相牴觸，明顯不能採取。至於原告為主張公立學校教職員退休資遣撫卹條例有關規定牴觸憲法，除引據憲法第7條、第15條及第23條之規定外，復一併援引行政程序法第5條、第6條關於明確性原則及平等原則之規定資以說明，經核行政程序法與公立學校教職員退休資遣撫卹條例間不具上下位階規範關係，且非屬立法權行使之法據，無從作為判斷公立學校教職員退休資遣撫卹條例有無牴觸憲法之準據，併此敘明。

㈤另原告一併請求被告給付因適用新法減損金額及利息部分：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（通稱退撫舊制）。繼於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）」（通稱退撫新制）。而公立學校教職員退休資遣撫卹條例自106年8月9日公布後，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，依第100條第2項規定，舊制相關規定均自107年7月1日起不再適用。故有關公立學校教職員退休給與，自應適用新法規定，且新法復經司法院解釋宣告未牴觸憲法係具法規範效力，則原告以新法違憲無效為基礎，主張應適用舊制相關規定計付原告之退撫給與，進而一併請求被告應給付因適用新法減損金額及其利息，顯屬無據。

㈥末按原告之訴，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，此稽之行政訴訟法第107條第3項規定及其立法理由可明。從而，本件原告起訴主張新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例明定對於已辦理退休教育人員仍有適用，有違反法律不溯及既往原則等情事，構成違憲，應屬無效之法律見解爭議，因屬於司法院解釋憲法之權限範疇，既經作成釋字第783號解釋明示被告據以作成原處分之上開相關規定並無牴觸憲法情形在案，本件原告之訴明顯毋庸進行言詞辯論程序，即足以判斷其在法律上顯無理由，為避免徒增當事人勞費與無謂耗損司法資源，自無必要進行毫無實質意義之言詞辯論程序。是以，審酌本件個案特殊情形，適用行政訴訟法第107條第3項規定予以終結，不但無損當事人之訴訟權，且符合訴訟經濟原則，要屬適法有據。

五、綜上所述，本件原告之訴，在法律上顯無理由，原處分認事用法並無違誤，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，並請求恢復重新審定前之退休給付，在法律上均顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回原告

之訴。

六、據上論結，本件原告之訴為顯無理由，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　　109　　年　　6　　月　　22　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　林　靜　雯

法　官　蔡　紹　良

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　　6　　月　　22　　日

書記官　凌　雲　霄