臺中高等行政法院判決

108年度年訴字第20號

原　　告　魏振煇
　　吳美蓉
　　李祖安
　　張良平
　　葉淑美
　　黃健麟
　　楊麗美
　　楊翔合
　　張禎育
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美

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：

原告魏振煇、吳美蓉、李祖安、張良平、葉淑美、黃健麟、楊麗美、楊翔合、張禎育等9人（下稱原告）係被告轄下學校退休教師，分別經審定於民國107年6月30日前退休（退休日期及最後服務機關詳如附表，本院卷245-284頁被告原退休審定函及附件參照）。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1

17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，並以如附表所示之重新審定通知書（下稱原處分，本院卷123-145頁參照）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駁回（下稱訴願決定，本院卷31-102頁參照），遂共同提起本件訴訟。

二、原告主張略以：

（一）原告之公法上財產權受有重大損害：

原告請領退休金及公保養老給付優惠存款利息均受憲法第15條規定之保障：

1、按司法院釋字第730號解釋理由書意旨，足證原告依法領取退休金之權利，係受憲法第15條所保障。

2、原告所領取之優惠存款利息，並非如司法院釋字第717號解釋所載，係恩給制下的政策性補貼，而係依教育部95年1月27日增訂發布之學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點（按該要點已於100年1月1日廢止）而來，是以原告所領取之優惠存款利息，實乃退休所得替代率之一部分而同屬月退休金，應屬上開司法院釋字第730號解釋理由書所載得請領退休金之權利，受憲法第15條財產權之保障。

（二）原告經被告核定退休生效時起，有領取月退休金至終老之請求權，而此一請求權係屬連續性金錢請求權。原處分所據之系爭條例第36條、第37條及第39條違反憲法保障之財產權、法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，實屬無效，應予撤銷：

1、財產權部分：

(1)司法院釋字第434號解釋除維持司法院將年金請求權（公法上財產請求權）列為財產權保障範圍之一貫見解外，

更首次將年金期待權保障之概念納入憲法第15條的保障下，此概念對於已具退休資格但尚未退休者格外重要。教師的月退休金支領制度，應屬年金給付模式，由於退休金之計算與年資及所得替代率相關，學理上亦視為一種工資續付之態樣，憲法財產權之保障自亦有所適用。

(2)憲法第15條財產權之保障，可分為主觀基本權利及制度性保障，此觀司法院釋字第400號解釋及釋字第386號解釋理由書即明。對財產權利人而言，財產權之保障不僅具有金錢價值上之意義，毋寧在於藉此使人民有生存與發展人格之物質上基礎，因此財產權之保障應力求以財產的存續保障。原告所擁有者乃為公法上請求權，於退休時即已確定，屬憲法財產權保障的客體，不容任意剝奪，是以被告所為之原處分顯違憲法財產權之保障，應予撤銷。

2、法規之變動原則上不應溯及既往：

(1)憲法雖未明文禁止新法規的溯及既往，惟司法院已於諸多解釋中闡釋法律不溯及既往原則，可見該原則於憲法保障中之重要性。基於法治國之法安定性原則及信賴保護原則，立法者制定新法規、修正或廢止舊法規時，原則上不得適用於新法規生效前業已終結之事實或法律關係。而所謂事實或法律關係，係指新法規所規範之構成要件之全部法律事實或法律關係。又所謂已終結，係該全部法律事實在現實生活中完全具體實現。

(2)法律不溯及既往原則乃法治國原則下之普世價值，在真正溯及既往的法律變更中，需有壓倒性之公益存在且有必要時，始得例外許可，但仍應把損害降至最低。公共利益本屬高度不確定之法律概念，其雖係集結多數人之

公共利益，但基礎點仍在於符合或滿足每一個人之私益。法律上所稱之公益，係各個成員之事實上利益，經由複雜交互影響過程所形成理想整合之狀態，於現代國家係以維持和平之社會秩序、保障個人尊嚴、財產、自由及權利、提供文化發展之有利條件等為其內容。國家機關忠實執行憲法及法律，為實現公益之主要手段，其真正意涵在於強調行政機關應為公益而服務，而非謂公益優先於私益，蓋有時保護私益亦屬維護公益之一部分，是以所謂公益，即係由特殊私益與公共利益共同組成之整合概念。

(3)原告為已結算年資並辦理退休取得退休金請求權之教師，應屬法律不溯及既往原則保障之對象，系爭條例之立法政策僅以其他職業之相對剝奪感、政府財政規劃失當、基金經營績效不彰致面臨破產等事項皆歸屬於公共利益，即將系爭條例溯及適用於原告，實屬本末倒置，有違法治國法律不溯及既往原則。

3、信賴保護原則部分：

主張信賴保護原則，需具備三項構成要件：信賴基礎、信賴表現即信賴值得保護。在此原則上，因有退休給付法規之施行，有使公教人員產生信賴基礎。基於此一信賴基礎，公教人員相信國家定會遵循法規，依法給予晚年生活保障與照護，故戮力從公且於符合退休條件下申請退休並支領月退休金，亦具信賴表現。而退休人員亦無行政程序法第119條所列信賴不值得保護之情形。系爭條例雖有其所欲追求之公益，然自信賴利益所彰顯之法安定性及國家誠信原則而論，對原告退休人員，在公共利益之範圍，應做最嚴格之限縮，方符法安定性原則及信賴保護原則。退步

言之，縱系爭條例所欲維護之公益大於原告之信賴利益，國家亦應給予合理之補償，然系爭條例付之闕如，故系爭條例實有違信賴保護原則，原處分自當予以撤銷。

4、比例原則部分：

(1)比例原則在公法學上扮演著控制國家干預行為合法性之重要工具，且被視為憲法位階之法律原則，如我國憲法第23條之規定。比例原則拘束行政、立法、司法等行為，其兼含對國家積極行為之管制，及對國家消極不作為產生促進性等功能，是以在各項基本權利保障上，倘國家之措施無法給予人民適當且有效之保障，即有不符狹義比例原則之虞。

(2)自適當性原則來說，降低退休所得替代率之目的，在解決退撫基金破產危機，然此一措施是否能解決或減緩，實令人存疑，從其減免順序先為優惠存款、再為恩給制退休金、後為儲金制退休金觀之，可謂本末倒置，毫無實益。再以必要性原則來說，斷崖式的直接降低所得替代率，未具有實質之過渡期間，且國家未盡應負之法律責任，如撥補責任、提高基金經營績效等，皆有可議之處。又於狹義比例原則之檢證上，不確定法律概念之公益，在國家未竭盡其所能應為之具體作為下，僅以公益之名而犧牲退休教師之特殊私益，致使人民財產權永久且全面的受侵害，亦顯失均衡。故原處分已違反比例原則，應予撤銷。

（三）綜上，原處分違反憲法基本權利之保護及法治國原則甚明，訴願決定未予糾正，亦有未合，自應予以撤銷等語，並聲明求為判決：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：

原告本係被告所轄學校退休教育人員，經被告核准於107年6月30日前退休生效，被告依系爭條例規定，按原告退休總年資及退休薪級，重新審定原告107年7月1日後之每月退休所得，核屬有據。且原告提起訴願後，經被告重新審查原處分內容，亦無誤記、誤繕等錯誤情事，是原處分應予維持。惟原告不服，以原處分違反憲法、法律不溯及既往原則、信賴保護原則及年金改革程序執行程序違憲等理由，此核屬聲請解釋法律是否牴觸憲法事項，尚非被告依法行政得予審查之範圍等語，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，應可認定。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9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、信賴保護原則及比例原則，而侵害其憲法基本權利之保護，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及、賴保護原則及比例原則，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：(1)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；(2)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律不溯既往原則、信賴保護原則及比例原則之解釋，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　　21　　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　　21　　日

書記官　詹　靜　宜