臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度年訴字第

原　　告　廖月娥等197人（姓名及住址詳如附表）

共　　同

訴訟代理人　林冠儒　律師

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，原告不服如附表所示教育部訴願決定，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

壹、程序方面：

按行政訴訟法第113條第1項規定：「原告於判決確定前得撤回訴之全部或一部。但於公益之維護有礙者，不在此限。」原告起訴時狀載訴之聲明原為：「1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應按原告等人之『重新審定通知書』實施期間，依照年度分別補償如同107年7月1日『公立學校教職員退休資遣撫卹條例』修正前應給付原告等人之數額。」嗣於108年11月29日（本院收文日）以行政準備狀撤回第2項聲明（本院卷3第51頁參照），於法核無不合，應予准許，本院自僅就原起訴狀所載訴之聲明第1項部分為審判，先此敘明。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

原告廖月娥等197人（以下簡稱原告）係業據被告審定於107年6月30前退休生效之公立學校教職員。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之公立學校教職員納入調降退休所得對象，被告乃據以適用相關規定，作成如附表所示之重新審定通知書（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，經教育部以附表所示之訴願決定駁回，遂共同提起本訴。

二、原告主張及聲明略以：

㈠原告信賴退休當時依據學校教職員退休條例所作成之核定處分，並領取退休所得數十年，惟107年中旬陸續收受被告作成變更退休所得之原處分，是原處分有悖於信賴保護原則、法律不溯及既往原則、比例原則，且與司法院釋字第483號、第575號、第605號解釋所承認之「退休金之制度性保障」相違：

1.信賴保護原則部分：

⑴依據行政程序法第117條、第119條規定可知，在授益行政處分，如受益人對該授益行政處分之信賴值得保護，且其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者，即不得撤銷。據此，信賴保護之成立，須符合以下要件：①信賴基礎，即行政機關表現在外具有法效性之決定；②信賴表現，即當事人基於上述之法效性決定宣示所形成之信賴，開始規劃其生活或財產之變動，並付諸表現在外之實施行為；③信賴在客觀上值得保護，即當事人之信賴必須無行政程序法第119條所列各款信賴不值得保護之情形。

⑵依據司法院釋字第589號解釋，「法律」也有法治國家信賴保護原則之適用，並不以行政處分或釋字第525號

解釋揭櫫之行政法規（包含法規命令、解釋性或裁量性行政規則之廢止或變更）為限。

2.法律不溯及既往原則部分：

⑴按行政法規不溯及既往原則係自法治國家法安定性原則內涵之信賴保護原則推論而來。基於信賴保護原則，人民因相信既存的法律秩序，而安排其生活或處置其財產者，不能因法規之制定或修正，而使其遭受不能預見之損失。因此，禁止行政法規溯及既往，俾維持法律生活之安定，保障人民之既得權益，並維護法律尊嚴。而法安定性係要求國家決定之「穩定性」，但為求進步，不可能不改變。因此究竟國家行為得改變之程度為何？此容因行政、立法、司法等權力之不同而異，特別在法規之變動時，因人民對法秩序之信賴，是法秩序之基礎，故其信賴特別值得保護，任何使信賴落空之行為，均須檢驗其變更利益；且考量存續利益，有時必須採取過渡條款、損失補償或例外規定等方法。

⑵行政法規不溯及既往原則之適用，必須先區分「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」。所謂「真正溯及既往」，乃指將行政法規用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係而言。換言之，「真正溯及既往」係指法規之適用時間範圍，擴及於過去已終結之「構成要件事實」，而賦予法律效果。法規如為「真正溯及既往」之規定，溯及干涉人民之權利或使人民負擔義務，而於其溯及之時點，人民不能預見，且依一般客觀之理性觀察，對之亦不須斟酌，則此種規定違反法治國家原則。因此，所稱行政法規不溯及既往原則，即指原則上不得為「真正的溯及既往」。至事實或法律關係是否業已終結，

應綜合生活事實與相關法規規定內涵認定之。所謂「不真正溯及既往」，乃指行政法規並非適用於過去發生之事實或法律關係，而是適用於過去發生、但現在仍存在、尚未終結之事實或法律關係而言。此種情形，係因行政法規生效當時，事實或法律關係業已存在且尚未終結，而依該法規規定對之發生「立即效力」，應適用該法規。是故，該法規之適用，類似「溯及既往」，但畢竟僅向將來發生效力，而不是「溯及既往」發生效力，故稱之為「不真正溯及既往」。而適用該法規規定之結果，可能有利於關係人，亦可能不利於關係人。雖是「不真正溯及既往」，如係事後貶低關係人之法律地位，則亦應受信賴保護原則之拘束。

⑶區分「真正溯及既往」與「不真正溯及既往」之概念，主要在於：「真正溯及既往」乃原則禁止例外容許；「不真正溯及既往」則係原則允許例外禁止（司法院釋字第714號解釋林錫堯大法官協同意見書參照）。關於「真正溯及既往」之違憲審查，基於信賴保護原則，法規制定或修正時，原則上不得為溯及既往之規定。倘為溯及既往之規定，可能出自該法規之明白規定，也可能出自該法規之法律要件，而其適用之結果，溯及於該法規生效前已終結之事實或法律關係。但如未違反信賴保護原則，或基於其他正當理由，法規內容亦不妨為溯及既往之規定。而行政法規如有「不真正溯及既往」之情形，信賴保護原則與比例原則即成為不真正溯及既往之憲法上界線。準此，下列情形可構成憲法上不容許之理由：關係人之「存續利益」優於法規變動之理由；不真正溯及既往之規定不適合達成法規目的，或非達成法規目

的所必要。倘若經衡量人民信賴舊法規存續之信賴利益，與新法規所欲達成之公益，人民信賴舊法規之信賴利益較具優越價值，則應認「不真正溯及既往」違反信賴保護原則。

⑷比較法上之歐洲法院原則上容許「立即效力」（即不真正的溯及既往），惟於違背關係人對於對舊法繼續存在之正當信賴時，始例外不容許。於此情形，有時必須考量另設「過渡條款」。關於上述立即效力例外不容許之認定，歐洲法院係從對舊法之「繼續」有值得保護之信賴出發，並非如同溯及效力之情形係從信賴保護原則之要件出發，因此必須有特殊情狀（如：長期慣行、固定的特殊關係）作為正當信賴之聯結點，且必須充分證明受規範者之處置行為係因信賴舊法之繼續存在而發。此外，信賴是否值得保護之認定，係以有無預見可能為準，原則上法規得變更，僅於依相關之一切情況足以引起特定法狀態將不會變更之確信時，始認定對舊法繼續存在有值得保護之信賴。

⑸最高行政法院曾於100年度判字第1693號及101年度判字第1085號判決中，對於不真正溯及既往之概念指出：「在繼續之法律事實進行中，以將來法律效果之規定，連結部分屬於過去之構成要件事實，既非法律溯即適用」「蓋法律構成要件事實跨越新舊法持續發生，新法縱然直接適用於法律生效後繼續發生的事實，亦無法律效力溯及既往可言，僅止於現在的事實與過去的事實連結而已，又稱為事實的回溯連結，而非法律效力的溯及發生，自非真正的溯及既往」。而釋憲實務上司法院亦於釋字第352號解釋理由書及第577號解釋理由書中寓有肯認

「不真正溯及既往」概念之意旨。

⑹法安定性原則及信賴保護原則，均係憲法上基本原則，依據憲法第171條第1項及172條規定意旨，任何新制定之法律或命令，均不得與之牴觸，否則即屬無效。上述原則體現於新、舊法律或命令比較者，即為法律不溯及既往原則。人民依舊法已取得之權益，不致為違憲之立法所剝奪，此與新法就在職教職員之可預期權益，可酌情依信賴保護原則予以變動者，顯相逕庭。次依司法院釋字第620號及第717號解釋意旨，舊法施行時，特定法條之所有構成要件，業已完全實現者，即應適用當時有效之舊法，定其法律效果，不能依據事後制定之新法變更之，此即法律不溯及既往原則精隨所在。如果將舊法的構成要件套用於新法的法律效果，勉強解釋為：依舊法之法律效果所領取之月退金及優惠存款利息屬於持續性的法律關係，而依舊法法律效果所領取一次退休金，則不屬於持續性法律關係，顯然將法律效果曲解成為構成要件之一部份，侵害人民權益，將致已退休學教教職員之退休金，無從受到制度性保障。107年7月1日以前已退休之學校教職員，已經完全實現當時學校教職員退休條例所規定的退休構成要件，自應依舊法定其法律效果，領取舊法所規定之退休金及優惠存款。被告竟依據新制定之公立學校教職員退休資遣撫卹條例重新核定原告之退休金及優惠存款，使原告受到莫大損害，自難甘折服。

⑺若本件屬「不真正溯及既往」情形，則仍應檢視原告是否有「特殊情狀」作為正當信賴之聯結點，以及檢視原告之「存續利益」是否有優越於法規變動之理由；不真

正溯及既往之規定是否適合達成法規目的，或為達成法規目的所必要，倘若經衡量原告等人信賴舊法規存續之信賴利益，與新法規所欲達成之公益，衡量結果，原告之信賴較具優越價值，則應認「不真正溯及既往」違反信賴保護原則。本件原告退休所得重新審定，係依照107年7月1日施行之公立學校教職員退休資遣撫卹條例，並自該日發生退休所得重新審定之效力。惟原告信賴退休時有效施行之「學校教職員退休條例」有關月補償金、月退休所得等基準，方安心辦理退休，更因信賴退休當時之核定處分領取公立學校教職員退休資遣撫卹條例施行前之金額，才能安心退休，並得繼續維持其家庭開銷等重大支出。如今被告卻以退休所得替代率過高、退休金準備不足，且為因應社會人口結構高齡化及少子化之發展趨勢等考量而未逾越必要合理之程度，無違信賴保護原則及比例原則等理由逕行適用該條例相關規定重新審定原告之退休所得。惟自公立學校教職員退休資遣撫卹條例之立法理由及被告訴願答辯狀中觀之，完全未提及或交代退休所得替代率過高、退休金準備不足等情事，更遑論有仔細討論年金有任何短少或破產之跡證與論述。被告自始自終均未交代公立學校教職員退休資遣撫卹條例有何等公益之考量，無從與原告之信賴利益比較誰具有優越之價值，故應認公立學校教職員退休資遣撫卹條例中「不真正溯及既往」之規定，違反法治國之信賴保護原則。

㈡司法院釋字第783號解釋課予國家有依公立學校教職員退休資遣撫卹條例維持退撫給與之財產上價值且不隨時間經過而實質減少之義務，更應依消費者物價指數調整退休俸、贍養

金及遺囑年金，然原處分及訴願決定，均未依解釋意旨為之，顯與司法院解釋相違。

㈢綜上，原處分所據之公立學校教職員退休資遣撫卹條例，顯與信賴保護原則、法律不溯及既往原則等法治國原則相違，請本院依職權裁定停止訴訟程序，聲請司法院大法官解釋等語，並聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明略以：

原告本係經被告核准於107年6月30日前退休生效之公立學校教職員，被告依據新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例規定，按原告退休總年資及退休薪級，重新審定107年7月1日後每月退休所得，核屬有據。且原告提起訴願後，經被告重新審查原處分內容，亦無誤計、誤繕之情事，故原處分應予維持。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違憲等理由請求撤銷，此核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之範圍等語，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等原則，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197紙在本院卷可憑。

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

期已退休之公立學校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.新定之法規，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，維護退休公務人員老年經濟安全等。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，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，乃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，上開法律甫經司法院解釋在案，本院自無再停止訴訟程序進行，重複聲請釋憲之必要，尤無從僭越自身之法定權限與職分，恣意為相反之判決。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。

㈡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之公立學校教職員仍有適用，違反前述法律不溯及既往原則等諸多憲法原則，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，不但無違當事人訴訟權之保障，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，在法律上為顯無理由，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、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　8　　月　　10　　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　　8　　月　　10　　日

書記官　凌　雲　霄