臺中高等行政法院判決

108年度年訴字第57號

原　　告
兼被選定
當事人　李錦祿
　　江詩琴
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　趙少華
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

壹、程序方面：

一、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，李錦祿、江詩琴等68人，係多數有共同利益之人，其等選定李錦祿、江詩琴為全體起訴（本院1卷45-144頁之行政訴訟選定訴訟當事人狀參照），符合上開之規定，自屬適法，其餘人等，依同法第29條第3項規定，於選定當事人後脫離本件訴訟。

二、按行政訴訟法第111條第1項規定：「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意，或行政法院認為適當者，不在此限。」而變更或追加他訴是否適當，則應就訴

訟資料利用之可能、當事人利益、訴訟經濟等具體情事加以衡量。本件起訴狀送達後，原告追加被告彰化縣政府（本院2卷575-577頁，行政訴訟追加被告狀參照）。經查，附表編號62之選定人簡啟東，其退休所得重新審定通知書係由彰化縣政府作成（本院1卷529頁參照），則原告追加彰化縣政府為被告，與原已起訴部分可適用相同訴訟程序，且有利於當事人，符合訴訟經濟原則，經核並無違誤，應予准許。

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李錦祿、江詩琴及其餘選定人（以下簡稱原告）分別為被告臺中市政府、彰化縣政府（以下簡稱被告）轄下學校退休教育人員，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，本院1卷149-566頁參照）送達。原告不服，提起訴願，經教育部以附表所示之訴願決定（以下合稱訴願決定，本院1卷145-564頁參照）駁回，原告猶不服，遂共同提起本件訴訟。

二、原告主張略以：

（一）系爭條例及原處分違反法律不溯及既往原則：

依司法院釋字第574號、第717號解釋意旨，原告與國家間有關退休及退休給與之法律關係，於退休核定生效時即已確定，退休給與均依原告退休時之法規及事實定之，且原告退休時適用之法規，並無規定退休核定或審定結果應隨時空環境之變遷重新審定，然系爭條例竟溯及於施行前已完成之事實，並重新審定原告之退休給與。是系爭條例違

反「不得制定溯及生效之法令」而無效，被告據此所為之原處分亦違反「不得將法令溯及適用」，自屬無疑。

（二）系爭條例及原處分違反信賴保護原則：

1、依司法院釋字第717號、第730號解釋理由書意旨，原告之身分為教師，請領退休金即為憲法第15條保障之財產權。又「優惠存款利率」制度設立之背景，乃因50、60年代國民所得偏低，教師待遇微薄，為保障教師退休後之退休所得足以維持生活，政府乃接連發布「學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法」、「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」、「公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法（100年2月1日訂定）」等規定，若退休人員自願儲蓄於受理優惠存款之金融機構，即享有優惠存款利率（18%）以維持退休後之生活。而85年2月1日起實施教師退撫新制後，教師每月均應繳退撫金，為利新制推行並避免舊制年資未滿15年者，因退撫新制實施而減損退休金，學校教職員退休條例第21條之1第5項、第6項即有補償金制度之規定。優惠存款利率所生之利息以及補償金，雖非嚴格意義之退休金，然自立法目的觀之，其亦係保障教職人員退休後生活維持之退休所得，非單純之政策性補貼，自亦為憲法所保障請領退休金之權利所涵蓋，屬憲法上所保護之信賴利益。

2、上開「學校退休教職員一次退休金優惠存款辦法」、「學校退休教職員公保養老給付金額優惠存款要點」、「公立學校退休教職員一次退休金及養老給付優惠存款辦法（100年2月1日訂定）」係接續規範退休教職員辦理優惠存款之規定；學校教職員退休條例第21條之1第5項、第6項，則係退休教職員領取補償金之相關規定。原告客觀上預期

前揭規定均將繼續施行，因此將優惠存款利率以及補償金作為是否繼續服務之考量。原告於退休金領取方案選擇之際，勢必將優惠存款利率、所得替代率、補償金均納入考量，並擇一以保障退休生活之維持，是以原告客觀上已具體表現其信賴，而非單純之願望，且無信賴不值得保護之情形，故系爭條例乃違反信賴保護原則而無效。再者，原告退休時，被告所為之審定處分，原告對其有合理信賴，並按該審定處分領取退休所得之信賴表現，亦無行政程序法第119條信賴不值得保護之情事，被告逕依系爭條例作出原處分，亦有違信賴保護原則。

（三）綜上，系爭條例違反法律禁止溯及既往原則及信賴保護原則，被告據此所為之原處分亦屬違法行政處分，損及原告權利，訴願決定遞予維持亦有未合，原告自難甘服等語，爰聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯略以：

（一）被告臺中市政府：

1、被告作成原處分，係依系爭條例規定辦理，原告未舉證被告計算方式與結果有何違誤，被告並無誤解法令之情形。又原告主張系爭條例相關規定違反憲法信賴保護原則、法律不溯及既往原則等，均屬立法權之範疇，非被告之權限。

2、按司法院釋字第590號解釋意旨，行政法院就審理案件所適用之法律，依據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。我國憲法上之釋憲權專屬於司法院，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等語，並聲明求為判決：原告

之訴駁回。

（二）被告彰化縣政府：

原告簡啟東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，以原處分違反憲法規定、法律違反法律不溯及既往及信賴保護原則等理由，此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，應堪認定。本件兩造爭點為：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、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：(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，得認與法律不溯及既往原則、信賴保護原則等尚無違背等語。

（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及既往原則、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。本件原告之訴為顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　5　　月　　5　　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　　5　　月　　5　　日

書記官　詹　靜　宜