臺中高等行政法院判決

108年度年訴字第61號

原　　告　洪助誠
　　胡珮絹
　　陳麗惠
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　黃鏇伊
　　劉玟菁
　　李宥承

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、程序事項：

（一）按「對於公法人之訴訟，由其公務所所在地之行政法院管轄。其以公法人之機關為被告時，由該機關所在地之行政法院管轄」、「兩人以上於下列各款情形得為共同訴訟人，一同起訴或一同被訴：...。三、為訴訟標的之權利、義務或法律上利益，於事實上或法律上有同一或同種類之原因者。」、「依前項第三款同種類之事實上或法律上原因行共同訴訟者，以被告之住居所、公務所、機關、主事務所或主營業所所在地在同一行政法院管轄區域內者為限。」行政訴訟法第13條第1項、第37條第1項第3款、第37條第2項明文。原告洪助誠、胡珮絹、陳麗惠係被告轄下

國民小學退休教育人員，因不服被告重新審定退休所得處分（即原處分）提起訴訟，依上開規定，本院有管轄權。

（二）承上，被告依據民國107年7月1日施行之公立學校教職員退休資遣撫卹條例重新審定原告洪助誠、胡珮絹、陳麗惠之每月退休所得，渠等不服，訴願亦均被教育部駁回，是原告洪助誠、胡珮絹、陳麗惠關於本案乃屬事實上、法律上有同一種類之原因，又被告彰化縣政府所在地亦於本院管轄區域內，依前開規定原告洪助誠、胡珮絹、陳麗惠得共同起訴，併此敘明。

二、爭訟概要：

原告洪助誠、胡珮絹、陳麗惠係退休教育人員（下稱原告等人），被告彰化縣政府依據民國（下同）107年7月1日施行之公立學校教職員退休資遣撫卹條例（下稱退撫條例）第34條、第36條、第37條及第39條規定，重新審定原告等人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107年6月5日府人給字第1070161639號、第0000000000號、第0000000000號重新審定通知書（下統稱原處分）分別於107年6月14日、107年6月13日、107年6月12日送達，原告等人不服重新審定結果，分別向教育部提起訴願，經教育部以107年12月13日臺教法（三）字第0000000000J號、107年11月30日臺教法（三）字第0000000000L號及107年12月11日臺教法（三）字第0000000000K號訴願決定駁回，原告等人猶不服訴願決定，遂共同提起本件訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1.按「法律與憲法牴觸者無效」、「命令與憲法或法律牴觸者無效」憲法第171條第1項及第172條明文。又「司法院

解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第78條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之。」、「法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。因此，法律一旦發生變動，除法律有溯及適用之特別規定者外，原則上係自法律公布生效日起，向將來發生效力。」、「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，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。」、「新法規範之法律關係如跨越新舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現前，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。」業據司法院大法官作成釋字第185號、第574號、第717號及第620號解釋。

2.依上開大法官解釋意旨，所謂「無涉禁止法律溯及既往」之情形係「新法規施行後繼續存在之事實或法律關係」及「構成要件事實於新法規生效施行後始完全實現者」而言。若立法者恣意將新法規適用於新法規生效施行前已經完全實現之構成要件事實，已屬違反禁止法律溯及既往原則，依大法官解釋意旨，該法規即因牴觸憲法而無效。

3.原告等人退休係經主管機關核定，退休生效後所領取之退休所得，包含「退休金」、「補償金」及「優惠存款利息」，亦依照退休時之相關規定，將退休所得之給付內容、金額、方式及時期，於「退休生效時」審定確定在案。原告等人退休時之舊法，學校教職員退休條例，更無逐年審

定或定期審定之規定及情事，足見原告等人請領退休所得之所有構成要件事實及法律效果，於核定退休時即已審定確定，顯然為已經終結之法律關係，政府僅係按照已終結法律關係所確定之金額及時期提出給付，並由原告等人領受。詎料，107年7月1日施行之退撫條例第34條第3項、第36條、第37條、第39條及第65條第2項，將施行以前原告等人已全部實現之核定退休事實、給付之內容、金額、方式及時期溯及既往的重新調整計算，且大幅減少原告等人應領之退休所得，嚴重侵害原告等人之權利。退撫條例此等溯及既往之適用，已違反法治國之法安定性原則及信賴保護原則，依前開大法官解釋意旨，顯然牴觸憲法而無效，被告機關適用無效之法律作出原處分，顯然違法且不當，訴願機關亦未糾正，是原處分及訴願決定自應撤銷。又原告退休後，身分已由教師法上之教師變為「人民」，原告等人與國家間僅存在退休金債權債務關係，而退休金債權為財產權之一種，受憲法第15條之保障，債務人以法律之變動減少退休金給付，該法律即違反憲法第15條之規定，故退撫條例為無效之法律至為明顯。

4.次按「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟」、「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟」、「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。前項給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依

第四條第一項或第三項提起撤銷訴訟時，併為請求。原告未為請求者，審判長應告以得為請求。」行政訴訟法第2條、第4條第1項及第8條明文。

5.原告等人基於原教師身分，退休時經主管機關依學校教職員退休條例審定確定在案之退休給付內容、金額、方式及時期，竟遭被告適用新施行之退撫條例重新審定，恣意將原告等人之退休給付內容、金額、方式及時期與以刪減，原告等人基於教師身分之退休給付請求權遭到侵害，經原告等人提起訴願仍遭訴願機關決定駁回，是原告自得提起撤銷訴訟請求撤銷原處分及訴願決定，而原告等人請求被告給付因違法原處分及訴願決定遭扣減之退休給付，需以原處分及訴願決定撤銷為前提，爰依上開規定一併請求，並請求鈞院聲請大法官解釋。

（二）聲明：

1.原處分及訴願決定均撤銷。

2.被告應分別給付原告等人如附表所示金額加計自中華民國107年7月1日起至判決確定時法定利息。

四、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1.原告等人係被告所屬學校退休人員，經被告核准於107年6月30日前退休生效，嗣被告依據退撫條例第34條、第36條、第37條及第39條規定，按原告等人退休總年資及退休薪級，重新審定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，核屬有據。且原告等人提起訴願後，經被告重新審查原處分內容，亦無誤計、誤繕之錯誤情形，經核無不當情事，是原處分應予維持。

2.原告等人不服，以原處分為違反憲法規定、法律不溯及既

往及信賴保護原則、年金改革程序違憲等理由請求撤銷，惟此等係法律是否牴觸憲法之事項，非被告依法行政得予審查之範圍。

（二）聲明：原告之訴駁回。

五、爭點：

退撫條例是否牴觸憲法而無效且違反信賴保護原則、法律不溯及既往原則？

六、本院的判斷：

（一）按「行政訴訟除別有規定外，應本於言詞辯論而為裁判。」、「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。」、「調查證據之結果，應告知當事人為辯論。」分別為行政訴訟法第188條第1項、第189條第1項、第141條第1項所明定。依上開規定可知，我國行政訴訟法係採言詞審理原則，除法律另有規定外，須經言詞辯論，始得為裁判。揆其立法目的，乃在於經由言詞審理，當事人始能完整提出攻擊防禦方法並就調查證據之結果表示意見，只有經由當事人充分參與之調查證據程序，法院始能就調查證據之結果進而發現事實真相；相反地，如採書面審理，則法院實難以發現真實而為適當正確之判決；故我國行政訴訟法乃採言詞審理原則，除法律另有規定外，皆須經言詞辯論，始得為裁判。

(二)惟按言詞審理之目的，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項之立法理由即載明：「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。」，並於本文規定：「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。」

(三)較有疑義者，為本條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，即得依該條所示，不經言詞辯論而為判決？依前揭行政訴訟法第107條第3款得不經言詞辯論之立法理由，其目的，既為節省勞費，則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大法官就該法律業已作成合憲解釋者，則由於司法院大法官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。

(四)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(本院亦依職權重新審查原處分內容，並無誤計、誤繕之錯誤情事，有已退休人員快速試算表3紙在本院卷可憑)，而係主張被告據以作成原處分之修正後退撫條例規定違憲，違反法律不溯既往原則、信賴保護原則，訴請將訴願決定及原處分撤銷，並分別給付如附表所示金額及利息。惟司法院大法官於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。」其對原告所爭執之原處分違反法律不溯既往原則、信賴保護原則，並闡釋略以：

1.退撫給與請求權固受憲法財產權之保障，然因退撫給與之財源不同，其請求權受保障之程度，應有差異；亦即應依其財源是否係退休公立學校教職員在職時所提撥，而受不同層級之保障。依退撫新制年資計算之退撫給與，由退撫基金支應，其財源主要有三：個人提撥、政府提撥及政府補助。就個人提撥部分，此乃基於個人薪給之支配性與先前給付性之個人關聯性，應受較高之保障，就此部分，立法者調降退撫給與如侵害個人提撥費用本息部分，性質上幾乎無異於國家對人民財產之徵收，自不得為之；政府提撥部分，此為政府所應負之法定責任，且基於退撫基金財務獨立性，政府就此部分固不得為相異用途之使用，然因其財源源自政府預算，與上開個人提撥部分有別，立法機關有一定立法形成空間；政府補助部分，其與政府提撥部分同屬全部源自政府預算，涉及國家財政資源分配之社會關聯性，就此等財源產生之財產上請求權，立法者得有相對較高之調整形成空間，故於判斷是否違反信賴保護原則及比例原則時，應採較為寬鬆之審查。

2.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。

3.一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。

4.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（司法院大法官釋字第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。

(五)本件依原告所訴之事實，既經司法院大法官作出原處分所據之退撫條例並無違反憲法及違背法律不溯既往原則、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。

(六)綜上所述，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，因經司法院大法官釋字第783號作成解釋，原告主張其處分違法顯難成立，訴願決定予以維持，亦無不合。其並據此請求被告給付遭扣減如附表所示金額及利息，均顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回。又本件既經司法院大法官為解釋，本院自無再送大法官解釋之必要，併予敘明。

七、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　　108　　年　　12　　月　　11　　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　林靜雯

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　　108　　年　　12　　月　　16　　日

書記官　莊啓明