臺中高等行政法院判決

108年度年訴字第68號

原　　告　周壹忠等74人（姓名及住址詳如附表）

共　　同

訴訟代理人　黃文玲　律師

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，原告不服如附表所示教育部訴願決定及公務人員保障暨培訓委員會復審決定，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：

原告周壹忠等74人（下簡稱原告）係業據被告審定於107年6月30日前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，分別向教育部、公務人員保障暨培訓委員會提起訴願、復審，經教育部、公務人員保障暨培訓委員會以附表所示之訴願決定、復審決定駁回，遂共同提起本件訴訟。

二、原告主張及聲明略以：

㈠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、第172條規定及司法院釋字第574號解釋理由書之意旨，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。人民依據舊法已取得之權益，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。

㈡原告於退休時，業經被告核定退休所得在案，惟被告依據新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例規定，重新審定原告自107年7月1日以後之退休所得，致原告受有收入減少之損害。被告將新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例溯及適用於已退休之原告，即有違法律不溯及既往原則、信賴保護原則等法治國原則，原處分自有違誤，應予撤銷。

㈢依據司法院釋字第717號解釋理由書意旨，原告於退休時已符合當時學校教職員退休條例規定領取退休金之構成要件，被告依法核定給與之授益行政處分已生效，退休金請求權已發生，無須再補足其他構成要件始得領取，依前述理由書所示，自應受法律禁止溯及既往原則之拘束，即不得以新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例變更已核定之退休金數額。至原告以按月方式領取，僅係就已核定之退休金領取方式之選擇，並不影響已完成核定之事實，此由被告並非逐月作成核發退休金之行政處分至明。是以，新法公布施行後，應僅適用於應重新簽定或核定之情形，若事實上已核定或已簽約而期限未屆至部分，仍應適用舊法。原告既於公立學校教職員退休資遣撫卹條例公布施行前已受核定在案，僅係領取方式選擇月領，則領取退休金之構成要件於舊法時期已完全成就，即不應適用事後公布施行之公立學校教職員退休資遣撫卹條例。

㈣司法院釋字第717號解釋理由書再次肯認，公務人員當初選擇一次領取或按月領取退休金時，已經多方思考。故若選擇月領，對於將來可得領取之利益，已屬憲法保障之信賴利益而非單純願望。從而，上開解釋理由書既已定性為憲法上所保障之信賴利益，則被告溯及適用新制定公立學校教職員退休資遣撫卹條例相關規定作成不利原告之原處分，顯有違法治國原則。

㈤綜上，原告於公立學校教職員退休資遣撫卹條例公布生效前已確定發生退休金請求權，然該條例第34條、第36條、第37條及第39條規定竟違法溯及適用於原告，顯然牴觸憲法之法治國原則而有無效情事，被告仍予適用並作成原處分即有違誤。又本件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一併適用於舊法施行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：訴願決定、復審決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明略以：

原告係經被告核准於107年6月30日前退休在案之公立學校教職員，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薪級，重新審定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，被告重新審查原處分，亦無誤計、誤算之情事，故原處分應予維持。惟原告不服，認原處分違反憲法、法律不溯及既往原則、信賴保護原則及年金改革程序違憲云云，此屬司法院解釋法律是否牴觸憲法事項，非被告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74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，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，該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。

㈢又按原告之訴，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，違反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，訴願決定及復審決定予以維持，亦無不合。

原告訴請撤銷訴願決定、復審決定及原處分，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　　7　　月　　29　　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　　7　　月　　29　　日

書記官　凌　雲　霄