臺中高等行政法院判決

108年度年訴字第69號

原　　告　謝秀雲

　　陳桂煌

共　　同　林昇格　律師

訴訟代理人　李志成　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，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：

原告謝秀雲、陳桂煌係被告轄下學校退休教師，分別經審定於民國99年8月1日、92年12月31日退休（本院卷93-95頁之彰化縣政府99年5月28日府人三字第0990129833號函、99-100頁彰化縣政府92年12月18日府人三字第0920240666號函及學校教職員月退休金證書參照）。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，並以107年6月5日府人給字第1070161600號、第0000000000號重新審定通知書（下稱原處分，本院卷29-32頁）分別送達。原告不服，向教育部提起訴願，經教育部分別以107年11月29日臺教法（三）字第0000000000M號、

107年12月13日臺教法（三）字第0000000000R號訴願決定駁回（本院卷33-39頁、41-44頁）。原告遂共同提起本件訴訟。

二、原告主張略以：

（一）原處分依系爭條例第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日以後之退休所得，違反信賴保護原則：

1、依行政程序法第8條規定及司法院釋字第525號、第689號、第690號解釋意旨可知，信賴保護原則乃屬憲法位階，且適用於所有公權力行使之領域。另參最高行政法院93年度判字第976號判決意旨，信賴保護原則之適用，須符合3要件：⑴有信賴基礎，⑵有信賴表現，⑶信賴值得保護。

2、原告信賴被告在系爭條例施行前核定退休金之計算方式，並就符合退休資格者給予退休金，應屬行政機關之決定而有構成信賴基礎。再者，原告基於信賴系爭條例施行前之退休金制度，而繼續服務於公立學校，無非欲依系爭條例施行前之條件累計年資，則自當構成信賴表現。又原告亦無行政程序法第119條之不正行為以致於有信賴不值得保護之情形，是原告主張本件有信賴保護原則之適用，自屬有據。

3、原處分依系爭條例作成，因違反信賴保護原則，而構成違法行政處分，被告不依職權撤銷，訴願決定又遞予維持，故原告自得主張撤銷原處分。縱認基於公益之考量，認信賴基礎不宜維持時，對原告之權利亦應為合理之補償。

（二）請求本院裁定停止訴訟程序聲請司法院解釋：

依司法院大法官審理案件法第5條第2項、司法院釋字第371號、第572號解釋及釋字第590號解釋理由書意旨，系爭

條例之施行是否違憲，將影響原處分是否合法之認定，至系爭條例是否達違憲程度，說明如下：

1、參司法院釋字第730號解釋理由書意旨，退休金屬憲法第15條保障之財產權，且國家必須依法對原告負給付義務，則系爭條例之施行已造成原告之財產權受侵害。

2、參司法院釋字第575號、第605號及第658號解釋意旨，退休金乃源自於憲法第18條之服公職權利，而退休金係人民本於公法上職務關係，屬具有對價關係之公法上財產請求權，與政府單方無償轉移支出之社會福利事項不同。是以系爭條例之施行已造成原告服公職權受侵害。

3、系爭條例屬真正溯及既往，非法之所許：

（1）參司法院釋字第714號解釋林錫堯大法官不同意見書，及釋字第717號解釋黃璽君大法官部分不同意見書之意旨，原告請領退休金之權利是基於信賴系爭條例施行前之退休金核算方式而繼續服務於原單位，而請領退休金之請求權自符合舊制規定時即已構成，此時系爭條例之施行乃係針對退休前已終結之事實或法律關係溯及適用，應屬真正溯及既往，依前述不同意見書之意旨，必須有極為重要之公益時始可例外允許。

（2）系爭條例之立法目的，欠缺極為重要之公益上目的，故非禁止法律溯及既往之例外情形：

①參司法院釋字第717號解釋黃璽君大法官部分不同意見書意旨、「我國與OECD各國政府規模及人事費之比較探討」及考試院105年統計年報，可知我國公務人力占勞動力比率、人事費占GDP比率與世界各國主要國家相比為最低，並無冗員或待遇偏高情事。85年退撫新制實施後所建立之公務人員退休撫卹基金，屬信

託基金，為私人財產，與公共利益完全無關，且退撫新制實施後，政府負擔逐年下降，非如政府所指軍公教退撫年金潛藏負債逐年成長。

②系爭條例的立法過程，未能針對各界所提方案進行研議，亦不遵守原學校教職員退休條例第8條規定之政府負最後支付保證責任，逕以改革之名推行嚴重違憲且侵害人民財產之法律。原處分依系爭條例第36條規定，優惠存款利息將於2年內歸零，另依系爭條例第4條、第37條規定，將原先政府應付之退休金及退撫新制所強制提撥之退撫基金列為調降標的。一方面按月收繳退撫基金費用，一方面採確定給付制，收支採兩套標準，至給付率與提撥率無法契合，年資不能公平反應在退休所得，違反年資與給付均等原則。又退休所得替代率大幅降低，在物價快速上漲，貨幣貶值的現在，退休金未能合理調整，反逐年減少，對退休人員而言已嚴重影響生活尊嚴。

4、系爭條例之施行，違反信賴保護原則及比例原則：

人民基於信賴系爭條例施行前之退休金核算方式，而繼續服務於原單位，業已符合信賴保護之三要件。而就比例原則審查而言，退休金涉及原告之財產權、服公職權利又同時構成禁止法律溯及既往原則，縱使未採嚴格審查標準，按中度審查標準，國家財政能否永續利用，不單僅限於年金改革，同時涉及國家能否擴大收入，是以手段自不具必要性。又原告基於對退休金之預期，所為各種財務上規劃，現因年金驟然改革使原告頓失依靠，甚至面臨負債等問題，造成原告經濟上及精神上莫大負擔，而系爭條例之過渡條款未能解決此些問題，亦未見合理之補償措施，是其

手段與目的間顯不相當，故系爭條例之施行明顯違反信賴保護原則及比例原則。

（三）綜上，系爭條例違反信賴保護原則且有牴觸憲法疑義，爰聲明求為判決：1、撤銷訴願決定及原處分。2、依原「學校教職員退休條例」規定給付原告退休所得，並自107年7月1日起至清償日止，按臺灣銀行一年期定期存款牌告利率計算利息；及請求裁定停止訴訟程序聲請司法院解釋。

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，應勘認定。本件兩造之爭點為：（一）原處分是否合法？（二）原告請求被告依「學校教職員退休條例」給付退休所得及利息，有無理由？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2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，而侵害其財產權及服公職權，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：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：(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）另原告請求被告依「學校教職員退休條例」給付系爭退休所得及其利息部分：

按公立學校教職員退撫制度係自33年起實施，採確定給付制，財源全部由政府逐年編列預算支應（此即退撫舊制）。85年2月1日施行之學校教職員退休條例則改由政府與現職人員按法定比率共同提撥費用、設立退撫基金支應之「共同儲金制（共同提撥制）」（此即退撫新制）。再迄至

106年8月9日系爭條例公布，除第8條第4項及第69條於公布日施行外，其於條文自107年7月1日起施行，而學校教職員退休條例則依系爭條例第100條第2項規定，於同日（107年7月1日）起不再適用。故學校教職員退休條例（舊法）現已廢止而失效力，有關公立學校教職員退休給與，則應適用系爭條例（新法）之規定，此乃新法取代舊法之基本原理。原告雖主張系爭條例有上述違憲之情形，惟前揭司法院解釋既已為不違憲之宣告，則關於原告之退撫給與即應適用系爭條例之規定計算、給付，而學校教職員退休條例既經廢止無從適用，是原告請求依該法給付系爭退休所得及其利息即屬無據。

（五）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，故原告並無財產權及服公職權受侵害之情形；且因學校教職員退休條例既經廢止無從適用，則原告請求依該法給付系爭退休所得及其利息，均屬無據。

五、結論：原處分依法核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並請求依學校教職員退休條例給付系爭退休所得及利息，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　　10　　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　　10　　日

書記官　詹　靜　宜