臺中高等行政法院判決

108年度年訴字第70號

原　　告　楊金耀（如附表所示8人之被選定人）
訴訟代理人　林昇格　律師
　　李志成　律師
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　趙少華

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，楊金耀、賴月麗、林寶鳳、顏銀和、廖文鐲、林坤源、湯鳳花、薛維煌等8人，係多數有共同利益之人，渠等選定楊金耀為全體起訴（參本院卷第79至91頁），符合上開選定當事人之規定，自屬適法，至其餘人等，依行政訴訟法第29條第3項規定，於選定當事人後脫離本件訴訟。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

原告楊金耀及如附表所示之選定人均經被告審定於民國107年6月30日前退休（退休日期及最後服務機關詳如附表）。嗣被告依據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，重新審定渠等自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，並以如附表所示之重新審定通知書（下合稱原處分）送達。渠等不服重新審定結果，分別向教育部提起訴願，經如附表所示之訴願決定駁回後，提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠原處分依據系爭條例第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條規定及司法院大法官釋字第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。末按，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，是原告主張本案有信賴保護原則之適用，自屬有據。

3.綜上，原處分依據系爭條例作成，已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。退步言，

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。

㈡請求本院裁定停止訴訟程序聲請大法官解釋：

依司法院大法官審理案件法第5條第2項、司法院大法官釋字第371號、第572號解釋文及釋字第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，詳如下述：

1.參司法院大法官釋字第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等負給付義務，則系爭條例之施行已造成原告之財產權受侵害。

2.參司法院大法官釋字第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：

⑴參司法院大法官釋字第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。

⑵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：

①參司法院大法官釋字第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。原處分依據系爭條例第36條規定，優惠存款利息將於2年內歸零，另依據系爭條例第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：

如前所述，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。

㈢聲明：

1.撤銷如附表所示之8人之訴願決定、並撤銷原處分。

2.依原「學校教職員退休條例」規定給付附表所示之8人退休所得，並自107年7月1日起至清償日止，按臺灣銀行1年定期儲蓄存款牌告利率計算利息。

三、被告答辯及聲明：

㈠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。至原告主張系爭條例相關規定違反憲法信賴保護原則、不溯及既往原則等，均屬立法權之範疇，非被告之權限。

㈡依據司法院大法官釋字第590號解釋意旨，行政法院就其審理案件所適用之法律，依司法院大法官審理案件法第5條第2項規定，須具有違憲確信，始得依司法院大法官釋字第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。而釋憲權為司法院大法官會議專屬，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，爰請本院依法獨立審判，以保障原告訴訟上權利保護之目的。

㈢聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原處分所據之系爭條例是否違反信賴保護原則？被告作成原處分是否適法？

㈡原告請求被告依據「學校教職員退休條例」給付退休所得及利息，有無理由？

五、本院之判斷：

㈠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項本文：「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之真偽。」第141條第1項：「調查證據之結果，應告知當事人為辯論。」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，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。本條立法理由即明載：「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。」（參立法院公報第87卷第36期院會紀錄）。

㈡行政訴訟法第107條第3項所謂依原告所訴之事實顯無理由，其判斷時點應採浮動之概念，以符訴訟經濟原則：

按行政訴訟法第107條第3項所謂依原告所訴之事實顯無理由，其判斷時點，於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。故於判斷原告之訴是否顯無理由，自不以「起訴時」為限，其判斷時點應採浮動之概念。

㈢上開行政訴訟法第107條第3項之判斷時點，亦可由本次大法官受理年金改革案件之聲請解釋處理方式獲得印證：

按行政訴訟法第178條之1第1項規定：「行政法院就其受理事件，對所適用之法律，確信有牴觸憲法之疑義時，得聲請司法院大法官解釋。」及司法院大法官釋字第371號解釋：「憲法為國家最高規範，法律牴觸憲法者無效，法律與憲法有無牴觸發生疑義而須予以解釋時，由司法院大法官掌理，此觀憲法第171條、第173條、第78條及第79條

第2項規定甚明。又法官依據法律獨立審判，憲法第80條定有明文，故依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用。惟憲法之效力既高於法律，法官有優先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，自應許其先行聲請解釋憲法，以求解決。是遇有前述情形，各級法院得以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請本院大法官解釋。」意旨，臺北高等行政法院審理有關年金改革案件，曾於108年5月8日就系爭條例規定有牴觸憲法之疑義，聲請大法官解釋。斯時大法官尚未就系爭條例是否合憲作成解釋，而係於臺北高等行政法院提出聲請後之108年6月25日先行為所謂之言詞辯論（按係針對立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等38人之聲請解釋案），嗣於108年8月23日公布釋字第783號解釋，認系爭條例合憲。大法官就臺北高等行政法院108年5月8日所提之釋憲聲請案並未合併解釋，直到108年10月3日司法院始以院台大二字第1080012850號函復不受理，其理由略以「經核本件聲請，固係聲請人對所審理案件先決問題應適用且顯然於該案件之裁判結果有影響之法律，確信為違憲所提出。惟立法委員林德福、李鴻鈞、高金素梅等38人因行使職權，認系爭法律第4條第4款至第6款、第8條第2項、第19條第2款、第3款、第36條至第38條、第39條第1項、第2項、第77條第1項第3款等規定，有違反法律不溯及既往原則、信賴保護原則及比例原則，侵害受規範對象憲法保障之財產權、生存權、服公職權、工作權及平等權疑義，已另提出解釋憲法之聲請，並經本院作成釋字第783號解釋公告

在案。上開立法委員之聲請範圍及本院釋字第783號解釋客體，均涵蓋本件聲請人所指稱有違憲疑義之系爭規定。且大法官所為之解釋，有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項時，應依解釋意旨為之（本院釋字第185號解釋參照）。是本件聲請人對其所應適用之上開規定已不生因違憲疑義而有取捨困難之問題，則本院於受理上開立法委員聲請案並作成解釋後，自已無另受理本件聲請之必要。」等語。足見司法院大法官對於是否受理聲請，亦係採取浮動概念，自得作為判斷本件原告之訴是否顯無理由時點之參考法理。

㈣經查，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8紙在本院卷第181至195頁可憑），而係主張被告據以作成原處分之系爭條例違反信賴保護原則，訴請將訴願決定及原處分撤銷。惟司法院大法官釋字第783號就系爭條例違憲審查部分既已作成解釋如下：「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。同條例法第4條第4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。同法第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。故就原告所主張部分，理由書已有論述，以下引用並說明：

1.原處分所據之系爭條例無違信賴保護原則：

⑴按「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。」（司法院大法官釋字第783號解釋理由書第116段可資參照）。準此，原告固具有值得保護之信賴利益，然系爭條例所追求之公益目的高於個人之信賴利益，且系爭條例亦已設有過渡期間、底限與不予調降等適度減緩受規範對象之生活與財務規劃所受衝擊之措施，其所採手段並未逾越必要之程度，得認原處分所據之系爭條例無違信賴保護原則。被告據此重新審定原告之每月退休所得，並無不合。

⑵綜上，已退休人員之信賴利益固值得保護，然系爭條

例所追求之公益目的高於個人之信賴利益，且系爭條例亦設有緩衝措施，故原處分所據之系爭條例無違信賴保護原則，此由司法院大法官釋字第783號解釋理由書內容已有明確敘明。

2.基於前述說明，原告雖質疑系爭條例牴觸憲法，惟依上開大法官解釋，系爭條例有關「設定法定退休所得上限計算基準」、「調降月退休所得」、「調降月退休所得之扣減順序」、「調降領取一次退休金者之優存利率」等規定，均不違憲。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，亦經司法院大法官釋字第185號釋明，本件所涉之系爭條例，既經司法院大法官作成解釋認定不違憲，本院即應受其拘束而依解釋意旨裁判，原告亦不能再為爭執，自可認原告之訴在法律上顯無理由。

㈤原告請求被告依據「學校教職員退休條例」給付退休所得及利息，顯無理由：

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6月29日系爭條例制定，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違憲，惟司法院大法官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，原告請求依該法給付退休所得即屬無稽，更遑論利息，故原告聲明第2項，亦顯無理由。

㈥綜上，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，因司法院大法官釋字第783號解釋作成，原告所主張原處分違法顯難成立；學校教職員退休條例既經廢止無從適用，原告請求依該法給付退休所得及利息，亦屬無據，其訴均顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回。又本件經司法院大法官為解釋業如上述，本院自無再送大法官解釋之必要，併予敘明。

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，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　2　　月　　6　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　詹　日　賢

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　　109　　年　　2　　月　　14　　日

書記官　李　孟　純