臺中高等行政法院判決

108年度年訴字第85號

原　　告　吳照鑫
　　許淑酌
　　楊純惠
　　董美蠲
　　呂淑瓊
　　李保玲
　　張麗美
　　高鮮
　　葉玉英
　　徐美香
共　　同
訴訟代理人　黃文玲　律師
　　廖慧儒　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

一、爭訟概要：

緣原告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，並以如附表所示之重新審定通知書（下合稱原處分）送達。原告不服重新審定結果，分別向教育部提起訴願，並均經如附表所示之訴願決定駁回。原告猶不服，遂共同提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠原處分所憑之系爭條例第34條、第36條、第37條及第39條等規定，顯有牴觸憲法之法治國原則而無效情事，被告仍予以適用並作成原處分，即有違誤，應予撤銷：

1.按憲法第171條第1項、第172條規定意旨，法安定性原則及信賴保護原則均係憲法上基本原則，任何新制定之法律或命令，均不得與之牴觸，否則即屬無效。上述原則顯現於新、舊法律或命令之比較，最具體之原則，即為法律不溯及既往原則。依舊法已取得之權益，不致為違憲之立法所剝奪，此與尚在職教職員可預期之權益，而非已取得之權益，新法可酌情依信賴保護原則，予以變動者，顯相逕庭。再者，依據司法院大法官釋字第574號解釋理由書揭示，法安定性原則及信賴保護原則，均係憲法上之基本原則，任何法律或命令，均不得與之牴觸，否則即屬無效。又法安定性原則及信賴保護原則，於法規變動時，即以法律不溯及既往原則體現，此觀司法院大法官釋字第717號解釋理由書闡釋即明。

2.原告等於退休時，業經被告核定退休所得在案，惟被告依據107年7月1日施行之系爭條例第34條、第36條、第37條及第39條規定，重新審定原告等自107年7月1日以後之退

休所得，至原告受有收入減少之損害。被告將公布、施行在後之系爭條例適用於早已退休之原告，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。

3.依據司法院大法官釋字第717號解釋理由書之闡釋，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，故被告依法核定給與之受益行政處分已生效，退休金請求即已確定發生，無須再補足其他構成要件始得領取。故依前述理由書所示，自應受法律禁止溯及既往原則之拘束，即不得以日後公布施行之系爭條例變更已核定之退休金數額。至原告以月領方式領取，僅係就已核定之退休金額領取方式之選擇，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。依此，原告既於系爭條例公布施行前已受核定領取退休金，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系爭條例。

4.司法院大法官釋字第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，司法院大法官既已定性為憲法上所保障之信賴利益，被告溯及適用系爭條例之規定而作成不利原告之原處分，顯有違法治國原則。

5.綜上，原告於系爭條例公布生效前已確定發生退休金請求權，然系爭條例第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。被告仍予適用暨作成原處分即有違誤，自應予以撤銷，並請求本院聲請大法官解釋。

㈡司法院大法官作成釋字第783號解釋認系爭條例第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，惟亦有大法官持相反意見，作成不同意見書，故多數意見並非全然無疑。再者，本案為個案救濟，自應就個案有無理由再為判斷。

㈢聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠被告作成原處分，乃依系爭條例辦理，原告未舉證被告計算方式與結果等違誤之處，被告並無誤解法令之情形。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，請本院依法獨立審判，足以達原告訴訟上權利保護之目的。

㈢聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：原處分所據之系爭條例是否違反信賴保護原則、法律不溯及既往原則？

五、本院之判斷：

㈠按行政訴訟法第188條第1項：「（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：

「（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之真偽。」第141條第1項：「（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：「（第1項）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10紙在本院卷第203至221頁可憑），而係主張被告據以作成原處分之系爭條例違反法律不溯及既往原則、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：「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。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涉法律不溯及既往原則：

⑴按「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、舊法規施行時期，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（本院釋字第620號及第717號解釋參照）。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，於系爭條例施行前，應隨現職人員調薪而更動，於系爭條例施行後，得隨

消費者物價指數之變動而調整等規定（第67條第1項、第75條至第77條、第79條至第81條、學校教職員退休條例第5條第3項、第12條、第13條、學校教職員退休條例施行細則第34條第4項參照），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。查系爭條例規範之退撫給與法律關係，跨越新、舊法規施行時期。於系爭條例施行後，始依系爭條例規定之退休要件及所得計算基準，核定原退休所得是否超過依新法所定各年度退休所得替代率與本薪計算之金額，並據以調降、執行於新法施行後應給付之月退休所得額，不再給付應扣除之差額（第36條至第39條參照）。足見上開規定係將新法規適用於舊法規施行期間內已發生，且於新法規施行後繼續存在之退撫給與法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則。」（司法院大法官釋字第783號解釋理由書第85至87段可資參照）。準此，原告雖於舊法時期經被告核定退休生效，惟原告非領取一次性之退撫給與，且至系爭條例施行後，其退撫給與尚未完全給付，原告退撫給與法律關係之構成要件事實，在現實生活中既尚未完全具體實現，則將系爭條例適用於原告舊法時期內已發生，且於系爭條例施行後繼續存在之退撫給與法律關係，並非溯及適用，無違反法律不溯及既往原則，被告依系爭

條例重新審定原告每月退休所得，並無不合。

⑵綜上，原處分所據之系爭條例係建構於繼續性法律關係，所適用者乃舊法規施行時期內已發生，新法規施行後繼續存在之法律關係，且系爭條例亦未追繳或調降已受領之退撫給與，自非新法規之溯及適用，無涉法律不溯及既往原則，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.原處分所據之系爭條例與信賴保護原則無違：

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，此觀司法院大法官釋字第783號解釋理由書內容即明。

3.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司法院大法官會議解釋具有拘束全國各機關之效力，已如前述，要難徒憑其他大法官出具之法律意見書變更其規範效力。故原告主張因有部分大法官做成不同意見書，多數意見並非全然無疑等語，為無理由。

㈥綜上，原告訴請撤銷訴願決定及原處分並請求本院聲請大法

官解釋，因司法院大法官已作成釋字第783號解釋，原告所主張原處分違法顯難成立，其訴顯無理由，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、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　　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	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。

訟代理人	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