臺中高等行政法院裁定

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度年訴字

原　　告　楊素晴
　　林伶禧
　　徐富彰
　　吳妙娟
　　尤佐丞
　　林中偉
共　　同
訴訟代理人　洪家駿　律師
被　　告　雲林縣政府
代　表　人　張麗善
訴訟代理人　林慧宜
　　廖靜怡
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　黃鏇伊
　　彭淑如
　　余維誠

上列當事人間公立學校教職員退休資遣撫卹條例等事件，原告不服教育部如附表1所示訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告係退休教育人員，被告依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，重新審定原告民國（下同）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，並以附表2函及所附同號已退公立學校教職員退休所得重新審定通知書通知原告。原告對此提起撤銷訴願及撤銷訴訟，原告復於訴訟駁回後向被告申請給付退休金差額損害，經被告以附表3所示函（下稱系爭函文）向原告說明。原告不服，於前揭撤銷訴訟亦遭駁回後提起訴願，經如附表1所示教育部訴願決定不受理後，提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠主張要旨：

1.教育部108年11月29日臺教法三字第1080152529、0000000000、0000000000、0000000000、0000000000、0000000000號訴願決定書所為駁回決定之理由略以「……有關彰化縣政府108年9月3日函部分、雲林縣政府108年8月28日函部分，該函內容係就訴願人申請給付退休所得差額損害一事，說明該府辦理結果及相關規定，核其性質僅屬單純之事實敘述及理由說明，並不因該項敘述或說明而發生法律上效果，且訴願人就申請給付退休金所得差額損害一事，並無法律上請求權，所請非屬依法提出之申請，核屬陳情性質，彰化縣政府108年9月3日函、雲林縣政府108年8月28日函自非訴願法上所稱之行政處分，訴願人所提訴願，於法不合……」云云。

2.又課予義務訴訟之訴訟標的，依行政訴訟法第5條規定，應為「原告關於其權利或法律上利益，因行政機關違法駁回其依法申請之案件或對其依法申請之案件不作為致受損害，並請求法院判命被告應為決定或應為特定內容行政處分之主張

。又依同法第213條規定，上開課予義務訴訟之訴訟標的，於確定之終局判決中經裁判者，有確定力。」97年12月26日最高行政法院第3次庭長法官聯席會議(二)決議文可參。

3.依司法院釋字第525號解釋意旨可得知，信賴保護原則雖不限於於授益行政處分之撤銷或廢止始得主張之，即於行政法規之廢止或變更亦有其適用，然主張信賴保護原則時仍須以國家行為為對象，亦即必須先有國家行為存在，始有形成人民信賴之可能，故信賴之基礎可說是信賴保護原則的前提要件，蓋此種行為既係國家基於統治權地位之對外表現，人民自會投以必要之信賴，並配合以形成自身之生活，自應有受到保護之必要。又所謂值得保護之信賴，依司法院釋字第589號解釋意旨，受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，即應受信賴保護原則之保障。簡言之，「信賴保護原則」係指人民因相信既存之法秩序，而安排其生活或處置其財產，則不能因嗣後法規之制定或修正，而使其遭受不能預見之損害，用以保護人民之既得權，並維護法律尊嚴者而言。故值得保護之信賴至少應具備三要件：⑴信賴基礎：即須令人民有信賴的行政行為。⑵信賴表現：須人民因信賴該行政行為而為具體的信賴行為。⑶信賴值得保護：人民之信賴係基於善意。此亦有臺中高等行政法院89年度訴字第526號裁判意旨可資參照。

4.茲查，從「退撫條例」之立法目的及背景觀察，乃政府為增強人才進用安穩社會秩序、增進國家公共利益，而保障為國家奉獻、服務多年之公教職員於退休後能享有一定之生活水準，所給予之優待。按退休當時之法律規定，原告6人原得享有國家所給付之月退休金等優惠待遇之信賴利益存在【各

分詳見原證1-1、2-1、3-1、4-1、5-1、6-1】，國家應不得任意剝奪該利益，然新法改制，僅因財政考量等片面之理由即肆意剝奪既得權益，且達實質減少對公務人員退休金之金錢給付，致造成原告6人依原先核算所能獲得之金額相較，每人每1個月即已足足依序減損新臺幣（下同）18,230元（計算：89,533-71,303=18,230)、14,448元（計算式：79,203-64,755=14,448)、13,932元（計算式：77,474-63,542=13,932)、6,511元（計算式：7,400-889=6,511)、1,494元、1,2781元（計算式：13,548-767=12,781)之多【各分詳見原證1-2、2-2、3-2、4-2、5-2、6-2】，此要屬絕對不利於原告6人之行政處分，且為訴願人不能預見損害之行政處分，故應予全部撤銷當屬適法，原告6人據此請求給付損害差額，應無法所不許之理。

5.被告突執因應退撫條例相關法規修正為由，就原告退休所得為重新審定，倘依該重新審定之標準為核算，相較原先原告所得領取之金額，顯屬不利且嚴重剝奪原告等人既有權益之計算，並已致原告就公務人員優退之信賴利益受有金錢給付不足額之實質上損害，灼然至明。

6.又查，本件請求之訴訟標的，係原告等6人依據各該退休案當時所核定之計算標準，與107年6月間重新核定之計算標準經實質比較後，所顯示於其權利或法律上確實受到之不利益，以及致受損害之具體數額，此損害又係行政機關基於違反信賴保護原則、誠信原則所致之具體損害，原告等人針對此具體損害金額提出給付差額之申請、訴願、行政訴訟等救濟，自當為法之所許。

7.被告機關、訴願決定機關皆均未就原告6人申請退休金給付差額實體事項敘明其不為給付之具體理由，此攸關原告6人

權利或法律上之利益受嚴重損害之情事，竟草率以程序事項、核屬陳情性質、無法律上請求權等售字片語逕予駁回，實嫌有理由未備之違誤，著令原告難以甘服等語。

㈡聲明：

1.附表1、3所示訴願決定及系爭函文均撤銷。

2.被告應依附表4各該函文所示計算標準，將期間每個月所生之差額損害，按月全部回復，並悉數給付與各該訴願人領取。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.雲林縣政府：

⑴原告係學校退休教育人員，被告核准於107年6月30日前退休生效，被告依「退撫條例」第34條、第36條、第37條、第39條規定，按原告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，經核並無不當情事，本件事證明確，原處分應予維持。

⑵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、年金改革執行程序違憲等由，核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範圍。

⑶另依憲法第108條第1項第11款規定，中央及地方官吏之銓敘、任用、糾察及保障等事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。爰被告僅為「退撫條例」之執行機關，併以敘明。

2.彰化縣政府：

⑴查被告108年9月3日函僅係告知原告依行政救濟程序辦理，為單純事實之敘述，既不因該敘述而生法律效果，亦非對該請求有所准駁，自非行政處分，另按教育部108年11月29日訴願決定書決議略以：「有關彰化縣政府108年9月3日函部分，該函內容係就訴願人申請給付退休所得差額損害一事，說明該府辦理結果及相關規定，核其性質僅屬單純之事實敘述及理由說明，並不因該項敘述或說明而發生法律上之效果，且訴願人就申請給付退休所得差額損害一事，並無法律上請求權，所請非屬依法提出之申請，核屬陳情性質，彰化縣政府108年9月3日函自非訴願法上所稱之行政處分。」準此，前揭函文內容不得做為行政爭訟之標的。

⑵另查原告就相同案件業已於107年6月26日、7月6日及7月9日提出訴願及108年5月15日提起行政訴訟，並分別經教育部107年11月27日、107年11月29日及107年12月13日訴願決定書訴願駁回及貴院108年7月26日108年度年訴字第117號裁定駁回。惟原告於108年10月4日提出訴願書，請求給付退休金差額、撤銷被告108年9月3日函以及撤銷被告已退公立學校教職員退休所得重新審定通知書等，並經教育部108年11月29日訴願決定書決定訴願不受理。是以，原告係對已決定之訴願事件重行提起訴願。

⑶綜上所述，被告108年9月3日函僅為單純事實之敘述，非屬行政處分，而原告對之提起訴願，依訴願法第77條第8款規定，於法即有未合，另原告對已決定之訴願事件重行提起訴願，依訴願法第77條第7款規定，亦於法未合。是以，本件事證明確，原告之訴無理由，爰檢附原卷乙宗，敬請鑒核，依法駁回原告之訴等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：被告所為之108年9月3日函、108年8月28日函性質是否為行政處分？原告就此提起行政訴訟是否欠缺訴訟要件？原處分是否有違信賴保護原則？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：原告係退休教育人員，被告依「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退休金重新審定書通知原告（詳如附表2），經原告向被告申請給付退休金差額損害後，以系爭函文（詳如附表3）通知原告。原告不服提起訴願，經教育部以如附表1所示訴願決定不受理，故提起本件行政訴訟，分別有如本院卷第29至106頁所示各項資料可查。

㈡應適用的法令：

1.訴願法第3條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」

2.行政訴訟法第5條第2項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」

3.行政程序法第6條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」第92條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機

關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」

㈢按行政處分係行政機關就具體事件所為之公法上單方行為，其對權利或義務會產生規制作用，或發生、變更、消滅一定之法律關係，或對法律關係有所確認，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。行政機關就法令所為之釋示、單純之事實敘述或理由說明，並未對人民之請求有所准駁，則因該項敘述或說明不生法律上效果，而非行政處分。復按最高行政法院93年度裁字第864號裁定所示：「所謂『觀念通知』係指行政機關對外所為公法上之單方行為，純屬單純之意思通知，對於當事人申請事項並無准駁之表示，亦不生法律上之任何效果，自不得為行政訴訟之標的。」再按訴願法第2條第1項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」，條文所稱「依法申請」，係指人民依據法律有向行政機關申請對其作成一定行政處分之權利而言；法律未規定人民有申請權，或法律並非規定人民得申請行政機關對其作成一定之行政處分，均非上開法條規定之依法申請案件。而人民就其請求事項，依法並無申請權，則該機關所為函復，自未因此對外直接發生任何法律效果，故該函復性質上僅屬行政機關之單純事實敘述或理由說明，並非行政處分，人民並不得據以提起訴願（最高行政法院99年度裁字第1356號裁定參照）。本件：

1.依行政訴訟法第5條第2項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」所謂「依法申請之案件」，係指人民依據法令之規定，有向行政機關請求就某一特定具體事件，為一定處分之權利者而言；如無「法令」賦予人民請求作成「行政處分」之權利，即不得提起課予義務訴訟。查本件原告請求被告作成給付該退休金差額損害之行政處分，並無法規依據，自無向行政機關請求作成「行政處分」之權利，而不符合行政訴訟法第5條第2項所稱之「依法申請之案件」；故依上開說明意旨，本件系爭被告雲林縣政府108年8月28日函文及被告彰化縣政府108年9月3日函復，自未對外直接發生任何法律效果，性質上僅屬行政機關之單純事實敘述或理由說明，並非行政處分。

2.又被告彰化縣政府108年9月3日函內容略以：「……二、台端不服本府依公立學校教職員退休資遣撫卹條例第36條、第37條、第39條規定，重新審定台端……每月退休所得一案，業向教育部提起訴願，且經教育部訴願無理由駁回，嗣後並向臺中高等行政法院（以下簡稱法院）提起訴訟，而刻正於法院審理中，於法院未為裁判前，請依行政救濟程序辦理。」係就原告向其申請給付退休金差額損害一事，函復說明有關相同基礎事實並作為准否申請前提要件之退休金重新審定處分，其撤銷訴訟因刻正於本院審理中，而於本院作出裁判前，應依行政救濟程序辦理。核被告上述之說明，並未有確切針對原告之申請作出「准駁判定」之行為，意即被告所為之該函復僅為單純之事實敘述或理由說明，並未產生法律效果而不具規制作用，自非行政處分，性質上應屬觀念通知，

並不得作為提起撤銷訴訟或課予義務訴訟之標的。

3.復關於被告雲林縣政府108年8月28日函文內容略以：「……二、依大法官釋字第783號解釋，公立學校教職員退休資遣撫卹條例（以下簡稱退撫條例）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，與信賴保護原則、比例原則尚無違背。……三、台端系本縣學校退休教育人員，本府核准於107年6月30日前退休生效，本府依退撫條例第34條、第36條、第37條、第39條規定，按台端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日級118年1月1日後每月退休所得，核屬有據。」係就重新審定退休金處分所依據法條之合憲性為重申，乃單純理由敘述或說明，並非行政處分。是據上，原告對被告等上開2系爭函文提起撤銷訴訟及課予義務訴訟，為不備起訴要件而不能補正之情形，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應予裁定駁回。

㈣又按課予義務訴訟如除聲明請求被告機關作成行政處分，另附帶聲明請求將否准處分（及訴願決定）撤銷，其乃附屬於課予義務訴訟之聲明，並非獨立之撤銷訴訟，與課予義務訴訟具一體性，意即該課予義務訴訟本質上即包含否准處分（及訴願決定）之撤銷訴訟，不因原告另就撤銷訴訟為獨立聲明即分割為二獨立訴訟（最高行政法院101年度判字第306號判決參照）。經查：本件原告起訴狀上所載之訴之聲明，係就被告所為申請給付退休金差額損害函復說明部分請求撤銷，併請求被告作成核准給付該退休金差額損害之處分。其中撤銷聲明係針對被告函復否准請求撤銷之部分，應為附帶於申請給付退休金差額損害之課予義務訴訟中，並非獨立之另一訴訟。原告對於被告依「退撫條例」重新審定退休金之處

分，前向本院提起撤銷訴訟、因逾期提起遭駁回在案，有本院108年度年訴字第117號裁定可稽（本院卷第193-195頁）；而原告再就退休金差額損害提起課予義務訴訟，雖與前述撤銷訴訟於基礎事實上相關聯，然此部分屬訴訟實體上有無理由應探究者，並不影響本件課予義務訴訟仍應符合法定提起之要件；而承前㈡1.所述，原告並無請求被告作成給付退休金差額損害之行政處分之法規規範的權利依據，是原告此部分請求並不備提起課予義務訴訟要件，其訴亦非合法，則其附帶於請求被告作成核准給付該退休金差額損害處分之「撤銷」給付退休金差額損害函復說明部分，依上揭說明，自應附屬於課予義務訴訟之請求亦隨之一併駁回，附此敘明。

㈤綜上，本件原告因起訴不備要件而不能補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應裁定駁回之。

六、依行政訴訟法第107條第1項第10款、第104條、民事訴訟法第95條、第78條、第85條第1項前段，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　9　　月　　30　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　莊　金　昌

法　官　楊　嵎　琇

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　9　　月　　30　　日

書記官　黃　靜　華

附表1

	原告	教育部訴願決定書
1	楊素晴	108年11月29日臺教法（三）字第1080152529號
2	林伶禧	108年11月29日臺教法（三）字第1080152530號
3	徐富彰	108年11月29日臺教法（三）字第1080152532號
4	吳妙娟	108年11月29日臺教法（三）字第1080169189號
5	尤佐丞	108年11月29日臺教法（三）字第1080169182號
6	林中偉	108年11月29日臺教法（三）字第1080151860號

附表2

	原告	退休金重新審定通知書
1	楊素晴	107年6月5日府人給字第1070161505號
2	林伶禧	107年6月5日府人給字第1070162150號
3	徐富彰	107年6月5日府人給字第1070162150號
4	吳妙娟	107年6月5日府人給二字第1073104712號
5	尤佐丞	107年6月5日府人給二字第1073104409號

（續上頁）

6	林中偉	107年6月5日府人給二字第1073104631號

附表3

	原告	系爭函文
1	楊素晴	108年9月3日府人給字第1080298266號
2	林伶禧	108年9月3日府人給字第0000000000B號
3	徐富彰	108年9月3日府人給字第0000000000A號
4	吳妙娟	108年8月28日府人給一字第1080087959號
5	尤佐丞	108年8月28日府人給一字第1080087959號
6	林中偉	108年8月28日府人給一字第1080087959號

附表4

	原告	原退休金核定處分
1	楊素晴	99年1月6日府人三字第0980329098號
2	林伶禧	97年1月9日府人三字第0970005020號

（續上頁）

3	徐富彰	97年1月9日府人三字第0970005043號
4	吳妙娟	100年12月26日府人給字第1001203464號
5	尤佐丞	105年5月20日府人給二字第1053104887號
6	林中偉	99年12月28日府人給字第0991202884號