臺北高等行政法院判決

108年度年訴字第1043號

109年7月9日辯論終結

原　　告　社團法人中國青年救國團

代　表　人　吳清基

訴訟代理人　梁家昊　律師

被　　告　榮民工程股份有限公司

代　表　人　張筱貞（清算人）

訴訟代理人　陳秋華　律師

　　李天惠　律師

　　廖堃安　律師

上列當事人間公職人員年資併社團專職人員年資計發退離給與處理條例事件，原告不服國軍退除役官兵輔導委員會中華民國107年11月28日輔法字第1070098847號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

被告應給付原告新臺幣壹佰肆拾伍萬玖仟參佰伍拾肆元。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

訴外人施○樹、孫○勳、雷○生等3人原分別係被告所屬會計室組長、臺北捷運第二施工處組員、營建事業三部會計室稽核，前經銓敘部依廢止前公務人員退休法規定，分別以民國93年6月18日部退二字第0932380846號（下稱前核定1）、93年6月14日部退二字第0932381365號函（下稱前核定2）、

97年10月20日部退二字第0972986726號函（下與前核定1及前核定2合稱前核定）分別核定渠等自93年6月30日、93年8月2日、98年1月1日退休生效，並核給月退休金，另分別以100年9月9日部退字第1003458395號函、100年9月15日部退字第1003473341號函、100年3月23日部退專字第1003327696號函審定渠等公保養老給付得辦理優惠存款金額為新臺幣（下同）100萬9,600元、73萬9,734元、85萬6,600元，斯時並經採計其前在原告擔任專任人員之服務年資。嗣銓敘部依106年5月10日公布、同年5月12日施行之公職人員年資併社團專職人員年資計發退離給與處理條例（以下簡稱社團年資處理條例）第4條規定，分別以107年4月23日部退三字第1074422011號函（下稱重核處分1）通知施○樹並副知原告，就前核定1所審定施○樹退撫新制實施前可採計年資為17年10個月，扣除前採計其在原告處任職之服務年資2年7個月（自67年4月至69年10月，下稱系爭年資1A）後，重行核計退離給與；其退撫新制實施前公保養老給付得辦理優惠存款之投保年資為15年3月1日，扣除前採計在原告處任職之投保年資2年4個月（自67年8月1日至69年11月30日止，下稱系爭年資1B），經重新核算得辦理優惠存款金額變更為90萬5,067元。及以107年4月23日部退三字第1074430643號函（下稱重核處分2）通知孫○勳並副知原告，就前核定2所審定之孫○勳退撫新制實施前可採計年資為15年11個月，扣除前採計在原告處任職之服務年資3年9個月（自70年8月至74年4月，下稱系爭年資2A）後，重行核計退離給與；其退撫新制實施前公保養老給付得辦理優惠存款之投保年資為13年11月，扣除前採計在原告處任職之投保年資3年9個月（自70年8月1日至74年4月30日止，下稱系爭年資2B）經重新核算得辦理優惠存款金

額為86萬7,100元。另以107年3月15日部退三字第1074335018號函（下稱重核處分3，與重核處分1及重核處分2合稱重核處分）通知雷○生暨副知原告，其退撫新制實施前公保養老給付得辦理優惠存款之投保年資為11年8個月7天，扣除前採計在原告處任職之服務年資2年2個月（自70年2月1日至72年3月31日止，下與系爭年資1A、系爭年資1B、系爭年資2A、系爭年資2B合稱系爭年資）後，經重新核算得辦理優惠存款金額變更為84萬7,920元。被告繼之依重核處分及社團年資處理條例第5條規定，再以107年5月25日榮民行字第1070001850號書函（下稱原處分），請原告儘速於107年8月10日前，繳還施○樹、孫○勳、雷○生等3人自退休生效日起至107年5月11日止溢領之月退金及優惠存款利息共計為145萬9,354元（下稱系爭款項）。原告不服原處分，提起訴願，並先於107年8月6日全額繳交系爭款項，嗣經訴願機關國軍退除役官兵輔導委員會決定駁回，遂提起本件訴訟。

二、本件原告主張：

㈠被告前依考試院決議及銓敘部相關函令，採計施○樹、孫○勳、雷○生等3人之系爭年資並核給退休給與，關於年資採計及退離給與核算、領取等行為，均與原告無關，被告卻在其退休近15年後以重核處分重新核算退離給與，並作成原處分對原告追繳施○樹、孫○勳、雷○生等3人溢領之退離給與，被告行政行為前後不一致之不利益，卻要求原告承擔，實違反誠信原則、禁反言原則；又原告於41年至58年間係政府機構、58年至78年間為執行公行政業務受行政院督導之非法人團體，並由銓敘部將原告專職人員納入公務人員保險，施○樹、孫○勳、雷○生等3人在原告任職之系爭年資，並不屬「非服務於行政機關、公立學校及公營事業中編制內有

給專任之年資」情形，原告應非社團年資處理條例之適用對象；且依社團年資處理條例之立法目的，亦應向實際受惠之公職人員追繳，而非原告，社團年資處理條例第5條第1項第2款規定與所擬達成目的間欠缺合理、實質關聯性，並違反比例原則；另針對公務機關以外社團或機構之專職人員轉任公務機關辦理退休時，亦有經採認年資者，現卻僅針對社團年資處理條例第2條第2款所規定者追繳，亦未見此差別待遇與規範目的間有何關聯性，前開規定侵害原告憲法所保障之財產權，應屬違憲而無效。按司法院釋字第723號解釋及第455號解釋翁岳生大法官之協同意見書之意旨，消滅時效應由法律規定，且為有「體系規範意義之法律原則」；惟社團年資處理條例第7條根本排除時效制度之適用，已違反法安定性原則、平等原則。

㈡按社團年資處理條例第5條之立法理由及立法院公報紀錄可知該條之「自本條例施行後一年內」係期限，核屬時效性質無誤。且法官依據法律獨立審判，不受銓敘部函釋拘束。且若該條之「1年內」非時效性質，則已形同全面排除時效制度之適用，而使行政機關可得恣意隨時作出追繳處分，實令法律關係處於不確定之狀態，罔顧法治國原則中法安定性原則之要求。且社團年資處理條例第7條規定並不能據此而稱法律得另外規定排除時效消滅制度之適用。再由社團年資處理條例第7條規定及觀諸修法過程，社團年資處理條例第5條第1項既准許核發機關得要求返還不當得利，其權利性質自係請求權之性質，亦即公法上不當得利請求權。且其規定之「1年內」，顯係行政程序法第131條第1項所規定之「法律另有規定」情形，逾此期間其公法上請求權即罹於時效而當然消滅，且其已兼顧實務運作上行政作業所需時間，並無顯

失衡平之情狀。依該條項規定，被告至遲應於107年5月11日前作成追繳處分，但被告遲至107年5月25日始作成原處分，並於107年5月28日送達，被告之公法上不當得利請求權顯已罹於時效，自應撤銷。另重核處分目的在於依據社團年資處理條例第4條重行核計退除給與，而將施○樹、孫○勳、雷○生等3人之系爭年資扣除且變更退休（職）審定，並未敘明是向原告追繳返還任何溢領的具體金額，因此，不能以重核處分副知原告而認為已符合社團年資處理條例第5條的追繳規定。且行政機關於社團年資處理條例立法完成之前，就已經開始進行人工清查並作為向立法院報告的資料，被告若再以「時效起算點應自前階段核發機關重行核計完成開始起算」等語抗辯，不僅與在立法院報告資料不符，也不足以呈現事實全貌，又在社團年資處理條例第4條第4項規定之1年期間屆滿前，即可計算出應返還的溢領金額，被告主張顯然無法律依據。

㈢原告已全額繳清系爭款項，若原處分確屬違法並經撤銷，被告受領此項給付自屬欠缺公法上原因，爰依行政訴訟法第4條第1項及第196條第1項規定請求撤銷原處分並回復原狀等語。

㈣並聲明：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被告應給付原告系爭款項暨起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之5計算之利息。。

三、本件被告則以：

㈠被告據社團年資處理條例第5條及銓敘部相關函令，以原處分命原告返還訴外人施○樹、孫○勳及雷○生等3人溢領之退離給與，係依據法律規定重新核計退離給與，殊無違反誠信原則及禁反言原則之虞。至原告所舉銓敘部62年6月7日（

62）臺為特三字第18438號函、77年8月7日（77）臺華特二字第185617號函、95年5月12日部退三字第0952643282號函，皆與本件爭議無涉，亦無從據以論斷被告所為違反誠信原則、禁反言原則。按社團年資處理條例第2條明文規定，中國青年反共救國團為該條例之追繳對象，復依內政部106年7月13日台內團字第1061500931號函可知「中國青年反共救國團」更名為「中國青年救國團」，原告為依法應追繳之對象，並無違誤。又按公務人員任用法第2條規定，得依公務人員退休法計算之年資，必須以公務人員退休法及施行細則所定，經公務人員任用法律任用並經審定資格有案之現職人員，方為公務人員退休法之適用對象，並限於公職年資為限，並不包括於原告處工作之年資。至於原告稱其於41年至58年間為政府機構、58年至78年受行政院督導云云，核與本案無涉，原告是否曾隸屬於政府機關或受督導，與政府應依憲法所定考試用人之精神，就退休人員依公務人員退休法來採計退休年資、依社團年資處理條例重新核計年資，實屬二事。至於原告提出銓敘部67年7月15日67臺楷特二22684號函、行政院41年5月31日台（41）教字第2953號訓令等，並非法律授權，本無合法性，其與法律牴觸者應為無效。原告據此主張其非屬社團年資處理條例之適用對象，並無理由。

㈡社團年資處理條例之立法目的既係為處理公職人員年資併社團專職人員年資後溢領之退離給與，則於此一「黨職併公職」之不合理、不合法現象存在之時，即應有本條例之適用。依社團年資處理條例第4條立法理由及立法院第9屆司法及法制委員會紀錄可知，該條例第4條明定本條例施行日起1年後才按重新核計之退離給與發給，而非於本條例施行日起即重新核計，係考量到規範對象承受能力，給予1年過渡期間（

緩衝期），以減緩本條例對其退休後生活與財務規劃所受之衝擊；其次，考量到行政機關要調取所有檔案、全面查核，作業需要時間，立法者綜合考量後決定給予1年的過渡期間。第5條則規範「溢領部分之追繳」，因第4條給予1年之過渡期間，為督促公務人員注意作業時間，儘快完成公務，故第5條乃配合第4條，亦訂有1年之訓示規定。又主管機關銓敘部函釋亦認該1年不具強制力、並非時效規定。且立法者制定時效規定時，必會明文規定如未於期間內行使，其權利將歸於消滅，社團年資處理條例第5條並未載明1年間不追繳而消滅，顯非時效規定。再依社團年資處理條例第7條及其立法理由可知，該條所排除現行法律有關權利行使期間之規定，係為避免外界誤會因黨職併公職之年代久遠而罹於請求時效，故將現行法律有關權利行使期間之規定均排除適用，其目的係為說明黨職併計公職所產生之溢領退職、退休給付，並未時效消滅或撤銷行使期間已過，應要求政務人員或政黨或社團返還。又因本條例其他條文並無時效規定（未另有規定），故第4條、第5條權利行使期間並無限制，原告將社團年資處理條例第5條之1年訓示規定期間解釋為時效規定，與第7條規定顯然矛盾且違反立法意旨。且按釋字第723號解釋之意旨，權利行使期間應由法律明定，故立法者於本條例第7條已明定本條例不適用現行法律有關權利行使期間之規定，應合乎法律保留原則，不構成對憲法第15條財產權之侵害。又，時效制度係為公益而設，立法者本得基於公益性之目的，有意於立法時不設計行使期間之限制。再退步言，縱認本件有消滅時效制度之適用，亦應類推適用行政程序法第131條第1項之規定，且請求權時效之起算，應自權利得為行使之時起算，本件權利得為行使之時點為該條例施行時起，

故亦未逾越請求權時效。

㈢綜觀黨職併公職之始末，自始即有重大明顯違反上位規範之情形，嚴重違反自由民主憲政秩序之基本原理，並無值得保護之信賴事實存在，社團年資處理條例對於違法之退離給與進行追討，並無涉信賴保護原則。又查，在未受社團年資處理條例第4條扣除違法併計之年資及重行核計退離給與前，黨職與公職併計年資之違法事實狀態，及因此而生的退離給與並未終結，屬於「繼續性之事實」。既為繼續性之事實，即屬「不真正溯及既往」。此外，該條例第4條第4項規定給予緩衝期間，亦可說明為不真正溯及既往，並無違反法律禁止溯及既往原則。而社團年資處理條例明文規定追討法律上無原因溢領之退離給與，屬於公法上不當得利之明文化規定，不當得利本即為私法、公法領域皆承認之法定之債，該條例僅將其形諸明文，具體化追還細節，並未創設任何法律效果溯及適用至過往事實，自亦無涉禁止法律溯及既往原則。又本件施澤澍、孫○勳及雷○生3人，確實曾於67年至72年間服務於原告處，原告就上開3人之服務年資，並未負起相應之照護責任，是社團年資處理條例係基於公益向原告追討本應由其負擔之費用，並非處罰或要求其為財產上之犧牲，應與憲法第23條比例原則無涉。且該條例以所屬社團為追討對象，雖限制其財產權，然而此限制具有重大公益之目的正當性，限制手段亦符合適當性、必要性及狹義比例性，未過度限制原告之財產權，並無違反憲法第23條比例原則之要求。政務人員對違法之制度或有能力進行改善或廢除，相較於此，常任文官則多為政策影響之客體；且鑑於政務人員係政治任命而為政策之決定者，應負政治責任，與一般公教人員所應負擔之責任不同；又政務人員退離給與亦常優於一般常

任文官之退離給與。是以，政務人員與非政務人員之常任文官有上述諸多面向之差異，實具本質上之不同。社團年資處理條例目的在於追求轉型正義、完備公務員退休、退職制度，而以是否為政策決定者作為分類標準。蓋為政策決定者，在追討因違法政策產生之溢領給與之際，必須使其連帶負責，始能去除威權統治之遺毒，達轉型正義之效；反之，若僅為受政策影響者，追討至個人或有過苛之虞。是以，該條例所採取之分類標準與其欲達成之目的實具合理之關聯性，且就兩類本質不同之公務人員，亦須採取不同之追討模式始符「不等者不等之」之實質平等保障等語，以資抗辯。

㈣並聲明：原告之訴駁回。

四、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有重核處分（本院卷第129至137頁、第141至149頁、第317至319頁）、原處分（本院卷第37至44頁）、訴願決定（本院卷第51至58頁）、合作金庫商業銀行匯款申請書代收入收據（本院卷第59頁）影本等件在卷可稽，堪認與事實相符。而兩造既以前詞爭執，則本件所應審究之主要爭點厥為：原告是否為社團年資處理條例之適用對象？社團年資處理條例第5條第1項規定之1年，是否為公法上請求權時效之特別規定？銓敘部作成之重核處分，是否屬於該條例第5條第1項在1年內令原告返還之書面？被告於107年5月25日始作成原處分而請求原告返還系爭款項，是否已罹於時效消滅？原處分有無違反比例原則、平等原則、禁止溯及既往原則、信賴保護原則、誠信原則等而違憲、違法？原處分是否適法有據？原告請求被告返還前按原處分如數繳付之款項及其利息，是否於法有據？

五、本院之判斷如下：

㈠本件應適用之法令及法理：

1.按立法院於106年4月25日制定、總統於106年5月10日公布之社團年資處理條例，因第9條規定：「本條例自公布日施行」，依中央法規標準法第13條：「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第3日起發生效力」之規定，該條例應自106年5月12日起生效。而該條例第1條規定：「為處理公職人員年資併社團專職人員年資後溢領之退離給與，特制定本條例」，立法理由並說明：「……二、我國早期政經環境特殊，部分社團專職人員年資經當時政策性決定從寬採計為公職退休（職、伍）年資並核發退離給與。惟審酌公職退休（職、伍）年資之採計，向以行政機關、公立學校及公營事業中編制內有給專任之年資為限，爰上述對於社團專職人員年資之採計規定，即與各公職退休（職、伍）年資規範不合，應予檢討處理。」

2.次按同條例第2條規定：「本條例用詞，定義如下：一、公職人員：指公務、政務、軍職、教育、公營事業及民選首長等人員，於退休（職、伍）時，採認本條例所定社團專職人員年資併計核發退離給與者。二、社團專職人員：指中國國民黨各級黨部、中華民國民眾服務總社及其分社、中國青年反共救國團、中國童子軍總會、中國大陸災胞救濟總會、世界反共聯盟中國分會、亞洲人民反共聯盟中國總會、三民主義大同盟等社團及其相關機構之專職人員。三、退離給與：指退休（職、伍）金及優惠存款利息。」第4條規定：「（第1項）第2條所定公職人員仍支領退離給與者，應由其核發退離給與機關（以下簡稱核發機關）扣除已採計之社團專職人員年資後，依原適用之退休（職、伍）法令所定給與標準及支領方式，重行核計退離給與。（第2項）依前項規定扣

除社團專職人員年資後，不符原退休（職、伍）或定期給付條件者，仍依原適用之退休（職、伍）法令所定給與標準及支領方式，按扣除社團專職人員年資後之年資，重行核計退離給與。（第3項）依前2項規定重行核計退離給與，致每月支領退離給與總額低於新臺幣25,000元者，按25,000元發給。原每月支領退離給與總額低於25,000元者，仍按原支領退離給與總額發給。（第4項）第2條所定公職人員依本條規定重行核計之退離給與，自本條例施行日起1年後，按重行核計之退離給與發給。」第5條規定：「（第1項）依前條規定重行核計退離給與後，有溢領退離給與者，應由『核發機關』自本條例施行後1年內，依下列規定以書面處分令領受人或其經採認之社團專職年資所屬社團返還之：一、於退職政務人員，由領受人及其經採認之社團專職年資所屬社團連帶返還。二、於政務人員以外之退休（職、伍）公職人員，由其經採認之社團專職年資所屬社團返還。（第2項）前項規定返還溢領退離給與時，由核發機關依各公職人員所適用之退離給與追繳規定，進行追繳。」第7條規定：「本條例第4條所定重行核計退離給與及第5條所定返還規定，除本條例另有規定外，不適用現行法律有關權利行使期間之規定。」

3. 同條例第4條第4項規定針對仍支領退離給與之公職人員，明文核發機關係自本條例施行日起1年後，方須按重行核計後之退離給與發給，立法理由第4點係說明：「考量各核發機關全面清查第2條所定公職人員及其社團專職人員年資之採計情形作業之需，以及各領受人退休經濟生活之安排，爰於本條第4項訂定一定緩衝期間，以資因應。同條例第5條第1項規定經依第4條規定重行核計認有溢領退離給與者，另規定須由「核發機關」在該條例施行後1年內以書面處分令領

受人或其經採認之社團專職年資所屬社團返還，立法理由則係說明：「一、明定依前條規定重行核計退離給與後，有溢領退離給與者，應予以返還及返還期限。惟鑑於政務人員係政治任命而為政策之決定者，應負政治責任，與其他公職人員所負擔之責任不同，爰明定政務人員應與開具其任職證明之社團負真正連帶債務。二、應返還退離給與之領受人所屬社團拒未依本條第1項規定返還溢領退離給與時，於本條第2項明定由核發機關依各公職人員所適用之退離給與追繳規定，進行追繳。」另第7條關於第4條、第5條規定不適用現行法律有關權利行使期間之規定，立法理由則係說明：「黨職併計公職所產生之溢領退職、退休給付時間已久，可能因時效消滅或撤銷行使期間已過，難以要求受領人、政務人員或政黨返還，爰明訂不適用現行法律有關權利行使期間之規定。」

4.又行政程序法第131條規定：「（第1項）公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因5年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因10年間不行使而消滅。（第2項）公法上請求權，因時效完成而當然消滅。（第3項）前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」

㈡關於原告主張其於41年至58年間係政府機構、58年至78年間為執行公行政業務之社會運動機構，並由銓敘部將原告專職人員納入公務人員保險，原告自非屬社團年資處理條例適用對象部分，於法不合，並無可採。經查，社團年資處理條例第1條規定：「為處理公職人員年資併社團專職人員年資後溢領之退離給與，特制定本條例。」，此為本法之立法目的，其立法理由略以：「我國早期政經環境特殊，部分社團專

職人員年資經當時政策性決定從寬採計為公職退休（職、伍）年資並核發退離給與。惟審酌公職退休（職、伍）年資之採計，向以行政機關、公立學校及公營事業中編制內有給專任之年資為限，爰上述對於社團專職人員年資之採計規定，即與各公職退休（職、伍）年資規範不合，應予檢討處理。」而社團年資處理條例第2條第2款之規定，也明確將原告之專職人員納入規範。原告在本件的性質，應依轉型正義的脈絡，也就是社團年資處理條例的立法目的予以理解適用，原告既經立法者考量並規定為社團年資處理條例所指之社團，本院認為並無不當，並無不予適用之理。原告上開主張，實無可採。

㈢關於原處分是否違反誠信原則、禁反言原則，社團年資處理條例第5條第1項第2款規定，是否侵害財產權、違反比例原則、平等原則、法治國法安定性原則、體系正義而違憲無效部分。經查：

1.依社團年資處理條例第1條規定：為處理公職人員年資併社團專職人員年資後溢領之退離給與，特制定本條例。立法理由為：我國早期政經環境特殊，部分社團專職人員年資經當時政策性決定從寬採計為公職退休（職、伍）年資並核發退離給與。惟審酌公職退休（職、伍）年資之採計，向以行政機關、公立學校及公營事業中編制內有給專任之年資為限，爰上述對於社團專職人員年資之採計規定，即與各公職退休（職、伍）年資規範不合，應予檢討處理。因此，我國過去將公務人員服務於部分社團之年資得以採計為退休（職、伍）年資且核發退離給與的作法，對於在該等社團而非在國家公務機關服務的年資卻能計入公職退休（職、伍）年資，這本應是法所不許的情形，但過去的政策卻特別准許計入年資

進而核發退離給與，此種優惠措施顯然欠缺正當性，對於始終在公務體系任職的公務員而言，也產生不平等對待，這種與人事體制不符、破壞體系正義之作法，合憲性甚有疑慮。

2.依釋字第782號解釋理由書，憲法第18條規定人民服公職之權利，包含由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利（釋字第605號解釋參照）。所稱退休金之權利，係指公職人員因服公職取得國家為履行對其退休後生活照顧義務而為之給與，為具有財產權性質之給付請求權。至於退休（職、伍）的公務人員同時具有公務人員年資及部分社團專職人員年資者，本即知道任職部分社團專職人員之年資原非任公職之年資，卻能計入退休（職、伍）年資且領取退職給與，屬於早期政策性之特殊優惠，而此種特殊優惠並非依據其實際任職公職之年資，不足以核實反映其任職公職期間應得之退離給與。此部分之年資計入以及因此所得之退離給與既屬優惠性措施，評價上自然不能與公務人員受憲法保障的退休金權利等而觀之，國家不應就該部分社團專職人員年資對其負有給付退休金的義務。

3.再者，立法者審酌社團年資處理條例第2條所定公職人員於扣除已採計之社團年資後，可能發生不合原退休（職、伍）或定期給付條件情事，惟已無法復職或因年老無法再任，爰於第4條第2項明定此類人員，仍得依原適用之退休（職、伍）法令所定給與標準及支領方式，按扣除社團專職人員年資後之年資，重行核計退離給與並繼續發給。故社團年資處理條例第4條第2項規定：「依前項規定扣除社團專職人員年資後，不符原退休（職、伍）或定期給付條件者，仍依原適用之退休（職、伍）法令所定給與標準及支領方式，按扣除社團專職人員年資後之年資，重行核計退離給與。」並且考量

為維持前述已退休（職、伍）公職人員之退休基本經濟生活保障，爰參照105年度退休（伍）軍公教人員年終慰問金發給基準，於第4條第3項明定以25,000元為其每月支領退離給與總額之最低保障金額。故第4條第3項規定：「依前2項規定重行核計退離給與，致每月支領退離給與總額低於新臺幣2萬5千元者，按2萬5千元發給。原每月支領退離給與總額低於2萬5千元者，仍按原支領退離給與總額發給。」最後並斟酌考量各核發機關全面清查社團年資處理條例第2條所定公職人員及其社團專職人員年資之採計情形作業之需，以及各領受人退休經濟生活之安排，爰於第4條第4項訂定一定緩衝期間，以資因應。故第4條第2項規定：「第2條所定公職人員依本條規定重行核計之退離給與，自本條例施行日起1年後，按重行核計之退離給與發給。」

4.在應否返還溢領退離給與方面，社團年資處理條例第5條第1項對於領受人是否為退職政務人員而有差別待遇。在政務人員方面，因屬於政治任命而為政策之決定者，應負政治責任，與其他公職人員所負擔之責任不同，爰明定政務人員應與開具其任職證明之社團負真正連帶債務。此即社團年資處理條例第5條第1項第1款之立法理由，由於溢領之退離給與並非國家應負擔之退休給付，其計算基礎是社團之專職年資，則在非政務人員時由該社團予以負擔該部分之返還責任，以及在屬於有政策決定權之政務人員與社團負連帶返還責任之立法考量，難謂無正當依據。

5.綜上，社團年資處理條例第2條所定公職人員對於已採計之社團年資本無正當信賴可言，因此所獲得的退離給與不應屬於憲法保障的退休金權利或財產權，但立法者仍然考量其等人員之退休經濟生活保障、面對變革之因應安排，而做出每

月25,000元之最低保障金額，以及施行日起1年後才按重行核計之退離給與發給之安排，並且要求社團應與政務人員連帶負擔溢領退離給與的返還責任，並無違反誠信原則、禁反言原則之情形，社團年資處理條例第5條第1項第2款規定，雖係侵害財產權，惟未違反比例原則、平等原則、法治國法安定性原則、體系正義而違憲無效之瑕疵情形。

㈣社團年資處理條例第5條第1項所定1年期限，應屬針對該條所定公法上請求權所為時效之特別規定：

1.查社團年資處理條例係經總統以106年5月10日總統華總一義字第10600056391號令公布，該條例第9條規定：「本條例自公布日施行」，依中央法規標準法第13條：「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第3日起發生效力」之規定，該條例應自106年5月12日起生效。是同條例第4條第4項規定所指「自本條例施行日起1年後」，或第5條第1項前段所規定「自本條例施行後1年內」，均應自106年5月12日起算1年而於107年5月11日屆至；第4條第4項係規定自此之後，核發機關應依該條規定所重新核計之退離給與發給仍支領中之公職人員，第5條第1項第2款規定則係指核發機關應在107年5月11日屆至前，就經依第4條規定重新核計退離給與而認有溢領者，就政務人員以外之退休（職、伍）公職人員情形，以該公職人員經採認社團專職年資所屬社團為對象，作成書面處分令返還之，文義上除明定權責機關與同條例第4條第1項所揭示應辦理重新核計者，同為「核發退離給與機關」（該條例第4條第1項明文以下簡稱核發機關）外，第4條第4項所定該條例施行日起「1年後」之期限，乃「向後」針對尚待(亦即事實上仍未)發給之退離給與款項，明文應按重新核計結果核發之起算日（即107年5月12日起）

；第5條第1項規定，則係針對前已經發給之退離給與，明定須作成書面處分命返還之期限為「1年內」（亦即107年5月11日為期限終日），二相比對即可見社團年資處理條例第4條、第5條各有規範事項，二者並不相同，僅係計算第5條所指溢領退離給與之返還內容時，計算標準須援用第4條之重行核計標準。又同條例第5條第1項規定既係賦予核發機關得針對退職公職人員經採計社團服務年資之所屬社團，請求返還所溢領退離給與（特定財產給付）之公法上權利，此1年期限應屬對核發機關為權利行使期間之限制，應無疑義。至第5條立法理由雖述及：為明定「有溢領退離給與者，應予返還及返還期限」，但核發機關依第5條第1項規定所作成書面處分生效之時，受處分人即負有應返還之責任，並未就何時返還乙事，尚限制核發機關須指定給付期限1年之附款，此部分說明僅足認在概略陳述有期限之規定，並未針對期限性質為何，有進一步說明，自亦無從憑此以為反於明確文義之解釋，而應認此「自本條例施行後1年內」之返還期限規定，確係針對該條所定核發機關對退休（職、伍）公職人員之返還溢領退離給與公法上權利，所為權利行使之限制。

2.其次，社團年資處理條例第7條固規定第4條之重行核計退離給與及第5條之返還規定，不適用現行法律有關權利行使期間規定，究其理由主要係針對溢領者前經核定退離給與或依核定經給付退離給與之時間，往往在社團年資處理條例新定前多年，即經作成或給付完畢，事隔甚久之後竟再撤銷前核定或請求返還前核給之給付時，除原適用之各該法律或有針對除斥期間或請求權消滅時效之特別明文外，行政程序法針對撤銷權或廢止權行使之除斥期間亦有第121條、第124條規定之2年時間限制，針對行政機關之公法上請求權消滅時效

，則以第131條第1項前段規定限制為5年，縱使該條例以新制定法律之方式而賦予核發機關撤銷權、廢止權或公法上請求權，基於行政程序法具備基本法之體系，依行政程序法第3條第1項規定，除非法律另有規定，至少仍有前開行政程序法關於權利行使期間規定之適用，為令該條例之專法規定不至陷入難以執行之窘境，方有第7條規定之設，此節除經明載於該條之立法理由中，參酌立法過程中，無論時代力量黨團所提出草案第7條，或是陳其邁立法委員等20人之草案第6條，亦均有提到前述因溢領退職時間已久，依現行法律規定可能因時效消滅或除斥期間（撤銷行使期間）已過，無法要求返還，故以該明文規定排除其他法律有關權利行使期間規定之適用。但應仔細辨明者，在於前開第7條所指應排除適用相關規定之權利行使期間，所指權利行使之起算日，乃針對上述前早經核定退離給與或給付之時間而來（以本件而言，即為前核定作成生效時間、按前核定陸續支給之時間），亦即縱使由各該起算日計算至社團年資處理條例制定生效（即106年5月12日）後，核發機關方有法律授權可作成第4條第4項或第5條第1項之行政處分時，雖然遠逾行政程序法第121條、第124條、第131條等規定之時間限制，亦可因社團年資處理條例第7條之特別規定而不受拘束；然查，同條例第5條第1項所指1年期間，則係另明文規定自此條例制定時（即106年5月12日）為起算日而計算至1年，由此互相參照，已可見第5條第1項之1年時間限制，應與第7條所指應不適用之「現行法律有關權利行使期間之規定」，意涵並不同。是被告辯稱第7條規定係有意排除任何時間限制之規定，故第5條第1項規定並非權利行使期間之規定云云，自不足採。

3.再者，時效制度業據司法院釋字第474號、第723號解釋理由

指明其目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，與人民權利義務有重大關係，須逕由法律明定之旨；再從合憲性解釋而言，司法院釋字第572號解釋文亦肯認法官於審理案件時，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，固得提出客觀上形成確信法律為違憲之具體理由，聲請大法官解釋，並以之為先決問題而裁定停止訴訟程序，但若對法律有合憲解釋之可能者，即屬欠缺法律違憲之具體理由；是若對於法律的解釋有多數可能，其中解釋結果，必然抵觸憲法者，則對法律解釋則應採其他解釋，以使法律具合憲性，此為法學方法解釋論中關於合憲性解釋之要旨（最高行政法院107年度判字第240號判決意旨參照）。關於社團年資處理條例第5條第1項規定所指1年期間，顯然係以核發機關得對人民（溢領者或其所屬社團）請求返還溢領退離給與之公法上財產上請求權，作為規制對象，業如前述；再與同條例第4條規定比對可知，第4條規定除有第3項仍得按原支領退離給與總額發給之情形外，原則上賦予核發機關得重行核計退離給與而向後加以變更之權限，並以自該條例施行1年後，方按重行核計結果發給，作為溢領者之緩衝期規定，參酌司法院釋字第782號解釋就公務人員非一次性之退撫給與，於完全給付前，該法律關係尚未終結，屬繼續性法律關係之意旨，第4條規定以新法規向將來變動原核定之退離給與內容，就重行核計所刪除前經核定納入之系爭年資乙事，性質上係如被告所稱屬違法之撤銷更正，或屬溯及變更已確定法律關係核心事項，固尚有爭議空間；但第5條規定，則在針對前已核定並給付完畢之退離給與，以第4條重行核計結果為基準，另為核發機關得溯及請求溢領者或其所屬社團返還之規範，此係對該條例生

效前業已終結之事實或法律關係，予以溯及適用後為財產之追償(作為追償對象之社團，並非前核給退離給與之受領人，此追償且有跨越受領人與社團間之私法關係，逕對社團行使權利，卻就私法關係是否因此變動暨其權益關聯、如何歸屬等，未見具體考量之問題），應為法律不溯及既往原則之例外，則無疑問；而縱使此類例外規定，立法者於不違反法律平等適用之原則下，有其自由形成空間（司法院釋字第574號解釋理由第4段參照），但此對人民依舊法所建立之生活秩序，仍難免發生影響。尤其，本件又屬對既得且實現完畢財產權之溯及追償，復涉及對並非直接取得前核給退離給與之第三人（按指社團）之追償，在法規範並未釐清社團與退職公職人員間私法關係應否、如何變動之情形下，即難免涉及公職人員老年退休生活保障之變動，此時將1年期限解為對核發機關行使公法上權利之短期時效，要求核發機關儘速作成書面處分，無論就受處分人為社團之情形，對其與退職公職人員間私法關係之釐清，或退職公職人員因此遭影響之原有生活安排，時間上可儘量縮短，並使受處分人得以儘早知悉因應，於權衡公益與人民之信賴利益間，屬於減少對人民權益不利影響之方法，亦可認為合理之解釋方法。

4.再由立法過程觀察，社團年資處理條例第5條第1項規定乃參採陳其邁立法委員等20人之草案第4條原本所定「自本條例實施後2年內」，再據以調整為1年，立法過程且曾以此期限涉及核發機關能否及時作業而為討論（參見立法院公報第106卷第11期委員會紀錄），亦可見有要求核發機關應即時處理之意，討論過程並非均無用以規範核發機關權利行使時間之意見；另若此「1年內」僅為訓示規定，立法過程亦不須特予討論、調整。是被告僅以主管機關當時行政便利之發言

角度考量，顯未斟酌整體立法意旨，亦失之偏頗。綜上，第5條第1項關於1年內作成返還書面處分之規定，核屬該條例另有規定的1年短期請求權時效規定，當為本院所採認。

被告辯稱此期間僅屬訓示規定云云，並不可採。

㈤被告並未在社團年資處理條例第5條第1項所規定1年時效內（即107年5月11日前），作成符合該條例第5條第1項規定命原告返還之書面處分並送達原告，被告作成原處分時，所依據之公法上權利業因時效完成而當然消滅，原處分即屬違法，原告訴請撤銷原處分，並請求被告如數返還業已繳付之款項部分，均有理由：

1.按行政程序法第110條第1項規定：「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。」是以，社團年資處理條例第5條第1項之書面處分之生效，仍須以合法送達處分相對人始生效力，亦即，核發機關所作成令受處分人返還溢領退離給與之書面處分，必須於「107年5月11日前」合法送達於受處分人，該書面處分始發生效力，如書面處分逾期送達受處分人，核發機關得主張之公法上請求權已逾1年時效期間，依行政程序法第131條第2項規定，請求權因時效完成而當然消滅。

2.本件訴外人施○樹、孫○勳、雷○生等3人原分別係被告所屬會計室組長、臺北捷運第二施工處組員、營建事業三部會計室稽核，前經銓敘部依廢止前公務人員退休法規定，以前核定核定渠等自93年6月30日、93年8月2日、98年1月1日退休生效，並核給月退休金，並分別以100年9月9日部退字第1003458395號函、100年9月15日部退字第1003473341號函、100年3月23日部退專字第1003327696號函審定渠等公保養老

給付得辦理優惠存款金額為100萬9,600元、73萬9,734元、85萬6,600元，斯時並經採計其前在原告擔任專任人員之服務年資。而社團年資處理條例於000年0月00日生效後，被告基於核發機關之地位，遲至107年5月25日始作成原處分，命原告返還自施○樹、孫○勳、雷○生退休生效日起至107年5月11日止，已支領社團專職人員年資之系爭款項，有原處分之發文日期可憑（本院卷第37至44頁），依行政程序法第110條第1項規定，此時已逾社團年資處理條例第5條第1項所定該條例施行後1年內（即107年5月11日前）得命返還之時限，該規定復為公法上請求權時效之特別規定性質，業經本院認定如前，依行政程序法第131條第2項規定，被告對原告公法上請求權即因時效完成而當然消滅。是被告係就已消滅之公法上請求權，以原處分命原告返還，自有違誤。原告主張原處分應予撤銷，即屬有據。

3.其次，原告業依原處分繳付系爭款項，為被告所是認（本院卷第499頁之筆錄），亦有合作金庫商業銀行匯款申請書代收入收據可證（本院卷第59頁），原處分既有未洽，並經本院認定應予撤銷，則被告取得原告按原處分如數繳付之款項，即欠缺法律上原因而受有此金額之利益，是原告依公法上不當得利之法律關係請求被告返還系爭款項，為有理由，亦應准許之。

4.被告辯稱原處分依社團年資處理條例第5條第1項規定而請求原告返還之公法上權利，並無時效消滅之情事，均不可採：

⑴查本件被告於107年5月11日時效屆滿前之107年3月15日及107年4月23日，雖曾作成重核處分並以副本於同日送達原告（本院卷第129至137頁、第141至149頁、第317至319頁），但重核處分乃係依社團年資處理條例第4條規定，扣除前核定

已採計之系爭期間服務年資後，重行核計而向後變動應核付施○樹、孫○勳、雷○生之退離給與金額之法規制力，此由重核處分主旨欄記載將自107年5月12日起，改依重行核計之退離給與發給之旨，亦可證明；則重核處分乃針對訴外人施○樹、孫○勳、雷○生所作成，亦僅對其有法規制力。至於被告另依同條例第5條第1項第2款作成之原處分，則係命前核定採計施○樹、孫○勳、雷○生系爭年資之所屬社團即原告負返還責任，與重核處分係以訴外人施○樹、孫○勳、雷○生為規制對象者，並不相同。又被告作成之重核處分，在說明欄第一點載明法律依據為社團年資處理條例第4條，此核係對訴外人施○樹、孫○勳、雷○生為同條例第4條第1項公法上權利之行使，由此亦可證重核處分尚與第5條第1項第2款得請求原告返還之公法上權利行使無關，當先指明。

⑵再者，關於第5條第1項規定之原告返還責任，其中應返還之確切金額若干，要屬被告請求返還時應表明之核心事項；尤其，原告並非前核給退離給與之受處分人或受領人，在未據被告核算通知前，原告對確切金額若干，實無從查知，況被告在重核處分中，並未提供訴外人施○樹、孫○勳、雷○生前已領得之確切退離給與數額，迄作成本件原處分時，方有檢附而提供原告關於施○樹、孫○勳、雷○生前已支領月退休金明細表，此有重核處分及原處分在卷可資比對（本院卷第129至137頁、第141至149頁、第317至319頁、本院卷第37至44頁）；則被告前雖曾就重核處分副知原告，對原告而言，仍僅知悉同條例第4條之重行核計結果，在欠缺施○樹、孫○勳、雷○生已支領數額若干之情況下，對被告後續得否依同條例第5條第1項規定命原告「返還」之核心內容，其並無從由重核處分窺知。是被告於107年3月15日及107年4月23

日作成之重核處分，並無如被告所稱尚得解為同條例第5條第1項權利行使行為之餘地，自亦無可因此主張有時效中斷之適用。又重核處分1及重核處分2之說明欄三、備註（四），固有概略述及「台端（應指訴外人施○樹、孫○勳）自退職生效日起，至107年5月11日止，已支領社團專職人員年資之月退休金（含優惠存款利息），應分由支給機關向所屬社團追繳返還」之旨，及重核處分3之說明欄四概略述及「台端（應指訴外人雷○生）自退職生效日起，至107年5月11日止，已支領社團專職人員年資之優惠存款利息，應由支給機關向所屬社團追繳返還」，此至多亦屬後續支給機關（本件同為被告）將依同條例第5條第2項規定辦理追繳之觀念通知，仍難認此部分記載足以構成第5條第1項規定命原告返還之行政處分，或足為被告行使該條公法上權利之行為，自亦無從憑為可發生行政程序法第131條第3項所規定時效中斷效力之認定。

㈥原告就前述應返還之系爭款項部分，請求被告尚應加計按年息5%之利息，並無理由，不應准許之：

按公法上不當得利，可分為一般公法上不當得利及特殊公法上不當得利，後者如稅捐稽徵法第28條、第38條第2項或行政程序法第127條等，法律已有特別規定應計付利息或明文規定準用民法相關之規定；而前者因國家公法上之收入，原則上並非在於獲利，而是在於公益之運用，與私法上收益性質不同，不可類推適用民法第182條第2項有關返還不當得利時應附加利息之規定。易言之，公法上之返還義務，如法律或其明確授權訂定之命令未有加計利息之規定或準用相關加計利息規定之明文，並不當然加計利息（最高行政法院100年度判字第1340號、106年度判字第388號判決意旨參照）。

是一般公法上不當得利事件，若法律或其授權訂定之命令未設有加計利息或準用相關加計利息規定之明文，人民向國家請求返還公法上不當得利時，原則上即不得請求加計利息。準此，本件原告除請求返還被告前依原處分如數繳納之系爭款項外，並請求被告應附加給付上開款項自起訴狀繕本送達之翌日起至清償日止按年息5%計算之利息部分，既無就此得加計利息之明文規定，依上述說明，其此部分請求，要無依據，不應准許之。

(七)末以，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；前項情形，行政法院應裁定停止訴訟程序，行政訴訟法第178條之1第1、2項分別定有明文。是依上開規定，當事人就繫屬中之訴訟事件，並無以事件所適用之法律違憲，向行政法院聲請裁定停止訴訟程序之權限，至多僅能促請行政法院聲請釋憲，復因行政訴訟法第178條之1第1項係規定行政法院「得」聲請大法官解釋，足見行政法院就聲請釋憲與否具有裁量權限甚明。原告雖以本件所適用社團年資處理條例第5條第1項第2款、第7條等規定有牴觸憲法之疑義，聲請本院裁定停止訴訟程序並聲請釋憲。但原告就繫屬中之事件，並無以法律違憲為由，聲請本院裁定停止訴訟程序之權限，已如前述，且本件業經本院認定被告對原告送達原處分時，已逾社團年資處理條例第5條第1項所定之1年時效期間，被告對原告之公法上請求權因時效完成而消滅，原處分應予撤銷等情，考量憲法第16條保障人民訴訟權之內涵，包含使人民「獲得及時有效救濟之機會」（參司法院釋字第736號、第742號、774號解釋），本件原告就撤銷訴訟部分既已獲得勝訴判決，自無再討論上開規定有無違憲疑義，甚或向司法院大法官聲請解

釋之必要，併此敘明。

六、從而，原處分既有上開違誤，訴願決定予以維持，亦有未洽。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為有理由。又基於公法上不當得利之法律關係，原告訴請被告返還系爭款項，為有理由，亦應予准許。至於原告請求被告就前開返還款項尚須加計法定利息返還部分，則無理由，應予駁回。復按行政訴訟法第104條準用民事訴訟法第79條規定：「各當事人一部勝訴、一部敗訴者，其訴訟費用，由法院酌量情形，命兩造以比例分擔或命一造負擔，或命兩造各自負擔其支出之訴訟費用。」本院審酌訴願決定及原處分均已撤銷，及被告應返還原告前繳納之系爭款項，基於原告敗訴部分僅為加計利息之請求等兩造勝敗情形，認為應命被告負擔訴訟費用，亦予指明。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴訟法第104條準用民事訴訟法第79條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　8　　月　　6　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　陳心弘

法　官　林麗真

法　官　林淑婷

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠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。
㈡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。

（續上頁）

是否符合㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　8　　月　　17　　日

書記官　黃玉鈴