

大法官解釋憲法聲請書

聲請人：呂阿福

住

送達代收人：洪梅枝

住

聲請之目的

緣聲請人於民國 100 年 5 月接獲中華民國最高行政法院終審判決(100 年判字第 713 號)認為該判決所適用之法令，有違憲法第 15 條規定人民之生存權工作權與財產權應予保障及第 172 條規定行政命令違反法律與憲法者無效之虞，特依司法院大法官審理案件法第 4 條第一項第 2 款提請解釋。冀法治國依法行政原則能落實實現，用以規正並消除行政部門之濫權現象。

事實與爭議

查聲請人自民國 83 年 8 月 1 日起任教於國立新竹師範學院(現改制為新竹教育大學)，迄至民國 98 年 2 月屆齡退休，合計服務年資達 15 年 7 個月。依現行學校教職員退休條例(以下簡稱條例)第 4 條及第 5 條第二項第 2 款規定，得申領月退休金，以便養老。詎學校主辦人事最高機關教育部，竟以條例第 21 條及該條例施行細則(以下簡稱細則)第 19 條第一、二項規定，認為聲請人在任教前，曾在事業單位 台灣電力股份有限公司任職，並已辦理一次退休，其服務年資應併計於本次之服務年資內，最高不得逾 35 年為由，認為聲請人本次退休年資，只能計取 7 年 5 個月，不符申領月退資格而不予核准。對此違法的行政處分，聲請人不服，依法訴願，提起行政訴訟。最高行政法院不察，仍適用該違法違憲的行政命令(細則)，判決聲請人敗訴(詳如判決書影本)。

經查本件爭訟，聲請人在請求司法救濟時，已一再申敘條例第 21 條有關採計本條例實施前後之服務年資規定，以及其最高限額(35 年)之規定，只是針對學校教職員，在本條例實施前後服務年資應如何採計併計(包括離職後，再任職的教育界人員)，以便行政部門教育部在適用時有所依據，並未明文授權教育部得將年資併計之規定，任由行政命令擴大適用及於學校教職員以外之所有公職人員(含軍、公、事業單位人員)。不意教育部竟自行訂頒學校教職員退休條例施行細則，於細則第 19 條第一二項內，將本條例規定實施前後教職員退休年資併計及其最高額限之規定，擴張適用及於一般公職人員退休後再任教職者。因此，如本件聲請人在事業單位(台電)之退休年資，亦視同為學校教職員在本條例實施前之服務年資(含已辦理退休之年資)，將之併計於本次申請退休之年資內，導致條例第 4 條及第 5 條及第 14 條之規定，均因而無從適用於聲請人之本次退休案。

似此，行政命令(細則)否定法律(條例)的適用餘地，顯有違法律保留；復有違憲

政法治依法行政之常軌。本件最高行政法院未察，亦未接受聲請人之主張，仍援引第一審判決理由，認為細則擴張適用對象之規定並不違法。更認為教職員退休金之給與，非關憲法所保障之生存權工作權及財產權，容許行政機關自行依命令規範之。其判決之理由與法律見解，難以令人折服。是為本件爭議之所在。

聲請解釋憲法之理由與立場

- 一、查學校教職員退休條例第 21 條之規定，從文意上審究，僅係針對條例施行前後，教職員服務年資如何併計於退休年資，以及最高額限制而為規範，其適用範圍限於學校教職員。此從條例立法目的及條文文字觀之，極為瞭然，無待引述。然而教育部所頒行之細則第 19 條，強將其他任職於公家機構之公職人員(含軍、公、事業單位)納入規範，並擴及於前已辦理退休之年資採計問題，出現了細則規範條例所無之事項，逾越母法所定適用之範圍，嚴重違背依法行政原則，極為顯然。本案最高行政法院不察，採信原審法院見解，認定細則之頒行有條例第 22 條明文授權，並徵引司法院釋字第 443 號解釋及 480 號解釋，擅自判斷細則所擴張規範教職員以外公職人員之退休年資併計問題，非關人民生命、自由及重大財產權之侵害，只是關係退休人輕微財產利益(參最高行政法院判決第 6 頁)(証 1)。因此，認為教育部以行政命令頒訂細則規定並不違法。
- 二、按諸司法院上開兩則解釋，行政院機關固得就侵犯人民基本權利輕微之財產權，經法律授權，依其行政裁量而為命令發布，但其前提必須有法律明確授權，本件爭訟所適用之細則逕行擴大適用範圍，並未見有法律明文授權，條例第 22 條之授權應與此無關。何況軍公教人員退休制度之法律，乃攸關其退休後終身生存權之保障，亦是對其生存權財產權之保障事項，雖僅是金錢給付，但與其退休後之生活與尊嚴息息相關，不可能僅是輕微的財產權侵害而已！縱使獲有實質的法律授權，亦應慎重。本件最高行政法院之判決理由片面採信原審之法律見解，難以成立，又軍公教單位人員退休金之保障，是否如判決理由所談是輕微的財產權問題得委由行政立法？抑是屬於憲法第 15 條所應保障之生存權與財產權問題，不得委任立法？誠有賴大法官會議作最後的裁決(詳參上開院釋字第 480 號後段理由)。
- 三、再查公職人員退休後生活保障，確實屬於憲法所保障之生存權與財產權問題。因此，軍公教人員之退休，皆由各主關機關分別訂定退休條例，據以遵循。再者，由於軍公教及事業單位個別所訂定之法律，有關退休之保障並不相同，尤其是事業單位人員之退休保障，大致依勞動基準法之精神而制定，故其退休條件與退休給付，大異於公教體系之退休規定，並沒有月退休金之適用。其對退休人老年生活之保障，大不如公教體系退休之人員。聲請人於民國 83 年從事業單位(台電)退休轉任教職時，亦尚未見有從事公職人員轉任或再任職，其服務年資得與重行退休時採計或併計之法律明文。不同行政體系(軍、公、教、事業)之退休保障規定，甚為紛歧，各自訂定自家適用之法令，無

暇顧及法律的整體統一適用問題,以致常常出現前後矛盾之現象,遇有爭議,往往訴諸行政命令解釋補充。其因之侵犯到憲法所保障之退休人權益時,就只有起訴,請求司法救濟如本件。然而,法院判決也多儘量避免從憲法層次,判決命令違法違憲,以致行政部門至今,乃沿用違法違憲的行政命令(細則),規範公職人員轉任後退休年資併計之爭議事項,侵害及退休人員憲法所保障之生存權財產權,也違反憲法第 172 條之規定,而不思改進。成爲憲政法治之一大弊端,真是遺憾!

- 四、另查最高行政法院判決理由,採信教育部答辯認爲細則規範年資併計之規定,是從公職人員退休給與之整體性與衡平性而爲考量,殊不知如涉及各體系公職人員退休整體性衡平性問題而爲規範,應出於法律定之。不得任意以細則訂定,始符憲法保障退休人生存之權利。處分機關教育部,既知此事項攸關各體系公職人員退休之整體性與衡平性問題,而不思以法律規範之;最高行政法院亦坐視不予規正,是有怠忽之處。蓋此種涉及軍公教事業人員退休保障之權利,及其相互間(接面)如何整體衡平地規定,應落實爲法律而明確訂定,俾人民有所預期而遵循(法律之預見性);否則就會出現像聲請人本件爭訟一樣,聲請人無從於民國 83 年在事業單位(台電)申請一次退休(無月退規定)時,預見服務年資在學校是否採計併計;亦無從預見將來退休時是否得選擇適用哪一個行政體系的退休法令以辦理退休,較爲有利。事實上,截至目前退休制度仍欠缺這一方面的法律明文,聲請人曾嘗試呈請事業單位收回上次退休金,以便併在學校一次辦理退休而未獲允准(証 2)。以致出現服務公職愈久者,反而不見得可以享有比較優厚的月退保障,形成失衡的不公平現象,(參訴願決定不同意見書證 3)。由此可見,行政部門各體系之退休制度,極待立法明定其相互適用之關係(介面關係),不容再依循舊例以細則權宜處理解決矣!
- 五、未查有關軍公教與事業人員之退休制度及其法律、並非完全一致,對轉任或再任不同公職者的退休,應如何辦理乙節,事關其退休生活權利保障,合應儘速立法或修法,俾能從整體衡平的觀點,解決法治的爭議,以免因適用行政命令之不當,引生行政爭訟;也因法官法律見解之不同而出現迥異的判決。茲查最高行政法院,95 年判字第 00875 號判決,案情與聲請人本件爭訟的案情完全雷同,所應適用之條例與細則條文也一字不差,只不過該案上訴人係從事業單位轉任公務員;而聲請人是從事單位轉任教職這一點有所不同而已。但該案的判決,認定公務員退休條例施行細則有關之條文,違反法律保留,不得適用。而宣判該案上訴人勝訴,令人讚佩!茲謹附上該判決書影本呈參(證 4)。

綜合上述,本件最高行政法院,既未詳審條例第 21 條規定之適用範圍,反而誤以細則第 19 條擴張適用範圍之規定,已獲有條例第 22 條之明文授權,據以判決結果,反而致使條例第 4 條第 5 條第二項第二款之規定落空而無適

用餘地。無異以行政命令否定了法律(條例)的效力，已無可取；再基於公職人員退休條例之重要性，實乃憲法第 15 條所保障之生存權與財產權，其相關接面之規定如轉任人年資之併計以及選擇所欲適用之退休法令，合應考量審究各體系人員退休制度法令之異同，整體地衡平地加以立法規範，方不致發生爭訟，也才可避免出現相異的判決，如此庶能符合憲政法治的要求。為此，不揣翦陋。就聲請人本人所受之終局判決，依大法官審理案件法第 5 條第一項第二款提請解釋憲法，希冀經由釋憲迫使行政部門訂定更健全的人事法規，及早步上法治正軌，則國家幸甚！人民幸甚！ 謹狀

司法院大法官會議 鑒核

聲請人 呂阿福

106年7月18日