

臺北高等行政法院第六庭釋憲聲請書

聲請解釋繫屬之案件：108年度年訴字第1036號公職人員年資併社團專職人員年資計發退離給與條例事件（原告：黃○○）（被告：考試院、銓敘部）

聲請人因審理108年度年訴字第1036號公職人員年資併社團專職人員年資計發退離給與條例事件，對於應適用之法律，依合理確信，認為有抵觸憲法疑義，聲請憲法解釋：

壹、聲請解釋憲法之目的：

請求鈞院宣告民國106年5月10日公布施行之「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」（下稱系爭條例）第4條、第5條規定，違反憲法第15條財產權及違反鈞院大法官關於法律不溯既往原則、信賴保護原則相關解釋意旨；又系爭條例第7條規定違反法安定性原則，應屬違憲。

貳、案情概要與違憲疑義之發生：

原告係監察院退職政務人員，其退職案前經行政院88年2月3日台88院人政給字第002628號函同意照辦，自88年2月1日退職生效，退撫新制實施前年資為10年11個月，核給一次退職酬勞金22個基數在案。退撫新制實施前之一次退職酬勞金新臺幣（下同）193萬7,100元及公保養老給付313萬9,200元，合計507萬6,300元得辦理優惠存款。茲因系爭條例嗣於106年5月10日經總統公布施行，被告考試院乃依系爭條例第4條第1項規定，扣除原告已採計51年12月至70年7月任職前中央通訊社之公保投保年資18年8個月後，以107年4月12日考

授銓退二字第1074336349號函變更審定，自107年5月12日起，其得辦理優惠存款金額為一次退職酬勞金193萬7,100元及公保養老給付156萬9,600元，合計350萬6,700元。被告銓敘部乃依上開變更審定結果及處理條例第5條規定，以107年5月11日部退二字第1074499005號函請原告於同年8月10日前，繳還自退職生效日至107年5月11日止，已支領社團專職人員年資之退離給與543萬8,664元。原告不服，提起訴願均遭駁回，仍不服遂提起行政訴訟。經本院審理，合理確信上開案件所適用系爭條例第4條、第5條規定，有牴觸憲法第15條財產權及違反鈞院大法官關於法律不溯既往原則、信賴保護原則相關解釋意旨；又系爭條例第7條規定違反法安定性原則，爰裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。

參、涉及之違憲內容：

憲法第15條(財產權)、鈞院釋字第620號及第629號解釋(法律不溯及既往原則)、鈞院釋字第525號及第589號解釋(信賴保護原則)、鈞院釋字第723號解釋(法安定性原則)。

肆、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：

系爭條例第4條、第5條及第7條規定，對於已核計、並已實際領取之退離給與(退休<職、伍>金及優惠存款利息)，重新核算受領人之公保投保年資，而減低其得受領之金額，並命受領人返還溢領金額之規定，且無權利行使期間之限制，足認系爭條例第4條、第5條及第7條規定，罔顧憲法上各重要原則規定，已侵害告之權益，而有以下違憲之處。

一、系爭條例第4條、第5條規定違反憲法對財產權之保障：

(一)按憲法第15條保障人民之財產權，使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源。又憲法

第18條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務暨由此衍生之身分保障、俸給與退休給與等權利（鈞院釋字第575號、第605號、第658號、第717號等解釋參照）。退職之政務人員依當時有效之法令，完成特定條件，於退休時取得國家為法定給付之權利，性質上為其法定之財產權，參酌鈞院釋字第434號解釋意旨，應屬憲法第15條規定財產權保障之法律地位。

- (二) 本件所涉及者乃原告公保投保年資採計之問題，應屬年金給付模式。鈞院釋字第434號解釋，其除維持大法官歷來將年金請求權(公法上財產請求權)列為財產權保障範圍的基調外，亦將年金期待權保障之概念，納入憲法第15條的保障下。由於退休金的計算與年資相關，學說上亦將其視作一種工資續付之態樣，屬薪資之遞延，相關的憲法財產權保障觀念也當有所適用。憲法第15條財產權之保障，其作用可分為主觀基本權利，即保障個人私有財產的使用、收益、處分之自由權，此可由鈞院釋字第400號解釋得知；與制度性保障（對立法機關的拘束），對於構成私有財產制度之法制規範制度，不得任意變更其本質核心部分，亦可自鈞院釋字第386號解釋理由書窺其梗概。
- (三) 對於財產權利人而言，財產權之保障並不僅具有金錢價值的意義而已，毋寧在於藉此使得人民有生存與發展人格之物質上基礎。鈞院釋字第434號解釋中提及類似期待權保障之觀念，在財產權的保障上，請求權與期待權，於法制的制定上，應有更精確的立法考量，方能不違財產權之憲法保障意旨。退職之政務人員所擁有者乃為公法上請求權，於退休時即已確定，屬憲法財產權保護之客體，實不容立法任意剝奪之。被告以系爭條例第4條、第5條規定，重新核算原告之公保

投保年資，而減低其得受領之金額，並命原告返還溢領金額，致其退休所得大幅減少，實已嚴重損害其受憲法所保障之財產權，使基本權利遭受侵害。是以，系爭條例第4條、第5條規定已違反憲法財產權之保障，自屬違憲。

二、系爭條例第4條、第5條規定違反法律不溯既往原則：

- (一) 法律之制定或修正，原則上不得適用於該法律生效前業已終結之事實或法律關係，是謂法律適用上之不溯既往原則（鈞院釋字第577號、第620號、第717號等解釋參照）。法律不溯既往原則反映出「法治」（rule of law）之本質意涵，人民可依照當下之法律秩序決定行止，在法治國家無法期待人民遵守未來之法令。從而法律僅能向未來生效，不得溯及適用於已完結之事實或法律關係，亦不容許國家藉由立法重新給予法律評價。此一原則係為保護人民對法律之信賴，讓人民得以確保自己行為，倘無此原則，人民將擔心隨時遭到國家公權力之侵害，必將喪失對法律之信賴，法治也就自然論為空談。
- (二) 蓋法律如果可以溯及既往，實際上就是要人民遵守尚未出現的法律，除了在古老農業社會還可以勉強做到，法律本來就只是既有倫理的法律化，到了今天這樣多元多變，法律又足以影響並改變我們生活方方面面的現代社會，如果還要容忍這樣的作法，人民根本無所措其手足。此一原則所以在不同法文化的國家都有高度共識，原因在此。人民不必遵守未來法的另一面，就是對現行法的信賴必須保護，信賴值得保護的原因絕對不是為了法律的品質，新法也許可能優於舊法，舊法甚至可能原本就是在高度爭議下通過的惡法，但法律既然通過實施，國家就期待人民遵守，不管喜歡或不喜歡，人民也只能在其為有效規範的前提下決定自己的行止，正是這

種主觀上的惡法亦法，才是現代社會能夠順暢運作的關鍵。國家如果可以嗣後又以新法強加於人民身上，即使是那些曾經反對過舊法內容的人民，同樣不能合理化因遵守舊法而受到的損害，原因就在破壞了人民對於依法而治的信賴。(註1)

(三) 查原告係監察院退職政務人員，其退職案前經行政院88年2月3日台88院人政給字第002628號函同意照辦，自88年2月1日退職生效，退撫新制實施前年資為10年11個月，核給一次退職酬勞金22個基數在案。退撫新制實施前之一次退職酬勞金193萬7,100元及公保養老給付313萬9,200元，合計507萬6,300元得辦理優惠存款，其退休給與權利均已實現，業已取得退休給與請求權，詎因系爭條例之公布施行，原告之退休給與權利竟遭受到上開不利之影響，業如前揭第貳段所述，顯見系爭條例之適用，已違反法律不溯既往原則。

(四)、論者或謂：原告申請退休雖經權責機關核定，然因其所領的退休給與事實仍繼續進行，此一繼續給與的事實既橫跨在新法施行前後，則已給與的退休金依舊法規定，新法後給與的退休金依新法規定，即符合不真正溯及的概念，不應認屬違憲云云。然則在原告之退休給與因系爭條例規定而減少之情形，究竟為「真正溯及」抑或「不真正溯及」？應視「中止授益的規範適用於授益原因事實，於該規範生效前是否已發生、從而已取得對該利益的請求權」而定。亦即真正或非真正溯及的標準只有一個，也就是減少或免除授益的新法，在生效時依原授益規範是否已經發生請求權，如果已經發生，就是真正的溯及既往，倘尚未發生方屬不真正溯及。申言之，就授益規範而言，我們要問的問題很簡單，被新法減少或刪除的利益，在新法生效之前是否已經確定授與？這裡講的

授與，只要在法律上已經是完全確定、不待另為任何補充的決定即可該當，沒有必要限於利益的移轉已經實現。由於原告在88年2月1日退職生效時，其退休金請求權業已發生，且經主管機關依法核定，均不影響請求權已經發生之事實，如果系爭條例仍要適用，對已經發生的請求權而言，都是真正的溯及。主張不真正溯及者，顯係錯誤地把整體的退休金債權 (Leibrent entstammrecht) 和每月支給的退休金債權 (einzelnen Rente nleistungen) 拆開，在前者已經確定發生，不能再適用任何嗣後通過刪減的新法後，還硬說後者的刪減因為並沒有損及前者而非真正的溯及。如果含混其詞的用「繼續存在的法律關係」就可以顛覆這樣清楚的法理，在憲法的解釋上為了調和改革與安定才分割出來的非真正溯及，將漫無邊際的擴張，憲法的價值顯失權衡。(註2)

(五) 綜上，原告既已結算公保投保年資辦理退職而取得退休金請求權，應屬法律不溯及既往最需(值得)保障之對象，系爭條例第4條、第5條規定乃屬真正溯及，自違反法律不溯既往原則。

三、系爭條例第4條、第5條規定違反信賴保護原則：

(一) 關於信賴保護原則之法理，鈞院釋字第525號解釋指出：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第119條、第120條及第126條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴

而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。……又純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，不在保護範圍。……惟任何行政法規皆不能預期其永久實施，受規範對象須已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間，對構成信賴要件之事實有客觀上具體表現之行為，始受信賴之保護。」

- (二) 另鈞院釋字第589號解釋更進一步強調：「如信賴利益所依據之基礎法規，其作用不僅在保障私人利益之法律地位而已，更具有藉該法律地位之保障以實現公益之目的者，則因該基礎法規之變動所涉及信賴利益之保護，即應予強化以避免其受損害，俾使該基礎法規所欲實現之公益目的，亦得確保。」
- (三) 依上開解釋意旨，信賴保護之方法，有三：其一為對人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施；其二為訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。其三，如信賴利益所依據之基礎法規，其作用不僅在保障私人利益之法律地位而已，更具有藉該法律地位之保障以實現公益之目的者，則因該基礎法規之變動所涉及信賴利益之保護，即應予強化以避免其受損害。
- (四) 查：原告係監察院退職政務人員，其退職案前經行政院88年2月3日台88院人政給字第002628號函同意照辦，自88年2月1日退職生效，故原告係依上開行政院函而參加公務人員保險而得以信賴「有效之參加公務人員保險」及「有效之優惠存款年資併計」，足見原告對於上開行政院函具有信賴基礎、信賴表現，而系爭條例第4條、第5條規定，對於原告已核計、並已實際領取之退離給與（退休<職、伍>金及優惠存款利

息)，重新核算原告之公保投保年資，而減低其得受領之金額，並命原告返還溢領金額，即有違反信賴保護原則。(註3)

四、系爭條例第7條規定違反法安定性原則：

(一) 按「消滅時效制度之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，且與人民權利義務有重大關係，不論其係公法上或私法上之請求權消滅時效，均須逕由法律明定，自不得授權行政機關衡情以命令訂定或由行政機關依職權以命令訂之，始符憲法第二十三條法律保留原則之意旨（本院釋字第四七四號解釋參照）。」鈞院釋字第723號解釋理由書第一段著有明文，故消滅時效制度與法律秩序安定性有關，而法律安定性原則為法治國家基本原則。

(二) 又參諸鈞院釋字第583號解釋：「憲法第十八條規定人民有服公職之權，旨在保障人民得依法擔任一定職務從事公務，國家自應建立相關制度予以規範。國家對公務員違法失職行為應予懲罰，惟為避免對涉有違失之公務員應否予以懲戒，長期處於不確定狀態，懲戒權於經過相當期間不行使者，即不應再予追究，以維護公務員權益及法秩序之安定。公務員懲戒法第二十五條第三款規定，懲戒案件自違法失職行為終了之日起，至移送公務員懲戒委員會之日止，已逾十年者，公務員懲戒委員會應為免議之議決，即本此意旨而制定。公務人員經其服務機關依中華民國七十九年十二月二十八日修正公布之公務人員考績法第十二條第一項第二款規定所為免職之懲處處分，實質上屬於懲戒處分，為限制人民服公職之權利，未設懲處權行使期間，有違前開意旨。為貫徹憲法上對公務員權益之保障，有關公務員懲處權之行使期間，應類推適用公務員懲戒法相關規定。」及鈞院釋字第474號解釋

：「公務人員參加公務人員保險，於保險事故發生時，有依法請求保險金之權利，該請求權之消滅時效，應以法律定之，屬於憲法上法律保留事項。中華民國四十七年八月八日考試院訂定發布之公務人員保險法施行細則第七十條(八十四年六月九日考試院、行政院令修正發布之同施行細則第四十七條)，逕行規定時效期間，與上開意旨不符，應不予適用。在法律未明定前，應類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休金或撫卹金請求權消滅時效期間之規定。至於時效中斷及未完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定，併此指明。」可知，任何權利之行使均應有其期間之限制，不應讓其無限期存續。

(三) 系爭條例第7條規定：「本條例第四條所定重行核計退離給與及第五條所定返還規定，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。」然本院遍觀系爭條例並無關於第4條、第5條時效之規定，故系爭條例第4條重行核計退離給與及第5條返還規定，並無任何行使時效期間之限制，業已違反法安定性原則。

伍、結論

綜上所述，依聲請人合理之確信，認系爭條例第4條、第5條規定，有抵觸憲法第15條財產權及違反鈞院大法官關於法律不溯既往原則、信賴保護原則相關解釋意旨；又系爭條例第7條規定違反法安定性原則，爰裁定停止訴訟程序，提出上開形成確信違憲之具體理由為本件之聲請。

此致

司法院公鑒

聲請人臺北高等行政法院第六庭

審判長法官

法官

法官

陳金團
畢乃後
新老華

註解：

註1：參閱前大法官蘇永欽，年金改革的主要憲法問題，台灣行政法學研討會論文集：法治國原則與2018年金改革，頁4-5。

註2：參閱前大法官蘇永欽，前揭文，頁12。

註3：參閱前大法官廖義男，受憲法制度性保障之公務員法制度之核心理念與價值-兼評公務人員退休資遣撫卹法有關退休金規定，法令月刊第六十九卷第五期民國107年5月，頁147-149。