

# 金門縣政府決定書

107 年度府訴決字第 006 號

訴願人 ○○○○○○服務總社

代表人 曾○○

原行政處分機關 金門縣金湖鎮公所

代表人 蔡西湖（鎮長）

訴願人因有關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，不服原處分機關中華民國(下同)107年5月9日汀人字第1070004703號函所為之處分，提起訴願，本府決定如下：

## 主 文

原處分撤銷，發回原行政處分機關，於60日內另為適法之處分。

## 事 實

緣案外人蔡○○原任職於金湖鄉公所，自46年9月至48年7月任職於前○○○○○服務社，其後相繼任職於金門縣金瓊鄉公所、金門縣金寧鄉公所、金門縣金湖鎮公所，於73年12月3日申請退休，經銓敘部以74年1月9日74台華特三字第54837號函審定其自74年2月1日退休生效，並審定退撫新制實施前年資為30年以上，核給月退休金90%。經銓敘部依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條規定扣除已採計之社團專職人員年資1年11個月(自46年9月至48年7月曾任職於前○○○○○服務社年資)並重行核計退離給與後，以107年3月21日部退一字第1074339048號函變更案外人蔡○○之退休年資為29年及退休金給與為月退休金89%，金門縣金湖鎮公所遂依社團年資處理條例第5條規定，以107年5月9日汀人字第1070004703號函請訴願人○○○○○○○服務總社繳還案外人蔡○○所溢領月退休金新臺幣94,557元整。訴願人不服，故而提起訴願。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

訴願人訴願意旨略謂：一、原處分撤銷。二、原處分以蔡○○(以下簡稱蔡員)之退休年資採認社團專職年資而重新核計退離給與，其有溢領退離給與者，依公職人員年資併設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5條規定，命訴願人繳回。惟原處分之作成及認事用法均有不當，應予撤銷。三、原處分機關未踐行正當行政程序：(一)按行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」亦即，行政機關在作成對人民不利處分前，除另有規定以外，原則須予相對人表達意見的機會。其目的在於保護人民權利，增進行政處分之正確性。(二)經查，原處分機關以銓敘部107年3月21日部退一字第1074339048號函所核定變更蔡員退休年資及退休金給與(即扣除已採計之社團年資)，核算其自退休生效日起溢領之月退休金，逕自以原處分請求訴願人返還。惟原處分對訴願人財產權影響重大，事前卻未給予訴願人陳述意見之機會，原處分機關如此違反此等程序規定，已構成形式上、

程序上之違法，損害訴願人法律上程序利益。(三)再者，原處分機關之處分函及所附銓敘部核定退休(職)變更案審定函均未檢附蔡員原採計之社團專職人員年資之證明，訴願人無從確知重新核計退休年資是否無誤。依最高法院 39 年判字第 2 號判例所揭明當事人主張事實，須負舉證責任，倘其所提出之證據，不足為主張事實之證明，自不能認其主張之事實為真實。是以原處分機關應舉證證明所扣除社團專職人員年資之事實，以保障訴願人據以答辯之機會，倘若原處分機關無法舉證前開年資之證據，自不得認其主張之事實為真實。四、原處分機關之行政處分所適用法令計算溢領之退離給與，顯有違誤：(一)按「第二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。」「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一年內，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：…二、於公務人員以外之退休(職、伍)公職人員，由其經採認之社團專職年資所屬社團返還」為社團年資處理條例第 4 條第 1 項、第 5 條第 1 項第 2 款所明定。是以公務人員以外之退休(職、伍)公職人員仍支領退離給與者，應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，有溢領之情形由採認之社團專屬年資所屬社團返還。(二)惟前開法規適用之範圍，銓敘部以重新核定之退休變更審定處分溯及至蔡員退休日生效，要求原處分機關計算溢領退離給與，實有未洽，理由如下：1. 按法律不溯及既往原則為法治國之基本原則，係由法安定性及信賴保護原則所生，用以拘束立法者及法律適用之基本原則，其意義乃指新訂生效之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已發生事件，是謂禁止法律溯及既往原則。所謂「事件」，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂「發生」，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言，司法院釋字第 577 號解釋理由書有所闡明。是以，新法規範對其生效前已終止之法律秩序，原則不容許法規加以變更，否則恐有違憲之虞。2. 就本案公務人員對行政機關請領退休金之權利，於退休時所可得退休給與之金額、種類等依當時之事實與法規於退休生效時已為要件事實確定，嗣後每次請領退休金均為因退休制度所生債之履行之關係，是以，依法律不得溯及既往原則，原則行政機關對於已退休生效之法律關係尚不得再予以適用新法。況查社團年資處理條例第 4 條第 1 項規定：「…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，重新核計退離給與。」及同法第 5 條第 2 項規定：「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。」僅規定行政機關須重新核定年資，計算退離給與後有溢領時須進行追繳，未就該法施行前之已發生之法律關係擴張適用。惟銓敘部及原處分機關未察，逕將上開處分溯及蔡員退休生效日以計算其溢領退職給與，實有違法律不得溯及既往之疑慮。再者，依考試院第 7 屆第 185 次會議決議及銓敘部 95 年 5 月 12 日部退三字第 0952643282 號函所揭明就該會議決議前所採認社團專職人員年資之退休處分，

除個案如係以不正當方法使主管機關誤信或陷於錯誤而併計年資辦理退休者，否則不予撤銷，是以，退步言之，行政機關縱認其依社團年資處理條例有權撤銷該法施行前已確定之退休處分，原則也應僅限於該決議後所生效之退休處分。3. 惟查本案蔡員係依銓敘部所核定之退休生效日，尚無以不正當方法為併計年資，依上開決議其退休處分應不得撤銷，是以原處分機關僅得自銓敘部作成重新核定之退離給與處分後有溢領之部分請求訴願人返還，否則與上開決議之結論有所牴觸。故本件原處分機關認事用法顯有悖誤，應予撤銷，至為灼然。五、綜上所述，法律不溯及既往原則乃為法治國之基本精神，在追求公益之前提下仍要合理保障人民之信賴利益，不容許任何人任意破壞，否則實有違政府之威信。原處分機關依社團年資處理條例第5條第1項第2款認事用法顯有違誤，爰請求撤銷原處分，以維權益，至感德便云云。

原行政處分機關答辯意旨略謂：一、本案事實（一）依照106年5月10日制定公布、同年12月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5條規定：「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一年內，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。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。」（二）查訴願人所屬之蔡君溢退職人員（下稱蔡員）經銓敘部核定為系爭條例第2條所指之公職人員及社團專職人員，故原處分機關依系爭條例第4條之核計方式重新計算蔡員之退休金，經原處分機關計算後，蔡員每月請領之退休金應共有新台幣94,540元之溢領，故依系爭條例第5條之規定，發函追繳蔡員上開金額。二、本案答辯理由：（一）按「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：一、大量作成同種類之處分。…五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。六、限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者。」行政程序法第103條第1、5、6款定有明文。查本案系屬立法院於106年5月公布之條文，條文公佈後銓敘部立刻發函全國各主管機關，包含原處分機關在內皆被要求迅速重新核計各所屬人員之退休金，並要求需在107年5月11日前以書面函請各該所屬人員繳回溢領之退休金，且需於107年8月10日前返還之，因此就本案而言，原處分機關需於短時間內作成與訴願人相類之同種類處分，以追回所屬退職人員之退休金；而本案所涉及之自由權利限制亦屬輕微，金額非多；再者，原處分機關所作成之追繳處分，係依照系爭條例及銓敘部發函之計算公式核計，而蔡員確屬系爭條例所規範之退職人員，事證及依據皆屬明確。綜合上開各情事，原處分應符合行政程序法第103條第1、5、6款之情狀，得不給予訴願人陳述意見之機會，基此，訴願人稱本案有違反行政程序法第102條違誤實屬誤會。又原處分機關於107年5月9日汀人字第1070004703號函亦有將蔡員溢領退休金明細表及歷年保險俸（薪）給表等相關資料發予訴願人，自無訴願人所稱無從查證或未盡舉證責任

等情。(二)按「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。」、「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。」系爭條例第1條及第7條立法理由定有明文。由上開條文立法理由可知，本法再訂定實本就係為追回在黨職併公職情形下所已請領之退休金，而在系爭條例第7條及其立法理由之明示排除下，已明定溯及蔡員退休生效日而計算之溢領退職給與，而訴願人所爰引之銓敘部95年5月12日函釋，亦係在舊法時代下之解釋而於本法規定之意旨及目的不符，故訴願人以原處分機關所為追繳溢領退休金處分有違法不溯及既往原則應有誤會。(三)次按「行憲後各政黨辦理黨務人員，不能認為刑法上所稱之公務員。」大法官釋字第5號解釋文在案。又「惟人民依舊法規預期可以取得之利益並非一律可以主張信賴保護，仍須視該預期可以取得之利益，依舊法規所必須具備之重要要件是否已經具備，尚未具備之要件是否客觀上可以合理期待其實現，或經過當事人繼續施以主觀之努力，該要件有實現之可能等因素決定之。」、「又公務人員退休年資之多寡，係計算其退休金數額之基礎，故公務人員退休年資之起算日、得計入與不得計入之任職年資種類、如何採計、退休後再任公務人員年資採計及其採計上限等有關退休年資採計事項為國家對公務人員實現照顧義務之具體展現，對於公務人員退休金請求權之內容有重大影響；且其有關規定之適用範圍甚廣，財政影響深遠，應係實現公務人員服公職權利與涉及公共利益之重要事項，而屬法律保留之事項，自須以法律明定之(本院釋字第四四三號、第六一四號解釋參照)。」大法官釋字第601及658號解釋理由書參照。而蔡員原請領之黨職併公職計算之退休金，所依據者並非中央立法通過之法律或法規命令，現系爭條例始以立法院通過之法律追回蔡員溢領之退休金，符合法律保留之原則，且依照前開兩號大法官解釋理由書合併觀之，蔡員之退休金客觀上並無合理期待其實現之信賴利益殊無主張信賴保護之餘地。(四)再者，縱認訴願人有信賴利益存在，依「信賴保護原則涉及法秩序安定與國家行為可預期性，屬法治國原理重要內涵，其作用非僅在保障人民權益，更寓有藉以實現公益之目的。人民對依法規而取得之有利法律地位或可合理預期取得之利益，於客觀上有表現其信賴之事實，而非純為願望或期待，並具有值得保護之價值者(本院釋字第五二五號解釋參照)，其信賴之利益即應加以保護。法規變動(制定、修正或廢止)時，在無涉禁止法律溯及既往原則之情形，對於人民既存之有利法律地位(本院釋字第五二九號解釋參照)或可得預期之利益(本院釋字第六〇五號解釋參照)，國家除因有憲政制度之特殊考量外(本院釋字第五八九號解釋參照)，原則上固有決定是否予以維持以及如何維持之形成空間，惟仍應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴及是否符合比例原則。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（本院釋字第六二〇號解釋參照）。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，故縱有減損規範對象既存之有利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則。」大法官釋字第717號解釋理由書參照。由前開解釋可知，系爭條例所指涉係新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，故縱有減損訴願人或蔡員既存之有利法律地位或可得預期之利益，亦無涉禁止法律溯及既往原則。三、綜上，原處分機關依據新法修正下之系爭條例第4條規定，重新核計蔡員之退休金，並依據系爭條例第5條追繳本案之退休金，應屬符合法律保留及法律程序之行政處分，亦無訴願人所稱違反法不溯及既往或信賴保護原則之疑義，故原處分並無不法或不妥之處，爰請依法駁回訴願，並維持原處分等語。

### 理 由

一、按「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：一、大量作成同種類之處分。二、情況急迫，如予陳述意見之機會，顯然違背公益者。三、受法定期間之限制，如予陳述意見之機會，顯然不能遵行者。四、行政強制執行時所採取之各種處置。五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。六、限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者。七、相對人於提起訴願前依法律應向行政機關聲請再審查、異議、復查、重審或其他先行程序者。八、為避免處分相對人隱匿、移轉財產或潛逃出境，依法律所為保全或限制出境之處分。」行政程序法第102條及第103條定有明文。

二、本件原處分機關係函請訴願人繳還溢領支月退休金，為侵益行政處分，依行政程序法第102條之規定，應給予訴願人有陳述意見之機會。經查由原處分機關訴願答辯時所檢送之證據資料，無於本件行政處分作成前，曾給予處分相對人（即訴願人）有任何陳述意見之紀錄或書面資料，亦未見原處分機關於原處分書中說明係合於行政程序法第103條所列8款事由之何款規定，而得不予陳述意見。原行政處分機關答辯稱：原處分應符合行政程序法第103條第1款、第5款及第6款之情狀，得不給予訴願人陳述意見之機會，然依行政程序法第103條第1款規定：「大量作成同種類之處分。」其所謂「大量作成同種類之處分」，係指快速大量作成同種類之處分，為求時效，難以一一踐行給予陳述意見機會之程序而言，依本件處分之形態，實尚難認屬大量作成同種類之處分。再依同條第5款規定：「行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者」行政機關得不給予陳述意見之機會。然查，原處分機關僅以金門縣金湖鎮公所107年5月9日汀人字第1070004703號函檢送案外人蔡○○之溢領退休金明細表暨歷年保險俸(薪)表相關資料予訴願人，從而本件繳還溢領月退休金之處分所根據之事實相對於訴願人而言，能否謂屬「客觀上明白足以確認」者，尚非無疑。

又同條第 6 款規定：「限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者」，但查，本件原處分係請訴願人繳還所溢領月退休金新臺幣 94,557 元，核其所限制之財產權利之內容及程度，顯非所謂「顯屬輕微」。據此而論，原處分機關於作成本件請求繳還溢領月退休金處分前，並未踐行行政程序法有關陳述意見之程序，核有未妥，爰將原處分撤銷，由原處分機關依法給予訴願人陳述意見，重為審查後，視審查結果另為適法之處理。

三、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條第 1 項之規定決定如主文。

金門縣政府訴願審議委員會

主任委員 吳成典

委員 陳素鶯

委員 呂清富

委員 楊士擎

委員 翁正義

委員 顏水坤

委員 楊延壽

中 華 民 國 107 年 10 月 11 日

縣 長 陳 福 海

如不服本決定，得於決定書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院（臺北市士林區文林路 725 號）提起行政訴訟，並抄副本送本府。

中 華 民 國 107 年 10 月 11 日