

裁判字號：最高行政法院 90 年度判字第 1620 號 行政

裁判日期：民國 90 年 09 月 07 日

案由摘要：退休事件

最 高 行 政 法 院 判 決

九十年年度判字第一六二〇號

原 告 吳家增

被 告 銓敘部

代 表 人 吳容明

右當事人間因有關退休事件，原告不服考試院中華民國八十七年十一月十日（八七）考台訴決字第二三三號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

緣原告原任臺北縣政府課長，其自願退休案前經被告民國七十八年十一月十五日七八台華特四字第三四一七七六號函核定，自七十八年十二月十六日生效，依其任職年資二十六年一個月之標準，按月依照在職之同職等人員月俸額百分之八十六給與月退休金有案。七十九年四月三日，原告再任臺北縣三重市公所主任秘書，經被告審定以機要人員任用，核敘薦任第八職等本俸三級，並由其再任機關依法繳回溢領之月退休金、公保養老給付及停止其公保養老給付之優惠存款各在案。八十六年十二月間，原告申請自八十七年三月一日重行自願退休，案經臺北縣政府核送被告於八十七年一月十二日以八七台特三字第一五七二一九五號函核定後，原告復經該府函請被告復審其退休等級。經被告查核結果，以原告於其申請退休生效日時尚未滿六十歲，且其再任公務人員年資亦未滿二十五年，與公務人員退休法第四條第一項自願退休規定不合，乃於八十七年三月十九日以八七台特三字第一五九八五四九號函，撤銷該部上開八七台特三字第一五七二一九五號退休核定函，並敘明其申請復審退休等級因退休案之撤銷無所附麗，不合辦理。原告嗣於八十七年三月三十一日以陳情書，函請被告同意其辦理退休並復審退休等級，經被告答復無法同意照辦。原告不服，一再訴願，遞遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：按「行政機關對其已為之行政行為發覺有違誤之處分，而自動更正或撤銷者，並非法所不許。」行政法院四十四年判字第四十號固著有判例。惟其自動更正或撤銷，應秉誠信公平之原則，倘有失於此，致損害人民權益時，則難免有權力濫用之嫌，依行政訴訟法第一條第二項規定，應以違法論，行政法院七十九年度判

字第二〇九五號判決亦指明此旨。又「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」，復為行政程序法草案第八條所明定，故如行政機關之行為罔顧人民值得保護之信賴，而使其遭受不可預計之負擔或喪失利益，且非基於保護或增進公共利益之必要而對其利益之損失予以補償或因人民有忍受之義務外，不得為之，此乃行政法上「誠實信用原則」及「信賴保護原則」解釋所當然。本件原告申請重行自願退休，案經臺北縣政府核送被告核定後，於本質仍具有確認原告申報退休身分及核定退休金、養老給付等金額上之授益處分及確認處分，原告復經該府函請被告復審退休等級，詎被告撤銷上開處分，該撤銷之行政處分顯已違反公法上之「信賴保護原則」及「誠信原則」而構成違法。查被告依法核定原告申請自願退休案之授益行政處分係屬一令人民信賴之國家行為，亦非屬無效之行政處分，自堪認為信賴之基礎。原告因信賴被告前揭之授益處分，除按月領取月退休金外，另重任公務人員八年將所領得之退休金、公保之養老給付、補償金、退輔金，悉數存入臺灣銀行辦理優惠利率存款。如被告將系爭處分撤銷，原告將損失退休金、退輔金、補償金及公保養老給付等合計一百三十萬七千一百二十四元及損失優惠存款每月利息一萬四千三百一十元，原告實已因信賴而展開具體之信賴行為，且此信賴表現行為與信賴基礎具有因果關係。而原告並非基於惡意詐欺、脅迫或其他不正當方法而獲得行政處分，無因故意或過失做不正確或不完全之報告而得行政處分或違法之行政處分，更無已認識或因過失而不認識，如：地域管轄錯誤、行政處分欠缺文件之情形，因此原告此一信賴自應予以保護。此外，一再訴願機關均認如依法行政及公益重於私益之情形下，可不受前揭信賴保護原則之拘束，然如行政處分受益人已使用行政處分所提供之給付，或其財產上之處分已不能回復原狀或只祇在不可期待之損失下始能回復者，仍應認為信賴值得保護，而有該原則之適用。本件原告係因信賴被告之行政處分而為具體之信賴行為已如前述，且前揭如因該行政處分被撤銷原告所受之各項損失均非原告所得預期，是以被告實不能泛引公益及依法行政原則而出爾反爾損害原告之信賴。甚者，被告之國家行為亦非基於顯然錯誤之基礎行為，亦無預先保留廢止權，故被告更不能遽然撤銷該授益及確認之行政處分，以維憲法保障人民之權益。修正後之訴願法第八十條第一項但書及第二項已明定信賴保護為審理行政處分可否撤銷之基準法則。惟再訴願決定並未詳陳被告之撤銷處分為何大於原告之信賴保護之利益理由，竟以「基於職權考量，撤銷行政處分之利益大於值得保護之信賴利益」一語為撤銷之依據，其決定顯不備理由。原告因信賴被告之退休處分及退休金之核定後，遂一方面婉拒續任主任秘書之職位亦未辦理請調，另一方面安排退休生活及事業開拓，被告撤銷原告之授益處分，其信賴保護之利益對其個人而言有重大之影響。再訴願決定書陳稱被告撤銷處分無損原告之權益云云，顯有誤解。被告撤銷所指維護之利益究為如何，再訴願決定隻字未提，

而「公益」與「私益」之間，並非完全預囿於公益優先私益之觀點。法律上所稱公益，亦非抽象屬於統治團體或其中某一群人之利益，更非執政者、立法者或官僚體系本身之利益，亦非政治社會中各個成員利益之總和，而係各個成員之事實上利益，經由複雜交互影響過程所形成理想整合之狀態，公益判斷是否正確，不能任憑國家機關之主觀，而應以客觀公正避免錯誤之認知為之。被告之撤銷處分不外乎認為原告再任公務人員退休不符合公務人員退休法第四條第一項規定：「任職五年以上，年滿六十歲者」而已，並非所稱「公法利益重於私益」。按「公益在現代國家，係以維持和平之社會秩序，保障個人之尊嚴、財產、自由及權利，提供文化發展之有利條件等項為其內容」。因此就被告在核定原告退休確認處分後又另撤銷原告之退休處分，顯然與前揭內容之公益概念根本無關。原告就其信賴保護原則之利益，則為該退休案件之具體個案，並非退休制度之通例，所以不影響破壞國家之退休制。本案有關原告之信賴保護之利益，顯然較行政處分撤銷或變更所欲維護之公益更值保護。依法行政並非行政法之唯一原則，行政處分之撤銷所引起之法律問題亦相當複雜，尤其是授益行政處分之撤銷對原告之權利義務影響更嚴重，已如前述，因此更應考量原告是否有值得保護之信賴利益，而信賴保護原則為行政法之一般法律原則，同為行政行為之依據及法源，此為近來行政法發展之新趨勢。司法院二十五年院字第一五五七號解釋則明白揭示對授益處分之撤銷，應顧及受益人之權益保護，倘對受益人之權利或利益，不因之而受何損害才可本於行政權或監督權之作用另為處置。另行政法院八十三年度判字第一五一號判決更明白指示，依行政法上信賴保護原則，行政機關撤銷行政處分應顧及該授益人之信賴利益，故信賴保護原則已為國內外法制上立法例，更為實務上所採為審判上之依據。再按行使權利與履行義務應依誠實及信用之方法，雖本屬民法之原則，而公、私法固各有其特殊性質，然因其係公、私法共通之一般法理，應可適用於公法關係，及私法中誠信公平之原則，在公法上當亦有其適用。準此，本件被告既已核定原告再任公職辦理自願退休案，為何不在原告退休生效日前撤銷，而於原告辦妥一切離職手續告老回鄉後才宣告撤銷，造成原告身心受創至鉅，被告自有違誠信，使政府之公權力行政威信蕩然無存。退步言之，如被告可依法撤銷系爭授益處分，亦應依考試院七十三年六月十九日七三考台秘議字第一九四九號函示：「公務人員退休法核定領受一次退休金者，未領退休金即行再任，其退休案應報請註銷」辦理，先將原核定原告申請退休案註銷（蓋原告再任公務人員時已將領取之月退休金全部退還），再將原告前後服公職之年資全併計算，另准原告辦理自願退休，始為合理。惟被告卻忽視前揭合法之「行政先例」或「行政慣例」，所為之撤銷處分亦已違反行政自我拘束原則及平等原則而構成違法。公務人員退休法第四條第一項固規定：「公務人員有左列情形之一者，應准其自願退休：一、任職五年以上年滿六十歲者。二、任職滿二十五

年者。」第十三條規定：「依本法退休者，如再任公務人員時，無庸繳回已領之退休金，其退休前之任職年資，於重行退休時不予計算。」同法施行細則第十三條第一項規定：「已領退休（職、伍）給與或資遣給與者再任或轉任公務人員，其重行退休之年資，應自再任或轉任之月起，另行計算。」惟該等法令之適用係以「已領退休給與」或「未繳回退休金」之再任或轉任之公務人員為限。經查原告於再任公職時經所領取之月退休金全數繳回，故非屬「已領退休給與」或「未繳回退休金」之公務人員，自無該法之適用。綜上所陳，請判決將一再訴願決定及原處分撤銷，用保原告合法權益等語。

被告答辯意旨略謂：按公務人員退休法第四條第一項規定：「公務人員有左列情形之一者，應准其自願退休：一、任職五年以上年滿六十歲者。二、任職滿二十五年者。」第十三條規定：「依本法退休者，如再任公務人員時，無庸繳回已領之退休金，其退休前之任職年資，於重行退休時不予計算。」同法施行細則第十三條第一項規定：「已領退休（職、伍）給與或資遣給與者再任或轉任公務人員，其重行退休之年資，應自再任或轉任之月起，另行計算。」再任人員應符合任職五年以上年滿六十歲或任職滿二十五年之要件始得辦理自願退休，且其再任之年資，應自再任之月起重行計算。經查原告係三十二年十二月一日出生，至其申請重行退休之八十七年三月一日止，尚未滿六十歲；且其再任公務人員年資亦未滿二十五年，核與上該公務人員退休法第四條第一項自願退休規定不合，被告八十七年一月十二日八七台特三字第1572195號函核定原告重行自願退休案所據以適用之法令規定，核與其當時得採計再任公務人員年資之事實顯有不符，於法無據。被告基於依法行政原則，於八十七年三月十九日以八七台特三字第1598549號函撤銷上開誤核原告退休之行政處分，並無違誤。次按公務人員任用法第十一條規定：「（第一項）各機關辦理機要人員，得不受第九條任用資格之限制。（第二項）前項人員須與機關首長同進退，並得隨時免職。」原告再任臺北縣三重市公所機要秘書，於該市市長任期屆滿之日（八十七年二月二十八日），即隨同離職。易言之，其於八十七年三月一日應予免職生效。且查原告具有公務人員任用資格，亦未屆退休限齡，於離職後如經機關首長同意遴用，自可隨時依法再任公務人員。其原任主任秘書職務係屬機要人員，該市本屆市長有依其意願任用第三人之權，尚非原告具有再繼續任職之權利，自不得就該職缺被填補，謂有權益受損之情事。至被告撤銷原誤核原告重行退休之核定函，原告因而將其原無法令依據核給之退休金及公保養老給付繳還，係依法行政之結果。又誤核原告退休之核定函與其個人原有財產尚無關聯，難謂其利益受有損失。另依公務人員退休法第八條、第十二條、公務人員保險法施行細則第四十一條等相關規定，原告於再任離職時，前次退休應領之月退休金即可恢復領受，所繳回之公保養老給付亦可領回，並恢復辦理優

惠存款。至其所繳交之退撫基金費用亦得選擇申請發還或於將來再任公務人員辦理退休時併計退休年資。據此，原告各項應有權益均已適維護，並無損失。復查學理上對於行政機關撤銷授益處分之處理原則，除信賴保護原則之外，仍應受依法行政原則之支配；易言之，法律之效力實高於行政處分。按上開被告退休核定函係屬行政處分，自應受其母法即公務人員退休法之規範與拘束，且查行政機關基於職權，考量撤銷行政處分之利益大於值得保護之信賴利益，亦得撤銷原處分，有行政法院四十四年判字第四十號判例：「行政官署對其已為之行政行為發覺有違誤之處，而自動更正或撤銷，並非法之不許。」及五十八年判字第三十一號判例：「基於公益上之理由，要非不可自行變更原核定處分。」可資參據，足徵依法行政原則及公法益重於私益，而原告之各項應有權益並不因撤銷該核定函之處分而受有損失已如前述，是以，基於依法行政及維持公務人員退休法制與法律全體適用原則，上開被告誤核之退休核定函，自應予以撤銷。原告指稱被告撤銷原核定其重行自願退休之處分，違背信賴保護原則一節，應無可採。原告訴稱，其於再任公務人員時，被告應先註銷其退休案，再將其前後服公職年資全併計算，另准其辦理自願退休一節，經查考試院七三考台秘議字第一九四九號函係該院考銓事例編審小組編審修正、增訂銓敘事例案，原告引述之內容（被告五十五年一月八日五五台為特三字第一六四三五號函釋），實為答復臺灣省政府有關退休再任公務人員疑義事項，其中二之（三）規定：「依公務人員退休法核定領受一次退休金者，于未領退休金，即行再任公務人員，此種情形，與在職人員之轉任相似，為免除該項退休金之領繳及發還手續起見，其退休案應報請註銷。」次查四十八年十一月二日修正公布之公務人員退休法第十三條規定：「依本法退休者，如再任公務人員，其曾領一次退休金者，應將所領退休金繳回國庫，其領月退休金者，於重行退休時，其過去服務年資概不計算。」同年月日修正公布之同法施行細則第三十二條規定：「（第一項）依本法退休人員再任或兼任有給之公職者，其應領或擇領之月退休金，依本法第十二條第一項及本細則第三十四條第二項之規定辦理。（第二項）其原領或擇領一次退休金者，依本法第十三條之規定，將所領一次退休金繳回國庫或停止發給，至其原因消滅時，照當時退休給與標準發還或發給之。」茲六十八年一月二十四日修正公布之公務人員退休法第十三條業已將原規定修正為：「依本法退休者，如再任公務人員時，無庸繳回已領之退休金，其退休前之任職年資，於重行退休時不予計算。」上開施行細則第三十二條規定，並經配合母法之修正而加以刪除，於六十八年六月四日經考試院發布在案。本案原告退休案前經被告核定自七十八年十二月十六日生效，因係於六十八年一月二十四日公務人員退休法修正公布之後，依當時適用之法令，已無退休再任公務人員應繳還及日後發還原領退休金之規定，自不得再適用上開函釋有關註銷退休案之規定。綜上所述，再訴願決定於法並無不合，請判決駁回

原告之訴等語。

理 由

按行政機關對其已為行政處分，發覺有違誤之處，於不違反信賴保護原則下，自動更正或撤銷者，並非法所不許。次按「公務人員有左列情形之一者，應准其自願退休：一、任職五年以上年滿六十歲者。二、任職滿二十五年者。」「依本法退休者，如再任公務人員時，無庸繳回已領之退休金，其退休前之任職年資，於重行退休時不予計算。」「已領退休（職、伍）給與或資遣給與者再任或轉任公務人員，其重行退休之年資，應自再任或轉任之月起，另行計算。」分為別公務人員退休法第四條第一項、第十三條及同法施行細則第十三條第一項所明定。本件原告原任臺北縣政府課長，其自願退休案前經被告七十八年十一月十五日七八台華特四字第三四一七七六號函核定，自七十八年十二月十六日生效，依其任職年資二十六年一個月之標準，按月依照在職之同職等人員月俸額百分之八十六給與月退休金有案。七十九年四月三日，原告再任臺北縣三重市公所主任秘書，經銓敘部審定以機要人員任用，核敘薦任第八職等本俸三級，並由其再任機關依法繳回溢領之月退休金、公保養老給付及停止其公保養老給付之優惠存款各在案。八十六年十二月間，原告申請自八十七年三月一日重行自願退休，案經臺北縣政府核送被告於八十七年一月十二日以八七台特三字第第一五七二一九五號函核定後，原告復經該府函請被告復審其退休等級，經被告查核結果，原告於其申請退休生效日時尚未滿六十歲，且其再任公務人員年資亦未滿二十五年，與公務人員退休法第四條第一項自願退休規定不合，乃於八十七年三月十九日以八七台特三字第第一五九八五四九號函，撤銷該部上開八七台特三字第第一五七二一九五號退休核定函，並敘明其申請復審退休等級因退休案之撤銷無所附麗，不合辦理。原告嗣於八十七年三月三十一日以陳情書，函請被告同意其辦理退休並復審退休等級，經銓敘部答復無法同意照辦。原告乃循序提起行政訴訟，主張如事實欄所載。經查，原告前開任職、退休事實，為兩造所不爭，且有相關資料附原處分卷可稽。原告係三十二年十二月一日出生，亦有原處分卷附戶籍謄本足考，其申請重行日八十七年三月一日，尚未滿六十歲，而自其再任公務人員之七十九日四月三日至申請退休日止之再任年資僅七年十一個月，未滿二十五年，與首揭規定自願退休要件不合，被告八十七年一月十二日八七台特三字第第一五七二一九五號函核定原告自願退休，顯於法不合。次查，原告申請自八十七年三月一日退休時提出之公務人員退休（職）事實表，係依公務人員退休法第四條第一項第二款規定申請退休，而其任職年資欄記載，新制施行前五年三個月，新制施行後二年八個月，合計僅七年十一個月，歷代職務欄，亦僅記載自七十九年四月起之職務，是其顯知任職年資未滿二十五年，竟援用公務人員退休法第四條第一項第二款「任職滿二十五年」規定，申請退休，致被告未查，誤准其退休，原告縱

非故意，亦難謂無重大過失，自不得主張對該核定函有值得保護之信賴利益。被告予以撤銷，尚無違背信賴保護原則，揆諸首揭說明，尚無不合。被告於發現錯誤，依法予以撤銷，自非權利濫用，亦難以其撤銷在退休生效日之後，遽指其違反誠信原則。所引本院七十九年度判字第二〇九五號判決，並非判例，且與本案情形有間，無從援用。至原告所引考試院七十三年六月十九日七三考台秘議字第一九四九號函係該院考銓事例編審小組編審修正、增訂銓敘事例案，經院會通過後，以該函檢送該銓敘事例予被告等相關機關。原告引述之「公務人員退休法核定領受一次退休金者，未領退休金即行再任，其退休案應報請註銷。」該函附事例內並無上開內容。依原告提出之銓敘法規釋例（五）退休撫卹第一九四頁，關於公務人員退休後再任公職如何處理部分，刊載之解釋內容為：「公務人員退休後再任公職之處理：一、退休後再任有薪給或酬勞之公職時，應停止領受退休金權利，惟不支薪俸支實際之交通費用（車馬費）可不受限制。二、僅支兼課鐘點費之教員，不受限制。三、應徵入伍職務代理人，應受限制。四、公務人員退休法核定領受一次退休金者，未領退休金即行再任，其退休案應報請註銷。」其解釋機關文號為：被告五十五年一月八日（五五）台為特三字第一四六三五號（被告答辯狀載為一六四三五號）及考試院七十三年六月十九日七三考台秘議字第一九四九號。經核上開考試院一九四九號函內僅有第一款部分（該事例參、退休類第一項），原告所引內容應係被告五十五年函答復臺灣省政府有關退休再任公務人員疑義事項，其中二之（三）規定：「依公務人員退休法核定領受一次退休金者，于未領退休金，即行再任公務人員，此種情形，與在職人員之轉任相似，為免除該項退休金之領繳及發還手續起見，其退休案應報請註銷。」而查四十八年十一月二日修正公布之公務人員退休法第十三條規定：「依本法退休者，如再任公務人員，其曾領一次退休金者，應將所領退休金繳回國庫，其領月退休金者，於重行退休時，其過去服務年資概不計算。」同年月日修正公布之同法施行細則第三十二條規定：「（第一項）依本法退休人員再任或兼任有給之公職者，其應領或擇領之月退休金，依本法第十二條第一項及本細則第三十四條第二項之規定辦理。（第二項）其原領或擇領一次退休金者，依本法第十三條之規定，將所領一次退休金繳回國庫或停止發給，至其原因消滅時，照當時退休給與標準發還或發給之。」六十八年一月二十四日修正公布之公務人員退休法第十三條業已將原規定修正為：「依本法退休者，如再任公務人員時，無庸繳回已領之退休金，其退休前之任職年資，於重行退休時不予計算。」上開施行細則第三十二條規定，並經配合母法之修正而加以刪除，於六十八年六月四日經考試院發布在案。本原告退休案前經被告核定自七十八年十二月十六日生效，原告七十九年四月三日再任公職，係於六十八年一月二十四日公務人員退休法修正公布之後，依當時適用之法令，已無退休再任公務人員應繳還及日後發還原領退休金之規定，

自不得再適用上開函釋有關註銷退休案之規定。況該函釋亦僅指依公務人員退休法核定領受一次退休金者，于未領退休金，即行再任公務人員情形，與在職人員之轉任相似，而得註銷退休案，本件原告係領月退休金者，且已領退休金，情形不同，原告縱已繳回已領退休金，亦不得比照辦理，要求先將原核定原告申請退休案註銷，再將原告前後服公職之年資全併計算，另准原告辦理自願退休。且參原告前述退休（職）事實表，亦未將以前年資併計退休年資，被告未註銷前退休案，並無違反行政自我拘束原則及平等原則可言。綜上，原告所訴各節，均非可採，被告八十七年一月十二日以八七台特三字第 一五七二一九五號函核定原告退休，與法不合，被告予以撤銷，另請求被告復審退休等級，不予辦理，並無違誤，一再訴願決定，遞予維持，理由雖未盡相同，但結果並無二致，仍應予維持。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法施行法第二條、行政訴訟法第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 年 九 月 七 日

最 高 行 政 法 院 第 一 庭

審 判 長 法 官 黃 綠 星

法 官 彭 鳳 至

法 官 蔡 進 田

法 官 黃 璽 君

法 官 廖 宏 明

右 正 本 證 明 與 原 本 無 異

法 院 書 記 官 邱 彰 德

中 華 民 國 九 十 年 九 月 七 日

資料來源：考試院公報第 20 卷 12 期 305-311 頁