

調 查 報 告

壹、案由：據訴，渠為退休公務員，因年金改革政策，遭重新審定退休金，渠不服該處分，因而向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，詎該會復審決定書附記不服該決定之訴訟管轄機關為臺北高等行政法院，未考量渠居住臺中市，且此類事件非屬專屬管轄，救濟教示涉有不當，損及訴訟權益等情案。

貳、調查意見：

本案緣於民眾陳訴略以：渠為退休公務人員，因年金改革政策遭重新審定退休金，公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）復審決定書僅附記臺北高等行政法院為訴訟管轄法院，造成應訴不便，損及訴訟權益等情。案經本院向考試院、行政院、教育部、國防部等機關調閱卷證資料，並於民國(下同)109年2月7日詢問復審機關保訓會及訴願機關行政院、教育部、國防部等相關主管人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、年金改革實施後，「公務人員」退休所得重新審定事件，保訓會率認退休公務人員與原服務機關間已無職務關係，復審決定書有關訴訟管轄法院之救濟教示，爰僅依行政訴訟法第13條第1項「以原就被」原則，單一附記以原處分機關銓敘部所在地之臺北高等行政法院為訴訟管轄法院，核與行政訴訟法為便利「民告官」，併採「以被就原」原則而修法增訂第15條之1明定得由「公務員職務關係所在地」之行政法院管轄，使其得以就近尋求司法救濟，以保障人民訴訟權之立法意旨，有所未合，宜請考試院督促所屬確實檢討，以免爾後再生類此爭議，肇生民怨。

(一)行政訴訟法雖於第13條第1項規定：「對於公法人之

訴訟，由其公務所所在地之行政法院管轄。其以公法人之機關為被告時，由該機關所在地之行政法院管轄。」然「以原就被」原則旨在保護被告，避免濫訴，而行政訴訟基本上為「民告官」，制度設計應以方便原告，保護人民權益為重心，故外國立法例係按訴訟種類及行政行為為定審判籍之依據¹，法務部90年3月1日檢送該部對行政訴訟法修正意見彙整表函復司法院時即表示「為便利人民實施訴訟，以保障人民之訴訟權，建議修正管轄權之『以原就被原則』為『以被就原原則』」²。行政訴訟法嗣為方便證據調查及便利人民就近尋求行政法院之權利保護，修正部分管轄權規定，於99年1月13日增訂第15條之1明定：「關於公務員職務關係之訴訟，得由公務員職務所在地之行政法院管轄。」該條立法理由指出：「有關公務員職務關係之訴訟，包括公務員職務關係是否發生，及因職務關係所生之訴訟，諸多國家立法例規定由原告之職務所在地之行政法院管轄，例如德國行政法院法第52條第4款及法國行政法院法第56條之規定，爰參照該等立法例，增訂本條規定。」經查司法院謝秘書長文定為立法院審議該次行政訴訟法部分條文修正草案，而至該院備詢時，即說明：「行政訴訟之管轄法院，依現行法規定，原則上是被告公務所在地之行政法院，……修正草案就特定事件增加管轄法院，落實司法為民理念。……在公務員任用、俸給、退休等職務關係的訴訟上，增訂可由公務員職務所在地的行政法院管轄」（參見立法院公報第98卷第

¹ 參照吳庚，行政爭訟法論，2014年七版，頁49；陳清秀，行政訴訟法，2015年9月七版，頁309。

² 參見法務部90年3月1日（90）法律字第005602號函。

76期委員會紀錄)。至於「公務員職務關係」之範圍，學說認為包括「公務員職務關係是否發生」，例如公務員之任用，以及「職務關係所生之訴訟」³，例如俸給、銓敘、退休等訴訟。另查，107年7月1日年金改革實施前、後，均有行政法院援引行政訴訟法第15條之1規定，認公務員職務所在地之行政法院有管轄權之裁判案例⁴，相關裁判意旨指出，行政訴訟法第15條之1所稱關於公務員職務關係之訴訟，包括公務身分關係之發生及消滅相關訴訟，最高行政法院108年度裁字第858號裁定進一步闡釋，所謂職務關係之訴訟，包括公務員職務關係是否發生及因職務關係所生之訴訟，例如俸給、銓敘、退休（包含退休及退休金發給之審定）等；公務員於退休後，其與機關之關係在法定規定之範圍內，並未全然消滅，非謂公務員一退休，與機關即無任何關係存在。是依現行行政訴訟法規定，不服重新審定退休所得處分之公務人員，本得就近選擇「被告機關所在地」或「公務員職務所在地」之行政法院尋求救濟。負有教示義務之相關機關，自應充分揭露，使人民知悉救濟途徑，以充分保障人民訴訟權。

(二)詢據保訓會表示，該會洽詢銓敘部退撫司統計結果，年金改革實施後，銓敘部自107年4月至同年8月18日止，重新審定公務人員退休所得人數15萬3,729人，截至108年12月底，保訓會計受理9萬3,130件年金改革復審事件，已全數辦理完竣，上

³ 參見翁岳生主編，許宗力、張登科副主編，行政訴訟法逐條釋義，2018年7月二版，頁208；行政法-基礎與理論實務，2019年二版，頁711。

⁴ 參見臺中高等行政法院100年度訴字第444號、第332號判決、102年度訴字第383號判決；最高行政法院108年度裁字第858號裁定；高雄高等行政法院108年度訴字第107號、108年度年訴字第121號、第140號、第148、第196號判決。

開案件除經當事人撤回48件及移轉管轄60件者外，經該會作成復審決定者計9萬3,022件，嗣提起行政訴訟者計4萬3,264件，復審決定不服率約為46.51%。

- (三) 經查，保訓會復審決定書有關訴訟管轄法院之救濟教示，僅依行政訴訟法第13條第1項及第24條規定，以重新審定退休所得之原處分機關銓敘部（被告機關）所在地之臺北高等行政法院為唯一訴訟管轄法院。另查，保訓會曾就本案陳訴人質疑復審決定書救濟教示未完整附記訴訟管轄法院一事，以108年3月15日公保字第1080003051號函復考試院秘書長略以：退休公務人員與服務機關間已無職務關係，爰復審決定無從依行政訴訟法第15條之1規定為救濟教示等語，顯見保訓會係認為退休公務人員並不適用行政訴訟法第15條之1規定。惟參照前揭行政訴訟法修法沿革、增訂第15條1規定之立法理由、司法院謝秘書長文定於立法院審議該法部分條文修正草案時所為之說明、學說與司法實務見解，保訓會以往所持見解，實有待商榷。
- (四) 有關考試院及其所屬於年金改革實施前，曾否研商重新審定退休金事件如何定訴訟管轄法院？未讓受處分人知悉競合管轄法院有無特別考量？保訓會於最高行政法院作出108年度裁字第858號裁定意旨後，以往所持退休公務人員與原服務機關已無職務關係之見解，是否擬變更？等疑義，該會於本院詢問時檢討略稱：「該會歷來辦理各類復審事件，不論俸給、銓敘、免職等各類案件，均係依行政訴訟法第13條第1項後段規定，附記教示條款，而未併同附記行政訴訟法第15條之1規定之競合管轄法院，是該會辦理年金改革復審事件並無就退休

公務人員為特別不利之對待」、「該會辦理年金改革復審案件時，尚無統一之司法實務見解，就退休期間之所得重新審定事件，認定確屬行政訴訟法第15條之1所定之情形，爰未併依該條規定附記救濟教示，如由該會預為判斷，並列舉所有可能具管轄權之行政法院，恐生僭越行政法院職權之疑慮」、「復審決定書所為救濟教示之記載，對復審人訴訟權能並無限制效果，是否屬合法起訴，應由法院職權調查並為裁判」、「年金改革後，各行政法院就公務人員退休關係所生之爭執，依行政訴訟法第15條之1認定由公務員職務關係所在地法院管轄者計7件；且該條之內涵業經最高行政法院108年度裁字第858號裁定闡明包含退休及退休金發給之審定在案，雖屬個案法律見解，仍值贊同。」、「訴願（復審）決定書有關訴訟管轄法院之附記，是否一併載明行政訴訟法第13條第1項及第15條之1，各訴願機關尚無一致作法；如有共識，該會將研提該會委員會議討論是否增列行政訴訟法第15條之1管轄法院」、「並未查詢該條之立法理由」等語。

（五）經核：

- 1、保訓會為公務人員權益保障事項之專責救濟機關，對於行政訴訟法第15條之1「公務員職務關係」之定義及適用範圍，本應確實釐清，該會自承歷來辦理各類復審事件，不論俸給、銓敘、免職、退休等案件，均依行政訴訟法第13條第1項後段規定，附記教示條款，而未併同附記行政訴訟法第15條之1規定之競合管轄法院，僅能說明該會並未刻意不利對待退休公務人員，而從該會不僅退休事件，甚連俸給、銓敘、免職等事件，均僅以「以原就被」原則附記管轄之行政法院，

顯見該會以往並未注意考量行政訴訟法第15條之1規定之適用問題。

- 2、保訓會復審決定書之救濟教示，雖無限制當事人訴訟權能之效果，惟救濟教示之制度目的，本在讓受處分人知悉救濟管道，使其得以就近尋求行政法院保障權益，便利訴訟，保訓會為保障公務人員權益之專責機關，負有教示義務，受處人或不知行政訴訟法第15條之1規定，或信任復審決定書之救濟教示，自難期待其自行聲請移轉管轄。又救濟教示既無限制當事人訴訟權能之效果，縱未為行政法院所採，似亦無該會所稱僭越行政法院職權問題。
- 3、年金改革實施後，復審決定機關案件量大，職務繁重，固為實情，惟公務人員係因年金改革被迫重新審定退休所得，因認損及權益，而依法尋求救濟，尚不宜逕認此類案件有濫訴之虞。保訓會於本院詢問時，雖認同最高行政法院108年度裁字第858號裁定有關行政訴訟法第15條之1之見解，惟又稱：各訴願機關尚無一致作法，如有共識，該會將提該會委員會討論等語。為免爾後再生類似爭議，仍應請保訓會本於行政訴訟法修法增訂第15條之1立法意旨，積極研議復審決定書如何教示訴訟管轄法院為宜。

(六)綜上，年金改革實施後，「公務人員」退休所得重新審定事件，保訓會率認退休公務人員與原服務機關間已無職務關係，爰復審決定書有關訴訟管轄法院之救濟教示，僅依同法第13條第1項「以原就被」原則，單一附記以原處分機關銓敘部所在地之臺北高等行政法院為訴訟管轄法院，核與行政訴訟法為便利「民告官」，併採「以被就原」原則，修法增

訂第15條之1明定得由「公務員職務關係所在地」之行政法院管轄，使其得以就近尋求司法救濟，以充分保障人民訴訟權之立法意旨，有所未合，宜請考試院督促所屬確實檢討，以免爾後再生類此爭議，肇生民怨。

二、年金改革實施後，「軍、教人員」重新審定退休所得事件，行政院暨國防部等訴願機關，率以「軍、教人員」與「公務人員」之身分不同及救濟途徑有別，狹隘認定非屬行政訴訟法第15條之1之「公務員」，進而解讀並無該條「公務員職務所在地」之行政法院管轄之適用，僅依行政訴訟法第13條第1項「以原就被」原則單一教示管轄法院，除了地方政府重新審定教職人員退休所得事件，因原處分機關分散各地，而附記各地行政法院管轄外，其餘軍、教人員重新審定退休所得事件，仍單一教示臺北高等行政法院管轄，核與行政訴訟法為便利「民告官」，修法併採「以被就原」原則而增訂第15條之1規定，便利人民就近尋求司法救濟，以充分保障人民訴訟權之立法意旨，有所未合，行政院允宜督促所屬確實檢討，以免爾後再生類此爭議，肇生民怨。

(一)行政訴訟法雖於第13條第1項規定：「對於公法人之訴訟，由其公務所所在地之行政法院管轄。其以公法人之機關為被告時，由該機關所在地之行政法院管轄。」然「以原就被」原則旨在保護被告，避免濫訴，而行政訴訟基本上為「民告官」，制度設計應以便利原告，保護人民權益為重心，法務部於90年3月1日檢送該部對行政訴訟法修正意見彙整表函復司法院時即表示「為便利人民實施訴訟，以保障人民之訴訟權，建議修正管轄權之『以原就被原

則』為『以被就原原則』」⁵。行政訴訟法嗣為方便證據調查及便利人民就近尋求行政法院之權利保護，修正部分管轄權規定，於99年1月13日增訂第15條之1明定：「關於公務員職務關係之訴訟，得由公務員職務所在地之行政法院管轄。」該條立法理由指出：「有關公務員職務關係之訴訟，包括公務員職務關係是否發生，及因職務關係所生之訴訟，諸多國家立法例規定由原告之職務所在地之行政法院管轄，例如德國行政法院法第52條第4款及法國行政法院法第56條之規定，爰參照該等立法例，增訂本條規定。」經查司法院謝秘書長文定為立法院審議該次行政訴訟法部分條文修正草案，而至該院備詢時，即說明：「行政訴訟之管轄法院，依現行法規定，原則上是被告公務所在地之行政法院，……修正草案就特定事件增加管轄法院，落實司法為民理念。……在公務員任用、俸給、退休等職務關係的訴訟上，增訂可由公務員職務所在地的行政法院管轄」（參見立法院公報第98卷第76期委員會紀錄）。至於「公務員職務關係」之範圍，學說認為包括「公務員職務關係是否發生」，例如公務員之任用，以及「職務關係所生之訴訟」，例如俸給、銓敘、退休等訴訟。另司法實務上，107年7月1日實施年金改革前、後，均有行政法院援引行政訴訟法第15條之1規定，認公務員職務所在地之行政法院有管轄權之裁判案例⁶，相關裁判意旨指出，行政訴訟法第15條之1所稱關於公務員職務關

⁵ 參見法務部90年3月1日（90）法律字第005602號函。

⁶ 參見臺中高等行政法院100年度訴字第444號、第332號判決、102年度訴字第383號判決；最高行政法院108年度裁字第858號裁定；高雄高等行政法院108年度訴字第107號、108年度年訴字第121號、第140號、第148、第196號判決。

係之訴訟，包括公務身分關係之發生及消滅相關訴訟，最高行政法院108年度裁字第858號裁定進一步闡釋，所謂職務關係之訴訟，包括公務員職務關係是否發生及因職務關係所生之訴訟，例如俸給、銓敘、退休（包含退休及退休金發給之審定）等；公務員於退休後，其與機關之關係在法定規定之範圍內，並未全然消滅，非謂公務員一退休，與機關即無任何關係存在。是依現行行政訴訟法規定，不服重新審定退休所得處分之公務員，本得就近選擇「被告機關所在地」或「公務員職務所在地」之行政法院尋求救濟。負有教示義務之相關機關，自應充分揭露，使人民知悉救濟途徑，以保障人民訴訟權。

(二)據行政院統計，年金改革實施後，截至108年12月底，「退休教育人員」部分，教育部重新審定退休所得人數計27,432人，各地方政府重新審定退休所得人數合計120,051人，其中，因不服重新審定處分，向教育部提起訴願計57,122件，向行政院提起訴願計10,733件，不服教育部訴願決定而提起行政訴訟計512件，不服行政院訴願決定而提起行政訴訟計1,729件。「退伍軍人」部分，國防部重新審定退休所得計124,314件，三軍司令部重新審定退休所得合計120,063件，不服重新審定處分，向國防部提起訴願計43,639件，向行政院提起訴願計9,390件，不服國防部訴願決定，提起行政訴訟計272件，不服行政院訴願決定，提起行政訴訟計1,040件⁷。

(三)經查，除教育部所為之訴願決定，因係由各地方政

⁷ 據行政院表示，不服該院訴願決定而提起行政訴訟部分，因無從知悉個別訴願是否提起共同訴訟，或共同訴願是否個別提起訴訟，故無法統計人數。

府重新審定退休教職人員之退休所得，原處分機關分散各地，故附記以原處分機關所在之各地行政法院為管轄法院，其餘「軍、教」人員重新審定退休所得事件之訴願決定書，因原處分機關（國防部、三軍司令部、教育部）地處臺北、桃園，訴願決定書單採行政訴訟法第13條第1項「以原就被」原則結果，僅附記以臺北高等行政法院為管轄法院，受處分人或行政訴訟法第15條之1，或信任訴願決定機關所為之救濟教示，而未聲請移轉管轄，行政法院如未依職權主動判斷審認有無行政訴訟法第15條之1「公務員職務所在地」管轄權之適用，不免令住居中南部的受處分人南北奔波、應訴不便，肇生民怨。

(四) 行政院暨國防部等訴願機關對於軍、教人員重新審定退休事件，管轄法院競合，如何教示問題，於本院109年2月7日詢問時檢討時略稱：前揭行政法院依行政訴訟法第15條之1認「公務員職務關係所在地」之行政法院有管轄權的相關裁判案例，均係「公務人員」退休事件，我國並無公務員法，各個法律之公務員概念未必一致，「軍、教」人員係以聘任教師或軍職人員身分，依公立學校教職員退休資遣撫卹條例、陸海空軍軍官士官服役條例等修正前後之相關規定辦理退休，與公務人員係依公務人員退休資遣撫卹法修正前後之相關規定辦理退休者不同，年金改革案件量大，受理訴願機關對於退休軍、教人員之職務所在地判斷較屬不易，爾後此類案件將依司法院之解釋及視後續多數裁判見解等情形再行研議是否於訴願決定書增列訴訟管轄法院之附記等語。

(五) 經核：

- 1、退休「軍、教」人員不服重新審定退休所得之處分，雖係向訴願機關提起訴願，與「公務人員」不服重新審定退休所得之處分，係向保訓會提起復審，雖有不同，然此僅為前階段行政救濟機關有別，「軍、教」人員不服訴願決定，及「公務人員」不服復審決定，其後司法救濟同向行政法院提起行政訴訟，行政訴訟法之管轄權規定並未區分軍、公、教人員身分而另為規範，是以，軍、公、教人員均為行政訴訟法上之「公務員」，而行政法院就退休所得審定事件有無行政訴訟法第15條之1特別管轄權適用之相關裁判意旨，自及於軍、公、教人員。
- 2、倘認軍、教人員非屬行政訴訟法第15條之1之「公務員」從而無該條管轄權規定之適用，是否增加法律所無之限制？又何以退休「軍、教」人員不能比照「公務人員」享有就近尋求法院救濟之訴訟權保障？均非無疑。
- 3、如何認定公務員職務所在地，乃負有教示義務相關機關應研議釐清之問題，以此為由逕行排除行政訴訟法第15條之1之適用，尚難認於法有據。
- 4、年金改革實施前、後，均有行政法院援引行政訴訟法第15條之1規定，認公務員職務所在地之行政法院有管轄權之裁判案例，已如前述⁸，雖與提起行政訴訟之總件數相較，為數不多，惟似亦未見行政法院認退休所得事件不適用行政訴訟法第15條之1規定而駁回移轉管轄聲請之案例，是以，尚無訴願機關所稱多數見解或少數見解問題。訴願機關認為軍、教人員並無上開管轄權條

⁸ 同註6。

款之適用，應有更清楚的論理依據，方能釋疑。

(六)綜上，年金改革實施後，「軍、教人員」重新審定退休所得事件，行政院暨國防部等訴願機關，率以「軍、教人員」與「公務人員」之身分不同及救濟途徑有別，狹隘認定非屬行政訴訟法第15條之1所稱之「公務員」，進而解讀並無該條「公務員職務所在地」管轄權規定之適用，僅依行政訴訟法第13條第1項「以原就被」原則單一教示管轄法院，除了地方政府重新審定教職人員退休所得事件，原處分機關分散各地，而附記各地行政法院管轄外，其餘軍、教人員重新審定退休所得事件，仍單一教示由臺北高等行政法院管轄，核與行政訴訟法為便利「民告官」，修法併採「以被就原」原則而增訂第15條之1規定，便利人民就近尋求司法救濟，以充分保障人民訴訟權之立法意旨，有所未合，行政院允宜督促所屬確實檢討，以免爾後再生類此爭議，肇生民怨。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請考試院督促所屬檢討研處見復。
- 二、調查意見二，函請行政院督促所屬檢討研處見復。
- 三、調查意見，函復陳訴人。

調查委員：仇桂美

劉德勳

中 華 民 國 1 0 9 年 3 月 1 2 日