

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第123號

民國112年12月1日辯論終結

原告 黃勝鴻
被告 勞動部勞動力發展署雲嘉南分署

代表人 劉邦棟

訴訟代理人 許盟宗

黃鈺菀

上列當事人間就業保險法事件，原告不服勞動部勞動力發展署中華民國112年3月14日發法字第1126500226號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告於民國111年11月15日持臺南市政府勞工局111年11月10日開立之離職證明書（下稱系爭離職證明書），至被告所屬永康就業中心辦理失業認定暨失業給付申請。經被告查明系爭離職證明書「主管機關證明欄」記載略以，原告與資方統一速達股份有限公司（下稱統一速達公司）於111年8月19日調解時，因雙方對於請求恢復僱傭關係一事有所爭議，最終本件調解不成立，故離職事由「無法確定是否為非自願離職」等語；被告隨即開立補正單，請原告於7日內補具「離職事由」之離職證明書等資料。惟原告未遵期補具「離職事由」之離職證明書等資料，被告乃以111年12月20日南分署諮字第0000000000號函（下稱原處分）認定原告不符就業保險法（下稱就保法）之失業認定。原告不服，提起訴願，遭

01 訴願決定「關於被告未於就保法第25條所定期限內對原告完
02 成失業認定部分訴願駁回。其餘部分訴願不受理。」原告仍
03 不服，遂提起本件行政訴訟。

04 二、原告起訴主張及聲明：

05 (一)主張要旨：

06 改制前行政院勞工委員會職業訓練局【103年改制為現今勞
07 動部勞動力發展署（下稱發展署）】102年10月9日職業字第
08 0000000000號函（下稱發展署102年10月9日函）及改制前行
09 政院勞工委員會（103年改制為現今勞動部）102年9月27日
10 勞保1字第0000000000號函（下稱勞動部102年9月27日函）
11 改變了就保法第23條適用對象，乃屬重大改變，卻無法律適
12 用也無法律授權之命令，即以行政函釋取代命令發布，猶如
13 公法遁入私法，亦違背了司法院釋字第443號解釋理由書所
14 指「層級化保留」理論。

15 (二)聲明：

16 1.原處分及訴願決定均撤銷。

17 2.被告應依原告111年11月15日之申請，作成完成失業認定
18 之行政處分。

19 三、被告答辯及聲明：

20 (一)答辯要旨：

21 1.原告不符合就保法第11條請領失業給付之「非自願離職」
22 法定要件：

23 原告提出系爭離職證明書「主管機關證明欄」記載：
24 「……二、勞方主張略以：『資方在調解後以曠職為由開
25 除勞方，目前已解僱要先恢復僱傭關係，才討論留職停
26 薪。』資方主張(略)：『5月的調解結束後，公司有工作
27 上做調整，勞方也不表示意見，不出勤提供勞務，111年6
28 月10日起連續3天曠職後才依法解僱……』。」另社團法
29 人臺南市勞資權益推廣教育協會（下稱勞資協會）111年8
30 月19日召開之調解會議紀錄記載：「一、爭議當事人主
31 張：勞方主張：1. 資方在調解後以曠職為由開除勞方，勞

01 方不接受曠職來開除。2. 請求恢復僱傭關係。3. 目前已解
02 僱要先恢復僱傭關係，才再討論留職停薪。資方主張：在
03 上次5月份的調解結束後，公司就有在工作上做調整，且
04 勞方也不表示意見，不出勤提供勞務，而111年6月10日起
05 連續3天曠職後公司才會依法解僱……。二、事實調查：
06 (二)調查事實結果：1. 資方主張依勞動基準法（下稱勞基
07 法）第12條第1項第6款解僱勞方，惟勞資雙方有所爭。
08 ……」由上開資料內容所載，可知統一速達公司係以原告
09 連續曠工3日為由，依勞基法第12條第1項第6款之規定終
10 止渠等間勞動契約，故本件原告之離職原因，乃因統一速
11 達公司依據勞基法第12條第1項第6款規定將原告解僱，並
12 非因投保單位關廠、遷廠、休業、解散、破產宣告離職，
13 或因勞基法第11條、第13條但書、第14條及第20條規定各
14 款情事之一離職。因此，原告並不符合就保法第11條請領
15 失業給付之「非自願離職」法定要件。

16 2. 本件無就保法第23條第1項規定適用：

17 (1)依發展署102年10月9日函略以：「說明二、有關會議結
18 論二：就保法第23條所稱之勞資爭議，係指申請人與原
19 雇主間就『離職事由』發生之爭議，若屬請求資遣費、
20 積欠工資或確認僱傭關係存在等爭議事項，均不得以前
21 開規定先行請領失業給付，……。」該函釋係主管機關
22 依其法定權限，對下級機關為規範內部運作所為非直接
23 對外發生法規範效力之一般性規定，非屬行政程序法第
24 92條規定之行政處分，故訴願決定就原告針對此部分提
25 起之訴願為不受理之決定，應無違誤。又依原告與統一
26 速達公司於111年8月19日之勞資爭議調解紀錄可知，雙
27 方係以僱傭關係存在與否有所爭議，並非就離職事由爭
28 議，則依發展署102年10月9日函釋意旨，原告尚不符合
29 就保法第23條第1項之規定。

30 (2)再者，因失業給付之申請人向公立就業服務機構申請失
31 業認定及發給失業給付時，受理機關對申請人之離職原

01 因未必清楚明瞭，或者因申請人現正與原雇主間存有勞
02 資爭議，真正離職原因尚不明確，為避免申請人喪失請
03 領權益，受理機關固可依就保法第23條第1項規定先作
04 出有利於申請人之處置，然若隨著勞資爭議處理之結果
05 或根據所浮現之證據資料，已足以令受理機關審認申請
06 人之離職事由與就保法第11條第3項規定無關時，受理
07 機關自得撤銷其原有之失業認定處分，並請求申請人返
08 還其所領取之失業給付，此觀諸就保法第23條第2項規
09 定自明。由此可知，勞工為申領失業給付而向公立就業
10 服務機構申請做成失業認定之行政處分時，其離職原因
11 是否確實符合就保法第11條第3項規定之非自願離職事
12 由，核屬公立就業服務機構作成失業認定處分之重要事
13 項。則依原告提出之系爭離職證明書及勞資協會111年8
14 月19日召開之調解會議紀錄所載內容，均可確定原告與
15 其原雇主統一速達公司間之勞資爭議所爭執者，乃「統
16 一速達公司依勞基法第12條第1項第6款解僱原告而終止
17 勞動契約」有無理由之問題。準此，若統一速達公司解
18 僱原告係合法，則原告之離職乃因勞基法第12條第1項
19 第6款，非屬就保法第11條第3項之非自願離職事由，自
20 不符合失業給付請領之規定。反之，若統一速達公司解
21 僱原告不合法，則該公司並無單方終止勞動契約之權利
22 縱使該公司曾向原告為終止勞動契約之表示，亦不
23 發生終止勞動契約之效力，原告與該公司間之僱傭契約
24 關係仍繼續存在，且統一速達公司必須給付原告自離職
25 起至回復原職之日止之工資，此種情形原告根本不存在
26 離職之情事，更不符合失業給付請領之規定。是以，無
27 論原告與其原雇主統一速達公司之勞資爭議結果如何，
28 均可確定原告不符失業給付請領規定，被告對原告提出
29 之申請不予完成失業認定之原處分，依法洵無違誤。

30 (二)聲明：原告之訴駁回。

31 四、爭點：

01 (一)原告是否符合就保法失業認定資格？

02 (二)原告不服勞動部102年9月27日函、發展署102年10月9日函對
03 就保法第23條之解釋適用，有無理由？

04 五、本院的判斷：

05 (一)前提事實：

06 如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳述在卷，並有系
07 爭離職證明書（本院卷第83頁）、111年8月19日調解紀錄
08 （本院卷第85-87頁）、原告111年11月15日就業保險失業認
09 定申請書（本院卷第89頁）、被告所屬永康就業中心開立補
10 正單（本院卷第91頁）、原處分（本院卷第97-99頁）、訴
11 願決定（本院卷第13-27頁）等件附卷可稽，洵堪認定。

12 (二)失業認定及失業給付之請領要件：

13 1.就保法：

14 (1)第1條前段：「為提昇勞工就業技能，促進就業，保障
15 勞工職業訓練及失業一定期間之基本生活，特制定本
16 法；……。」

17 (2)第11條：「（第1項）本保險各種保險給付之請領條件
18 如下：一、失業給付：被保險人於非自願離職辦理退保
19 當日前3年內，保險年資合計滿1年以上，具有工作能力
20 及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，
21 自求職登記之日起14日內仍無法推介就業或安排職業訓
22 練……。 （第2項）被保險人因定期契約屆滿離職，逾1
23 個月未能就業，且離職前1年內，契約期間合計滿6個月
24 以上者，視為非自願離職，並準用前項之規定。 （第3
25 項）本法所稱非自願離職，指被保險人因投保單位關
26 廠、遷廠、休業、解散、破產宣告離職；或因勞動基準
27 法第11條、第13條但書、第14條及第20條規定各款情事
28 之一離職。」

29 (3)第12條第1項：「公立就業服務機構為促進失業之被保
30 險人再就業，得提供就業諮詢、推介就業或參加職業訓
31 練。」

01 (4)第19條第1項：「被保險人非自願離職，向公立就業服
02 務機構辦理求職登記，……。」

03 (5)第23條規定：「（第1項）申請人與原雇主間因離職事
04 由發生勞資爭議者，仍得請領失業給付。（第2項）前
05 項爭議結果，確定申請人不符失業給付請領規定時，應
06 於確定之日起15日內，將已領之失業給付返還。屆期未
07 返還者，依法移送強制執行。」

08 (6)第25條「（第1項）被保險人於離職退保後2年內，應檢
09 附離職或定期契約證明文件及國民身分證或其他足資證
10 明身分之證件，親自向公立就業服務機構辦理求職登
11 記、申請失業認定及接受就業諮詢，並填寫失業認定、
12 失業給付申請書及給付收據。（第2項）公立就業服務
13 機構受理求職登記後，應辦理就業諮詢，並自求職登記
14 之日起14日內推介就業或安排職業訓練。未能於該14日
15 內推介就業或安排職業訓練時，公立就業服務機構應於
16 翌日完成失業認定，並轉請保險人核發失業給付。（第
17 3項）第1項離職證明文件，指由投保單位或直轄市、縣
18 （市）主管機關發給之證明；其取得有困難者，得經公
19 立就業服務機構之同意，以書面釋明理由代替之。（第
20 4項）前項文件或書面，應載明申請人姓名、投保單位
21 名稱及離職原因。（第5項）申請人未檢齊第1項規定文
22 件者，應於7日內補正；屆期未補正者，視為未申
23 請。」

24 (7)綜觀前揭規定可知，失業給付之請求要件為：A. 非自願
25 離職。B. 一定之保險年資。C. 具有工作能力及繼續工作
26 意願。D. 向公立就業服務機構辦理求職登記，一定期日
27 內無法推介就業或安排職業訓練而為失業認定。

28 2. 失業給付之申請須以被保險人「非自願離職」，並由公立
29 就業服務機構，作成「失業認定」處分：

30 按就業保險屬社會保險，其失業給付性質上為所得替代給
31 付，以解決勞工失業期間生活維持問題，然為防杜被保險

人過度依賴失業給付之福利措施，於就保法第11條第1項第1款即明文限制須以被保險人「非自願離職」者始得申請，並於同條第3項具體說明何謂「非自願離職」。換言之，被保險人被迫離開職場的原因必須限於就保法第11條第3項之離職事故；反之，若被保險人雖係被迫離開職場，但其離職事故與前揭就保法第11條第3項規定無涉，即不該當請領失業給付之要件。而關於是否符合請領失業給付或職訓津貼等保險給付之「非自願離職」的失業情形認定，綜合就保法第12條第1項、第19條第1項、第25條第1項、第2項規定意旨，則是由被保險人申請公立就業服務機構，作成失業認定之確認性行政處分。

3.離職證明文件提出之協力義務：

又因被保險人向公立就業服務機構申請失業認定及發給失業給付時，受理機關對被保險人離職原因未必清楚明瞭，或被保險人刻正與原雇主間尚存有勞資爭議（不限於法院爭訟，也包含其他單位之勞資爭議調處），惟申請人如已依就保法第25條規定提出適法之離職證明書等相關申請文件（即離職證明不限於投保單位出具者為限，得由縣市主管機關以代發給，甚至得經公立就業服務機構同意，由申請人以書面釋明理由代之），只要該等申請文件不能排除被保險人係非自願離職，公立就業服務機構仍得依就保法第23條第1項規定作出最有利於申請人之處置。是以，被保險人提出申請後，倘未依就保法第25條第1項規定檢齊文件，經通知補正，但屆期未補正；或有就保法第15條規定各款情形之一，經公立就業服務機構拒絕受理失業給付申請；或未依就保法第27條第1項規定之7日內，將就業與否回覆卡檢送公立就業服務機構，經停止辦理當次認定或撤銷其認定，均應視為未申請，此有勞動部100年9月22日勞職業字第0000000000號函釋意旨，核與就保法第25條第1項規定無違，自可援用。故知被保險人應以誠信方式協力於程序之進行，並適時提出事實及證據之義務；若

其未進協力義務，致公立就業服務機構無法確認有無非自願離職情事，自無法作成失業認定之確認性行政處分。

(三)被告以原處分駁回原告之申請並無不符：

1.經查，原告於111年11月15日至被告所屬永康就業中心辦理失業認定暨失業給付申請，惟因檢附系爭離職證明書中，原告未就離職原因勾選，地方主管機關臺南市政府勞工局加註開具原因「無法確定是否為非自願離職」（見訴願卷第55頁）。且被告依勞資協會111年8月19日調解紀錄中，勞方（即原告）之主張略以：「1.資方在調解後以曠職為由開除勞方，勞方不接受曠職來開除。2.請求恢復僱傭關係。3.目前已解僱要先恢復僱傭關係，才再討論留職停薪。」等語（訴願卷第57頁），被告即認本件係屬確認僱傭關係存在之爭議，核與就保法第11條、第23條非自願離職者申請失業給付之「離職事由」未合，遂開立補正單，請原告於111年11月22日前補正「離職事由」之離職證明書等資料，並敘明屆時未補正，視為未申請（失業給付申請）或停止辦理失業認定（訴願卷第59頁）。雖原告於111年11月23日以陳述書勾選「是」補正資料，惟其載明「勞工局離職證明書敘明無法確定是否為非自願離職」（訴願卷第60頁），應認原告仍未補正其離職之事由。

2.另被告所屬永康就業中心分別於111年11月29日14時11分及111年11月30日9時48分為補正離職事由一節，致電原告均未獲接聽（訴願卷第61頁公務電話紀錄簿）；被告所屬永康就業中心再於111年12月2日以中華郵政雙掛號郵件寄送補正說明函、陳述書（空白）及行政處分相對人依行政程序法第102條陳述意見書（空白），請原告於文到7日內補正及陳述意見（訴願卷第64-67頁）。經查，中華郵件投遞回執紀錄前述郵件業於111年12月5日投遞成功（訴願卷第68頁），惟原告仍未於文到7日（即111年12月12日）內補正，被告遂依原處分否准（不受理）原告之申請，揆諸上開說明，並無不合。

01 (四)原告與統一速達公司之勞資爭議事項，非屬就保法第11條第
02 3項所列「非自願離職」事由，亦無就保法第23條第1項之適
03 用：

04 1.按發展署102年10月9日函轉勞動部102年9月12日研商「勞
05 工保險局所提就保法第23條修正草案」會議結論謂：「有
06 關會議結論二：就保法第23條所稱之勞資爭議，係指申請
07 人與原雇主間就『離職事由』發生之爭議，若屬請求資遣
08 費、積欠工資或確認僱傭關係存在等爭議事項，均不得以
09 前開規定先行請領失業給付，請各公立就業服務機構轉知
10 所屬並遵行辦理。」（並經勞動部102年9月27日函送102
11 年9月12日會議紀錄在案）等語，雖限制就保法第23條第1
12 項所指申請人與原雇主間因離職事由發生勞資爭議種類，
13 排除因「資遣費」「積欠工資」「確認僱傭關係存在」等
14 事由發生爭議者，先行請領失業給付之資格；然上開申請
15 人與原雇主間，關於請求資遣費、積欠工資或確認僱傭關
16 係存在等爭議事項，須以爭議緣由非屬就保法第11條第3
17 項規定之「非自願離職」要件，始得排除申請人請領失業
18 給付之資格。故非謂申請人只要因請求「資遣費」「積欠
19 工資」「確認僱傭關係存在」等事由與原雇主發生爭議
20 者，不論其是否足以排除就保法第11條第3項之非自願離
21 職要件，均不得使其請領失業給付，應予說明。

22 2.原告主張其與統一速達公司之勞資爭議已進行多次調解，
23 自屬就保法第23條第1項「因離職事由發生勞資爭議者」
24 得請領失業給付云云。經查，原告於104年9月24日到職擔
25 任配送工作，後統一速達公司以新冠疫情當下員工應配合
26 CDC防疫規定，要求原告須施打二劑疫苗或快篩，因原告
27 無法配合遂提出調動、留停方案等而生爭議。爰就原告與
28 統一速達公司之勞工爭議調解歷程敘述如下：

29 (1)統一速達公司先於111年5月6日申請調解，並由臺南市
30 政府勞工局指派之調解人就「因勞方擔任配送工作，11
31 1年元月6日就沒進公司上班，公司將調動勞方內勤工作

或資遣勞方，有無理由」等事項進行調解；當日因勞資雙方無法進行協商，調解不成立【見勞資協會檢送調解紀錄卷(下稱調解卷)第9頁】。

(2)111年8月19日原告申請由勞資協會指派之調解人進行調解，原告主張：「1. 資方在調解後以曠職為由開除勞方，勞方不接受曠職來開除。」統一速達公司則以：「1. 在上次5月份的調解結束後，公司就有在工作上做調整，且勞方也不表示意見，不出勤提供勞務，而111年6月10日起連續3天曠職後公司才會依法解僱。……3. 公司於111年7月31日終止對勞方的勞動契約，並於111年8月10日前給付資遣費新臺幣（下同）8,673元給勞方，也有寄郵局寄存證信函通知勞方。」勞資雙方當日就資方懲戒解僱合法性進行調解，雙方仍調解不成立（調解卷第8頁）。

(3)112年2月20日雙方再由勞資協會進行調解，原告於調解中主張：「1. 確認離職事由是否為非自願離職。」統一速達公司則主張：「公司對原告是依(勞基法)第12條第6款解僱解除勞動契約關係，並優於法令給付資遣費8,673元。」本次仍因雙方無法達成共識，調解不成立（調解卷第10頁）。

(4)112年7月25日再由勞資協會進行調解，原告主張：「1. 因拒絕打疫苗而調職曠工3日開除。2. 勞工拒絕調職去年111年6月調職、退保日7月底。」後仍因勞資雙方無法達成共識，全案調解結果不成立（調解卷第5頁）。

3.綜合上開調解紀錄觀之，原告與統一速達公司歷次調解之爭點均為：統一速達公司因原告未施打疫苗或配合快篩後調整原告工作，再以原告連續3日未上班終止勞動契約；就此原告認屬資方非法解僱，雙方之僱傭關係仍屬存在。核其爭議事項屬勞基法第12條第1項第6款雇主懲戒解僱之合法性，而此項離職事由之爭議，非前揭就保法第11條第3項所列「非自願離職」，亦不屬就保法第23第1項得請求

失業給付之類型，更與發展署102年10月9日函(將部分非自願離職類型亦排除)之適用無關。則原告主張被告以勞動部102年9月27日函、發展署102年10月9日函等違反層級保留之解釋性行政規則，限制原告失業認定，明顯違法云云，核無足採。

六、綜上所述，被告以原告提出之系爭離職證明書，無法確定是否為非自願離職，經命原告協力補正，原告未能補正而駁回其申請，與法相符，訴願決定遞予維持，亦無不合。而依本院調取之原告與統一速達公司歷次之調解紀錄可知，雙方之爭執點為統一速達公司依勞基法第12條第1項第6款懲戒解僱之合法性，其離職事由與「非自願離職」仍屬有別，原處分雖未及審酌，亦不影響原處分之合法認定，原告起訴求為撤銷並應作成失業之認定，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，認與本件判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

七、結論：原告之訴無理由。

中 華 民 國 112 年 12 月 21 日

審判長法官 林 彥 君

法官 廖 建 彥

法官 黃 堯 讚

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

得不委任律師為訴訟	所需要件
-----------	------

代理人之情形	
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	