

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

112年度訴字第308號

113年2月22日辯論終結

原告 江玉鳳

被告 臺北市政府主計處

代表人 鄭瑞成（處長）住同上

訴訟代理人 陳旭裕

上列當事人間有關人事行政事務事件，原告不服臺北市政府中華民國112年3月14日府訴三字第1126080324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：

原告分別於民國79年5月9日至81年1月5日間擔任被告之按件計酬統計調查員；於81年7月1日至105年2月29日間擔任前行政院主計處（101年2月3日改制為行政院主計總處，下稱主計總處）派駐至被告之約僱統計調查員【依行為時臺灣地區基層統計調查網管理要點（97年1月31日改稱「基層統計調查網管理要點」，下稱系爭管理要點）第7點第1款規定，約僱統計調查員按遴用條件採公開甄審方式辦理，其進用均須報送主計總處核定並簽約僱用後，分別派駐該處、直轄市與各縣市政府主計處（室）工作】，並於105年3月間辦理退休。嗣原告提起民事訴訟，主張被告於79年5月9日至81年1月5日期間內未為其投保勞工保險，請求被告給付未為其投保勞工保險期間所致勞工保險老年年金給付之差額損失，迭

01 經臺灣臺北地方法院110年10月26日110年度勞訴字第53號及
02 臺灣高等法院111年8月30日110年度勞上易字第135號民事判
03 決（以下合稱系爭民事判決）確定，被告應給付原告新臺幣
04 17萬1,418元。其後，原告另以請求採計其於81年7月1日至1
05 05年2月29日間擔任約僱統計調查員之年資及提敘俸級為
06 由，以111年11月21日訴願書經由被告向主計總處提起訴
07 願，經被告以111年12月12日北市主人字第1113010827號函
08 （下稱111年12月12日函）檢附訴願答辯書後，原告復以111
09 年12月19日訴願審議書陳明不服之標的為被告111年12月12
10 日函，主計總處遂將該訴願案移由臺北市政府辦理，嗣臺北
11 市政府為不受理之決定後，原告猶未甘服，遂提起本件行政
12 訴訟。

13 二、原告起訴主張及聲明：

14 (一)主張要旨：

15 原告於79年4月1日至81年1月15日期間曾接受被告委託執行
16 按件計酬之行政調查業務，其後於81年7月1日至105年2月29
17 日期間經主計總處派駐在被告機關擔任各項行政業務調查，
18 但被告違反公務人員任用法第5條規定，未按原告所任職之
19 官等及職位任用，致原告迄今尚未取得公務人員任用資格，
20 亦未依「公務人員曾任公務年資採計提敘俸級認定辦法」
21 （下稱系爭認定辦法）採計原告之年資提敘俸級。為此，爰
22 依公務人員俸給法施行細則、行政院與所屬中央及地方各機
23 關約僱人員僱用辦法第8條、公務人員俸給法第16條、第17
24 條第3項規定，請求採計曾任約僱人員之年資提敘俸級。

25 (二)聲明：

- 26 1.訴願決定、被告111年12月12日函均撤銷。
- 27 2.被告應依原告111年11月21日之申請，作成給予原告公務人
28 員提敘及俸級年資之行政處分。

29 三、被告答辯及聲明：

30 (一)答辯要旨：

01 1.公務人員依法銓敘取得之官等俸級，基於憲法上服公職之權
02 利，受制度性保障，惟其俸給銓敘權利之取得，係以取得公
03 務人員任用法上之公務人員資格為前提。原告擔任被告按件
04 計酬統計調查員及主計總處派駐被告之約僱統計調查員期
05 間，並未取得公務人員任用法之任用資格，自無公務人員俸
06 給制度之適用。況且，觀諸被告依主計總處之授權委託被告
07 僱用原告之僱用契約書（下稱行政總處僱用契約書）第6條
08 附記事項第1款約定可知，原告並不適用公務人員俸給、考
09 績、退休、撫卹、公務人員福利及保險法規之規定。至於公
10 務人員曾任公務年資得否採計提敘俸級之認定，係屬銓敘部
11 管轄權限，被告尚無權限作成相關行政處分。

12 2.被告111年12月12日函僅係檢送訴願答辯書予臺北市政府法
13 務局並副知原告之函文，且訴願答辯書內容亦僅說明原告受
14 被告委託，以按件計酬方式辦理統計調查，及原告嗣後擔任
15 主計總處派駐被告之約僱統計調查員期間，並未取得公務人
16 員任用法之任用資格，自無公務人員俸給制度適用之情形，
17 其內容屬事實敘述及理由說明之觀念通知，尚非屬對原告所
18 為之行政處分，是原告提起本件訴訟，洵非合法。

19 (二)聲明：原告之訴駁回。

20 四、爭點：

21 (一)被告111年12月12日函是否為否准原告所請之行政處分？

22 (二)被告就原告之申請有無准駁之權限？原告有無請求被告作成
23 給予公務人員提敘及俸級年資之公法上請求權？

24 五、本院之判斷：

25 (一)前提事實：

26 如爭訟概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，復有被告79年
27 5月19日北市主人字第06120號函（本院卷第279頁）、「臺
28 北市政府主計處委託統計調查員（按件計酬人員）辦理調查
29 契約書」（下稱委託統調契約書）（79年4月1日至79年6月3
30 0日）（本院卷第280頁）、被告79年8月14日北市主人字第11
31 324號函（本院卷第281頁）、委託統調契約書（79年7月1日

01 至80年6月30日) (本院卷第282頁)、被告80年11月8日北市
02 主人字第15271號函(本院卷第283頁)、委託統調契約書
03 (80年7月1日至81年6月30日)(本院卷第284頁)、被告80
04 年12月30日(80)北市主人字第18109號函(本院卷第285
05 頁)、被告僱用職務代理人名冊(本院卷第286頁)、歷年
06 主計總處僱用契約書(本院卷第235至271頁)、主計總處約
07 僱統計調查員在職證明書(81年7月1日至93年12月3日)(本
08 院卷第205至207頁)、系爭民事判決(訴願卷第9至26
09 頁)、原告111年11月21日訴願書(本院卷第121至123頁)、
10 被告111年12月12日函及檢附之訴願答辯書(本院卷第51至5
11 5頁)、主計總處112年1月13日主普管字第1120400050號函
12 (訴願卷第28頁)、訴願審議書(訴願卷第29至37頁)、訴
13 願決定(本院卷第29至31頁)附卷可稽,自堪信為真正。

14 (二)按111年6月22日修正公布、112年8月15日施行之行政訴訟法
15 施行法第1條規定:「本法稱修正行政訴訟法者,指與本法
16 同日施行之行政訴訟法;稱舊法者,指修正行政訴訟法施行
17 前之行政訴訟法。」第18條第1款規定:「修正行政訴訟法
18 施行前已繫屬於高等行政法院之通常訴訟程序或都市計畫審
19 查程序事件,於修正行政訴訟法施行後,依下列規定辦理:
20 一、尚未終結者:由高等行政法院依舊法審理。其後向最高
21 行政法院提起之上訴或抗告,適用修正行政訴訟法之規定。
22 ……」準此,本件為修正行政訴訟法施行前已繫屬於高等行
23 政法院,而於修正行政訴訟法施行後尚未終結之通常訴訟程
24 序事件,除有特別規定外,應適用舊法即修正施行前之行政
25 訴訟法(下稱修正前行政訴訟法)規定,合先敘明。

26 (三)被告111年12月12日函並非否准原告所請之行政處分:

27 1.按「原告之訴,有下列各款情形之一者,行政法院應以裁定
28 駁回之。但其情形可以補正者,審判長應定期間先命補正:
29 ……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」修正前行政訴
30 訟法第107條第1項第10款定有明文。次按「(第1項)人民
31 因中央或地方機關對其依法申請之案件,於法令所定期間內

應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。（第2項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第5條亦有明文規定。是以，人民提起課予義務訴訟，需有依法申請之案件而中央或地方機關對其所為申請予以駁回，或於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依合法訴願程序後，始得為之。倘未依法提出申請，而遽行提起課予義務訴訟，自屬不備起訴要件，且不能補正，行政法院應以裁定駁回之。又所謂行政處分，依訴願法第3條第1項規定及行政程序法第92條第1項規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。苟行政機關對外所為僅屬其單純之事實敘述或理由說明，不生任何法律效果，即非行政處分，人民不得對之提起行政爭訟，否則其訴即屬不合法。

2. 經查，原告分別於79年5月9日至81年1月5日間擔任被告之按件計酬統計調查員；於81年7月1日至105年2月29日間擔任主計總處派駐至被告之約僱統計調查員，並於105年3月間辦理退休。嗣原告為請求採計其於81年7月1日至105年2月29日間擔任約僱統計調查員之年資及提敘俸級為由，乃於111年11月21日以「訴願書」經由被告向主計總處提起訴願，嗣被告以111年12月12日函檢附訴願答辯書予臺北市政府法務局後，原告復以111年12月19日訴願審議書陳明不服之標的為被告111年12月12日函，主計總處遂將該訴願案移由臺北市政府辦理等情，業如前述。次查，原告111年11月21日訴願書乃記載：「訴願請求事項：1. 原機關行政處分撤銷。……3. 請求給已提敘及俸級年資，……4. 公務人員俸給法施行細則、約僱人員辦法第8條約僱人員報酬標準表公務人員俸

給，依本法第16條第17條第3項規定請求採計曾任約僱人員年資提敘俸給。……」 「僅狀 原行政處分機關 台北市政府主計處 轉呈行政院主計處 公鑒」（本院卷第121至123頁），嗣被告以111年12月12日函檢附訴願答辯書略以：「……理由：……三、茲就前開訴願理由論駁如下：（一）提起訴願，應以有具體事件之行政處分為前提要件，本件訴願人（即原告）未確指對於某年月日之何種行政處分不服，屬於法不合。（二）有關訴願人申請採計其曾任約僱年資提敘俸級一節，查公務人員依法銓敘取得之官等俸級，基於憲法上服公職之權利，受制度性保障，惟其俸給銓敘權利之取得，係以取得公務人員任用法上之公務人員資格為前提。復查訴願人擔任……原主計處（即主計總處）派駐本處之約僱統計調查員期間，並未取得公務人員任用法之任用資格，自無公務人員俸給制度之適用。又公務人員曾任公務年資得否採計提敘俸級之認定，係屬銓敘部管轄權限，本處尚無權限作成相關行政處分。……」（本院卷第51至55頁）又原告於本院審理時，雖指稱其向被告申請提敘俸給之申請書即為111年11月21日訴願書，而被告否准之處分即為被告111年12月12日函（本院卷第186頁、第150頁）。然而，揆諸前開訴願書之文義，確已載明被告為原處分機關，並誤認訴願機關為主計總處，而請被告轉呈，足認原告確係提起訴願之意，而非向被告為採計年資提敘俸級之申請，故被告方提出訴願答辯書。再者，被告既係依據訴願法第58條第2項至第4項規定提出訴願答辯書，並將該答辯書抄送訴願人，則該訴願答辯書僅係就原告之訴願理由為駁斥而已，尚難認定為否准原告申請之行政處分。準此，本件既無原告之申請存在，被告亦未為否准之處分，則原告提起本件課予義務訴訟，即非適法，應予駁回。

(四)被告並非原告請求作成給予公務人員提敘及俸級年資之權責機關，且原告亦無此公法上請求權：

- 01 1.銓敘部組織法第1條規定：「考試院為辦理全國公務人員任
02 免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項及公務人員之銓
03 敘、撫卹、退休等業務，特設銓敘部（以下簡稱本部）。」
04 第2條第2款、第4款規定：「本部掌理下列事項：……二、
05 公務人員任用……俸給……四、公務人員任免……敘級、敘
06 俸、敘資、……之銓敘審定。……」因此，有關公務人員任
07 免、敘級、敘俸、敘資之銓敘審定事項，屬於銓敘部之職
08 權，各機關之人事機構辦理該項業務，應僅係受該部之指示
09 監督而為，故無論係被告機關或主計總處就其所屬公務人員
10 之提敘俸給年資事項，並無為准駁之權限。況且，原告自81
11 年7月1日至105年2月29日，係依系爭管理要點第7點第1款規
12 定，由主計總處簽約僱用，並派駐被告處工作之約僱統計調
13 查員乙節，有被告112年10月26日北市主人字第1123009402
14 號函及該函所檢附由主計總處所出具之原告在職證明書在卷
15 可查（本院卷第203至207頁）。由此足認，原告並非被告所
16 僱用之約僱統計調查員，是被告更無准駁之權限。
- 17 2.其次，公務人員俸給法第1條規定：「公務人員之俸給，依
18 本法行之。」第16條規定：「（第1項）公務人員本俸及年
19 功俸之晉敘，依公務人員考績法之規定。（第2項）在同官
20 等內調任低職等職務仍以原職等任用，並敘原俸級人員，考
21 績時得在原銓敘審定職等俸級內晉敘。」第17條第3項、第5
22 項規定：「（第3項）公務人員曾任前2項以外之公務年資，
23 如與現任職務職等相當、性質相近且服務成績優良者，得按
24 年核計加級至其所銓敘審定職等之本俸最高級為止。……
25 （第5項）公務人員曾任職等相當、性質相近、服務成績優
26 良年資提敘俸級之認定，其辦法，由考試院定之。」又依公
27 務人員俸給法第17條第5項規定授權訂定之行為時系爭認定
28 辦法第2條規定：「依公務人員任用法任用之人員，其曾任
29 得採計提敘俸級之公務年資（以下簡稱曾任公務年資）與現
30 所任職務銓敘審定之職等相當、性質相近、服務成績優良之
31 認定，除法規另有規定外，依本辦法行之。」由此可知，無

01 論係依公務人員俸給法或系爭認定辦法之規定，欲採計公務
02 年資提敘俸級，係以取得公務人員任用法上之公務人員資格
03 為前提。然而，無論原告擔任被告按件計酬統計調查員或主
04 計總處派駐被告之約僱統計調查員期間，均未取得公務人員
05 任用法之任用資格，是自無前開公務人員俸給制度之適用。
06 易言之，原告既非公務人員任用法之公務人員，自無從按公
07 務人員俸給法第17條第3項及系爭認定辦法第2條規定，採計
08 其約僱統計調查員之年資提敘俸級。何況，揆諸前揭歷年主
09 計總處僱用契約書第6條附記事項第1款均已言明：「乙方
10 （即原告）不適用公務人員俸給、考績、退休、撫卹、公務
11 人員福利及保險法規之規定。」（本院卷第235至271頁）職
12 是，原告自無依該僱用契約書之約定暨前揭規定，請求被告
13 作成給予原告公務人員提敘及俸級年資之行政處分，是原告
14 據此為前開請求，洵屬無據。

15 六、綜上所述，本件原告並未依法提出申請，被告亦未為否准之
16 行政處分，且被告並非原告請求作成給予公務人員提敘及俸
17 級年資之權責機關，而原告亦無此公法上請求權。從而，原
18 告請求判決如訴之聲明所示，既不合法，亦無理由，爰予以
19 駁回。

20 七、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳
21 加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影
22 響，爰不逐一論述，附此指明。

23 八、據上論結，本件原告之訴並不合法，亦無理由，應予駁回。

24 中 華 民 國 113 年 2 月 29 日

25 審判長法官 蕭忠仁

26 法官 林麗真

27 法官 林秀圓

28 一、上為正本係照原本作成。

29 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
30 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
31 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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項第3款）。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代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、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者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴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。	

01 中 華 民 國 113 年 3 月 11 日
02 書記官 張正清