臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭
114年度簡字第173號
115年7月16日辯論終結

原　　告　郭楊惠敏
　　郭和勳
　　郭穗萱
共　　同
訴訟代理人　翁松崟律師
被　　告　勞動部職業安全衛生署
代　表　人　林毓堂
訴訟代理人　楊文智
　　劉勳駿
　　王裕盛

上列當事人間職業災害勞工保護法事件，原告不服勞動部中華民國114年3月7日勞動法訴一字第1130017729號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分關於未准予郭周選申請自民國111年2月起至113年5月止看護補助之部分均撤銷。

二、被告應依郭周選113年6月26日之申請，作成准予補發自111年2月起至113年5月止之看護補助共新臺幣356,300元之行政處分。

三、原告其餘之訴駁回。

四、訴訟費用由被告負擔2分之1，餘由原告負擔。

事實及理由

壹、程序部分：

郭周選（下稱郭君）提起本件行政訴訟後，於民國114年5月2日死亡，業據其繼承人即原告郭楊惠敏、郭和勳、郭穗萱具狀聲明承受訴訟，此有郭君戶籍謄本及原告聲明承受訴訟陳報狀各1份在卷可佐（本院卷第67至69頁），核無不合，

應予准許。

貳、實體部分：

一、事實概要：

㈠郭君於107年12月15日遭遇職業災害致腦出血，於110年3月29日經診斷失能，並於同日向勞動部勞工保險局（下稱勞保局）申請職業災害失能給付。勞保局審查後，以111年1月28日保職失字第11160021550號核定函（下稱勞保局111年1月28日函）認定郭君之失能程度符合勞工保險失能給付標準第3條附表（下稱系爭附表）第2-3項第3等級，並自110年3月起核發相關失能給付。然郭君不服失能等級之認定，故就勞保局111年1月28日函循序提起行政爭訟。嗣高雄高等行政法院地方行政訴訟庭以112年度簡字第12號案繫屬審理時，勞保局依該案中調取之國立成功大學醫學院附設醫院（下稱成大醫院）病情說明及病歷資料重新審查，以113年6月13日保職失字第11360145531號函（下稱勞保局113年6月13日函）撤銷其111年1月28日函，改認郭君於110年3月之失能程度符合系爭附表第2-2項第2等級。

㈡郭君在勞保局改核定其失能程度為第2等級後，遂於113年6月26日向被告申請職業災害勞工看護補助（下稱系爭看護補助）。經被告審查，認郭君符合請領規定，乃以113年7月30日勞職保二字第1130A500526A號函（下稱原處分）核定自受理申請當月即113年6月起至114年5月止，按月發給看護補助新臺幣（下同）13,100元。郭君不服，循序提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

㈠被告依職業災害勞工補助及核發辦法（下稱核發辦法）第19條文義自「申請當月」即113年6月始按月發給原告看護補助，惟核發辦法之母法即職業災害勞工保護法（下稱職保法）並無限制看護補助不得回溯至應發給之日起計算發給，故核發辦法第19條徒增母法所無之限制，牴觸法律優位原則及法律保留原則而無效。

㈡縱核發辦法第19條有效，其條文容亦應為合目的性解釋，即「自被告受理申請當月起按月發給，至於補助於申請前應發給卻未發給者，亦應一併發給」。且因本件係因勞保局先前對郭君失能等級錯誤認定為第3等級，而後方以勞保局113年6月13日函改認定為第2等級，並自該月起算核發失能年金給付及眷屬補助。倘勞保局當初正確認定郭君之失能等級為第2等級，其本可自110年3月同時申請看護補助，無須延宕至113年6月改認定失能程度等級時始遞交申請。故自無從合理期待郭君於明知不具資格之情況下，仍預先向被告提出看護補助申請，行政機關運作瑕疵所生之不利益，不應由郭君承擔。本件或可依德國社會法地位回復請求權之法理，將原告法律地位回復至110年3月，即原告客觀上已達第2等級失能程度而有權提出申請看護補助之地位，故被告應自110年3月起核發看護補助等語。

㈢並聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應依原告113年6月26日之申請，作成准予發給113年6月起至114年5月止之看護補助，暨准予補發原告自110年3月起至113年5月止之看護補助492,700元之行政處分。

三、被告則以：

㈠核發辦法係勞動部基於職保法第8條第4項授權，就補助條件、標準、申請程序及核發等事項，所為細節性、技術性之法規命令，並無逾越母法授權之目的及範圍，亦未牴觸母法規範意旨，被告依核發辦法規定核定發給看護補助，並無違誤。原告主張可援引勞工保險條例施行細則第69條第1項規定，以診斷失能日開始發給系爭看護補助，惟被告係依核發辦法第19條規定辦理，兩者請領及核發之依據不同，尚無法相互援引適用，原告主張不足採。

㈡原告雖主張本案有德國社會法地位回復請求權之適用，惟該請求權並非來自社會法典（如憲法、法律或命令）之直接條文，而是由法院基於社會法規之「規範目的」及「公平原則」所發展出之不成文法律基礎。而核發辦法第19條既已明

定，原告看護補助之核發，自被告受理申請當月按月發給，被告辦理職業災害勞工補助時，自應據以適用。又被告除於官方網站宣導相關規定，並印製宣導摺頁予各直轄市、縣(市)政府及勞動部勞工保險局各地辦事處供民眾索閱，另依原告主張被告應自其110年3月診斷失能當月按月發給看護補助，足見其於110年3月時確已知悉其身體情形符合上開規定，惟其遲至113年6月始向被告提出看護補助申請，其怠於行使申請權，致影響其權益，非可歸責於被告，被告亦無誤用法律或違法拒絕給付情事，故本案應無德國社會法地位回復請求權之適用等語。

㈢並聲明：原告之訴駁回。

四、本件爭點：

㈠核發辦法第19條規定以「自職安署受理申請當月起」作為核發相關補助之時點，有無牴觸母法而無效？

㈡被告未核准郭君自110年3月起至113年5月止之看護補助，是否適法？原告主張郭君未及向被告申請補助，係因勞保局錯誤認定郭君失能等級所致，故應採合目的性解釋核發辦法第19條或援引社會法地位回復請求權，使其能溯及請求，有無理由？

五、本院判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所載之事實，除上開爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分（原處分卷第22頁）、勞動部114年3月7日勞動法訴一字第1130017729號訴願決定書（原處分卷第2至7頁）、勞動部112年3月27日勞職授字第1120201205號公告（原處分卷第25至26頁）、113年6月26日申請書（原處分卷第28頁）、110年3月29日失能給付申請書（勞保局110031007161號卷〈下稱他案卷〉第15頁）、110年3月29日勞工保險失能診斷書（他案卷第23至25頁）、110年11月12日勞工保險失能診斷書（他案卷第39至42頁）、勞保局111年1月28日函（他案卷第47至50頁）、勞動部111年4月29日

勞動法爭字第1110005002號爭議審定書（他案卷第54至58頁）、勞動部111年10月20日勞動法訴一字第1110008694號訴願決定書（他案卷第61至70頁）、成大醫院113年2月15日成附醫外字第1130003262號函暨診療資料摘要表（原處分卷第34至38頁）、勞保局113年6月13日函（原處分卷第29至32頁）、郭君病歷（他案卷第73至417頁）各1份、郭君診斷證明書13份（本院卷第45至57頁）附卷可稽，此部分之事實，堪以認定。

㈡核發辦法第19條並未逾越母法授權，然對於「因機關錯誤認定申請資格，造成人民遲延提出申請」之情形存在隱藏漏洞，應作目的性限縮：

1.按勞工職業災害保險及保護法（下稱災保法）第104條第1項第1款規定：「勞工保險被保險人於本法施行前發生職業災害傷病、失能或死亡保險事故，符合下列情形之一申請補助者，應依本法施行前職業災害勞工保護法規定辦理：一、本法施行前，已依勞工保險條例規定請領職業災害給付。」又職保法第8條第1項第5款、第4項規定：「（第1項）勞工保險之被保險人，在保險有效期間，於本法施行後遭遇職業災害，得向勞工保險局申請下列補助：五、因職業災害致喪失全部或部分生活自理能力，確需他人照顧，且未依其他法令規定領取有關補助，得請領看護補助。（第4項）第1項及第2項補助之條件、標準、申請程序及核發辦法，由中央主管機關定之。」準此，關於勞工保險之被保險人於111年5月1日災保法施行前發生職業災害時，相關補助之核發條件及程序，均屬職保法授權中央主管機關規範之範疇。而參諸職保法第8條第4項授權訂定之核發辦法第19條規定：「本法第8條第1項第1款、第2款、第5款及第2項規定之補助，自職安署受理申請當月起按月發給，請領期間未滿1個月者以1個月計。」可知此規定採申請主義，亦即以申請人提出申請之月份作為發給補助之起點，不以實際符合資格時起算。目的在使主管機關得透過申請人表明申請，開啟調查程序審核申請

人資格，明確給付期間並辦理相關作業流程，同時使因疏忽、不知法令或其他可歸責於申請人所致之遲延申請，由申請人自行承擔從申請月份起受領補助之結果，以提升行政核發效率，尚未逾越母法授權意旨與規範目的，自得予以適用。

2. 惟核發辦法第19條將申請人未於較早時點提出申請之所有情形，均適用「自職安署受理申請月份發給」之法律效果，係預設申請人客觀上具有提出申請之合理可能，此自同辦法第21條第2項就已受領補助卻未依限辦理後續年度續領之可歸責於申請人情形，明定不予續發及逾期辦理之法律效果即明。至於申請人原已具備請領津貼之實質資格，卻因失能等級遭機關錯誤認定，使其依機關所傳達之錯誤資訊而未適時提出申請之情形，則非規範者原先規範計畫中之類別，若將此情形與可歸責於申請人之遲延申請等同視之，顯已超出核發辦法第19條上揭為提升行政效率之規範目的。是以，核發辦法第19條未就申請人「因機關錯誤認定申請資格造成人民遲延提出申請」與通常情形作規範上之區別處理，應構成隱藏性規範漏洞。

3. 復觀諸我國職業災害保障制度，過去勞工保險之被保險人遭遇職業災害傷病時，只需統一向勞保局申請相關保險給付及津貼補助，然103年2月17日為配合行政院組織改造，其中津貼補助事項移由被告辦理，直至111年5月1日災保法施行後，方移回由勞保局辦理等情，此有勞保局115年6月17日保職失字第11560168200號函（本院卷第417至420頁）、行政院103年2月14日院臺規字第1030124618A號函（本院卷第241至245頁）各1份在卷可考。可知本件職業災害保險事故發生時，係由勞保局負責辦理失能給付事宜，被告負責辦理津貼補助事宜，分屬不同給付申請程序。然依核發辦法第6條第2款規定：「依本法第8條第1項第5款請領看護補助者，應符合下列條件：二、符合勞工保險失能給付標準所定精神失能種類、神經失能種類、胸腹部臟器失能種類及皮膚失能種類

第1等級及第2等級失能標準之規定。」第15條規定：「（第一項）本法第8條第1項第5款規定之看護補助，每月發給12,400元。（第二項）請領前項補助者，應備下列書件：一、看護補助申請書。二、申請人之金融機構存摺封面影本。三、勞工保險失能診斷書。四、未依其他法令規定請領看護補助之聲明書。」足見津貼補助中之看護補助請領資格，亦係直接援用勞工保險失能給付標準所定特定失能種類之第1、2等級，並以勞工保險失能診斷書作為審查資料，未另定不同標準。而關於實際審查流程，被告於本院審理中陳稱：勞工保險失能診斷書是醫療院所開立的，醫療院所開立後直接寄送給表單上的單位即勞保局。申請看護補助時需要提出之勞工保險失能診斷書，已經在勞保局有開立過了，我們就會向勞保局調閱，不會請申請人另提新的。民眾想請領勞工保險，職災津貼相關給付時通常先想到的就是勞保局，所以認定程序會先由勞保局來開展，為減少重核的時間，我們原則上會尊重勞保局的判斷等語（本院卷第127頁、第184頁、第311頁），益徵被保險人就同一職業災害提出失能給付、津貼補助申請時，勞保局相較於被告在失能等級認定上，具有高度影響之優先地位。是以，自可能發生申請人先接獲勞保局錯誤失能等級之認定時，因誤認自身未符合申請資格，故遲誤向被告申請津貼補助之難以歸責於申請人之特殊情形。基於津貼補助屬於職業災害保障制度之一環，意在減輕勞工因職業災害傷病所致之經濟負擔，維繫勞工生命照護與最低生活保障之必要給付，此種因機關分工所導致之不利風險，不應由勞工承擔，自有目的性限縮核發辦法第19條規定之必要。

4. 查郭君因職業災害於110年3月29日經診斷失能，並於同日向勞保局申請職業災害失能給付，勞保局審查後先於111年1月28日核定其為勞工保險失能給付標準第3等級，而後郭君對勞保局111年1月28日函提起行政救濟，經法院調查後，勞保局方於訴訟中以113年6月13日函改核定郭君為勞工保險失能

給付標準第2等級，郭君遂於同年月26日向被告提出申請之事實，為兩造所不爭執（本院卷第465至466頁）。是依核發辦法第6條第2款規定，因請領看護補助係以失能等級第1、2等級為要件，則郭君於失能等級於113年6月間經勞保局自第3等級改定為第2等級前，未向被告提出看護津貼之申請，並非怠為申請或不知法律上有此制度，實係因勞保局先就失能等級錯誤核定所致，其遲誤申請期間，難認有可歸責之處。揆諸上開說明，應目的性限縮核發辦法第19條之適用範圍，使系爭看護補助之核發不自實際申請當月時起算。

5. 至被告雖主張其有獨立職權以自行認定郭君之失能等級，無待勞保局認定，且郭君既然就勞保局111年1月28日函提起行政救濟，可見郭君對於其失能等級亦有疑義，此時亦應一併向被告提出申請，如此一來勞保局改核定其失能等級時，被告就能追溯至申請月起發給看護補助云云。然此主張無非要求人民在機關認定其尚不具給付資格時，為保存將來可能得行使之權利，預先提出申請，顯已造成人民不必要之勞費，亦將增加機關不必要之行政作業負擔。況且，郭君於112年10月3日向被告申請失能生活津貼時，被告係逕以勞保局錯誤核定之失能等級第3等級據以核發津貼乙情，有失能生活津貼申請暨補助收據（本院卷第318-7頁）、核定通知書（本院卷第318-9頁）各1份，亦為被告所自承（本院卷第465頁），可證被告針對同一勞工之同一職災，同時間勞保局已有失能等級認定之情形下，係採勞保局之認定，而非採取獨立調查、判斷並為不同失能等級認定，甚為明確。此外，被告雖有提出過往自行核定失能等級之另案資料（本院卷第285至295頁），然該案係被保險人先向勞保局請領失能給付後，經一段期間病情惡化，故另向被告申請看護津貼之案例，與本件情節迥然不同，難為被告有利之認定，是其主張難認可採。

㈢本件應援引德國社會法地位回復請求權之法理，填補核發辦法第19條規定之隱藏漏洞，使郭君回復至111年2月起之申請

地位請領系爭看護補助：

1. 按行政程序法第8條規定：「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。」查郭君係因勞保局之錯誤核定其失能等級，致遲誤提出申請，倘使郭君尚須在機關更正核定後，仍承擔因機關錯誤認定所生之不利益，即與誠實信用原則有違。又參酌德國聯邦社會法院實務所發展之「社會法地位回復請求權」（sozialrechtlicher Herstellungsanspruch），係在社會給付法律關係中，行政機關或其他依法可歸責之主體違反其所負義務，致人民因此受有社會法上之不利益，而法律另無足以排除該不利益之規定時，使人民回復至如無該義務違反時，依通常事態發展本應具有之法律地位。此請求權成立係以行政機關或其他可歸責主體之義務違反、人民因此受有不利益、兩者間具有因果關係，且原應存在之狀態得以合法行政行為回復為要件。本院認此法理得作為具體化前開誠信原則內涵，並補充目的性限縮核發辦法第19條後之法律效果。

2. 查勞保局接獲郭君110年3月29日之申請後，於111年1月28日錯誤認定其失能等級為第3等級之事實，前已認定。又勞保局111年1月28日函係於同年2月10日合法送達予郭君乙節，此有送達證書1紙在卷可稽（他案卷第51頁），可證郭君係因接收前開函中關於核定為第3等級失能等級之錯誤資訊，進而認自身並無申請看護補助之資格，故未在111年2月向被告提出申請。換言之，倘郭君於111年2月10日係收受勞保局正確認定其失能等級為第2等級之核定函，依通常情形，其自有高度可能於111年2月即向被告提出看護補助之申請。揆諸上開說明，為排除因機關傳達錯誤資訊對郭君造成未能適時領得看護補助之不利益，應參酌德國社會法地位回復請求權之法理，使郭君於113年6月26日實際提出申請之法律效果，得回復至郭君自111年2月起之申請地位，並據此計算其得請領之系爭看護補助。至原告雖主張應回復自110年3月起，即郭君失能資格實際成立時點云云，然因110年3月至

111年1月期間，其尚未收受勞保局111年1月28日函，尚未接收函中錯誤失能等級核定之資訊，故其於此期間未向被告提出看護補助之申請，兩者間欠缺因果關聯，尚無從適用前揭地位回復之法理，是原告此部分之主張無理由。

3. 又郭君經回復至111年2月之申請地位後，自111年2月起至112年4月止共15個月，依當時每月12,400元計算，得請領看護補助共186,000元（計算式：15×12,400元＝186,000元）；自112年5月起至113年5月止共13個月，依調整後每月13,100元計算，得請領看護補助共170,300元（計算式：13×13,100元＝170,300元），合計為356,300元（計算式：186,000元＋170,300元＝356,300元），又郭君生前已發生之看護補助請求權，不因其於本院審理中死亡而喪失（本院卷第161頁）。至原處分原已核給113年6月至114年5月部分，則無庸重複核給，併此敘明。

4. 至被告雖主張若溯及發給，將無從審查郭君是否符合核發辦法第21條所定逐年續領審查之規定云云，惟郭君未辦理各年度續領，係因上開錯誤失能等級認定，致其未能完成首次申請後之延續結果。且參諸上開卷附之郭君成大醫院病歷、病情說明、勞工保險失能診斷書及各次診斷證明，足認郭君自111年2月至113年5月之失能及看護需要，均持續符合核發辦法第6條所定實體要件，則同辦法第21條藉逐年續領確認申請人資格持續存在之規範目的，已有卷證確認核實，自不得逕以郭君當時未辦理本無從辦理之續領程序，否定前開地位回復之法律效果，是被告此部分之主張亦非可採。

㈤從而，核發辦法第19條就本件特殊情形構成隱藏漏洞，應予目的性限縮。其次依誠實信用原則，參酌德國社會法地位回復請求權之法理，使郭君回復至111年2月之申請地位。是其得請求補發自111年2月起至113年5月止之系爭看護補助共356,300元。至其請求110年3月至111年1月部分，則不予准許；又請求核給113年6月起至114年5月止看護補助之部分，原處分既已准予發給，原告再次請求亦無理由。

六、綜上所述，原處分僅自113年6月起核給系爭看護補助，未核給111年2月至113年5月之部分，於法有違，訴願決定未予糾正，亦有未合。原告請求被告作成補發上開期間看護補助共356,300元之行政處分，為有理由，逾此範圍之請求，則無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法核與判決結果不生影響，無逐一論述之必要，併予敘明。

八、結論：原告之訴為一部有理由、一部無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　13　　日

法　官　楊甯仔

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　13　　日

書記官　佘筑祐