臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第78號
108年9月25日辯論終結

原　　告　蔡春龍
訴訟代理人　林思勻律師
被　　告　勞動部勞工保險局
代　表　人　鄧明斌
訴訟代理人　黃麗英
　　張茜宜
　　李媛婷
參　加　人　凌巨科技股份有限公司
代　表　人　遠藤仁
訴訟代理人　李萱

上列當事人間勞工保險條例事件，原告不服勞動部民國107年6月1日勞動法訴字第1060028128號訴願決定（原處分：勞動部勞工保險局105年4月21日保納簡行一字第10570958380號處分，及勞動部106年11月14日勞動法爭字第1060018861號審定），提起行政訴訟，經臺北高等行政法院以107年度訴字第896號裁定移送前來，本院判決如下：

主　　文

訴願決定、爭議審定及原處分均撤銷。
原告其餘之訴駁回。
訴訟費用由被告負擔十分之七，餘由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

㈠按投保單位、被保險人、受益人、支出殯葬費之人或全民健康保險醫事服務機構對勞動部勞工保險局有關被保險人投保薪資或年資事項之核定發生爭議時，得依本辦法規定申請審議；申請人依前條規定申請審議時，應於接到勞保局核定通知文件之翌日起60日內，填具勞工保險爭議事項審議申請書，並檢附有關證件經由勞保局向中央主管機關申請審議，勞工保險爭議事項審議辦法第2條第2款、第3條第1項前段定有

明文。查被告於民國105年4月21日以保納簡行一字第10570958380號函，否准參加人申報原告之調整投保薪資乙案，經核原告為參加人員工，參加人為投保單位，原告為被保險人；固原處分之對象僅為參加人，未送達與原告，然依勞工保險爭議事項審議辦法第2條第2款規定，被保險人就有關投保薪資事項之核定發生爭議時，即得依該辦法規定申請審議，且被告所為之原處分未經合法送達與原告，不生爭議審定救濟期間起算之問題。是本件原告為原處分之被保險人，就否准其投保薪資之核定發生爭議，因原處分未能合法送達與原告，不生有無救濟逾期情事，仍得循勞工保險爭議審定程序，暨訴願程序求取行政救濟，復得提起本件行政訴訟，所為起訴程序核無不合，先予敘明。

㈡再訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴；訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變情形者，訴之變更或追加，應予准許，行政訴訟法第236條適用第111條第1項前段、第3項第2款定有明文。查原告於本件起訴時，除請求撤銷訴願決定、爭議審議及原處分外，併請求被告就原告105年3月31日之申請應作成准予調整薪資為新臺幣（下同）4萬3,900元之行政處分，俟訴狀送達被告後，以同一申報調整投保薪資事件為由，就起訴之聲明改列為先位聲明之課予義務訴訟，復變更請求被告應作成核定原告投保薪資自105年4月1日起至4月30日止為4萬3,900元，及自105年5月1日起至106年6月30日止為4萬5,800元之行政處分，另追加備位聲明之撤銷訴訟；經核原告就起訴之聲明改列為先位聲明之課予義務訴訟，併變更請求被告作成特定之行政處分內容，另追加備位聲明之撤銷訴訟，乃基於同一申報調整投保薪資事件，請求之基礎不變。故原告於訴狀送達後，所為之訴之變更及追加，其訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變，合於上揭法律規定，應予准許。

㈢另本件被告代表人原為石發基，嗣變更為鄧明斌，茲經鄧明斌具狀聲明承受訴訟，核無不合，附此敘明。

二、爭訟概要：原告為參加人員工，嗣參加人於105年3月31日申報原告之投保薪資由3萬1,800元調整為4萬3,900元（來表填為4萬8,200元），經被告審查後，以因無法確認原告月薪資總額確實有變動，乃於105年4月21日以保納簡行一字第1057 0958380 號函，核定不予同意，併請參加人於文到20日內，檢附申報當月前3 個月之薪資明細（分列本薪、獎金及各項津貼明細等），加蓋單位及負責人印章，另填投保薪資調整表併同送予被告憑辦；但參加人未將原告薪資明細暨投保薪資調整表送予被告，致原告投保薪資未調整生效。惟原告不服原處分，向勞動部申請審議，經勞動部於106 年11月14日以勞動法爭字第1060018861號審定，申請審議駁回；但原告仍不服爭議審定再提起訴願，遞經勞動部於107 年6月1日以勞動法訴字第1060028128號訴願決定，駁回訴願；而原告猶不服訴願決定，乃向本院提起行政訴訟。

三、原告主張：

㈠原告依勞工保險條例第14條第2 項規定，得請求被告依參加人申報調整之月薪資總額，核定原告之投保薪資，且被告復有按投保單位所覈實申報調整之被保險人月薪資總額，核定被保險人投保薪資之義務，因而該規定之規範保護目的兼有保障被保險人之權益，故原告具有主觀公權利。則被告核定投保薪資及否准調整投保薪資之行為均為行政處分，其處分對象除投保單位外，包括被保險人在內，因被告核定調整被保險人之投保薪資，會直接影響被保險人應負擔之保險費數額，而對被保險人直接發生法律效果，故被保險人亦應屬此類行政處分之相對人；是原告得類推適用行政訴訟法第5 條規定，提起本課予義務之訴，且唯有當行政機關對於人民依法提出之申請，有依法對該人民作成授益處分之義務時，該人民方有對行政機關怠於作成該行政處分提起課予義務訴訟之當事人適格，此觀勞工保險條例第14條所使用之文字係「申報」而非「申請」，且調高被保險人投保薪資之行政處分對投保單位而言並非授益處分，故被告怠於作成調高被保險

人投保薪資核定之情形，將形成無人得對之提起課予義務訴訟之法律漏洞，而有填補之必要。

㈡又勞工保險既採申報主義，即不容被告針對調整薪資或其他申報事項，恣意決定採取事前實質審查之方式受理申報，僅得為書面形式審核，即各項資料之申報應以事實為依據，只賦予被告保留事後調查之權限，亦即於投保單位未依規定覈實為勞工申報或調整投保薪資時，被告得於事後調查結果覈實調整之；故依勞工保險條例施行細則第15條規定，投保單位所送投保薪資調整表，若已填具被保險人姓名及身分證統一編號者，被告即應受理，其中被告僅得就投保薪資調整表內所填載之內容有疏漏未填或形式上錯誤之情形通知補正，勞工保險條例未授予被告「事前實質審查」申報投保薪資調整金額之真實性並為准駁處分之權限。則被告逕以無積極事證足資證明原告薪資收入確實達到申報調整之薪資為由，不同意參加人形式上合法之投保薪資調整，實行法律所未授權之事前實質審查，顯已違反依法行政原則；況參加人包括原告在內之357 名員工，係同時於105年3月31日一併申報調整投保薪資，然被告就此均未要求其他員工檢附薪資明細而予受理，足見檢附薪資明細並非申報調整薪資所應具備之必要要件，亦可見被告自行決定個案採取實質審查之標準，欠缺透明一致性，違反平等原則。

㈢復勞工保險相關申報之生效日，均有法律明文規定，不容被告任意變更或自行創設，則參加人既已具備合法之形式要件完成原告之調整薪資申報程序，被告即應作成准予調整之處分，且無論參加人何時補正薪資明細，其調整依法均應自通知之次月1 日生效，縱被告有事前查核調整薪資申報內容之權限，仍無礙應先行受理並依勞工保險條例第14條第2 項規定之生效時點核定投保薪資之義務。並因勞工保險條例第14條第2項未限制投保單位不得於新進員工到職未滿3個月申報調整薪資，基於保障被保險人權益之觀點，使其投保薪資能即時反映其實際薪資總額，在新進員工到職未滿3 個月即申

報調整薪資，實為被保險人之權利；故參加人於105年3月31日申報調整原告薪資為4萬5,968元，已達當時勞工保險投保薪資上限（4萬3,900元），惟自105 年5月1日起，勞工保險投保薪資上限調高至4萬5,800元，則被告如依法受理參加人之申報，被告依法除應於105 年4月1日核定原告之投保薪資為4萬3,900元，亦應於105 年5月1日起自動核定調整原告之投保薪資為4萬5,800元，今被告怠於作成上述處分，自屬違法。

㈣是原告就本件訴訟具有主觀公權利，得提起課予義務訴訟，先位聲明訴請撤銷原處分、爭議審定及訴願決定，併請求被告就參加人105年3月31日調整原告薪資總額之申報，應作成核定原告投保薪資自105年4月1日起至4月30日止為4萬3,900元，及自105年5月1 日起至106年6月30日止為4萬5,800元之行政處分；倘謂原告對被告怠於作成調高原告投保薪資之行政處分，不具提起課予義務訴訟之當事人適格，原告亦得備位聲明請求准許原告對被告駁回參加人申報之行政處分提起撤銷訴訟，訴請撤銷原處分、爭議審定及訴願決定等語。併為先位聲明請准課予義務訴訟，訴請：1.訴願決定、爭議審定及原處分均撤銷；2.被告就參加人105年3月31日調整原告薪資總額之申報，應作成核定原告投保薪資自105 年4月1日起至4月30日止為4萬3,900元，及自105年5月1日起至106年6月30日止為4萬5,800元之行政處分。另為備位聲明請准撤銷訴訟，訴請：訴願決定、爭議審定及原處分均撤銷。

四、被告則以：

㈠勞工保險採申報制，投保單位為所屬勞工申報投保薪資調整，係強制性之公法義務，非代理勞工行使權利，諸如勞工保險具有大量行政及資訊不對稱（有關勞工到、離職、勞工基本資料、工資、工作事實及證據資料，主要掌握在投保單位手中）之事物特徵，為兼顧行政調查成本及提高行政服務效率，於法制設計上，有關被保險人各項資料之登載乃採申報制，投保單位應本於誠信原則，以勞工之實際薪資，按勞工

保險投保薪資分級表規定之等級金額向被告申報月投保薪資，投保單位負有覈實申報之「義務」，而非係代理所屬勞工行使「權利」。且基於勞工保險為「團體保險」之本質，勞工本人無權自行申報投保薪資調整，若投保單位未依規定覈實為勞工申報或調整投保薪資時，立法者賦予被告於投保單位申報不實時調整被保險人投保薪資之權限，以及處罰不實申報之投保單位，俾使勞工保險制度之運作，保障合法勞工之生活，但勞工本人無向被告申報投保薪資調整之權利，原告自不得遽以請求被告調整投保薪資。

㈡復因月投保薪資之調整事涉各項給付之發給，為避免投保薪資申報不實進而破壞保費收取及發放給付間之對價衡平性，除明文規定投保單位應按時並覈實申報調整員工投保薪資，並賦予被告必要時得查對員工薪資帳冊之法定權利及義務，以確實達成所欲維護之公共利益，維持強制性社會保險制度之運作，避免投保單位於被保險人接近退休（職）前，以不實之投保薪資以少報多巧取保險給付，侵蝕勞工保險基金影響勞保制度之永續經營。則被告為查核投保單位被保險人投保薪資，必要時，得查對員工薪資帳冊等資料，此乃勞工保險條例第10條第3項授與保險人之法定職權，彰顯行政程序法之職權調查，而投保單位據實提供員工薪資帳冊資料，為其協力「義務」；故本件被告依參加人申報原告投保薪資調整開始行政程序，嗣因參加人未檢附原告相關薪資資料，且未及時予以補正，致被告無法審查該筆投保薪資調整之正確性，終未核准該筆投保薪資調整。

㈢雖勞工雖為保險給付之受益人，惟非申報投保薪資調整之行政程序當事人，被告並無通知勞工提供資料之義務，至投保單位逾期未提供薪資資料，所生以多報少之效果，如致勞工受有損失，勞工應向投保單位提起民事求償。故被告為查核原告投保薪資是否覈實申報，暫未同意該投保薪資調整，並通知參加人查明於文到20日內檢附原告相關薪資資料憑辦在案；倘參加人於期限內將前開薪資資料寄送被告，被告即會

依照勞工保險條例第14條規定，以實際薪資為準審查核定，仍以原申報之次月1日即000年0月0日生效，惟參加人未於期限內補正原告薪資資料，依規定該筆投保薪資調整即自始不生效力，且參加人亦無異議，顯可歸責於參加人之疏失，原告如有權益受損，應由參加人負責賠償。

㈣是被告所為原處分核無違誤，原告提起本件之訴為無理由等語，資為抗辯。併為聲明：原告之訴駁回。

五、爭點：原告就本件訴訟可提起之訴訟類型為何？被告就參加人申報調整原告之投保薪資，其形式、實質審查權限為何，所為之原處分是否適法？

六、本院之判斷：

㈠原告就本件訴訟可提起課予義務訴訟：

1.按人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟；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4條第1項、第5條第2項定有明文。另行政法上所謂「權益」應包含「權利」與「利益」，權利係指人民之主觀公權利而言，利益在我國現行的法制上包括「法律上利益」與「事實上利益」；惟依上揭法律規定，如不是「權利」或「法律上利益」受到行政處分之侵害，即不得提起行政爭訟（最高行政法院92年度判字第1821號判決意旨可參）。

2.查原告為參加人員工，嗣參加人於105年3月31日申報原告之投保薪資由3萬1,800元調整為4萬3,900元（來表填為 4萬8,200 元），經被告審查後，以因無法確認原告月薪資總額確實有變動，乃於105年4月21日以保納簡行一字第10570958380 號函，核定不予同意，併請參加人於文到20日

內，檢附申報當月前3個月之薪資明細（分列本薪、獎金及各項津貼明細等），加蓋單位及負責人印章，另填投保薪資調整表併同送予被告憑辦，但參加人未將原告薪資明細暨投保薪資調整表送予被告，致原告投保薪資未調整生效乙節，有勞工保險投保薪資調整申報表、原處分等在卷可參，且經核閱原處分卷無訛，足以信實。雖本件係參加人向被告申報調整原告之投保薪資，非以原告名義為之，被告駁回參加人之申報一事，對原告而言，因非其己身申報否准，無關其權利受損害與否，故就本件訴訟來說，原處分並非對原告申報事件為核駁處分，無涉其主觀公權利是否受到損害；然原告既為勞工保險之被保險人，就參加人申報調整原告之投保薪資與否，具有法律上利益，因而於行政訴訟法、勞工保險爭議事項審議辦法分別定明原告可以被保險人身分，就法律上利益受損害為由，提起行政救濟程序。

3.是被告雖係就參加人申報調整投保薪資一事為核駁處分，對原告僅有法律上利益受到損害，無涉其主觀公權利受損與否，但原告於勞工保險投保薪資之法律上利益，既認係受被告違法行政處分而有損害，自得提起行政訴訟救濟；且此為對參加人依法申請之案件予以駁回，原告當得以提起課予義務訴訟，請求被告作成特定之行政處分內容，自屬有據。

㈡被告就參加人申報調整原告之投保薪資，固有實質審查權限，但所為之原處分並不適法：

1.按為保障勞工生活，促進社會安全，制定本條例；本條例未規定者，適用其他有關法律；年滿15歲以上，65歲以下之左列勞工，應以其雇主或所屬團體或所屬機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人；保險人為查核投保單位勞工人數、工作情況及薪資，必要時，得查對其員工或會員名冊、出勤工作紀錄及薪資帳冊；本保險之保險費，依被保險人當月投保薪資及保險費率計算；前條所稱月投

保薪資，係指由投保單位按被保險人之月薪資總額，依投保薪資分級表之規定，向保險人申報之薪資；被保險人薪資以件計算者，其月投保薪資，以由投保單位比照同一工作等級勞工之月薪資總額，按分級表之規定申報者為準；被保險人為第6條第1項第7款、第8款及第8條第1項第4款規定之勞工，其月投保薪資由保險人就投保薪資分級表範圍內擬訂，報請中央主管機關核定適用之；被保險人之薪資，如在當年2月至7月調整時，投保單位應於當年8月底前將調整後之月投保薪資通知保險人；如在當年8月至次年1月調整時，應於次年2月底前通知保險人，其調整均自通知之次月1日生效，復為勞工保險條例第1條、第6條第1項本文、第10條第3項、第13條第1項、第14條第1項、第2項所明定。

2. 查參加人於105年3月31日申報調整原告投保薪資，經被告審查後，以因無法確認原告月薪資總額確實有變動，乃核定不予同意，併請參加人於文到20日內，檢附申報當月前3個月之薪資明細（分列本薪、獎金及各項津貼明細等），加蓋單位及負責人印章，另填投保薪資調整表併同送予被告憑辦，但參加人未將原告薪資明細暨投保薪資調整表送予被告，致原告投保薪資未調整生效等情，已如前述；因勞工保險乃為保障勞工生活、促進社會安全，具有強制性社會保險性質，勞工之雇主、所屬團體或所屬機構為勞工保險之投保單位，應為其所屬勞工，按勞工之月薪資總額，依投保薪資分級表之規定，向保險人即勞工保險局申報薪資，辦理投保手續，則被告為實現勞工保險之社會保險目的，為避免投保薪資申報不實進而破壞保費收取及發放給付間之對價衡平性，除明文規定投保單位應按時並覈實申報調整員工投保薪資，並依勞工保險條例第10條第3項規定，賦予被告必要時得查對員工薪資帳冊之法定職權，以維持強制性社會保險制度之運作。是被告就參加人申報調整原告投保薪資之時，即得查對原告薪資帳冊等資料

，以核對參加人是否覈實申報調整原告之投保薪資，具有實質審查權限；則原告主張被告僅有形式審查權限，顯與勞工保險條例之立法目的不符，不足採信。

3.然行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意；行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品；書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人，併為行政程序法第9條、第40條、第100條第1項前段所明定。另第100條第1項前段之立法理由謂：通知係行政機關基於自己之意思，使相對人及其他利害關係人可得知悉該處分之行為，通知不僅係行政處分之生效要件，且涉及法定救濟期間之起算，故有關應受通知人、通知方式，均應明定，以為準繩，爰予第1項明定以書面作成之行政處分，應送達於相對人以及其他已知悉之利害關係人。本件被告以參加人所提資料無法確認原告月薪資總額確實有變動，乃逕自核定不予同意，並作成書面之行政處分送達與參加人，惟未通知利害關係人即被保險人之原告，業據被告陳明在卷，且有原處分為證，堪以採信。固被告以參加人於期限內提出補正，即會依照勞工保險條例第14條規定，以實際薪資為準審查核定，仍以原申報之次月1日即000年0月0日生效；惟就有關原告月薪資總額變動資料，本得於被告調查程序中要求參加人或原告提供以補正，非有逕自作成核駁處分之必要，其對參加人及原告之權益保障，顯有不足，且嗣後作成之核駁處分亦僅向參加人為送達，就直接權益受損之被保險人原告卻未通知，對此已知之利害關係人權益保障亦有未恰，不合於行政程序法之注意、調查義務，及書面行政處分之送達規範，並不適法。

4.故被告就參加人申報調整原告之投保薪資，雖有實質審查權限，然其於作成行政處分前之調查階段，應使參加人或原告有補正之機會，而非迨作成核駁處分後再限期補正，且原處分亦未送達與已知之利害關係人原告，行政程序保

障顯有不足，所為之原處分當不適法。

七、按行政法院對於人民依第5條規定請求應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，原告之訴雖有理由，惟案件事證尚未臻明確或涉及行政機關之行政裁量決定者，應判命行政機關遵照其判決之法律見解對於原告作成決定，行政訴訟法第236條適用第200條第4款定有明文。查本件雖係被告對參加人就申報調整原告勞工保險之投保薪資所為之核駁處分，對原告僅有法律上利益受到損害，然原告仍得循行政訴訟法第5條第2項規定，以其勞工保險投保薪資之法律上利益，受被告違法行政處分而有損害為由，提起課予義務訴訟，請求被告作成特定之行政處分內容；且被告就參加人申報調整原告之投保薪資，其在行使實質審查權限之時，於作成行政處分前之調查階段，未使參加人或原告有補正之機會，復於原處分作成後亦未送達與已知之利害關係人原告，行政程序保障顯有不足，所為之原處分並不適法。故原告依先位聲明提起課予義務訴訟，訴請將訴願決定、爭議審定及原處分撤銷，雖有理由，惟本件係因被告不合於行政程序之注意、調查義務，就參加人或原告有無於調查階段配合提供原告月薪資總額變動資料，可據以調整原告投保薪資數額多寡，其事證尚未臻明確，僅得將原處分、爭議審定及訴願決定予以撤銷，尚不得逕為命被告作成核定原告投保薪資自105年4月1日起至4月30日止為4萬3,900元，及自105年5月1日起至106年6月30日止為4萬5,800元之行政處分。從而，原告依先位聲明所提之課予義務訴訟，訴請撤銷訴願決定、爭議審定及原處分，為有理由，應予准許；至原告併請求法院作成應為特定內容之行政處分，則無理由，應予駁回，宜由被告另為適法之處分，附此敘明。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此敘明。

九、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　10　　月　　23　　日

行政訴訟庭　　法　官　黃翊哲

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀（含上訴理由，應表明原裁判所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原裁判有違背法令之具體事實），並繳納上訴裁判費3,000 元；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，逾期未提出者，毋庸命補正，即得逕以裁定駁回之。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　10　　月　　23　　日

書記官　林郁芩