最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第100號

上　訴　人　佳福育樂事業股份有限公司

代　表　人　陳韻如

訴訟代理人　陳冠諭　律師

被 上訴 人　勞動部勞工保險局

代　表　人　陳琄

上列當事人間勞工退休金條例事件，上訴人對於中華民國109年11月26日臺北高等行政法院109年度訴字第889號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人代表人由鄧明斌變更為陳琄，業據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人經營幸福高爾夫球場，訴外人楊玉瑩、葉孟連、向麗琴、陳麗雯、楊秀珍、汪麗紅、許月燕、徐瑞玲、施玉潔、陳寶安、呂佳禧、陳麗玉、李雨純、陳郁涵、陳素玉、陳慧蓉、鍾桂美、胡雪萍、陳湘淇、陳淑娟、楊愫、陳淑咩、陳美娟、許愛文、許雙鳳及王瓊雲（下稱楊玉瑩等26人）為服務於幸福高爾夫球場之桿弟。被上訴人認上訴人為楊玉瑩等26人之雇主，未依規定申報所屬勞工在職期間提繳勞工退休金，違反勞工退休金條例第18條規定，遂以民國106年12月11日保退二字第10660293620號函（下稱106年12月11日函或前處分），命上訴人於107年1月5日前改善。惟上訴人逾期仍未補申報，被上訴人乃依同條例第49條規定，以107年1月29日保退二字第10710003870號裁處書（下稱107年1月29日裁處書）裁處罰鍰新臺幣（下同）2萬元在案（下稱第1次裁

罰），上訴人不服，循序提起行政訴訟，前經臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）107年度簡字第228號判決（下稱臺北地院前判決）駁回上訴人之訴，上訴後經原審108年度簡上字第120號判決（下稱原審前判決）駁回上訴確定（下稱第1次行政訴訟）。上訴人仍遲未為楊玉瑩等26人申報提繳勞工退休金，迭經被上訴人核處11次罰鍰並公布上訴人名稱及負責人姓名等資訊後仍未改善（連同第1次裁罰共計12次），被上訴人遂以108年12月2日保退二字第10860311901號裁處書（下稱原處分），處上訴人罰鍰8萬元，並公布上訴人名稱及負責人姓名。上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審判決駁回，乃提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)上訴人經營幸福高爾夫球場，楊玉瑩等26人為服務於幸福高爾夫球場之桿弟，因被上訴人認上訴人未依規定申報所屬勞工楊玉瑩等26人在職期間提繳勞工退休金，遂於106年12月11日函，命上訴人於107年1月5日前改善，惟上訴人逾期仍未補申報，被上訴人乃以上訴人違反勞工退休金條例第18條規定，依同條例第49條規定，以107年1月29日裁處書處上訴人罰鍰2萬元。上訴人不服，循序提起行政訴訟，經臺北地院前判決駁回其訴，並經原審前判決駁回上訴確定。該確定判決，已就楊玉瑩等26人服務於上訴人經營之幸福高爾夫球場，與上訴人之間，具有人格從屬性、親自履行之特性、組織上及經濟上從屬性，且上訴人對於未提繳勞工退休金，主觀上具可非難性及歸責性等節，審認上訴人違規之事實及法律關係，依行政訴訟法第213條規定，依法具有確定力。上訴人之違規事實及法律關係，既經原審前判決所審認確定，當事人及法院均應受其拘束。本件上訴人再主張其與楊玉瑩等26人間不具備僱傭關係之經濟上、人格上、組織上等從屬

性，否認其有前開確定判決所認定之違規行為云云，自不足採。

(二)上訴人主張其對本件違規行為並無主觀上之故意或過失，惟上訴人因未依規定申報所屬勞工楊玉瑩等26人在職期間提繳勞工退休金及未為改善之違規行為，經被上訴人107年1月29日裁處書裁罰2萬元一案，業經第1次行政訴訟而確定，上訴人仍拒不改善，被上訴人乃依勞工退休金條例第49條及第53條之1規定，先後再核處11次罰鍰處分後，仍未改善，被上訴人依同條例第49條及第53條之1規定，以原處分裁罰。是以本件之前，上訴人因未依規定申報所屬勞工楊玉瑩等26人在職期間提繳勞工退休金及未為改善，業據被上訴人核處12次罰鍰處分等情，足見上訴人對其違規行為，顯有違法性之認識，上訴人主張自非可採。

(三)有關上訴人以其與桿弟間仍有臺北地院民事庭107年度重勞訴字第13號、第52號確認僱傭關係之民事訴訟仍在審理為由，聲請裁定停止本件訴訟程序部分。惟上訴人與所屬員工間有無勞動契約關係因而違反勞工退休金條例規定，屬公法事件，行政法院自有審認權能，非須以確認僱傭關係之民事裁判為前提。且本件上訴人與所屬勞工楊玉瑩等26人間存有勞動契約關係而違反勞工退休金條例規定等情，業據原審前判決審認確定，在未經再審裁判推翻其確定力之前，該確定判決所審之違規事實及法律關係，對於當事人及法院仍具拘束效力，故原審審理本件行政訴訟，尚不因另有確認僱傭關係之民事訴訟仍在審理，而有裁定停止本件訴訟程序之必要。

(四)有關聲請調查證據部分，本件係上訴人未依規定申報所屬勞工楊玉瑩等26人在職期間提繳勞工退休金，經被上訴人核處12次罰鍰處分後仍未改善，故被上訴人再為原處分之裁處，事證已臻明確，上訴人聲請原審調閱臺北地院民事庭107年度重勞訴字第13號、第52號確認僱傭關係等民事事件之全部卷宗資料、聲請原審函請被上訴人提供楊玉瑩等26人之各別

投保資格及投保年資、聲請原審函請中華民國高爾夫球場事業協進會協助調查其他會員與桿弟間關係等情，因本件已事證明確，上訴人所請核無必要等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

五、本院查：

(一)按所稱行政處分，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（行政程序法第92條第1項規定參照）。另限期改善或補辦手續，在性質上並非對於行為人所為之制裁，而係主管機關為防止危害繼續或擴大，命處分相對人除去違法狀態，係課予處分相對人一定之作為義務，本質上為單純之負擔處分（本院104年度判字第121號判決參照）。勞工退休金條例第18條規定：「雇主應於勞工到職、離職、復職或死亡之日起7日內，列表通知勞保局，辦理開始或停止提繳手續。」同條例第49條規定：「雇主違反……第18條……規定，未辦理申報提繳、停繳手續……，經限期改善，屆期未改善者，處新臺幣2萬元以上10萬元以下罰鍰，並按月處罰至改正為止。」第53條之1規定：「雇主違反本條例，經主管機關或勞保局處以罰鍰或加徵滯納金者，應公布其事業單位或事業主之名稱、負責人姓名、處分期日、違反條文及處分金額；受委託運用勞工退休基金之機構經依第45條規定處以罰鍰者，亦同。」課予雇主履行其提繳勞工退休金之義務，以達成保障勞工退休後生存安養之目的。是雇主應於勞工到職之日起7日內，列表通知勞動部勞工保險局，辦理開始提繳手續，如有違反，經主管機關限期命改善即補申報提繳手續，屆期仍未補申報，主管機關即得裁處罰鍰；且為督促處分相對人依期改善，如處分書送達後，雇主仍未遵期完成改善，主管機關得按月連續處罰（本院108年4月份第2次庭長法官聯席會議決議要旨參照）。準此，勞工保險主管機關對於雇主符合提繳手續而未辦理，自應作成行政處分，課予雇主限期補辦提繳之作為義務，於其屆期仍未補申報，主管機關即

得裁處罰鍰，並公布雇主名稱及負責人姓名等資訊。依原審調查之事實，上訴人經營幸福高爾夫球場，楊玉瑩等26人為服務於該球場之桿弟，被上訴人認上訴人未依規定申報所屬勞工楊玉瑩等26人在職期間提繳勞工退休金，遂以106年12月11日函請上訴人於107年1月5日前，為楊玉瑩等26人申報在職期間提繳勞工退休金，如逾期未辦理，將依勞工退休金條例第49條規定處以罰鍰；其說明欄並載明：「……楊玉瑩等26名係受僱於貴單位從事桿弟工作，兩造間應可認定有勞動契約關係，又據……楊君等26名簽到簿及薪資表等資料（如附員工出勤及領薪紀錄表），經與本局提繳資料核對結果，貴單位迄未申報渠等在職期間提繳勞工退休……」等語（見原處分卷第67、68頁），已認定上訴人與楊玉瑩等26人間具勞動契約關係，通知上訴人於107年1月5日前辦理申報勞工退休金，逾期未辦理提繳，將依法處以罰鍰，對上訴人產生一個限期履行，且其造成之違法狀態未除去前，將受連續處罰之法律效果，核屬行政處分，此不因該函未記載救濟期間之教示條款而影響其性質的判斷。

(二)次按行政處分除非具有無效之事由而無效外，具有存續力，在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在（行政程序法第110條第3項參照）。又一有效之行政處分，原處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，均應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎，此即所謂「行政處分之構成要件效力」。因而有效行政處分（前行政處分）之存在及內容，成為作成他行政處分（後行政處分）之前提要件時，前行政處分作成後，後行政處分應以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎，後行政處分成為行政訴訟之訴訟對象時，由於前行政處分並非訴訟對象，後行政處分之受訴行政法院，並不能審查前行政處分之合法性，前行政處分之合法性應由以前行政處分為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政法院審查之。此際如後行政處分經行政訴訟判決確定為合法，而前行政處分嗣後為其他有權機關撤銷變

更，致使後行政處分之合法性失所依據，其救濟方式則是依行政訴訟法第273條第1項第11款提起再審之訴。查上訴人經營幸福高爾夫球場，楊玉瑩等26人為服務於該球場之桿弟，被上訴人認上訴人未依規定申報所屬勞工楊玉瑩等26人在職期間提繳勞工退休金，遂以前處分命上訴人於107年1月5日前改善在案。上訴人依前處分「限期改善」之下命內容，即負有於期限內申報所屬勞工楊玉瑩等26人提繳勞工退休金之作為義務。惟上訴人因逾期未改善，被上訴人乃依勞工退休金條例第49條規定，以107年1月29日裁處書裁處罰鍰2萬元（即第1次裁罰）；此後，上訴人仍遲未為楊玉瑩等26人申報提繳勞工退休金，迭經被上訴人按月核處11次罰鍰，並公布上訴人名稱及負責人姓名等資訊後仍未改善（連同第1次裁罰共計12次），被上訴人遂於108年12月2日以原處分處罰鍰8萬元，並公布上訴人名稱及負責人姓名，均係以被上訴人前處分為其前提處分，該前提處分並無無效事由，依照前開說明，在未撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在，並具有構成要件效力，不容上訴人於本件訴訟中再爭執此遵期改善作為義務之存在。又因被上訴人前處分並非本件訴訟之訴訟對象，在本件訴訟中，本院不得審查其合法性，上訴人在本件中對前處分所為之指摘，均無可採。上訴意旨另主張本件與楊玉瑩等26人間，有部分因確認僱傭關係不存在事件，經臺北地院民事庭以107年度重勞訴字第13、52號案件審理中，為上訴人有無提繳勞工退休金義務之先決問題，該事實亦同牽涉本件訴訟之裁判，而有裁定停止訴訟程序之必要云云，亦不足採。原判決雖援引行政訴訟法第213條規定，認上訴人所受前處分，業經第1次行政訴訟判決確定在案，上訴人即不得為與該確定判決意旨相反之主張，法院亦不得為與該確定判決意旨相反之判斷，故原處分裁處並無違誤之理由，固非臻妥適，惟與判決結論無影響，原判決仍應維持。復依行政訴訟法第307條之1規定準用民事訴訟法第476條第2項規定，本院係法律審，固應以事實審判決確定

之事實為法律判斷之基礎，惟事實審言詞辯論筆錄已記載當事人陳述之事實，而法院於判決中如未予認定，亦與言詞辯論之目的不符，為達公平裁判及訴訟經濟目的，民事訴訟法第476條第2項乃明定言詞辯論筆錄記載當事人陳述之事實，法律審法院得斟酌之。前揭有關前處分具構成要件效力乙節，被上訴人於原審言詞辯論期日已陳稱：「被告（即被上訴人）於106年12月11日曾發函原告（即上訴人），命原告於107年1月5日改善完畢，因原告迄今尚未改善完成，故被告方依勞工退休金條例裁罰原告。亦即，原告完全未替楊玉瑩等人投保，違法狀態仍在持續中，故依法按月裁罰至改正為止。據此，認定之時點應以106年12月間為準。」等語（見原審卷第440、441頁），業已論及於此，本院自得斟酌據以為裁判，對兩造不會造成突襲，附此敘明。

(三)又上訴人負有為楊玉瑩等26人提繳勞工退休金之行政法上義務，其在接獲被上訴人前處分命限期改善後固執己見，不接受主管機關行政指導，依其企業經營體之能力判斷，主觀上已可認識其行為違法，縱其對被上訴人來函有疑，仍應向主管機關尋求協助，而非片面採信其他高爾夫球場作法，故難謂其不具違法性認識，故認上訴人具有可非難性及可歸責性，應負行政處罰責任，業經臺北地院前判決及原審前判決確定在案（見原處分卷第110至118頁），為原審確定之事實。原判決敘明：上訴人前述違規行為，已經原審該確定判決駁回上訴而確定，且本件之前，上訴人因未依規定申報所屬勞工楊玉瑩等26人在職期間提繳勞工退休金及未為改善，業據被上訴人核處12次罰鍰處分，足見上訴人對其違規行為，顯有違法性之認識，上訴人主張其對違規行為並無主觀上之故意或過失云云，自非可採等語（參見原判決第23、24頁），核無違反論理法則及經驗法則，於法並無違誤。上訴意旨主張其主觀上確信其與桿弟間確實非屬勞動契約關係，並無違反勞工退休金條例第49條之故意或過失，被上訴人率以原審前判決已確定及被上訴人已為12次裁罰處分為由，即

遽認上訴人對於違反勞工退休金條例主觀上具可非難性及可歸責性，顯倒果為因，而有理由不備之違背法令云云，亦無可採。

(四)綜上所述，原判決並無上訴人所指違背法令之情形，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　1　　月　　26　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　吳　東　都

法官　鄭　小　康

法官　王　俊　雄

法官　林　妙　黛

法官　侯　志　融

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　111　　年　　1　　月　　26　　日

書記官　劉　柏　君