最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第526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　白麗真

上列當事人間勞工退休金條例事件，上訴人對於中華民國110年5月20日臺北高等行政法院109年度訴字第444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、上訴人經營幸福高爾夫球場，訴外人楊○○、葉○○、向○○、陳○○、楊○○、李○○、徐○○、陳○○、施○○、陳○○、陳○○、鍾○○、胡○○、陳○○、陳○○、陳○○、楊○、陳○○、陳○○、陳○○、呂○○、許○○、許○○、王○○、汪○○及許○○等26人（下稱楊○○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○○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，前以民國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日前改善在案。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，上訴後經臺北高等行政法院（下稱原審）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○○等26人申報提繳勞工退休金，迭經被上訴人核處9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10次），被上訴人遂依同條例第49條、第53條之1規定，以108年9月9日保退二字第10860243911號裁處書（下稱原處分），處上訴人罰鍰7萬元，並公布上訴人名稱及負責人姓名。上訴人不服，提起訴願，經決定駁回後，提起行政訴訟，並聲明：1.訴願決定、原處分關於罰鍰部分均撤銷；2.原處分關於公布姓名等部分確認其違法。經臺北地院以109年度簡字第52號裁定移送至原審審理，經原審以109年度訴字第444號判決（下稱原判決）駁回，遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；訴願決定、原處分均撤銷或發回原審。

二、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。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)本件原因事實即為上訴人與楊○○等26人間是否具有勞動契約關係，上訴人有無提繳勞工退休金義務，及上訴人未辦理申報提繳在主觀上是否具有可非難性及可歸責性。原審前判決認楊○○等26人與上訴人間具有人格從屬性、親自履行特性、組織上從屬性及經濟上從屬性，縱兼有僱傭、委任等契約內涵，仍不失為勞動契約，上訴人負有為楊○○等26人提繳勞工退休金之行政法上義務。上訴人在接獲被上訴人命限期改善函文後縱有疑問，應向主管機關尋求協助，而非片面採信其他球場作法，難謂不具違法性認識。又上訴人就其違反勞工退休金條例第18條規定，前經核處10次罰鍰處分後仍未改善，於本件應認係出於故意而為，故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。被上訴人第1次裁罰之合法性已經原審前判決裁判確定，上訴人與楊○○等

26人間具有勞動契約關係，上訴人有提繳勞工退休金義務，以及上訴人未辦理申報提繳在主觀上具有可非難性及可歸責性。第1次行政訴訟對該原因事實涵攝於法律後法律效果之確認有既判力，依行政訴訟法第213條規定具有確定力，本件訴訟不得為與該確定判決意旨相反之判斷。

(二)上訴人主張在另案民事事件就前揭私權法律關係爭議為終局裁判審認前，請求依行政訴訟法第177條第1項或第2項規定裁定停止本件訴訟程序，紛爭一次解決等語。惟上訴人與其所屬員工間有無勞動契約關係，因而違反勞工退休金條例之相關規定，屬公法事件，行政法院於行政訴訟事件，自有審認權能，非須以確認僱傭關係之民事裁判為前提。且關於上訴人與楊○○等26人間存有勞動契約關係而違反勞工退休金條例規定，業據原審前判決對該原因事實涵攝於法律後法律效果之確認有既判力，原審自不得為與該確定判決意旨相反之判斷，故本件尚不因另有確認僱傭關係存否之民事事件仍在民事法院審理中，而有裁定停止本件訴訟程序之必要。至上訴人復聲請原審調取楊○○等26人自98年起至106年止之綜合所得稅各類所得資料清單一節，然此類資料縱呈現楊○○等26人未有來自於上訴人方面所得，此仍屬上訴人否定雙方間有勞動契約關係而採行相關方式因應之結果，仍無從作為有利上訴人認定之依據，故認此部分聲請亦無必要。

四、本院按：

(一)為增進勞工退休生活保障，加強勞雇關係，促進社會及經濟發展，制定有勞工退休金條例。依該條例第6條規定：「（第1項）雇主應為適用本條例之勞工，按月提繳退休金，儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專戶。（第2項）除本條例另有規定者外，雇主不得以其他自訂之勞工退休金辦法，取代前項規定之勞工退休金制度。」第7條第1項第1款規定：「本條例之適用對象為適用勞動基準法之下列人員，但依私立學校法之規定提撥退休準備金者，不適用之：一、本國籍勞工。……」第16條規定：「勞工退休金自勞工

到職之日起提繳至離職當日止。……」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。」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。」可知凡適用勞動基準法而具勞動契約關係之勞工，雇主依勞工退休金條例規定，負有按月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。

(二)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）。依前揭勞工退休金條例之規定，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。依原審確定之事實，上訴人經營幸福高爾夫球場，楊○○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○○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○○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○○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48頁），已認定上訴人與楊○○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。

(三)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○○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○○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，已如前述。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○○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○○等26人申報提繳勞工退休金，迭經被上訴人按月核處9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10次），被上訴人遂於108年9月9日以原處分處罰鍰7萬元，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。準此，上訴人在本件中對前處分所為之指摘，諸如：陳○○等13人對於渠等法律關係不存在僱傭契約並無爭執，亦未請求為渠等提撥退休金；另被上訴人將陳○○、陳○○、王○○等3人核定為自營工作者或無一定雇主之勞工，原審未詳查有利於上訴人之事實，更對上訴人所提之證據恝置不論，復未敘明不採納之理由，於法未合；又楊○○等26人中之部分人員另向民事法庭提起確認僱傭關係存在之訴，經臺北地院民事庭以107年度重勞訴字第13、52號案件審理，其中107年度重勞訴字第13號案件審認兩造間非僱傭契約關係（尚未確定），故原處分確屬無據；參照R&A(The Royal and Ancient Golf Club)高爾夫規則、桿弟委任契約及上訴人相關從業人員之證述，可認其與楊○○等26人間並非成立僱傭契約云云，核係在本件中對前處分合法性所為之指摘，自無可採。上訴意旨另主張本件其與楊○○等26人桿

弟間之法律關係，事涉私法上爭議，專屬於民事法院之權責範圍，其既由臺北地院民事庭107年度重勞訴字第13、52號事件審理在案，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，附此敘明。

(四)又上訴人負有為楊○○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，為原審確定之事實。原判決敘明：上訴人未依規定申報所屬勞工楊○○等26人在職期間提繳勞工退休金且未改善，業據被上訴人先前分別核處10次罰鍰處分後，迄108年9月9日原處分作成前仍未改善，足見上訴人於原處分作成前早對以上情事及處境均已知悉，在事實及法律上已能期待其遵守提繳勞工退休金義務並辦理申報提繳之可能，惟其仍執前詞主張與楊○○等26人間之雙方真意及意願係依循委任契約關係進行合作，且為球界多年慣行之商業習慣、經驗，其他球場亦未因法院判決而改變，其主觀上無從預見並期待屬於僱傭關係為由，迄今猶未見採取任何改善作為，無視勞工權益，是上訴人就其違反勞工退休金條例第18條規定，應認係出於故意而為，上訴人主張於本件中並無違反規定之故意或過失，原處分認事用法有誤云云，亦無可採。

(五)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。

五、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　　112　　年　　5　　月　　30　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　吳　東　都

法官　林　玫　君

法官　洪　慕　芳

法官　王　俊　雄

法官　侯　志　融

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　5　　月　　30　　日

書記官　蕭　君　卉