

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第797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111年8月11日臺北高等行政法院109年度訴字第1307號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人之代表人由陳琄變更為白麗真，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（下稱幸福球場），訴外人楊○○、葉○○、向○○、陳○○、楊○○、汪○○、許○○、徐○○、施○○、陳○○、呂○○、陳○○、李○○、陳○○、陳○○、陳○○、鍾○○、胡○○、陳○○、陳○○、楊○○、陳○○、陳○○、許○○、許○○及王○○（下稱楊○○等26人）為服務於幸福球場之桿弟。被上訴人認為上訴人係楊○○等26人之雇主，未依規定辦理申報所屬勞工楊○○等26人在職期間提繳之勞工退休金，違反勞工退休金條例（下稱勞退條例）第18條規定，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，對上訴人裁處罰鍰

01 新臺幣（下同）2萬元在案（下稱107年1月29日處分或第1次
02 裁罰），上訴人不服，循序提起行政訴訟，前經臺灣臺北地
03 方法院（下稱臺北地院）107年度簡字第228號判決（下稱臺
04 北地院前判決）駁回上訴人之訴，上訴後經臺北高等行政法
05 院（下稱原審）108年度簡上字第120號判決（下稱原審前判
06 決）駁回上訴確定。因上訴人仍遲未為楊○○等26人申報提
07 繳勞工退休金，迭經被上訴人先後核處14次罰鍰並公布上訴
08 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
09 計15次，下同），被上訴人遂依勞退條例第49條、第53條之
10 1規定，以109年4月8日保退二字第10960051321號裁處書
11 （下稱原處分），對上訴人裁處罰鍰9萬5,000元，並公布上
12 訴人名稱及負責人姓名。上訴人不服，提起訴願，經決定駁
13 回後，向原審提起行政訴訟，並聲明：1. 訴願決定、原處分
14 關於罰鍰部分均撤銷；2. 確認原處分關於公布姓名等部分違
15 法。經原審以109年度訴字第1307號判決（下稱原判決）駁
16 回，乃提起本件上訴，並聲明：原判決及訴訟費用之裁判均
17 廢棄；訴願決定、原處分均撤銷或發回原審。

18 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
19 載。

20 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

21 （一）依勞退條例第1條、第6條、第7條第1項第1款、第16條前
22 段、第18條、第49條、第53條之1等規定可知，規範雇主應
23 提繳勞工退休金，係為達成保障勞工退休後生存安養之目
24 的。勞退條例第49條對於違反同條例第18條規定未辦理勞工
25 退休金申報提繳手續，經限期改善，屆期未改善者，裁處罰
26 鍰之規定，係對違反限期改善義務之制裁，其中限期改善，
27 性質非對行為人制裁，係主管機關為防止危害繼續或擴大，
28 命處分相對人除去違法狀態，課予處分相對人一定作為義
29 務，本質為單純之負擔處分。又雇主應提繳勞工退休金，如
30 有違反，經限期命改善，屆期仍未補申報，依勞退條例第49
31 條規定即得裁處罰鍰。且為督促處分相對人依期改善，如處

01 分書送達後，雇主仍未遵期完成改善，主管機關得按月處罰
02 至改正為止，並應依勞退條例第53條之1規定公布雇主名稱
03 及負責人姓名等資訊。

04 (二)參被上訴人106年12月11日函之主旨欄及說明欄可知，已認
05 定上訴人與楊○○等26人間具勞動契約關係，並通知上訴人
06 於107年1月5日前辦理申報勞工退休金，逾期未辦理申報提
07 繳，將依法處罰鍰，已對上訴人產生一限期履行，且造成之
08 違法狀態未除去前，將受連續處罰法律效果之處分。上訴人
09 依106年12月11日函限期改善的下命內容，即負有於期限內
10 申報所屬勞工楊○○等26人提繳勞工退休金之作為義務。惟
11 上訴人屆期並未改善，被上訴人基此，依勞退條例第49條規
12 定，為第1次裁罰。此後，因上訴人仍遲未為楊○○等26人
13 申報提繳勞工退休金，迭經被上訴人先後作成14次裁處書
14 (即第2至15次裁罰)，依序處以罰鍰。上訴人猶未改善，
15 被上訴人乃以原處分對上訴人裁處罰鍰9萬5,000元，並公布
16 上訴人名稱及負責人姓名，依上開規定及說明，適法有據。
17 且上訴人經按月續以處罰後，仍拒不改善，確有違章故意。
18 在上訴人未辦理提繳申報前，尚無從逕由被上訴人繕具繳款
19 單寄送予上訴人繳納，欠繳時，依情節加徵滯納金，並移送
20 行政執行等節，被上訴人為督促上訴人履行其申報義務，針
21 對上訴人違反限期改善義務而按月處罰之原處分，難認違反
22 比例原則。

23 (三)被上訴人對上訴人所為第1至15次裁罰及原處分，皆係以被
24 上訴人106年12月11日函為其前提處分，然被上訴人106年12
25 月11日函非本件訴訟對象，原審不得審查其合法性，且該處
26 分並無無效事由，未撤銷、廢止或未因其他事由失效前，效
27 力繼續存在，具構成要件效力，不容上訴人於本件爭執此遵
28 期改善作為義務之存在（本院110年度上字第100號判決意旨
29 參照）。至於上訴人聲請向臺北地院調取107年度重勞訴字
30 第13號、第52號確認僱傭關係存否事件民事全卷，及向財政
31 部北區國稅局調閱楊○○等26人自98年起至106年止之綜合

01 所得稅各類所得資料清單，核無調查之必要。且上訴人與楊
02 ○○等26人確認僱傭關係存否之民事事件，非本件先決問
03 題，本件不因此無由或難以判斷，自無依行政訴訟法第177
04 條規定裁定停止訴訟程序之必要等語，判決駁回上訴人在原
05 審之訴。

06 五、本院查：

07 (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
08 發展，制定有勞退條例。該條例第6條規定：「(第1項)雇
09 主應為適用本條例之勞工，按月提繳退休金，儲存於勞保局
10 設立之勞工退休金個人專戶。(第2項)除本條例另有規定
11 者外，雇主不得以其他自訂之勞工退休金辦法，取代前項規
12 定之勞工退休金制度。」第7條第1項第1款規定：「本條例
13 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
14 之規定提撥退休準備金者，不適用之：一、本國籍勞工。」
15 第16條規定：「勞工退休金自勞工到職之日起提繳至離職當
16 日止。……」第18條規定：「雇主應於勞工到職、離職、復
17 職或死亡之日起7日內，列表通知勞保局，辦理開始或停止
18 提繳手續。」第49條規定：「雇主違反……第18條……規
19 定，未辦理申報提繳、停繳手續……，經限期改善，屆期未
20 改善者，處新臺幣2萬元以上10萬元以下罰鍰，並按月處罰
21 至改正為止。」第53條之1規定：「雇主違反本條例，經主
22 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
23 位或事業主之名稱、負責人姓名、處分期日、違反條文及處
24 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
25 以罰鍰者，亦同。」可知凡適用勞動基準法而具勞動契約關
26 係之勞工，雇主依勞退條例規定，負有按月提繳勞工退休金
27 之義務，以達成保障勞工退休後生存安養之目的。

28 (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
29 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
30 為(行政程序法第92條第1項規定參照)。另限期改善或補
31 辦手續，在性質上並非對於行為人所為之制裁，而係主管機

01 關為防止危害繼續或擴大，命處分相對人除去違法狀態，係
02 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
03 （本院104年度判字第121號號判決參照）。依前述勞退條例
04 之規定，雇主應於勞工到職之日起7日內，列表通知勞動部
05 勞工保險局，辦理開始提繳手續，如有違反，經主管機關限
06 期命改善即補申報提繳手續，屆期仍未補申報，主管機關即
07 得裁處罰鍰；且為督促處分相對人依期改善，如處分書送達
08 後，雇主仍未遵期完成改善，主管機關得按月連續處罰（本
09 院108年4月份第2次庭長法官聯席會議決議要旨參照）。準
10 此，勞工保險主管機關對於雇主符合提繳手續而未辦理，自
11 應作成行政處分，課予雇主限期補辦提繳之作為義務，於其
12 屆期仍未補申報，主管機關即得裁處罰鍰，並公布雇主名稱
13 及負責人姓名等資訊。依原審確定之事實，上訴人經營幸福
14 球場，楊○○等26人為服務於該球場之桿弟，被上訴人認上
15 訴人未依規定申報所屬勞工楊○○等26人在職期間提繳勞工
16 退休金，遂以106年12月11日函請上訴人於107年1月5日前，
17 為楊○○等26人申報在職期間提繳勞工退休金，如逾期未辦
18 理，將依勞退條例第49條規定處以罰鍰。該函說明欄並載
19 明：「……楊○○等26名係受僱於貴單位從事桿弟工作，兩
20 造間應可認定有勞動契約關係，又據……楊君等26名簽到簿
21 及薪資表等資料（如附員工出勤及領薪紀錄表），經與本局
22 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
23 退休……」等語（見原處分卷乙證23），已認定上訴人與楊
24 ○○等26人間具勞動契約關係，通知上訴人於107年1月5日
25 前辦理申報勞工退休金，逾期未辦理提繳，將依法處以罰
26 鍰，對上訴人產生一個限期履行，且其造成之違法狀態未除
27 去前，將受連續處罰之法律效果，核屬行政處分，此不因該
28 函未記載救濟期間之教示條款而影響其性質的判斷。上訴意
29 旨主張被上訴人106年12月11日函並無行政程序法第96條第1
30 項第6款之救濟教示等應記載事項，僅係觀念通知，並非行
31 政處分，對其不生法律效力云云，自不足採。

01 (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，
02 在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在
03 (行政程序法第110條第3項參照)。又一有效之行政處分，
04 原處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機
05 關，均應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎，此即所謂
06 「行政處分之構成要件效力」。因而有效行政處分（前行政
07 處分）之存在及內容，成為作成他行政處分（後行政處分）
08 之前提要件時，前行政處分作成後，後行政處分應以前行政
09 處分為其構成要件作為決定之基礎。當事人如以後行政處分
10 為訴訟客體，提起行政訴訟，具有構成要件效力之前行政處
11 分非訴訟客體，其合法性即非受訴行政法院審理之範圍。又
12 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
13 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
14 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
15 起再審之訴。依原審認定之事實，上訴人經營幸福球場，楊
16 ○○等26人為服務於該球場之桿弟，被上訴人認上訴人未依
17 規定申報所屬勞工楊○○等26人在職期間提繳勞工退休金，
18 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
19 前處分「限期改善」之下命內容，即負有於期限內申報所屬
20 勞工楊○○等26人提繳勞工退休金之作為義務。而該處分業
21 已發生構成要件效力，上訴人因逾期未改善，被上訴人自得
22 據以為作成原處分（即未限期改善之處罰）之構成要件基
23 礎，依勞退條例第49條規定，先以107年1月29日處分裁處罰
24 鍰2萬元（即第1次裁罰）。其後，上訴人仍遲未為楊○○等
25 26人申報提繳勞工退休金，迭經被上訴人按月核處14次罰
26 鍰，並公布上訴人名稱及負責人姓名等資訊後仍未改善（連
27 同第1次裁罰共計15次），被上訴人遂於109年4月8日以原處
28 分處罰鍰9萬5,000元，並公布上訴人名稱及負責人姓名，均
29 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
30 由，依照前開說明，在未撤銷、廢止或未因其他事由失效
31 前，其效力繼續存在，又因該處分並非本件訴訟客體，即非

01 本件審理範疇，不容上訴人於本件訴訟中再爭執此遵期改善
02 作為義務之存在。上訴人主張依高爾夫球場事業協進會所為
03 函文，可知高爾夫球產業有其特殊性，球場與桿弟間長期合
04 作互信關係及商業慣例，均係以代收代付之模式進行配合，
05 並非僱傭關係，故其與楊○○等26人間非僱傭契約。且其中
06 陳○○等13人對於渠等法律關係不存在僱傭契約並無爭執，
07 亦未請求為渠等提撥退休金。另被上訴人將陳○○、陳○
08 ○、王○○等3人核定為自營工作者或無一定雇主之勞工，
09 及上訴人已提出楊○○等26人之勞工保險被保險人投保資料
10 表、李○○等證人於臺北地院107年度簡字第160號勞工保險
11 及就業保險罰鍰事件之證述等證據，原審應就上訴人與桿弟
12 間是否存有僱傭關係之客觀要件，亦即人格、組織、經濟上
13 之從屬性為實質調查，惟其未詳查有利於上訴人之事實，更
14 對上訴人所提之證據恕置不論，復未敘明不採納之理由，於
15 法未合。又楊○○等26人中之部分人員另向臺北地院民事法
16 庭提起確認僱傭關係存在之訴，經該院107年度重勞訴字第1
17 3、52號案件審理，其中107年度重勞訴字第13號案件審認兩
18 造間非僱傭契約關係（尚未確定），故原處分確屬無據云
19 云，核係在本件中對前處分合法性所為之指摘，自無可採。
20 上訴意旨另主張本件其與楊○○等26人桿弟間之法律關係，
21 事涉私法上爭議，專屬於民事法庭之權責範圍，其既由臺北
22 地院民事庭107年度重勞訴字第13、52號事件審理在案，為
23 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
24 涉本件訴訟之裁判，而有裁定停止訴訟程序之必要云云，亦
25 不足採。

26 （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
27 務，其在接獲被上訴人前處分命限期改善後固執己見，不接
28 受主管機關行政指導，依其企業經營體之能力判斷，主觀上
29 已可認識其行為違法，縱其對被上訴人來函有疑，仍應向主
30 管機關尋求協助，而非片面採信其他高爾夫球場作法，故難
31 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認定在案。原判決因此敘明：上訴人經被上訴人依勞退條例第49條規定為第1次裁處，復經被上訴人按月核處14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15次），佐以上訴人本應為所屬勞工辦理申報提繳勞工退休金，於違反限期改善義務，經按月續以處罰後，仍拒不改善，確有違章之故意等語（參見原判決第8至9頁），業已敘明判斷之依據及得心證之理由，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，並無違反勞退條例第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15次裁罰處分為由，即遽認上訴人對於違反勞退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，核無足採。

（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。

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 113 年 2 月 22 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 王 碧 芳

法官 許 瑞 助

法官 王 俊 雄

法官 鍾 啟 煒

法官 侯 志 融

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 113 年 2 月 22 日

書記官 蕭 君 卉