最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第103號

上　訴　人　勞動部勞工保險局

代　表　人　白麗真
訴訟代理人　葉懿嫻
　　翁雨農
被 上訴 人　有志貨運物流有限公司

代　表　人　張秋稔

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12月29日臺北高等行政法院111年度訴字第208號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決廢棄。

二、被上訴人在第一審之訴駁回。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、上訴人前以被上訴人未依規定申報勞工○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○(原名○○○）、○○○、○○○、○○○、○○○等17人（下稱○君等17人）在職期間應申報提繳之勞工退休金，經上訴人以民國105年12月6日保退三字第10560359800號函（下稱限期改善處分），請被上訴人於106年1月2日前改善而無效果，違反勞工退休金條例（下稱勞退條例）第18條規定為由，以106年1月10日保退三字第10660003560號裁處書，依同條例第49條規定，裁處被上訴人罰鍰新臺幣（下同）2萬元（下稱第1次裁罰處分），被上訴人不服，提起訴願及行政訴訟均遭駁

回。上訴人嗣因被上訴人仍未依規定補申報○君等17人並提繳勞工退休金，繼以107年10月30日保退三字第10760255441號裁處書，處被上訴人罰鍰25,000元（下稱第2次裁罰處分），續以原審111年度訴字第208號判決（下稱原判決）附表二編號3至21之裁處書，各處被上訴人罰鍰3萬元（以下分別稱第3至21次裁罰處分），其中第5至21次裁罰處分，併予公布被上訴人名稱及負責人姓名等資訊在案。嗣上訴人以被上訴人仍未依規定補申報○君等17人應提繳之勞工退休金為由，依勞退條例第49條及第53條之1規定，再以110年11月29日保退三字第11060192201號裁處書(下稱原處分)裁處被上訴人罰鍰3萬元，並公布被上訴人名稱及負責人姓名等資訊。被上訴人不服原處分，循序提起行政訴訟，聲明：㈠原處分及訴願決定關於罰鍰部分撤銷。㈡確認原處分關於「公布單位名稱及負責人姓名等資訊」違法，經原判決將訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷，及確認原處分關於「公布單位名稱及負責人姓名等資訊」部分違法。上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張、上訴人在原審答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審為不利於上訴人之判決，係以：

㈠被上訴人已將○君等17人納為員工，並於正式人員請假時，由被上訴人依約指派至○○○○○○○○○（下稱○○○）提供勞務，再由其按照員工薪資表所載帳號以匯款方式直接支付○君等17人薪資，故被上訴人與○君等17人間具有人格上之從屬性。然勞動派遣最主要特徵是「僱用」與「使用」分離，派遣事業單位僱用派遣勞工並訂定勞動契約，但並不使用派遣勞工之勞務，而是依要派契約之約定，將派遣勞工派至要派單位提供勞務，被上訴人與○○○所締結者即為勞動派遣契約，由派遣事業單位即被上訴人將其所僱用派遣勞工即○君等17人，派至要派單位即○○○，接受要派單位指揮

監督，並為○○○提供勞務，○君等17人法律上雇主仍是被上訴人。

㈡自限期改善處分以來，本件原處分係第22次裁罰被上訴人，惟被上訴人仍拒依勞退條例第18條規定履行列表通知上訴人以為申報之行為，遑論後續提繳退休金義務，原處分似無由及時達成照顧○君等17人之生活，保障其等勞工權益之立法目的。形式表面上連續處罰被上訴人固然可以促使被上訴人履行應為申報並提繳勞工退休金之義務，惟本件並沒有因為上訴人連續處罰之作法，達成被上訴人應為申報進而為提撥退休金之目的。則上訴人既已以限期改善處分通知被上訴人其負有將○君等17人列表通知上訴人之義務後，被上訴人拒不履行此行為義務時，上訴人當可依據行政執行法第28條第1項第1款所規定代履行之方式代替被上訴人列表申報後，復依據勞退條例第19條第1項及第53條第1項之規定，繕具繳款單命被上訴人繳納勞工退休金，如不繳納移送強制執行，藉以即時保障○君等17人的勞工權益，故在上訴人已可正確計算被上訴人應補申報勞工退休金情形下，自得以上述代履行之方式代替被上訴人為列表通知之申報義務後，繕具繳款單命被上訴人繳納勞工退休金，如不繳納得移送強制執行。又本件被上訴人應提繳之勞工退休金金額為19,519元，在多次裁罰仍未達成被上訴人所應提繳勞工退休金之目的，僅本次原處分裁罰金額3萬元即已超過被上訴人所負應提繳之勞工退休金金額總數，即使被上訴人認罰，該利益歸屬國庫，並無助於勞工權益之保障。相對於上揭代履行之方式，被上訴人損害不逾2萬元，卻有益於上訴人履行提繳勞工退休金目的之實現，故原處分造成之損害與保障勞工權益而言顯失均衡等由，為其判斷之依據。

四、本院查：

㈠勞退條例第3條規定：「本條例所稱勞工、雇主、事業單位、勞動契約、工資及平均工資之定義，依勞動基準法第2條規定。」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19條第1項規定：「雇主應提繳及收取之退休金數額，由勞保局繕具繳款單於次月25日前寄送事業單位，雇主應於再次月底前繳納。」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。」依此，適用勞動基準法而具勞動契約關係之勞工，其雇主負有按月提繳勞工退休金之義務，而應於勞工到職之日起7日內，列表通知上訴人，辦理開始提繳手續，其應提繳及收取之退休金數額，則依上訴人於次月繕具之繳款單於由雇主於再次月底前繳納，如有違反，經上訴人限期命補申報提繳手續，屆期仍未改善者，上訴人即得以按月裁處罰鍰至改善為止之方式，督促雇主履行義務。上訴人在雇主違反勞退條例第18條之義務持續存在而未改善完成前，基於督促雇主履行義務之各次按月連續處罰，是否合乎比例原則及裁量權之行使有無逾越、濫用或怠惰情事，應專以程序標的之該特定罰鍰處分而為判斷。

㈡次按，本於法令之行政處分負有行為義務，經以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，如其行為能由他人代為履行，執行機關得委託第三人或指定人員代履行，行政執行法

第27條第1項、第28條第1項第1款及第29條第1項規定甚明。依勞退條例第18條及上訴人依同條例施行細則第17條第1項、第49條等規定製作之申報表內容，雇主依勞退條例第18條規定應申報之勞工到職、復職日期、勞工保險月投保薪資或全民健康保險投保金額等事項，涉及其與勞工間之勞動關係成立時間與勞動條件（按勞工保險之月投保薪資，係指由雇主按勞工之月薪資總額，依投保薪資分級表之規定，向上訴人申報之薪資；受僱者之全民健康保險投保金額，則係以其薪資所得為準，勞工保險條例第14條第1項前段及全民健康保險法第20條第1項第1款規定參照），以上勞動關係之內容，非勞動契約當事人之上訴人或其他第三人難以確實知悉詳情，則有關上開內容之申報義務，性質上非屬能由雇主以外之他人代為履行，上訴人於雇主為上開申報前，無從確切具體化雇主應提繳之退休金數額，而得以依同條例第19條繕具繳款單寄送雇主命其繳納。是以雇主所應履行之勞退條例第18條規定之列表通知上訴人之義務，性質上無從透過行政執行法之直接強制與代履行手段，達到為雇主履行之目的。

㈢經查，被上訴人與○○○簽訂之104年度「展覽場管理服務案」（下稱系爭採購契約），約定被上訴人應於104年2月15日至同年12月31日提供勞務人員4名，且被上訴人應為派遣至該館工作之勞工依法提繳勞工退休金，另於投標時送經○○○同意之4名正式人員，若有請假超過3個工作日或特別休假累積超過7日之情形，應由被上訴人指定「相同資格及能力之人」代理，並經○○○同意；被上訴人於正式人員請假時，均遵照系爭採購契約約定，指派○君等17人至○○○提供勞務。又原處分卷附被上訴人104年2月至104年12月員工名冊，其內列有○君等17人之姓名，同期間被上訴人員工薪資表上所載代理人員名單亦與員工名冊相符，且被上訴人係按員工薪資表所載帳號以匯款方式直接支付該17人薪資等情，為原審確定之事實，核與卷內證據相符。原判決據此論明：○君等17人為被上訴人依系爭採購契約約定，於正職人

員請假時，所指派具有與正職人員「相同資格及能力」，至○○○提供勞務之人員，且被上訴人係按員工薪資表所載帳號以匯款方式直接支付該17人薪資，足認該17人業經被上訴人與正職人員一併納為員工，給付薪資之方式亦與正職人員無異，與被上訴人間具有人格上之從屬性。至於○君等17人提供勞務之對象為○○○而非被上訴人，此乃因被上訴人與○○○締結之系爭採購契約為勞動派遣契約的緣故，從而使其提供勞務的對象是要派單位，但無礙本件係由被上訴人將○君等17人納編為員工並造冊於員工薪資表中直接發薪資，而與○君等17人間人格從屬性之認定，故○君等17人為勞退條例第3條所稱勞工，與雇主即被上訴人間訂有勞動契約，依同條例第18條規定，被上訴人負有應於○君等17人到職之日起7日內，列表通知上訴人申報提繳勞工退休金之義務等情，核無違背證據法則、經驗法則或論理法則，其涵攝勞退條例第3條、第18條之構成要件所表示法律見解，亦無違誤，是原判決此部分認事用法，尚無不合。

㈣次查，被上訴人未依規定申報○君等17人在職期間應申報提繳之勞工退休金，前經上訴人以限期改善處分命於106年1月2日前改善，上訴人嗣以被上訴人逾期未補申報○君等17人應提繳之勞工退休金，違反勞退條例第18條規定為由，依同條例第49條規定，於106年1月10日以第1次裁罰處分，裁處被上訴人罰鍰2萬元，被上訴人不服，循序提起之行政訴訟均遭駁回確定。上訴人其後以被上訴人仍未依規定補申報○君等17人提繳勞工退休金，以第2次裁罰處分處被上訴人罰鍰2萬5千元，以第3至21次裁罰處分各處被上訴人罰鍰3萬元，第5至21次裁罰處分併公布被上訴人名稱及負責人姓名等資訊在案。惟因被上訴人仍未依規定補申報○君等17人應提繳之勞工退休金，上訴人乃依勞退條例第49條及第53條之1規定，再以原處分處被上訴人罰鍰3萬元，並公布被上訴人名稱及負責人姓名等資訊，為原審合法確定之事實。是被上訴人於原處分作成前，經由上訴人命為限期改善及上開第1

至21次之裁罰，對其依勞退條例第18條規定，負有為○君等17人申報提繳勞工退休金之義務一事，知之甚明，卻拒不履行，主觀上具有違法之故意，且應受責難程度甚高，上訴人就被上訴人於第21次裁罰處分送達後之違規事實，以原處分對被上訴人裁處罰鍰3萬元，核無逾越法定限度，且在法定罰鍰額度中度以下，難認有違反比例原則情事，自屬適法有據。原判決以：上訴人於被上訴人未履行列表通報義務，可依行政執行法第28條第1項第1款所定代履行方式，代替被上訴人列表申報後，依勞退條例第19條第1項及第53條第1項等規定，繕具繳款單命被上訴人繳納勞工退休金，如不繳納即移送強制執行，藉以即時保障○君等17人之勞工權益，屬對人民權益損害最少之方法，且被上訴人應提繳之勞工退休金僅19,519元，然經上訴人多次裁罰，僅原處分裁罰金額3萬元即已超過被上訴人所負應提繳勞工退休金總額，故原處分所造成之損害與所欲保障之勞工權益亦顯失均衡等理由，認為上訴人以原處分所裁處罰鍰違反比例原則，因而撤銷原處分關於罰鍰部分，依本判決前述說明，核有誤解勞退條例第18條所定申報義務之規定及適用法規不當之違背法令情事。

㈤再按行政訴訟法第6條規定：「（第1項）確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。……（第3項）確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。……」第196條第1項規定：「行政處分已執行者，行政法院為撤銷行政處分判決時，經原告聲請，並認為適當者，得於判決中命行政機關為回復原狀之必要處置。」依此，已執行之行政處分，若其規制效力或執行結果仍在，且有回復原狀之可能者，應認受處分人有提起撤銷訴訟之實益。查，原處分關於公布被上訴人名稱及負責人姓名部分，乃影響名譽之處分，勞退條例對此並未定有公布期限之規定，則一經

上訴人執行而公布於其機關網頁上，即持續供人瀏覽、查閱，在未下架前，其規制效力及執行結果仍繼續存在，而對被上訴人及其負責人之名譽造成不利益，故被上訴人對原處分關於此部分，應提起撤銷訴訟，始得以回復原狀，其訴請確認此部分原處分為違法，固非正確訴訟類型。惟因上訴人依勞退條例第49條規定對被上訴人裁處罰鍰3萬元部分，既無違誤，則上訴人以該罰鍰處分為據，公布被上訴人名稱及其負責人姓名，合於同條例第53條之1規定，即屬適法有據，被上訴人就此部分縱變更為撤銷訴訟，亦無法獲得勝訴之判決，故本院並無將此部分發回原審闡明正確訴訟類型之必要，附此敘明。

五、綜上所述，原判決既有上開違背法令事由，且其違法情事足以影響判決結果，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由，又因本件事實已臻明確，且關於被上訴人是否故意違反勞退條例第18條所定申報義務，該申報義務得否代履行，及原處分是否違反比例原則等爭點，業經兩造於原審充分攻防，本院自為判決，並不會對兩造造成突襲，故由本院本於原審確定之事實，將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款，第98條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　113　年　6　月　26　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　林　淑　婷

法官　蔡　如　琪

法官　陳　文　燦

法官　簡　慧　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　113　年　6　月　26　日

書記官　蕭　君　卉