最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第11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10月27日臺北高等行政法院111年度訴字第70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、爭訟概要：

被上訴人前與臺北市立美術館（下稱北美館）簽訂民國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。被上訴人為履行系爭採購契約而僱用派遣勞工呂淑蓉、林志峻、蔡明翰、王以惠、郭建元、謝涵如、楊尚書、高偉綸、郭姵如、吳旭添、温思翰、簡友鴻、許志懋(原名許聖立）、邱偉勛、吳東諺、詹凱翔、李建宏等17人（下稱呂君等17人），但未依勞工退休金條例（下稱勞退條例）第18條規定，為其等在職期間申報提繳勞工退休金，經上訴人以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日前改善而無效果後，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次處分），被上訴人不服，循序提起行政訴訟遭駁回確定。嗣因被上訴人仍未依規定補申報呂君等17人並提繳勞工退休金，上訴人繼以原判決爭訟概要欄所列107年10月30日保退三字第10760255441號至110年7月26日保退三字第11060102391號，共19次裁處書（上開19次處分與第1次處分合稱前20次處分），陸續對被上訴人裁處罰鍰，其中自108年5月27日保退三字第10860093971號裁處書起，併依勞退條例第53條之1規定，公布被上訴人名稱及負責人姓名等資訊在案。後被上訴人仍未依規定補申報並提繳呂君等17人之勞工退休金為由，上訴人遂依勞退條例第49條及第53條之1規定，以110年9月28日保退三字第11060158531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「訴願決定及原處分均撤銷」，經原審以原判決撤銷訴願決定及原處分，上訴人不服，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，係略以：㈠限期改善處分認定被上訴人與呂君等17人間具勞動契約關係，且上訴人依該處分負有於106年1月2日之期限內申報所屬勞工呂君等17人提繳勞工退休金之作為義務。被上訴人逾期未改善，上訴人依勞退條例第49條規定為第1次處分。此後，被上訴人仍未為呂君等17人申報提繳勞工退休金，迭經上訴人陸續為第2次至第20次處分，復因被上訴人仍未改善，又以原處分裁處罰鍰3萬元，並公布被上訴人名稱及負責人姓名等資訊。原處分是以前處分為前提，而前提處分在未撤銷、廢止或未因其他事由失效前，效力繼續存在，並具構成要件效力，不容被上訴人再爭執遵期改善作為義務之存在，被上訴人於本件仍爭執呂君等17人非其僱佣人員，並無可採。㈡上訴人作成原

處分之目的，在督促被上訴人為呂君等17人申報提繳勞工退休金，惟就比例原則之適合原則而言，被上訴人經上訴人通知補辦申報後，遲未履行義務，經上訴人先後作成前20次處分及原處分，不斷以處罰手段欲迫使被上訴人履行義務，在被上訴人遲不辦理申報提繳情況下，此一處罰手段已難認有助於實現、保障呂君等17人的勞工權益。再就比例原則之必要原則而言，上訴人已依職權認定呂君等17人與被上訴人間屬勞動契約關係，且依被上訴人提出之員工薪資資料，可知悉其月薪資總額，得據以計算被上訴人應為呂君等17人提繳勞工退休金的數額。上訴人通知被上訴人限期改善，並為相當處罰後，仍未見被上訴人履行申報提繳的作為義務時，亦可擇依行政執行法第28條第1項所定間接強制之方式為強制執行，以實現保障呂君等17人的勞工權益，相較於被上訴人受多次處罰，屬有益於目的達成而對人民權益侵害較少的方法。另就狹義比例原則而言，被上訴人應提繳勞工退休金總金額共計1萬9,519元，被上訴人前20次處分已受裁罰金額達58萬5,000元，加計原處分後為61萬5,000元，遠超過被上訴人所應提繳勞工退休金總數，又無裁罰次數上限，受罰繳納之利益歸屬於國庫，也無助於呂君等17人勞工權益之保障，足見原處分與所欲達成目的已顯失均衡等語，為其判斷之依據。

四、本院按：

(一)勞退條例第3條：「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：「（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：「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：「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：「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：「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：「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，並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，上訴人即得按月裁處罰鍰至其改善為止。又此按月裁處罰鍰是針對當次裁罰時，雇主持續未改善而仍違反勞退條例第18條所定義務之違法情事所為制裁性的處罰，雇主對特定一次罰鍰處分不服提起撤銷訴訟，行政法院於該撤銷訴訟僅在判斷當次程序標的之特定罰鍰處分的適法性，無涉針對他次違規情事所為之罰鍰處分；而當次程序標的之罰鍰處分是否適法，也僅在審究當次處罰所針對該次違反勞退條例第18條規定之情事是否存在，以及此罰鍰處分對該次違法情事之制裁而言，是否合於比例原則、平等原則，或有無其他違法、濫權之情事。是以，當次罰鍰處分之裁量是否合於比例原則，與同一雇主因他次違規行為所受其他罰鍰處分情形無涉，自不得將他次違規行為受罰處分合併納入考量。

(二)依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，須該行為能由他人代為履行，始得由執行機關委託第三人或指定人員代履行，此參行政執行

法第27條第1項、第28條第1項第1款及第29條第1項規定即明。而雇主依勞退條例第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，依勞退條例上開規定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，乃涉及其與勞工間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），此等勞動關係內容，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所定代履行之間接強制或由執行機關直接強制之手段，達到為雇主履行之目的。

(三)經查，被上訴人為履行其與北美館簽訂之系爭採購契約，僱用派遣勞工呂君等17人，雙方間在系爭採購契約履行期限屆滿前，存在勞動契約關係，被上訴人未依勞退條例第18條規定申報勞工呂君等17人在職期間應申報提繳之勞工退休金，經上訴人以限期改善處分，限期於106年1月2日前改善，被上訴人屆期未改善，嗣歷經前20次處分陸續對被上訴人裁處罰鍰或並公布被上訴人名稱及負責人姓名等資訊在案，被上訴人仍未依規定補申報提繳呂君等17人之勞工退休金，持續再有違反勞退條例第18條所定申報提繳義務之情事，上訴人乃針對前20次處分後仍再違規之情事，依勞退條例第49條及第53條之1規定，另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，為原審確定之事實，核與卷內證據相符，且其涵攝勞退條例第3條、第18條之構成

要件所表示法律見解，亦無違誤，原判決此部分認事用法，尚無不合。

(四)次查，依原審合法確定如前之事實，被上訴人於原處分作成前，經由上訴人命為限期改善及前20次處分之裁罰，對其依勞退條例第18條規定，負有為呂君等17人申報提繳勞工退休金之義務一事，知之甚明，卻仍拒不履行，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20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，並公布其名稱及負責人姓名，此等對被上訴人故意違規所施予之制裁效果，得使被上訴人或社會上其他雇主因此心生警惕，避免重蹈覆轍，達到行政罰非難處罰及預防其他類似違章行為之目的，尚非上訴人藉由間接強制或直接強制之行政執行措施所能替代，且所裁處之罰鍰未逾越法定限度，並在法定罰鍰額度中度以下，難認有違反比例原則之情事，自屬適法有據。原判決以：原處分之處罰無法達成保障呂君等17人勞工權益之目的，上訴人尚可依間接強制之強制執行，以對被上訴人權益損害較少方式，達成保障呂君等17人勞工權益目的，且原處分與前20次處分累計裁罰金額達61萬5,000元，遠超過被上訴人應提繳勞工退休金僅1萬9,519元，顯失均衡等理由，認為原處分違反比例原則，因而撤銷原處分，參照本判決前述說明，對原處分作為行政裁罰之性質與目的、勞退條例第18條之申報義務得否藉代履行間接強制執行，及撤銷訴訟關於程序標的處分是否違反比例原則之審查範圍等，均有誤解，自有適用法規不當之違背法令情事。

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　　9　　月　　12　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　陳　文　燦

法官　林　惠　瑜

法官　林　淑　婷

法官　梁　哲　瑋

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　113　　年　　9　　月　　12　　日

書記官　曾　彥　碩