最　高　行　政　法　院　裁　定

112年度上字第561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112年6月15日臺北高等行政法院111年度訴字第1569號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、按行政訴訟法於民國111年6月22日經總統公布修正部分條文，並定於112年8月15日施行。行政訴訟法施行法第19條第1項規定：「修正行政訴訟法施行前已繫屬於最高行政法院，而於修正行政訴訟法施行後，尚未終結之事件，由最高行政法院依舊法審理。」而依同法第1條規定：「本法稱修正行政訴訟法者，指與本法同日施行（按即112年8月15日施行）之行政訴訟法；稱舊法者，指修正行政訴訟法施行前之行政訴訟法。」準此，本件於修正行政訴訟法施行前已繫屬於本院，且於施行後尚未終結，故應依舊法即112年8月15日施行前之行政訴訟法審理。次按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第242條定有明文。依同法第243條第1項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；依同法第243條第2項規定，判決有該條項所列各款情形之一者，為當然違背法令。又提起上訴，應以上訴狀表明上訴理由並應添具關於上訴理由之必要證據，復為舊法第244條第1項第4款及第2項所明定。且依行政訴訟法第307條之1準用民事訴訟法第470條第2項第1款、

第2款規定，上訴理由應表明原判決所違背之法令及其具體內容，暨依訴訟資料合於該違背法令之具體事實。是當事人提起上訴，如以原判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；如以原判決有行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀應揭示合於該條款之具體事實。上訴狀如未依上述方法表明，或其所表明者顯與上開法條規定之違背法令情形不相合時，即難認為已合法表明上訴理由，其上訴自非合法。

二、緣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、李雨純、徐瑞玲、陳郁涵、施玉潔、陳素玉、陳慧蓉、鍾桂美、胡雪萍、陳湘琪、陳寶安、陳淑娟、楊愫、陳淑咩、陳麗玉、陳美娟、呂佳禧、許愛文、許雙鳳、王瓊雲、汪麗紅及許月燕（下稱楊玉瑩等人）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，前經被上訴人以106年12月11日保退二字第10660293620號函（下稱106年12月11日函），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楊玉瑩等人提繳勞工退休金，業經被上訴人以上訴人違反勞工退休金條例第18條規定，核處35次罰鍰處分後仍未改善，本次被上訴人乃依同條例第49條及第53條之1規定，以111年9月19日保退二字第11160118471號裁處書（下稱原處分），處上訴人罰鍰新臺幣（下同）10萬元，並於111年11月10日公布上訴人名稱及負責人姓名等資訊。上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷；原處分關於公布姓名部分確認其違法。經原審法院判決駁回後，乃提起本件上訴。

三、上訴意旨略謂：

㈠被上訴人106年12月11日函充其量僅係提醒或重申若存在僱傭關係，應依勞工退休金條例第6條、第7條第1項、第16條

前段、第18條等規定申報提繳勞工退休金，尚不因此對上訴人發生法效性，至多屬於行政指導或觀念通知之性質，且該函未載明行政程序法第96條第1項第6款所規定之救濟教示，復參佐兩造在其他勞工退休金裁罰處分之訴訟程序中，被上訴人從未主張該函具有行政處分之性質，足徵被上訴人始終未賦予該函對外發生法律效果之意思。況被上訴人106年12月11日函既未載明救濟教示，且被上訴人亦未於該函明確揭示對上訴人具有法效性等情形下，上訴人甚難洞悉該函之性質是否為行政處分，而無法適時循訴訟途徑提起救濟，尤其係該函作成迄今已逾5年，相關救濟管道均罹於法定不變期間之景況下，倘若本件貿然將該函定性為行政處分，上訴人刻下幾乎無從就該函再行提起救濟，不啻侵害憲法第16條（書狀載為第19條）所揭保障人民訴訟基本權，亦有突襲性裁判之嫌。故為免侵害人民受憲法所保障之訴訟權，無論如何不應於本件另將106年12月11日函定性為行政處分。原審未察被上訴人106年12月11日函並非行政處分，即以該函已生構成要件效力為由，並未詳實審酌上訴人與桿弟間之法律關係為何、有無勞工退休金條例之適用等前提事實，遽為不利於上訴人事實之判斷，不僅有判決理由不備之當然違背法令，亦有判決適用法規不當之違誤。

㈡上訴人與桿弟間之法律關係究屬僱傭、承攬，抑或係委任關係，乃上訴人有無義務為楊玉瑩等人申報提繳勞工退休金之先決問題，且雙方間之法律關係，事涉私權上之爭議，應由專司處理私權爭端之普通法院審認判斷，而臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）業以107年度重勞訴字第13號民事判決，確認上訴人與桿弟間不存在僱傭關係，原審未察前開情形，亦未依行政訴訟法第177條第1項規定，裁定停止訴訟程序，即以被上訴人106年12月11日函具有構成要件效力為由，逕為不利於上訴人之論斷，並對於上訴人所提出之攻擊防禦方法及聲請調查之證據，恝置不理，除有判決適用法規不當之違誤外，亦有判決理由不備之當然違背法令。

㈢觀諸中華民國高爾夫球場事業協進會108年1月10日高球場琅字第108000001號函、110年1月12日高球琅字第110000004號函，足見以非僱傭關係之模式進行合作乃高爾夫球業界多年慣行之事實，且為高爾夫球場經營者與桿弟間所確信，是上訴人主觀上並無違反勞工退休金條例第49條、第53條之1規定之故意、過失。被上訴人未盡其職權調查義務，並違反有利不利一體注意原則，逕以新北市政府所提供之資料，率爾認定上訴人有為楊玉瑩等人申報提繳勞工退休金之義務。而原審非惟對於上開有利於上訴人之函文，恝置不理，亦未載明不予採納之理由，自已構成判決理由不備之違法。尤其楊玉瑩等人中之陳郁涵等13人亦認為渠等與上訴人間屬於委任合作之關係，並非僱傭關係，甚且與上訴人間存在私法法律關係爭議之葉孟連等13人，業經臺北地院以107年度重勞訴字第13號民事判決確認上訴人與葉孟連等13人間不存在僱傭關係，上訴人主觀上自無從預見上訴人與桿弟間為僱傭關係。況上訴人即係因被上訴人所為之違法裁罰性行政處分，而循救濟途徑提起本件行政訴訟，原判決豈可倒果為因，認被上訴人業已連續裁處上訴人35次及對於系爭處分是否適法應向主管機關尋求協助等理由，即可推論上訴人主觀上具有可非難性及可歸責性。另上訴人針對其主觀上並無故意、過失乙節，向原審聲請函請財政部北區國稅局提供楊玉瑩等人自98年起至106年止之綜合所得稅各類所得資料清單，以證明楊玉瑩等人亦有從事其他工作，獲取報酬，渠等應為無一定雇主之勞工或自營作業者，而上訴人係依據商業慣例與幸福高爾夫球場桿弟成立委任之合作關係，上訴人主觀上自不具有故意或過失等事實，惟原審僅泛以上訴人上開調查證據之聲請核無調查必要，未具體敘明未為調查之理由，自有判決不備理由之當然違背法令。

㈣參諸被上訴人所製發之「110年『自營作業者或無一定雇主之勞工生活補貼』核定名冊」，被上訴人亦將陳郁涵、陳素玉、王瓊雲等3人核定為自營作業者或無一定雇主之勞工，

始將渠等列於核發生活補貼名冊中，顯見無論桿弟陳郁涵、陳素玉、王瓊雲等3人抑或被上訴人均認定幸福高爾夫球場之桿弟為自營作業者或無一定雇主之勞工，上訴人與楊玉瑩等人間自非僱傭關係。故於楊玉瑩等人中有陳郁涵等13人認定渠等與上訴人間並不存在僱傭關係，其餘13人之法律關係亦在臺北地院民事庭審理等情形下，被上訴人仍連續對上訴人裁罰達35次之多，參酌鈞院109年度上字第261號判決所揭櫫之意旨，被上訴人再以原處分繼續裁罰上訴人第36次，業已違背比例原則，原審未依職權詳實調查上開情形，實已罹有判決不備理由之違法。楊玉瑩等人服勞務之對象、工作時間、工作場域、工作機會、工作量及工作報酬均不固定，渠等之投保資格應為無一定雇主或自營作業者之身分，是以上訴人與楊玉瑩等人間不存在僱傭關係，渠等並無勞工退休金請求權之存在，被上訴人自不得依勞工退休金條例第49條、第53條之1等規定，對上訴人按月連續裁罰暨公布上訴人名稱及負責人姓名。是上訴人既有提出楊玉瑩等人之勞工保險被保險人投保資料表、證人李明月於臺北地院107年度簡字第160號勞工保險及就業保險罰鍰事件言詞辯論程序之證述等證據，原審卻對於上開證據資料所示內容，恝置不論，復未敘明不採納之理由，率以原處分之行政目的在於督促上訴人履行申報提繳勞工退休金義務，當可連續處罰云云，認定原處分並未違反比例原則，顯有判決未載理由之違法等語。

四、本院查：

㈠原判決理由已論明：

1.上訴人經營幸福高爾夫球場，楊玉瑩等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。該函說明欄並載明：「……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金……」等語，106年12月11日函並於106年12月12日送達上訴人。從而，106年12月11日函已認定上訴人與楊玉瑩等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。上訴人主張106年12月11日函並無行政程序法第96條第1項第6款之救濟教示等應記載事項，充其量僅係觀念通知、行政指導，並非行政處分，對其不生法律效力云云，自不足採。

2.上訴人經營幸福高爾夫球場，楊玉瑩等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人在職期間提繳勞工退休金，遂以106年12月11日函（按即前處分）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人提繳勞工退休金之作為義務。而該處分業已發生構成要件效力，上訴人因逾期未改善，被上訴人自得據以為作成原處分（即未限期改善之處罰）之構成要件基礎，依勞工退休金條例第49條規定，先以107年1月29日裁處書裁處罰鍰2萬元（即第1次裁罰）。其後，上訴人仍遲未為楊玉瑩等人申報提繳勞工退休金，迭經被上訴人先後核處34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35次）。被上訴人遂於111年9月19日以原處分處罰鍰10萬元，並公布上訴人名稱及負責人姓名，均係以被上訴人106年12月11日函之前處分為其前提處分，該前提處分並無無效事由，在未撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續

存在，又因該處分並非本件訴訟客體，即非本件審理範疇，不容上訴人於本件訴訟中再爭執此遭期改善作為義務之存在。上訴人主張其與楊玉瑩等人間非僱傭契約，被上訴人未詳查有利於上訴人之事實，逕以原處分對其裁罰，於法未合。又楊玉瑩等人中之部分人員另向民事法院提起確認僱傭關係存在之訴，經臺北地院以107年度重勞訴字第13號民事判決，審認該案兩造間非僱傭契約關係，故原處分確屬無據云云，核係在本件中對前處分合法性所為之指摘，自無可採。上訴人另主張本件其與楊玉瑩等人間之法律關係，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號事件審理在案，且業已上訴現由臺灣高等法院以111年度重勞上字第42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。本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經審酌後，認對於判決結果不生影響，暨上訴人聲請調查楊玉瑩等人之財稅資料等證據，亦無調查之必要，爰不一一論述，併此敘明。

3.上訴人負有為楊玉瑩等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，不接受主管機關限期改善之下命內容，主觀上已可認識其行為違法，縱其對其自身所為是否適法有疑，理應向主管機關尋求協助，而非片面採信中華民國高爾夫球場事業協進會所出具不具效力之函文。況上訴人本應為所屬勞工楊玉瑩等人申報提繳勞工退休金，於違反限期改善義務，前已經被上訴人35次處罰後，迄今仍拒不改善，益證上訴人確有違法之故意，被上訴人以原處分對上訴人為第36次處罰，藉此迫使上訴人履行其行政法上義務，即無違誤，亦符合比例原則。上訴人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條之故意或過失云云，核無足採等語。

㈡經核原判決已詳述其得心證之理由及法律上之意見，並就上訴人之主張，何以不足採取，分別予以指駁甚明。觀諸前開上訴意旨無非就原審所為論斷或不採納其主張之理由，再為爭執，而對原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘為不當，並就原判決已論斷者，泛言其未論斷，核與所謂原判決「違背法令」之情形顯不相當，均難認對原判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

五、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第249條第1項前段、第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　9　　月　　21　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　胡　方　新

法官　林　玫　君

法官　張　國　勳

法官　洪　慕　芳

法官　李　玉　卿

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　9　　月　　21　　日

書記官　高　玉　潔