最　高　行　政　法　院　裁　定

112年度上字第680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7月27日臺北高等行政法院111年度訴字第1568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18條規定：「修正行政訴訟法施行前已繫屬於高等行政法院之通常訴訟程序或都市計畫審查程序事件，於修正行政訴訟法施行後，依下列規定辦理：一、尚未終結者：由高等行政法院依舊法審理。其後向最高行政法院提起之上訴或抗告，適用修正行政訴訟法之規定。二、已終結者：（一）其向最高行政法院提起之上訴或抗告，適用舊法之規定。（二）……」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經高等行政法院判決終結，故本件上訴應適用舊法即112年8月15日施行前之行政訴訟法。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（下稱幸福球場），未依規定申報所屬勞工楊玉瑩、葉孟連、向麗琴、陳麗雯、楊秀珍、汪麗紅、許月燕、徐瑞玲、施玉潔、陳寶安、呂佳禧、陳麗玉、李雨純、陳郁涵、陳素玉、陳慧蓉、鍾桂美、胡雪萍、陳湘淇、陳淑娟、楊愫、陳淑咩、陳美娟、許愛文、許雙鳳及王瓊雲（下稱楊君等人）在職期間提繳勞工退休金（下稱勞退金），前經被上訴人於106年12月11日以保退二字第10660293620號函（下稱106年12月11日函）請上訴人於107年1月5日前改善在案，惟上訴人逾期仍未補申報，被上訴人乃依勞工退休金條例（下稱勞退條例）第49條規定，以107年1月29日保退二字第10710003870號裁處書裁處罰鍰新臺幣（下同）2萬元在案（下稱第1次裁罰處分）。經上訴人循序提起行政訴訟，為臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）107年度簡字第228號判決駁回其訴、改制前臺北高等行政法院108年度簡上字第120號判決駁回其上訴確定。然上訴人仍遲未為楊君等人申報提繳勞退金，迭經被上訴人以上訴人違反勞退條例第18條規定而予以裁罰後，仍未改善，本次（第35次）被上訴人續依同條例第49條及第53條之1規定，以111年8月1日保退二字第11160085671號裁處書（下稱原處分），

處上訴人罰鍰10萬元，並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；確認原處分關於公布上訴人名稱及負責人姓名部分為違法。經原審判決駁回後，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，應依勞退條例第6條、第7條第1項、第16條前段、第18條等規定申報提繳勞退金，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退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被上訴人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、有無勞退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君等人申報提繳勞退金之先決問題，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，而臺北地院業以107年度重勞訴字第13號民事判決（下稱系爭民事判決），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，自不能認上訴人已知悉並具體確定其與桿弟間之私權法律為何，進而認定上訴人因此具有主觀上之故意、過失。是原判決以被上訴人106年12月11日函及其他行政法院之判決，認上訴人主觀上具有故意或過失之可歸責性，於法容有未洽。又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君等人自98年起至106年止之綜合所得稅各類所得資料清單，以證明楊君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，惟原審未為之，亦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。另上訴人既已無從就被上訴人106年12月11日函再行提起救濟，原判決以該函為行政處分，具有構成要件效力為由，推定上訴人存在違反勞退條例第49條規定之故意或過失，而無須再實質審究上訴人就此部分之主張及證據調查之聲請，無異係侵害憲法第16條（書狀載為第19條）所揭保障人民訴訟基本權。而原判決顯未衡酌被上訴人106年12月11日函自作成起至今，已逾5年，上訴人亦已無從依行政程序法第98條第3項規定提起救濟等情，自有適用法規不當

之違法。再者，上訴人即係因被上訴人所為之裁罰性行政處分，於法不合，而循救濟途徑迭次提起救濟，原判決豈可倒果為因，認被上訴人業已連續裁處等理由，即可推論上訴人主觀上具有可非難性及可歸責性。

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，上訴人與楊君等人間自非僱傭關係。故於楊君等人中有陳郁涵等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34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35次，業已違背比例原則，原審未依職權詳實調查上開情形，實有判決不適用法規及判決不備理由之違法。楊君等人服勞務之對象、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，是以上訴人與楊君等人間不存在僱傭關係，渠等並無勞退金請求權之存在，被上訴人自不得依勞退條例第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君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.被上訴人106年12月11日函已認定上訴人與楊君等人間具勞動契約關係，而通知上訴人於107年1月5日前辦理申報提繳勞退金，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。上訴人依被上訴人106年12月11日函「限期改善」之下命內容，即負有於期限內申報所屬勞工楊君等人在職期間提繳勞退金之作為義務。惟上訴人因逾期未改善，被上訴人乃依勞退條例第49條規定為第1次裁罰處分；此後，上訴人仍遲未為楊君等人申報提繳勞退金，迭經被上訴人裁罰（此前業經裁罰34次，本件為第35次），均係以被上訴人106年12月11日函為其前提處分，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，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106年12月11日函並非本件訴訟之訴訟對象，在本件訴訟中，原審不得審查其合法性。準此，上訴人就其與楊君等人間法律關係（委任或僱傭關係）之相關主張，實質上均係在本件中對被上訴人106年12月11日函合法性所為之指摘，自無可採；上訴人所稱本件被上訴人得否以上訴人未為楊君等人提繳勞退金為由，予以裁罰，實應以上訴人與楊君等人間具有勞動契約關係為先決問題，系爭民事判決尚未確定，本件有裁定停止訴訟程序之必要等語，亦屬無據。

2.原處分乃係以被上訴人106年12月11日函為前提處分，而就上訴人違反限期改善之作為義務所為之裁罰，上訴人前既已收受該函之送達，而明知其負有於期限內申報楊君等人在職期間提繳勞退金之義務，卻仍執意拒不履行，並經被上訴人多次裁罰，自難認上訴人於本件違反限期改善之作為義務並無故意或過失，其所執無故意或過失之論據（詳後述），無非仍係就其與楊君等人間是否具有勞動契約關係而為爭執，其主張自無可採。又按勞務契約之性質究為僱傭、委任或承攬關係，應依契約之實質內容為斷，不得以契約名稱或契約條款用語逕予認定，上訴人執其與桿弟間所簽訂契約之名稱為「委任合約書」及契約約定內

容，而主張其主觀上尚無從認知其與楊君等人間屬僱傭關係等語，顯非可採。上訴人另主張系爭民事判決認定上訴人與葉孟連等14人間為委任及承攬之混合契約，上訴人主觀上自無從預見被上訴人得另行反於法院判決之期待可能性等語。惟上訴人於另案民事事件所獲有利之判決，並無從解免其行政法上義務及因違反此項義務所受之行政罰責；尤以上訴人早於被上訴人為第1次裁罰處分時而循序提起行政訴訟，即經敗訴確定，其後復經被上訴人多次裁罰在案，被上訴人就上訴人與楊君等人間具有勞動契約關係之法律見解，已甚為具體明確，自難認上訴人無從認知其行為之違法性而不具有遵循法令之期待可能性。上訴人復稱以非僱傭關係模式進行合作，乃高爾夫球業界多年慣行，上訴人與楊君等人亦係以非僱傭關係之委任契約進行合作，上訴人主觀上根本無從預見並期待雙方間屬於僱傭契約關係等語，然縱使高爾夫球業有上訴人所稱以非僱傭關係模式與桿弟進行合作之慣行，此一慣行究不具有任何法律效力，上訴人於被上訴人以106年12月11日函限期申報提繳勞退金時，即應知悉其與楊君等人間之法律關係業經勞動主管機關認定屬於勞動契約關係，上訴人如仍有疑義，亦可向主管機關諮詢釐清，自不得僅據上開所謂高爾夫球業多年慣行，而卸免其行政罰責。

3.被上訴人106年12月11日函具有命上訴人限期履行申報提繳勞退金之行政法上義務的規制效力，自屬行政處分，且就原處分而言，被上訴人106年12月11日函具有構成要件效力，上訴人所稱被上訴人106年12月11日函至多屬於行政指導或觀念通知之性質等語，乃其一己之法律見解，尚非可採。又被上訴人106年12月11日函固未教示救濟途徑，然該函業已記載履行前揭行政法上義務之期限及未履行之法律效果（如逾期未辦理，將依勞退條例第49條規定處以罰鍰），其不利之規制效果具體明確，而非僅為上訴人所稱該函「僅係提醒或重申倘若存在僱傭關係，應依規

定申報提繳勞退金」等語而已；且處分機關未教示不服行政處分之救濟方法，致處分相對人遲誤法定救濟期間者，處分相對人如自處分書送達後1年內聲明不服時，仍視為於法定期間內所為（行政程序法第98條第3項規定參照），是就行政處分疏未教示救濟途徑，法制上已設有補救措施；且若具有構成要件效力之前處分嗣後經撤銷變更，致使以之為前提處分而作成之行政處分（後處分）的合法性失所依據，後處分之相對人仍得依行政訴訟法第273條第1項第11款提起再審之訴，予以救濟，是上訴人所稱若將被上訴人106年12月11日函定性為行政處分，上訴人幾乎無從就該函再行提起救濟等語，亦無從為其有利之認定等語。

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1項、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　12　　月　　7　　日

最高行政法院第一庭

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　　12　　月　　7　　日

書記官　高　玉　潔