臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1204號
111年3月9日辯論終結

原　　告　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
複　代理人　宋雲揚　律師
被　　告　勞動部勞工保險局

代　表　人　陳琄
訴訟代理人　陳金泉　律師
　　葛百鈴　律師
　　黃胤欣　律師

上列當事人間勞工退休金條例事件，原告不服勞動部中華民國109年8月20日勞動法訴一字第1090166247號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件原告起訴後，被告代表人由鄧明斌變更為陳琄，茲據其聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

㈠、原告經營幸福高爾夫球場，第三人楊玉瑩、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）為服務於幸福高爾夫球場之桿弟。被告認為原告為楊君等人之雇主，

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，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），命原告於107年1月5日前改善，如逾期仍未辦理，將依同條例第49條規定處罰鍰，該函於106年12月12日送達原告，原告未提起行政救濟而告確定。

㈡、針對被告106年12月11日函，限原告於107年1月5日前改善之決定，原告屆期仍未辦理申報提繳，被告乃依同條例第49條規定，以107年1月29日保退二字第10710003870號裁處書（下稱107年1月29日處分或第1次裁罰），對原告裁處罰鍰新臺幣（下同）2萬元，原告不服循序提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）107年度簡字第228號判決駁回、本院108年度簡上字第120號判決上訴駁回確定。茲因上訴人仍遲未為楊君等人申報提繳勞工退休金，之後經被告核處13次罰鍰處分(即第2-14次裁罰)，仍未改善，被告繼以109年2月15日保退二字第10960021421號裁處書（下稱原處分），對原告裁處罰鍰9萬元，並公布原告名稱及負責人姓名。原告不服，循序提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

㈠、桿弟須具備豐富之高爾夫球運動知識及經驗，屬高度專業性之職業，收入遠高於勞動階層員工，國內外高爾夫球運動產業長年以來之慣例及合作模式，桿弟均係透過各高爾夫球場媒介而服務擊球客戶，並委託該高爾夫球場向各球員代收代付桿弟服務之報酬，擊球客戶可自由決定是否需要桿弟在場協助，擊球客戶之決定係其與桿弟間之關係，與高爾夫球場無涉，而球場之經營成效則由高爾夫球場負責，與桿弟無關，原告與幸福球場桿弟楊君等人係訂立委任契約，由原告媒介幸福球場桿弟提供服務予擊球來賓，並代收代付桿弟服務費，桿弟都是以無一定雇主或自營作業者身分，以職業工會為投保單位投保，加保資格經覈實審核，楊君等人中之陳郁涵、陳素玉、王瓊雲等3人，亦曾申請勞工生活補貼，經被

告核定為自營作業者或無一定雇主之勞工。而桿弟工作無須親自履行，僅需替補即足，桿弟如何服務客戶及如何選擇服務對象，原告無權過問，桿弟與原告間，不具僱傭法律關係之勞務專屬性、人格上及組織上之從屬性甚明。詎以葉孟連為首之幸福球場桿弟，於106年3月31日發起設立新北市佳福育樂事業股份有限公司企業工會，擅自曲解雙方為勞僱關係，塑造受害者象，令新北市政府勞工局以行政高權介入認定原告與楊君等人間具勞動契約關係，並發函通知被告，被告誤依勞工退休金條例第18、49條規定對原告裁處。

㈡、勞務債權人與債務人間屬勞動基準法第2條明定之勞動契約關係，勞務債權人始有為債務人申報提繳勞工退休金之義務，惟原告與桿弟間之合作關係，並非僱傭關係，此私權法律關係之爭議，尚待民事法院審認，在民事法院為終局裁判前，被告不得率認原告與楊君等人間為僱傭契約，而有勞工退休金條例之適用，且原告始終認為與桿弟間為委任契約，主觀上並無違反勞工退休金條例之故意或過失，復無法預見有為楊君等人申報提繳勞工退休金之義務，被告自不得以原處分對原告裁罰。原處分未審酌前情，違反有利不利一體注意原則，有未盡調查義務之違誤，應予撤銷。另楊君等人中有13位桿弟對於與原告間係委任關係並無爭執，亦未請求原告為其等提撥勞工退休金，被告未詳查，參酌最高行政法院109年度上字第261號判決意旨，為本件第15次裁罰，有違比例原則，亦於法未合等語，聲明求為判決①訴願決定及原處分關於罰鍰部分撤銷。②確認原處分關於公布姓名部分違法。

四、被告則略以：

㈠、原告與楊君等人間，實質上具明顯經濟、人格、組織上從屬性特徵，為勞動契約關係。而楊君等人，部分以職業工會為投保單位，並領取防疫補助，係因原告未盡雇主義務依法為其等投保，不能倒果為因，況是否以職業工會為投保單位，與從屬性關係之認定與判斷無涉，原告未為楊君等人申報提

繳勞工退休金，被告予以裁處，於法有據。被告以106年12月11日函限期原告改善，因原告逾期未改善，經被告107年1月29日處分裁處罰鍰2萬元，原告不服訴請撤銷，經臺北地院107簡228判決駁回、本院108簡上120判決上訴駁回確定，已有實質確定力，原處分就相同限期改善通知而原告逾期未改善之裁處，法院不能為相反內容之判斷。原告逾期未改善，歷經多次裁罰，堅持以所謂高爾夫球界慣行，不為楊君等人申報提繳勞工退休金，本件係第15次裁罰，難謂無故意過失。

㈡、現行勞工退休金條例、勞工保險條例規定，係採雇主申報制度，為勞工自到職日起申報，非被告所得代為辦理。若投保單位未依勞工保險條例規定為勞工辦理加退保，現行制度設計上，並非仍將勞工強制納保而為被保險人。同樣地，勞工退休金條例第18條雇主應於勞工到職離職列表通知勞保局，辦理開始或停止提繳手續之規定，同採雇主申報制度，並非被告得為勞工申報強制提繳，於雇主未履行勞工退休金條例第18條到職申報義務，且經令限期改善而未改善之情形，被告僅能依同條例第49條規定裁罰。至勞工退休金條例第19條規定，係指雇主已依第18條規定辦理到職申報手續之情形，本件原告未為楊君等人辦理到職申報提繳手續，依現行規定非被告所得代為辦理。另被告以106年12月11日函通知限期改善，一直到109年原告仍未申請提繳，顯示其違反行政作為義務之可歸責程度甚鉅，參以原告資本額達1億9千萬元，企業規模龐大，且依勞工退休金條例第49條按月處罰至改正為止之規定，原處分乃係現行勞工退休金條例規定下唯一且必要之手段，並合於比例原則，亦無不合理或不當情事等語，並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本院查：

㈠、按勞工退休金條例第6條規定：「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。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：□本國籍勞工。……」第16條規定：「勞工退休金自勞工到職之日起提繳至離職當日止。……」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49條規定：「雇主違反……第18條……規定，未辦理申報提繳、停繳手續、置備名冊或保存文件，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；……」。

㈡、又勞工退休金條例第49條，對於違反同條例第18條未辦理勞工退休金申報提繳手續，經限期改善，屆期未改善者，裁處罰鍰之規定，係對違反限期改善義務之制裁，其中限期改善，在性質上並非對行為人之制裁，係主管機關為防止危害繼續或擴大，命處分相對人除去違法狀態，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。查規範雇主應提繳勞工退休金，係為達成保障勞工退休後生存安養之目的，雇主如有違反，經主管機關限期命改善即補申報提繳手續，屆期仍未補申報，主管機關即得裁處罰鍰；且為督促處分相對人依期改善，如處分書送達後，雇主仍未遵期完成改善，主管機關得按月處罰至改正為止。因此，主管機關對於雇主符合提繳手續而未辦理，應作成行政處分，課予雇主限期補辦提繳之作為義務，於其屆期仍未補申報，得裁處罰鍰並公布雇主名稱及負責人姓名等資訊。

㈢、再者，行政處分經通知而生效後，如未遭撤銷、廢止，亦未因其他事由而失其效力，其效力繼續存在，是為行政處分之存續力。有效之行政處分，應為所有之國家機關所尊重，此

行政處分所決定之內容，以之為既存之構成要件，作為決定之基礎，稱之為構成要件效力。是以，有效行政處分（前行政處分）之存在及內容，成為作成他行政處分（後行政處分）之前提要件時，前行政處分作成後，後行政處分應以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎，則當後行政處分成為行政訴訟之訴訟對象時，由於前行政處分並非訴訟對象，後行政處分之受訴行政法院，並不能審查前行政處分之合法性，前行政處分之合法性僅得由以前行政處分為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政法院審查之（參見最高行政法院110年度上字第100號判決意旨）。

㈣、本件如事實概要欄所載之事實，有楊君等人勞退個人異動查詢表、桿弟薪資月報表、被告106年12月11日函及送達證、被告109年2月15日原處分及送達證書、訴願書、訴願決定書等附於原處分卷；公告原告名稱畫面附於本院卷一第385-388頁；被告107年1月29日處分、送達證書、107年1月29日處分之訴願決定書等附於本院卷二第23-34頁；第2-14次裁罰之函文、送達證書及訴願決定書等附於本院卷二第35-174頁可稽，為可確認之事實。查原告經營幸福高爾夫球場，楊君等人為服務於該球場之桿弟，被告認原告未依規定申報所屬勞工楊君等人在職期間提繳勞工退休金，以106年12月11日函請原告於107年1月5日前，為楊君等26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：「……楊君等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（見原處分卷第48頁），已認定原告與楊君等26人間具勞動契約關係，通知原告於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，對原告產生一個限期履行，且其造成之違法狀態未除去前，將受連續處罰法律效果之行

政處分。原告依106年12月11日函限期改善的下命內容，即負有於期限內申報所屬勞工楊君等人提繳勞工退休金之作為義務。茲原告逾期未改善，被告基此依勞工退休金條例第49條規定為第1次裁罰。此後，因原告仍遲未為楊君等人申報提繳勞工退休金，迭經被告按月核處2-14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，被告於109年2月15日以原處分對原告裁處罰鍰9萬元，並公布上訴人名稱及負責人姓名，依前開規定及說明，為適法有據之決定。佐以原告本應為所屬勞工申報提繳勞工退休金，於違反限期改善義務，經按月連續處罰後，仍拒不改善，確有違章之故意，在原告未辦理提繳申報前，尚無從由被告繕具繳款單寄送事業單位繳納，欠繳時，依情節加徵滯納金並移送行政執行等節，被告為督促原告履行其申報義務，針對原告違反限期改善義務而按月處罰之原處分，衡情尚難認違反比例原則，原告執前詞指摘，並無可採。

㈤、又被告之第1-14次裁罰及原處分，都是以被告106年12月11日函為其前提處分，該106年12月11日函之前提處分，並非本件訴訟之訴訟對象，本院不得審查該處分之合法性，且該處分無無效事由，在未撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在，具構成要件效力等節已如前述，不容原告於本件訴訟爭執此遵期改善作為義務之存在（參見最高行政法院110年度上字第100號判決意旨）。則原告以其與楊君等人間並非勞動契約關係，無為其等申報提繳勞工退休金義務為由，主張被告以其違反限期改善義務所為之原處分違法，當無可採。原告聲請向臺北地院調取107年度重勞訴字第13、52號確認僱傭關係存否事件民事全卷及向財政部北區國稅局調楊君等人98-106年期間之綜合所得稅各類所得資料清單，核無調查之必要；而原告與楊君等人確認僱傭關係存否之民事事件，非本件之先決問題，本件亦不因此無由或難以判斷，自無依行政訴訟法第177條第1、2項規定裁定停止訴訟程序之必要，均附此說明。

㈥、綜上，原告所訴各節，均無可採。原處分認事用法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

七、結論，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　20　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　陳雪玉

法　官　劉正偉

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、四親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　20　　日

書記官　黃明和