臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1307號
111年7月21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　顏嘉佑
　　張鳳翼
　　劉師霖

上列當事人間因勞工退休金條例事件，原告不服勞動部中華民國109年9月8日勞動法訴一字第1090166492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(下稱幸福球場)，第三人楊Ｏ瑩、葉Ｏ連、向Ｏ琴、陳Ｏ雯、楊Ｏ珍、汪Ｏ紅、許Ｏ燕、徐Ｏ玲、施Ｏ潔、陳Ｏ安、呂Ｏ禧、陳Ｏ玉、李Ｏ純、陳Ｏ涵、陳Ｏ玉、陳Ｏ蓉、鍾Ｏ美、胡Ｏ萍、陳Ｏ淇、陳Ｏ娟、楊Ｏ、陳Ｏ咩、陳Ｏ娟、許Ｏ文、許Ｏ鳳及王Ｏ雲(下稱楊君26人)為服務於幸福球場之桿弟。被告認為原告係楊君26人之雇主，未依規定辦理申報所屬勞工楊君26人在職期間提繳之

勞工退休金，違反勞工退休金條例(下稱勞退條例)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，如屆期未改善，將依同條例第49條規定處以罰鍰，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、原告就被告106年12月11日函命限期改善之決定，因屆期仍未改善，被告依同條例第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。因原告遲未為楊君26人辦理申報提繳勞工退休金，嗣經被告先後核處14次罰鍰處分(即第2-15次裁罰)，仍未改善，被告乃依勞退條例第49條、第53條之1規定，以109年4月8日保退二字第10960051321號裁處書(下稱原處分)，對原告裁處罰鍰9萬5000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，依國內外高爾夫球運動產業長年以來之商業慣例及合作模式，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擊球客戶代收代付桿弟服務之報酬，桿弟無底薪，亦無最低業績之要求，擊球客戶可自由決定是否需桿弟在場協助，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，亦與桿弟無關，原告與桿弟間係基於平等、互助之合作關係，原告與楊君26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客戶，並代收代付桿弟服務費，桿弟皆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勞工保險，會員加保資格經覈實審核，楊君26人中之陳郁涵、陳素玉、王瓊雲等人，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。又桿弟得自由選擇上班時間，其工作無須親自履行，僅需有人手替補即足，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。幸福球場桿弟葉孟連等人，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，擅自曲解雙方所訂之委任契約為勞僱關係，塑造受害者假象，令新北市政府勞工局以行政高權介入認定原告與楊君26人間具勞動契約關係，並發函通知被告，致被告誤依勞退條例第18條、第49條規定對原告裁處。

㈡、依勞退條例第3條、第6條第1項、第7條第1項第1款、第16條前段、第18條等規定，勞務債權人與債務人間須屬勞動基準法第2條所定之勞動契約關係，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，此項私權法律關係之爭議，尚待民事法院審認，而臺北地院業以107年度重勞訴字第13號民事判決駁回葉孟連等人確認僱傭關係存在之請求，並認定原告與桿弟間係屬委任與承攬之混合契約，另原告請求確認僱傭關係不存在事件，則由同院以107年度重勞訴字第52號審理中，在民事法院為終局確定裁判前，被告不得率認原告與楊君26人間為僱傭契約而有勞退條例之適用，且原告始終認為與桿弟間為委任契約，主觀上並無違反勞退條例之故意或過失，復無法預見有為楊君26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。原處分未審酌上情，違反有利不利一體注意原則，復有未盡調查義務之違誤，應予撤銷。另楊君26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，被告未依職權詳查，再為本件第16次裁罰，參酌最高行政法院109年度上字第261號判決意旨，有違比例原則，於法未洽等語。為此聲明求為判決：1.訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷。2.確認原處分關於公布原告公司名稱及代表人姓名之處分違法。

四、被告則略以：

㈠、楊君26人在原告指揮監督下，從事特定之勞務工作內容，請假、排班、簽到等均須依原告之制度及要求辦理，受原告之實質指揮監督，其等從事之桿弟工作，乃為原告營業活動目的而為，並非為自己之經濟活動，而桿弟之收入視其服務客戶人數決定，此如同勞動基準法第2條第3款按件計酬之勞務對價，楊君26人所提供之桿弟服務係納入原告整體事業活動及生產組織體系內，與同僚間居於分工合作狀態，原告與楊君26人間，實質上具明顯人格、經濟、組織上從屬性特徵，且須親自履行，為勞動契約關係。而現行勞退條例、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，並非將勞工強制納保而為被保險人，勞退條例第18條雇主應於勞工到職、離職之日起列表通知被告，辦理開始或停止提繳手續之規定，亦同採雇主申報制度，並非被告得為勞工申報而強制提繳。倘雇主未履行勞退條例第18條規定，且經令限期改善而未改善，被告僅能依同條例第49條規定裁罰。至勞退條例第19條規定，係指雇主已依同條例第18條規定辦理到職申報手續之情形，原告未為楊君26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。而楊君26人，雖部分以職業工會為投保單位，且領取防疫補助，係因原告未盡雇主義務依法為其等投保，不能倒果為因，以楊君26人之投保單位非原告，即謂原告非其等之雇主，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26人辦理申報提繳勞工退休金，被告以原處分予以裁處，於法有據。

㈡、被告以106年12月11日函限期原告改善，因原告屆期未改善，經被告以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，已生實質確定力，原處分就相同限期改善通知而原告逾期未改善之裁處，

後訴訟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，一直到109年原告仍未申報提繳，猶堅持以所謂高爾夫球界慣行，不為楊君26人申報提繳勞工退休金，本件係第16次裁罰，難謂無故意過失，亦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1億9000萬元，企業規模龐大，且依勞退條例第49條按月處罰至改正為止之規定，係以逐次處罰壓力，督促原告改善，原處分乃係現行勞退條例規定下，唯一且必要之手段，合於比例原則，亦無不合理或不法情事等語資為抗辯。為此聲明求為判決：駁回原告之訴。

五、本院查：

㈠、本件應適用之法律與說明：

1.勞退條例第1條規定：「為增進勞工退休生活保障，加強勞雇關係，促進社會及經濟發展，特制定本條例。勞工退休金事項，優先適用本條例。本條例未規定者，適用其他法律之規定。」、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，……：一、本國籍勞工。」、第16條前段規定：「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、復職或死亡之日起七日內，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……第十八條……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，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，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；……。」勞退條例第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。又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。

2.勞退條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為勞動部；……。」、第5條規定：「勞工退休金之收支、保管、滯納金之加徵及罰鍰處分等業務，由中央主管機關委任勞動部勞工保險局辦理之。」、行政程序法第15條規定：「(第1項)行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。(第3項)前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」基此，行政院勞工委員會(勞動部改制前)以94年5月4日勞動4字第0940014490號公告：「依據：勞工退休金條例第5條、……公告事項：勞工退休金條例第六章罰責部分……第49條……有關滯納金之加徵、罰鍰處分及移送行政執行等業務，委任勞工保險局以該局名義辦理之。」基此，被告於本件有作成勞工退休金裁罰處分之權限。

3.行政程序法第110條第3項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」是以，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)。

㈡、上開事實概要欄所述之事實，有幸福球場106年6月份桿弟簽到簿(原處分卷第17-49頁)、桿弟薪資月報表(原處分卷第61-64頁)、原告提繳單位基本資料表及楊君26人勞退個人異動查詢表(被告111年6月24日函送卷第1-14頁)、被告106年12月11日函及送達證書(原處分卷第66-68頁)、被告第1-15次裁罰之裁處書及送達證書等(被告111年6月24日函送卷第20-262頁)、本院108年度簡上字第120號判決(原處分卷第114-126頁)、臺北地院107年度簡字第228號行政訴訟判決(原處分卷第127-138頁)、違反勞退條例之事業單位及事業主公告資料(被告110年11月12日函送卷)、原處分(本院卷第73-75頁)及送達證書(原處分卷第71頁)、訴願決定書及送達證書(原處分卷第86-93頁)等件在卷可稽，堪認為真。經查：

1.原告經營幸福球場，楊君26人為服務於該球場之桿弟，被告認原告未依規定辦理申報所屬勞工楊君26人在職期間提繳之勞工退休金，以106年12月11日函主旨欄稱：請原告於107年1月5日前，依規定為楊君26人申報在職期間提繳勞工退休金，如逾期仍未辦理，將依勞退條例第49條規定處以罰鍰等語，說明欄並載述：楊君26人係受僱於原告從事桿弟工作，兩造間應可認定有勞動契約關係，又據楊君26人簽到簿及薪資表等資料(如附員工出勤及領薪紀錄表)，經與被告提繳資料核對結果，原告迄未申報其等在職期間提繳勞工退休金，

為維護勞工之退休金權益，請速於107年1月5日前備函申報，如逾期仍未辦理，將依上開規定處以罰鍰等語(見原處分卷第66、67頁)，已認定原告與楊君26人間具勞動契約關係，並通知原告於107年1月5日前辦理申報勞工退休金，逾期未辦理申報提繳，將依法處以罰鍰，已對原告產生一限期履行，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26人提繳勞工退休金之作為義務。惟原告屆期並未改善，被告基此依勞退條例第49條規定為第1次裁罰。此後，因原告仍遲未為楊君26人申報提繳勞工退休金，迭經被告先後以107年9月10日保退二字第10760216451號、107年10月23日保退二字第10760248431號、107年12月5日保退二字第10760283761號、108年1月14日保退二字第10860003111號、108年2月23日保退二字第10860031211號、108年4月1日保退二字第10860061511號、108年5月8日保退二字第10860092841號、108年6月17日保退二字第10860132251號、108年7月29日保退二字第10860175811號、108年9月9日保退二字第10860243911號、108年10月21日保退二字第10860279091號、108年12月2日保退二字第10860311901號、109年1月8日保退二字第10960001181號、109年2月15日保退二字第10960021421號裁處書，依序各處原告罰鍰2萬5000元、3萬元、3萬5000元、4萬元、4萬5000元、5萬元、5萬5000元、6萬元、6萬5000元、7萬元、7萬5000元、8萬元、8萬5000元及9萬元，原告猶未改善，被告以原處分對原告裁處罰鍰9萬5000元，並公布原告名稱及負責人姓名，依前開規定及說明，為適法有據之決定。

2.佐以原告本應為所屬勞工辦理申報提繳勞工退休金，於違反限期改善義務，經按月續以處罰後，仍拒不改善，確有違章之故意，在原告未辦理提繳申報前，尚無從逕由被告繕具繳款單寄送予原告繳納，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。

3.又被告對原告所為第1-15次裁罰及原處分，皆係以被告106年12月11日函為其前提處分，而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，具構成要件效力，不容原告於本件訴訟爭執此遵期改善作為義務之存在(見前揭最高行政法院110年度上字第100號判決意旨)。則原告以其與楊君26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，亦無可採。

㈢、綜上，原處分認事用法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

㈣、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。至原告聲請向臺北地院調取107年度重勞訴字第13號、第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閱楊君26人自98年起至106年止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26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條規定裁定停止訴訟程序之必要，均附此陳明。

六、據上論結，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　　8　　月　　11　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　魏式瑜

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、三親等內之血親、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　　8　　月　　11　　日

書記官　鄭聚恩