

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

109年度訴字第413號

114年1月23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（董事長）

訴訟代理人 陳冠諭 律師

被告 勞動部勞工保險局

代表人 白麗真（局長）

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2月17日勞動法訴二字第1080022037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：本件被告勞動部勞工保險局代表人原為鄧明斌，嗣於訴訟進行中先後變更代表人為陳琄、白麗真，並經變更後代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷(二)第13、14頁、第63、64頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：原告佳福育樂事業股份有限公司經營幸福高爾夫球場（下稱幸福球場），被告前以原告未依規定為其所屬從事桿弟工作之勞工楊玉瑩、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

01 萍、陳湘淇、陳淑娟、楊懋、陳淑咩、陳美娟、許愛文、許
02 雙鳳及王瓊雲（下稱楊君等26人）申報在職期間提繳勞工退
03 休金（下稱勞退金），而以民國106年12月11日保退二字第1
04 0660293620號函（下稱系爭106年12月11日函），請原告於1
05 07年1月5日前改善在案。惟原告逾期仍未補申報，被告乃依
06 勞工退休金條例（下稱勞退條例）第49條規定，以107年1月29
07 日保退二字第10710003870號裁處書處罰鍰新臺幣（下同）2
08 萬元在案（下稱第1次處分），經原告循經訴願程序仍遭駁
09 回後，提起行政訴訟，為臺灣臺北地方法院（下稱臺北地
10 院）107年度簡字第228號行政訴訟判決駁回原告之訴，原告
11 不服，提起上訴，經本院108年度簡上字第120號判決駁回上
12 訴確定。然原告仍未為楊君等26人申報提繳勞退金，迭經被
13 告以原告違反勞退條例第18條規定而予以裁罰後，仍未改
14 善，本次（第10次）被告續依同條例第49條及第53條之1規
15 定，以108年7月29日保退二字第10860175811號裁處書（下
16 稱原處分），處原告罰鍰新臺幣（下同）6萬5千元，並公布
17 原告名稱及負責人姓名等資訊。原告不服，提起訴願，經勞
18 動部以109年2月17日勞動法訴二字第1080022037號訴願決定
19 書駁回其訴願。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

20 三、原告起訴主張及聲明：

21 （一）原告與楊君等26人間僱傭關係存在與否，屬私權爭議，應由
22 民事法院審認：我國係採公私法二元審判體系，因公法關係
23 所生之爭議，由行政法院審判，因私法關係所生之爭執，則
24 專屬普通法院民事庭之認定權責。本件被告得否以原告未為
25 楊君等26人申報提繳勞退金為由，逕予裁罰，應以原告與楊
26 君等26人間具有勞動契約關係為先決問題。葉孟連、楊玉
27 瑩、向麗琴、陳麗雯、楊秀珍、汪麗紅、許月燕、徐瑞玲、
28 施玉潔、陳寶安、呂佳禧、陳麗玉、李雨純、吳怡臻等14人
29 （下稱葉君等14人）與原告間確認僱傭關係存在之訴，經臺北
30 地院107年度重勞訴字第13號民事判決（下稱北院107重勞訴
31 13號民事判決）原告全部勝訴在案，該判決就原告與桿弟間

之契約關係，認定為委任與承攬之混合契約，而不存在僱傭契約關係；其餘陳郁涵、陳素玉、陳慧蓉、鍾桂美、胡雪萍、陳湘淇、陳淑娟、楊懋、陳淑咩、陳美娟、許愛文、許雙鳳及王瓊雲等13人（下稱陳君等13人）對於其等與原告間不存在僱傭關係亦無爭議，原告即無為楊君等26人提撥勞退金之義務。

(二)系爭106年12月11日函並非行政處分，自無構成要件效力：構成要件效力，係以有效之行政處分作為前提，而勞務債權人有無為勞務債務人申報提繳勞退金之義務，乃係源自於勞退條例第6條、第7條第1項、第16條前段、第18條等規定，而非行政機關所作成之行政處分；易言之，無論行政機關有無以書面的方式發函通知或提醒勞務債權人注意前開規定，均不會因此影響勞務債權人是否有申報提繳勞退金之義務，亦不會形成規制勞務債權人之法效性或因此發生申報提繳勞退金之義務。勞動契約（僱傭契約）本質上為私法性質，最終認定之權責機關為民事法院，故即令行政機關基於一己錯誤之判斷，發函提醒勞務債權人注意前揭勞退條例之相關規定，仍不會因此具有確認私人間私法關係之效力。據此，系爭106年12月11日函雖通知原告為桿弟楊君等26人申報提繳勞退金，然此充其量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，尚不因此發生法效性，至多屬於行政指導或觀念通知之性質；況該函並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，歷次訴訟中，被告亦從未主張該函具有行政處分之性質，足徵被告始終未賦予該函對外發生法律效果之意思，原告甚難洞悉系爭106年12月11日函之性質是否為行政處分，而無法適時提起救濟。倘若本件訴訟中貿然將系爭106年12月11日函定性為行政處分，原告幾乎無從就該函再行提起救濟，不啻侵害訴訟權，亦有突襲性裁判之嫌。

(三)原告與楊君等26人間之法律關係應屬委任契約關係：

01 1.委任與僱傭之差別為受任人在受託事務上是否具有自行裁
02 量受託事務之權限，且契約之內容已明確表示雙方當事人
03 之真意時，如無其他需探求之事者，則不得曲解文字而為
04 其他解釋。又勞動債權人與勞務債務人間須符合人格從屬
05 性、親自履行、經濟上從屬性及組織上從屬性等要件，始
06 成立勞動基準法(下稱勞基法)第2條之勞動契約。本件原
07 告與原告所經營之幸福球場桿弟間早於91年即有基於雙方
08 意思表示之合致，以委任契約之方式進行合作，而98年以
09 後，原告與桿弟間固然不一定有簽立「書面」之委任契
10 約，然無論係契約文義或原告與桿弟間意思表示之真意，
11 均係以委任契約關係之方式進行合作，是桿弟委任契約之
12 文字業已充分表彰當事人雙方之真意，自不得反捨契約文
13 字而更為曲解。

14 2.幸福球場桿弟並非每日皆有固定排班時間，桿弟依其編號
15 順序，僅在排班表有可能輪到其排班之順序，方至球場輪
16 班，通常服務時間約為4小時，4小時後桿弟得立即離開球
17 場回家，例外情形係當日擊球來賓人數眾多，桿弟服務完
18 後，於有可能輪到其值班時，才會選擇留在球場，且桿弟
19 於排班當日無法到場時，僅須知會即可；又桿弟如未至球
20 場輪班，則由下一名順序之桿弟遞補其順序服務擊球來
21 賓，顯見桿弟之工作無須親自履行，桿弟得自行決定處理
22 一定事務之方法及所欲服務之對象。又桿弟係以表決方式
23 自行訂立桿弟自治公約、守則或相關罰則，並委託、授權
24 林玉惠代為對桿弟進行告誡、處罰，並進行協調排班等事
25 宜，若因違反桿弟自治公約或罰則而有罰款，亦均係繳納
26 至桿弟基金內，而桿弟基金又是由桿弟所共同推派之桿弟
27 劉玉蓮負責管理運用；另有關桿弟之考核、陞遷等事宜，
28 乃係由原告與桿弟共同評鑑、考核，桿弟進場時間及離場
29 時間並無固定之規律可言，與原告就真正從屬於原告公司
30 之員工，均訂有「固定」之工作時間及每日時數不同。此
31 外，桿弟均係以自營作業者身分，於新北市高爾夫球場服

01 務職業工會為投保單位投保，且會員加保資格亦經覈實審
02 核。是原告與桿弟間並不具備僱傭關係之勞務專屬性、人
03 格上及組織上從屬性甚明。

04 3.再者，幸福球場桿弟並無底薪，亦無最低業績之要求，其
05 等之收入並非取決於原告之給付，而是繫於擊球來賓之給
06 付，原告只是為桿弟代收款項，最後再經由匯款轉交予桿
07 弟共同指定之人統籌支付，中間過程原告僅係代收代付，
08 並無任何介入之情事，信用卡刷卡之手續費係由桿弟自行
09 負擔，且桿弟係自行申報其服務所得，無須經由原告之扣
10 繳、申報。又休息室係原告出租給桿弟使用，休息室之清
11 潔，並非對原告負有任何勞務，而係自己對於承租物所為
12 之清潔行為。另幸福球場場地係由原告進行養護，桿弟係
13 為維護服務擊球來賓之品質，以增進來賓到幸福球場消費
14 之意願，進而提高其等自來賓所獲取之報酬，而由桿弟以
15 表決方式自行訂立桿弟自律公約，約定補沙、拔草之區
16 域，以及時將場地恢復原狀。凡此足徵原告與桿弟雙方間
17 係基於平等、互助之合作關係，不存在經濟上從屬性。更
18 何況，陳君等13人亦認為其等與原告間屬於委任合作之關
19 係，並非僱傭關係，故客觀上業已確定原告並無為彼等申
20 報提繳勞退金之義務。被告未依職權查明前情，將毫無爭
21 議之陳君等13人亦計入其內，實已違反行政程序法第9
22 條、第36條規定。

23 4.前述桿弟基金是由桿弟所共同推派之劉玉蓮負責管理運
24 用，基金使用方式是由桿弟自行使用或以過年紅包、中秋
25 禮盒、元宵節禮金等名義給付給桿弟或平時幫助桿弟之
26 人，原告無從置喙。而劉玉蓮於使用桿弟基金時，雖曾與
27 林玉惠討論，惟此係因劉玉蓮深怕於使用桿弟基金時，遭
28 他人質疑，而由林玉惠作為見證人，此部分原告亦均未參
29 與，足徵原告與桿弟間並不具有實質上之指揮監督關係，
30 雙方間自不存在僱傭關係。又桿弟服裝所標示之字樣為
31 「SF」、「三花棉業」，可知幸福球場桿弟自始至終即無

01 納入原告之組織體系內，否則桿弟應身著標識「佳福」或
02 「幸福高爾夫球場」等文字之服裝。

03 5.參照R&A高爾夫規則，球員有將自己及附近由別人所造成
04 之凹洞及腳印耙平及填補之義務，並修復擊球後所造成草
05 皮或果嶺之損害，以利後續球員之使用。原告經營幸福球
06 場，縱需提供合宜場地予球員，然各球員於從事高爾夫球
07 運動之過程中，其本身有即時維護場地之義務，桿弟既為
08 協助球員之人並視為球員之手足，則桿弟本須依照球員之
09 指示恢復場地。幸福球場桿弟維護果嶺、沙坑、球道等行
10 為，其目的係為增進消費者至幸福球場消費之意願，進而
11 提高其等自擊球來賓所獲取之報酬，顯係基於自己之營業
12 目的所為，其收取報酬之對象並非原告，而係客戶，原告
13 僅係受桿弟委託代收代付桿弟自客戶收取之報酬，甚至桿
14 弟之分級攸關其報酬高低，而該分級方式，亦因原告與桿
15 弟雙方間係成立委任之合作契約關係，由原告與桿弟共同
16 進行評鑑，並非由原告單獨決定桿弟所得向客戶收取之報
17 酬，原告與桿弟間自不存在經濟上從屬性。

18 (四)楊君等26人係以無一定雇主或自營作業之資格投保勞工保
19 險（下稱勞保），故其等與原告間並非僱傭關係：楊君等26
20 人均係以職業工會為投保單位，並經覈實審核其等投保資
21 格，足見其等之投保資格為無一定雇主或自營作業之身
22 分。又楊君等26人於幸福球場從事桿弟工作時，係為不特定
23 之消費者從事勞務，其等亦得前往其他高爾夫球場與消費者
24 成立勞動關係，參以呂佳禧、汪麗紅均曾以漁會或玩具業職
25 業工會為投保單位，益見楊君等26人服勞務之對象、工作時
26 間、工作場域，甚至工作內容均不固定。再者，楊君等26人
27 並無任何底薪，且原告僅係為楊君等26人代收代付報酬，倘
28 若無為任何高爾夫球場之消費者從事勞務，其等將無任何收
29 入；復觀諸楊君等26人於新北市高爾夫球場服務職業工會投
30 保期間，部分期間並無投保薪資，顯見楊君等26人於上開期
31 間無為任何高爾夫球場消費者從事桿弟之服務，而無任何收

01 入，益徵楊君等26人為獨立從事勞動，無論工作機會、工作
02 量及工作報酬皆不固定。此外，參酌被告所製「110年『自
03 營作業或無一定雇主之勞工生活補貼』核定名冊」，被告
04 將陳郁涵、陳素玉、王瓊雲等3人核定為自營作業或無一
05 定雇主之勞工，顯見被告亦認為此3人應屬自營作業或無
06 一定雇主之勞工，原告與楊君等26人間並無僱傭契約關係存
07 在，原告客觀上並無義務為其等提繳勞退金；況原告與楊君
08 等26人均明確知悉雙方並非屬僱傭契約關係，否則楊君等26
09 人即應於幸福球場提供桿弟服務之初向原告反映投保勞保之
10 問題，且陳郁涵、陳素玉、王瓊雲等3人更無可能以自營作
11 業者或無一定雇主之勞工身分向被告申請生活補貼之紓困，
12 足見原告主觀上無違反勞退條例第49條規定之故意或過失。

13 (五)原告主觀上並無違反勞退條例之故意或過失：

14 1.參諸原告與桿弟間契約之名稱為「委任合約書」及該契約
15 前言、第二條等條款，足見原告及桿弟之認知始終為委任
16 契約，原告主觀上尚無從認知到其與楊君等26人間屬於勞
17 雇關係，亦無從獲悉其有勞退條例相關規定之適用；況原
18 告與陳君等13人間亦均認為雙方屬於委任之合作關係，並
19 非勞動契約關係，均足見原告與桿弟訂立桿弟委任契約
20 時，雙方均以委任關係為訂約真意。又北院107重勞訴13
21 號民事判決認定原告與葉君等14人間為委任及承攬之混合
22 契約，原告主觀上自無從預見被告得另行反於民事法院認
23 定之期待可能性。

24 2.參照中華民國高爾夫球場事業協進會（下稱高爾夫球場事
25 業協進會）108年1月10日、110年1月12日函等文，足見以
26 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
27 實，且為高爾夫球場經營者與桿弟間所確信。從而，原告
28 基於高爾夫球產業之商業習慣、經驗及雙方之意願，與楊
29 君等26人亦係以非僱傭關係之委任契約進行合作，由原告
30 媒介其等提供桿弟服務予擊球來賓，並代收代付桿弟費
31 用，互相配合，原告主觀上根本無從預見並期待雙方間屬

於僱傭契約關係，更遑論預期有為其等提繳勞退金之義務，是原告並無違反勞退條例第49條、第53條之1等規定之故意或過失可言。

(六)聲明：(本院卷(二)第319頁)

1.原處分關於罰鍰部分及該部分訴願決定均撤銷。

2.確認原處分關於公布單位名稱及負責人姓名部分違法。

四、被告答辯及聲明：

(一)原告未為楊君等26人申報在職期間提繳勞退金，經被告以系爭106年12月11日函請原告限期改善，原告逾期未改善，被告以第1次處分裁罰2萬元，經原告循序提起行政救濟後敗訴確定。有關原告主張其與楊君等26人非屬勞動契約關係等實體主張，均為原告在對於系爭106年12月11日函不服，或至少是就第1次處分不服所為後續相關行政救濟程序中，應為主張之事項，實不得於本件訴訟再重複為實體爭執，且原處分乃係就相同限期改善通知而原告逾期不改善之第10次裁處，無論係採「行政處分之構成要件效力」或「實質確定力」之論點，原告已無再為相反主張之餘地。

(二)原告與楊君等26人間，實質上亦具經濟、人格、組織上從屬性特徵，而屬勞動契約關係：

1.人格上從屬性部分：桿弟之工作內容為遞球桿、替客人開車、看果嶺草紋、挖洞補沙、協助除草、清潔工作等，從桿弟值日工作登記簿，可見楊君等26人係在原告指揮監督下從事特定之勞務工作內容，而不得自行決定勞務內容，排班、排休、簽到等，桿弟亦係依原告規定及主管要求辦理。又原告單方面制訂「桿弟出班公休休假規定辦法」、「幸福高爾夫球場桿弟守則」、「幸福高爾夫球場桿弟應注意補充規定事項」等辦法，對桿弟進行管理與指揮監督，請假須主任核准、漏班會受處罰，桿弟對客人不滿意雖得拒絕出班，但桿弟亦會因此受到「須等下一輪或第2天申請補班，才能出班」之不利益排班對待。就罰款部分，基金管理是請一個桿弟管理，動用罰款基金桿弟均會

告知林玉惠，可見罰款的管理與使用，仍由原告所掌控。再者，如桿弟漏班未報備，林玉惠會對桿弟為停班懲戒處分，且就懲戒公約內容，其有參與並決定懲處方式，顯然對桿弟之懲處規範制定，均係經原告授權或至少是默示同意下而為。另桿弟須依林玉惠之指揮監督從事拔草工作，以維護原告公司球場之服務品質。綜上，楊君等26人須受原告主管之指揮監督，排班及請休假均須依原告要求辦理，堪認具人格上從屬性。

2.經濟上從屬性部分：原告係以高爾夫球業為其主要營業活動，楊君等26人於原告之球場內擔任桿弟，係為蒞臨球場之客戶提供服務，且客人打球費用包含桿弟費，桿弟如服務品質下降的話，有可能會導致客人減少，而有關服務客戶之設備如電動車等，皆係由原告提供，足見楊君等26人從事桿弟工作係為原告營業活動目的而為，並非為自己之經濟活動。又雖桿弟之收入視其服務客戶人數決定，惟此如同勞基法第2條第3款「按件計酬」之勞務對價，不因之變更楊君等26人係為原告營業活動目的之性質。

3.組織上從屬性部分：觀諸「幸福高爾夫球場桿弟守則」第5條規定，楊君等26人服勤時應穿著制服，納入原告之組織體系；又依前開守則第14條規定，桿弟應清點球桿數目、擦拭球桿，將球桿整理好後讓客人簽名確認；桿弟提供之服務為遞球桿、替客人開車、看果嶺草紋、補沙、協助除草、清潔工作等，原告會提供電動車給桿弟們上班時使用，可見楊君等26人係納入原告整個事業活動及生產組織體系之內，並與同僚間居於分工合作狀態，「幸福高爾夫球場桿弟應注意補充規定事項」第1條、第5條復明揭桿弟們應聽從桿弟主管之指揮監督，而被納入原告組織範圍內，足見具有組織上之從屬性。是楊君等26人與原告間具人格、經濟、組織從屬性，而與原告成立勞基法第2條第6款勞動契約關係，原告未為其等提繳勞退金，自屬違法。

01 (三)行政法院與民事法院各有審判權限，本院之認定不受民事判
02 決結果所拘束：原告與部分桿弟間私權爭執，雖經北院107
03 重勞訴13號民事判決原告勝訴，然行政法院及民事法院本即
04 各有審理權限，得視證據調查結果做不同之認定，且系爭10
05 6年12月11日函現仍屬合法而未經撤銷，具構成要件效力，
06 該函衍生之第1次處分，亦經法院為實體判決及認定，無再
07 為相反主張之餘地。

08 (四)原告具主觀上故意及過失：

09 1.被告於106年12月11日即以原告違反勞退條例第18條規定
10 為由，依同條例第49條規定通知限期改善，原告屆期仍未
11 改善，被告方依該條例第49條規定按月裁罰，原處分已非
12 第一次裁處，原告稱其主觀上無故意或過失等語，顯不可
13 採。再者，原告為適用勞基法之行業，依前述原告與桿弟
14 間互動情形，桿弟們對工作內容、排班、請假均須聽原告
15 指揮，且同仁處於分工合作狀態；又原告係以高爾夫球業
16 為其主要營業活動，楊君等26人則係為蒞臨球場之客戶提
17 供服務，賺取工資，原告與桿弟間屬勞基法第2條第6款勞
18 動契約關係甚為明確。是原告未為楊君等26人依法提繳勞
19 退金，顯具違法性認識。

20 2.原告另稱依高爾夫球場事業協進會函文，高爾夫球場經營
21 者與桿弟間無意願以僱傭關係方式合作等語。然查，早在
22 96年即有最高法院判決肯認高爾夫球場與桿弟間具僱傭關
23 係，多數司法實務亦採相同見解，且第1次處分之確定判
24 決業已認定原告與楊君等26人間為勞動契約關係，勞基法
25 第2條第6款對何謂勞動契約關係復有明文規定，並非無法
26 令或相關判決案例可供原告依循，然其卻捨「法」而不
27 為，堅持以所謂高爾夫球界「慣行」不為楊君等26人提繳
28 勞退金，難認無故意及過失。

29 (五)聲明：原告之訴駁回。

30 五、本院之判斷：

01 (一)如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有系爭106
02 年12月11日函及其送達證書(原處分卷第48頁至第49頁)、第
03 1次處分及其送達證書(本院卷(一)第465頁至第468頁)、臺北
04 地院107年度簡字第228號行政訴訟判決、本院108年度簡上
05 字第120號判決(本院卷(一)第285頁至第300頁)、原處分及訴
06 願決定書(本院卷(一)第71頁至第87頁)在卷可稽，此部分之事
07 實，可以認定。茲原告爭執所在，乃原告與楊君等26人間是
08 否存在勞動契約關係？

09 (二)按勞退條例第6條第1項：「雇主應為適用本條例之勞工，按
10 月提繳退休金，儲存於勞保局設立之勞工退休金個人專
11 戶。」第7條第1項第1款：「本條例之適用對象為適用勞動
12 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
13 者，不適用之：一、本國籍勞工。」第16條：「勞工退休金
14 自勞工到職之日起提繳至離職當日止。但選擇自本條例施行
15 之日起適用本條例之退休金制度者，其提繳自選擇適用本條
16 例之退休金制度之日起至離職當日止。」第18條：「雇主應
17 於勞工到職、離職、復職或死亡之日起七日內，列表通知勞
18 保局，辦理開始或停止提繳手續。」第49條：「雇主違
19 反…、第十八條、…規定，未辦理申報提繳、停繳手續、
20 …，經限期改善，屆期未改善者，處新臺幣二萬元以上十萬
21 元以下罰鍰，並按月處罰至改正為止。」第53條之1：「雇
22 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
23 者，應公布其事業單位或事業主之名稱、負責人姓名、處分
24 期日、違反條文及處分金額；受委託運用勞工退休基金之機
25 構經依第四十五條規定處以罰鍰者，亦同。」可知凡適用勞
26 基法而具勞動契約關係之勞工，雇主依勞退條例規定，負有
27 按月提繳勞退金之義務，以達成保障勞工退休後生存安養之
28 目的。

29 (三)原告以其與楊君等26人間為委任關係，據為其不負有提繳勞
30 退金義務之論據。然按：

01 1.所謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決
02 定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果之單方行
03 政行為（行政程序法第92條第1項規定參照）。另限期改
04 善或補辦手續，在性質上並非對於行為人所為之制裁，而
05 係主管機關為防止危害繼續或擴大，命處分相對人除去違
06 法狀態，係課予處分相對人一定之作為義務，本質上為單
07 純之負擔處分。依前揭勞退條例之規定，雇主應於勞工到
08 職之日起7日內，列表通知勞保局，辦理開始提繳手續，
09 如有違反，經主管機關限期命改善即補申報提繳手續，屆
10 期仍未補申報，主管機關即得裁處罰鍰；且為督促處分相
11 對人依期改善，如處分書送達後，雇主仍未遵期完成改
12 善，主管機關得按月連續處罰（最高行政法院108年4月份
13 第2次庭長法官聯席會議決議要旨參照）。準此，勞保主
14 管機關對於雇主符合提繳手續而未辦理，自應作成行政處
15 分，課予雇主限期補辦提繳之作為義務，於其屆期仍未補
16 申報，主管機關即得裁處罰鍰，並公布雇主名稱及負責人
17 姓名等資訊。本件原告經營幸福球場，楊君等26人為服務
18 於該球場之桿弟，被告以原告未依規定為上開勞工申報在
19 職期間提繳勞退金，遂以系爭106年12月11日函請原告於1
20 07年1月5日前為楊君等26人申報在職期間提繳勞退金，如
21 逾期未辦理，將依勞退條例第49條規定處以罰鍰；其說明
22 欄並載明略以：楊君等26人係受僱於原告從事桿弟工作，
23 雙方應可認定有勞動契約關係，原告迄未申報其等在職期
24 間提繳勞退金，為維護勞工之退休權益，請速於107年1月
25 5日前備函申報提繳，如逾期仍未辦理，將依上開規定處
26 以罰鍰等語，已認定原告與楊君等26人間具勞動契約關
27 係，而通知原告於107年1月5日前辦理申報提繳勞退金，
28 逾期未辦理提繳，將依法處以罰鍰，對原告產生一個限期
29 履行，且其造成之違法狀態未除去前，將受連續處罰之法
30 律效果，核屬行政處分。又系爭106年12月11日函固未教
31 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，而非僅為原告所稱該函「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」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；況且行政處分亦不因是否記載救濟期間之教示條款而影響其性質的判斷，尤與被告過往是否主張該函具有行政處分之性質無涉。故原告主張系爭106年12月11日函並無救濟教示，充其量僅係行政指導或觀念通知，並非行政處分，若將該函定性為行政處分，原告幾乎無從就該函再行提起救濟等語，均無可採。

2. 次按行政處分除非具有無效之事由而無效外，具有存續力，在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在（行政程序法第110條第3項參照）。又一有效行政處分（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（此即行政處分之構成要件效力），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應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。此際如後行政處分經行政訴訟判決確定為合法，而前行政處分嗣後為其他有權機關撤銷變更，致使後行政處分之合法性失所依據，其救濟方式則是依行政訴訟法第273條第1項第11款提起再審之訴。經查，原告經營幸福球場，楊君等26人為服務於該球場之桿弟，被告認原告與楊君等26人間具勞動契約關係，然原告未依規定為其等申報提繳勞退金，遂以系爭106年1

01 2月11日函（前處分）命原告於107年1月5日前改善在案等
02 情，已如前述。原告依系爭106年12月11日函「限期改
03 善」之下命內容，即負有於期限內申報所屬勞工楊君等26
04 人在職期間提繳勞退金之作為義務。惟原告因逾期未改
05 善，被告乃依勞退條例第49條規定為第1次處分（罰鍰2萬
06 元）；此後，原告仍遲未為楊君等26人申報提繳勞退金，
07 迭經被告裁罰（此前業經裁罰9次，本件為第10次），均
08 係以系爭106年12月11日函為其前提處分，該前提處分並
09 無無效事由，依照前開說明，在未撤銷、廢止或未因其他
10 事由失效前，其效力繼續存在，並具有構成要件效力，不
11 容原告於本件訴訟中再爭執此遵期改善作為義務之存在。
12 又因系爭106年12月11日函並非本件訴訟之訴訟對象，在
13 本件訴訟中，本院不得審查其合法性。準此，原告就其與
14 楊君等26人間法律關係（委任或僱傭關係）之相關主張，
15 諸如：原告與幸福球場桿弟間均係以委任契約關係之方式
16 進行合作，雙方不具備勞務專屬性、人格上、經濟上及組
17 織上之從屬性，原告對桿弟不具有實質上之指揮監督關
18 係，北院107重勞訴13號民事判決亦認為原告與葉君等14
19 人不存在僱傭契約關係，陳君等13人對於其等與原告間不
20 存在僱傭關係也無爭議；楊君等26人係以無一定雇主或自
21 營作業之資格投保勞保，被告亦將陳郁涵、陳素玉、王
22 瓊雲等3人核定為自營工作者或無一定雇主之勞工等節，
23 實質上均係在本件中對系爭106年12月11日函合法性所為
24 之指摘，自無可採。

25 (四)又原告主張對於違反勞退條例第49條、第53條之1等規定並
26 無主觀上之故意或過失或期待可能性等語。然本件原處分乃
27 係以系爭106年12月11日函為其前提處分，而就原告違反限
28 期改善之作為義務所為之裁處，原告前既已收受系爭106年1
29 2月11日函之送達，而明知其負有於期限內為楊君等26人申
30 報在職期間提繳勞退金之義務，卻仍執意拒不履行，並經被
31 告多次裁罰，自難認原告於本件違反限期改善之作為義務並

01 無故意或過失，其所執無故意或過失之論據（詳後述），無
02 非仍係就其與楊君等26人間是否具有勞動契約關係而為爭
03 執，其主張自無可採。又按勞務契約之性質究為僱傭、委任
04 或承攬關係，應依契約之實質內容為斷，不得以契約名稱或
05 契約條款用語逕予認定，原告執其與桿弟間所簽訂契約之名
06 稱為「委任合約書」及契約約定內容，而主張其主觀上尚無
07 從認知其與楊君等26人間屬僱傭關係等語，顯非可採。原告
08 另主張北院107重勞訴13號民事判決認定原告與葉君等14人
09 間為委任及承攬之混合契約，原告主觀上自無從預見被告得
10 另行反於法院判決之期待可能性等語。惟原告於另案民事事
11 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
12 項義務所受之行政罰責；尤以原告於被告為第1次處分後，
13 即就該處分提起行政訴訟並敗訴確定，其後復經被告多次裁
14 罰在案，被告就原告與楊君等26人間具有勞動契約關係之法
15 律見解，已甚為具體明確，自難認原告無從認知其行為之違
16 法性而不具有遵循法令之期待可能性，是原告上開主張，亦
17 無足採。原告復稱以非僱傭關係模式進行合作，乃高爾夫球
18 業界多年慣行，原告與楊君等26人亦係以非僱傭關係之委任
19 契約進行合作，原告主觀上根本無從預見並期待雙方間屬於
20 僱傭契約關係等語，然縱使高爾夫球業有原告所稱以非僱傭
21 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
22 律效力，原告於被告以系爭106年12月11日函限期申報提繳
23 勞退金時，即應知悉其與楊君等26人間之法律關係業經勞動
24 主管機關認定屬於勞動契約關係，原告如仍有疑義，亦可向
25 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
26 行，而卸免其行政罰責，是原告此部分主張，亦委無可採。

27 (五)綜上所述，原告主張均無足採。被告以原告未依規定為楊君
28 等26人申報在職期間提繳勞退金，經系爭106年12月11日函
29 限期改善，屆期仍未改善，而依勞退條例第49條、第53條之
30 1規定作成原處分，認事用法，並無違誤，訴願決定均予以
31 維持，亦無不合。原告訴請本院為如其聲明所示之判決，為

無理由，應予駁回。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

六、結論：原告之訴為無理由。

中 華 民 國 114 年 2 月 13 日

審判長法 官 楊得君

法 官 彭康凡

法 官 李明益

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

01

(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 114 年 2 月 13 日

03

書記官 范煥堂