臺北高等行政法院判決

110年度簡上字第107號

上　訴　人　有志貨運物流有限公司

代　表　人　張秋稔（董事）

被 上訴 人　勞動部勞工保險局

代　表　人　陳琄（局長）

上列當事人間勞工退休金條例事件，上訴人對於中華民國110年6月21日臺灣臺北地方法院108年度簡字第218號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件行政訴訟上訴後，被上訴人之代表人由鄧明斌變更為陳琄，並具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人承攬臺北市立美術館（下稱北美館）民國104年度「展覽場管理服務案」標案（雙方於104年2月13日簽訂勞務採購契約，下稱系爭勞務採購契約），履約起迄日期為104年2月15日起至同年12月31日止，並派遣勞工至北美館提供勞務。嗣因上訴人未依規定申報提繳其所派遣如原判決附表所示呂淑蓉等17名勞工（下稱系爭勞工）在職期間勞工退休金，被上訴人乃以105年12月6日保退三字第10560359800號函（下稱限期改善處分）限期上訴人於106年1月2日前改善。惟上訴人逾期仍未補申報系爭勞工在職期間提繳勞工退休金，被上訴人乃以上訴人違反勞工退休金條例（下稱勞退條例）第18條，依同條例第49條規定，以106年1月10日保退

三字第10660003560號裁處書（下稱第1次裁罰處分）裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）2萬元。上訴人不服第1次裁罰處分，先後提起訴願及行政訴訟，終經本院以107年度簡上字第130號判決（下稱第1次裁罰處分判決）駁回上訴確定。惟上訴人仍未依規定補申報系爭勞工在職期間提繳勞工退休金，被上訴人續分別以107年10月30日保退三字第10760255441號裁處書（下稱第2次裁罰處分）裁處上訴人罰鍰2萬5000元、108年1月19日保退三字第10860007221號裁處書（下稱原處分，本件為第3次裁罰）裁處上訴人罰鍰3萬元，並請上訴人補申報系爭勞工在職期間提繳勞工退休金。上訴人對於原處分不服，循序提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院以108年度簡字第218號行政訴訟判決（下稱原判決）駁回，上訴人猶未甘服，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明、原判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

四、上訴意旨略以：

(一)爭點效之適用，必須前後兩造當事人同一，且前案就重要爭點之判斷非顯然違背法令，及當事人未提出新訴訟資料足以推翻原判斷，始足當之。本件系爭勞工均為採購機關北美館之正班人員林子晴等所面試及試用，系爭勞工之薪資給付、勞工保險、就業保險、全民健康保險加保及提繳勞工退休金等事項，上訴人均是配合北美館指示辦理，系爭勞工大多數人員每月實際代班天數僅有數日，且只代班當月份，上訴人與系爭勞工間並無勞僱契約之人格從屬性，足證勞僱關係是存在於系爭勞工與北美館間，而非上訴人與系爭勞工之間。又本件行政訴訟實際發生原因，乃北美館對於性騷擾事件遲未處理，導致北美館相關主管提前退休或離職，並因此挾怨舉報上訴人。原判決承第1次裁罰處分判決之認定，顯然並非事實，認事用法有誤，判決違背法令。

(二)依勞工保險條例（下稱勞保條例）施行細則第27條第1項規定，關於勞保條例第14條第1項所稱月薪資總額，係以勞動

基準法第2條第3款規定之工資為準，但受僱勞工每月收入不固定者，則係以最近3個月收入之平均為準。然原處分卻以最低月投保薪資作為認定標準，顯與上揭規定不合，原審未認原處分違法，適用法令有誤。

(三)被上訴人無理指摘上訴人有故意與過失，且本件尚在行政訴訟救濟程序之中，被上訴人即接續裁處上訴人19次之多，累計罰鍰金額已達55萬5000元，且被上訴人未給予上訴人陳述意見之機會，亦未依勞工退休金條例第49條規定先令上訴人自行改善即逕行裁罰，是原處分亦有違比例原則及有利不利一律注意原則，是原審未撤銷原處分，認事用法自有違誤。

(四)聲明：1.原判決廢棄。2.訴願決定及原處分均撤銷。3.第一、二審訴訟費用均由被上訴人負擔。

五、本院經核原判決駁回上訴人之訴，並無違誤，茲就上訴意旨再予補充論述如下：

(一)按所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果之單方行政行為（行政程序法第92條第1項規定參照）。又限期改善或補辦手續，在性質上並非對於行為人所為之制裁，而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，係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（最高行政法院104年度判字第121號判決意旨參照）。另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）。又一有效之行政處分，原處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，均應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎，此即所謂「行政處分之構成要件效力」。因而有效行政處分（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，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（最高行政法院110年度上字第100號判決意旨參照）。

(二)次按，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(以下簡稱勞保局)辦理之。」又行政程序法第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，改制前行政院勞工委員會已以94年5月4日勞動4字第0940014490號公告將勞退條例第六章罰責部分第45條、第46條、第48條、第49條、第52條及第53條有關滯納金之加徵、罰鍰處分及移送行政執行等業務，委任被上訴人以該局名義辦理，並刊登於行政院公報中（見行政院公報第11卷第82期，第10607頁）。另勞退條例第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14條第1規定：「雇主每月負擔之勞工退休金提繳率，不得低於勞工每月工資百分之六。」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。」同條例第49條規定：「雇主違反……第18條……規定，未辦理申報提繳、停繳手續……，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。」課予雇主履行其提繳勞工退休金之義務，以達成保障勞工退休後生存安養之目的。是雇主應於勞工到職之日起七日內，列表通知被上訴人，辦理開始提繳手續，如有違反，

只要經被上訴人限期命改善即補申報提繳手續，屆期仍未補申報，被上訴人即據此得裁處罰鍰；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，主管機關得按月連續處罰（最高行政法院108年4月份第2次庭長法官聯席會議決議要旨參照）。

(三)查本件被上訴人前即曾以上訴人與系爭勞工間屬僱傭關係，惟上訴人未依規定申報提繳系爭勞工在職期間之退休金，經被上訴人以限期改善處分限期上訴人於106年1月2日前改善，因上訴人屆期未改善，被上訴人即以上訴人違反勞退條例第49條規定，先以第1次裁罰處分處上訴人罰鍰2萬元在案。嗣因上訴人不服第1次裁罰處分，先後提起訴願及行政訴訟，終經本院以第1次裁罰處分判決駁回上訴確定。惟上訴人仍未依規定補申報系爭勞工提繳勞工退休金，被上訴人續分別以第2次裁罰處分、原處分裁處上訴人罰鍰2萬5000元、3萬元等情，為原審依法確定之事實，核與卷內資料相符，未違背證據法則、經驗法則及論理法則，自得為本院判決之基礎。則上訴人所為限期改善處分，既已認定上訴人與系爭勞工間具僱傭關係，並據此限期被上訴人於106年1月2日前改善，已對上訴人產生限期履行之法律效果，上訴人即負有於期限內補申報系爭勞工提繳勞工退休金之作為義務，且依勞退條例第49條規定，只要上訴人屆期未改善而持續違反上述作為義務時，被上訴人即得按月處罰至改正為止。換言之，勞退條例第49條之裁罰規定，乃是以被上訴人已命限期改善，受處分人卻未依期限改正為處罰構成要件，至於受處分人是否為雇主，其與勞工間有無僱傭關係，純屬被上訴人作成命限期改善決定是否適法之問題。從而，上訴人既逾期未改善而違反限期改善處分，而被上訴人依勞退條例第49條規定所為第1次裁罰處分、第2次裁罰處分及原處分又均係以被上訴人限期改善處分為其前提處分，且被上訴人所為限期改善處分並無無效事由，是依照前開說明，在限期改善處分未經撤銷、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。又因限期改善處分並非本件訴訟之訴訟對象，在本件訴訟中，本院不得審查其合法性，而上訴人前揭關於其與系爭勞工間不具僱傭關係之主張，究其實質，乃對於限期改善處分合法性重為爭執，而與本件原處分合法性之認定無涉，是上訴人執此指摘原判決適用法令有誤，並不可採。原判決認上訴人與系爭勞工間有勞動契約一節，已經上訴人循序提起行政訴訟，經臺灣士林地方法院以106年度簡字第31號判決認定屬實，並經本院以第1次裁罰處分判決駁回上訴確定在案，故已具爭點效而應為後案審究認定相同事實爭點時所遵從之理由，固未臻妥適，惟與判決結論無影響，原判決仍應維持。

(四)上訴人固執前揭上訴意旨(二)指摘原判決違背法令云云，然系爭勞工應提繳之退休金數額究應以最低月投保薪資或最近3個月收入之平均作為認定標準，仍屬被上訴人所為限期改善處分適用法律有無錯誤問題，而原處分係因上訴人違反限期改善處分所生規制效力予以裁罰，故只要限期改善處分未經撤銷、廢止或未因其他事由失效，即具有構成要件效力，被上訴人不僅須受限期改善處分之拘束，亦得因上訴人違反限期改善處分而對之裁罰，是上訴人此部分主張亦與本件原處分合法性之判斷無涉，並無可取。至上訴人固以前揭上訴理由（三）指摘原判決認事用法有誤云云，然如前所述，本件被上訴人已以限期改善處分限期上訴人於106年1月2日前改善，並非如上訴人所稱未先令其自行改善。又上訴人屆期遲未改善，以致被上訴人於作成原處分前，已兩度裁罰上訴人一節，業經原審查證屬實，足認上訴人不可能不知道其負有改善義務，是上訴人所稱原處分無理指摘上訴人有故意與過失、未先令上訴人自行改善等節，顯屬無稽。另勞退條例第49條已明定，雇主違反第18條而未辦理申報提繳勞工退休金，經限期改善未改善，被上訴人可按月連續處罰至改正為止，則被上訴人在對上訴人兩度裁罰後，考量上訴人仍未履

行其改善義務，為使上訴人確實改善，而以前次裁罰金額為基礎，對其加重裁罰，已考量上訴人違規情節，且裁罰金額未逾法定罰鍰額度，核無違反勞退條例第49條規定，並無違反比例原則、有利不利一律注意原則可言。此外，行政程序法第103條第5款規定：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：……五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。……」本件上訴人先前既已兩度違反改善義務而經被上訴人裁罰，且原處分作成時上訴人仍未履行改善義務，被上訴人所為改善處分又未經撤銷、廢止或因其他原因失效，故客觀上已明白足以確認上訴人有違反改善義務之情事，被上訴人自得不予上訴人陳述意見之機會。是上訴人此部分指摘，均無從執為原判決認事用法有誤之論據。

六、綜上所述，原判決雖有前開部分理由之不當，但結論仍可維持，且原判決並無上訴人其餘指摘違背法令之情事。上訴論旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第236條之2第3項、第255條第1項、第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　5　　月　　30　　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　楊得君

法　官　周泰德

法　官　彭康凡

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　5　　月　　30　　日

書記官　陳可欣