臺北高等行政法院判決

110年度訴字第380號
110年12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　鄧明斌
訴訟代理人　顏嘉佑
　　張鳳翼

上列當事人間勞工退休金條例事件，原告不服勞動部民國110年2月1日勞動法訴一字第1090018528號訴願決定（原處分：勞動部勞工保險局109年7月6日保退二字第10960094031號裁處），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、程序部分：

按行政訴訟之裁判須以民事法律關係是否成立為準據，而該法律關係已經訴訟繫屬尚未終結者，行政法院應以裁定停止訴訟程序；除前項情形外，有民事、刑事或其他行政爭訟牽涉行政訴訟之裁判者，行政法院在該民事、刑事或其他行政爭訟終結前，得以裁定停止訴訟程序，行政訴訟法第177條固定有明文。惟第1項所謂須以民事法律關係是否成立為準據，係指該項法律關係之存在與否，對於本訴訟之法律關係或在本訴訟所主張之抗辯等，為其先應解決之問題者而言；倘本訴訟先決問題之法律關係是否成立，在本訴訟法院可自

為調查審認，則其訴訟程序即毋庸停止。另第2項規定係法院得以裁定停止訴訟程序，故是否停止訴訟程序，行政法院本得依職權審酌之。查原告主張本件勞工退休金條例事件，因與楊○瑩、葉○連、向○琴、陳○雯、楊○珍、李○純、徐○玲、陳○涵、施○潔、陳○玉、陳○蓉、鍾○美、胡○萍、陳○淇、陳○安、陳○娟、楊○、陳○咩、陳○玉、陳○娟、呂○禧、許○文、許○鳳、王○雲、汪○紅及許○燕等26人間，有部分因確認僱傭關係（不）存在事件，經臺灣臺北地方法院民事庭以107年度重勞訴字第13號、第52號審理中，尚未終局確定，為原告有無申報提繳勞工退休金義務之先決問題，該事實亦同牽涉本件訴訟之裁定，而有裁定停止訴訟程序之必要；經核原告所述與楊○瑩等26人間，是否存在僱傭之民事法律關係，不當然等同本件有無勞動契約關係，應否申報提繳勞工退休金義務之爭議，且此訴訟標的之內容亦經本院以108年度簡上字第120號判決，就第1次裁處為實體裁判認無違法而駁回原告之訴確定，已生撤銷訴訟既判力之確認效（詳如後所述），尚無裁定停止訴訟程序之必要，先予敘明。

二、爭訟概要：

原告經營幸福高爾夫球場，而楊○瑩等26人為服務於該高爾夫球場之桿弟，因被告認原告未依規定申報所屬勞工楊○瑩等26人在職期間提繳勞工退休金，遂於民國106年12月11日以保退二字第10660293620號函，命原告於107年1月5日前改善在案；惟原告逾期仍未補申報，被告乃以原告違反勞工退休金條例第18條規定，依同條例第49條規定，於107年1月29日以保退二字第10710003870號裁處，處原告罰鍰新臺幣（下同）2萬元（下稱第1次裁處）。然原告不服第1次裁處，循序提起行政爭訟，前經臺灣臺北地方法院以107年度簡字第228號行政訴訟判決，原告之訴駁回，並經本院於109年3月27日以108年度簡上字第120號判決，上訴駁回而確定（下稱第1次行政訴訟）；俟原告遲未為楊○瑩等26人申報

提繳勞工退休金，迭經被告核處16次罰鍰及公布負責人姓名後仍未改善，被告遂於109年7月6日以保退二字第10960094031號裁處，處原告罰鍰10萬元，並公布其名稱及負責人姓名等資訊（下稱原處分）。惟原告不服原處分，提起訴願，經勞動部於110年2月1日以勞動法訴一字第1090018528號訴願決定，訴願駁回；但原告猶不服訴願決定，故向本院提起行政訴訟。

三、原告主張：

㈠原告提出楊○瑩等26人之勞工保險被保險人投保資料、被告製發之110年自營作業者或無一定雇主之勞工生活補貼核定名冊等證據，足證楊○瑩等26人係以職業工會為投保單位，並經覈實審定渠等投保資格，渠等服務之對象、工作時間、工作場域甚至工作內容均不固定，為無一定雇主之自營作業者。另由中華民國高爾夫球場事業協進會110年1月12日高球場琅字第110000004號函可知，原告係循高爾夫球產業之商業慣例，與楊○瑩等26人間以代收代付之委任關係進行合作，足徵原告主觀上無法預見有為楊○瑩等26人申報提繳勞工退休金之義務，顯見原告並無違反勞工退休金條例第49條規定之故意或過失。因前開事證均屬未經第1次行政訴訟確定裁判審理之證據資料，且足以推翻重要爭點判斷，故本件應不受前確定裁判效力之拘束。

㈡再原告與楊○瑩等26人間係簽訂委任契約，楊○瑩等26人收入係來自擊球來賓之給付，原告僅係代收代付，亦未為桿弟辦理所得稅扣繳、申報；渠等桿弟間自行訂有自治規章，關於桿弟排班、服務時間、服務對象、代班方式、違章之處罰、罰鍰之收支保管運用、有無業績要求等，均由渠等自行決定，僅考核事宜係由原告與桿弟間共同評鑑，上情均足徵原告與桿弟間不具實質指揮監督關係，而不具備僱傭法律關係之勞務專屬性、人格上及組織上從屬性。復原告與陳郁涵等13人間，皆認彼此間為委任契約，原告並無為之申報提繳勞工退休金之義務，被告未查，仍將陳郁涵等13人納入原處

分據以裁處之事實範圍，顯有違反職權調查義務及有利不利一律注意原則。

㈢另原告自始即循高爾夫球產業之商業慣例，與楊○瑩等26人間以代收代付之委任關係進行合作，主觀上認定與楊○瑩等26人間法律關係為委任契約，非屬勞工退休金條例第3條及勞動基準法第2條規定之勞雇關係，而無違反申報提繳勞工退休金之主觀上故意及過失。況原告與楊○瑩等26人間私法爭議尚待民事判決確定，原告尚無法預期有為楊○瑩等26人申報提繳勞工退休金之義務，自不應受罰等語。併為聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則以：

㈠本件為第17次裁處，與第1次裁處涉及相同爭議；而第1次裁處業經前確定裁判駁回原告之訴確定，已生實質確定力，本院應以前確定裁判為基礎作成判決，不能作成反於前確定裁判之判斷。雖原告以被告製發之110年自營作業者或無一定雇主之勞工生活補貼核定名冊、中華民國高爾夫球場事業協進會110年1月12日高球場琅字第110000004號函等，未經前確定裁判審認之證據為由，欲推翻前確定裁判之效力。惟勞工保險加保對象並非以專職為限，勞工服務單位如均屬勞保強制投保單位，各該單位均應為該勞工辦理參加勞保，故原告以楊○瑩等26人參加職業工會，即遽斷渠等與原告間並非僱傭關係，實無足採；又中華民國高爾夫球場協進會並無權認定高爾夫球場與桿弟間契約屬性，況該函文敘及其他球場與桿弟間是否遵法辦理，與原告和楊○瑩等26人間從屬關係之認定無涉。

㈡且原告係透過職員即桿弟主任林玉惠，對所屬桿弟下達命令從事特定內容之勞務工作依其要求辦理請休、排班、簽到、執行違規漏班懲處，並限制渠等應親自履行不得休假，在在凸顯楊○瑩等26人有服從原告權威、接受懲戒制裁之義務，而具有人格從屬性及親自履行之特性；復該規章之訂定有原告之桿弟主任林玉惠參與，且桿弟之排班、職務分配與原告

息息相關，原告並具有實質控制力及影響力，堪信該桿弟規約係由原告授權、或至少係經原告默示同意而形成、配合原告公司組織操作，以營運高爾夫球場，桿弟需受原告主管之實質指揮監督，有人格上從屬性。況楊○瑩等26人擔負之幸福高爾夫球場休息室清潔、除草、補沙、球道維護等工作，非僅為服務擊球來賓，而係為該球場之整體利益，蓋該球場本即有提供合宜場地予擊球來賓之義務，此非擊球來賓與個別桿弟之約定，故桿弟係本於原告之營業目的而勞動，其經濟上應從屬於原告。另楊○瑩等26人之報酬係由原告統一發給，縱其報酬給付方式係無基本酬勞之按件計酬型態，因收費標準並非個別桿弟與擊球來賓約定，而係擊球來賓於幸福高爾夫球場總體消費之一部，全數支付予球場後，再由原告按個別桿弟之勞動程度分配，核屬為原告之目的而勞動，亦徵其經濟上從屬之特性。況楊○瑩等26人既係依原告職員林玉惠之命令分派勞動、依序排班，並限制請假規範、需負擔幸福高爾夫球場之除草、補沙、球道維護及休息室清潔等工作，顯已納入原告整體事業活動及生產組織體系，並與其他桿弟間居於分工合作狀態，而有組織上從屬性。

㈢則原告為適用勞動基準法之行業，其與楊○瑩等26人間屬勞動基準法第2條第6款之勞動契約關係，原告卻未為楊○瑩等26人依法提繳勞工退休金，顯具違法性認識；固原告表示係依中華民國高爾夫球場事業協進會函文，惟司法實務已肯認高爾夫球場與桿弟間具僱傭關係，原告捨法不為，堅持依高爾夫球業慣行拒為楊○瑩等26人提繳勞工退休金，況本件為第17次裁處，原告稱其主觀上無故意過失，顯不可採。是勞工退休金條例之立法目的在於增進勞工退休生活保障，於國家社會安定影響甚鉅，衡酌勞工相對於雇主多處於經濟上弱勢，為保障弱勢勞工權益，在確立僱傭關係之前提下，雇主未依勞工退休金條例第6條第1項規定為所屬勞工按月提繳退休金者，行政機關應藉行政手段促使雇主為所屬勞工按月提繳退休金；故依法律文義及目的解釋，勞工退休金條例第49

條明定應按月處罰至改正為止，即係希望藉由按月逐次裁罰之壓力，督促雇主積極為改善行為，被告於106年12月11日即已通知原告補行提繳退休金，且經多次裁罰仍未改善，依勞工退休金條例第49條明文規定，被告即應遵法辦理、按月處罰之，衡酌勞工退休生活保障及國家社會安定，相對於原告之不利益處分間，並無違反比例原則等語，資為抗辯。併為聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠按行政處分一經作成，就其內容對相對人、利害關係人及原處分機關發生拘束之效力，此效力隨行政處分存續而存在；其他行政機關及法院在處理其他案件時，原則上只能視該行政處分為既成事實，並以之作為其本身行為及決定之基礎即所謂行政處分之構成要件（事實）效力。而法律雖規定行政法院有權對行政處分為適法性審查，惟此亦僅限於作為審查對象之行政處分，是倘於對行政處分提起撤銷訴訟之程序中，其先決問題涉及另一行政處分是否合法時，而該另一行政處分未經依法定程序予以撤銷、廢止，或因其他事由失效，則行政法院基於上述構成要件（事實）效力，原則上乃不能否定該處分之效力。又訴訟標的於確定終局判決中經裁判者，有確定力，為行政訴訟法第213條所明定；故訴訟標的於確定終局判決中經裁判，嗣後當事人即不得為與該確定判決意旨相反之主張，法院亦不得為與該確定判決意旨相反之判斷。而對行政處分提起撤銷訴訟，該處分之合法性為撤銷訴訟訴訟標的之內容，如撤銷訴訟經法院實體判決認處分並無違法而駁回原告之訴確定者，行政處分之合法性已有實質確定力（既判力），該撤銷訴訟之當事人均應受其拘束，後訴訟法院亦應以該確定判決為基礎作成判決，不能為相反於該確定判決內容之判斷，此即撤銷訴訟判決既判力之確認效（最高行政法院106年度判字第82號判決同此見解）。

㈡查原告未依規定申報所屬勞工楊○瑩等26人在職期間提繳勞工退休金，前經被告於106年12月11日以保退二字第1066029

3620號函，命原告於107年1月5日前改善在案，惟原告逾期仍未補申報，被告乃以原告違反勞工退休金條例第18條規定，依同條例第49條規定，於107年1月29日以保退二字第10710003870號裁處，處原告罰鍰2萬元（即第1次裁處），並經臺灣臺北地方法院以107年度簡字第228號行政訴訟判決，原告之訴駁回，並經本院於109年3月27日以108年度簡上字第120號判決，上訴駁回而確定等情，有各該行政文書及司法裁判書可佐（見被告答辯卷第66頁至第67頁、第115頁至第139頁），復據本院調取第1次行政訴訟卷宗核閱無訛，足以信實。則原告關於所屬勞工楊○瑩等26人在職期間申報提繳勞工退休金義務，已經第1次行政訴訟實體判決，認第1次裁處並無違法而駁回原告之訴確定，就此行政處分之合法性有實質確定力（既判力），該撤銷訴訟之當事人均應受其拘束，後訴訟法院亦應以該確定判決為基礎作成判決，不能為相反於該確定判決內容之判斷。則第1次行政訴訟業已實體裁判確定，第1次裁處亦無經撤銷、廢止或因其他事由失效，而有撤銷訴訟判決既判力之確認效適用；故就「原告為勞工楊○瑩等26人之雇主，而負有依勞工退休金條例第18條規定，應申報提繳勞工退休金之義務」，及「原告經被告以106年12月11日函，命於107年1月5日限期改善仍未改善」等違規事實，兩造均應受此撤銷訴訟判決既判力之確認效拘束，不得再為第1次裁處合法與否之爭執，亦不容重為實體審究，僅得續就本件原處分作成時原告是否未改善之事實部分，加以審認。是原告猶執前詞，爭執與楊○瑩等26人間私法關係，復謂不適用勞工退休金條例第18條規定，自無申報提繳勞工退休金之義務；因第1次行政訴訟業已生撤銷訴訟判決既判力之確認效，本件只可續就原告嗣後有無改善之事實為調查，尚不能為相反於前確定判決內容之判斷。

㈢則雇主應於勞工到職、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勞工退休金手續；雇主違反第8條之1第5項、第9條、第18條、第20條第1項、第21

條第2項、第35條之2或第39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2萬元以上10萬元以下罰鍰，並按月處罰至改正為止，為勞工退休金條例第18條、第49條所明定。且違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰，行政罰法第7條第1項定有明文；因現代國家基於「有責任始有處罰」之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性（行政罰法第7條第1項立法理由參照）。是故意之判斷標準，原則上以違反行政法上義務之構成要件事實為準，而過失之要求注意程度，原則上以社會通念認係謹慎且認真之人為準，其注意範圍以違反行政法上義務之構成要件事實為原則；故就行政罰過失個案之認定，行為人是否違反注意義務，應探討以行為人所處情境，客觀上得對守法、有理解力且謹慎之人提出之要求為何，以及依行為人個人能力、情境，其於主觀上是否得以認識且避免綜合判斷。

㈣查原告為勞工楊○瑩等26人之雇主，負有依勞工退休金條例第18條規定，應申報提繳勞工退休金之義務，並經被告以106年12月11日函，命於107年1月5日限期改善仍未改善之第1次裁處違規事實，具有撤銷訴訟判決既判力之確認效，如前所述；則原告拒不為楊○瑩等26人申報提繳勞工退休金，迭經被告16次罰鍰及公布負責人姓名後仍未改善，其後被告再於109年7月6日以本件原處分，處原告罰鍰10萬元，並公布其名稱及負責人姓名等資訊，自無不合。固原告仍謂楊○瑩等26人為無一定雇主之勞工，且其係依循高爾夫球產業之商業慣例，並與陳郁涵等13人皆認彼此間為委任契約，復與楊○瑩等26人間私法爭議尚待民事判決確定，主觀上並無違反之故意或過失；惟原告經被告於107年1月29日為第1次裁處，復經第1次行政訴訟於109年3月27日實體裁判確定後，猶固執己見，拒不接受主管機關之行政指導，及司法裁判之

實體認定，反持一己錯誤見解，不願為楊○瑩等26人申報提繳勞工退休金，依原告企業經營體之能力判斷，主觀上已可認識其行為違反，但原告卻仍執意為之，主觀上當足具有可非難性及可歸責性，自應擔負本件行政處罰責任。倘原告對其與楊○瑩等26人契約屬性為何，容有疑問，其處理方式應係向有權解釋之主管機關尋求協助，而非片面採信其他高爾夫球場之作法，抑或直待私法關係裁判確定後再行處理，此均非適法之處理方式，無足謂原告不具違法性認識，當無從卸免己身違反行政法上義務之責。

㈤另連續處罰之目的，旨在藉由不斷處罰，迫使行為人履行其行政法上義務，其重點非在過去行政法上義務違反之制裁，而是針對將來行政法上義務履行所採取之督促方法，就此而言，連續處罰規定在性質上較接近執行罰，亦即行政執行法所稱之「怠金」；惟在規範方式上，連續處罰通常與行政秩序罰併合規範，依此規定所為之第1次罰鍰處分，係就行為人「過去」違反行政法上義務行為所科處之罰鍰，性質上屬於秩序罰，其後如主管機關施以連續處罰，旨在督促履行此項改善義務之「執行罰」，藉連續處罰之實施，對行為人反覆科處一定數額之金錢，使其心理上發生強制作用，以間接促其自動履行義務之強制方法；故主管機關應先課予人民一定之行政法上義務，並於首次裁罰前，告以不依限履行或改善時將予連續處罰之意旨，而於行為人未依限完成改善時，即得連續處罰，毋庸於後續連續處罰時重複告知。查原告已獲被告以106年12月11日函，命於107年1月5日限期改善，其未依限補申報楊○瑩等26人提繳勞工退休金，被告即得按月連續處罰原告，督促使其履行此項行政法上義務；詎原告迭經被告16次裁處在案，現被告再於109年7月6日以本件原處分，處原告罰鍰10萬元，並公布其名稱及負責人姓名等資訊，核無不合，且此行政目的在於督促原告履行申報提繳勞工退休金義務，當可連續處罰，並無違反比例原則，原告應依法受罰。

㈥是原告經營幸福高爾夫球場，就所屬勞工楊○瑩等26人在職期間申報提繳勞工退休金義務，前經被告以106年12月11日函，命於107年1月5日限期改善未果，被告遂以第1次裁處原告，復經本院於109年3月27日以108年度簡上字第120號判決，實體裁判而確定，已生撤銷訴訟判決既判力之確認效，堪認「原告為勞工楊○瑩等26人之雇主，而負有依勞工退休金條例第18條規定，應申報提繳勞工退休金之義務」，及「原告經被告以106年12月11日函，命於107年1月5日限期改善仍未改善」之違規事實存在，不容原告推翻前確定裁判之效力。則被告嗣於109年7月6日以本件原處分，認原告有未依規定申報所屬勞工楊○瑩等26人在職期間提繳勞工退休金之違規事實，由本件裁處歷程觀之，主觀上已可認原告具有可非難性及可歸責性，應擔負行政處罰責任，所為之連續處罰，亦符合比例原則，核無不合。

六、綜上所述，原告就所屬勞工楊○瑩等26人，有未依規定申報提繳勞工退休金之違規事實，且此經第1次行政訴訟實體裁判確定，已生撤銷訴訟判決既判力之確認效，兩造均應受此效力之拘束；則原告迄後仍未依規定申報提繳勞工退休金，迭經16次裁處未果，被告再於109年7月6日以本件原處分，處原告罰鍰10萬元，並公布其名稱及負責人姓名等資訊，所為之連續處罰核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，暨原告聲請調查楊○瑩等26人之財稅資料等證據，亦無調查之必要，爰不一一論述，併此敘明。

八、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　12　　月　　30　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　羅月君

法　官　黃翊哲

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　　110　　年　　12　　月　　30　　日

書記官　李芸宜