臺北高等行政法院判決

110年度訴字第943號
111年6月2日辯論終結

原　　告　有志貨運物流有限公司

代　表　人　張秋稔
被　　告　勞動部勞工保險局

代　表　人　陳　琄
訴訟代理人　葉懿嫻
　　翁雨農

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110年8月12日勞動法訴一字第1100003962號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷。
確認原處分關於公布單位名稱及負責人姓名部分違法。
訴訟費用由被告負擔。

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，茲據變更後之代表人陳琄具狀聲明承受訴訟（本院卷第317頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：原告未依規定申報所屬勞工呂淑蓉等17人（下稱呂君等17人）在職期間提繳勞工退休金共計新臺幣（下同）1萬9,519元，違反勞工退休金條例第18條規定，前經被告以民國105年12月6日保退三字第10560359800號函（下稱限期改善函），請原告於106年1月2日前改善，惟原告逾期仍未補申報，被告依勞工退休金條例第49條規定，於106年1月10日以保退三字第10660003560號裁處書，處原告罰鍰2萬元（第1次裁罰處分），原告不服，提起訴願及行政訴訟均遭駁回。原告仍遲未為呂君等17人補申報提繳勞工退休金，被

告續以107年10月30日保退三字第10760255441號裁處書，處原告罰鍰2萬5,000元（第2次裁罰處分）、以附表二序號3至16之裁處書，各處原告罰鍰3萬元，並自附表二序號5至16之裁處書公布原告名稱及負責人姓名等資訊後仍未改善，被告遂依勞工退休金條例第49條及第53條之1規定，以110年1月29日保退三字第11060009141號裁處書（下稱原處分）處原告罰鍰3萬元，並公布原告名稱及負責人姓名等資訊。原告不服原處分，循序提起本件行政訴訟。

三、原告主張：

㈠呂君等17人並非由原告所聘僱，而係林子晴等4名原告正職人員私下委託代班之代理人，非屬原告僱用派至臺北市立美術館（下稱北美館）之服務人員。呂君等17人與原告之間，並無指揮監督從事工作之關係，亦非向原告領取勞務報酬，與原告間並無人格上及經濟上之從屬性，自難謂存在僱傭關係。依行政程序法第9、36條及第136條準用民事訴訟法第277條規定，被告應就上開利己事實，依法負擔舉證責任，而非以北美館提供之原告員工名冊及薪資表，率行認定原告與呂君等17人間，存在直接指揮監督及提供勞務報酬之法律關係。

㈡呂君等17人每月實際代班天數幾乎均僅數日而已，僅有甚少數人員每月代班天數才10餘日，超過20天者僅3位，且其中超過半數僅代班當月，相稽社會一般經驗與常理，難認係原告所聘僱之人員。且呂君等17人每月代班天數簡單計算所應領工資至多僅數千元，依勞工退休金條例第14條第1項規定，雇主為勞工提繳之退休金，不得低於勞工每月工資6%，是被告以勞局納字第10601834111號等行政處分，率以原告應申報提繳之退休金，應依代班人員之薪資1萬9,273元計算，顯然與呂君等17位代班人員實際領取工資數額事實不符，亦與上開勞工退休金條例之每月工資法義不合，被告所為行政裁罰處分，顯有違法疵議。

㈢原告參與政府採購，均以對外另行發包相關廠商或臨時僱傭短期人員為主，無固定員工以撙節公司開支，且於同一時間上班或代班人員數均為4人，原告並非僱用5人以上之公司。縱原告為僱用5人以上之公司或行號，須為所僱用之勞工投保勞工保險，則原告依法自不需為僱用勞工另外申報參加就業保險，蓋依就業保險法第4條及第6條規定，被告會自動將原告已參加勞工保險之員工，納為就業保險之被保險人，要保人依法不須同時加保勞工保險與就業保險。然被告依勞工保險條例第6、11、72條等規定，以勞局納字第10501892230號裁處書裁罰原告；又同時依就業保險法第5條第1項及第3項、第38條第1項等規定，以勞局納字第10501892231號裁處書裁罰原告，顯然重複處罰，有違雙重處罰禁止原則，從而依行政程序法第111條第5、7款等法旨，系爭裁罰處分顯具重大瑕疵，應屬無效。

㈣被告所為行政裁罰處分，除顯有上述諸多違法，且歷來累計罰鍰金額竟高達58萬5,000元，所作處分顯有違比例原則，況前後近17次連續裁罰處分，均無事前通知及給予受處分人即原告陳述意見之機會，明顯違背法令，自應容許原告救濟，以維權益等語。

㈤並聲明：1.原處分及訴願決定關於罰鍰部分撤銷。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、被告則以：

㈠本案源自原告承攬北美館104年度「展覽場管理服務案」之勞務採購契約，履約期間104年2月15日至同年12月31日止。勞務採購契約第8條第14項「派遣勞工權益保障」明定，得標廠商應依法為派遣勞工提繳勞工退休金。又依同條第16項規定，廠商派至機關提供勞務之派遣勞工請假，廠商均應指派相同資格及能力人員代理並須經機關同意，機關不另行支付價金。另依北美館提供104年2月至104年12月林子晴等22名員工名冊及薪資表，無論渠等身分為正職人員或代理人員，員工名冊上均有填列渠等姓名、身分證號、地址、工作

天數（時數）、月（時）薪及匯款帳號（非僅4名正職人員，含其餘代班人員），並蓋有原告公司章及負責人張秋稔印章，足證所領薪資係依渠等工作時數核算後由原告依匯款帳號個別支付予上開人員，難謂代理人員之工作及薪資發放與原告無關。其中蔡明翰等15人（含李建宏已領勞保老年給付）未申報提繳勞工退休金，呂淑蓉及林志峻等2人在職期間僅部分月份提繳勞工退休金，然原告執詞稱蔡明翰等15人係該單位提供勞務人員林子晴等4人自行尋覓之代理人員，非屬原告僱用派至北美館之服務人員，渠等薪資係由林子晴等4人個別支付，非由原告給付之說詞顯與事實有違。本案經被告函請權責機關臺北市政府勞動局先行認定原告與蔡明翰等15人之僱傭關係，據該局105年11月4日北市勞動字第10546029300號函復略以，查原告之員工名冊與薪資清冊，皆可見蔡明翰等15人，顯見渠等人員似已納入原告之組織體系之內等語。足認渠等係由原告依約指派至北美館提供勞務，並由原告支付薪資之員工，渠等與原告間具人格上及經濟上之從屬性，難謂無僱傭關係。

㈡原告不服第1次裁罰處分所提起之行政訴訟，業經臺灣士林地方法院審理，肯認呂君等17人與原告間有僱傭關係之存在，原告自應為渠等補申報提繳勞工退休金，而以106年度簡字第31號行政訴訟判決駁回原告之訴，復經本院以107年度簡上字第130號判決駁回原告上訴確定在案。惟原告迄未補申報提繳呂君等17人勞工退休金，被告依勞工退休金條例第49條及行政罰法第18條第1項之規定，陸續分別核處罰鍰2萬5,000元至3萬元不等。原告仍未辦理補申報渠等提繳勞工退休金，被告遂依前開規定再以原處分核處第17次罰鍰3萬元，並公布單位名稱及負責人姓名等資訊。又依行政訴訟法第116條規定，原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。是以，原告不得以歷次罰鍰處分已提起訴願、行政訴訟、上訴及再審之訴等行政救濟為由而執為撤銷原處分之理由。

㈢勞動部105年11月29日勞局納字第10501892230號及第10501892231號裁處書係屬勞工保險、就業保險之罰鍰處分，曾因基本工資金額誤繕，已予撤銷，另以勞動部106年7月28日勞局納字第10601834111號及第10601834112號裁處書另行核處罰鍰；嗣因職災費率核認有誤，再遭士林地院107年度簡字第6號判決勞工保險罰鍰部分撤銷，復以勞動部107年8月7日勞局納字第10701852541號裁處書核處勞工保險罰鍰，合先敘明。原告訴稱前述勞工保險、就業保險等件裁罰有違雙重處罰之禁止原則乙節，與本案係因原告違反勞工退休金條例之依據不同。勞動部106年7月28日勞局納字第10601834111號行政處分係依據勞工保險條例及就業保險法之規定，自僱用之日起，以當時適用之基本工資19,273元按日計算應負擔之保險費金額，核處罰鍰。而本案係原告違反勞工退休金條例第18條規定，被告依同條例第49條規定，處2萬元以上10萬元以下罰鍰，並按月處罰至改正為止，第1次處分裁處2萬元後，原告迄未補申報呂君等17人提繳勞工退休金，被告再歷次加重核處罰鍰2萬5,000元至3萬元不等，於法並無不合，原告所稱係依勞保投保薪資19,273元處以勞工退休金罰鍰，顯係誤解法令。

㈣並聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

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，是雇主應於勞工到職之日起7日內，列表通知勞動部勞工保險局，辦理開始提繳手續，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再按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，為兩造所不爭執，並有限期改善函(本院卷第311-312頁)、被告第1-16次裁罰處分暨送達證書(原處分卷第60-125頁)、原處分(本院卷第229-232頁)及訴願決定(本院卷第43-50頁)附卷足稽，為可確認之事實。

㈤經查，被告認原告未依規定申報所屬勞工呂君等17人在職期間提繳勞工退休金，以105年12月6日限期改善函請原告於106年1月2日前，為呂君等17人申報在職期間提、停繳勞工退休金，如逾期仍未辦理，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：「……四、本案據臺北市政府勞動局105年11月4日函略以，……查貴單位所提供之員工名冊與薪資清冊，皆可見蔡明翰君等15人，顯見渠等人員似已納入原告之組織體系之內。五、經查貴單位為勞動基準法之適用行業經就美術館提供貴單位104年2月至12月員工名冊與薪資清冊，與本局提供資料核對結果，所屬勞工呂淑蓉等17名（含已領勞保老年給付之李建宏君）在職期間迄未為渠等辦理提繳勞工退休金手續，……」等語（原處分卷第59頁），已認定原告與呂君等17人間具勞動契約關係，通知原告於106年1月2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105年12月6日限期改善函限期改善之下命內容，即負有於期限內申報所屬勞工呂君等17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，因原告仍遲未為呂君等17人申報提繳勞工退休金，迭經被告核處2-16次罰鍰，並公布原告名稱及負責人姓名等資訊後仍未改善，被告遂於110年1月29

日以原處分對原告裁處罰鍰3萬元，並公布上訴人名稱及負責人姓名，均係以被告前處分（即限期改善函）為其前提處分，該前提處分並無無效事由，依照前開說明，在未撤銷、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，不容原告於本件訴訟中再爭執此遵期改善作為義務之存在。又因被告限期改善函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，是原告在本件中仍爭執呂君等17人非其所僱佣之人員云云，並無可採。

㈥又查，被告以原處分裁罰原告罰鍰2萬元，並公布原告名稱及負責人姓名，無非係以原告未依勞工退休金條例第18條規定，申報所屬勞工呂君等17人在職期間提繳勞工退休金共計1萬9,519元，經被告以限期改善函通知原告於106年1月2日前改善，然原告逾期仍未改善，未補申報呂君等17人應提繳之勞工退休金，被告乃依勞工退休金條例第49條及行政罰法第18條第1項之規定，陸續分別核處罰鍰2萬5,000元至3萬元不等等情（詳附表二）為論據，固非無見，惟按：

1.國家為改良勞工之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工之法律，實施保護勞工之政策，憲法第153條第1項定有明文，勞動基準法即係國家為實現此一基本國策所制定之法律。至於保護勞工之內容與方式應如何設計，立法者有一定之自由形成空間，惟其因此對於人民基本權利構成限制時，則仍應符合憲法上比例原則之要求。勞動基準法第55條及第56條分別規定雇主負擔給付勞工退休金，及按月提撥勞工退休準備金之義務，作為照顧勞工生活方式之一種，有助於保障勞工權益，加強勞雇關係，促進整體社會安全與經濟發展，並未逾越立法機關自由形成之範圍。其因此限制雇主自主決定契約內容及自由使用、處分其財產之權利，係國家為貫徹保護勞工之目的，並衡酌政府財政能力、強化受領勞工勞力給付之雇主對勞工之照顧義務，應屬適當（司法院釋字第578號解釋文參照）。

2.又保護勞工之內容與方式應如何設計，始符合憲法上比例原則之要求，此可參酌許宗力大法官於司法院釋字第578號解釋提出之協同意見書「如何保護勞工之生活，誠如多數意見所指出，立法者有一定之自由形成空間，惟其因此對於人民基本權利構成限制時，仍應符合憲法比例原則之要求。如何判斷是否符合比例原則，本院釋字第554號解釋理由書已明白指出，首先立法目的必須具有正當性，其次，手段須有助於立法目的之達成（適合原則），亦無其他侵害較小亦能達成相同目的之手段可資運用（必要原則），最後，手段對基本權利之限制與立法者所欲維護法益之重要性必須處於合乎比例之關係（狹義比例原則）。是本件系爭勞動基準法第55、56條既然課予雇主負擔給付勞工退休金，及按月提撥勞工退休準備金之義務，以限制雇主財產權與契約自由之手段，追求改善、保護勞工退休生活之目的，自不應脫免於前揭目的正當性、手段適合性、必要性與比例性之審查。」

3.再按「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」為行政程序法第7條所明定。據此，立法者制定法律課以雇主提繳勞工退休金之義務，涉及雇主自主決定契約內容及自由使用、處分其財產之權利，應受憲法比例原則之限制。是被告執行勞工退休金條例，以原處分對原告裁處罰鍰並公布單位名稱及負責人姓名，自有行政程序法第7條所明定比例原則之適用，並以上述協同意見書所揭示關於比例原則之判準判斷之。

4.查原告依勞工退休金條例第18條規定，應在呂君等17人到職之日起7日內，列表通知被告進行申報，而依該條之立法目的「為利辦理提繳作業，明定雇主應於勞工到職、離職、復職或死亡一週內，通知勞保局。」可知，列表通知被告進行申報之程序本身不是目的，而是利於原告依勞工退休金條例第19條第1項之規定，為呂君等17人辦理提繳勞工退休金作

業之手段而已，最終之目的如司法院釋字第578號解釋所指出，係為了提繳勞工退休金照顧呂君等17人之生活，保障其等之勞工權益。原處分對原告裁處罰鍰3萬元，並公布單位名稱及負責人姓名，固係為處罰其違反呂君等17人到職後應列表通知被告，以辦理退休金提繳之行政法上限期改善義務；在系爭勞務採購契約已於104年12月履行期限屆滿而終止，呂君等17人與原告間已無勞動關契約關係存在，原告應提繳之勞工退休金數額並未持續增加變動而告確定之前提下，自105年12月6日限期改善函以來，本案之原處分是被告第17次裁罰原告，然原告仍拒不履行列表通知被告以為申報之行為，遑論後續提繳勞工退休金之義務，顯見以裁罰為手段，似無由及時達成照顧呂君等17人退休後生存安養之立法目的。且被告以附表二編號1至17所示之17次處分裁處原告罰鍰，固係藉以促使原告申報並提繳呂君等17人之勞工退休金，然卻忽略了行政罰之目的不僅是究責亦為教化，亦即除對過去違反行政法上義務之行為予以追究外，尚包括提醒受處分人原來義務尚未履行。被告連續處罰原告形式上固可促使原告履行應為申報並提繳勞工退休金之義務，然實質上並未因被告連續處罰原告之作法，達成原告應為申報進而為提撥勞工退休金之目的，則被告連續處罰原告之手段是否有助於保障呂君等17人生存安養之立法目的之達成（適合原則），即非無疑。

5.次查，依被告之計算，原告應提繳之勞工退休金總金額共計1萬9,519元，辜不論被告於原處分作成前已對原告作成16次罰鍰之裁罰，僅就本件原處分之裁罰金額3萬元即已超過原告所負應提繳之勞工退休金金額總數，被告以本次（第17次）罰鍰處罰所造成原告之損害為3萬元，即使原告繳納，該利益係歸屬於國庫，並無助於呂君等17人勞工權益之保障。相對於上揭代履行之方式，原告損害不逾2萬元，卻有益於原告履行提繳勞工退休金以保證呂君等17人勞工權益目的之

實現，足見原處分所造成之損害與欲達成保障勞工權益目的之利益顯失均衡（狹義比例原則）。

6.綜上，考量原告因履行系爭勞務採購契約所僱佣之派遣勞工呂君等17人，已因該勞務採購契約履行期限屆滿終止後，不再與原告間存有勞動契約關係，及原告應提繳之勞工退休金總金額共僅計1萬9,519元，被告前對原告16次裁罰之罰鍰總金額卻高達46萬5,000元，則再為本件原處分已違反比例原則，應堪認定。

㈦至原告所述勞動部105年11月29日勞局納字第10501892230號、同日勞局納字第10501892231號、106年7月28日勞局納字第10601834111號等裁處書（原處分卷第173-195頁），均為勞動部因原告未依勞工保險條例於所屬員工任職期間為其等申報參加勞工保險裁處之罰鍰處分，與本案所涉原告應依勞工退休金條例申報並提繳呂君等17人之勞工退休金無涉，併予敘明。

六、綜上所述，被告以原告違反勞工退休金條例第18條規定，依同條例第49條、第53條之1規定予以本件第17次裁罰及公布名稱，既於法容有上述之違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合；原告訴請撤銷訴願決定及原處分關於罰鍰部分，並以原處分關於公布原告名稱及負責人姓名部分業已執行完畢，而訴請確認此部分為違法，均為有理由，應予准許。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊及防禦方法，經本院審酌後，核與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，附此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為有理由，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　　7　　月　　14　　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　魏式瑜

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　　7　　月　　14　　日

書記官　林俞文