臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
111年度簡上字第138號

上　訴　人　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 上訴 人　勞動部勞工保險局

代　表　人　白麗真（局長）

上列當事人間勞工退休金條例事件，上訴人不服中華民國111年4月28日臺灣臺北地方法院108年度簡字第287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。

事實及理由

一、程序事項：被上訴人勞動部勞工保險局代表人原為陳琄，於訴訟進行中變更為白麗真，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第147頁、第149頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

㈠上訴人佳福育樂事業股份有限公司經營幸福高爾夫球場，而如附表所示之楊玉瑩等26人為服務於幸福高爾夫球場之桿弟，因被上訴人認上訴人未依規定申報所屬勞工楊玉瑩等26人在職期間提繳勞工退休金（下稱勞退金），遂以106年12月11日保退二字第10660293620號函（下稱系爭106年12月11日函），命上訴人於107年1月5日前改善在案。惟上訴人逾期仍未補申報，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條規定，依同條例第49條規定，以107年1月29日保退二字第10710003870號函裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）2萬元（下稱第1次處分）。上訴人不服第1次

處分，循序提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）以107年度簡字第228號行政訴訟判決駁回其訴，上訴人不服，提起上訴，經本院以108年度簡上字第120號判決駁回上訴確定（下稱第1次處分之確定判決）。

㈡嗣上訴人仍未依規定為楊玉瑩等26人補申報提繳勞退金，經被上訴人核處6次罰鍰處分後仍未改善，被上訴人乃依勞退條例第49條規定，以108年4月1日保退二字第10860061511號裁處書裁處上訴人罰鍰5萬元（下稱原處分）。上訴人不服，提起訴願，經勞動部以108年9月11日勞動法訴二字第10800008660號訴願決定書駁回，上訴人仍不服，提起行政訴訟，經臺北地院以108年度簡字第287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，均引用原審判決書所載。

四、上訴人上訴意旨略以：

㈠第1次處分之確定判決的訴訟標的係第1次處分，而本件訴訟標的為原處分，兩者之訴訟標的顯不相同，原判決以第1次處分之確定判決已生確定力為由，未詳實審酌上訴人與桿弟間之法律關係為何、有無勞退條例之適用等前提事實，遽認上訴人與楊玉瑩等26人間存在僱傭關係，有判決不備理由、判決適用法規不當之違誤。

㈡上訴人與桿弟間之法律關係究屬僱傭、承攬或委任關係，乃上訴人有無義務為楊玉瑩等26人申報提繳勞退金之先決問題，且雙方間之法律關係，事涉私權上之爭議，揆諸行政訴訟法第177條第1項規定、司法院釋字第448號解釋理由書及釋字第740號多位大法官所提協同意見書意旨，應由普通法院審認判斷。上訴人與桿弟間就該私權爭議，既已另繫屬原審民事庭審理中，自應裁定停止訴訟程序，然原審卻未待普通法院認定，即逕行論斷上訴人與桿弟間之法律關係為僱傭關係，自有判決違背法令之違誤；更何況，葉孟連等部分桿弟及訴外人吳怡臻所提確認僱傭關係存在之訴，經臺北地院

以107年度重勞訴字第13號民事判決判決上訴人全部勝訴，上訴人自無為楊玉瑩等26人提撥勞退金之義務，被上訴人以原處分裁罰上訴人，於法確屬無據，原判決實有適用法規不當、判決理由不備之當然違背法令。

㈢原判決對於上訴人是否具有故意、過失等情，並未調查證據，有判決不備理由之當然違背法令情事，並有違證據價值禁止預斷法則：

1.上訴人乃係本於其與桿弟長年合作情形及商業慣例，確信其與桿弟間確實非屬勞動契約關係，被上訴人未盡職權調查義務，率爾認定上訴人有為楊玉瑩等26人申報提繳勞退金之義務，尤其，陳郁涵、陳素玉、陳慧蓉、鍾桂美、胡雪萍、陳湘淇、陳淑娟、楊愫、陳淑咔、陳美娟、許愛文、許雙鳳及王瓊雲等13人（下稱陳郁涵等13人，另13人下稱葉孟連等13人）亦認為其等與上訴人間屬於委任關係，至於上訴人與葉孟連等13人間之私法法律關係爭議，仍繫屬於民事庭審理中，上訴人無從預見其與楊玉瑩等26人間具有僱傭契約關係。何況，上訴人既係因遭違法裁罰，而提起本件行政訴訟，原判決豈可倒果為因，認被上訴人業經裁處7次裁罰處分，而推論上訴人具有可非難性及可歸責性。至於雖有其他行政法院之判決逕自認定上訴人與桿弟間之私權法律關係，惟雙方間之法律關係事涉私權爭議，仍應由普通法院審認判斷，從而在民事事件作出終局確定之判斷前，仍不能認上訴人已知悉並確定其與桿弟間之私權法律為何而具有故意、過失。倘一概得以行政機關及行政法院之認定，取代民事法院就私法法律關係之審認，不啻造成行政法院與普通法院雙軌制崩解，則行政訴訟法第177條第1項、第2項、民事訴訟法第182條將形同具文。

2.由中華民國高爾夫球場事業協進會函文，可知高爾夫球運動產業與桿弟間以非僱傭關係模式進行合作，乃業界多年慣行的事實，惟原審對上開有利上訴人之函文恝置不理，

亦未於判決理由說明不採之理由，構成判決理由不備之違法。又原審並未依上訴人聲請調取楊玉瑩等26人之98年至106年間綜合所得稅各類所得資料清單，以釐清楊玉瑩等26人是否為無一定雇主之勞工或自營作業者、上訴人主觀上是否具有故意或過失等事實，率爾以上開投保資料縱有未來自於上訴人方面所得，亦屬上訴人否定雙方間有勞動契約關係而採行相關方式因應的結果，無從作為有利上訴人認定云云，而認上開資料無調查必要，有違證據價值禁止預斷之法則，並有判決不備理由之當然違背法令。

㈣原判決認原處分未違反比例原則，於法未合：陳郁涵等13人就其等與上訴人間不存在僱傭關係並無爭執，葉孟連等13人與上訴人間之法律關係究為僱傭或委任，現於民事庭審理中，尚未確定，參諸被上訴人製發之110年「自營作業者或無一定雇主之勞工生活補貼」核定名冊，楊玉瑩等26人中有3人列於其中，顯見上訴人與楊玉瑩等26人間非僱傭關係，被上訴人仍連續對上訴人裁罰達6次之多，且再以原處分繼續裁罰上訴人第7次，參諸最高行政法院109年度上字第261號判決意旨，原處分業已違背比例原則，原審未依職權調查上情，有不備理由之違法。況且，參諸楊玉瑩等26人之勞保投保資料表及相關證人證詞，可知楊玉瑩等26人服勞務之對象、工作時間、場域、機會、工作量及報酬均不固定，其等之投保資格應為無一定雇主或自營作業者之身分，與上訴人間不存在僱傭關係而無勞退金請求權，原審對於上開證據資料所示內容，恝置不論，復未敘明不採納之理由，顯有判決未載理由之違法。

㈤參照R&A高爾夫規則，桿弟係受球員僱用、協助球員之人員，於比賽中若桿弟有違規之情形，將責罰於球員本身，猶如球員之手足，是上訴人縱需提供合宜場地予球員，然個別桿弟本須依照球員之指示恢復場地，堪認桿弟維護果嶺、沙坑、球道等行為，其目的係為增進消費者至球場消費之意願，進而提高其等自擊球來賓所獲取之報酬，顯然係基於自

己之營業目的所為，上訴人與桿弟間自不存在經濟上從屬性。另桿弟之分級係由上訴人與桿弟共同進行評鑑，足徵上訴人與桿弟間不具有人格、組織及經濟上之從屬性甚明。是原審顯有判決未載理由之違法。況參諸桿弟委任契約第2條規定並佐以邱庚源、林玉惠等勞動檢查紀錄所載內容，可知桿弟是否服務客戶及如何選擇之服務對象，上訴人均無權過問，桿弟如有漏班情事，所為之相關懲罰均係出於桿弟間自行訂立之規約，違反桿弟規約之罰款亦均係繳納至桿弟基金之內，上訴人自始至終均無從置喙，足見上訴人與桿弟間不具有人格上之從屬性。

㈥上訴人並未參與桿弟間所召開之會議，僅在桿弟認為有必要與上訴人共同進行討論時，上訴人始派員前往參與會議。又桿弟仍得獨立自行在外招攬工作，且桿弟進場時間及離場時間並無固定規律，可見桿弟並未納入上訴人之組織體系內，而不具有組織上從屬性等語。為此，聲明求為判決：1.原判決廢棄。2.原處分及訴願決定均撤銷；或發回原審。

五、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，結論尚無不合，茲就上訴理由再予論述如下：

㈠按勞退條例第6條第1項：「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。」第7條第1項第1款：「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：一、本國籍勞工。…。」第16條：「勞工退休金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例之退休金制度之日起至離職當日止。」第18條：「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：「雇主違反…、第十八條、…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。」可知凡適用勞基法

而具勞動契約關係之勞工，雇主依勞退條例規定，負有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目的。

㈡上訴人以其與楊玉瑩等26人間為委任關係，據為其不負有提繳勞退金義務之論據。然按：

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）。另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。依前揭勞退條例之規定，雇主應於勞工到職之日起7日內，列表通知勞保局，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）。準此，勞工保險主管機關對於雇主符合提繳手續而未辦理，自應作成行政處分，課予雇主限期補辦提繳之作為義務，於其屆期仍未補申報，主管機關即得裁處罰鍰。本件參諸原審認定上訴人負有為楊玉瑩等26人申報提繳勞退金義務所憑之系爭106年12月11日函（原判決第11頁、原審卷㈡第225頁至第227頁），已明載楊玉瑩等26人係受僱於上訴人從事桿弟工作，兩造間應可認定有勞動契約關係，上訴人迄未申報渠等在職期間提繳勞退金，為維護勞工之退休權益，請速於107年1月5日前備函申報提繳，如逾期仍未辦理，將依勞退條例第49條規定處以罰鍰等語，已認定上訴人與楊玉瑩等26人間具勞動契約關係，而通知上訴人於107年1月5日前辦理申報提繳勞退金，逾期未辦理提繳，將依法處以

罰鍰，已對上訴人產生一個限期履行，且其造成之違法狀態未除去前，將受連續處罰之法律效果，核屬行政處分。

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。本件上訴人經營幸福球場，楊玉瑩等26人為服務於該球場之桿弟，被上訴人認上訴人與楊玉瑩等26人間具勞動契約關係，然上訴人未依規定為渠等申報提繳勞退金，遂以系爭106年12月11日函（前處分）命上訴人於107年1月5日前改善在案，已如前述。上訴人依系爭106年12月11日函「限期改善」之下命內容，即負有於期限內申報所屬勞工楊玉瑩等26人在職期間提繳勞退金之作為義務。惟上訴人因逾期未改善，被上訴人乃依勞退條例第49條規定為第1次裁罰處分；此後，上訴人仍遲未為楊玉瑩等26人申報提繳勞退金，迭經被上訴人裁罰（此前業經裁罰6次，本件為第7次。參見原處分「事實、理由及法令依據」欄之說明），均係以系爭106年12月11日函為其前提處分，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。又因系爭106年12月11日函並非本件訴訟之訴訟對象，在本件訴訟中，法院不得審查其合法性。準此，上訴人就其與楊玉瑩等26人間法律關係（委任或僱傭關係）之相關主張，諸如：上訴人乃係本於其與桿弟長年合作情形及商業慣例，確信其與桿弟間確實非屬勞動契約關係；陳郁涵等13人亦認為其等與上訴人間屬於委任關係，上訴人與葉孟連等13人間之私法法律關係爭議，仍繫屬於民事庭審理中，上訴人無從預見其與楊玉瑩等26人間具有僱傭契約關係；上訴人與楊玉瑩等26人間非僱傭關係，被上訴人仍連續對上訴人裁罰達6次之多，且再以原處分繼續裁罰上訴人第7次，原處分業已違背比例原則；高爾夫球運動產業與桿弟間以非僱傭關係模式進行合作，乃業界多年慣行的事實；原審並未依上訴人聲請調取楊玉瑩等26人之98年至106年間綜合所得稅各類所得資料清單，以釐清楊玉瑩等26人是否為無一定雇主之勞工或自營作業者；楊玉瑩等26人服勞務之對象、工作時間、場域、機會、工作量及報酬均不固定，其等之投保資格應為無一定雇主或自營作業者之身分；上訴人與桿弟間自不存在人格、組織及經濟上從屬性等節，實質上均係在本件中對系爭106年12月11日函合法性所為之指摘，自無可採；上訴人所稱本件被上訴人得否以上訴人未為楊玉瑩等26人提繳勞退金為由，予以裁罰，實應以上訴人與楊玉瑩等26人間具有勞動契約關係為先決問題，另案民事判決尚未確定，本件有裁定停止訴訟程序之必要等語，亦屬無據。至原判決所述第1次處分合法性業經本院108年度簡上字第120號判決確定，上訴人與楊玉瑩等26人間具有勞動契約關係，上訴人有提繳勞退金義務，以及上訴人未辦理申報提繳在主觀上具有可非難性及可歸責性，經前訴訟對該原因事實涵攝於法律後法律效果之確認有既判力，因而於本件訴訟，在法律與事實狀態均未變更之情況下，原審不得為與該確定判決意旨相反之判斷等語（原判決第13頁），固未

臻妥適，然不影響判決之結論，上訴人尚無從執為廢棄原判決之事由，爰併此敘明。

㈢上訴人主張原判決對於其是否具有故意、過失等情，並未調查證據一節，經查，原判決業已敘明略以：上訴人未申報楊玉瑩等26人在職期間提繳勞退金，業據被上訴人先前分別核處6次罰鍰處分後，迄108年4月1日原處分作成前仍未申報，足見上訴人於原處分作成之前，早已對以上情事及處境均已知悉，在事實及法律上已能期待其遵守提繳勞退金義務並辦理申報提繳之可能，其仍執前詞主張與楊玉瑩等26人間屬於僱傭關係為由，迄今未見採取任何改善作為，無視勞工權益，是上訴人違反勞退條例應認係出於故意而為等語(原判決第13、14頁)，經核與卷內事證相符，其判斷亦無違反證據法則、經驗法則或論理法則，難認有何上訴人所指未調查證據、判決不備理由之當然違背法令或違反證據價值禁止預斷法則等情事，上訴人此部分之主張，自無可採。

㈣綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，其結論並無違誤。上訴論旨，仍執前詞，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、結論：本件上訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　11　　月　　20　　日

審判長法　官　楊得君

法　官　高維駿

法　官　李明益

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　11　　月　　20　　日

書記官　范煥堂

附表：

編號	姓名	編號	姓名	編號	姓名

1	楊玉瑩	11	陳素玉	21	陳麗玉
2	李雨純	12	陳慧蓉	22	陳美娟
3	陳麗雯	13	鍾桂美	23	呂佳禧
4	楊秀珍	14	胡雪萍	24	許愛文
5	汪麗紅	15	陳湘淇	25	許雙鳳
6	許月燕	16	陳寶安	26	王瓊雲
7	徐瑞玲	17	陳淑娟		
8	陳郁涵	18	葉孟連		
9	施玉潔	19	楊　愫		
10	向麗琴	20	陳淑咩		