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139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，上訴人對於中華民國111年4月28日臺灣臺北地方法院108年度簡字第315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、本件上訴人提起上訴後，被上訴人之代表人由陳琄變更為白麗真，茲據變更後之代表人白麗真具狀聲明承受訴訟(見本院卷第149至151頁)，核無不合，應予准許。

二、上訴人經營幸福高爾夫球場，而如臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）108年度簡字第315號行政訴訟判決（下稱原判決）附表所示之楊玉瑩等26人（下稱系爭勞工）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系爭勞工在職期間提繳勞工退休金，前以民國106年12月11日保退二字第10660293620號函（下稱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號裁處書（下稱第一次裁罰處分），處上訴人罰鍰新臺幣（下同）2萬元。上訴人不服第一次裁罰處分，循序提起行政訴訟，經臺北地院以107年度簡字第228號判決駁回上訴人之訴，上訴人不服提起上訴，復經本院以108年度簡上字第120號判決（以下與臺北地院107年度簡字第228號判決合稱第一次行政訴訟判決）駁回上訴確定。嗣因上訴人仍未依規定補申報系爭勞工提繳勞工退休金，經被上訴人核處7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5月8日保退二字第10860092841號裁處書（下稱原處分）裁處上訴人罰鍰5萬5000元。上訴人循序提起行政訴訟，經臺北地院以原判決駁回，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)第一次行政訴訟判決之訴訟標的係第一次裁罰處分，與本件訴訟標的並不相同，原審逕以前開判決已生確定力為由，遽為不利於上訴人事實之判斷，而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，實過於率斷，不僅有判決理由不備之當然違背法令，亦有判決適用法規不當之違誤。

(二)上訴人與桿弟間之法律關係究屬僱傭、承攬，抑或係委任關係，乃上訴人有無義務為系爭勞工申報提繳勞工退休金之先決問題，且雙方間之法律關係，事涉私權上之爭議，應由專司處理私權爭端之普通法院審認判斷，上訴人與系爭勞工中之葉孟連等13人間就該私權爭議，臺北地院除以107年度中勞訴字第52號審理中外，另以107年度重勞訴字第13號判決上訴人全部勝訴在案，該判決已認定上訴人與桿弟間之契約關係為委任與承攬之混合契約，而非僱傭契約關係，故上訴人本無為系爭勞工提撥勞工退休金之義務，被上訴人以原處分裁罰上訴人，於法確屬無據。原審本應裁定停止訴訟程

序，待上揭民事事件判決確定後再為判決，以免裁判歧異，但原審並未停止訴訟程序即逕為判決，並認定上訴人與系爭勞工間有僱傭關係，已有判決違背法令之違誤。

(三)原判決對於上訴人主觀上是否具有故意、過失等情，未依上訴人之聲請調取系爭勞工自98年起至106年止之綜合所得稅各類所得資料清單而為調查，即認無調查必要，亦對於有利於上訴人之中華民國高爾夫球場事業協進會108年1月10日高球場琅字第108000001號函及110年1月12日高球場琅字第110000004號函等證據恝置不理，即率以第一次行政訴訟判決已確定及被上訴人已為7次裁罰處分為由，遽認上訴人主觀上具可非難性及可歸責性，自有判決不備理由之當然違背法令，且因未翔實調查，亦有違證據價值禁止預斷法則，於法容有未洽。

(四)系爭勞工中陳郁涵等13人對於彼等與上訴人間之法律關係不存在僱傭關係並無爭執，亦未請求上訴人為彼等提撥勞工退休金，而葉孟連等13人與上訴人間之法律關係則在臺北地院民事庭審理中。又參諸被上訴人所製發之「110年『自營作業者或無一定雇主之勞工生活補貼』核定名冊」，被上訴人亦將系爭勞工中之陳郁涵、陳素玉、王瓊雲等3人核定為自營作業者或無一定雇主之勞工，顯見無論桿弟陳郁涵、陳素玉、王瓊雲等3人抑或被上訴人均認定幸福高爾夫球場之桿弟為自營作業者或無一定雇主之勞工，上訴人與系爭勞工間自非僱傭關係。況且，參酌系爭勞工之勞工保險被保險人投保資料表及另案證人李明月之證詞可知，系爭勞工服勞務之對象、工作時間、工作場域、工作機會、工作量及工作報酬均不固定，益見彼等投保資格應為無一定雇主或自營作業者之身分，是上訴人與系爭勞工間不存在僱傭關係，彼等並無勞工退休金請求權存在。故原審未詳查上開有利於上訴人之事實，更對於上訴人所提出之證據恝置不論，復未敘明不採納之理由，率以被上訴人業已命上訴人限期改善及曾裁罰上

訴人7次，遽認被上訴人所作成之原處分未違反比例原則，有判決未載理由之違法。

(五)聲明：

1.原判決暨訴訟費用之裁判均廢棄。

2.上廢棄部分，訴願決定及原處分均撤銷；或發回臺灣臺北地方法院。

五、本院經核原判決之結論並無違誤，茲就上訴理由再予補充論述如下：

(一)按111年6月22日修正公布之行政訴訟法（下稱新法，於112年8月15日施行）施行前已繫屬於高等行政法院，而於新法施行後尚未終結之簡易訴訟程序事件之上訴，除新法施行前之行政訴訟法（下稱舊法）第235條之1規定外，適用舊法及新法第263條之4規定，行政訴訟法施行法第22條第2項定有明文。又舊法第125條第1項規定：「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」第133條規定：行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦同。」第189條第1項前段規定：「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。」上開規定，依舊法第236條規定，於簡易訴訟程序準用之。是以，依舊法第125條第1項前段及第133條前段之規定，行政法院固應依職權調查事實關係及證據，並依調查所得之證據認定事實；然斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，判斷事實之真偽，及認定事實所需之證據，是否已足以為事實之判斷，為事實審法院之職權。因此，是否尚有調查證據之必要，事實審法院自得依個案之情形予以裁量，證據之證明力如何或如何調查事實，事實審法院既有衡情斟酌之權，苟已斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，而未違背論理法則或經驗法則，縱證據之取捨與當事人所希冀者不同，致認定的事實異於當事人之主張，亦不得謂原判決有違背法令之情形。再者，行政訴訟法第243條第2項第6款所稱「判決不備理由」，乃指判決未載理由，或所載

理由不完備、不明瞭者而言。申言之，所謂判決不備理由，應以欠缺判決主文所由生不可或缺之理由為限，若其理由並不影響判決主文者，並不包括在內，至所載理由稍欠完足，而不影響判決基礎者，尚難謂為理由不備。

(二)次按，為增進勞工退休生活保障，加強勞雇關係，促進社會及經濟發展，制定有勞工退休金條例。依該條例第6條規定：「（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2項）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：一、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、復職或死亡之日起七日內，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。」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；受委託運用勞工退休基金之機構經依第四十五條規定處以罰鍰者，亦同。」可知凡適用勞動基準法而具勞動契約關係之勞工，雇主依勞工退休金條例規定，負有按月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。

(三)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）。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（最高行政法院104年度判字第121號判決參照）。依前揭勞退條例之規定，雇主應於勞工到職之日起7日內，列表通知被告，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，並公布雇主名稱及負責人姓名等資訊。依原審確定之事實，上訴人經營幸福高爾夫球場，系爭勞工為服務於該球場之桿弟，被上訴人認上訴人未依規定申報系爭勞工在職期間提繳勞工退休金，遂以106年12月11日函請上訴人於107年1月5日前，為系爭勞工申報在職期間提繳勞工退休金，如逾期未辦理，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：「……楊玉瑩等26名係受僱於貴單位從事桿弟工作，兩造間應可認定有勞動契約關係，又據……楊君等26名簽到簿及薪資表等資料（如附員工出勤及領薪紀錄表），經與本局提繳資料核對結果，貴單位迄未申報渠等在職期間提繳勞工退休……」等語（見原審卷二第407至409頁），已認定上訴人與系爭勞工間具勞動契約關係，通知上訴人於107年1月5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，此不因該函未記載救濟期間之教示條款而影響其性質的判斷。

(四)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。查上訴人經營幸福高爾夫球場，系爭勞工為服務於該球場之桿弟，被上訴人認上訴人未依規定申報系爭勞工在職期間提繳勞工退休金，遂以前處分即106年12月11日函命上訴人於107年1月5日前改善在案，已如前述。上訴人依前處分「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人提繳勞工退休金之作為義務。惟上訴人因逾期未改善，被上訴人乃依勞工退休金條例第49條規定，以第一次裁罰處分裁處罰鍰2萬元；此後，上訴人仍遲未替系爭勞工申報提繳勞工退休金，迭經被上訴人按月裁處7次罰鍰仍未改善，被上訴人遂以原處分裁處罰鍰5萬5000元，均係以被上訴人前處分為其前提處分，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。又因被上訴人前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。準此，上訴人在本件中對前處分所為之指摘，諸如：系爭勞工中陳郁涵等13人對於彼等法律關係不存在僱傭契約並無爭執，亦未請求為彼等提撥退休金；另被上訴人將陳郁涵、陳素玉、王瓊雲等3人核定為自營工作者或無一定雇主之勞工，原審未

詳查有利於上訴人之事實，更對上訴人所提之證據恝置不論，復未敘明不採納之理由，於法未合；又系爭勞工中之部分人員另向民事法庭提起確認僱傭關係存在之訴，經臺北地院民事庭以107年度重勞訴字第13、52號案件審理，其中107年度重勞訴字第13號案件審認兩造間非僱傭契約關係（尚未確定），故原處分確屬無據；參照系爭勞工之勞工保險被保險人投保資料表、中華民國高爾夫球場事業協進會上揭函文、上訴人相關從業人員之證述，可認其與系爭勞工間並非成立僱傭契約云云，核係在本件中對前處分合法性所為之指摘，均不可採。上訴意旨另主張本件其與系爭勞工間之法律關係，事涉私法上爭議，專屬於民事法院之權責範圍，其既由臺北地院民事庭107年度重勞訴字第13、52號事件審理在案，為上訴人有無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判，而有裁定停止訴訟程序之必要云云，亦不足採。原判決所執第一次裁罰處分已經第一次行政訴訟判決確認並無違法而駁回上訴人之訴確定在案，上訴人即不得為與第一次行政訴訟判決意旨相反之主張，法院亦不得為與第一次行政訴訟判決意旨相反之判斷，故原處分裁處並無違誤等理由，固非臻妥適，惟與判決結論無影響，原判決仍應維持，附此敘明。

(五)又上訴人負有為系爭勞工提繳勞工退休金之行政法上義務，其在接獲被上訴人前處分（即106年12月11日函）命限期改善後，仍遲未替系爭勞工申報提繳勞工退休金，經被上訴人分別裁處7次罰鍰處分後，迄原處分作成時仍未申報等情，為原審依法確定之事實，且與卷內證據資料相符，核無違反證據法則、經驗法則或論理法則，得為本院判決之基礎。衡情上訴人就未遵循前處分履行改善義務，將遭被上訴人按月裁罰，當知之甚詳。其在經被上訴人多次裁罰後，仍執意違規，可見其確係故意為之無誤，難認原判決有何未詳實調查，或違反證據價值禁止預斷法則之處。況且，原判決已論明：原告於原處分作成之前，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工退休金義務並辦理申報提繳之可能，惟其仍執前詞主張與系爭勞工間之雙方真意及意願係依循委任契約關係進行合作，且為球界多年慣行之商業習慣、經驗，其主觀上無從預見並期待屬於僱傭關係為由，迄今猶未見採取任何改善作為，無視勞工權益，是原告就其違反勞退條例第18條規定，前經核處7次罰鍰處分後仍未改善，於本件中應認係出於故意而為等語綦詳(見原判決第13頁第21至29行)，是原判決既已詳細敘明得心證之理由，亦難認有何判決不備理由之處。從而，上訴人主張於本件中並無違反規定之故意或過失，原處分認事用法有誤，原判決未詳實調查，違反證據價值禁止預斷法則，且判決不備理由云云，均不可採。

六、綜上所述，原審已依職權調查證據，並依調查證據之結果，依論理、經驗及證據法則判斷事實而為判決駁回上訴人在原審之訴，並已論明其認定事實之依據及得心證之理由。原判決所適用之法規與應適用之法規，並無違背，與司法院解釋亦無牴觸，並無判決不適用法規或適用不當等違背法令之情形。上訴人猶執前揭上訴理由指摘原判決有違背法令情事，求予廢棄，難認為有理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由，依行政訴訟法施行法第22條第2項，舊法第236條之2第3項、第255條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　11　　月　　2　　日

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　　112　　年　　11　　月　　2　　日

書記官　陳可欣