臺北高等行政法院判決

111年度簡上字第140號

上　訴　人　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

被 上訴 人　勞動部勞工保險局

代　表　人　陳琄

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112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、事實概要：上訴人經營幸福高爾夫球場，訴外人楊玉瑩、葉孟連、向麗琴、陳麗雯、楊秀珍、汪麗紅、許月燕、徐瑞玲、施玉潔、陳寶安、呂佳禧、陳麗玉、李雨純、陳郁涵、陳素玉、陳慧蓉、鍾桂美、胡雪萍、陳湘淇、陳淑娟、楊愫、陳淑咩、陳美娟、許愛文、許雙鳳及王瓊雲（下稱楊玉瑩等26人）為服務於幸福高爾夫球場之桿弟。被上訴人認上訴人為楊玉瑩等26人之雇主，未依規定申報所屬勞工在職期間提繳勞工退休金，違反勞工退休金條例第18條規定，遂以民國106年12月11日保退二字第10660293620號函（下稱命限期改善處分），命上訴人於107年1月5日前改善。惟上訴人逾期仍未補申報，被上訴人乃依同條例第49條規定，以107年1月29日保退二字第10710003870號裁處書（下稱107年1月29日裁處書）裁處罰鍰新臺幣（下同）2萬元在案（下稱第1次裁罰），上訴人不服，循序提起行政訴訟，前經臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）107年度簡字第228號判決（下稱

臺北地院前判決）駁回上訴人之訴，上訴後經原審108年度簡上字第120號判決（下稱原審前判決）駁回上訴確定（下稱第1次行政訴訟）。上訴人仍遲未為楊玉瑩等26人申報提繳勞工退休金，經被上訴人核處3次罰鍰後仍未改善，被上訴人遂以107年12月5日保退二字第10760283761號裁處書（下稱原處分）對上訴人裁處罰鍰3萬5,000元。上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審判決駁回，乃提起本件上訴。

二、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、原審判決理由，均引用原審判決書所載。

三、上訴意旨略以：

㈠臺北地院前判決、原審前判決之訴訟標的與本件訴訟標的迥異，原審判決以前開行政訴訟事件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、有無勞工退休金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臺北地院107年度重勞訴字第13號民事判決業已認定上訴人與楊玉瑩等26人欠缺人格、經濟及組織上的從屬性，並非僱傭契約關係，上訴人聲請原審調閱上開民事事件之全部卷宗資料，然原審對於上訴人之聲請置之不理，原審判決亦未敘明毋庸調閱之理由，自有判決理由不備之違法。

㈢原判決對於上訴人主觀上是否具有故意、過失等情，並未就上訴人所聲請調查之證據而為調查，即率以臺北地院前判決、原審前判決已確定及被上訴人已為3次裁罰為由，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。

㈣並聲明：1.原判決廢棄。2.上廢棄部分，訴願決定及原處分均撤銷；或發回臺北地院。

四、本院查：

㈠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）。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）。勞工退休金條例第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。」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；受委託運用勞工退休基金之機構經依第45條規定處以罰鍰者，亦同。」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。依原審調查之事實，上訴人經營幸福高爾夫球場，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，遂以命限期改善處分請上訴人於107年1月5日前，為楊玉瑩等26人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；其說明欄並

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金……」等語（見原處分卷第45頁至第45頁背面），已認定上訴人與楊玉瑩等26人間具勞動契約關係，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。

㈡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，楊玉瑩等26人為服務於該球場之桿弟，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，遂以命限期改善處分命上訴人於107年1月5日前改善在案。上訴人依「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107年1月29日裁處書裁處罰鍰2萬元（即第1次裁罰）；此後，上訴人仍遲未為楊玉瑩等26人申報提繳勞工退休金，迭經被上訴人核處3次罰鍰後仍未改善，被上訴人遂以原處分處罰鍰3萬5,000元，均係以被上訴人命限期改善處分為其前提處分，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。又因被上訴人命限期改善處分並非本件訴訟之訴訟對象，在本件訴訟中，本院亦不得審查其合法性。上訴意旨主張臺北地院107年度重勞訴字第13號民事判決業已認定上訴人與楊玉瑩等26人欠缺人格、經濟及組織上的從屬性，並非僱傭契約關係等語，並不能為上訴人有利之認定。

㈢又上訴人負有為楊玉瑩等26人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命限期改善後固執己見，不接受主管機關行政指導，依其企業經營體之能力判斷，主觀上已可認識其行為違法，縱其對被上訴人來函有疑，仍應向主管機關尋求協助，而非片面採信其他高爾夫球場作法，故難謂其不具違法性認識，故認上訴人具有可非難性及可歸責性，應負行政處罰責任，業經臺北地院前判決及原審前判決確定在案（見原審卷一第501-512頁、卷三第226-234頁），為原審確定之事實。原判決敘明：上訴人就其違反勞工退休金條例第18條規定，前經核處3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（參見原判決第16、17頁），核無違反論理法則及經驗法則，於法並無違誤。上訴意旨主張其主觀上並無違反勞工退休金條例第49條之故意或過失，原審判決率以被上訴人已為3次裁罰處分為由，即遽認上訴人對於違反勞工退休金條例主觀上具可非難性及可歸責性，而有理由不備之違背法令云云，亦無可採。

㈣綜上所述，原判決並無上訴人所指違背法令之情形，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。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　28　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　楊　得　君

法　官　李　明　益

法　官　高　維　駿

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　28　　日

書記官　陳　怡　如