臺北高等行政法院判決

111年度簡上字第141號

上　訴　人　有志貨運物流有限公司

代　表　人　張秋稔（董事）

被 上訴 人　勞動部勞工保險局

代　表　人　陳琄（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6月7日臺灣臺北地方法院110年度簡字第281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、上訴人於民國104年2月13日與臺北市立美術館（下稱北美館）簽立104年度「展覽場管理服務案」之勞務採購契約，並派遣正式及代班人員至北美館提供勞務，惟上訴人未依規定申報提繳如附表一所示勞工（下稱○○○等17人）在職期間之勞工退休金（下稱勞退金），經被上訴人以105年12月6日保退三字第10560359800號函（下稱限期改善處分）限期上訴人於106年1月2日前改善，上訴人逾期仍未補申報提繳○○○等17人之勞退金，被上訴人遂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106年1月10日保退三字第10660003560號裁處書（下稱第1次裁罰處分），裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）2萬元，上訴人不服第1次裁罰處分，循序提起行政爭訟，最終經本院107年度簡上字第130號判決駁回確定。嗣上訴人仍遲

未依規定為○○○等17人申報提繳勞退金，迭經被上訴人核處14次罰鍰並自第5次起公布上訴人名稱及負責人姓名等資訊後仍未改善（連同第1次裁罰共計15次，詳如附表二所示），被上訴人遂以109年12月11日保退三字第10960285031號裁處書（下稱原處分），裁處上訴人罰鍰3萬元，並公布上訴人名稱及負責人姓名等資訊。上訴人不服原處分而提起訴願，經勞動部110年5月12日勞動法訴一字第1100001002號訴願決定書駁回，上訴人猶未甘服，遂向本院提起行政訴訟，嗣於訴訟進行中陳明僅對原處分關於裁處罰鍰3萬元部分不服，經本院以110年度訴字第567號裁定移送至原審法院審理後，乃以110年度簡字第281號判決（下稱原判決)駁回上訴人之訴，上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

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、原判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

三、上訴意旨略以：

㈠上訴人與本件代班人員間並無僱傭關係存在：

本件代班人員均為北美館正班人員即訴外人○○○與北美館所面試與任用，且由北美館全面負責代班人員之訓練，並指揮監督代班人員收門票、現場服務、現場引導等勞務工作。又代班人員之薪資給付、勞工保險、就業保險、全民健康保險及提繳勞退金等，上訴人均須配合北美館之指示配合辦理，由北美館代為發放薪資。況且，15名代班人員每月實際代班天數均僅有數日，只有訴外人○○○、○○○、○○○、○○○等4人代班10餘日，且多數代班人員只代班當月份。因此，代班人員與北美館間，明顯存在受僱人員融入僱方組織體（即北美館）之僱傭關係特徵，原判決認定上訴人與代班人員間，存有受僱人員納入僱方組織體之僱傭關係特徵，且具有經濟上從屬性，顯與客觀事實不合，而有適用法規不當之違背法令。況且，臺灣士林地方法院107年度簡字第6號行政判決（下稱另案士林地院判決）亦認定該案原處分機關即被上訴人分別依勞工保險條例（下稱勞保條例）第

72條第1項及就業保險法第38條第1項規定，各裁處上訴人51,464元、12,640元罰鍰，確有用法不當之瑕疵，則被上訴人依據相同基礎事實所為之原處分顯然亦有用法不當與違背法令之情事，自應予以撤銷。

㈡本件關於提繳勞退金之金額，不符勞保條例施行細則第27條第1項之規定：

依勞保條例施行細則第27條第1項規定，關於勞保條例第14條第1項所稱月薪資總額，係以勞動基準法第2條第3款規定之工資為準，但受僱勞工每月收入不固定者，則係以最近3個月收入之平均為準。本件原處分不問代班之天數，竟以最低月投保薪資作為認定標準，顯與上揭規定不合，而原審未認原處分違法，適用法令亦顯然有誤。

㈢上訴人就此申報提繳勞退金義務之違反並無故意或過失：

本件係因北美館主管對於正班人員○○○遭受北美館保全員性騷擾之事件遲未處理，經○○○舉報後引發北美館主管提早退休，因而挾怨舉報上訴人對於代班人員並未加保，後續方有本件爭議。然而，上訴人與代班人員間確無實質之勞僱關係，故上訴人未提繳勞退金，難謂有何故意或過失，原判決就此部分之認定亦屬有誤。

㈣本件裁處權時效已經消滅：

本件關於雇主提繳勞退金之義務，應於「勞工離職之日起7日內」消滅，故同條例第49條之裁處權時效應自「作為義務消滅時」（即停止為勞工辦理提繳退休金時）起算。是以，依行政罰法第27條第1項規定，被上訴人對於上訴人之3年裁處權時效已經消滅，原判決就此有消極不適用行政罰法第27條第1項規定暨判決理由不備之違法。

㈤原處分有違比例原則、一行為不二罰原則，並違反行政程序法第9條、第36條、第43條等規定：

依最高行政法院109年度上字第261號判決（下稱系爭最高行判決）意旨可知，縱○○○等17人對上訴人得請求損害賠償，然其請求權自其等離職時起，迄今已逾5年不行使而消

滅，是被上訴人連續以裁罰處分命上訴人提繳其等之勞退金，顯已喪失其目的之正當性，亦違反比例原則。何況，被上訴人多年來連續裁處上訴人罰鍰，迄今累計已高達23次連續裁罰處分，累計已超過675,000元之罰鍰，且被上訴人於裁處前並未通知上訴人表示意見，足認原處分明顯有違比例原則，且有違行政程序法第9條、第36條、第43條、第102條等規定。就此，原判決未說明適用勞退條例裁罰上訴人以保全代班人請領退休金權利存在之必要性，亦未具體說明其法律理由，顯有判決不備理由之不當與違法等語。

㈥並聲明：

1.原判決廢棄。

2.訴願決定及原處分（關於罰鍰部分）均撤銷。

四、本院經核原判決駁回上訴人於原審之訴，尚無違誤，茲就上訴理由再予補充論述如下：

㈠按「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」「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。」「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。」行政訴訟法第125條第1項、第133條、第189條第1項前段分別定有明文。又上開規定依同法第236條規定，於簡易訴訟程序準用之。是以，依行政訴訟法第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，所謂判決不備理

由，凡判決未載理由，或所載理由不完備、不明瞭者屬之；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。

㈡次按勞退條例第3條規定：「本條例所稱勞工、雇主、事業單位、勞動契約、工資及平均工資之定義，依勞動基準法第2條規定。」第6條第1項規定：「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。」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，……一、本國籍勞工。」第14條第1項規定：「雇主應為第7條第1項規定之勞工負擔提繳之退休金，不得低於勞工每月工資百分之6。」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。」上開規定乃課予雇主履行其申報提繳勞退金之義務，以達成保障勞工退休後生存安養之目的。是以，雇主應於勞工到職之日起7日內，列表通知被上訴人，辦理開始提繳手續，如有違反，只要經被上訴人限期命改善，即補正申報提繳手續，屆期仍未補正申報提繳，被上訴人即得據此裁處罰鍰；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）。

㈢再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，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（最高行政法院110年度上字第100號判決參照）。

㈣經查，上訴人派遣○○○等17人至北美館提供勞務，被上訴人認上訴人未依規定申報提繳○○○等17人在職期間之勞退金，遂以限期改善處分請上訴人於106年1月2日前改善，如逾期未辦理，將依勞退條例第49條規定處以罰鍰在案。上訴人依上開限期改善處分之下命內容，即負有於期限內申報所屬勞工○○○等17人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，以第1次裁罰處分裁處上訴人罰鍰2萬元（即第1次裁罰）；此後，上訴人仍遲未依規定為○○○等17人申報提繳勞退金，迭經被上訴人核處14次罰鍰，並公布上訴人名稱及負責人姓名等資訊後仍未改善（連同第1次裁罰共計15次），被上訴人遂於109年12月11日以原處分裁處罰鍰3萬元，並公布上訴人名稱及負責人姓名等情，為原審依法確定之事實，核與卷內資料相符，且未違背證據法則、經驗法則及論理法則，自得為本院判決之基礎。

㈤次查，揆諸被上訴人所為限期改善處分（原處分卷第58至59頁），既已認定上訴人與○○○等17人間具僱傭關係，並據此限期上訴人於106年1月2日前改善，故該處分已對上訴人產生限期履行之法律效果，上訴人即負有於期限內補正申報提繳○○○等17人勞退金之作為義務，且依勞退條例第49條規定，只要上訴人屆期未改善而持續違反上述作為義務時，

被上訴人即得按月處罰至改正為止。換言之，勞退條例第49條之裁罰規定，乃是以被上訴人已命限期改善，受處分人卻未依期限改正為處罰構成要件，至於受處分人是否為雇主，其與勞工間有無僱傭關係，純屬被上訴人作成命限期改善決定是否適法之問題。從而，上訴人既逾期未改善而違反限期改善處分，而被上訴人依勞退條例第49條規定所為之16次裁罰處分（含原處分）又均係以被上訴人限期改善處分為其前提處分，且被上訴人所為限期改善處分並無無效事由，是依照前開說明，在限期改善處分未經撤銷、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，本院不得審查其合法性，而上訴人前揭關於其與○○○等17人間不具僱傭關係之主張，究其實質，乃對於限期改善處分合法性重為爭執，而與本件原處分合法性之認定無涉，是上訴人以另案士林地院判決為據，執此指摘原判決適用法令有誤，並不可採。

㈥上訴意旨雖稱：本件關於提繳勞退金之金額，不符勞保條例施行細則第27條第1項之規定云云。然查，○○○等17人應提繳之勞退金數額究應以最低月投保薪資或最近3個月收入之平均作為認定標準，仍屬被上訴人所為限期改善處分適用法律有無錯誤問題，而原處分係因上訴人違反限期改善處分所生規制效力予以裁罰，故只要限期改善處分未經撤銷、廢止或未因其他事由失效，即具有構成要件效力，被上訴人不僅須受限期改善處分之拘束，並得因上訴人違反限期改善處分而對之裁罰，是上訴人此部分主張核與本件原處分合法性之判斷亦屬無涉。又上訴人負有為○○○等17人申報提繳勞退金之行政法上義務，其在接獲限期改善處分後固執己見，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，或提起行政救濟，而非片面依其個人

之認知堅持其與○○○等17人間並無僱傭關係存在之主張，且經被上訴人連續裁罰後仍遲不補正該申報提繳勞退金之行政法上義務，故難謂上訴人不具違法性認識，堪認上訴人具有可非難性及可歸責性，應負行政處罰責任，是原判決以此認定原處分裁處上訴人罰鍰3萬元，並無違誤等情，核無違反論理法則及經驗法則，尚難認有何違背法令之情事。上訴人主張其就此申報提繳勞退金義務之違反並無故意或過失，原判決就此部分之認定顯然有誤等語，要非可採。

㈦上訴意旨固又稱：本件裁處權時效已經消滅，且原處分有違反比例原則、一行為不二罰原則，並違反行政程序法第9條、第36條、第43條等規定云云。惟查，勞退條例第49條已明定，雇主違反第18條而未辦理申報提繳勞退金，經限期改善未改善，被上訴人可按月連續處罰至改正為止，則被上訴人在對上訴人裁罰後，考量上訴人仍未履行其改善義務，為使上訴人確實改善，仍依前次裁罰之金額再次對上訴人為裁罰，業已考量上訴人違規情節，且裁罰金額未逾法定罰鍰額度，核無違反勞退條例第49條規定，亦無違反比例原則、有利不利一律注意原則、一行為不二罰原則暨行政程序法第36條、第43條之規定。又行政程序法第103條第5款規定：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：……五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。……」本件上訴人先前既已多次違反改善義務而經被上訴人裁罰，且原處分作成時上訴人仍未履行改善義務，被上訴人所為限期改善處分又未經撤銷、廢止或因其他原因失效，故客觀上已明白足以確認上訴人有違反改善義務之情事，被上訴人自得不予上訴人陳述意見之機會，是上訴人此部分指摘，均無從執為原判決認事用法有誤之論據。再者，被上訴人係因上訴人遲未履行改善義務，依勞退條例第49條規定，本可按月連續處罰至改正為止，是自無上訴人所稱裁處權已逾3年時效而消滅之情形。至上訴人固舉系爭最高行判決為據，主張被上訴人連續以裁罰處分命上訴人申報提繳

○○○等17人之勞退金，顯已喪失其目的之正當性，亦違反比例原則等語。但查，系爭最高行判決之基礎事實為該案所涉勞工已與被上訴人所認定之「雇主」達成民事和解，並表明其與該「雇主」並無僱傭關係存在，亦不會對該「雇主」請求勞退金，核與本件之事實不同，尚難比附援引。況且，縱有他案就此所持見解容有不同，惟核屬他案在其具體個案中所為之認事用法，並非統一之法律見解，尚無從拘束本院，併予指明。

五、綜上所述，原判決就上訴人依法乃有為○○○等17人申報提繳勞退金之行政法上義務，上訴人經被上訴人通知限期改善並為多次裁罰後，迄今仍未申報提繳，則被上訴人依據勞退條例第49條規定，作成原處分對上訴人進行裁罰，於法自無違誤；又上訴人業經多次裁罰仍拒不履行，被上訴人以前次裁罰為度，再次對上訴人裁處3萬元罰鍰，復難認有何裁量錯誤之情。況且，主管機關課予人民一定行政法上義務，並告以不依限履行或改善時將予連續處罰之旨，則於行為人未依限改善時，即得依法連續處罰，再無一行為二罰之問題等節，業已論述綦詳，並無違反論理及經驗法則，亦無判決理由不備之情形，上訴人主張原判決有判決不適用法規或不備理由之情事云云，顯屬誤解，而不足取。從而，上訴人指摘原判決有違背法令情事，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　23　　日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法　官　許瑞助

法　官　林麗真

法　官　林秀圓

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　26　　日

書記官　張正清