臺北高等行政法院判決

111年度訴字第1569號
112年6月1日辯論終結

原　　告　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　　告　勞動部勞工保險局

代　表　人　白麗真
訴訟代理人　顏嘉佑
　　劉師霖
　　張鳳翼

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111年12月6日勞動法訴一字第1110020410號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、本件被告代表人原為陳琄，嗣於訴訟進行中變更代表人為白麗真，並經變更後代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷一第253頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：原告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、李雨純、徐瑞玲、陳郁涵、施玉潔、陳素玉、陳慧蓉、鍾桂美、胡雪萍、陳湘琪、陳寶安、陳淑娟、楊愫、陳淑咩、陳麗玉、陳美娟、呂佳禧、許愛文、許雙鳳、王瓊雲、汪麗紅及許月燕（下稱楊玉瑩等人）為服務於幸福高爾夫球場之桿弟。被告認原告為楊玉瑩等人之雇主，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，前經被告以民國106

年12月11日保退二字第10660293620號函（下稱106年12月11日限期改善函），命原告於107年1月5日前改善在案，惟原告逾期仍未補申報楊玉瑩等人提繳勞工退休金，業經被告以原告違反勞工退休金條例第18條規定，核處35次罰鍰處分後仍未改善，本次被告乃依同條例第49條及第53條之1規定，以111年9月19日保退二字第11160118471號裁處書（下稱原處分），處原告罰鍰新臺幣（下同）10萬元，並於111年11月10日公布原告名稱及負責人姓名等資訊。原告不服，提起訴願，經決定駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張：

(一)原告是否須為楊玉瑩等26人提繳退休金，端視雙方間是否具有僱傭關係，然僱傭關係存在與否，既屬私權法律關係之爭議，自應由民事法院為審認。臺灣臺北地方法院前以107年度重勞訴字第13號判決確認原告與桿弟間不存在僱傭關係，故原告無須為楊玉瑩等人申報提繳勞工退休金。被告未依職權調查原告與桿弟間之法律關係，復未衡酌前開判決結果，自不得依勞工退休金條例第18條及第49條等規定逕為裁罰。原告與楊玉瑩等人間之法律關係屬委任契約關係，有委任合約書可證，原告與桿弟間並無僱傭關係中之人格上或組織上從屬性等特性存在，被告未探究雙方簽訂委任契約之內容，及原告僅係代收轉付桿弟費等情節，認定雙方為僱傭契約關係，有認事用法上之違誤。

(二)原告對於違反勞工退休金條例第49條及第53條之1等規定並無主觀上之故意或過失，被告先以錯誤之事實基礎，率認原告與楊玉瑩等人間具有僱傭契約關係逕為裁罰，訴願決定復對於原告違反規定之主觀上故意或過失均未置一詞，於法容有未洽。至106年12月11日限期改善函充其量僅係提醒或重申倘若存在僱傭關係，原告應依勞工退休金條例規定申報提繳勞工退休金，至多屬於行政指導或觀念通知之性質，尚不因此對原告發生法效性，故非行政處分，不生構成要件效力。

(三)並聲明：

1.訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷。

2.原處分關於公布姓名部分確認其違法。

四、被告則以：就本案（第36次裁處）涉及相同爭議，被告對原告第1次裁處部分，業經鈞院108年度簡上字第120號判決駁回原告之上訴，生實質確定力，後訴訟法院應以該確定判決為基礎作成判決，不能為相反於該確定判決內容之判斷。另按最高行政法院110年度上字第100號判決，就與本件所涉相同爭議之第13次裁處部分，以106年12月11日限期改善函已生構成要件效力為由，駁回原告之上訴而告確定。且本案已非第一次裁處，故原告稱其主觀上無故意或過失，顯不可採。本件原告與楊玉瑩等人間，實質上具人格上、經濟上及組織上之從屬性特徵，屬勞動契約無疑。被告以原告未為楊玉瑩等人提繳勞工退休金而以原處分對其裁處，係屬合法。並聲明：原告之訴駁回。

五、本院的見解：

(一)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。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……，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。」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。

(二)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。依前揭勞工退休金條例之規定，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。原告經營幸福高爾夫球場，楊玉瑩等人為服務於該球場之桿弟，被告認原告未依規定申報所屬勞工楊玉瑩等人在職期間提繳勞工退休金，遂以106年12月11日限期改善函請原告於107年1月5日前，為楊玉瑩等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。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金……」等語（見原處分卷第66-67頁），106年12月11日限期改善函並於106年12月12日送達原告，亦有被告送達證書在卷可證（原處分卷第68頁）。從而，106年12月11日限期改善函已認定原告與楊玉瑩等人間具勞動契約關係，通知原告於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。原告主張106年12月11日限期改善函並無行政程序法第96條第1項第6款之救濟教示等應記載事項，充其量僅係觀念通知、行政指導，並非行政處分，對其不生法律效力云云，自不足採。

(三)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。當事人如以後行政處分為訴訟客體，提起行政訴訟，具有構成要件效力之前行政處分非訴訟客體，其合法性即非受訴行政法院審理之範圍。又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。就本案而言，原告經營幸福高爾夫球場，楊玉瑩等人為服務於該球場之桿弟，被告認原告未依規定申報所屬勞工楊玉瑩等人在職期間提繳勞工退休金，遂以106年12月11日限期改善函（按即前處分）命原告於107年1月5日前

改善在案。原告依前處分「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人提繳勞工退休金之作為義務。而該處分業已發生構成要件效力，原告因逾期未改善，被告自得據以為作成原處分（即未限期改善之處罰）之構成要件基礎，依勞工退休金條例第49條規定，先以107年1月29日裁處書裁處罰鍰2萬元（即第1次裁罰，本院卷一第385-388頁）。其後，原告仍遲未為楊玉瑩等人申報提繳勞工退休金，迭經原告先後核處34次罰鍰，並公布原告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35次），有前34次裁罰處分暨被告送達證書在卷可參（本院卷一第389-505頁）。被告遂於111年9月19日以原處分處罰鍰10萬元，並公布原告名稱及負責人姓名（本院卷第91-93頁），均係以被告106年12月11日限期改善函之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，又因該處分並非本件訴訟客體，即非本件審理範疇，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。原告主張其與楊玉瑩等人間非僱傭契約，被告未詳查有利於原告之事實，逕以原處分對其裁罰，於法未合。又楊玉瑩等人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號民事判決，審認該案兩造間非僱傭契約關係，故原處分確屬無據云云，核係在本件中對前處分合法性所為之指摘，自無可採。原告另主張本件其與楊玉瑩等人間之法律關係，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號事件審理在案，且業已上訴現由臺灣高等法院以111年度重勞上字第42號案件審理中，為原告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。

(四)又原告負有為楊玉瑩等人提繳勞工退休金之行政法上義務，其在接獲被告前處分命限期改善後固執己見，不接受主管機

關限期改善之下命內容，主觀上已可認識其行為違法，縱其對其自身所為是否適法有疑，理應向主管機關尋求協助，而非片面採信中華民國高爾夫球場事業協進會所出具不具效力之函文。況且，原告本應為所屬勞工楊玉瑩等人申報提繳勞工退休金，於違反限期改善義務，前已經被告35次處罰後，迄今仍拒不改善，益證原告確有違法之故意，被告以原處分對原告為第36次處罰，藉此迫使原告履行其行政法上義務，即無違誤，亦符合比例原則。原告主張其主觀上確信其與桿弟間確實非屬勞動契約關係，並無違反勞工退休金條例第49條之故意或過失云云，核無足採。

六、綜上所述，原告就所屬勞工楊玉瑩等人，有未依規定申報提繳勞工退休金之違規事實，且此經106年12月11日限期改善函之行政處分所確認，而生構成要件效力，兩造及本院均應受此效力之拘束；則原告迄後仍未依規定申報提繳勞工退休金，迭經35次裁處未果，被告再於111年9月19日以本件原處分，處原告罰鍰10萬元，並公布其名稱及負責人姓名等資訊，所為之連續處罰核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，並確認原處分關於公布姓名部分違法，均為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，暨原告聲請調查楊玉瑩等26人之財稅資料等證據，亦無調查之必要，爰不一一論述，併此敘明。

八、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　6　　月　　15　　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

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　　112　　年　　6　　月　　15　　日

書記官　陳　怡　如