臺北高等行政法院判決

111年度訴字第70號
111年9月22日辯論終結

原　　告　有志貨運物流有限公司
代　表　人　張秋稔（董事）
被　　告　勞動部勞工保險局
代　表　人　陳琄（局長）
訴訟代理人　葉懿嫻
　　翁雨農

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1月11日勞動法訴一字第1100019528號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、被告代表人原為鄧明斌，於訴訟進行中變更為陳琄，茲由其具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、爭訟概要：原告因未依規定申報所屬勞工呂○○等17人在職期間提繳勞工退休金，前經被告以民國105年12月6日保退三字第10560359800號函(下稱105年12月6日函或前處分)，請原告於106年1月2日前改善在案，惟原告逾期仍未補申報，經被告以原告違反勞工退休金條例第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(第1次處分)，處罰鍰新臺幣（下同）2萬元整，原告不服，提起訴願及行政訴訟均遭駁回。因原告仍未依規定補申報呂○○等17人提繳勞工退休金，嗣經被告以107年10月30日保退三字第10760255441號、108年1月19日保退三字第10860007221號、108年3月26日保退三字第10860057381號、108年5月27日保退三字第10860093971號、108年7月22日保退三字第10860160771號、108年9月2日保退三字第10860224561

號、108年10月22日保退三字第10860283441號、108年12月16日保退三字第10860320841號、109年2月3日保退三字第10960011681號、109年3月23日保退三字第10960046411號、109年5月11日保退三字第10960085241號、109年6月29日保退三字第10960143171號、109年8月18日保退三字第10960186001號、109年10月12日保退三字第10960241401號、109年12月11日保退三字第10960285031號、110年1月29日保退三字第11060009141號、110年3月22日保退三字第11060027221號、110年5月21日保退三字第11060054331號及110年7月26日保退三字第11060102391號裁處書（上開19次處分與第1次處分合稱前20次處分），陸續對原告裁處罰鍰或並公布原告名稱及負責人姓名等資訊在案。詎原告仍未依規定補申報，被告乃續依勞工退休金條例第49條及第53條之1規定，以110年9月28日保退三字第11060158531號裁處書（下稱原處分）處原告罰鍰3萬元，並公布原告名稱及負責人姓名等資訊。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1.被告僅以臺北市立美術館（下稱北美館）提供之原告員工名冊及薪資表，即表面認定僱傭關係之存在，所作認事裁罰與駁回訴願請求，顯然不合事實。其中蔡○○等15人(下稱蔡君等15人)代理人員，並非由原告所聘僱，而係原告所聘正職人員林子晴等4名所私下委託代班之代理人員，與原告間並無直接指揮監督關係，且蔡君等15人零星代班酬勞亦係由原告所聘僱正職人員個別給付，絕非由原告所給付。

2.蔡君等15人每月實際代班天數幾乎均僅數日而已，且超過半數以上只代班當月，應領工資至多僅數千元。被告率以原告申報提繳之退休金應依代班人員之薪資19,273元計算，顯然與其等所實際領取工資數額之事實有違，亦與勞工退休金條例第14條第1項規定之「每月工資」法義不

合。又被告以原告為僱用5人以上公司，而未為蔡君等15人代班人員加保，依據勞工保險條例第6、11、72條等規定裁罰原告，同時，被告又據就業保險法第5條第1、3項及第38條第1項等規定，再裁罰原告，顯係重複處罰，有違雙重處罰之禁止原則，依行政程序法第111條第5、7款等規定，原處分顯具重大瑕疵，應屬無效。

3.本件代班人員於原處分作成前已離職多年人事全非，然相對人卻多年來連續裁處聲請人罰鍰，歷來累計竟高達近23次連續裁罰處分，累計共超過67萬5,000元行政罰鍰，明顯有違比例原則。且裁處權時效，應自「作為義務消滅時」起算，即應自「勞工離職之日起7日內」起算行政罰法第27條第1項規定之3年裁處權時效。本件請求提繳勞退金之權利顯已罹於消滅時效，被告卻連續以裁罰處分命原告為其提繳勞退金，顯已喪失其目的正當性，且已違反比例原則等語。

（二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1.本案源自原告承攬北美館104年度「展覽場管理服務案」之勞務採購契約，履約期間104年2月15日至同年12月31日止，據勞務採購契約第8條第14項「派遣勞工權益保障」明定，得標廠商應依法為派遣勞工提繳勞工退休金。另依北美館提供104年2月至104年12月間22名員工名冊及薪資表，無論渠等身分為正職人員或代理人員，員工名冊上均有填列渠等姓名、身分證號、地址、工作天數（時數）、月（時）薪及匯款帳號（非僅4名正職人員，含其餘代班人員），並蓋有原告公司章及負責人印章，難謂代理人員之工作及薪資發放與原告無關。其中蔡君等15人（含李○○已領勞保老年給付）未申報提繳勞工退休金，呂○○及林○○等2人在職期間僅部分月份提繳勞工退休金。又僱傭關係之有無，不以專任或正職為限，亦不以工作時間之

長短為認定標準，無論渠等進用是否經原告代表人或經原告授權之正職人員面試，均無礙渠等受原告僱用之事實。

2.被告限期原告於106年1月2日前補申報呂○○等17人提繳勞工退休金，原告逾期未補申報提繳，爰依照勞工退休金條例第49條規定，於106年1月10日處以第1次罰鍰2萬元。原告不服第1次罰鍰處分提起之行政訴訟，經臺灣士林地方法院106年度簡字第31號及本院107年度簡上字第130號判決駁回原告之訴，均肯認呂○○等17人與原告存在僱傭關係，原告自應為渠等補申報提繳勞工退休金。惟原告迄未補申報渠等提繳勞工退休金，被告陸續於107年10月30日等日分別核處罰鍰2萬5,000元至3萬元不等。原告仍未辦理補申報渠等提繳勞工退休金，被告遂再以原處分核處第21次罰鍰3萬元並公布單位名稱及負責人姓名等資訊，並無不合。

3.凡符合勞工保險條例第6條及就業保險法第5條第1項規定之勞工，投保單位應於勞工到職當日為其申報參加勞工保險及就業保險，違反各該項作為義務者，自應分別依法論罰。又本案係原告違反勞工退休金條例第18條，被告依同條例第49條規定，處2萬元以上10萬元以下罰鍰，並按月處罰至改正為止，第1次裁處金額2萬元後，原告迄未補申報呂○○等17人提繳勞工退休金，被告再歷次加重核處罰鍰2萬5千元至3萬元不等，並無不合，原告所稱係依勞保投保薪資19,273元處以勞工退休金罰鍰，顯係誤解。另被告第1次裁處後之連續處罰，係間接促其自動履行義務之強制方法，自無行政罰法3年裁處權時效之適用等語。

（二）聲明：駁回原告之訴。

五、本院之判斷：

（一）爭訟概要欄所載事實，有被告105年12月6日函、歷次裁處書、原處分及訴願決定（原處分卷第58至59頁、第60至144頁、第175至177頁、第180至187頁）等資料在卷足憑，且為兩造所不爭，堪認屬實。

（二）按勞工退休金條例第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，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條前段規定：「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……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……。」據此，雇主有為在職本國籍勞工申報提繳勞工退休金的義務，如有違反，經主管機關限期命改善即補申報提繳手續，屆期仍未補申報者，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，主管機關得按月處罰。

（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，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（最高行政法院110年度上字第100號判決意旨參照）。

（四）查被告認原告未依規定申報所屬勞工呂○○等17人在職期間提繳勞工退休金，以105年12月6日函請原告於106年1月2日前，為該17人申報在職期間提、停繳勞工退休金，如逾期仍未辦理，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：「……四、本案據臺北市政府勞動局105年11月4日函略以，……查貴單位所提供之員工名冊與薪資清冊，皆可見蔡○○君等15人，顯見渠等人員似已納入貴單位之組織體系之內。五、經查貴單位為勞動基準法之適用行業，經就美術館提供貴單位104年2月至12月員工名冊與薪資清冊，與本局提繳資料核對結果，所屬勞工呂○○等17名（含已領勞保老年給付之李○○君）在職期間貴單位迄未為渠等辦理提繳勞工退休金手續，……」等語（原處分卷第59頁），已認定原告與呂○○等17人間具勞動契約關係，通知原告於106年1月2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，將受連續處罰法律效果之行政處分。原告依105年12月6日函限期改善之下命內容，即負有於期限內申報所屬勞工呂○○等17人提繳勞工退休金之作為義務。茲原告逾期未改善，被告基此依勞工退休金條例第49條規定為第1次裁罰處分。此後，因原告仍未為呂○○等17人申報提繳勞工退休金，迭經被告陸續為第2次至第20次處分；復因原告仍未改善，被告遂又以原處分裁處原告罰鍰3萬元整，並公布原告名稱及負責人姓名等資訊，核均係以被告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，不容原告於本件訴訟中再爭執此遵期改善作為義務之存在。又因被告限期改善函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，是

原告在本件中仍爭執呂○○等17人非其所僱佣之人員云云，並無可採。

（五）惟行政程序法第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」又國家為改良勞工的生活，增進其生產技能，應制定保護勞工的法律，實施保護勞工的政策，憲法第153條第1項定有明文。勞工退休金條例即為國家實現此一基本國策所制定的法律。至於保護勞工的內容與方式應如何設計，立法者有一定的自由形成空間，然其因此對於人民基本權利構成限制時，仍應符合憲法上比例原則的要求。勞工退休金條例有關雇主負申報提繳勞工退休金義務的規定，作為照顧勞工生活方式的一種，有助於保障勞工權益，加強勞雇關係，促進整體社會安全與經濟發展，並未逾越立法機關自由形成的範圍。惟其因此對於人民基本權利構成限制時，仍應符合憲法比例原則的要求，即立法目的必須具有正當性。其次，手段須有助於立法目的之達成（適合原則），亦無其他侵害較小亦能達成相同目的之手段可資運用（必要原則）。最後，手段對基本權利之限制與立法者所欲維護法益之重要性必須處於合乎比例之關係（狹義比例原則），司法院大法官釋字第578號解釋意旨參照。據此，立法者制定法律課以雇主申報提繳勞工退休金的義務，涉及雇主自主決定契約內容及自由使用、處分其財產的權利，應受憲法比例原則的限制。被告執行勞工退休金條例，以原處分對原告裁處罰鍰並公布單位名稱及負責人姓名，同樣應通過行政程序法第7條所定比例原則的檢驗。

（六）查被告作成原處分的目的，既在督促原告履行義務，為呂○○等17人申報提繳勞工退休金，即應有比例原則的考量。就手段須有助於立法目的之達成（適合原則）而言，

原告依勞工退休金條例第18條規定，應在呂○○等17人到職之日起7日內，列表通知被告進行申報，其目的在便利辦理後續的提繳作業，即由被告依原告申報內容，依同條例第19條第1項規定，繕具繳款書寄送原告繳納應提繳的退休金數額，以達司法院大法官釋字第578號解釋所示保障呂○○等17人的退休經濟生活權益。惟原告經被告通知補辦申報後，遲未履行義務，經被告先後作成前20次處分及原處分，是不斷以處罰手段欲迫使原告履行義務。然在原告遲不辦理申報提繳的情況下，此一處罰手段已難認有助於實現、保障呂○○等17人的勞工權益。再就考量有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者（必要原則）而言，被告已依職權認定呂○○等17人與原告間屬勞動契約關係，且依原告提出之員工薪資資料（原處分卷第6至17頁），亦可知悉其月薪資總額，得據以計算原告應為呂○○等17人提繳勞工退休金的數額。是於被告通知原告限期改善，並為相當之處罰後，仍未見原告履行申報提繳的作為義務時，被告亦可擇依行政執行法第28條第1項所定間接強制之方式為強制執行，以實現保障呂○○等17人的勞工權益，此相較於原告受多次處罰，仍難以實現行政目的而言，應屬有益於行政目的之達成，且屬對人民權益侵害較少的方法。另就採取的方法所造成的損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡（狹義比例原則）而言，原告應提繳之勞工退休金總金額共計1萬9,519元(本院卷第359頁)，而原告因未履行申報提繳義務而受前20次處分裁罰金額已達58萬5,000元，加計原處分後為61萬5,000元，已遠遠超過原告所應提繳勞工退休金的總數1萬9,519元，又無裁罰次數的上限。且即使原告認罰繳納，該利益係歸屬於國庫，並無助於呂○○等17人勞工權益之保障。足見被告以原處分再對原告裁處，應認所採取方法造成之損害與所欲達成目的之利益，亦已顯失均衡。

六、綜上所述，原處分即有違反比例原則之違誤，訴願決定未予

01 　　糾正，亦有未合，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。
02 七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張及陳述，經核於判決結果
03 　　不生影響，不再逐一論列，附此敘明。
04 八、結論：原告之訴為有理由，判決如主文。
05 中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　27　　日
06 臺北高等行政法院第三庭
07 審判長法　官　　高愈杰
08 法　官　　孫萍萍
09 法　官　　李君豪
10 一、上為正本係照原本作成。
11 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
12 　　明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
13 　　決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）
14 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
15 　　訟法第241條之1第1項前段）
16 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
17 　　條第1項但書、第2項）
18

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
(一)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。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為	1.上訴人之配偶、四親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。

適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　27　　日

書記官　樓琬蓉