臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

109年度簡字第186號

原　　告　有志貨運物流有限公司

代　表　人　張秋稔

被　　告　勞動部勞工保險局

代　表　人　鄧明斌

訴訟代理人　葉懿嫻

　　莊碧雲

　　陳重志

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108年11月29日勞動法訴一字第1080013796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、事實概要：

㈠緣原告於民國104年2月13日，與臺北市立美術館簽訂勞務採購契約-104年度「展覽場管理服務案」（以下稱為系爭勞務採購契約），約定由原告派遣人員至臺北市立美術館提供勞務，履約期間為104年2月15日起至12月31日止。原告已履約並據以請款。

㈡後因有民眾陳情原告未依規定為代理人員加保勞健保，經被告調查認原告亦未申報提繳如附表所示勞工在職期間勞工退休金，乃以105年12月6日保退三字第10560359800號函限期於106年1月2日前改善。惟原告逾期並未改善，被告即以違反勞工退休金條例第18條規定，依同條例第49條規定裁處罰鍰並命改正，待原告未予改正時再為裁罰。原告反覆爭訟未

獲有利結果，且迄未改正申報提繳，被告則多次裁罰，最近一次係108年5月27日保退三字第10860093971號裁處書（以下稱為原處分），處以罰鍰新臺幣（下同）3萬元，並公布單位名稱及負責人姓名。

㈢原告不服原處分而提起訴願，經勞動部108年11月29日勞動法訴一字第1080013796號訴願決定書駁回，原告猶未甘服，遂於108年12月16日提起本件行政訴訟，請求撤銷訴願決定及原處分。本院收案後以原處分關於公布單位名稱及負責人姓名部分不適用簡易訴訟程序，乃以108年度簡字第320號裁定移送臺北高等行政法院（以下簡稱為北高行），原告嗣減縮聲明捨棄前述公布名稱及姓名部分，北高行再以本件應適用簡易訴訟程序，而以109年度訴字第371號裁定移送本院。

二、原告主張：

㈠蔡君等15名代理人員，並非由原告所聘僱，而係原告正職人員林子晴等4名，私下委託代班之代理人員。相關爭點事實易於查證，雙方難以爭執。訴願決定既以原告與受僱人間勞動關係，應以實質情形予以認定，並認勞工從事工作，須接受雇主之指揮監督，且領有勞務之報酬，始具有人格上及經濟上之從屬性，始能認有僱傭關係之存在。稽之訴願決定，徒以臺北市立美術館提供之員工名冊及薪資表，即表象認定僱傭關係存在，所做認事用法顯然輕率及疏漏，原處分機關與訴願機關有違行政機關或準司法機關之職權調查義務，與有利不利同時注意之行政或司法義務。

㈡況且，蔡君等15名代理人員，既由原告所聘僱正職人員私下委託代班之代理人，足見蔡君等15名人員，與原告間並無直接指揮監督關係，且蔡君等15名零星代班酬勞，亦係原告所聘僱正職人員個別給付，絕非原告給付，相關事實易查難爭。

㈢原告正職人員私下所委任之代班人員，每月實際代班天數才十餘日，超過20日者僅3位，且上開代班人員超過半數以上只代班當月。基此事實足見，上開十餘位代班人員，依據社

會一般之經驗與常理，絕非原告所聘僱之人員，而係原告正職人員所私下委任之代班人員。

㈣依據勞工退休金條例第14條第1項之規定：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六。原告正職人員私下委派之十餘位代班人員，其每月代班天數簡單計算，其應領工資至多才數千元而已。然而被告竟作成行政處分，率以認定其應申報之月投保薪資為19,273元，顯然有違勞工退休金條例之每月工資之法義，有違法疵議。

㈤又依訴願決定所為認定，104年2月至6月應申報月投保薪資為19,273元，7月至12月為20,008元，並以當月工作日數計算。系爭之十餘位代班人員，實際代班天數幾乎均僅數日而已，僅甚少數人員代班天數十餘日，且共有12位僅代班當月次。基此事實足證，被告率行認定原告應申報月投保薪資為19,273元，所做處分顯違勞工退休金條例每月工資法義。

㈥另參以司法院大法官釋字第503號解釋：行為如同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件時，除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。一事不兩罰原則，本屬民主法治國重要之基本原則，具有憲法上位階，本件被告之裁罰處分，顯具重大瑕疵應屬無效等語。並聲明：撤銷訴願決定及原處分關於罰鍰部分。

三、被告則以：

㈠本案源自原告承攬美術館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。又同條第16項規定，廠商派至機關提供勞務之派遣勞工請假，廠商均應指派相同資格及能力人員代理並須經機關同意，機關不另行支付價金。另依美術館提供104年2月至12月林子晴君等22名員工名冊及薪資表，無論渠等姓名、身分證號、地址、工作天

（時數）、月（時）薪及匯款帳號（非僅4名正職人員，其餘代班人員），並蓋有原告公司章及負責人印章，足證所領薪資係依渠等工作時數核算後，由原告依匯款帳號個別支付予上開人員，難謂代理人員之工作及薪資發放與原告無關。其中蔡明翰君等15名（含李建宏君已領勞保老年給付）未申報提繳勞工退休金，呂淑蓉及林志峻君等2名在職期間僅部分月份提繳勞工退休金，然原告執詞稱蔡君等15名係該單位提供勞務人員林子晴君等4名自行尋覓之代理人員，非屬原告僱用派至美術館之服務人員。渠等薪資係由林子晴君等4名個別支付，非由原告給付之說詞顯與事實有違。另本案經函請權責機關臺北市政府勞動局先行認定原告與蔡君等15名之僱傭關係，據該局105年11月4日北市勞動字第10546029300號函復略以，查原告之員工名冊與薪資清冊，皆可見蔡明翰君等15名，顯見渠等人員似已納入原告之組織體系之內，足認渠等係由原告依約指派至美術館提供勞務，並由原告支付薪資之員工，渠等與原告間具人格上及經濟上從屬性，難謂無僱傭關係。

㈡據此，被告限期原告於106年1月2日前補申報呂淑蓉君等17名提繳勞工退休金，原告逾期未補申報提繳，爰依勞工退休金條例第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，於臺灣士林地方法院（以下簡稱為士林地院）審理時，法官傳喚郭建元、王以惠、許志懋、簡友鴻君等4名證人，郭君等4名當庭皆指原告為渠等之雇主，嗣經士林地院106年度簡字第31號、及北高行107年度簡上字第130號判決駁回原告之訴，均肯認呂淑蓉君等17名與原告存在僱傭關係，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，被告依同條例第49條及行政罰法第18條第1項規定陸續於107年10月30日等日分別核處罰鍰2萬5千元不等。原告仍未辦理補申報渠等提繳勞工退休金，被告遂依前開規定再以原處分核處第5次罰鍰3萬元並公布單位名稱及負責人姓名等資訊。又依行政訴訟法第116

條規定，原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。是以，原告不得以歷次罰鍰處分已提起訴願、行政訴訟、上訴及再審之訴等行政救濟為由，而為撤銷本處分之理由。

㈢另原告引用勞工保險條例、就業保險法及勞局納字第10501892230號及第00000000000號裁處書部分，經查勞動部105年11月29日勞局納字第10501892230號及第00000000000號裁處書係屬勞、就保罰鍰處分，曾因基本工資金額誤繕，已予撤銷，另以勞動部106年7月28日勞局納字第00000000000號及第00000000000號裁處書核處勞、就保罰鍰；嗣因職災費率有誤，再遭士林地院107年度簡字第6號行政判決勞工保險罰鍰部分撤銷，復以勞動部107年8月7日勞局納字第10701852541號裁處書核處勞保罰鍰，先予敘明。有關原告訴稱勞、就保等2件裁罰有違雙重處罰之禁止原則乙節，按勞工保險及就業保險係屬在職強制性社會保險，其加、退保採申報制度，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，違反該項作為義務者，自應分別依法論罰，與本案係因原告違反勞工退休金條例之依據不同。又原告訴稱該等人員每月代班僅十餘日，所領工資至多數千元，被告之裁罰以投保薪資19,273元計算，所為之處分顯係違背法令。查該處分係依據勞工保險條例及就業保險法之規定，按自僱用之日起，以當時適用之基本工資19,273元按日計算應負擔之保險費金額，核處罰鍰。而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，第1次裁處金額2萬元，裁處後原告迄未補申報呂君等17名提繳勞工退休金，被告再歷次加重核處罰鍰2萬5千元不等，於法並無不合。原告所稱係依勞保投保薪資19,273元處以勞工退休金罰鍰，顯係誤解法令等語。並聲明：駁回原告之訴。

四、本件原告為履行系爭勞務採購契約，派遣人員前往臺北市立美術館擔任展場服務人員，嗣經被告查認原告有未依規定申

報如附表所示之呂淑蓉等17人提繳勞工退休金情事，遂於105年12月6日以保退三字第10560359800號函限期命原告補申報提繳，惟原告逾期未辦理，被告乃以106年1月10日保退三字第10660003560號裁處書（以下稱為第一次裁罰處分）處罰並命改正，嗣後再以原告猶未辦理而連續處罰，迄於108年5月27日作成原處分裁處罰鍰3萬元，並公布單位名稱及負責人姓名。原告不服，經訴願遭駁回後提起本件行政訴訟等情，有系爭勞務採購契約暨所附補充投標須知（原處分卷第29頁至第44頁）、員工薪資表及員工名冊（原處分卷第8頁至第28頁）、被告第一次裁罰處分暨送達證書（原處分卷第58頁至第60頁）、原處分暨送達證書（原處分卷第105頁至第109頁）、訴願決定書（本院108年度簡字第320號卷，以下稱為移送前卷，第35頁至第41頁）等附卷可稽，兩造就此部分事實且無爭執，應可採為裁判基礎。原告主張附表所示之蔡明翰等15人僅為正職人員委託代班之代理人員，與原告並無僱傭關係，原告自無為其申報提繳勞工退休金之義務，原處分有所違誤云云，請求撤銷訴願決定及原處分。被告則否認原告主張，並以上開情詞置辯。是本件應予審究者，乃為原告與附表所示之蔡明翰等15名代理員工間，是否有勞動契約關係？被告以原告未依規定申報提繳勞工退休金，而以原處分對原告裁處罰鍰，是否有違誤？

五、本院之判斷：

㈠按勞工退休金條例第6條第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18條：「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：「雇主違反…第18條…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，並按月連續處罰至改正為止。」

㈡原告與附表所示蔡明翰等15人間有勞動契約關係存在，業經確定判決認定而具爭點效：

1.按學說上所謂爭點效，係指法院於確定判決理由中，對訴訟標的以外當事人所主張或抗辯之重要爭點，本於兩造辯論之結果所為之判斷結果，除有顯然違背法令，或當事人提出新訴訟資料足以推翻原判斷之情形外，於同一當事人間，就與該重要爭點有關之他訴訟，不得再為相反之主張，法院亦不得作相異之判斷而言。故於不同案件間，如兩造當事人同一，前案就重要爭點之判斷且非顯然違背法令，當事人復未提出新訴訟資料足以推翻原判斷者，後案對於該重要爭點即不得做相反之判斷。

2.查原告對第一次裁罰處分提起行政爭訟時，即主張與附表所示蔡明翰等15名代理員工無勞動契約關係，經士林地院審閱包括系爭勞動採購契約等卷證並傳喚證人訊問，再本於兩造當事人辯論之結果，認定原告與附表所示之人員（包括蔡明翰等15名代理員工）均有勞動契約關係，而判決駁回原告之訴；原告不服提起上訴，再經北高行以107年度簡上字第130號判決駁回上訴而確定，此經本院查閱前開判決（原處分卷第76頁至第100頁）無訛，故原告與附表所示之蔡明翰等15名代理員工間有勞動契約關係存在，已具有爭點效而應為後案審究認定相同事實爭點時所遵從。

3.原告雖以有對北高行107年度簡上字第130號判決提起再審之訴，爭執該判決猶未確定云云。然查，原告對該判決所提之再審之訴，已經分別為該院以109年2月12日以108年度簡上再字第7號、及士林地院以109年10月12日109年度簡再字第1號判決駁回，其中原告對士林地院駁回再審之訴判決並未再予爭執；至對北高行108年度簡上再字第7號判決固又提再審之訴，然亦已經為該院以109年10月30日109年度簡上再字第6號裁定駁回，此有北高行前案記錄可按（北高行卷，第7頁、第8頁），並經本院依職權查明。又所謂裁判確定者，指該裁判依法不得再行上訴或抗告爭執而言，當事人在法制上雖非不可循再審程序繼續爭執，

惟再審程序須先審酌有無再審事由存在，以決定是否廢棄原確定裁判，提起再審並不阻斷裁判確定之效力。故原告以仍然繼續訟爭而主張尚無確定判決云云，當有誤解。

㈢按「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。」、「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。」、「雇主違反…第18條…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，並按月連續處罰至改正為止。」，前揭勞工退休金條例第6條第1項、第18條、第49條定有明文。本件附表所示呂淑蓉等17人，既與原告有勞動契約關係，原告依法乃有為渠等申報提繳勞工退休金之行政法上義務，詎原告經被告多次通知限期改善後，迄今仍未申報提繳，則被告依據勞工退休金條例第49條規定，作成原處分對原告進行裁罰，於法自無違誤；又原告已經多次裁罰仍拒不履行，被告以前次裁罰為度，再次對原告裁處3萬元罰鍰，復難認有何裁量錯誤之情。

㈣末按雇主違反勞工退休金條例第18條所課予之行政法上義務者，經限期改善，屆期未改善者，按月連續處罰至改正為止，乃該條例第49條所明定。其連續處罰之目的，旨在藉由不斷的處罰，迫使行為人履行其公法上義務，故其重點應非在過去義務違反之制裁，而是針對將來義務履行所採取之督促方法，就此而言，連續處罰規定在性質上較接近「執行罰」，一般稱為「怠金」（行政執行法第30條、第31條參照）。至於規範方式上，則係與行政秩序罰併合規範，首就行為人違反行政法上義務行為科處罰鍰，此部分性質上應屬秩序罰；其後為督促行為人履行改善義務所為之連續處罰，則屬執行罰，藉由對行為人反覆科處一定數額之金錢，使其心理上發生強制作用，間接促其自動履行義務。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，即得連續處罰，

再無一行為二罰之問題。查被告以105年12月6日以保退三字第10560359800號函限期命原告改善，函文中已明白引述勞退休金條例第49條得按月處罰至改正為止規定，既原告迄今仍未履行申報提繳呂淑蓉等17人在職期間勞工退休金之行政法上義務，被告數次裁罰，縱肇源於同一基礎事實，於法自無違誤。

六、綜上所述，原告未依規定申報提繳附表所示之呂淑蓉等17人在職期間之勞工退休金，經被告通知限期改善而逾期未辦理，被告依勞工退休金條例第49條規定以原處分裁處罰鍰3萬元，並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告猶執前詞訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98 條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　12　　日

行政訴訟庭　法　官　吳坤芳

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，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本），逾期未提出者，勿庸命補正，即得依行政訴訟法第245條第1項規定以裁定駁回。上訴理由應表明關於原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　12　　日

書記官　林妙穗