臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

109年度簡字第259號

110年度簡字第191號

110年9月13日辯論終結

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

兼

代　收　人　吳伯襄

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110年2月2日勞動法訴一字第1090024155號、109年9月8日勞動法訴一字第1090166507號、109年9月8日勞動法訴一字第1090011566號訴願決定，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，經該院以110年度訴字第147號、109年度訴字第1061號、109年度訴字第1062號裁定移送前來，本院合併判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序部分：

按「分別提起之數宗訴訟係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，行政法院得命合併辯論。命合併辯論之數宗訴訟，得合併裁判之。」行政訴訟法第127條定有明文。查本件係原告未依規定申報提繳如附表呂淑蓉等17人(下稱呂淑蓉等17人)勞工退休金，經被告陸續開立民國109年3月23

日保退三字第10960046411號裁處(下稱第11次處分)、109年5月11日保退三字第10960085241號裁處(下稱第12次處分)、109年10月12日保退三字第10960241401號裁處(下稱第15次處分)，原告不服第11、12、15次處分提起訴願，經勞動部分別以109年9月8日勞動法訴一字第1090166507號訴願決定(下稱訴願決定A)、109年9月8日勞動法訴一字第1090011566號訴願決定(下稱訴願決定B)及110年2月2日勞動法訴一字第1090024155號訴願決定(下稱訴願決定C)，駁回訴願。原告不服訴願決定A、B、C，分別提起數宗訴訟，經本院以109年度簡字第260號、109年度簡字第259號、110年度簡字第191號受理，依上開規定，分別提起數宗訴訟係基於同一事實上之原因，本院得予合併辯論及判決。

二、爭訟概要：

(一)原告於104年2月13日，與臺北市立美術館簽立勞務採購契約-104年度「展覽場管理服務案」，並派遣正式及代理人員至臺北市立美術館提供勞務，卻未依規定申報所屬勞工呂淑蓉等17人在職期間提繳勞工退休金，前經被告於105年12月6日以保退三字第10560359800號函，限原告於106年1月2日前改善；惟原告逾期未補申報呂淑蓉等17人提繳勞工退休金，被告乃以原告違反勞工退休金條例第18條，依同條例第49條規定，於106年1月10日以保退三字第10660003560號裁處（下稱第1次處分），處原告罰鍰2萬元在案。原告不服第1次處分，提起訴願及行政訴訟，經臺北高等行政法院以107年度簡上字第130號判決駁回確定。

(二)原告仍未依規定補申報呂淑蓉等17人提繳勞工退休金，被告乃依勞工退休金條例第49條規定，陸續開立第11、12、15次處分各裁罰原告3萬元及公布單位名稱及負責人姓名等資訊，原告不服該等處分提起訴願，經訴願決定A、B、C駁回，原告仍表不服，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，經該院以110年度訴字第147號、109年度訴字第1061號及109年度訴字第1062號裁定移送前來本院審理。

三、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1. 蔡明翰等15名勞工，係原告所屬正職人員林子晴等4人私下委託之代班人員，原告與渠等並無直接指揮監督關係，且渠等酬勞係由林子晴等4人個別給付，絶非原告給付。又原告正職人員私下委任之呂淑蓉等10餘位代班人員每月代班均僅數日，且上開10餘位代班人員，超過半數以上只代班當月，依據社會一般經驗與常理，絶非原告聘僱之人員，然訴願決定僅以美術館提供之員工名冊及薪資表，即認定渠等為原告所聘僱之人員，認事用法有違社會經驗與常理，自有違誤。

2. 依勞工退休金條例第14條第1項規定，雇主應為第7條第1項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，而上開10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，然而被告卻認定應申報之月投保薪資為19,273元，認事用法顯有違誤。又原告並非僱用5人以上之公司，被告以原告為僱用5人以上之公司，依勞工保險條例第6、11、72條等規定對原告裁罰，並不符勞工保險條例第6條第2款規定外，再以原告未替代班人員蔡明翰等人加保為由，而依就業保險法第5條第1、3項及第38條第1項規定對原告裁罰，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款規定，被告所為處分顯具重大瑕疵，應屬無效。

3. 訴願決定認僱傭關係之存否，應視勞動關係之內容及實質情形予以認定，如需接受雇主之指揮監督從事工作，並領取勞務之對價報酬，即具有人格上及經濟上之從屬性，應認其間有僱傭關係之存在。本件代班人員本係原告之4名正職人員私下另行委任之代班人員，原告與代班人員從未謀面，更遑論指揮與監督該等代班人員從事工作，所涉事實，顯然不合以「雇員接受雇主指揮監督從事工作，並領取勞務之對價報酬」之要件，足見原告與代班人員之間，難論有僱傭關係之存在。被告及訴願決定，徒以臺北市立美術館提供原告員工

名冊及薪資表，即認定僱傭關係之存在，有違行政機關之職權調查義務。

4.被告僅於為第1次處分前有讓原告陳述意見之機會，之後陸續所為之處分，均未讓原告有陳述意見之機會，顯已違反行政程序法之規定，自有瑕疵。

(二)聲明：訴願決定A、B、C及第11、12、15次處分均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1.按勞動基準法第2條規定，所謂勞工，為受雇主僱用從事工作獲致工資者。勞工如有提供勞務並獲有薪資報酬者，無論正職人員、臨時人員、部分工時人員，即與雇主成立僱傭關係。又按僱傭關係存在與否，非單從協議書或契約書判斷，而應視勞動關係之內容及實質情形予以認定，倘須接受雇主之指揮監督從事工作，並領取勞務之對價報酬，即其有人格上及經濟上之從屬性，應認其間有僱傭關係存在。又依前揭勞工退休金條例規定，雇主應為適用本條例之勞工，按月提繳退休金，雇主未辦理申報提繳手續，經限期改善，屆期未改善者，應處2萬元以上10萬元以下罰鍰，並處罰至改正為止。

2.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。又該契約第8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104年12月林子晴君等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張秋稔印章，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。其中蔡明翰等15人（含李建宏君已領勞保老年給付）未申報提繳勞工退休金，呂淑蓉及林志峻等2人在職期間僅部分月份提繳勞工退休金，然原告執詞稱蔡明翰等15人係該單位提供勞務人員林子晴等4人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等4人個別支付，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明翰等15人之僱傭關係，據該局105年11月4日北市勞動字第10546029300號函復略以，原告之員工名冊與薪資清冊，皆可見蔡明翰等15人，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之從屬性，難謂無僱傭關係。

3.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，與本件係因原告違反勞工退休金條例之依據不同。另依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，而本件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2萬元後，原告迄未補申報呂淑蓉等17人提繳勞工退休金，被告再歷次加重核處罰鍰3萬元，於法並無不合。

(二)聲明：駁回原告之訴。

五、爭點：

(一)被告對原告所為之第1次處分，業經法院判決確定，對本件有無爭點效之拘束？

(二)原告可否再行爭執與呂淑蓉等17人間無勞動契約關係及無須提繳勞工退休金乙事？

(三)被告就本件第11、12、15次處分，有無違反一行為不二罰原則及雙重處罰禁止原則？

(四)被告為本件第11、12、15次處分前，有無給予原告陳述意見之機會，有無違反行政程序法規定?

六、本院之判斷：

(一)如爭訟概要欄所載之事實，除後述之爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有104年度「展覽場管理服務案」勞務採購契約(見本院109年度簡字第259號卷第39至44頁)、員工名冊及薪資表(見本院109年度簡字第259號訴願卷第126至136頁、第114至125頁)、第11次處分(見本院109年度簡字第260號原處分卷第130至131頁)、第12次處分(見本院109年度簡字第259號原處分卷第135至137頁)、第15次處分(見本院110年度簡字第191號原處分卷第154至156頁)、訴願決定A(見本院109年度簡字第260號北高行卷第35至41頁)、訴願決定B（見本院109年度簡字第259號北高行卷第35至42頁）及訴願決定C（見本院110年度簡字第191號北高行卷第41至47頁)在卷可佐，該情堪以認定。

(二)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條未辦理申報提繳勞工退休金，經限期改善，屆期未改善者，處2萬元以上10萬元以下罰鍰，並按月連續處罰至改正為止。」，勞工退休金條例第6條第1項、第18條、第49條分別定有明文。

(三)原告與呂淑蓉等17人間存有勞動契約關係，業經臺北高等行政法院確定判決認定，而具有爭點效之拘束：

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. 查原告未依規定申報呂淑蓉等17人在職期間提繳勞工退休金，前經被告於105年12月6日以保退三字第10560359800號函，限原告於106年1月2日前改善，惟原告逾期未補申報呂淑蓉等17人提繳勞工退休金，被告乃以原告違反勞工退休金條例第18條，依同條例第49條規定，開立第1次處分，原告不服第1次處分，提起訴願及行政訴訟，並主張其與呂淑蓉等17人間不存在勞動契約等節，業經臺灣士林地方法院(下稱士林地院)審閱勞動採購契約、員工名冊及薪資表等卷證，並傳喚證人郭建元、王以惠、許志懋、簡友鴻等人訊問，經證人當庭證稱原告為渠等之雇主，並本於兩造當事人辯論之結果，認定原告與呂淑蓉等17人間具有勞動契約關係，而以106年度簡字第31號判決駁回原告之訴；原告不服提起上訴，再經臺北高等行政法院以107年度簡上字第130號判決駁回上訴確定，復經原告就該確定判決提起再審，再經士林地院以109年度簡再字第1號駁回再審等情，有前開判決（見本院109年度簡字第259號卷第325至336頁、第309至318頁、第319至322頁）在卷可稽，堪認原告與呂淑蓉等17人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。

(四)原告不得再行爭執與呂淑蓉等17人間無勞動契約關係及無須提繳勞工退休金乙事：

查如前所述，第1次處分行政爭訟之訴訟標的為第1次處分是否適法，有無行政處分違法之撤銷事由，經核第1次處分之行政爭訟與本件第11、12、15次處分之訴訟當事人同為原告及被告雙方，且重要爭點之辯論與判斷同為原告與呂淑蓉等17人間有無勞動契約關係，是否有補提繳勞工退休金之行政法上義務，然原告未再提出新訴訟資料足以推翻前確定判決

原判斷之情形，自仍應受前確定判決之爭點效拘束，應認原告與呂淑蓉等17人間存有勞動契約關係，且原告應依規定申請補提繳呂淑蓉等17人之勞工退休金。

(五)被告就本件第11、12、15次處分，並無違反一行為不二罰原則及雙重處罰禁止原則：

1.一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處；數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之，為行政罰法第24條第1項前段、第25條所明定。學說上所稱之「一行為不二罰原則」，係指對於人民同一違法行為，禁止國家為2次以上之處罰而言；行政罰法第24條係上開原則之具體立法，而同法第25條則揭示數行為分別處罰原則，違反數個行政法上義務而應處罰鍰者，究竟應係從一重裁處，或分別處罰，即應視其行為個數決定之。查本件第11、12、15次處分係被告針對原告違反勞工退休金條例之提繳勞工退休金之行政法上義務而為裁罰，與原告另涉違反勞工保險條例或就業保險法之行政法上義務行為不同，為不同之行政法上義務違反，則原告違反上揭法律之個別行為不一，或係未補提繳勞工退休金，抑或未參與勞工保險、就業保險情事，其行為數應分別判斷，為數行為。故被告據以裁處原告未依規定補提繳勞工退休金，自無違反一行為不二罰原則。

2.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。

3. 查原告第1次未依規定申報提繳呂淑蓉等17人勞工退休金，前經被告於105年12月6日以保退三字第10560359800號函，限原告於106年1月2日前改善，惟原告逾期未補申報呂淑蓉等17人提繳勞工退休金，被告乃以原告違反勞工退休金條例第18條，依同條例第49條規定，開立第1次處分，是原告已獲被告通知限期改善，其未依限補申報呂淑蓉等17人提繳勞工退休金，被告即得按月連續處罰原告，使其督促履行此項行政法上義務，且被告於每一裁處時，一再告知原告將依勞工退休金條例第49條規定，按月處罰至改善為止；詎原告仍未補申報提繳呂淑蓉等17人勞工退休金，迭經第2次至第10次處分之按月連續處罰未果，被告再連續開立本件第11、12、15次處分，分別裁處原告，縱肇源於同一基礎事實，仍於法有據。故原告主張被告所為本次11、12、15次處分違反雙重處罰禁止原則等語，容有誤解，尚難採認。

(六)被告為本件第11、12、15次處分前，雖未給予原告陳述意見之機會，依行政程序法第103條第5款規定，並無瑕疵：

至原告主張被告僅於為第1次處分前有讓其陳述意見之機會，之後連續所為各次處分前，均未依行政程序法之規定，給予原告陳述意見之機會，其程序自有瑕疵等語。惟查，按行政程序法第102條前段及第103條第5款規定：行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會；行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認情形者，行政機關得不給予陳述意見之機會。查如前所述，原告與呂淑蓉等17人間存有勞動契約，原告未依規定申報補提繳呂淑蓉等17人勞工退休金，經

被告所為第1次處分裁罰，業經法院判決確定在案，具有爭點效之拘束，嗣被告依員工名冊、薪資表及上開判決等資料審查結果，認原告確有仍未依規定申報補提繳呂淑蓉等17人勞工退休金之違反事實，縱於開立第11、12、15次處分之前，未再給予原告陳述意見之機會，然上開資料就原告仍未申報補提繳呂淑蓉等17人勞工退休金之事實，其客觀上明白足以確認原告有上開違反情形，被告自得依行政程序法第103條第5款規定，得不予原告陳述意見之機會，所為裁處程序，尚無不合。故原告上開主張，容有誤解，尚難採認。

(七)本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併此敘明。

七、結論：

第11、12、15次處分認事用法並無違誤，訴願決定A、B、C遞予維持，核無不合。原告訴請撤銷第11、12、15次處分、訴願決定A、B、C，為無理由，應予駁回。第一審訴訟費用應由敗訴之原告負擔，爰宣示如主文第2項所示。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　10　　月　　6　　日

行政訴訟庭　法　官　黃子滌

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀(含上訴理由，應表明原裁判所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原裁判有違背法令之具體事實)，並繳納上訴裁判費3,000元；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，逾期未提出者，毋庸命補正，即得逕以裁定駁回之。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　10　　月　　6　　日

書記官　藍儒鈞

附表：

序	姓名	未提繳月(年/月)	員工身分

號			
1	呂淑蓉	104/2	正式
2	林志峻	104/6	正式
3	蔡明翰	104/2-3	代理
4	王以惠	104/2-12	代理
5	郭建元	104/2-6、104/9-12	代理（104年11月至12月則補為領月薪之人員）
6	謝涵如	104/3-4	代理
7	楊尚書	104/4	代理
8	高偉綸	104/6	代理
9	劉姵如	104/6	代理
10	吳旭添	104/7-12	代理
11	溫思翰	104/7	代理
12	簡友鴻	104/9	代理
13	許志懋（原名為許聖立）	104/10-12	代理（惟代理時間係領月薪）

14	邱偉勛	104/11	代理
15	吳東諺	104/12	代理
16	詹凱翔	104/12	代理
17	李建宏	104/12	代理