

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭

112年度地訴字第104號

114年7月16日辯論終結

原告 南山人壽保險股份有限公司

代表人 尹崇堯

訴訟代理人 李世宇律師

吳涵晴律師

被告 勞動部勞工保險局

代表人 白麗真

訴訟代理人 林詩穎

陳柏宇

郭宣妤

上列當事人間因勞工退休金條例事件，原告不服勞動部中華民國112年10月4日勞動法訴一字第1120016436號、112年10月5日勞動法訴一字第1120014443號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

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、事實概要：

(一)原告經營人身保險業，訴外人游尚儒、蔡坤緯(下合稱訴外人)為原告之保險業務員，前經被告認定原告與訴外人間屬僱傭關係，均適用勞動基準法(下稱勞基法)。惟因原告未依勞工退休金條例(下稱勞退條例)第18條規定辦理申報提繳勞工退休金，被告以民國101年7月5日保退二字第

01 10160172751號函（下稱101年7月5日函），命原告於101年7
02 月20日前，為訴外人申報提繳自到職日起之勞工退休金，逾
03 期如仍未辦理，將依同條例第49條規定予以處罰，而後該函
04 因原告未提起行政救濟而告確定。

05 (二)嗣因原告屆期仍未依101年7月5日函改善，被告遂依勞退條
06 例第49條規定，以101年7月24日保退二字第10160233801號
07 函（下稱101年7月24日函）裁處罰鍰新臺幣(下同)10萬元，
08 並自該日起按月連續處罰。詎原告迄今仍未履行101年7月5
09 日函所命之「申報提繳勞工退休金」之改正義務，被告乃依
10 勞退條例第49條、第53條之1規定，以112年6月30日保退二
11 字第11260075101號裁處書、112年7月31日保退二字第
12 11260097751號裁處書(下合稱原處分)，分別對原告裁處罰
13 鍰10萬元，並各公布原告之單位名稱及負責人姓名等資訊。
14 原告不服原處分，循序提起本件行政訴訟。

15 二、原告起訴主張及聲明：

16 (一)原處分不受101年7月5日函之拘束：

17 1.限期改善處分並非課予「無限期」之改善義務，「限期」僅
18 屬於處分規制內容之一環。本件被告101年7月5日函之限期
19 改善處分，於改善期屆至後，已構成行政處分效力「了結
20 (消滅)」。行政處分之構成要件效力範圍僅限於處分之主
21 文，而不及於處分之事實及理由，原則上亦不會發生確認效
22 力。故本件101年7月5日函關於「訴外人為勞動契約關係」
23 或「原告負擔為訴外人之申報提繳義務」等事實及理由，俱
24 無構成要件效力可言，自不拘束法院。

25 2.臺北市政府99年2月2日府授勞二字第09930820500號函暨該
26 府勞工局99年2月12日北市勞二字第09910535600號函(下合
27 稱北市府99年函)所提及之保險業務員，並不包括訴外人，
28 且北市府99年函並未針對該函文內各個業務員之契約內容及
29 個案事實進行實質判斷，被告援用北市府99年函認定原告與
30 訴外人間為勞動契約關係，並作成限期改善處分時，也未進
31 行其他查證，原處分竟據此裁罰原告，有未依職權調查證據

01 及說明理由之違法，故本件101年7月5日函之限期改善處分
02 與先前裁罰處分之合法性顯有疑義，不應具構成要件效力，
03 自不得以行政程序法第110條第3項規定文義，即認101年7月
04 5日函具有構成要件效力得拘束法院。

05 3.行政處分發生構成要件效力，並得以拘束法院之前提，須以
06 處分機關對該處分所涉事務具有「排他性之專屬權限」為必
07 要；而民事契約性質最終認定權歸屬於民事法院，被告作為
08 行政機關並無專屬權限，竟遽以行政處分認定契約屬性，該
09 行政處分之構成要件效力自無從拘束法院。本件前行政處分
10 作成之合法性顯有疑義，不應承認其構成要件效力；故法院
11 得不受拘束，依職權對於已確定之前行政處分進行合法性審
12 查，依正確之事實與法律為認定，仍屬法院審查合法性之權
13 限範圍，法院並非不得審查。

14 (二)原告與訴外人之契約為承攬關係：

15 原告與訴外人並未具體約定訴外人之工作內容、方法、時
16 間、地點，訴外人顯然得以自由決定勞務給付方式，自主性
17 極高，而不具人格從屬性。訴外人之報酬，原告非依工作時
18 間所計付，而係按所招攬之保險收受之保險費為基礎計算其
19 報酬，惟須自行負擔業務風險，若招攬不成或保戶未繳費，
20 業務員均須承擔無法取得佣金之風險，亦無底薪可支領，與
21 勞基法所稱按件計酬工資類型相去甚遠，亦與勞基法第2條
22 第3款規定之工資係具有勞務對價性之特性不符，應符合司
23 法院釋字第740號解釋所揭示「自行負擔業務風險」之要
24 件，原告充其量只提供可銷售之保險商品，故雙方不具經濟
25 從屬性，故訴外人與原告間成立契約關係不具有勞動契約從
26 屬性。

27 (三)原處分違反行政罰法之相關規定：

28 1.被告以原告違反勞退條例第49條所定行為義務，而予按月連
29 續裁罰，惟若本件原處分認原告違反之義務為101年7月5日
30 函之改善義務，則被告違反一行為不二罰原則；若認原告違
31 反之義務為前一次裁罰處分後之改善義務，則顯然本次裁罰

01 不受101年7月5日函效力之拘束。另就連續處罰之作成程序
02 而言，行政機關應於每次處罰之前，詳實調查裁罰構成要件
03 事實是否繼續存在，包括調查該行政法上義務是否仍持續存
04 在，非謂101年7月5日函或先前裁罰處分認定行為人有違反
05 行政法上義務，即得不經更新調查逕自持續沿用為基礎連續
06 處罰。又勞退條例第49條「限期改善及連續處罰」之規範
07 中，仍應於每次罰鍰處分後，另為限期改善處分，始得為次
08 一裁罰處分。惟被告於每次裁罰處分後，均未另作成限期改
09 善處分即逕為裁罰，且本件原處分作成前亦未給予原告陳述
10 意見之機會，即逕以作成原處分，故認原處分並未合致於勞
11 退條例第49條之連續處罰要件，且有違行政罰法第24條、第
12 42條之違法。

13 2.勞退條例第49條裁罰處分之裁處權時效，應自義務人逾期不
14 履行上述命改善期限終了時起算，逾3年者即已不得裁罰。
15 因限期改善處分改善期只到101年7月20日，故其裁處權時效
16 自當於101年7月20日起算，則本件原處分於112年作成時，
17 亦顯然罹於行政罰之裁處權3年時效，已違反行政罰法第27
18 條第1項之3年裁處權時效規定。縱依被告所稱原告主動申報
19 提繳之義務未消滅，原處分即未逾裁處權時效，本件亦應自
20 業務員契約終止之日起7日後，起算勞退條例第49條裁罰處
21 分之裁處權時效。而訴外人已分別於100年7月31日、105年1
22 月16日與原告終止合約，原告違反行政法上義務之行為亦應
23 自訴外人離職後7日終了，原處分之作成日期為112年，均已
24 超過3年裁處權時效。

25 3.原告未為訴外人提繳新制勞工退休金，應係依法令之行為，
26 進而得依行政罰法第11條第1項規定阻卻違法。因訴外人與
27 原告間民事確認勞動契約關係不存在之訴訟事件，分別於
28 102年、107年與原告締結和解契約(下稱系爭和解契約)，是
29 故，就訴外人與原告間之勞務契約，已顯非勞基法第2條第6
30 款之勞動契約。則原告未為訴外人提繳新制勞工退休金，係
31 依民法第736條、第737條之規定，應已阻卻違法。則原處分

01 就「原告未為訴外人提繳勞工退休金」此部分之裁罰，已違
02 反行政罰法第11條第1項規定，而應撤銷之。

03 (四)原處分違反行政程序法之相關規定及一般原理原則：

04 1.被告於判斷原告與訴外人是否分別具有適用勞退條例第18條
05 之雇主或「勞工」身分時，自應將系爭和解契約、撤銷申訴
06 及請求停止裁罰陳情書納入職權調查證據之範圍，並應依職
07 權調查釋字第740號解釋文意旨所闡明該勞務契約是否有約
08 定勞務債務人受有工作時間之約制與該勞務契約是否有約定
09 勞務債務人係按所招攬之保險收受之保險費為基礎計算其報
10 酬等二項事實。惟被告作成原處分時，未盡調查上開證據之
11 義務，被告違反行政程序法第9條、第36條之職權調查證據
12 原則及有利不利一律注意原則。另被告作成原處分時，未針
13 對上開證據或事實說明斟酌或不斟酌之理由，原處分已違反
14 行政程序法第43條、第96條第1項第2款之說明理由義務。

15 2.被告作成原處分，悖離被告74年1月22日勞（承）字第
16 008278號函（下稱被告74年函）、83年9月15日83勞承字第
17 6047255號函（下稱被告83年函）所示保險業務員勞務契約
18 屬性認定標準，已有違反行政自我拘束原則。又被告95年2
19 月15日保退一字第09510011020號函（下稱被告95年函）已
20 有「只要原告與業務員達成合意確認非屬勞動契約關係，被
21 告即立刻認為雙方不適用勞退條例而停罰」之先例。於訴外
22 人均已與原告成立和解契約，仍舊作成原處分而裁罰原告，
23 顯然悖於被告95年函之行政先例。又被告作成原處分時，本
24 應適用臺北市政府勞動局(下稱北市勞動局)102年10月18日
25 北市勞動字第10235010100號函（下稱北市勞動局102年函）
26 及被告105年5月13日保納行一字第10510107010號函（下稱
27 被告105年函）見解認定訴外人非屬勞動契約關係，而不是
28 用勞退條例之規定，被告未加以適用上開行政先例，顯已違
29 反行政先例自我拘束原則，屬違法處分。

30 (五)原處分違反信賴保護原則：

31 行為人基於對現行法律、法規命令、行政規則或是法院判

01 決、行政機關之解釋函令所示之見解之信賴，應具正當合理
02 性，不得謂為有違法故意或過失；原告信賴被告74年函及被
03 告83年函之見解，且二項函文均合乎釋字第740號解釋意
04 旨，顯見原告與訴外人並非勞動契約關係，並不適用勞退條
05 例第18條與第49條，原告並無故意、過失，原告基於法律上
06 之確信，未為訴外人申報提繳退休金，當無任何違法之故意
07 或過失，被告仍堅持裁罰，顯有不適用行政罰法第7條規定
08 之違誤。

09 (六)原處分違反比例原則：

10 訴外人已分別與原告成立和解契約關係，確定雙方間並非勞
11 動契約關係。二人均已拋棄任何民事上之請求權。原處分所
12 欲追求之行政目的，包括訴外人已經終局拋棄請求提繳勞工
13 退休金之權利，則原處分所追求之目的已不存在，即欠缺目
14 的正當性；原處分之裁罰，亦無助於達到勞退條例第49條等
15 規定之立法目的，原處分之手段亦不具適合性；又原處分單
16 次裁罰10萬元、累計裁罰1330萬元，不論單次裁罰處分或累
17 計裁罰處分，均顯較訴外人應提繳之勞退金數額89354元相
18 差甚鉅，亦違反狹義比例原則。

19 (七)原處分違反期待可能性原則：

20 訴外人既然已與原告締結民事訴訟上和解契約，且均已拋棄
21 任何民事上（包括基於勞動契約）之請求權。因此，原告未
22 為其等提繳勞退金，實已得到訴外人之承諾，故原告就原處
23 分裁罰原告未為訴外人提繳勞工退休金之部分，應當得以援
24 引得相對人承諾之法理而阻卻違法。原告本於信賴系爭和解
25 契約，應無須提繳退休金。然被告作成原處分，強令原告應
26 為訴外人提繳勞工退休金，如不提繳即為裁罰，顯然係要求
27 原告無視前述之契約明文而提繳退休金，顯已違反期待可能
28 性原則。

29 (八)為此聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

30 三、被告答辯及聲明：

31 (一)原告就101年7月5日函未提起行政爭訟並經合法撤銷，已生

01 構成要件效力，在101年7月5日函未撤銷前，原告不得再主
02 張本件原處分為違法。依最高行政法院110年度上字第100號
03 判決意旨，被告前業已依勞退條例第18條規定，以101年7月
04 5日函通知原告應於101年7月20日前限期改善，即為訴外人
05 申報提繳勞工退休金，惟原告卻逾期未申報提繳，亦未針對
06 前述限期改善處分提起訴願及行政訴訟救濟，前述限期改善
07 處分在未經撤銷前，應認具構成要件效力，後行政處分應以
08 前行政處分為其構成要件作為決定之基礎，且後行政處分之
09 受訴行政法院，並不能審查前行政處分之合法性，更不容原
10 告於本件訴訟中再爭執此勞動契約關係及遵期改善作為義務
11 之存在。

12 (二)原告與訴外人間屬勞動契約關係：

13 原告與訴外人間實質上具人格、經濟、組織上從屬性，係屬
14 勞動契約關係，訴外人除執行職務須遵守原告規範、向原告
15 進行職務上報告外，尚須使用代表原告所屬業務員身分的統
16 一制式名片、受原告考核評量，並聽從原告指示且為原告之
17 營業目的從事招攬保險業務，納入原告組織體系，具強烈從
18 屬性關係，應認確屬勞基法第2條第6款規定之勞動契約關
19 係。有關99年函文認定原告與所屬業務員間為勞動契約關
20 係，其所指涉之顏名標等人與本案訴外人均為原告所屬業務
21 員，原告所屬各層級業務員合約書均為制式內容，遵守之規
22 定亦相同，在此情形下，認原告與訴外人間為勞動契約關
23 係，應合於一般論理及經驗法則。

24 (三)原處分無違反一事不二罰原則、行政罰法第27條裁處權時效
25 及第42條陳述意見之相關規定：

26 被告依勞退條例第49條規定之按月處以罰鍰，符合勞退條例
27 之立法意旨及雇主應申報之義務。依行政罰法第27條第1、2
28 項規定，原告既與訴外人間為勞動契約關係，原告負有主動
29 申報提繳勞工退休金之義務，原告迄未申報渠等在職期間之
30 提繳勞工退休金，其行為義務即尚未消滅，難謂原處分逾裁
31 處權時效。原告遲未履行其行政法上義務，被告按月裁罰，

01 係具期待可能性且未逾裁處權時效，應屬合法。且原告違反
02 勞退條例第18條規定之雇主申報義務，被告依勞退條例第49
03 條規定按月裁處，原處分所根據之事實，屬客觀上明白足以
04 確認，無須再次予以原告陳述意見之機會。

05 (四)原處分無涉信賴保護原則：

06 原告主張不具故意或過失，具超法規阻卻違法事由及欠缺期
07 待可能性云云，惟查被告以101年7月5日函，限期原告履行
08 申報提繳勞工退休金之作為義務，原告迄仍拒不履行，俟被
09 告作成原處分（即第132次及133次裁罰），原告對其負有依
10 勞退條例第18條規定申報訴外人自到職日起提繳勞工退休金
11 義務一事，知之甚明，惟原告始終無視前述相關規定及勞工
12 權益，再為本件違法行為，足以彰顯其具有主觀之故意，自
13 無行政罰法第7條規定之適用。況原告所舉被告74年函、83
14 年函均係勞退條例制定生效前之見解，且司法院釋字第740
15 號解釋僅宣示原告與業務員間之契約關係應個案認定，並例
16 示個案認定之判斷標準，該解釋未明示渠等間非屬勞動契約
17 關係，故尚難認屬原告正當合理之信賴基礎，更無涉是否違
18 反信賴保護原則。

19 (五)被告對原告之裁處符合比例原則：

20 被告前以101年7月5日函命原告應在101年7月20日前限期改
21 善，為訴外人辦理到職申報提繳手續，並非未給予原告改善
22 之機會即逕裁處罰鍰，但原告直到112年卻仍然未為渠等辦
23 理自到職日起申報提繳，顯示原告違反行政作為義務之可歸
24 責程度甚鉅。參以原告之資本額高達1500億元，企業規模龐
25 大，非僅資本額10萬元之小型公司，據此，綜合審酌原告之
26 可歸責程度與企業規模等，被告對原告裁處10萬元整，非屬
27 對原告權益損害過重之處分且具必要性；又勞退條例第49條
28 既明文規定被告應「按月處罰至改正為止」，顯示立法者當
29 時在訂定本條規定時，當已考量「按月處罰至改正為止」之
30 手段，係有助於督促雇主依法為所涉勞工履行到職列表申報
31 手續義務目的之達成，而具適當性。是本件原處分並無違反

01 比例原則情事等語。

02 (六)並聲明：駁回原告之訴。

03 四、本院之判斷：

04 (一)本件應適用之法律與說明：

05 1.勞退條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為勞
06 動部；在直轄市為直轄市政府；…。」第5條規定：「勞工
07 退休金之收支、保管、滯納金之加徵及罰鍰處分等業務，由
08 中央主管機關委任勞動部勞工保險局辦理之。」行政程序法
09 第15條規定：「(第1項)行政機關得依法規將其權限之一
10 部分，委任所屬下級機關執行之。(第3項)前二項情形，
11 應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或
12 新聞紙。」而改制前行政院勞工委員會以94年5月4日勞動4
13 字第0940014490號公告：「依據：勞退條例第5條、…公告
14 事項：勞退條例第6章罰責部分…第49條…有關滯納金之加
15 徵、罰鍰處分及移送行政執行等業務，委任勞工保險局以該
16 局名義辦理之。」是被告有依勞退條例第49條規定作成原處
17 分裁處罰鍰之事務管轄權限，先予敘明。

18 2.又勞退條例第1條規定：「為增進勞工退休生活保障，加強
19 勞雇關係，促進社會及經濟發展，特制定本條例。勞工退休
20 金事項，優先適用本條例。本條例未規定者，適用其他法律
21 之規定。」第3條規定：「本條例所稱勞工、雇主、事業單
22 位、勞動契約、工資及平均工資之定義，依勞基法第2條規
23 定。」第6條規定：「(第1項)雇主應為適用本條例之勞
24 工，按月提繳退休金，儲存於勞保局設立之勞工退休金個人
25 專戶。(第2項)除本條例另有規定者外，雇主不得以其他
26 自訂之勞工退休金辦法，取代前項規定之勞工退休金制
27 度。」第7條第1項第1款規定：「本條例之適用對象為適用
28 勞基法之下列人員，…：一、本國籍勞工。」第9條第1項、
29 第3項第1款規定：「(第1項)雇主應自本條例公布後至施
30 行前1日之期間內，就本條例之勞工退休金制度及勞基法之
31 退休金規定，以書面徵詢勞工之選擇；勞工屆期未選擇者，

01 自本條例施行之日起繼續適用勞基法之退休金規定。（第3
02 項）雇主應為適用本條例之退休金制度之勞工，依下列規定
03 向勞保局辦理提繳手續：一、依第1項規定選擇適用者，應
04 於本條例施行後15日內申報。」第16條規定：「勞工退休金
05 自勞工到職之日起提繳至離職當日止。但選擇自本條例施行
06 之日起適用本條例之退休金制度者，其提繳自選擇適用本條
07 例之退休金制度之日起至離職當日止。」第18條規定：「雇
08 主應於勞工到職、離職、復職或死亡之日起7日內，列表通
09 知勞保局，辦理開始或停止提繳手續。」第49條規定：「雇
10 主違反…第18條…規定，未辦理申報提繳、停繳手續、置備
11 名冊或保存文件，經限期改善，屆期未改善者，處2萬元以
12 上10萬元以下罰鍰，並按月處罰至改正為止。」第53條之1
13 規定：「雇主違反本條例，經主管機關或勞保局處以罰鍰或
14 加徵滯納金者，應公布其事業單位或事業主之名稱、負責人
15 姓名、處分期日、違反條文及處分金額；受委託運用勞工退
16 休基金之機構經依第45條規定處以罰鍰者，亦同。」準此，
17 雇主應為適用勞退條例之勞工，自其到職之日起，按月提繳
18 勞工退休金至其離職當日止，如未辦理申報提繳該勞工就職
19 期間之勞工退休金手續，經主管機關限期改善，而屆期未改
20 善者，主管機關得按月裁處罰鍰及公布事業單位名稱、負責
21 人姓名等資訊至改正為止。

- 22 3. 再依行政程序法第110條第3項規定：「行政處分未經撤銷、
23 廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」是行
24 政處分經通知生效後，在未遭撤銷、廢止或因其他事由失效
25 前，其效力繼續存在，處分機關與相對人(或利害關係人)同
26 受該行政處分規制內容之拘束，此即為行政處分之存續力。
27 基於法治國家之權利保護，相對人認行政處分違法或不當
28 時，得在一定期間內提起行政爭訟，請求有權之機關予以撤
29 銷，惟行政處分的相對人或利害關係人未依限提起行政爭
30 訟，或有其他原因，依法不得再為爭訟時，具有形式存續
31 力；對於行政處分不得再為爭訟下，行政處分之當事人及作

01 成之行政機關，皆受行政處分規制內容之拘束，行政機關僅
02 於具備一定之要件時，得予以廢棄或變更，此即所謂行政處
03 分之實質存續力。勞退條例第49條對於違反同條例第18條未
04 辦理勞工退休金申報提繳手續，經限期改善，屆期未改善
05 者，裁處罰鍰之規定，係對違反限期改善義務之制裁，而限
06 期改善，在性質上並非對行為人之制裁，係主管機關為防止
07 危害繼續或擴大，命處分相對人除去違法狀態，課予處分相
08 對人一定之作為義務，本質上為單純之負擔處分。又規範雇
09 主應提繳勞工退休金，係為達成保障勞工退休後生存安養之
10 目的，雇主如有違反，經主管機關限期命改善即補申報提繳
11 手續，屆期仍未補申報，主管機關即得裁處罰鍰；且為督促
12 處分相對人及時改善，如處分書按月送達後，雇主仍未完成
13 改善，主管機關即得按月處罰至改正為止(最高行政法院108
14 年4月份第2次庭長法官聯席會議決議同旨可參)。基上所
15 述，主管機關對於雇主符合申報提繳手續而未辦理之義務違
16 反，倘已作成課予雇主補辦申報提繳之限期改善行政處分在
17 先，主管機關自得在該處分仍具存續力之情形下，以雇主未
18 於期限內改善為由，據該處分為前提基礎，再作成後續裁罰
19 處分。此外，法院在審查後續各該裁罰處分之訴訟程序中，
20 不得針對非案件訴訟標的之限期改善處分，審查其合法性。

21 (二)上開事實概要欄所述之事實，有原告公司基本資料(原處分
22 卷第301-304頁)、101年7月5日函(原處分卷第1-2頁)、原處
23 分及送達證書(原處分卷第5-12頁)、訴願決定書(原處分卷
24 第13-48頁)、業務代表承攬合約書、業務主任委任合約書
25 (本院卷一第75至104頁)、事業單位(雇主)公告查詢資料
26 (本院卷四第317-326頁)附卷可稽，堪認為真。

27 (三)原處分合法，理由如下：

28 1.查原告經營人身保險業，訴外人為其保險業務員，被告以
29 101年7月5日函命原告於101年7月20日前，依勞退條例第18
30 條規定為訴外人申報提繳自到職日起之勞工退休金，逾期如
31 未辦理，將依同條例第49條規定予以處罰，而後該函因原告

01 未提起行政救濟而告確定。嗣原告屆期未改善，被告依同條
02 例第49條規定按月作成處分處罰原告，原處分為按月連續處
03 罰中之2次裁罰等情，前已認定。揆諸上開說明，因101年7
04 月5日函此一限期改善之行政處分，至今未經被告或其上級
05 機關依法廢棄或變更，亦未經司法審查予以撤銷而具存續
06 力，原告自受101年7月5日函之規制效力拘束，而有為訴外
07 人申報提繳勞工退休金之作為義務。是以，被告以原告至今
08 仍未履行上開義務，依勞退條例第49條作成原處分續為處
09 罰，並依同條例第53條之1規定，公布原告之單位名稱及負
10 責人姓名等資訊，自於法有據。

11 2.復衡諸原告為大型保險業，且於全國各地設有分公司，實收
12 資本額逾1,300億元乙情，此有經濟部商工登記公示資料查
13 詢服務表1份在卷可參（原處分卷第301至303頁），可證原
14 告當具有資力以及遵守勞退條例所生之勞動權益相關規定之
15 專業。再者，原告於被告作成原處分前，業經被告按月裁罰
16 逾百餘次，益徵原告所屬人員就其遲未替訴外人申報提繳自
17 到職日起勞工退休金，係違反勞退條例第18條規定、101年7
18 月5日函所課予之限期改善義務，知之甚詳。然而原告所屬
19 人員在經被告多次裁罰後，仍盡擇主觀上對自己有利之歧異
20 見解，始終無視前述規定及勞工權益，消極不替訴外人申報
21 提繳勞工退休金，為原告所自承（本院卷三第405頁），是
22 其主觀上顯具義務違反之故意，依行政罰法第7條第2項規
23 定，原告自應負故意之推定責任，其主張不具故意過失、履
24 行義務之期待可能性，原處分不具明確性云云，洵非可採。

25 3.審酌被告作成101年7月5日函課予原告限期改善義務已時隔
26 逾10餘年，期間歷經上百件按月處罰之裁罰處分，卻仍執意
27 拒絕履踐上開義務，可見其義務違反之情節非輕。況且，原
28 告為避免續遭按月裁罰，只要於提起行政爭訟以資救濟之同
29 時，選擇先補辦申報即可，依其資力雄厚、專業人力充沛，
30 客觀上難認有何不能申報之情事，是被告為督促原告履行其
31 申報之義務，以原處分先後裁處原告罰鍰各10萬元，顯已充

01 分審酌一切情狀為合義務性裁量，並無何裁量瑕疵或違反比
02 例原則等情事，於法自無不合。

03 (四)原告其餘主張亦無足採，分述如下：

04 1.揆諸101年7月5日函在形式上並無令任何人一望即可知悉之
05 重大明顯瑕疵，亦無其他法定之無效事由，縱該處分未告知
06 救濟期間，此乃依行政程序法第98條第3項規定處理之情
07 形，不影響行政處分之效力。而101年7月5日函所命改善期
08 限作為勞退條例第49條所定第1次裁罰即屆期未改善之處罰
09 要件，後續裁罰即得按月處罰至改正為止，且因勞退條例第
10 49條明定「屆期未改善處2萬元以上10萬元以下罰鍰，並按
11 月處罰至改正為止」，使101年7月5日函具有行政處分之持
12 續效力，在原告履行補辦申報作為義務之前，既未經原告提
13 起行政救濟予以廢棄或變更，亦未因其他事由而失其效力，
14 該處分即已確定而效力繼續存在，是為行政處分之存續力。
15 因此，原告為101年7月5日函之相對人，應服從該有效行政
16 處分之要求；即使作成該處分之被告，在未經依法予以撤銷
17 或廢止前，亦受該處分之效力拘束，並以之為其後行為之基
18 礎。是以，101年7月5日函之合法性僅得由以該函為訴訟對
19 象之行政法院審查之，其既非本件訴訟之標的對象，本院不
20 能審查或附帶審查其合法性，且該處分並無無效事由，在未
21 撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在，具有
22 存續力，不容原告於本件訴訟爭執此改正作為義務之存在。
23 況原告怠於提起行政爭訟，聽任101年7月5日函具有形式存
24 續力，嗣再於本件訴訟主張該處分違法，將使提起行政爭訟
25 之法定期間形同虛設，有害法律秩序之安定性，為法治國所
26 不許。原告前揭(一)之主張及(二)有關原告與訴外人之契約關係
27 之爭執，均難認可採。

28 2.按月連續處罰既以違規事實持續存在為前提，而使行政機關
29 每處罰一次即各別構成一次違規行為，顯以合理且必要之行
30 政管制行為，作為區隔違規行為次數之標準，則前次處罰後
31 之持續違規行為，即為下次處罰之違規事實。準此，持續之

01 違規事實既因行政機關管制行為介入而區隔為一次違規行
02 為，則勞退條例第49條規定之「按月處罰至改正為止」，係
03 以行為人違反補辦申報作為義務之事實持續存在，在行為人
04 及時改善以前，其不作為之違章行為事實持續進行，該持續
05 之違規事實一經主管機關處罰，即切斷該違規行為之單一
06 性，亦即主管機關每處罰一次各別構成一次違規行為，在處
07 罰之後之違規事實係屬另一新違規行為。是以，原告受101
08 年7月5日函之規制，發生依期改善之單一行政法上義務，此
09 係課予原告應為訴外人申報提繳就職期間勞工退休金之作為
10 義務，不問原告與訴外人間契約關係存續之久暫(此僅涉原
11 告應提繳退休金數額之核算)，亦與原告所屬之其他保險業
12 務員無涉(此為原告有無為其他保險業務員申報提繳勞工退
13 休金作為義務之認定)，在原告依101年7月5日函之規制內容
14 完成改正前，此違反行政法上作為義務之事實持續中，於被
15 告後續依勞退條例第49條規定按月處罰並送達裁處書時，即
16 藉由各次之處罰，切斷違規行為之單一性，作為認定其違規
17 行為次數，不生一行為二罰問題。又被告所為含原處分在內
18 之按月處罰各次處分所根據之事實，在客觀上均已明白足以
19 確認，合於行政罰法第42條第1項第6款例外得不予陳述意見
20 之規定，故被告在作成各次處分前，本即自得不給予原告陳
21 述意見之機會。綜上，原告上開主張(三)、1.有關原處分有違
22 行政罰法第24條一事不二罰原則及行政罰法第42條規定之爭
23 執，均屬無據。

24 3.又勞退條例第49條所定「按月處罰」規定，目的是藉由給予
25 行為人相當時間及空間可以改正之間隔下，以按月不斷的處
26 罰，促使行為人履行其公法上為勞工申報提繳勞工退休金之
27 義務。因此，主管機關為督促雇主及時改善，如將處分書按
28 月送達後，雇主仍未完成改善，主管機關即得按月處罰至改
29 正為止，毋庸逐月先以令限期改善以確認行為人是否仍有原
30 違法行為之存在，已如前述。準此，只要原告未履行上開申
31 報提繳勞工退休金之作為義務，在其完成改善以前，原告即

01 處於義務違反之繼續狀態，被告自可依勞退條例第49條規
02 定，以月為單位予以連續處罰，且原處分所據以裁罰之違規
03 事實既已經按月處罰而可為區隔，自無逾越裁處權3年時效
04 之情事，亦不因未考量及原告與訴外人間契約關係之久暫、
05 其等事後有無在民事訴訟中另案達成和解、訴外人游尚儒所
06 提陳情書內容、訴外人對原告請求提繳勞工退休金之請求權
07 是否已罹於時效，此等與上開公法上義務構成要件該當無關
08 之事由，而阻卻原告違章行為之違法性，進而影響原處分合
09 法性。綜上足認原告上開主張(三)、2.3.有關原處分作成有違
10 行政罰法第27條第1項之3年裁處權時效及依行政罰法第11條
11 第1項規定主張阻卻違法之理由，均無足取。

12 4.原告受101年7月5日函之規制，發生依期為訴外人申報提繳
13 自到職日起勞工退休金之行政法上作為義務，因其未依期限
14 辦理申報，依勞退條例第49條規定，被告得按月處以罰鍰至
15 改正為止，已如上述，是本件縱有原告所指其與訴外人之勞
16 務關係已達成非屬勞動契約之訴訟上和解，然法並無明文得
17 以因此解免原告應及時為訴外人申報提繳勞工退休金之作為
18 義務，原告既未履行上開改正義務，則被告按月據以裁罰及
19 本件原處分之裁罰，自無原告所指之瑕疵，亦無違行政程序
20 法第9條應依職權調查義務及同法第36條有利不利一律注意
21 義務之情。又本件被告既已將裁罰之原因、理由及法條依據
22 等載明於原處分，原告主張原處分理由說明不備有違同法第
23 43條云云，無足憑採。另依勞退條例第49條之規範文本，只
24 要行為人尚未及時改善，主管機關自可按月裁罰，除首次裁
25 罰外，無庸逐月須先以令限期改善以確認行為人是否仍有原
26 違章行為存在，亦毋庸於按月處罰時再次給予陳述意見之機
27 會。職此，原告受101年7月5日函之規制後，因遲未辦理申
28 報提繳勞工退休金，經被告按月裁罰，原處分既為連續處罰
29 中之2次，自無庸再次命為限期改善，更無庸再次給予原告
30 陳述意見之機會，即得逕予分別裁罰之，亦無違同法第96條
31 第1項第2款規定。綜上，原告上開主張(四)所指原處分違反行

01 政程序法第9條、第36條、第43條、第96條第1項第2款之規
02 定，洵無可採。

03 5.又原告所舉北市勞動局102年函（本院卷一第331頁）、被告
04 105年函（本院卷一第333-335頁），前者僅為北市勞動局回
05 復原告有關確認僱傭關係之訴本屬民事法院職權，相關個案
06 表示見解該局應遵循辦理之情；後者則回復原告之企業工會
07 有關原告與所屬業務人員辦理退保事宜。經核均非屬被告曾
08 認定原告與訴外人2人間非屬勞動契約或涉及勞退條例第18
09 條、第49條之違反申報提繳勞工退休金之認定與否之情形，
10 自難認與行政自我拘束原則相涉。而原告所舉被告95年函，
11 其內容係被告回復原告有關原告公司與所屬業務人員於勞工
12 退休金議題亦達成共識，且該公司已表明願為聲明適用勞退
13 新制者提繳勞工退休金，該項問題既已改善，被告不再核處
14 罰鍰，嗣後仍請依規定為「新到職員工」、「於5年內改選
15 勞退新制者」，向被告申報提繳勞工退休金，以維員工權益
16 之情，核屬原告與斯時所屬業務員達成共識，原告願為聲明
17 適用勞退新制者提繳勞工退休金之他案中所為個案認事用
18 法，難認可導出原告所主張「只要原告與業務員達成合意確
19 認非屬勞動契約關係，被告即立刻認為雙方不適用勞退條例
20 而停罰」之先例，是原告上開主張(四)主張原處分違反行政自
21 我拘束原則云云，要無可採。

22 6.又勞退條例於93年6月30日制定公布，並自公布後1年施行，
23 依第1條規定可知，勞工退休金事項優先適用該條例，故被
24 告依該條例規定所為變更過往不合時宜函釋見解，參諸司法
25 院釋字第287號解釋意旨，自為法所允許。原告所指被告74
26 年函、83年函，乃係勞退條例制定生效前之見解，再參以被
27 告95年函，均未見有容許原告得不依101年7月5日函補辦申
28 報作為之表示，被告或其他行政機關亦別無表現在外，而具
29 有與101年7月5日函規制效力相異之決定或宣示，自無從構
30 成原告信賴之基礎，亦不形成行政自我拘束之前提。又原告
31 所援引之法院判決，無非係針對個案事實所為之判斷，各該

01 判決表示之法律上見解，僅在闡敘涉案法律規定之解釋與適
02 用，非屬具有創設法效性之決定，亦無從構成原告信賴之基
03 礎。原告上揭(五)主張原處分有違信賴保護原則，無非以其主
04 觀上歧異法律見解為爭執，皆非可採。

05 7.勞退條例第49條按月處罰規定，既為立法者以法律明確規
06 範，而類此按月連續處罰立法規範迄未為釋憲機關所否定，
07 且此一按月處罰規定，既已將給予行為人相當時間可以改正
08 之因素考量其中，在行為人未改正前所對之每月裁罰之罰
09 鍰，固可能造成該次裁罰金額或按月裁罰累計金額超過應提
10 繳勞工退休金之結果，然此為立法機關在立法政策所選擇並
11 預見之自由形成空間內，要求行為人履行行政法上作為義
12 務，以達成保障勞工退休生活等目的之手段，顯將公益及私
13 利之折衝調和納入考量，當屬適合而有助於目的之達成，而
14 法律效果中之罰鍰處分，亦符侵害最小而有其必要性，故難
15 逕認有違比例原則。再者，原告資本總額1800億元，實收資
16 本額達1382億1900萬元，分公司達24家等情，有上開公司基
17 本資料在卷可據，是原告為大型保險業者，企業規模龐大，
18 可認原告主觀上當能注意、客觀上亦有能力履行101年7月5
19 日函課予之行政法上作為義務，其復為適用勞基法之行業，
20 基此所生之勞動權益，影響範圍甚廣。又101年7月5日函規
21 制效力持續至原處分之作成，已時隔逾11年之久，原告仍拒
22 履行其作為義務，且期間歷經百餘次按月連續裁罰，原告既
23 無視其補辦申報作為義務之存在，執意不履行，始終無視前
24 述相關規定及勞工權益，於本件所為具有高度法敵對性，而
25 有故意違犯之主觀歸責事由，至屬灼然。被告為達成督促原
26 告履行申報作為義務之合法規範目的裁量，自得以法定最高
27 額度之罰鍰為連續處罰，核未違反比例原則。原告執前揭主
28 張(六)，謂原處分欠缺目的正當性及裁罰金額已遠逾應為訴外
29 人申報提繳之勞工退休金數額，有違比例原則云云，亦不足
30 採。

31 8.再者，國家依法課予人民義務者，依客觀情勢及參酌義務人

01 之具體特殊處境，在事實上或法律上無法合理期待人民遵守
02 時，該行政法上義務即應受限制或使之免罰，否則不啻強令
03 人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務
04 之行為，背負行政上之處罰或不利益，此即行政法上所謂之
05 期待可能性。本件原告若善盡履行101年7月5日函課予之行
06 政法上作為義務，而依勞退條例第18條規定為訴外人補行辦
07 理申報提繳勞工退休金，衡諸原告之公司規模及資力等情，
08 並不會使原告陷於客觀事實上特別艱難之處境，亦不生令其
09 陷入法律上遭究責、義務衝突或法律上不利益地位之窘境，
10 衡諸一般社會通念，難認原告有事實上或法律上之特殊事
11 由，致無法期待其有合乎義務規範之行為。從而應認原告上
12 揭(七)主張原處分違反期待可能性原則，亦不可採。

13 五、綜上，原告所訴各節，並無可採。原處分認事用法俱無違
14 誤，訴願決定分別遞予維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴
15 請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

16 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及陳述，均與本
17 件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

18 七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
19 1項前段，判決如主文。

20 中 華 民 國 114 年 8 月 27 日

21 審判長法官 劉正偉

22 法官 余欣璇

23 法官 陳宣每

24 一、上為正本係照原本作成。

25 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭
26 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
27 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
28 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
29 繕本）

30 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
31 逕以裁定駁回。

01 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
 02 法第49條之1第1項第2款）。但符合下列情形者，得例外不
 03 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）
 04

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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，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(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。	

05 中 華 民 國 114 年 8 月 27 日
 06 書記官 洪啟瑞

