臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭
113年度地訴字第133號
114年1月22日辯論終結

原　　告　南山人壽保險股份有限公司
000000000000000000
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
000000000000000000
代　表　人　白麗真
訴訟代理人　林詩穎
　　陳柏宇
　　郭宣妤

上列當事人間勞工退休金條例事件，原告不服勞動部中華民國113年4月9日勞動法訴一字第1120023133號、113年5月7日勞動法訴一字第1120025433號、113年5月10日勞動法訴一字第1130001685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、程序方面：

按行政訴訟法第111條第1項規定：「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」查原告於起訴時聲明原為：「被告民國112年10月30日退保二字第11260179751號、112年11月30日保退二字第11260195291號、112年12月29日保退二字第11260206931號裁處書（下合稱原處分），以及勞動部113年4月9日勞動法訴一字第1120023133號、113年5月7日勞動法

訴一字第1120025433號、113年5月10日勞動法訴一字第1130001685號等訴願決定書關於罰鍰部分均撤銷。二、確認原處分關於公布原告之單位名稱及負責人姓名部分違法。」（本院卷㈠第14頁）；嗣變更為：「訴願決定及原處分均撤銷。」（本院卷㈠第196頁）核其請求之基礎事實相同，無礙於訴訟終結及被告之防禦，揆諸上開規定，自應予准許，先予敘明。

二、事實概要：

原告經營人身保險業，訴外人游尚儒、蔡坤緯為原告之保險業務員，經臺北市政府勞工局（下稱北市勞工局）認定原告與訴外人2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（下稱勞退金），被告以民國101年7月5日保退二字第10160172751號函（下稱系爭限期改善處分）命原告於101年7月20日前，為訴外人2人申報提繳自到職日起之勞退金，逾期如仍未辦理，將依同條例第49條規定予以處罰，該處分因原告未提起行政救濟而告確定。嗣因原告屆期未改善，經被告以101年7月24日保退二字第10160233801號函（下稱第一次裁罰處分），處以罰鍰新臺幣（下同）10萬元，然原告遲未履行系爭限期改善處分所命為訴外人2人申報提繳自到職日起之勞退金義務，被告乃自101年7月24日起按月裁罰原告罰鍰10萬元。詎原告迄今仍未改善，本次被告乃依同條例第49條及第53條之1規定，以原處分各裁處原告罰鍰10萬元，並各公布原告之單位名稱及負責人姓名等資訊。原告不服原處分，循序提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

㈠、原告所為不該當處罰要件：

１、原告與訴外人2人間非勞動契約關係

⑴、原告與訴外人2人之契約關係中，並未具體約定訴外人2人之工作內容、工作方法、工作時間、工作地點、得否兼職等，

訴外人2人無正常工作日或正常工作時間要求，亦無每日固定（或最低）工作時數之約定，更未如同勞基法之勞工有請假時數的問題。原告並未要求訴外人2人須固定出勤，縱未出勤，也不須請假或受懲處，且原告亦未禁止訴外人2人在外兼職，訴外人2人可依彈性洽談方式以及自我衡量決定勞務提供之時間、地點及方式，以達成工作之目的，顯然得以自由決定勞務給付方式，自主性極高，不具人格從屬性。

⑵、另就訴外人2人之報酬，原告非依工作時間所計付，而係按所招攬之保險收受之保險費為基礎計算其報酬，且須自行負擔業務風險，若招攬不成或保戶未繳費，業務員均須承擔無法取得佣金之風險，亦無底薪可支領，符合司法院釋字第740號解釋所揭示「自行負擔業務風險」之要件，自不具經濟從屬性。原告充其量只提供可銷售之保險商品，訴外人2人須自行主動開發客戶，與勞基法所稱「按件計酬」工資類型顯然不同，原告與訴外人2人亦不具經濟從屬性。

２、原告主觀上不具故意或過失，且具超法規阻卻違法事由及欠缺期待可能性

⑴、訴外人2人與原告間已就雙方之契約關係非屬勞動（僱傭）契約關係乙節，先後於102年3月8日、107年1月29日在民事確認勞動契約關係不存在之訴訟事件中成立訴訟上和解，並製作和解筆錄（下稱系爭和解契約），訴外人2人均已拋棄任何民事上請求權，訴外人游尚儒更於107年間提出「撤回申訴及請求停止裁罰陳情書」（下稱系爭陳情書）。又改制前臺閩地區勞工保險局（下稱改制前勞保局）曾以74年1月22日勞（承）字第008278號函（下稱74年1月22日函）、83年9月15日八三勞承字第6047255號函（下稱83年9月15日函）通知原告，保險業務員只要無底薪、依業績多寡支領報酬或公司亦無要求出勤打卡，即足認欠缺雇傭（勞動）關係。原告歷來悉依改制前勞保局74年1月22日函、83年9月15日函意旨與訴外人2人簽訂契約，且信賴系爭和解契約及系爭陳情書，為履行系爭和解契約之義務，進而未為訴外人2

人提繳勞退金，自無違法之故意或過失，原處分未斟酌原告欠缺故意或過失之主觀歸責要件，違反行政罰法第7條規定，應予撤銷。

⑵、原告與訴外人2人既已成立系爭和解契約，與訴外人2人間已非勞動契約關係，則原告未為訴外人2人申報提繳勞退金，實係依民法第736條、第737條規定和解之行為，並已得訴外人2人之承諾，應已阻卻違法，原處分違反行政罰法第11條第1項等規定及得被害人承諾得阻卻違法之法理，應予撤銷。況訴外人2人每月請求資方提繳勞退金之權利，依勞退條例第31條、民法第126條規定，已罹於5年消滅時效，亦已無從向原告請求任何勞退金之提繳。原處分逾越原告負擔行政法義務之界限，強令原告提繳勞退金，顯係要求原告無視系爭和解契約提繳訴外人2人之勞退金，而違反期待可能性原則，亦應撤銷。

３、裁罰之要件事實已消滅

本件原告與訴外人2人間所締結之系爭和解契約，意在確認雙方並非勞動契約關係，屬於「認定性之和解」並生溯及效力，行政法院及被告應受其拘束。若原告與訴外人2人間自締約時起，即不存在勞動契約關係，當然自始無勞退條例第18條規定之適用。是以系爭限期改善處分、先前裁罰處分作成時之構成要件事實，早已不復存在，原處分顯屬違法，應予撤銷。

㈡、系爭限期改善及先前裁罰處分並無構成要件效力：

１、系爭限期改善處分所定之改善期限為101年7月20日，並非課予「無限期」之改善義務，處分中之改善期係對處分內容所作之表示，非附款「期限」性質，其目的是對該處分所課予之改善義務，設立明確之存在時點。是系爭限期改善處分所揭示之改善期限屆至後，該處分已因期限屆滿或時間經過，發生行政處分「效力了結」（即效力消滅）之狀態，則系爭限期改善處分既已失其效力，自不生構成要件效力。又原告於原處分作成之際，客觀上已不可能在改善期限內履行改善

義務，故被告如繼續要求原告履行改善義務，等同要求原告於101年7月20日內為改善行為，已形同客觀上不可能履行之義務，並非有效之行政法上義務。

2、行政處分縱發生構成要件效力，其範圍亦僅限於處分之主文，不及於處分之事實及理由。系爭限期改善處分縱有構成要件效力，亦僅限於主旨「原告於101年7月20日前應負擔為游尚儒、蔡坤緯申報提繳勞退金」之義務，然系爭限期改善處分已因時間經過消滅，自不可能發生構成要件效力。又原處分作成前之歷次裁罰處分，其規制效力範圍僅限於主文「罰鍰10萬元」部分，則各該處分之構成要件效力範圍，並不包括「原告與訴外人2人為勞動契約關係」或「原告至今依法仍負擔為訴外人2人申報提繳勞退金義務」等內容。

3、況以系爭限期改善處分無非是以臺北市政府99年2月2日府授勞二字第09930820500號函（下稱99年2月2日函）及北市勞工局99年2月12日北市勞二字第09910535600號函（下稱99年2月12日函）認定原告與訴外人2人間為勞動契約關係，惟上揭函文所提及之保險業務員並不包括訴外人2人，且上開99年2月2日函未以契約之主要給付即主給付義務作為判斷保險業務員勞務契約屬性之判準，違反司法院釋字第740號解釋意旨，已屬違憲函釋，且訴外人2人亦係於上揭函文作成後始與原告締結業務代表承攬合約（下稱業務代表合約）及業務主任合約，系爭限期改善處分卻僅以上揭函文作為處分理由，認定訴外人游尚儒到職日期亦有錯誤，是系爭限期改善處分及後續裁罰處分之合法性顯有疑義，均不應承認其構成要件效力。

㈢、原處分未給予原告陳述意見之機會、未盡職權調查及說理義務、違反有利不利事項一律注意及行政自我拘束原則：

1、系爭和解契約與確定判決有同一效力，被告應於判斷原告與訴外人2人是否具有勞動契約關係時，將系爭和解契約納入調查證據之範圍，並應受該和解契約之拘束作成處分，於調查時更應將訴外人游尚儒於107年間所提出之系爭陳情書納

入考量，被告卻未於每次裁罰前，逐次調查原告與訴外人2人是否仍具契約關係，且未審酌「系爭和解契約」、「系爭陳情書」、「訴外人2人並無工作時間規範」、「訴外人2人係按所招攬保險收受之保險費計算報酬」等因素，且未說明棄置不論之理由，更未於原處分作成前給予原告陳述意見之機會，即逕以作成原處分，未盡舉證責任，復未審酌訴外人2人每月請求資方提繳勞退金之權利，依勞退條例第31條、民法第126條規定，已罹於5年消滅時效，無從向原告請求任何勞退金之提繳，即率爾認定原告與訴外人2人間屬於勞動契約關係，進而以原告未就訴外人2人提繳勞退金為由，按月連續處罰原告，自已違反行政程序法第9條、第36條、第43條、第96條第1項第2款、行政罰法第42條等規定。

2、改制前勞保局已以74年1月22日函、83年9月15日函通知原告，保險業務員只要無底薪、依業績多寡支領報酬或公司亦無要求出勤打卡，即應視為承攬關係。又被告曾作成95年2月15日保退一字第09510011020號函（下稱95年2月15日函）稱保險業務員如出具書面承認雙方非屬勞動契約關係，被告即不再以連續處罰逼迫原告申報提繳勞退金，確認原告並無法定義務為該函所列1萬1,964名業務員提繳勞退金，已生行政處分的構成要件效力。再者，被告105年5月13日保納行一字第10510107010號函（下稱105年5月13日函）及臺北市政府勞動局（下稱北市勞動局）102年10月18日北市勞動字第10235010100號函（下稱102年10月18日函）亦說明如有民事法院判決、經法院核定之調解書等，以佐證僱傭關係不存在之事實，即同意無須加入勞工保險，被告無視上開關於僱傭認定之行政先例拘束及系爭和解契約之存在，原處分之作成牴觸95年2月15日函之構成要件效力，並已違反行政自我拘束原則。

㈣、原處分違反一事不二罰及行政行為明確性原則：

連續處罰本質上屬於行政罰，若被告歷次連續處罰就原告所違反之行政法上義務，均認定是違反系爭限期改善處分所命

之改善義務，即有單一義務違反行為而受多次處罰之情形，顯然違背一行為不二罰原則；若將連續處罰中，原告所違反之行政法上義務，界定為「違反前一次處罰作成時點後之申報提繳義務」，本次裁罰顯然不受系爭限期改善處分效力之拘束，除改善義務履踐之最後期限不明確，有違行政程序法第5條所定行政行為明確性原則外，且因此改善義務並無任何限期改善處分所規制，亦不合於勞退條例第49條「屆期未改善」始能處罰之要件。蓋勞退條例第49條所採「限期改善＋連續處罰」之裁罰規範中，被告針對原告未於101年7月20日前為訴外人2人提繳勞退金乙事，自101年7月24日起連續裁罰至今，不論是原處分或各次連續裁罰處分，除系爭限期改善處分外，被告均未於各次裁罰處分前，以任何處分命原告應限定於一定期限前踐履改善義務，而僅係不斷連續作成裁處罰鍰10萬元之處分，並未合致於勞退條例第49條之連續處罰要件，亦違反一行為不二罰原則。

㈤、原處分違反比例原則：

如前所述，原告與訴外人2人所成立之系爭和解契約屬認定性和解，是於判斷契約性質時，自須一併調查並審認該和解契約效力，不得僅以民事和解不拘束行政法院一語即無視和解契約之存在及效力。況訴外人2人每月請求資方提繳勞退金之權利，依勞退條例第31條、民法第126條規定，已罹於5年消滅時效，亦已無從向原告請求任何勞退金之提繳。被告若仍繼續要求原告提繳勞退金，無異使原告迫於已累積上千萬之高額裁罰壓力而履行「不存在之勞退金提繳義務」，最終只是讓原告另以民事訴訟向訴外人2人請求不當得利而已，益見原處分實難以達成保障訴外人2人權益之目的。是原處分所欲追求之行政目的（確保勞工能獲得對申報提繳勞退金之請求權）已然欠缺，原處分已欠缺目的正當性，裁罰手段當然無助於達到勞退條例之立法目的，亦不具適當性，有違比例原則。再者，被告近十年來為使原告履行替訴外人2人申報提繳勞退金之義務，已連續裁罰高達1,320萬元之罰

鍰，高於原告所須為訴外人2人申報提繳之勞退金僅8萬9,354元近148倍；縱以單一處分觀察，原處分裁罰10萬元，亦高於訴外人2人申報提繳之勞退金金額，顯然已失均衡，益見原處分有違比例原則。

㈥、原處分已罹於裁處權時效：

依勞退條例第49條及實務見解可知，限期改善處分後續之連續處罰，其裁處權時效應自限期改善處分所命改善期限終了時起算，逾3年即不得再加以裁罰。又違反行政法上不作為義務之違法行為，裁處權時效應自作為義務消滅時起算，故依勞退條例第18條規定，雇主既應於勞工離職之日起7日內，辦理停止提繳手續，可見雇主為勞工辦理提繳勞退金之義務應於勞工離職之日起7日內即已消滅，是裁處權時效自應從「勞工離職之日起7日內」起算。本件訴外人2人已分別於100年7月31日、105年1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自訴外人2人離職後7日終了，而原處分之作成日期為112年10月30日、112年11月30日、112年12月29日，均已超過3年裁處權時效，自有違誤。

㈦、並聲明：訴願決定及原處分均撤銷（本院卷㈠第196頁）。

四、被告答辯略以：

㈠、原告與訴外人2人間確為勞動契約關係：

１、依原告公司登記資料顯示，原告係以「人身保險業」為主要營業活動，訴外人2人係受原告僱用從事保險業務招攬工作，足見訴外人2人係為原告經濟利益為活動，具經濟上從屬性。雖訴外人2人招攬保險之收入視其招攬件數而定，惟此如同勞基法第2條第3款之「按件計酬」之勞務對價，訴外人2人仍是從事勞動契約約定之工作。又觀之訴外人2人與原告間所簽訂之業務代表合約及附屬約定事項內容，訴外人2人對於薪資幾無決定權限及議價空間，必須單方聽從原告變更之薪資條件內容，且須依原告指示方式提供勞務及製作職務上報告，亦須遵守原告頒布一切規章及接受原告評量，就評量標準更無商議權限，顯然具有人格上從屬性。另依原告

所訂「通訊處施行辦法」，原告所屬保險業務員相關辦公設備、所需日常行政費用、聯誼、訓練費用，均由原告購置與支付，並由內勤人員負責行政雜務，並受原告通訊處經理指揮監督，可使用之辦公設備、辦公室坪數、行政助理，亦是依原告所訂標準配置，可見原告與所屬保險業務員間具有組織上從屬性。綜上，訴外人2人與原告間具強烈從屬性，並聽從原告指示為原告之營業目的從事招攬保險業務，已納入原告組織體系，自屬勞基法第2條第6款規定之勞動契約關係。

２、此外，觀諸業務代表合約第1條第2項、附屬約定事項第3條第1項、第9條、第11條、第15條第5項、原告訂定之業務人員履約作業評量標準、該合約之評量標準等規定，及原告官網之組織層級架構均顯示，原告對訴外人2人之管理監督，實質上多項均非保險業務員管理規則所載內容，亦早已逾越保險業務員管理規則之範疇。臺北市政府及北市勞工局前已經認定原告與所屬業務員間為勞動契約關係，訴外人2人均為原告所屬業務員，而原告在制度上將業務員區分為不同層級，各層級業務員合約書均為制式內容，遵守之規定亦相同，在此情形下，被告認原告與訴外人2人間為勞動契約關係而應申報提繳勞退金，應合於一般論理及經驗法則，益見原告與訴外人2人間確屬勞基法第2條第6款規定之勞動契約關係。

㈡、系爭限期改善處分已生構成要件效力，且原處分合於比例原則：

１、被告前已依勞退條例第18條規定，以系爭限期改善處分通知原告應於101年7月20日前為訴外人2人申報提繳勞退金，原告逾期未申報提繳，被告即以第一次裁罰處分裁處罰鍰10萬元在案；原告對於系爭限期改善處分、第一次裁罰處分均未於法定救濟期間內，循行政救濟程序請求撤銷，則該等處分已具形式之確定力及構成要件效力，行政法院當受其拘束，而無法審酌。

２、本件原處分為按月處罰之第136至138次裁罰，除載明前以系爭限期改善處分命原告改善，因原告屆期未改善而以第一次裁罰處分裁罰原告在案外，並因原告逾期未補申報提繳訴外人2人勞退金之情，按月對原告裁處罰鍰10萬元等旨；而勞退條例第49條既明定雇主違反同條例第18條而未辦理申報提繳勞退金，經限期改善未改善而經裁處2萬元以上10萬元以下罰鍰後，並按月處罰至改正為止，可知原處分係在被告已認定原告負有同條例第18條所規定應申報提繳之行政法上義務後，經命限期改善仍未改善時，為令其確實改善而賦予被告按月處罰之裁罰權，是原處分以：「原告為勞工游尚儒君等2名之雇主而負有同條例第18條規定應申報提繳之行政法上義務」，及「斯時原告經命限期改善仍未改善」等違規事實，裁處原告10萬元罰鍰，即無不合。參以原告為大型保險業，其資本額高達1,500億元，所屬業務員人數眾多，被告審酌原告違法情事應受責難程度、對業務員之損害及其因此所獲之利益，並考量原告之資力，以原告未提繳訴外人2人之勞退金，裁處原告10萬元整，確屬有助達成行政目的之最小侵害手段，而無違反比例原則情事。

㈢、提繳勞退金為雇主之法定義務，如有其他約定違反此強行規定，應屬無效：

雇主為勞工提繳勞退金乃「法定義務」，無容原告以特約或以達成民事訴訟上和解等方式，排除勞退條例之適用。按勞退金制度之立法，係為促進整體社會安全與經濟發展，以貫徹國家保護勞工之目的，並衡酌政府財政能力、強化受領勞工勞力給付之雇主對勞工之照顧義務，乃法律之強制規定，違反此強行規定之約定應為無效。又原告應為訴外人2人提繳勞退金，所涉及者並非僅勞工個人，而攸關國家整體勞工政策及國家退休金制度之穩定與健全發展。是不論原告是否有與勞工另行約定不需提繳勞退金或約定屬承攬關係，只要訴外人2人實質上為勞基法所定之勞工，原告即應為渠等申報提繳勞退金。

㈣、並聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠、前提事實：

前開事實概要欄之事實，除後述爭點外，其餘為兩造陳述是認在卷，並有原告公司基本資料（原處分卷第337至340頁）、訴外人2人業務代表合約書（原處分卷第341至364頁）、業務主任合約書（原處分卷第379至383頁）、臺北市政府99年2月2日函、北市勞工局99年2月12日函（原處分卷第227頁、第231至234頁）、系爭限期改善處分（原處分卷第1至2頁）、第一次裁罰處分（原處分卷第3至4頁）、原處分及訴願決定書（本院卷㈠第27至73頁）附卷可稽，堪認屬實。

㈡、應適用之法規及法理說明：

１、勞退條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為勞動部；在直轄市為直轄市政府；……。」第5條規定：「勞工退休金之收支、保管、滯納金之加徵及罰鍰處分等業務，由中央主管機關委任勞動部勞工保險局辦理之。」行政程序法第15條規定：「（第1項）行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。（第3項）前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」改制前行政院勞工委員會以94年5月4日勞動4字第0940014490號公告：「依據：勞工退休金條例第五條、……公告事項：勞工退休金條例第六章罰責部分……第四十九條……有關滯納金之加徵、罰鍰處分及移送行政執行等業務，委任勞工保險局以該局名義辦理之。」是被告自有依勞退條例第49條規定，作成原處分之權限，合先敘明。

２、勞退條例第1條規定：「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，特制定本條例。勞工退休金事項，優先適用本條例。本條例未規定者，適用其他法律之規定。」第3條規定：「本條例所稱勞工、雇主、事業單

位、勞動契約、工資及平均工資之定義，依勞基法第二條規定。」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，……：一、本國籍勞工。」第9條第1項、第3項第1款規定：「（第1項）雇主應自本條例公布後至施行前一日之期間內，就本條例之勞工退休金制度及勞動基準法之退休金規定，以書面徵詢勞工之選擇；勞工屆期未選擇者，自本條例施行之日起繼續適用勞動基準法之退休金規定。……（第3項）雇主應為適用本條例之退休金制度之勞工，依下列規定向勞保局辦理提繳手續：一、依第一項規定選擇適用者，應於本條例施行後十五日內申報。……」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。但選擇自本條例施行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例之退休金制度之日起至離職當日止。」第18條規定：「雇主應於勞工到職、離職、復職或死亡之日起七日內，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……第十八條……規定，未辦理申報提繳、停繳手續、置備名冊或保存文件，經限期改善，屆期未改善者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，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四十五條規定處以罰鍰者，亦同。」準此，雇主應為適用勞退條例之勞工，自其到職之日起，按月提繳勞退金至其離職當日止，如未辦理申報提繳該勞工就職期間之勞退金手續，經主管機關限期改善，而屆期未改善者，主管機關得裁處罰鍰及公布事業單位名稱、負責人姓名等資訊。

３、行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，係指中央或地方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，乃行政機關就個別事件所為之公權力規制，相對人應受規制效果之拘束。行政處分之規制作用，係以設定法律效果為目的，具有法律拘束力之意思表示，而規制之法律效果，在於設定、變更或廢棄權利義務，或對權利義務為有拘束力之確認。又行政程序法第110條第3項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」是以，行政處分生效後，如未遭撤銷、廢止，亦未因其他事由而失其效力，其效力繼續存在，是為行政處分之存續力。基於法治國家之權利保護，相對人認行政處分違法或不當時，得在一定期間內提起行政爭訟，請求有權之機關予以撤銷，惟行政處分的相對人或利害關係人未依限提起行政爭訟，或有其他原因，依法不得再為爭訟時，因行政處分不能再以通常救濟程序（訴願及行政訴訟）予以撤銷或變更，即具有形式的存續力（不可撤銷性）；對於行政處分不得再為爭訟下，行政處分之當事人及作成之行政機關，皆受行政處分規制內容之拘束，行政機關僅於具備一定之要件時，得予以廢棄或變更，此即所謂行政處分之實質存續力。勞退條例第49條對於違反同條例第18條未辦理勞退金申報提繳手續，經限期改善，屆期未改善者，裁處罰鍰之規定，係對違反限期改善義務之制裁，而限期改善，在性質上並非對行為人之制裁，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，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。又規範雇主應提繳勞退金，係為達成保障勞工退休後生存安養之目的，雇主如有違反，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及時改善，如處分書按月送達後，雇主仍未完成改善，主管機關即得按月處罰至改正為止（最高行政法院108年4月份第2次庭長法官聯席會議

決議意旨參照）。亦即，主管機關對於雇主符合申報提繳手續而未辦理，應作成行政處分，課予雇主限期補辦申報提繳之作為義務，於其屆期仍未補辦申報，在前所命限期改善處分具有存續力下，相對人因受該補辦申報之規制效力拘束，而有依限補辦申報之作為義務。此時，如相對人未依命於限期完成改善，為達成增進勞工退休生活保障之目的，乃有由主管機關對相對人前揭作為義務之違反為罰鍰處分之需要，且處分書送達後，相對人仍遲未補辦申報，主管機關即得再次裁處罰鍰，以督促其及時改善，並按月於處分書送達後，裁處罰鍰至改正為止。

㈢、經查：

１、原告經營人身保險業，訴外人2人為其保險業務員，被告以系爭限期改善處分命原告於101年7月20日前，依勞退條例第18條規定為訴外人2人申報提繳自到職日起之勞退金，逾期如未辦理，將依同條例第49條規定予以處罰，原告對系爭限期改善處分並未提起行政救濟，而告確定。原告就系爭限期改善處分命其限期改善之決定，因屆期未改善，被告依同條例第49條規定，以第一次裁罰處分裁處原告罰鍰10萬元，嗣因原告仍未履行系爭限期改善處分命為訴外人2人申報提繳勞退金之作為義務，被告依同條例第49條規定，自101年7月24日起按月裁罰原告罰鍰10萬元，已如前述。依上，系爭限期改善處分課予原告限期為訴外人2人申報提繳自到職日起勞退金之行政法上作為義務，逾期未辦理申報提繳，將依法處以罰鍰，已對原告產生一限期履行，且其造成之違法未申報狀態未除去前，將受連續處罰法律效果之行政處分，而至本件為判斷時，並未經被告或其上級機關依法廢棄或變更，亦未有經司法審查予以撤銷之情形，對原告仍具有存續力。因此，原告應受系爭限期改善處分規制效力之拘束，而有為訴外人2人申報提繳勞退金之作為義務，且此補辦申報之規制效力於101年7月20日屆至後，仍持續存在至改正為止。原告迄至本件訴訟中，猶未補辦提繳訴外人2人之勞退金乙

事，是以，原告屆期並未改善，被告基此依勞退條例第49條規定為之第一次裁罰處分，處原告罰鍰10萬元。此後，因原告仍遲未為訴外人2人補辦申報勞退金，迭經被告按月裁罰，原告猶未履行系爭限期改善處分所課予之改正義務，被告續予分別作成原處分，自於法有據。

２、行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」係就行政機關裁處罰鍰時，應考量及得考量之事項為規範，俾使處罰允當。茲經被告審酌系爭限期改善處分所生規制效力，至本件原處分作成已時隔逾10餘年，原告仍未補辦申報，違反行政法上作為義務之可歸責程度甚鉅，且期間歷經上百次按月裁罰，卻仍拒絕履行申報義務，更可見其應受責難程度甚重，且原告為避免同一作為義務違反續遭按月裁罰，於提起行政爭訟以資救濟之同時，尚得選擇先補辦申報，客觀上並無不能申報之情事，復參以原告資本額高達1,500億元，企業規模龐大，非屬小型公司，而勞退條例第49條既明定按月處罰至改正為止，在原告未辦理提繳申報前，尚無從逕由被告繕具繳款單寄送予原告繳納，欠繳時，依情節加徵滯納金，並移送行政執行，是被告為督促原告履行其申報之義務，以原處分先後裁處原告罰鍰各10萬元，實已考量原告違反此作為義務應受責難程度、所生影響及原告資力等情，而就裁量標準為合理之說明，核符行政罰法第18條之規定，且在勞退條例第49條所定得裁罰額度範圍內予以處分，堪認已充分審酌一切情狀所為之合義務性裁量，並無何裁量瑕疵或違反比例原則等情事，於法自無不合。

㈣、至就原告下列主張均不足採，分述如下：

１、系爭限期改善處分已生構成要件效力及存續力

查系爭限期改善處分形式上並無令任何人一望即可知悉之重大明顯瑕疵，亦無其他法定之無效事由，並非無效之行政處分。另系爭限期改善處分之規制效力，乃係課予原告於一定

期限內為訴外人2人申報提繳自到職日起勞退金之作為義務，該處分所定期限實係後續國家開始發動裁罰權之要件。且因勞退條例第49條已明定：「……，屆期未改善者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並按月處罰至改正為止」，亦即，原告須在被告指定期限前履行上揭作為義務，逾期不履行國家即得發動裁罰權，非謂期限屆至後，系爭改善處分所課予原告之上揭作為義務就此消滅。再者，依勞退條例第49條規定，系爭限期改善處分之存在及內容，乃被告得否為第一次裁罰處分及後續按月處罰之前提要件，是在系爭限期改善處分未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，即已生構成要件效力，僅得由以系爭限期改善處分為訴訟對象之行政法院審查其合法性，本件既非以系爭限期改善處分為訴訟標的，本院自不能審查或附帶審查系爭限期改善處分之合法性，而應尊重該系爭限期改善處分，以其認定為審查原處分合法性之基礎。況且，如前所述，原告對於系爭限期改善處分並未提起行政救濟，系爭限期改善處分已經確定而生形式存續力，故不僅原告及被告應受系爭限期改善處分之拘束，本院亦不得對已經確定之系爭限期改善處分，再審查其合法性，更不容原告於本件訴訟中對系爭限期改善處分之合法性再為爭執，否則無異原告可無視法定救濟期間怠於提起行政爭訟，聽任系爭限期改善處分發生形式存續力後，再於各該衍生案件重複爭執系爭限期改善處分違法，此不僅有害法律秩序之安定性，亦為法治國所不許，是原告此部分主張顯有誤解，難認有據。

２、就原告主張其所為不該當處罰要件

⑴、如前所述，原告係受系爭限期改善處分之規制，發生依期為訴外人2人申報提繳自到職日起勞退金之行政法上作為義務，因其未依限期辦理申報，依勞退條例第49條規定，被告得按月處以罰鍰至改正為止，是本件縱有原告所指其與訴外人2人之勞務關係已達成非屬勞動契約之訴訟上和解，且依其等勞務契約之內涵與類型，本不具勞動契約之從屬性及類

型特徵等情事，然法並無明文得以因此解免原告應及時為訴外人2人申報提繳勞退金之作為義務，原告既未履行上開改正義務，被告自得按月據以裁罰。

⑵、原告迄至被告作成原處分，仍盡擇對己有利之歧異見解，始終無視系爭限期改善處分課予其補辦申報勞退金之行政法上作為義務，漠視前述相關規定與勞工權益，先後再有本件違法行為，足已彰顯其具有主觀不法之故意；又原告若善盡履行系爭限期改善處分課予之行政法上作為義務，而依勞退條例第18條規定為訴外人2人補行辦理申報提繳勞退金，衡諸原告之公司規模及資力等情，並不會使原告陷於客觀事實上特別艱難之處境，亦不生令其陷入法律上遭究責、義務衝突或法律上不利益地位之窘境，衡諸一般社會通念，難認原告有事實上或法律上之特殊事由，致無法期待其有合乎義務規範之行為。

⑶、再者，系爭和解契約及系爭陳情書均屬私法性質，而就訴外人2人是否屬於適用勞基法之本國勞工而有勞退條例之適用，非屬當事人得以合意約定排除適用之事項，無從解消立法者藉由勞退條例第18條對於雇主所課予申報提繳勞退金之公法上義務，以及系爭限期改善處分所課予原告於期限內為訴外人2人自到職日起申報提繳勞退金的公法上作為義務，自無從據之而認原告就此行政法上義務違反，係屬依法令之行為而得以主張行政罰法第11條第1項規定之阻卻違法事由，抑或得以主張係得被害人同意或承諾之超法規阻卻違法事由。即使訴外人2人嗣已先後與原告終止合約關係，亦僅發生原告應依勞退條例第18條規定，向主管機關列表申報停止提繳手續的義務，仍不能解免原告應依系爭限期改善函為訴外人2人自到職日起申報提繳勞退金的公法上作為義務；此與訴外人2人於終止合約後、原處分作成時，向原告請求勞退金之私法上權利，以及訴外人2人得否依勞退條例第31條主張私法上損害賠償請求權、該損害賠償請求權是否已經罹於5年消滅時效，分屬二事。是原告此部分主張，顯然對

於法律有所誤解，混淆原告所負公法上義務與私法上義務之消滅時效，同不足採。

3、被告已盡職權調查義務及說理義務，且原處分並未違反勞退條例、行政程序法、行政罰法等規定

⑴、查被告所為含原處分在內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確認，合於行政罰法第42條第6款例外得不予陳述意見之規定，故被告在作成各次處分前，本即自得不給予原告陳述意見之機會。原告主張原處分違反行政罰法第42條規定乙節，已有誤會。又書面行政處分應記載主旨、事實、理由及法令依據，固為行政程序法第96條第1項第2款所明定，然此等事項記載之主要目的，在使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之事實認定、法規根據及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會。故若其記載之情形，已足使相對人或利害關係人瞭解行政機關決定所由據之原因事實及法令，即無違反明確性原則，非謂行政機關無分案情繁易程度，均須將相關法令、事實或證據取捨之理由等項，鉅細靡遺予以記載，始屬適法。本件被告已將裁罰之原因、理由及法條依據等載明於原處分，且原告經被告就其持續違規行為多次按月裁罰，亦當深知其遭裁罰之原因、理由及法條依據，是原告主張原處分違反行政程序法第96條第1項第2款規定云云，核屬原告所執之一己主觀見解，無足憑採。

⑵、勞退條例係於93年6月30日制定公布，並自公布後1年施行，依第1條規定可知，該條例係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而為制定，而有關勞退金事項亦優先適用該條例，故被告依該條例規定所為見解變更過往不合時宜見解，參諸司法院釋字第287號解釋意旨，自為法所允許。本件原告所舉改制前勞保局74年1月22日函、83年9月15日函均係勞退條例制定生效前之見解，已難執為有利原告之認定。又原告所舉北市勞動局102年10月18日函、被告105年5月13日函（本院卷㈡第117頁、第119至120

頁），經核均非屬被告曾認定原告與訴外人2人間非屬勞動契約或涉及勞退條例第18條、第49條之違反申報提繳勞退金之認定與否之情形，自難認與行政自我拘束原則相涉。而原告所舉被告95年2月15日函之內容（本院卷㈥第695頁），亦難認可導出原告所主張「只要原告與業務員達成合意確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而停罰」之先例，是原告執此主張原處分違反行政自我拘束原則云云，要無可採。

⑶、原告復主張原處分違反行政程序法第9條、第36條、第43條規定云云。然查，系爭限期改善處分並非本件訴訟審查之對象，業如前述。而原處分所援引之臺北市政府99年2月2日函及北市勞工局99年2月12日函（原處分卷第227頁、第231至234頁），乃被告基於其職掌先向原告調取業務員顏名標等人各層級業務合約書及相關書件，嗣再將該等合約書及相關書件函請原告所轄主管勞基法事務之臺北市政府及所屬勞工局依權責就該等業務員與原告間是否具僱傭關係表示意見，嗣經臺北市政府及北市勞工局函復，依臺北市政府99年2月2日函所示，係指明如顏名標等2,219名係屬原告所僱用之勞工，應遵守勞基法及勞退條例等相關規定辦理等語，而依北市勞工局99年2月12日函所示，指明本案係為適用勞基法行業之事業單位，顏名標等2,219名人員（不分職位層級），具有勞基法所稱之勞工者，係指凡受雇主僱用從事工作獲致工資者，且受僱者有繼續提供勞務從事工作之事實，應基於確保經濟上弱勢之受僱者法定權益，依勞退條例辦理等語。再依被告所提其先前向原告調取嗣提供臺北市政府及所屬勞工局表示前開意見之該等業務員業務代表合約書及業務主任聘約書（原處分卷第203至212頁、第219至226頁），與前述訴外人2人之業務代表合約、訴外人游尚儒之業務主任合約內容相對照，無太大差異，足見原告有關業務代表合約或業務主任合約，當係以一基本內容版本而對不同時期與其簽約擔任業務員或業務主任者略作修改，然各該合約基本內容核

心架構並未改變，是上開業務代表合約及業務主任合約既已為99年2月2日函及99年2月12日函所依憑而表示前開意見，則被告再據該等函文作成原處分，仍足認被告作成原處分已盡職權調查證據、對當事人有利不利事項一律注意之責。

⑷、另如前所述，訴外人2人是否有向原告請求勞退金之私法上權利，以及訴外人2人得否依勞退條例第31條主張私法上損害賠償請求權、該損害賠償請求權是否已經罹於5年消滅時效，實與本件被告得否裁罰原告之認定無涉。此外，系爭和解契約及系爭陳情書對本院已依前述事證認定訴外人2人任職期間與原告間係屬勞動契約關係，而生雇主即原告應負為勞工申報提繳勞退金之行政法上義務不生拘束，無從據以溯及排除勞退條例之適用等情，既經本院詳述如前，則被告作成原處分就此未予審酌採認，亦難認有何違反行政程序法第9條、第36條、第43條等規定之處。

⑸、勞退條例第49條所定「按月處罰」規定，目的是藉由給予行為人相當時間及空間可以改正之間隔下，以按月不斷的處罰，促使行為人履行其公法上為勞工申報提繳勞退金之義務，故只要行為人尚未改善或無法證明其已改善前，主管機關自可裁罰，並無庸逐月須先以令限期改善以確認行為人是否仍有原違章行為存在，亦毋庸於每次按月處罰時再次給予陳述意見之機會。而類此連續處罰立法規範迄未為釋憲者所否定，且勞退條例第49條此一按月處罰規定，既已將給予行為人相當時間及空間可以改正之因素考量其中，參諸司法院釋字第604號解釋意旨，可認係立法者以適當之每月間隔期間，擬制對於「違規事實繼續之行為」為行為數之切割，亦即透過每月裁罰之行使，作為行為已中斷之認定，前次處罰後之持續違規行為，即為下次處罰之新違規事實。從而，對此各月所生新違章事實及行為，自得予以多次處罰，並不生行政行為不明確、一行為二罰或罹於3年裁處權時效情事，已兼顧法律明確性原則及憲法上比例原則之考量。原告既受系爭限期改善處分規制而負為訴外人2人申報提繳就職期間

勞退金之作為義務，只要原告持續未履行此一公法上作為義務，在其完成改善以前，被告即得以「月」為單位予以裁罰，並無需考量訴外人2人與原告間契約關係之久暫，亦與原告與所屬其他保險業務員之法律關係認定無關。蓋縱使訴外人2人於系爭限期改善處分作成後已經離職，亦不會因此解消原告就訴外人2人到職後離職前所應申報提繳勞退金之義務，只要原告未履行此一作為義務，被告即得按月裁罰，故訴外人2人是否於系爭限期改善處分作成後已經離職，實僅涉及原告應提繳勞退金數額之核算，而原告與所屬其他保險業務員之法律關係如何，亦僅涉及原告是否須為其他保險業務員申報提繳勞退金問題，要與被告得否對原告按月裁罰之認定無關，是被告依勞退條例第49條規定所作成之按月處罰之原處分，自難認有違反比例原則、行政行為明確性原則或違反行政罰法第24條之一行為不二罰原則情事。

⑹、以原告自52年間起設立迄今，經營時間長久，為大型保險業，且於全國各地設有分公司，資本額達1,500億元，原告應具有營運上及勞工管理之專業，其為適用勞基法之行業，應遵守勞基法所生之勞動權益相關規定。原告未依規定申報訴外人2人自到職日起提繳勞退金，經被告以系爭限期改善處分，請原告於101年7月20日前改善，惟原告逾期未改正踐行義務，被告乃依勞退條例第18條、第49條規定，以第一次裁罰處分裁處原告罰鍰10萬元，且原告並未對系爭限期改善處分、第一次裁罰處分提起行政爭訟，又因遲未替訴外人2人申報提繳勞退金，被告遂自101年7月24日起按月裁罰原告，並作成原處分，業如前述。本件被告已審酌原告歷經數年按月裁罰而迄今未改善之情狀，故依同條例第49條規定，以原處分對原告各裁處罰鍰10萬元，復依同條例第53條之1規定公布原告名稱及負責人姓名等資訊，經核符合行政罰法第18條之規定，且所為裁處罰鍰金額及影響名譽之內容，依前所述，自符合比例原則，亦無裁量逾越或濫用等情事。從而，原告主張被告之裁罰違反比例原則云云，亦無足採。

⑺、另原告聲請調閱系爭和解契約作成前之民事審判筆錄，欲證明係由訴外人2人主動提出和解，且其等均基於自由意志與原告達成和解等節（本院卷㈠第198頁），惟因本件事證已臻明確，認已無調閱上開筆錄之必要，附此敘明。

㈥、綜上，原告前揭各節主張，均無可採。原處分於法洵屬有據，復核及訴願決定遞予維持，並無違誤。原告執前詞訴請判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

七、據上論結，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　　114　　年　　3　　月　　5　　日

審判長法　官　陳雪玉

法　官　葉峻石

法　官　郭　嘉

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，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）

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，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第2款）。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3項、第4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。
㈡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　　114　　年　　3　　月　　5　　日

書記官　李佳寧