憲法法庭裁定　　114 年審裁字第 417 號

聲　請　人　南山人壽保險股份有限公司
代　表　人　尹崇堯
訴訟代理人　張淵森　律師

上列聲請人因勞工退休金條例事件，聲請裁判及法規範憲法審查，本庭裁定如下：

主　文

本件不受理。

理　由

一、聲請人因未依勞工退休金條例（下稱勞退條例）第 18 條規定為其保險業務員辦理申報提繳勞工退休金（下稱勞退金）手續（下稱系爭申報義務），經勞動部勞工保險局（下稱勞保局）依勞退條例第 49 條規定（下稱系爭規定一）命限期改善（下稱限期改善處分），聲請人逾期未辦理，於遭勞保局依系爭規定一處以罰鍰（下稱第一次罰鍰處分）後，仍遲未依法辦理，勞保局乃續依系爭規定一之按月處罰規定，對聲請人作成數則罰鍰處分（下併稱系爭按月裁罰處分），聲請人就系爭按月裁罰處分，循序完成行政救濟程序後，提出本件聲請，聲請意旨略以：

（一）最高行政法院 112 年度上字第 591 號判決（下稱系爭確定終局判決一）、第 675 號判決（下稱系爭確定終局判決二）、第 48 號判決（下稱系爭確定終局判決三）、第 221 號判決（下稱系爭確定終局判決四）、第 292 號判決（下稱系爭確定終局判決五）及第 35 號判決（下稱系爭確定終局判決六）所適用之系爭規定一，未考量系爭申報義務可由主管機關依職權調查後代為履行，以及既得按月連續處罰，卻無裁罰金額之上限，其顯非最小侵害手段，且與責罰相當原則不符，是系爭規定一違反憲法第 23 條比例原則之規定，侵害聲請人受憲法第 15 條規定保障之財產權；系爭確定終局判決一至六亦因適用違憲之系爭規定一而違憲。

（二）系爭確定終局判決一及二所適用之行政程序法第 98 條第 3 項規定（下稱系爭規定二），使人民對未告知救濟期間之行政處分，僅能自處分書送達後 1 年內聲明不服；惟行政機關未於書面行政處分記載救濟期間之教示，不應由無過失之處分相對人承受 1 年後不得聲明不服之失權效果，是系爭規定二違反憲法第 23 條比例原則之規定，侵害人民受憲法第 16 條規定保障之訴願權及訴訟權；系爭確定終局判決一及二亦因適用違憲之系爭規定二而違憲。

（三）系爭確定終局判決一至六就聲請人與其保險業務員間之契約關係（下稱系爭契約關係）屬性，認聲請人與其保險業務員間之另案民事判決、訴訟上和解或和解契約，均不得作為認定系爭契約關係屬性之依據，侵害聲請人受憲法第 16 條規定保障之訴訟權及第 22 條規定保障之契約自由。

（四）系爭確定終局判決一及二以限期改善處分具構成要件效力為由，未實質審酌聲請人所為系爭契約關係並非勞動契約之主張，侵害聲請人受憲法第 16 條規定保障之訴訟權，及請求法院依法獨立審判之基本權。

（五）系爭確定終局判決二至五認以不作為方式違反行政法上作為義務之情形，其行政罰法第 27 條第 1 項規定之裁處權時效，應自行為義務消滅或免除時起算，而不採聲請人所為系爭按月裁罰處分作成時，已罹於裁處權時效之主張，實已形同承認永無消滅時效之裁處權時效，架空行政罰法時效消滅制度所欲追求之法安定性，而侵害聲請人受憲法第 15 條規定保障之財產權。

（六）聲請人縱有違反限期改善處分所確立之系爭申報義務，然已經第一次罰鍰處分裁罰，且勞保局亦無再另為限期改善處分，則聲請人之未依法辦理申報之不作為，並未被切割為數行為，仍為自然單一行為，惟系爭確定終局判決一至六卻肯認勞保局所為系爭按月裁罰處分之合法性，係違反一行為不二罰原則，侵害聲請人受憲法第 15 條規定保障

之財產權。

（七）爰就系爭確定終局判決一至六、系爭規定一及二聲請裁判及法規範憲法審查等語。

二、按人民於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，經依法定程序用盡審級救濟程序，對於所受不利確定終局裁判，或該裁判及其所適用之法規範，認有牴觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決，憲法訴訟法（下稱憲訴法）第 59 條第 1 項定有明文；該條項所定裁判憲法審查制度，係賦予人民就其依法定程序用盡審級救濟之案件，認確定終局裁判就其據為裁判基礎之法律之解釋、適用，有誤認或忽略相關基本權利重要意義與關聯性，或違反通常情況下所理解之憲法價值等牴觸憲法之情形時，得聲請憲法法庭就該確定終局裁判為宣告違憲之判決。又人民聲請裁判及法規範憲法審查，應以聲請書記載聲請判決之理由及聲請人對本案所持之法律見解；而聲請書未表明聲請裁判之理由者，毋庸命其補正，審查庭得以一致決裁定不受理；復分別為憲訴法第 60 條第 6 款及第 15 條第 3 項所明定；且同法第 15 條第 3 項規定之立法理由揭明：「聲請判決之理由乃訴訟程序進行之關鍵事項，聲請人就聲請憲法法庭為判決之理由，……有於聲請書具體敘明之義務……。」故此等聲請憲法法庭裁判之聲請書，若未具體敘明確定終局裁判及法規範有如何違憲之理由，核屬未表明聲請裁判理由之情形，憲法法庭審查庭得毋庸命補正，逕以一致決裁定不受理。

三、經查：

（一）系爭確定終局判決一至六係以行政法院與民事法院各有其審判權限，並無從屬關係，以及是否屬於適用勞動基準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之事項等理由，而認系爭契約關係之性質，仍應由當事人所約定之勞務給付內容實質認定，不受民事判決與和解之拘束，並進而肯認第一審判決基於調查證據及辯論結果，所為系爭契約關係為勞動契約之認定。

（二）系爭確定終局判決一及二係就第一審判決認系爭契約關係屬勞動契約，為並無違誤之判斷下，肯認限期改善處分之合法性並無疑義後，又以勞保局係將限期改善處分作為裁罰構成要件事實之一部分，而限期改善處分既無無效事由，又未經聲請人依限提起行政爭訟，自具存續力及構成要件效力等為由，而認聲請人亦不得於訴訟中再爭執其基於限期改善處分所生之作為義務。

（三）系爭確定終局判決一至六均認系爭規定一之按月處罰規定，係以雇主違反勞退條例第 18 條規定之違規事實持續存在為前提，而使勞保局每處罰一次即各別構成一次違規行為，並由法律明定前後處罰之間隔及期間，作為區隔違規行為次數之標準，進而認聲請人未於前次處罰後 1 個月內完成改善，即構成另一個違規行為，勞保局作成系爭按月裁罰處分，未違反一行為不二罰原則及比例原則。此外，系爭確定終局判決二又以立法者係欲藉系爭規定一之按月處罰規定，警惕及遏阻雇主任由違規行為繼續，並勞退條例第 18 條所定之雇主作為義務態樣，具不可替代性，且衡量雇主經命限期改善而明知違規仍遲未履行義務、違規情節將隨其拒絕履行之時間越長而越加重大，以及所產生因此而受處罰之次數與負擔繳納累計之罰鍰金額為雇主可自行控制等因素，暨系爭規定一之維護勞工權益、確保公共利益之立法目的，而認不應因按月處罰之累計罰鍰金額超過雇主所應提繳勞退金金額，其處罰即與比例原則有違。

（四）系爭確定終局判決二至五均以行政罰之 3 年裁處權時效之起算，應依行政罰法第 27 條第 2 項之規定，而以不作為方式違反行政法上作為義務之情形，在作為義務消滅或免除前，違法行為尚未終了，故裁處權時效應自行為義務消滅或免除時起算，進而認聲請人之系爭申報義務，於其履行前並未消滅，違法行為亦未終了，裁處權時效自無從起算。

四、綜觀本件聲請意旨所陳，聲請人無非就如何始屬達成系爭規定一之立法目的之最小侵害手段，以及系爭規定二對於處分機關未告知救濟期間時之補救措施設計，持其主觀意見爭執系爭規定一及二牴觸憲法；暨就行政法院對於系爭契約關係之性質應否受民事判決或和解及限期改善處分之拘束、系爭按月裁罰處分是否罹於裁處權時效及違反一行為不二罰原則等事項，指摘系爭確定終局判決一至六關於認事用法之當否，尚難認就系爭規定一及二有如何之牴觸憲法，並致系爭確定終局判決一至六因而違憲，以及系爭確定終局判決一至六就據為裁判基礎之法律解釋、適用，有如何之誤認或忽略相關基本權利重要意義與關聯性，或違反通常情況下所理解之憲法價值等牴觸憲法之情形，已予以具體敘明，核均屬未表明聲請裁判理由之情形。

五、綜上，本件聲請與前揭憲訴法規定要件均有未合，爰依同法第 15 條第 3 項規定，以一致決裁定不受理。

中　華　民　國　114　年　4　月　28　日

憲法法庭第三審查庭　審判長大法官　楊惠欽

大法官　陳忠五

大法官　尤伯祥

以上正本證明與原本無異。

書記官　高碧莉

中　華　民　國　114　年　4　月　28　日