臺灣桃園地方法院行政訴訟判決

107年度簡字第72號

原　　告　信東生技股份有限公司
法定代理人　柯長崎
訴訟代理人（兼送達代收人）
　　蘇飛健律師
被　　告　桃園市政府
代　表　人　鄭文燦
訴訟代理人　黃慧婷律師
複代理人　陳柏元律師

上列當事人間勞動基準法事件，原告不服勞動部民國107 年6 月5 日勞動法訴字第0000000000訴願決定（原處分案號：桃園市政府106 年11月22日府勞條字第1060278052號），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、程序事項：

本件係因不服行政機關所為新臺幣（下同）40萬元以下罰鍰處分而涉訟之事件，依行政訴訟法第229 條第2 項第2 款及第1 項之規定，應適用簡易訴訟程序，並以地方法院行政訴訟庭為第一審管轄法院，合先敘明。

二、事實概要：

原告經營西藥製造業，為適用勞動基準法（下稱勞基法）之行業。經被告所屬勞動局於民國106 年6 月30日至原告營業所施行勞動條件檢查，並審酌原告106 年5 月17日信東總字第170448號函等資料，發現原告106 年度符合勞基法第53、54條退休條件之勞工尚有91名，應足提撥勞工退休準備金共146,740,242 元，惟原告退休金準備專戶餘額為10,291,024元，尚不足136,449,218 元，違反勞基法第56條第2 項規定。經被告依同法第78條第2 項、第80條之1 第1 項及桃園市

政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準附表第10項規定，以原告係第2次違反同一規定，於106年11月22日以府勞條字第1060278052號裁決書（下稱原處分），處原告罰鍰18萬元整，並公布原告名稱及負責人姓名。原告不服，經訴願駁回後，提起本件行政訴訟。

三、原告主張及聲明：

（一）勞基法第56條第2項規定：「雇主應於每年年度終了前，估算前項勞工退休準備金專戶餘額，該餘額不足給付次一年度內預估成就第五十三條或第五十四條第一項第一款退休條件之勞工，依前條計算之退休金數額者，雇主應於次年度三月底前一次提撥其差額，並送事業單位勞工退休準備金監督委員會審議。」（下稱系爭規定），應是指雇主應於每年年度終了前，預估次年度「成就」同法第53條、54條第1項規定的勞工。

（二）所謂「預估成就」勞基法第53條退休條件之勞工，依其文義解釋，除應成就同法第53條之所有要件外，尚需有自請退休之情事者，缺一不可，始可稱為「成就」同法第53條之勞工；若雇主於預估次一年度退休人數時，員工已經表明未有自請退休之打算，雇主於預估時自無須將此等員工列入次年度將退休人員之計算，無須將該等人員退休金數額納入計算，此為文義之當然解釋。

（三）而成就勞基法第54條第1項第1款規定之勞工，必須是勞工年滿65歲，且雇主將強制其退休者，方應就預估的退休金數額一次提撥足，若雇主並未要強制員工退休，或勞工不符合強制退休要件，即不屬於成就上開規定之情形，雇主於預估時自無須將之列入次年度將退休人員之計算，無須將該等人員退休金數額納入計算，此亦為文義之當然解釋。

（四）原告並無於106年強制員工退休之計畫，且於105年度已針對符合勞基法第53條自請退休員工，分別由各部門主管進行口頭或書面之自請退休調查結果，僅有行銷部門之陳

靜宜資深產品經理、張麗娜課長及生產部門之周文暢等3名員工有退休計畫，經核算106年度退休之3名員工計算應核發之退休金總數額為5,656,355元，原告並已於106年度3月以前提撥12,526,819元於原告勞工退休準備金專戶，所提撥之金額已高於105年度所預估106年擬退休之勞工之退休金數額，原告於106年3月已足額提撥所估算預估成就勞基法第53條及54條第1項之金額於勞工退休準備金專戶，並無違法情事。

（五）然被告竟單純以符合同法第53條自請退休要件及第54條第1項第1款強制退休要件的勞工總數，認定原告105年估算106年預估成就上開條文之勞工總數為91名，應足額提撥勞工退休準備金為146,740,242元，進而認原告未足額提撥而予以裁罰，忽視成就上開條文尚需「勞工自請退休」、「雇主強制退休」之要件，顯有違背法令，且其結果與實際法條所計算成就退休條件之勞工相差十數倍，增加原告額外義務，已影響原告營運之規劃，且預估成就中的「預估」係統計學上專用名詞，為統計學上之安全係數，原告不僅符合事實做出實際調查，甚至比系爭規定的估算（係以不存在之假定來推算）來的更準確。

（六）勞基法係於73年施行，次年74年施行勞工退休準備金提撥及管理辦法，自該時起至系爭規定於104年2月4日修法前，長達30年間，雇主應提撥之退休準備金，均依據勞工退休準備金提撥及管理辦法第2條規定：「勞工退休準備金由各事業單位依每月薪資總額百分之二至百分之十五範圍內按月提撥之。但在所得稅法未修正前，仍依該法之規定辦理。」原告依此規定30年間，均依法按月提撥薪資總額百分之4之勞工退休準備金至退休金專戶，至104年2月3日修法前勞工退休金之準備專戶之餘額為6,861,600元，而系爭規定於104年2月4日修法後（自公布日同日施行），將雇主責任提昇至須於104當年度先予以估算，需預估次一年度成就勞基法第53條、第54條第1項第1款

之勞工，並於次一年度3月底以前足額提撥次年度成就之退休金總數額，對此雇主提撥責任之重大變更，並無緩衝期間或任何配套措施，基於信賴保護原則，修法後之系爭規定應從嚴解釋。

（七）若依被告見解，則原告提撥之金額從原本數百萬提昇至1億餘元，相差近二十倍，以原告30年來按薪資總金額提撥百分之四之資料計算，如依舊制原告公司係依薪資總額百分之四提撥，逐年提撥180萬元，則原告需要花費76年始可能提繳至146,740,240元，若原告須於104年2月4日系爭規定修法後次一年度，即需一次提繳足額，而提撥金額又高達原告公司實收資本額之10.47%，顯已重大影響原告營運計畫，此等修法之巨大幅度，顯無法期待人民能符合法令，已違反雇主對於勞基法信賴保護之原則，當非立法者修法之原意。

（八）原告係成立74年之優良藥廠公司，秉持愛護與照顧員工之企業家責任經營公司，給予員工穩定工作環境及良善之福利制度，自73年勞動基準法施行暨勞工退休準備金提撥及管理辦法以來，原告逾30年均遵期足額提撥，從未有遲延情事，且均依法按時給付員工退休金。而如依被告對系爭規定之解釋，恐將影響原告之營運，更可能造成無法提供員工穩定之工作環境，最終受害者將是無辜的勞工。因此系爭規定應採從嚴解釋，即預估成就勞基法第53條之勞工，除符合該條規定要件外，尚需有自請退休之情事者，而預估成就勞動基準法第54條第1項第1款之要件者，除該條規定要件外，尚需雇主將強制其退休者。如此始符合信賴保護原則與立法者之原意，並能同時保障原告利益與員工之工作權利。

（九）聲明：原處分與訴願決定均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

（一）系爭規定立法意旨，係為避免勞工因雇主未依法提撥或未足額提撥勞工退休準備金，事業單位歇業、清算或宣告破

產，影響其日後請領退休金或資遣費之權益，故修法規定雇主應於每年年終前預估次一年度成就退休條件勞工之退休金所需，並於次年度3月底前補足勞工退休準備金差額，此係屬法令強制規定，若有違反，應即受罰。而依系爭規定，只要次一年度勞工有符合勞基法第53條或第54條第1項第1款退休之要件，雇主即須提撥該名勞工足額之退休準備金，並未容許雇主得先行詢問員工退休之意願，再將無退休意願之員工排除於須提撥足額退休準備金之名單外，以充分保障員工退休之權益。

（二）依勞動部105年2月15日勞動福3字第1050135148號函（下稱系爭函文）略以：鑑於近年來事業單位因關廠歇業且勞工退休準備金提撥不足，致積欠勞工退休金，衍生勞資爭議，為保障勞工退休金權益，104年2月4日系爭規定，關於預估次一年度成就退休條件之修法意旨，係考量勞工符合勞基法第53條自請退休條件時，其自請退休權利已形成「勞工有權隨時自請退休」，雇主應有義務準備足夠退休金以備支付勞工退休之用，以確保雇主發生「不可預期性」之關廠歇業時，符合法定退休條件勞工之退休金權益，系爭規定預估次1年度「符合勞基法第53條、第54條第1項第1款退休條件之勞工」均須納入估算，並於該法施行細則第29條之1明定勞工人數、工作年資及平均工資之估算方式，非由雇主自行預估等語。

（三）依系爭函文只要勞工符合勞基法第53條或第54條第1項第1款之退休條件，雇主即須足額提撥其退休準備金，原告主張其係先行調查員工退休之意願，扣除不具退休意願之員工後，以有退休意願之員工估算其應提撥之退休金等語，顯與系爭函文有違。

（四）被告於106年6月30日對原告發動勞動檢查，依勞動檢查紀錄及資料，原告106年度符合勞基法第53、54條退休條件之勞工共有91名，應足額提撥之退休準備金共計146,740,242元，惟原告退休金準備專戶餘額為10,291,024元，

其提撥之準備金顯有不足，已違反系爭規定。而系爭規定關於提撥退休金之規定，係雇主之前置義務，原告已非首次因未足額提撥退休準備金而遭被告裁罰，且相關規定修法至原處分裁罰時，已逾兩年餘，原告已有充裕的時間準備資金以供提撥，卻以資金將因提撥浪費造成營運壓力為由，而認為主觀上欠缺期待可能性，實不可採。

（五）依司法院釋字第525 號解釋意旨，任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規範對象並非毫無預見。況系爭規定修正公布後，已給予原告一年多之期間籌措資金，原告怠為補足，被告始於105年12月28日為裁處，原處分並無違反信賴保護原則。

（六）聲明：原告之訴駁回。

五、兩造不爭執事項：

（一）如依據桃園市政府勞動局認定原告106 年度符合勞基法第53條、第54條退休條件之勞工共91名，則原告所應足額提撥的退休準備金為146,740,242 元。

（二）106 年度原告退休準備金專戶餘額為10,291,024元。

六、爭執事項：

（一）系爭規定「一年度內預估成就勞基法第53條退休條件之勞工」，是否除勞基法第53條所規定3 款事由外，尚須勞工「已有自請退休」之情事？

（二）系爭規定「一年度內預估成就勞基法第54條第1 項第1 款退休條件之勞工」，是否除同法第54條第1 項第1 款規定「年滿六十五歲者」外，尚須有「雇主將強制其退休」之情事？

七、本院之判斷：

（一）本件相關法規：

1、勞基法第53條「勞工有下列情形之一，得自請退休：一、工作十五年以上年滿五十五歲者。二、工作二十五年以上者。三、工作十年以上年滿六十歲者。」

2、勞基法第54條第1 項第1 款：「勞工非有下列情形之一，

雇主不得強制其退休：一、年滿六十五歲者。」

3、勞基法第56條第2項：「雇主應於每年年度終了前，估算前項勞工退休準備金專戶餘額，該餘額不足給付次一年度內預估成就第五十三條或第五十四條第一項第一款退休條件之勞工，依前條計算之退休金數額者，雇主應於次年度三月底前一次提撥其差額，並送事業單位勞工退休準備金監督委員會審議。」

4、勞基法第78條第2項：「違反第十三條、第二十六條、第五十條、第五十一條或第五十六條第二項規定者，處新臺幣九萬元以上四十五萬元以下罰鍰。」

5、勞基法第80條之1第1項：「違反本法經主管機關處以罰鍰者，主管機關應公布其事業單位或事業主之名稱、負責人姓名，並限期令其改善；屆期未改善者，應按次處罰。」

（二）前揭事實概要欄所載之事實，除上開爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分卷內與本院卷內分別所附之相關證據資料在卷可稽（以上詳參附表一、二），足信屬實。

（三）系爭規定之立法意旨：

1、系爭規定係於104年2月4日修法之條文，而修法前對於適用舊制之勞工所按月提撥之退休準備金之數額，是依據勞工退休準備金提撥及管理辦法第2條規定：「勞工退休準備金由各事業單位依每月薪資總額百分之二至百分之十五範圍內按月提撥之。但在所得稅法未修正前，仍依該法之規定辦理。」予以提撥，而實際提撥率係按同法第3條規定：「各事業單位之提撥率，由雇主在前條規定範圍內依據左列因素擬定之。一、勞工工作年資。二、薪資結構。三、最近五年勞工流動率。四、今後五年退休勞工人數。五、適用本法前，依營利事業設置職工退休基金保管、運用及分配辦法規定提撥之退休基金。六、適用本法前，投保有關人身保險，但以其保險給付確能作為勞工退休準備金者為限。」合先敘明。

2、又依104年2月4日增訂系爭規定之立法理由，其立法目的是為避免事業單位歇業時，勞工因其未依法提撥或未足額提撥勞工退休準備金，影響勞工日後請領退休金之權益，爰增訂雇主應於年度終了時檢視其勞工退休準備金專戶提撥狀況，如有不足額之情形者，應於規定期限內補足，並送事業單位勞工退休準備金監督委員會審議，爰增訂第2項。舉例而言，雇主於103年年度終了前，其退休準備金專戶餘額為300萬元整，104年其所僱勞工甲工作15年滿55歲，乙工作10年滿60歲，丙工作未滿10年但滿65歲，甲、乙、丙於104年分別符合本法第53條第1款、第3款自請退休條件及第54條第1項第1款強制退休條件，雇主預估退休金給付金額為400百萬元，因與其提撥之勞工退休準備金短差100萬元，故雇主應於104年3月底前一次補足差額100萬元，並送該事業單位勞工退休準備金監督委員會審議。

3、是依系爭規定之立法理由，可知其所指「預估成就第53條或第54條第1項第1款退休條件之勞工」，只要是勞工符合上開規定「得自請退休」與「強制退休」之要件者，雇主即應於次年三月底前一次提撥其差額，並不以符合自請退休要件者已申請退休，或雇主已實際對符合強制退休要件者強制其退休為必要。

（四）原告雖主張系爭規定應從嚴解釋，其所規定「預估成就第53條或第54條第1 項第1 款退休條件之勞工」，應分別是指符合勞基法53條要件與有自請退休之情事者，以及符合同法第54條第1項第1款要件與雇主將強制其退休者等語。惟其主張顯然是增加上開條文文義所無之要件，且違反上開所述系爭規定之立法意旨，原告所為主張於法已有未合。再者「勞工退休準備金」乃勞基法第56條課予雇主須為其所僱用勞工之退休金預作準備之制度，為保障勞工於符合勞基法退休要件時，可請領退休金權益，以避免勞工因雇主未依法提撥或未足額提撥勞工退休準備金，事業單位歇業、清算或宣告破產，影響其日後請領退休金或資遣費

之權益，因此勞基法於104 年2 月4 日修正新增系爭規定，對於足額提撥勞工退休準備金之規定，要求事業單位每年底需檢視隔年符合退休條件之勞工所需之退休金數額，並於隔年3 月底前足額提撥至專戶，以確保勞工於符合退休條件時，專戶內金額已足夠支付其退休金，保障勞工之退休金權益。從而，系爭規定係強制規定，原告既係經營西藥製造業，為適用勞基法之行業，自有遵守此強制規定之義務。

（五）原告以系爭規定影響其公司之財務營運為由，主張應增加其適用要件，並無理由：

1、原告雖主張如未採取其前揭嚴格解釋方法，則原告提撥之金額從修法前原本數百萬提昇至1 億餘元，相差近20倍，將影響原告之營運等語。惟依系爭規定，原告本應於每年年度終了前，估算成就勞基法第53條及第54條第1 項退休條件勞工之退休金至隔年年底，並檢視勞工退休準備金專戶餘額，在隔年3 月底前補足差額，原告應依規定逐年審視專戶金額，並於3 月底前補足差額。此為雇主提撥退休金之前置義務，自不得僅以履行系爭規定之義務將影響其營運為由，主張得不履行系爭規定所賦予之義務，原告上開主張，自不足採。

2、再者，勞基法藉由系爭規定強制要求雇主須提撥足額之退休金以保障員工之退休生活，以避免雇主以財務有困難或其餘各種理由，侵害員工領取退休金之權利。故若雇主有財務上之困難，更應注重保障員工之相關權益，自不得逕以資金不足為由，作為違反系爭規定之阻卻違法事由，或主張適用系爭規定應增加違反其立法意旨之要件，如此方能落實該條規定保障勞工能足額領取退休金之權利。且系爭規定係104 年2 月4 日修法之條文。而本件原告係裁罰被告未於106 年3 月底前提撥預估106 年成就勞基法第53條及第54條第1 項第1 款退休條件員工之足額退休金，衡諸自修法起至原告本件遭裁罰為止，已歷時兩年，原告應

有充裕的時間籌措應提撥為退休準備金之資金。而原告卻在修法逾兩年後，仍以資金不足為由，主張無法遵守相關法律規定，自無可採。

（六）原告主張系爭規定修法，違反信賴保護原則，並無理由：

1、法規因制定、修正或廢止之變動時，在無涉禁止法律溯及既往原則之情形，對於人民既存之有利法律地位（釋字第529號參照）或可得預期之利益（釋字第605號參照），國家得決定是否予以維持以及如何維持之形成空間，惟仍應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴及是否符合比例原則（釋字第717號參照）。然而任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規範之對象並非毫無預見，故必須有客觀上具體表現信賴之行為，始足當之，若純屬法規適用者主觀之願望或期待，而未有已生信賴之事實表現者，則無信賴保護原則之適用（釋字第525 號參照）。

2、原告雖主張依系爭規定修法後，於次一年度即需一次提繳足額勞工退休準備金，所提撥金額高達原告實收資本額之10.47%，不僅影響原告營運，且違反雇主對勞基法之信賴保護原則等語。惟依上開所述意旨，法律規定本無永久不能改變之可能，國家在考量信賴保護利益與比例原則下，仍得對法規予以修正，而當法律適用者並非毫無預見法律修改之可能，且無客觀上具體表現信賴之行為時，則僅係純屬對法律適用主觀願望或期待，其並未有表現已生信賴之事實者，即無信賴保護原則之適用。衡諸系爭規定基於避免勞工因事業單位未依法提撥或未足額提撥勞工退休準備金，影響勞工日後請領退休金之權益，增訂雇主應於年度終了時檢視其勞工退休準備金專戶提撥狀況，如有不足額之情形者，應於規定期限內補足。而在舊制下原告本即有依勞工退休準備金提撥及管理辦法第2 、3 條規定，提撥勞工退休金數額之義務，系爭規定則基於前揭立法理由，要求原告於每年底需檢視隔年符合退休條件之勞工所需

之退休金數額，並於隔年3月底前足額提撥至專戶，以確保勞工於符合退休條件時，專戶內金額已足夠支付其退休金。因此在舊制下，原告本即有應依法提撥勞工退休金之認知，而原告除依舊制提撥勞工退休金外，在客觀上並無具體信賴行為之表現可言，自無信賴保護原則之適用。況如前述，本件原告係裁罰被告未依系爭規定於106年3月提撥足額退休金，本件遭裁罰時點距修法已有兩年，原告自有充裕的時間籌措應提撥之退休準備金。從而，原告以信賴保護原則為由，主張原處分違法即屬無據。

八、綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

九、本件判決基礎已明，兩造其餘陳述及證據經本院斟酌後，核與判決不生影響，爰不另一一論述。

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　　108　　年　　6　　月　　14　　日

行政訴訟庭　法　官　林其玄

上為正本係照原本作成。

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）。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　　108　　年　　6　　月　　14　　日

書記官　吳文彤

附表一【原告證據明細】：

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼
1	原處分裁決書	本院卷	第14至15頁
2	訴願決定書	本院卷	第16至18頁

（續上頁）

3	退休意願調查表	本院卷	第19至46頁
4	105 年估算106 年度員工退休金總額算式	本院卷	第46頁
5	原告於臺灣銀行勞工退休準備金對帳單	本院卷	第47至48頁
6	原告受被告第一次裁罰之105 年12月28日裁處書	本院卷	第104 至105頁

附表二【被告證據或本院職權調查證據明細】：

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼
1	被告處理違反勞基法事件統一裁罰基準	本院卷	第62至69頁
2	勞動部105年2月15日函文	本院卷	第75至76頁
3	被告所屬勞動局勞檢紀錄表與相關資料	本院卷	第77至83頁
4	原告違反勞基法裁罰記錄	本院卷	第108頁