

## 行政執行議題

### 一、最高行政法院109年度上字第1176號判決：本判決把行政執行之「基礎處分」與「行政執行」之關係論述的極為清楚，值得研究！

- (一) 行政處分將國家與人民之間的行政法律關係作有拘束力之具體化，以此行政處分為基礎（可稱為「基礎處分」），構成隨後執行程序之執行名義，以強制人民履行其公法上義務。從行政執行之程序構造可知，基礎處分之程序與行政執行之程序，分屬不同階段，由此可以推得行政執行法上之一項重要基本原則，即基礎處分之瑕疵，除有無效之情形外，於行政執行程序中，不予過問。換言之，行政執行之合法性，並非繫於基礎處分之合法性，而是決乎基礎處分之「有效性」與「可執行性」。所謂「基礎處分之有效性」，係指行政處分無無效之事由，且未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效之情形（行政程序法第110條第3項規定參照）；而所謂「基礎處分之可執行性」，則指無阻礙執行之法律上事由存在，因我國關於行政處分之暫時權利保護制度，係採「原則不停止，例外停止」之設計，故基礎處分未經訴願機關或行政法院為停止執行之決定或裁定，即具有可執行性。
- (二) 行政執行程序之階段化，亦即將行政程序之進行，分隔為基礎處分之作成、告誡、執行方法之確定，均將之定性為行政處分，且各有不同之規範內容，並對應不同之救濟程序，且各自有不同之爭訟標的。所謂執行方法之確定，即指將告誡中所載之執行方法予以具拘束力之確定，例如確定怠金之金額並裁處之。由於基礎處分為行政執行之執行名義，當基礎處分具不可撤銷性時，其對於整個執行階段原則上具有構成要件效力，行政法院於執行措施之行政救濟，原則上無須考量或審查基礎處分之違法性，不能否定基礎處分之效力，僅於例外情形，始得允許之，否則關於基礎處分之法定救濟不

變期間規定，將形同具文，且有害行政處分效力所建立之安定行政法秩序。例外情形則為一、基礎處分之違法程度明顯重大而無效者，自不存在行政處分之構成要件效力；二、無可期待基礎處分之相對人於法定期間內提起行政救濟者，特別是立即消滅且執行完畢之行政處分，處分相對人無從撤銷。於前開兩種例外情形，救濟期間已不具規範功能，始應例外允許處分相對人於針對執行措施提起救濟時，一併主張基礎處分之違法性。易言之，基礎處分如無無效事由，且未經撤銷、廢止或未因其他事由而失效之情形，又非屬無可期待基礎處分之相對人於法定期間內提起行政救濟者，則當事人在針對告誡處分或怠金處分（即執行方法之確定）為行政救濟時，自不得就基礎處分之規範內容（行為義務）再為爭訟，而應受基礎處分之拘束。

## 二、最高行政法院112年度上字第159號判決：勞工退休金條例之相關義務與「代履行」。

勞工退休金條例第49條規定之按月處罰，係以雇主違反同條例第18條之違規事實。

持續存在為前提，而使上訴人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，且已將行為人改正所需適當期間考量在內，符合法律明確性原則及比例原則。申言之，雇主因上訴人依勞工退休金條例第49條所為限期改善處分，發生依期限完成改善之單一行政法上義務，在其完成改善前，此違反行政法上義務之狀態持續中，並因上訴人依同條所為罰鍰處分之送達而切斷其單一性，雇主其後如仍未完成改善，乃構成另一違反行政法上義務行為，即前次罰鍰處分書送達後之持續違規行為，為下次處罰之違規事實（本院108年4月份第2次庭長法官聯席會議決議參照）。從而，雇主因未履行限期改善義務，經上訴人依勞工退休金條例第49條之按月處罰規定多次裁處罰鍰者，各次罰鍰處分係分就雇主之不同行為而為處分，並不生一行為不

二罰之問題，而與法治國家一行為不二罰原則並無抵觸。上訴人每次按月處罰之客體，都是另一個違規行為，在雇主未完成改善前之按月處罰，累計罰鍰金額雖可能超過其所應提繳之勞工退休金數額，但此係雇主於評估後，基於自由意志下選擇拒絕履行之結果。自不能因所處罰鍰金額超過其所應提繳勞工退休金數額，即認為處罰違反比例原則，否則勢將無法達成「按月處罰」之立法目的，甚至使其形同具文（例如當雇主應按月提繳之勞工退休金數額，低於罰鍰之法定金額2萬元至10萬元，可能連第1次處罰都會陷入違反比例原則之迷思或困境中）。雇主對其中特定一次罰鍰處分不服，提起撤銷訴訟時，行政法院審查該罰鍰處分是否合乎比例原則，及上訴人裁量權之行使有無逾越、濫用或怠惰情事，應專以為程序標的之該特定罰鍰處分而為判斷，不得將上訴人針對雇主他次未依限改善之違規行為為所為罰鍰處分合併列入考量。

勞工退休金條例第19條第1項雖規定：「雇主應提繳及收取之退休金數額，由勞保局繕具繳款單於次月25日前寄送事業單位，雇主應於再次月底前繳納。」惟因主管機關在雇主尚未依同條例第18條規定列表通知辦理開始提繳手續前，根本無從知悉該事業單位究竟有多少應提繳勞工退休金之勞工、各勞工何時到職、各別勞工每月工資金額及其提繳率多寡等計算提繳勞工退休金數額之事項（同條例第14條、第16條等規定參照），故上述規定應僅適用於雇主已為勞工申報開始提繳勞工退休金之前提下，方有由上訴人確定該退休金數額，再繕具繳款單予雇主繳納之情形，而非立法者賦予上訴人有為雇主代辦自到職日起申報提繳手續或逕為勞工提繳退休金之權力或義務。此外，行政強制執行（不含即時強制）乃督促逾期仍不履行其行政法上義務之債務人將來履行義務之手段，與行政罰係對於過去違反行政法上義務之義務人所為具有裁罰性之不利處分，二者性質、規範對象及目的均不相同，彼此間自不具有可代替性，則二者是否違反比例原則，應各自判斷，不應混為一談。勞工退休金條例第18條所定雇主向上訴人申報開始提繳勞工退休金之作為義務，因具有不可代替性，而無法由上訴人以直接強制執行、委託第三人或指定人員代履行等方式（行政執行法

第32條、第29條、第30條等規定參照），以達到與雇主自行履行義務相同之效果及行政目的。從而，勞工退休金條例第19條或行政執行法上之直接強制與代履行等手段，並非上訴人於按月處罰之外，所可選擇達成行政目的而對雇主權益損害最少之方法之一，不能因為有此等規定，而推論勞工退休金條例第49條關於按月處罰之規定及上訴人據以作成之原處分，違反比例原則。

**真的有考過！** 【113年司法特考】 ◆

為因應物聯網及平台經濟時代網路購物交易量大增，甲物流公司（下稱甲）自民國110年起陸續增聘司機員達20人，以解決人力缺口。甲因認為其與司機員間屬承攬關係，故並未依勞工退休金條例第18條規定，為此等新進到職之司機員申報並提繳勞工退休金。案經勞動部勞工保險局（下稱勞保局）調查，認定雙方僱用關係存在，甲違章情事屬實，遂依同條例第49條規定，裁處新臺幣（下同）2萬元罰鍰，並命限期改善，同時依同條例第53條之1規定，公布甲之名稱、負責人姓名等資訊。惟甲既未主動繳納罰鍰，於期限屆滿亦未補申辦並提繳勞工退休金。勞保局遂依法再次對甲裁處3萬元罰鍰，並命限期改善。甲仍拒絕補行申報及提繳義務，遭勞保局先後按月裁處罰鍰，總計達20次之多。勞保局認為不斷裁處罰鍰，依舊無法迫使甲履行申報及提繳勞工退休金之法定義務；為達成勞工退休金條例保障勞工權益之立法目的，遂依據行政執行法第28條第1項第1款規定，以代履行方式自行代替甲列表申報，並依同條例第19條第1項及第53條第1項規定，繕具繳款單，命甲限期提繳38,700元之退休金，並諭知如不於期限內繳納，將移送行政執行。請分析勞保局上開代履行措施之合法性。（25分）

 擬答

【共894字】

- (一)按勞工退休金條例第7條第1項、第18條、第19條第1項、第49條、第53條之1等規定，適用勞動基準法而具勞動契約關係之勞工，其雇主負有按月提繳勞工退休金之義務，而應於勞工到職之日起7日內，列表通知勞保局，辦理開始提繳手續，其應提繳及收取之退休金數額，則依勞保局於次月繕具之繳款單於由雇主於再次月底前繳納，如有違反，經勞保局限期命補申報提繳手續，屆期仍未改善者，勞保局即得以按月裁處罰鍰至改善為止之方式，督促雇主履行義務。
- (二)按行政執行法第29條：「第1項依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。第2項前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額」規範「代履行」此種間接強制方法。
- (三)代履行係行政機關在義務人怠於履行作為義務時，行政機關指定義務人以外之人履行其義務，並向義務人徵收費用之執行方法。代履行係行政執行之方式，用以貫徹義務人之「可替代性之作為義務」，即得由第三人作成之行為，如拆除建築物、清除廢棄物。
- (四)依勞退條例第18條及上訴人依同條例施行細則第17條第1項、第49條等規定製作之申報表內容，雇主依勞退條例第18條規定應申報之勞工到職、復職日期、勞工保險月投保薪資或全民健康保險投保金額等事項，涉及其與勞工間之勞動關係成立時間與勞動條件<sup>10</sup>，以上勞動關

<sup>10</sup> 按勞工保險之月投保薪資，係指由雇主按勞工之月薪資總額，依投保薪資分級表

係之內容，非勞動契約當事人之上訴人或其他第三人難以確實知悉詳情，則有關上開內容之申報義務，性質上非屬能由雇主以外之他人代為履行，勞保局於雇主為上開申報前，無從確切具體化雇主應提繳之退休金數額，而得以依同條例第19條繕具繳款單寄送雇主命其繳納。

是以雇主所應履行之勞退條例第18條規定之列表通知勞保局之義務，性質上無從透過行政執行法之代履行手段，達到為雇主履行之目的。

(五)綜上所述，勞保局上開代履行措施，乃違法行政行為。

### 三、臺北高等行政法院高等庭110年度訴字第958號判決：對「債務人異議之訴」之說明。

按公法上不當得利返還請求權，有稱之為「公法之返還請求權」，在行政法規中，如行政程序法第127條關於授益處分之受益人返還所受領之給付，或稅捐稽徵法第28條關於納稅義務人申請退還溢繳稅款等規定屬之，無非就不同之態樣而為規定，尚無統一的不當得利法之明文。又公法上不當得利返還請求權之構成要件，須於公法之法律關係中，有無法律原因之財產移動，使一方受有利益，而致他方受損害；此時，受損害之人得請求財產利益之受領人返還不當得利；適用之際，除有特別規定者外，應類推適用民法關於不當得利之規定（最高行政法院106年度判字第98號判決參照）。次按執行名義成立後，如有消滅或妨礙債權人請求之事由發生，債務人得於強制執行程序終結前，向執行法院對債權人提起異議之訴，強制執行法第14條第1項前段定有明文，復為行政執行法第26條所準用。現行行政訴訟體系下之債務人異議之訴，係由債務人於強制執行程序終結前向行政法院提起，旨在排除執行名義之執行力。至於作為執行名義

之規定，向上訴人申報之薪資；受僱者之全民健康保險投保金額，則係以其薪資所得為準，勞工保險條例第14條第1項前段及全民健康保險法第20條第1項第1款規定參照。