高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
111年度訴更一字第35號
民國112年8月24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　劉志鵬　律師
　　劉素吟　律師
　　賴怡欣　律師
被　　告　嘉義市政府
代　表　人　黃敏惠
訴訟代理人　蘇婉菱
　　翁崑山

上列當事人間勞動基準法事件，原告不服勞動部中華民國108年12月10日勞動法訴一字第1080011835號、108年12月13日勞動法訴二字第1080011834號、108年11月6日勞動法訴一字第1080011833號訴願決定，提起行政訴訟，經本院109年度訴字第8號判決後，原告提起上訴，經最高行政法院110年度上字第4號判決廢棄，發回本院更為審理，本院判決如下：

主　文

一、如附表編號2、3所示訴願決定及原處分關於原告違反勞動基準法第32條第1項規定，各處罰鍰新臺幣30萬元、40萬元部分均撤銷。

二、原告其餘之訴駁回。

三、訴訟費用由原告負擔四分之一，餘由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

按「（第1項）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。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞

辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第2項、第3項第2款定有明文。本件原告起訴時訴之聲明為：「訴願決定（即民國108年12月10日勞動法訴一字第1080011835號、108年12月13日勞動法訴二字第1080011834號、108年11月6日勞動法訴一字第1080011833號訴願決定）及原處分（即108年4月8日府社勞字第1081606313號、第1081606345號、第1081606316號裁處書，以下依序稱A處分、B處分、C處分）均撤銷。」(原審卷1第16頁)嗣於112年5月13日具狀縮減聲明及於同年8月24日言詞辯論期日更正為：「訴願決定及原處分(即ABC處分)關於勞動基準法第32條第1項之部分均予撤銷。」（本院卷1第129、131、242頁；本院卷2第376頁）原告為前開訴之變更，衡諸其請求之基礎相同，無礙於訴訟終結，且被告就原告變更之訴，並無意見，且已為本案之言詞辯論，本院認為適當，爰予准許，故本件原告請求撤銷之程序標的詳如附表所示，先此敘明。

貳、實體方面

一、爭訟概要:

(一)原告係從事人身保險業，為適用勞動基準法（下稱勞基法）之行業。經被告所屬社會處於107年10月2日對原告所屬嘉義分公司實施勞動條件檢查發現：原告未經工會同意，即使所僱勞工李素珍、林淑斐、盧玟秀、蔡飴玲、江欣樺、洪敏惠、許慧真、郭婉婷、羅苑綺及林亭吟等10人（下稱勞工李素珍等10人）於107年8月至9月間延長工作時間，違反勞基法第32條第1項規定等情事。經原告陳述意見後，被告乃依同法第79條第1項第1款、第80條之1第2項及行政罰法第18條第1項規定，爰於108年4月8日以A處分，就違反勞基法第32條第1項規定部分，處原告罰鍰新臺幣（下同）20萬元（下稱甲處分，即附表編號1）。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回。

(二)被告所屬社會處於107年12月25日實施勞動檢查發現：原告未經工會同意，使勞工王悅宣、莊素綿、艾傳秀、廖憶心、陳中興、蔡宜蓉、吳麗如、高翠苗、魏豪伸等9人（下稱勞工王悅宣等9人）於107年10月正常工作時間外有延長工作時間之情事，違反勞基法第32條第1項規定等情事。經原告陳述意見後，被告乃依同法第79條第1項第1款、第80條之1第2項及行政罰法第18條第1項規定，於108年4月8日以B處分，就違反勞基法第32條第1項規定部分，處原告罰鍰30萬元（下稱乙處分，即附表編號2）。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回。

(三)被告所屬社會處於107年12月25日實施勞動條件檢查發現：原告未經工會同意，使所僱勞工王悅宣等9人於107年11月有延長工作時間之事實，違反勞基法第32條第1項規定等情事。經原告陳述意見後，被告乃依同法第79條第1項第1款、第80條之1第2項、行政罰法第18條第1項及第25條規定，於108年4月8日以C處分，就違反勞基法第32條第1項規定部分，處原告罰鍰40萬元（下稱丙處分，即附表編號3）。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回。原告就上開ABC處分不服，合併提起行政訴訟，經本院以109年度訴字第8號判決（下稱原審）駁回原告之訴，原告不服，提起上訴，經最高行政法院110年度上字第4號判決（下稱發回判決）廢棄原判決，發回本院更為審理，經原告特定本件不服之程序標的為關於違反勞基法第32條第1項規定遭處罰20萬元、30萬元、40萬元部分（即上開甲、乙、丙處分及該部分之訴願決定，詳如附表所示）。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、勞基法第32條第1項令工會對於企業內實施延長工時制度，享有絕對、唯一之同意權，有違憲疑義：

依司法院釋字第807號解釋理由書、黃虹霞、蔡烱燉、蔡明誠大法官協同意見書及蔡烱燉、黃虹霞、蔡明誠大法官部分

協同部分不同意見書可知，勞基法第32條第1項規定未考量我國工會制度現況，一律令工會意見得完全取代個別勞工意願，對於企業內實施延長工制度享有絕對、唯一之同意權，對勞工之結社自由、工作權、勞工與雇主之契約自由、雇主之營業自由等基本權之限制，不符合憲法上民主正當性、違反比例原則而有違憲疑義。且就上開違憲疑慮，有許多法院提出形成確信違憲之具體理由聲請解釋，原告亦已聲請憲法訴訟，鈞院110年度訴字第359號判決亦提出質疑。蓋勞工就是否延長工時工作，有個人意願與條件之差異，限制其工作時間是否即屬維護其權益，已非無疑，遑論不同事業單位之工會結構、會員組成與實際運作差異極大，該條規定無視於工會之差異性，亦不分個別勞工之情況，一律由工會或勞資會議代全體勞工決定，取代個別勞工之同意權，難謂具有正當性，手段與目的間亦難謂有實質關聯。原告謹懇請鈞院聲請大法官解釋並裁定停止訴訟。

2、勞基法第32條第1項規定既有違憲疑慮，自應參照司法院釋字第807號解釋及協同意見書意旨採合憲性解釋。原處分未審酌南山人壽股份有限公司企業工會（下稱南山企業工會）不具有代替內勤員工決定是否實施延長工時制度之代表性，亦未審酌內勤員工高達99.7%比例同意實施延長工時，足認客觀上原告並無違反勞基法第32條第1項情事：

(1)勞基法第32條第1項規定同樣以「雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意」作為程序管制要件，則依司法院釋字第807號解釋意旨，同有違憲問題，應依該號解釋及協同意見書意旨為合憲性解釋，限縮適用範圍，僅於事業單位之工會係對於代替全體勞工決定是否同意延長工時乙事具有正當代表性之工會，避免不當侵害憲法所保障之雇主營業自由、勞工工作權及勞工對於其個別勞動條件之自主決定權。

(2)南山企業工會主要由外勤承攬制業務員（與原告間為承攬關係）組成及主導，外勤業務員本無工作時間之限制或要求，

並無延長工時工作之需求，而本件所涉延長工時者均為內勤人員，方有延長工時之需求與必要。本件勞檢所涉同仁均係內勤人員且未加入南山企業工會，則南山企業工會代替該等非工會會員之內勤員工決定是否延長工時之個別勞動條件，顯然欠缺代表性及正當性。

(3)縱令南山企業工會於勞基法第32條第1項不具代表性，原告仍多次商請工會就行使勞基法第32條第1項同意權進行協商，然均遭惡意拒絕。原告於106年10月迫於無奈，請個別員工確認是否同意於業務需要之範圍內，於正常工作時間外提供勞務，所屬員工高達99.7%比例同意延長工時。南山企業工會無視於此，一再惡意拒絕協商，形成「少數意見綁架多數意見」之現象，此與勞基法第32條第1項之立法本意嚴重扞格。參照上述解釋及協同意見書意旨，應認南山企業工會不具有代替內勤員工決定是否延長工時之代表性與正當性，其拒絕協商及拒絕同意之行為應不受法律保護。原處分猶以形式解釋適用勞基法第32條第1項，不察南山企業工會對欠內勤人員缺代表性與正當性、違背內勤人員意願濫用同意權等情，自有違法不當，應予撤銷。

3、再者，原告多次敦請南山企業工會進行協商，詎南山企業工會一再不同意，顯屬權利濫用，難認原告有故意或過失。原告係徵得絕大部分內勤員工之同意，始使其於正常工時以外提供勞務，故主觀上並無違反勞基法第32條第1項規定之故意或過失。被告裁罰原告顯已違反行政罰法第7條第1項規定，原處分應予撤銷。

4、勞基法第32條第1項係規範是否實施延長工時制度之集體勞動條件，保障「工會對於是否實施延長工時制度此一集體勞動條件之集體同意權」，而非保護「個別勞工之勞動條件變更或加班與否」之法益。且被告就前次處分送達前之違規行為，再以原處分多次重複處罰，顯違反一行為不二罰原則：

(1)依勞基法第32條第1項立法理由、構成要件、規範目的及侵害法益等角度，事業單位如違反勞基法第32條第1項規定，

應屬接續、持續之法律上一行為：

A. 勞基法第32條第1項之工會或勞資會議所同意之標的，係指「企業內工時制度」之形成或變更，並非「特定員工能否延長工時」，有立法理由：「一、企業內勞工工時制度形成與變更，攸關企業競爭力與生產秩序，勞雇雙方宜透過協商方式，協定妥適方案。為使勞工充分參與延長工時之安排，加強勞資會議功能，乃將第一項雇主經工會或勞工同意之規定，修正為『雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後』」等語可證。因此雇主只需取得工會或勞資會議一次性同意（除附有期限），即可永久實施延長工時制度，無須就個別勞工重複取得工會或勞資會議之同意。是以，縱使原告之延長工時制度未取得工會同意，應屬違規狀態之持續，而應評價為法律上一行為。

B. 又勞基法第32條第1項係規範集體勞動法概念下之「集體勞動條件之變更應由勞工集體行使同意權」（集體同意之形式為工會同意、或勞資會議同意），而非個別勞動法概念下之「個別勞工之勞動條件或加班與否」。從而，雇主違反勞基法第32條第1項所侵害之法益應係「工會之同意權」或「勞工群體之同意權」，尚非「個別勞工之法益」。亦即僅係侵害「工會同意權」之單一法益，並不涉及個別勞工法益之侵害（員工個人同意加班且受領加班費），自無從以有複數勞工延長工時之情形，即謂雇主係侵害複數法益。

(2)行為人持續違反行政法上義務之情形，其行為數之區隔應以行為人收受行政處分送達時為斷。實務見解並肯認違反勞基法之違規事實如發生於行政裁處書送達之前，則前後同樣的違規事實，應視為法律上一行為（有最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議、法務部100年4月28日法律字第0000000000號函、臺灣臺中地方法院103年度簡字第128號、第133號行政訴訟判決可參）。縱令被告認定原告有違反勞基法第32條第1項（原告仍否認），惟原告收受前次裁罰之裁處書期日為「108年2月20日」，則在此之前原告所為

違規行為，均屬法律上一行為，不應再另為處罰；且甲處分至丙處分之裁處期間均於「108年2月20日之前」，故該違規行為應屬法律上一行為。被告不察，無端依照浮濫檢舉而以同樣事由裁罰原告，顯有違反一行為不二罰。

(3)訴願決定變更長年見解，已違反平等原則、信賴保護原則與行政自我拘束原則：

勞動部訴願委員會長年認為：前次處分送達前之違規事實，屬於前次處分之處罰範圍，既已處罰在案，自不得再就前次處分送達前違反同一規定之行為，再行處罰，並多次以此為由撤銷處分。本件事實與先前訴願決定事實相仿，然訴願決定驟然變更見解，顯有違行政程序法第6條差別待遇禁止原則、第8條信賴保護原則，與行政自我拘束原則。訴願決定雖稱原告使不同勞工，分別於不同期間，未經工會同意而延長工作時間，違反勞基法第32條第1項規定欲保護個別勞工之法益，屬不同行為違反同一行政法義務，並無一行為二罰之情形云云。惟依既有實務見解，凡雇主取得工會或勞資會議一次性之同意，除該同意附有期限，否則均可永久實施延長工時制度，本條項更側重於屬集體勞動權或協商權，而非僅係保護個別勞工(有臺北高等行政法院105年度訴字第1033號判決、勞動部107年6月21日勞動條3字第107013884號函及鈞院106年度簡上字第66號判決意旨可參)。是縱認原告實施延長工時制度未經工會同意，亦屬侵害一集體勞動權或協商權而使一違規狀態之持續，應為法律上一行為，何況原告已取得個別勞工同意延長工作時間之同意，並未侵害個別勞工之法益。本件被告一方面拒絕採認原告已取得個別勞工同意延長工作時間之證據，另一方面強調系爭規定保護「個別勞工」之法益，而非一次性之集體勞動權或協商權，論理自相矛盾。

5、被告於107年6月至108年4月8日期間，就原告違反勞基法第32條第1項情事，先後作成5次裁罰處分。相較於第1次及前次裁罰處分，被告就原告4個月及3個月之行為，分別裁處5萬

元及10萬元罰鍰，而被告以甲處分就被告2個月之行為，即裁罰20萬元罰鍰。又被告於107年12月25日對原告進行勞動檢查後，係就同一次勞動檢查之範圍、同時發現之違規行為，亦即原告於107年10月至同年11月間使王悅宣等9人延長工作時間之相同事實，拆分為乙、丙處分，並分別施以重罰，裁罰金額合計70萬元。相較於先前裁罰，被告就裁罰事實之行為期間、得予加重裁罰之幅度，標準嚴重不一，顯有裁量濫用及比例原則之違法。

6、原處分未具體審酌有關之勞工人數、未依法給付金額、應受責難程度、所生影響及違反行政法上義務所得之利益，與行政罰法第18條第1項、勞基法第80條之1第2項、違反勞動基準法裁處罰鍰共通性原則（下稱裁處罰鍰共通性原則）規定不符，有裁量瑕疵：

(1)甲、乙、丙處分中所涉同仁僅分別為10人、9人、9人，各僅佔原告一般內勤人員總人數（約3,497人）之0.28%、0.25%、0.25%；而第1次裁處所涉同仁共有35人，被告裁罰5萬元，第2次裁處所涉同仁共有24人，被告裁罰10萬元，何以本案僅涉及9或10人，裁罰額度卻逕行提高至20、30、40萬元？被告始終未為說明，其裁量明顯失衡，顯未審酌勞基法第80條之1第2項、裁處罰鍰共通性原則第3點第1項第1款「違反行為有關之勞工人數」之裁量因素，有裁量怠惰。

(2)原告均已如實依法給付加班費，並無任何積欠加班費而損及個別勞工之權益情事，此由歷次裁罰均未涉及違反勞基法第24條加班費給付之規定即可得知。被告裁量罰鍰額度時未審酌上情，顯與勞基法第80條之1第2項、裁處罰鍰共通性原則第3點第1項第3款「未依法給付之金額」規定相悖，有裁量怠惰。

(3)原告係因南山企業工會長期不願意協商，無奈以較法規更嚴謹之方式普查內勤員工加班之意願，並有高達99.7%之內勤員工同意，本件甲、乙、丙處分中所涉員工亦均同意實施延長工時，且原告已依法如實給付加班費給實際延長工作時間

之同仁，並無損害個別同仁權益之意圖或行為，已如前述，足見原告可責難程度不高，且未造成損及同仁之影響或危害。然被告未審酌該等內勤員工究竟係主動申請加班，抑或被動強制加班，未斟酌原告有無積欠加班費，亦未探究原告與南山人壽工會遲未能就延長工時議案達成協商共識之緣由，即於短期內不斷提高裁罰額度，顯與行政罰法第18條第1項、裁處罰鍰共通性原則第3點第1項第4款規定相悖，違反行政自我拘束原則而有裁量濫用。

(4)又原告均尊重員工之加班意願，且實際加班時，均依法核實支付加班費用，難謂原告因此獲得任何利益，則被告裁處時顯有忽略審酌裁處罰鍰共通性原則第3點第1項第5款「因違反本法義務所得之利益」。

(5)裁處罰鍰共通性原則第3點第1項第2款固定有「累計違法次數」，然與其他縣（市）之裁罰基準比較，原處分之裁罰金額高於其他縣市之裁罰標準，亦高於被告嗣後自訂之統一裁罰基準，可見被告就裁罰額度並未參考其他縣市既有之裁罰標準。原告在「違反行為有關之勞工人數」減少、無「未依法給付之金額」、「違反本法義務行為應受責難程度、所生影響」均輕、無「因違反本法義務所得之利益」等情形下，遭被告短期內不斷加重處罰，顯有量罰失衡，更有違反行政程序法第9條有利不利原則均應予注意之違誤。

7、被告對原告為差別待遇之勞動檢查與行政裁罰，且裁處期間毫無規則可循，亦有裁量濫用之瑕疵：

(1)依勞基法第72條第1項規定及司法院釋字第604號解釋理由書，所謂合法裁量權之行使，除罰鍰額度外，並及於發動行政檢查或實施裁罰之頻率。若行政機關未考量法律授權其進行行政調查之目的、裁量範圍、與個案情節之正當合理連結，即頻繁調查或裁罰，亦有裁量恣意及違反比例原則之違誤。申言之，勞動主管機關對於是否發動及如何進行勞動檢查具有裁量權限，人民雖得提出申訴，但僅為促請主管機關發動，主管機關仍應職權判斷（有臺北高等行政法院98年度

訴字第1362號判決及最高行政法院106年度裁字第1723號裁定可參）。

(2)縱使被告認定原告有違反勞基法第32條第1項規定之情事（謹否認之），於前次裁罰處分送達至原告以前，該違反之行為並未中斷，應視為一行為。被告既已對原告為前次裁罰處分，則於該行為中斷前（即處分於108年2月20日送達原告以前），依勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法第4條第5款規定，被告對於工會針對同一行為之數次檢舉，即得不予處理或調查，亦無配合申訴頻率而發動檢查或裁罰之義務。本件被告自承一般勞動檢查均以3個月為裁處期間，惟因本件工會頻繁檢舉，而縮短為1個月。則被告一方面主張勞基法第32條第1項係保障個別勞工之權益，另方面卻以「裁處期間」切割原告之行為數，自相矛盾。被告究係依據何標準決定裁處期間，攸關有無裁量瑕疵，自應究明。原告究有何嚴重違規情事，被告短期內密集檢查及裁罰之必要性何在？被告對於原告發動勞動檢查，並無客觀標準可資依循，致其裁罰流於恣意，顯然違反行政程序法第6條差別待遇禁止、第8條誠實信用原則等行政自我拘束原則。

(二)聲明：訴願決定及原處分(即ABC處分)關於勞動基準法第32條第1項之部分均予撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、原告主張被告發動勞動檢查屬裁量濫用，且進行差別待遇之勞動檢查，違反行政程序法第6條平等原則及行政自我拘束原則，故意於1天內密集發動2次勞動檢查：

(1)依行政程序法第36條規定行政調查證據以職權調查為原則，即行政調查程序之發動，取決於主管行政機關，不受當事人意思之拘束，至於是否應為調查，由行政機關依合義務性裁量決定。又因原告多次違規事證明確，經被告裁罰在案且均未有改善，被告為維護勞工權利，本得將裁罰在案又屢未改善之事業單位列為追蹤檢查對象，且被告每月均有接獲對原

告之申訴案件，被告本於職權權衡認有行政調查之必要性自無違誤。

(2)被告固有於勞動檢查時1次調閱3個月勞動資料，並以此為依據審酌裁罰事宜的作業方式，惟其係針對檢舉人檢舉區間或擴大檢查，或因內部公文流程作業排程，或為併同確認勞動基準法第24條未依規定加給加班費成立要件所致，並非被告裁罰作業之慣行。且依勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法第5條規定，被告對於檢舉人之檢舉應確實處理，並於調查後將處理情形以書面通知檢舉人，則被告本得依檢舉人檢舉區間或本於職權擴大區間進行調查，以確認檢舉內容之真實性及所查事證是否足認被檢舉人違反行政法上義務。本件被告係依權責實施勞動檢查作業，經審認原告所附資料，確有使所屬勞工未經工會同意於正常工作時間以外提供勞務事實之情，始依勞基法第79條第1項第1款規定進行裁罰，原告指摘被告僅依檢舉人檢舉區間進行裁罰云云，恐有誤解。

(3)原告爭執乙、丙處分之檢查日期為同日，係因原告於乙處分原訂檢查日期申請延期，始導致乙、丙處分檢查日期均為107年12月25日。被告原於勞動檢查函上分別標明勞動檢查區間為107年10月及11月，此為避免加重原告短期內多次檢查所為之彈性調整，並無因此合併裁罰之意。且若因事業單位申請延期，而減少檢查次數及合併裁罰，則行政機關之裁罰空間反而受事業單位之操控，恐架空勞基法實施勞動檢查之目的。至原告所提裁罰間隔，係因被告基於原告主張與工會協商無法成立，給予雙方協調寬限空間，故予較長之勞動檢查及裁罰期間，並非被告長期之慣行。後因雙方協調始終未有結果，且原告屢經證明未為改善，始回復既有之勞動檢查與裁罰頻率。至於其他縣市因各自人力負擔，本得選擇分配不同人力於不同期間進行勞動檢查及裁罰。

2、就原告違反勞基法第32項第1項規定，被告依同法第79條第1項第1款規定裁處20萬、30萬及40萬元，業已斟酌行政罰法

第18條第1項及勞基法第80條之1第2項各項因素所為之合法裁量，並無違反比例原則：

(1)雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於勞基法所定之最低標準，勞基法第1條定有明文，亦為勞基法立法目的。是勞基法第32條第1項規定雇主有使勞工延長工時之必要應經工會同意，如無工會，應經勞資會議同意後，始得將工作時間延長之規定，係為保障勞工勞動條件最低標準之一環。而同條第2項規定為避免勞工之工作時間過長，致損害勞工之身心健康，進而保障勞工權益之法律強制規定。本件被告因原告違反勞基法第32條第1項及第2項規定，處以20萬、30萬及40萬元之罰鍰，有助於保障勞工最低勞動條件，符合行政程序法第7條規定。

(2)本件原告前經被告106年8月16日府社資字第0000000000號（違反勞基法第32條第1項裁罰2萬元）、107年6月8日府社勞字第0000000000號（違反勞基法第32條第1項裁罰5萬元）、108年2月15日府社勞字第0000000000號（違反勞基法第32條第1項裁罰10萬元）等裁處書後，經被告多次檢查在案，仍未見原告有改善作為，被告參酌勞動基準法第80條之1及行政罰法第18條規定，方以原處分陸續裁處20萬、30萬及40萬元之罰鍰。原告先前既已曾違反相同規定受裁罰，難認對系爭規定毫無知悉，可推認其主觀上對系爭違章行為已有認識，卻仍有意或容任其發生，自屬故意無訛。則被告考量其應受責難之程度，且衡諸原告事業規模與勞工人數，就違反勞基法第32條第1項規定所生之影響，及因違反此義務所得之利益，並基於特別預防之法理，及法規授權保障勞工權益之保護目的，綜合本件具體個案情節，依行為時勞動基準法第79條第1項第1款之規定作成原處分。且被告於裁罰時，業已審酌原告之主觀違反程度，並符合比例原則，自無原告所主張顯具備裁量恣意之裁量違法而有適用法規不當之問題。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告未經工會同意，於107年8至9月間、同年10月及同年11月間，使其員工延長工時，有無違反勞基法第32條第1項規定？

(二)被告作成如附表所示甲、乙、丙處分，就違反勞基法第32條第1項部分，分別裁處原告罰鍰20萬元、30萬元及40萬元，是否適法？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：

如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造陳明在卷，並有被告社會處107年10月2日勞動條件勞動檢查作業紀錄（原處分卷1第1至7頁）、107年12月25日勞動條件勞動檢查作業紀錄（原處分卷1第9至12頁、第13至16頁）、被告108年2月15日府社勞字第0000000000號、第1081603030號、第1081603031號函附陳述意見通知書（原處分卷1第17至23頁、第35至40頁、第47至51頁）、原告陳述意見書（原處分卷1第59至69頁、第197至209頁、第375至387頁）、原處分（原審卷1第53至60頁、第61至66頁、第67至72頁）、訴願決定（原審卷1第85至90頁、第91至97頁、第99至107頁）、原判決（本院卷1第23至63頁）及發回判決（本院卷1第15至21頁）附卷可稽，應堪認定。

(二)應適用之法令：

1、勞基法：

(1)第30條第1項：「勞工正常工作時間，每日不得超過8小時，每週不得超過40小時。」

(2)第32條第1項：「雇主有使勞工在正常工作時間以外工作之必要者，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將工作時間延長之。」

(3)第79條第1項第1款、第4項：「（第1項）有下列各款規定行為之一者，處2萬元以上100萬元以下罰鍰：一、違反……第32條……規定。（第4項）有前3項規定行為之一者，主管機

關得依事業規模、違反人數或違反情節，加重其罰鍰至法定罰鍰最高額2分之1。」

(4)第80條之1第2項：「主管機關裁處罰鍰，得審酌與違反行為有關之勞工人數、累計違法次數或未依法給付之金額，為量罰輕重之標準。」

2、行政罰法

(1)第7條第1項：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」

(2)第18條第1項：「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。」

3、裁處罰鍰共通性原則第3條第1項：「主管機關應依本法第80條之1第2項及行政罰法第18條第1項規定，於裁處罰鍰時，審酌下列各款情事，為量罰輕重之標準：（一）違反行為有關之勞工人數。（二）累計違法次數。（三）未依法給付之金額。（四）違反本法義務行為應受責難程度、所生影響。（五）因違反本法義務所得之利益。（六）受處罰者之資力。」

4、行政程序法第6條：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」

(三)被告就附表所示甲、乙、丙處分之勞動檢查程序並無違法：

1、按行政調查是行政機關為達到特定行政目的，因調查資料或證據之必要，依法所採取之蒐集資料或檢查措施之謂，可能是預防性即規劃性的調查，也可能是制止性即取締性的調查；可能是一般的調查，也可能是個別調查。因應行政機關在追求公共利益及行政目的時，具有主動、自發、積極的特質，行政程序法第36條規定行政調查證據以職權調查為原則，即行政調查程序之發動，取決於主管行政機關，不受當事人意思之拘束，至於是否應為調查，由行政機關依合義務性裁量決定。

2、被告所屬社會處因多次接獲檢舉乃派員對原告實施數次之勞動檢查。且原告有多次違規紀錄而未改善，被告乃將原告為追蹤檢查對象，並加強檢查，勞動檢查之頻率才逐步提高（間隔由4個月、3個月、2個月提高至1個月，原審卷2第177至181頁），可認為被告逐步提高勞動檢查之頻率，已依合義務性裁量，具有必要性。至於附表編號2至3所示乙、丙處分之檢查日期為同日，係因原告於乙處分原訂檢查日期申請延期(先延至12月17日，後又延至12月25日)，故乙、丙處分檢查日期始為同一日，此有原告之申請函、被告107年11月28日府社勞字第1071621473號函、107年12月11日府社勞字第1071622260號函、107年12月19日府社勞字第1071622946號函及電話紀錄在卷可參(原審卷2第87至98頁)，並無原告所稱被告故意於1天內密集發動2次勞動檢查之情事。從而，原告主張被告恣意發動勞動檢查等語，尚無可採。

(四)按91年12月25日修正前勞基法第32條第1項前段規定：「因季節關係或因換班、準備或補充性工作，有在正常工作時間以外工作之必要者，雇主經工會或勞工同意，並報當地主管機關核備後，得將第30條所定之工作時間延長之。……。」嗣修正為雇主有使勞工在正常工作時間以外工作之必要者，須經工會同意，如無工會則須經勞資會議同意，始得延長工作時間。稽其立法理由揭示：「一、企業內勞工工時制度形成與變更，攸關企業競爭力與生產秩序，勞雇雙方宜透過協商方式，協定妥適方案。為使勞工充分參與延長工時之安排，加強勞資會議功能，乃將第1項雇主經工會或勞工同意之規定，修正為『雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後』。二、原條文有關延長工作時間之規定較為繁瑣，各方反應不符實際需要，爰將延長工時之要件及程序予以修正，明定經工會或勞資會議同意，即可延長工時。」另最高行政法院109年度上字第857號判決要旨亦謂：「勞基法第32條明定雇主延長工時之法定要件及程序，排除私法自治原則之適用，賦予公權力介入管制之規範目的，乃

衡酌企業內勞工工時制度形成與變更，攸關企業之競爭力與生產秩序，且經濟活動愈趨複雜多樣，倘勞動條件及勞資關係模式過度僵化，將有礙於經濟整體發展，惟為保障勞工生命安全與身體健康之基本權益，避免經濟弱勢之勞工獨自面對及屈從於雇主所提出之不利勞動條件，故不許雇主得經個別勞工之同意延長工時，而於同條第1項但書明定雇主應經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，始得將工作時間延長之」。

(五)是由前揭立法緣由及判決要旨可知，企業主對勞工有延長工時之需求，主要係「因季節關係或因換班、準備或補充性工作，有在正常工作時間以外工作之必要」且「企業內勞工工時制度形成與變更，攸關企業競爭力與生產秩序」抑且「經濟活動愈趨複雜多樣，倘勞動條件及勞資關係模式過度僵化，將有礙於經濟整體發展」之公益需求，但是他方面勞基法又有維護「為保障勞工生命安全與身體健康之基本權益，避免經濟弱勢之勞工獨自面對及屈從於雇主所提出之不利勞動條件」之公益考量，在兩相利益衡量之結果，立法者選擇以「經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意」，亦即由勞雇雙方共同協商之方式來決定企業內勞工得否延長工時。然而，勞工延長工時尚不必然定會導致勞工生命安全或身體健康之危害，此從勞基法第32條第2項規定亦可推導得知，則勞基法第32條第1項規定之用意毋寧在保障勞工在正常工時以外之工作意願及條件。準此，勞基法第32條第1項規定基於立法裁量之自由形成空間，為保護處於經濟上弱勢地位之勞工，乃限制企業主不得以其與勞工個人所達成延長工時之合意，即得使勞工在正常工作時間以外延長工時工作，而課予其須經工會或勞資會議同意後，始得為之之行政法上義務。是其保護之對象，不僅是個別之勞工，更在於維護勞工團結權及團體協商權所形成之勞工團體力量，以便使勞工團體得立於對等地位與雇主協商合理勞動條件，實質充分參與延長工時之安排，以達有效保障勞工權益之行

政管制目的，同理，上開規定所保護之對象，既非僅止於個別勞工，則企業主與個別勞工所達成之延長工時合意，既不得解免其前揭行政法上義務，自不可能因個別勞工確有同意延長工時而得阻卻其違法，依此，企業主如未「經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意」即逕自使勞工從事延長工時之職務，主管機關即得依相關規定予以處罰。至於司法院釋字第807號解釋則是涉及勞基法第49條第1項規定，與同法第32條第1項情形不同，無從比附援引之。

(六)南山企業工會依法具有正當性及代表性，原告應取得工會同意：

勞基法第32條第1項規定所保護之對象，並非僅止於個別之勞工，更在於維護勞工團結權及團體協商權所形成之勞工團體力量乙節，已如前述，則原告自不得以其已取得其內勤員工之同意，即逕認其得阻卻勞基法第32條第1項規定之違反。其次，立法者之所以採取工會同意優先之規制，除因勞工團結權為工會法所保障，且更有與資方談判之實力外，亦在於避免雇主利用其經濟優勢，藉私法自治及契約自由之名，影響個別勞工，降低勞工的自主性後各個擊破，達到不利勞工之勞動條件，甚至弱化工會之功能。再者，原告係有成立工會之公司（訴願卷1第349頁），南山企業工會確屬依工會法第6條第1項第1款規定於原告同一事業單位內所籌組織企業工會，雖原告多數內勤員工並未入會而未符合工會法第7條規定，然此並不影響南山企業工會依法具有之正當性及代表性。且由雙方所述之協商過程觀之，原告與南山企業工會就勞基法第32條第1項規定之協商互有欠缺誠意、合目的性或關連性之作為，以致協商破局。如原告自認南山企業工會就其所屬內勤勞工代表性不足，又有意以勞基法第32條第1項同意權行使無關之事項作為勞資協商之前提，致不足以對其所屬嘉義分公司內勤員工作成最佳勞動條件之決定，則原告理應鼓勵或促使該分公司不同於南山企業工會意見之勞工團體，另依前揭工會法規定成立分公司之工會組織，並

藉此取得與原告進行專就分公司所屬勞工之勞動條件協商權利，但在分公司成立工會以前，尚不得據此否定南山企業工會之代表性。是原告前揭主張，並不可採。

(七)原告有如爭訟概要欄甲、乙、丙處分所示違反勞基法第32條第1項之事實：

1、經查，原告係有成立工會之公司，原告對於附表編號1至3所示違反勞基法第32條第1項規定，未經工會同意，使勞工從事延長工時職務之事實，並不爭執，附表編號1所示部分，有原告107年7月至11月出勤紀錄資料(原處分卷1第785至820頁)、原告107年8月至107年12月工資清冊資料(原處分卷1第821至829頁)、原告107年9月延長工作時間出勤明細表、勞工林淑斐、盧玟秀、江欣樺延長工作時間表(原處分卷2第25至32頁)、原告107年9月女性勞工夜間出勤明細表(原處分卷2第33頁)、被告社會處107年10月2日勞動條件勞動檢查作業紀錄(原處分卷2第1至7頁)附卷可參；附表編號2所示部分，有原告107年7月至11月出勤紀錄資料(原處分卷1第785至820頁)、原告107年8月至107年12月工資清冊資料(原處分卷1第821至829頁)、原告勞工吳麗如、廖億心、高翠苗工作時間表(原處分卷1第567至571頁)、被告社會處107年12月25日勞動條件勞動檢查作業紀錄(見原處分卷2第9至12頁)存卷可考；附表編號3所示部分，有原告107年7月至11月出勤紀錄資料(原處分卷1第785至820頁)、原告107年8月至107年12月工資清冊資料(原處分卷1第821至829頁)、原告107年11月勞工莊素綿、廖憶心、高翠苗延長工作時間表(原處分卷2第53至57頁)、被告社會處107年12月25日勞動條件勞動檢查作業紀錄(原處分卷2第13至16頁)附卷可憑。參諸前揭規定之說明，原告自是構成違反勞基法第32條第1項規定。

2、依91年12月25日修正後之勞基法第32條第1項規定，已無從因勞工同意而得延長工時，是原告縱依「內勤人員加班管理準則」由個別勞工簽署同意書，亦無從取代須徵得工會同意或踐行勞資會議同意之程序，自不能由原告自行訂定內勤人

員加班管理準則代替之。原告所提內勤人員加班管理準則，不能作為使勞工合法延長工時之憑據。原告前曾違反同一規定，經被告以106年8月16日府社資字第0000000000號裁處書（下稱106年8月16日裁處書）、107年6月8日府社勞字第0000000000號裁處書（下稱107年6月8日裁處書）及108年2月15日府社勞字第0000000000號裁處書（下稱108年2月15日裁處書）裁處在案，有上開裁處書附卷可佐（原處分卷1第587至603頁），兩造對此亦不爭執（本院卷1第99、236頁、本院卷2第379頁），則原告對於有使其所僱勞工在正常工作時間以外工作之必要者，應徵得工會同意一節已知之甚明，亦具備行政罰法第7條之主觀構成要件，應可認定。

(八)被告就甲處分之事實，認定原告有一次違反勞基法第32條第1項之行為，裁處20萬元部分，並無違法；但就乙、丙處分之事實，認定原告有二次違反勞基法第32條第1項之行為，分別裁處30萬元、40萬元部分，則有錯誤認定行為數之瑕疵，應為違法：

1、按行政罰法第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」立法理由載謂：「行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰。此與司法院釋字第503號解釋『一事不二罰』之意旨並不相違。」等語，足見行為人數個違反行政法上義務規定之行為，若不能視為同一行為者，即應分別處罰。而行為人連續多次之違規行為，究應評價為單一行為或數個行為，應兼顧達成規範目的之必要性，與違規行為構成要件該當性，不得有評價不足或重複評價之情形。因此違規行為之個數判斷，必須就具體個案之事實情節，從行為人主觀犯意、構成要件實現及受侵害法益，違規行為發生時空之可分性與獨立性、違反行政法上義務規定所欲達成之規範目的等因素，依社會通念綜合判斷之，其有法令明文規範可據者，尤無捨棄不用，別事他求

之必要（最高行政法院109年度上字第129、537、749號判決意旨參照）。行為數之認定，涉及處罰法定要件（行政罰法第24條至第26條參照），應受行政法院完全之審查，此與法律效果之裁量屬於不同層次之問題，二者應有所區分。

2、被告裁處時，尚未就違反勞基法事件發布統一裁罰基準，於109年6月24日始發布之（本院卷2第347頁），故於本件情形，行為數之認定尚無法令明文規範可據，先予敘明。被告主張本件係以每月為不同行為之認定期間等語（本院卷1第236、353頁），但被告主張與其裁處行為並不一致，歷次處分之裁處期間包含4個月、3個月或2個月的違規行為（均見本院卷1第99頁），被告並沒有以每月為不同行為數而為裁處，而是以勞動檢查次數來計算。從而，不論被告上開統一裁罰基準發布前後，被告認定行為數之標準，其實都是以一次勞動檢查作為行為切斷點（本院卷2第379至380頁），上次勞動檢查後至本次勞動檢查前發生之違反勞基法第32條第1項之行為，均論為單一行為。考量原告因違反勞基法第32條第1項規定，前經被告106年8月16日裁處書（裁罰2萬元）、107年6月8日裁處書（裁罰5萬元）、108年2月15日裁處書（裁罰10萬元），且原告多次欲與南山企業工會進行協商，但終未能取得工會同意，足可認為不待處分書之「送達」或處分之「裁處」，原告早已相當清楚要遵守勞基法第32條第1項之規定，並於接受勞動檢查時，已可預期如有未經工會同意、違反上開規定之行為將受到處罰，故以一次勞動檢查作為認定原告有一次違反勞基法第32條第1項之行為，與被告發布統一裁罰基準後及其他縣市採取之標準相同（本院卷2第379至380頁），符合行政實務，本院認為尚屬合理，可以支持。原告違反勞基法第32條第1項之規定，經被告以前處分裁處時，罰鍰金額已達10萬元，已如前述，被告審酌勞基法第79條第1項第1款、第4項、第80條之1規定、行政罰法第18條規定及裁處罰鍰共通性原則第3條第1項，就甲處分部分，以原告累計違法次數，認其違反行政法上義務

行為應受責難程度提高（本院卷1第355至357頁），為使原告早日改善，較前次遞加10萬元罰鍰，裁處原告20萬元，核無裁量怠惰、裁量逾越或裁量濫用之違法情事，縱與其他縣市裁量基準相較亦無法認為有重大差異（本院卷1第267至300頁），尚難認為出於恣意。原告主張，並無理由。又勞基法第32條第1項之規範目的，在於保障個別勞工權益及維護勞工團結權及團體協商權所形成之勞工團體力量，屬於雇主、工會與勞工間，事業單位內部之勞動條件法律關係，且經主管機關勞動檢查時，雇主即可預期如有未經工會同意、違反勞基法第32條第1項之行為將受到處罰；此與「營業」或「廣告」，未必會於事前接受主管機關檢查，始須以處分書之「送達」或處分之「裁處」切斷其單一性之行為，二者並不相同，自難比附援引。從而，原告主張前處分送達前之行為，與爭訟概要欄所示甲、乙、丙處分事實均屬單一法律上之行為，僅應受一次評價、原告不具可歸責性等語，此部分主張，應無可採。

3、乙、丙處分認定之行為數有誤，有認事用法之違法，應予撤銷：

行政程序法第6條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」查乙、丙處分之勞動檢查日期為同一日即107年12月25日；依被告行為數標準，上次勞動檢查後至本次勞動檢查前發生之違反勞基法第32條第1項之行為，應論為單一行為，被告行為數之標準才一致、前後一貫。乙處分之原訂檢查日期經原告申請延期(先延至12月17日，後又延至12月25日)，致與丙處分勞動檢查日期為同一日，則依被告行為數標準，即應將上次勞動檢查（即107年10月2日）後至107年12月25日前違反勞基法第32條第1項之數行為均論以單一行為處罰。被告卻以乙處分原訂勞動檢查日期延後為由，在同一日進行勞動檢查時，將同一批受檢勞工王悅宣等9人，自行區分乙、丙處分之裁處期間（乙處分裁處期間為107年10月、丙處分裁處期間為107年11月），進而擬制為二個違反

勞基法第32條第1項之行為，與實際上被告為同一日進行勞動檢查之情況不符，乙、丙處分既於同一日進行勞動檢查，應論以單一行為處罰方屬適法，被告將乙、丙處分以數行為論處，應有認事用法之違誤。且被告就乙、丙處分採取之行為數標準，已與甲處分及先前歷次處分不同（本院卷1第99頁），被告又無其他正當合理之差別待遇事由，亦違反平等原則，有出於恣意之違法。況且原告申請延期，其應取得工會同意之義務並未改變；勞動檢查之目的不在處罰，而在促使雇主遵守勞基法，本件並不因原告申請延期就產生規避處罰之疑慮，被告主張，尚無理由。從而，被告就行為數之認定有瑕疵，分別以乙、丙處分裁處原告罰鍰，均應予撤銷，再由被告另為適法之處分。

六、綜上所述，如附表編號2、3所示原處分(即乙、丙處分)關於原告違反勞基法第32條第1項規定，各處罰鍰30萬元、40萬元部分違法，此部分訴願決定予以維持，於法未合，均應予撤銷；又因罰鍰額度之裁處屬於行政機關的裁量權，應由被告另為適法之處分。從而，原告訴請撤銷上開部分，為有理由，應予准許。至如附表編號1所示原處分(即甲處分)關於原告違反勞基法第32條第1項規定，處罰鍰20萬元部分，並無違誤，該部分訴願決定予以維持，核無不合，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊及防禦方法，經本院審酌後，核與判決結果不生影響，故不逐一論究說明，附此敘明。

七、結論：原告之訴為一部有理由、一部無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　9　　月　　7　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　黃　堯　讚

法官　黃　奕　超

附表：

編號	原處分及訴願決定	原告請求撤銷之程序標的	所涉勞基法條文

1.	108年4月8日府社勞字第1081606313號裁處書（A處分），各處原告罰鍰20萬元（即甲處分）、2萬元、2萬元、2萬元、2萬元，合計28萬元。勞動部108年12月10日勞動法訴一字第1080011835號訴願決定駁回。	甲處分及該部分訴願決定。	第32條第1項
2.	108年4月8日府社勞字第1081606345號裁處書（B處分），各處原告罰鍰30萬元（即乙處分）、5萬元，合計35萬元。勞動部108年12月13日勞動法訴二字第1080011834號訴願決定駁回。	乙處分及該部分訴願決定。	第32條第1項
3.	108年4月8日府社勞字第1081606316號裁處書（C處分），各處原告罰鍰40萬元（即丙處分）、10萬元，合計50萬元。勞動部108年11月6日勞動法訴一字第1080011833號訴願決定駁回。	丙處分及該部分訴願決定。	第32條第1項

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、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。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、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。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　9　　月　　7　　日

書記官　楊　曜　嘉