臺中高等行政法院判決

111年度訴字第82號
111年7月6日辯論終結

原　　告　家福股份有限公司

代　表　人　王俊超
訴訟代理人　趙永瑄 律師
被　　告　臺中市政府
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　廖芳娜

上列當事人間因勞動基準法事件，原告不服勞動部中華民國111年2月7日勞動法訴二字第1100024036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、爭訟概要：

緣原告家福股份有限公司從事綜合商品零售業，為適用勞動基準法(下稱勞基法)之行業。經臺中市政府勞工局(下稱勞工局)於中華民國110年8月27日針對原告之大墩分公司實施勞動檢查，發現原告未經工會同意，使勞工謝欣蓉於110年4月26日至同年5月25日期間有延長工作時間情形，違反勞基法第32條第1項規定。案經被告臺中市政府審認屬實，並考量原告2年內第3次違反勞基法第32條第1項規定，遂依勞基法第79條第1項第1款、第80條之1、行政罰法第18條第1項及違反勞基法裁處罰鍰共通性原則規定，以110年11月10日府授勞動字第1100288028號行政處分書(下稱原處分)，處原告罰鍰新臺幣（下同）7萬元整，並公布原告名稱、負責人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額。原告不服，向勞動部

提起訴願，經勞動部以111年2月7日勞動法訴二字第1100024036號訴願決定書駁回，原告仍不服，於是提起本件行政訴訟（另原告違反勞基法第30條第6項部分，未經起訴）。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告之大墩分公司無成立分公司工會，其使勞工延長工作時間，自應由分公司之勞資會議為之：

⑴按行政程序法第4條規定，行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。按最高行政法院105年度判字第165號判決、第31號判決、臺灣屏東地方法院(下稱屏東地院)104年度簡字第27號行政訴訟判決之意旨，若雇主欲採行變形工時制度、彈性工時制度，或欲延長工時，原則上須經過工會同意，惟若雇主並無工會，則經過勞資會議同意後亦得為之。復按勞動部（改制前行政院勞工委員會)92年7月16日勞動二字第0920040600號函釋(下稱92年7月16日令)明白揭示如事業單位有不同廠場，廠場無工會則經勞資會議同意；而如有不同分支機構均分別舉行勞資會議，則分支機構之勞資會議決議優先於事業單位之勞資會議，勞動部92年7月16日令係奠基於勞動條件之屬地性，應以小地域適用為優先之原則，換言之，在有複數工會存在之情形下，如原告目前有企業工會及樹林工會，以小地域為原則，則原告其他無工會成立或無工會分會之分公司，如要實行延長工時，則應以勞資會議同意即可。

⑵原告之大墩分公司既無成立分公司工會，因此該分公司關於延長勞工工作時間一事自應由分公司之勞資會議同意之，且延長勞工工作時間業已取得相關勞工謝欣蓉之同意，也依法給付加班費及工資予勞工，原告並無不法。

2.勞基法第32條第1項所指工會，應係指「具有代表多數勞工之工會」為前提，原告之工會會員僅占原告勞工人數約0.25%，顯然不具代表性，且謝欣蓉非工會會員，被告自不應以此為由裁處原告：

勞基法第49條第1項之限制女性勞工夜間工作以「經工會同意」為解除該限制之要件規定，經司法院釋字807號解釋宣告違憲，並經黃虹霞大法官協同意見、蔡炯燉大法官部分協同部分不同意見書，表示勞基法就關於「經工會同意」規定，未將該工會限於組成會員逾企業過半數勞工之工會始有同意權，係有違憲情形。因此勞基法第32條第1項所指「工會」解釋上，應係指「具有代表多數勞工之工會」為前提，否則該工會即不具代表性，且勞工謝欣蓉並非工會會員，被告不應以此為由裁處原告。

3.依行政程序法第9、36條規定，行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意：

⑴原告為國際知名連鎖量販業者，截至目前為止，於全台有約350家分公司營運，雖原告之企業工會於100年5月1日成立，然原告企業工會之會員人數約莫30至40人，相較於原告現所有員工人數約16,000人，比例僅占0.25%，參酌團體協約法之規定意旨，原告企業工會是否足以代表原告所有員工之意志？其已有莫大之疑慮。甚且，原告之大墩分公司並無員工或僅有極為少數員工參與企業工會，則原告企業工會代表大墩分公司之員工決定其得否延長工作時間，其合理性何在？可見，原告企業工會是否足以代表大墩分公司內員工之意志，實有疑慮，則大墩分公司依法召開之勞資會議所通過之決議，自應予優先適用。

⑵原告分公司總數多達350間遍佈全臺，均有其地域性，各該分公司之分店企業文化自有所不同，就相關勞動環境及條件本應因地制宜，此即為前揭勞動部92年7月16日令意旨所闡示。然原處分及訴願機關於作出訴願決定時，全未考量勞動環境之屬地性，及原告企業工會之代表性是否充足，而逕認原告企業工會已成立，有關各分公司之員工延長工時之同意應由該工會為之，進而否定原告之大墩分公司依法召開勞資會議之效力，此毋寧係變相認定工會應凌

駕於個別員工之上，而迫使多數員工應遵行僅代表少數會員意見之工會決議，此顯已逸脫法律保障勞工團結權之本意，而損害個別勞工之權益。被告與訴願機關未對原告企業工會之代表性、合理性，以及對大墩分公司員工之侵害、大墩分公司員工之意願等因素，加以審酌與考慮，捨大墩分公司之勞資會議紀錄而不用，顯未依行政程序法第9、36條規定，對原告有利不利之事項一併注意，原處分及訴願決定即應予撤銷。

4.原告違反行政法上義務之行為非出於故意或過失，依行政罰法第7條規定，不予處罰：

⑴就原告主觀認知而言，因原告之大墩分公司並無工會，故原告依該分公司勞資會議同意使員工延長工作時間，就此勞動條件事項，已透過勞資會議與員工充分協商，且經過員工本人同意並給付加班費及工資，尊重個別勞工之自由意志，充分保障勞工之勞動權益，主觀上不具違反該等規定之故意或過失。

⑵再者，勞動部92年7月16日令更為最高行政法院所肯認，原告並非專業法律機構，勞動部既未廢止92年7月16日令，被告及訴願決定機關竟以與勞動部92年7月16日令之不同意見，而苛責原告，任令原告應負擔較高之注意義務，該行政行為已屬不法。

5.原告之大墩分公司經勞資會議同意勞工延長工作時間，縱不符勞基法第32條之規定，惟原告容有超法規之阻卻責任事由，不應處罰：

原告因與本件相同爭點而遭主管機關裁罰之案件，多達數10件以上，不同法院就相同爭點之裁處事實確有不同法律見解，並提出司法院釋字第685號解釋大法官林錫堯提出、許宗力加入之協同意見書、臺灣桃園地方法院106年度簡字第9號行政訴訟判決，最高行政法院105年度判字第165號判決為依據，自應認原告於此情形下有「超法定之阻卻責任事由」存在，而不應予以處罰。

6.綜上所述，原處分及訴願決定認事用法均有違誤，應予撤銷等語。

㈡聲明：原處分及訴願決定關於勞基法第32條第1項部分，應予撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告係經營綜合零售業，為勞基法之適用行業，被告所屬勞工局於110年8月27日實施勞動檢查，發現原告未遵照勞基法第32條第1項規定，此有談話紀錄及出勤資料可稽，被告依法裁處，自屬有據。

2.依勞基法第32條有關勞工延長工時之各項限制，其立法意旨係為禁止雇主於正常工作時間外，要求勞工繼續延長工作時間，以保護勞工身心健康。倘雇主有使勞工在正常工作時間外工作之必要者，須經工會同意，若無工會者，則須經勞資會議同意後，始得延長工作時間，且本條規定係為法律明文之強制規定，雇主應遵守。

3.又對於上開勞基法第32條意旨，勞動部92年7月16日令、100年11月25日勞動二字第1000091838號函（下稱100年11月25日函）、103年2月6日勞動二字第1030051386號函（下稱103年2月6日函）、勞動部105年5月19日勞動條二字第1050130989號函（下稱105年5月19日函），均已有釋示，原告既然有成立家福股份有限公司工會，若無法取得該工會同意延長工時，實難認定原告已符合法令規範，違法情事明確，被告此部分之裁處並無不當。原告之訴並無理由，應予駁回等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原告未經總公司工會同意，使其大墩分公司勞工謝欣蓉延長工作時間，是否違反勞基法第32條第1項之規定？

㈡原告主張該公司工會代表性不足，且勞工謝欣蓉非工會會員，被告不應以該公司工會未同意延長工時為由，裁處原告，是否可採？

㈢原告主張其違反行政法上義務之行為非出於故意或過失，且有超法規之阻卻責任事由，被告不應處罰，是否可採？

㈣被告就原告違反勞基法第32條第1項部分以原處分裁處罰鍰7萬元，並公布原告名稱、負責人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額，是否適法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

原告從事綜合商品零售業，為適用勞基法之行業，被告所屬勞工局於110年8月27日對原告之大墩分公司實施勞動檢查，發現原告未經該公司工會同意，使勞工謝欣蓉於110年4月26日至5月25日期間有延長工作時間情形，違反勞基法第32條第1項規定，經被告考量原告2年內第3次違反勞基法第32條第1項規定，遂依勞基法第79條第1項第1款、第80條之1、行政罰法第18條第1項及違反勞基法裁處罰鍰共通性原則規定，以原處分裁處原告罰鍰7萬元，並公布原告名稱、負責人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額，此有被告所屬勞工局勞動條件檢查談話紀錄、會談紀錄、勞工謝欣蓉110年4月26日至110年5月25日出勤紀錄及原處分裁處書附卷可證（本院卷41-43、145-150頁），此部分事實堪認屬實。

㈡應適用的法令：

1.勞基法第32條第1項規定：「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。」第79條第1項第1款規定：「有下列各款規定行為之一者，處新臺幣2萬元以上100萬元以下罰鍰：一、違反第21條第1項、第22條至第25條、第30條第1項至第3項、第6項、第7項、第32條、第34條至第41條、第49條第1項或第59條規定。」第80條之1規定：「（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。（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. 工會法第1條規定：「為促進勞工團結，提升勞工地位及改善勞工生活，特制定本法。」第2條規定：「工會為法人。」第5條規定：「工會之任務如下：一、團體協約之締結、修改或廢止。二、勞資爭議之處理。三、勞動條件、勞工安全衛生及會員福利事項之促進。四、勞工政策與法令之制（訂）定及修正之推動。五、勞工教育之舉辦。六、會員就業之協助。七、會員康樂事項之舉辦。八、工會或會員糾紛事件之調處。九、依法令從事事業之舉辦。十、勞工家庭生計之調查及勞工統計之編製。十一、其他合於第1條宗旨及法律規定之事項。」

3. 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。」

4. 違反勞動基準法裁處罰鍰共通性原則第4點規定：「下列違反本法第24條、第32條、第34條、第36條或第39條規定者，主管機關應審酌其資力，依本法第79條第1項規定，處新臺幣5萬元以上100萬元以下罰鍰，並得依同條第4項規定，加重其罰鍰至法定罰鍰最高額二分之一：㈠上市或上櫃之事業單位。㈡依法辦理公司登記或商業登記，實收資本額超過新臺幣1億元之事業單位。」

5. 勞動部92年7月16日令：「勞動基準法91年12月25日修正條文公布施行後，……第32條……，有關雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意之規定，係指㈠事業單位有個別不同廠場實施者，應個別經各該廠場工會之同意；各該廠場無工會者，應經各該廠場之勞資會議同意。㈡事業單位之分支單位實施者，其有工會之分會，且該分會業經工會之許可得單獨對外為意思表示者，經該分會之同意即可。㈢事業單位之分支機構分別舉辦勞資會議者，分支機構勞資會議之決議優先於事業單位勞資會議之決議。」100年11月2

5日函：「工會係指依工會法規定，結合同一事業單位之勞工所組織之企業工會，如事業單位有眾多廠場，擬實施……延長工作時間……依照勞基法……第32條……須經工會同意，惟考量各廠場工作型態難以一致，允優先經廠場企業工會同意，如廠場勞工未組織企業工會者，則由同一事業單位企業工會之同意以代之」103年2月6日函說明三略以：「……三、本案家福股份有限公司屏東分公司勞工如未組織分公司工會，該分公司於家福股份有限公司工會成立後，如擬實施彈性工作時間等制度，應徵得家福股份有限公司工會同意，尚不得逕據該分公司勞資會議之同意以代。」105年5月19日函略以：「……企業工會為該企業內唯一法定代表勞工之法人組織，而勞資會議因屬非法人組織，僅透過勞資代表召開會議踐行勞工參與，二機制於監督企業之角色，效力及功能有所不同。」勞動部上述函釋係基於勞動主管機關職權為下級機關在執行職務時所為之解釋，性質上屬行政規則，其內容係闡明法規之原意，核與勞基法第32條第1項規定意旨相符，被告自得予以援用。

㈢原告未經該公司工會同意，使大墩分公司勞工謝欣蓉延長工作時間，違反勞基法第32條第1項規定：

1. 勞基法第30條第2項、第30條之1第1項、第32條第1項有關「雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意」規定，容許勞雇雙方基於特殊工作需要，就「彈性工時」、「變形工時」及「延長工時」等事項，可以透過勞資協議機制同意而為不同之約定；且明文以工會同意為優先，無工會時，始例外委由勞資會議行之。依據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，較諸以多數決決議的勞資會議，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。因此，總公司既有成立企業工會，各分支機構關於勞基法第30條第2項、第3

0條之1第1項、第32條第1項所示勞動條件之變更，當然須經企業工會之同意，要無以各分支機構未成立廠場工會為由，而謂分支機構就該等勞動條件之變更，只需經由各分支機構之勞資會議同意即可，藉以規避總公司企業工會監督（最高行政法院108年度判字第472號判決意旨參照）。

2. 經查，原告從事綜合商品零售業，為適用勞基法行業，其企業工會已於100年5月1日成立，此有新北市人民團體立案證書可稽(本院卷227頁)，故原告即不能以分公司勞資會議之同意取代工會之同意。惟原告未經工會同意，僅以其大墩分公司110年3月31日勞資會議決議通過在正常工作時間以外工作之必要時，員工同意得將工作時間延長，並使勞工謝欣蓉於110年4月26日至5月25日期間有延長工作時間情形，自已違反勞基法第32條第1項之規定。

3. 至於原告所援引的最高行政法院105年度判字第31號、105年度判字第165號判決及屏東地院104年度簡字第27號等判決，係最高行政法院108年度判字第472號判決統一法律見解前之個案，尚無拘束本院之效力。

㈣原告主張該公司工會代表性不足，且勞工謝欣蓉非工會會員，被告不應以該公司工會未同意延長工時為由，裁處原告，並不可採：

1.原告雖以司法院釋字第807號解釋之大法官協同意見（勞基法經工會同意規定未限制工會代表性比例違憲），主張勞基法「經工會同意」規定之「工會」，應係指「具有代表多數勞工之工會」為前提，惟該意見書之內容僅係部分大法官之見解，既非最後通過之決議文，自難採為憑據。

2.查勞基法第32條規定容許勞雇雙方間若有延長工時之特殊必要時，可透過勞資協議機制同意而為不同約定；並明文以工會同意為優先，無工會時，始例外委由勞資會議行之，可見立法者係採取「工會同意優先」制度，衡諸立法者之所以採行此制度，旨在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，降低勞工之自主性後各個擊

破，達到不利勞工之勞動條件，甚至弱化工會之功能。又勞工之勞動團結權為工會法所保障，此觀工會法第1條所揭示之立法目的甚明，工會法第2條、第5條復規定，工會本身為法人並依法負有法定任務，個別勞工藉由工會之法人身分，有助於勞資間經濟地位不對等因素去除，較諸以多數決決議之勞資會議不具備法人身分僅係透過勞資代表踐行勞工參與，工會更有與資方談判之實力，由此可見工會與勞資會議在監督雇主所扮演之角色上仍有不同，無法相互替代，此亦為勞動部105年5月19日函所肯認。原告就延長工時一事須取得工會之同意始可為之，已如前述，原告卻以該工會僅占原告勞工人數約0.25%，顯然不具代表性等語主張延長工時一事僅須分公司勞資會議同意即可為之，藉此規避總公司企業工會監督，為澈底落實保障勞工之勞動團結權，應認原告此部分主張，並不可採。

3.況且，原告自陳其樹林分公司有自行成立該分公司工會之例，則原告若認其總公司工會代表性不足，不足以代表分公司員工為決議，亦可輔導、協調、鼓勵各分公司員工成立各該分公司工會，由分公司工會自行決議是否同意延長工時。原告無法與員工協調採取合法方式，企圖以分公司勞資會議代替總公司工會決議，不但破壞「工會同意優先」制度，勢將弱化工會之功能。此外，依原告所提出的大墩分公司110年第1次勞資會議紀錄（本院卷45-49頁）顯示，出席人員僅有勞、資方代表各3名，勞方代表性更顯不足。

㈤原告主張其違反行政法上義務之行為非出於故意或過失，且有超法規之阻卻責任事由，被告不應處罰，亦不可採：

1.就原告違規行為是否出於故意或過失部分，經查，原告係全國連鎖販賣業之領導廠商，就勞基法規定之適用，倘有疑問，應有足夠資源詢問勞工主管機關或法律專家意見，且勞動部曾以103年2月6日函知原告關於延長工時制度須經工會同意，應認原告就其延長工時一事，若未取得工會同意，將違反勞基法第32條第1項，業已知之甚詳。另原告前因違反

勞基法第32條第1項規定，經被告先後兩次裁處在案，有被告108年12月3日府授勞動字第1080289984號、110年1月11日府授勞動字第1100005340號行政裁處書附卷可證（本院卷235-238頁），可知原告已非第1次違反勞基法第32條第1項之規定，其經多次裁處後仍執意違規，顯係故意為之，自應予處罰。原告主張並非出於故意或過失，顯與事實不符，自不足採。

2.至於原告主張其有超法規阻卻責任事由存在乙節，按行政法領域的無期待可能性概念，係指被課予行政法上義務的人，因陷於事實上或法律上的特別艱難處境，一般社會觀念難以期待這個人可以有合乎義務規範之行為，因此承認其違法行為有超法規阻卻責任事由。經查，原告為適用勞基法之行業，已如前述，本應善盡履行勞基法所課予雇主之行政法上義務，而勞基法第32條第1項已明文延長工時原則上須經工會同意，衡諸一般社會通念，責令原告於有延長工時之必要時，遵守履行該規定之取得工會同意之作為義務，並不會使原告陷於客觀事實上特別艱難處境，亦不會使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，尚難認原告有事實上或法律上之特殊事由，致已無法期待其有合乎義務規範之行為。又原告前因與本件相同爭點而遭主管機關裁罰之案件，多達數10件以上，不同法院就相同爭點之裁處事實雖有不同法律見解，此應係透過個案判決達成統合司法實務見解之當然過程，且觀原告所持有利於己之個案法律見解，亦非已形成司法實務通說之法律意見，因此，亦難認原告具有相當合理之正當理由，而有無可避免該阻卻責任之特殊事由存在。原告主張其有期待不可能之超法規阻卻責任事由，亦非可採。

㈥綜上所述，原告違反勞基法第32條第1項之規定，事證明確，其上述主張均無可採。被告審酌原告實收資本額超過1億元之事業單位，已具備設置專責人員辦理法遵之規模，又本次為原告近2年內第3次違反勞基法第32條第1項，可受責

難程度較高，爰依勞基法第79條第1項第1款、第80條之1、行政罰法第18條第1項及違反勞動基準法裁處罰鍰共通性原則第4點規定，裁處原告罰鍰7萬元，並公布原告名稱、負責人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額，於法有據，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由。

㈦本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經核與判決結果不生影響，爰不一一論述，並此敘明。

六、結論：原告之訴無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　7　　月　　20　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳文燦

法　官　楊嵎琇

法　官　張鶴齡

以上正本證明與原本無異。

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）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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. 上訴人或其法定代理人具備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，經最高行政法院認為適當者，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　　111　　年　　7　　月　　20　　日

書記官　李孟純