最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第413號

上　訴　人　宏華國際股份有限公司

代　表　人　蘇添財

訴訟代理人　蕭雯娟　律師

被 上訴 人　新北市政府

代　表　人　侯友宜

上列當事人間勞動基準法事件，上訴人對於中華民國109年1月9日臺北高等行政法院108年度訴字第264號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人係從事人力派遣業，為適用勞動基準法（下稱勞基法）之行業，且為中華電信股份有限公司（下稱中華電信）百分之百轉投資之子公司，其與中華電信簽訂承攬契約，負責為中華電信辦理電信業務。緣中華電信於民國107年5月9日至15日期間推出「月繳499元起上網吃到飽、網內通話免費」專案（下稱系爭專案），引發民眾搶辦熱潮，經被上訴人於107年5月11日、12日、14日對上訴人所屬新北案場實施勞動檢查，發現上訴人使所僱在中華電信新北營運處板橋服務中心、新莊服務中心、漢生服務中心、板橋新埔服務中心、新莊幸福服務中心、樂華夜市服務中心、集賢服務中心等處提供勞務之勞工即林玉真等45人，有1日之正常工作時間連同延長工作時間超過12小時之情形。案經被上訴人審查屬實，乃以上訴人違反勞基法第32條第2項規定，於107年5月18日以新北府勞檢字第1073566125號勞動基準法罰鍰裁處書（下稱原處分），依同法第79條第1項第1款及第80條之1規定，裁處罰鍰新臺幣（下同）50萬元，並公布上訴人名稱

及負責人姓名。上訴人不服，提起訴願，經決定駁回，續提行政訴訟，經原審法院108年度訴字第264號判決（下稱原判決）駁回，上訴人仍不服，提起本件上訴。並聲明：原判決廢棄；原處分及訴願決定均撤銷或發回原審。

二、上訴人起訴主張及被上訴人在第一審的答辯，均引用原判決的記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠中華電信所推系爭專案，係採取限制性行銷（俗稱飢餓行銷）策略，以達到短期有效提升銷售量，拓展市場占有率之營利目的。上訴人為中華電信單一股東轉投資之子公司，形式上雖屬2個權利主體，實質上係為遂行營業收入額分散，將原屬同一經濟活動實體之決策部門與執行部門之內部分工機制予以轉變，從其經濟利益最終歸屬為評價，二者具有一體性，上訴人若執行中華電信決策之行銷方案，發生有違反勞基法強制規定之虞時，自應及時向母公司反應，並中止違規行為，不得藉詞系爭專案非其參與決策，無從預見為事由，而卸免應履行之公法上強制義務。縱上訴人無權終止與中華電信簽訂之承攬契約，惟上訴人既承攬中華電信之通信銷售業務，有關承攬人力運用及分配之主導權乃繫於上訴人本身，在系爭專案開辦前，應可預見民眾瘋狂搶辦系爭專案之熱潮及推出該專案將有使勞工超時工作情形，卻未為相關之準備，且至遲於107年5月9日即系爭專案之首日即已知悉系爭專案已造成搶辦之亂象，復未為妥善之因應，並藉由使勞工持續超時工作方式，執意執行中華電信之營銷策略，導致於系爭專案開辦第3日後持續違反勞基法第32條第2項之規定，則上訴人嗣以中華電信推出系爭專案，來客數量暴增，非其可預見，符合勞基法第32條第4項規定之事變及突發事件情形，且上訴人事先不知情，事後亦無從防範，不具故意過失，復無期待可能性為由，冀以卸免違反公法上義務之行政罰責，委無足取。㈡勞基法第32條第2項之規範目的係為保障勞工健康權益，而責求雇主指揮命令具體勞工工作時應遵守之最低勞

動條件標準，本質上並非就雇主之營業行為或反覆多數行為為統合評價，自不得援引集合犯之理論，將雇主多次違規指揮命令對不同勞工違規工作之數個行為，視為同一違規行為論斷。而衡諸上訴人係在各縣市轄區內分設不同門市單位，各就其轄區之人力獨立指揮調度，則於上訴人新北市轄區範圍業務單位工作之勞工，本不受他縣市之業務單位負責人指揮調度，且不同門市單位係受不同主管指揮監督，分別按營運狀況及繁忙程度，決定是否指派勞工延長工時、指派哪位勞工延長工時及需讓勞工延長多少工時，足證各服務中心指派勞工出勤時間一事，並非基於同一意思表示下之同一行為，故上訴人使新北營運處轄下所屬勞工違法超時工作與上訴人於其他縣市發生勞工超時工作當屬有別，難認屬同一違法行為，自應分別成立其行政罰責任。準此，上訴人設於新北市轄區內門市單位之違規行為，核與其他縣市門市單位之相類似違規行為並不成立法律上一行為之關係，仍應分論併罰，是原處分並無違反一行為不二罰原則與比例原則。㈢上訴人乃中華電信之企業延伸，設有法務專責人員具足正確適用勞基法第32條規定之專業能力，並無因不知法律而觸法之情事，且依其主、客觀條件，履行法令規定義務，無絲毫困難可言。再者，如原處分所載45位勞工之工作時數，可知上訴人有使上開勞工1日之正常工作時間連同延長工作時間超過12小時之情形，甚至1天工作時間長達17或19個小時，且就大多數勞工之違反天數不僅1天，致使勞工超時工作形成「持續性」、「普遍性」現象。另上訴人不僅未防範在先，嗣經媒體大篇幅報導其違法行為情況下，復未針對剩餘活動期間尋求其他有效方案因應，將自身與中華電信間之履約義務及申辦民眾需求凌駕於勞工權益之上，漠視法令規定，侵害勞動條件及職場秩序甚鉅，足認其違反行政法上義務行為應受責難程度及所生影響重大。是以，被上訴人審酌上情，乃認上訴人雖係第1次違規，惟其違章情節重大，依勞基法第79條第1項第1款規定，參據行政罰法第18條第1項規定，

對上訴人處以法定中度罰鍰額度50萬元，並依勞基法第80條之1第1項規定公布上訴人名稱及負責人姓名，殊難認有裁量濫用或裁量怠惰，致使裁罰違反比例原則之情事可言。且上訴人多次違反勞基法第32條第2項規定之行為，核非法律上一行為，且行政罰之目的，除督促行為人注意行政法上義務外，尚有警戒貪婪之作用，故不得僅著眼受處罰者因違章所得利益，而置其他應綜合考量之一般情狀於不顧。至上訴人固以原處分所裁罰之金額，與其他經被上訴人裁罰之案例相較（例如被上訴人裁罰訴外人緯創資通股份有限公司、新視波有線電視股份有限公司、指南汽車客運股份有限公司、國光汽車客運股份有限公司等），認被上訴人有裁量恣意之情形。然查，上訴人所指之案例關於違規之情狀，或違反之條文不同，或同時違反之人數、天數甚或工作時間，均與本件不同，尚難比附援引等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院經核原判決駁回上訴人之訴，結論並無違誤。茲就上訴意旨補充論斷於下：

㈠按勞基法第30條第1項規定：「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。」第32條規定：「（第1項）雇主有使勞工在正常工作時間以外工作之必要，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2項）前項雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間，1日不得超過12小時；……（第4項）因天災、事變或突發事件，雇主有使勞工在正常工作時間以外工作之必要者，得將工作時間延長之。但應於延長開始後24小時內通知工會；無工會組織者，應報當地主管機關備查。延長之工作時間，雇主應於事後補給勞工以適當之休息。」第79條第1項第1款、第4項規定：「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32條、第34條至第41條……。」「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1/2。」行為時第80條之1第1

項規定：「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。」（本條項嗣於109年6月10日修正公布：「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、處分期日、違反條文及罰鍰金額，並限期令其改善；屆期未改善者，應按次處罰。」）

㈡勞基法第32條第2項有關延長工作時數上限，係保護勞工健康權益所設最低標準之勞動條件，屬強制規定，非有法定事由，雇主不得違反，否則即構成同法第79條第1項第1款規定之違法行為。同條第4項固允許雇主遇有天災、事變或突發事件，具必要性時，另得使勞工在正常工作時間以外延長工作時間。參酌行政院勞工委員會87年4月15日（87）勞動二字第013133號函釋，所謂事變，泛指因人為外力（非天變地異之自然界變動）造成社會或經濟運作動盪之一切重大事件，如戰爭、內亂、暴亂、金融風暴及重大傳染病即是；所稱突發事件，應視事件發生當時狀況判斷是否為事前無法預知、非屬循環性，及該事件是否需緊急處理而定，惟此係延長工作時間之例外規定，自應從嚴解釋。尤以事業出於商業目的之促銷活動，採取限制性行銷策略，以時間限制性，藉由稀少訴求，激發消費者緊張感，誘使爭先恐後之搶辦意願，以達到短期有效提升銷售量，拓展市場占有率之營利目的，事前既經相當時日之策劃，活動亦非不得即時中止，基於保護勞工健康權益，實無從認其符合上開規定之事變或突發事件。經查，上訴人為中華電信百分之百持股之子公司，其配合執行中華電信所推出系爭專案，活動期間自107年5月9日至15日為止，上訴人在系爭專案開辦前，理當對於行銷策略、媒體影響力、潛在申辦客戶使用習慣及數量、專案申辦流程、客戶服務管道及門市現場服務人員之人事安排等事項預為審慎評估。因此，民眾瘋狂搶辦系爭專案之熱潮及將有使勞工超時工作情形，自屬上訴人可得預見，卻未為相關

之準備，且至遲於107年5月9日即系爭專案之首日即已知悉系爭專案已造成搶辦之亂象，復未為妥善之因應，並藉由使勞工持續超時工作方式，執意執行中華電信之營銷策略，導致於開辦第3日後持續違反勞基法第32條第2項之規定，此種商業促銷行為，難認屬勞動基準法第32條第4項所謂事變或突發事件等情，已據原判決就其調查證據之辯論結果，論述其得心證之理由及法律見解，於法並無不合，尚無判決適用法規不當或不備理由之違背法令情事。上訴意旨以其已於原審提出並主張中華電信不乏推出與系爭專案類似之促銷方案，均未像本件爆量人潮而超出中華電信乃至於上訴人事先預料之外，唯一之變數即在系爭專案受到媒體大量關注、大幅報導後，始導致本件申辦人潮爆量，出現人心惶惶、社會動盪之兆，應構成「事變」或「突發事件」之情形。且依中華電信於107年5月8日通知上訴人傳真函之記載，系爭專案理應不會有大批客戶解約提前換約，但卻有高達八成之申辦人潮是原有客戶自較高資費換約而來，確實符合突發事件之要件。原審未查本件確屬「事變」或「突發事件」，容有適用勞基法第32條第4項規定不當之判決違背法令云云，持其主觀之法律見解而為爭執，自難憑採。

㈢查中華電信為上訴人之單一股東，上訴人為中華電信完全控制之子公司，為原判決依法認定之事實。據此事實，上訴人與中華電信形式上雖屬2個權利主體，惟從其經濟利益最終歸屬為評價，二者具有一體性，上訴人若執行中華電信決策之行銷方案，發生有違反勞基法強制規定之虞時，自應及時向母公司反應，並中止違規行為，且民眾瘋狂搶辦系爭專案之熱潮及推出該專案將有使勞工超時工作情形，屬上訴人可得預見，不得藉詞系爭專案非其參與決策，無從預見為事由，而卸免應履行之公法上強制義務，已據原判決論明在案（見原判決第13頁）。又倘上訴人認其與中華電信為各自獨立之法人，其無權介入系爭專案內容及執行期間之決定，則上訴人亦應基於其為獨立法人格之立場，遇有無法執行或發

生違反勞基法強制規定之虞時，即應拒絕執行，或調整其經營策略，例如每日超過一定人數即不再接受申辦，以確保其公法上義務之履行，並照護其員工之身心健康，而非只為圓滿執行中華電信所推出之系爭專案，執意違反上開勞基法強制規定，上訴人主張其事先不知情，事後亦無從防範，不具故意過失，復無期待可能性為由，冀以卸免違反公法上義務之行政罰責，委無足取，亦據原判決論明，核其認事用法，均無違誤。原判決係從上訴人與中華電信經濟利益最終歸屬為評價，認二者具有一體性，並未否認二者在法律上各具獨立人格，主管機關就其各自違規行為得各別裁罰，原判決非僅以中華電信為上訴人公司單一股東，肯認從經濟利益最終歸屬為評價，二者具有一體性，據以推論上訴人具有過失。上訴人主張系爭專案既係由中華電信推出，其對於中華電信何時推出專案或專案內容均無權置喙，亦無權參與決策，自無法事先去評估系爭專案並進行人力安排，原審一方面「肯認系爭專案為中華電信所推出之專案」，另一方面在「無其他證據可證明上訴人有參與決策系爭專案內容」之前提下，對上訴人此有利之主張，均未說明何以不予斟酌，有判決不備理由之違法，自無可取。另被上訴人針對系爭專案所生之員工超時工作除處罰上訴人外，亦處罰中華電信，顯見原判決將中華電信與上訴人視為一體有邏輯上之重大瑕疵，亦有認定事實悖於論理或經驗法則，構成判決不適用行政訴訟法第125條、第133條、第189條第1項及第3項規定，而有判決不備理由之違法云云，自無可採。

㈣上訴意旨又以：依本院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨，觀諸上訴人僅係因中華電信通知執行系爭專案，乃出於執行系爭專案之單一意思，性質上應係為法律上或自然上一行為，僅因系爭專案受媒體大量關注後始造成人潮爆量，並無原判決所稱各門市主管指派員工延長工時之情事。就此上訴人竟因同一專案、同一行為而遭各地主管機關高額裁罰，原處分顯有違一事不二罰原則云云。按勞動基準法第

32條第2項規定，係限制雇主延長勞工之工作時間之上限，設有一日、一個月及每三個月延長工作時間之上限，係禁止雇主使勞工長時間工作，其規範目的，係責求雇主指揮命令勞工工作時應遵守之最低勞動條件標準，所保障者為個別勞工之健康權益，而非就雇主之營業行為或反覆多數行為為統合評價，自不得援引集合犯之理論，將雇主多次違章行為，視為同一行為論斷。衡諸上訴人派駐勞工於中華電信各縣市轄區不同門市單位，係依各門市單位分別排定之班表上下班，其業務繁忙程度不同，配置人力不同，所排班表鬆緊程度自有差異，且不同門市單位各有不同之主管指揮監督，分別按實際營運狀況及業務繁忙程度，決定是否指派勞工延長工時、指派哪位勞工延長工時及需延長多少工時，並非基於同一意思表示下之同一行為，故上訴人使本件所屬勞工違法超時工作，自與上訴人於其他縣市之違章行為有別，難認係同一違法行為，自應分別成立其行政罰責任。是原處分就上訴人本件違章行為予以裁罰，並公布名稱，自無違反一行為不二罰原則之問題。至上訴人援引本院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議，係以藥事法第65條所定藥物廣告，具有重複播送、反覆實施之集合性概念，如非藥商而出於違反藥事法第65條不作為義務之單一意思，多次重複刊播藥物廣告，則為違反同一行政法上義務之接續犯，在法律上固應評價為一行為，惟此與本件所涉勞動基準法第32條第2項，原係保障各個勞工之身體健康法益，而非就雇主反覆實施之營業或廣告行為為統合評價，情形自有不同，尚難比附援用，上訴人據以主張原判決有判決適用法規不當之違背法令，自無可採。

㈤勞動基準法第80條之1第2項規定：「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。」行政罰法第18條第1項亦規定：「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。」而勞動部為使直轄市、縣（市）政府（下稱主管機關）依勞基法規定裁處罰鍰之案件，有一致性之處理規範，特訂定「違反勞動基準法裁處罰鍰共通性原則」（下稱共通性原則），俾主管機關裁罰時有具體客觀之裁量標準可循，避免造成恣意輕重之情形。共通性原則第3條第1項明定：「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：㈠違反行為有關之勞工人數。㈡累計違法次數。㈢未依法給付之金額。㈣違反本法義務行為應受責難程度、所生影響。㈤因違反本法義務所得之利益。㈥受處罰者之資力。」為一般性之裁量原則，且因勞動基準法旨在保障弱勢勞工，裁罰時更應審酌行為人之事業規模、違反人數及違反情節而加重處罰（參見勞動基準法第79條第4項），以貫徹社會公平正義原則，營造符合人性尊嚴之國家整體工作環境，同條第2項因而規定：「事業單位有本法第79條第1項至第3項規定行為之一者，主管機關裁處罰鍰時，除審酌前項各款情事外，並得依本法第79條第4項規定，衡酌加重其罰鍰至法定罰鍰最高額1/2。」作為處遇特殊違章情節之加重標準。另新北市政府為處理違反勞基法事件，建立執法之公平性，減少爭議及提昇行政效率與公信力，特訂定「新北市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準」（下稱新北市政府裁罰基準），作為處理違反勞基法裁處罰鍰之依據。惟新北市政府裁罰基準僅能適用於違規情節無特殊情形之典型案例，如個案情節並非該裁罰基準只以違規次數作為裁量審酌因素所規範之情節，則須回歸行政罰法第18條第1項及上揭共通性原則規定所須審酌之因素，尚非不得於該新北市政府裁罰基準之外作個別之考量，以符裁量公平適當原則。經查，上訴人為中華電信單一股東轉投資之子公司，資本總額達1億8千萬元，專為延伸中華電信經濟活動而設，其位於新北市○區內之分店門市服務中心數量不少，經營規模頗為廣大，又設有法務專責人員具足正確適用勞基法

第32條規定之專業能力，依其主、客觀條件，履行法令規定義務，無絲毫困難可言。惟依原處分所載45位勞工之工作時數，可知上訴人有使上開勞工1日之正常工作時間連同延長工作時間超過12小時之情形，甚至1天工作時間長達17或19個小時，且就大多數勞工之違反天數不僅1天，致使勞工超時工作形成「持續性」、「普遍性」現象。上訴人不僅未防範在先，嗣經媒體大篇幅報導其違法行為情況下，復未針對剩餘活動期間尋求其他有效方案因應，竟仍透過使勞工短期內持續且密集的超時工作，將自身與中華電信間之履約義務及申辦民眾需求凌駕於勞工權益之上，漠視法令規定，侵害勞動條件及職場秩序甚鉅，足認其違反行政法上義務行為應受責難程度及所生影響重大，為原判決所是認。依勞基法第79條第4項規定，其違反勞基法第32條第2項部分，本得加重至其罰鍰至衡酌加重其罰鍰至法定罰鍰最高額1/2。是以，原判決論以被上訴人審酌上情，乃認上訴人雖係第1次違規，惟其違章情節重大，依勞基法第79條第1項第1款規定，參據行政罰法第18條第1項規定，對上訴人處以法定中度罰鍰額度50萬元，並依勞基法第80條之1第1項規定公布上訴人名稱及負責人姓名，已考量上訴人違法情節之輕重、應受責難程度、所生影響、所得利益及資力等情狀，維持原處分，尚稱適法。原判決復敘明行政罰之目的，除督促行為人注意行政法上義務外，尚有警戒貪婪之作用，故不得僅著眼受處罰者因違章所得利益，而置其他應綜合考量之一般情狀於不顧，且原處分所裁罰之金額，與其他經被上訴人裁罰之案例相較，關於違規之情狀，或違反之條文不同，或同時違反之人數、天數甚或工作時間，均與本件不同，尚難比附援引，並無上訴人所稱有適用法規不當及不備理由之違法。上訴人主張其非上市櫃公司，亦無從得到上訴人因資力龐大而應視為「非典型案件」而須被加重處罰之結論，原處分確有裁量瑕疵之情形。況原判決未能具體闡明本件之「非典型特徵」為何而可不適用系爭裁罰基準，另有關行政罰法第18條第1

項所定應審酌之「上訴人因違反行政法上義務所得之利益」及違反勞動基準法裁處罰鍰共通性原則第3條規定之應審酌事項，有關「累計違法次數」、「未依法給付之金額」，未見原判決記載判斷之理由，且上訴人為初犯，事後亦給予優於法令之加班費、事後補休等慰勞措施，原判決對此擱置不提，僅選擇對上訴人不利之部分條文加以適用，確有判決不備理由之違背法令，即非可採。

㈥綜上所述，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1款前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　9　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　吳　東　都

法官　陳　秀　嫈

法官　王　俊　雄

法官　侯　志　融

法官　林　妙　黛

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　9　　月　　9　　日

書記官　徐　子　嵐