臺北高等行政法院判決

111年度訴字第91號
111年8月18日辯論終結

原　　告　國強保全股份有限公司

代　表　人　龔鑫運
訴訟代理人　魏釷沛律師
被　　告　新竹縣政府
代　表　人　楊文科
訴訟代理人　葉時羽
　　李維妮

上列當事人間勞動基準法事件，原告不服勞動部中華民國110年12月9日勞動法訴二字第1100018835號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告從事保全業，為適用勞動基準法之行業。原告所僱用勞工莊天厚（下稱莊君）於民國105年1月23日工作中發生腦溢血致其失能之職業災害，經勞動部職業安全衛生署審查，以莊君失能程度符合勞工保險失能給付標準附表第2-3項第3等級，核定發給莊君職業災害勞工失能補助計新臺幣（下同）923,958元，勞動部遂以108年7月9日勞職授字第1080202868號裁處書處原告相同額度之罰鍰（下稱108年7月9日處分）。嗣被告以原告未依勞動基準法第59條規定給予勞工莊君職業災害補償，依同法第79條第1項第1款及行為時第80條之1第1項規定，以108年9月5日府勞資字第1083913713號處分書處原告罰鍰20,000元，並公布原告名稱及負責人姓名（下稱108年9月5日處分）。嗣經監察院110年1月28日函轉勞工莊君陳情書表示原告迄未依法給予職災補償，被告

乃以110年2月2日府勞資字第1103930521號函請原告陳述意見，並依勞動基準法第80條之1規定限期原告於文到20日內改善（下稱110年2月2日函）。惟原告屆期仍未改善，被告依同法第79條第1項第1款及第80條之1規定，以110年3月22日府勞資字第1103931038號處分書，處原告罰鍰40,000元，並公布原告名稱及負責人姓名（下稱原處分）。原告不服原處分，提起訴願，經勞動部110年12月9日勞動法訴二字第11100018835號訴願決定駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張：

(一)原處分裁量不當且不合法，茲說明如下：

1.莊君於105年1月23日發生腦溢血致失能，並於107年9月14日經診斷永久失能，是以，莊君得依勞動基準法第59條第1、2、3款向原告請求職業災害雇主補償責任之2年短期時效，最早至107年1月23日屆滿，最晚則至109年9月14日屆滿。被告寄發110年2月2日函時，早已逾莊君得行使勞動基準法第59條之2年短期時效。原告本得援引勞動基準法第61條第1項拒絕給付，此屬依勞動基準法得拒絕給付之正當理由（莊君依勞動基準法第61條第1項已不得請求職業災害補償），自屬上開無期待可能性之「阻卻責任事由」，被告自不得再以原告違反勞動基準法第59條予以裁罰。否則，勞動基準法第61條第1項賦予雇主之時效抗辯權豈不成為具文？

2.再者，莊君從未對原告提起職業災害補償的民事訴訟，卻屢向中央或地方主管機關提出勞動檢舉，莊君亦認原告有正當理由拒絕給予補償。況且，莊君早在105年8月30日已就前開職業災害在內之求償權與原告達成和解。

3.查勞動部108年7月9日處分依據為職業災害勞工保護法第34條但書，且依同法第6條補助前提係：「未加入勞工保險而遭遇職業災害之勞工，雇主未依勞動基準法規定予以補償時」、「前項補助，應扣除雇主已支付之補償金額」、「雇主依勞動基準法規定給予職業災害補償時，第一項之補助得

予抵充」，再參職業災害勞工保護法第1條及勞動基準法第1條，可知就勞工職業災害之部分，職業災害勞工保護法為特別規定，勞動基準法為一般規定，依「特別法優於一般法」之原則，自應優先適用職業災害勞工保護法。既勞動部已引用職業災害勞工補償法第34條但書規定，以莊君遭遇職業災害，而原告未為莊君投保勞工保險復未依勞動基準法予以補償之事實，裁處原告罰鍰923,958元，被告自不得復就原告未依勞動基準法規定予以補償之同一事實，另行援引勞動基準法第79條第1項第1款之規定再行裁罰，否則即有違反行政罰法第24條一事不二罰之規定，且莊君豈不因而雙重得利？

4.另依勞動基準法第80條之1，得連續處罰之依據，係以前次行政罰時有一併「限令改善」之行政誡命為前提，此可從法律條文使用「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』限令其改善」之用語可得而知。被告為108年9月5日處分時，原告早已繳清勞動部108年7月9日處分之923,958元，此為被告當時所知悉。因而被告並未於108年9月5日處分同時一併為「限令改善」之誡命，係有意之忽略，故被告自不得再以110年2月2日函通知原告，並據此作為重複處罰原告違反勞動基準法第59條之依據。

(二)並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告則以：

(一)查原告未依勞動基準法第59條給予勞工莊君職業災害補償，前經被告以108年9月5日處分處罰鍰20,000元在案，原告對於108年9月5日處分未提起訴願，該處分業已確定，合先敘明。次查，監察院於110年1月28日函轉勞工莊君陳情書表示原告迄未依法給予職災補償，經被告以110年2月2日函限期原告於文到20日改善，而前開函於110年2月3日送達原告，有送達證書附卷可稽，惟原告仍未改善，被告經審酌其違法情節後，依勞動基準法第80條之1規定，以其違反同法第59條規定按次處罰，於法並無不合。

(二)原告雖主張依勞動基準法第61條第1項得拒絕給付，此屬原告得依法拒絕給付之正當理由，自屬無期待可能性之「阻卻責任事由」。惟查，原告援引勞動基準法第61條第1項拒絕給付，係勞工莊君如有請求，原告得行使抗辯權而主張時效消滅之法律效果，此與原告未給予職災補償，被告以其違反勞動基準法第59條規定裁罰，乃屬二事。原告對於其未依法給予補償乙節，前經被告108年9月5日處分及110年2月2日函，原告早已知悉其有此法定職災補償之義務，卻仍未給予補償，顯見原告並無不能給予補償之正當理由，是原告前開主張，尚不得執為免責之論據。

(三)就原告主張勞動部已引用職業災害勞工保護法第34條但書裁處，原處分有違反行政罰法第24條一事不二罰規定乙節，查依勞動部108年7月9日裁處處分所載，係針對原告未依法為所屬勞工莊君辦理加入勞工保險，莊君於107年9月14日診斷失能，經勞動部職業安全衛生署審查，以其所患為職業病，依職業災害勞工保護法第6條規定核定發給失能補助後，爰依同法第34條但書規定，處以第6條補助金額之相同額度之罰鍰。而本件原處分係針對原告未依勞動基準法第59條規定給予勞工莊君職業災害補償，經被告限期改善屆期仍未改善之行為，與前開原告未為莊君辦理加入勞工保險，係屬不同之行為，自應分別處罰，是原處分並無違反行政罰法第24條規定之問題。

(四)並聲明：原告之訴駁回。

四、上述事實概要欄所述的事實，為兩造所不爭執，並有莊君勞工保險失能診斷書（原處分卷第77-79頁）、勞動部108年7月9日處分（本院卷第73-75頁）、被告108年9月5日處分（本院卷第35-39頁）、監察院110年1月28日函（原處分卷第71頁）、被告110年2月2日函（本院卷第43-45頁）、原處分（本院卷第47-49頁）、訴願決定（本院卷第25-34頁）在卷可稽，足以認定為真正。本件最重要之爭點應為：㈠原處分是否違反一事不二罰原則？㈡莊君依勞動基準法第59條規

定得向原告請求給付之職業災害補償，是否已罹於同法第61條第1項之消滅時效？㈢原處分是否合法？

五、本院判斷如下：

(一)本件應適用之法規

1.職業災害勞工保護法第6條第1項規定：「未加入勞工保險而遭遇職業災害之勞工，雇主未依勞動基準法規定予以補償時，得比照勞工保險條例之標準，按最低投保薪資申請職業災害失能、死亡補助。」第34條規定：「依法應為所屬勞工辦理加入勞工保險而未辦理之雇主，其勞工發生職業災害事故者，按僱用之日至事故發生之日應負擔之保險費金額，處以4倍至10倍罰鍰，不適用勞工保險條例第72條第1項有關罰鍰之規定。但勞工因職業災害致死亡或遺存障害符合勞工保險失能給付標準表第1等級至第10等級規定之項目者，處以第6條補助金額之相同額度之罰鍰。」

2.勞動基準法第59條規定：「勞工因遭遇職業災害而致死亡、失能、傷害或疾病時，雇主應依下列規定予以補償。但如同一事故，依勞工保險條例或其他法令規定，已由雇主支付費用補償者，雇主得予以抵充之：一、勞工受傷或罹患職業病時，雇主應補償其必需之醫療費用。職業病之種類及其醫療範圍，依勞工保險條例有關之規定。二、勞工在醫療中不能工作時，雇主應按其原領工資數額予以補償。但醫療期間屆滿二年仍未能痊癒，經指定之醫院診斷，審定為喪失原有工作能力，且不合第三款之失能給付標準者，雇主得一次給付四十個月之平均工資後，免除此項工資補償責任。三、勞工經治療終止後，經指定之醫院診斷，審定其遺存障害者，雇主應按其平均工資及其失能程度，一次給予失能補償。失能補償標準，依勞工保險條例有關之規定。」第61條第1項規定：「第59條之受領補償權，自得受領之日起，因2年間不行使而消滅。」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59條規定。」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。」

(二)原處分與一事不兩罰之原則無違

1.經查，原告並沒有為莊君投保勞工保險，為原告於111年7月6日行政訴訟陳報狀所自承（本院卷第171頁），莊君於105年1月23日發生腦溢血之職業災害，勞動部遂依職業災害勞工保護法第6條第1項之規定，以勞工保險最低投保薪資22,000元核算莊君失能補助923,958元，並按同法第34條但書之規定，以勞動部108年7月9日處分對原告裁處失能補助同額之罰鍰923,958元（本院卷第73-75頁），且勞動部108年7月9日處分未經原告不服而告確定，此亦為原告所不爭執（本院卷第136頁）。至於被告以原處分對原告裁處40,000元的原因，是因為原告違反勞動基準法第59條之規定未予莊君職業災害補償。勞動基準法第59條所揭示勞工之職業災害應由雇主補償的原則，與上揭職業災害勞工保護法第6條之規定係為了加強保障職業災害勞工，將失能補助的範圍擴張及於未加入勞工保險的勞工，依職業災害勞工保護法第4條規定由主管機關編列專款預算予以補助，且依據該法第34條所裁處之罰鍰（如同本案勞動部108年7月9日處分對原告裁處之罰鍰923,958元），亦納入上開補助專款中，二者在性質、功能及依據之法規要件上均有不同，且具體事實範圍亦不相同，所以即使原告曾受勞動部108年7月9日處分裁處罰鍰，被告以原處分裁處原告罰鍰4萬元，並無違反「一事不兩罰」之原則。

2.次查，行為時勞動基準法80條之1第1項所規定「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。」，其以「並」字連接，係指違反同法規定而有應裁處罰鍰之情形，除公布受處分人之名稱、負責人姓名外，亦應通知限期改善，解釋上係指主管機關對違章者應作

成該兩種法律效果之行政處分，但未限於同時為之，以本案而言，原告違反勞動基準法第59條之規定未予莊君職業災害補償，被告先以108年9月5日處分裁處原告罰鍰2萬元、公布受處分人之名稱、負責人姓名（本院卷第35-39頁），雖未同時通知限期改善，但是嗣後被告發現原告仍未依勞動基準法第59條規定予以莊君職業災害補償時，被告以110年2月2日函通知原告限期改善，並經由踐行限期改善之告誡程序，將原告未履行勞動基準法第59條職業災害補償義務之不作為，予以「切割」成數行為，予以分別評價處罰，尚非法所不許。故原告主張被告108年9月5日處分未同時一併為「限令改善」之誡命，係有意之忽略，故被告自不得再以110年2月2日函通知原告限期改善云云，核屬原告主觀錯誤之法律解釋應不足採。

(三)莊君依勞動基準法第59條規定所生之職業災害補償請求權，已罹於同法第61條第1項之消滅時效

1.勞動基準法第59條之勞工職業災害之受領補償權，依同法第61條之規定，自得受領之日起，因2年間不行使而消滅。而得受領之日非必即事故發生之日，且勞動基準法第61條第1項係屬短期時效之規定，與民法第197條第1項規定類似，是參照民法第197條第1項規定「因侵權行為所生之損害賠償請求權，自請求權人知有損害及賠償義務人時起，2年間不行使而消滅」，此處所謂「得受領之日」，應係指自受領補償權人知悉有損害及補償義務人時起算。

2.經查，莊君於107年9月14日經國立陽明大學附設醫院醫師診斷其腦溢血造成左側肢體僵硬失調，屬中重度失能，終生無工作能力，既有莊君勞工保險失能診斷書可證（原處分卷第77-79頁），依前揭說明，應認莊君自斯時起即知補償義務人而得受領職業災害補償，然莊君迄今均未對原告提起民事訴訟請求原告為職業災害補償，應認莊君依勞動基準法第59條規定所生之職業災害補償請求權，已罹於同法第61條第1項之2年消滅時效。

(四)被告無視莊君之職業災害補償請求權已罹於消滅時效，逕以原處分對原告裁處罰鍰4萬元，應屬違法

1.按時效制度係基於法之安定性而設，為法治國原則重要內涵。時效制度係對於一定期間內不行使權利或因持續一定時間之狀態，而由法律創設其權利或義務關係變動的效果；其目的亦在促使權利人以適當之努力儘早行使權利及尋求救濟（參司法院釋字第723號解釋羅昌發大法官提出之協同意見書）。另司法院釋字第474號解釋理由書就時效制度之重要性及其制定之目的謂：「時效制度之目的在於尊重既存之事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關」。查，莊君依勞動基準法第59條規定所生之職業災害補償請求權，已罹於同法第61條第1項之消滅時效，業據本院論述如上，則被告作成原處分前，未就此有利原告之事項加以注意，有違行政程序法第9條「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」之規定，且被告以原處分對原告進行裁罰敦促其對莊君為職業災害補償，無異剝奪原告原本因時效完成所得享有之利益，原處分違反法安定性及時效制度之公益而違法，已可認定。

2.次按司法院釋字第576號解釋文明示：「契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，並為私法自治之基礎，除依契約之具體內容受憲法各相關基本權利規定保障外，亦屬憲法第22條所保障其他自由權利之一種。」查，莊君於105年1月23日工作中發生腦溢血致其失能之職業災害後，於同年8月30日與原告簽訂和解書載明「本人任職於國強保全股份有限公司（下稱公司）因本人於105年1月23日上班時間發生身體不適，緊急送醫治療住院。本人與公司之間已就因此衍生之公司勞資爭議（包含因此衍生之民法、勞動基準法、勞工保險條例、全民健康保險法所得請求之權利）達成和解。本人同意公司以82,000元整作為公司補償慰問金及和解之金額，並同意拋棄勞資爭議所得請求之權利，…」（本院卷第77頁），原告並依和解書內容給付莊君82,000元，亦有收

據、郵政匯票、郵政匯票申請書可佐（本院卷第78、79頁）。固然如被告所主張，和解之金額僅有82,000元，遠低於原告應負擔之職業災害補償，然被告亦無證據可以證明莊君是因為受詐欺、脅迫等意思表示不自由，或因精神障礙或其他心智缺陷，致不能為意思表示或受意思表示，或不能辨識其意思表示之效果之情形下，簽立上開105年8月30日和解書，為被告於準備程序所自陳（本院卷第134頁）。所以在該和解書之意思表示未經合法撤銷，亦無證據證明具有無效事由之情形下，本院認為和解書當事人間的契約自由即應予以尊重，被告僅以自己主觀認知和解金額過低，忽略該金額是原告與莊君基於契約自由所約定，即以原處分裁處原告罰鍰迫使原告放棄和解書所明訂之權益，已侵害原告受憲法第22條所保障之其他自由權，原處分自屬違法。

3.末原處分對原告裁處罰鍰之行政罰，除為對過去違反義務行為之追究外，尚包括提醒原告就職業災害補償之義務尚未履行。惟被告據此而課予人民上開作為義務，須以有期待可能性為前提，倘依客觀情勢並參酌義務人之處境，在事實上或法律上無法期待其遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令義務人於無法期待遵守義務之情況下，背負行政上之之處罰或不利益，此即所謂行政法上之期待可能性原則，乃是人民對公眾事務負擔義務之界限。原告於原處分作成時已可享有勞動基準法第61條第1項時效完成之利益，業經本院論述如上，從而就客觀情勢而言實難認為其有履行職業災害補償之期待可能性。況且，原告於108年7月24日業已繳清勞動部108年7月9日處分對原告裁處之罰鍰923,958元，有勞動部職業安全衛生署108年7月30日勞職保2字第1081028125號函暨所檢附之自行收納款項收據在卷可證（本院卷第81-82頁），而主管機關依職業災害勞工保護法第6條第1項所為之補助，其經費來源依同法第4條規定，除由主管機關編列專款預算外，依據該法第34條所裁處之罰鍰，亦納入上開補助專款中，所以勞動部職業安全衛生

署已先於108年7月9日以勞職保2字第1081023708號函，核給莊君失能補助923,958元，以及職業疾病生活津貼91,700元，合計1,015,658元（計算式：923,958元＋91,700元＝1,015,658元），有上揭函文在卷可稽（原處分卷第80-82頁），此金額已較莊君於107年7月21日申請勞資爭議調解所主張之836,000元為高（本院卷第153-154頁），則莊君既已受領1,015,658元之失能補助以及職業疾病生活津貼，則原處分所欲達到之管制目的，難道是讓莊君自原告獲得職業災害補償而受過度之保護？此應非原處分所應有之正確目的。據此，被告為原處分時，未考量對原告處以罰鍰是力促其履行職業災害補償義務，然該義務已因消滅時效完成使原告取得拒絕履行之抗辯權，且莊君職業災害之失能補助923,958元，業經循職業災害勞工保護法全額核給，原告亦被處以同額之罰鍰，使得原告履行職業災害補償義務之可能性甚低，原處分選擇以限期改善，屆期未改善則施以罰鍰之方式，企圖實現一項已不具有管制正當性之目的，足見原處分採取之方式，無助於特定目的之達成，而有違比例原則之必要性，自屬違法。

六、綜上所述，被告以原告違反勞動基準法第59條規定，依同法第79條第1項、第80條之1第1項規定予以裁罰及公布名稱等資訊，既有上述違誤可指，而訴願決定未予糾正，亦有未合；原告訴請撤銷訴願決定及原處分有理由，應予准許。

七、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，核與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　9　　月　　8　　日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法　官　陳　心　弘

法　官　林　淑　婷

法　官　高　維　駿

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

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　　9　　月　　8　　日

書記官　陳　怡　如