

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

114年度訴字第428號

115年4月30日辯論終結

原告 光聯興業股份有限公司

代表人 黃維圖

訴訟代理人 蕭萬龍 律師

複代理人 張淑涵 律師

被告 桃園市政府

代表人 張善政

訴訟代理人 吳兆原 律師

康賢綜 律師

上列當事人間申請歇業事實認定事件，原告不服勞動部114年2月21日勞動法訴二字第1130013713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：

原告從事組合木材、石材製品與其他非金屬礦物製品製造業，為適用勞動基準法(下稱勞基法)之行業。原告外國籍勞工杉地等9人於民國112年7月21日向被告申請勞資爭議調解，經112年8月11日召開勞資爭議調解會議，結果為成立。惟原告未依調解方案所載之期日給付工資、資遣費、特別休假應休未休工資，杉地等9人於112年12月26日向被告申請核發原告之歇業事實認定證明文件(下稱系爭申請)。經被告向各權責機關查證，並於113年1月26日及113年4月30日進行2次實地查察，認定原告主要生產之大型機具全線皆停止運作，並無營運事實，遂依行為時即113年8月26日公布修正前

01 「地方主管機關辦理核發事業單位歇業事實之證明文件應行
02 注意事項」(下稱核發歇業事實應行注意事項)第5點及第8點
03 規定，以113年5月30日府勞資字第1130148380號函(下稱原
04 處分)認定原告有歇業事實，並以112年7月21日作為歇業基
05 準日。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，原告猶不
06 服，遂提起本件訴訟。

07 二、原告起訴主張及聲明：

08 (一)主張要旨：

- 09 1.原告因經營權爭議致業務緊縮，無法維持原本經營狀態，才
10 大量資遣員工，且未能與杉地等9人於112年8月11日成立調
11 解後如期支付工資。被告僅以2次實地查察，未見崗石製造
12 或鑽石拉鋸等大型機具運作，即逕行認定原告無營運事實，
13 實有疑問。原告雖無法承接大量業務，但仍有維持2至3名員
14 工之低度營運。於112年7月21日前後尚有數筆高額水電費支
15 出，並依法申報營業人銷售與稅額，且負繳納空氣污染防制
16 費(下稱空污費)之義務，且於112年10月、113年1月、4月均
17 有繳納空污費。更因113年4月3日花蓮大地震而蒙受數批羅
18 馬崗石之損失，並獲財政部北區國稅局(下稱北區國稅局)同
19 意備查原告申請之災害損失。若原告並無營運事實，應無申
20 請災害損失及繳納空污費之必要。
- 21 2.原告有與訴外人榮光泰生醫科技股份有限公司(下稱榮光泰
22 公司)約定，由原告提供商品、榮光泰公司負責銷售，並以
23 榮光泰公司每月經銷總額之10%作為報酬，榮光泰公司於11
24 2年上半年及113年均尚有出售原告商品之訂單，可見原告於
25 接獲訂單後猶仍進行半成品後續加工之營運行為。
- 26 3.原告於113年9月5日復與杉地等9人調解成立，並依調解內容
27 履行，杉地等9人再於113年9月23日向被告撤回系爭申請，
28 拋棄由積欠工資墊償基金墊償之權益，原處分應已失其效
29 力，惟為免原告遭被告命令解散之風險，本件仍有訴訟利
30 益。此外，原告已清償所有外國籍勞工之薪資、資遣費及加
31 班費，本國籍勞工10名約新臺幣(下同)五百餘萬元未清償部

01 分，現已就原告資產進入強制執执行程序，資金尚充裕，本國
02 籍勞工之債權得獲滿足，絕無申請積欠工資墊償基金之必
03 要，原處分亦無維持之理由。

04 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

05 三、被告答辯及聲明：

06 (一)答辯要旨：

07 1.被告已分別於113年1月26日及同年4月30日會同勞動部勞工
08 保險局(下稱勞保局)桃園辦事處進行2次實地查察，原告工
09 廠現場主要生產之大型機具全線皆停止運作，原告於112年6
10 月投保人數尚有30人，至同年7月顯著下降至9人，並於同年
11 9月至113年2月間均維持投保人數僅1人之狀態，同年3月及4
12 月增長為2人，可見原告與大部分勞工之勞動契約業已終
13 止；再衡諸原告營業類別項目係組合木材、石材製品與其他
14 非金屬礦物製品製造業，需要大型機具運作其生產鏈，客觀
15 上顯無可能以僅1至2人便可獨自操作，益見無營運事實。再
16 者，原告雖曾提供涉訟相關司法文書，並主張其尚在營運
17 中，然並未提供營業訂單資料以實其說，尚難認定有營運事
18 實，被告因此依核發歇業事實應行注意事項第9點第2項第4
19 款規定，以勞工集體申請勞資爭議調解之日即112年7月21日
20 為原告歇業基準日，原處分並無違誤。

21 2.歇業事實認定僅係提供勞工申請墊償之用，與公司命令解散
22 係由不同法律所規範，並無原告所主張有受命令解散之法益
23 受損問題，況原告亦無具體陳明原處分有何導致法益受損之
24 情，原告主張自屬無稽。

25 (二)聲明：原告之訴駁回。

26 四、本件如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，並
27 有原處分(原處分卷第163頁至165頁)、訴願決定(原處分卷
28 第1頁至13頁)、原告公司基本資料(原處分卷第293、294
29 頁)、桃園市政府勞資爭議調解申請書(原處分卷第351頁至3
30 53頁)、112年8月11日勞資爭議調解會議紀錄(原處分卷第35
31 5頁至357頁)、系爭申請書(原處分卷第347頁至349頁)、113

01 年1月26日、同年4月30日被告事業單位歇業事實認定表及實
02 地查察照片(原處分卷第167頁至194頁、第277頁至346頁、
03 訴願卷第196頁至198頁)在卷可稽，堪信為真實。

04 五、本件爭點為：

05 (一)被告以原處分認定原告有歇業事實，且以112年7月21日作為
06 歇業基準日，是否有據？

07 (二)原告主張杉地等9人嗣已撤回系爭申請，原處分應予撤銷，
08 有無理由？

09 六、本院之判斷：

10 (一)應適用之法令：

11 1.勞基法第28條第1項、第2項、第5項規定：「(第1項)雇主有
12 歇業、清算或宣告破產之情事時，勞工之下列債權受償順序
13 與第一順位抵押權、質權或留置權所擔保之債權相同，按其
14 債權比例受清償；未獲清償部分，有最優先受清償之權：□
15 本於勞動契約所積欠之工資未滿6個月部分。□雇主未依本
16 法給付之退休金。□雇主未依本法或勞工退休金條例給付之
17 資遣費。(第2項)雇主應按其當月僱用勞工投保薪資總額及
18 規定之費率，繳納一定數額之積欠工資墊償基金，作為墊償
19 下列各款之用：□前項第1款積欠之工資數額。□前項第2款
20 與第3款積欠之退休金及資遣費，其合計數額以6個月平均工
21 資為限。……(第5項)雇主積欠之工資、退休金及資遣費，
22 經勞工請求未獲清償者，由積欠工資墊償基金依第2項規定
23 墊償之；雇主應於規定期限內，將墊款償還積欠工資墊償基
24 金。」勞基法施行細則第15條規定：「本法第28條第1項第1
25 款所定積欠之工資，以雇主於歇業、清算或宣告破產前6個
26 月內所積欠者為限。」

27 2.勞基法第28條授權訂定之積欠工資墊償基金提繳及墊償管理
28 辦法第8條第1項規定：「(第1項)雇主有歇業之情事，積欠
29 勞工之工資、本法之退休金、資遣費或勞工退休金條例之資
30 遣費(以下簡稱工資、退休金或資遣費)，勞工已向雇主請求
31 而未獲清償，請求墊償時，應檢附當地主管機關開具已註

01 銷、撤銷或廢止工廠、商業或營利事業登記，或確已終止生
02 產、營業、倒閉、解散經認定符合歇業事實之證明文件。」

- 03 3.核發歇業事實應行注意事項第1點規定：「勞動部(以下簡稱
04 本部)為使直轄市、縣(市)政府(以下簡稱地方主管機關)辦
05 理核發事業單位歇業事實證明文件之處理程序有所依循，以
06 保障勞工權益，特訂定本注意事項。」第2點第1項規定：
07 「事業單位已終止生產、營業、倒閉或解散，未辦理歇業登
08 記，且有積欠勞工工資、資遣費或退休金等情事，經依勞資
09 爭議處理法或勞動事件法規定調解後，地方主管機關得應勞
10 工之請求核發歇業事實之證明文件。」第3點規定：「地方
11 主管機關依本注意事項核發事業單位歇業事實之證明文件，
12 勞工得作為下列申請案件之用：(一)申請勞基法第28條第2項
13 規定之墊償。(二)申請由勞工退休準備金支付退休金及資遣
14 費。(三)申請就業保險失業給付。(四)申請就業促進津貼。(五)申
15 請事業單位勞工保險、就業保險及全民健康保險之退保。(六)
16 申請其他經本部規定之事項。」第4點規定：「地方主管機
17 關辦理事業單位歇業事實認定應會商下列單位及人員參與調
18 查：(一)本部勞工保險局當地辦事處。(二)地方稅捐稽徵單位。
19 (三)申請歇業事實認定之勞工代表。(四)其他相關單位。」第5
20 點規定：「(第1項)地方主管機關辦理事業單位歇業事實認
21 定時，應參酌下列事項，就事業單位營運之事實，具體查
22 證：(一)事業單位與大多數勞工間之勞動契約是否已終止。(二)
23 營業處所及營業器具是否正常運作。(三)事業單位是否正常申
24 領統一發票。(四)事業單位負責人或其代表人是否行蹤不明。
25 (五)事業單位是否有其他無法營運之事由。(第2項)地方主管
26 機關為前項認定時，應同時查證下列有關勞工權益之事項：
27 (一)雇主是否積欠工資。(二)雇主是否依法繳納勞工保險、就業
28 保險之保險費。(三)雇主是否積欠勞基法之資遣費、退休金或
29 勞工退休金條例之資遣費。(四)事業單位之勞工退休準備金專
30 戶是否足夠支應勞工退休金或資遣費。(五)雇主是否依法提繳
31 積欠工資墊償基金。」第6點規定：「地方主管機關辦理歇

業事實認定，得以實地查察或函詢有關單位方式為之，必要時得請事業單位或勞工代表說明。」第7點規定：「地方主管機關應據各該查察事實，作成『事業單位歇業事實認定表』（如附件）。」第8點規定：「(第1項)地方主管機關作成事業單位歇業事實認定時，應依事實查證後認定其歇業基準日。(第2項)歇業基準日之認定，應參酌下列事實：(一)事業單位自行公布之停工日或歇業日。(二)事業單位終止與勞工勞動契約之日。(三)勞工依勞基法第14條第1項第5款或第6款終止與雇主勞動契約之日。(四)勞工集體申請勞資爭議調解之日。(五)其他由地方主管機關認定與個案相關之事實。」

4.積欠工資墊償基金設立之目的，係政府為保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展目的，避免因企業經營陷入困境、宣告破產或惡性倒閉，致勞工對於雇主依勞動契約所積欠之工資，無法獲償而受損害，立法將一定範圍之工資債權列為優先清償債權，並強制雇主提繳一定數額之基金款項，勞工於雇主歇業、清算或破產宣告而遭積欠工資、資遣費及退休金時，經請求未獲清償者，給予勞工有限度墊償之制度保障，在積欠未滿6個月範圍內，得由該基金以墊償之方式，獲得支付，最高行政法院111年度上字第448號判決參照。

5.基上可知，積欠工資墊償基金之制度目的即係積欠勞工工資、資遣費之事業單位，雖未辦理歇業登記，但已終止生產、營業、倒閉或解散時，該事業單位之勞工得依勞資爭議處理法或勞動事件法規定調解後，向地方主管機關請求核發歇業事實之證明文件，該事業單位之勞工並得持之向積欠工資墊償基金申請墊償。地方主管機關得以實地查察或函詢方式，參酌核發歇業事實證明文件注意事項第5點、第8點所列事項，分別對於事業單位是否歇業及歇業日期進行認定，於認定時，除應觀察雇主營業活動外，亦應考量勞工權益，始符合制度目的。

(二)經查：

01 1.原告勞工杉地等9人於112年7月21日填具被告勞資爭議調解
02 申請書以：其等陸續受僱於原告擔任操作機臺工作，月薪2
03 6,400元不等。於112年7月14日開始，雇主就告知不用上
04 班，工廠進行歇業等語，向被告申請勞資爭議調解，有該申
05 請書可參(原處分卷第351頁至第353頁)；經桃園市群眾服務
06 協會於112年8月11日召開勞資爭議調解會議，原告公司代表
07 稱原告公司目前為歇業狀態，杉地等9人則請求原告應給付1
08 12年6、7月份薪資、特休未休工資及資遣費，請求文件所載
09 事項經勞資雙方確認無誤，原告並願於翌日即112年8月12日
10 給付，而調解成立，有勞資爭議調解紀錄可參(原處分卷第3
11 55、357頁)。惟嗣原告未依前開調解方案所載之期日給付工
12 資、資遣費、特別休假應休未休工資，杉地等9人遂於112年
13 12月26日向被告申請核發原告之歇業事實認定證明文件即系
14 爭申請，亦有前引系爭申請書可參，綜上足證原告於調解過
15 程已自承有歇業事實，並以此為由資遣勞工，且有積欠勞工
16 杉地等9人工資及資遣費之情事，經依勞資爭議處理法規定
17 調解成立後，詎未依調解內容履行，符合勞基法第28條第5
18 項、勞基法施行細則第15條及積欠工資墊償基金提繳及墊償
19 管理辦法第8條第1項所定，勞工得持地方主管機關核發之歇
20 業事實證明文件，請求以積欠工資墊償基金墊償雇主積欠之
21 工資的要件。

22 2.被告向各權責機關查證，並於113年1月26日及113年4月30日
23 進行2次實地查察：於113年1月26日在原告設址進行實地查
24 察時發現，原告當時招牌為羅馬崗石，營業處所及營業器具
25 未正常運作，處於停工狀態，廠房僅1名員工「卡泥」，負
26 責巡視工廠與割草，「卡泥」並稱原告預計113年3月、4月
27 恢復營運等語，有被告113年1月26日事業單位歇業事實認定
28 表、勞保查詢資料、「卡泥」打卡單、實地查察照片在卷可
29 憑(原處分卷第277頁至291頁)。被告再度於113年4月30日進
30 行實地查察，發現事業單位與多數勞工間之勞動契約已經終
31 止，營業處所及營業器具未正常運作，現場僅存外籍勞工、

01 內部人員、負責人共3人，公司兼工廠所有大型機具皆停止
02 運作，當時並無營運事實，有被告事業單位歇業事實認定表
03 在卷可憑(原處分卷第167、168頁)，質之原告該次實地查察
04 所指原告負責人為何人，原告陳稱是黃維祝，與原告代表人
05 黃維圖一同經營原告公司，有本院114年10月15日準備程序
06 筆錄可參(本院卷第160頁)，如原告確有營運之客觀事證，
07 在場之黃維祝必要立時指出，供被告認定之參考，惟其並未
08 提出以明其說，被告上開實地查察紀錄，應屬可信。另者，
09 被告作成原處分前，曾函詢勞保局，確認原告積欠112年5月
10 至113年2月份勞工保險費、就業保險費、職災保險費及112
11 年8月份至113年2月份墊償提繳費共計新臺幣(下同)372,135
12 元(不含滯納金)，有勞保局113年4月25日保費欠字第113600
13 98940號函可參(原處分卷第169、170頁)，已有影響勞工權
14 益情事。經核，被告已審酌原告之勞工人數僅1至2人，且大
15 型機具均無運作，認定原告並無營運事實，且查證原告積欠
16 勞工工資、積欠勞工相關保險費事項，遂依核發歇業事實應
17 行注意事項第5點至第8點之規定，綜合評估後認定原告歇業
18 事實，並以杉地等9人勞工集體申請調解之日即112年7月21
19 日為原告歇業基準日，據以作成原處分，並無違誤。

20 (三)原告主張其係因經營權爭議致業務緊縮，無法維持原本經營
21 狀態，其雖無法承接大量業務，但仍有維持2至3名員工之低
22 度營運，於112年7月21日前後亦有數筆高額水電費支出、依
23 法申報營業人銷售與稅額、繳納空污費，並獲北區國稅局同
24 意備查原告申請之災害損失。原告與榮光泰公司有合作銷售
25 關係，榮光泰公司於112年上半年及113年均尚有出售原告商
26 品之訂單，可見原告猶有進行半成品後續加工之營運行為等
27 語。惟原告於勞工爭議調解階段及被告為辦理本件歇業事實
28 認定之實地查察程序中，已多次自承其處於停工，有歇業事
29 實，且資遣大部分員工，如前所述，原告既然從事組合木
30 材、石材製品與其他非金屬礦物製品製造業，依一般常理判
31 斷，於正常營運，廠房內必然會有大型機具設備正在運作。

然被告2次實地查察均未見大型機具運作之情形，足以佐證原告並無營運之事實，處於停工狀態至明，至於榮光泰公司112年上半年及113年銷售原告產品之訂單(本院卷第207頁至268頁)，不能證明該訂單所列原告產品確為原告生產製造，亦不能說明何以大型機具未運作之情況下，猶有原告產品得以進行原告所指之後續加工行為並完成成品。另觀諸原告應繳納之電費與水費，分別於112年7月10日至112年8月9日與112年7月20日至112年9月18日之期間，均有應繳納費用大幅下滑之情形，有水電費繳費通知單可證(原處分卷第43頁至79頁)，足見原告於斯時已無正常營運之事實。至原告申報營業人銷售與稅額、繳納空污費、申請災害損失部分，係原告經營事業依法應負擔之義務，或依法申報損失以減免稅捐負擔，與其有無實際從事營運行為之判斷無涉。況原告於被告調查階段即向被告自承，其於112年7月13日資遣本國勞工，泰國籍移工陸續返國及轉出，有積欠勞工薪資、資遣費及特調休工資之事實，且自112年7月14日起停工等語，有原告113年1月3日函在卷可憑(原處分卷第323頁)，原告另主張其本國籍勞工尚有五百餘萬元工資未清償，現已就其所有資產進入強制執行程序等情(本院卷第293頁)，益見被告有透過歇業事實證明文件之核發，使勞工自積欠工資墊償基金受墊償保護之必要，從而，原告此部分之主張，並不足採。

(四)原告又主張其於原處分作成後之113年9月5日，復與杉地等9人調解成立，並依調解內容履行，杉地等9人再於113年9月23日向被告撤回系爭申請，拋棄由積欠工資墊償基金墊償之權益，原處分應已失其效力，惟為免原告遭被告命令解散之風險，本件仍有訴訟利益。此外，原告資產雖進入強制執行程序，然勞工之債權應得以獲滿足，絕無申請積欠工資墊償基金之必要，原處分亦無維持之理由等語。惟按撤銷訴訟判斷行政處分合法性之基準時，除法律另有規定外，為原處分發布時之事實或法律狀態。又積欠工資墊償基金係為全體勞工之權益而設，使確已終止生產、營業、倒閉、解散之事業

01 單位勞工尚得向地方機關申請認定符合歇業事實後，憑以向
02 積欠工資墊償基金申請墊償，使勞工經濟生活不致因雇主營
03 業困境遭逢驟變，尚不能僅因當地主管機關核發認定符合歇
04 業事實證明文件後，因雇主向部分勞工為清償或部分勞工撤
05 回歇業事實認定之申請，即謂該符合歇業事實證明文件發生
06 嗣後失效或違法不應予維持之理由。本件杉地等9人固於113
07 年9月19日撤回系爭申請，原告並於113年10月14日依112年8
08 月11日桃園市群眾服務協會勞資爭議調解紀錄所應給付之金
09 額清償完畢，有歇業事實認定申請之撤回書(訴願卷第346、
10 347頁)、清償證明書(本院卷第27頁至30頁)可參，然被告業
11 經作成原處分，縱杉地等9人事後未持原處分請求以積欠工
12 資墊償基金墊償或原告終依調解內容清償工資債務而撤回原
13 系爭申請，不會影響原處分之合法性。至於原告是否因此遭
14 被告命令解散，以及原告資產經強制執行程序，勞工之債權
15 能否終經獲償，亦與原告有無歇業事實且以112年7月21日作
16 為歇業基準日之判斷無涉，原告前開主張，亦不足採。

17 七、綜上所述，原告前開主張均不可採。被告作成原處分認定原
18 告歇業並以112年7月21日為歇業基準日，並無違誤，訴願決
19 定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，
20 為無理由，應予駁回。

21 八、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資
22 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必
23 要。

24 九、結論：本件原告之訴為無理由，判決如主文。

25 中 華 民 國 115 年 5 月 21 日

26 審判長法官 林家賢

27 法官 吳坤芳

28 法官 郭淑珍

29 一、上為正本係照原本作成。

30 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
31 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內

01 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
02 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
03 繕本）。

04 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
05 逕以裁定駁回。

06 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
07 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
08 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
09

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. 上訴人或其代表人、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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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者。
(二)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(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴	

01

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。

02

中 華 民 國 115 年 5 月 21 日

03

書記官 劉聿菲