

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭

113年度地訴字第180號

114年1月8日辯論終結

原告 有限責任台灣禾意照顧服務勞動合作社

0000000000000000

代表人 曾玉美

訴訟代理人 俞伯璋 律師

複代理人 王相為 律師

訴訟代理人 葉俊宏 律師

陳宜姍 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

上列當事人間勞動基準法事件，原告不服勞動部中華民國113年5月7日勞動法訴二字第1120023655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、事實概要：

原告係從事人力服務業，經被告勞動檢查處於民國112年8月25日、112年9月21日實施勞動檢查，發現原告所僱工作地位於國軍桃園總醫院之勞工胡國娣、阮氏碧玉、林逢秋、陳芙蓉、張美玲、宋志雄、謝玉英等7人（下稱系爭人員），於112年6月延長工作時間均逾1個月46小時之法定上限，違反勞動基準法（下稱勞基法）第32條第2項之規定，遂依同法第79條第1項第1款、第80條之1第1項、被告處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準附表第29項次規定，以112年10月12日

府勞檢字第11202807381號裁處書（下稱原處分），裁處原告罰鍰新臺幣（下同）5萬元，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，並限自即日起改善。原告不服原處分，循序提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

（一）主張要旨：

- 1.原告為合作社法第1條第2項規定之合作社，係由「無一定雇主」之勞動者基於自立互助精神共同出資、經營、分享勞動報酬之社團法人，社員與合作社間與勞基法所定一般勞雇關係有所不同，應無勞基法適用。且指揮監督權並非特定勞務契約之獨特特徵，不能做為是否為勞雇關係之認定標準。
- 2.系爭人員於簽訂入社志願書、合作社教育宣導及勞務分配同意書時，皆已知悉與原告間並無上下指揮監督關係，其等作為原告之社員服勞務時，亦非立於原告之受雇人地位，是系爭人員與原告間，均合意以合作模式成立合作之關係，則原處分及訴願決定逕認本件有勞動契約關係之成立，違反當事人締約之真意，應屬違誤。
- 3.原告對社員之管理行為（諸如排定班表、穿著制服、教育訓練等）皆源於原告與國防部簽訂的系爭採購契約所明定之義務，而非原告與社員間之直接約定，此僅確保採購契約能夠圓滿履行的必要方法，而非基於勞動合作社與社員之間的指揮監督關係所生。且原告以合作社公積金統一購買系爭採購契約所需工具，再派發供社員使用為業界常見情形，難以此認有經濟上從屬性。再者原告以所得類別「薪資50」向國稅局為扣繳申報，僅係基於稅務申報之便利性及實務慣例，與勞動契約之認定並無必然關聯。原告對於社員間僅有工作調度及低度監督，實際上對原告社員從事指揮監督之人為國防部。
- 4.參酌原告另案臺灣桃園地方法院（下稱桃園地院）110年度勞訴字第58號民事判決意旨，該判決認為原告與社員之間是依照合作社法，以社團法人自治原則為核心的合作關係，而

01 不是勞雇關係。

02 5.參以勞動部111年11月8日公告「勞動合作社勞動檢查之勞動
03 契約認定參考說明」，足證勞動部已肯認針對勞動合作社之
04 勞檢，應考量勞動合作社之性質，且參勞動部112年11月8日
05 勞動關2字第1120145329號函，足見勞動部已查明其原先勞
06 檢所採「勞動契約認定指導原則」及「勞動契約從屬性判斷
07 檢核表」無法適用於勞動合作社之判斷。再者，臺北市政府
08 112年1月19日府訴三字第1116086116號訴願決定書，亦表示
09 社員為勞動合作社所承攬之勞務契約提供勞務並領取報酬，
10 係其參與組織合作社之目的及必然結果，勞動合作社與社員
11 間無勞資與僱傭關係，其報酬與勞雇關係中之工資亦有差
12 別。

13 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

14 三、被告答辯及聲明：

15 (一)答辯要旨：

- 16 1.原告雖具設立勞動合作社之形式外觀，惟依實務見解仍應以
17 從屬性之實質認定有無勞動契約關係。
- 18 2.合作社成立之目的與特色在於社員依據平等原則，以共有、
19 共治、共享方式共同經營。然自系爭人員之勞動條件檢查訪
20 談紀錄可知，系爭人員從事工作需親自履行提供勞務，由原告
21 所屬現場督導指派工作，請假需向領班報告等內容均具有
22 從屬性。又原告所屬社員依附於原告，方得承作原告對外承
23 攬之勞務，對於社員間分工方式、排班、請假代理人等事項
24 均不具有決定權，足徵原告與系爭人員間具有人格上、經濟
25 上、組織上從屬性，而具有僱傭關係。
- 26 3.依系爭人員112年6月照服員簽到單所示，系爭人員確有延長
27 工作時間逾1個月46小時之法定上限違規事實，原處分無違
28 誤。
- 29 4.不管是民事或是行政法院都一再表示僱傭關係從屬性的認定
30 並非形式上，即使在民事訴訟中，雇主與勞工簽訂的形式上
31 是委任契約，但實質上如果認定具有從屬性，仍然會是僱傭

關係，所以不會單憑形式上記載，就會變更實質上具有從屬性的僱傭關係，這是因為雇主勞工間的勞動關係，雖然是有私法自治，但在國家保護義務底下，必須介入去保障勞動權益，所以才會勞基法強制規定的管制。

(二)聲明：駁回原告之訴。

四、本院之判斷：

(一)事實概要欄所述之事實，有原告登記資料（見本院卷第115頁）、被告勞動條件檢查訪談紀錄（見原處分卷一第125至128頁、第149至160頁）、系爭人員112年6月上班時數紀錄及簽到單（見原處分卷一第275頁、第281至288頁）、原處分（見原處分卷一第95至97頁）及訴願決定（見本院卷第41至71頁）等附卷足稽，為可確認之事實。

(二)依勞基法第1條規定：「為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於本法所定之最低標準。」第2條規定：「本法用詞，定義如下：一、勞工：指受雇主僱用從事工作獲致工資者。二、雇主：指僱用勞工之事業主、事業經營之負責人或代表事業主處理有關勞工事務之人。三、工資：指勞工因工作而獲得之報酬；包括工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之。……六、勞動契約：指約定勞雇關係而具有從屬性之契約。……」可知，勞基法係就勞動契約之勞雇關係為規範。關於勞動契約之類型特徵，依行政機關及司法機關長期穩定的實務見解，係採人格、經濟及組織等從屬性特徵以為判斷。勞動契約之主要給付，在於勞務提供與報酬給付，而勞基法關於勞動契約之主要給付義務表現於第3章工資及第4章工時、休息、休假之強制規定，依上開規定，關於勞務給付方式，勞務債務人受有工時、休息、休假之限制，須依勞務債權人所定為之，而不能自由支配工作時間、時段，即具有人格從屬性；關於報酬給付，當

勞務債務人於約定之工作時間給付勞務，無論其工作成果優劣，預定目標是否達成，勞務債權人均須依約定給付該工作期間內之報酬，勞務債務人係按其工作時間而受報酬，即具有經濟從屬性。此外，勞務債務人須服從勞務債權人之指揮監督，且有受考核、懲戒等人事處置，或勞務債務人應親自提供勞務，未經勞務債權人同意，不得使用代理人，亦為具有人格從屬性之考量因素。又因勞動契約之勞務債務人並非為自己之營業目的而提供勞務，自僅得透過勞務債權人提供勞務，而不得與第三人私下交易，且報酬之結構、標準與計算方式均受制於勞務債權人，則為具有經濟從屬性之考量因素。至於組織上從屬性，則應考量勞務債務人是否納入勞務債權人之組織體系，而須透過同僚分工始得完成工作，並受團隊、組織內部規範、程序等制約。

(三)勞動合作社係由無一定雇主或自營作業者（社員）所共同出資組成之勞動自主事業，社員為合作社所有者、經營者、使用者及結餘分配者，須承擔合作社經營風險及虧損；合作社以組織名義對外承接勞務，由社員共同協作完成，並透過社員大會（最高權力機關）民主程序共同議決重要決策及內部規章（如章程、社員公約等），作為社員共同遵循之事項，以維組織之穩定及永續，此組織特性與國際勞工組織所提倡尊嚴勞動價值一致。基於契約自由原則，勞動合作社與社員間可經雙方合意約定為僱傭（勞動契約）、承攬、委任或居間等不同勞務契約型態，是勞動合作社如與其社員訂定勞務契約，該勞務契約型態是否為勞動契約，而有勞基法之適用，應按個案勞務提供事實客觀探求各該勞務契約之類型特徵，諸如與人的從屬性（即人格從屬性）有關勞務給付時間、地點或專業之指揮監督關係，及是否負擔業務風險（司法院釋字第740號解釋理由書參照），依從屬性高低綜合判斷是否為勞動契約，不受勞動合作社或契約名稱之形式拘束（最高行政法院113年度上字第316號判決意旨參照）。另所謂的勞動派遣係指派遣事業單位與要派單位簽訂要派契約，

派遣事業單位將其所僱用的派遣勞工，派至要派單位接受要派單位的指揮監督，並為要派單位提供勞務的勞動型態。勞動派遣最主要的特徵是「僱用」與「使用」的分離，派遣事業單位僱用派遣勞工並訂定勞動契約，但並不使用派遣勞工之勞務，而是依要派契約之約定，將派遣勞工派至要派單位提供勞務。簡言之，派遣事業單位僱用派遣勞工，但派遣勞工提供之勞務由要派單位使用。

(四)原告與系爭人員之間，均具有勞動契約關係

1.原告與國防部簽訂之「團體班照顧服務員勞務委外等2項（契約編號：ND11001L018PE）」採購契約（下稱系爭採購契約，見本院卷第127至147頁），係由國軍桃園總醫院為國防部之代理人，作業地點包括國軍桃園總醫院院區內各病房及附設護理之家。至於履約方式依據契約附加條款第2條約定，團體班照顧服務員（附設護理之家及亞急性呼吸照護病房），由護理部依其病房人力需求於每月20日前向原告提出次月派班需求，原告應於護理部開具派班需求後於每月25日前回覆護理部次月病房團體班照顧服務員之班表，並在規定時間內指派照顧服務員至指定地點報到。第7條則約定原告每日實際上班之照顧服務員應於簽到單簽名，由國軍桃園總醫院每日當班護理人員簽認。原告於每月25日前彙整前月份之簽到證明、排班表經護理部確認無誤後，開立發票或收據連同違約金（或罰款等）之繳納證明，交由履約驗收單位醫勤組彙辦結報。第8條則約定原告派任之所有照顧服務員因故無法到職時，原告應於應到班時間前立即通知該病房護理長，同時立即安排合格人力替補。所有照顧服務員及聯絡員當班時間內應穿著所屬公司制服並配戴國軍桃園總醫院核發之識別證至指定地點簽到及簽退。由上述之契約條款可知，系爭採購契約應屬典型的要派契約，原告為派遣事業單位，僱用派遣勞工並訂定勞動契約，但並不使用派遣勞工之勞務，而是依要派契約之約定，將派遣勞工派至要派單位即

01 國軍桃園總醫院提供照顧服務之勞務，且原告對於所屬照顧
02 服務員均具有指揮監督關係，而具有人格上的從屬性。

03 2.依張美玲、宋志雄、陳芙蓉於被告112年8月25日勞動條件檢
04 查訪談紀錄內容（見原處分卷一第149至160頁），可知原告
05 指派渠等至國軍桃園總醫院提供勞務，並排定出勤時間及班
06 別，渠等均依原告排定時間出勤及簽到，在職期間之工作場
07 所及區域均由原告安排或指定，無法自由選擇工作場所、區
08 域或工作項目，亦不可拒絕工作之指派，且須親自履行工
09 作，如有事或生病無法提供勞務時，須向原告之現場主管
10 （督導或領班）請假，並由現場主管指派其他人員代班，無
11 法自行找代理人代為出勤工作，提供勞務時須穿著原告派發
12 之制服，並由原告提供所需工具，僅需完成所指派之工作即
13 可獲得工作報酬，無需負擔經營風險。另依原告代表人於被
14 告112年9月21日勞動條件檢查訪談紀錄內容（見原處分卷一
15 第125至128頁），可知原告要求系爭人員在出勤時須在照顧
16 服務員簽到單簽名或蓋章，出勤提供勞務時須穿著原告所發
17 給的制服，並由原告提供所需工具，若要反映問題或出勤日
18 需要請假，係向原告現場領班或督導提出，且系爭人員不得
19 私下找代理人，系爭人員僅能以原告名義提供勞務，不得私
20 下與第三人交易。是依前開訪談紀錄內容，足認系爭人員提
21 供勞務時係完全受到原告指揮、監督，且渠等僅需完成所指
22 派之工作即可獲得工作報酬，無需負擔經營風險，益徵系爭
23 人員與原告之間具有實質上人格、組織及經濟上之從屬關
24 係，自屬勞動契約關係。

25 3.原告雖以系爭人員簽訂之入社志願書、合作社教育宣導及勞
26 務分配同意書等文件（見本院卷第505至571頁），主張系爭
27 人員與原告間均合意以合作模式成立合作之關係云云。惟勞
28 動合作社與其社員訂定勞務契約，應按個案勞務提供事實客
29 觀探求各該勞務契約之類型特徵，諸如與人的從屬性（即人
30 格從屬性）有關勞務給付時間、地點或專業之指揮監督關
31 係，及是否負擔業務風險，依從屬性高低綜合判斷是否為勞

01 動契約，不受勞動合作社或契約名稱之形式拘束，業如前
02 述，故原告自不得以系爭人員簽訂之入社志願書、合作社教
03 育宣導及勞務分配同意書等形式上內容，即排除兩者間實質
04 上具有從屬性之勞動契約關係。

05 4.原告另主張民事判決已審認原告與社員之間是依照合作社
06 法，以社團法人自治原則為核心的合作關係，而不是勞雇關
07 係，並提出桃園地院110年度勞訴字第58號民事判決（見本
08 院卷第73至113頁）為憑。然行政法院與民事法院各自有其
09 審判權限，原無從屬關係，各自獨立行使。行政訴訟是採取
10 職權調查主義，行政法院應依職權調查證據及事實關係，不
11 受當事人事實主張、證據聲明、自認及認諾之拘束（行政訴
12 訟法第125條第1項、第133條、第134條、第202條等規定參
13 照），與民事訴訟是採取當事人進行主義及辯論主義，民事
14 法院應以當事人聲明之範圍及所提供之訴訟資料，以為裁判
15 之基礎，當事人所未提出之事實及證據，不得予以斟酌，當
16 事人自認或不爭執之事實，無待於心證，法院即得直接作為
17 裁判基礎之情形（民事訴訟法第279條第1項、第280條第1項
18 前段等規定及最高法院前71年台上字第2808號判例參照），
19 顯不相同。行政法院審理撤銷訴訟，固可參考民事法院審理
20 確認法律關係存否訴訟所認定之事實，惟二者之當事人、訴
21 訟標的及訴之聲明均不相同，既判力之客觀範圍及主觀範圍
22 亦不相同，尤其原處分機關非民事訴訟之當事人，無法於民
23 事訴訟中主張事實、聲明證據及提出攻擊防禦方法，則行政
24 法院自無受民事判決認定之事實所拘束之理。是以，原告援
25 引上開民事判決，主張依民事判決之結果，原告與系爭人員
26 之間並非勞雇關係，尚無從執為有利原告之認定。

27 5.至原告所提勞動部111年11月8日公告「勞動合作社勞動檢查
28 之勞動契約認定參考說明」、112年11月8日勞動關2字第112
29 0145329號函及臺北市政府112年1月19日府訴三字第1116086
30 116號訴願決定，核屬學理之說明或各該具體個案中所為之
31 認事用法結果，難認與本件具體個案之認事用法相涉，且無

拘束本院之效力，亦無從為原告有利之認定。

6.準此，本件系爭人員與原告之間具有實質上人格、組織及經濟上之從屬關係，應屬勞動契約關係，而有勞基法之適用。原告與系爭人員之間成立勞動契約，不會因為原告本身為合作社型態而有差異，故原告主張社員與合作社間與勞基法所定一般勞雇關係有所不同，應無勞基法適用云云，並不可採。

(五)被告審認原告違反勞基法第32條第2項規定，以原處分裁罰原告，核屬有據

1.勞基法第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2項）前項雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間，一日不得超過12小時；延長之工作時間，一個月不得超過46小時，但雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，延長之工作時間，一個月不得超過54小時，每三個月不得超過138小時。」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、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。」被告處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準附表第29項次丁類規定：「違反勞基法第32條第2項：1.第1次違規處2萬元罰鍰。2.第2次違規處5萬元罰鍰。……」

2.原告與系爭人員之間具有從屬性而為勞動契約關係，業如前述，又系爭人員每日正常工時為8小時，渠等於112年6月當月之延長工作時間，均超過46小時之法定上限等情，有系爭人員112年6月上班時數紀錄及簽到單（見原處分卷一第275

頁、第281至288頁）附卷可參，且原告對於本院所計算系爭人員之工作時數並不爭執（見本院卷第470至472頁），足認原告已違反勞基法第32條第2項規定。準此，被告審酌原告為丁類之事業單位，且係3年內第2次違反同一規定（被告前以111年9月7日府勞檢字第11102417273號裁處書處分在案，見本院卷第595至597頁），依勞基法第79條第1項第1款、第80條之1第1項、被告處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準附表第29項次等規定，以原處分裁處罰鍰5萬元，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，並限自即日起改善，自於法有據。

(六)綜上，原處分認事用法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

(七)本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及主張陳述，均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

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

中 華 民 國 114 年 2 月 5 日

審判長法 官 劉正偉

法 官 陳鴻清

法 官 邱士賓

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，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）

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，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第2款）。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. 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，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，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。	