

臺北高等行政法院判決

108年度訴字第135號

109年1月2日辯論終結

原告 中華電信股份有限公司

代表人 謝繼茂（董事長）

訴訟代理人 劉志鵬律師

劉素吟律師

李宗霖律師

被告 新北市政府

代表人 侯友宜（市長）

訴訟代理人 王亞晨

蕭慧敏

上列當事人間勞動基準法事件，原告不服勞動部中華民國107年12月13日勞動法訴字第1070017785號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分關於罰鍰之部分撤銷。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

甲、程序事項：

原告代表人原為鄭優，於本件訴訟進行中變更為謝繼茂，茲據原告現任代表人依法具狀向本院聲明承受訴訟（見本院卷第308至314頁），核無不合，應予准許。

乙、實體方面：

壹、事實概要：

緣原告從事電信業，為適用勞動基準法之行業。被告107年5

月12日及同年月15日派員實施勞動檢查，發現原告使新北市營運處三峽服務中心勞工李珍瑜107年5月10日、11日、12日及14日分別出勤13小時、13.5小時、14小時及13.5小時；樹林服務中心勞工蘇淑蘭107年5月10日、11日、12日及14日分別出勤13小時、13.5小時、14.5小時及14小時，方嘉琳107年5月10日、11日、12日及14日分別出勤12.5小時、14小時、14.5小時及14小時；三重服務中心勞工許富活107年5月10日及14日各出勤12.5小時；林口服務中心勞工陳瑞霆107年5月10日、11日及14日各出勤13.5小時、黃偉玲107年5月10日、11日及14日各出勤13.5小時；後港服務中心勞工董金治107年5月11日、12日及14日分別出勤13小時、13小時及13.5小時；五股服務中心勞工徐翠苹107年5月11日及14日各出勤13.5小時、廖沛驊107年5月11日出勤13.5小時；板橋服務中心勞工張英真107年5月11日及14日分別出勤13小時及14.5小時、賴惠敏107年5月14日出勤12.5小時，以及謝洪朱107年5月14日出勤12.5小時，以上皆有單日出勤逾12小時之情事，違反勞動基準法第32條第2項規定。被告於107年5月31日以新北府勞檢字第1073567068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、第80條之1第1項及行政罰法第18條第1項規定，處原告罰鍰新臺幣（以下同）100萬元整，並公布原告名稱及負責人姓名。原告不服，提起訴願，業經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

貳、本件原告主張：

一、原告於107年5月8日發佈「107年5月8日至5月14日期間499吃到飽促銷優惠專案」（下稱499專案），受到媒體漫天蓋地、爭相大幅報導之影響，引爆史無前例之民眾搶辦熱潮、成為全民運動，原告業已傾全部人力支援申辦案件，一時之間

仍無法消化全部申辦案件，故499專案搶辦事件核屬勞動基準法第32條第4項規定之「事變」及「突發事件」，原告自得將工作時間予以延長，被告未依職權調查證據，並就原告有利及不利事項一律注意，逕而認定原告違反勞動基準法第32條第2項之規定，顯然違反行政程序法第36條規定，洵屬違法，應予撤銷：

（一）勞動基準法第32條第4項規定：「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。……」，至於何謂勞動基準法第32條第4項規定（107年1月31日修法前為勞動基準法第32條第3項）之「事變」及「突發事件」，鈞院106年度簡上字第79號判決明揭：「勞基法第32條第3項係將『天災』、『事變』及『突發事件』併列為例外事由……而所謂事變，則係指非由於故意或過失所發生之事由；至所謂突發事件，依改制前行政院勞工委員會（以下稱勞委會）82年11月16日台（82）勞動二字第67798號函釋：『查勞動基準法第32條及第40條所稱之突發事件，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，及該事件是否須緊急處理而定。』可知倘非事前無法預知，且無須緊急處理之事件，即非勞基法第32條第3項本文所稱之『突發事件』。」；另依勞委會87年4月15日台87勞動2字第013133號函釋，所稱「事變」係泛指因人為外力（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。

（二）再按，主管機關肯認，於特殊情形下，勞工未按所輪班次上班致雇主不及因應，亦屬「突發事件」，謹臚列函釋如下：

1.勞委會77年6月14日台勞字第15750號函略以：「復按公用

事業之業務運作，與社會大眾日常生活息息相關，雇主應於紀念日、勞動節日及其他規定之放假日合理安排勞工之輪班休假，俾能保留相當人力，維持其業務之正常運行，倘經合理安排，而應於前述放假日上班之勞工，不按所輪班次上班工作，使雇主因應不及，而致無法維持其業務之正常運作，嚴重影響社會大眾生活秩序與社會安全，應可認為係同法第四十條第一項所稱之『突發事件』，而有該條之適用。」

2.勞委會78年04月20日（78）台勞動二字第09229號函載明：「查依行政院77.06.14台（77）勞字第一五七五〇號函釋：『勞工不按所輪班次上班工作，使雇主因應不及，而致無法維持其業之正常運作，嚴重影響社會大眾生活秩序與社會安全，應可認為係勞動基準法第四十條第一項所稱之『突發事件』，而有該條之適用』之規定，貴府適用勞動基準法之事業機構如有上述院函所述情形者，依勞動基準法第四十條規定，雇主認有繼續工作之必要時，得停止該法第三十六條至三十七條所定勞工之假期。」

（三）準此，依上開判決及函釋意旨觀之，勞動基準法第32條第4項規定所稱「事變」係指（1）非由事業單位之故意或過失所發生之事由或（2）因人為外力造成社會或經濟運作動盪之一切重大事件；而所稱「突發事件」應係指事先無法預知、非循環性且需緊急性處理之事件，其中，就涉及人力調度之情形，倘若雇主業務運作與社會大眾日常生活息息相關，經合理安排，但人力調度仍因應不及而致無法維持業務正常運作，嚴重影響社會大眾生活秩序與社會安全者，應屬突發事件。

（四）經查，原告107年5月8日推行「107年5月8日至5月15日499

吃到飽專案」，關於人力配置係參考先前優惠專案之經驗，說明如下：

- 1.經查，原告新北營運處所屬新北市行政區域內之服務中心共計有41家，於106年同期間（106年5月9日至106年5月15日）每日平均來客人數為2,060人，每日平均實際處理申請數為2,599件，每家服務中心每日平均服務50位來客人數（ $=2,060 \div 41$ ），每日實際處理平均63件申請數（ $=2,599 \div 41$ ）。
- 2.次查，原告於107年4月間曾推出「公教雙飽活動」，該專案優惠內容為499專案推出前之最優惠方案，促案期間每日平均來客人數僅有6,289人，每日平均實際處理申請數亦僅有11,157件，每家服務中心每日平均服務來客人數成長為153位（ $=6,289 \div 41$ ），每日實際處理平均272件申請數（ $=11,157 \div 41$ ），於公教雙飽專案期間，原告新北營運處所屬服務中心之人力足以負荷上開申請件數，並未發生原告員工超時工作（即一日工時超過12小時）之情形。
- 3.原告嗣配合母親節優惠檔期，於107年5月8日發佈499專案，有鑑於先前公教雙飽專案之申辦人潮與申辦次數，原告預估現有的營業門市人力應能比照公教雙飽專案之處理經驗順利消化民眾申辦件數，而實際上，499專案首日即107年5月8日之來客人數為3,915位，實際處理申請數為4,930件。詎料，各家媒體自499專案實施第二日即107年5月9日開始大量播送、高度渲染499專案之申辦情況，不斷催化消費者之集體行動，造成消費者前仆後繼、爭先恐後湧入原告服務中心爭辦499專案，於媒體強力帶動之風向下，引爆發原告根本無從事先預估之申辦熱潮，消費者來客數及申請案件數均達到史上高峰，申辦499專案蔚為全民運

動，不僅癱瘓原告客戶服務系統，更塞爆原告服務門市。
有關上情，有499專案期間連綿不絕之新聞報導足證。

(五) 經統計(甲證7號)，經媒體競逐報導後，自499專案期間第二日即107年5月9日，來客數即暴增為19,026人，實際處理申請數亦高達22,476件，於媒體從中鼓動下，翌日即同年月10日之實際申請數成長為26,993件，11日又創新高，實際申請數達28,621件、來客數達23,327人。以平均而言，自5月9日至5月15日止，原告新北市服務中心全市每日平均來客數平均19,405人，每日平均處理申請件數為23,955件。相較107年5月9日至5月15日之每日平均來客數及受理申請數而言，107年4月間「公教雙飽」優惠專案每日平均來客數6,289人及受理申請數11,157次，均鉅幅增加至3.09倍及2.15倍(計算式： $19,405 \div 6,289 = 3.09$ ； $23,955 \div 11,157 = 2.15$)；再觀諸106年度同期間每日平均來客數2,060人及受理申請數2,599次，更爆增9.42倍及9.22倍之鉅(計算式： $19,405 \div 2,060 = 9.42$ ； $23,955 \div 2,599 = 9.22$)，此為原告事前所無法預知之異常爆量情形，而造成上開異常爆量之原因在於媒體競逐報導之非原告所能控制之外力所致。

(六) 對此無法事先預知之異常情形，原告已竭力提供支援人力、實施緊急應變措施，簡言之，負責門市申辦業務之同仁必須相當嫻熟原告全部資費方案、消費者解約程序、違約金計算方式、申辦流程等，非原告任何員工均可勝任，原告業已竭盡所能調派業務、行政、工務單位支援申辦作業，每日人力(含支援人數)高達488人次(見甲證5號)，亦即原告配置之人力已較平日再多增加2.39倍(計算式： $488 \div 204 = 2.39$)，而緊急應變措施部份，則力求優化申

辦程序，例如因應調度人力，增加受理查詢及受理櫃台、執行櫃台客戶分流作業、現場支援人員協助解說方案優惠差異及所需證件印章、成立違約金查詢專櫃針對接受違約金列帳之客戶，登記號碼使客戶回家等候等，仍無法順利紓解本次異常爆量之來客人數及申請數量，於5月9日至14日期間仍然無法使門市恢復正常營運。

(七) 再者，民眾亦向國家通訊傳播委員會（NCC）反映原告客服電話無法接通、電信門市及APP客服軟體處理過久致民眾權益受損，國家通訊傳播委員會於107年5月11日來函要求原告立即改善，並告知國家通訊傳播委員會得施以裁罰30萬元以上300萬元以下罰鍰，原告則於107年5月25日函復國家通訊傳播委員會說明改善措施，門市改善措施包括加派人力、設立專櫃分流、增設查詢櫃台分流、5月10日開放數位門市預約受理、5月11日老客戶先核證紙本收件等。再查，499專案期間，民眾因新聞媒體渲染報導而造成民眾爆量搶辦現象與申訴，諸如：老阿嬤吊點滴「用生命排隊」；民眾以肉身阻擋門市關門；清晨4點卡位等抽牌；已過營業時間的營業處拉下鐵門，但民眾不甘心放棄，勉強爬過鐵門隙縫，要求門市受理申辦；499最後一天，基隆門市凌晨3點排隊自備椅子；499之亂仍擠爆，男凌晨2點排隊等等。而原告所營事業為第一、二類電信服務，該電信服務具有公用性與社會大眾日常生活息息相關，為能符合主管機關NCC要求立即改善民眾申辦及諮詢之服務品質，避免影響社會大眾生活秩序與安全，原告始不得已使員工工作超過12小時，實為能紓緩民眾爆量搶辦熱潮及排隊申辦怨怒，儘速恢復社會生活秩序，原告爰依勞動基準法第32條第4項規定於107年5月14日以書面通知原告

01 企業工會由於事前無法預知來客量遽增，有使員工於499
02 專案促銷期間延長工作期間，進行緊急處理之必要。

03 (八) 是以，499專案異常爆量情形係因各家網路及電視媒體逐
04 日不間斷地大肆報導及渲染此等原告無法控制之外力所造
05 成的社會動盪事件，縱經原告傾全部人力支援處理前線爆
06 量之申辦案件，猶仍無法紓解民眾爭相搶辦熱潮，原告就
07 此並無故意或過失，是依上開法院判決及函釋意旨，核屬
08 勞動基準法第32條第4項規定之「事變」；499專案107年5
09 月9日至5月15日此段期間異常爆量之來客人數及申辦件數
10 為公教雙飽專案3.09倍及2.15倍之多，此為原告營業史上
11 發生之首例，且因電信事業與社會大眾日常生活息息相關
12 而有緊急處理之必要，故亦屬勞動基準法第32條第4項規
13 定之「突發事件」，原告自得將工作時間予以延長，原處
14 分未察前情逕而認定原告違反勞動基準法第32條第2項之
15 規定，洵屬違法，應予撤銷。

16 (九) 被告以原告不願意延長活動期間為由稱原告主觀上有故意
17 或過失云云，然依電信業者之資費、促銷方案之實施受到
18 相當管控。電信法第26條第3項規定：「第一類電信事業
19 資費之審核管理、各項資費之首次訂定、價格調整上限制
20 之適用對象、適用業務、資費項目與調整係數之訂定及其
21 他應遵行事項之管理辦法，由交通部訂定之。」、「第一
22 類電信事業資費管理辦法」第12條第1項規定：「第一類
23 電信事業資費之調整及其促銷方案，除市場主導者之主要
24 資費外，應於預定實施前以媒體、電子網站及各營業場所
25 公告等適當方式完整揭露資費訊息，並函知本會；取消時
26 亦同。」、「第2項規定：「第一類電信事業陳報或實施之
27 資費及其促銷方案，若有損害消費者權益或不公平競爭之

情事，本會得限期命其改正其行為。」依上開規定，499專案的檔期及內容業已依法事前函報國家通訊傳播委員會，原告並無法隨意延長499專案之活動期間，被告顯對電信業之資費、促銷方案相關法規有所誤會。

二、499專案異常爆量情形係因各家網路及電視媒體逐日不間斷地大肆報導及渲染此等原告無法控制之外力所致，導致原告需延長員工之工作時間，故原告主觀上無違反勞動基準法第32條第2項規定之故意或過失，亦即不具可非難性及可歸責性，是依行政罰法第7條第1項之規定，被告不得裁罰原告，故原處分洵屬違法，應予撤銷：

（一）經查，499專案107年5月9日至5月15日此段期間異常爆量之來客人數及申辦件數為公教雙飽專案3.09倍及2.15倍之多，此為原告營業史上發生之首例，原告事前完全無法預期；且499專案異常爆量情形係因各家網路及電視媒體逐日不間斷地大肆報導及渲染此等原告無法控制之外力所致，縱經原告傾全部人力支援處理前線爆量之申辦案件，並設置上述緊急應變措施，仍然難以紓解民眾爭相搶辦熱潮，已如前述，故原告主觀上並無違反勞動基準法第32條第2項規定之故意或過失，亦即不具可非難性及可歸責性，是依行政罰法第7條第1項之規定，被告不得裁罰原告，故原處分洵屬違法，應予撤銷。

（二）況查，原告另實施其他應變措施，例如5月15日門市全面啟動先核證紙本收件；數位門市申辦成功者，可於5月31日前至門市補辦後續申請程序完成受理等，以順利紓解門市人潮，5月15日客戶臨櫃申辦案多能如期完成受理及收件，足見原告已竭盡全力因應此異常事件。

三、縱令被告執意主張原告有於107年5月9日至5月13日499專案

期間在全國各地違反勞動基準法第32條第2項之行為（假設語，謹否認之），依最高行政法院庭長法官聯席會議決議及判決見解，應評價為「法律上一行為」，不得同時受到多次裁罰，惟包括被告在內之全國各地主管機關卻作成共計高達15件裁處書就原告上開單一行為重複進行裁罰，顯已違反「一行為不二罰原則」，故原處分顯屬違法，應予撤銷：

（一）按最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議：「藥事法第65條：『非藥商不得為藥物廣告。』違反此規定者，應依同法第91條規定裁罰。因此，藥事法第65條係課非藥商不得為藥物廣告之行政法上不作為義務。又同法第24條規定：『本法所稱藥物廣告，係指利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的之行為。』而『廣告』乃集合性概念，一次或多次利用傳播方法為宣傳，以達招徠銷售為目的之行為，均屬之。非藥商多次重複地利用傳播方法，宣傳醫療效能，以達招徠銷售為目的之行為，如係出於違反藥事法第65條之不作為義務之單一意思，則為違反同一行政法上義務之接續犯。該多次違規行為在法律上應評價為一行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。依題意，甲係出於同一招徠銷售『遠紅外線治療儀』之目的，在民國103年2月11日至3月23日共41日期間，擅自刊播該藥物廣告達76次，核其時間密集、行為緊接，如無其他相反事證，應可認為是出於違反藥事法第65條行政法上義務之單一意思，該當於一個違反藥事法第65條行政法上義務之行為，為一行為而非數行為。」，最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議同此意旨。

（二）次按，最高行政法院106年度判字第420號判決：「而旅遊

業者辦理該類業務，招徠不特定大陸地區旅客組團來臺從事觀光，藉以營利，必然為反覆實施之集合性概念，如係出於違反上開辦法第5條第4項義務之單一意思，則為違反同一行政法上義務之接續犯，重複之業務行為在法律上應評價為一行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。……是以，被上訴人辦理大陸地區人民來臺旅遊業務，雖有系爭34團旅遊內容與經申報核准者不符，而有違於許可辦法第5條第4項，而應依同辦法第26條第3項論處。但被上訴人違規行為期間限於104年10月間（14日至23日），也無經查獲裁處而切斷違規行為之單一性。揆諸首揭法文及說明，上開違規業務內容，於法律上應評價為一行為，而非依違規招攬之旅客數為評價，自也非依旅客出團數評價為34次行為。」

（三）準此，上開最高行政法院庭長法官聯席會議決議及最高行政法院判決係採「集合性營業一行為」之概念，亦即認為營業行為具有「集合性」之性質，行為人於一段接續期間內基於單一意思而持續反覆實施之多次違規行為，則在主管機關裁罰前之所有違規行為於法律上應被評價為「一行為」，不得同時受到國家之多次處罰，否則即有違「一行為不二罰原則」。

（四）經查，「499專案」係原告為母親節檔期所推出之全國性促銷專案，專案期間限定為107年5月8日至5月15日，而原處分所指之違規行為期間則限於107年5月9日至5月13日此段期間，則原告全國各地營業處於上開期間縱有各自發生違反勞動基準法第32條第2項規定之情形，依上開最高行政法院庭長法官聯席會議決議及最高行政法院判決意旨，原告係基於推出499專案之單一意思於一段接續期間內違

反同一法規，性質上屬於「集合行為」，該集合行為於法律上應被評價為「一行為」，不得同時受到國家之多次處罰。詎料，包括被告在內之全國各地主管機關（臺北市政府勞動局、高雄市政府勞工局、宜蘭縣政府、屏東縣政府、桃園市政府、連江縣政府、臺中市政府、臺南市政府、南投縣政府、金門縣政府、臺東縣政府、南投縣政府、新竹縣政府、澎湖縣政府等）卻作成共計高達16件裁處書（甲證28號）就原告上開單一行為重複進行裁罰，違反「一行為不二罰原則」甚明。

（五）上開見解為公法學界所支持，學者蔡震榮教授亦認各地勞工局（處）對原告違反勞基法分別處罰係違反一行為不二罰原則，恐非適法，謹摘錄其見解如下：

1.「營業性一行為屬集合性概念：有關一行為理論上，區分為自然一行為與法律一行為，國內學者介紹很多，在此，僅就本文要探討兩案，宇博公司與中華電信499專案受處罰性質之分析，這兩案之遭受處罰，遍布全省各地，在緊密的一段時間內，同時或先後違法，遭受主管機關之處罰。…在論述上，學說與實務判決，都認為這兩案一連串違規行為，應屬於學理上所稱的法律上一行為。…刑法理論上，提出集合犯概念，亦即，反覆實施之集合性概念，係出於違反法規之單一意思，而違反同一行政法上義務之接續犯，重複之業務行為在法律上應評價為一行為，於主管機關裁處後，始切斷違規行為之單一性。」

2.「本案的情形，屬具有營業性質之行為，屬集合性概念之違法，而中華電信案，看似同時符合集合及接續違法概念之行為，但整體觀察，將其視為集合性違法一行為，而將反覆實施之多次行為，在論斷上視為一行為處罰。從上分

析，不管法院判決與庭長聯席會議，都認為營業行為屬集合性概念，在一段時間內持續反覆實施的違規行為，在主管機關處罰前之所有行為，視為一行為，以主管機關之裁處時，作為單一行為的切割，亦即，以裁罰時作為行為數之分割，此種觀點是取自於釋字第604號解釋之藉由舉發來分割行為數的觀點。」

3.「中華電信於499專案期間，違反勞基法第32條第2項超時加班，各地勞工局（處）並依勞基法第79條，針對中華電信與宏華公司各處13個最高處罰，此舉恐有違營業行為單一的概念，因為中華電信是在一段接續時間內（7日內）違反同一規定，在此，是否以各不同的處罰機關，亦即，全省各地的13個不同勞工局（處），作為裁罰行為之分割，而承認得以數行為加以處罰？.....本文認為，中華電信使員工超時加班，是因為推出專案之單一意思，在一段接續時間內，違反同一法規，應屬集合行為，多次反覆實施同種類行為具有時空密接性與侵害法益單一而可以被包括『一行為』，在法律上應評價為一行為。」

（六）再者，原告為維持民眾申辦及諮詢服務品質及避免影響社會大眾生活秩序與安全、消費權益，原告必須受理並完成499專案期間每日之申辦案件（請見被告訴訟案件卷附件十七「原告董事長：『.....已經在到我們門市的這個顧客，現場的顧客，我們都要把他們的案件辦完』」、「原告總經理：『.....希望當天來我們客市申辦業務的客戶呢，他們可以作到當日都可以受理他們的申辦業務』」及「原告行銷部副總：『在營業時間進到我們門市的客戶，我們就會去完成這個服務』」等發言），故原告確實係基於公司經營階層之單一意思要求全國各地服務中心需以「

01 滿足消費者需求」之目的為民眾提供499優惠專案之申辦
02 服務，並非被告所稱原告基於個別服務中心的業務需求，
03 分別使不同勞工、於不同期日超時工作云云，故應評價為
04 同一行為甚明。

05 (七) 另依行政罰法第31條第1項規定：「一行為違反同一行政
06 法上義務，數機關均有管轄權者，由處理在先之機關管轄
07 。不能分別處理之先後者，由各該機關協議定之；不能協
08 議或有統一管轄之必要者，由其共同上級機關指定之。」
09 本件原告違規行為屬於「集合性營業一行為」，已如前述
10 ，則究竟應由全國各地「何處」地方主管機關就本件進行
11 管轄，應依行政罰法第31條第1項後段規定由共同上級機
12 關即勞動部指定之，惟被告卻於勞動部未依法指定本件管
13 轄機關之情形下逕自作成原處分，與全國其他各地地方主
14 管機關就原告違反同一法規之一行為重複進行裁罰，實已
15 違反「一行為不二罰原則」，故原處分顯屬違法，應予撤
16 銷。

17 (八) 被告雖稱「營業行為本身並不違法，自不生『集合性營業
18 一行為』之問題，『使勞工超時工作』未具上開反覆性或
19 繼續性之特徵，應就個別違法行為分開論處」云云，惟查
20 ，營業行為本身具有反覆實施之集合性概念，則集合性營
21 業行為中若有「部分」違反勞動基準法第32條第2項規定
22 之違規行為，該部分違規行為亦具有「集合性」及反覆實
23 施之特徵，依上開最高行政法院見解，自應評價為一行為
24 ，被告之主張洵有違誤，合先敘明。其次，被告援引勞動
25 部105年6月17日勞動法訴字第1050068592號函及行政院勞
26 工委員會（現改制為勞動部）102年9月27日勞動2字第102
27 0131518號函主張原處分並未違反一行為不二罰原則云云，

惟其性質上至多僅屬於解釋函令，並無拘束鈞院之效力，且細繹該函內容係稱：「……所述之事業單位位於貴轄之不同營業所，於102年前分別未置備勞工出勤紀錄，及未依法給付應休未休日數工資等情，因其違反法定作為義務之期間及該條所保護對象（個別勞工）均不同，難認屬同一作為義務之行為」等語，由此可知該函文係針對事業單位一般違規狀況所為之解釋，如事業單位差勤制度未依法設置出勤紀錄，或薪資制度未依法給付休假日工資，而於不同營業所違反勞動基準法相關規定，上開函文認為不同地方主管機關均可開罰。該函並非針對行為人基於「單一意思」而於不同營業所違反勞動基準法相關規定，所為之解釋，相較而言，本件涉及的是499專案此一「單一意思」、「短期間全國性的營業行為」，顯非該函所函攝之範圍；且本件原告於全國各地涉違反勞動基準法第32條第2項規定之期間均為107年5月8日至107年5月15日之499專案期間，期間均屬相同，亦與該函所稱「違反法定作為義務之期間不同」之情形相異，故本件亦無適用行政院勞工委員會102年9月27日勞動2第0000000000號函之餘地。再者，勞動部105年6月17日勞動法訴字第1050068592號函並未具體說明「尚未考量同一事業單位受不同地方政府處罰之情形」之理由為何，自無從作為被告得重複處罰原告之依據。

（九）被告另稱原告違反法令禁止規定所欲保護對象（個別勞工）均不相同，難認屬同一違法行為云云，惟「違反行政法上義務之行為」將會產生「行為結果」，本件爭點在於原告「違反行政法上義務之行為」應評價為「一行為」或「數行為」，至於「勞動基準法所保護之個別勞工不同」或

「侵害勞工法益之數量」則屬於「行為結果」層次的問題，已如前述，故被告之主張要無可採。

(十) 被告復稱以其於107年5月11日及5月14日查獲原告使板橋服務中心勞工張英真超時工作，並未於5月12日即開立一裁處書，於5月15日再次查證即開立另一裁處書為例，主張原處分已包含評價複數違法行為，難謂有一事不二罰之情事云云，惟查：

本件原告於499專案期間在全國各地涉違反勞動基準法第32條第2項規定之所有違規行為應評價為法律上一行為，已如前述，以上開被告舉例而言，倘被告就板橋服務中心勞工張英真於107年5月11日及5月14日超時工作分別作成二份裁處書裁罰原告，當然違反一行為不二罰原則，自不待言，被告前揭之主張僅著眼於單一縣市勞動主管機關管轄範圍內係將自然意義上之數行為評價為一行為，若依同一論理邏輯將管轄範圍放大到全國予以判斷，本件原告於499專案期間在全國各地涉違反勞動基準法第32條第2項規定之所有違規行為亦應評價為一行為，惟全國各縣市勞動主管機關針對原告上開一行為同時重複予以裁罰，實已違反一行為不二罰原則，至為灼然，故被告前揭主張洵無足採。

四、縱令被告主張得依勞動基準法第79條第1項及第80條之1之規定裁罰原告（假設語，謹否認之），依新北市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準第24項之規定，被告至多僅能裁處原告12萬元罰鍰，惟被告卻作成原處分裁處原告法定最高額罰鍰100萬元，已違反行政程序法第6條「平等原則」及「行政自我拘束原則」之規定，故原處分顯屬違法，應予撤銷：

01 (一) 按，勞動基準法第79條第1項規定：「有下列各款規定行
02 為之一者，處新臺幣二萬元以上一百萬元以下罰鍰：一、
03 違反…第三十二條…規定。」；第80條之1第1項規定：「
04 違反本法經主管機關處以罰鍰者，主管機關應公布其事業
05 單位或事業主之名稱、負責人姓名，並限期令其改善；屆
06 期未改善者，應按次處罰。」次按，新北市政府處理違反
07 勞動基準法事件統一裁罰基準（下稱裁罰基準）第24項規
08 定，雇主延長勞工工作時間，致勞工一日工作時間超過十
09 二小時而違反勞動基準法第32條第2項規定，該違規事業
10 單位之違規次數如為1次、僱用勞工人數101人以上且為上
11 市或上櫃公司，被告依勞動基準法第79條第1項第1款之規
12 定至多僅能裁處該違規事業單位12萬元罰鍰。

13 (二) 準此，被告依勞動基準法第79條第1項第1款之規定雖得就
14 違反勞動基準法第32條者裁處2萬元至100萬元之罰鍰，但
15 系爭裁罰基準已明文規定，違規事業單位如為「第一次」
16 違規而僱用勞工人數101人以上者，被告僅能裁處10萬元
17 罰鍰；違規事業單位如為上市或上櫃公司者，則得按裁罰
18 基準所規定之裁罰金額加重處罰百分之二十至12萬元罰鍰
19 ，故被告基於行政自我拘束原則及平等原則，應依系爭裁
20 罰基準就本件進行裁處，亦即被告於行使裁量時，不得違
21 反其合法行政先例，否則即屬違法。

22 (三) 經查，本件原告縱有違反勞動基準法第32條第2項前段規
23 定之每日工時上限，亦僅係第1次違反；且原告為僱用勞
24 工人數101人以上之上市公司（股票代號：2412），是依
25 勞動基準法第79條第1項第1款及系爭裁罰基準第24項之規
26 定，被告至多僅能裁處原告12萬元罰鍰，惟被告卻作成原
27 處分裁處原告法定最高額罰鍰100萬元，已違反行政程序

01 法第6條「平等原則」及「行政自我拘束原則」之規定，
02 故原處分顯屬違法，應予撤銷。

03 (四) 依被告提出之甲證一可知，被告於106年至107年長達2年
04 期間就事業單位違反勞動基準法第32條第2項之裁罰案例
05 中，僅有1件未按系爭裁量基準予以裁罰，且裁罰金額僅
06 為50萬元罰鍰，並無事業單位第1次違反勞動基準法第32
07 條第2項規定就直接裁罰法定罰鍰最高額100萬元罰鍰之案
08 例，足證原處分逕予裁罰原告確有裁量怠惰、裁量恣意及
09 違反比例原則之違法：

10 1. 本件行政裁罰所涉法條為勞基法第32條第2項，惟查被告
11 提出之甲證一號即106年至107年新北市政府未按裁量基準
12 加重處分案件表，其中案件序號2至案件序號5之違反法條
13 分別為勞動檢查法第15條第2項（拒絕、規避或妨礙勞動
14 檢查員執行職務）、勞基法第22條第2項（全額給付工資
15 原則）、勞基法第24條（延長工作時間工資與休息日工資
16 ）以及勞基法第38條（特別休假），與本件所涉勞基法第
17 32條第2項（工作時間上限）無論是法條之要件設計、規
18 範目的以及規範對象均完全不同，甚至被告亦未就案件序
19 號2違反之法條制定裁量基準，故上述部分於本件並無參
20 考價值，合先敘明。

21 2. 再查，被告於106年至107年長達2年間未按系爭裁量基準
22 予以裁罰、加重處分之其他案例中，即便是與本件裁罰案
23 件所涉法條即勞基法第32條第2項相同者，亦僅有唯一一
24 件（參見被告提出之甲證一號案件序號1）。又根據被告
25 訴訟代理人於108年7月3日準備程序所述，被告提出之甲
26 證一號案件序號1亦為第一次違反（參見108年7月3日準備
27 程序筆錄第4頁第11行至第13行），其裁罰金額卻僅為50

萬元罰鍰（參見被告提出之甲證1號案件序號1之處分金額），並非法定罰鍰最高額之100萬元罰鍰。

3.另查，根據被告訴訟代理人於108年7月3日準備程序所述，針對本件裁罰所涉法條，經被告確認後，亦並未有第一次就裁罰到法定罰鍰最高額100萬元之前例，此有被告訴訟代理人自承：「我們查的結果，是沒有直接裁罰到100萬的案例」、「如果說針對第一次就裁罰到100萬的，我們回去再做確認是沒有這樣的案子。」等語可稽。

4.綜上所述，細繹被告自身確認後所提供未按裁量基準加重處分案件表（即被告提出之甲證1號）可確知，於106年至107年長達2年間亦僅有一件與本件裁罰所涉法條相同，且該件事業單位亦係第一次涉犯勞基法第32條第2項，被告卻僅裁罰50萬元之罰鍰；另被告亦自承其裁罰史上從未有首次涉犯勞基法第32條第2項即裁罰至法定罰鍰最高額100萬元之前例。是故，被告以唯一一件逾越裁罰基準裁處50萬元，即遠低於原告受法定罰鍰最高額100萬元處罰之案例，即稱過去均有基於個案綜合審酌受裁處人之所有情況，作為加重罰鍰金額之依據，對原告並無差別待遇云云，顯刻意忽視過往裁罰紀錄。是以，原處分未按新北市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準第24項之規定予以裁處，而係直接裁處原告法定最高額罰鍰100萬元，顯為被告對原告量身訂做、因人設事之裁罰，而顯有裁量怠惰、裁量恣意及違反比例原則之違法情事，原處分應予撤銷。

5.末查，原告提出之甲證21號即最高行政法院102年度判字第428號行政判決所涉事實，亦係原處分機關未考量自身訂定之裁罰倍數參考表，即處以較重處罰，經最高行政法

01 院以原處分機關裁量怠惰，屬濫用裁量權限而違法，撤銷
02 原處分。經查，縱使被告將裁罰案件所涉法條極力擴張，
03 將與勞動基準法第32條第2項無關之裁罰個案全數列入比
04 較基礎，106年至107年長達2年間被告未按裁量基準加重
05 處罰之案例亦僅寥寥5例，可見被告為維持法律適用之一
06 致性，一向恪遵裁量基準、以裁量基準作為行使裁量權之
07 準則，被告未按裁量基準加重處罰之案例毋寧是極為罕見
08 之例外，而本件被告未依自身訂定之裁罰基準，即逕處原
09 告法定罰鍰最高額度100萬元，除被告亦自承此係裁罰史
10 上前所未見外，相較於其他唯一一件逾越被告裁罰基準所
11 裁處之50萬元案件，本件裁罰金額竟達其裁處金額二倍之
12 多，可見被告對原告確有量身訂做、差別待遇之裁量怠惰
13 情事，相較於甲證21號判決先例所涉情事，可說是有過之
14 而無不及，被告未說明該判決與本件個案考量情狀不相同
15 之理由，即逕稱不適引為類比云云，實無理由。

16 五、原告並無違反勞動基準法第32條第2項之故意，情節尚非重
17 大，原處分卻逕處法定罰鍰最高額100萬元，實有裁量怠惰
18 及裁量違法之情事，原處分顯屬違法，應予撤銷：

19 （一）按勞動基準法第80條之1第2項規定：「主管機關裁處罰鍰
20 ，得審酌與違反行為有關之勞工人數、累計違法次數或未
21 依法給付之金額，為量罰輕重之標準。」次按，鈞院106
22 年度訴更一字第86號判決：「違反行政法上義務之人，其
23 主觀上係『故意』或『過失』，乃應受處罰行為之責難基
24 礎，且『受責難程度』自有不同，又因現代民主法治國家
25 ，主管機關對於違反行政法上義務之人課處行政罰，自應
26 考量行為人違反行政法義務之具體情狀，究為『故意』或
27 『過失』，而分別為不同程度之裁處，並應同時審酌其情

節之輕重，予以適法之裁處。若不問其為『故意』或『過失』，亦未充分審酌其各別情節之輕重，而就某一類型行為，一律認屬情節重大，予以裁處最高額罰鍰，自難謂其裁量之處分為無瑕疵。」

(二) 準此，依上開行政法院判決意旨，被告於行使裁量權決定本件罰鍰金額時，應依勞動基準法第80條之1第2項規定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等事項，並考量原告違反勞動基準法第32條第2項規定係出於故意或過失，給予適法之裁處，倘被告考量非勞動基準法第80條之1第2項規定之量罰事項，或不問故意或過失即一律裁處法定最高金額之罰鍰，則有裁量濫用及裁量怠惰之違法。

(三) 經查，本件原告縱有違反勞動基準法第32條第2項前段規定之每日工時上限，亦僅係第1次違反；且本件原告並未積欠應依法給付予勞工之相關費用，除發給加班費外，另給予同時數補休及超時慰勞金、獎勵金，並辦理感謝活動等措施，其中，加班費人事成本為2,142萬9,664元，同時數補休人事成本為808萬2,432元，超時一次性慰勞金（含誤餐費）金額為260萬5,500元，各機構自行辦理感謝活動之金額為237萬9,000元，總金額高達3,449萬6596元，原告顯已善盡雇主照顧及體恤勞工辛勞之責任。此外，原告主觀上並無違反勞動基準法第32條第2項規定之故意或過失，已如前述，縱認原告有過失，可歸責性與可非難性應較「故意」違反勞動基準法第32條第2項規定之情形為低，惟被告並未依法逐一審酌上列量罰標準，逕作成原處分裁處法定最高金額之罰鍰，顯有裁量怠惰之違法。

(四) 被告稱原告資本額高達1,200億，資力顯具規模；僱用勞

工人數亦達1,600餘人、原告於活動期間「普遍性」使所僱勞工單日工時超過12小時，故裁罰原告100萬元並無違法云云，惟查：

1.關於「事業單位資力規模」部分，系爭裁罰基準第24項已明文規定事業單位如為上市或上櫃公司，應按系爭裁罰基準所規定之裁罰金額加重處罰百分之二十，並未允許被告得考量該事業單位資本額之金額予以加重處罰，故被告以原告資本額達1,200億乙節作為加重本件罰鍰金額之裁量因素，顯有違法。

2.其次，關於「僱用勞工人數」部分，系爭裁罰基準第24項亦已區分事業單位僱用勞工人數是否達100人，而異其裁罰金額，亦即於違規次數為第1次之情形下，事業單位僱用勞工人數101人以上之裁罰金額為僱用勞工人數100人以下之裁罰金額之5倍（計算式：10萬÷2萬=5倍），且系爭裁罰基準並未針對事業單位僱用勞工人數達101人以上再作進一步之規範（例如達200人得再加重罰鍰、達1,000人得再加重罰鍰），故被告以原告僱用勞工人數達1,600餘人乙節作為加重本件罰鍰金額之裁量因素，亦有違法。

3.再者，縱認原告有使新北營運處部分勞工單日工作時間超過12小時之情事，惟該違規期間僅限於499專案期間之107年5月10日至5月12日、5月14日共計4天而已（請見附件1號），並無被告所稱原告係「普遍性」使所僱勞工單日工作時間超過12小時之情形，故被告以此為由認定原告有幾近故意之過失而加重本件罰鍰金額，洵有違法等情。

六、依被告提出之甲證一可知，被告於106年至107年長達2年期間就事業單位違反勞動基準法第32條第2項之裁罰案例中，僅有1件未按系爭裁量基準予以裁罰，且裁罰金額僅為50萬

元罰鍰，並無事業單位第1次違反勞動基準法第32條第2項規定就直接裁罰法定罰鍰最高額100萬元罰鍰之案例，足證原處分逕予裁罰原告確有裁量怠惰、裁量恣意及違反比例原則之違法：

（一）本件行政裁罰所涉法條為勞動基準法第32條第2項，查被告提出之甲證一號即106年至107年新北市政府未按裁量基準加重處分案件表，其中案件序號2至案件序號5之違反法條分別為勞動檢查法第15條第2項（拒絕、規避或妨礙勞動檢查員執行職務）、勞基法第22條第2項（全額給付工資原則）、勞基法第24條（延長工作時間工資與休息日工資）以及勞基法第38條（特別休假），與本件所涉勞基法第32條第2項（工作時間上限）無論是法條之要件設計、規範目的以及規範對象均完全不同，甚至被告亦未就案件序號2違反之法條制定裁量基準，故上述部分於本件並無參考價值，合先敘明。

（二）再查，被告於106年至107年長達2年間未按系爭裁量基準予以裁罰、加重處分之其他案例中，即便是與本件裁罰案件所涉法條即勞基法第32條第2項相同者，亦僅有唯一一件（請見被告提出之甲證一號案件序號1）。又根據被告訴訟代理人於108年7月3日準備程序所述，被告提出之甲證一號案件序號1亦為第一次違反，其裁罰金額卻僅為50萬元罰鍰，並非法定罰鍰最高額之100萬元罰鍰。另查，根據被告訴訟代理人於108年7月3日準備程序所述，針對本件裁罰所涉法條，經被告確認後，亦並未有第一次就裁罰到法定罰鍰最高額100萬元之前例，此有被告訴訟代理人自承：「我們查的結果，是沒有直接裁罰到100萬的案例」、「如果說針對第一次就裁罰到100萬的，我們回去

01 再做確認是沒有這樣的案子。」等語可稽。

02 (三) 綜上所述，細繹被告經其確認後所提供未按裁量基準加重
03 處分案件表（即被告提出之甲證1號）可確知，於106年至
04 107年長達2年間亦僅有一件與本件裁罰所涉法條相同，且
05 該件事業單位亦係第一次涉犯勞基法第32條第2項，被告
06 卻僅裁罰50萬元之罰鍰；另被告亦自承其裁罰史上從未有
07 首次涉犯勞基法第32條第2項即裁罰至法定罰鍰最高額100
08 萬元之前例，故被告以唯一一件逾越裁罰基準裁處50萬元
09 ，即遠低於原告受法定罰鍰最高額100萬元處罰之案例，
10 即稱過去均有基於個案綜合審酌受裁處人之所有情況，作
11 為加重罰鍰金額之依據，對原告並無差別待遇云云，顯故
12 為誤導、刻意忽視過往裁罰紀錄。

13 (四) 末查，最高行政法院102年度判字第428號行政判決所涉事
14 實，亦係原處分機關未考量自身訂定之裁罰倍數參考表，
15 即處以較重處罰，經最高行政法院以原處分機關裁量怠惰
16 ，屬濫用裁量權限為由而撤銷原處分。縱使被告將裁罰案
17 件所涉法條極力擴張，將與勞動基準法第32條第2項無關
18 之裁罰個案全數列入比較基礎，106年至107年長達2年間
19 被告未按裁量基準加重處罰之案例亦僅寥寥5例，可見被
20 告為維持法律適用之一致性，一向恪遵裁量基準、以裁量
21 基準作為行使裁量權之準則，被告未按裁量基準加重處罰
22 之案例毋寧是極為罕見之例外，而本件被告未依自身訂定
23 之裁罰基準，即逕處原告法定罰鍰最高額度100萬元，除
24 被告亦自承此係裁罰史上前所未見外，相較於其他唯一一
25 件逾越被告裁罰基準所裁處之50萬元案件，本件裁罰金額
26 竟達其裁處金額二倍之多，可見被告對原告確有量身訂做
27 、差別待遇之裁量怠惰情事，相較於甲證21號判決先例所

涉情事，可說是有過之而無不及，被告未說明該判決與本
件個案考量情狀不相同之理由，即逕稱不適引為類比云云
，實無理由。是以，原處分未按新北市政府處理違反勞動
基準法事件統一裁罰基準第24項之規定予以裁處，而係直
接裁處原告法定最高額罰鍰100萬元，顯為被告對原告量
身訂做、因人設事之裁罰，而顯有裁量怠惰、裁量恣意及
違反比例原則之違法情事，原處分應予撤銷，彰彰甚明等
情。

七、並聲明：

（一）訴願決定及原處分均撤銷。

（二）訴訟費用由被告負擔。

參、被告則以：

一、有關原告主張肇因無法控制之外力因素，且無法於事前預期
，且已傾全部人力支援處理前線爆量之申辦案件，導致原告
需延長勞工工作時間，符合勞委會（現改制為勞動部）77年
6月14日台勞字第15750號函所述「使雇主因應不及，而致無
法維持其業務之正常運作情形」，可認係勞基法第40條第1
項所稱之「突發事件」：

（一）按勞委會87年4月15日（87）勞動二字第013133號書函略
以：「…查勞動基準法第32條第3項及第40條所稱之事變
，係泛指因人為外力（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。…」

（二）次按，原告107年5月11日召開之記者會影片第6分15秒，
原告董事長發言略謂：「…另外同時我要向我們員工表達

01 歉意，我們員工呢，有的甚至，就是說在9點，晚上歐，
02 我們有些門市是在9點關門，有些是11點關門，關門之後
03 呢，他們一定都要把這個，已經在到我們門市的這個顧客
04 ，現場的顧客，我們都要把他們的案件辦完，啊辦完呢，
05 結果就，結果就拖到很晚，很晚後，甚至還有說到1~2點
06 的…那今天早上，我們也特別針對，未來，往後還有3-4
07 天，那未來這個到15號，到15號之前我們還有幾天，那個
08 這幾天，我們也特別針對怎麼樣再進一步簡化，這個作業
09 流程，縮短顧客申辦的時間，作了一個檢討，一個規劃，
10 因應的檢討…。」；影片第10分15秒，原告總經理發言略
11 謂：「…那我們的基本原則就是希望當天來我們客市申辦
12 業務的客戶呢，他們可以作到當日都可以受理他們的申辦
13 業務，我們當日就會讓他們的權益生效，不會說Delay的
14 ，讓他們吃到飽的權限受到損害，我想這是我們的重點…
15 。」；第22分34秒原告董事長發言略謂：「…以目前來講
16 ，我們並沒有考慮要延續。這次是針對母親節，來舉辦的
17 一項活動，所以母親節過了我們就按照原來預定的時間就
18 會結束。那至於說，這個勞檢的問題歐，這個我們當然中
19 華電信向來就是遵守法令這是我們公司一定，畢竟我們公
20 司的性質比較特殊，我們一定都是講究合法，前面有提到
21 就是說，這次出現這麼就是說突然大量的用戶湧入，那結
22 果就造成我們有些同仁比較辛苦工作到稍微晚一點，事實
23 上我們昨天就發現了這樣的情況，阿所以呢，我們就是說
24 要設法能夠改善這樣的現象…那我們同仁大家都能夠就是
25 說能夠體認公司在舉辦這樣一個促銷活動，引起我們顧客
26 這麼熱烈的參與，我們總不能說時間到了就把顧客就放著
27 ，他們都不辦就下班了嘛，我相信我們中華電信的同仁不

01 會是這種態度…。」；影片第42分13秒，原告行銷處副總
02 發言略謂：「…原則上就像我們剛剛報告的，在營業時間
03 進到我們門市的客戶，我們就會去完成這個服務，我想，
04 這個部分是確定的…。」

05 （三）基上，原告使勞工單日工時逾12小時法定上限，肇因原告
06 舉辦之商業促銷行為，活動辦理方式及期間均由原告自行
07 決定，原告明知499專案因限定促銷期限及未限制辦理人
08 數，造成來客量集中於活動期間，經媒體大幅報導該活動
09 致勞工超時工作後，仍表示不願意延長活動期間或限定辦
10 理人數，並仍要求勞工於當日完成客戶申辦案件，持續致
11 使勞工超時工作，顯見原告係出於預見違法事實之發生，
12 且其發生無違本意，而原告使勞工連續工作逾單日12小時
13 法定上限，已嚴重損及勞工權益及身心健康，難認此係原
14 告所述「主觀上並非出於故意或過失」。且此促銷活動辦
15 理方式係原告經營事業事先可預估並應負擔的營業風險，
16 非因人為外力造成社會或經濟運作動盪之重大事件，是原
17 告所稱之「事變」及「突發事件」，洵非可採。

18 二、有關原告主張包括被告在內之全國各地主管機關在此同一時
19 間針對499專案活動期間（即107年5月8日至5月15日）全國
20 各營業處各自違反上開法規行為作成共計高達15件裁處書，
21 係針對原告上開單一行為重複進行裁罰，顯已違反「一行為
22 不二罰原則」：

23 （一）此外，所謂「集合性營業一行為」之概念，係指「營業行
24 為」本質上具反覆性及繼續性之特徵，屬行為人基於單一
25 意思而持續反覆實施之行為。故原告推出「499專案」期
26 間，性質上固然屬執行單一促銷方案之「營業行為」，惟
27 其「營業行為」本身並不違法，自不生「集合性營業一行

為」之問題；但在營業過程中，「使勞工超時工作」即屬違法行為，此違法行為則未具上開反覆性或繼續性之特徵，應就個別違法行為分開論處。

(二) 又有關「一行為」之判斷，依法務部101年1月19日法律字第1000023096號函釋意旨，違法之行為究應評價為「一行為」抑或「數行為」乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連或抽象事實予以抽象判斷，必須就具體個案之事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之（洪家殷著「行政罰法論」，2006年11月2版1刷，第145頁以下參照；林錫堯著「行政罰法論」，2005年6月初版1刷，第51頁以下參照）。又依最高行政法院100年度5月份第2次庭長法官聯席會議決議之意旨，尚需考量規範保護之法益、立法目的及處罰之目的，就個案綜合判斷。

(三) 查原告營業模式係由各地營運處各自指派不同勞工在不同工作地點工作，因各地方服務中心客源、來客數、人力配置均不相同，原告商業促銷之營業行為不一定當然造成個別勞工於各期日均有超時工作情形。如原告基於個別服務中心的業務需求，分別使不同勞工、於不同期日超時工作，應屬不同違法行為。又勞動基準法第32條第2項有關工時之限制，窺其立法目的係為避免勞工長時間工作而損害其身心健康，屬法令禁止規定，縱經勞工同意加班或雇主已依法補償勞務對價仍屬違法。本案被告係針對原告所僱於新北市轄內提供勞務（即隸屬新北營運處轄下服務中心）之勞工實施勞動檢查，並認定原告新北營運處轄下三峽

01 、樹林、三重、林口、後港、五股、板橋服務中心等，有
02 基於其業務需求，使所屬勞工違法超時工作，尚與原告所
03 稱其他主管機關檢查認定違法之工作地點非於新北市轄內
04 、隸屬其他營運處之勞工有別，原告違反法令禁止規定所
05 欲保護對象（個別勞工）均不相同，難認屬同一違法行為
06 。再者，以板橋服務中心勞工張英真為例，原告使其於5
07 月11日單日工時達13小時，已屬一違法行為，復又於5月
08 14日再使其單日工時達14.5小時，實屬另一違法行為，惟
09 被告並未於5月12日一查證原告違法即開立裁處書，5月15
10 日再次查證違法即開立另一裁處書，而係以首揭裁處書予
11 以包含評價複數違法行為，更難謂有一事二罰之情事。

12 三、原告主張被告未依法審酌量罰標準，逕處以最高罰鍰100萬
13 元，違反行政程序法第6條「平等原則」及「行政自我拘束
14 原則」規定，有裁量怠惰及違法裁量情事：

15 （一）被告針對違反勞基法案件，固有依據勞基法第79條第1項
16 第1款及第80條之1規定，基於法律適用一致性及平等原則
17 ，訂有「新北市政府處理勞動基準法事件統一裁罰基準」
18 （下稱裁罰基準）作為處理違反勞基法典型案件（通案）
19 罰鍰裁處依據。惟上述裁罰基準的存在，並不能免除被告
20 針對違規案件所有情狀的考慮義務，即不當然拘束被告只
21 能依裁罰基準裁處罰鍰金額。

22 （二）換言之，被告針對違反勞基法的非典型案件，仍可基於個
23 案正義的考量，做出與裁量基準不同的罰鍰決定。又原告
24 為我國電信業龍頭，亦為股票上市公司（股票代號：2412
25 ），係政府及公營事業機構持股比例至少30%以上之泛公
26 股事業體，其資本總額高達1,200億，資力顯具規模，當
27 為一般私人企業之表率，另依據原告於其官方網站所揭示

之組織架構顯示，原告設有人力資源處及法律事務處，並有專責人員處理相關事務，僱用勞工人數亦達1,600餘人，不僅對於勞動法規應有相當熟稔程度，更須設法盡其所能地履行法定義務，自應受較重之責難程度。另，依原告所提供勞工出勤紀錄顯示，原告於活動期間「普遍性」使所僱勞工單日工時超過12小時，經被告於107年5月12日對原告實施勞動檢查後，仍持續違反，至被告於107年5月15日再次對原告實施勞動檢查期間，亦查有使勞工超時工作紀錄，且此一違法行為經媒體持續大幅報導後，原告仍持續違反並無改正，難認原告無幾近故意之過失違反勞基法第32條第2項規定。

（三）有關鈞院命被告提供「未按『新北市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準（下稱裁量基準）』裁罰、加重罰鍰金額且經維持之相關裁罰案件」，被告列舉如甲證一。按法律之所以授予被告裁量權，其目的在於讓被告根據個案中的具體情況，來實現個案正義。因此，裁量基準的存在並不能免除被告針對違規案件所有情狀的考慮義務。基此，被告過去針對引起重大勞資爭議之非典型案件，基於個案正義的考量，均有依行政罰法規定，綜合審酌受裁處人「違反行政法上義務行為應受責難程度」、「違反行政法上義務所得之利益」、「對社會所產生影響」及「資力」等所有情況，作為加重罰鍰金額之依據，自無原告所稱被告單只針對原告「差別待遇、量身訂做」情事。

（四）原告在法律上雖然為民營公司，但其實是交通部持股比率達34%以上之龐大資產受託人，係資本額達新臺幣1,200億之電信業標竿企業，客觀上有足夠資源落實相關勞動法令規定，本應負擔社會責任，較一般私人企業及中、小規模

01 企業更應注重相關勞工權益保障及遵守勞動法令規定，在
02 維護勞工權益上致力扮演領頭羊角色；惟在本案中，原告
03 在媒體大幅報導其違法行為時，原告在權衡「保障勞工權
04 益，遵守勞動法令」及「為企業經營策略及獲利考量」兩
05 者中，選擇將企業營運及獲利置於勞工權益之上，透過持
06 續使勞工超時工作以滿足申辦民眾需求，未善盡企業社會
07 責任，連法令規定最低勞動條件保障都未能遵守，被告想
08 再次向鈞院強調，如對於原告這類「客觀上有足夠資源落
09 實相關勞動法令規定」且「有政府注資」之泛公股企業，
10 明知已有使違反勞動基準法規定使勞工超時工作，經行政
11 權查核（即107年5月12日第一次實施勞動檢查）及媒體持
12 續報導原告使勞工超時工作的狀況下，原告仍不願意即時
13 改善勞工工作條件，而選擇持續違法，已對社會造成不良
14 示範，被告如未將上述所有情狀納入裁罰考量，將造成雇
15 主違反法令負擔成本過低，對其他私人企業及中、小規模
16 企業產生不良模仿效應，致行政機關難透過勞動基準法之
17 強制法令規定達成保障勞工之法益。本件被告係綜合考量
18 原告「違反行政法上義務行為應受責難程度」、「對社會
19 所產生影響」及「資力」，處以法定最嚴重罰鍰新臺幣10
20 0萬元，洵予有據。

21 （五）此外，被告百分之百控股子公司宏華國際股份有限公司，
22 同樣因執行被告所推出之499促銷方案違反勞動基準法第
23 32條第2項規定，持與本案原告相同起訴論點對基隆市政
24 府提起行政訴訟一案，鈞院於108年5月30日108年訴字第
25 261號作出行政判決略以：「…原告資本額為新臺幣（下
26 同）1億8仟萬元，母公司即中華電信公司資本額為1仟2佰
27 億元。而本件499專案期間…依原告事業規模，明知107年

5月9日至107年5月15日推出499專案（限時促銷專案），未事先對於各營業處所服務人員之配置詳加規劃，致所僱用勞工於499專案期間，密集勞動…且原告使勞工逾時工作又嚴重影響勞工身心健康…已構成勞工短期過重之工作負荷，且因原告未妥適調派人力，勞工於499專案期間，身心處於精神緊張狀態，使勞工處於職業促發腦血管及心臟病之高風險群，嚴重損及勞工權益；且中華電信公司本件499專案全民瘋狂於期間內搶申請，原告母公司中華電信公司除原用戶解約金、換約金，及因499專案推行後肇致搶占其他電信業者客戶（市佔率）及因此產生之市場效果（包括市佔率及使用率）及盈利、可能之獲益亦難以估算，即因此可能獲得直接或間接利益應十分鉅大。因此被告審酌上開事項後，依勞動基準法第79條第1項第1款規定，裁量法定最高額罰鍰100萬元，經核並未違法。…」對於基隆市政府向宏華國際股份有限公司裁量法定最高金額罰鍰部分，亦持肯定見解。

（六）原告雖主張因低資費電信方案導致電信資費減少，無從以此認定原告因推行499專案獲致利益，惟查國家通訊傳播委員會表示共有約144萬戶（含原告舊用戶變更電信方案及新用戶）申辦原告所舉辦499電信資費方案，根據107年第2季行動通訊市場統計資訊（附件三十二）顯示，原告推出499專案前後的107年第一季至第二季，行動通訊用戶數從1039.5萬戶成長至1051.8萬戶，成長12.3萬，其中，行動寬頻（4G）用戶數從820.6萬成長到874.3萬戶，增加了約53.7萬戶，原告對外新聞稿亦稱因推出499短期促銷方案使行動客戶數轉為淨增加（附件三十三），顯見原告舉辦499專案之受益來源旨在擴大用戶數，而非以增加電

01 信資費收入為標的，且確實因此一促銷方案達成增加用戶
02 數之目的，是原告所述被告無從認定原告因推行499專案
03 獲致利益云云，係屬推諉之詞。

04 (七) 勞動基準法第32條第2項限制雇主延長勞工之工作時間連
05 同正常工作時間，1日不得超過12小時規定，旨為避免勞
06 工之工作時間過長，致損害勞工之身心健康；原告多次提
07 及針對此事件除延長工時工資外，另有給予勞工補休時數
08 及超時慰勞金、獎勵金及辦理感謝活動等措施彌補，似認
09 雇主只要有多給予金錢或補償，即可無視連續工作對勞工
10 身心的戕害，得使勞工連續工作逾法定上限，此與該法令
11 為達到保護勞工身心健康而限制勞工工作時間的立法意旨
12 相悖。又原告一再強調所經營事業及企業沿革之特殊原因
13 ，縱有採取應變措施，亦難立即「滿足廣大民眾需求」、
14 「維持服務品質」與「遵循勞動法令」云云，惟依據原告
15 所提供的勞工出勤紀錄，已明確顯示原告在前開三個考量
16 點中，選擇犧牲「遵循勞動法令」以達成「滿足廣大民眾
17 需求」及「維持服務品質」，難認原告已極盡所能避免使
18 勞工超時工作之違法行為產生等語，資為抗辯。

19 四、並聲明：

20 (一) 駁回原告之訴。

21 (二) 訴訟費用由原告負擔。

22 肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

23 如事實概要欄所述之事實，業據提出被告107年5月31日新北
24 府勞檢字第1073567068號裁處書（見本院卷第51至56頁）、
25 勞動部107年12月13日勞動法訴字第1070017785號訴願決定
26 書（見本院卷第57至66頁）、原告新北地區門市106年度人
27 數及申請處理件數明細表（見本院卷第83頁）、專案期間電

子媒體新聞清單（見本院卷第85至87頁）、專案期間來客數及受理申請數明細表（見本院卷第89頁）、專案期間緊急應變措施（見本院卷第91頁）、國家通訊傳播委員會107年5月11日通傳平臺決字第10741018490號函（見本院卷第93頁）、原告107年5月25日信行三字第1070000464號函（見本院卷第95頁）、原告107年5月14日信人二字第1070000576號函（見本院卷第107頁）、全國各地主管機關就499專案裁罰原告違反勞動基準法第32條第2項規定一覽表（見本院卷第326至330頁）、新北市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準（見本院卷第177至187頁）、專案慰勞措施（見本院卷第236頁）、499專案慰勞措施相關費用統計表（見本院卷第238頁）、臺北市政府107年9月10日府訴一字第1072091324號訴願決定書（見本院卷第432至438頁）、臺北市政府108年2月15日北市勞動字第10860059501號裁處書（見本院卷第332至335頁）、宜蘭縣政府108年2月22日府勞資字第1080003426號處分書（見本院卷第338至340頁）、屏東縣政府107年5月24日屏府勞資字第10717632400號裁處書（見本院卷第342至345頁）、桃園市政府108年3月11日府勞檢字第1080055095號裁處書（見本院卷第346至349頁）、臺南市政府107年6月5日府勞檢字第1070582915號裁處書（見本院卷第356至358頁）、南投縣政府107年6月12日府社勞資字第1070132567號裁處書（見本院卷第360至361頁）、金門縣政府107年6月13日府社勞字第1070042113號裁處書（見本院卷第362至366頁）、臺東縣政府107年6月19日府社勞字第1070111824號裁處書（見本院卷第368至370頁）、南投縣政府107年6月28日府社勞資字第1070146277號裁處書（見本院卷第372至373頁）、新竹縣政府107年7月13日府勞資字第1070081284號裁處

01 書（見本院卷第374至376頁）、臺中市政府107年7月16日府
02 授勞動字第1070165097號裁處書（見本院卷第378至379頁）
03 、澎湖縣政府107年7月31日府社勞字第1070042500號裁處書
04 （見本院卷第380至382頁）、嘉義市政府108年3月14日府社
05 勞字第1081604884號裁處書（見本院卷第384至390頁）等原
06 處分卷、訴願卷所附證物為證，其形式真正為兩造所不爭執
07 ，堪信為真，兩造之爭點厥為：

08 一、原告所推出499促銷專案，是否符合勞動基準法第32條第4項
09 所稱之「事變」及「突發事件」？是否具預見可能性？

10 二、499專案期間在全國各地違反勞動基準法第32條第2項之行為
11 是否應評價為「法律上一行為」？全國各地主管機關作成共
12 計15件裁處書，是否違反「一行為不二罰原則」？

13 三、原告是否具故意或過失？

14 四、原處分裁處原告罰鍰100萬元，並公布原告名稱及負責人姓
15 名，是否過重？有無違反比例原則？

16 伍、本院之判斷：

17 一、本件應適用之法條與法理：

18 （一）勞動基準法第30條第1項規定：「勞工正常工作時間，每
19 日不得超過8小時，每週不得超過40小時。」

20 （二）勞動基準法第32條第2項至第4項規定：「（第2項）前項
21 雇主延長勞工之工作時間連同正常工作時間，一日不得超
22 過12小時；延長之工作時間，一個月不得超過46小時，但
23 雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意
24 後，延長之工作時間，一個月不得超過54小時，每三個月
25 不得超過138小時。（第3項）雇主僱用勞工人數在30人以
26 上，依前項但書規定延長勞工工作時間者，應報當地主管
27 機關備查。（第4項）因天災、事變或突發事件，雇主有

01 使勞工在正常工作時間以外工作之必要者，得將工作時間
02 延長之。但應於延長開始後24小時內通知工會；無工會組
03 織者，應報當地主管機關備查。延長之工作時間，雇主應
04 於事後補給勞工以適當之休息。」

05 (三) 勞動基準法第34條規定：「(第1項) 勞工工作採輪班制
06 者，其工作班次，每週更換一次。但經勞工同意者不在此
07 限。(第2項) 依前項更換班次時，至少應有連續11小時
08 之休息時間。但因工作特性或特殊原因，經中央目的事業
09 主管機關商請中央主管機關公告者，得變更休息時間不少
10 於連續8小時。(第3項) 雇主依前項但書規定變更休息時
11 間者，應經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議
12 同意後，始得為之。雇主僱用勞工人數在30人以上者，應
13 報當地主管機關備查。」

14 (四) 勞動基準法第79條第1項第1款規定：「有下列各款規定行
15 為之一者，處新臺幣2萬元以上100萬元以下罰鍰：一、違
16 反第21條第1項、第22條至第25條、第30條第1項至第3項
17 、第6項、第7項、第32條、第34條至第41條、第49條第1
18 項或第59條規定。」

19 (五) 勞動基準法第80條之1規定：「(第1項) 違反本法經主管
20 機關處以罰鍰者，主管機關應公布其事業單位或事業主之
21 名稱、負責人姓名，並限期令其改善；屆期未改善者，應
22 按次處罰。(第2項) 主管機關裁處罰鍰，得審酌與違反
23 行為有關之勞工人數、累計違法次數或未依法給付之金額
24 ，為量罰輕重之標準。」

25 (六) 行政罰法第7條第1項規定：「違反行政法上義務之行為非
26 出於故意或過失者，不予處罰。」

27 (七) 行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行

01 政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法
02 上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」

03 (八) 以下細則、函釋、原則核乃執行母法（勞動基準法第32條
04 ）之技術性、細節性行政規定，與立法意旨相符，且未逾
05 越母法之限度，行政機關予以適用，自無違誤：

06 1、勞動基準法施行細則第20條之1規定：「本法所定雇主
07 延長勞工工作之時間如下：一、每日工作時間超過8小
08 時或每週工作總時數超過40小時之部分。但依本法第30
09 條第2項、第3項或第30條之1第1項第1款變更工作時間
10 者，為超過變更後工作時間之部分。二、勞工於本法第
11 36條所定休息日工作之時間。」

12 2、勞委會87年4月15日（87）勞動二字第013133號函：「
13 查勞動基準法第32條第3項及第40條所稱之事變，係泛
14 指因人為外力（非天變地異之自然界變動）造成社會或
15 經濟運作動盪之一切重大事件，如戰爭、內亂、暴亂、
16 金融風暴及重大傳染病即是；所稱突發事件，應視事件
17 發生當時狀況判斷是否為事前無法預知、非屬循環性，
18 及該事件是否需緊急處理而定。所詢各項演訓及裝備搶
19 （維）修等任務是否符合勞動基準法第32條第3項所稱
20 之『事變及突發事件』疑義，應視是否符合前開規定而
21 定。」

22 3、勞動部訂定之「違反勞動基準法裁處罰鍰共通性原則」
23 （即裁處罰鍰共通性原則）第3條規定：「主管機關應
24 依本法第80條之1第2項及行政罰法第18條第1項規定，
25 於裁處罰鍰時，審酌下列各款情事，為量罰輕重之標準
26 ：（一）違反行為有關之勞工人數。（二）累計違法次數。
27 （三）未依法給付之金額。（四）違反本法義務行為應受責

01 難程度、所生影響。(五)因違反本法義務所得之利益。

02 (六)受處罰者之資力。……」。

03 二、原告所推出499促銷專案，不符合勞動基準法第32條第4項所
04 稱之「事變」及「突發事件」；原告具有預見可能性：

05 (一)原告從事電信業，為適用勞動基準法之行業，原告使所屬
06 勞工李珍瑜等12人單日出勤逾12小時，違反勞動基準法第
07 32條第2項規定。原處分因處原告罰鍰100萬元，並公布原
08 告名稱及負責人姓名。本院經核除罰鍰過重應予撤銷外，
09 其餘部分尚無違誤。

10 (二)原告雖主張原告配合母親節優惠檔期，於107年5月8日發
11 佈499專案，有鑑於先前公教雙飽專案之申辦人潮與申辦
12 次數，原告預估現有的營業門市人力應能比照公教雙飽專
13 案之處理經驗順利消化民眾申辦件數，499專案首日即107
14 年5月8日之來客人數為3,915位，實際處理申請數為4,930
15 件。詎各家媒體自499專案實施第二日開始大量播送消費
16 者來客數及申請案件數均達到史上高峰，此為原告事前所
17 無法預知之異常爆量情形，核屬勞動基準法第32條第4項
18 規定之「事變」或「突發事件」，原告自得將工作時間予
19 以延長，原處分未察前情逕而認定原告違反勞動基準法第
20 32條第2項之規定，洵屬違法，應予撤銷云云。

21 (三)惟勞動基準法第32條第4項所稱之「事變」及「突發事件
22 」，應視事件發生當時狀況判斷，是否為事情無法預知非
23 屬循環性及該事件是否需緊急處理而定，故所稱事變或突
24 發事件，原則上應採從嚴解釋。本件原告公司所推出之49
25 9專案，係於107年5月9日至15日母親節期間所推行限時促
26 銷方案，對於申辦客戶之身分及資格，皆不設限，與先前
27 公教雙飽專案限定於公教人員，大有不同，且499專案針

對「促銷時間」設限，不採用「先收件後，限期預約指定門市核證及取卡」之措施，其目的顯然是採取飢餓行銷策略，原告經營電信事業多年，對此行銷策略所會導致之人潮、媒體影響力、潛在申辦客戶使用習慣及數量，本應詳細評估，而應有相當了解，自非無預見可能性，是本件民眾發生瘋狂排隊搶辦499專案之熱潮，其於業務範圍內並非無法預知，原告應事先對於各營業處所服務人員之配置詳加規劃，增加臨時人員，或先發號碼牌，以減少門市人員工作量，避免勞工超時之違法，是本案並非不能控制、預見及防範之非循環性緊急事故，尚非屬勞動基準法第32條第4項「事變」或「突發事件」，原告主張尚不足採。

三、499專案期間在全國各地違反勞動基準法第32條第2項之行為不應評價為「法律上一行為」；全國各地主管機關作成共計15件裁處書，並未違反「一行為不二罰原則」：

（一）原告雖主張499專案，依最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議及最高行政法院106年度判字第420號判決所採「集合性營業一行為」之概念，應認為營業行為具有「集合性」之性質，行為人於一段接續期間內基於單一意思而持續反覆實施之多次違規行為，則在主管機關裁罰前之所有違規行為於法律上應被評價為「一行為」，不得同時受到國家之多次處罰，否則即有違「一行為不二罰原則」，惟包括被告在內之全國各地主管機關卻作成共計高達15件裁處書就原告上開單一行為重複進行裁罰，顯已違反「一行為不二罰原則」云云。

（二）惟違法之行為究應評價為「一行為」抑或「數行為」之判斷，乃個案判斷，必須就具體個案之受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法

01 意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判
02 斷（最高行政法院100年度5月份第2次庭長法官聯席會議
03 決議參照），可知違法之行為究應評價為「一行為」抑或
04 「數行為」，本有價值判斷之成分。若違法之數自然行為
05 所侵害者，係不同之個人法益，因「法律上一行為」侵害
06 數法益（即想像競合）之處罰，較「法律上數行為」侵害
07 數法益之處罰為低，為保護不同之個人法益，該多數違法
08 自然行為被評價為「法律上一行為」之可能性即相對降低
09 。觀諸勞動基準法第32條第2項有關工時之限制，其立法
10 目的係為避免勞工長時間工作而損害其身心健康，所欲保
11 護對象為「個別勞工」，原告推出「499專案」期間，性
12 質上固然屬執行單一促銷方案之「營業行為」，惟其具反
13 覆性或繼續性之「營業行為」本身並不違法，而是在營業
14 過程中，「使勞工超時工作」違法，此違法行為乃隨機發
15 生，本質上不必然具反覆性或繼續性之特徵，且原告於各
16 營運中心所生之前揭違法行為，所侵害者係各營運中心不
17 同原告員工之個別法益，是於各營運中心之多數違法自然
18 行為，被評價為「法律上一行為」之可能即相對降低。蓋
19 原告營業模式係由各地營運處各自指派不同勞工在不同工
20 作地點工作，因各地方服務中心客源、來客數、人力配置
21 均不相同，原告499專案不一定當然造成個別勞工於各期
22 日均有超時工作情形。如原告基於個別服務中心的業務需
23 求，分別使不同勞工、於不同期日超時工作，侵害不同勞
24 工之個人法益，應屬不同違法行為。勞動部105年6月17日
25 勞動法訴字第1050068592號函稱：「……有關裁處對象為
26 連鎖事業體或在各縣（市）設有分支機構部分，目前係以
27 同一管轄機關的裁處時間作為區隔，同一事業單位受不同

01 地方政府處罰之情形，」及勞委會102年9月27日勞動2字
02 第1020131518號稱：「……雇主違反勞動基準法之工資、
03 工作時間、休息或休假等規定，是否為一行為，應考量勞
04 動基準法保障個別勞工權益之立法目的，就個案具體事實
05 判斷，於符合比例原則下裁處。……所述之事業單位位於
06 貴轄之不同營業所，於102年前分別未置備勞工出勤紀錄
07 ，及未依法給付應休未休日數工資等情，因其違反法定作
08 為義務之期間及該條所保護對象（個別勞工）均不同，難
09 認屬同一作為義務之行為，可依說明二就個案之具體事實
10 判斷後分別裁處。」，與前揭所述意旨相符，且未逾越母
11 法之限度，行政機關予以適用，自無違誤。至原告所舉已
12 經認定為「一行為」之最高行政法院105年10月份第1次庭
13 長法官聯席會議乃指「甲出於同一招徠銷售『遠紅外線治
14 療儀』之目的，在民國103年2月11日至3月23日共41日期
15 間，擅自刊播該藥物廣告達76次」，及最高行政法院106
16 年度判字第420號判決所指「違規行為期間限於104年10月
17 間（14日至23日）有系爭34團旅遊內容與經申報核准者不
18 符處」，二者之各違法自然行為所侵害者，並非不同之個
19 人法益，其多數違法之自然行為雖被認定法律上一行為，
20 但與本件情形不同，尚難比附援引，原告主張尚不足採。

21 四、原告具有過失：

22 （一）原告雖主張499專案異常爆量情形係因各家網路及電視媒
23 體逐日不間斷地大肆報導及渲染此等原告無法控制之外力
24 所致，導致原告需延長員工之工作時間，故原告主觀上無
25 違反勞動基準法第32條第2項規定之故意或過失，亦即不
26 具可非難性及可歸責性，是依行政罰法第7條第1項之規定
27 ，被告不得裁罰原告云云。

01 (二) 惟查原告所推出499促銷專案，不符合勞動基準法第32條
02 第4項所稱之「事變」及「突發事件」，原告具有預見可
03 能性，已如前述，原告應預見而未預見，致未事先對於各
04 營業處所服務人員之配置詳加規劃，增加臨時人員，或先
05 發號碼牌，以減少門市人員工作量，避免勞工超時之違法
06 ，有應注意、能注意而不注意之過失，原告主張並無故意
07 過失云云，尚不足採。

08 (三) 被告雖主張原告不願意延長活動期間，持續致使勞工超時
09 工作，顯見原告已預見違法事實之發生，且其發生無違本
10 意，原告主觀上有未必故意云云。惟按「能否預見」乃客
11 觀問題，若客觀上應可得預見，但未預見，乃屬過失。本
12 件原告在客觀上應可得預見499專案之申請人數，但竟基
13 於先前公教雙飽專案（每日平均來客人數6,289人）之經
14 驗，誤判了本次499專案之申請人數，且499專案首日即10
15 7年5月8日之來客人數為3,915位，實際處理申請數為4,93
16 0件，亦與原告之誤判情形相符。可知原告應係「應預見
17 、能預見、但未預見」之過失，而非「已預見其發生，而
18 其發生並不違背其本意」之故意。且依原告事後之補救措
19 施即「支援人力每天達488人（見甲證5）」「函請營運處各
20 單位全力動員支援各門市」（見甲證8），及「給予延長
21 工時加倍的加班費」（見甲證25），此為被告所不爭執（
22 見言詞辯論筆錄），若原告早已預見系爭違法事實，其事
23 前安排大量臨時人員所支出之成本更少，何必事後支出「
24 延長工時加倍的加班費」？應認原告對「499專案申請人
25 數爆量」之情事並未預見。參照刑法理論「行為人對於構
26 成犯罪之事實，預見其發生而其發生並不違背其本意者，
27 以故意論。」（刑法第13條），本件原告既未預見違法行

01 為之發生，尚難認原告有「已預見其發生」之未必故意。
02 又原告「事後不願意延長活動期間」之主觀態度，與原告
03 「事先是否已經預見其發生」並無因果關係，例如若有證
04 物（錄音）、人證顯示原告「事先已經預見499專案會使
05 員工違法加班」，則縱使原告「事後願意延長活動期間」
06 ，亦不能因此而認定原告「事先未預見499專案會使員工
07 違法加班」。相反地，若已有證物（錄音）、人證顯示原
08 告「乃誤判499專案申請人數，事先未預見499專案會使員
09 工違法加班」，則縱使原告「事後不願意延長活動期間」
10 ，亦不能因此而認定原告「事先已預見499專案會使員工
11 違法加班」，被告主張「因原告事後不願意延長活動期間
12 ，故可認定原告事先已經預見其發生，且有未必故意」云
13 云，尚有誤會。再者，被告108年6月10日補充答辯狀理由
14 二、（三）4、亦稱「原告卻未妥為規劃其他因應方案避
15 免違法，仍使勞工持續超時工作，足證原告罔顧勞工權益
16 ，將商業活動應負擔之經營風險轉嫁勞工負擔，堪認原告
17 係出於幾近故意之過失所為」（見本院卷第404頁），似
18 亦認為原告有幾近故意之「過失」，而非「未必故意」。

19 五、原處分裁處原告罰鍰100萬元，違反比例原則：

20 （一）被告雖主張裁罰基準只作為處理違反勞基法典型案件（通
21 案）罰鍰裁處依據，本件為非典型案件，仍可做出與裁量
22 基準不同的罰鍰決定。原告為我國電信業龍頭，亦為股票
23 上市公司（股票代號：2412），係政府及公營事業機構持
24 股比例至少30%以上之泛公股事業體，其資本總額高達1,2
25 00億，僱用勞工人數亦達1,600餘人，自應受較重之責難
26 。另原告於活動期間「普遍性」使所僱勞工單日工時超過
27 12小時，經被告於107年5月12日對原告實施勞動檢查後，

仍持續違反，幾近故意，綜合審酌受裁處人「違反行政法上義務行為應受責難程度」、「違反行政法上義務所得之利益」、「對社會所產生影響」及「資力」等所有情況，裁處法定最高額罰鍰100萬元。又被告百分之百控股子公司宏華國際股份有限公司，同樣因執行被告所推出之499促銷方案違反勞動基準法第32條第2項規定，本院於108年5月30日108年度訴字第261號行政判決亦認原處分裁處法定最高額罰鍰100萬元並未違法云云。

（二）惟按行政訴訟法第201條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」所謂「濫用權力者，乃當法律構成要件該當時，行政機關行使其裁量權之目的，與法律授予裁量權之目的不符，雖其採取或選擇的方式，並未超出法律規定的法律效果的處理方式外，因與法律授予裁量權之目的不符，即構成違法。諸如：法律授予行政機關於法律構成要件該當時，應審酌具體個案之違規情節、所生影響、所得利益及受處罰者的資力等因素，在上下限的金額內，決定一適當之金額裁罰之。」（最高行政法院93年度判字第968號判決意旨參照），是以行政機關裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難之程度，如是否一再違反而經制止不從，是否故意或僅有過失（或僅推定過失），……本件違反行政法上義務行為之責任條件究係故意或過失責任？依原判決引據被上訴人於原審之答辯，係以推定過失認定上訴人具本件違反行政法上義務行為之責任條件，則上訴人之責任僅推定過失而非故意，處以最高額罰鍰，是否過當？原判決遽以維持原處分，有判決不備理由之違法（最高行政法院95年度判字第01993號判決

意旨參照），足徵行為人並非故意違犯時，若處以最高額罰鍰，即須有非常強大之理由，方無違裁量權之目的。

（三）按依裁罰基準第24項規定，雇主延長勞工工作時間，致勞工一日工作時間超過十二小時而違反勞動基準法第32條第2項規定，該違規事業單位之違規次數如為第1次、僱用勞工人數101人以上且為上市或上櫃公司，被告依勞動基準法第79條第1項第1款之規定，至多僅能裁處該違規事業單位12萬元罰鍰。本件經查原告系爭違法行為僅係過失，而非未必故意，已如前述，相較於故意行為，其情節較輕，則被告未依前揭裁罰基準裁罰，反處以最高額罰鍰100萬元，即須有非常強大之理由，方無違裁量權之目的。然查原告因推出低資費499短期促銷方案導致電信資費減少，其行動寬頻（4G）用戶數雖從820.6萬成長到874.3萬戶，增加了約53.7萬戶，但依目前社會消費習慣，消費者未來很可能因「其他業者5G之資費更低」，而跳槽至其他5G業者，是原告因本次499專案所增加之4G用戶，未來是否會如數選用原告之5G系統而增加原告未來之電信資費收益？尚屬未定之天，尚難斷言原告因系爭違規必然會獲有鉅大收益，且本件原告使勞工單日逾12小時法定工作時間之人數雖達12人，但原告在新北市107年5月所投勞工保險之人數是1,698人，原告違規所涉勞工人數（12人），僅占原告新北營運處事業單位員工總人數的0.7%（見原處分卷第72頁之投保人數表，至同卷第55頁勞動檢查紀錄所載之原告新北營運處事業單位員工人數所載1,269人，應係誤載），尚難認原告已達「普遍性地使員工超時加班」之程度，且499專案使員工加班，原告已徵得工會同意（見原處分卷第55頁勞動檢查紀錄及同卷第105頁之工會

同意延長工時函），原告於事發後亦已盡全力補救，即「支援人力每天達488人（見本院卷第83頁之甲證5），函請「營運處各單位全力動員支援各門市……當叫號系統超過負荷無法運作，門市自製人工號牌發放給臨櫃客戶，並依門市服能量管控號牌數及加派人力向客戶說明作業流程，……若客戶無法久候，婉轉請客戶於營業時間結束前再回到門市辦理，以紓解門市人潮」（見本院卷第91頁之甲證8），及「給予延長工時加倍的加班費、延長工時並給予同時數之補休」（見本院卷第236頁之甲證25），此為被告所不爭執（見言詞辯論筆錄），再參諸報載「花蓮民眾以肉身擋中華電信門市關門」（見本院卷第99頁之聯合新聞網），及499專案新聞清單之民眾反應（見本院卷第85-87頁），可知原告縱想準時關閉門市，使員工不要超時加班，亦身不由己，原告且已遭民眾投訴，經國家通訊傳播委員會命原告改善否則廢止其許可（見本院卷第93頁之國家通訊傳播委員會函）。是本件原告推出499短期促銷方案雖使4G市占率增加，但電信資費收益反而減少，其可否因此取得未來5G電信資費之增加，仍屬未定數，難謂其違反行政法上義務所得之利益鉅大，且原告並非故意違規，其使員工加班已徵得工會同意，事後亦已盡全力補救，給予員工延長工時加倍的加班費及延長工時同時數之補休，且原告無法準時關閉門市致使員工超時加班，確有不得已之苦衷，原告尚非惡性重大，縱有加重處罰事由，亦未達「最嚴重違規」之程度，然原處分處以法定最高額之100萬罰鍰，已有違裁量權之目的，且與比例原則有違，原告主張裁罰過重等語，尚非無據。

六、綜上，原處分有關裁處罰鍰100萬元之部分，確有違誤，訴

願決定未予糾正，竟予維持，亦有未合，均應予以撤銷。至
原處分其餘部分則無違法，訴願決定予以維持，核無不合。
原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴
第195第1項、第104條，民事訴訟法第79條，判決如主文。

中華民國 109 年 1 月 16 日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法官 陳金圍

法官 吳俊瑩

法官 畢乃俊

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
(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。
(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。	

中 華 民 國 109 年 1 月 16 日

書記官 李依穎