臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@108年5月16日辯

原　　告　宏華國際股份有限公司
代　表　人　張義豐（董事長）
訴訟代理人　葛百鈴　律師
　　李瑞敏　律師
　　陳金泉　律師
複代理人　　黃胤欣　律師
被　　告　基隆市政府
代　表　人　林右昌（市長）
訴訟代理人　陳靖宜

上列當事人間勞動基準法事件，原告不服勞動部中華民國108年1月3日勞動法訴字第1070016878號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告係從事人力派遣業，為適用勞動基準法之行業。經被告於民國107年5月14日對原告派駐於中華電信股份有限公司（下稱中華電信公司）所屬基隆服務中心及仁三服務中心實施勞動條件檢查，發現：㈠原告之基隆服務中心及仁三服務中心所僱勞工計有林盈君等44人，原告使其中32名勞工於107年5月9日至107年5月14日，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（如：林盈君107年5月10日自10：24出勤工作至翌日03：31、107年5月11日自10：

27出勤工作至翌日03：01，扣除1小時休息時間後，連續2日之正常工作時間連同延長工作時間分別長達16小時及16.5小時【按：正確應為15.5小時】）。㈡原告基隆服務中心勞工林君霓107年5月14日更換班次之排班出勤時間為08：00至17：00，前日（即107年5月13日）之下班時間為21：30；胡庭瑋107年5月10日更換班次之排班出勤時間為09：30至18：30，前日（即107年5月9日）之下班時間為22：58；呂庭武107年5月14日更換班次之排班出勤時間為08：00至17：00，前日（即107年5月13日）之下班時間為21：52；吳依雯107年5月10日更換班次之排班出勤時間為09：30至18：30，前日（即107年5月9日）之下班時間為22：52；許博能107年5月14日更換班次之排班出勤時間為08：00至17：00，前日（即107年5月13日）之下班時間為21：40；謝采臻107年5月14日更換班次之排班出勤時間為08：00至17：00，前日（即107年5月13日）之下班時間為21：47；原告使林君霓等6人更換班次時，未有連續11小時之休息時間。案經被告審查屬實，以原告違反勞動基準法第32條第2項及第34條第2項規定，於10 7年5月23日以基府社關罰貳字第1070222470號裁處書（下稱原處分），經審酌原告違反勞動基準法第32條第2項規定之勞工人數、違法行為應受責難程度、所生影響及所得利益後，依同法第79條第1項第1款及第80條之1第2項規定，分別處罰鍰新臺幣（下同）100萬元及2萬元，合計處罰鍰102萬元。原告不服，提起訴願，經勞動部108年1月3日勞動法訴字第1070016878號訴願決定駁回，原告仍不服，循序提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張略以：

（一）本件應屬「突發事件」及「事變」，依法不受勞動基準法

第32條第2項規定之限制，被告未查而遽認原告違反勞動基準法第32條第2項，原處分於法有違：

1、勞動基準法第32條第3項規範天災、事變或突發事件情形，雇主可例外使勞工延長工時而不受第32條第1、2項之限制，此參勞動部前身行政院勞工委員會（下稱勞委會）97年5月30日勞動2字第0970069456號函釋意旨即明。至若何謂事變或突發事件，依據勞委會87年4月15日勞動2字第013133號書函、行政院77年6月14日（77）台勞字第15750號函釋、內政部74年3月13日（74）台內勞字第285665號函釋意旨，突發事件可以是勞工集體休假、不依所輪班次提供勞務、甚至機械故障亦可能為突發事件；同時突發事件應指無法事先預知、非循環性、需緊急處理者。就事變則為因人為外力造成社會或經濟運作動盪之一切重大事件。觀諸本件情形，中華電信499專案一開始並未受到大眾矚目、並無申辦熱潮，後因媒體大肆報導，方因此人為外力而造成社會動盪、更被稱為499之亂而屬重大事件，應符合「事變」定義。同時，此突然爆量申辦亦非中華電信或原告可預先知悉、也屬於非循環性的單一與偶發事件，更有需緊急處理必要，亦符合「突發事件」之要件。

2、參照本院106年度簡上字第79號判決、臺灣桃園地方法院105年度簡更（一）字第16號判決、本院95年度簡字第190號判決意旨，民眾受媒體影響而引發爆量申辦潮，此確實並非原告所能事先預見，且事實上過往中華電信其他優惠專案均無此爆量申辦潮，即便係類似的軍公教專案亦無爆量申辦之情事，乃至於後續其他電信業遠傳、台灣大哥大比照推出專案時也無當時深夜排隊申辦之異狀，故此499專案之特殊申辦熱潮確實屬無事先不能預知、非屬循環性

而需緊急處理者，應符合突發事件之情形。

3、是原告以過往經營的經驗而調整人力，無奈此次499專案事件為無法預先知悉之異相，應屬突發事件而難歸咎於原告。就此，參諸前一年度即106年原告辦理中華電信母親節專案受理件數統計，每日門市受理量高達141件，但原告仍可正常處理而未使勞工超時工作、工作時間超過12小時（原告過去從無違反勞動基準法第32條第2項規定）。且107年5月8日中華電信499專案第一日，事實上也無申辦風潮，即至後續媒體爭相報導、人心浮動而重現當初衛生紙之亂後，才大幅爆出申辦人潮，不僅原告無法預估，連中華電信也甚感驚訝而不在行銷規劃或估算範疇內。查全基隆門市107年1至3月之日平均辦理量為121件，但107年5月9至15日每日日平均量竟超標至843件，相差高達697%。無論比較前一年同期、或同年第1季，499專案之申報量確實超出甚鉅，且此爆量申辦一事，原告及中華電信均無從事先預估。

4、參考當時新聞報導所載，甚至連機器也因此故障，被號稱比衛生紙之亂還瘋、搶瘋了、凌晨或深夜排隊等等，媒體嘖嘖稱奇而競相報導，越是報導、民眾越受影響與波動而更進引發申辦人潮，就此，吾人可以舉過往臺灣亦曾有信用合作社或銀行發生擠兌事件，用以比擬與觀諸本件情形，亦即人心浮動、輿論或媒體推波助瀾下，若人人前往信用合作社或銀行要求領出款項，則企業也無奈何，甚至因此勞工辛苦工作服務客戶，也絕非企業可預見或刻意違法。本件情形亦同，在當時狀況下，即便事後可受公評地亦無人可以預料或想像當時竟然會引發熱潮，引發熱潮後、如此眾多人潮排隊，原告也只能繼續服務、俾使社會大眾

生活作息回歸正常，但此絕非原告所能預見、更不是原告刻意違法。

（二）原處分係屬一裁罰性不利益處分，依據行政罰法第7條規定，裁罰性不利處分應以行為人具有故意或過失為責任條件，且應由行政機關負舉證責任。對於違反行政法上義務之處罰，亦應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，予以處罰並無實益，故前述行政罰法明定此主觀要件。而過失之認定係以行為人對構成違法之行為具有預見可能性為前提，故如行為人對此499專案引爆人潮一事並無預見可能，實不具有前述故意或過失之違法主觀要件。就此，行政罰法第7條第1項立法理由明揭行政機關裁罰時應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，且須由行政機關負舉證責任。最高行政法院104年度判字第53號判決、104年度判字第54號判決亦指出行政機關認定事實須憑證據而不得出於臆測，且客觀舉證責任歸於行政機關。本件499專案人潮難為事先預估，原告更以加派人手處理（七日內加派支援人次1869），但仍無法因應，此並非原告故意或過失違反法令，且原告業已窮極一切努力，同時亦優於法令給予員工加班費，更徵得企業工會諒解，原告誠無可歸責性。參諸上述行政罰法第7條規定、該條立法目的、及上開司法實務見解，被告未查於此逕對原告裁罰、訴願決定亦未詳查而駁回原告之訴願，顯有違法、錯誤無可維持之處。

（三）按訴願決定書明指被告確實未於處分作成前賦予原告陳述意見機會，此明顯與行政程序法第102條規定相悖，足見原行政處分確有違誤。就此違法，訴願決定竟稱違法事實

已明確、被告縱未予陳述意見之機會於法亦無不合等云云，誠有違誤，蓋陳述意見為原告之基本程序權益，且本件重罰原告上百萬元，竟連事前給予原告陳述意見機會均剝奪之，明顯違反程序正義、違反行政程序法第102條規定。另查原告先前並無違反勞動基準法第32條第2項規定，即便如被告主張而認原告違法，則原告亦是首次違法、同為初犯，亦非原告可事先預知且原告業已窮極一切方式因應而難有歸責，未料被告竟因此重罰原告、裁罰原告高達百萬元之行政罰鍰，事實上被告同認原告首次違反勞動基準法第34條，此即依一般裁量準則而予以裁罰兩萬元，如此明顯可見被告確實因輿論壓力、為重罰而重罰原告。本件原告縱有違法，如金融機構遭民眾擠兌一般，根本完全無法預測與控制，原告也盡力處理，被告何以必須重罰原告？如一般情形裁罰，原告即已明瞭也絕對會改善，明顯無須重罰原告，是被告刻意重罰原告，明顯有採取之方法所造成之損害，與欲達成目的之利益顯失均衡，而有違反行政程序法第7條比例原則之情事。末審酌勞動部所公告「違反勞動基準法裁處罰鍰共通性原則」（下稱裁處罰鍰共通性原則）第3條規定，較諸鴻海等大企業、上萬勞工均無給付加班費，原告就此499專案期間不僅已說服工會體諒、也給予加班勞工高於法定標準加班費並再給予補休而無所謂「未依法給付之金額」、也屬初犯、更難謂有違法或有重大利益之情（按原告為中華電信子公司，且此499專案即便是中華電信也未必因此獲有重大營收利益，更何況是原告，根本難謂因此獲有重大利益），且原告受責難程序確實不高（非原告可事先預見，且原告根本是協助處理此一重大事件，況且當下原告業已加派人手並積極

因應），但被告卻是為重罰而重罰、全然無審酌上情而逕對原告裁罰百萬元，明顯有裁量怠惰之違法。

（四）綜上，原處分明顯違法、違誤，爰起訴聲明：1、確認原處分關於公布原告名稱及負責人姓名部分違法。2、訴願決定及原處分關於罰鍰新臺幣壹佰零貳萬元部分均撤銷。3、訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯略以：

（一）人員調度為雇主之企業經營及監督管理事項，人員調度困難非屬天災、事變或突發事件，且原告門市遍及各縣市，原告片面主張499專案期間增派支援1,869人力即已盡企業責任，得予免責，顯係推諉；復查中華電信499專案曾於107年5月14日下午官網公告「新申請/攜碼/3G轉4G客戶，請於網路申請成功後，至指定門市核證及取卡，以完成網路申請流程」，該網路申辦服務若能於499專案推動第1天（即107年5月9日）即同時上路，或針對門市申請者亦採取先收件後，107年5月31日前預約指定門市核證及取卡服務等配套措施，必可減少門市人員工作量，避免勞工超時工作以致過勞違法之情形，惟原告母公司遲至107年5月14日下午才在官網公告變相延期，顯見原告主張499專案推行之際，原告也認真以待、做好人力配置，僅為推託之詞。

（二）又依勞委會87年4月15日勞動2字第013133號函之釋示，勞動基準法第32條第4項（原為勞動基準法第32條第3項，107年1月31日修正為勞動基準法第32條第4項）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，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，及該事件是否緊急處理判斷之，且原則上採從嚴解釋。然中華電信所推出之499專案，係於107年5月9至15日母親節期間所推行限時促銷方案，對於申辦客戶身分及資格皆不設限，以拓展市場，而原告為配合推出499專案，於實際從事行銷之前，理當對於企業成本、利潤、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之人事安排等事項，已詳評估，故民眾搶辦499專案之熱潮，應屬原告可得預見，且其發生並不違背其本意，顯非其於業務範圍內無法預知之情形，原告自可事先對於各營業處所服務人員之配置詳加規劃，以使員工能獲得充分之休息，難以認定係屬足以影響勞雇雙方重大利益且不能控制、預見及防範之非循環性緊急事故。是原告所稱本件應屬「事變」或「突發事件」一節，應不足採。退步而言，縱原告主觀上認係「事變」或「突發事件」，惟遍閱本件全部卷證，均未發見其依勞動基準法第32條第4項但書規定，將1日正常工時連同延長工時逾12小時開始後，24小時以內通知工會，是原告此部分之舉措，亦有違法。

（三）次查，原告明知派遣至中華電信基隆服務中心、仁三服務中心之勞工陳淑華等25人及李立中等8人於上開期間，因需辦理499專案，而有業務量較平日加重之情形，卻仍使勞工陳淑華等25人及李立中等8人於上開期間延長工作時間，致有1日正常工作時間連同延長工作時間超過12小時，及更換班次時，未有連續11小時休息時間之情形，難認原告並無故意（至少有消極容認之故意），原告所稱主觀上並非出於故意或過失，應無可非難性或可歸責性一節，

不足可採。另依行政程法第103條第5款及行政罰法第42條第6款規定，本件因原告違反勞動基準法第32條第2項及勞動基準法第34條第2項規定之事實已至為明確，被告不給予陳述意見之機會，於法並無不合。

（四）再查，原告在被告轄區內計有5家中心，107年5月9至15日共有60人從事門市服務人員工作，其中計有45人單日正常工作時間連同延長工作時間逾12小時之情形，以及使基隆服務中心林君霓等6人，於上開期間更換班次時，未有連續11小時之休息時間；又按「職業促發腦血管及心臟疾病（外傷導致者除外）之認定參考指引」三、（三）促發疾病之危險因子：3.工作負荷：與工作有關之重度體力消耗或精神緊張（含高度驚愕或恐怖）等異常事件，以及短期、長期的疲勞累積等過重之工作負荷可能促發本疾病。工作負荷因子列舉如下：⑴不規則的工作⑵工作時間長的工作⑶經常出差的工作⑷輪班工作或夜班工作⑸工作環境（異常溫度環境、噪音、時差）⑹伴隨精神緊張的工作，詳如表三。；六、（二）目標疾病認定指引：3.評估工作負荷情形：3.1異常的事件……、3.2短期工作過重：評估發病前（包括發病日）約1週內，勞工是否從事特別過重的工作，該過重的工作係指與日常工作相比，客觀的認為造成身體上、精神上負荷過重的工作，其評估內容除可考量工作量、工作內容、工作環境等因素外，亦可由同事或同業是否認為負荷過重的觀點給予客觀且綜合的判斷。以仁三服務中心林盈君107年5月9日至107年5月14日為例，正常工作時間32小時連同延長工作時間23.59小時，已構成短期過重之工作負荷，且因原告未妥適調派人力，客觀上，可知勞工於499專案期間處於精神緊張狀態，原告行為

已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。是以，被告斟酌違反勞動基準法第32條第2項、勞動基準法第34條第2項規定之勞工人數、違法行為應受責難程度、所生影響及所得利益後，依勞動基準法第79條第1項、勞動基準法第80條之1第2項，處以法定最高罰鍰額100萬元，並公布原告名稱及負責人姓名，乃被告行使裁量權，並未牴觸勞動基準法或行政罰法第18條第1項之規定，亦無違反裁處罰鍰共通性原則第3條規定，亦未逾越法律授權裁量之目的及範圍。

（五）綜上，原告之訴並無理由，爰答辯聲明：1、駁回原告之訴。2、訴訟費用由原告負擔。

四、事實概要及兩造聲明陳述同前，即原告對其僱用勞工林盈君等32名勞工，於107年5月9日至107年5月14日，有1日之正常工作時間連同延長工作時間超過12小時；及所僱用勞工林君霓等6人更換班次時，未有連續11小時之休息時間等事實並不爭執。因此本件兩造間爭執要點厥為：㈠被告為原處分前，是否有未予原告陳述意見機會之違法？㈡原告執行母公司中華電信499專案，是否屬勞動基準法第32條第4項「突發事件」及「事變」？㈢原告本件違法是否無預見可能而不具備行政罰規範之故意或過失之違法主觀要件？㈣原處分裁處罰鍰（違反勞動基準法第32條第2項，依同法第79條第1項第1款裁罰100萬元部分）是否裁量違法？

（一）本件應適用之法律及本院見解：

1、勞動基準法第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條第2項至第4項規定：「（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3項）雇主僱用勞工人數在30人以上，依前項但書規定延長勞工工作時間者，應報當地主管機關備查。（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34條規定：「（第1項）勞工工作採輪班制者，其工作班次，每週更換一次。但經勞工同意者不在此限。（第2項）依前項更換班次時，至少應有連續11小時之休息時間。但因工作特性或特殊原因，經中央目的事業主管機關商請中央主管機關公告者，得變更休息時間不少於連續8小時。（第3項）雇主依前項但書規定變更休息時間者，應經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，始得為之。雇主僱用勞工人數在30人以上者，應報當地主管機關備查。」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規定：「（第1項）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。（第2項）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。」

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

3、行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」第103條第5款規定：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：……五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。」

4、行政罰法第7條第1項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」第18條第1項規定：「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。」第42條第6款規定：「行政機關於裁處前，應給予受處罰者陳述意見之機會。但有下列情形之一者，不在此限：……六、裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認。」

5、勞委會87年4月15日（87）勞動二字第013133號函：「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。所詢各項演訓及裝備搶（維）修等任務是否符合勞動基準法第32條第3項所稱之『事變及突發事件』疑義，應視是否符合前開規定而定。」

6、勞動部訂定之「違反勞動基準法裁處罰鍰共通性原則」（即裁處罰鍰共通性原則）第3條規定：「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。……」。

（二）兩造間對事實概要欄記載及下列事實均不爭執，並有兩造提出之下列證據附本院卷及原處分卷（或訴願卷）可查，自足認為真實：

1、107年5月9日至15日，中華電信推出「母親節特選方案」月繳499元起上網吃到飽、網內通話免費（即499專案，本院卷第29頁）。

⑴被告於107年4月、5月間分別接獲陳情投書指摘原告違法（詳原處分不可閱覽卷資料）。

⑵107年5月14日及30日，被告對原告進行勞動條件檢查，此有被告一般事業單位勞動條件檢查會談紀錄表、被告社會處勞動檢查訪查談話紀錄表可稽（原處分卷第10至16頁）。另勞工林盈君等人之班表，詳被告108年3月26日函送之原處分卷乙證14、第110頁以下，及乙證15第123頁以下，另照片第170頁以下。至於違反勞動基準法第32條第2項原告僱用勞工超時工作明細統計表，詳被告訴願答辯書附表一、附表二（詳訴願卷第28頁、第29頁）。

⑶107年5月23日，被告基府社關罰貳字第1070222470號裁處書（即原處分）略以：「主旨：受處分人違反勞動基準法（下稱本法）第32條第2項、本法第34條第2項規定，經本府審（調）查屬實，又審酌違反本法第32條第2項行為有關之勞工人數、違法行為應受責難程度、所生影響及所得利益，爰依本法第79條第1項第1款規定及本法第80-1條第2項規定，處罰鍰新台幣（下同）100萬元，違反本法第34條第2項規定，係屬初犯，處最低罰鍰2萬元，合計處罰鍰102萬元。」等語（本院卷第19至20頁）。

⑶原告不服，提起訴願，經勞動部108年1月3日勞動法訴字第1070016878號訴願決定駁回（本院卷第21至25頁），原告仍不服，循序提起本件行政訴訟。

2、108年2月10日，被告公告原告公司名稱及負責人姓名（本院卷第26頁）。

3、本件原告為中華電信公司百分之百轉投資之子公司。

（三）按行政機關於裁罰前，應給予當事人陳述意見機會，無非在確保行政處分內容之正確，倘事證已明，自無課予行政機關為該程序之義務，參照前揭行政程序法第103條第5款規定即明。經查本件原告對僱用僱用林盈君等32名勞工，於107年5月9日至107年5月14日，有1日之正常工作時間連同延長工作時間超過12小時；及所僱用勞工林君霓等6人更換班次時，未有連續11小時之休息時間等事實並不爭執，並有前揭乙證14、15之班表記錄可稽，即原告違規行為事證明確，因此被告依法得不給予陳述意見之機會，核無原告所主張之程序瑕疵，應先敘明。再按，參照最高行政法院107年度判字第508號判決意旨，有關違反勞動基準法規定，依同法第80條之1公告事業單位或事業主名稱、負

責人姓名部分，若經公告完畢，且無法回復至未公布之情形，則應將部分撤銷訴訟轉換為確認處分違法之訴訟種類，因此本件原告對於原處分關於公布原告名稱及負責人姓名部分，請求確認違法如其聲明1所示，核無不合，亦應敘明。

（四）中華電信公司所推出之499專案，係於107年5月9日至15日母親節期間所推行限時促銷方案，對於申辦客戶之身分及資格，皆不設限，以拓展（衝高手機市占率）市場；而原告為中華電信公司百分之百子公司而配合執行前揭499專案，於實際從事行銷之前，理當對包括原告公司及母公司中華電信公司等企業成本、利潤、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，應詳細評估；本件民眾發生瘋狂排隊搶辦499專案之熱潮，自應屬原告可得預見，且其發生並不違背其本意，顯非勞委會87年4月15日（87）勞動二字第013133號函所釋示之「突發事件」或「事變」，亦非原告執行其業務範圍內無法預知之情形，原告承接中華電信公司所推出之499專案，自有餘裕事先安排，諸如原告可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等方式，期使員工獲得充分之休息，實難認定係屬足以影響勞雇雙方重大利益且不能控制、預見及防範之非循環性緊急事故。是原告主張本件執行中華電信公司499專案，核屬勞動基準法第32條第4項「事變」或「突發事件」云云，核無足採。

1、原告雖主張中華電信推出499專案的前一天始知道，並提出甲證20（本院卷第55頁）為證云云，然查：

⑴本件原告為中華電信公司百分之百轉投資成立之子公司，原告公司董監事，均由中華電信公司指派（詳本院卷第7頁），因此中華電信公司決定推出本件499專案，原告本難對中華電信公司決定諉稱事前不知。此由不可閱覽卷（準備程序請被告當庭遮隱個人資料後，令原告閱覽）乙證密3、4、5檢舉或陳情資料，均載中華電信公司或中華電信仁三門市違反本件勞動基準法規定等亦可知；原告公司與中華電信公司在外觀上，亦被視為一體，因此原告上開主張本難認有理由。

⑵次查，甲證20為原告公司企業工會於本件被告實施勞動檢查並開罰後，該企業工會撤回部分檢舉事項，並請被告考量勞資雙方已達成補償共識，請被告酌定合理裁罰金額，始於致被告函文中敘明，原告公司於499專案推出前一天才被告知等語。然參照不可閱覽卷（準備程序請被告當庭遮隱個人資料後，令原告閱覽），原告公司企業工會等早經陳情或檢舉原告本件違法，並要求被告懲處在案。

⑶況查，本件原告承攬中華電信門市通路業務為主要業務，縱若屬二獨立法人格，原告亦應評估接獲上開承攬業務後，相關人力安排等應否符合法律規定，原告不先評估而逕予承攬，自難以中華電信公司推出499專案的前一天始知道，而主張本件屬勞動基法第32條第4項「事變」或「突發事件」。

2、又本件中華電信499專案曾於107年5月14日下午官網公告可使用網路申辦，且針對門市申請者亦可採取先收件後，並限期預約指定門市核證及取卡配套措施，以減少門市人員工作量，避免勞工超時之違法。而原告亦陳稱，當時根本沒有預想這個方法，且必須中華電信公司先有此一流程

及配合，原告方可如此作等語。因此除證實本件原告應完全聽從中華電信公司於本件499專案行銷行為外，亦足證中華電信公司未慮及原告人力及調配，等同原告承攬中華電信門市通路業務，行銷本件499專案，未慮及其人力等造成本件違法，核非屬勞動基準法第32條第4項「事變」或「突發事件」。

3、再查，本件原告又主張於499專案履行期間，曾以電話24小時前通知工會，並舉原告公司107年5月15日函（本院卷第109頁）及原告公司企業工會理事長聲明書（本院卷第110頁）為據。然查：

⑴參照不可閱覽卷（準備程序請被告當庭遮隱個人資料後，令原告閱覽）乙證密1、2即不可閱覽卷第4頁及5頁企業工會函；均明確顯示，原告公司企業工會於107年5月11日即針對本件499專案，陳請主管機關依法實施勞動檢查；106年4月18日函原告重申不同意女性夜間工作。而宏華人力資源股份有限公司企業工會，早於103年12月3日即函原告及全體會員、台北市政府勞動局等，該函主旨為不同意勞動基準法內規定需工會同意之事項。

⑵次查，依原告提出之聲明書記載，原告企業工會理事長，僅於107年5月10日中午接獲原告公司資深副總電話表示，原告公司同仁會有加班超時狀況，但原告企業工會並未表示同意，且進一步發函至各勞動局申請勞動檢查，且又因認同原告事後提出之加班費和慰勞措施，故工會乃發函通知各勞動局撤回之前檢舉（被告部分為原告提出之甲證20）；因此上開原告提出之證據資料，至多僅是「通知」原告公司企業工會，然仍不能證明業經依勞動基準法第32條第4項但書規定，取得工會「同意」勞工為本件延時工作

。

⑶況查前開原告公司107年5月15日函，亦僅屬依勞動基準法第32條第4項規定通知工會；然如前述原告公司企業工會於107年5月11日即針對本件499專案，陳請主管機關依法實施勞動檢查函所示，本件原告公司企業工會並未「同意」勞工為本件延時工作。另查如前述，本院已經認定499專案執行期間非屬「事變」或「突發事件」（詳如上述），因此原告主張已於107年5月10日（電話）通知工會理事長，亦不能為其有利之認定。

4、據上，本件原告此部分主張，核均不能認本件原告未違法。同理，原告提出處理本件499專案已採取諸多應變措施及加派人手（七日內加派支援人次1869），但仍無法因應，亦足以反面推證非屬勞動基準法第32條第4項之「事變」或「突發事件」，亦應再予敘明。

（五）本件原告執行中華電信499專案，核非屬勞動基準法第32條第4項「事變」或「突發事件」，且原告對民眾可能發生瘋狂排隊搶辦499專案熱潮，應可得預見，原告又未仔細評估，安排適當人力及妥善流程，或採用網路及先收件嗣後限期預約指定門市核證及取卡配套措施等詳如上述，因此本件原告違反勞動基準法第32條第2項及同法第34條第2項規定，核自有故意，原告主張本件無故意、過失無期待可能性云云，並不足採。

（六）原告再主張本件勞工許博能5月14日雖有排班，惟該日許博能請特休假，故出勤時間欄位為空白，原告此部分（僱用勞工許博能）班次更換後，無違反勞動基法法第34條第2項（超過11小時之違法），原處分逕認原告此部分違法，且又併認違反勞動基準法第32條第2項，亦有重複處罰

、一事二罰（即同一名勞工的出勤狀況，同時處罰二次而重複評價）違法云云。然查：

1、前開勞動基準法第34條第2項立法理由略以：「條文第二項規定『適當』之休息時間，屬不確定之法律概念。為明確相關規定使勞資雙方可資遵循，修正為『至少應有連續十一小時』之休息時間。」而上開規定105年12月21日修訂後，主管機關勞動部於網站上公告之勞動基準法修法常見問答集，有關「輪班換班間距」問答集，亦明確載明：「輪班班次之變動，當早已排定，班次變動前日之工作期間，勞工縱有（部分時段）請假，請假之時段，不得納入輪班、換班間距11小時休息時間計算。」及「：勞工當日如有加班，於更換工作班次時，應自加班結束後始開始起算，至少應有11小時之休息時間。」經查，本件原告僱用之勞工許博能雖於499專案執行期間之107年5月14日請特別休假未出勤，然參照上開「輪班換班間距」問答集說明，計算11小時休息時間，應將請假（本件許博能請特別休假）扣除，且應自勞工許博能前一工作日實際下班時間（即實際加班後下班時間起算），而據此計算，原處分認定原告未予勞工許博能連續11小時休息時間，核未違法。原告誤將勞工許博能107年5月14日請特別休假時間及前一工作日實際加班時間，併計入原告休息時間，而認原處分此部分認定事實違法云云，自不足採。

2、按一行為不二罰乃現代民主法治國家之基本原則，亦為行政法之基本原則（又稱「禁止雙重處罰原則」），意即禁止國家對人民之同一行為，予以相同或類似之措施多次處罰，致承受過度不利之後果。詳言之，已受處罰之一行為，國家不得再行處罰；一行為亦不得同時受國家多次處罰

。又所謂一行為，可區分為自然的一行為與法律的一行為，自然的一行為係指單純的一個決意一個動作，或雖由若干部分組成，但仍基於一個決意，且時間與空間緊密，旁觀者通常視之為一個行為之謂；法律上一行為，係指多次以相同或不同行為態樣來實現法律單一之構成要件，並以此緊密關聯性而透過法律形成一事實行為，或屬持續性或接續性行為，而法律上亦將其評價為單一行為。因此在行政罰法領域所適用之「一行為不二罰原則」所稱之「一行為」，固應不以自然單一行為（以一理性的非法律人根據社會一般通念，或以自然觀察方法所理解的一行為）為限，參照司法院釋字第604號解釋意旨，亦可包括法律上明文規定單一行為（即以法律所創設之人工式的一行為概念，將一個自然單一行為切割成數行為，分別評價）。換言之，法律明文規定一個自然行為，分別構成違反行政法上二義務，且分別有處罰之規定，則屬違反行政法義務之法律上二行為，自應分別處罰，核非屬行政罰法下之「一行為」，亦與「一行為二罰」無涉。經查，原處分認原告使其僱用勞工林盈君等人，於107年5月9日至107年5月14日，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（違反勞動基準法第32條第2項）；及僱用勞工林君霓等6人更換班次時，未有連續11小時之休息時間（違反勞動基準法第34條第2項規定）行為，因各該違反勞動基準法第32條第2項、第34條第2項法定構成要件不同，核屬違反行政法二義務行為，參照上開說明，自屬二行為，原告主張為自然一行為，進而認此部分有違一行為二罰規定云云，自有誤解，核無足採。

3、又被告亦明確陳稱本件原告僱用勞工林君霓等6人更換班

次時，未有連續11小時之休息時間，而違反勞動基準法第34條第2項規定部分行為，縱認應扣除勞工許博能班次更換後，因請特休假，而不應認違反勞動基準法第34條第2項（超過11小時之違法）規定，本件原告僱用勞工林君霓等5人更換班次時，未有連續11小時之休息時間，而違反勞動基準法第34條第2項規定部分行為，仍屬事實明確，被告就此部分依法裁罰法定最低罰鍰2萬元，仍未違法等語，亦非無據。

4、因此，原告主張此部分原處分違法，並無理由。

（七）原告雖主張499專案期間已採取各項可能措施包括加派人員盡力處理，原告絕對會改善，本件裁罰違反比例原則且與欲達成之目的及手段顯失均衡，又屬初犯，難認獲有重大利益，可受責難度不高，故本件裁罰有裁量怠惰之違法云云。惟原告執行中華電信499專案，並非屬勞動基準法第32條第4項「突發事件」及「事變」且可以預期詳如上述。因此被告參照勞動基準法第80條之1第2項、行政罰法第18條第1項，及裁處罰鍰共通性原則第3條規定，審認原告為中華電信100%持股之子公司，原告資本額為1億8仟萬元，母公司即中華電信公司資本額為1仟2佰億元。而本件499專案期間，原告位於基隆市5家門市出勤勞工人數58人（扣除張惠雯、郭欣怡該段期間請假未出勤），而一日出勤逾12小時（違反勞動基準法第32條第2項規定）之勞工人數計有45人，違反勞工人數比高達78%；同時依原告事業規模，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；且於期間要求勞工出勤紀錄（原為打卡）改以簽到方式，有

意圖掩蓋勞工一日正常工時連同延長工時逾12小時之違法事實情狀；且原告使勞工逾時工作又嚴重影響勞工身心健康（以服務於仁三服務中心林盈君107年5月9日至107年5月14日為例，正常工作時間32小時加計延長工作時間23.59小時後，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。至原告僱用勞工林君霓等人更換班次時，未有連續11小時之休息時間，而違反勞動基準法第34條第2項規定部分，被告原處分援用勞動基準法第79條第1項第1款規定，審酌上開情事，裁處原告罰鍰2萬元（法定最低額）亦未違法。原告主張被告前揭裁量違法云云，容有誤會。

五、綜上，107年5月9日至107年5月14日原告執行中華電信公司499專案期間，被告經檢舉後發現原告所僱勞工計有林盈君等人有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（違反勞動基準法第32條第2項）；及使勞工林君霓等6人更換班次時，未有連續11小時之休息時間（違反勞動基準法第34條第2項），被告經審酌原告違反勞動基準法第32條第2項規定之勞工人數、違法行為應受責難程度、所生影響

及所得利益（詳如上述）後，依同法第79條第1項第1款及第80條之1第2項規定，分別處罰鍰100萬元及2萬元，合計處罰鍰102萬元，經核並未違法，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷並求為判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎（含確認違法部分）事證已明，兩造間其餘攻擊防禦方法及提出證據，雖經審酌，亦不影響判決結果，爰不一一敘明。

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　　108　　年　　5　　月　　30　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　林惠瑜

法　官　張瑜鳳

法　官　洪遠亮

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	1.上訴人或其法定代理人具備律師資

者，得不委任律師為訴訟代理人	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　　108　　年　　5　　月　　30　　日

書記官　陳德銘