臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@108年度訴字第

108年12月12日辯論終結

原　　告　宏華國際股份有限公司
代　表　人　蘇添財（董事長）
訴訟代理人　蕭雯娟　律師
被　　告　新北市政府
代　表　人　侯友宜（市長）
訴訟代理人　劉德均
　　賴彥儒
　　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21日勞動法訴字第1070016190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部分均撤銷。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由原告、被告各負擔二分之一。

事實及理由

一、程序事項：

本件原告起訴時，原告代表人為張義豐，嗣於訴訟進行中變更為蘇添財，茲據原告現任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷一，第209頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

㈠原告係由中華電信股份有限公司（以下簡稱為中華電信）持股百分之百，為中華電信完全控制之子公司，營業項目包括中華電信行動電話門號代辦業務，為適用勞動基準法之行業

。民國107年5月初，中華電信推出限時「母親節特選方案」短期促銷活動，內容包含「399/599全民購機方案」與「299/499犀利通信方案」，其中月繳金額新臺幣（下同）499元之方案（以下稱為499專案），優惠內容包括月租費由原資費799元減收300元（實際僅收499元）、網內通話免費、上網無限瀏覽等項目，引起市場及輿論熱烈反應，原告各地服務中心即門市於5月9日起至15日之優惠期間，均湧現大量申辦人潮，遂發生各門市於正常營運時間之外，仍持續受理申辦業務現象。

㈡原告因此被檢舉有使所僱勞工1日加班工作時間超過12小時及更換班次未給與勞工連續休息11小時之情事，經被告所屬勞工局於107年5月14日對原告所屬轄區內案場實施勞動檢查，認原告針對所僱在中華電信新北營運處新莊服務中心提供勞務之勞工林俊宏、魏琬云，漢生服務中心之勞工陳琳涵，集賢服務中心之勞工林珊羽、彭冠璋等共5人，於更換班次時未給予至少應有連續11小時之休息時間，違反勞動基準法（以下簡稱為勞基法）第34條規定，遂依勞基法第79條第1項第1款及第80條之1規定，以107年5月18日新北府勞檢字第10735661251號裁處書（以下稱為原處分）處原告新臺幣（下同）50萬元罰鍰，並公布名稱及負責人姓名。原告不服，提起訴願經駁回後，提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

㈠原告並無主觀之故意過失，無期待可能性構成阻卻責任事由，原處分應撤銷：

1.按行政罰法第7條，並參照最高行政法院104年度判字第53號判決、104年度判字第54號判決意旨，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，並應

由行政機關負舉證責任，如法院職權調查後事實仍陷於真偽不明時，其不利益即應歸於行政機關。次參照司法院釋字第685號解釋林錫堯大法官提出、許宗力大法官加入之協同意見書略以：「如同刑法之適用，於行政罰領域內，行為人如欠缺期待可能性，亦可構成『阻卻責任事由』。…至何種情形始可認行為人欠缺期待可能性，原則上宜視個案情節及相關處罰規定認定之」，從而公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅（最高行政法院102年度判字第611號判決意旨參照）

2.查原告於107年5月9日配合母公司中華電信股份有限公司推出「母親節499吃到飽特惠方案」，為期7日（自107年5月9日起至107年5月15止）。原告母公司前亦曾推出類似方案，原告當時以既有人力均足以因應門市平日業務及促銷活動業務，此觀本次特惠方案推行前原告未曾受被告裁罰即明。詎料本次特惠方案推出後經各大網路及電視媒體渲染報導，使民眾爭相前往服務中心排隊辦理，單日受理平均數量較以往類似專案平均件數高達3到4倍不等。復按行動寬頻業務管理規則第73條及電信法第63條規定，行動寬頻業務經營者必須提供優質服務，否則即受裁罰，原告既身為經營第一類電信事業行動寬頻業務之中華電信百分百持股之子公司，亦間接地受上開規定之拘束而需維持服務品質且不得損害使用者權益。從而縱使原告已事先依特惠方案內容及以往促案申請數等資訊為評估，並為適當人力、設備等安排，惟為提供社會大眾通信需求及恢復生活秩序，並為維護客戶現場安全及秩序，導致原告員工林俊

宏、魏琬云、陳琳涵、林珊羽及彭冠璋等5人未能按原排定之班次退勤。原告客觀上縱使有違反勞基法第34條第2項規定之情事，然非出於原告主觀上故意或過失，應不具可非難性及可歸責性，依行政罰法第7條第1項規定，應不予處罰。

3.再者，原告為中華電信之子公司，並無指揮母公司之權限，對於專案活動內容或銷售策略乃至專案起訖時間等，均無任何決定權。縱然本件原告員工係服務於中華電信門市，但其乃是因原告與母公司之內部承攬關係，並無涉也無礙於原告具有獨立法人格之認定。且依原告與中華電信間之業務承攬合約，僅中華電信單方有契約終止權，原告無拒絕執行專案之權利。復查，於專案開始前，母公司並未事先告知原告，原告係於前一日才被告知系爭專案之具體內容，從而原告並無充足時間事先可預料可能來客數及勞工可能工作時間，是原告自無故意過失可言。原告亦不可能於24小時內增聘人力並完成第一線門市人員教育訓練，於事實上無法立即招募、補充新的人力。縱認原告就違反勞基法有故意過失（假設語，原告否認之），依客觀情勢並參酌原告上開特殊處境，在事實上或法律上均無法期待被告遵守行政法上義務，揆諸上開實務見解，為欠缺期待可能性，應不予以處罰。

㈡原告員工並非輪班制勞工，亦無班次變動之情形，應無勞基法第34條第2項規定之適用；被告以違反勞基法第32條第2項規定已予以裁罰，復就同一事件依違反勞基法第34條第2項作成裁罰處分，顯違反一行為不二罰原則：

1.按勞基法第34條第1項及第2項，係規定工作班次更換時，至少應有連續11小時之休息時間。然遍查勞基法及勞基法

施行細則，並無更換班次之休息時間應以實際下班時間至下一個上班時間之間隔計算或自延長工時結束後起算之相關明文。惟按勞基法第34條第1項、第2項文言規定「勞工工作採輪班制者，…。依前項更換班次時，…」觀之，是以，必須是勞工工作採輪班制且工作班次有更換之情形，始受該條所規範。若「非輪班制」或「屬於輪班制但班次沒有變動者」，並非該條規定之對象。若以歷史解釋言之，勞基法第34條之修法目的係為避免花花班表，故本條真正欲規範者，應為事業單位對於輪班制工作者排定班表時，如遇班次更換，務必要使其在前一日班表工時結束後，至少連續休足11小時，從而只要班別時間、兩班時間有間隔11小時即無違法可言。以體系解釋言之，勞基法第32條第2項已規定每日之工時上限為12小時，縱使延長工時超過4小時，乃係違反該條規定，應與勞基法第34條第2項規定無涉。又參酌勞動部根據職業安全衛生法所頒佈之「異常工作負荷促發疾病預防指引（第二版）」，乃將輪班工作定義為「指事業單位之工作型態需由勞工於不同時間輪替工作，且其工作時間不定時日夜輪替可能影響其睡眠之工作。」，可知所謂輪班制除勞工之工作班次具有輪替之特性外，尚須因班次輪替而可能影響睡眠，始足當之。

2.查原處分指稱原告員工陳琳涵「5月10日退勤時間與5月11日出勤時間，班次休息時間僅8小時」；而員工彭冠璋「5月11日退勤時間與5月12日出勤時間，班次休息時間僅6.5小時」，違反勞基法第34條第2項規定云云。惟查原告員工五人，原定班表上班時間落在「上午9點至下午13點之間」，原定班表下班時間落在「晚上7點至晚上9點半之間」；以同一員工觀察，每日班表上班時間僅差距一至兩個

小時，尚難謂其工作時間不定時日夜輪替而可能影響睡眠，揆諸前揭定義，並不構成輪班制，應無違反勞基法第34條之可能。縱認原告員工為輪班制勞工，惟多數為班次並未變動之情形（林俊宏5月10日至5月11日、魏婉云5月10日至5月11日、陳琳涵5月10日至5月11日、彭冠緯5月11日至5月12日），應無勞基法第34條第2項規定之適用。

3.次查原告因本次爭議專案，導致原告員工林俊宏等5人客觀上單日工時超時，而未能依原訂班次退勤，該等情事已遭被告以違反勞基法第32條第2項規定予以裁罰（被告107年5月18日新北府勞檢字第1073566125號處分），被告復就同一事件依違反勞基法第34條第2項作成裁罰處分（即本件原處分），恐有重複評價之虞，違反一事不二罰及比例原則。

㈢原處分有裁量怠惰及裁量濫用之違法；被告逕行裁處原告50萬元罰鍰，大幅超出被告訂頒之裁罰基準，違反平等原則及行政自我拘束原則：

1.按勞基法第80條之1、行政罰法第18條第1項，行政機關於個案裁處時，應就上開法條規定事項為裁量，否則有裁量怠惰，而有濫用權力之違法（台北高等行政法院102年度訴更一字第85號判決意旨參照）。次參照最高行政法院102年度3月份第2次庭長法官聯席會議決議略以：「稅捐稽徵機關如據以對應扣未扣稅額超過20萬元之過失行為裁罰，因其較諸故意行為應受責難程度為低，非不得…將裁罰倍數予以調低，…符合法規授權裁量之意旨。」可見過失行為應較故意行為所受之責難程度為低，行政機關應於實際個案裁處之際，予以衡量、審酌。復按最高行政法院105年度判字第278號判決：「…注意個案是否初犯、主觀

或客觀違章情節是否較輕，而酌予在法定倍數範圍內減輕其罰…」。

2.查原告僅受母公司指示執行系爭專案，專案活動所生之營業獲利均歸母公司所有而與原告無關，況母公司中華電信都未必因本次特惠專案而有獲利，遑論身為子公司之原告，原告實難謂有實際獲利之可言。另被告以原告設有人力資源或法務專職部門為由加重裁罰原告，乃係倒果為因，無視原告先前遵法的努力，亦顯有裁量瑕疵，且違反不當聯結禁止原則，為裁量濫用。又被告未將原告力不能及之媒體報導納入考量，遽認應受責難程度重大，亦有違反責罰相當之比例原則，而有裁量怠惰之違法。

3.再按被告新北市政府於105年3月17日訂頒之處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準規定，事業單位違反勞基法第34條第2項規定者，第一次違規裁處2萬元罰鍰，第二次違規係指第一次處分在案5年內再違規者處5萬元罰鍰。復按最高行政法院102年度判字第428號判決意旨略以：「行政機關依其行政規則，經由長期之慣行，透過上開平等原則之作用，產生外部效力，對行政機關產生拘束作用（學說上稱「行政自我拘束原則」），行政行為如違反該行政規則，亦屬違法。」

4.查原告向來恪遵相關勞動法令，在本次特惠方案前，未有遭被告裁罰之紀錄，縱本次有違反情事，亦屬第一次違反而遭裁罰，依被告處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準第2條附表項次29，應裁以2萬元之罰鍰，原處分裁罰原告50萬元，大幅超出被告裁罰基準，實屬過當。再查本次違反勞基法第34條之人數僅有5人，原處分泛稱原告持續違反、普遍性未給予連續11小時休息時間云云，均事實不符

，被告復未能提出具體事證，逕自加重原告責任而裁罰50萬元，顯有重大瑕疵。又本件被告未適用其自行頒訂之新北市政府處理勞動基準法事件統一裁罰基準，但理由僅以本件為非典型案件一語帶過，完全未具體說明何謂非典型案件，以及本件不適用裁罰基準並加以區別對待之理由，難謂無違反行政自我拘束原則及平等原則，原處分應予撤銷。

㈣本件原告行為為集合性營業一行為，在法律上應評價為一行為，應僅受一次處罰：

1.原告乃係出於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，並且原告係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，而可以被包括為一行為，在法律上應評價為一行為，原告應僅受一次處罰。

2.然查因原告服務中心遍布全國，已在第一時間遭各地主管機關嚴厲裁罰，總計裁罰金額高達1,142萬元，其中更不乏處以法定最高額者，原處分實有違比例原則與一事不二罰原則等情。並聲明求為判決：①訴願決定及原處分均撤銷。②訴訟費用由被告負擔。

四、被告則以：

㈠有關原告稱本件實屬突發事件，非出於原告主觀上故意或過失云云乙節：

1.按第一類電信事業資費管理辦法第9條第1項、第2項，及同辦法第12條規定，查499專案僅係電信資費方案申辦，與原告所述大眾生活秩序及社會安全無涉，原告謂促銷方案實施受電信法及第一類電信事業資費管理辦法相當管控，無法變更內容及期間云云，係意圖誤導、推諉之詞。又

原告既承攬母公司中華電信之電信門號代辦業務，並僱用勞工承擔勞基法之雇主責任，本應審慎評估活動可能發生狀況及需求人力，縱事前評估有誤，亦應於活動期程中按實際狀況調整活動內容、期程或尋求其他方案因應變數，惟原告仍未針對剩餘活動期程衡量預作適當人力安排或尋求其他方案因應，僅推託申辦人數暴增為無法事先預知之突發事變，且原告明知勞工已超時工作，但卻無任何應變或改善措施，仍使超時工作勞工仍依照輪班班次出勤，而未給予至少11小時之休息時間，足證原告罔顧勞工權益。

2.次查原告於受檢時回答略以：「…我司因應此次專案，故採紙本加班申請，依實際加班時數，如新北漢生門市勞工陳琳涵、謝淑麗及廖婉馨5月11日有單日工時超過12小時情形。」等語，有檢查紀錄在卷可稽。次依原告提供紙本簽到退紀錄，漢生服務中心之輪班制勞工陳琳涵（5月10日及11日班別為下午1時至9時30分、5月12日班別為上午11時30分至下午8時及5月10日退勤時間為5月11日上午5時10分，5月11日出勤時間為下午1時，班次間休息時間僅8小時；5月11日退勤時間為5月12日上午5時55分，5月12日出勤時間為上午11時30分，班次間休息時間僅6小時），原告確有違反勞基法第34條規定。又依原告提供紙本簽到、退紀錄顯示，原告於活動期間普遍性未給予勞工連續11小時之休息時間，持續違反，並無改正，顯有違反勞基法第34條之故意（至少有消極容忍之故意），且所稱非出於故意或過失情形云云，顯係卸責一詞，委不足採。

㈡有關原告稱被告以違反勞基法第32條第2項規定予以裁罰，復就同一事件依違反勞基法第34條第2項作成裁罰處分，顯已違反一行為不二罰原則：

1.按行政罰法第24條第1項、第25條，並按依法務部101年1月19日法律字第10000023096號函釋意旨，關於違法之行為究應評價為一行為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。又按最高行政法院100年度5月份第2次庭長法官聯席會議決議之意旨，有關一行為之判斷，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。

2.次按勞動基準法第34條立法目的，在於使輪班制之勞工於換班時可獲得適當之休息時間，俾保障勞工身心健康及生活福祉。查勞動基準法第34條所稱輪班制，係指事業單位之工作型態定有數個班別，由勞工分組輪替完成各班別之工作。勞工各組之工作地點相同、工作內容相同，只有工作時段不同，且具有更換工作班次之情形。另參勞動部107年3月5日勞動條3字第1070046578號函略以：「…於勞工工作班次更換時，其各班次間至少應有連續11小時之休息時間。該休息時間，係指自勞工實際下班時間起至下個班次出勤前，至少應有連續11小時之休息時間。」。又勞動部於網站上公告有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：「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。」

3.查原告使勞工單日超時工作與更換班次未給予11小時以上之休息時間，核屬二事，兩者違法態樣不同，應屬數行為

違反不同行政法義務，非原告所指同一違法行為。再者，原告使輪班制勞工單日超時工作後，若給予11小時以上之休息時間後再安排出勤，即能免除違法行為，惟原告明知勞工已超時工作，但卻無任何應變或改善措施，仍使勞工依照輪班班次出勤，而未給予至少11小時之休息時間，違反勞基法第34條第2項規定，因此被告依法裁處洵屬有據。

㈡有關原告稱被告未依法審酌量罰標準，逕處以最高罰鍰50萬元，有裁量怠惰及裁量濫用之違法，並有違平等原則及行政自我拘束原則云云乙節：

1.按行政罰法第18條第1項，裁處罰鍰應審酌應受責難程度、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。復按法務部103年3月26日法律字第10303503080號函釋略以：「…裁量基準中除就典型案例訂定原則性或一般性裁量基準，仍得於立法者授權裁量範圍之內，就特殊情形賦予行政機關個案裁量空間。」

2.查被告針對違反勞基法案件雖訂有新北市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準，作為處理違反勞基法典型案件（通案）罰鍰裁處依據，惟上開裁罰基準的存在，並不能免除被告針對違規案件所有情狀的考慮義務，即不當然拘束被告只能依裁罰基準裁處罰緩金額。亦即，被告針對違反勞基法的非典型案件，仍可基於個案正義的考量，做出與裁量基準不同的罰鍰決定。

3.次查原告為中華電信100%持股之子公司，資力顯具規模，當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6,014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，且原告不僅未即時更正錯誤，反選擇將企業營運及獲利置於勞工權益之上，透過持續使勞工超時工作以滿足申辦民眾需求，明顯為不良示範，自應受最嚴重之責難程度。本件被告係綜合考量原告違反行政法上義務行為應受責難程度（即違法未立即改善，反而持續違法），及對社會所產生影響，處以法定最嚴重罰鍰50萬元，洵予有據，亦無原告所稱裁量怠惰及裁量恣意之違法情事。

㈣關於原告稱原告行為在法律上應評價為一行為，故應僅受一次處罰云云乙節：

1.按高雄高等行政法院100年簡字第240號判決略以：「…並非以『自然意義的行為』為出發點，須從行政法作為行為規範特性切入，行政法既為行為規範，則行政法上之行為係以人民之外部行為為規範對象，其內部意思為何則非所問。…原告違規之時間、地點並不相同，核屬複數行為，被告按原告依其門市部及倉運課違規情形，分別裁處原告罰鍰，揆諸前開說明，並無不合。…雖上開數行為均違反行為時勞動基準法第32條第2項及第36條之規定，但非同一事件，分別由上開二地方政府機關科處罰款，自無違反行政罰法第31條第1項規定。」。次按高雄高等行政法院106年訴字第26號判決略以：「…不同服務中心營業時間各不相同且各服務中心由不同主管指揮監督，係分別按其營運狀況繁忙狀況，決定勞工班別時間，顯見各服務中心排定各勞工班別一事，基於同一意思表下之同一行為，難認原告係基於同一法人格同一意志下而為」。復按最高行政法院99年裁字第516號裁定略以：「雖上開數行為均屬違

反勞動基準法第24條規定，但非同一事件，分別由3地方政府科處罰鍰，自無一事不二罰之適用等語。…」

2.再者，回歸勞動基準法保護勞工之立法意旨，若將原告於各縣市不同服務中心違規情形解釋為一行為，結果將導致只要某一服務中心有違規之情形，在原告不會被另行處罰的狀況下，雇主得以無顧忌地於其他服務中心使所僱勞工違規，等同變相讓雇主取得於其他服務中心違規之權利，此舉將導致勞工權益保護機制完全喪失，顯然已悖離勞動基準法之立法意旨，並失去制裁違法行為人之意義，爰原先透過處罰違法行為人達到保護勞工目的之法益將不復存在，亦與社會通念不符等語，資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告之訴。②訴訟費用由原告負擔

五、本件經被告所屬勞工局對原告進行勞動檢查結果，認原告之新莊服務中心、漢生服務中心、集賢服務中心均涉有勞工更換班次時未給予連續11小時休息時間之違規，遂以原處分對原告裁處50萬元罰鍰、公布名稱及負責人姓名，原告則經訴願駁回後提起本件行政訴訟之情，有原處分、訴願決定等附卷可稽（本院卷一，第31頁至第53頁），兩造就此且為一致陳述，自可採為裁判基礎。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，係主張原告所為並不該當勞基法第34條第2項之要件，且無故意過失，又欠缺期待可能性；另被告對伊之裁罰違反一行為不二罰原則、並有裁量怠惰與濫用之違法等情。原告所提一行為二罰，經核主要在爭執重複受罰，然該項爭點同時牽涉裁罰機關管轄權問題（詳後述），故本件應予審究者，當為被告就本件是否有管轄權？原告是否有勞基法第34條第2項構成要件之該當？被告以原處分對原告裁罰50萬元罰鍰，並公布名稱及負責人姓名，是否有違誤？

六、本院之判斷：

㈠本件所涉違規行為數及管轄權疑義之釐清：

1.查原告因499專案導致各地服務中心暨所屬勞工營業、工作超時，並為各縣市勞工局處裁罰等情，業據原告陳明；至已進入行政訴訟程序之案件，於本件言詞辯論終結時，臺中高等行政法院已有判決（該院108年11月20日108年度訴字第67號，原告所涉者為勞基法第32條第2項、與第34條第2項之違規），本院則有另案繫屬中（本院108年度訴字第264號，原告所涉者為勞基法第32條第2項之違規），此亦據本院依職權查明屬實。而「一行為違反同一行政法上義務，數機關均有管轄權者，由處理在先之機關管轄。不能分別處理之先後者，由各該機關協議定之；不能協議或有統一管轄之必要者，由其共同上級機關指定之。」行政罰法第31條第1項定有明文，原告使所屬服務中心勞工在499方案優惠期間超時工作，若屬一行為者，各地方主管機關即應依前開規定定其管轄權，至無管轄權者所為裁罰處分，則有欠缺事務管轄權之瑕疵，自有先予釐清之必要。

2.按所謂「一行為」，包括「自然一行為」與「法律上一行為」；所謂「數行為」，則係指同一行為人多次違反同一行政法上義務規定，或違反數個不同行政法上義務規定，其行為不構成「自然一行為」或「法律上一行為」者而言。「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，並以此緊密關連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。

3.行為所違反之行政法上義務不同者，即非屬同一行為：

按「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，1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，1個月不得超過54小時，每3個月不得超過138小時。」、「（第1項）勞工工作採輪班制者，其工作班次，每週更換1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。但因工作特殊或特殊原因，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。…」，勞基法第32條第2項、第34條第1項、第2項分別定有明文。前揭第32條第2項關於延長工作之時數限制之規定，係禁止雇主於勞工正常工作時間結束後，不得使勞工繼續工作，則雇主之違規行為自勞工延長正常工作時間（通稱加班）時即已成立，並繼續進行至勞工加班終止時始結束；而第34條第2項關於更換班次間隔連續休息時間下限之規定，係限制雇工不得在勞工休息時數未足11小時之前，使其開始上班，其違規行為則在使勞工開始次班之工作時成立。前者係不應使勞工延長工作而積極作為，後者之違規行為態樣則為應使勞工繼續休息而消極不作為。準此以論，雇主只要有使勞工違規延長工作即屬成立勞動基準法第32條第2項之違規行為，其在勞工休息不足法定最低時數前，復使勞工開始工作則另外成立勞動基準法第34條第2項規定之違規行為，二者雖均侵害勞工之健康權益，但所違反之行政法上義務不同，違規行為態樣互殊，法定構成要件亦屬有別，各具獨立性及

構成要件完整性，明顯非屬同一行為，自應分論併罰。本件原告所涉勞基法第34條第2項之違規，與上述本院與臺中高等行政法院之另案關於勞基法第32條第2項部分，既非屬一行為，即不生一行為二罰問題。

4.同一企業有多數工作場所涉及違反勞基法所訂最低工作條件之行為數問題，本院析論如下：

⑴被告係以一行政處分，對原告在3個服務中心（新莊、漢生、集賢，所涉勞工則有5人）所涉勞基法第34條第2項違規行為進行裁罰，原處分說明之「四、理由及法律依據」中，被告敘稱「受裁處人（即原告）就本案違法事實…本府依行政罰法第18條審酌後，考量受裁處人係於中華電信辦理促銷活動期間（即5月9日至15日）持續違反同一規定，經媒體大量報導後，仍不採取改正行為，持續違規…爰依勞基法第79條第1項第1款及第80條之1規定，裁處…」，外觀上似係將原告在多數服務中心之違規論以一行為。

⑵學說見解：

學理上關於行為數認定爭議，多數論著均為一般性判斷標準之介紹與說明，針對具體個案或行為數爭議類型予以討論者，則主要集中於具反覆或繼續性、及具集合性行為之行為數判斷；至於類如本件同一企業（雇主）有多數工作場所涉及違反勞基法之情形，本院僅搜尋得1篇專論（蔡震榮，從宇博（Uber）案與中華電信499專案遭多次處罰論行政罰法實務的發展，月旦法學雜誌第281期，第5頁至第26頁）。依該文見解，「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為『一行為』，在法律上應評價為一行為」（參前揭文，第10頁）。

⑶行政法院於類似實務先例之見解簡要整理：

①最高行政法院99年度裁字第516號裁定（中華電信不同營業所涉未依規定給付延長工時工資案件）：原審（臺中高等行政法院97年度簡字第40號判決）以「依行政罰法第29條第1項規定，違反行政法義務之行為，由行為地、結果地…之主管機關管轄，被上訴人（彰化縣政府）為違規行為事實發生地之主管機關，對上訴人（中華電信）之該違反行政法義務上之行為，自有管轄權；又（改制前）勞委會係分別於95年5月16日在上訴人所屬彰化營業處，查獲其對勞工黃瀚儀、在臺中營運處，查獲另一勞工杜新偉、翌日在高雄營運處查獲另一勞工有違章行為，雖上開數行為均屬違反勞動基準法第24條規定，但非同一事件，分別由3地方政府科處罰鍰，自無一事不二罰之適用」，最高行政法院就此爭點未另予說明而維持原審判決。

②最高行政法院101年度裁字第989號裁定（黑橋牌企業股份有限公司各分店涉有未依規定給付延長工時工資案件）：「核法律上行為個數之認定，基本上要由規範之觀點決定，而不是單純由實證觀點來決定（事實上司法實務之經驗顯示，希望單純透過時空之劃分，採取規範盲目式的態度來『特定』行為，並計算其個數者，是徒勞無功且毫無意義的工作，其理由在於：時空單位如何劃分，沒有客觀標準可循，另一方面則是，依前開含糊歧異標準決定下來之行為個數，在規

範評價上常常缺乏意義），因此行為個數之決定要由各個被適用法規範之規範意旨及功能來單獨決定，並無一個抽象而統一之標準，而司法實務亦會視個案引用之實證法規範決定行為個數如何計算，而本案情形（多家分店各自違規）被評價為數個行為，似與本案應適用法規範（勞動基準法第30條、同法第32條第1、2項、同法第36條及同法第79條第1項第1款）之規範本旨無違…」

③高雄高等行政法院103年度簡上字第34號判決（財團法人臺灣省私立臺南仁愛之家下屬單位未依規定紀錄勞工出勤紀錄）：「查本件勞委會南檢所係分別於被上訴人「家本部」、「敬老所」、「慢性病精神病養護所及附設精神療養院」、「新都養護所」等不同地點查獲被上訴人有未記載勞工出勤時間之違章行為，被上訴人違規之時間、地點並不相同，應評價為數個違反行政法上義務之行為，自應分別處罰。」

④高雄高等行政法院106年度訴字第26號、106年度簡上字第84號、本院106年度訴字第1592號（均為家福股份有限公司各分公司涉有未經工會同意即使女性勞工夜間出勤案件）：「按『一事不二罰原則』固為司法院釋字第503號解釋為現代民主法治國家之基本原則，惟對『一事」之解釋，與刑法上之意義殊有差異，違反行政法上義務之行為是否為『一行為』，係個案判斷之問題，即必須就個案具體事實予以判斷，而非就某法規與某法規之間之關連為何，或就抽象事實，予以抽象之判斷。於具體個案判斷時，宜就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可

能性與社會通念等因素決定之。易言之，並非以『自然意義的行為』為出發點，須從行政法作為行為規範特性切入…」，且前述3件判決均以各地方主管機關對家福股份有限公司之裁罰並無違誤，顯認各案件未涉一行為數罰之情。

⑷本院基於以下理由，就本件原告所涉違規採數行為之見解：

①按行政罰制度上之所以設計「行為個數」之概念，無非以此作為法律效果之依據，依行為個數決定為一個處罰或數個處罰；是而，何種行為應評價為「一行為」往往繫於政策之考量，而非邏輯之所當然。故此，行政罰法對於所謂一行為或數行為，並未予以定義，乃有意識地保留主管機關及裁判機關依具體個案事實解釋認定之空間，以利各類行政法律不致囿於尚欠思慮復且統一僵化之規定，能得各自基於其規範目的而為相關體系之進化。對行政罰之法律上行為個數認定，以所適用法規範之規範意旨及功能作為判斷標準，已屬實務上穩定之見解，前引裁判先例足資參考。

②衡諸原告係在各縣市轄區內分設不同門市單位（服務中心），各就其所屬人力獨立指揮調度，則工作於原告新北市區範圍業務單位之勞工，本不受他縣市之業務單位負責人指揮調度。又勞動基準法係為保障勞工權益而規定勞動條件最低標準，該法第1條第1項已經明白揭示，則雇主所負確保勞動條件合於法律要求之行政法上義務，自應配合其營運管理結構而為考量，本件原告之各服務中心雖無獨立法人格，惟其所屬員工之工作量與工作時間，乃因應各門市營運狀況而調

整，則於不同門市各自違反勞動基準法第34條第2項規定之情形，自應分別成立其行政罰責任。

5.本件原告是否涉有違反勞基法第34條第2項行為，既係以各服務中心作為行為數判斷依據，則各地方主管機關就其轄區內所為調查及裁罰，即無與他縣市所轄者發生一行為疑義，亦無再依行政罰法第31條第1項規定判定管轄權之必要。

㈡原告所屬勞工確有勞基法第34條第2項輪次更換時休息時間不足之情：

1.按「勞工工作採輪班制者，其工作班次、每週更換1次。但經勞工同意者不在此限。」、「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。」勞基法第34條第1項、第2項定有明文。前開規定之適用情形，乃針對採「輪班制」之企業，亦即事業單位之工作型態定有數個班別，由勞工分組輪替完成各班別之工作，勞工各組之工作地點相同、工作內容相同，只有工作時段不同，且具有更換工作班次之情形。非輪班制、或雖屬輪班制，但班次沒有變動者，雇主排班時只要符合每日工作總時數上限12小時之規定，即可使勞工保有適當之休息。至若屬輪班制之勞工，且工作班次有更換的時候，如上一班次為早班、下一班次更換為中班，班次之銜接點從勞工實際下班起算，至下個班次出勤前，至少應有連續11小時的休息。此從該條項文義即可清楚理解，勞動部官網「勞動基準法修法常見問答集」且有明確說明可參。（參https://www.mol.gov.tw/~x5;topic/34395/34795/36392/，【輪班換班間距】部分，Q1

、Q2）

2.依原告於本院審理中所提出之班表（本院卷二，第107頁至第115頁），對照訴願卷中原告板橋服務中心、新莊服務中心之個別班表，均可見各服務中心勞工之工作時間可大略區分為數個工作時段（如板橋服務中心分為A、B、N三種，新莊服務中心則分為1、3、4、5），各勞工並依事先排定之班表上下班。參酌原處分所提及之新莊服務中心勞工林俊宏、魏琬云訪談記錄，渠等所述工作時間除與班表記載相合外，復可見有時段調整移動現象，故原告所屬勞工係採輪班制出退勤，應可認定。原告爭執員工非屬輪班制，與事實不符，非可憑採。

3.原處分所指涉有更換班次時未有連續11小時之休息時間的勞工，乃為新莊服務中心林俊宏、魏琬云，漢生服務中心陳琳涵，集賢服務中心林珊羽、彭冠瑋等人。查：

⑴林俊宏部分：依原告於本院審理時所提出之班表，林俊宏於107年5月10日至12日間之表定上班時間為上午9時至下午5時30分、上午8時至下午4時30分、上午10時至下午6時30分（本院卷二，第112頁），惟此與林俊宏接受訪談時所稱5月10日表定9時至20時、5月11日表定8時至20時（因公司要求提早到，上手機課程）、5月12日表定10時至19時乃有出入，對照訴願卷內之新莊服務中心班表，林俊宏於10日、11日為第3班（上午9時至下午8時）、12日則為第4班（上午10時至下午7時），與林俊宏訪談所陳相符，本院因與原處分同以林俊宏陳述及訴願卷內班表為準。其中5月10日、11日為同一班次，並無班次更換情形，本無勞基法第34條第2項適用之可能；至5月11日與12日，班次則有變動，而林俊宏於5月

11日之班次實際下班時間乃為5月12日凌晨0時45分，有其下班刷卡記錄附於訴願卷內為憑，距離下一工作班次之出勤時間（5月12日上午10時），僅有9小時15分，不符勞基法第34條第2項之要求。

⑵魏琬云部分：依原告所提出之班表，魏琬云於5月9日之表定上班時間為上午11時至下午7時30分，5月10日、11日則為上午9時至下午5時30分、上午8時至下午4時30分（本院卷二，第111頁），與其接受訪談時所稱5月9日表定11時至20時，5月10日、11日表定9時至20時亦有不同；而前開訴願卷內班表顯示魏琬云於9日為第5班（上午11時至下午8時），10日、11日為第3班（上午9時至下午8時），與訪談所述一致，故本院仍以魏琬云之陳述及訴願卷內班表為準，其中5月10日、11日為同一班次，並無班次更換情形，5月9日與10日間始有班次變動。而魏琬云於5月9日班次之實際下班時間為當日晚間11時16分，亦有其下班刷卡記錄附於訴願卷內為憑，距離下一工作班次之出勤時間（5月10日上午9時）為9小時44分，不符勞基法第34條第2項之要求。

⑶陳琳涵部分：被告並未對陳琳涵進行訪談，訴願卷內亦查無其所屬漢生服務中心的班表，而原告於本院審理時所提出之班表（本院卷二，第112頁），其於5月10日、11日表定上班時間為下午1時至晚間9時30分，5月12日則為上午11時30分至下午8時，此與原處分所認定之事實相符。陳琳涵之班次變更為5月11日與12日間，其5月11日班次之實際下班時間為5月12日清晨5時55分，有該服務中心母親節特選方案門市簽到簽退表可參，距離下一班次出勤時間（5月12日上午11時30分）僅有5小時35

分，顯不符勞基法第34條第2項規定。

⑷林珊羽部分：被告亦未訪談林珊羽或調閱其所屬集賢服務中心的班表。審之原告於本院審理時所提出的班表（本院卷二，第115頁），其於5月9日表定上班時間為中午12時30分至晚間9時，5月10日則為上午10時30分至下午7時，與原處分所認定之事實相符。林珊羽之班次變更為5月9日與10日間，其5月9日班次之實際下班時間為5月10日清晨3時30分，此有集賢服務中心母親節特選方案門市簽到簽退表可考，距離下一班次出勤時間（5月10日上午10時30分）為7小時，不符勞基法第34條第2項規定。

⑸彭冠瑋部分：被告亦無訪談彭冠瑋。依據訴願卷內班表（標為第48頁），其於5月10日表定上班時間為上午11時30分至晚間8時，5月11日、12日則為上午10時30分至下午7時，與原處分所認定之事實相符。彭冠瑋之班次變更為5月10日與11日間，其5月10日班次之實際下班時間為5月11日清晨5時，有該服務中心門市簽到簽退表可佐，距離下一班次出勤時間（5月11日上午10時30分）僅為5小時30分，不符勞基法第34條第2項規定。

4.基於前述，本件原告所屬上開勞工於499專案優惠期間，因超時工作致有班次更換間隔休息時間未達連續11小時之情，當可認定。惟被告於原處分中就非屬班次更換者，仍認原告有違反勞基法第34條第2項之情，包括林俊宏和魏琬云、陳琳涵5月10日與11日間、及彭冠瑋5月11日與12日間之出退勤情形，事實認定乃有錯誤。

㈢原告就前揭違法事實，應認為可歸責：

揆諸勞基法第34項有關更換班次間隔連續休息時間下限之規

定，旨在保障勞工健康權益所設最低標準之勞動條件，係屬強制規定，非有法定事由，雇主不得違反，否則即構成同法第79條第1項第1款規定之違規行為。本件系爭之中華電信499專案，因資費、所提供網路通信服務條件優越，且採取限制性行銷（俗稱飢餓行銷）策略，以時間限制性，藉由稀少訴求，激發消費者緊張感，誘使爭先恐後之搶辦意願，以達到短期有效提升銷售量，拓展市場占有率之營利目的。又中華電信為原告之單一股東，為其完全控制之子公司，形式上雖屬2個權利主體，實質上係為遂行營業收入額分散，將原屬同一經濟活動實體之決策部門與執行部門之內部分工機制予以轉變，從其經濟利益最終歸屬為評價，二者具有一體性，原告執行中華電信決策之行銷方案，並不得藉詞該方案非其參與決策，無從預見為事由，而卸免應履行之公法上強制義務。再者，原告為圓滿執行499專案之申辦業務，於正常營業時間之外仍持續提供服務，固然「以客為尊」並最大化申辦業務量，然在電信服務供給與消費兩端汲汲於短期私益追求下，乃由相對最為弱勢之勞工承受此變態社會現象所生之不利益，原告以事先不知情、事後無從防範，不具故意過失，且無期待可能性冀以解免行政罰責，本院並不採取。

㈣被告作成原處分之事實基礎已有變動，裁量有瑕疵：

1.按行政機關行使裁量權，並非不受任何拘束，其裁量權之行使，除應遵守一般法律原則（如誠實信用原則、平等原則、比例原則）外，亦應符合法規授權之目的，並不得逾越法定之裁量範圍（行政程序法第4條、第6條、第7條、第8條、第10條參照）。又行政罰法第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。」其立法理由載明「第1項規定裁處罰鍰時應審酌之因素，以求處罰允當。」司法院釋字第641號解釋亦明示「對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根據違反義務情節之輕重程度為之，使責罰相當」之意旨。

2.復按「違反勞動基準法裁處罰鍰共通性原則」係勞動部就違反勞動基準法規定之違章行為，訂定一致性及共通性原則，俾辦理裁罰主管機關有具體客觀之裁量標準可循，避免造成恣意輕重之情形。觀其第2條規定：「主管機關裁處罰鍰，應遵守明確性原則、平等原則、比例原則等一般法律原則，並踐行行政程序法及行政罰法所定之法定程序。」、第3條第1項規定：「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。」為一般性原則，而於第2項規定：「事業單位有本法第79條第1項至第3項規定行為之一者，主管機關裁處罰鍰時，除審酌前項各款情事外，並得依本法第79條第4項規定，衡酌加重其罰鍰至法定罰鍰最高額二分之一。」作為處遇特殊違章情節之例外標準。

3.查被告於原處分所認定之事實，乃原告所屬3個服務中心之5名勞工，共於9個班次更換間隔有違反勞基法第34條第2項規定之情形，並「考量受裁處人（即原告）係於中華電信辦理促銷活動期間（即5月9日至15日）持續違反同一規定，經媒體大量報導後，仍不採取改正行為，持續違規

，幾近有違反勞基法第34條之故意，亦造成與現行勞基法強制規範的重大對立；且活動期間針對所僱輪班制勞工更換班次時，係普遍性為給予連續11小時休息時間…」等情，裁處50萬元罰鍰。惟被告關於班次更換之認定方式既有前揭違誤，其於作成原處分並裁量應處罰鍰時，所依據之基礎事實已有錯誤，並因此有違反比例原則。然法律效果之裁量既係法律許可行政機關行使職權時，在相關規定之法律效果為判斷，於權力分立體制下，行政法院尚難代替行政機關從事裁量處分，本件遂應撤銷訴願決定及原處分，待被告基於正確之行為數認定並以符比例原則情形重為裁量。

七、綜上所述，原處分關於罰鍰部分有裁量違法，訴願決定予以維持，於法未合，原告訴請撤銷原處分及訴願決定關於裁處罰鍰部分，為有理由，應予准許。至於原處分公布原告名稱及負責人姓名部分，與勞基法第80條之1規定並無不合，是原處分於此部分並無違誤，原告訴請撤銷原處分，於此部分乃無理由，應予駁回。

八、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，故不逐一論究說明，附此敘明。

據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴訟法第195條第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　　9　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　羅月君

法　官　吳坤芳

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　　109　年　　1　月　　9　　日

書記官　林俞文