臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字

）FKT64W1Z1X5L0;@109年6月18日辯

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　桃園市政府
代　表　人　鄭文燦（市長）
訴訟代理人　林三加　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108年11月5日勞動法訴一字第1080012005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、事實概要：原告從事人力派遣業，為適用勞動基準法（下稱勞基法）之行業。被告勞動檢查處於民國107年5月11日及17日實施勞動檢查，而於107年5月30日作成府勞檢字第1070131414號裁處書（下稱前裁處），惟勞動部108年1月3日以勞動法訴字第1070017793號訴願決定（下稱前訴願決定）認前裁處僅列勞工蔡婷伝等3人，惟尚有其他勞工超時工作之事實，裁處事實有違明確性原則及裁罰100萬元之理由難認已綜合衡量相關因素，予以撤銷。被告於108年2月19日派員至原告派駐桃園營運處實施勞動檢查，原告並於同年月27日至該處受檢，發現原告為因應中華電信股份有限公司（下稱中

華電信公司）推出之「107年5月9日至5月15日期間499吃到飽專案」（下稱499專案），而派駐該公司於桃園、龍安、龍東、龍潭中興、龜山、蘆竹、桃園夜市、南崁、平鎮、八德、大湳、大竹、山仔頂、中原、中壢、新生、楊梅及龍潭等18處服務中心勞工107年5月份出勤紀錄及加班明細表，勞工蔡婷伝等30人（下稱蔡君等30人），在499專案促銷期間，有1日正常工時連同延長工時超過12小時上限之情事，違反勞基法第32條第2項規定。經被告查證屬實，以108年3月27日府勞檢字第1080065286號裁處書（下稱原處分），依勞基法第79條第1項第1款、第80條之1第1項、行政罰法第18條第1項及行為時桃園市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準（104年12月31日發布，下稱裁罰基準）第3點規定，處原告罰鍰新臺幣（下同）100萬元整，且公布原告名稱及負責人姓名，並限期改善。原告不服，提起訴願，遭訴願駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

(一)原告於收受原處分後，依法於期間內提起訴願，而訴願階段雙方之攻擊防禦均立基於原處分所載之事實範圍內，如容許被告於行政訴訟階段擴張原處分之基礎事實及範圍，已妨礙原告之攻擊防禦甚至侵害原告之審級利益。按行政程序法第114條第1項規定得補正之事項，僅限於程序或方式上之瑕疵；縱認可事後補正，依同條第2項規定，亦僅得於訴願程序終結前為之。據此，本件既非程序上或方式上之瑕疵，亦已為行政訴訟階段，自不得容許被告事後恣意擴張原處分之基礎事實及範圍。

(二)原告並無主觀之故意過失，且無期待可能性構成阻卻責任事由：

1.原告於107年5月9日配合中華電信公司推出499專案，為期7日。惟原告為中華電信公司之子公司，就母公司推出499專案之活動內容、銷售策略、銷售價格、客戶標的乃至於方案起訖期間，均無任何參與或決定權限，僅能依雙方承攬契約執行方案內容，原告對該專案實無法事先評估並進行安排，亦無可重新規劃，或延長申辦期間等，且原告無契約終止權，無從片面不為執行或終止，在該契約終止前，原告仍應依契約內容執行，而原告與中華電信公司為各自獨立之法人格，自不得視為一體。原告於該專案推行前一日即107年5月8日，直至晚間7時許才知悉，且中華電信公司傳真與原告之函文上均未特別載明或告知原告人力需特別調整，表示在中華電信公司評估下，該專案與往例並無太大差異，是原告依先前其他相似方案與經驗，事先排定各員工工作之門市及工作時間，況以往既有人力均足以因應門市平日業務及促銷活動業務。詎料該專案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，原告為盡速滿足社會大眾通信需求並恢復生活秩序，難以拒絕提供服務，卻又無法決定延長申辦期限，僅能於有限時間內加派支援人次高達1,869人次，但仍無法於正常營業時間內消化來客人潮，遑論倘延長期間，恐致更多消費者申辦。且受理民眾申辦須操作電腦與熟悉公司內部系統，受理人員為此需接受10至13天之訓練，原告不可能於107年5月8日晚間7點許得知方案內容後，即在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。是原告確實無預見可能、亦無充足時間因應，原告主觀上實無故意過失，且無期待可能性可言。

2.原告在499專案辦理期間，主動採取成立499緊急應變中心；

支援同仁分工；動員後勤投入支援；採行暫停伴銷、輪停業宣、調整大小休、主管/訓練/後線支援及全面啟動話務加班；提報自助分流建議（IVR、APP、簡訊）、客戶問題蒐集、提供話術說帖，建立客戶個案問題蒐集與即時回覆處理方式平台，減少同類型案件重複派送，縮短回應客戶時間，並提升作業效能等積極措施，顯見主觀上無可責性。

(三)本件符合勞基法第32條第4項所稱之事變或突發事件，原告得使勞工在正常工作時間以外工作，延長之時數並不受同條第2項之限制：

1.按勞基法第32條第4項規定所稱事變者，泛指因人為外力造成社會或經濟運作動盪之一切重大事件或非由於故意或過失所發生之事由；而稱突發事件者，僅要該事件符合「以事件發生當時判斷為無法預知」「非屬循環性」及「需緊急處理」三者即屬之，縱使特定事件客觀上可能發生，甚至屬於業界常態之現象，仍不得遽謂必非突發事件，仍應視事業單位於事前對此事件之發生有無預見可能，以及所採取之各項因應措施，並應併同判斷事業單位面對此事件時，是否具備仍可遵守勞基法第32條第2項之期待可能性等要件綜合考量，而不應在未就實際情形研判事業單位自身預見可能性與期待可能性之情況下，即泛以「雇主應得事先規劃使員工休息」等悖於現實之說法作為裁罰理由，否則即有理由不備或證據未充分調查之違法。又縱然突發事件之發生與雇主之企業政策有關，仍無礙於突發事件之成立。

2.499專案經各大網路及電視媒體渲染報導，使大批民眾前往申辦，並非原告所能事先預見，且以往中華電信公司其他類似優惠方案均無此情況，而其他電信業者比照推出方案時也無當時深夜排隊辦理之異狀，是該專案受媒體史無前例的關

注與報導致申辦人潮爆量，甚至已出現人心惶惶、社會動盪之兆，實屬原告無可事先預知，應構成勞基法第32條第4項規定所稱之事變，而原告面對數以萬計用戶之權益與需求，在活動期間雖已逾正常營業時間，仍必須盡速滿足社會大眾通信需求並恢復生活秩序，是本件亦符合「非屬循環性」、「需緊急處理」之情形，該當同條項所稱之突發事件。又該專案並非原告所拖出之促銷方案，不得以該專案乃原告母公司之商業促銷政策而逕認本件非突發事件。是原告乃依勞基法第32條第4項規定延長員工之工作時間，且原告亦依同條後段規定於24小時內通知工會，事後也戮力給予優於法令之加班費、事後補休等慰勞措施，被告率認原告違法，顯有違誤。

3.至於被告所提勞基法第32條第4項規定之事後適當休息，並非本件爭點；且被告所引最高行政法院88年度判字第4284號判決見解，依其前後文義，並未將補給勞工休息列為雇主因天災、事變或突發事件而有權要求勞工延長工作時間之要件，此由行為時裁罰基準之附表將勞基法第32條第2項、第3項分列亦可得相同結論，是被告似有所誤解，應予澄清。

(四)原處分違反平等原則、行政自我拘束原則，有裁量恣意及裁量濫用之違法：

1.按最高行政法院93年度判字第968號、94年度判字第1073號、95年度判字第1993號判決、本院106年度訴更一字第86號判決意旨，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，又倘行政機關考量非基於勞基法第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，是行為人並非故意違犯行政法上義務時，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。然本件原告並無故意過失之可言，且被告亦未充分審酌原告個別行為之輕重，而就原告之行為一律認為情節重大，逸脫其自行制定之裁罰基準而加重裁處至法定罰鍰最高額，原處分難謂無裁量怠惰之違法。

2.又裁罰基準已間接對外發生效力，被告應受其拘束而優先適用。依行為時裁罰基準第2點規定，原告乃第一次違犯勞基法第32條第2項而遭裁罰，依附表規定第一次違規應處2萬元罰鍰，惟被告卻未予適用而裁罰原告100萬元。又觀本件並無行為時裁罰基準第3點規定之情形。且按行政罰法第18條規定受處罰者之資力僅為得審酌之事由之一，顯見受處分人之資力為本件審酌時最無實質重要性，惟被告未具體說明本件在無裁罰基準第3點規定之情形下，如何該當裁罰基準所定之加重理由，率斷徒以原告之資力逕處以法定最高額罰鍰，顯見其有裁量恣意之違法。且原告資本額僅1.8億元，如何能以資本額1.8億元即得出「原告第一次違反即應處以法定最高額之罰鍰」之結論。縱以107年11月13日之裁罰基準，原告仍為勞工數250人以上之丁類事業單位，第一次違反勞基法仍係處2萬元罰鍰，亦無該基準第5點所訂之情形。又縱認本件可不適用行為時裁罰基準，依勞基法第80條之1第2項規定，也無從得以逕處法定最高額之100萬元。

3.原告為中華電信公司之子公司，承攬母公司之電信門號代辦業務，原告僅受母公司指示執行499專案，專案活動所生之營業獲利均歸母公司所有，與原告無關，且原告107年度之稅後淨利為221百萬元，較106年度稅後淨利228百萬元，衰退達3%，原告顯未因執行499專案而獲有超額利益，無實際獲利之可言。又本件原告為初犯，前情均應由被告於裁處時

予以審酌，然被告卻漏未斟酌，原處分確有重大瑕疵應予撤銷。

(五)縱認原告使員工超時加班為違法，應認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，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。然原告卻被各地勞工局處處以高額裁罰，實有違比例原則與一事不二罰原則。並聲明：1.確認原處分關於公布原告名稱及負責人姓名違法。2.訴願決定及原處分關於罰鍰100萬元部分均撤銷。

三、被告抗辯略以：

(一)原告具可非難性及可歸責性，應屬故意，縱非故意，亦有過失：

1.原告為法人組織，公司資本總額1.8億元，且為中華電信公司百分之百持股之子公司，資力顯具規模，相較於一般自然人，已有較多的資源可尋求專業人員的諮詢、協助，以知悉其事業經營之相關法規範，且符合勞動法定之規定，應為公司治理之一環，該公司對於勞基法保障勞工身心健康之工時上限規範應有一定之認識，卻故意以採取限制性行銷（俗稱飢餓行銷）策略，以時間限制性，藉由稀少訴求，操縱人性弱點，以激發消費者緊張感，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，乃就本件違章行為屬明知勞工一日超時工作12小時以上，具故意責任及可非難性。

2.原告雖主張499專案為其執行所承攬中華電信公司之專案，無從自行決定執行期間及方法云云，惟原告與中華電信公司間之承攬契約，乃原告與其契約相對人得自行合意決定進行

之方案及內容，與不可預料及不可抗力事件顯不相同，誠屬原告為其營業上所得掌控之範疇。而原告應有為「事前為營業上之適當準備，使所屬勞工不致於一日工作時間合計超過12小時」之責任，且原告亦有能力及方法可以控管搶辦人潮，例如重新規劃專案、延長專案期間、或增派因應短期專案之臨時人力，因此原告對於其規劃執行之499專案造成民眾搶辦，顯然具有可非難性及可歸責性，原告未作好必要之專案營業前之事先準備，後續發生民眾搶辦情事時，又未適切做好必要的因應調整方案，致勞工承受一日工作超過12小時，且原告對此節亦有瞭解，事後又未補給勞工必要之休息，使勞工多日連續超時工作，足見原告就本件違章情形顯有故意，縱非故意，亦有應注意、能注意而未注意之過失。且私法契約不能免除事業單位基於公法上之責任，是原告應優先基於勞基法要求之公法義務來處理，而非以私法契約主張公法上責任之減輕或免除。

(二)本件並不該當勞基法第32條第4項規定有關「事變」或「突發事件」之阻卻違法事由：

1.按改制前行政院勞工委員會87年4月14日（87）勞動二字第013133號函釋，可知勞基法第32條第4項所稱事變係屬因人為外力（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；又所稱突發事件，則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。次按本院107年度簡上字第197號判決意旨可知，所謂突發事件應從嚴解釋，若雇主已得預見事件發生可能機會甚高，且得以期待雇主為此事前為營業上之適當準備，即不得容任雇主主張突發事件，而使所屬勞工一日工作時間超過12

小時，始能貫徹對勞工健康維護之目的。

2.原告規劃執行中華電信公司之促銷專案，雖有搶辦該專案之民眾及人潮，但原告皆得重新規劃，均可減輕民眾搶辦之熱潮，顯非如戰爭、內亂、暴亂、金融風暴及重大傳染病等非得由原告控管之情事，況499專案與其他造成社會或經濟運作動盪之重大事件之情事，顯不相當。又499專案乃屬原告得以掌控之範疇，原告應事前為營業上之適當準備，自不得以突發事件作為免責之正當事由。

3.另參最高行政法院88年度判字第4284號判決及內政部74年3月13日（74）台內勞字第285665號函釋意旨，縱雇主因勞基法第32條第4項「突發事件」而使勞工一日工作超過12小時，仍應於事後提供勞工適當之休息，使勞工於再工作前應至少有12小時以上之休息時間，始得阻卻違法。惟本件原處分所述之勞工黃瓊花、劉修添、邱廷秀、呂素雯、路慧華、葉秀櫻、簡鴻萍、黃淑華、吳慧茹、林喬宇、徐嘉君及蔡雯心等12人，於該日工作超過12小時後，原告均未於渠等再工作前提供12小時以上之休息時間，則原告既事後未依勞基法第32條第4項後段規定補給勞工休息，未符合本項所定要件，並無權要求勞工延長工作時間，即不得主張其得因突發事件而阻卻違法。

(三)原處分並無違反平等原則、行政自我拘束原則，亦無裁量怠惰、違反比例原則等裁量違法情事：

1.被告於裁處時之裁罰基準，依勞基法第79條規定及行為時裁罰基準。又被告於裁處時審酌事由之依據，即包括行政罰法第18條第1項及行為時裁罰基準第3點規定。

2.原告資力顯具規模，有較多資源可尋求專業人員諮詢協助，對於勞基法保障勞工身心健康之工時上限規範應有一定之認

識，卻故意以採取限制性行銷策略，乃就本件違章行為屬明知勞工一日超時工作12小時以上，具故意責任及可非難性。是蔡婷伝等人有一日正常工時連同延長工時超過12小時之情事，而且超時工作時間甚長嚴重影響勞工身心健康，被告認本件應有受違反勞基法第32條第2項規定之最高程度責難之事由。

3.本件曾經立法委員於立法院社會福利暨環境衛生委員會質詢，指責原告所承攬之中華電信公司499專案，造成第一線服務人員有工作時數長達18小時之情形，已明顯違反勞基法第32條一日最高工時上限12小時之規定，況且限量方案只剩下兩天，員工過勞現象勢必更加嚴重等語，有立法院107年5月14日新聞稿可參，可見原告違反勞基法之事實情節重大。

4.基於罰鍰具有制裁、預防（特別預防及一般預防）之功能，以維護行政法秩序之管制目的，故審酌前揭原告本件違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響，倘本件被告僅依行為時裁罰基準第2點規定，以原告最近3年內違反本法同一規定事件次數（第一次違反）論計，對原告逕裁處2萬元罰鍰，實就原告違反行政法上義務之程度與裁罰間不符合比例原則，亦不足發揮應有之制裁及預防之功能，反而為裁量怠惰。被告依行政罰法第18條第1項規定，審酌原告為社會關注之主要涉案公司，受社會一定程度之責難，違章情節重大，並審酌原告財力資本顯具規模等因素，乃依法於裁處罰鍰時，審酌原告就其規劃執行499專案，竟未做好事前準備，造成30名勞工一日工作超時12小時之情事，嚴重影響勞工身心健康，違反勞基法第32條第2項之「應受責難程度」及「所生影響」，並考量「原告之資力」，乃為行政罰法第18條第1項所規定之法定事項，而為適法之裁罰，並無違反平等

原則、行政自我拘束原則，亦無裁量怠惰、違反比例原則等裁量違法。

(四)原處分並無違反一行為不二罰原則：

本件原告所受原處分之裁罰，乃被告依行政罰法第29條第1項規定，基於行政罰法所賦予各地方主管機關就於其管轄範圍行為地之違章行為，具有裁罰之管轄權，與其他地方主管機關就其各自管轄權範圍所為之裁罰，乃屬不同行為地、不同違章事實之裁罰，雖裁罰法條相同，但並不構成一行為不二罰原則之違反。

(五)本件原告就499專案於其他縣市亦有發生違反勞基法第32條第2項等違章行為，並遭其他縣市政府依法裁罰，經原告提起行政救濟後，相關事件之審理法院均肯認原告就499專案違反勞基法第32條第2項等違章行為，具有故意；且無事變或突發事件之阻卻違法事由；各縣市政府就其管轄範圍內之違章行為分別裁罰，亦無違反一行為不二罰原則；且裁量基於行政罰法第18條之考量並無裁量怠惰、違反比例原則等情事，有本院108年度訴字第261、263、264號、臺中高等行政法院108年度訴字第67號、高雄高等行政法院108年度訴字第102號等判決可參。並聲明：原告之訴駁回。

四、上開事實概要欄所載，暨被告抽查查得正常工時連同延長工時超過12小時情事之有勞工：1.蔡婷伝107年5月9日自7時48分至23時30分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計14小時12分鐘、2.彭秀足107年5月9日自8時31分至23時4分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計13小時3分鐘、3.卓韶如107年5月11日自10時30分至翌日5時，扣除休息時間1.5小時，出勤共計17小時、4.潘紳泉107年5月12日自10時16分至翌日3時，扣除休息時間1.5小時，出勤共計15小時14分鐘、5.沈維先

107年5月11日自10時30分至翌日5時，扣除休息時間1.5時，出勤共計17小時、6.張富仲107年5月11日自下午12時30分至翌日5時，扣除休息時間1.5小時，出勤共計15小時、7.陳智渝107年5月10日自10時11分至翌日3時20分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計15小時39分鐘、8.蕭霈雯107年5月11日自10時30分至翌日3時19分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計15小時19分鐘、9.余亮臻107年5月10日自10時28分至翌日3時30分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計15小時32分鐘、10.李季庭107年5月10日自12時15分至翌日5時21分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計15小時36分鐘、11.林庭羽107年5月10日自9時53分至翌日5時59分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計18小時36分鐘、12.蘇立言107年5月12日自10時至翌日5時30分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計18小時、13.許維展107年5月10日自10時30分至翌日2時40分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計14小時40分鐘、14.黃聖媚107年5月14日自8時30分至翌日3時，扣除休息時間1.5小時，出勤共計17小時、15.邱碧潔107年5月14日自8時30分至翌日3時，扣除休息時間1.5小時，出勤共計17小時、16.楊湘婷107年5月10日自8時30分至翌日1時，扣除休息時間1.5小時，出勤共計15小時、17.邱怡珊107年5月11日自8時8分至翌日2時，扣除休息時間1.5小時，出勤共計16小時22分鐘、18.吳曉瑩107年5月14日自7時30分至翌日零時42分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計15小時42分鐘、19.陳昱瀚107年5月11日自10時30至翌日3時30分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計15小時30分鐘、20.何心蕙107年5月11日自10時30分至翌日3時30分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計15小時30分鐘、21.陳太國自107年5月11日10時至翌日2時45分，扣除休息時間

1.5小時，出勤共計15小時15分鐘、22.黃怡琇107年5月10日10時至翌日2時30分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計15小時、23.羅資宜107年5月12日自11時30分至翌日5時，扣除休息時間1.5小時，出勤共計16小時、24.謝明承107年5月12日自11時至翌日5時，扣除休息時間1.5小時，出勤共計16小時30分鐘、25.吳淑敏107年5月11日自11時30分至翌日3時20分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計14小時20分鐘、26.湯俊男107年5月11日自7時29分至翌日1時34分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計16小時35分鐘、27.張武彥107年5月11日自7時26分至翌日1時41分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計16小時45分鐘、28.黃曼萍107年5月10日自11時30分至翌日4時30分，休息時間1.5小時，出勤共計15小時30分鐘、29.呂恩沛107年5月11日自7時13分至翌日1時55分，扣除休息時間1.5小時，出勤共計17小時12分鐘、30.許正怡107年5月11日自8時至翌日1時，扣除休息時間1.5小時，出勤共計15小時30分鐘等。以上，有被告107年5月11日、17日勞動條件檢查紀錄表暨訪談紀錄、勞工出勤紀錄、加班登記表、勞工排班表、原告107年5月24日陳述意見書、前裁處、前訴願決定、被告108年2月19日、27日勞動條件檢查告知單、紀錄表暨訪談紀錄、蔡君等30人出勤紀錄表、被告108年3月8日府勞檢字第1080052246號函、原告108年3月18日陳述意見書、原告公司基本資料、原告聘僱員工投保人數明細表，原告與中華電信公司承攬契約、原處分及訴願決定在卷可稽（本院卷第37-56、167-255、413、437-450頁），原告並對於上開勞工為因應499專案而於上開期日有一日正常工時連同延長工時超過12小時之情事不爭執（本院卷第392頁），應堪認定。本件爭執者為：是否符合勞基法第32條第4項之「事變」或

「突發事件」？原告主觀上是否具故意、過失或期待可能性？原處分有無違反一行為不二罰原則？所處罰鍰金額之裁量有無違法？

五、本院之判斷

(一)原告違反勞基法第32條第2項規定之行為，並非因事變或突發事件所致，原告並有違反上開規定之過失，且非無期待可能性：

1.按勞基法第32條第1項、第2項前段、第4項規定：「（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；……（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。」可知，勞基法係規定勞動條件最低標準之法律，該法所定工作時間、休息、休假等事項基準，均係權衡勞工健康福祉及事業經營型態特性而制定，故該法第32條第2項規定，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，延長工作時間一個月不得超過46小時，即係基於兼顧雇主營運需求及為使勞工自其工作終止後至再工作前得有適當之休息時間，且不宜使勞工處於過度勞動之狀態，俾利勞工健康之維護，僅於勞基法第32條第4項所規定之例外情況，方得不受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小時之限制。又勞基法第32條第4項係將「天災」、「事變」及「突發事件」併列為例外事由，而所謂天

災，係指直接由於自然力而發生之事故，並無人力參與在內，且以通常人之先見，努力或注意所不能防止者，例如水災、風災或震災等不可抗力之災害；而所謂事變及突發事件，依行政院勞工委員會（現已改制為勞動部）87年4月15日（87）勞動二字第013133號函釋略以：「查勞動基準法第32條第3項（按：即現行第32條第4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。……」可知倘非因人為外力造成社會或經濟運作動盪之重大事件，或非事前無法預知，且無須緊急處理之事件，即非勞基法第32條第4項本文所稱之「事變」或「突發事件」。又上開函釋乃主管機關闡明上開勞基法規定原意，合乎勞基法立法意旨，且無違法律保留原則，自得予以適用。

2.次按「（第1項）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2項）法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」行政罰法第7條定有明文。由此可知，違反行政法上義務之行為人，其主觀責任條件有故意及過失之分，且須因故意或過失致有違反行政法上義務之行為，始得加以處罰。所謂故意，係指行為人對於構成違規之事實及該事實係屬違規，明知並有意使其發生者（直接故意），或行為人對於構成違規之事實，預見其發生而其發生並不違背其本意

，且知悉該事實係屬違規者（間接故意）而言；所謂過失係指行為人雖非故意，但按其情節應注意，並能注意，而不注意者（無認識之過失），或行為人對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發生者（有認識之過失）而言。

3.經查，原告係從事人力派遣業，為適用勞基法之行業，經被告於107年5月11日及17日、108年2月19日及27日對原告所屬桃園案場實施勞動檢查，發現原告使所僱在中華電信公司於桃園、龍安、龍東、龍潭中興、龜山、蘆竹、桃園夜市、南崁、平鎮、八德、大湳、大竹、山仔頂、中原、中壢、新生、楊梅及龍潭等18處服務中心勞工蔡君等30人，有一日之正常工作時間連同延長工作時間超過12小時之情形，業如前述。是以，原告客觀上確已違反勞基法第32條第2項之規定無訛。原告雖稱中華電信公司於107年5月9日至15日推出499專案，因受媒體渲染報導，致引發爆量申辦潮，此與該公司過往推出類似專案促銷方案情形不同，非原告所能事先預料，況原告面對數以萬計之用戶權益與需求，活動期間雖逾正常營業時間，仍須儘速滿足社會大眾需求，本件實已符合勞基法第32條第4項規定所稱「事變」或「突發事件」之情形，又原告係於499專案前一天始知悉內容，已積極應變處理，且無終止承攬契約之權利，是原告實無違反上開規定之故意或過失，亦無期待可能性可言云云。惟查：

(1)觀諸中華電信公司所推499專案之內容，係採取月繳費499元，合約期間不限上網傳輸流量，網內通話免費與網外及市話180分鐘免費之特別優惠（本院卷第77-78頁），而活動期間自107年5月9日至15日為限，顯見中華電信公司係採取限制性行銷（俗稱飢餓行銷）策略，以時間限制性，藉由稀少訴求，操縱人性弱點，以激發消費者緊張感，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。而中華電信公司為原告之單一股東，故原告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，原告若執行中華電信公司決策之行銷方案，發生有違反勞基法強制規定之虞時，自應及時向母公司反應，並中止違規行為，不得藉詞499專案非其參與決策，無從預見為事由，而卸免應履行之公法上強制義務。況且，倘原告認其與中華電信公司為各自獨立之法人，其無權介入499專案內容及執行期間之決定，則原告自亦應基於其為獨立法人格之立場，遇有無法執行或發生違反勞基法強制規定之虞時，即應拒絕執行，或調整其經營策略，例如每日超過一定人數即不再接受申辦，以確保其公法上義務之履行，並照護其員工之身心健康，而非只圖遂行中華電信公司之經營策略，為圓滿執行中華電信公司所推出之499專案，執意違反上開強制規定，讓由弱勢勞工承受其違規行為所生之不利益，並藉詞此違法行為核屬勞基法第32條第4項規定所稱之「事變」或「突發事件」。

(2)再者，縱然原告無權終止與中華電信公司簽訂之承攬契約，惟原告承攬中華電信公司之通信銷售業務，有關承攬人力運用及分配之主導權乃繫於原告本身，且原告在499專案開辦前，理當對於行銷策略、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預為審慎評估。因此，民眾瘋狂搶辦499專案之熱潮及推出該專案將有使勞工超時

工作情形，自屬原告可得預見。況且，499專案之銷售期間係自107年5月9日起至107年5月15日止，而從原告提出之「499專案相關新聞清單」觀之（參本院卷第63-71頁），可知相關媒體於499專案之首日即107年5月9日即已報導：「499吃到飽爆人潮，中華電官網客服掛點」等語，則原告縱於499專案前1日方知悉該專案之具體內容，且無從知悉該專案將會造成搶辦之人潮，但於該專案實施首日即發生搶辦之亂象後，原告亦未能針對剩餘活動期間之承攬人力妥為安排或尋求其他有效方案因應，防免勞工繼續超時工作，仍基於企業營運考量，將自身與中華電信公司之履約義務及申辦民眾需求置於勞工權益之上，藉由使勞工持續超時工作方式，執行中華電信公司之營銷策略，非但罔顧勞工權益，亦戕害勞工身心健康。

(3)綜上，原告於499專案開辦前，應可預見民眾瘋狂搶辦該專案之熱潮及推出該專案將有使勞工超時工作情形，卻未為相關之準備，且至遲於107年5月9日即499專案之首日即已知悉該專案已造成搶辦之亂象，復未為妥善之因應，並藉由使勞工持續超時工作方式，執意執行中華電信公司之營銷策略，導致於499專案開辦後持續違反勞基法第32條第2項之規定，則原告嗣以中華電信公司推出該專案，來客數量暴增，非其可預見，符合勞基法第32條第4項規定之事變及突發事件情形，且原告事先不知情，事後亦無從防範，不具故意過失，復無期待可能性為由，冀以卸免違反公法上義務之行政罰責，核諸上開說明，委無足取。

(二)原處分並無違反一行為不二罰原則：

1.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，故行為人所為違反行政法上義務之行為究為「一行為」或「數行為」，自應予以辨明。又行政罰之處罰，是以行為人之行為作中心，行為人之行為究竟屬於違反行政法上義務行為之一行為或數行為，應以行為人之主觀意思及客觀上與所違反之行政法上義務規定之構成要件判斷之。

2.原告雖主張縱原告確有違法，惟原告係基於推出499專案之單一意思，在一段接續時間內，多次反覆實施同種類行為，並違反同一法規，具有時空密接性，且侵害法益單一，核屬集合行為，在法律上應評價為一行為，故原告應僅受一次處罰，然原告卻被各地勞工局處處以高額裁罰，實有違反比例原則與一行為不二罰原則云云。惟按，勞基法第32條第2項之規範目的係為保障勞工健康權益，而責求雇主指揮命令具體勞工工作時應遵守之最低勞動條件標準，其規範對象並不限定營利事業，其違規行為態樣為雇主之具體指揮命令，本質上並非就雇主之營業行為或反覆多數行為為統合評價，自不得援引集合犯之理論，將雇主多次違規指揮命令對不同勞工違規工作之數個行為，視為同一違規行為論斷。觀諸勞基法第32條第2項有關工時之限制，所欲保護對象為「個別勞工」，原告推出「499專案」期間，性質上固然屬執行單一促銷方案之「營業行為」，惟其具反覆性或繼續性之「營業行為」本身並不違法，而是在營業過程中，「使勞工超時工作」違法，此違法行為本質上不必然具反覆性或繼續性之特徵，所侵害者係各服務中心不同原告員工之個別法益，是於各服務中心之多數違法自然行為，被評價為「法律上一行為

」之可能即相對降低。而衡諸原告係在各縣市轄區內分設不同門市單位，各就其轄區之人力獨立指揮調度，則於原告桃園市轄區範圍業務單位工作之勞工，本不受他縣市之業務單位負責人指揮調度，且不同門市單位係受不同主管指揮監督，分別按營運狀況及繁忙程度，決定是否指派勞工延長工時、指派哪位勞工延長工時及需讓勞工延長多少工時，足證各服務中心指派勞工出勤時間一事，並非基於同一意思表示下之同一行為，故原告使桃園營運處轄下所屬勞工違法超時工作與原告於其他縣市發生勞工超時工作當屬有別，難認屬同一違法行為，自應分別成立其行政罰責任。是以，原告設於桃園市轄區內門市單位之違規行為，核與其他縣市門市單位之相類似違規行為並不成立法律上一行為之關係，仍應分論併罰。從而，原告上開主張，洵非可取。

(三)原處分罰鍰部分有裁量瑕疵：

1.按行為時勞基法第79條第1項第1款及第4項規定：「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32條……規定。」「有前3項規定行為之一者，主管機關得依事業規模、違反人數或違反情節，加重其罰鍰至法定罰鍰最高額二分之一。」第80條之1第1項及第2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，並限期令其改善；屆期未改善者，應按次處罰。」「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。」勞基法第79條第1項第1款規定於105年12月21日修正施行前係規定違反勞基法第32條第2項規定者，處2萬元以上30萬元以下罰鍰，嗣該條項於105年12月21日修正提高罰鍰為2萬元以上100萬元以下。

2.次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。」而勞動部據以訂定「違反勞動基準法裁處罰鍰共通性原則」（下稱裁罰共通性原則），於第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條規定：「（第1項）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：（一）違反行為有關之勞工人數。（二）累計違法次數。（三）未依法給付之金額。（四）違反本法義務行為應受責難程度、所生影響。（五）因違反本法義務所得之利益。（六）受處罰者之資力。（第2項）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。」

3.再按，被告為處理勞基法事件，乃於104年12月31日發布之裁罰基準，基於「平等原則」及「行政自我拘束原則」而產生外部效力，亦得作為審查裁量是否有違法之基礎。該裁罰基準附表所示關於違反勞基法第79條第1項第1款規定，係規定第1次違規處2萬元、第2次違規處5萬元等依次加重至第7

次以上違規處30萬元罰鍰，而第3點規定：「違反本法規定應受裁罰者，經審酌下列情形，認依第2點所定裁罰基準裁罰仍屬過輕者，得於法定罰鍰額度內，予以加重處罰，並應敘明加重之理由：（一）與違反本法行為有關之勞工人數超過該事業單位勞工總人數二分之一。（二）未依法給付勞工之總金額新臺幣30萬以上。（三）受處分人之資力。」嗣於107年11月13日發布裁處時之裁罰基準，第2點規定附表所示關於違反勞基法第79條第1項第1款規定，係區分雇主或事業單位規模大小及性質為甲、乙、丙、丁、戊類，按違規次數逐次加重，例如丁類：第1次違規處2萬元、第2次違規處5萬元等依次加重至第7次以上違規處100萬元罰鍰，第3點規定：「雇主或事業單位依其規模大小及性質分類如下：（一）甲類：僱用勞工人數未滿30人。（二）乙類：僱用勞工人數30人以上未滿100人。（三）丙類：僱用勞工人數100人以上未滿250人。（四）丁類：僱用勞工人數250人以上。（五）戊類：股票上市或上櫃公司。」第5點第1項係原第3點所移列，並新增第4款：「（四）其他違反本法義務之行為應受責難程度或影響層面。」規定。

4.查本件被告所為原處分，未依裁處時之裁罰基準，而以104年12月31日發布之裁罰基準裁罰（本院卷第461-462、465頁），應有誤會。而原告前未曾因違反勞基法第79條同一規定事件而受罰，此為被告於本院所不否認，並有查詢資料附卷可稽（本院卷第463、57頁），原告既係第1次違規，則依上揭規定，被告得裁處之罰鍰額度為2萬元，原處分科處原告法定最高額100萬元，已經逾越裁罰基準。被告雖以原告資力顯具規模，及其勞工有嚴重超時加班情形，為社會關注之主要涉案公司，受社會一定程度之責難等違規情節重大為由

置辯。然裁罰基準中對於認依第2點附表所定基準裁罰仍屬過輕，予以加重處罰所考量之事由已另於第5點規定，如上所述，且勞基法第80條之1第2項規定主管機關裁處罰鍰輕重得審酌「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」。依此，關於本件違反勞基法行為有關之原告勞工人數，經被告調查為30人，並未超過原告桃園地區門市勞工總人數286人之二分之一（本院卷第427-435頁被告不爭執之勞工人數分佈表）；且本件原告亦無未依法給付勞工之總金額30萬元以上之事實；又雇主使勞工超時加班態樣亦非屬少見，縱如被告所述，有勞工工作時間高達19小時，無適當之休息又繼續上班等嚴重之情形，此係有關原告違反勞基法第34條第2項規定情事，惟被告已經裁罰，為兩造所不爭執（本院卷第507頁），尚難以此再作為違反勞基法第32條第2項加重裁罰之理由；原告資本額雖達1.8億元，並為中華電信公司百分之百持股之子公司，固顯具規模，並為當時社會所關注，但以此為本件依裁罰基準自2萬元逕提高至法定最高罰鍰金額100萬元裁罰之依據，實難謂裁罰相當。況原告於事發後亦盡全力補救，即於499專案期間成立緊急應變中心，門市部門後勤人員全力支援現場，7日共派出1,869人次（本院卷第73-75頁），及給予優於法令規定之延長工時加倍的加班費暨慰勞金、延長工時並給予同時數之補休（本院卷第119頁），此為被告所不爭執；再參諸報載「門市拉鐵門發茶點」、「民眾以肉身擋中華電信門市關門」、「肉身擋關門就是要吃到飽」（本院卷第63-65頁），可知原告縱想準時關閉門市，使員工不要超時加班，亦有不得已之苦衷，原告尚非惡性重大，其應受責難程度難認已達最嚴重，縱有加重處罰事由，實難謂已達「最嚴重違規」之

程度。參以前揭行政罰法第18條第1項及裁罰共通性原則第3條第1項第5款規定之因違反義務所得利益考量，原告主張其107年度之稅後淨利較106年度衰退達3%，未因499專案而獲有超額利益等情（本院卷第495頁），亦為被告所未爭執。綜合上情，原處分處以法定最高罰鍰金額之100萬元罰鍰，容與比例原則有違，原告主張裁罰過重等語，尚非無據。

六、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，並由被告另為適法之處分。至於原處分公布受處分人名稱及負責人姓名部分，因本件原告確有違反勞基法第79條第1項規定，則被告依第80條之1第1項規定就此部分所為處分，並無違誤，原告就此部分訴請確認違法，乃無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，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。

七、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　　7　　月　　16　　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　蕭　忠　仁

法　官　吳　坤　芳

法　官　羅　月　君

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。

（續上頁）

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　　7　　月　　16　　日

書記官　陳　又　慈