

訴 願 人 ○○合作社

代 表 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府勞動局

訴願人因違反職業安全衛生法事件，不服原處分機關民國 111 年 8 月 3 日北市勞職字第 11160825231 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。

事實

一、訴願人係依合作社法設立，從事陪病照顧勞動業務之有限責任合作社，其自民國（下同）107 年 5 月 1 日起履行其與○○醫院病房個人病患與團體病患照顧服務員勞務採購契約（下稱系爭契約）。經原處分機關所屬臺北市勞動檢查處（下稱勞檢處）於 110 年 9 月 30 日派員進行勞動檢查，查得訴願人與該醫院病房之病患照顧服務員（下稱照服員）間雖未簽訂勞動契約，惟原處分機關依系爭契約、○○醫院病房個人病患與團體病患照顧服務員勞務委外作業規範（下稱照服員勞務委外作業規範）、訴願人之企劃書等資料綜合判斷，認訴願人於形式上與實質上與照服員間具有勞動契約關係，訴願人使照服員於有生物病原體危害之虞之工作場所作業，僅提供感染預防教育訓練，未訂定實施計畫及採取必要之感染預防措施，違反職業安全衛生法第 6 條第 1 項第 12 款及職業安全衛生設施規則第 297 條之 1 規定，且屬乙類事業單位，爰依職業安全衛生法第 43 條第 2 款、第 49 條第 2 款、違反職業安全衛生法及勞動檢查法案件處理要點（下稱處理要點）第 8 點及臺北市政府處理違反職業安全衛生法事件統一裁罰基準（下稱裁罰基準）第 3 點、第 4 點項次 6 等規定，以 110 年 11 月 3 日北市勞職字第 11061140751 號裁處書，處訴願人新臺幣（下同）3 萬元罰鍰，並公布訴願人名稱及負責人姓名。訴願人不服，向本府提起訴願，經本府以訴願人與照服員間是否具勞動關係從屬性尚有疑義等為由，以 111 年 6 月 14 日府訴三字第 1106109088 號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。」

二、嗣勞檢處於 111 年 7 月 6 日再次派員進行勞動檢查，仍認為訴願人與照

服員間有僱傭關係，乃以 111 年 7 月 15 日北市勞檢職字第 1116022826 號函檢送相關資料予原處分機關處理，經原處分機關審認訴願人對個人病患照服員具有監督、訓練、考核、管理及懲罰處分之權，且勞務報酬多寡均由訴願人單方決定，故訴願人與個人病患照服員○○○（下稱○君）間應屬勞動契約關係，訴願人使○君於有生物病原體危害之虞之工作場所作業，僅提供感染預防教育訓練，未訂定實施計畫及採取必要之感染預防措施，違反職業安全衛生法第 6 條第 1 項第 12 款及職業安全衛生設施規則第 297 條之 1 規定，且屬乙類事業單位，爰依職業安全衛生法第 43 條第 2 款、第 49 條第 2 款、處理要點第 8 點及裁罰基準第 3 點、第 4 點項次 6 等規定，以 111 年 8 月 3 日北市勞職字第 1116082523 1 號裁處書（下稱原處分），處訴願人 3 萬元罰鍰，並公布訴願人名稱及負責人姓名。原處分於 111 年 8 月 5 日送達，訴願人不服，於 111 年 8 月 30 日經由原處分機關向本府提起訴願，10 月 11 日、10 月 28 日、112 年 1 月 7 日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

- 一、按訴願法第 95 條規定：「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力……。」第 96 條規定：「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。」

職業安全衛生法第 2 條規定：「本法用詞，定義如下：一、工作者：指勞工、自營作業者及其他受工作場所負責人指揮或監督從事勞動之人員。二、勞工：指受僱從事工作獲致工資者。三、雇主：指事業主或事業之經營負責人。……」第 3 條第 1 項規定：「本法所稱主管機關：……在直轄市為直轄市政府……。」第 6 條第 1 項第 12 款、第 3 項規定：「雇主對下列事項應有符合規定之必要安全衛生設備及措施：……十二、防止動物、植物或微生物等引起之危害。」「前二項必要之安全衛生設備與措施之標準及規則，由中央主管機關定之。」第 43 條第 2 款規定：「有下列情形之一者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰：……二、違反第六條第一項……之規定……。」第 49 條第 2 款規定：「有下列情形之一者，得公布其事業單位、雇主……之名稱、負責人姓名：……二、有第四十條至第四十五條……之情形。」第 51 條第 2 項規定：「第二條第一款所定受工作場所負責人指揮或監督從事勞動之人員，於事業單位工作場所從事勞動，比照該事業單位之

勞工，適用本法之規定。但第二十條之體格檢查及在職勞工健康檢查之規定，不在此限。」

行政程序法第 9 條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」第 36 條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」

職業安全衛生設施規則第 1 條規定：「本規則依職業安全衛生法（以下簡稱本法）第六條第三項規定訂定之。」第 297 條之 1 規定：「雇主對於工作場所有生物病原體危害之虞者，應採取下列感染預防措施：一、危害暴露範圍之確認。二、相關機械、設備、器具等之管理及檢點。三、警告傳達及標示。四、健康管理。五、感染預防作業標準。六、感染預防教育訓練。七、扎傷事故之防治。八、個人防護具之採購、管理及配戴演練。九、緊急應變。十、感染事故之報告、調查、評估、統計、追蹤、隱私權維護及紀錄。十一、感染預防之績效檢討及修正。十二、其他經中央主管機關指定者。」「前項預防措施於醫療保健服務業，應增列勞工工作前預防感染之預防注射等事項。」「前二項之預防措施，應依作業環境特性，訂定實施計畫及將執行紀錄留存三年，於僱用勞工人數在三十人以下之事業單位，得以執行紀錄或文件代替。」

違反職業安全衛生法及勞動檢查法案件處理要點第 8 點第 1 款規定：「主管機關或勞動檢查機構對於事業單位有下列情形之一者，依職安法第四十九條規定，公布其事業單位、雇主之名稱及負責人姓名，並將處分書送達受處分人：（一）違反職安法受罰鍰或刑罰之處罰……。」

前行政院勞工委員會（103 年 2 月 17 日改制為勞動部，下稱前勞委會）97 年 6 月 10 日勞資 2 字第 0970125625 號函釋：「……說明：三、……是否具有勞雇關係，以具有下列特徵判斷之：（一）人格之從屬性，即負有勞務給付義務之一方，基於明示、默示或依勞動本質在相當期間內，對於作息時間不能自行支配，勞務給付內容不能自行支配，而係從屬於勞務受領者決定之。具體言之：即服從事業單位內之工作規則、服從指示、接受檢查及制裁之義務。（二）經濟上之從屬性，即受僱人，非為自己之營業而勞動，而係從屬於他人，為他人之目的而勞動……。」

98 年 4 月 3 日勞保 2 字第 0980006307 號函釋：「查本案涉及勞動合作社與社員間之法律關係是否具有僱傭關係而定。按僱傭關係有無之判定標準，向以『人格之從屬』、『勞務之對價』及『其他法令之規定』為依據。而前述判定標準又以勞務提供者之給付義務，是否具有從屬性為主要判定。茲將上開判準內涵簡述如下：（一）『人格之從屬』係指：1. 對雇主所為之工作是否有承諾與否之自由；2. 業務進行過程中，有無雇主之指揮監督；3. 拘束性之有無；4. 代替性之有無。（二）『勞務之對價報酬』係指在指揮監督下因工作所獲得之工資。（三）『其他法令之規定』者，如勞工保險適用之對象、薪資所得扣繳之對象、事業單位工作規則適用之對象等。據此，勞動合作社與社員之法律關係，應就其契約與勞務給付型態，按上開標準，依個案事實予以綜合判定。……。」

勞動部 105 年 11 月 28 日勞動關 2 字第 1050128739 號函釋：「……僱傭關係有無之判定標準，向以『人格之從屬』、『勞務之從屬』、『勞務之對價』及『其他法令之規定』為依據，判斷爭議雙方從屬性程度之高低；另關於上述從屬性之特徵，我國法院亦多有相關判決，例如最高法院 81 年台上字第 347 號判決：勞動契約當事人之勞工，具有下列特徵（1）人格上從屬性，即受僱人在雇主企業組織內，服從雇主任威，並有接受懲戒或制裁之義務。（2）親自履行，不得使用代理人。（3）經濟上從屬性，即受僱人並不是為自己之營業勞動而是從屬於他人，為該他人之目的而勞動。（4）組織上從屬性，即納入雇方生產組織體系，並與同僚間居於分工合作狀態等項特徵。……對於勞動契約之認定，採個案事實綜合判斷有無從屬性……。」

臺北市政府處理違反職業安全衛生法事件統一裁罰基準第 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：1. 股票上市公司或上櫃公司。2. 勞工總人數超過三百人者。3. 違規場所位於營造工地，且該事業單位承攬該場所營造工程之金額超過一億元者。（二）乙類：非屬甲類者。」第 4 點規定：「本府處理違反職業安全衛生法事件統一裁罰基準如下表：

附表：（節錄）

項次	違反事件	法條依據	法定罰鍰額度(新臺幣：元)或其他處罰	統一裁罰基準(新臺幣：元)
6	雇主違反第 6 條第 1 項規定，對下列事項未有符合規定	第 43 條第	處 3 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。	違反者，依雇主或事業單位規模、性質及違規次數處罰如下： ……

之必要安全衛生設備及措施者： …… (12)防止動物、植物或微生物等引起之危害。 ……	2 款		2.乙類： (1)第 1 次：3 萬元至 5 萬元。 ……
--	-----	--	-------------------------------------

」

臺北市政府 104 年 10 月 22 日府勞秘字第 10437403601 號公告：「主旨：公告『工會法等 20 項法規』所定本府主管業務部分權限，自中華民國 104 年 11 月 15 日起委任本府勞動局辦理。……公告事項：一、公告將『工會法等 20 項法規』所定本府主管業務部分權限委任本府勞動局辦理。二、委任事項如附表。」

附表（節錄）

項次	法規名稱	委任事項
12	職業安全衛生法	第 42 條至第 49 條「裁處」

二、本件訴願及補充理由略以：

- （一）訴願人乃依法設立之合作社，照服員與訴願人間為社員與合作社之對等關係，並不具有僱傭關係；勞動合作社係無一定雇主之勞動者基於經濟上共同之需要，共同組成團體，以合作社之名義向外承攬勞務工作，由社員共同付出勞力完成所承攬之勞務，訴願人縱通知照服員工作機會，惟照服員可基於自由意願決定是否承按照護該病患之工作，病患或家屬亦可憑個人好惡決定是否聘僱訴願人介紹之照服員，且照服員自由決定工作時間，並未受訴願人之指揮或管制約束；照服員須親自提供勞務係因法令規範照服員須具備一定之資格條件使然，若有無法繼續服務之情事，雖透過訴願人協調派班代班，不過為合作社提供社員之服務，與同僚分工共同完成工作之情形尚屬有間，難因此遽認有組織從屬性；照服員應遵守法律規定及醫院相關之服務紀律，訴願人並無考核與監督管理之實，訴願人本於合作社照顧社員之美意提供教育訓練福利，並無強制性，無人格從屬性；醫院依法制定照服員收費標準，由照服員自行向病患及家屬收費，訴願人從未發放任何薪資予照服員，無經濟從屬性。依據前勞委會（87）台勞動一字第 059604 號函令及臺北市政府社會局 94 年間發布之新聞稿，均認勞動合作社與社員間並無僱傭關係，無勞

動基準法之適用。

- (二) ○君之子○○○(下稱○君)對訴願人訴請職業災害補償等事件，業經臺灣臺北地方法院 111 年度勞訴字第 25 號民事判決駁回其訴，判決理由中認定○君與訴願人間並無僱傭關係存在，且○君亦非因在○○醫院照顧病患期間感染新冠肺炎而死亡，其染疫與工作間無相當因果關係；原處分所稱簽到紀錄本，僅係供○○醫院與訴願人統計結算，本於系爭契約須回饋醫院方面團體班數量之用途，並非照服員實際提供照顧服務時間，與上班打卡紀錄工時之情形迥然有別，例如照服員於早班時段內(7:00-19:00)到病房提供照顧服務，其時點一律登錄「7:00」，於晚班時段內(19:00-7:00)到病房服務，其時點一律登錄「19:00」，難遽認有勞動契約。個人病患照服員直接受其雇主即病患或家屬指揮監督，提供勞務，並直接自病患或家屬受領薪資報酬，且工作地點非屬訴願人之工作場所，事實上○君亦須配合醫院醫護人員囑咐指示照護病患，苟依原處分機關答辯理由主張，則○○醫院負責人是否應屬職業安全衛生法施行細則所稱工作場所之負責人？
- (三) 訴願人確實有提供照服員感染預防教育訓練等，原處分僅空言訴願人所為僅為部分之規定，惟訴願人究竟尚違反何等具體規定，未有任何具體說明與指導，即遽認訴願人違反職業安全衛生法第 6 條第 1 項第 12 款及職業安全衛生設施規則第 297 條之 1 第 1 項之規定，殊難甘服，請撤銷原處分。

三、查本件前經本府作成 111 年 6 月 14 日府訴三字第 1106109088 號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。」其撤銷理由略以：「……四、……(二)……系爭契約、照服員勞務委外作業規範及訴願人之企劃書均係○○醫院照服員勞務委外採購案之相關規範，所規範者為該醫院與得標廠商(即訴願人)間之權利義務關係，並非直接規範訴願人與照服員間權利義務關係之文件，尚難僅以此作為判斷訴願人與照服員間具有勞動關係從屬性之唯一依據。(三)再查……檢核表項次一、(三)……及(四)……均經填具檢核情形為『不符合』，該檢核表中關於勞務提供者應簽到打卡、應依事業單位決定之工作執行方式完成工作、有接受事業單位考核之義務、應遵守服務紀錄並接受懲處等事項，檢核情形雖填具『符合』，惟並無具體事證足以證明確有各該情事，至於該檢核表中關於不

能自由決定工作及休息時間、須親自提供勞務及不得以自己名義提供勞務等事項，雖經填具『符合』，惟此應係基於系爭契約之特性及病患或其家屬之要求，似難逕以此即遽認定具有人格從屬性。（四）另依勞檢處 110 年 9 月 30 日勞動條件檢查會談紀錄記載……依系爭契約第 2 條及第 3 條約定，履約服務方式依個人病患照服員或團體病患照服員而有別……個人病患照服員之薪資係由病患及其家屬直接給付，訴願人並未給付個人病患照服員薪資，係另向個人病患照服員收取 10% 管理費，而團體病患照服員則依實際工作班次由○○醫院將照服員薪資給付予訴願人，則訴願人與照服員間之法律關係是否因個人病患照服員或團體病患照服員而有異？如依訴願人主張，○君屬個人病患照服員，訴願人並未發放任何薪資予個人病患照服員，則原處分機關認定訴願人與個人病患照服員間具經濟上從屬性之憑據為何？……（五）又 110 年 9 月 30 日檢核表項次三、『具組織從屬性之判斷』及項次四、『其他判斷參考』均經填具『不符合』，本件似僅有親自履行之部分符合前述判斷勞工與雇主間之從屬性之特徵……並未就上開疑義予以說明或提供相關事證供核。本件就訴願人與照服員間是否具從屬性既仍有疑義，原處分所憑之基礎事實尚未臻明確，容有再進一步調查確認之必要……。」

四、嗣勞檢處再次派員進行勞動檢查，依○君之簽到退紀錄、訴願人每日現場查核表、○○委外廠商照服員品質管理查核資料、教育訓練資料、訴願人給予照服員獎勵金及處罰義務回饋班之紀錄、○○醫院 110 年上半年病人及家屬對照服員滿意度調查報告等影本，仍審認訴願人與個人病患照服員○君間應屬勞動契約關係，訴願人使○君於有生物病原體危害之虞之工作場所作業，僅提供感染預防教育訓練，未訂定實施計畫及採取必要之感染預防措施，違反職業安全衛生法第 6 條第 1 項第 12 款及職業安全衛生設施規則第 297 條之 1 規定，原處分機關遂以原處分重為處分。惟查：

- （一）關於勞動合作社與社員間是否具僱傭關係一節，實務上迭有爭議，內政部基於合作社法主管機關立場，歷來函釋均認勞動合作社是由社員「共同經營」，透過集體力量以合作社名義向外承攬勞務，提供社員勞作及技術性勞務機會，並以勞作比例分配報酬，以增進社員經濟利益與生活改善之組織，故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，係其參與組織合作社之目的及必然結果

，勞動合作社與社員間無勞資與僱傭關係，其報酬與勞僱關係中之工資亦有差別（內政部 100 年 2 月 16 日內授中社字第 1000028036 號函、106 年 7 月 25 日台內團字第 1060422295 號函釋參照）。惟實務上勞動合作社之實際運作方式差異性極大，為保障勞工權益，關於勞動合作社與社員間是否具勞僱關係，仍應就具體個案情況，依二者間是否具人格、經濟、組織從屬性加以認定，亦即雖應顧及其為勞動合作社之特殊性，卻不得因其為勞動合作社即否定其與社員間具勞僱關係之可能性，先予敘明。

（二）按行政程序法第 9 條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」依卷附照服員簽到退紀錄所載，照服員雖逐日簽到、簽退，惟除極少數情形外，簽到及簽退時間均記載「上午 7 時 0 分」或「下午 19 時 0 分」，該簽到表下方載明：

「註：1. 確實簽到及簽退 2. 病患轉出病房時應簽退，轉入新病房應簽到，於班別處寫“轉入”不需勾選班別，便於統計，避免重複計算」，訴願人主張該簽到表僅供○○醫院與訴願人統計結算，本於系爭契約須回饋醫院方面團體班數量之用途，並非照服員實際提供照顧服務時間之可能性，尚難排除，是該簽到表倘無雇主用以計算工時工資或監督管理勞工出勤狀況之功用，且訴願人每日現場查核表若亦僅係逐床確認照服員到班情形，尚難僅憑上開事證遽以認定照服員之工作時間有受訴願人之指揮或管制約束。另○○委外廠商照服員品質管理查核資料、教育訓練資料、訴願人給予照服員獎勵金及處罰義務回饋班之紀錄、○○醫院 110 年上半年病人及家屬對照服員滿意度調查報告等資料，均用以確保照服員之服務品質，乃基於○○醫院就其委外勞務之服務品質所為監督與管理措施，能否據此即認定訴願人與個人病患照服員間具人格從屬性、經濟從屬性、及組織從屬性？不無疑義。

（三）次查訴願人因未給付○君因職災死亡之喪葬費及死亡補助，經原處分機關以其違反勞動基準法第 59 條第 4 款規定，以 110 年 12 月 28 日北市勞動字第 11061191131 號裁處書予以裁處，訴願人不服提起訴願，前經本府 111 年 6 月 14 日府訴三字第 1116080922 號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。」在案。嗣原處分機關依訴願決定意旨重新審查，認○君與訴願人是否具勞動契約從屬性關係未臻明確，故不另為裁處，爰以 111 年

9月1日北市勞動字第1116080399號函通報本府不另為處分，惟本件原處分機關就本件違反職業安全衛生法事件何以卻認為○君與訴願人間具勞動契約從屬性？所憑理由為何？有再予釐清確認之必要。

(四) 又查○君之子○君對訴願人提起請求給付職業災害補償等民事訴訟，業經臺灣臺北地方法院111年度勞訴字第25號民事判決駁回其訴，判決理由略以：「……原告又未主張○○○在○○醫院擔任照顧服務員之工作時間、工作方式如何受○○合作社指揮監督，難認○○○對於○○合作社有何人格從屬性。……可見○○○擔任照顧服務員可得報酬多寡，取決於其工作機會多寡，且因○○○與○○合作社直接以分成方式各自取得照服費之90%、10%，堪認工作機會多寡之營業風險是由○○○與○○合作社共同承擔，從而難認○○○對於○○合作社有何經濟從屬性。……○○○在○○醫院擔任照顧服務員工作，對於○○合作社既難認有何人格從屬性或經濟從屬性，原告主張其母○○○與○○合作社間有勞雇關係，不足採信。……」已明確認定訴願人與○君間並無勞雇關係，則原處分機關仍認定訴願人與個人病患照服員間屬勞動契約關係之具體依據為何？亦有未明。

(五) 另依原處分機關111年9月19日北市勞職字第1116054720號函附訴願答辯書所載，訴願人於醫院指派現場主管對照服員進行簽到及點名，訴願人經理或行政助理亦會定期實施現場查核，據以認定照服員於醫院工作時仍受訴願人之指揮及監督，故縱照服員與訴願人不具勞雇關係，依職業安全衛生法第51條（答辯書誤植為第52條）第2項規定，照服員受訴願人工作場所負責人指揮或監督從事勞動，應比照訴願人之勞工，適用職業安全衛生法之規定等語。依職業安全衛生法第51條第2項規定：「第二條第一款所定受工作場所負責人指揮或監督從事勞動之人員，於事業單位工作場所從事勞動，比照該事業單位之勞工，適用本法之規定。……。」其立法目的係為保障於事業單位工作場所實際從事勞動而受工作場所負責人指揮或監督人員之安全（如派遣人員、志工、職業訓練機構學員），使該等人員比照該事業單位之勞工，適用職業安全衛生法之相關規定。惟依系爭契約第8條規定，照服員應接受醫護人員指導照顧病人，不得擅離工作單位，如必須離開，應先徵得病人（或其親友）及護理人員同意，下班前應向護理人員交班，經同意後始得簽退離開。另

依 111 年 7 月 6 日談話紀錄記載，個人病患照服員如因事外出，需告知醫院護理站，與前開契約規定內容相符。可知個人病患照服員於○○醫院從事病患照顧服務工作，實際上係受醫院護理人員之指揮及監督，而非受訴願人派駐醫院之管理人員所指揮及監督，雖系爭契約第 8 條規定訴願人每天至少應派幹部 2 名於醫院執行監督及派班等管理事宜，惟該 2 名人員僅係管理照服員之監督及派班事宜，對該工作場所並無實際管領能力，難據此認定訴願人為職業安全衛生法第 51 條第 2 項所規定之工作場所負責人，原處分機關答辯陳稱照服員受訴願人工作場所負責人指揮監督從事勞動云云，亦不足採。本次原處分機關重為處分並未依前訴願決定撤銷意旨，就前次訴願決定指摘之疑義加以釐清說明，顯有未符訴願法第 95 條及第 96 條規定之情事，難謂合法妥適。從而，為求原處分之正確適法及維護訴願人之權益，應將原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。

五、綜上論結，本件訴願為有理由，依訴願法第 81 條，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 連 堂 凱（公出）
委員 張 慕 貞（代行）
委員 王 曼 萍
委員 陳 愛 娥
委員 盛 子 龍
委員 洪 偉 勝
委員 范 秀 羽
委員 邱 駿 彥
委員 郭 介 恒
委員 李 建 良
委員 宮 文 祥

中華民國 112 年 1 月 19 日