

裁判字號：最高行政法院 104 年判字第 338 號判決

裁判日期：民國 104 年 06 月 18 日

裁判案由：工會法

最 高 行 政 法 院 判 決

104年度判字第338號

上 訴 人 勞動部

代 表 人 陳雄文

訴訟代理人 古宏彬 律師

被 上 訴 人 兆豐金融控股股份有限公司

代 表 人 蔡友才

訴訟代理人 陳金泉 律師

葛百鈴 律師

李瑞敏 律師

上列當事人間工會法事件，上訴人對於中華民國104年2月11日臺北高等行政法院103年度訴字第1517號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

- 一、兆豐金融控股股份有限公司與子公司工會（民國92年3月30日成立，103年5月12日更名，原名為臺北市兆豐金融控股股份有限公司產業工會，下稱申請人工會）及其理事長吳世哲於103年1月17日，函請被上訴人比照兆豐國際商業銀行股份有限公司（下稱兆豐商銀）提供該銀行企業工會（下稱兆豐商銀工會）之模式，無償提供申請人工會適當辦公室使用，惟經被上訴人於103年6月6日覆以無法提供。申請人工會就此申請不當勞動行為爭議裁決，經上訴人不當勞動行為裁決委員會（下稱上訴人勞動裁決委員會）於103年8月8日作成原裁決決定，以主文第1項確認被上訴人拒絕提供辦公室予申請人工會之行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為，並以主文第2項命被上訴人限期提供適當之辦公室予申請人工會辦理會務使用，具體條件內容則由被上訴人與申請人工會依協商方式決定之。被上訴人就此不服，遂提起行政訴訟，經原審以103年度訴字第1517號判決（下稱原判決）將原裁決決定主文第一、二項均撤銷。上訴人不服，提起本件上訴。
- 二、被上訴人起訴主張：工會法及其施行細則均未規定雇主有提供辦公室予工會行使之義務。兆豐商銀提供辦公室予兆豐商銀工會，乃因兆豐商銀之前身即交通銀行與中國國際商業銀行股份有限公司（下稱中國國際商銀）均有工會，且皆由原

雇主提供辦公室，嗣交通銀行與中國國際商銀合併，其後更名為兆豐商銀，該二家銀行原本之產業工會亦依舊工會法規定合併成為兆豐商銀工會，兆豐商銀繼受原雇主對工會之承諾，自85年提供辦公室予兆豐商銀工會。原裁決決定忽略上述時空背景因素，認被上訴人未對92年3月30日始成立之申請人工會提供辦公室，違反複數工會下雇主應盡之中立保持義務，所為判斷有違一般價值判斷標準及不當聯結禁止原則。且被上訴人總部所在之兆豐金控大樓因位處臺北市○○○段，其18至20樓現雖未使用，然現擬規劃對外出租，經函詢各子公司，各子公司亦均回覆稱已無空間可提供，可認被上訴人已善盡協調義務，原裁決決定就此未予審酌，亦有違誤等語，為此求為判決撤銷原裁決決定主文第1、2項。

三、上訴人則以：被上訴人係金融控股公司，兆豐商銀為其完全持股之子公司，被上訴人係具有實質管理權之雇主，其集團下存有兆豐商銀工會與申請人工會，應對各工會保持中立態度，平等承認及尊重勞工之團結權。被上訴人既已提供辦公室予兆豐商銀工會，卻未提供辦公室予申請人工會，違反雇主在複數工會下平等對待各工會之中立義務，被上訴人不得藉不同法人格而規避其中立義務。是被上訴人拒絕提供辦公室予申請人工會使用之行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為等語，資為抗辯，求為判決駁回被上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)兆豐商銀在被上訴人91年2月4日成立前，即於85年間起提供兆豐商銀工會辦公室，與被上訴人無關。被上訴人與兆豐商銀雖為86年6月25日修正公布之公司法第369條之2所定控制公司及從屬公司，並為90年11月1日施行之金融控股公司法第4條所稱金融控股公司及子公司，而應受公司法第6章之1「關係企業」章及金融控股公司法之規範；然前揭法律制定之目的，係在維護從屬公司之正常經營，並未改變控制公司與從屬公司、金融控股公司與子公司乃分屬不同法人格之本質。從而，不得僅因被上訴人對兆豐商銀有控制性持股，即認為兆豐商銀在被上訴人成立前對兆豐商銀工會提供辦公室，係屬被上訴人對該工會提供之特別待遇，進而推論被上訴人未提供申請人工會辦公室，係不當壓抑申請人工會。(二)工會法第28條第2項規定，雇主對於加入企業工會，並同意自薪資中扣取工會會費之勞工，負有自其工資中代扣會費後，轉交工會之義務；惟遍觀工會法與其施行細則全部內容，均無強制要求雇主對其企業內所成立工會，應提供辦公處所之相關規定，由此足見，立法者及身為工會法中央主管機關之上訴人，均不認為對企業內所成立工會提供辦公空間，為雇主必須履行之義務或應盡之責任，則原裁決決定所稱提供辦公室與代扣工會會費同屬雇主應對工會提供之便利措施，尚乏論據。(三)縱認雇主對於企業內存在之複數工會，就是否提供辦公空間一

事，應予以平等對待，惟關於雇主有無違反此項中立義務之認定，仍應以雇主是否無正當理由而對不同工會為差別待遇，作為判斷標準。經查，被上訴人所有之兆豐金控大樓18至20樓，目前雖未使用，然已規劃對外出租等情，業據被上訴人陳明，核與公司資產運用以追求最大利潤之本質相符，如將部分空間提供為申請人工會辦公室使用，勢將影響該樓層之整體使用規劃，而不利於出租，是被上訴人以有對外出租之考量，未提供該大樓18至20樓之空間予申請人工會，尚非無據。再者，被上訴人曾函詢所屬各子公司，是否得提供申請人工會辦理會務處所之空間，經各子公司函覆稱並無空間可資提供等情，有相關資料附卷可稽。是被上訴人既已衡量自有空間之使用情形，復確認所屬各子公司無閒置空間可提供，尚難認係無正當理由，無故不提供辦公室予申請人工會。(四)從而，原裁決決定主文第1項，認被上訴人未提供申請人工會辦公室之行為，已該當工會法第35條第1項第5款所定不當影響、妨礙工會活動之不當勞動行為；主文第2項，命被上訴人限期提供適當之辦公室予申請人工會辦理會務使用，且應與申請人工會協商決定提供辦公室之具體條件內容，均屬違誤，被上訴人求予撤銷，為有理由，應予准許。

- 五、上訴意旨略以：(一)上訴人勞動裁決委員會具有一定程度「獨立委員會」之性質，該會依法基於專業性且符合程序保障所為之評價決定，屬於判斷餘地之範疇，法院應予尊重，僅得為較低密度之審查。有關雇主應對工會提供便利措施之義務，有第135號國勞公約及第143號建議書等可參酌，而提供便利措施的態樣十分多元，除代扣會費外，提供辦公室予工會使用亦屬提供便利措施之態樣，尤其在複數工會並存之場合，雇主透過提供辦公室之差別待遇，已構成工會法第35條第1項第5款「不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動」之不當勞動行為，既經上訴人不當勞動裁決委員認定，並無牴觸法律原則或一般價值判斷原則之情形，原判決逕予撤銷，即有不適用法規或適用不當之違法。(二)參照原審法院101年度訴字第1389號判決之意旨，在關係企業中雇主之認定應由「全體關係企業之實質管理權」來認定，只要具有實質管理權，均應認定為屬於同一地位之雇主，如此解釋符合不當勞動行為制度及工會法第35條之立法意旨。原判決卻以法人格各自獨立的觀點，切割兆豐商銀與被上訴人之行為，認定被上訴人不當概括承受兆豐商銀的行為有判決適用工會法第35條不當之違法，乃為判決適用法令錯誤。(三)原裁決決定在提供便利性措施的平等對待的觀點下，推論出被上訴人就是否提供辦公室之差別待遇有造成申請人工會遭壓抑的結果為論述，而認有工會法第35條第1項第5款所定不當勞動行為，論理並無違誤。至於被上訴人雖稱其所有之兆豐金控大樓18至20樓，規劃出租，而所屬子公司亦無閒置空間，無從提供辦公室予申請人公會，乃有正當理由云云，然以被上訴人

及其控股之兆豐商銀所持有辦公廳舍之狀況而言，尚非不得透過協商提供空間供申請人工會使用，原裁決決定，並無出於不完整資訊，恣意或其他違法情事，原判決逕予撤銷，乃有違法。

六、本院按：

- (一)「行政法院認為撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害者，得依職權命其獨立參加訴訟，行政訴訟法第42條第1項前段定有明文。如依訴訟之法律關係，原告與其所請求撤銷或變更之行政處分之相對人（第三人）利害關係相反，該第三人因該行政處分而取得之權利或法律上利益，成為裁判對象，該行政處分經判決撤銷或變更者，對該第三人亦有效力（行政訴訟法第215條），其權利或法律上利益因撤銷或變更判決而消滅或變更。為保障該第三人之訴訟防禦權，以踐行正當法律程序（憲法第16條），行政法院應依職權命該第三人獨立參加訴訟。於此情形，行政法院之裁量權限已限縮為零。」經本院103年11月份第1次庭長法官聯席會議決議在案。本件原判決所撤銷之原裁決決定主文第1項、第2項，乃為上訴人勞動裁決委員會依申請人工會申請所作成，此部分決定如經法院判決撤銷，對申請人工會亦有效力，其法律上利益因而消滅。揆諸首揭法文及會議決議，行政法院當依職權命申請人工會獨立參加訴訟，以維申請人工會之訴訟權；惟原審漏未踐行此程序，有悖於行政訴訟法第42條第1項前段規定，訴訟程序自有重大瑕疵。
- (二)勞資關係之發展，牽動社會結構及族群健全，兩者間衝突往往具有高度爭議性，為求公平及專業之決定，有必要設置專責裁決機制，此上訴人勞動裁決委員會之所由設也（勞資爭議處理法第43條第1項參照）。其成員7人至15人，由中央主管機關遴聘熟悉勞工法令、勞資關係事務之專業人士任之，任期2年，並由委員互推1人為主任裁決委員（勞資爭議處理法第43條第2項參照），其裁決處理程序扼要如下：裁決委員會應指派委員1人至3人，依職權調查事實及必要之證據，作成調查報告；裁決委員調查或裁決委員會開會時，應通知當事人、相關人員或事業單位以言詞或書面提出說明；裁決委員為調查之必要，得經主管機關同意，進入相關事業單位訪查。裁決委員會應有3分之2以上委員出席，並經出席委員2分之1以上同意，始得作成裁決決定；作成裁決決定前，應由當事人以言詞陳述意見。裁決委員應親自出席，不得委任他人代理（勞資爭議處理法第44條第2項、第3項、第4項及第46條第1項、第2項參照）。是裁決委員會為此等勞資爭議裁決時，就形成裁決之資料收集、研判及法律適用，當因其專業及決策程序之正當性而享有判斷餘地，法院對之降低審查密度。除非，其判斷出於錯誤事實認定，不完全之資訊、與事物無關之考量、法律概念涉及事實關係之涵攝有明顯錯誤、對法律概念之解釋明顯違背解釋法則或牴觸上位規範、

違反一般公認價值判斷標準、法定正當程序或其他違法情事，而應予撤銷或確認違法外，原則上予以尊重。此為本院一貫所持見解。原判決雖表示採相同見解，然其適用，容有下列違誤：

- 1.按工會法第35條第1項第5款規定：「雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為：……五、不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。…」中所謂之雇主，是否限於同一法人格者？抑或有從屬控制關係之企業均屬之？於其文義之內，均屬可能之解釋。此事涉及勞工團結權所可能對抗之「雇主權益」應如何詮釋，始能符合現代經濟社會發展趨勢，而加強對勞工權益之維護。原裁決決定就「雇主」之概念，演繹自工會法第6條第1項第1款關於「企業工業」中相對應雇主之規定，採取「全體關係企業之實質管理權」標準，只要具有實質管理權，均應認定為屬於同一地位之雇主。核此解釋並無明顯違背文義、體系、論理解釋之法則，或牴觸上位規範、違反一般公認價值判斷標準。原審逕以法人格說為標準，否認原裁決決定對於「雇主」此一概念於不當勞動行為制度中所為之解釋，有失對專業委員會決定之尊重，亦有違其判決中所自行宣示之審查標準。
- 2.雇主必須對各工會保持中立態度，平等承認和尊重其團結權，不得因各工會的立場、傾向或運動路線不同，而為區別待遇。如不具合理性而為區別待遇，致某一工會組織強化，或因此削弱其他工會運作，當可認係對工會之支配介入，而屬工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為。從而，雇主雖不當然負有將企業設施的一部分作為工會事務所出借之義務，但雇主如一方面對某一工會提供辦公處所，卻對另一工會拒絕一切出借，只要不存在有對兩個工會相異處理之合理理由，即可推認雇主有弱化某一工會之意圖。原判決以被上訴人與兆豐商銀非屬同一法人格，而兆豐商銀提供兆豐商銀工會有其時空背景，且經被上訴人自行查證，其本身及子公司均已無任何閒置空間可提供為由，而認被上訴人拒絕提供辦公處所予申請人工會具正當理由，雖非全然無據。但工會法第35條不當勞動行為所規範之雇主，範圍及於「全體關係企業之實質管理權」者，業如前述，原審採取法人格說，致未將與被上訴人同屬一控股之兆豐商銀辦公廳舍納入是否得提供申請人工會使用之考量，已有未當；且徵諸被上訴人之經濟實力（參見原審卷所附經濟部商業司公司資料，被上訴人資本總額為新臺幣140,000,000,000元），及其相關子公司規模之龐大，是否全無處所得重新規劃，運用調配之可能；再者，兆豐商銀工會得經由被上訴人控股之兆豐商銀提供辦公處所，固有其特定時空背景，但此過往單一工會之考量並不當然適當作為「目前」同一雇主下複數以上工會得「差別待遇」

之理由，否則無異於強化既得利益者之優勢，而更加排擠弱勢之工會。實際操作上，被上訴人既得提供兆豐商銀工會為相當空間使用，此空間是否有不得與申請人工會共用之正當理由？凡此足以判斷被上訴人拒絕提供處所予申請人工會辦公是否具有合理性之證據，未見原審依職權調查，容有違行政訴訟法第125條、第133條法院應依職權調查證據認定事實之規定，而有判決違背法令。

(三)從而，原判決有上揭違背法令事由，上訴雖未必持此論旨，惟依行政訴訟法第251條第2項規定，本院於調查前揭違法事項時，原不受上訴理由之拘束，原判決既有違法，其違法情事復足以影響本件判決結果，上訴求予廢棄，即有理由；而因原審程序違法，且事實未明，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審法院更為審理。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 104 年 6 月 18 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 江 幸 垠

法官 沈 應 南

法官 關 銘 富

法官 楊 得 君

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 104 年 6 月 18 日

書記官 吳 玫 瑩