最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第441號

上　訴　人　勞動部
代　表　人　許銘春
訴訟代理人　陳炎琪　律師
參　加　人　全球人壽保險股份有限公司企業工會

代　表　人　張業宇
被 上訴 人　全球人壽保險股份有限公司

代　表　人　彭騰德
訴訟代理人　劉素吟　律師
　　李有容　律師

上列當事人間不當勞動行為爭議事件，上訴人對於中華民國110年4月15日臺北高等行政法院108年度訴字第1987號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、參加人之理事長張業宇，因被上訴人之行政本部經理廖疆志、臺南分公司副理吳寶蓮、臺南分公司副理黃永宗（下合稱廖疆志等人）及何俊儒於民國108年1月29日召集臨時會員大會（下稱系爭臨時會），會議中提案解任張業宇理事長之職務並將會員權利停權1年。參加人及訴外人郭意平（下合稱申請人）因認上開人員召集之系爭臨時會行為，及吳寶蓮等人加入參加人均係被上訴人授意，乃以被上訴人構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為為由，向上訴人提起不當勞動行為之裁決申請。案經上訴人所屬不當勞動行為裁決

委員會（下稱裁決會）108年10月4日108年勞裁字第17號不當勞動行為裁決決定（下稱原裁決）：「1.確認相對人（即被上訴人，下同）因其行政本部經理廖疆志、臺南分公司副理吳寶蓮、臺南分公司副理黃永宗等人，於108年1月29日召集臨時會員大會於會議中提案解任申請人工會（即參加人，下同）張業宇理事長之職務並將會員權利停權1年之行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為。2.相對人應自本裁決決定書送達翌日起7日內，將本裁決決定主文以標楷體16號字型公告於所屬內部網站首頁7日以上，並將公告事證送交勞動部存查。三、申請人其餘裁決請求駁回。」被上訴人不服原裁決關於主文第1項、第2項部分，乃提起行政訴訟，並聲明：「1.原裁決決定主文第1項撤銷；2.確認原裁決決定主文第2項為違法。」經臺北高等行政法院（下稱原審）108年度訴字第1987號判決（下稱原判決）：「(第1項)原裁決決定主文第一項撤銷。(第2項)確認原裁決決定主文第二項為違法。」上訴人不服，遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；被上訴人在第一審之訴駁回。

二、被上訴人起訴的主張及上訴人在原審的答辯，均引用原判決所載。

三、原判決斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠裁決會共有15名委員，原裁決係由裁決會13名委員出席詢問會議（1名委員未出席、1名委員自請迴避），且於原裁決前指派委員3人或4人依職權調查事實及必要之證據，並作成4次調查紀錄，經當事人以言詞陳述意見，始由該13名委員討論一致同意通過後作成原裁決，堪認裁決會作成原裁決合於法定正當程序，且其組織合法並有判斷之權限。

㈡裁決會認為申請人於108年8月16日更正後請求裁決事項，以及108年10月4日裁決會詢問程序中，經申請人代理人明確陳稱請求裁決事項，與其原於108年4月8日向裁決會提出不當勞動行為裁決申請書所請求裁決事項，僅為更正或補充原裁決請求內容，基礎事實同一，無礙裁決程序之進行及被上訴

人之答辯，乃准許申請人為之，故申請人請求裁決會裁決之事項應為其於108年10月4日裁決會詢問程序中所述之「1.請求確認相對人（即被上訴人，下同）授意辯論意旨續書附表一所示之員工申請加入申請人工會（即參加人，下同）之行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為。2.請求確認相對人授意廖疆志、吳寶蓮、黃永宗、何俊儒等人召集108年1月29日臨時會員大會，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為。3.請求命相對人不得再為任何干預、介入申請人工會行為，亦不得再授意員工加入申請人工會或為影響干預申請人工會運作之行為。4.請求命相對人應自收受本裁決決定書之日起，將本裁決決定主文以標楷體16號字型公告於所屬內部網站首頁10日以上，並將公告事證存查。」綜觀卷存裁決會108年10月4日詢問會議紀錄可知，申請人代理人於該日詢問程序陳稱：「附表一所示員工，乃相對人在背後授意加入申請人工會。……。（四）此外，上述代表資方行使管理權之員工或近似代表雇主等人加入工會後，即分別經由違法召集之108年1月23日理事會、108年1月29日會員大會快速地通過將張業宇理事長停權，明顯對工會進行打壓。」等語，僅係就申請人請求裁決事項（即請求確認被上訴人授意廖疆志等人召集系爭臨時會，構成支配介入之不當勞動行為）所為理由及事實之陳述，而裁決會委員於該次詢問會議並未闡明，詢問申請人就有關「確認被上訴人因廖疆志等人於系爭臨時會會議中提案解任申請人工會張業宇理事長之職務並將會員權利停權1年之行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為」部分，是否亦為請求裁決事項，以使申請人與被上訴人勞資雙方明瞭，資為主張或防衛其權益陳述意見之基礎，亦未見記明於會議紀錄，以作為原裁決之依據，自無從認定該部分亦在申請人請求裁決範圍內。況細觀系爭臨時會會議紀錄可知，該會議中提案討論及決議事項除「解任張業宇理事長之職務並將會員權利停權1年」外，尚包括「理事長選舉案」「擬調整會費」「章程修

正案」「提請同意延長工時」「有關107年12月31日會員大會通過有關團體協約代表，擬先撤回並終止授權」「有關107年12月31日會員大會通過參加中華民國保險業務聯合總工會追認案，擬先撤回追認」及「有關107年12月31日會員大會通過參加中華民國保險業務聯合總工會會員代表追認案，擬先撤回追認」等事項；參以，申請人於108年8月16日所具不當勞動行為裁決申請補充理由（五）書中敘及，系爭臨時會討論調整會費係對於工會運作不利之討論案，系爭臨時會決議同意延長工時、撤回團體協商代表、會費由雇主代扣，均屬對被上訴人有利之決議等情可知，倘若上訴人認為參加人請求裁決之召集系爭臨時會行為，並非僅指單純的召集會議之程序，尚包含召集系爭臨時會之會議內容，則何以原裁決僅就其中一項提案確認為不當勞動行為之一部分，卻未一併就系爭臨時會之其餘提案內容認定屬申請人請求裁決事項而予以准駁並論明理由？由此益證，裁決會作成裁決決定所依據之請求裁決事項，應以經申請人提出申請者為限，始符合勞資爭議處理法立法之本旨。是以，參加人與被上訴人縱然就有關「於系爭臨時會中提案解任張業宇理事長之職務並將會員權利停權1年之行為」為具體攻防，然此乃申請人及被上訴人就已請求裁決事項所為攻防，並不能將攻擊防禦方法與請求裁決事項等同視之。從而，原裁決主文第1項有關「被上訴人因廖疆志等人於系爭臨時會會議中提案解任申請人工會張業宇理事長之職務並將會員權利停權1年之行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為」部分，並非申請人請求裁決事項，原裁決有就未經請求裁決事項而為裁決決定之違法。

㈢依105年11月20日參加人第一次籌備大會通過之章程（下稱系爭章程）規定可知，凡任職於被上訴人之勞工，除係代表被上訴人行使管理權之主管人員外，均有加入工會之權利及義務，且系爭章程明定凡擔任被上訴人之業務主管及內勤主管職位（務）者，不屬代表雇主行使管理權之主管人員，亦

有加入參加人之權利及義務，係合於工會法第14條規定；參加人之會員大會應由理事長召集，各會員及理事會理事均無自行召集會員大會之權利。經查，參加人依法備查之理事長為張業宇，故張業宇為有權召集參加人會員大會及理事會之人；觀諸卷存108年1月23日108年第1次理事會（下稱系爭理事會）及系爭臨時會會議紀錄所載，參加人理事長張業宇並未出席系爭理事會及臨時會，足認系爭理事會及臨時會均非由參加人理事長所召集；參以臺北市政府勞動局（下稱勞動局）108年3月6日北市勞資字第1086009058號函及108年4月9日北市勞資字第1086007104號函可知，主管機關（勞動局）已依工會法相關規定審認辨明系爭臨時會係由無召集權限之廖疆志等人於系爭理事會中提案決議召開，未符合法定程序，是以，依最高法院108年度台上字第514號、107年度台上字第1955號、102年度台上字第1614號判決意旨，系爭臨時會係非合法成立之意思機關，該會議所為之決議（含決議解任張業宇理事長之職務並將會員權利停權1年）自始確定不生效力，無待法院撤銷。亦即，並不因裁決會是否將廖疆志等人召集系爭臨時會於會議中提案解任參加人工會張業宇理事長之職務並將會員權利停權1年之行為，認定為構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為而會受影響。況被上訴人身為雇主，即無可能成為工會會員，更無可能成為理事長，故無可能有召集系爭臨時會之權利，自不可能成為召集系爭臨時會之行為主體，或透過第三人而成為該行為主體。又縱使廖疆志、吳寶蓮及黃永宗均受僱於被上訴人分別擔任行政本部經理、臺南分公司副理等職位，然廖疆志等人對其他參與系爭臨時會之員工並無職務監督義務，而所為召集系爭臨時會之行為，亦與其等之「職務」所各職司的管理權毫無關聯，遑論是「利用職務權限」或「利用職務地位」之行為，核非屬其等立基於「代表雇主行使管理權」或上訴人所謂「近似代表雇主行使管理權」之地位而利用其等各司職權所為之行為，自無從視為其等代表雇主即被上訴人所為之行

為。縱如上訴人所述從勞資關係脈絡觀察而認定廖疆志等人所為係有知悉或體察被上訴人意思，仍難因此逕視為被上訴人之行為，並因此認定屬可歸責於被上訴人直接介入支配參加人工會活動之行為。從而，原裁決認定廖疆志等人召集系爭臨時會，而於該會議中提案解任參加人工會張業宇理事長之職務並將會員權利停權1年之行為，係立於「近似代表雇主行使管理權之人」所為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為，核屬無據，認事用法係有違誤。

㈣綜上，原裁決主文第1項，於法有違，應予撤銷；依勞資爭議處理法第51條第2項作成之原裁決主文第2項，則因原裁決主文第1項應予撤銷而已失所附麗，復因該部分已經被上訴人於內部網頁刊登並送交上訴人存查，執行完畢而無回復原狀之可能，被上訴人請求確認該部分為違法，為有理由，爰將原裁決主文第1項撤銷，並確認原裁決主文第2項違法。

四、本院經核原判決並無違誤。茲就上訴意旨論斷如下：

㈠依工會法第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。」勞資爭議處理法第51條第1項規定：「基於工會法第35條第1項……規定所為之裁決申請，其程序準用第39條、第40條、第41條第1項、第43條至第47條規定。」立法者就我國有關雇主與勞工或工會發生勞資爭議時，係採由主管機關成立裁決會，依勞資爭議處理法之相關規定處理。故勞工或工會因工會法第35條第1項各款規定所生爭議，準用勞資爭議處理法第39條、第40條第2款、第43條至第47條規定，自得向中央主管機關申請裁決，而其裁決之申請應以書面為之，並應載明請求裁決之事項及其原因事實，且應於知悉有違反工會法第35條第1項規定之事由或事實發生之次日起90日內提出申請；又上開事件應由中央主管機關所屬裁決會調查辦理，作成裁決決定，並得令當事人為一定之行為或不行為。所謂請求裁決之事項，係申請人請求裁決會為一定判斷之具體事實，且依前開說明，裁

決之申請既規定應由申請人於一定期間內提出申請，則請求裁決之事項自以業經申請人申請者為限。雖然考量不當勞動行為態樣眾多，排除其侵害之方式不一而足，難以窮盡列舉，勞資爭議處理法第51條第2項乃規定，裁決處分得令當事人為一定之行為或不行為，不受其主張之拘束（立法理由參照），惟裁決決定所依據之請求裁決事項，仍以業經當事人提出申請者為限，始符合勞資爭議處理法立法之本旨。另考量裁決決定影響勞資雙方權益甚鉅，勞資爭議處理法亦明定裁決決定前，應由當事人以言詞陳述意見，進行詢問程序，並應作成詢問紀錄，記載當事人及相關人員所為聲明或陳述之要點（勞資爭議處理法第46條第1項、不當勞動行為裁決辦法第29條參照）。是以裁決會受理不當勞動行為裁決事件，各事件之請求裁決之事項究係為何？自有釐清以使勞資雙方明瞭，資為主張或防衛其權益陳述意見之基礎，當請求裁決之事項不明確時，裁決會自應於詢問會議加以闡明，並記明於會議紀錄，作為裁決決定之依據。

㈡本件原審業就系爭不當勞動行為裁決申請人即參加人所陳請求裁決之事項之內容詳為調查審認，究明依參加人108年4月8日所提不當勞動行為申請書其上所載請求裁決事項、同年8月16日所具不當勞動行為裁決申請補充理由（五）書所敘明更正後請求裁決事項，及同年10月4日裁決會詢問程序中，經主任裁決委員請參加人具體陳述請求裁決事項等，認定參加人請求裁決會裁決之事項，應為：「一、請求確認相對人（即被上訴人，下同）授意辯論意旨續書附表一所示之員工申請加入申請人工會（即參加人，下同）之行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為。二、請求確認相對人授意廖疆志、吳寶蓮、黃永宗、何俊儒等人召集108年1月29日臨時會員大會，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為。三、請求命相對人不得再為任何干預、介入申請人工會行為，亦不得再授意員工加入申請人工會或為影響干預申請人工會運作之行為。四、請求命相對人應自收受本裁決決

定書之日起，將本裁決決定主文以標楷體16號字型公告於所屬內部網站首頁10日以上，並將公告事證存查。」並不包括「請求確認相對人（即被上訴人）因廖疆志等人於系爭臨時會中提案解任申請人（即參加人）工會張業宇理事長之職務並將會員權利停權1年之行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為」，核與卷內證據相符。原判決復以裁決會委員於詢問會議中，並未曾加以闡明，詢問參加人就前開未包括之裁決事項部分，是否亦為其請求裁決事項之範圍，以使勞資雙方明瞭，資為主張或防衛其權益陳述意見之基礎，亦未見記明於會議紀錄，以作為裁決決定之依據，自無從認定該部分亦在參加人請求裁決範圍內。是依參加人請求裁決事項其文義可及範圍，及當事人受正當行政程序保障而言，原判決認定原裁決主文第1項關於「請求確認被上訴人因廖疆志等人於系爭臨時會中提案解任參加人工會張業宇理事長之職務並將會員權利停權1年之行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為」，乃係逾越參加人請求裁決事項之範圍，而有就參加人未請求裁決事項為裁決之違法，核屬有據，亦無違經驗法則及論理法則。原判決復詳敘上訴人之抗辯不足採取之理由，經核與首揭法律規定之意旨並無不合。

㈢上訴意旨雖主張參加人請求裁決事項之「被上訴人授意廖疆志等人召集系爭臨時會」，文義上非不能包含該會議決議內容，且無必要將之限定為系爭臨時會之「程序行為」，原裁決未對系爭臨時會全部會議決議內容為准駁裁決，可能是「會議決議內容非請求裁決事項」或「原裁決對請求裁決事項漏未裁決」之情形，倘若為後者，則屬參加人是否對原裁決漏未裁決事項提起訴訟，並非當然得以原裁決對系爭臨時會其他會議決議內容未為准駁裁決，即推論申請人請求裁決事項僅限於召集會議程序，不包含會議決議內容，原判決之論理實有謬誤云云。然查，裁決會所應踐行之正當行政程序，包括應確保受裁決人知悉受裁決事項之可能性，及許其

適時向裁決會以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。本件依參加人請求裁決事項其文義可及範圍僅為「『被上訴人授意』廖疆志等人召集系爭臨時會」之行為，並未包括「『廖疆志等人』於系爭臨時會中提案解任參加人工會張業宇理事長之職務並將會員權利停權1年」之行為，此二者不僅行為事實大相逕庭（「召集會議」與「會議議事內容」意義完全不同），行為主體更是全然迥異，倘未於裁決會究明參加人請求裁決事項，如何保障受裁決人適時向裁決會陳述意見，以主張或維護其權利。原判決就上訴人於原審所主張：參加人請求裁決事項之召集系爭臨時會，非僅指單純的召集會議之程序，而係包含召集會議之內容等情，敘明如何為不足採，僅係在說明裁決會作成裁決決定所依據之請求裁決事項，應以業經參加人提出申請者為限，始符合勞資爭議處理法立法之本旨，核無違誤，並無違反論理法則，上訴人前開主張，自無足採。

㈣依工會法第35條第1項第5款規定，雇主或代表雇主行使管理權之人，所為不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動之行為，其責任主體為「雇主」或「代表雇主行使管理權之人」。非屬該責任主體之第三人（包括組織內職員、受僱人或從業人員者等人）所為之行為，除非有積極證據證明係受責任主體所指示、容許，或與之達成意思聯絡，始能將之歸屬於雇主行為。反之，倘無積極證據證明前開情形，則不能將該第三人之行為歸屬於雇主行為，不應將第三人行為視為雇主之不當勞動行為。依工會法第14條及參加人系爭章程第6條第1項等規定，凡任職於被上訴人公司之勞工，除係代表被上訴人行使管理權之主管人員外，均有加入工會之權利，且系爭章程明定凡擔任被上訴人之業務主管及內勤主管職位（務）者，不屬代表雇主行使管理權之主管人員，亦有加入參加人之權利；而依工會法第23條、第24條、第25條、第31條第1項等規定，及系爭章程第17條、第28條等規定，參加人之會員大會無論是定期會議或臨時會議之召開，均應

由理事長召集為之，各會員及理事會理事均無自行召集會員大會之權利。如理事長未於請求之日起10日內召集會議，得由原請求人向勞動局申請指定會議召集人。無召集權人所召集之會議，不能為有效之決議，其決議自始確定不生效力，無待法院撤銷。經查，參加人之理事長為張業宇，並未出席系爭理事會，僅有黃永宗、吳寶蓮、廖疆志及何俊儒出席，吳寶蓮等人於系爭理事會中提案決議召開臨時會員大會，參加人理事長張業宇及監事莊棋本並未出席系爭臨時會，係由出席理事共同推舉廖彊志理事擔任該次會議主席等情，為原審依法確定之事實，足見系爭理事會及系爭臨時會均非由參加人理事長所召集之會議。系爭臨時會既係由無召集權限之廖疆志等人於系爭理事會中提案決議召開，係非合法成立之意思機關，原判決認定該會議所為之決議（含決議解任張業宇理事長之職務並將會員權利停權1年）自始確定不生效力，自不構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為，核無違誤。況原判決亦已敘明廖疆志等人所為召集系爭臨時會之行為，與其等之「職務」所各職司的管理權毫無關聯，核非屬「代表雇主行使管理權」之人，自無從視為其等代表雇主即被上訴人所為之行為等情。從而原裁決既未有積極證據證明廖疆志等人所為召集系爭臨時會之系爭行為係受雇主或代表雇主行使管理權之人所指示、容許，或與之達成意思聯絡，自不能僅以廖疆志請被上訴人臺南分公司、高雄分公司員工北上參加系爭臨時會，然該北上參與之員工無須請假亦不記曠職，且事後亦未因此缺勤而遭被上訴人為任何懲處，即推定被上訴人對之已有指示、容許或默認。原判決認定廖疆志等人之系爭行為不可歸責於雇主，難認被上訴人有支配介入之不當勞動行為，核無違誤。上訴意旨主張原判決將雇主透過第三人實現御用工會等實務上常見之雇主干預工會組織或活動手段，在法律解釋上全然排除於不當勞動行為規範之保護範圍，其解釋顯然有違工會法第35條第1項第5款之立法意旨，廖疆志實質上對該北上參與系爭臨時會之員工有出

缺勤之人事管理權力，且係透過被上訴人臺南分公司、高雄分公司相關人員之主管實行，並由被上訴人事後未予追究上開缺勤乙事而獲得確認，原判決僅依被上訴人之職位職權規定認定廖疆志無人事管理權，其對於「代表雇主行使管理權」或「近似代表雇主行使管理權」之解釋顯然失之過狹云云，核係上訴人以其主觀一己之法律見解，就業經原判決論述不採之事由再予爭執，自無可採。從而原裁決主文第1項，確認廖疆志等人之系爭行為構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為，並於主文第2項命被上訴人為此部分裁決決定主文之公告，即有違誤。原判決撤銷原裁決主文第1項及確認原裁決主文第2項為違法，於法並無不合。

㈤綜上，原判決並無上訴人所指違背法令之情形，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　111　年　11　月　30　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　吳　東　都

法官　許　瑞　助

法官　侯　志　融

法官　鍾　啟　煒

法官　王　俊　雄

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　111　年　11　月　30　日

書記官　張　玉　純