最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第262號

上　訴　人　佳福育樂事業股份有限公司

代　表　人　陳韻如

訴訟代理人　陳冠諭　律師

被 上訴 人　勞動部

代　表　人　許銘春

上列當事人間工會法事件，上訴人對於中華民國111年1月6日臺北高等行政法院109年度訴字第110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、爭訟概要：

㈠訴外人葉孟連等14人（下稱葉君等人）任職於上訴人，從事高爾夫球桿弟職務，並為新北市佳福育樂事業股份有限公司企業工會（下稱佳福企業工會）會員。葉君等人與佳福企業工會前以上訴人有工會法第35條第1項第1款及第5款的不當勞動行為，於民國106年12月13日向被上訴人申請裁決。經被上訴人所屬不當勞動行為裁決委員會（下稱裁委會）調查後，作成106年勞裁字第69號不當勞動行為裁決決定書（下稱系爭裁決），認定上訴人於106年11月6日、8日及16日解僱葉君等人之行為，構成工會法第35條第1項第1款及第5款規定之不當勞動行為，並於系爭裁決主文第5項命上訴人應於裁決書送達翌日起7日內回復葉君等人的桿弟職務；於系爭裁決主文第6項命上訴人應給付葉君等人薪資及利息。上訴人不服系爭裁決，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院（下稱原審）以107年度訴字第839號判決駁回後，復據本院以108年度上字第1144號判決駁回其上訴確定。

㈡被上訴人續依系爭裁決意旨及工會法第45條第1項規定，以107年7月3日勞動關1字第1070127286號裁處書（下稱107年7月3日裁處書）裁處上訴人新臺幣（下同）9萬元罰鍰。而以107年7月3日勞動關1字第1070127286-1號函（下稱107年7月3日函）請上訴人於文到10日內提供履行系爭裁決主文第5項及第6項作為義務之相關事證。上訴人不服被上訴人107年7月3日裁處書，循序向臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）提起行政訴訟，經以108年度簡字第17號行政訴訟判決駁回。上訴人提起上訴，經原審以108年度簡上字第188號判決廢棄發回臺北地院；經臺北地院更審後，以109年度簡更一字第19號行政訴訟判決駁回上訴人之訴，復據原審以110年度簡上字第73號判決駁回其上訴確定。

㈢被上訴人續依系爭裁決及107年7月3日函等意旨辦理，以107年12月6日勞動關1字第1070129207號函請上訴人就是否履行系爭裁決主文第5項及第6項作為義務，於文到翌日起10日內陳述意見及提供相關資料；並以107年12月6日勞動關1字第1070129207-1號函請佳福企業工會及葉君等人於文到翌日起10日內，陳報上訴人是否確依系爭裁決主文第5項及第6項規定履行作為義務之意見。經佳福企業工會以107年12月13日佳福（107）總務字第018號函稱上訴人迄今未曾有任何作為。而上訴人則委託龍德法律事務所以107年12月14日龍德107岳字第015號函復被上訴人略謂：「……貴部所屬不當勞動行為裁決委員會，得否就佳福企業工會前開申請而做出裁決，端視核准設立佳福企業工會之行政處分是否合法，而該行政處分合法與否，又以本當事人與葉孟連等14人間是否存有私法僱傭關係為先決問題。從而，刻下就該行政處分合法與否之行政爭訟程序，既繫屬於最高行政法院以107年度上字第588號工會法事件審理在案；且就雙方間僱傭關係存在與否之民事爭議，亦繫屬於臺灣臺北地方法院民事庭以107年度重勞訴字第13號、第52號民事事件進行審理中，另就貴部所屬不當勞動行為裁決委員會所為前開106年度勞裁字第6

9號裁決決定書主文第5、6項部分，本當事人更已一併訴請臺北高等行政法院裁判撤銷，並案分107年度訴字第839號不當勞動行為爭議事件，則在前開民事及行政爭訟程序經司法權責機關為終局之判斷前，行政機關似不宜逾越此分際，擅權專斷，逕自斷定雙方間之法律關係而為裁罰，否則將有行政機關凌駕於司法機關權限之虞。是以，本當事人佳福公司礙難履行前開106年度勞裁字第69號裁決決定書主文第5、6項之內容，爰請貴部暫緩相關裁罰程序之進行，靜候前開司法機關之終局判斷，以免損及當事人之合法權益。」等語。被上訴人認定上訴人未履行系爭裁決主文第5項及第6項作為義務，而依工會法第45條第3項規定，以108年1月3日勞動關1字第1070129535號裁處書（下稱108年1月3日裁處書）裁處上訴人罰鍰12萬元；並於同日以勞動關1字第1070129535-1號函（下稱108年1月3日函）請上訴人於文到翌日起7日內依系爭裁決主文第5項及第6項改正，如屆期未改正，將依工會法第45條第3項後段規定，按次連續處罰。上訴人不服，提起行政訴訟，經原審以108年度訴字第1287號判決駁回後，上訴人提起上訴（已據本院以111年度上字第21號判決駁回上訴確定）。

㈣被上訴人再於108年6月4日以勞動關1字第1080126870號函（下稱108年6月4日函）請上訴人於文到翌日起10日內就是否確依系爭裁決主文第5項至第6項履行作為義務乙節陳述意見及提供相關資料，另以同日勞動關1字第1080126870-1號函請佳福企業工會及葉君等人就上訴人是否履行系爭裁決主文第5項至第6項作為義務乙節表示意見。佳福企業工會以108年6月12日佳福（108）總務字第003號函覆上訴人迄今未曾有任何作為。上訴人則於108年6月18日具函陳稱：「……本公司礙難履行前開106年度勞裁字第69號裁決決定書主文第5、6項之內容，……」等語。被上訴人爰認上訴人確未依系爭裁決主文第5項及第6項履行作為義務，依工會法第45條第3項規定，以108年8月13日勞動關1字第1080127090號裁處書

（下稱108年8月13日裁處書）裁處上訴人罰鍰24萬元，並於同日以勞動關1字第1080127090-1號函（與上開108年8月13日裁處書合稱原處分）請上訴人於文到翌日起7日內改正，如屆期未改正，將按次連續處罰。上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審以109年度訴字第110號判決（下稱原判決）駁回後，提起本件上訴。

二、原判決所載兩造於原審之主張及答辯暨聲明，均援引之。

三、原判決駁回上訴人在原審之訴，其主要論據如下：：

㈠上訴人不服系爭裁決，提起行政訴訟，經原審以107年度訴字第839號判決駁回其訴，復經本院以108年度上字第1144號判決駁回其上訴而告確定。嗣被上訴人認定上訴人未依系爭裁決所定期限履行回復葉君等人職務，並給付薪資及利息之作為義務，依工會法第45條第1項、第3項規定，陸續以107年7月3日裁處書、108年1月3日裁處書處上訴人罰鍰9萬元、12萬元，且屢次函請上訴人限期改正，如屆期未改正，將按次連續處罰。惟上訴人始終於屆期後仍藉詞拒不依系爭裁決履行，被上訴人乃於108年8月13日以原處分處上訴人罰鍰24萬元，並函請上訴人於文到翌日起7日內改正，如屆期未改正，將按次連續處罰，於法並無違誤。

㈡原處分係以上訴人違反工會法第45條第3項規定為由，據以裁罰，觀諸該條文構成要件，並未以僱傭契約民事法律關係存在為前提；而另一構成要件之系爭裁決所認定之事實固然涉及上訴人與葉君等人間是否存有僱傭契約關係之判斷。被上訴人針對雇主或代表雇主行使管理權之人有無工會法第35條第1項各款所禁止之行為，依勞資爭議處理法第51條規定所為之系爭裁決，乃屬確認性質之行政處分，並透過救濟命令，課予雇主為系爭裁決主文第5項及第6項之作為義務。故系爭裁決已認定上訴人與所屬勞工間為勞動契約關係，上訴人雖不服提起行政訴訟，業經原審以107年度訴字第839號判決駁回其訴，本院復以108年度上字第1144號判決駁回其上

訴而告確定。可知系爭裁決之合法性已經裁判，上訴人與葉君等人間具有勞動契約關係，上訴人有解僱葉君等人之不當勞動行為，且有履行系爭裁決主文第5項及第6項之作為義務等節，均經於前訴訟為實質論斷有既判力，因而於本件訴訟，在法律與事實狀態均未變更之情況下，上訴人再執相同理由主張其與葉君等人間成立委任契約關係，而無勞動契約之人格、經濟及組織上從屬性等特性，並非僱傭或勞動契約關係，被上訴人未依職權對相關民事、行政爭訟事件妥為調查，罔顧對上訴人有利事實，顯有裁量怠惰之嚴重瑕疵，並有違反有利不利一體注意原則及未盡職權調查證據之重大疏誤，自非可採。

㈢被上訴人認定上訴人未依系爭裁決所定期限履行回復葉君等人職務，並給付薪資及利息之作為義務，依工會法第45條第1項、第3項規定，陸續以107年7月3日裁處書、108年1月3日裁處書處上訴人罰鍰9萬元、12萬元，且屢次函請上訴人限期改正，如屆期未改正，將按次連續處罰等情，業如前述，復於作成原處分前，被上訴人再以108年6月4日函請上訴人表示意見，上訴人仍以系爭裁決業經其訴請撤銷，經原審以107年度訴字第839號案件審理中為由，拒不依系爭裁決履行。足見上訴人於收受系爭裁決送達後已屢次接獲被上訴人函請限期改善，明知其有遵守系爭裁決救濟命令之義務，縱對被上訴人此等限期改善函存有疑慮，依其經營球場之組織規模，應有積極尋求相關法律諮詢及主管機關協助之能力，卻仍消極怠為採取有效因應措施，經被上訴人多次裁罰後，仍固執己見堅持依循所謂商業慣例，自難謂其不具主觀可責性。至上訴人與葉君等人間具有從屬性，為勞動契約關係，業經本院108年度上字第1144號確定判決論述綦詳，上訴人無從反於此意旨為主張，原審亦不得為與該確定判決意旨相反之判斷。故上訴人另聲請向財政部北區國稅局調取葉君等人自98年起至106年止之綜合所得稅各類資料清單及向臺北地院調取107年度重勞訴字第13號、第52號確認僱傭關係不

存在民事事件卷宗等，均僅關涉上訴人與遭解僱勞工間是否成立私法上僱傭關係，並不影響本件判決之認定，無調查之必要。

㈣就裁判之先決問題是否另向他類專業法院起訴，並非當事人的義務，縱使兩造攻防方法或先決問題涉及公法或私法爭議的競合，此時受訴法院仍應實質審理各該主張有無理由，以為終局判決，至多僅是所為攻防方法或先決問題的判斷，對其他專業法院可能無拘束力的問題，不影響受訴法院有實質審理的審判權限。準此，上訴人與其所屬員工間有無勞動契約關係，核屬公法事件，行政法院於行政訴訟事件，自有審認之權能，本件訴訟並非以上訴人與所屬勞工間之民事法律關係成立與否為準據，故無依行政訴訟法第177條第1項或第2項規定裁定停止訴訟程序之必要。

四、經核原判決駁回上訴人在原審之訴，認事用法俱無違背法令之情形。茲就上訴意旨補充論述理由如次：

㈠按工會法第35條第1項規定：「雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為：一、對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。二、對於勞工或求職者以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件。三、對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。四、對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。五、不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。」第45條規定：「（第1項）雇主或代表雇主行使管理權之人違反第35條第1項規定，經依勞資爭議處理法裁決決定者，由中央主管機關處雇主新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰。（第2項）雇主或代表雇主行使管理權之人違反第35條第1項第1款、第3款或第4款規定，未依前項裁決決定書所定期限為一定之行為或不行為者，由中央主管機關處雇主新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。（第3項）雇主或代表雇主行使

管理權之人違反第35條第1項第2款或第5款規定，未依第1項裁決決定書所定期限為一定之行為或不行為者，由中央主管機關處雇主新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得令其限期改正；屆期未改正者，得按次連續處罰。」勞資爭議處理法第51條規定：「（第1項）基於工會法第35條第1項及團體協約法第6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。（第2項）前項處分並得令當事人為一定之行為或不行為。（第3項）不服第1項不受理決定者，得於決定書送達之次日起30日內繕具訴願書，經由中央主管機關向行政院提起訴願。（第4項）對於第1項及第2項之處分不服者，得於決定書送達之次日起2個月內提起行政訴訟。」

㈡次按「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」「無效之行政處分自始不生效力。」分別為行政程序法第110條第3項及第4項所明定。可知行政處分除具無效事由而當然無效外，在未經權限機關撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在，國家機關（包括原處分機關及法院）應受其拘束。再者，行政機關基於前行政處分已發生之構成要件效力為基礎，作成後續之行政處分者，當事人不服後行政處分，提起行政訴訟，因其程序標的（或稱訴訟客體）並非前行政處分，基於法秩序安定原則，前行政處分之合法性非屬受訴行政法院審理之範圍。又撤銷訴訟之訴訟標的為原告訴請撤銷之原處分違法，因此侵害其權利或法律上利益之主張。是以，對原處分提起撤銷訴訟，在其主張的原因事實範圍內，原處分之合法性為撤銷訴訟訴訟標的之內容，如該訴訟經法院實體判決認處分並無違法而駁回原告之訴確定者，行政處分之合法性已經裁判而對該原因事實涵攝於法律後之法律效果之確認有既判力，該撤銷訴訟之當事人均應受其拘束，後訴訟法院於法律與事實狀態均未變更之情況下，即應以前訴訟判決關於訴訟標的所

為之確認作為其裁判基礎，不能為相反於該確定判決內容之判斷，此即撤銷訴訟判決既判力之確認效。

㈢本件原判決認定：上訴人經營幸福球場，訴外人葉君等14人為服務於該球場之桿弟。被上訴人所屬裁委會前於107年5月4日作成系爭裁決，內容略以：（1）確認上訴人解僱葉君等人之行為，構成工會法第35條第1項第1款及第5款之不當勞動行為。（2）確認上訴人解僱葉君等人之行為無效。（3）上訴人應於本案裁決書送達之翌日起7日內，回復葉君等人於上訴人處之桿弟職務。（4）上訴人應給付葉君等人薪資及按年息5%計算之利息等。上訴人不服循序提起行政訴訟，經原審以107年度訴字第839號判決駁回其訴，復據本院於110年8月13日以108年度上字第1144號判決駁回上訴確定在案。經被上訴人依工會法第45條第1項規定，作成107年7月3日裁處書對上訴人裁處罰鍰9萬元後，上訴人仍未依系爭裁決所定期限履行回復葉君等人職務，並給付薪資及利息之作為義務，被上訴人遂依同條第3項規定，續以108年1月3日裁處書對上訴人裁處罰鍰12萬元，並以108年1月3日函令其限期改正，告知屆期未改正，將按次連續處罰等事實，核與卷附證據資料相符，自得為本院判決之基礎。

㈣經核上訴人於106年11月6日、8日及16日解僱葉君等人之行為，構成工會法第35條第1項第1款及第5款規定之不當勞動行為，且應於裁決書送達翌日起7日內回復葉君等人之桿弟職務及應給付葉君等人薪資及利息等法律效果，既為系爭裁決所規制，而上訴人不服系爭裁決提起行政訴訟，業據原審判決敗訴及本院判決駁回其上訴確定在案，則上訴人自負有依系爭裁決所命事項之義務，並形成原處分之構成要件效力，被上訴人自應以系爭裁決之規制效果為基礎，據以作成原處分。且上訴人以系爭裁決為程序標的提起之撤銷訴訟經原審實體判決認定系爭裁決並無違法而駁回其訴，經本院判決駁回上訴人之上訴確定，則該確定判決關於確認系爭裁決之合法性及上訴人應依系爭裁決主文第5項及第6項所示內容

負履行義務之法律效果，即發生既判力，於法律與事實狀態均未變更之情況下，當事人均應受其拘束，不但上訴人於本件訴訟不得為與前開確定判決意旨相反之主張，本院亦不得為相反之判斷。是以，本件原判決基於上開事實基礎，進而論明：系爭裁決之合法性已經裁判，上訴人與葉君等人間具有勞動契約關係，上訴人有解僱葉君等人之不當勞動行為，且有依系爭裁決之救濟命令履行之作為義務等節，均經於前訴訟為實質論斷有既判力。上訴人在法律與事實狀態均未變更之情況下，再於本件訴訟爭執其與葉君等人間係成立委任契約關係，而非僱傭或勞動契約關係云云，顯與前揭確定判決意旨為相反之主張，並非可採。且上訴人於收受系爭裁決送達後屢經被上訴人發函令其限期改善，其明知有遵守系爭裁決救濟命令之義務，卻消極因應，復經被上訴人多次裁罰，再限期命改正後，仍堅不依系爭裁決履行其義務，難謂其主觀上不具可責性等理由，據以維持原處分，經核於法並無不合。則上訴意旨略謂：上訴人於原審主張其與桿弟間無僱傭關係，始終堅信其與桿弟間非勞動契約關係，並無違反工會法第45條第3項規定之主觀可歸責性等節，但原判決未敘明不採理由，且未依聲請調查證據，有適用行政處分構成要件效力不當、違背論理法則、未盡職權調查義務及漏未審認有利上訴人之事證暨判決不備理由之違法等語，自非可採。

㈤上訴意旨雖復指摘原判決就上訴人於原審主張原處分裁處罰鍰24萬元違反比例原則，未敘明立論基礎及裁罰標準，率認無違比例原則，於法自有未合云云。惟衡酌上訴人經系爭裁決確認其上開解僱葉君等人之行為，構成工會法第35條第1項第1款及第5款規定之不當勞動行為，並命應於裁決書送達翌日起7日內回復葉君等人的桿弟職務及應給付葉君等人薪資及利息。因未履行上開義務，經被上訴人初次適用工會法第45條第1項規定，裁處9萬元罰鍰後，上訴人仍拒不履行，經被上訴人遞次裁處罰鍰12萬元，並均限期命改正，上訴人

均堅拒不從，則被上訴人作成原處分於法定罰鍰金額限度內，裁處罰鍰24萬元，核無怠於裁量，致不符比例原則之情事。則原判決論斷上訴人於原審主張被上訴人作成原處分有裁量怠惰之嚴重瑕疵乙節，並非可取，雖理由尚欠完足，但結論核無不合，並不影響判決之結果，依行政訴訟法第258條規定，仍不得予以廢棄。□

㈥至於上訴意旨主張：上訴人與桿弟間之法律關係究為僱傭、承攬，或委任之民事爭議事件，已經上訴人提起民事訴訟仍繫屬中，因該民事法律關係為判斷上訴人是否違反工會法第35條第1項第1款、第5款規定之先決問題，原審未依行政訴訟法第177條第1項規定，並參考司法院釋字第448號解釋理由書、釋字第740號解釋大法官協同意見書所示意旨，裁定停止本件訴訟程序，自有判決違背法令之違誤部分：

1.按「行政訴訟之裁判須以民事法律關係是否成立為準據，而該法律關係已經訴訟繫屬尚未終結者，行政法院應以裁定停止訴訟程序。」為行政訴訟法第177條第1項所明定。可知行政訴訟裁判若不須以民事法律關係是否成立為準據者，自無適用上開規定裁定停止訴訟程序之餘地。

2.查上訴人於106年11月6日、8日及16日解僱葉君等人之行為，構成工會法第35條第1項第1款及第5款規定之不當勞動行為，並應於系爭裁決書送達翌日起7日內回復葉君等人之桿弟職務及應給付葉君等人薪資及利息等義務，乃系爭裁決所規制之法律效果，且上訴人不服系爭裁決提起行政訴訟，業據原審判決敗訴及本院判決駁回其上訴確定在案，已發生既判力，詳如前述，足見上訴人違反工會法第35條第1項第1款、第5款規定，構成不當勞動行為，非屬原處分所規制之效果，自不在本件行政訴訟審理範圍。

3.是以，原審認定本件行政訴訟並非以上訴人與所屬勞工間之民事法律關係成立與否為準據，無依行政訴訟法第177條第1項或第2項規定裁定停止訴訟程序之必要，要屬適法有據。上訴意旨以上開情詞，指摘原審未適用行政訴訟法

第177條第1項規定，裁定停止本件訴訟程序，構成判決違背法令，於法尚欠允洽，自非可取。

五、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，認事用法俱無違誤。上訴意旨仍執前詞主張原判決違背法令，求為廢棄，難認有理由，應予駁回。

六、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　　12　　月　　8　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　陳　國　成

法官　王　碧　芳

法官　簡　慧　娟

法官　蔡　如　琪

法官　蔡　紹　良

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　111　　年　　12　　月　　9　　日

書記官　莊　子　誼