

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第530號

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26

上 訴 人 美 麗 華 開 發 股 份 有 限 公 司

代 表 人 黃 世 杰

上 訴 人 美 杏 投 資 經 營 股 份 有 限 公 司

代 表 人 孫 世 雄

上 訴 人 杏 美 投 資 經 營 股 份 有 限 公 司

代 表 人 孫 世 雄

上 訴 人 杏 中 經 營 股 份 有 限 公 司

代 表 人 黃 世 杰

上 四 人

訴 訟 代 理 人 陳 金 泉 律 師

葛 百 鈴 律 師

黃 胤 欣 律 師

被 上 訴 人 勞 動 部

代 表 人 洪 申 翰

訴 訟 代 理 人 蔡 志 揚 律 師

上 列 當 事 人 間 工 會 法 事 件 ， 上 訴 人 對 於 中 華 民 國 113 年 7 月 18 日 臺
北 高 等 行 政 法 院 112 年 度 訴 字 第 637 號 判 決 ， 提 起 上 訴 ， 本 院 判 決
如 下 ：

主 文

一、原判決關於駁回上訴人美麗華開發股份有限公司下列第二項
之訴及該訴訟費用部分均廢棄。

二、被上訴人111年10月25日勞動關1字第1110139604H號、第111
0139604I號裁處書及該部分訴願決定均撤銷。

三、其餘上訴駁回。

01 四、廢棄部分，第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔；駁
02 回部分，上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

03 理 由

04 一、被上訴人以上訴人美麗華開發股份有限公司（下稱美麗華公
05 司）、杏中經營股份有限公司（下稱杏中公司）、美杏投資
06 經營股份有限公司（下稱美杏公司）及杏美投資經營股份有
07 限公司（下稱杏美公司，上開4家公司下稱上訴人）於民國1
08 10年5月至111年1月間，因否准其等員工黃文正、黃修平、
09 張鴻銘、詹榮泓、黃阿海、吳家銘、胡德源及鄭莉楨（下稱
10 黃文正等8人）申請會務公假，並註記曠職的行為（詳如原
11 判決附表一），業經被上訴人之不當勞動行為裁決委員會以
12 110年勞裁字第36、47、48號不當勞動行為裁決決定書（下
13 稱系爭裁決決定，裁決主文如原判決附件所示），確認構成
14 工會法第35條第1項第1款、第5款規定之不當勞動行為；對
15 其等員工黃修平、胡德源、江永琦、吳孟樞、蘇邦傑、張家
16 和、張鴻銘、詹榮泓、黃阿海、郭嘉裕、周福義、黃益智、
17 洪混園、黃文成、詹家丞（下稱黃修平等15人）參與110年5
18 月11日至同年8月25日的罷工，予以註記曠職的行為（詳如
19 原判決附表二），亦經系爭裁決決定確認構成工會法第35條
20 第1項第1款、第4款及第5款所規定不當勞動行為。被上訴人
21 遂依行為時（即112年1月16日修正施行前，下同）工會法第
22 45條第1項規定，以111年10月25日勞動關1字第1110139604
23 號、第1110139604A號至第1110139604Z號、第1110139604a
24 號至第1110139604e號裁處書（下合稱原處分），各處上訴
25 人罰鍰新臺幣（下同）3萬元，總計96萬元（計算式：32件
26 處分×3萬元）。上訴人不服，循序提起本件行政訴訟，並聲
27 明：原處分及訴願決定均撤銷。經原審以112年度訴字第637
28 號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上
29 訴。

30 二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯與原判決理由均引
31 用原判決之記載。

01 三、本院判斷如下：

02 (一)行政罰法第7條規定：「(第1項)違反行政法上義務之行為
03 非出於故意或過失者，不予處罰。」所謂故意者，乃行為人
04 對於違反秩序行為之構成要件事實，明知並有意使其發生
05 (直接故意)，或預見其發生，因其發生不違背本意，而任
06 其發生(間接故意或未必故意)；所謂過失者，乃行為人對
07 於違反秩序行為之構成要件之發生，雖非故意，但按其情
08 節，應注意、能注意而不注意，以致未能預見其發生(無認
09 識的過失)，或雖預見其可能發生，而信其不發生之心態
10 (有認識的過失)。可知故意與過失係不同之概念，行為人
11 究為故意或過失，應予辨明。又行政罰法第14條第1項規
12 定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為
13 情節之輕重，分別處罰之。」立法理由指明：行政法上的共
14 同違法行為，不採刑法有關教唆犯、幫助犯之概念，所謂
15 「故意共同實施」，係指行為主體外部的共同實施，違反行
16 政法上義務構成要件之事實或結果由2以上行為人故意共同
17 完成；縱使各個行為人的行為經單獨認定，未必滿足違反行
18 政法上義務行為的構成要件，惟因其等皆出於故意而主觀上
19 有互相利用他方行為作為己用之意，對違反義務之構成要件
20 實現各有助益，對其等共同實施的違法行為，均應依法處
21 罰，並依各自參與程度與行為可非難性高低等情節，定處罰
22 之輕重。

23 (二)一行為不二罰原則，乃現代民主法治國家之基本原則，其本
24 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
25 次處罰，致承受過度不利之後果，故應辨明行為人違反行政
26 法上義務之行為究為「一行為」或「數行為」，始能判斷國
27 家對單一行為人同時多次之處罰，是否係對一行為的重複處
28 罰。而行政罰之處罰，是以行為人之行為作中心，違反行政
29 法上義務之行為究竟為一行為或數行為，除觀察行為之外觀
30 外，並應就行為人之主觀意思與客觀上所違反行政法上義務
31 規定的構成要件、保護法益及處罰目的等因素，綜合考量判

01 斷；若係出於單一意思違反同一行政法規，為侵害同一法益
02 多次反覆實施同種類行為，具有時空密接性等接續行為特
03 徵，應評價為法律上一行為；若經評價有數個違反行政法上
04 義務之行為，自得依法分別處罰。

05 (三)工會法第6條第1項第1款規定：「工會組織類型如下，
06 ……：一、企業工會：結合同一廠場、同一事業單位、依公
07 司法所定具有控制與從屬關係之企業，或依金融控股公司法
08 所定金融控股公司與子公司內之勞工，所組織之工會。」第
09 35條第1項第1款、第4款、第5款規定：「雇主或代表雇主行
10 使管理權之人，不得有下列行為：一、對於勞工組織工會、
11 加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解
12 僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。……四、對於勞工參
13 與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待
14 遇。五、不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活
15 動。」第45條第1項規定：「雇主或代表雇主行使管理權之
16 人違反第35條第1項規定，經依勞資爭議處理法裁決決定
17 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
18 鍰。」(111年11月30日修正規定處雇主10萬元以上50萬元
19 以下罰鍰，並公布其名稱、代表人姓名等)依工會法第48條
20 規定授權訂定之工會法施行細則第30條第1項亦規定：「本
21 法第35條第1項第1款……所稱其他不利之待遇，包括意圖阻
22 礙勞工參與工會活動、減損工會實力或影響工會發展，而對
23 勞工為直接或間接不利之對待。」由前開工會法第35條第1
24 項的立法結構可知，其中第1款、第4款係禁止雇主因勞工行
25 使團結權而對「個別勞工」為不利待遇之不當勞動行為，第
26 5款則禁止雇主對「工會」為不當勞動行為，故立法對勞
27 工、工會分別為規範保護，違反前開工會法第35條第1項第
28 1款、第4款關於個別勞工之保護規範時，其行為數之判斷自
29 有視對個別勞工不當勞動行為情形，為綜合考量的必要。

30 (四)關於原判決附表一所示裁處書，原判決駁回上訴人此部分原
31 審之訴，核無違誤：

01 1.美麗華公司於110年間分割出杏美公司、美杏公司、杏中
02 公司，黃文正等8人為新北市美麗華開發股份有限公司暨
03 子公司企業工會（下稱美麗華企業工會）理事長、監事暨
04 理事，黃文正、黃修平、胡德源為杏美公司員工，鄭莉禎
05 為美麗華公司員工，詹榮泓、張鴻銘、黃阿海、吳家銘為
06 美杏公司員工，因上訴人於110年5月至111年1月間，有如
07 原判決附表一所示對黃文正等8人會務假申請予以否准，
08 並註記其等曠職之行為，業經系爭裁決決定就原判決附表
09 一所示行為，確認構成工會法第35條第1項第1款、第5款
10 規定之不當勞動行為，並認定上訴人為各該不當勞動行為
11 的責任主體如該表所示，被上訴人乃根據此部分系爭裁決
12 決定認定的共同行為人，並以其等對個別勞工的不當勞動
13 行為為準，論計違反行政法上義務次數，依工會法第45條
14 第1項規定作成原判決附表一所示裁處書共28筆；及上訴
15 人具有各自獨立的法人格，原判決附表一所示黃文正等8
16 人申請會務假事由暨經審核准駁過程不一等情，為原審依
17 法認定之事實，經核與卷內證據相符。上訴人雖不服系爭
18 裁決決定而循序提起行政訴訟，業經原審111年度訴字第1
19 392號判決駁回上訴人之訴、本院113年度上字第468號判
20 決駁回其等上訴確定，亦為本院職務上已知之事實。本件
21 擔任美麗華企業工會理事長、理事、監事之黃文正等8
22 人，雖編制於不同公司，但如原判決附表一所示會務假申
23 請遭否准及註記曠職之處置，尚經母公司即美麗華公司之
24 代表人與編制為其他上訴人公司的主管參與審核決定，基
25 於杏美公司、美杏公司、杏中公司由美麗華公司分割出
26 後，已屬不同法人格，就彼此出於妨礙美麗華企業工會暨
27 其會員行使團結權的不當勞動行為實質參與舉動，自屬交
28 互利用其他上訴人行為作為己用，依前揭規定意旨及說
29 明，核屬共同實施違法行為，且均經系爭裁決決定所確
30 認，被上訴人自得據以對共同行為人分別課責，並綜合相
31 關情節認定各自的違法行為數後論罰。系爭裁決決定經上

01 訴人行政救濟結果，業經本院判決確定無其等主張的違法
02 情事，原判決除根據系爭裁決決定，指明上訴人均有不當
03 勞動行為的認識暨動機外，復已論明：由過往勞資關係緊
04 張的脈絡觀之，上訴人於罷工結束且彼此仍處理勞資爭議
05 中，不顧各該勞工申請會務假事由，係符合既有的5種會
06 務假准假慣例，卻片面變更慣例不予准假等情，據以涵攝
07 結果，上訴人應具有預見違章發生，而其發生並不違背其
08 本意的不確定故意。其等既係故意共同實施前開違法行
09 為，依行政罰法第14條第1項規定即應分別處罰，被上訴
10 人據以作成原判決附表一所示裁處書，分別處罰參與的上
11 訴人，依前揭規定意旨及說明，乃於法有據，且此係對共
12 同違法行為人的分別究責，與行為數的認定，亦有所區
13 別。原審因而論以：上訴人均應擔負違反行政法上義務的
14 行政罰責，上訴人於原審主張其等無故意或過失，並不可
15 採等語，核無違誤，難謂有適用法規不當或違反一行為不
16 二罰原則等違法。至於原判決就前開上訴人故意的認定，
17 僅泛論以上訴人「至少」構成過失，雖嫌簡略致未清楚辨
18 明行政罰法第14條第1項規定係適用於故意共同違法行為
19 而未盡妥適，惟依前述說明，尚無礙此部分論斷結果。上
20 訴意旨仍謂系爭裁決決定違法，依違法性承繼法理，原判
21 決附表一所示裁處書應失所附麗，且上訴人非個別勞工私
22 法上雇主的情形，對該勞工應不構成不當勞動行為，上訴
23 人既為實質同一雇主，應併同裁處1次即足云云，指摘原
24 判決違法而求予廢棄，均不足採。

- 25 2. 本件被上訴人就原判決附表一所示不當勞動行為，對各該
26 參與上訴人分別處罰時，係以該表所示工會幹部即黃文正
27 等8人為行為數認定的區別標準，就每人在該表所示期間
28 先後遭否准會務假申請並註記曠職者，計為一行為論罰
29 （其中有4位工會幹部對美麗華公司、杏中公司、杏美公
30 司各處罰4筆，另4位工會幹部對上訴人各處罰4筆，共計
31 裁罰28筆）；基於上訴人與美麗華企業工會暨其會員間，

01 其前已存在勞資關係緊張多時，業如前述，其等如原判決
02 附表一所示不准假並註記曠職的行為方式，須區辨工會幹
03 部實際提出的各該會務假申請內容而定，具有因人不同的
04 行為特徵，尚非反覆實施而得統合評價的集合性概念，又
05 係出於對個別勞工團結權行使的妨害，並不以干擾特定工
06 會活動作為主要目的，對不同工會幹部所為，難認屬同一
07 意思下的同一行為，依前揭規定意旨及說明，被上訴人區
08 別對不同勞工所為論計行為數，並無不合。原判決因而論
09 以：上訴人對於個別工會幹部(即原判決附表一所示者)否
10 准會務假並註記曠職之行為，係侵害該人行使團結權的勞
11 動權利，尤其每位工會幹部申請會務假事由不一，上訴人
12 亦自承不准假理由係視個案情形而定，自無從認為係基於
13 違反行政法義務的單一意思，以一行為對不同工會幹部為
14 不當勞動行為，被上訴人就原判決附表一所示者，按工會
15 幹部人數論計行為數而分別裁罰上訴人，無違反一行為不
16 二罰問題；另亦指明上訴人行為涉及勞工人數、次數甚
17 多，被上訴人係以工會法第45條第1項規定之法定最低罰
18 鍰金額論罰，難認有何情節輕微而違反比例原則或裁量怠
19 惰違法等語，業已詳細說明其判斷依據及理由，核無違
20 誤，並無所謂適用法規不當或不適用法規等違法。至於上
21 訴意旨所執其他判決見解等，與本件事實並不相同，非可
22 比附援引，其據以指摘原判決此部分違法，亦不可採。

23 (五)關於原判決附表二所示裁處書，其中編號1、編號3所示裁處
24 書（即被上訴人111年10月25日勞動關1字第1110139604H
25 號、第1110139604I號裁處書，下稱系爭2裁罰），有下述違
26 誤，上訴人求予廢棄該部分原判決，為有理由，並由本院自
27 為判決，撤銷系爭2裁罰及訴願決定；其餘部分，上訴無理
28 由：

29 1.針對黃修平等15人參與美麗華企業工會發起之110年5月11
30 日至同年8月25日罷工，卻遭註記其等曠職之行為（詳如
31 原判決附表二），業經系爭裁決決定（即主文第13項、第

01 14項) 確認構成工會法第35條第1項第1款、第4款及第5款
02 規定之不當勞動行為，並分別認定各該不當勞動行為的責
03 任主體為美麗華公司與杏美公司(系爭裁決決定主文第13
04 項)、美麗華公司與美杏公司(系爭裁決決定主文第14
05 項)，被上訴人乃根據系爭裁決決定認定，對上開共同行
06 為人分別處罰；及美麗華企業工會會員黃修平、胡德源、
07 江永琦、吳孟樑、蘇邦傑、張家和係編制於杏美公司，張
08 鴻銘、詹榮泓、黃阿海、郭嘉裕、周福義、黃益智、洪混
09 園、黃文成、詹家丞係編制於美杏公司；被上訴人對美麗
10 華公司裁罰2筆(即原判決附表二編號1、編號3所示
11 者)，係以其分別對編制於杏美公司、美杏公司勞工所
12 為，以二個違章行為數論計；對杏美公司、美杏公司，則
13 均以一違章行為論計，分別裁罰1筆(即原判決附表二編
14 號2、編號4所示者)等事實，業為原審依法所確認，且與
15 卷內證據相符。

16 2. 關於被上訴人對美麗華公司作成系爭2裁罰部分，原審係
17 以：系爭裁決決定已認定美麗華公司就此有不當勞動行
18 為，及被上訴人並未按個別勞工論計其違反行政法上義務
19 之次數等語為其主要論據，認定此部分未違反一行為不
20 二罰原則，固非無見。然而，依前開原審確定的過往勞資關
21 係脈絡及系爭裁決決定認定的不當勞動行為認識暨動機等
22 情，美麗華公司本於控制公司的實質影響力，以干擾、影
23 響該罷工活動之參與為主要目的，令從屬的杏美公司、美
24 杏公司對參與罷工的勞工均註記曠職，核係以該特定工會
25 活動為目標，使用同一請假系統對參與勞工一概實施同種
26 類不利待遇的方式，未因編制所在公司而有不同處理，復
27 具備時間密接等接續行為特徵；參照前揭說明，美麗華公
28 司應係出於單一意思接續實施一不當勞動行為，雖然因參
29 與勞工編制所屬公司不同，其須與杏美公司或美杏公司互
30 相利用實施其中一部分，並無礙此仍係一行為的認定，系
31 爭裁決決定內容，更無涉違法行為數之認定。被上訴人未

01 詳加審究上情，對美麗華公司逕按無關的因素即勞工編制
02 於杏美公司或美杏公司之分，錯誤切割為二行為，並同時
03 作成罰鍰額度相同的系爭2裁罰，容有重複處罰一行為的
04 結果，而有違反一行為不二罰原則之違誤；且如僅撤銷其
05 一之處罰，將生代替行政機關裁量之虞。原判決未予糾
06 正，即有適用法規不當之違法，足以影響此部分判決結
07 果。上訴論旨求予廢棄，為有理由。

08 3. 至於原判決附表二編號2、編號4所示分別裁罰杏美公司、
09 美杏公司各1筆者，依前開原審確定之事實，杏美公司、
10 美杏公司在勞資關係因罷工爭議而緊張的脈絡下，基於不
11 確定故意對參與罷工勞工一律註記曠職，被上訴人未以個
12 別勞工論計，僅論計一行為而以法定最低金額分別處罰，
13 於法並無不合，更無違反一行為不二罰可言。原判決論明
14 此部分裁罰，核無違反比例原則或裁量怠惰違法等語，據
15 以駁回杏美公司、美杏公司此部分原審之訴，經核亦無違
16 誤，難謂有何適用法規不當或不適用法規等違法。

17 四、綜上所述，原判決就系爭2裁罰部分，既有上述違背法令情
18 事，且足以影響判決結果，美麗華公司求予廢棄，為有理
19 由，應予准許。又該部分事實已臻明確，且所涉法律問題業
20 經兩造充分攻防，爰由本院本於依法確定之事實，廢棄該部
21 分原判決，撤銷系爭2裁罰及該部分訴願決定；至原判決駁
22 回其餘之訴部分，核無違誤，上訴論旨分別指摘此部分原判
23 決違法，求予廢棄，則無理由，應予駁回。又前開廢棄改判
24 部分，應以其所占原判決比例1/16為準，定其訴訟費用負
25 擔，亦予指明。

26 五、據上論結，本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴
27 訟法第255條第1項、第256條第1項、第259條第1款、第104
28 條、民事訴訟法第79條、第85條第1項前段規定，判決如主
29 文。

30 中 華 民 國 115 年 3 月 18 日

31 最高行政法院第一庭

01 審判長法官 胡 方 新
02 法官 林 秀 圓
03 法官 張 國 勳
04 法官 林 欣 蓉
05 法官 林 麗 真

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
07 中 華 民 國 115 年 3 月 18 日
08 書記官 邱 鈺 萍