最　高　行　政　法　院　判　決

114年度上字第410號

上　訴　人　臺北市律師職業工會

代　表　人　李振戎(具律師資格)

被 上訴 人　臺北市政府勞動局

代　表　人　王秋冬
訴訟代理人　謝旻桓
　　林立穎

上列當事人間工會法事件，上訴人對於中華民國114年4月24日臺北高等行政法院112年度訴字第1408號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人係以臺北市為其組織區域之職業工會，訴外人楊佳陵為上訴人第1屆理事長，其任期於民國111年12月11日屆滿。李振戎以上訴人業於111年11月12日召開第1屆第2次會員大會（下稱系爭會員大會）並完成理事、常務理事、理事長之改選(選出李振戎為理事長)，乃以上訴人名義(李振戎為代表人)，於111年12月12日具函向被上訴人申請核發李振戎為理事長之當選證明書(下稱系爭申請)。惟被上訴人早於111年11月24日即接獲李振戎陳情略以：上訴人於111年11月17日所召開之第1屆臨時理事會宣布系爭會員大會無效，該宣布無法律上效力等語，被上訴人乃分別以111年11月29日北市勞資字第1116075262號函、111年12月26日北市勞資字第1116095854號函及112年2月15日北市勞資字第1126055050號

函請上訴人說明並提供系爭會員大會之會議紀錄、改選紀錄、簽到簿冊及該次會議選任之理監事、常務理事及理事長名單等資料，然上訴人均未依限提供。被上訴人因資料不足，無法審認新任理事長為何人，且未為理事長變更登記，而未依系爭申請核發「李振戎」為理事長之當選證明書。上訴人乃以被上訴人不作為為由，循經訴願遭不受理決定後，向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲明請求：㈠訴願決定撤銷。㈡被上訴人應依系爭申請，作成准予頒發理事長當選證明書之行政處分。經原審以112年度訴字第1408號判決（下稱原判決）駁回。上訴人不服，乃提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均引用原判決之記載。

三、經核原判決駁回上訴人在原審之訴，結論尚無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

㈠行政訴訟法第5條規定：「（第1項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。（第2項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」上開規定所稱「依法申請之案件」，係指人民依據法令之規定，有向機關請求就某一特定具體之事件，為一定處分之權利者而言；而所謂「應作為而不作為」，則指行政機關對於人民之申請負有法定作為義務，卻違反此一作為義務。故須人民就其依法申請之案件，行政機關怠為行政處分或為否准之行政處分，人民始得依上述規定提起課予義務訴訟；否則，其提起課予義務訴訟，即屬起訴不備其他要件。又所謂行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公

權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言（訴願法第3條第1項、行政程序法第92條第1項參照）。

㈡上訴人固認被上訴人就系爭申請，應作為而不作為，乃循序向原審提起課予義務訴訟。然按：

1.工會法第6條第1項第3款、第2項規定：「（第1項）工會組織類型如下，但教師僅得組織及加入第2款及第3款之工會：……。三、職業工會：結合相關職業技能之勞工，所組織之工會。（第2項）前項第3款組織之職業工會，應以同一直轄市或縣（市）為組織區域。」第16條規定：「工會會員大會為工會之最高權力機關。但工會設有會員代表大會者，由會員代表大會行使會員大會之職權。」第26條第1項第4款規定：「下列事項應經會員大會或會員代表大會之議決：……。四、會員代表、理事、監事、常務理事、常務監事、副理事長、理事長、監事會召集人之選任、解任及停權之規定。」第32條規定：「工會章程之修改或理事、監事、常務理事、常務監事、副理事長、理事長、監事會召集人之變更，應報請主管機關備查。」第33條規定：「(第1項)工會會員大會或會員代表大會之召集程序或決議方法，違反法令或章程時，會員或會員代表得於決議後30日內，訴請法院撤銷其決議。但出席會議之會員或會員代表未當場表示異議者，不得為之。(第2項)法院對於前項撤銷決議之訴，認為其違反之事實非屬重大且於決議無影響者，得駁回其請求。」第34條規定：「工會會員大會或會員代表大會之決議內容違反法令或章程者，無效。」由上開規定可知，職業工會理、監事等工會幹部係透過會員大會所議決之選任規定所產生，屬於私權行為，並為團體自治之核心事項，且遍觀工會法，尚無以備查之介入，始令其對外發生一定法律上效果之規定或意旨，工會法第32條明定理事長之變更應報請主管機關「備查」，無非係在使主管機關得以確實掌握工會動態，核與異動原因（選任）是否因違法而無效或得撤銷無涉。故主

管機關備查時，僅係對職業工會所報送之資料作形式審查後，所為知悉理事長變更之觀念通知，對理事長之選任，並未賦予任何法律效果，尚非行政處分。

2.又工會法並無關於主管機關應核發工會理事長當選證明書之明文規定，而上訴人於原審所舉臺北市政府-市民服務大平臺「申請理事長當選證明書填報資料格式」網頁、臺北市政府勞動局-勞動臺北「工會改選報備」網頁固分別載明：「申請理事長當選證明書應備文件：一、該次會員大會紀錄、理監事會議紀錄、簽到本、章程、會員名冊。二、會址使用同意書、年度工作計畫、收支預算表。」「工會理事長……依照工會章程(或是自訂理事長選舉罷免辦法)改選完畢之後，必須檢具公文、相關會議紀錄，以及理事長的2吋照片2張，向勞動局申請理事長當選證明書。當選證明書與發證公文是證明理事長的當選符合程序與章程，在工會向銀行申請變更帳戶負責人的時候也會派上用場，一定要申請新任理事長當選證明書。」等語(原審卷第175頁、第177頁)，並參諸被上訴人訴訟代理人於原審陳稱略以：我們確實會頒發工會理事長當選證明書，但是工會法對此並無規定，我們頒發理事長當選證明書是基於工會事實上的需要，只要工會檢具完備的會議紀錄及簽到表，經形式審查沒有問題後，我們就會頒發，俾利工會到銀行開戶使用，實務上並不一定需要核發當選證明書，因為銀行也可以打電話向我們確認理事長為何人等語（原審卷第92頁、第148頁）。足見，被上訴人確有依工會之申請核發理事長當選證明書之情。惟主管機關就理事長變更所為之備查，性質上既僅為觀念通知，則其依工會之申請所核發之理事長當選證明書，於理事長之選任是否合法，自不生任何法律效果，核其性質，應僅係被上訴人因應實務所需所採之便民措施，而為行政事實行為，被上訴人對於系爭申請縱有不作為之情，亦非屬對上訴人之請

求有怠為行政處分情事，上訴人自不得提起課予義務訴訟。

㈢另查，上訴人係以臺北市為其組織區域之職業工會，其第1屆理事長為楊佳陵，任期至111年12月11日屆滿。上訴人雖以其於111年11月12日召開系爭會員大會並改選理事、常務理事、理事長(選出李振戎為理事長)，而向被上訴人提出系爭申請，然經被上訴人分別於111年11月29日、12月26日及112年2月15日多次函請上訴人說明並提供系爭會員大會之會議紀錄、改選紀錄、簽到簿冊及該次會議選任之理監事、常務理事及理事長名單等資料，上訴人均未提供。嗣上訴人雖於112年9月7日提出系爭會員大會之會員委託書，然其「受任人」欄均係空白，未有受任人之姓名及簽名或蓋章；而李振戎於113年8月26日所提出系爭會員大會之會議紀錄，其上所載會員出席人數26人，亦與上訴人於111年12月7日(按：由楊佳陵律師具函)、113年1月5日(按：以蘇奕全為上訴人代表人)回函所載會員出席人數均為24人有所未合等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符；原審因而論明：被上訴人審認系爭會員大會是否具備法定成會要件、所選舉之理事長是否合法，均存有疑義；參以上訴人之理事長選舉屬於私權行為，如有糾紛，所涉者亦為私權之確認，屬司法機關職權，當事人應循民事訴訟程序取得確定判決，被上訴人再據以辦理，故未依往例就系爭申請核發李振戎為理事長之當選證明書，於法並無違誤等語，核無違反論理法則、經驗法則或理由不備、理由矛盾之情事。上訴意旨主張系爭會員大會應到人數應為46人，而非51人，故無論出席人數為24人或26人，均屬過半，而具備法定成會條件等語，無非係就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，均無足採。從而，上訴人所提課予義務訴訟因非適法，縱經原審闡明，而變更訴訟類型為一般給付訴訟，依前述原審所認定之事實，其所提系爭申請亦不應准許，其訴仍為無理由，而應予駁回。

㈣本院為法律審，依行政訴訟法第254條第1項規定，除別有規定外，應以高等行政法院判決確定之事實為判決基礎，當事人在上訴審不得提出新事實、新證據作為上訴之理由。上訴意旨另主張：本件行政訴訟非僅是私權糾紛，被上訴人寬認111年12月10日會員大會之效力(有塗改簽到表等爭議)，不但未解決問題，反而衍生更多問題等語，並提出被上訴人114年5月16日北市勞資字第1146073470號函、114年6月9日北市勞資字第1146024132號函、述而法律事務所114年5月29日函等文件，核屬上訴人於上訴審始提出之新攻擊防禦方法，且涉及事實認定，本院無從加以審酌，併此敘明。

㈤綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、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　　115　　年　　9　　月　　10　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　高　愈　杰

法官　林　麗　真

法官　林　秀　圓

法官　楊　坤　樵

法官　李　明　益

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　10　　日

書記官　林　郁　芳