臺北高等行政法院判決

106年度訴字第434號
111年9月8日辯論終結

原　　告　中華航空股份有限公司
代　表　人　謝世謙（董事長）
訴訟代理人　陳金泉　律師
　　葛百鈴　律師
被　　告　勞動部
代　表　人　許銘春（部長）
訴訟代理人　張國璽　律師
獨立參加人　中華航空股份有限公司修護工廠企業工會
代　表　人　易湘岳

上列當事人間不當勞動行為爭議事件，原告不服勞動部106年1月20日105年勞裁字第7號裁決決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原裁決決定主文第一、二項部分撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

1. 原告及被告之代表人均變更，分別經新任代表人謝世謙、許銘春具狀聲明承受訴訟，依法應為准許。
2. 獨立參加人經受合法通知，未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218 條準用民事訴訟法第386 條各款所列情形，爰併準用民事訴訟法第385 條第1 項前段規定，依原告及被告之聲請，均由其一造辯論而為判決。

二、訟爭緣起：

獨立參加人為爭取104年度年終獎金，向桃園市政府提出勞資爭議協調申請，於105年2月3日向原告（以下亦稱華航公司）申請會務假參與桃園市政府勞資爭議調解，惟經原告否准，僅給予理事長一人會務公假。嗣後，獨立參加人欲邀請

講師入廠演講，經原告以飛航管制安全為由，拒絕獨立參加人所邀請之講師林佳瑋、毛振飛進入廠區進行勞工教育。獨立參加人不服原告決定，申請裁決，經被告106年1月20日105年勞裁字第7號裁決決定（該裁決決定主文共有5項，但原告僅就主文第一、二項部分提起訴訟，因此僅列該兩項之內容）：

①確認相對人（華航公司，下同）否准申請人（獨立參加人，下同）工會理、監事，於105年2月3日申請會務假參與桃園市政府勞資爭議調解之行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為。

②確認相對人否准申請人105年2月16日「勞基法條文修訂與勞工權益之關係探討」講師林佳瑋與105年3月15日「工會創立過程分享」講師毛振飛進入相對人修護工廠廠區進行勞工教育之行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為。

三、原告不服上開裁決決定主文第一、二項部分（下稱原裁決決定一、二），僅就該部分提起本案訴訟，並稱：

1. 關於原裁決決定一部分，原告雖否准部分理監事參加，但仍有同意理事長參加，且調解結果也成立，並不影響工會的權利。關於原裁決決定二部分，修護工廠依民用航空法規定是屬於管制區，管制區對進出人員會有一定程度的限制，應經原告單位二級主管審核同意（請詳原處分卷第217頁），當時2 位講師並未經過核准，故原告無從准許渠等進入。

2. 原告部分員工發起籌組獨立參加人，經完成籌組程序後，於103年9月3日向改制前桃園縣政府申請登記成立獨立參加人：

①經該府審查後，以104年9月25日府勞組字第1040251231號函（下稱第一次核准處分）核定依法籌組完成，發給登記證書。但中華航空股份有限公司企業工會（下稱華航企業工會）不服，以利害關係人之身分向被告提起訴願，經被告以105年5月10日勞動法訴字第1040029427號訴願決定

（下稱第一次訴願決定）將第一次核准處分撤銷，由原處分機關於2個月內另為適法之處分。

②桃園市政府乃依上開第一次訴願決定意旨重新審查，以105年9月30日府勞資字第1050236965號函（下稱第二次核准處分），同意核准獨立參加人登記成立，並核發登記證書。華航企業工會仍以利害關係人之身分不服，提起訴願。再次經被告於106年2月2日作成訴願決定（下稱第二次訴願決定）撤銷桃園市政府第二次核准處分，由原處分機關另為適法之處分。

3. 就原告否准部分理監事參加勞資爭議協調，及拒絕修獨立參加人所邀請之講師入廠進行勞工教育等，即使被告認定涉及工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為。仍應以本案裁決之申請人（獨立參加人），屬合法成立之工會為限，而本件獨立參加人根本不具裁決申請人之適格，原裁決決定本應為不受理決定，但卻不查逕為實體裁決決定，顯然於法有違。因此，聲明原裁決決定主文第一、二項部分撤銷。

四、被告抗辯：

1. 關於原裁決決定一部分，依工會法第36條第2 項規定，如果理監事要從事相關會務活動，理事長可得半天的會務假，其他人也是可以有50小時以內的公假，本案因屬勞資爭議，勞資調解的內容關乎會員日後年終獎金如何發放，屬於工會活動的一環，於法定允許的限度內，理監事提出申請，基於保護工會活動參與工會事務之立場，原告於無正當理由之情形拒絕理監事申請之公假，違反工會法第36條第2 項之規定，構成不當勞動行為。關於原裁決決定二部分，獨立參加人主要是邀請2位講師提供勞工教育的講習，依工會法施行細則相關規定，係屬工會活動之一環，亦屬工會被保障之範圍，於不妨礙雇主之事業活動情形下，應予准許。至於講師進入是否違反管制相關規定部分，管制區區分為一定要經過安檢之管制區及與管制區域相連的非禁止管制區之中間連結處，本案屬於後者；亦即換證即可進入，基於保護工會活動之立

場，原告並無堅強理由足以禁止講師進入從事相關教育活動，因此構成不當勞動行為。

2. 原告爭執於本件「獨立參加人」根本不具裁決申請人之適格，原裁決決定顯有違誤，實屬誤解，原裁決作成時（106年1月20日），獨立參加人尚未被撤銷，亦即裁決基準日時獨立參加人是適格申請裁決之人。因此，原告否准部分理監事參加勞資爭議協調，及拒絕修獨立參加人所邀請之講師入廠進行勞工教育等，該當工會法第35條第1項第5款不當勞動行為，故原告之主張於法無據，而聲明原告之訴駁回。

五、本院判斷：

1. 依工會法第35條第1項規定所為之裁決申請，若為工會申請裁決，該工會應以經向主管機關登記並請領登記證書者為限。

①按勞資爭議處理法第40條「裁決之申請，應以書面為之，並載明下列事項：一、當事人之姓名、性別、年齡、職業及住所或居所；如為法人、雇主團體或工會，其名稱、代表人及事務所或營業所；有代理人者，其姓名、名稱及住居所或事務所。二、請求裁決之事項及其原因事實」、第51條「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。前項處分並得令當事人為一定之行為或不行為。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。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二個月內提起行政訴訟」，足見基於工會法第35條第1項所為之裁決申請，如程序不合法應為不受理決定，而申請人可以是自然人或法人、雇主團體或工會。

②參照工會法第2條「工會為法人」、第11條「組織工會應有勞工30人以上之連署發起，組成籌備會辦理公開徵求會員、擬定章程及召開成立大會。前項籌備會應於召開工會

成立大會後30日內，檢具章程、會員名冊及理事、監事名冊，向其會址所在地之直轄市或縣（市）主管機關請領登記證書（下略）」之規範意旨，勞工籌組工會，雖屬憲法所保障人民之結社自由，惟其仍須符合我國工會法之法定要件，且經向主管機關登記並請領登記證書者，始屬合法設立而得享有工會法所保障之工會相關權益。就原告否准部分理監事參加勞資爭議協調，及拒絕獨立參加人所邀請之講師入廠進行勞工教育等情事，獨立參加人不服原告決定，申請裁決，經被告為實體裁決確認原裁決決定一、二均為不當勞動行為，自應以本案裁決之申請人（獨立參加人），是否為合法成立之工會為前提。

2. 然而，本案所涉之關係人眾多，包括獨立參加人是本案不當勞動行為裁決事件之申請人，而原告（華航公司）是該裁決事件之相對人，而被告（勞動部）是認定實質訟爭（原告否准部分理監事參加勞資爭議協調，及拒絕獨立參加人所邀請之講師入廠進行勞工教育等）為不當勞動行為之主管機關，同時是另案獨立參加人成立事件之訴願機關。

①就獨立參加人成立事件，主管機關為桃園市政府，經准許成立後；是華航企業工會以利害關係人之身分不服，提起訴願，由本案被告為訴願機關，並為「原處分（核准工會成立之處分）撤銷，由原處分機關（桃園市政府）另為適法之處分」，就不服該訴願決定之獨立參加人以訴願機關為被告，所提起之訴訟事件（本院106年度訴字第435號事件、最高行政法院109年度上字第584號事件）均列本件裁決事件之相對人即本案原告（華航公司）、與獨立參加人成立事件之利害關係人即華航企業工會為參加人。

②就此爭點（獨立參加人是否合法成立之爭執），已有本院106年度訴字第435號事件以之為訴訟標的而審理，且本案亦以該爭點為先決問題而停止本案審理程序，待該案確定後始進行審究。

3.就目前而言，獨立參加人並非為合法成立之工會，而不具備行政程序法第21條，所稱之當事人能力。經查：

①獨立參加人發起人朱梅雪等32人原為華航企業工會第4分會會員，嗣依工會法第11條規定，連署發起籌組獨立參加人，經完成籌組工會程序後，於103年9月3日向改制前桃園縣政府申請登記成立獨立參加人，經該府審查後，以第一次核准處分核定依法籌組完成，發給登記證書。華航企業工會不服，以利害關係人之身分提起訴願，經勞動部以第一次訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於2個月內另為適法之處分。」而獨立參加人不服第一次訴願決定，提起行政訴訟，經本院以105年度訴字第1029號受理，嗣經獨立參加人於107年6月11日向本院具狀撤回起訴。

②桃園市政府乃依第一次訴願決定之意旨重新審查，以第二次核准處分同意核准獨立參加人登記成立，並核發登記證書。華航企業工會仍以利害關係人之身分不服，提起訴願，經被告第二次訴願決定「原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分」，獨立參加人不服，提起行政訴訟，聲明撤銷第二次訴願決定。經本院106年度訴字第435號判決駁回其訴，獨立參加人仍為不服提起上訴，再經最高行政法院以109年度上字第584號判決上訴駁回，而告確定。

4.被告另稱，桃園市政府以第二次核准處分，再次核准獨立參加人成立。而被告於106年2月2日作成第二次訴願決定，才撤銷桃園市政府第二次核准處分；然查原裁決決定106年1月20日作成時，上開第二次核准處分尚未被撤銷，亦即本案裁決時獨立參加人是被主管機關核准成立的工會，應屬有權申請裁決之人云云。經查：

①從事實與事實評價觀點，事實乃經驗概念，得由證據方法認知。事實狀態得因其後新事實之發生而改變；但事實曾存在本身，並不因時間之經過而發生改變，事實是否該當於法律構成要件，則屬評價問題，證據之提出係屬提供行

政法院判斷事實資料之程序，屬事實評價問題，與事實狀態改變以致於行政法院於裁判時應適用何時之事實狀態來判斷，二者不同。裁判基準時應與行政法院於裁判之際，究應得以使用何種資料（包括證據提出與當事人主張）之範圍，應加以區別。行政法院應依行政訴訟職權調查原則，而得斟酌事實審言詞辯論終結前全部資料。所以即使是處分後之事實，但具有推認處分時事實之資料價值者，當然得認許為審查處分是否合法之判斷資料。參見最高行政法院102年度判字第563號判決。

②就不當勞動行為（工會法第35條第1項規定）所為裁決申請之行政程序，申請裁決者獨立參加人之當事人能力是否欠缺，是具備抽象資格的層次；而當時客觀上是存有爭議的事件，桃園市政府於104年9月25日作成第一次核准處分，經被告於105年5月10日作成第一次訴願決定將第一次核准處分撤銷；桃園市政府於105年9月30日作成第二次核准處分，再經被告於106年2月2日作成第二次訴願決定撤銷桃園市政府第二次核准處分。就同一行政機關，被告106年1月20日是基於肯定獨立參加人成立之立場，而作成原裁決決定；在不到兩周的時間，被告於106年2月2日卻基於否定獨立參加人成立之立場，而作成撤銷第二次核准處分。就工會是否合法成立之基礎事實，同一行政機關在極短的時間內，作成完全相反的認定。本院本於職權調查原則，而得斟酌事實審言詞辯論終結前全部資料；即使是處分後之事實，但具有推認處分時事實之資料價值者，當然得認許為審查處分是否合法之判斷資料。故本院自得考量最高行政法院以109年度上字第584號判決之意旨，而認定被告無視於本案裁決時修護工廠工會是否合法成立之實質爭執尚待釐清，而僅以第二次核准處分形式存在未被撤銷（但兩周內卻被自己之訴願決定撤銷），逕認本案裁決時獨立參加人是適格申請裁決者，疏於行政程序法第36條「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，

對當事人有利及不利事項一律注意」規範意旨之踐行，於法自有違誤。

③本院於獨立參加人是否合法成立之爭執，經最高行政法院109年度上字第584號判決確定後，函詢桃園市政府，該府仍回復本院稱，以第二次核准處分，核准獨立參加人之設立（參見本院卷二p19），又唯恐語意未臻明確，再次函詢桃園市政府，該府明確回復本院稱，最高行政法院109年度上字第584號判決後，對獨立參加人成立事件，並未另為處分（參見本院卷二p57）。但該第二次核准處分已遭被告於該案之第二次訴願決定中撤銷，獨立參加人雖提起訴訟尋求救濟，均經駁回在案；況參照行政程序法第118條違法行政處分經撤銷，溯及既往失其效力，亦即自始無效；則獨立參加人之成立未經主管機關之准許，足堪認定。故獨立參加人針對原裁決決定一、二之情事申請本案裁決，因獨立參加人未經主管機關核准成立，而無法成為本案裁決之合法申請人。

5. 就同一行政機關，被告106年1月20日是基於肯定獨立參加人成立之立場，而作成原裁決決定；在不到兩周的時間，被告於106年2月2日卻基於否定獨立參加人成立之立場，而作成撤銷第二次核准處分。就工會是否合法成立之基礎事實，同一行政機關在極短的時間內，作成完全相反的認定。本案裁決決定疏於行政程序法第36條之規範意旨之踐行，而斟酌是否為不受理決定（或等待兩周後再為決定，亦非無期待可能性），卻執有爭議之第二次核准處分，逕為實體裁決決定，當屬於法有違。又參照最高行政法院102年度判字第563號判決意旨，行政法院應依行政訴訟職權調查原則，而得斟酌事實審言詞辯論終結前全部資料，即使是處分後之事實。該第二次核准處分已遭被告於該案之第二次訴願決定中撤銷，獨立參加人雖提起訴訟尋求救濟，均經駁回在案；獨立參加人成立之准許既經撤銷，溯及既往失其效力，亦即自始無效。事關工會成立之否准，桃園市政府在最高行政法院109年度

上字第584號判決確定後，又未另為處分等情，均屬具有推認處分時事實之資料價值者，當然得認許為審查處分是否合法之判斷資料。獨立參加人既未合法成立，自無法適格為系爭裁決事件之申請人，原裁決決定主文第一、二項部分，應予撤銷。至於兩造間之實體爭執，自無審理之必要，附此敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為有理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段、第218條，民事訴訟法第385條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　9　　月　　29　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　陳心弘

法　官　畢乃俊

法　官　鄭凱文

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代

	理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　9　　月　　29　　日

書記官　簡若芸