臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1287號
110年10月7日辯論終結

原　　告　佳福育樂事業股份有限公司
代　表　人　陳韻如（董事長）
訴訟代理人　梁景岳律師
　　陳冠諭律師
　　宋雲揚律師
被　　告　勞動部
代　表　人　許銘春（部長）
訴訟代理人　許根魁

上列當事人間工會法事件，原告不服行政院中華民國108年5月30日院臺訴字第1080174892號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

㈠葉孟連等14位桿弟（下稱葉君等人）任職原告，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原告有工會法第35條第1項第1款及第5款規定的不當勞動行為，於民國106年12月13日向被告申請裁決。經被告不當勞動行為裁決委員會（下稱裁決委員會）調查後，作成107年5月4日106年勞裁字第69號不當勞動行為裁決裁決決定書（下稱系爭裁決），認定原告於106年11月6日、8日及16日解僱葉君等人的行為，構成工會法第35條第1項第1款及第5款規定的不當勞動行為，並於系爭裁決主文第5項命原告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項命原告應給付葉君等人薪資及利息。原告

不服系爭裁決，向本院提起行政訴訟，經本院107年度訴字第839號判決駁回後，原告提起上訴，亦經最高行政法院108年度上字第1144號判決駁回上訴確定。

㈡被告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號裁處書裁處原告新臺幣（下同）9萬元罰鍰，並以107年7月3日勞動關1字第1070127286-1號函請原告於文到10日內提供履行系爭裁決主文第5項及第6項作為義務的相關事證。原告不服上開裁處書，提起訴願經駁回後，向臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）提起行政訴訟，臺北地院以108年度簡字第17號行政訴訟判決駁回。原告提起上訴，本院以108年度簡上字第188號判決廢棄發回臺北地院；臺北地院以109年度簡更一字第19號行政訴訟判決駁回，原告再提起上訴，本院以110年度簡上字第73號判決駁回確定。

㈢被告依系爭裁決意旨，以107年12月6日勞動關1字第1070129207號函請原告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；並於同日以勞動關1字第1070129207-1號函請佳福企業工會及葉君等人就原告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日內提供相關意見。佳福企業工會於107年12月13日函覆表示原告未有任何作為。原告於107年12月14日函覆稱礙難履行系爭裁決主文第5項及第6項內容。被告認原告未履行系爭裁決主文第5項及第6項作為義務，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號裁處書處原告罰鍰12萬元（下稱原處分1），並於同日以勞動關1字第1070129535-1號函請原告於文到翌日起7日內改正，如屆期未改正，將按次連續處罰（下稱原處分2，並與原處分1合稱為原處分）。原告不服原處分，提起訴願，經訴願決定駁回後，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠依新北市政府勞工局於106年11月28日與林玉惠的公務電話紀錄、證人邱庚源、李雨純、林玉惠及李明月於臺灣新北地方法院107年度簡字第116號、臺北地院107年度簡字第160號及107年度重勞訴字第13號、第52號證述內容，原告與葉君等人間是成立委任契約關係，並無人格、經濟及組織上的從屬性等特徵，不存在勞動契約關係，無工會法的適用，被告不得依工會法第45條第3項規定裁罰原告。

㈡依司法院釋字第394號解釋理由書所述，警告性處分屬行政處罰，有行政罰法的適用。原處分2是依工會法第45條第3項規定作成，屬警告、告誡或其他相類似的裁罰性不利處分，應有行政罰法的適用。且工會法第45條第3項規定列在工會法第10章「罰則」章內，可見立法者有將限期改正處分歸屬於行政罰的意思，故原處分2應有行政罰法的適用。由於原告就其與葉君等人間法律關係的認知始終為委任契約關係，主觀上無從認知有工會法的適用，更無從獲悉其基於委任契約行使終止權，將違反工會法第35條第1項第1款、第5款及第45條第3項規定的可能，原告不具有違反工會法第45條第3項規定的主觀上故意或過失。再者，原告與葉君等人契約關係的爭執，仍由臺北地院107年度重勞訴字第13號、第52號民事事件審理中，於此判決確定前，原告僅可預見與葉君等人間為委任契約關係。況原告已對系爭裁決提起行政訴訟，於裁判確定前，無從期待原告履行系爭裁決主文第5項及第6項的救濟命令，原告尚無違反工會法第45條第3項規定的故意或過失可言。

㈢原告是否違反工會法第35條第1項第5款規定，因而有工會法第45條第3項的適用，其先決問題為原告與葉君等人間是否具有勞動契約關係，參酌司法院釋字第448號、第466號解釋理由書及第740號解釋大法官黃茂榮、黃虹霞及蔡明誠所提協同意見書，私權爭執應由民事法院審認判斷，系爭裁決並無決定私權法律關係的效力。被告知悉原告與葉君等人間的契約糾紛正由臺北地院107年度重勞訴字第13號、第52號民

事事件審理中，亦可知悉原告已就系爭裁決提起行政訴訟，尚未確定，卻未函詢該等案件的審理狀況及進度，逕依佳福企業工會函覆內容，作成原處分，罔顧對原告有利的事實，有裁量怠惰的瑕疵，並違反職權調查原則及有利、不利事項應一律注意的原則。

㈣聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠被告對原告解僱葉君等人，違反工會法第35條第1項第1款及第5款規定的行為，已依工會法第45條第1項規定，以107年7月3日勞動關1字第1070127286號裁處書處原告罰鍰9萬元，並以107年7月3日勞動關1字第1070127286-1號函請原告提供履行系爭裁決主文第5項、第6項作為義務相關事證，該裁處書及函文均已合法送達原告。原告未為回復，被告復以107年12月6日勞動關1字第1070129207號函請原告提供履行作為義務的相關事證；另於同日以勞動關1字第1070129207-1號函請葉君等人及佳福企業工會就原告是否履行系爭裁決主文第5項及第6項作為義務表示意見。佳福企業工會於107年12月13日回覆表示原告未有任何作為；原告亦委任律師事務所於107年12月14日回覆表示礙難履行系爭裁決主文第5項及第6項內容。被告據此認定原告未履行系爭裁決主文第5項及第6項作為義務，違反工會法第45條第3項規定明確，於是作成原處分。原處分所依據的系爭裁決，在未經行政法院裁判撤銷前，依行政程序法第110條第3項規定，屬有效且合法的行政處分，原告有系爭裁決主文第5項及第6項的作為義務，其拒絕履行，被告作成原處分適法有據。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、前開事實概要欄所載事實，除後述爭點外，餘為兩造所不爭執，且有系爭裁決及送達證書（原處分卷第65-157、170-172頁）、本院107年度訴字第839號判決及最高行政法院108年度上字第1144號判決（本院卷第237-277、565-582頁）、被告107年7月3日勞動關1字第1070127286號裁處書、107年7月

3日勞動關1字第1070127286-1號函及送達證書（原處分卷第173-178頁）、臺北地院108年度簡字第17號行政訴訟判決（本院卷第297-301頁）、被告107年12月6日勞動關1字第1070129207號函、107年12月6日勞動關1字第1070129207-1號函及送達證書（原處分卷第204-224頁）、佳福企業工會107年12月13日佳福（107）總務字第18號函、龍德法律事務所107年12月14日龍德107岳字第15號函（原處分卷第225-228頁）、原處分、訴願決定（本院卷第113-135頁）及本院110年度簡上字第73號判決等可以證明，足以認定為真實。

五、本件爭點：

㈠原告是否該當於工會法第45條第3項規定的客觀構成要件？

㈡原告是否具備故意、過失的主觀責任條件？

㈢原處分是否違反比例原則及有利、不利一律注意原則？

六、本院的判斷：

㈠原告已該當於工會法第45條第3項規定的客觀構成要件：

1.工會法第35條第1項第1款、第5款規定：「（第1項）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作職務，而拒絕僱用、解僱、降低、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。」又行政程序法第110條第3

項規定：「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。」

2.原告前於106年11月6日、8日及16日解僱葉君等人的行為，已經系爭裁決認定構成工會法第35條第1項第1款及第5款規定的不當勞動行為，系爭裁決主文第5項命「相對人(即原告，下同)應於本案裁決書送達之翌日起7日內，回復申請人（即葉君等人，下同）……於相對人處之桿弟職務。」第6項命「相對人應給付申請人……如附表一所載之薪資，以及自106年11月11日起至申請人葉孟連、楊玉瑩、向麗琴、陳麗玉及李雨純復職日止，按月於每月10日與25日給付如附表二所載之薪資及自每次發薪日之翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息，與自106年11月26日起至陳麗雯、楊秀珍、汪麗紅、許月燕、徐瑞玲、施玉潔、陳寶安、吳怡臻及呂佳禧至復職日止，按月於每月10日與25日給付如附表三所載之薪資及自每次發薪日之翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息。」系爭裁決已於107年5月24日合法送達原告，以上有系爭裁決及送達證書可以證明（原處分卷第65-157、172頁）。原告負有依系爭裁決主文第5項及第6項所示內容，於107年5月31日前回復葉君等人的職務，並給付葉君等人薪資及利息的義務。被告為了解原告履行系爭裁決主文第5項及第6項所示義務的情形，先以107年7月3日勞動關1字第1070127286-1號函請原告於文到10日內提供履行系爭裁決主文第5項及第6項所示義務內容的相關事證（原處分卷第175-176頁），但未獲原告回應。被告再以107年12月6日勞動關1字第1070129207號函請原告於文到翌日起10日內陳述意見，並提供履行系爭裁決主文第5項及第6項所示義務內容的相關事證（原處分卷第204-205頁），惟原告委請龍德法律事務所以107年12月14日龍德107岳字第15號函表示：原告與葉君等人間的法律關係爭議仍由臺北地院107年度重勞訴字第13號、第52號審理中；系爭裁決也由本院107年度訴字第839號審理中，原告礙難履行系爭裁決主文第5項及第6項所示內容

等等（原處分卷第226-228頁），拒絕履行系爭裁決主文第5項及第6項所課予的義務，客觀上已該當於工會法第45條第3項規定未依裁決決定書所定期限為一定行為或不行為的要件。

3.原告雖不服系爭裁決，提起行政訴訟，然而，行政處分在合法送達相對人而發生法律效力時，即具有拘束力，於經撤銷、廢止，或因其他事由而失效前，行政處分拘束性的效力繼續存在。系爭裁決為行政處分，且已合法送達原告，系爭裁決即對原告產生拘束力，原告負有依系爭裁決主文第5項及第6項所示內容為一定行為的義務，不因原告以系爭裁決為程序標的提起行政爭訟而有差異。故原告不能以系爭裁決刻由本院107年度訴字第839號審理為由，拒絕履行系爭裁決主文第5項及第6項所課予的義務。況且，被告作成系爭裁決，適法有據，已經本院107年度訴字第839號判決及最高行政法院108年度上字第1144號判決予以確認（本院卷第237-277、565-582頁），原告以其對系爭裁決適法性的片面理解，拒絕履行系爭裁決主文第5項及第6項所示內容，自無依據。

㈡原告具備故意的主觀責任條件：

1.行政罰法第7條第1項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」其所稱故意，參照刑法第13條第1項規定，包括直接故意的類型，即行為人對於構成違章的事實明知並有意使其發生。就工會法第45條第3項規定而言，雇主知悉其有履行裁決委員會所為不當勞動行為裁決裁決決定書所定於一定期限內為一定行為或不行為的義務，仍有意不為履行，即有直接故意的主觀責任條件。

2.如上所述，系爭裁決主文第5項及第6項已明確指出原告作為義務的內容。系爭裁決合法送達原告後，原告即已知悉其義務內容，被告又先後作成107年7月3日勞動關1字第1070127286-1號函及107年12月6日勞動關1字第1070129207號函通知原告履行義務，原告卻拒絕履行，應認原告主觀上已符合

「明知並有意使其發生」的「故意」責任要件。被告據以裁罰，作成原處分1，並以原處分2請原告於文到翌日起7日內改正，屆期未改正，將按次連續處罰，均屬有據。

3.原告雖主張：其就與葉君等人間法律關係的認知始終為委任契約關係，主觀上無從認知有工會法的適用，更無從獲悉其基於委任契約行使終止權，將違反工會法第35條第1項第1款、第5款及第45條第3項規定的可能，原告不具有違反工會法第45條第3項規定的主觀上故意或過失等等。然系爭裁決已確認原告與葉君等人間具有勞動契約法律關係，並認定原告解僱葉君等人的行為，構成工會法第35條第1項第1款及第5款規定的不當勞動行為，同時於系爭裁決主文第5項及第6項命原告應於裁決書送達翌日起7日內回復葉君等人的桿弟職務，以及給付葉君等人薪資及利息。原告不服系爭裁決，向本院提起行政訴訟，經本院調查事證後，認定原告與葉君等人間具人格、經濟及組織上的從屬性，為勞動契約法律關係，並有構成工會法第35條第1項第1款及第5款不當勞動行為的事實與認識，作成107年度訴字第839號判決駁回原告的起訴，並經最高行政法院108年度上字第1144號判決駁回原告的上訴確定，此已經本院調閱該行政訴訟事件卷宗查核無誤。系爭裁決已具有形式存續力，原告不得再行爭執。又系爭裁決並無因撤銷、廢止或其他事由而失效的情形，且已合法送達原告，並經被告先後兩次通知履行，原告知悉其依系爭裁決所生的義務內容，卻拒不履行，屬直接故意明確。原告上述主張均不可採。

㈢原處分沒有違反比例原則及有利、不利一律注意原則：

1.行政程序法第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」第9條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」第10條規定：「行政機關行使

裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」行政訴訟法第4條第2項規定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」第201條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」有關行政罰的裁處與否、處罰種類與罰鍰額度的選擇，涉及行政裁量，原則上，行政機關在法律授權作成決定或選擇的範圍內，享有裁量餘地，行政法院原則上應予尊重，僅於逾越法定裁量範圍，或雖未逾越法定的裁量範圍，但作成裁量與法規授權目的不合，或出於與授權意旨無關的其他因素考量，違反不當連結禁止原則、比例原則或平等原則等，均屬裁量濫用，而屬違法。

2.原告有工會法第35條第1項第1款及第5款規定的不當勞動行為，經裁決委員會作成系爭裁決後，被告已依工會法第45條第1項規定，以107年7月3日勞動關1字第1070127286號裁處書裁處原告9萬元罰鍰（原處分卷第173-174頁）。經被告先後兩次通知原告履行系爭裁決主文第5項及第6項所命義務後，原告均拒絕履行。被告審酌行政罰法第18條第1項規定所列事由，以原處分1裁處原告罰鍰12萬元，尚無違反比例原則的裁量瑕疵可言，本院應予尊重。

3.原告雖主張：被告未調查臺北地院107年度重勞訴字第13號、第52號民事事件及本院107年度訴字第839號行政訴訟事件的審理情形，調查原告與葉君等人間確實為委任契約關係等有利於原告的事實，有違職權調查義務、有利、不利一律注意原則，且有裁量濫用等等。然而，為即時矯正雇主所為不當勞動行為，迅速回復不當勞動行為前的狀態，保障弱勢勞工的團結權等權益及穩定勞資關係，勞資爭議處理法第51條第2項規定賦予主管機關得發布救濟命令，命當事人為一定行為或不行為的權限；雇主如未遵守，依工會法第45條第

2項、第3項規定，即會遭致行政罰的法律效果，不因裁決決定的內容是否涉及私權爭執而有不同，亦不因雇主另提起民事訴訟而有差異。被告作成原處分的前提要件是系爭裁決有效存立，只要系爭裁決沒有撤銷、廢止或其他事由而失效的情形，系爭裁決的效力即繼續存在，原告即有履行系爭裁決主文第5項及第6項所定內容的義務，不因原告與葉君等人間另有民事訴訟審理中，或原告對系爭裁決提起撤銷訴訟審理中而有差別，被告亦無調查該等訴訟進度或等候訴訟結果的義務，尚難以此指摘被告違反職權調查義務、有利、不利一律注意原則及合義務性裁量等等。原告上述主張，均不可採。

㈣本件沒有因為臺北地院107年度重勞訴字第13號、第52號民事事件審理中而停止訴訟程序的必要：

1.行政訴訟法第177條規定：「（第1項）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。（第2項）除前項情形外，有民事、刑事或其他行政爭訟牽涉行政訴訟之裁判者，行政法院在該民事、刑事或其他行政爭訟終結前，得以裁定停止訴訟程序。」第1項所謂行政訴訟的裁判須以民事法律關係是否成立為準據，是指二者成立本案與先決關係而言，即行政訴訟的裁判應依民事訴訟確定的法律關係為先決問題，此時為避免裁判結果分歧，應以裁定停止行政訴訟程序；如果是針對相同法律問題所為的判斷，並非所謂的先決問題，縱使彼此互有牽涉，亦屬行政法院得視個案決定有無裁定停止訴訟程序之必要的問題(最高行政法院109年度判字第197號、108年度判字第35號、108年度上字第1144號、104年度判字第753號判決意旨參照）。又我國訴訟制度採取二元化而為審判權區分，其目的在於專業及效率，正確加以區分，固可便利當事人開始遂行訴訟並有助於上開目的之達成，惟審判權畢竟是司法權內部的分工問題，與訴訟結果無必然關係，就先決問題是否另向他類專業法院起訴，

並非當事人的義務，縱使兩造攻擊防禦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，至多僅是所為攻擊防禦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(司法院釋字第758號解釋張瓊文大法官提出、詹森林、黃昭元大法官加入的協同意見書；湯德宗大法官提出的部分協同意見書，以及許志雄大法官提出的協同意見書參照）。故行政訴訟裁判所牽涉的爭點，涉及私法上法律關係的認定，行政法院仍可為實質認定，並不因我國採取二元化訴訟制度而欠缺審理權限。

2. 被告是因原告違反系爭裁決主文第5項及第6項所示義務，符合工會法第45條第3項規定要件，始作成原處分。依此，原處分是否合法有據，均依工會法第45條第3項規定判斷，而該規定本身並未以原告與葉君等人間的民事法律關係為準據，故不因臺北地院107年度重勞訴字第13號、第52號民事事件審理中，即認應依行政訴訟法第177條第1項規定裁定停止訴訟程序。又系爭裁決的合法性已經本院107年度訴字第839號及最高行政法院108年度上字第1144號判決確定。於系爭裁決效力存續的情況下，原告負有履行系爭裁決主文第5項及第6項所示內容的義務明確，亦不因臺北地院107年度重勞訴字第13號、第52號民事事件審理中，而有依行政訴訟法第177條第2項規定裁定停止訴訟程序的必要。

㈤本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

七、結論：

原處分合法有據，訴願決定予以維持，亦無不合，原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　11　　月　　11　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　高愈杰

法　官　李君豪

法　官　楊坤樵

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　　110　　年　　11　　月　　11　　日

書記官　高郁婷