臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第1408號
114年3月13日辯論終結

原　　告　臺北市律師職業工會

代　表　人　李振戎
訴訟代理人　丁巧欣律師
被　　告　臺北市政府勞動局

代　表　人　高寶華
訴訟代理人　朱子鈞
　　林立穎
　　謝旻桓

上列當事人間工會法事件，原告不服臺北市政府中華民國112年12月6日府訴一字第1126085036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：原告係以臺北市為其組織區域之職業工會，訴外人楊佳陵為原告第1屆理事長，其任期於民國111年12月11日屆滿。原告於111年11月12日召開第1屆第2次會員大會（下稱111年11月12日會員大會）及改選理事、常務理事、理事長，並選出李振戎為理事長。原告遂於111年12月12日以北市律工文字第11112001號函（下稱申請函）向被告申請核發李振戎為理事長之當選證書。惟被告於111年11月24日接獲李振戎陳情，陳情內容稱原告111年11月17日所召開之第1屆臨時理事會宣布原告111年11月12日會員大會無效，該宣布無法律上效力等語，被告乃分別以111年11月29日北市勞資

字第1116075262號函（下稱111年11月29日函）、111年12月26日北市勞資字第1116095854號函（下稱111年12月26日函）及112年2月15日北市勞資字第1126055050號函（下稱112年2月15日函）請原告說明並提供111年11月12日會員大會會議紀錄、改選紀錄、簽到簿冊及是次會議選任之理監事、常務理事及理事長名單等資料，原告均未依限提供，致被告因資料不足，無法審認新任理事長為何人，且未為理事長變更登記，故被告未依原告之申請核發「李振戎」為理事長之當選證書。原告不服被告之不作為，於112年8月21日依訴願法第2條規定，提起訴願，經訴願決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張：被告對於職業工會理事長選舉或改選，均會核發當選證書，且運行數年，已形成行政慣例，而此對被告已形成自我拘束，被告自應受此慣例之拘束。又原告既已以111年12月12日申請函暨申請理事長當選證書表格，並檢附會議紀錄、簽到表等相關資料，向被告申請核發當選證書，且已釋明出席人數過半，顯見原告報請主管機關備查之程序已臻完備，縱被告認為有所爭議，亦應依工會法第33條規定，應於符合該條規定之情形下，由有異議者提出民事訴訟處理。有異議者所持理由，會前及會員大會過程中均已給予程序保障，新會員入會案皆經過同意，會議名單均經過確認，事後爭執會員大會之會議效力並無理由。因被告不予備查，致使原告會務無法推動，於協助會員進行勞工保險加保爭議訴願程序時，亦因無法檢具被告之備查函及理事長當選證書，而遭勞動部停止訴願程序，進而使原告會員之勞保年資無法延續而中斷。被告未核發理事長當選證書，已嚴重損害原告權益，故提起本件訴訟，請求被告核發理事長當選證書等語。並聲明：㈠訴願決定撤銷。㈡被告應依原告111年12月12日申請函作成「准予頒發理事長當選證書」之行政處分。

三、被告則以：

㈠原告雖以111年12月12日申請函申請核發李振戎為理事長之當選證書，惟被告曾接獲李振戎陳情，陳情內容略以原告111年11月17日所召開之第1屆臨時理事會宣布原告111年11月12日會員大會無效，該宣布無法律上效力等語，其為調查該陳情案件，曾分別以111年11月29日函、111年12月26日函及112年2月15日函請原告依限提出111年11月12日會員大會會議紀錄等相關資料，原告均未依限提出，其乃以原告未依工會法第31條第1項規定，檢送會員大會會議紀錄予被告備查，而以112年3月15日勞資字第11260180241裁處書對原告予以裁罰。嗣原告以112年9月7日函檢陳111年11月12日會員大會簽到人數及委託人數資料。原告主張是次會議應出席46名，親自出席及委任出席合計26名，然委託書應為6份，實際卻僅有提出5份，且該5份委託書均未經受任人簽名，委託書內容不完備，核與工會會員大會或會員代表大會委託出席辦法第3條所示委託書應記載事項不符，故扣除此5份委託書，實際出席僅有21名，並未達法定出席門檻，與工會法第27條第1項之規定有違。被告為避免未經確實查核選舉相關資料，濫發理事長當選證書，且當選證書之發放與理事長職權行使無涉，故其暫緩檢發原告理事長當選證書，以確保行政作為之合法性。

㈡又原告之起訴狀記載其代表人為「李振戎」，並蓋有李振戎之印章，惟李振戎無法提出其合法有效擔任原告代表人之證明文件，其並非原告之合法之代表人，不具備訴訟實施權。再者，工會法未有主管機關應發給當選證書之相關規定，故原告無提起本件課予義務訴訟之餘地。況被告核發理事長當選證書係為使被告確實掌握團體動態，並利建立資料，並未對外發生法律效果，被告核發理事長當選證書乃事實行為，而非行政處分，未符合行政訴訟法第5條第2項所規定得提起課予義務之訴者，應為「行政處分」之要件，故原告之訴不合法應予駁回等語，資為抗辯。

㈢並聲明：駁回原告之訴。

四、本院之判斷：

㈠應適用之法令及說明：

1.按工會法第3條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為勞動部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」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23條規定：「（第1項）工會會員大會或會員代表大會，分定期會議及臨時會議二種，由理事長召集之。（第2項）定期會議，每年至少召開1次，至遲應於會議召開當日之15日前，將會議通知送達會員或會員代表。（第3項）臨時會議，經理事會決議，或會員5分之1或會員代表3分之1以上請求，或監事之請求，由理事長召集之，至遲應於會議召開當日之3日前，將會議通知送達會員或會員代表。但因緊急事故召集臨時會議，得於會議召開當日之1日前送達。」第27條第1項規定：「工會會員大會或會員代表大會，應有會員或會員代表過半數出席，始得開會；非有出席會員或會員代表過半數同意，不得議決。但前條第1項第1款至第5款之事項，非有出席會員或會員代表3分之2以上同意，不得議決。」第31條第1項規定：「工會應於每年年度決算後30日內，將下列事項，報請主管機關備查：一、理事、監事、常務理事、常務監事、副理事長、理事長及監事會召集人之名冊。二、會員入會、出會名冊。三、聯合組織之會員工會名冊。四、財務報表。五、會務及事業經營之狀況。」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。」

㈡前揭事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有原告111年12月12日申請函暨相關資料（本院卷第373-376頁）、李振戎111年11月24日陳情函（本院卷第197-207頁）、被告111年11月29日函、111年12月26日函、112年2月15日函（原處

分卷第10-11、14-16、26-27頁）及訴願決定(本院卷第13-16頁)等件在卷可稽，為可確認之事實。

㈢經查：

1.按人民無論請求行政機關作成特定內容之行政處分，或請求財產上或其他非財產上之給付，均應依據實體法規定之請求權基礎。易言之，人民與行政機關間之公法上權利義務關係，係由實體行政法所規範，必須實體行政法賦予人民得申請行政機關作成授益行政處分，或基於已發生之權利義務關係對行政機關享有為特定事實行為之請求權，行政機關未履行其義務，行政法院始得責命行政機關履行該義務。是以，無論人民請求行政機關作成特定內容之授益處分或給付行政處分以外之標的物，如欠缺公法上之請求權基礎者，或未具足請求權之要件，行政機關本不負依其請求為給付之義務，基於依法行政原則，行政法院亦無由責命其應履行法令所無之義務。查原告請求被告核發其於111年11月12日會員大會所選出之理事長「李振戎」之當選證書，未能具體敘明其公法上請求權基礎。原告雖主張被告對工會理事長選舉或改選理事長均會核發當選證書，已形成行政慣例，依行政自我拘束原則，自應拘束被告云云，惟行政機關之給付若欠缺法規範之強制性依據，僅屬恩給性質，其給付係屬協助性，並非屬法定應履行之義務，人民仍不得據為法令上之請求權基礎。且行政自我拘束原則僅係單純之消極的客觀法規範，而無主觀公權利之內涵，無從藉此導出人民即具有「得經由訴訟途徑請求獲得實現之法律地位」之主觀公權利。是原告以行政慣例作為請求被告核發理事長當選證書之依據，於法無據。

2.又按工會理監事異動之基礎，為會員選舉，屬於私權行為，本質上不應將其效力要件委由行政機關定奪，如有糾紛，所涉者亦為私權之確認，乃為司法機關職權，當事人循訴訟程序取得確定判決後，主管機關再據以辦理即可。苟謂主管機關對工會職員異動之「備查」，具有審查權，且為該事項之

法定效力，勢必使行政權侵入私權之形成，而造成權利體系之紊亂（最高行政法院105年度判字第100號判決意旨參照）。查原告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。原告於111年11月12日召開第1屆第2次會員大會及改選理事、常務理事、理事長，並選出李振戎為理事長。原告乃於111年12月12日以申請函，向被告申請核發李振戎為理事長之當選證書。惟被告於111年11月24日接獲李振戎陳情，陳情內容稱原告111年11月17日所召開之第1屆臨時理事會宣布原告111年11月12日會員大會無效，該宣布無法律上效力等情，被告以事涉工會會員權利義務，遂進行調查：

⑴被告先以111年11月29日函請原告就其111年11月12日會員大會及111年11月17日臨時理事會疑義一案，於文到5日內提供說明並檢附111年11月12日會員大會會議紀錄、改選紀錄及是次選任之理監事、常務理事及理事長名單等資料。原告則委由安理國際法律事務所楊佳陵律師以111年12月7日111年佳律字第1111207號書面（下稱111年12月7日書面）說明略以：原告當日會議主席即時任理事長楊佳陵律師，會議當天曾經要求「清場」以清點人數，但因會議場地在捷運站舉辦，無法清點人數，故當天會議並非沒有人對於會議程序提出異議；且原告之會員數，在111年10月31日前，是51人。經確認，當日所謂之「有20人親自出席、6人委託出席，總計26人出席」，出席表上簽名之「朱璋華律師」、「吳允翔律師」，並非本會111年10月31日前之會員。是以此2位律師之出席，不應計入出席數。當日出席之會員，依據簽到表，只有18人，即便委託書疑似有6張，縱令全數加入此等委託書，當日出席數仍只有24席，距離達法定過半出席之26席，實仍缺少2席等語（本院卷第211-212頁），並未提供111年11月12日會員大會之相關資料。

⑵被告繼以111年12月26日函請原告於文到10日內說明，並提出改善措施，該函略以：111年11月12日會員大會是否有實

際執行清點會議人數？是否有相關證明舉證？會議主席是否宣布開會？上開「清場」以清點人數，是在進行會議何時段提出？又提出後為何持續進行會議及投票並宣布開票結果？及原告111年11月17日臨時理事會選舉新任理事長、副理事長人事案，不符工會法第26條、人民團體選舉罷免辦法第3條及勞動部110年7月23日勞動關1字第1100127115A號函等法令規定，工會應重新辦理理事會議改選理事長等語。原告則由協奕法律事務所蘇奕全律師以112年1月19日奕字第1120011901號書面回復略以：111年11月12日會員大會當日會議場地於捷運站舉辦，無法清點人數，而有人對此會議程序提出異議，當日出席之會員依據簽到表僅有18人，縱加入尚未經確認有效之委託書6張，亦仍僅有24席，距離法定過半出席之26席，實仍缺少2席，故該次會議依最高法院104年度台上字第817號判決意旨應屬未成立之會議。又原告於111年12月10日晚間6時於台北市天成飯店再次依法召開會員大會並進行改選，第2屆本會理事長應為蘇奕全律師，被告應儘速發給當選證明書等語，並提供111年12月10日會員大會會議記錄（原處分卷第18-25頁）。

⑶被告復以112年2月15日函請原告於112年2月17日前提供111年11月12日會員大會會議紀錄、改選紀錄及簽到簿冊等資料；原告於112年2月22日由協奕法律事務所蘇奕全律師以電子郵件提供111年11月12日會員大會議程、會議紀錄、改選紀錄及簽到表（原處分卷第28-33頁）。

⑷原告所提出之111年11月12日會員大會之會員委託書之「受任人」欄均係空白，未有受任人之姓名及簽名或蓋章（原處分卷第138-142頁），與工會會員大會或會員代表大會委託出席辦法第3條第1項規定：「會員或會員代表受委託出席會議時，應繳交委託書，並記載下列事項：一、委託人姓名。二、受託人姓名。三、全權代表或限於特定事項之代表權限。四、委託出席工會名稱、會議屆次及召開日期。五、委託人及受託人簽名或蓋章。」不符。

⑸原告以113年1月5日奕字第1130010501號函（下稱113年1月5日函）被告，其內容略以，111年11月12日會員大會因人數不足不成立，並以線上方式通知於111年11月17日中午召開臨時理事會，繼於111年12月10日召開會員大會並進行改選，會議結果為蘇奕全律師當選為理事長，並請被告儘速發給當選證明書等語（本院卷第111-112頁）。

⑹李振戎於113年8月26日以原告之帳號使用勞動即時通申報系統(會議紀錄案件編號:TU-2022-02-02709、TU-2022-02-02710、TU-2022-02-02712）申報111年11月12日會員大會會議紀錄、111年度工作報告、112年度計畫、111年1月1日至12月31日收支決算表、112年1月1日至12月31日收支預算表、臺北律師職業工會章程、第2屆第1次理事會會議紀錄及常務理事會會議紀錄（本院卷第219-239頁）。原告於勞動即時通申報之111年11月12日會員大會會議紀錄所載會員出席人數26人，而原告111年12月7日書面及113年1月5日函所載會員出席人數卻均為24人，原告111年11月12日會員大會出席人數究竟為何，顯有疑義。

3.被告綜合上開資料，認為原告111年11月12日會員大會是否具有法定成會要件，所選舉之理事長是否合法，均存有疑義，參以原告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，被告再據以辦理，故未依往例就原告之申請，核發李振戎為理事長之當選證書，於法核無違誤。

五、綜上所述，原告上開主張，均非可取。被告未准依原告之申請而核發李振戎為理事長之當選證書，自屬適法有據。從而，本件原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　24　　日

審判長法　官 蘇嫊娟
法　官 鄧德倩
法　官 魏式瑜

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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	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。

者，亦得為上訴審訴訟代理人	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　　114　　年　　4　　月　　24　　日

書記官　林俞文