

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第39號

113年7月18日辯論終結

原告 長榮航勤股份有限公司企業工會

代表人 林彥良(理事長)

訴訟代理人 陳信翰 律師

被告 桃園市政府

代表人 張善政(市長)

訴訟代理人 吳兆原 律師

康賢綜 律師

上列當事人間工會法事件，原告不服勞動部中華民國112年11月10日勞動法訴二字第1120007098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、程序事項：本件原告長榮航勤股份有限公司企業工會起訴後，其代表人於訴訟進行中變更為林彥良，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第143頁、第145頁、第171頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

(一)原告長榮航勤股份有限公司企業工會為結合事業單位即長榮航勤股份有限公司（下稱長榮航勤公司）勞工，於民國106年8月22日成立之企業工會（下稱原告或原告工會），最近一次會員大會係於110年11月17日召開，截至112年1月底前會員人數約30人左右，而斯時長榮航勤公司勞工投保人數則達1,725人，原告工會會員人數約僅佔該事業單位1.62%。

01 (二)長榮航勤公司勞工鄧永城（下稱鄧君）等279人向被告桃園
02 市政府陳情未能加入原告工會，並於112年1月18日協請被告
03 轉交入會申請書，惟仍因入會審查是否以檢具在職證明為必
04 要而有爭議。被告先於112年2月2日進行訪查，時任原告工
05 會理事長、副理事長陳明得以員工識別證替代在職證明為入
06 會審查，經被告製作訪查紀錄（下稱系爭訪查紀錄）在案。
07 被告乃於112年2月6日以府勞資字第1120027573號函（下稱1
08 12年2月6日函），促請原告於文到10日內召開理事會，將入
09 會審查列入理事會議案之一。經原告於112年2月16日召開第
10 2屆第5次理事會（下稱112年2月16日理事會），卻決議入會
11 申請仍須檢具在職證明等情，勞工鄧君等人仍未獲入會，被
12 告遂依工會法第43條第1項規定，以112年2月23日府勞資字
13 第1120044340號函（下稱原處分1）請原告儘速通知入會申
14 請者補正資料，並於文到20日內召開理事會，確實辦理審查
15 新入會會員申請作業。

16 (三)惟原告仍堅持以在職證明為審查入會要件，致勞工鄧君等人
17 未全數獲審查得入會，被告乃再依工會法第43條第1項規
18 定，以112年3月8日府勞資字第1120058774號函（下稱原處
19 分2，與原處分1以下合稱原處分）請原告於依系爭訪查紀錄
20 所載足以認定公司員工身分資料或佐證措施辦理入會資格審
21 查前，停止召開會員大會及會員代表選舉。原告不服原處
22 分，提起訴願，經勞動部以112年11月10日勞動法訴二字第1
23 120007098號訴願決定書駁回其訴願，原告仍不服，遂提起
24 本件行政訴訟。

25 三、原告起訴主張及聲明：

26 (一)依原告工會章程第6條、第7條第2項、第24條等規定，可知
27 如欲申請加入原告工會之人，應填寫入會申請書並經理事會
28 審查合格為前提。是原告工會理事會基於審查會員入會資格
29 之職權及工會自主原則，本得要求審查會員入會資格所應備
30 文件(例如：在職證明)。緣鄧君於112年1月9日寄發存證信
31 函，請原告回覆入會流程及入會申請書格式等語，嗣被告所

01 屬勞動局（下稱勞動局）於112年1月12日函知原告儘速與鄧
02 君連繫入會相關事宜並提供入會資訊予長榮航勤公司之勞
03 工。因適逢春節假期，原告爰於112年1月16日函覆勞動局略
04 以：原告將召開112年度2月份理監事會議，且已提供電子郵件
05 予鄧君等人，請求渠等提供名單，以利理事會議決後逐一
06 通知等語；原告另於112年1月19日函覆勞動局略以：原告為
07 符合個資法之規範，已於112年1月18日公開新版入會申請
08 書，並無拒絕入會申請之情事等語。被告於春節假期後，旋
09 於112年1月30日函知原告代表人於112年2月2日至該勞動局
10 說明，並以系爭訪查紀錄作為原處分之依據；復明知原告將
11 召開112年度2月份理監事會議，卻仍以112年2月6日函知原
12 告於文到10日內召開理事會，並將入會審查列入理事會議案
13 之一審查新入會會員申請；勞動局再於同日以另函（下稱勞
14 動局112年2月6日函）通知原告略以：為有效進行入會審查
15 作業，建請原告增列其他足以認定長榮航勤公司員工身分資
16 料或佐證措施等語。原告爰於112年2月16日召開理事會，會
17 議中所有理事對於新版入會申請書並無異議並一致決議，入
18 會應檢附之員工身分證明文件，須檢附「在職證明」，該次
19 理事會並進行入會申請審查，審核17份，通過審核者為13
20 份，可見該次理事會確於112年2月6日函所示期限召開，且
21 議案中包含審查新入會會員申請，已符合112年2月6日函之
22 要求，原告亦無拒絕新會員入會之情事。112年2月16日理事
23 會既已決議須檢附「在職證明」作為審查入會資格所應備文
24 件，被告本應尊重理事會之職權及工會自主，不應迫使接受
25 其他文件審查，詎被告仍作成原處分1，並在該處分所示限
26 期改善期限內（原處分1送達日期為112年3月1日，故改善期
27 限至少應在3月22日以後），於112年3月8日作成原處分2。

28 (二)原處分1顯屬違法：

- 29 1.原告並無違反法令或章程之情事：依工會法第43條第1項
30 前段規定，主管機關令工會限期改善之前提，係該工會有
31 違反法令或章程之情事為限，然系爭訪查紀錄顯無涉法令

01 或章程；又依工會法第18條第1項規定，工會理事會之決議
02 權限並不受系爭訪查紀錄所拘束，否則無異架空工會理
03 事會議決之機制。是縱使原告工會理事會之決議事項與原
04 告工會理事長、副理事長之系爭訪查紀錄有所出入，理事
05 會之決議事項亦非違反法令或章程，原告自無違反法令或
06 章程之情事，不符合工會法第43條第1項前段規定限期改
07 善之要件；更何況，依勞動局112年2月6日函所載「建請
08 貴會增列其他項足以認定該公司員工身分資料或佐證措
09 施」等語，可知此部分僅為建議性質，並非認為系爭訪查
10 紀錄具拘束性，自不應以該訪談紀錄作為原處分1之依
11 據。再者，原處分1並未具體指明原告違反何法令、違反
12 原告章程何條項，已違反行政程序法第96條規定並抵觸行
13 政行為明確性原則，應予撤銷。

14 2.原處分1要求原告於20日內儘速召開理事會審查會員入會
15 申請，應已違反工會法之規定：依工會法第24條、第25條
16 規定，工會不能依法召開定期會議，係由主管機關指定理
17 事或監事一人召集；如工會理事1/3以上請求召集臨時會
18 議而召集人不於請求之日起10日內召集，則係申請主管機
19 關指定召集。被告無視上揭法定程序，逕以工會法第43條
20 第1項規定，以原處分1命原告20日內召開理事會，實有違
21 誤。又原告早於112年1月16日函知被告將召開112年度2月
22 份理事會，被告本無須以原處分1命原告限期召開理事
23 會，況且依工會法第24條之規定，本容許工會理事會每3
24 個月開會1次，審查入會申請之情事。然自鄧君於112年1
25 月9日寄發存證信函起算，被告旋即於112年2月23日作成
26 原處分1，縱某人有儘速入會之需求，斷非透過工會法第4
27 3條第1項規定之限期改善方式，由行政機關以行政處分命
28 工會緊急召開理事會審查入會申請，原處分1自有違誤。

29 3.原告工會理事會基於審查會員入會資格之職權，本需確認
30 填寫入會申請書之人是否屬實？該申請人是否為長榮航勤
31 公司之勞工？該申請人於長榮航勤公司之職級為何？又基

01 於工會自主，理事會要求審查會員入會資格應備在職證
02 明，本具合理性，且在職證明乃係極易申請之文件，被告
03 本應予以尊重，不應迫使理事會接受其他文件審查。另相
04 較事前審查符合入會資格始准予入會之情形，與先行放寬
05 入會資格審查文件待事後察覺不具資格再予處理之情形，
06 後者耗費成本及造成之不良效應，顯然較大，蓋如由不具
07 入會資格者入會，事後始察覺其不具入會資格，則其會員
08 期間之選舉權效力爭議，如何處理？如其被選舉為理事，
09 則其相關決議之效力爭議，如何處理？故原告工會理事會
10 為避免上揭爭議，要求審查會員入會資格應備在職證明，
11 本具合理性，實無違反法令或章程之規定。

12 4.被告雖以原處分1請原告儘速通知入會申請者補正資料，
13 然原告在112年2月16日召開理事會前，對於入會申請所附
14 文件早已公告周知，此由被告於112年1月18日轉交以舊版
15 入會申請書申請入會者，原告已逐一通知當事人補正資
16 料，其中多位已陸續補正，即填具新版入會申請書之使用
17 個資聲明同意及附上在職證明，部分更已核准入會成為會
18 員，足以說明檢附在職證明作為身分佐證資料顯非困難。
19 被告屢屢要求原告依系爭訪查紀錄所載辦理會員資格入會
20 審查，惟理事長雖對外代表工會，然依工會法第18條第1
21 項規定，原告工會理事會既已充分討論無異議議決在職證
22 明為入會審查應備之文件，被告竟違反工會自主，甚至脅
23 以向法院聲請解散工會此等不符比例原則之行政處分，強
24 令原告限期召開理事會及迫使理事會接受其他文件審查入
25 會申請，是否公允，不無可議。

26 (三)原處分2顯屬違法：

27 1.原告並無違反法令或章程之情事：依工會法第43條第1項
28 規定，主管機關令限期改善之前提，係工會有違反法令或
29 章程之情事，且須符合「必要時」之要件，方得停止工會
30 業務之一部或全部。然系爭訪查紀錄顯無涉法令或章程，
31 工會理事會之決議權限亦不受系爭訪查紀錄所拘束，是縱

01 使原告工會理事會之決議與系爭訪查紀錄有所出入，理事
02 會之決議亦非違反法令或章程。然依原處分2所載內容，
03 被告為何以原告工會理事會之決議未依據系爭訪查紀錄，
04 即認定原告違反法令或章程？又何以符合停止工會業務之
05 「必要時」要件？原告並無違反法令或章程之情事，本不
06 符合停止業務之一部或全部之法定要件，原處分2自有違
07 誤。又原處分2並未具體指明原告違反何法令、違反原告
08 章程何條項，已違反行政程序法第96條規定並牴觸行政行
09 為明確性原則，應予撤銷。

10 2.原處分2有違比例原則、裁量逾越禁止原則及不當連結禁
11 止原則：依工會法第26條第1項規定、第23條規定，工會
12 會員大會議決之事項，遠不止章程修改、會員代表及理事
13 監事選舉，且工會法要求定期召開會員大會之旨，尚包含
14 讓會員知悉工會會務運作事項、工會幹部與會員彼此交換
15 意見之目的，另臨時會員大會在工會遭遇特殊情形下亦有
16 其召開之必要。然依原處分2理由欄所載內容，顯未考量
17 會員大會之決議事項並非僅限於「修改章程、選任理事、
18 監事、會員代表」，且無視原告工會已入會會員權益，又
19 召開會員大會之議決結果為何，在未議決前本未可知，原
20 處分2竟一律禁止召開會員大會，顯有違比例原則、裁量
21 逾越禁止原則；其以尚有人待審核入會為由，禁止原告召
22 開會員大會，亦有違不當連結禁止原則。

23 3.工會法第43條第1項後段規定所指：「令其停止業務之一
24 部或全部」，不應包含停止召開會員大會：依工會法第16
25 條、第18條第1項規定，會員大會定期召開，本涉及工會
26 幹部向會員報告、交流事項，停止召開會員大會，乃係禁
27 止工會最高權力機關行使職權，顯非工會法第43條第1項
28 後段規定之立法宗旨。又依勞動局112年2月6日函所載
29 「建請貴會增列其他項足以認定該公司員工身分資料或佐
30 證措施」等語，可知此部分僅為建議性質，並非認為系爭

訪查紀錄具拘束性，自不應以該訪談紀錄作為原處分2之依據。

4. 被告並未敘明原處分1於112年3月1日送達，在未逾限期改善期間前，被告為何在原處分1送達後僅短短7日，即以另一處分即原處分2令原告停止召開會員大會及會員代表選舉，原處分2顯不符「必要時」之要件。又依工會法第24條規定，本容許工會理事會每3個月開會1次以審查入會申請，然自鄧君於112年1月9日寄發存證信函起算，被告旋即於112年3月8日作成原處分2，縱某人有儘速入會或選舉、被選舉之需求，斷非透過工會法第43條第1項後段規定之停止工會召開會員大會及會員代表選舉為之，原處分2自有違誤。

5. 原處分2載稱：「倘貴會擔憂員工識別證等替代文件有作假可能，仍能請公司透過員工管理系統進行查證」等語，惟實務上為保護員工個資，公務機關或企業皆無配合第三方查證員工資料之情，且工會請資方透過員工管理系統查證工會會員資格，亦有相關疑義。原處分2另載：「並非虛假員工一入會後即對維護貴會秩序產生不可挽救、無救濟途徑之結果」、「倘有信用或名譽因受損情事時，亦得循司法訴訟途徑解決」等語，殊難想像此種推諉不負責任論述竟出自被告，如依此邏輯，尚未入會之申請人認有權益受損，乃屬民事訴訟範疇，應循司法訴訟途徑解決。又原告理事會並未決議拒絕鄧君等279人入會，原處分2以臆測方式認為原告召開會員大會將有致鄧君等279人尚未入會之非會員未來不能享有與現有會員相同權益保障的可能，並不足採。退萬步言，原告工會章程並未設有禁搭便車條款，工會爭取的勞動保障，工會與非工會成員受到一樣的對待，何有違反工會法第1條之宗旨？會員大會順利召開與否，係依會員之自由意志，選任會員代表等重大事項之討論與決議皆屬未定，原處分2在原告未有違反法令及章程下，無端以宣示性目的之條文(工會法第1條、第5

01 條第11款)作為停止原告召開會員大會及會員代表選舉之
02 理由，實為行政怠惰並戕害工會自主。

03 6.原處分2並未依工會法施行細則第37條規定，會商原告之
04 目的事業主管機關，僅以原處分2副本知會勞動部及交通
05 部，顯於法有違。

06 (四)被告為原處分前，均未給予原告陳述意見之機會：原處分1
07 限制原告何時召開理事會之自由，原處分2剝奪原告召開會
08 員大會及會員代表選舉之權利，被告事前均未通知原告陳述
09 意見，並未給予原告陳述意見之機會，違反行政程序法第10
10 2條規定，自應予以撤銷。

11 (五)被告稱其於112年1月18日轉交舊版入會申請書279份、112年
12 3月6日轉交識別證影本224份給原告等語，經原告詳細清
13 查，排除重複繳交識別證影本及離職者，前述二文件(非屬
14 原告理事會議決文件)皆提交者僅有181份，倘若入會申請係
15 由申請人本人出於自由意願並親自提供相關文件，當無此種
16 雜亂無序之情況，足證前述入會申請係由特定組織、人士統
17 一操控進行入會。又原告雖已於112年2月16日理事會議決入
18 會程序、新版入會表格及應檢附之身分佐證資料，然基於尊
19 重被告，尚未進行會員大會之召開及會員代表之選舉，且於
20 112年3月21日理事會向透過列席之勞動局人員表達以識別證
21 影本作為身分佐證之特例配套入會措施，顯證原告從未拒絕
22 具入會資格者加入工會，並無違反法令及章程之事實。

23 (六)關於被告事後就原處分所為之補正部分：

24 1.被告於訴願程序中，以112年6月6日府勞資字第112013710
25 9號函(下稱原處分1補正函)「補正」原處分1，然對照原
26 處分1及原處分1補正函，兩者規制意旨及法律效果顯然不
27 同，前者要求原告於文到20日內召開理事會，乃係指定具
28 體期限；後者要求原告依章程第7條第2項規定召開理事
29 會，惟並無指示具體期限，原處分1補正函顯然逾越原處
30 分1函文之意旨。又前者以原告未依系爭訪查紀錄辦理入
31 會資格審查作業，而認定原告違反法令或章程；後者則以

01 原告違反工會法第7條、原告工會章程第3條、第5條第11
02 款等規定，認原告推延入會申請已侵害勞工加入工會之結
03 社權及團結權，是兩者指涉原告「違反法令或章程」之內
04 容亦完全不同，原處分1補正函顯然逾越原處分1函文之意
05 旨，原處分1補正函實質已撤銷原處分1。況且，工會法第
06 43條第1項規定最重要的環節就是應先調查、認定受處分
07 人如何違反法令或章程，原處分1既未具體敘明原告違反
08 何種法令、章程，自不應容許被告事後以原處分1補正函
09 之方式「補正」。

10 2.被告於訴願程序中，以112年6月6日府勞資字第112013710
11 91號函(下稱原處分2補正函)「補正」原處分2，然對照原
12 處分2及原處分2補正函，兩者指涉原告「違反法令或章
13 程」之內容完全不同，原處分2補正函顯然逾越原處分2函
14 文之意旨，原處分2補正函實質已撤銷原處分2。況且，工
15 會法第43條第1項規定最重要的環節就是應先調查、認定
16 受處分人如何違反法令或章程，原處分2既未具體敘明原
17 告違反何種法令、章程，自不應容許被告事後以原處分2
18 補正函之方式「補正」。再者，原處分2係被告為原處分1
19 後，再依工會法第43條第1項後段「停止業務之一部或全
20 部」之處分，原處分1既然已因原處分1補正函為實質撤
21 銷，原處分2自然失所附麗，應予撤銷。

22 3.原處分及其補正函之內容多有違法及不當之處：細繹原處
23 分1補正函之內容，究竟係單純通知原告應依章程規定召
24 開理事會？或要求原告依原處分1補正函之法效性召開理
25 事會？該函內容顯然牴觸行政程序法第5條規定。又原處
26 分1補正函本身即前後矛盾，該函主旨載：「請貴會於文
27 到20日內依章程第7條第2項規定儘速召開理事會」，該函
28 說明三、(四)、1又載：「請貴會…於文到20日內召開理事
29 會」，原處分1補正函之內容究竟係要求原告「依章程第7
30 條第2項規定儘速召開理事會」？或「文到20日內召開理
31 事會」？前後顯有矛盾；另原處分1及原處分1補正函之主

01 旨均未載明工會法第43條第1項規定，卻在說明欄提及該
02 條項，可見原處分1補正函內容，欠缺行政處分明確性，
03 顯屬違法及不當。實則，原處分1補正函乃先射箭再劃靶
04 之作為，蓋原處分1完全未敘明工會法第7條規定、原告章
05 程第3條、第5條第11款規定，原處分1補正函事後再尋覓
06 理由，已變更原處分1之本質，自有違法、不當，應予以
07 撤銷，原處分2失所附麗，應併予撤銷。

08 4.原告並無原處分1補正函、原處分2補正函所指違反工會法
09 第7條規定、原告工會章程第3條及第5條第11款規定之情
10 事：工會法第7條規定之規範對象係勞工並非工會，原告
11 本無違反該條之可能；且該條文屬訓示性規定，被告自不
12 應以原告違反該條為由而為原處分1(補正函)及原處分2
13 (補正函)。又依工會法第24條規定，可知有意申請入會
14 者，考量工會理事會定期會議之審核入會時間，等候略逾
15 3個月本為現行法制所許，原處分之發文日期距離鄧君等2
16 79人提出申請日期，均未達2個月，被告竟率爾認定原告
17 違反工會法第7條規定、章程第3條及第5條第11款規定，
18 自有違誤。況且，原告工會章程第3條規定、第5條第11款
19 規定內容，與工會法第1條、第5條第11款規定相仿，此類
20 章程中宣示性之規定，欠缺具體、明確之事項，不應作為
21 認定違反法令、章程之依據；且工會運作之良窳，本係由
22 該工會會員為評斷，非由勞政機關主觀認定，原告有無達
23 成工會宗旨、完成工會任務，乃屬會員對於工會運作優劣
24 判斷之層次，而非違反法令、章程之層次。原處分1補正
25 函、原處分2補正函將兩者混為一談，自有違誤。再者，
26 原處分1之送達日期為112年3月1日，原告在收到原處分1
27 送達前，即於112年2月24日召開理事會進行入會申請審
28 查，共審核73份(含舊表已補正11份，新表62份)，通過審
29 核73份，可證原告絕無拖延入會申請之事，原處分1之認
30 定基礎自有錯誤。

31 (七)有關確認利益之說明：

01 1.原處分1於112年3月1日送達後，原告已於20日內之112年3
02 月21日召開理事會，該次會議並已進行入會申請審查；又
03 原告提起本件訴訟後，被告以113年2月17日府勞資字第11
04 30038938號函（下稱113年2月17日函）廢止原處分2，故
05 應允原告提起確認原處分違法之訴。

06 2.本件原告有受確認判決之法律上利益之理由：原處分1限
07 制原告自由決定何時召集理事會之法律上權利、原處分2
08 限制原告召開會員大會及會員代表選舉之法律上權利，原
09 告之法律上權利確因原處分而受侵害，原告就此部分應有
10 請求國家賠償或其他財產上給付之可能，故本件原告應有
11 受確認判決之法律上利益。又原告主張依工會法第24條、
12 第25條規定，被告並無權逕予命令原告限期召開理事會，
13 原處分1自有違法；原告復主張工會法第43條第1項後段所
14 定「令其停止業務之一部或全部」，不應包含停止召開會
15 員大會，原處分2顯有違誤。因被告為原告工會之主管機
16 關，未來原告工會本有繼續受被告以行政監督為由而為類
17 似原處分1、原處分2影響之可能，故本件應有透過確認訴
18 訟，藉以避免諸如原處分1、原處分2重複發生之危險，應
19 認原告本件有受確認判決之法律上利益。

20 (八)聲明：確認原處分違法。

21 四、被告答辯及聲明：

22 (一)程序部分：

23 1.關於原處分2部分：被告固於112年3月8日作成原處分2，
24 然審酌該處分所依據之事實事後發生變更，即原告工會核
25 准入會人數已非如當初，且停開會員大會及會員代表選
26 舉，亦將導致工會自治發生困難或工會運作陷於空轉，有
27 損工會自治，故被告依職權以113年2月17日函廢止原處分
28 2，該標的既經廢止已不存在，原告針對原處分2進行爭
29 訟，要屬起訴不備要件，應予裁定駁回。

30 2.關於原處分1部分：工會法第43條所定「限期改善」，係
31 為防止「工會違反法令或章程情節重大」之危害之發生或

01 擴大，屬預防性不利處分。原處分1於112年3月2日送達原
02 告後，原告於同年月21日已召開第2屆第7次理事會，且至
03 少迄至112年7月27日已審核通過174人入會申請、已填寫
04 新版申請書並繳交在職證明之17名申請入會者均全數核准
05 入會，堪認僅需檢具新版申請書、在職證明者，均可順利
06 入會等情，臺灣桃園地方法院112年度勞聲字第8號民事裁
07 定已載述甚明，足見原處分1規制效果已不存在，屬於已
08 消滅，要屬起訴不備要件，應予裁定駁回。

09 3.原告訴請確認原處分違法，然原處分1主要係在原告應於
10 文到後20日儘速召開理事會審查會員入會申請，該處分於
11 112年3月2日送達後，原告於同年月21日即已召開第2屆第
12 7次理事會，抑或至少迄至112年7月27日已審核通過174人
13 入會申請、已填寫新版申請書並繳交在職證明之17名申請
14 入會者均全數核准入會，原告迄「未」說明其究竟有何權
15 利或法律上利益有受侵害，為何召開理事會審查會員入會
16 造成原告權利或法律上利益受侵害？工會增加會員人數，
17 為何有權利或法律上利益受侵害？原告僅空言主張限制原
18 告自由決定何時召集理事會之法律上利益，實屬無據。至
19 於原處分2部分，原告自承已開始召集會員大會及會員代
20 表選舉，原告就此部分在時間上已「無」即受判決之利
21 益，亦即原處分2造成之不確定法律狀態（即停開會員大
22 會及會員代表選舉），實屬過去，而「非」現已存在，故
23 原告提起本件確認訴訟不具確認利益。

24 4.原告固主張其有請求國家賠償或其他財產上給付之可能，
25 且未來原告工會有繼續受被告以行政監督為由而為類似原
26 處分影響之可能等語，然按本於請求民事損害賠償或國家
27 賠償之意圖，提起確認行政處分違法之訴，是否必有即受
28 確認判決之法律上利益，不可一概而論，況原告「未」說
29 明其究竟有何權利或法律上利益有受侵害，僅泛稱應有請
30 求國家賠償或其他財產上給付之可能等語，殊無值採。又
31 縱然日後原告與其他會員有再就申請入會發生爭議，然因

01 會員申請入會檢附之申請書、證明之事實狀況各有不同，
02 而屬個案，是否必有爭議發生，尤屬未定，即認有爭議，
03 亦為個別之爭執，非屬有重複發生之危險。是原告稱未來
04 原告工會有繼續受被告以行政監督為由而為類似原處分影
05 響之可能等語，即屬誤解，本件訴訟核無確認利益，無進
06 行爭訟而為實質審查之必要。

07 (二)退步言，倘若本院認原告提起確認原處分違法之訴具有確認
08 利益，本件原處分實屬適法，應予維持：本件原告於鄧君等
09 279人申請入會後，並未即時依系爭訪查紀錄及原告工會章
10 程審查，致鄧君等279人工會會員資格有所延宕，而未能加
11 入原告工會，影響渠等行使工會會員權益，故原告確有違反
12 工會法第1條、第5條第11款、第7條及原告工會章程第6條、
13 第7條第2項、第24條第10款等規定，被告審查屬實，依工會
14 法第43條第1項前段規定令原告限期改善，以及依同條項後
15 段規定令原告於改善前停止召開會員大會及會員代表選舉，
16 原處分應屬適法並無違誤。

17 (三)聲明：原告之訴駁回。

18 五、本院之判斷：

19 (一)按憲法第14條規定人民有結社之自由，旨在保障人民利用結
20 社之形式以形成共同意志，為特定目的追求共同理念，以共
21 同意思組成團體，並參與其活動以實現共同目標之基本權
22 利。結社自由不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成
23 社，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形
24 成、存續、命名及與結社相關活動之推展免於受不法之限制
25 (司法院釋字第479號、第644號及第733號解釋參照)。憲
26 法第153條第1項復規定國家為改良勞工之生活，增進其生產
27 技能，應制定保護勞工之法律，實施保護勞工之政策。從事
28 各種職業之勞動者，為改善勞動條件，增進其社會及經濟地
29 位，得組織工會，以行使勞工所享有之團體協商及爭議等權
30 利，乃現代法治國家普遍承認之勞工基本權利，亦屬憲法上
31 開規定意旨之所在(司法院釋字第373號解釋參照)，並為

01 多項國際公約所承認（公民與政治權利國際公約第22條第1
02 項、經濟社會文化權利國際公約第8條第1項、國際勞工組織
03 第87號結社自由及組織權之保障公約第2條規定參照）。又
04 勞工組成工會與勞工團結權行使與雇主協商及爭議之權利密
05 不可分，屬國家對勞工保護之義務之一環，同屬憲法第14條
06 結社權保障之特別型態。是勞工以組成工會形式，其所形成
07 共同意志及結社自由，屬憲法第14條結社權之保障範圍（憲
08 法法庭112年憲判字第7號判決意旨參照）。準此，為緩和勞
09 資雙方社經實力落差所產生勞資關係不對等的現象，以提升
10 勞工地位及改善勞工生活，首應保障勞工組織工會的權利
11 （即團結權），使分散、力量薄弱之個別勞工集合成立常態
12 性組織，強化與資方折衝之實力，進而得就勞動條件等議
13 題，行使與資方進行協商的權利（即協商權），並以爭議權
14 （包括罷工）之行使為後盾，期使勞資雙方基於平等地位進行
15 協商與談判，以解決勞資爭議。是團結權與協商權及爭議
16 權，在概念上雖有分別，然在權利行使上有結合之關係，不
17 可分割而任缺其一，不透過團結權即無以行使協商權，無協
18 商權，爭議權即無著力之點。因此，團結權乃勞動三權（或
19 稱為勞工之集體基本權）之首，對於勞動條件之確保及提升
20 至為重要，勞工組織、加入工會之權利，乃憲法所保障結社
21 權之具體落實。

22 (二)次按工會法第1條規定：「為促進勞工團結，提升勞工地位
23 及改善勞工生活，特制定本法。」第4條第1項規定：「勞工
24 均有組織及加入工會之權利。」第5條規定：「工會之任務
25 如下：一、團體協約之締結、修改或廢止。二、勞資爭議之
26 處理。三、勞動條件、勞工安全衛生及會員福利事項之促
27 進。四、勞工政策與法令之制（訂）定及修正之推動。五、
28 勞工教育之舉辦。六、會員就業之協助。七、會員康樂事項
29 之舉辦。八、工會或會員糾紛事件之調處。九、依法令從事
30 事業之舉辦。十、勞工家庭生計之調查及勞工統計之編製。
31 十一、其他合於第一條宗旨及法律規定之事項。」第6條第1

01 項第1款規定：「工會組織類型如下，但教師僅得組織及加
02 入第二款及第三款之工會：一、企業工會：結合同一廠場、
03 同一事業單位、依公司法所定具有控制與從屬關係之企業，
04 或依金融控股公司法所定金融控股公司與子公司內之勞工，
05 所組織之工會。」第7條規定：「依前條第一項第一款組織
06 之企業工會，其勞工應加入工會。」第43條第1項規定：
07 「工會有違反法令或章程者，主管機關得予以警告或令其限
08 期改善。必要時，並得於限期改善前，令其停止業務之一部
09 或全部。」該等法規範之目的，無不在宣示勞工組織及加入
10 工會非僅為勞工行使結社權而已，甚至課予企業工會勞工加
11 入工會以行使團結權之公法上義務（司法實務就工會法第7
12 條規定多解為訓示性質，尚無強制性質，違反者亦無對應處
13 罰），俾令工會得藉組織之形式，集結所有勞工之力量，強
14 化工會代表「勞工全體意志」而非「個別勞工意願總和」以
15 行使團結權之可能性及正當性，才能真正緩和經濟實力落差
16 所產生勞資關係不對等的現象。然而，眾人團結力量大，人
17 多最是難團結。勞工間利益分配及價值取向未必相同，相互
18 退讓折衝，匯集成同向之正面力量，有其現實上之難度；反
19 而，彼此衝突，傾軋內耗，所在多有，乃為人性利己之所必
20 然。工會吸納勞工多元意見，透過討論凝聚共識以整合力
21 量，取得與資方共存共榮之可能，謀求勞工利益最大化，誠
22 為團結權行使之理想境界，但如何防堵工會成員挾結社權之
23 名，以人為操作將工會運作淪為既得利益者挾多數暴力獨
24 裁，又如何防範工會透過鬥爭，犧牲個別勞工福祉以換取自
25 身利益，都是尋求集體勞動權之實踐時，最務實而無可迴避
26 之議題。此際，主管機關依法本有義務節制工會之結社自
27 由，落實團結權以協助其達成改善勞工生活，提高勞工地位
28 之立法目的，務必令其回歸正軌，避免工會假結社權之名反
29 嗜勞工團結權，此工會法第43條規定之所由設。主管機關因
30 此得干預工會結社權之限界，依工會法第43條所揭示，即為
31 工會「違反法令或章程」，於此範圍內，本於合義務性裁量

01 所為警告、命令限期改善或停止工會業務之一部或全部等職
02 權行使，固然對於工會之自主運作有所影響，但如直接有助
03 於勞工團結權行使，間接有利於勞工福利之最佳化，應認可
04 管制手段所造成工會組織或活動推展之影響與保障勞工權益
05 之目的的達成間，其關連性相當，且無失比例均衡之可言。

06 (三)承前所述，勞工結社為工會以行使團結權，衡平勞雇關係；
07 相較於一般人民基於結社自由，基於任何合法之特定目的，
08 即得以共同之意思組成團體，並自主決定其活動之自由，有
09 其特殊性。人民基於積極之結社自由，集結志同道合者組成
10 人民團體，自主決定團體之走向與運作，當也可基於消極之
11 結社自由，自主拒絕不同利益取向者進入該等團體致妨礙團
12 體目的之達成。然勞工得依其屬性參加工會，不僅是基於憲
13 法第14條賦予之積極結社自由，更係本諸憲法保護勞工之精
14 神（憲法第153條第1項規定參照）而制定之工會法第4條第1
15 項規定所保障。申言之，勞工得基於積極之結社自由組織並
16 加入工會，但工會不得基於消極之結社自由而拒卻與工會現
17 行價值與利益取捨不同之勞工入會，否則即有違工會法第4
18 條第1項規定。從而，工會如藉內部自主決議之名，過度嚴
19 格而耗時之會員資格審查以阻礙勞工「適時」入會，或於不
20 適當時機召開會員大會，形成潛在會員「即時」參與工會運
21 作之阻力，無疑為結社自由之濫用，構成勞工團結權行使之
22 障礙，有悖工會法第4條第1項之規定，主管機關得援引同法
23 第43條規定，作為停止業務執行等工會業務干預之處分，
24 以令工會運作合於勞工團結權之本旨。

25 (四)如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有桃園市政
26 府登記證書（本院卷第254頁）、指導人民團體改選總報告
27 表（本院卷第255、256頁）、投保單位查詢（新平台）結果
28 清冊（可閱覽訴願卷【以下逕稱訴願卷】271頁）、鄧君112
29 年1月9日、同年2月6日存證信函（本院卷第257頁至第260
30 頁）、系爭訪查紀錄（本院卷第279、280頁）、被告112年2
31 月6日函（本院卷第97、98頁）、112年2月16日理事會之會

01 議紀錄（本院卷第103頁至第105頁）、原處分及訴願決定
02 （本院卷第65頁至第85頁）在卷可稽，此部分之事實，可以
03 認定。茲兩造爭議所在，乃原處分有無原告所指各項違法情
04 事？

05 (五)原處分並無違法：

06 1.原處分1部分：

07 (1)按行政程序法第114條第1項第2款規定係「行政處分之
08 補記理由」，指書面行政處分未附理由，包括完全欠缺
09 理由或理由不完全（例如：未說明裁量之依據）之情
10 形，用以治癒行政處分未附理由之形式要件瑕疵。至於
11 「行政機關之追補理由」，係行政處分於形式上已記明
12 理由，惟並不充分（實質要件瑕疵），基於訴訟程序經
13 濟原則，在維持行政處分同一性不變，屬裁判基準時已
14 存在之理由，無礙當事人之攻擊防禦及須由行政機關自
15 行追補理由之前提下，於訴訟中補充或更換事實上或法
16 律上理由，以達到維持原處分之目的。又前述理由之追
17 補，在訴願階段可以為之，並無限制。蓋訴願制度係作
18 為行政自我審查之機制，故訴願程序具有行政程序之延
19 長的性質，訴願法第79條第2項規定：「原行政處分所
20 憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願
21 為無理由。」原處分機關據此得於訴願程序，在不喪失
22 行政處分同一性範圍內，追補（變更）使原處分正當之
23 理由。至於行政處分是否同一，應就個案情形，斟酌其
24 行政目的、規制內容、事實關係、法規基礎等是否變
25 更，以及是否給予當事人程序保障等因素綜合判斷
26 之。」（最高行政法院111年度上字第138號判決意旨參
27 照）。本件被告因原告工會於112年2月16日所召開之理
28 事會議未確實依系爭訪查紀錄（同年2月2日）所載足以
29 認定長榮航勤公司員工身分資料或佐證措施辦理入會資
30 格審查作業，而依工會法第43條第1項規定，以原處分1
31 （同年2月23日）函請原告工會略謂：「請貴工會

01 (按：即原告工會，下同)於文到20日內儘速召開理事
02 會審理會員入會申請」(見主旨欄)、「請貴會儘速通
03 知入會申請者補正資料，並於文到20日內召開理事會，
04 確實辦理審查新入會會員申請作業」(見說明欄□(-))
05 等語(本院卷第65、66頁)。嗣被告固於112年6月6日
06 作成原處分1補正函(本院卷第133、134頁)，就原處
07 分1主旨欄部分補正為「請貴會於文到20日內『依章程
08 第7條第2項規定』儘速召開理事會審理會員入會申請」
09 (雙引號部分為本院所加)、說明欄部分除補正說明原
10 處分1作成之事實緣由(見該函說明欄□(-))外，並敘
11 明鄧君等279人自申請時迄今(112年2月23日)已1個
12 月，仍未能入會，原告工會已違反工會法第7條，且依
13 原告工會章程第3條、第5條第11款規定，原告工會係由
14 長榮航勤公司員工組成，現有279名員工向原告工會提
15 出入會申請受阻，原告工會拖延入會申請已侵害鄧君等
16 279人加入工會之結社權及團結權，而違反上開章程之
17 規定，是原告工會有工會法第43條第1項所定「違反法
18 令或章程」之情事，爰依該規定令原告工會於文到20日
19 內依章程第7條第2項規定儘速召開理事會審理會員入會
20 申請等語(見該函說明欄□(二)、(三)、(四))，可見原處分
21 1補正函並未變更原處分1命原告工會應限期(即於文到
22 20日內)召開理事會審理會員入會申請之規制意旨，且
23 同樣均以工會法第43條第1項規定作為命原告「限期改
24 善」之法律依據。至於原處分1補正函所敘及之工會法
25 第7條、原告工會章程第3條(「本會以促進勞工團結，
26 提升勞工地位及改善勞工生活為宗旨。」)、第5條第1
27 1款(「工會之任務如下：…。□其他合於第3條宗旨及
28 法律規定之事項。」)、第7條第2項(「會員入會需填
29 寫入會申請書、繳納入會費，經理事會審查合格，方為
30 本會會員。」)等規定(訴願卷第318頁)，無非係在
31 補充說明被告何以認定原告工會符合工會法第43條第1

01 項所定「違反法令或章程」之構成要件的理由，以更為
02 充分之實質說理來支持原處分1之合法性，並未變更原
03 處分1之同一性，且原處分1補正函早在訴願程序中即已
04 作成（訴願卷第172頁至第174頁），原告工會有就被告
05 所補充之上開法令依據予以表示意見之機會，是原處分
06 1補正函並無違法情事。原告主張原處分1及原處分1補
07 正函之規制意旨及法律效果顯然不同，原處分1補正函
08 實質已撤銷原處分1，原處分1既未具體敘明原告違反何
09 種法令、章程，自不應容許被告事後以原處分1補正函
10 予以「補正」等語，均無可採，合先敘明。

11 (2)按工會章程應記載會員入會、出會、停權及除名，包括
12 其資格、條件及處理程序。工會法第12條第7款、工會
13 法施行細則第11條第1項規定甚明。又原告工會章程（1
14 08年9月11日版，訴願卷第318頁至第321頁）第6條第1
15 項規定：「凡任職於長榮航勤公司之勞工，除副協理級
16 （含）以上主管及獨立部室之最高主管外，其他職級之
17 勞工均有加入工會之權利。」第7條第2項規定：「會員
18 入會需填寫入會申請書、繳納入會費，經理事會審查合
19 格，方為本會會員。」第24條第10款規定：「理事會職
20 權如下：…。十、審查會員入會資格及清查會員會
21 籍」。是原告工會章程所訂會員入會之資格、條件及處
22 理程序，乃為除一定職級以上之勞工外，長榮航勤公司
23 勞工均有加入原告工會之權利；擬入會之勞工應填寫入
24 會申請書、繳納入會費，經理事會審查合格後，即得入
25 會；至於勞工申請入會時應提出如何之身分證明文件，
26 則未見上開章程予以明文規定。

27 (3)訴外人鄧君前於112年1月9日、同年2月6日分別寄發存
28 證信函給前原告工會代表人邱顯育（副本寄送勞動
29 局）、原告工會（副本寄送勞動局），其內容略以：本
30 人（按：即鄧君，下同）服務於長榮航勤公司，日前與
31 理事長聯繫，始終聯繫未果，今日正式提出入會申請，

01 請貴會（按：即原告工會，下同）於3日內回覆入會流
02 程，並提供入會申請書格式，敬請貴會依法通過本人及
03 其他百餘名長榮航勤公司基層員工加入工會等語（本院
04 卷第257頁）、本人為長榮航勤公司員工加入工會召集
05 人，已於112年1月18日代表300位長榮航勤公司員工送
06 出入會申請書，由勞動局交給貴會，貴會仍持續違法阻
07 擋員工加入工會，已嚴重侵害本人依法加入工會之團結
08 權，建請貴會於7日內受理本人與300位長榮航勤公司員
09 工之入會申請書，並答覆目前入會進度，否則本人不排
10 除採取法律途徑等語（本院卷第259、260頁），勞動局
11 即於112年1月12日函知原告工會儘速與鄧君連繫入會相
12 關事宜並提供入會資訊予長榮航勤公司之勞工等語，並
13 載明工會法第6條第1項、第7條、第43條第1項等規定內
14 容（本院卷第89頁）。嗣時任原告工會理事長、副理事
15 長於被告112年2月2日執行工會運作訪查時，除敘及最
16 近一次召開理事會係於111年9月26日外，經詢以「先前
17 有長勤員工反映入會管道不明確，無法聯繫到工會，需
18 填寫新版入會申請書（111年1月18日版）及檢附在職證
19 明方可受理入會，請說明情形為何？」之問題，陳稱：
20 「提供新版入會申請書時，已有說明新表僅須填寫個資
21 法欄位即可，舊版亦可受理」、「在職證明亦可用公司
22 識別證，後續會再與同仁說明」等語（本院卷第279、2
23 80頁），旋被告據上開訪查結果，以112年2月6日函請
24 原告工會於文到10日內召開理事會，並將入會審查列入
25 理事會議案之一，審查新入會會員申請（本院卷第26
26 3、264頁。此部分未見原告工會就該函提起行政救
27 濟），原告工會雖召開112年2月16日理事會，然仍決
28 議：新版入會申請書各理事無異議，入會應檢附之員工
29 身分證明，雖先前至勞動局面談時，面談紀錄上有寫到
30 可以識別證代替，但經本次理事會討論後，各理事一致
31 決議仍須檢附在職證明等語，該次會議所進行之入會申

01 請審查結果，審核17份（含舊表資料未補正4份，舊表
02 已補正3份，新表10份），通過審核13份，未通過4份
03 （本院卷第103頁至第105頁），可見該次會議決議內容
04 關於入會申請者檢附身分文件部分（即須檢附在職證
05 明），確與前述原告工會理事長、副理事長於前揭112
06 年2月2日訪查時所述（即入會申請者得檢附公司識別
07 證），有所出入，而此限制入會申請者所得提出之身分
08 證明文件，亦未見諸原告工會章程之規定，則原告工會
09 拖延入會申請，顯然侵害長榮航勤公司勞工加入工會之
10 結社權及團結權，有違工會法第4條第1項，被告據以作
11 成原處分1，限期原告工會召開理事會審理會員入會申
12 請，於法有據，手段與目的間之比例，也屬相當。

13 (4)原告以下主張，均無可採：

14 ①原告主張其並無違反法令或章程之情事，不符合工會
15 法第43條第1項前段規定限期改善之要件等語。然如
16 前所述，勞工依工會法第4條第1項規定有加入工會之
17 權利（原告工會為企業工會，依同法第7條規定，勞
18 工並有加入工會之義務），此並為憲法所保障之結社
19 權，且原告工會章程第7條第2項僅規定會員入會需填
20 寫入會申請書、繳納入會費，經理事會審查合格，並
21 未明文入會申請者應檢附之身分證明文件的種類，因
22 此解釋上，凡足以證明入會申請者確為長榮航勤公司
23 勞工者（不包括一定職級以上者）之文件，均無不
24 可，原告工會並無限定申請入會者應檢附特定文件方
25 得入會之權利，尤無據此而否准入會申請之理，是時
26 任原告工會理事長、副理事長於112年2月2日訪查時
27 所述入會申請者得檢附公司識別證等語，與工會法促
28 進勞工團結之立法意旨，方屬相合，乃原告工會事後
29 竟於112年2月16日所召開之理事會議，決議入會申請
30 者仍須檢附在職證明，明顯排除入會申請者提出其他
31 足以證明為長榮航勤公司勞工身分之文件的可能性，

01 自己侵犯入會申請者加入工會之法定權利，亦難認與
02 章程第7條第2項規定相合，原告上開主張，自非可
03 採。

04 ②又原告主張被告無視工會法第24條、第25條之法定程
05 序，逕以工會法第43條第1項規定，以原處分1命原告
06 20日內召開理事會，實有違誤；又工會法第24條本容
07 許工會理事會每3個月開會1次，然自鄧君於112年1月
08 9日寄發存證信函起算，被告旋即於112年2月23日作
09 成原處分1，縱某人有儘速入會之需求，斷非透過限
10 期改善方式，由行政機關命工會緊急召開理事會審查
11 入會申請等語。然工會法第24條、第25條乃係關於工
12 會理事會定期會議及臨時會議之召集程序、各該會議
13 召開時機、定期會議不能依法或依章程規定召開或理
14 事長或監事會召集人不依請求召集臨時會議時，由主
15 管機關指定召集等規定，此與被告乃係因原告工會有
16 侵犯入會申請者加入工會權利之情，為使入會申請者
17 得以儘速入會，以保障渠等之結社權及勞動權益，而
18 認有限期改善之必要，爰依工會法第43條第1項規定
19 作成原處分1予以規制，不論於法律依據或事實基礎
20 上，均有所不同，原告引用與本件無涉之工會法第24
21 條、第25條規定，指稱原處分1違法等語，顯無可
22 採。原告復主張其早於112年1月16日函知被告將召開
23 112年度2月份理事會，被告本無須以原處分1命原告
24 限期召開理事會等語，並提出112年1月16日函文為證
25 （本院卷第91、92頁）。然稽諸該函文所載略以：適
26 逢農曆春節，有關111年度會務運作相關資料，預計
27 於112年度2月份理監事會議列入議程提請討論等語，
28 僅說明原告工會將召開112年度2月份理監事會，並未
29 涉及入會申請者所應檢附之身分證明文件，然原告工
30 會於前述112年2月16日所召開之理事會議則決議入會
31 申請者仍須檢附在職證明，此方為被告作成原處分1

01 以命原告限期改善之緣由（見原處分1說明欄第二
02 點，本院卷第65頁），是原告上開主張，亦無足為其
03 有利之認定。

04 ③原告復稱其基於審查會員入會資格之職權，本需確認
05 填寫入會申請書之人是否屬實及其身分，且基於工會
06 自主，理事會要求會員入會資格應備在職證明，本具
07 合理性，在職證明亦係極易申請之文件，被告本應予
08 以尊重，不應迫使理事會接受其他文件審查，相較事
09 前審查符合入會資格始准予入會之情形，與先行放寬
10 入會資格審查文件待事後察覺不具資格再予處理之情
11 形，後者耗費成本及造成之不良效應，顯然較大等
12 語。然如前所述，原告工會章程並未明文入會申請者
13 應檢附之身分證明文件的種類，故解釋上，凡足以證
14 明入會申請者確為長榮航勤公司勞工者（不包括一定
15 職級以上者）之文件，均無不可，此與在職證明是否
16 容易申請無涉，原處分1亦無干涉理事會審查會員入
17 會資格的職權之意，蓋無論是在職證明、公司識別證
18 或其他身分證明文件，均可能有偽造或其他造假情
19 事，致入會申請者之真實身分產生爭議，若理事會認
20 為有進一步查證之必要，自得本於職權為之，而非自
21 始即排除入會申請者提出在職證明以外之身分證明文
22 件的可能，是原告上開所述，均無足採。

23 2.原處分2部分：

24 (1)被告因入會申請者應檢附文件之爭議仍在，為避免爭議
25 擴大，乃依工會法第43條第1項規定，以原處分2（112
26 年3月8日）函請原告工會略謂：「貴會（按：即原告工
27 會，下同）於依本府112年2月2日到府訪查紀錄所載足
28 以認定公司員工身分資料或佐證措施辦理入會資格審查
29 前停止召開會員大會及會員代表選舉」（見主旨欄）、
30 「按工會法第26條規定，會員代表大會可議決之事項如
31 修改章程、選任理事、監事等幹部、其他與會員權利義

01 務有關之重大事項。目前長榮航勤公司員工鄧君等279
02 人尚未入會，為免爭議擴大，貴會於依本府112年2月23
03 日府勞資字第1120044340號函說明二所載事項改善前，
04 本府認有停止貴會召開會員大會及選舉會員代表之必要
05 性。」（見說明欄□(四)）等語（本院卷第67、68頁）。
06 嗣被告固於112年6月6日作成原處分2補正函（本院卷第
07 135頁），就原處分2說明欄□(三)部分，除將所誤載之
08 「貴會章程第1條」修正為「貴會章程第3條」（見該函
09 說明欄□(一)）外，另補正說明略以：鄧君等279人自112
10 年1月起因未出具在職證明而迄未能經原告工會核准入
11 會，「貴會此舉已侵害渠等加入工會之結社權及團結
12 權，且渠等未能如同已入會之109名會員般享有勞動三
13 權保障，故貴會已違反工會法第7條、章程第3條及第5
14 條規定，構成工會法第43條第1項所定『違反法令或章
15 程』情事」等語（見該函說明欄□(二)），可見原處分2
16 補正函並未變更原處分2命原告工會於依原處分1說明欄
17 □所載事項（即依系爭訪查紀錄所載足以認定長榮航勤
18 公司員工身分資料或佐證措施辦理入會資格審查作業）
19 改善前，停止召開會員大會及會員代表選舉之規制意
20 旨，且同樣均以工會法第43條第1項規定作為認定有停
21 止原告工會召開會員大會及選舉會員代表之必要性的法
22 律依據。至於原處分2補正函所敘及之「貴會此舉已侵
23 害渠等加入工會之結社權及團結權，且渠等未能如同已
24 入會之109名會員般享有勞動三權保障」等語部分，原
25 處分2原即於說明欄□(三)內載明「勞動三權（團結權、
26 爭議權、協商權）」、「渠等未能如同已入會之109名
27 會員一般地享有勞動權益保障」等語（本院卷第68
28 頁），是原處分2補正函上開所載，充其量僅屬潤飾性
29 質；而原處分2補正函所載「貴會已違反工會法第7條、
30 章程第3條及第5條規定」等語，無非係在補充說明被告
31 何以認定原告工會符合工會法第43條第1項所定「違反

01 法令或章程」之構成要件的理由，以更為充分之實質說
02 理來支持原處分2之合法性，上開補充說明均未變更原
03 處分2之同一性，且原處分2補正函早在訴願程序中即已
04 作成（訴願卷第175、176頁），原告工會有就被告所補
05 充之上開法令依據予以表示意見之機會，是原處分2補
06 正函並無違法情事。原告主張原處分2及原處分2補正函
07 指涉原告「違反法令或章程」之內容完全不同，原處分
08 2補正函實質已撤銷原處分2，原處分2既未具體敘明原
09 告違反何種法令、章程，自不應容許被告事後以原處分
10 2補正函予以「補正」等語，均無可採；又前述之原處
11 分1並無因原處分1補正函為實質撤銷而失其存在之情，
12 則原告所稱原處分2係被告為原處分1後所為的行政處
13 分，原處分1既然已因原處分1補正函為實質撤銷，原處
14 分2自然失所附麗等語，自無可採，此亦合先敘明。

15 (2)按工會法第26條第1項規定：「下列事項應經會員大會
16 或會員代表大會之議決：一、工會章程之修改。二、財
17 產之處分。三、工會之聯合、合併、分立或解散。四、
18 會員代表、理事、監事、常務理事、常務監事、副理事
19 長、理事長、監事會召集人之選任、解任及停權之規
20 定。五、會員之停權及除名之規定。六、工會各項經費
21 收繳數額、經費之收支預算、支配基準與支付及稽核方
22 法。七、事業報告及收支決算之承認。八、基金之運用
23 及處分。九、會內公共事業之創辦。十、集體勞動條件
24 之維持或變更。十一、其他與會員權利義務有關之重大
25 事項。」原告工會章程第10條規定：「會員有發言權、
26 表決權、選舉權、被選舉權、罷免權及其他依法應享之
27 權利。」第14條規定：「本會會員（代表）大會，為最
28 高權力機關，大會閉會期間，由理事會處理工會一切事
29 務。」第15條規定：「本會會員人數達到一百人以上
30 時，得由會員大會改為會員代表大會，其會員代表大會
31 代表產生名額、方式、辦法，悉依工會會員代表大會代

01 表選舉辦法規定辦理之。」第23條規定：「本會會員
02 （代表）大會職權如下：一、通過或修正本會章程。
03 二、財產之處分。三、工會之聯合、合併、分立或解
04 散。四、（會員代表）、理事、監事、理事長、副理事
05 長之選任、…。五、會員之停權及除名之規定。六、審
06 核年度工作計畫及經費之預（決）算，聽取並審查理、
07 監事會工作報告。七、事業報告及收支決算之承認。
08 八、其他與會員權利義務有關之重大事項。」是原告工
09 會之會員（代表）大會，乃該工會之最高權力機關，具
10 有決定工會人事、財務、業務等重大事務之權限，一旦
11 會員（代表）大會停止運作，原告工會即無從適法、有
12 效推動會務，是工會法第43條第1項所定「令其停止業
13 務之一部或全部」，解釋上自可包括命停止召開會員大
14 會，原告主張該條項所定「令其停止業務之一部或全
15 部」，不應包含停止召開會員大會等語，尚非可採。

16 (3)如前所述，原告工會於112年2月16日所召開之理事會
17 議，決議入會申請者仍須檢附在職證明，導致斯時申請
18 入會之長榮航勤公司勞工未能順利入會，而受有結社權
19 之侵害；又原告工會第二屆第一次會員大會訂於112年3
20 月21日召開，並將進行第一屆會員代表選舉（本院卷第
21 281頁），在會員大會享有廣泛之工會人事、財務、業
22 務等重大事務之決定權力的情況下，斯時申請入會者即
23 潛在會員在未能即時順利入會的情況下，自無從享有發
24 言權、表決權、選舉權、被選舉權等權利，則其團結權
25 之及時行使顯然受有阻礙，勞動權益無法受到周延的保
26 障，同樣有違工會法第4條第1項規定，侵害勞工組織及
27 加入工會之權利。是被告考量上開會員大會召開在即及
28 入會申請者之勞動權益保障，於112年3月8日作成原處
29 分2，命原告工會於依原處分1說明欄□所載事項（即依
30 系爭訪查紀錄所載足以認定長榮航勤公司員工身分資料
31 或佐證措施辦理入會資格審查作業）改善前，停止召開

01 會員大會及會員代表選舉，於法自屬有據；其干預手段
02 輕微，與擬所保障之多數勞工團結權之行使而言，比例
03 亦屬相當。

04 (4)原告以下主張，均無可採：

05 ①原告主張其並無違反法令或章程之情事、本件何以符
06 合停止工會業務之「必要時」要件等節，均經本院說
07 明如上，爰不贅述。

08 ②又原告主張原處分2有違比例原則、裁量逾越禁止原
09 則及不當連結禁止原則，蓋工會會員大會議決之事
10 項，遠不止章程修改、會員代表及理事監事選舉，且
11 工會法要求定期召開會員大會之旨，尚包含讓會員知
12 悉工會會務運作事項、工會幹部與會員彼此交換意見
13 之目的，另臨時會員大會在工會遭遇特殊情形下亦有
14 其召開之必要等語，然如前所述，會員大會為原告工
15 會之最高權力機關，享有廣泛之工會人事、財務、業
16 務等重大事務之決定權力；且依系爭訪查紀錄（112
17 年2月2日）所載，斯時原告工會之會員僅有28名（本
18 院卷第279頁），即使加計原告工會112年2月16日理
19 事會所審核通過之13人、112年2月24日第2屆第6次理
20 事會議所審核通過之73人（本院卷第107、108頁），
21 亦僅114名會員，然仍有為數眾多尚待獲准入會的申
22 請者未能及時入會，則為免尚未能入會之勞工，其勞
23 動權益受到侵害，原處分2難謂有何違反比例原則、
24 裁量逾越禁止原則及不當連結禁止原則之情，是原告
25 此部分之主張，核無足採。

26 ③至原告稱原告工會章程並未設有禁搭便車條款，工會
27 爭取的勞動保障，工會與非工會成員受到一樣的對
28 待，被告無端停止原告召開會員大會及會員代表選
29 舉，實為行政怠惰並戕害工會自主等語。惟勞工加入
30 工會，乃在具體行使其團結權、結社權，此與勞工雖
31 得分享工會爭取之勞動保障卻無從加入工會，在權利

01 行使及自我實現的意義上，大相逕庭，不可相提並
02 論，如原告此部分的主張可採，豈非亦可認同只要所
03 有非工會會員之勞工得以享有工會爭取之勞動保障，
04 由少數人長期把持工會並無不可？原告上開主張，顯
05 非可採至灼。

06 ④原告另主張原處分2並未依工會法施行細則第37條規
07 定，會商原告之目的事業主管機關，僅以原處分2副
08 本知會勞動部及交通部，顯於法有違等語。按工會法
09 施行細則第37條規定：「主管機關依本法第四十三條
10 第一項規定，令工會停止業務之一部或全部前，應會
11 商該等業務之目的事業主管機關。」稽其立法意旨乃
12 謂：「工會所舉辦之事業各有其目的事業主管機關，
13 主管機關依本法第四十三條第一項規定令工會停止業
14 務之一部或全部前，應會商目的事業主管機關後，始
15 得為之。」然原處分2乃在於停止原告工會召開會員
16 大會及選舉會員代表，難認有何涉及目的事業主管機
17 關之業務；更何況，原處分2既以副本行文勞動部、
18 交通部（本院卷第69頁），事後並未見各該部就此處
19 分表達異議之情，則縱然原處分2的規制內容涉及目
20 的事業主管機關之業務，被告未於作成處分前會商各
21 該機關，其程序上的瑕疵亦屬輕微，是原告此部分的
22 主張，尚無從為其有利之認定。

23 3.另原告主張被告為原處分前，均未給予原告陳述意見之機
24 會一節，按行政程序法第102條規定：「行政機關作成限
25 制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九
26 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者
27 外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規
28 定者，從其規定。」要求行政程序中給予相對人陳述意見
29 之機會，其目的在於保障相對人之基本程序權利，以及防
30 止行政機關之專斷。故如不給予相對人陳述意見之機會，
31 亦無礙此等目的之達成，或基於行政程序之經濟、效率以

01 及其他要求，得不給予相對人陳述機會者，行政程序法第
02 103條各款設有除外規定。又同法第114條第1項第3款、第
03 2項規定：「（第1項）違反程序或方式規定之行政處分，
04 除依第一百十一條規定而無效者外，因下列情形而補正
05 ；…。三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予
06 者。…。（第2項）前項第二款至第五款之補正行為，僅
07 得於訴願程序終結前為之；…。」則賦予違反程序或方式
08 規定之行政處分，在訴願程序終結前，得以補正瑕疵之機
09 會。本件原告就原處分提起訴願時，即已表明其認為原處
10 分違法之理由（訴願卷第18頁至第33頁、第46頁至第61
11 頁），經被告審酌後，未依訴願人（原告）之請求撤銷或
12 變更原處分（訴願法第58條第2項、第3項規定參照），而
13 提出訴願答辯書予以說明在案（訴願卷第178頁至第188
14 頁、第218頁至第277頁），經訴願機關綜合雙方事證論據
15 予以審議後，作成駁回訴願之決定，可認本件縱認原處分
16 作成前未給予原告陳述意見之機會，事後亦已於訴願程序
17 中予以補正此部分之程序瑕疵，是原告據此主張原處分違
18 法而應予撤銷等語，尚非可採。

19 (六)至於被告主張原告就原處分提起確認違法訴訟，並無權利保
20 護必要部分，另論述如下：

21 1.按行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確
22 認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確
23 認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無
24 回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴
25 訟，亦同。」第196條第2項規定：「撤銷訴訟進行中，原
26 處分已執行而無回復原狀可能或已消滅者，於原告有即受
27 確認判決之法律上利益時，行政法院得依聲請，確認該行
28 政處分為違法。」是行政處分於起訴前或於撤銷訴訟進行
29 中，業已執行而無回復原狀可能或已經撤銷而消滅者，原
30 告固得提起確認行政處分為違法之訴訟，然原告仍須有即
31 受確認判決之法律上利益者，始得提起。所謂「即受確認

01 判決之法律上利益」，乃係指原告提起確認行政處分為違
02 法之訴，不僅須有法律上利益，且在時間上須有即受判決
03 之利益，此乃為了避免法院淪為法律問題提供資訊或鑑定
04 意見者之地位。因此，須因行政處分有無違法不明確，若
05 不起訴請求判決予以確認，將導致原告之權利或法律上利
06 益即將受不利益之效果或有受侵害之危險，且得以確認判
07 決除去，方得提起。倘不具備此要件，即屬欠缺權益保護
08 必要。

09 2. 本件原告工會於112年3月1日收受原處分1之送達後，即於
10 同年月21日召開第2屆第7次理事會議，除決議：「（案
11 由：由桃園市政府勞動局轉交之入會申請書，應檢附之員
12 工身分證明文件是否接受使用識別證影本）本會提出折衷
13 方案，請於識別證影本上註明本人有意願加入長榮航勤企
14 業工會並簽名，本會即接受此身分證明文件」等語外，並
15 進行入會申請審查，其結果為審核63份（含舊表已補正16
16 份，新表47份），通過審核63份等情，有原處分1送達證
17 書（本院卷第269頁）、該次理事會議之會議紀錄（本院
18 卷第113、114頁）在卷可佐；且被告亦自承迄至112年7月
19 27日，原告工會已審核通過174人入會申請、已填寫新版
20 申請書並繳交在職證明之17名入會申請者均全數核准入
21 會，堪認只需檢具新版申請書、在職證明者，均可順利入
22 會等語（本院卷第331、332頁），亦即就鄧君等279人申
23 請加入原告工會者，被告認定原告工會已依原處分1之意
24 旨，召開理事會議並完成入會申請者之審核作業，則應可
25 認原處分1業已執行完畢且無回復原狀之可能，其規制效
26 力不復存在。再者，原告於113年1月9日提起本件訴訟後
27 （本院卷第9頁），被告因原告工會來函說明113年1月26
28 日後並無未審核入會之人員，乃作成113年2月17日函廢止
29 原處分2（本院卷第227頁），足見原處分2亦經被告廢止
30 而不復存在（已消滅）。

01 3.從而，原處分均屬具有「時效性」之管制性處分，且係就
02 工會運作之「程序上」事項予以規制，無涉於工會實體決
03 議內容或其對外作成之法律行為效力，處分規制效力因時
04 間經過既不復存在，且原告工會運作仍為自主，原則上不
05 應認其請求確認原處分違法，有何即受判決之法律上利
06 益。不過，原處分是否違法之爭議，確實涉及被告就原告
07 工會審查入會標準及召開會員大會時機之選擇，得否發動
08 工會法第43條予以管制之限界標準判斷，依原告工會實務
09 之運作，日後不無一再重現爭議之可能，本院為排除兩造
10 歧異之法律見解所可能形成之勞工團結權行使之障礙，寬
11 認本件有基於法理值得保護之利益，而為實體判決，附此
12 敘明。

13 (七)綜上所述，原告之主張，均無可採，被告以原告工會112年2
14 月16日理事會決議僅能以在職證明申請入會，使鄧君等279
15 人之申請入會案懸而未決，而依工會法第43條第1項規定，
16 作成原處分1；並因原告工會之會員大會召開在即，為保障
17 申請入會者之勞動權益，而作成原處分2，認事用法並無違
18 誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請本院判令如其
19 聲明所示事項，為無理由，應予駁回。

20 六、結論：原告之訴為無理由。

21 中 華 民 國 113 年 8 月 8 日

22 審判長法官 楊得君

23 法官 彭康凡

24 法官 李明益

25 一、上為正本係照原本作成。

26 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
27 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
28 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
29 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
30 繕本）。

01 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，
02 逕以裁定駁回。

03 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
04 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
05 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
06

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)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。
(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

07 中 華 民 國 113 年 8 月 8 日

