

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

113年度地訴字第327號

115年5月20日辯論終結

原告 基隆汽車客運股份有限公司

代表人 呂奇峯

訴訟代理人 李永裕律師

複代理人 彭祐宸律師

被告 勞動部

代表人 洪申翰

訴訟代理人 吳欣蓓（兼送達代收人）

蔡勝傑

陳炎琪律師

上列當事人間工會法事件，原告不服行政院中華民國113年8月14日院臺訴字第1135016270號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

本件原告起訴後，被告代表人由何佩珊，變更為洪申翰，茲據其具狀聲明承受訴訟（本院卷第95頁），核無不合，應予准許。

貳、實體事項：

一、事實概要：

被告以原告「不以自己名義而以指南汽車客運股份有限公司（下稱指南客運）為雇主名義僱用廖○煥、游○睿、簡○杰、陳○、陳○傑（下稱廖君等5人）」及「不以自己名義

01 而以淡水汽車客運股份有限公司（下稱淡水客運）為雇主名
02 義僱用楊○祥（下稱楊君）」等行為，經勞動部不當勞動行
03 為裁決委員會（下稱裁決委員會）於民國112年11月24日，
04 以112年勞裁字第26號不當勞動行為裁決決定書（下稱系爭
05 裁決決定），確認構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動
06 行為，乃依工會法第45條第1項規定，於113年3月21日以勞
07 動關1字第0000000000號（下稱原處分甲）、第0000000000A
08 號裁處書（下稱原處分乙，與原處分甲合稱系爭原處分），
09 各處原告罰鍰新臺幣(下同)10萬元，總計20萬元，並公布原
10 告名稱、代表人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額。原
11 告不服提起訴願，經行政院以113年8月14日院臺訴字第
12 1135016270號訴願決定書(下稱訴願決定)駁回訴願，原告仍
13 不服，遂提起本件行政訴訟。

14 二、原告主張及聲明：

15 (一)主張要旨：

16 1.系爭原處分係以原告違反工會法第35條第1項第5款規定為
17 由，依同法第45條第1項規定分別處以原告10萬元，共計20
18 萬元罰鍰，並公布原告相關資料；而上揭有關違反工會法第
19 35條第1項第5款行為之認定，業經系爭裁決決定認定在案，
20 可知系爭原處分係以系爭裁決決定作為認定本案是否該當工
21 會法第45條第1項規定要件之基礎，故系爭裁決決定屬於系
22 爭原處分之準備行為，法院得以審查系爭裁決決定是否合
23 法，倘系爭裁決決定違法，則基於「違法性承繼」之原理，
24 系爭原處分之合法性即受影響，此可參最高行政法院98年度
25 判字第509號判決、本院94年度訴字第3647號判決均採認
26 「違法性承繼」理論。

27 2.原告、訴外人指南客運及淡水客運於112年間聯合徵才時，
28 系爭原處分之裁處事實所涉駕駛員廖○煥、游○睿、簡○
29 杰、陳○、陳○傑及楊○祥均本於自由意志，選擇分別受僱
30 於指南客運或淡水客運，而未選擇受僱於原告，原告絕無強
31 令渠等必須受僱於指南客運或淡水客運之情形；且原告、指

01 南客運及淡水客運屬於關係企業，則各該公司指揮旗下所僱
02 駕駛員支援服務於彼此公司之站點，核無不合理之處，是
03 以，原告並無刻意不以自己名義僱用上開駕駛員之行為，從
04 而系爭裁決決定以原告未以自己名義僱用上開駕駛員之行為
05 可能屬於報復基隆客運工會之行為為由，作成確認原告違反
06 工會法第35條第1項第5款之系爭裁決決定，明顯已屬違法，
07 基於「違法性承繼」，系爭原處分亦不具合法性甚明。

08 3.原告、指南客運及淡水客運於112年間聯合徵才，依應徵之
09 廖○煥等6名駕駛員本於自由意志，任渠等選擇所欲任職公
10 司之行為，縱會令基隆客運工會可能無法增加6名新會員，
11 但原告僱用之員工總人數多達130人左右，應認對於該工會
12 之組織或活動影響甚微，核無違反工會法第35條第1項之情
13 形，故系爭裁決決定作成確認原告違反上開規定之先行處
14 分，顯非適法，基於「違法性承繼」，系爭原處分於法亦有
15 未洽。

16 4.系爭裁決決定主文及系爭原處分所涉及之駕駛員廖○煥、游
17 ○睿、簡○杰、陳○、陳○傑及楊○祥，於其等分受僱於指
18 南客運及淡水客運後，確實有經各該公司指派至原告所屬場
19 站工作，惟此不足以證明原告有為妨礙、影響基隆客運工會
20 之組織及活動，而故意不以自己名義僱用上開駕駛員，違反
21 工會法第35條第1項第5款規定之情事。

22 5.退步言之，縱上開行為該當上開規定(假設語)，原告出於同
23 一違反行政法上義務之意思，於具密接性之112年3月至7月
24 間，反覆實施同一徵才及僱用行為，於法律上應評價為一行
25 為，被告乃分別以原處分甲、乙裁罰，自與一行為不二罰之
26 原則有違。

27 (二)聲明：

28 訴願決定及系爭原處分均撤銷。

29 三、被告答辯及聲明：

30 (一)答辯要旨：

31 1.系爭裁決決定係由基隆客運工會於112年6月20日依上開規定

提出裁決申請，經裁決委員會於112年8月18日、112年9月1日、112年9月21日、112年10月18日、112年10月23日分別召開初審會議及第1次至第4次調查會議，依職權調查事實及必要之證據外，並於112年11月24日召開詢問會議通知原告到場陳述意見(原告代理人出席)，審慎認定在案，已踐行正當法律程序。系爭裁決決定既已依法定程序辦理，且經裁決委員會綜合考量本件卷內資料、調查相關事證，並給予原告及新北市基隆汽車客運股份有限公司工會適當陳述意見機會，足見系爭裁決決定誠屬適法有據。

2.依行政程序法第110條第3項規定，行政處分除具無效事由而當然無效外，在未經撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在。另按勞資爭議處理法第51條第4項之規定，原告對系爭裁決決定不服者，得於系爭裁決決定書送達之次日起2個月內提起行政訴訟，然查原告並未提起行政訴訟。爰裁決委員會依法定程序辦理而作成之裁決決定應為合法有效之行政處分，是被告依據系爭裁決決定主文分項所示確認構成不當勞動行為之個別行為事實所載，分別依工會法第45條第1項規定，處以最低10萬元罰鍰及公布原告名稱、代表人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額，依法並無違誤。

3.又依系爭裁決決定主文各個分項所示，可知原告係分別以「指南客運」及「淡水客運」為雇主名義僱用不同員工，確實係屬同一行為人所實施之數個違反行政法上義務之違法行為，故原裁罰處分係依據系爭裁決決定主文分項所示，就各自構成之不當勞動行為予以裁處，於法並無不合。另就原告以指南客運僱用多名員工之行為，僅處以法定最低額度之罰鍰，誠已考量其主觀及客觀上應受責難之程度，故原裁罰處分依據系爭裁決決定主文各分項所載分別處以罰鍰，且公布原告名稱、代表人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額，並無認事用法之違誤。是原告執前主張實無理由。

(二)聲明：

原告之訴駁回。

01 四、本院的判斷：

02 (一)按工會法第3條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為
03 勞動部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政
04 府。」第35條第1項規定：「雇主或代表雇主行使管理權之
05 人，不得有下列行為：一、對於勞工組織工會、加入工會、
06 參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、
07 減薪或為其他不利之待遇。二、對於勞工或求職者以不加入
08 工會或擔任工會職務為僱用條件。三、對於勞工提出團體協
09 商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降
10 調、減薪或為其他不利之待遇。四、對於勞工參與或支持爭
11 議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。五、不
12 當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。」第45條第
13 1項規定：「雇主或代表雇主行使管理權之人違反第35條第
14 一項規定，經依勞資爭議處理法裁決決定者，由中央主管機
15 關處雇主10萬元以上50萬元以下罰鍰，並公布其名稱、代表
16 人姓名、處分期日、違反條文及罰鍰金額。」次按勞資爭議
17 處理法第4條規定：「本法所稱主管機關：在中央為勞動
18 部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政
19 府。」第39條第1項規定：「勞工因工會法第35條第2項規定
20 所生爭議，得向中央主管機關申請裁決。」第43條第1項規
21 定：「中央主管機關為辦理裁決事件，應組成不當勞動行為
22 裁決委員會（以下簡稱裁決委員會）。」第51條第1項規
23 定：「基於工會法第35條第1項及團體協約法第6條第1項規
24 定所為之裁決申請，其程序準用第39條、第40條、第41條第
25 1項、第43條至第47條規定。」是雇主有工會法第35條第1項
26 各款所示不當勞動行為，經中央主管機關即勞動部(被告)所
27 組成之裁決會為裁決決定者，即應由被告裁處雇主，以保障
28 勞工團結權、協商權、爭議權之行使，及強化督促雇主不得
29 因此對勞工為不利之待遇或以其他不當方式影響、妨礙工會
30 運作及自主性等不當勞動行為之情形，並嚇阻雇主心存僥
31 倖，避免有違犯之虞。

01 (二)如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有系爭裁決
02 決定（本院卷第49至81頁）、系爭原處分（本院卷第31至34
03 頁）及訴願決定（本院卷第37至47頁）等附卷可憑。是原告
04 確實因「不以自己名義而以指南客運為雇主名義僱用廖君等
05 5人」及「不以自己名義而以淡水客運為雇主名義僱用楊
06 君」之行為，經系爭裁決決定確認構成工會法第35條第1項
07 第5款之不當勞動行為，則被告依工會法第45條第1項規定裁
08 處雇主即原告，於法自屬有據。

09 (三)原告固主張系爭裁決決定具有違誤而應予撤銷，依「違法性
10 承繼」法理，系爭原處分亦無以維持等語。然查：

11 1.按行政處分除非具有無效的事由而無效外，具有存續力，在
12 未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在
13 （行政程序法第110條第3項規定參照）。又一有效的先前行
14 政處分（前行政處分），成為後續行政處分（後行政處分）
15 之構成要件事實的一部分時，原處分機關以外的國家機關，
16 包括法院，除非是有權撤銷機關，原則上應尊重前行政處分
17 的存續力，並以該處分存在及其內容作為後行政處分的基
18 礎，此即所謂「行政處分的構成要件效力」。因此，當事人
19 如以後行政處分為程序標的，而非以有效的前行政處分為程
20 序標的，提起行政訴訟時，由於前行政處分並非訴訟對象，
21 後行政處分的受訴行政法院，原則上並不能審查前行政處分
22 的合法性，前行政處分的合法性應由以前行政處分為程序標
23 的訴願受理機關或行政法院審查之（最高行政法院111年度
24 上字第474號、第797號、110年度上字第100號、第526號等
25 判決意旨參照）。雖然有存續力的前行政處分，其構成要件
26 效力並非絕對，在前行政處分缺乏有效行政救濟途徑；或者
27 依當時環境，無法期待處分相對人為行政救濟（例如依處分
28 作成當下時空觀察，前行政處分對當事人有利）等情況下，
29 訴願受理機關或行政法院事後審查以前行政處分為基礎的後
30 行政處分合法性時，並非不能例外審究前行政處分認事用法的
31 合法性。然而，當前行政處分的當事人有合法救濟途徑，

01 卻任意放棄依該救濟程序為主張，該前行政處分的構成要件
02 效力，即應受到尊重，不得任意排除其適用（最高行政法院
03 109年度上字第875號、110年度上字第511號、110年度上字
04 第738號等判決意旨參照）。

05 2.經查，系爭裁決決定就原告所涉「不以自己名義而以指南客
06 運為雇主名義僱用廖君等5人」、「不以自己名義而以淡水
07 客運為雇主名義僱用楊君」等二大事實，予以各別認定構成
08 不當勞動行為及屬違反行政法上義務之歸責主體；嗣系爭原
09 處分乃本於系爭裁決決定之認定，予以原告相對應之裁罰處
10 分（見本院卷第31頁、第33頁即系爭原處分「違法事實及理
11 由」欄所載），是系爭原處分乃係以系爭裁決決定為其前提
12 處分，該前提處分並無無效事由，依照前開說明，在未撤
13 銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在，並具有
14 構成要件效力，佐以系爭裁決決定復非本件訴訟之訴訟對
15 象，自不容原告於本件訴訟中再爭執其有不當勞動行為事實
16 之存在，本院於本件訴訟亦不得審查系爭裁決決定之合法
17 性。準此，原告就系爭裁決決定認事用法之相關主張，諸如
18 原告、指南客運及淡水客運於112年間聯合徵才，應徵之廖
19 ○煥等6名駕駛員本於自由意志，選擇分別受僱於指南客運
20 或淡水客運，而未選擇受僱於原告，原告絕無強令渠等必須
21 受僱於指南客運或淡水客運之情形，且原告、指南客運及指
22 南客運屬於關係企業，則各該公司指揮旗下所僱駕駛員支援
23 服務於彼此公司之站點，核無不合理之處等節，實質上均係
24 在本件中對系爭裁決決定合法性所為之指摘，自無可採。至
25 原告援引所謂「違法性承繼」理論，據為有利於己之主張，
26 然按該理論乃係謂在無可期待處分相對人得對先行處分提起
27 救濟之特殊情況下，先行處分之違法性得為後續行政處分所
28 承繼，在後續行政處分的行政訴訟中，處分相對人得主張該
29 先行處分之違法性，法院亦得加以審查。而本件系爭裁決決
30 定並無無效事由，而且原告亦有合法救濟途徑，卻於救濟期
31 間經過後，都沒有對系爭裁決決定提起行政爭訟，則依照前

01 開判決要旨及說明，在系爭裁決決定未經依法撤銷、廢止或
02 未因其他事由失效前，自具有構成要件效力，且因該系爭裁
03 決決定並非本件訴訟的程序標的，即非本件的審理範圍，原
04 告此部分之主張，亦無可採。

05 (四)原告另主張其出於同一違反行政法上義務之意思，於具密接
06 性之112年3月至7月間，反覆實施同一徵才及僱用行為，於
07 法律上應評價為一行為，被告分別裁罰原處分甲、乙，違反
08 一行為不二罰之原則等語。然查：

09 1.按一行為不二罰原則，乃現代民主法治國家之基本原則，其
10 本意即禁止國家對人民之同一行為，予以相同或類似之措施
11 多次處罰，致承受過度不利之後果，故應辨明行為人違反行
12 政法上義務之行為究為「一行為」或「數行為」，始能判斷
13 國家對單一行為人同時多次之處罰，是否係對一行為的重複
14 處罰。而行政罰之處罰，是以行為人之行為作中心，違反行
15 政法上義務之行為究竟為一行為或數行為，除觀察行為之外
16 觀外，並應就行為人之主觀意思與客觀上所違反行政法上義
17 務規定的構成要件、保護法益及處罰目的等因素，綜合考量
18 判斷；若係出於單一意思違反同一行政法規，為侵害同一法
19 益多次反覆實施同種類行為，具有時空密接性等接續行為特
20 徵，應評價為法律上一行為；若經評價有數個違反行政法上
21 義務之行為，自得依法分別處罰。又工會法第6條第1項第1
22 款規定：「工會組織類型如下，……：一、企業工會：結
23 合同一廠場、同一事業單位、依公司法所定具有控制與從屬關
24 係之企業，或依金融控股公司法所定金融控股公司與子公司
25 內之勞工，所組織之工會。」第35條第1項第1款、第4款、
26 第5款規定：「雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下
27 列行為：一、對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動
28 或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他
29 不利之待遇。……四、對於勞工參與或支持爭議行為，而解
30 僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。五、不當影響、妨礙
31 或限制工會之成立、組織或活動。」第45條第1項規定：

「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3萬元以上15萬元以下罰鍰。」（111年11月30日修正規定處雇主10萬元以上50萬元以下罰鍰，並公布其名稱、代表人姓名等）依工會法第48條規定授權訂定之工會法施行細則第30條第1項亦規定：「本法第35條第1項第1款……所稱其他不利之待遇，包括意圖阻礙勞工參與工會活動、減損工會實力或影響工會發展，而對勞工為直接或間接不利之對待。」由前開工會法第35條第1項的立法結構可知，其中第1至4款係禁止雇主因勞工行使團結權而對「個別勞工」為不利待遇之不當勞動行為，第5款則禁止雇主對「工會」為不當勞動行為，故立法對勞工、工會分別為規範保護（最高行政法院113年度上字第530號判決意旨參照）。

2. 本件依前述經系爭裁決決定所認定原告構成不當勞動行為之事實，分別為原告「不以自己名義而以指南客運為雇主名義僱用廖君等5人」、「不以自己名義而以淡水客運為雇主名義僱用楊君」，而依系爭裁決決定認定原告、指南客運與淡水客運等3家公司關係，3家公司雖屬不同法人，但均屬中興大業巴士暨相關企業、負責人均為呂奇峯，實際管理與經營者相同，3家公司之總經理均由簡有政擔任，並由簡有政決定3家公司共同面試後是否錄用與錄用後由何家公司僱用，應認3家公司屬實質同一性之事業。又本件雖均經由聯合徵才活動而對同一工會為不當行為，然原告係分別以「指南客運」、「淡水客運」為雇主名義僱用不同員工，且雇用時間亦不同（即廖君等5人係於112年3月至7月間由指南客運僱用，楊君則於112年6月27日受僱於淡水客運），已可切割為數行為，難認原告係出於單一意思接續實施一不當勞動行為，是被告同時作成罰鍰額度相同的原處分甲、乙，並無重複處罰一行為，而未違反一行為不二罰原則。

(五) 綜上所述，原告之主張，均無可採。被告以原告「不以自己名義而以指南客運為雇主名義僱用廖君等5人」、「不以自

己名義而以淡水客運為雇主名義僱用楊君」之行為，均經系爭裁決決定認定為不當勞動行為，而依工會法第45條第1項規定，分別作成原處分甲、乙予以裁罰，認事用法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請本院判命如其聲明所示事項，為無理由，應予駁回。

五、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

六、據上論結，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 115 年 6 月 17 日

審判長法 官 蕭忠仁

法 官 游璧庄

法 官 紀榮泰

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，向本院地方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2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
(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。

01

	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，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，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。	

02

中 華 民 國 115 年 6 月 17 日

03

書記官 陳季吟