臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度簡上字第

上　訴　人　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
被上訴人　勞動部
代　表　人　許銘春（部長）

上列當事人間工會法事件，上訴人對於中華民國108年11月8日臺灣臺北地方法院108年度簡字第17號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺灣臺北地方法院行政訴訟庭。

理　由

一、上訴人於民國106年11月16日張貼公告，表示如附表所示之葉○連等14人非上訴人僱用員工，亦未與上訴人繼續簽立委任契約，上訴人與該等人員間無任何法律關係，請葉○連等14人於同年月17日前將私人物品搬離球場，同年月18日起不得進入球場（下稱系爭行為）。嗣勞動部不當勞動行為裁決委員會（下稱不當勞動裁決委員會）於107年5月4日以106年勞裁字第69號裁決決定（下稱系爭裁決）確認上訴人於附表所示時間之系爭行為，乃解僱葉○連等14人而構成工會法第35條第1項第1款及第5款之不當勞動行為。被上訴人以上訴人於附表所示時間解僱葉○連等14人，經不當勞動裁決委員會以系爭裁決認定構成工會法第35條第1項第1款及第5款之不當勞動行為，依同法第45條第1項、行政罰法第18條第1項

等規定，以107年7月3日勞動關1字第1070127286號裁處書（下稱原處分）對上訴人裁處罰鍰新臺幣9萬元。上訴人不服，遞經行政院駁回訴願，乃提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院（下稱原審法院）108年度簡字第17號行政訴訟判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明、原審判決認定之事實及理由，均引用原判決書所載。

三、上訴意旨略以：

(一)原處分以系爭裁決所認定上訴人構成工會法第35條第1項第1款及第5款不當勞動行為，依同法第45條第1項對上訴人為裁罰，可見系爭裁決與原處分間具有連貫性，並以發生被上訴人得依同法第45條第1項對上訴人科以罰鍰之法律效果為其目的，系爭裁決之違法性自應由原處分所承繼，且上訴人針對系爭裁決提起行政訴訟而經本院107年度訴字第839號判決駁回上訴人之訴後，上訴提起上訴中，並未確定，上訴人既在本件審理中並強烈爭執系爭裁決合法性，系爭裁決對於原處分而言的構成要件效力甚為薄弱，原審法院自須就系爭裁決認定之合法性為實質審認，但原判決未審酌系爭裁決是否具有違法性，逕以系爭裁決具有構成要件效力，進而認定原審法院應受系爭裁決拘束，又未於原判決理由中敘明上訴人於原審中所提出之訴訟上重要攻擊方法、法律上意見，以及相關證據何以不予採納之理由，自有適用法規不當及判決不備理由之違誤。

(二)另上訴人基於與幸福球場桿弟長年以來合作情形，以及高爾夫球產業之商業慣例，主觀上確信與葉○連等14人間非屬勞動契約關係，並無從預見遭被上訴人認定與葉○連等14人間屬僱傭契約，方為系爭行為，並無故意或過失，但原審法院

卻未依職權調查，率以系爭裁決已可確認客觀行為與上訴人主觀上之認識，被上訴人以原處分裁罰上訴人時，毋庸再論究上訴人有無故意或過失，就此亦有未盡其職權調查義務及違反有利不利一體注意原則，且未載理由之當然違背法令情事。

(三)又葉○連等14人逕自發起籌組之佳福企業工會，應與上訴人間具備僱傭關係為前提，而上訴人與其等間究屬僱傭、承攬或委任等私法關係，乃上訴人是否違反工會法第35條第1項第1款、第5款及第45條第1項之先決問題，此先決問題涉及私權上爭議，應由普通法院審認判斷，且上訴人與葉○連等14人間就此私權爭議，復已繫屬於原審法院民事庭進行審理中，尚未終結確定，依行政訴訟法第177條第1項規定，在民事法院對於前揭私權法律關係之爭議為終局判斷審認前，本件即應裁定停止訴訟程序，原審法院卻未依職權裁定停止訴訟程序，違反行政訴訟法第177條及司法院大法官釋字第448號解釋理由書、第740號大法官協同意見書意旨，有判決違背法令之違誤等語。並求為判決：原判決廢棄；訴願決定或原處分均撤銷；或發回原審法院行政訴訟庭。

四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，結論並無違誤，上訴意旨指摘有違法情事，並不可採，且就上訴理由再予補充如下：

(一)上訴意旨指摘原判決未就系爭裁決合法性為實質審認，謂有適用法規不當、判決不備理由之違法部分，並不可採：

1.按行政程序法第110條第3、4項規定：「（第3項）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。（第4項）無效之行政處分自始不生效力。」可知行政處分除非具有無效之事由而自始不生效力外，於未經撤銷、

廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在，原處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，均應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎，此即所謂「行政處分之構成要件效力」。是以，一有效行政處分（前行政處分）之存在及其內容，成為作成他行政處分（後行政處分）之前提要件時，後行政處分即應以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎。當事人如以後行政處分為訴訟客體，提起行政訴訟，具有構成要件效力之前行政處分非訴訟客體，其合法性即非受訴行政法院審理之範圍，否則不啻就已具形式確定力之前行政處分重啟爭訟程序，而有害於法秩序之安定（最高行政法院107年度判字第272號判決意旨、最高行政法院102年度9月份第2次庭長法官聯席會議決議參照）。

2.本件被上訴人係依工會法第45條第1項規定，以上訴人有違反工會法第35條第1項第1款、第5款規定，並經系爭裁決確認屬實為由，作成原處分而對上訴人裁罰，為兩造所不爭執，並經原審法院確認屬實，且有原處分、系爭裁決影本各1份可憑，自得採為本件判決之基礎。而工會法第45條第1項既規定：「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新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰。」可知被上訴人作成原處分，乃以有效之系爭裁決為構成要件之一，而上訴人雖曾就系爭裁決提起行政訴訟（本院107年度訴字第839號），亦經原審法院查認上訴人之訴業經駁回在案之事實，並有該判決書附卷可稽（原審卷2第355至409頁）。是工會法第45條第1項規定既針對上訴人是否有違反工會法第35條第1項第1款、第5款規定之行為，明文以系爭裁決作為裁罰之依據，而系爭裁決復未經撤銷、廢止，或有其他失效或無效情

由，系爭裁決之存在及其內容，即拘束被上訴人而對於原處分有構成要件效力，且系爭裁決非本件訴訟標的，其合法性確亦不在原審法院所審酌範圍，原則上法院當予以尊重。是原判決業已具體說明系爭裁決對原告處分存在構成要件效力，及系爭裁決內容既已認定上訴人有違反工會法第35條第1項第1款、第5款規定之客觀行為，關於上訴人仍爭執系爭裁決是否合法等事項，即不在其審查範圍內，並就上訴人之主張加以指駁（原判決第5業第4行至第6頁第1行），實無理由不備之情形，所為論斷亦無違誤，復如前述，上訴人仍指摘原判決就此有違法，並無理由。

(二)惟原判決就上訴人違章有無故意或過失之認定，確有違反行政訴訟法第125條第1項、第133條未依職權調查事實及證據之違法，上訴意旨此部分指摘，則有理由：

1.按「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦同。」行政訴訟法第125條第1項、第133條分別定有明文。故行政法院對有利於當事人之事實或證據，如果有應調查而未調查之情形，即屬違法。

2.次按行政罰法第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。」立法理由並指明：「現代國家基於『有責任始有處罰』之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，故第1項明定不予處罰。」是以，違反行政法上義務之行為，乃行政罰之客觀構成要件；故意或過失則為行政罰之主觀構成要件，兩者分別存在而個別判斷，尚不能以行為人有違反行政法上義務之行為，即推論出該行為係

出於故意或過失。

3.又按工會法第35條規定：「（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會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。二、對於勞工或求職者以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件。三、對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。四、對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、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2項）雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效。」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新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰。」立法理由第2點並說明：「……二、配合勞資爭議處理法所定裁決機制，且未來不當勞動行為裁決機制係由中央主管機關為行政罰之處分機關，爰於第1項明定雇主、代表雇主行使管理權之人違反第35條第1項各款之處理程序及罰鍰額度。……。」

4.勞資爭議處理法第39條第1項規定：「勞工因工會法第35條第2項規定所生爭議，得向中央主管機關申請裁決。」第43條第1項規定：「中央主管機關為辦理裁決事件，應組成不當勞動行為裁決委員會（以下簡稱裁決委員會）。」第44條第1項規定：「中央主管機關應於收到裁決申請書之日起7日內，召開裁決委員會處理之。」第45條規定：「主任裁決委員應於裁決委員作成調查報告後7日內，召開裁決委員會，並於開會之日起30日內作成裁決決定。但經裁決委員會應出

席委員二分之一以上同意者得延長之，最長以30日為限。」第46條規定：「裁決委員會應有三分之二以上委員出席，並經出席委員二分之一以上同意，始得作成裁決決定；作成裁決決定前，應由當事人以言詞陳述意見。」而工會法第39條第2項所規定對勞工個人所為解僱、降調或減薪是否無效之爭議，屬於勞資爭議處理法第5條第2款所定權利事項之勞資爭議，本質為私權爭議，尚且賦予裁決委員會為裁決之權限，即在於勞資爭議處理法第39條第1項規定立法理由第2點所揭示：「……二、為避免雇主藉由解僱、減薪、降調或其他不利措施，阻礙勞工行使團結權，工會法第35條第1項已規定禁止雇主所為侵害勞工團結權行為之類型，至於雇主違反第1項規定所為之解僱、減薪或降調行為所生私法效力，則於第2項明定為無效。對於此種涉及私權紛爭之不當勞動行為爭議，法院受限於資源及訴訟法規之要求，審理時間較為冗長，由具勞動法令專業及勞資關係實務專家學者組成之裁決委員會先行處理，可有效疏減相當部分之案件，並能達成迅速有效解決不當勞動行為爭議之目的，爰於中央主管機關設置裁決委員會，並明定涉及私權民事紛爭，勞工得向中央主管機關申請裁決。……。」顯係針對此類私權爭議之特殊考量，故而在進入法院審理前，創設能快速為初步處理的裁決機制，期能透過此類訴訟外之紛爭解決機制，提供爭議當事人選擇。進而，勞資爭議處理法第51條第1項既規定：「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。」另賦予裁決委員會就工會法第35條第1項之裁決申請有作成裁決決定之職權，並明定準用前開第39條等關於私權爭議裁決之程序規定，此規定立法理由並

指明：「……二、雇主違反工會法第35條第1項及團體協約法第6條所為之不當勞動行為，原則除得由中央主管機關課予罰鍰外，並得由裁決委員會為救濟命令課予雇主一定行為或不行為之義務，如雇主不遵守救濟命令，中央主管機關仍可予以處罰。針對此種非涉及私權之爭議所為之處分，性質上雖屬行政處分，惟鑑於不當勞動行為爭議之處理有其專業及迅速性考量，原則上仍依處理涉及私權紛爭之不當勞動行為裁決機制處理，爰於第1項規定，非涉及私權爭執不當勞動行為應準用之條文。……」可知裁決委員會依勞資爭議處理法第51條規定針對雇主或代表雇主行使管理權之人有無工會法第35條第1項各款所禁止行為，本於職權認定而作成之裁決決定，則屬依法律授權而作成之確認行政處分。但尚應進一步區辨者，乃在於裁決委員會之裁決，僅係針對有無違反工會法第35條第1項之行為作成確認性質之行政處分，性質上並非行政罰，本無行政罰法等規定之適用，由工會法第35條第1項規定而言，亦不限於行為人須出於故意或過失，方在禁止規定之列。準此，工會法第45條第1項另規定針對雇主因違反工會法第35條第1項且經裁決確認之行為，是否進一步負有違章責任而得裁處罰鍰，既屬中央主管機關即被上訴人之職權，並非裁決委員會的職權行使範圍，無論前開工會法第45條第1項或勞資爭議處理法第51條第1項規定之立法理由，亦均如此指明；換言之，被上訴人依職權審認是否須依工會法第45條第1項作成裁罰決定，固然雇主或代表雇主行使管理權之人有無違反工會法第35條第1項規定行為之構成要件，業經明定概依裁決委員會之裁決為準，基於裁決構成要件效力之拘束，被上訴人就此不再審查，但針對罰鍰處分另應符合行政罰法第7條第1項所規定須出於故意或過

失之要件，則屬被上訴人應依法自行認定之主觀可歸責要件，此時被上訴人固可參酌裁決委員會在裁決事件所為事證調查及審認結果，加以判斷，但仍無礙於被上訴人有在個案依法自行認定行為人是否及係出於故意或過失之權責，究非裁決委員會依法所認定範圍本身，由法律規制而言，裁決決定依法不須審認之事項，實難認有何足以對後續罰鍰處分發生構成要件效力可言。

5.再者，上訴人業經裁決委員會確認其如附表所示解僱行為，構成工會法第35條第1項第1款、第5款之不當勞動行為，為原審所確定之事實，且為兩造所不爭執，並有系爭裁決1份在卷可稽（原審卷1第105至197頁），自得採為本件判決之基礎。而細觀系爭裁決判斷理由中，即已說明：「……行為人構成不當勞動行為之主觀要件，不以故意者為限，只要行為人具有不當勞動行為之認識為已足……。」（系爭裁決第62頁第5至7行，原審卷1第166頁）另亦僅見論斷上訴人行為有基於不當勞動行為之認識及動機（系爭裁決68頁第11行至第77頁倒數第5行），系爭裁決並未針對上訴人違反工會法第35條第1項規定行為究係出於故意或過失，有作成認定之實，事實上本無從發生構成要件效力，且所指上訴人有所認識等事項，亦尚待進一步審究區辨，方能決定是否係出於故意或過失（若屬有認識過失，亦待審究過失之構成要件要素是否均滿足）。是無論由裁決決定、罰鍰處分之不同規制法定要件，或由裁決決定的實質內容為觀察，均無從發生系爭裁決對後續罰鍰所應具備故意或過失之要件，曾為認定且存在構成要件效力可言。原判決就此所為論述即：被上訴人裁罰時，無庸再論究上訴人有無違反行政法義務之故意或過失乙節，對系爭裁決之構成要件效力範圍容有誤解，上訴意旨

指摘原判決就此有違反工會法第45條第1項、行政罰法第7條第1項等規定之違法，且未依職權調查並論斷上訴人是否有故意或過失，即維持原處分及訴願決定，構成違法之部分，即為有據。又上訴人是否出於故意或過失，既待調查相關事證並令兩造適時攻防後，方能釐清，就此即有由原審再為調查審認之必要，本院無從自為判決，故將原判決廢棄，發回原審法院更為適法之裁判。

(三)至於上訴意旨另指摘原判決未依職權裁定停止訴訟程序，違反行政訴訟法第177條及司法院大法官釋字第448號解釋理由書、第740號大法官協同意見書等違法部分：

1.按行政訴訟法第177條第1項固規定：「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。」應限於本件裁判之訴訟標的須以民事法律關係是否成立為準據，方符合應裁定停止之情形；基於我國訴訟制度採二元化而為審判權區分之目的，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，與訴訟結果並無必然關係，就先決問題是否另向他類專業法院起訴，並非當事人之義務，縱使兩造攻擊防禦方法或先決問題涉及公法或私法爭議之競合，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，至多僅係所為攻擊防禦方法或先決問題之判斷，是否並無既判力、對他專業法院或無拘束力之問題，並不影響受訴法院有實質審理之審判權限(司法院釋字第758號張大法官瓊文提出、詹大法官森林、黃大法官昭元加入之協同意見書，湯大法官德宗提出之部分協同意見書，及許大法官志雄提出之協同意見書理由參照）；是行政訴訟裁判所牽涉之爭

點，固然涉及私法上法律關係之認定，行政法院為正確裁判仍可為實質認定，並不因我國採取二元化訴訟制度而欠缺審理權限。

2.本件以原處分對上訴人裁罰之工會法第45條第1項所定構成要件，並未規定以民事法律關係成立為準據；另作為構成要件之一之系爭裁決所認定事實，固然涉及上訴人所主張與如附表所示遭解僱勞工間是否成立私法上僱傭關係，但依前述規定意旨及說明，系爭裁決本屬爭議當事人在法院審判外，可另行選擇之裁決機制處理結果，規制上本不以民事法院審判結果為前提，僅係不服時，可在事後循法院救濟為終局決定之問題，且縱使民法法院裁判確定後，對此私法關係在訴訟當事人有終局既判力，亦屬不同救濟機制下最終如何決定其拘束力之問題，在私法關係尚無民事法院終局裁判確定而可資認定有拘束力前，尚且不得謂系爭裁決之違法性審查，必須等待普通法院審理中之民事法律關係裁判結果為準據，則以本件訴訟標的又係原處分之裁罰是否違法而言，更非以上訴人與如附表所示遭解雇者間之民事法律關係是否成立為準據，至多僅屬原審法院可酌情裁量是否適用行政訴訟法第177條第2項規定之情形。故上訴人執如附表所示葉○連等14人有對其提起確認僱傭關係存在之民事訴訟事件，及其有對如附表所示葉○連等14人提起確認僱佣關係不存在民事事件，二者經合併審理中，並據其在原審提出臺灣臺北地方法院107年度重勞訴字第13、52號民事事件之庭期通知書影本為憑（原審卷1第217頁），但如前述，此節並不屬行政訴訟法第177條第1項應裁定停止訴訟之情形，原審未裁定停止訴訟程序，自無上訴人所指摘判決不適用法規之違背法令，亦予指明。

五、從而，原判決既有錯解上開違反工會法第45條第1項、行政罰法第7條第1項等規定，致未依職權調查證據並為論斷之違誤，且足以影響判決結論，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，即有理由。又本件事證尚有未明，有由原審法院再為調查審認之必要，業如前述，本院並無從自為判決；故將原判決廢棄，發回原審法院再為調查後，另為適法之裁判。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第236條之2第3項、第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　10　　月　　26　　日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法　官　陳心弘

法　官　林淑婷

法　官　林麗真

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　10　　月　　26　　日

書記官　李淑貞

附表：

編號	解僱時間（民國）	子編號	姓名
1	106年11月6日	1-1	葉○連
		1-2	楊○瑩
		1-3	向○琴

			1-4	陳○玉
2	106年11月8日		李○純	
3	106年11月16日		3-1	陳○雯
			3-2	楊○珍
			3-3	汪○紅
			3-4	許○燕
			3-5	徐○玲
			3-6	施○潔
			3-7	陳○安
			3-8	吳○臻
			3-9	呂○禧