臺北高等行政法院判決

108年度訴更一字第59號

108年10月17日辯論終結

原　　告　元晶太陽能科技股份有限公司

代　表　人　偉任投資股份有限公司（指定代表人：廖國榮）

訴訟代理人　林耿銑　律師

被　　告　勞動部

代　表　人　許銘春

訴訟代理人　張國璽　律師

參　加　人　元晶太陽能科技股份有限公司企業工會

代　表　人　陳潤柔

上列當事人間不當勞動行為爭議事件，原告不服被告中華民國106年12月1日106年勞裁字第35號不當勞動行為裁決決定書第1項部分，提起行政訴訟，經本院107年度訴字第199號判決後，最高行政法院發回更審。本院判決如下：

主　文

原裁決主文第壹項部分撤銷。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

原告代表人於起訴時為廖國榮，訴訟繫屬中變更為偉任投資股份有限公司（指定代表人：廖國榮），業據其新任代表人具狀承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

參加人為原告公司內勞工所組織之企業工會，其認原告自民國106年4月18日起，有多數行為構成工會法第35條第1項第5款規定之不當勞動行為，而於同年7月17日向被告申請不當

勞動行為裁決。經被告不當勞動行為裁決委員會（下稱裁決委員會）作成106年12月1日106年勞裁字第35號不當勞動行為裁決決定（下稱原裁決），認定：⑴原告總務處員工黃璽蓉於106年5月19日、6月19日開拆參加人掛號信件之行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為；⑵原告其餘裁決申請駁回。原告不服原裁決決定主文第1項部分，提起行政爭訟，前經本院107年度訴字第199號判決（下稱原判決）駁回原告之訴，原告提起上訴，經最高行政法院108年度判字第234號判決（下稱最高行政法院發回判決）廢棄原判決，發回本院更為審理。

三、原告主張略以：

（一）裁決委員會裁決程序中詢問會議屬法定必要之言詞辯論程序，委員應親自出席，不可委任他人出席，未參與詢問會議之委員不得參與作成裁決決定，否則即屬程序不合法，為最高行政法院發回判決所揭示。作成原裁決之11位裁決委員中，王能君、侯岳宏、蔡正廷並未參與106年11月24日舉行之詢問會議，卻參與原裁決之作成，顯屬違反正當法律程序。

（二）不當勞動行為之雇主雖不以故意、意圖或願望為必要，但仍以雇主對於「其行為可能妨礙工會」有所認識為基本條件；本件原告員工黃璽蓉誤拆信件之行為並非受原告指使，更未向原告報告，原告於參加人提起不當勞動裁決之申請前，對於黃璽蓉誤拆信件乙事均未知悉，不具不當勞動行為之認識。原裁決第1項認定原告員工黃璽蓉誤拆參加人掛號信件之行為構成不當勞動行為，亦屬違誤，為此聲明求為判決撤銷原裁決第1項「認定原告總務處員工黃璽蓉於106年5月19日、6月19日開拆參加人掛號信件之行為

，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為」部分。

四、被告聲明求以駁回原告之訴，並答辯略以：

（一）依勞資爭議處理法第46條第1項規定文義以觀，該項前段係規範「作成裁決決定時」裁決委員出席與同意裁決決定之門檻，並不包含「當事人進行言詞陳述意見時」，更無明文規定未參與言詞陳述意見程序之委員即不得參與裁決決定之作成，是以，由文義解釋並無法得出「未出席言詞陳述意見程序之委員，不得參與裁決決定之作成程序」之結論。再由該條立法理由以觀，立法者並未將作成裁決決定之程序，與當事人言詞陳述意見程序，認定必屬相同之程序，由立法論亦無法得出「未出席言詞陳述意見程序之委員，不得參與裁決決定之作成程序」之結論。裁決決定為行政機關之行政處分，於程序規範上仍應以行政程序法為其基本準則，佐以勞資爭議處理法第51條亦有當事人不服裁決決定者得提起行政訴訟之規定以觀，可見裁決程序之詢問程序應屬行政程序法規定之聽證程序，而行政程序法規定之聽證並未對於出席人員或表決方法另設規範，故仍無法得出「未出席言詞陳述意見程序之委員，不得參與裁決決定之作成程序」之結論。再者，行政訴訟法第188條第2項尚以法文明確規定「法官非參與裁判基礎之辯論者，不得參與裁判」以保障直接審理，勞資爭議處理法第46條規定之裁決程序至多僅具「準司法」性格，尚無從由「作成裁決決定所需出席、表決數不容他人代理」「裁決決定前應先由當事人以言詞陳述意見」即推導出與行政訴訟法第188條第2項相同之程序要求。勞資爭議處理法第46條規定之言詞陳述意見程序即為不當勞動行為裁決辦法第28條第2項規範之詢問程序，而詢問會議後之裁決作成程

序為內部會議，可見詢問程序與裁決作成程序為兩個不同階段之程序，無從於法無明文之情形下，認有「未出席言詞陳述意見程序之委員，不得參與裁決決定之作成程序」之規範存在。於實際運作面而言，歷次調查會議、調查報告、言詞陳述之詢問會議、雙方書狀等相關資料均會放置於被告建置之「不當勞動行為裁決案件委員工作區網站」（下稱內網）上，俾保所有參與作成裁決決定之委員均能瞭解案情以進行表決程序，已足確保裁決決定之公信力。是以，本件原裁決已符合勞資爭議處理法第46條第1項前段規定之出席與表決門檻，並無程序瑕疵。

（二）綜合各項跡證以觀，原告員工黃璽蓉係知悉雇主之意思或體察雇主之意思而拆閱參加人掛號信件；原告既無法舉證黃璽蓉拆閱信件之行為純屬其個人行為且完全違反原告之意思，應認構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為等語。

五、參加人未到庭陳述意見，其於原判決程序中表示，拆信事件在裁決後又發生，拆信應是原告指示。

六、本院判斷如下：

（一）按勞資爭議處理法第46條：「（第1項）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。（第2項）裁決委員應親自出席，不得委任他人代理。……」其立法理由：「二、第1項規定裁決決定之作成，裁決會應出席人數及同意人數門檻。另考量裁決決定影響勞資雙方權益甚鉅，明定裁決決定前，應由當事人以言詞陳述意見。三、又裁決決定事涉專業性，為確保裁決決定之公信力，爰於第2項明定委員應親自出席，

不得委任他人代理之規定。……。」基此，最高行政法院發回判決意旨推衍該等規定已明定裁決委員會作成裁決決定前，應由當事人言詞陳述意見，於詢問程序終結前，應給予雙方當事人最後陳述意見之機會，此為必要法定程序；且委員應親自出席言詞陳述意見程序，不得委由他人代理，未參加言詞陳述意見程序之委員，不應參與作成裁決決定，俾免言詞陳述程序、辯論程序流於形式化、空洞化。本院依行政訴訟法第260條第2項規定，受此法律判斷拘束。

（二）經查，本件參加人以原告有工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為而申請裁決，裁決委員會受理其申請後，歷經3次委員調查會議，裁決委員會於106年11月24日14時（原裁決卷第455頁之會議紀錄誤載為106年11月23日）召開詢問會議，進行言詞陳述意見程序，至同年12月1日召開第297次會議作成原裁決。參與言詞陳述意見程序之委員有黃程貫、劉志鵬、劉師婷、林振煌、黃儁怡、蘇衍維、張詠善、吳姿慧、吳慎宜、康長健等人；參與106年12月1日第297次裁決會議之委員有黃程貫、劉志鵬、康長健、張詠善、劉師婷、王能君、林振煌、黃儁怡、蔡正廷、吳姿慧、蔡志揚、侯岳宏、蘇衍維、吳慎宜、邱羽凡等人，該次會議紀錄「捌、討論事項」載明：「本案詢問程序於上週五（11月24日）終結，本次會議前已先行提供詢問會議紀錄供委員參考，本案因張詠善委員、吳慎宜委員、蔡志揚委員先行離席，邱羽凡委員迴避，經在場委員（與會委員：黃程貫、劉志鵬、康長健、劉師婷、林振煌、王能君、黃儁怡、蔡正廷、吳姿慧、侯岳宏、蘇衍維，共11位委員）討論並一致同意通過。」等節，為兩造所不爭執，並有

106年11月24日詢問會議紀錄、106年12月1日第297次會議紀錄在卷為憑（附原裁決卷第465頁、第472頁）。是而，參與裁決會議之委員王能君、侯岳宏及蔡正廷並未出席106年11月24日詢問會議。揆諸最高行政法院發回判決意旨，乃已有委員參與原裁決之作成，卻未參與言詞陳述意見程序之瑕疵，且若扣除上開未參與詢問會議之3位委員，原裁決之作成僅有8位裁決委員合法出席，與勞資爭議處理法第46條第1項有關裁決委員會應有3分之2以上委員出席之規定未合（裁決委員會有15位委員，縱扣除迴避之委員1人，至少仍應有10人出席）。因此，原裁決之作成程序有違正當法律程序，而有違法。原告訴請撤銷原裁決主文第1項，為有理由，應予撤銷，著由被告所屬裁決委員會履行正當法律程序後，另為適法處分。

七、又，本院基於行政訴訟法第260條規定，依最高行政法院裁判發回意旨，而為如上原裁決程序違法之結論。惟現行裁決委員會裁決時所依循之程序規範，與最高行政法院裁判發回意旨所要求之裁決正當程序，不無落差，本院認有補充說明之必要，資為勞資爭議處理法之中央主管機關即被告為相關法令修訂時之參考：

（一）司法程序與行政程序均應遵守正當程序要求，以為有效權利保障，固無庸疑。但所謂「正當程序」，並非一成不變的概念。一則程序之繁簡，應與所涉實體利益成正比；二則程序之內容應依所對應之實體特性而為設計；此間，程序效能高低與相對應權利保障強弱始終處於緊張關係，立法者就此取捨本有酌衡空間。法院就立法者所為各項程序設計之審查，只能要求程序「合理」、「正當」而非「最佳」、「最適當」；法院就該等程序規定於具體個案之解

釋與適用，則務求理解立法者因應不同實體利益所為前述緊張關係之折衝，分就文義、目的、體系及合憲性等因素探求之，而非不論實體利益之大小及性質，一律對應以最嚴謹之司法程序標準。蓋此不僅無益於實體正義之實現，甚且有礙之。

（二）司法之正當程序，強調不得以行政機關為權利之終審機關；有權利，司法即提供救濟。是以，訴訟程序必須公開（例如：直接審理、禁止法官與當事人在法庭外接觸、對當事人及社會公開等）、公平（例如：閱卷權、言詞審理）以及公正（例如：迴避制度等），以追求第三者立場之公平審判為其程序核心。而行政之正當程序則為行政機關形成決策之程序，即使行政救濟屬於廣義權利救濟之一環，終究由當事人一方之行政機關為之，因此不具終局確定權利存否之效力，其正當程序的基本出發點為人性尊嚴的重視，以當事人的程序參與來確保決定的正當化，因此，人民應可取得有充分之資訊以為切合事理之陳述，其陳述並被充分之考量，此之謂資訊請求權與聽證權（正式或非正式）共同構成最低限度的行政要求。除非立法者因行政機關及事件之特性，於此基本限度外另為程序規範，凡滿足該等基本要求者，即應認於行政正當程序無違。

（三）本件最高行政法院發回判決以勞資爭議處理法第46條規定之文義解釋出發，指明裁決委員會裁決程序必須踐行「言詞」且「直接」審理，與司法之正當程序相類，其論理當係以裁決委員會具有「準司法」機關地位（我國法制現無準司法機關之組織，本判決暫將之定義為一獨立的行政合議機關，除本身的行政權外，尚兼有「不完全的司法權」），其裁決具有相當於司法裁判終局決定權利之效力為其

基礎，始為如上嚴謹程序之要求。惟現行法制規範恐尚不足承受如此內涵之要求，被告應即時確認及檢討，茲略述如下：

1.依勞資爭議處理法第43條第1項規定：「中央主管機關為辦理裁決事件，應組成不當勞動裁決委員會……。」是以，裁決委員會無非被告之內部單位而已，尚非得以自己名義決定並表示意思於外之機關，難認具有獨立機關地位，遑論承認其具有「準司法」機關地位。

2.關於裁決之效力，勞資爭議處理法規定於第48條、第49條（民事爭議部分）及第51條（行政爭議部分）；均未賦予如司法裁判具有終局權利決定之效力，當事人如有不服，均可向法院求為救濟。而如為準司法機關之裁決，雖並非絕對不能再向法院請求救濟，但應有相當程度之限制，至少必須具備類似再審要件。否則，準司法機關有異於一般行政機關之組織、功能及所踐行程序之特別規範，均屬無謂。

3.在裁決委員部分，依據勞資爭議處理法第43條第2項、不當勞動行為裁決辦法第2條第1項之規定，裁決委員會置裁決委員7人至15人，由被告遴聘之，任期2年，並由裁決委員互推一人為主任裁決委員。遇有出缺時，依同辦法第2條第1項裁決委員出缺時，由被告另行遴聘之，其任期至同屆裁決委員任期屆滿之日止。而目前所有委員15名，均為兼職，以出席初審會議、調查會議、訪查、裁決委員會議之次數（如參與初審會議1次支給新臺幣【下同】2,500元），及撰寫調查報告、決定建議書、裁決決定書之件數（或字數）計酬（如製作裁決決定書支給2,500元），此經被告陳報在卷，並有不當勞動行為裁決委員會案件審理

給付報酬標準第1條至第5條規定可為參照。是而，裁決委員均由被告自行遴聘，難認自外於被告而有「獨立性」，且依被告目前所提供予裁決委員之待遇及身分保障以觀，裁決委員會之人事組織強度、資源及時間配置顯然也不足以支撐裁決委員會依最高行政法院發回判決所要求，每一爭議事件至少有一組固定編制之10名裁決委員（現為15名委員，裁決委員會必須有3分之2以上出席始得進行）實質進行直接言詞審理，並作成裁決。

（四）綜此，最高行政法院發回判決意旨所指示之裁決正當程序，無從依現行勞資爭議法制規範及實際運作，予以實現。被告若未能全面檢討裁決委員會組織位階定性、裁決決定效力以及應配置之資源，即時法制化，而是透過裁決委員會就爭議事件之「詢問程序」與「裁決程序」同日完成（因此該二程序簽名之委員必然相同），藉以形式上達成直接言詞審理之要求，則最高行政法院發回判決意旨所揭示之正當裁決程序，將流於形式化、空洞化，併此指明。

八、據上，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　11　　月　　14　　日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法　官　許瑞助

法　官　程怡怡

法　官　楊得君

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。

（續上頁）

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　　108　　年　　11　　月　　14　　日

書記官　李芸宜