

# 臺北高等行政法院判決

103年度訴字第1344號

104年1月29日辯論終結

原告 臺灣銀行股份有限公司

設臺北市重慶南路1段120號

代表人 李紀珠（董事長）住同上

訴訟代理人 陳金泉律師

葛百鈴律師

李瑞敏律師

被告 勞動部

設臺北市延平北路2段83號9樓

代表人 陳雄文（部長）住同上

訴訟代理人 古宏彬律師

參加人 高雄市臺灣銀行企業工會

設高雄市前金區中正四路264號

代表人 陳錫川（理事長）住同上

上列當事人間工會法事件，原告不服勞動部中華民國103年7月4日103年勞裁字第18號不當勞動行為裁決決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主文

裁決決定撤銷

訴訟費用由被告負擔

事實及理由

一、事實概要：

緣原告於民國103年3月24日以銀人資乙字第10350031731號函（下稱「系爭函文」）行文原告所屬各單位（除高雄市外），函轉被告103年3月13日勞動關1字第1030004787號函（下稱「103年3月13日函釋」），造成原告所屬各單位



及分行於103年4月份起停止代扣參加人特別會員之會費，參加人主張原告意圖妨害其會務發展，更違反雙方就102年勞裁字第25號裁決案件於102年9月16日所簽立和解書（下稱「系爭和解書」）內容之代扣會費協約，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為，遂於103年4月7日向被告提出不當勞動行為裁決申請，並經被告不當勞動行為裁決委員會（下稱「裁委會」）作成103年勞裁字第18號不當勞動行為裁決決定書（下稱「裁決決定」），其主文為：「一、確認相對人（即原告）自103年4月份起停止代扣申請人（即參加人）特別會員會費行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為。二、相對人應自收受本裁決決定書之次月起，恢復按103年3月份申請人特別會員人數（114人）繼續代扣申請人特別會員會費，並將代扣之會費交付予申請人。」原告不服，遂向本院提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：依100年5月1日修正施行前之工會法（下稱「舊工會法」）第7條之規定，工會之區域以行政區域為其組織區域，所謂行政區域，係指以場廠為組織區域，參加人成立於80年4月27日，其組織區域自應有舊工會法第7條規定之適用，是參加人僅能以伊在高雄市地區某一分行作為組織區域組織工會，亦即僅有隸屬該分行之員工始能加入該工會，且伊並非「交通、運輸、公用」等事業，是伊無法依舊工會法第7條但書規定跨行政區域組織工會。而依被告77年5月13日台勞資一字第09335號函釋（下稱「77年5月13日函釋」）及77年7月12日台勞資一字第14859號函釋（下稱「77年7月12日函釋」）意旨可知，非工會組織區域內之勞工不得加入工會，是縱認參加人得以高雄市各分行為組織區域，惟特別會員編制上均屬高雄市以外分行之員工，根本

無法加入參加人成為會員，伊未予代扣會費，亦不構成100年5月1日修正施行後工會法（下稱「新工會法」）第35條第1項第5款規定之不當勞動行為。又舊工會法並不允許關係企業工會之設立，是參加人招收高雄市以外分行員工為特別會員，形同以關係企業工會地位自居，顯違反舊工會法第7條之規定。另依最高行政法院103年度判字第101號判決意旨，雇主代扣工會會費，係於每月發薪日時由雇主自應付薪資中逕行代扣如勞、健保費、所得稅及工會會費等金額後，再將剩餘薪資給付勞工，因雇主必須遵守勞動基準法第22條第2項工資全額給付原則，若發生非工會會員卻遭雇主代扣會費之情事，即可能衍生雇主違反上開規定之情事，故應承認雇主有審查或要求工會證明其提供要求雇主代扣會費之名單確屬工會會員之權利。此外，依高雄市政府勞工局（下稱「勞工局」）101年2月15日高市勞組字第101310061000號函釋（下稱「101年2月15日函釋」）、103年2月18日高市勞組字第10330847400號函釋（下稱「103年2月18日函釋」）及被告103年3月13日函釋意旨，特別會員加入參加人並不符合工會法之規定，雇主依法無需代扣其會費，伊將被告103年3月13日函釋轉知高雄市地區以外之分行知悉，並無妨害工會組織或活動之認識。再者，觀諸系爭和解書第1點內容，係指符合工會法具備加入工會成為會員資格者，雇主始負有代扣該工會會費之義務，本件高雄市各分行以外勞工，業經勞工局103年2月18日函釋認定該等勞工加入參加人不符工會法相關規定及被告103年3月13日函釋，是特別會員自不在系爭和解書第1條和解內容範圍內，裁決決定竟誤將特別會員亦包括在該和解之範圍，顯有違誤。而依最高行政法院103年度判字第457號、第458號判決意旨，

裁委會所為裁決決定，法院並非應完全予以尊重而不准審查，如裁決決定有恣意濫用及其他違法情事時，法院即得予以撤銷或變更，故被告稱法院應尊重由專家組成之裁委會所為裁決決定，實有誤解等語。並聲明：裁決決定撤銷。

三、被告則以：伊依勞資爭議處理法第43條規定組成之裁委會，其委員均係來自伊以外之熟悉勞工法令或勞資關係事務之專業人士，渠等行使職權不受伊指揮，具有獨立地位，為獨立專家委員會，其作成之裁決決定具有合議特質並具專業性，基於裁委會裁決決定之不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，應認其裁決決定有判斷餘地，行政法院採取較低密度之審查，而裁委會就本件不當勞動行為案件，分別於103年5月19日、同年5月28日、同年6月6日及同年6月11日召開4次調查會，並於同年7月4日進行詢問程序，針對本件不當勞動行為之爭議進行調查及聽取雙方當事人之意見，本件裁決過程均循法定程序，並無違誤。又新工會法第28條第3項規定雇主有代扣工會會費之義務，其立法目的係為穩定企業工會與雇主間之勞資關係，且可節省企業工會收取會費造成時間之浪費與困擾，同條所規定之雇主代扣義務為工會法所創設，自以新工會法100年5月1日施行日起，雇主始生代扣會費之義務，至於在施行日前或施行後，勞資雙方本已存在或新成立之代扣會費之約定或慣例，均不因新工會法第28條第3項規定之施行而影響其效力，裁委會依原告與參加人於會議中之主張及調查之結果，認定原告與參加人之會員間就長年由原告代扣特別會員會費有默示合意存在，已成雙方之慣例，故原告有依此慣例或合意繼續代扣會費之義務。另系爭和解書第1項並非僅侷限於高雄市地區之參加人會員，且亦未排除特別會員之適用，原告雖提出伊103年3月

13日函釋，惟該函釋僅係強調未具工會法規定身分之會員，不得依新工會法第28條第3項規定要求雇主代扣會費，惟本件乃基於雙方長久已存在之慣例或合意及系爭和解書內容，而非單純依工會法請求代扣，前開函釋並不影響原告依雙方長久已存在之慣例及系爭和解書之內容。此外，雇主之行為是否構成不當勞動行為之判斷，依勞資關係脈絡並依客觀事實之一切情狀，作為認定雇主之行為是否具有不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動之情形，至於行為人構成不當勞動行為之主觀要件，不以故意為限，只要行為人具有不當勞動行為之認識為已足，工會會費之收取，攸關工會能否正常運作，原告以系爭函文函轉伊103年3月13日函釋後，應可預見此舉會造成各單位及分行停止代扣參加人特別會員會費，導致參加人會費收取之困擾，不利勞資關係之和諧發展，影響工會正常運作，顯見原告確實有不當勞動行為之認識，構成新工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為，裁委會之判斷並無恣意濫用、消極怠惰及其他違法情事。再者，依本院103年度訴更一字第33號判決意旨，員工與工會間是否已退出工會存有爭議者，並非雇主所應或所能審查，如員工已以書面方式向參加人提出退會申請，仍應由參加人通知原告是否已完備退會之程序，原告始可停止代扣會費，至於勞工局103年2月18日函釋及伊103年3月13日函釋皆僅係針對法律適用之解釋，並非同意原告可停止代扣會費等語，資為抗辯。並聲明：原告之訴駁回。

四、參加人未提出書狀，據其於準備程序及言詞辯論期日到場所為之聲明及陳述略以：伊於87年開始即替原告之基層簡、薦、委任員工、身障員工及原住民員工等爭取權益，伊與原告間代扣會費之慣例，是自92年間伊臨時會員大會後，由伊行

文給原告，由原告代扣會費，而原告至少於93年間就開始有代扣款之行為，當時參加人即已附上公文、會員名冊及每位會員出具之個人扣款同意書，雖然當時未區分高雄地區會員及高雄地區以外之特別會員，但所出具之個人扣款同意書，均有包括上開兩者在內，直到原告以系爭函文行文原告所屬各單位（除高雄市外），造成原告所屬各單位停止代扣伊特別會員之會費，伊始知原告在101年5月2日曾行文給原告所屬國內所有分行，請原告所屬各分行詢問每一位高雄地區會員及高雄地區以外之特別會員是否同意繼續由原告代扣會費，因原告未將函文發予伊，待伊發現會員有大量流失之情形後，才得知原告已停止代扣特別會員之會費，伊為此勞資爭議曾進行調解，經調解不成立後，才有系爭和解書，原告則依照系爭和解書內容繼續代扣高雄地區會員及高雄地區以外特別會員之會費，直到103年3月24日原告又再次行文給高雄市地區以外分行，依被告103年3月13日函釋，片面要求停止代扣伊特別會員會費，惟當初既已達成和解並簽訂系爭和解書，原告即應依系爭和解書內容繼續代扣特別會員會費。又依原告總務處103年3月26日便簽及代扣高雄工會會費清單所示，原告原先代扣會費之對象已包含高雄地區會員及高雄以外地區之特別會員，故原告不應片面解釋系爭和解書之會員未包含高雄以外地區之特別會員。此外，招收特別會員係經伊理事會會議決議，也曾行文給原告，是伊認為依照系爭和解書及多年慣例而言，原告應繼續代扣參加人特別會員會費等語，資為抗辯。並聲明：原告之訴駁回。

五、上開事實概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，並有系爭函文影本、被告103年3月13日函影本、系爭和解書影本及系爭裁決決定影本在卷可稽（答辯卷第6至11頁、本院卷第16

至23頁），堪認為真正。

六、經核本件兩造爭點為：原告以系爭函文行文所屬各單位（除高雄市外）函轉被告103年3月13日函釋，並自103年4月起停止代扣參加人特別會員會費之行為，是否構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為？本院判斷如下：

(一)按「雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為：…  
…五、不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。」  
99年6月23日修正公布工會法（除第38條定自99年12月25日施行外，其餘條文定自100年5月1日施行，即新工會法）第35條第1項第5款定有明文。且按勞資爭議處理法第39條第1項、第51條分別規定：「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1項）基於工會法第35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。（第2項）前項處分並得令當事人為一定之行為或不行為。（第3項）不服第1項不受理決定者，得於決定書送達之次日起30日內繕具訴願書，經由中央主管機關向行政院提起訴願。（第4項）對於第1項及第2項之處分不服者，得於決定書送達之次日起2個月內提起行政訴訟。」觀諸勞資爭議處理法第51條規定之立法理由略以：「……二、雇主違反工會法第35條第1項……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。三、考量不當勞動行為態樣眾多，排除其侵害之方式不一而足，難以窮盡列舉，爰於第2項規定裁決處分得限期令當事人為一定之行為或不行為。……四、對於非涉及私權之不當勞動行為爭議所為之裁決申請，如有程序上不予受理之理由，裁決委員會仍應為不予受理之決定，此種不予受理決定，並非實體之決定，則仍宜保留訴願之行政救濟程序，爰於第3項規定救濟途徑。……五、針對非涉及私權爭議之不當勞動行為所為之裁決程序，於修正條文第46條明定作成裁決決定前，應有當事人言詞陳述意見程序，性質上類似法院審判程序，或至少具備行政程序法中之聽證程序（第54條以下）相當保障。另行政救濟之目的在於得到適當救濟可能性，應避免有延長或拖緩救濟期間的可能。因此，考量裁決決定之合議特質及程序之嚴謹性，再堅持所謂『行政自我審查』之訴願程序，已無實質意義。是以，審酌司法院釋字第396號解釋意旨（類似正當法律程序所為之決定，得限制訴訟救濟），於第4項明定就此類型之裁決決定不服者，排除訴願程序，直接提起撤銷該裁決決定之行政訴訟，以資救濟。」足見針對雇主違反新工會法第35條第1項所為「解僱、減薪或降調行為」以外之不當勞動行為，勞工如有不服，固得依勞資爭議處理法第51條第1項準用同法第39條等規定，向被告裁委會申請裁決，裁委會就此項爭議所為之裁決決定（包括令當事人為一定之行為或不行為），立法者認性質上係屬行政處分。裁委會如為不予受理之決定，勞工固應依訴願法及行政訴訟法之規定，提起行政爭訟以為救濟，惟裁委會如為實體決定，勞資爭議處理法第51條第4項則明定不服裁決決定之當事人，無庸經由訴願程序，即得逕行提起撤銷該裁決決定之行政訴訟，以資救濟



。本件原告不服被告裁委會所為確認其停止代扣參加人特別會員會費構成新工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為，以及命其恢復繼續代扣參加人特別會員會費並交付予參加人之裁決決定，逕行提起本件撤銷訴訟，程序上於法相合，先予敘明。

(二)次按行政法院對於不確定法律概念，以審查為原則，僅於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與科技、環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，而對其判斷採取較低之審查密度，故於行政機關之判斷有恣意濫用、消極怠惰及其他違法情事時，仍得予以撤銷或變更，其可資審查之情形包括：1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或抵觸既存之上位規範。4.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5.行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8.行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等（司法院釋字第382號、第462號、第553號解釋理由及釋字第319號翁岳生等3位大法官所提不同意見書參照）。惟並非所有獨立委員會所作行政處分涉及不確定法律概念者，均有高度判斷餘地，行政法院應尊重行政機關之判斷，仍應按

各別事件及法規規定內容考量之。而前引新工會法第35條第1項第5款條文就「不當影響、妨礙或限制」，無從鉅細靡遺悉加以規定，而以不確定法律概念予以規範，惟其涵義於個案中並非不能經由社會通念加以認定及判斷，並可由司法審查予以確認。且本件工會法之爭議，因不確定法律概念之適用與本件撤銷訴訟之判決結果有不可分之關係，於當事人提起行政訴訟後，行政法院既有對所為處分之適法性問題為終局判斷之權責，審判時仍應參酌各種情狀作事實調查與法律解釋及適用（最高行政法院102年度判字第563號判決意旨參照）。

- (三)再按人民有結社之自由，憲法第14條定有明文。且「憲法第14條結社自由規定，不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之組成與相關事務，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、存續及與結社相關活動之推展，免受不法之限制（本院釋字第479號解釋參照）。」司法院釋字第724號解釋理由書著有明文。另參照我國於98年4月22日公布（定自98年12月10日施行）之公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」其中公民與政治權利國際公約第22條第1項規定：「人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。」經濟社會文化權利國際公約第8條第1款第1目前段亦規定：「人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制。」可知，我國憲法第14條及兩公約均保障勞工有自由參與或不參與工會之權利，亦保障勞工得自由選擇其所欲加入之工會的權利。是為維護憲法第14條及兩

公約所保障之結社自由，自應於為公共利益所必要之範圍內，方得以法律或依法律明確授權所訂定之法規命令加以限制，以符合憲法第23條所規定之意旨。

(四)又按舊工會法第6條、第7條及第8條依序規定：「(第1項)同一區域或同一廠場，年滿20歲之同一產業工人，或同區域同一職業之工人，人數在30人以上時，應依法組織產業工會或職業工會。(第2項)同一產業內由各部分不同職業之工人所組織者為產業工會。聯合同一職業工人所組織者為職業工會。產業工會、職業工會之種類，由中央主管機關定之。」「工會之區域以行政區域為其組織區域。但交通、運輸、公用等事業之跨越行政區域者，得由主管機關另行劃定。」「凡同一區域或同一廠場內之產業工人，或同一區域之職業工人，以設立一個工會為限。但同一區域內之同一產業工人，不足第6條規定之人數時，得合併組織之。」可知，舊工會法所定之工會，除交通、運輸、公用等事業得由主管機關另行劃定跨越行政區域者外，係以行政區域為其組織區域，且同一區域或同一廠場內之產業工人，或同一區域之職業工人，以設立一個工會為限。又因舊工會法第12條規定：「凡在工會組織區域內，年滿16歲之男女工人，均有加入其所從事產業或職業工會為會員之權利與義務。但已加入產業工會者，得不加入職業工會。」及同法施行細則第13條規定：「工人拒絕加入工會時，經勸告、警告，仍不接受者，得由工會依章程規定或會員大會(會員代表大會)決議予以一定期間內之停業。被停業人於接受加入工會後，得隨時復業。」即我國舊工會法業已明定勞工並無選擇不加入其所屬同一產業工人所組織唯一產業工會之自由，是於勞工所屬同一產業僅存在一個產業工會時，該產業工會於章程規定其組織

區域內之勞工有強制加入該工會之義務，固難謂與舊工會法之立法意旨有違。惟舊工會法第12條及工會章程所定強制勞工加入工會之義務，係屬對於勞工結社自由所為之限制，自不得逾越其為公共利益所必要之範圍，方符合憲法第23條所定比例原則之意旨。故舊工會法第12條及工會章程所定強制勞工加入工會之義務，自應以該工會組織區域內所屬勞工為限，至於非屬該工會組織區域內之勞工，自得自由選擇是否加入為「榮譽會員」或「贊助會員」（惟非舊工會法上所規定之工會會員）及加入後是否退出該工會之權利，以維護其憲法第14條及兩公約所保障之結社自由。本件參加人於舊工會法時期所訂定之章程第8條前段規定：「會員入會後除因調職、離職或其他因素而喪失會員資格者外不得退會」（本院卷第158頁背面），針對非屬參加人組織區域內之勞工加入工會為「榮譽會員」或「贊助會員」，未設得自由退會之機制，已違反憲法第14條及兩公約所保障之結社自由及舊工會法之立法意旨，此並成為本件爭議之根源之一（詳後述）。

(五)迨99年6月23日修正公布工會法全文（除第38條定自99年12月25日施行外，其餘條文定自100年5月1日施行，即新工會法），其中第6條第1項修正為：「工會組織類型如下…：一、企業工會：結合同一廠場、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內之勞工，所組織之工會。二、產業工會：結合相關產業內之勞工，所組織之工會。三、職業工會：結合相關職業技能之勞工，所組織之工會。」係為配合工會組織多元化發展，乃將工會組織類型化，於第1款規定企業工會：現行以廠場為組織範圍之工會，仍得維持，歸

類為企業工會，如某某公司某某廠工會。第2款規定產業工會：係指相關產業，如紡織業、石化業之勞工所組織之工會。現行同一廠場產業工人所組織之產業工會，未來應改依第1款規定稱為企業工會（立法理由參照）。可知，舊工會法時期同一廠場產業工人所組織之產業工會，應改依新工會法第6條第1項第1款更名為企業工會。而新工會法第9條第1項則規定：「依本法第6條第1項所組織之各企業工會，以組織一個為限。」其目的在於「為免多元化之結果，造成企業勞資關係複雜化，並避免影響企業內勞工團結，爰將原條文第1項酌作文字修正，明定各企業工會仍以組織1個為限。以金融控股公司及其具控制性持股關係之銀行為例，各銀行分行（同一廠場）、銀行整體（事業單位），以至於與金控公司及其所屬其他具控制性持股關係之公司間（具控制或從屬關係），勞工皆得組織企業工會，但以同一分行、同一銀行或同一金控集團為組織區域之企業工會，各僅能有一個」（立法理由參照），然因新工會法第6條第1項第1款規定企業工會之組織型態，包括結合同一廠場、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內的勞工所組織之工會，故雖然同一廠場、同一事業單位、同一具有控制與從屬關係之企業，或同一金融控股公司與子公司內勞工所組織的工會各僅有一個，惟自整體企業來看，在同一公司內仍可能有兩個以上企業工會併存（重疊）。又新工會法第7條僅規定，依同法第6條第1項第1款組織之企業工會，其勞工應加入工會，並未要求其應加入同一公司內併存之每個企業工會，則於同一公司內有兩個以上企業工會併存時，勞工即有選擇參加哪一個企業工會之自由，甚至非企業工會組織區域內之

勞工亦應有選擇加入為「榮譽會員」或「贊助會員」及加入後是否退出該工會之權利，本件參加人於新工會法時期所訂定之章程第7條規定：「有下列各款情事之一者，喪失其會員資格。一、離職、轉業或死亡者。二、無行為能力者。三、依本章程受除名處分者。」（本院卷第156頁）針對已加入參加人之會員，未設得申請退會改參加另一併存之企業工會之機制，亦未針對非屬參加人組織區域內之勞工加入工會為「榮譽會員」或「贊助會員」設有得自由申請退會之機制，均已違反憲法第14條及兩公約所保障之結社自由及新工會法之立法意旨，此亦成為本件爭議之根源之一（詳後述）。

(六)又按勞動基準法第22條第2項規定：「工資應全額直接給付勞工。但法令另有規定或勞雇雙方另有約定者，不在此限。」而舊工會法第22條第1項第1款原規定：「工會經費以左列各款充之：一、會員入會費及經常會費。……」新工會法第28條（由舊工會法第22條移列），除將原第1項第1款酌作文字修正，且分列為第1款、第2款規定：「工會經費來源如下：一、入會費。二、經常會費。……」外，並為穩定企業工會與雇主間之勞資關係，且可節省企業工會收取會費造成時間之浪費及困擾，爰增列第3項明定：「企業工會經會員同意，雇主應自該勞工加入工會為會員之日起，自其工資中代扣工會會費，轉交該工會。」新工會法第28條第3項雖為勞動基準法第22條第2項所定「工資全額直接給付原則」之例外規定，惟因勞動基準法第79條第1項第1款同時規定有違反同法第22條第2項所定「工資全額直接給付原則」者，處新臺幣2萬元以上30萬元以下罰鍰，且基於行政罰法第7條第1項所揭示的「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰」原則，若發生非屬應代扣會費之工

會會員卻遭雇主代扣會費之情事，而雇主有應注意、能注意而不注意，或對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發生之情形，即應受勞動基準法第79條第1項第1款規定之處罰，是以雇主對於工會所提供要求代扣會費之名單，有從形式上審查其是否屬應代扣會費之工會會員的義務（從請求代扣會費之角度觀察，則為審查權限），於此範圍內自不構成「不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動」之行為；至於其員工與工會之間對該員工是否屬應代扣會費之工會會員，或是否已退出該工會存有爭議，固非雇主所應或所能審查，惟如雇主因此項爭議而停止自工資中代扣工會會費，工會主張其行為構成「不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動」，向中央主管機關即被告申請裁決時，由於員工是否具有工會會員身分及是否屬應代扣會費之工會會員攸關雇主是否有代扣會費義務，及其停止代扣是否構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為，被告所組成之裁委會即應將此項爭議一併予以實質審查及判斷，始符法律授權成立獨立專家委員會裁決不當勞動行為爭議之旨，如其判斷過程或結論有恣意濫用、消極怠惰及其他違法情事時，依前述說明，行政法院仍得予以撤銷或變更（最高行政法院103年度判字第101號判決意旨參照）。

(七)不當勞動行為裁決制度創設之立法目的，在於避免雇主以其經濟優勢之地位，對勞工於行使團結權、團體協商權及團體爭議權時，採取反工會組織及相關活動之不當勞動行為，並能快速回復受侵害勞工之相關權益。是與司法救濟相較，不當勞動行為之救濟，其主要內容除權利有無之確定外，尚包括預防工會及其會員之權利受侵害及謀求迅速回復其權利在內。而新工會法第35條第1項第5款規定雇主不得「不當影

響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動」，該禁止支配介入之行為本即含有不當勞動行為評價之概念，雇主之主觀意思已被置入於支配介入行為當中，僅須證明雇主支配介入行為之存在，即可直接認定為不當勞動行為，不需再個別證明雇主是否有積極之意思，此由工會法第35條第1項第5款僅以客觀之事實作為要件，而無如同條項第1款、第3款、第4款以針對勞工參與工會等行為而為不利益對待之主觀意思要件即明（最高行政法院102年度判字第563號判決意旨參照）。基此，判斷雇主之行為是否構成新工會法第35條第1項第5款「不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動」之不當勞動行為時，應依勞資關係脈絡，就客觀事實之一切情狀，作為認定雇主之行為是否具有支配介入工會會務之情形；至於行為人構成不當勞動行為之主觀要件，不以故意者為限，僅需行為人具有不當勞動行為之認識為已足。又公民與政治權利國際公約第22條第3款及經濟社會文化權利國際公約第8條第3款均規定：「關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織1948年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。」是國際勞工組織依據憲章第26條規定，為處理會員國違反第87號「結社自由及團結權保障公約」以及第98號「團結權及團體協商權公約」之申訴案件，而成立之結社自由委員會所作出之「結社自由委員會決定及原則摘要」關於雇主停止代扣工會會費之行為，於第475項載明「撤銷自工資代扣工會會費的便利措施，可能導致工會組織的財務困難，不利和諧勞資關係的發展，應予避免。」上開決定之內容，於判斷雇主之行為是否構成不當勞動行為，尤其工會法第35條第1項第5款「不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動」之不當勞



動行為類型時，自得引為參考之依據。經查：

1. 新工會法第28條第3項所以規定雇主有代扣工會會費之義務，係為穩定企業工會與雇主間之勞資關係，且可節省企業工會收取會費造成時間之浪費及困擾，已如前述。又同條所規定之雇主代扣義務為工會法所創設，自以該法100年5月1日施行日起，雇主始生代扣工會會費之義務。至於在施行日前或施行後，勞資雙方本已存在或新成立之代扣會費之約定，雖不因工會法第28條第3項規定之施行而影響其效力，惟仍應符合其他法律之強制或禁止規定，否則即難以承認該約定之效力。
2. 依舊工會法第7條規定，工會之區域，除交通、運輸、公用等事業得由主管機關另行劃定跨越行政區域者外，係以行政區域為其組織區域，參加人成立於80年4月27日（當時名稱為「高雄市臺灣銀行產業工會」，嗣於新工會法第6條第1項第1款自100年5月1日施行後之100年5月16日經高雄市政府准予更名登記，本院卷第24、158至161頁），且其非屬交通、運輸、公用等事業勞工所組織之工會，故於章程第6條明定其係以「高雄市行政區」為組織區域（本院卷第158頁背面）。
3. 參加人92年12月27日第5屆第1次臨時會員大會決議通過修正章程第28條第2項，規定「經常費（即會費）：每人每月100元，每月繳納，並得委託事業單位於發薪時，代為扣繳」（答辯卷第54頁），是自93年度起，原告開始代扣參加人之會員會費（包括會員及特別會員之會費，答辯卷第50至51頁），且原告於裁委會第1次調查會議時，對於參加人非高雄市各分行之「特別會員」，是否有代扣會費一事，亦表示：「101年5月2日函之前都有代扣會費」。

，目前應該也有部分有」（答辯卷第44頁），並有參加人所提101年1月份原告代扣參加人「特別會員」會費之存摺影本可資佐證（答辯卷第56至58頁）。固足認原告有長年代扣參加人「特別會員」會費之慣例存在，惟該慣例既非法定，又非約定，毋寧係原告為配合參加人作業便利所為之慣行，自不得違反法令之強制或禁止規定。

4. 嗣因以原告所屬全部單位（不含海外分行）為組織區域之臺灣銀行企業工會於101年3月14日行文被告檢舉參加人跨區招收會員，經改制前被告以101年3月29日勞資1字第1010008122號書函答覆略以：「有關貴會函詢高雄市臺灣銀行企業工會跨越高雄市以外地區招收會員一案，本會已於101年1月11日以勞資1字第1000038049號函轉高雄市政府本權責查明後逕復；查高雄市政府已於101年2月15日以高市勞組字第10131061000號函，要求高雄市臺灣銀行企業工會應以受僱於臺灣銀行高雄市各分行之勞工為其組織之成員」等語（本院卷第68至69頁）；臺灣銀行企業工會乃於101年4月11日通知原告，除轉知改制前被告上開函文外，並主張參加人為地方性工會，伊方為原告唯一對口單位，且要求原告轉知各單位停止代扣參加人非高雄市各分行同仁之會費等語（本院卷第64至65頁）；原告遂於101年5月2日以銀人資乙字第10100182201號函（下稱「101年5月2日函」），檢附改制前被告上開函文通知原告所屬各單位（不含海外分行），請各單位轉知參加人工會非服務於高雄市各分行之會員並確認是否繼續代扣會費（答辯卷第34頁），導致參加人會員持續申請退會，參加人據此向被告申請裁決（答辯卷第75至79頁），經原告與參加人於裁決程序中成立和解，並簽署系爭和解書

，約定原告願於14日內行文所屬各單位載明「高雄市臺灣銀行企業工會為合法成立之工會，同仁加入為會員者，本行同意依法代扣會費」，且需由會員向參加人提出退會申請後，由參加人書面通知會員所屬服務單位，原告始得停止代扣會員會費，如有爭議，由參加人與其會員自行解決，與原告無涉等情（答辯卷第18頁）。原告嗣後亦確依系爭和解書內容，於102年9月27日行文所屬各單位「高雄市臺灣銀行企業工會為合法成立之工會，同仁加入為會員者，本行同意依法代扣會費」（本院卷第71頁），並開始代扣包括參加人所謂「特別會員」在內之會員會費（本院卷第87頁）。由上開勞資關係之脈絡而言，系爭和解書既係起因於參加人以原告101年5月2日函通知原告所屬各單位轉知參加人工會非服務於高雄市各分行之會員並確認是否代扣會費，所產生是否構成不當勞動行為之爭議事件，系爭和解書亦係於此背景下所成立。可知，原告於系爭和解書成立時主觀上所認知同意「『依法代扣』加入為參加人會員之會費」，確實包括參加人組織區域（高雄市）內會員及組織區域外「特別會員」之會費，惟仍以「依法代扣」為前提，如原告依法並無代扣參加人「特別會員」會費之法定義務，縱其嗣後停止代扣參加人「特別會員」之會費，亦非屬違約行為，更與新工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為無涉。

5. 惟因參加人依據系爭和解書行文要求高雄市以外之鹽埔分行繼續代扣「特別會員」會費，然鹽埔分行6名「特別會員」已向參加人提出退會申請（答辯卷第41、84頁），原告遂向主管機關函詢，經勞工局以102年2月18日函釋「……查高雄市臺灣銀行工會係同一廠場企業工會，其組織

成員以臺灣銀行高雄市各分行之勞工為限，非其組織成員之勞工加入該會即不符工會法相關規定……」等語（本院卷第37頁），暨被告以103年3月13日函釋「……三、爰上開法令（即新工會法第28條第3項及改制前被告102年7月31日勞資1字第1020125372號令釋）所稱會員，係以工會依工會相關法令及章程規定招收，並於排除特殊情形（例如停權）之狀況下，得行使工會法及相關法令規定中賦予會員之權益（包括議決權、團體協約適用權、選舉權、被選舉權、罷免權及代扣會費請求權）而謂。雇主代扣會費義務，係源於工會或會員依工會法規定所具有之代扣會費請求權，而該請求權係以會員具有工會法及相關法令所定合法身分為基礎。簡言之，工會應以具工會法所定會員身分者為基礎，要求雇主代扣該等會員之會費，使符工會法第28條第3項所設制度之本旨。如以非工會法所定會員身分（如榮譽會員）加入工會，因不具工會法及相關法令所保障之會員權益，自無法行使法定代扣會費之請求權，即無權要求雇主代扣其會費。四、就本案言，有關高雄市臺灣銀行企業工會招收臺灣銀行高雄市各分行以外之勞工，業經高雄市政府勞工局103年2月18日高市勞組字第10330847400號函認定，該等勞工加入工會不符工會法相關規定，因此，依上開見解，未具工會法規定身分之會員無權依法要求雇主代扣其會費，雇主自無代扣該等會員會費之義務……」等語（本院卷第38頁），上開函釋意旨係在闡明新工會法相關規定之原意，自得予以適用。

6. 參照舊工會法第7條規定及改制前被告77年5月13日函釋「查大同公司非屬工會法第7條但書所稱範疇，有關該公司三峽廠及板橋廠勞工加入台北市大同公司產業工會為會

員乙節，已違工會法第7條之規定，應予糾正」及77年7月12日函釋「台灣塑膠公司仁武廠員工依法申請組織產業工會後，依工會法第12條規定：『凡在工會組織區域內年滿16歲之男女工人，均有加入其所從事產業或職業工會為會員之權利與義務』。同法第8條：『凡同一區域或同一廠場內之產業工人以設立一個工會為限』，基於上開規定，高雄縣台塑仁武廠產業工會之會員，自不得再參加該廠範圍以外之產業工會為會員」之意旨（本院卷第35至36頁）及前揭參加人章程第6條可知，參加人組織區域以外之勞工本即不得加入參加人成為會員甚明。惟本件爭議所在之參加人所謂「特別會員」，編制上均屬原告於高雄市以外分行之勞工，為兩造及參加人所不爭執，依前揭規定及說明，自不得加入參加人成為會員，亦無依參加人章程第10條第1款繳納會費之義務，縱依參加人與其所謂「特別會員」間之約定（本院卷第152至153頁），原告於高雄市以外分行之勞工自願加入參加人工會成為所謂「特別會員」並繳納「會費」，亦僅屬「榮譽會員」或「贊助會員」繳納「捐款」或「贊助金」之性質（參加人亦認所謂「特別會員」屬「贊助性質」，答辯卷第40、59頁），而非屬工會法所定之工會會員所繳納之會費，故其與參加人及原告間之權利義務關係，自無工會法相關規定適用之餘地，原告亦無依新工會法第28條第3項規定為參加人代扣所謂「特別會員」「會費」之法定義務，且工會法及相關法令規定所賦予會員之各項權益本不得以金錢取得，以避免工會遭特定人士不當把持之流弊，是不因參加人理事會議決議賦予所謂「特別會員」繳納「會費」後即得享有參加人一切權益（答辯卷第5頁）而有所不同。此觀諸前揭勞

工局103年2月18日函釋及被告103年3月13日函釋意旨益明。

7. 參加人之所謂「特別會員」，實屬「榮譽會員」或「贊助會員」之性質，其既非屬工會法上之工會會員，原告即無依新工會法第28條第3項規定為參加人代扣「榮譽會員」或「贊助會員」之「捐款」或「贊助金」之義務，已如前述，且不因原告與參加人間有長年由原告代扣參加人「特別會員」會費之慣行及系爭和解書存在而有所不同。蓋依前揭慣行及系爭和解書，原告對參加人僅負有契約義務，而非新工會法第28條第3項所定之法定義務，況依系爭和解書之內容，原告係同意「依法代扣」參加人會員之會費，對於不具工會法上會員身分之參加人所謂「特別會員」，原告縱依系爭和解書亦無「依法代扣」其「會費」之義務，參加人自不得依系爭和解書請求原告代扣所謂「特別會員」之「會費」。且參加人要求原告代扣所謂「特別會員」之「會費」，實係基於參加人所謂「特別會員」於入會時所簽署授權參加人由其每月薪資直接扣繳會費之「同意書」（本院卷第153頁），惟該同意書僅係參加人與所謂「特別會員」間之約定，而非原告與參加人之所謂「特別會員」間所為之約定，自非屬勞動基準法第22條第2項但書所定「『勞雇』雙方另有約定」之例外情形，可知先前原告固為參加人代扣所謂「特別會員」「會費」之慣行，惟因違反勞動基準法第22條第2項前段所定「工資全額直接給付原則」此一強制規定，而難以承認其效力。則原告為履行勞動基準法第22條第2項所定「工資全額直接給付原則」之法定義務，自不得於欠缺勞雇特別約定之情形下，代扣參加人所謂「特別會員」之「會費」，否則即

違反「工資全額直接給付原則」，而構成勞動基準法第79條第1項第1款之處罰事由。從而，原告於103年3月24日以系爭函文檢附被告103年3月13日函釋予所屬各單位（除高雄市外），並請各單位依該函釋辦理（答辯卷第6頁），且原告總務處復於103年3月26日通知參加人將自103年4月起停止代扣特別會員之會費（本院卷第82頁），核屬為履行勞動基準法第22條第2項所定法定義務之行為，而非對參加人之活動予以不當之影響、妨礙或限制，自不構成新工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為。裁決決定認定原告自103年4月份起停止代扣參加人所謂「特別會員」「會費」之行為，明顯具有不當勞動行為之動機或故意，係對工會活動予以不當之影響、妨礙或限制，而構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為，洵有裁決不適用法律及適用法律顯有錯誤之違法。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

據上論結，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 104 年 2 月 12 日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法 官 曹瑞卿

法 官 王俊雄

法 官 張國勳

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
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> </ol>
(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	<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</li> <li>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。</li> <li>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</li> </ol>



(續上頁)

	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。	

中 華 民 國 104 年 2 月 12 日

書記官

陳可欣



