

勞動部不當勞動行為裁決決定書

105 年勞裁字第 39 號

【裁決要旨】

不當勞動行為制度之目的在於保護勞工或工會從事工會活動，實踐憲法及相關勞動法規所保障之勞動三權，而非追究雇主之勞動契約責任，自無嚴格將雇主範圍限制於勞動契約上雇主之必要。據此，勞動契約上之雇主，屬不當勞動行為救濟制度上之雇主，自不待言。然非謂不當勞動行為救濟制度上之雇主，僅以勞動契約上之雇主為限。

又按，教育部 102 年 3 月 20 日臺教師(三)字第 1020039198 號函說明一明載：「一、有關公立學校教師雇主之認定問題，本部與行政院勞工委員會（簡稱勞委會）於 101 年 10 月 24 日協商後，將朝『視協商事項權責認定團體協約協商主體』的方向研議」；說明二-（一）-3 記載：「3、由主管教育行政機關視協商事項權責為必要之行政指導。屬單一學校權責事項，如教師寒暑假返校時間安排、教師進修內容安排、教師教學觀摩安排等，以學校為協商主體；屬跨校性、地方一致性或地方財務權責事項，如教師工會會所、校務會議組成、代扣工會會員會費等，以地方主管教育行政機關為協商主體；屬全國一致性權責事項，如教育經費預（決）算之編製、教師敘薪、教師聘任資格、退休、撫卹、待遇、保險、請假等，則以中央主管教育行政機關為協商主體」。而我國工會法第 6 條規定教師得組織職業工會或產業工會（下稱教師工會），若從團體協商之角度觀察，教師工會得以各個公立或私立學校為團體協約協商

之對象，亦得以縣市政府（含其相關管轄教育事務之局處）或教育部為團體協約協商之對象，端視教師工會之需求或協商議題而定。以此觀之，各個公立或私立學校、縣市政府或教育部本來即具有雇主之身分。

.....

按團體協約法第 10 條第 2 項之立法說明為：「三、鑒於各級政府機關（構）、公立學校及公營事業機構等之團體協約常涉政府預算或人事管理事項，為免造成政府運作之窒礙或衍生爭議，爰增訂第二項，非依程序經核可者無效」，故團體協約內容如有違反政府機關預算或人事管理法令者，上級機關得不予核可。

雙方爭執在於：申請人分別與板中、和中、新北高工三校達成合意之團體協約內容有無違反校地使用收費標準？申請人主張無違校地使用收費標準，且校地使用收費標準違反其母法規費法第 10 條第 1 項之規定，應屬無效；相對人抗辯校地使用收費標準係依規費法第 10 條第 1 項規定訂定，且經相關法制作業程序審議及公告，未被廢止或停止適用，屬現行適用之合法法規（地方自治規則），系爭三份團體協約之內容明顯違反新北市政府所訂定之校地使用收費標準，故相對人不予核可，乃依法行使團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款之核可權。查相對人係以系爭三份團體協約內容違反校地使用收費標準而不予核可，且其法律主張並非顯無理由，即難認其不予核可之行為對申請人有何支配介入可言，故本會認為請求裁決事項第一項不構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為。

【裁決本文】

申 請 人 全國高級中等學校教育產業工會
設：新北市土城區學士路16號13樓

代 表 人 白宏彬
聯絡地址：同上

代 理 人 高○○
聯絡地址：新北市

相 對 人 新北市政府教育局
設： 220新北市板橋區中山路一段161號21樓

代 表 人 龔雅雯
聯絡地址：同上

代 理 人 謝○○、李○○、劉○○
聯絡地址：新北市

上列當事人間不當勞動行為爭議案，經本部不當勞動行為裁決委員會（下稱本會）於民國（以下均同）105 年 12 月 30 日詢問程序終結，裁決如下：

主 文

申請人裁決請求駁回。

事實及理由

壹、程序部分：

一、申請人於 105 年 10 月 3 日所提出之裁決申請書，請求裁決事項為：

- (一) 確認相對人105年7月5日新北教中1051251850號、10512518501號函及105年7月14日新北教中1051262116號函所為不予核可之行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為。
- (二) 撤銷相對人不予核可之處分，改命其為准予核可。

二、按勞資爭議處理法第39條規定：「(第1項)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2項)前項裁決之申請，應自知悉有違反工會法第35條第2項規定之事由或事實發生之次日起90日內為之」；同法第51條第1項規定：「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」。

查申請人上開兩項請求裁決事項，其中第二項係請求本會核發救濟命令之內容，自無關除斥期間之計算。而其第一項主張事實發生時間在105年7月5日及11日。申請人於105年10月3日向本會提出裁決申請，自事實發生之次日起均未逾90日，符合勞資爭議處理法第39條及第51條第1項之規定。

貳、實體部分：

一、申請人之主張及請求：

- (一) 申請人於104至105年間，分別與新北市立板橋高級中學(以下簡稱板中)、新北市立中和高級中學(以下簡稱和中)、新北市立新北高級工業職業學校(以下簡

稱新北高工)，就「校內停車等相關權利事項」展開團體協約協商並達成協議（詳如申證 1、2、4）。該三校並依團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款之規定，將上開團體協約報請相對人核可。然相對人卻在 105 年 7 月間以新北教中 1051251850 號函、10512518501 號函及新北教中 1051262116 號函，分別通知上開三校不予核可，理由均為：「二、依據『新北市公立高級中等以下學校校園場地使用收費標準』第 2 條第 2 項規定略以：學校應依附表所定各類別收費基準（汽車停車場每車每月一千元至四千元），訂定場地使用收費表，經校務會議通過後實施；場地收費高於或低於附表收費基準者，應報經本府教育局（以下簡稱本局）核定後實施。該標準附表說明第 4 點為：『學校依停車場法設置之停車場，應依本表規定訂定相關收費規定。但學校得訂定校內教職員工上班時間停車優惠措施，其優惠後，收費不得低於本收費基準五分之一。』第 5 點為：『經教育部核定為新北市偏遠學校或特偏學校，得免收或減收教職員工汽車停車費。』三、查貴校與全中教簽訂之團體協約（草案）內容違反法令規範，本局不予核可。」

- （二）查團體協約法第 10 條第 2 項考其立法說明為：「三、鑒於各級政府機關（構）、公立學校及公營事業機構等之團體協約常涉政府預算或人事管理事項，為免造成政府運作之窒礙或衍生爭議，爰增訂第二項，非依程序經核可者無效」，因此，上級機關若不予核可，其理

由僅能限縮於團體協約之內容有違反政府機關預算或人事管理法令者，而非漫無限制、隨意干涉，以免因政府過度干預，導致勞雇雙方耗費相當時間及精力始達成合意之團體協約均成徒勞（參裁決會 104 勞裁字第 59 號）。新北市政府所訂定之「新北市公立高級中等以下學校校園場地使用收費標準（民國 104 年 3 月 11 日修正）」（以下簡稱校地使用收費標準）為行政命令，應不屬於政府機關預算之範疇。

按團體協約法第 3 條規定：「團體協約違反法律強制或禁止之規定者，無效。但其規定並不以之為無效者，不在此限。」是以縱使簽署後之團體協約，亦應僅限於違法強制或禁止規定之情況始為無效，如果該法律本身不以之為無效，而另有其他法律效果，則不應作成不予核可之決定。次按，校地使用收費標準第 2 條規定：「申請使用新北市政府（以下簡稱本府）所管公立高級中等以下學校（以下簡稱學校）校園場地（以下簡稱場地），其應繳納之各項費用及保證金如附表。但場地委託民間經營者，不包括之。學校應依附表所定各類別收費基準，訂定場地使用收費表，經校務會議通過後實施；場地收費高於或低於附表收費基準者，應報經本府教育局（以下簡稱本局）核定後實施。但學校已簽訂契約未符本標準收費規定者，新契約應依本標準規定辦理。」是以，縱使應繳納費用應依該辦法之附表，然收費「低於附表收費基準」，亦非當然就無效，尚可報經相對人核定後實施。亦即上開標準明

文就算收費低於附表基準，尚可核定後實施，可見屬於「不以之為無效」，則上開標準是否屬於法律強行規定，自屬有疑。

- (三) 校地使用收費標準附表說明第 4 點為：「學校依停車場法設置之停車場，應依本表規定訂定相關收費規定。但學校得訂定校內教職員工上班時間停車優惠措施，其優惠後，不得低於本收費基準五分之一。」是以，上開辦法本應「僅適用」於「依停車場法設置之停車場」，如非依停車場法設置之停車場，自不適用上開辦法，更遑論有違反上開辦法之空間。

次按，停車場法第 2 條第 1 款第 2 款明文：「本法所用名詞定義如左：一、停車場：指依法令設置供車輛停放之場所。二、路邊停車場：指以道路部分路面劃設，供公眾停放車輛之場所。」；同法第 26 條規定：「路外公共停車場可供車輛停放使用未達五十個小型車位或建築物附設之停車空間，開放供公眾停車收費使用者，其負責人得逕依前條之規定訂定管理規範，向地方主管機關報請核備，領得停車場登記證後，始得依法營業。」是以無論路外或建築物附設之停車空間，也均應由負責人訂定管理規範再向地方主管機關報請核備並領得停車場登記證後，方能依法營業收費，而屬於「依停車場法設置之停車場」。

- (四) 校地使用收費標準第 1 條規定：「本標準依規費法第十條第一項規定訂定之。」惟查，規費法第 10 條第 1 項規定：「業務主管機關應依下列原則，訂定或調整收

費基準，並檢附成本資料，洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告之：一、行政規費：依直接材（物）料、人工及其他成本，並審酌間接費用定之。二、使用規費：依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素定之。」亦即規費法僅授權「業務主管機關」訂定使用規費之收費基準。而所謂「業務主管機關」依規費法第 4 條：「本法所稱業務主管機關，指主管第七條及第八條各款應徵收規費業務，並依法律規定訂定規費收費基準之機關學校；法律未規定訂定收費基準者，以徵收機關為業務主管機關。本法所稱徵收機關，指辦理規費徵收業務之機關學校。」是以基於停車場之使用規費，既然屬於法律未規定收費基準之情形，則以辦理規費徵收業務之「機關學校」為「業務主管機關」方有權訂定收費基準。蓋「使用規費」既須考量實際興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，本應由「機關學校」最為清楚明瞭，是以本應由「機關學校」為業務主管機關自行制定規費收費基準。而校地使用收費標準是由「新北市政府」制定，並非由「機關學校」制定，明顯逾越其母法規費法之授權，是以上開標準既牴觸母法授權，屬於無法律授權制定收費辦法，對於人民收取使用規費，限制人民財產權等權利，衡諸行政程序法 158 條第 1 項第 1 款、第 2 款規定自屬無效。相對人以該無效之法規命令不予核可，亦屬違法。

- (五) 學者周志宏認為，依現代法治國原則的內涵，團體協約法第 10 條第 2 項所謂「簽訂前取得核可」，應解釋為「公立學校簽訂團體協約前須取得上級主管機關核可的程序要件」，而非「協約事前審查」始能合乎憲法精神的解釋（周志宏、林佳和，教師組工會適用勞動三法實務案例評析計畫結案報告，教育部教育研究委員會，2012 年 5 月 15 日，第 114 頁）。相對人不予核可之理由，乃屬協約事前審查，明顯侵害申請人與學校之契約自由，顯有不當，應予撤銷。
- (六) 綜上所述，相對人就申請人與板中、和中及新北高工三校團體協約為「不予核可」之處分，顯有構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為。
- (七) 請求裁決事項：
1. 確認相對人 105 年 7 月 5 日新北教中 1051251850 號、10512518501 號函及 105 年 7 月 14 日新北教中 1051262116 號函所為不予核可之行為，構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為。
 2. 撤銷相對人不予核可之處分，改命其為准予核可。
- (八) 餘參見歷次調查程序會議記錄及申請人提出之書狀與證物。

二、相對人之答辯及理由：

- (一) 相對人之答辯：申請人之裁決申請駁回。
- (二) 相對人雖為板中、和中及新北高工三所學校之教育主管機關，但非學校或學校教師法律定義上之「雇主」，此為當然之理，爰不符合工會法第 35 條第 1 項第 5

款所稱「雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為…」之「雇主」定義。

- (三) 申請人與板中、和中及新北高工三校所合意之團體協約，明顯違反新北市政府所訂定之校地使用收費標準。且該三校原停車收費均屬低廉（各校每月停車收費如下：板中新臺幣 300 元整、新北高工 200 元整、和中 200 元整），對照學校附近停車場之收費，均屬「超低收費」。雖本案三校團體協約作出「免費提供校園平面停車場所或停車位」之協議，但相對人基於主管機關立場，考量本府自治法規（校地使用收費標準）規定及使用者付費原則，另團體協約法第 10 條亦賦予相對人「核可權」，爰不予核可，並無構成「不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動」。

- (四) 主管機關依團體協約法第 10 條被賦予核可權，其依法令及具體理由「不予核可」，倘均可能構成「不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動」，則其核可權將形同具文，並變相強迫主管機關僅能被動同意(核可)，顯非立法目的之原意。

新北市政府所屬各級學校本應依校地使用收費標準收費，始符合法令規定。相對人不予核可，均屬合法，說明如下：

1. 校地使用收費標準係依規費法第 10 條第 1 項規定訂定（詳見「校地使用收費標準」第 1 條），規費法第 10 條第 1 項已明揭，得依其原則，訂定或調整收費基準，並送該級民意機關備查後公告之。

2. 新北市政府訂定上開校地使用收費標準，係依相關法制程序訂定、備查及公告，屬於現行適用之法規，且新北市公立高級中等以下學校校園場地相關使用收費，均應依該規定收費，乃屬當然。換言之，學校之停車空間，不論是否屬「停車場法設置之停車場」，或僅是學校利用校內畸零空間空地自行規劃臨時停車區，均應依前揭收費標準收費。
3. 校地使用收費標準第 2 條附表說明四「學校依停車場法設置之停車場，應依本表規定訂定相關收費規定。但學校得訂定校內教職員工上班時間停車優惠措施，其優惠後，收費不得低於本收費基準五分之一。」其中後段但書並非排除「非依停車場法設置之停車場」即不得依本表規定訂定相關收費規定。後段但書係指「學校得訂定校內教職員工上班時間停車優惠措施（無論是否符合停車場法之規定）」，但「優惠不得低於本收費基準五分之一」。申請人認為需符合「停車場法」之停車場地，才有依此標準收費之適用，顯有誤解。
4. 至於學校利用校園平面空餘場地規劃停車，若未符「停車場法」，依申請人之意，是否均「不得停車」或「不得規劃為停車位/停車空間」？若採此見解，未來恐將規劃學校「僅符合停車場法」之空間，始能提供教職員工停車。抑或申請人認為，未符「停車場法」，「依法不應（不得）收費」，但可停車？若採此見解，學校若同時有符合「停車場法」之車位（要收費）和未符「停

車場法」之車位（不得收費），未來將如何規劃？而且此舉除有違校地使用收費標準外，亦不符「使用者付費原則」、「公平、平等原則」之精神。

5. 綜上，板中、和中、新北高工三校，無論係以「利用校內畸零空間和空地，自行規劃臨時停車區」形式，或「停車場法設置之停車場」，均應依前揭收費標準之規定，通過校務會議後予以收費。（註：若無通過校務會議，則依第 2 條附表說明十「學校訂定場地使用收費表，如未經校務會議通過或違反本標準收費規定時，應以本表場地使用費最低金額收費。」即收費每月一千元，併予敘明。）

（五）申請人另主張「…新北市公立高級中等以下學校校園場地使用收費標準牴觸母法即規費法規定，應屬無效。則原處分以此無效之法規命令，不予核可，亦屬違法…」，相對人答辯如下：

1. 校地使用收費標準係依規費法第 10 條第 1 項規定訂定，且經相關法制作業程序審議及公告，未廢止或停止適用，即屬現行適用之合法法規（地方自治規則），乃屬當然之理。
2. 申請人認為「應是授權機關學校為業務主管機關方有權制定使用規費收費標準。新北市政府既非業務主管機關，應無權制定校園場地收費標準…限制人民自由、權利，又牴觸法律，應屬無效。此收費標準既屬無效，則原處分以違反此無效收費標準為由不予核可，自屬違法」云云，恐有錯誤。蓋該收費標準暨已合法且現

行適用，即屬有效法規命令，已如前述。在尚未依相關法令及程序宣告無效前，此法規命令當然有效。

3. 申請人所稱「…限制人民財產權…」之論述，顯有誤會。地方制度法第 18 條已明文訂定直轄市自治事項，且同法第 63 條亦有明文規費收入為直轄市收入。另同法第 67 條第 3 項前段「地方政府規費之範圍及課徵原則，依規費法之規定」亦已明文此為法律授權得訂定之收費標準。雖有限制人民權利(並無限制自由)，但並無牴觸法律之疑慮，即無所謂申請人所稱「無效」之法律效果。若如申請人之主張，是否代表新北市政府目前現行訂定及施行之收費標準（共有 64 項次），均屬違法？只要對人民收取使用規費，均屬限制人民財產權，均屬無效？此乃申訴人對法令規定之重大誤解。

4. 校地使用收費標準，係由新北市政府訂定、修正並公告，此為自治規則（自治法規）層級，本應由「新北市政府」訂定公告。自治規則（自治法規）依地方制度法第 25 條、第 27 條等規定，尚不得由學校自行訂定，乃屬當然之理。申請人所稱「…並非由『機關學校』制定，明顯逾越規費法之母法授權…」顯有誤解法規命令制定機關。

（六）申請人另主張「…是以縱使簽署後之團體協約，亦應僅限於違反強制或禁止規定之情況才是無效。則縱使新北市政府判斷不予核可以使團體協約無效，亦應團體協約違反者乃為法律強制或禁止規定，即違反法律

強行規定者才屬無效…」，相對人答辯如下：

1. 團體協約法第 3 條「團體協約違反法律強制或禁止之規定者，無效。但其規定並不以之為無效者，不在此限。」此條規定係指，若「團體協約（內容）違反法律強制或禁止之規定」，係為「當然無效」之效果。若採申請人解釋，團體協約法第 10 條之「主管機關核可權」將形同具文；換句話說，若團體協約之內容「未違反法律強制或禁止之規定」，主管機關即「無」不予核可之空間，是否團體協約法第 10 條第 2 項「主管機關之核可權」均無裁量權限，逕行廢除即可？此為申請人恐有誤解之處。
2. 另，團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款之「主管機關核可權」，係指上級主管機關本得依政策、法令、經費預算及行政法原理原則（例如：平等原則、比例原則）一併考量後，主管機關附理由決議核可與否。否則，是否只要「法律尚未明訂」之內容，團體協約均可談判、同意，且主管機關完全無核可權限？此殊難想像。
3. 再以教師權利義務事項之「教師請假」為例，目前僅有教育部明定「教師請假規則」（教育部「法規命令」層級），尚無「法律」直接入法並作細節性規定。若採申請人之理，（以下為假設案例）若某學校所談出來之團體協約，均已明顯抵觸教育部「教師請假規則」（例如：事病假不受 7 日及 28 日限制，教師均可不限日數請假），因為「未違反法律明文」，所以上級主管機關仍無「不予核可同意權」？

- (七) 綜上，系爭三份團體協約主要爭議「免費提供會員停車」，確實無直接牴觸任何「法律」，但身為主管機關之相對人認為，其內容已明顯牴觸校地使用收費標準，及「使用者付費、平等原則」之規定，而依團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款規定，不予核可。故相對人不予核可之行為並無違誤，亦不構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為。
- (八) 其餘參見歷次調查程序會議記錄及相對人提出之書狀與證物。

三、雙方不爭執之事實：

- (一) 申請人就「校內停車等相關權利事項」與板中展開團體協約協商並達成協議。板中依團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款之規定，以 104 年 8 月 25 日新北板高總字第 1047877699 號函將團體協約合意之條款報相對人請核可。相對人以 105 年 7 月 5 日新北教中 1051251850 號函略以團體協約內容違反法令規範為由不予核可。
- (二) 申請人就「校內停車等相關權利事項」與和中展開團體協約協商並達成協議。和中依團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款之規定，以 104 年 9 月 30 日新北中高人字第 1047887849 號函將團體協約合意之條款報請相對人核可。相對人以 105 年 7 月 5 日新北教中字第 10512518501 號函略以團體協約內容違反法令規範為由不予核可。
- (三) 申請人就「校內停車等相關權利事項」與新北高工展

開團體協約協商並達成協議。新北高工依團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款之規定，以 105 年 7 月 1 日新北新工人字第 1057945979 號函將團體協約合意之條款報請相對人核可。相對人以 105 年 7 月 14 日新北教中字第 1051262116 號函略以團體協約內容違反法令規範為由不予核可。

四、本案爭點：

- (一) 相對人是否為工會法第 35 條第 1 項第 5 款之雇主？
- (二) 相對人就系爭三份團體協約不予核可，有無構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為？

五、判斷理由：

按不當勞動行為裁決制度創設的立法目的，在於避免雇主以其經濟優勢的地位，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。因此，與司法救濟相較，不當勞動行為之行政救濟之內容，除了權利有無之確定外，在判斷上更應以避免雇主之經濟優勢地位的不法侵害及快速回復勞工權益之立法目的為核心，以預防工會及其會員之權利受侵害及謀求迅速回復其權利。基此，就雇主之行為是否構成不當勞動行為的判斷時，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。

本會經審酌雙方主張及所提證據，對本案二項爭點判斷如下：

（一）相對人為工會法第 35 條第 1 項第 5 款之雇主：

1. 相對人抗辯：其雖為板中、和中、新北高工三所學校之教育主管機關，但顯非屬學校及學校教師法律定義之「雇主」，故不符合工會法第 35 條第 1 項第 5 款所稱「雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為…」之「雇主」定義。
2. 惟查，不當勞動行為制度之目的在於保護勞工或工會從事工會活動，實踐憲法及相關勞動法規所保障之勞動三權，而非追究雇主之勞動契約責任，自無嚴格將雇主範圍限制於勞動契約上雇主之必要。據此，勞動契約上之雇主，屬不當勞動行為救濟制度上之雇主，自不待言。然非謂不當勞動行為救濟制度上之雇主，僅以勞動契約上之雇主為限。

又按，教育部 102 年 3 月 20 日臺教師(三)字第 1020039198 號函說明一明載：「一、有關公立學校教師雇主之認定問題，本部與行政院勞工委員會（簡稱勞委會）於 101 年 10 月 24 日協商後，將朝『視協商事項權責認定團體協約協商主體』的方向研議」；說明二-（一）-3 記載：「3、由主管教育行政機關視協商事項權責為必要之行政指導。屬單一學校權責事項，如教師寒暑假返校時間安排、教師進修內容安排、教師

教學觀摩安排等，以學校為協商主體；屬跨校性、地方一致性或地方財務權責事項，如教師工會會所、校務會議組成、代扣工會會員會費等，以地方主管教育行政機關為協商主體；屬全國一致性權責事項，如教育經費預（決）算之編製、教師敘薪、教師聘任資格、退休、撫卹、待遇、保險、請假等，則以中央主管教育行政機關為協商主體」。而我國工會法第 6 條規定教師得組織職業工會或產業工會（下稱教師工會），若從團體協商之角度觀察，教師工會得以各個公立或私立學校為團體協約協商之對象，亦得以縣市政府（含其相關管轄教育事務之局處）或教育部為團體協約協商之對象，端視教師工會之需求或協商議題而定。以此觀之，各個公立或私立學校、縣市政府或教育部本來即具有雇主之身分。而當教師工會僅以各個公立或私立學校為團體協約協商之對象時，縣市政府或教育部亦得以代理人身分，協助校方團體協商。縱使縣市政府或教育部未以代理人身分協助學校與教師工會進行團體協商，然衡諸我國教育行政體系，縣市政府或教育部對於公立或私立學校享有廣泛之行政監督或影響權力，實質上可能影響或主導團體協約協商之結果。從而，假設縣市政府或教育部於直接或間接涉入學校團體協商事務，具有不當勞動行為之認識或作為時，受害之教師工會本得依法申請裁決，以資救濟。以此推論，如果學校、縣市政府或教育部本諸雇主地位涉有對於教師或教師工會之其他不當勞動行為時，教師

或教師工會本得向本會提起裁決之救濟，唯有如此解釋，方足以保障教師及教師工會之勞動三權，並符合憲法保障人民訴訟權之基本精神。要言之，視個案情形，各級教育主管機關亦不得豁免不當勞動行為之法律審查，本會 101 年度勞裁字第 31 號、104 年度勞裁字第 59 號等裁決決定均曾揭示上開意旨。

3. 次按，勞動三法（工會法、團體協約法、勞資爭議處理法）自 100 年 5 月 1 日修正實施，強化勞工團結權、團體協商權及團體爭議權，藉由勞資集體合意將勞資關係正常化，以達穩定和諧之勞資集體關係。然依工會法第 6 條第 1 項但書暨勞資爭議處理法第 54 條第 2 項第 1 款規定，教師僅得組織及加入產業工會及職業工會，且不得罷工，相較於一般勞工，教師之團結權及團體爭議權明顯受法律之限制。而近年來教師勞動權利意識高漲，然因工會法禁止教師組織及加入企業工會，教師依法僅能於校外組織及加入產業工會或職業工會。此際，因受限於團體協約法第 6 條第 3 項第 2 款、第 3 款協商資格之限制，教育產業工會或教師職業工會常未能啟動團體協商，致使教師及教師工會之權益未能透過團體協約協商而獲得應有之保障。且依據團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款規定，一方為公立學校時，簽訂團體協約時須先經主管機關之核可。故主管機關對公立學校除有廣泛行政監督或影響之權力外，並就其團體協約之簽訂握有核可之權力，實質上可能影響或主導團體協約協商之結果，實際上

居於類似勞動契約之雇主地位且對於勞動條件或勞資關係具有具體影響力之地位，亦該當工會法第 35 條第 1 項第 5 款之雇主。故相對人抗辯其非工會法第 35 條第 1 項第 5 款之雇主，本會認其抗辯實無可採。

(二) 相對人就系爭三份團體協約不予核可，不構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為：

1. 按團體協約法第 10 條第 2 項之立法說明為：「三、鑒於各級政府機關（構）、公立學校及公營事業機構等之團體協約常涉政府預算或人事管理事項，為免造成政府運作之窒礙或衍生爭議，爰增訂第二項，非依程序經核可者無效」，故團體協約內容如有違反政府機關預算或人事管理法令者，上級機關得不予核可。
2. 雙方爭執在於：申請人分別與板中、和中、新北高工三校達成合意之團體協約內容有無違反校地使用收費標準？申請人主張無違校地使用收費標準，且校地使用收費標準違反其母法規費法第 10 條第 1 項之規定，應屬無效；相對人抗辯校地使用收費標準係依規費法第 10 條第 1 項規定訂定，且經相關法制作業程序審議及公告，未被廢止或停止適用，屬現行適用之合法法規（地方自治規則），系爭三份團體協約之內容明顯違反新北市政府所訂定之校地使用收費標準，故相對人不予核可，乃依法行使團體協約法第 10 條第 2 項第 3 款之核可權。查相對人係以系爭三份團體協約內容違反校地使用收費標準而不予核可，且其法律主張並非顯無理由，即難認其不予核可之行為對申請人有何支配介入可言，故本

會認為請求裁決事項第一項不構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款之不當勞動行為。又本會審理本件裁決係以相對人不予核可之行為，是否構成工會法第 35 條第 1 項第 5 款所規定之不當勞動行為，故雙方所爭執之系爭三份團體協約內容有無違反校地使用收費標準，或校地使用收費標準有無違反其母法規費法第 10 條第 1 項規定而無效，均非本會權責範圍，自非本會所能論斷。

六、本件事證已臻明確，雙方其他之攻擊、防禦或舉證，經審核後對於本裁決決定不生影響，故不再一一論述，附此敘明。

七、據上論結，本件裁決請求全部無理由，應予駁回，依勞資爭議處理法第 44 條第 1 項、第 46 條第 1 項規定，裁決如主文。

勞動部不當勞動行為裁決委員會

主任裁決委員 黃程貫

裁決委員 劉志鵬

張詠善

劉師婷

王能君

蔡正廷

吳姿慧

蔡志揚

蘇衍維

吳慎宜

邱羽凡

康長健

侯岳宏

徐婉蘭

中 華 民 國 1 0 5 年 1 2 月 3 0 日

如不服本裁決有關工會法第 35 條第 1 項各款之決定，得以勞動部為被告機關，於裁決決定書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院（臺北市士林區文林路 725 號）提起行政訴訟。