

調 查 意 見

壹、案由：據訴，臺灣澎湖地方法院對澎湖縣白沙鄉公所與該所清潔隊前職工 2 員之確認僱傭關係存在之民事判決，似有干預行政權之情形。究實情如何？應予深入瞭解乙案。

貳、調查意見：

本案緣於澎湖縣白沙鄉鄉長陳○○陳訴：白沙鄉民代表會審議該鄉民國（下同）101 年度鄉總預算案，決議刪除該所清潔隊 2 名隊員薪資，爰依法終止 2 名清潔隊員之勞動契約，惟臺灣澎湖地方法院卻判決僱傭關係存在，疑有司法權干預行政權等情。嗣據遭白沙鄉公所解僱之 3 名清潔隊員（含薪資刪減案及另件洩密事由解僱案）聯名陳訴：本案勞資爭議業經法院判決確認僱傭關係存在，白沙鄉公所卻未依判決所示，予以回復原職並保障薪資，損及權益云云。案經本院調閱歷審卷宗、函請白沙鄉公所補充說明相關疑義，並函詢內政部有關地方政府薪資預算遭刪減之因應措施。全案業已調查竣事，茲就相關調查實情及意見，分述如下：

一、本案澎湖地方法院有關僱傭關係存在之民事確定判決，認事用法尚無違背法令，有關司法權干預行政權之指摘，容有誤解。

（一）認定事實，適用法律，為司法權之固有核心領域範圍。按勞動基準法第十一條明定：「非有左列情形之一者，雇主不得預告勞工終止勞動契約：一、歇業或轉讓時。二、虧損或業務緊縮時。三、不可抗力暫停工作在一個月以上時。四、業務性質變更，有減少勞工之必要，又無適當工作可供安置時。五、勞工對於所擔任之工作確不能勝任時。」僱主片面通知勞工終止勞動契約，倘生勞資糾紛，因而衍

生訟爭案件，承審法官自當本於憲法第十五條人民工作權應予保障之意旨，解釋適用上開勞動基準法第十一條規定，依據法律獨立審判。

- (二)查白沙鄉公所因 101 年度鄉總預算案遭鄉民代表會刪除 2 名清潔隊員工之薪資預算，而以勞動基準法第十一條第二款虧損規定，於 101 年 1 月 6 日通知受僱於該所，擔任清潔隊司機、技工之○姓及○姓 2 名編制內員工，預告自 101 年 2 月 6 日起終止僱傭關係，該 2 名遭解僱員工認為解僱不符勞動基準法規定，爰提起確認僱傭關係存在之民事訴訟。
- (三)白沙鄉公所（代表人鄉長陳○○）訴稱，本案係因清潔隊員工薪資預算遭鄉民代表會刪除，依預算法規定，行政機關不得於預算所定外，動用公款，始終止僱傭關係，質疑本案民事確定判決疑似不當干預行政權乙節，經查澎湖地方法院 101 年度勞簡上字第 2 號確定判決（一審判決適用簡易程序，由澎湖地方法院馬公簡易庭作成 101 年度馬勞簡字第 2 號判決）理由主要認為，本案情形不合勞動基準法第十一條第二款虧損或業務緊縮之規定，亦查無其他得終止僱傭契約之事由，爰認白沙鄉公所擅為終止系爭勞動契約，於法不合，已於判決理由詳加指駁：「1. 按雇主虧損或業務緊縮時，得預告勞工終止勞動契約，勞動基準法第十一條第二款定有明文。所謂『虧損』，乃指資產不足抵償負債，亦即營業收益不敷企業經營成本支出而言（最高法院 95 年度台上字第 1693 號判決意旨參照）。本件上訴人抗辯：其 101 年度鄉總預算遭白沙鄉民代表會審議刪除 2 名員工薪資，乃有虧損云云，惟上訴人係公權力機關，並非營利事業，亦無營利行為，清潔隊清運垃圾乃上訴人作為公權力機關對管轄區內

人民之無償給付，並非上訴人所營事業，原無所營事業虧損可言...；又預算並非上訴人營業行為之對價，其遭刪減自不構成虧損。上訴人既無虧損可言，其以虧損為由終止與被上訴人 2 人間之僱傭契約，與前開勞動基準法第十一條第二款之規定不合，其抗辯自屬無據。2. 另上訴人以：依預算法第二十五、九十六條等規定，伊不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資行為，上訴人乃受限於此預算外處分禁止之規定，始終止兩造之僱傭關係云云。惟此等規定本非就僱傭契約之效力而設，其所涉及者，乃上訴人所得處分之財產範圍，亦即其清償能力，上訴人此項抗辯無異以其無清償能力為終止僱傭關係之事由，然此等事由本不在民法、勞動基準法規定之列；況契約應予履行（PACTA SUNT SERVANDA），乃財產法制之基石，於雙務、有償之契約，倘一方當事人得以自己無清償能力而終止或解除契約，脫身於契約上之義務與責任，契約將失拘束力，私法自治亦將瓦解。上訴人此項抗辯顯無理由，更有轉移焦點之嫌，實難堪採。」核係承審法官本於法律見解之確信，為解決勞資間之紛爭，針對個案情節依法審認是否符合勞動基準法第十一條所定之終止勞動契約事由，尚無判決違背法令之處，於查無具體違法事證下，不得持憑判決結果遽以論斷有何違失，有關司法權干預行政權之指摘，容有誤解。

- 二、白沙鄉公所清潔隊員工薪資預算，雖遭鄉民代表會刪減，惟不符法定終止勞動契約事由，而有窒礙難行之處，該所疏未依地方制度法規定提出覆議，即片面終止勞動契約；於法院判決確認僱傭關係存在後，復未迅依判決主文，妥處復職及薪資給付事宜，該所對於

所屬僱員工作權之保障，難認積極妥適。

- (一)人民之工作權應予保障，為憲法第十五條所明定。有關勞動基準法第十一條終止勞動契約之事由，涉及勞工既有工作權之喪失，屬於憲法保障工作權之核心範圍，勞動基準法第十一條之解釋適用，爰要求雇主終止契約，應為對勞工之最後手段，須雇主於其使用勞動基準法所賦予保護之各種手段後，仍無法改善情況下，始得終止勞動契約，方符合「解僱最後手段性原則」，迭經最高法院闡釋在案（最高法院 99 年度台上字第 838 號、101 年台上字第 1546 號、102 年台上字第 100 號等判決意旨參照）。又地方制度法第三十九條第三項及第四十條第五項明定，鄉公所對於預算議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達鄉公所三十日內，就窒礙難行部分敘明理由，送請鄉民代表會覆議。鄉總預算案經覆議後，仍維持原決議，如對維持政府施政所必須之經費、或法律規定應負擔之經費，除已造成窒礙難行時，得報請縣政府邀集有關機關協商。另本院詢據內政部轉據行政院主計總處意見表示，行政機關應於立法機關授權範圍內執行預算，惟對於總預算經立法機關審議所刪減之經費，現行另訂有經其同意或審議之預算執行彈性措施：1、預算法第二十二條及第九十六條規定，立法院審議刪減之預算及金額，倘經立法院同意者得動支預備金，地方政府預算準用之；2、各級地方政府墊付款處理要點第三點第五款及第四點規定，經核定有案之契約義務必需之支出，得專案送請各該立法機關同意後，以墊付款先行支用，並於事後補辦預算，進行帳務轉正；3、符合一百零二年度中央及地方政府預算籌編原則第六點規定要件者，得請求提出追加

歲出預算，送請立法機關審議通過後執行。

(二)查白沙鄉公所於收到鄉民代表會 101 年 1 月 3 日函復刪減該鄉 101 年度清潔隊 2 名員工薪資預算之審議結果後，旋以「虧損」為由，於 101 年 1 月 6 日通知○、○2 名清隊員工，預告自 101 年 2 月 6 日起終止僱傭契約。惟鄉公所並非營利事業或公營事業，原無虧損之問題，顯不符合勞動基準法第十一條各款所定終止契約事由，縱有人事薪資預算遭鄉民代表會刪減之事實，惟此不可歸責於受僱人，白沙鄉公所依法得闡明預算議決案窒礙難行之理由提出覆議，卻捨此不為，片面終止勞動契約，有違勞動基準法第十一條之「解僱最後手段性原則」及憲法保障人民工作權意旨，自有未洽。

(三)次查，遭白沙鄉公所以薪資預算遭到刪減，而予解僱之○、○2 名清潔隊員工，曾於 101 年 2 月 21 日向澎湖縣政府申請勞資爭議調解，與會調解委員當時即質疑鄉公所並非營利事業，不符勞動基準法第十一條第二款虧損規定，調解方案並建請鄉公所儘速提出墊付案，嗣該遭解僱之 2 名清潔隊員，因工作權益未獲得保障，爰向澎湖地方法院提起確認僱傭關係存在之民事訴訟，全案業於 101 年 12 月 25 日判決確定，確認僱傭關係存在，判命白沙鄉公所應給付至復職日止之薪資（澎湖地院 101 年勞簡上字第 2 號民事判決）；此外，白沙鄉公所曾以洩密為由，將另名○姓清潔隊員予以解僱，該件勞資爭議案亦於 101 年 12 月 25 日經法院判決確認僱傭關係存在，認定白沙鄉公所終止僱傭關係，於法未合（澎湖地方法院 101 年勞簡上字第 1 號民事判決）。上開 3 名清潔隊員與白沙鄉公所兩造間之勞資爭議，既經法院判決確認僱傭關係存在，白沙鄉公所

理應儘速予以復職，並保障其薪資。經查，白沙鄉公所雖曾於判決確定前，就預算遭刪減而終止○、○二人僱傭關係乙案，於101年6月21日提出墊付案送請白沙鄉民代表會審議，遭到否決或擱置，惟該所於101年12月25日法院判決確定僱傭關係存在後，並未迅予通知復職，遲至102年4月始再行提出上開○、○、○3人薪資墊付案送請白沙鄉民代表會審議，細查該所提送之墊付案內容竟仍包含資遣費，徒使上開遭違法解僱之清潔隊員工，質疑白沙鄉公所未准復職，加深民怨。

(四)綜上，白沙鄉公所清潔隊員工薪資預算，雖遭鄉民代表會刪減，惟不符法定終止勞動契約事由，而有窒礙難行之處，卻疏未依地方制度法相關規定提出覆議，即片面終止契約，自有未洽；於法院判決確認僱傭關係存在後，勞資雙方間之僱傭關係既不因先前之違法解僱而告中斷，白沙鄉公所本應迅依判決主文，准予回復原來職務並保障薪資，惟白沙鄉公所卻於判決確定多時後，始提出墊付案，且墊付案內容竟包含資遣費，肇生民怨，核該所對於所屬僱員工作權之保障，難認積極妥適。

三、立法權與行政權雖有權責制衡關係，惟本於權力分立原則，仍應尊重彼此之權力核心範圍，倘各憑意氣，顯非鄉民之福，白沙鄉公所與所屬清潔隊員間之勞資爭議，既經法院判決確認僱傭關係存在，宜請該公所本於府會和諧及人民工作權保障，協商鄉民代表會儘速妥處薪資預算審議事宜。

(一)基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之

職權，地方行政機關與地方立法機關間，雖有權責制衡之關係，惟基於權力分立原則，制衡仍有其界限，不得侵害其他機關之權力核心範圍，立法機關不能將行政機關之人事決定權予以實質剝奪（司法院大法官會議釋字第 498、585、613 號解釋意旨參照）。行政權與立法權倘各憑意氣，顯非鄉民之福。

(二)白沙鄉民代表會審查白沙鄉公所 101 年度鄉總預算案，決議刪除該所清潔隊駕駛○○○與遞補○○○駕駛遺缺之人（即○○○）等 2 員薪資預算，該議決內容具體指明特定對象刪減薪資預算，有違立法權與行政權分立之憲政原理，白沙鄉公所爰本於人事行政權，另擇○○○與○○○2 名清潔隊員終止僱傭契約，府會乃生嫌隙。本案白沙鄉公所與所屬清潔隊員雙方間，因終止僱傭關係衍生之勞資糾紛，既經法院判決確認，白沙鄉公所解僱於法未合，僱傭關係仍然存在（澎湖地院 101 年勞簡上字第 1、2 號民事判決），按確定判決對白沙鄉公所有其拘束力，而有契約義務支出人員薪資之需，宜請白沙鄉公所本於府會和諧及人民工作權保障，協商鄉民代表會儘速妥處薪資預算審議事宜。

調查委員：林鉅銀