

裁判字號：臺北高等行政法院 106 年訴字第 782 號判決

裁判日期：民國 106 年 09 月 12 日

裁判案由：不當勞動行為爭議

臺北高等行政法院判決

106年度訴字第782號
106年8月22日辯論終結

原 告 桃園市空服員職業工會
代 表 人 趙剛
訴訟代理人 劉冠廷 律師
複代理人 楊貴智 律師
被 告 勞動部
代 表 人 林美珠（部長）
訴訟代理人 古宏彬 律師
參 加 人 中華航空股份有限公司
代 表 人 何煥軒
訴訟代理人 陳金泉 律師
 葛百鈴 律師
 李瑞敏 律師

上列當事人間不當勞動行為爭議事件，原告不服勞動部中華民國106年3月24日105年勞裁字第41號裁決決定書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告與參加人於民國105年5月27日經桃園市政府勞資爭議調解不成立，嗣後原告於105年6月22日舉行罷工投票之開票，並於105年6月23日18：01在其工會臉書宣布105年6月23日24：00開始罷工。依原告與參加人105年6月24日協商會議紀錄，雙方就「外站津貼」議題達成共識為：「1、不分越洋或區域航線，『外站津貼』自民國105年7月1日起先調升至每小時4美元，自民國106年5月1日起再調至每小時5美元。2、公司應嚴格執行非會員不得享有第1點『外站津貼』調升之待遇，會員名單應以桃園市空服員職業工會提供之名單為準。3、公司如有提高非會員之空服員第1點『外站津貼』之情事，公司應再提高相同金額之『外站津貼』予會員，例如：公司將非會員之空服員之『外站津貼』由每小時2美元提高至每小時4美元時，則公司應同時提高會員之空服員之『外站津貼』由每小時5美元提高至每小時7美元。4、公司如有

違反第3點約定之情事，就其差額應按法定利率2倍計算之遲延利息給付予會員。」惟參加人於105年7月29日發放罷工期間配合公司調度出勤之空服員、地勤人員等員工之獎勵金。參加人嗣後片面毀約，並拒絕履行差距條款，原告遂依據勞資爭議處理法第51條第1項之規定，就參加人違反工會法第35條第1項及團體協約法第6條第1項行為之部分，向被告所屬不當勞動行為裁決委員會申請作成裁決。嗣經被告所屬不當勞動行為裁決委員會於106年3月24日作成105年勞裁字第41號裁決決定書（下稱原裁決），主文如下：「一、確認相對人（即參加人）105年6月28日與相對人企業工會達成協議，違反兩造於105年6月24日協議中有關外站津貼調升之禁搭便車條款之行為，構成工會法第35條第1項第5款規定之不當勞動行為。二、申請人（即原告）其餘申請駁回。」原告不服原裁決主文第2項，遂向本院提起行政訴訟。

二、本件原告主張：

（一）原告與參加人間於105年6月24日所簽訂之協議，依法應為團體協約，原告與參加人間簽訂之禁搭便車條款應受團體協約法第13條保障，參加人於105年9月10日否認該協議為團體協約之行為，係意圖否認該禁搭便車條款效力，進而使原告所屬會員對原告產生不信任感，當構成違反工會法第35條第1項第5款規定之不當勞動行為；被告所屬不當勞動行為裁決委員會就上開協議性質之判斷，於認定事實時違反行政程序法第9條與第36條「有利不利一律注意」之規定，顯有重大瑕疵：

1. 被告將原告105年4月12日第1次會員代表大會決議之真意解釋為不包含賦予談判小組協商團體協約之權，不僅理由顯有欠缺，更與整體事實脈絡不符，係恣意割裂事實、違反行政程序法第9條、第36條揭示之有利不利一律注意原則：

（1）依原告105年4月12日第1次會員代表大會會議紀錄之記載，可知原告於該次會員代表大會時，即在討論、籌劃罷工行動，並預見未來在罷工行動後，原告將就會員勞動條件與參加人簽訂團體協約，故乃於會議中先行決議協商內容、推派協商代表；意即該次選任談判小組，本係為了從事「罷工行動後與雇主協商，簽訂團體協約」，原裁決認該次會議僅為處理解決該次勞資爭議云云，顯割裂事實脈絡而為認定，實不可採。

（2）原告推動罷工行動，目的本即為取得有利勞動條件，並將之訂於團體協約中，是原告105年4月12日就罷工過程及後續協商選出之談判小組，本即係為與參加人進行團體協商與團體協約之簽訂，原裁決之認定顯與事實有違。又依105年4月12日會員大會脈絡及會議紀錄所載之前後文可知，當日會議確係為選出團體協約協商代表；且協商代表與雇主進行磋商談判時，本得有律師或其他專業人士協助陪同

。況且，參加人於協商時根本未對原告參與談判之人員表示異議，並於協議文件簽名，事後再質疑原告談判代表之資格，實難自圓其說。

- (3) 倘若原告組成之談判小組僅係為簽署一般協議而組成，則由原告之理事長或理事依職權代表協商、簽署即可，根本無需另由會員代表大會選舉協商代表，亦無須於105年6月24日與參加人簽訂團體協約後，立即至罷工現場召開會員代表大會，踐行團體協約所規定之追認程序。上開事實脈絡充分展現，原告105年4月12日特別於會員代表大會選任談判小組，係為處理後續與參加人簽訂團體協約事宜。被告對此事實均未予斟酌、亦未說明不予採納的理由，逕將原告之決議解釋為不包含協商、簽署團體協約，違反行政程序法第9條及第36條關於有利不利一律注意之規定，實難符合法治國家依法行政之旨趣，自應構成行政處分得撤銷之理由。綜上所述，原告確實已完備團體協約法規定之形式要件，原告與參加人簽訂之文件屬團體協約無疑。
- (4) 縱認105年4月12日並非選任團體協商代表，則同年6月24日談判小組與參加人協商簽訂之團體協約，亦僅係無權代表，其內容經原告會員代表大會確認後，即生效力。105年6月24日當日原告確有召開會員代表大會通過談判小組簽署之內容，且對於協商代表資格無任何異議，顯見原告之會員大會已追認談判小組之協商代表之資格並同意簽署之內容，該團體協約自發生效力。
2. 自參加人105年6月24日與原告協商團體協約內容之過程，參加人自始即知當日協商、簽署之文件係團體協約，否認該團體協約性質之目的係意圖規避禁搭便車條款，以遂其影響、妨礙或限制原告工會組織運作之目的：
- (1) 依原告與參加人105年6月24日協商之錄音紀錄，原告於外站津貼議案讓步，同意參加人分階段達成之前提條件，係要求本次簽訂之外站津貼調升「必須嚴格執行禁搭便車條款」，參加人當時亦表示一定嚴格履行此條件，顯見參加人於協商過程中一直認知雙方協商之內容係團體協約。此外，原告協商代表於過程中，多次提及協商內容尚須向會員代表報告並經會員代表同意，才能完成團體協商程序，故參加人稱不知當時雙方協商之文件係團體協約云云，顯屬無稽。
- (2) 參加人於105年9月10日否認與原告簽定之協議為團體協約，並非基於其法律上之意見，而僅為其不願履行禁搭便車條款之藉口，其意透過在不履行禁止搭便車條款約定，以遂其影響、妨礙或限制原告工會組織運作之目的。參加人違反禁搭便車條款消息傳出後，參加人之新進空服員加入原告工會之情況明顯下滑，入會比例僅52%，亦有會員表達不滿，對原告工會表示不信任、欲退出工會。顯見參加人之行為已使新進空服員對原告工會信任下降，認為不須

加入原告工會，亦可享有外站津貼調升；未來不須配合原告活動，亦同樣可以享受相同福利，加入原告工會、額外繳納入會相關費用並無實益。故參加人之行為已嚴重妨礙原告工會之組織及運作。

- (二) 參加人不履行原告與參加人協議中有關應再提高相同金額外站津貼予會員之約定，係違反團體協約法第6條第1項規定之不當勞動行為，被告所屬不當勞動行為裁決委員會之法律關係與事實關係涵攝判斷有重大違誤：

本件簽定團體協約時，原告正進行罷工行動，參加人雖於短時間內即與原告達成協商共識，解決爭議，然卻於罷工行動結束後未久，即違反雙方當日簽定之團體協約，顯見參加人於105年6月24日與原告協商簽定團體協約，僅係為「平息罷工」，根本毫無履行協議內容之真意：

- (1) 依參加人於罷工爭議期間之態度、行為可推知，參加人就協約重要事項「624團協禁搭便車條款」，自始無履行之意願。此觀參加人於105年4月25日即公開表明：「公司提供員工福利，並不會區分有罷工沒罷工」，且於簽約後立即違反上開條款；再參加人否認6月24日當日與原告工會係簽定團體協約違反議題一勞動基準法第84條之1約定要新進空服員簽定約定書、以履行議題3年度休假為由故意缺額派遣、違反議題六考績雙向互評制度協商之時限，甚至於105年11月又違反議題七拒絕給予工會幹部會務公假。核105年6月24日當日雙方簽定之7項協議內容，參加人已違約5項，顯見參加人於105年6月24日與原告協商簽定團體協約，僅係為「平息罷工」，目的達成後即態度丕變，拒絕履約，根本無履行協議內容之真意。
- (2) 本件原告歷經宣傳、組織罷工行動，終至取得相當談判能量，與參加人進行團體協商、達成共識，原告付出極大心血及努力。詎參加人於協商時毫無誠信，隱藏未來不履約之真意，致原告組織、活動及罷工行動累積之成果化為烏有，或大幅貶損，嚴重影響原告之組織運作，危及原告之存續。參加人之行為顯係違反團體協約法第6條第1項誠信協商原則之不當勞動行為，對原告活動影響至巨，為保障勞工權益，穩定勞動關係，應依法課予被告裁罰義務。
- (三) 被告應命參加人給付原告之會員外站津貼以每小時2美元計算之差額作為不當勞動行為之救濟：
1. 勞資爭議處理法第51條第2項規定，裁決委員會於認定當事人之行為構成不當勞動行為時，並得令當事人為一定之行為或不行為，該救濟命令只要具體、確定、可能，且無違反強行規定或善良風俗，裁決委員會即得斟酌保障勞工團結權、團體協商權、團體爭議權，以樹立該事件之公平勞資關係所必要、相當作為裁量原則。
 2. 考察該項給付之數額與給付方式具體，使用之文字無含糊空間，且金錢給付為種類之債，尚無給付不能之餘地，且

無違反強行規定或善良風俗，原告請求命被告以「命參加人給付原告之會員外站津貼以每小時2美元計算之差額」作為不當勞動行為裁決的救濟方法，應屬形塑應有的公平集體勞資關係之必要、相當之行為，當屬依法有據之請求。

(四) 參加人105年7月29日發放罷工期間特別津貼予非原告會員之行為，構成工會法第35條第1項第1款、第4款、第5款規定之不當勞動行為，被告所屬不當勞動行為裁決委員會之判斷有重大違誤：

1. 原告早於105年4月起，即開始舉辦多達十餘場之罷工說明會，罷工投票期間更長達14日（自105年6月8-21日），參加人早已掌握原告發動罷工之動態，原告毫無突襲之情。且參加人早已進行替代人力之準備，就原告之罷工行動，有「換、併、轉、延、包、減」6招因應，支援人力可達600人，參加人當時之總經理更稱已有備援人力，航班不受影響，相關新聞並見諸報章，原裁決認原告採突襲式罷工云云，顯與事實不符。
 2. 且依我國實務對於雇主以員工是否參與工會活動作為發放高額獎金之標準，顯係以差別待遇之方式，阻礙原告會員參與工會活動。日本勞動委員會更認定雇主發給未參加罷工員工獎金之行為，係在壓抑原告工會之工會活動，不僅是構成不當勞動行為，且應發給參與罷工之會員相同金額之獎金作為救濟。
 3. 參加人為打壓、分化原告團結，阻礙原告會員參與罷工行動，於原告宣布罷工之時間後，參加人即通知所屬空服員：未參與原告罷工行動、配合公司勤務者，在家待命未抓飛，每次獎勵金新臺幣（除美元外，下同）1,000元；公司待命未抓飛，每次獎勵金1,500元；支援飛航任務者，每次獎金2,500元。除此之外，罷工期間到班或支援之空服員，該日加發1萬元獎勵金及1日補休，幕僚單位亦核發團體獎金，上開獎金於105年7月29日確定入帳。
- (1) 參加人針對非原告會員發放不罷工特別津貼，顯係針對原告為罷工行為之敵視，其金額更高達1萬元獎勵金，還可事後1日補休，我國勞動基準法下，尚且只有例假日上勤方能同時獲得加倍薪資與補休，本件參加人所發放之罷工獎金與我國國人實質薪資4萬8755元相較，遠遠超過常人日薪之加倍薪資，還能事後補休，其重金利誘原告會員不配合工會罷工行動之行為顯係不當妨礙、影響工會之組織及活動，參加人之行為構成不當勞動行為無疑，被告竟稱尚未逾越比例原則，其認事用法顯然有違一般公認之價值判斷標準。
- (2) 綜上所述，參加人所為之差別待遇，對罷工具牽制及弱化之意圖。罷工行動係原告發起之活動，係經會員完成罷工投票，共同決議進行之爭議行為，參加人以是否參與工會

之罷工爭議行為，作為發放獎勵金之標準，顯係以左手恫嚇、右手以高額獎金及差別待遇之方式，意圖分化原告成員之團結，減損原告之罷工實力，打擊原告活動。且其不論不參加罷工者之工作量多寡，一律支付相同金額之津貼，亦顯非基於工作增加給付之報酬，被告見解認事用法顯有違誤，顯然有重大違法之處。

（五）綜上所述，聲明求為判決：

1. 撤銷原裁決主文第2項。
2. 被告應作成認定參加人違反105年6月24日原告與參加人協議（五）第2點外站津貼調升之待遇非會員不得享有之行為，及第3點不履行應再提高相同金額之外站津貼予會員之行為已違反團體協約法第6條第1項之處分。
3. 被告應作成認定參加人105年9月10日否認105年6月24日與原告簽定之協議為團體協約之行為已違反工會法第35條第1項第5款之處分。
4. 被告應作成認定參加人105年7月29日發放罷工期間特別津貼予非原告會員之行為，構成工會法第35條第1項第1款、第4款及第5款不當勞動行為之處分。
5. 被告應命參加人向原告會員給付外站津貼以每小時2美元計算之差額。
6. 訴訟費用由被告負擔。

三、本件被告抗辯：

（一）本件被告所屬裁決委員會所為之裁決決定，並無出於恣意濫用或其他違法情事：

被告所屬裁決委員會就系爭不當勞動行為案件，分別於105年12月30日、106年1月11日及同年1月20日召開3次調查會，並於106年2月24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原告與參加人之意見，裁決過程均依循法定程序，並無違誤。

（二）參加人與原告於105年6月24日所為之協議，性質上非屬團體協約：

1. 原告於105年4月12日第1屆第1次會員代表大會通過申請勞資爭議調解，並推選談判小組9人，惟此部分係原告依工會法規定將調整事項爭議提交會員代表大會討論（依照工會法第26條規定，集體勞動條件之維持與變更，屬會員代表大會職權，是調整事項爭議須經會員代表大會議決），並選派談判小組與參加人進行談判，其目的係解決前開勞資爭議，而非推派團體協約之協商代表。
2. 原告既未經推派團體協約之協商代表之程序，則原告與參加人於105年6月24日所簽訂之協議應屬針對解決原告與參加人間爭議，以平息罷工所為之一般性團體協商，非團體協約法上之團體協商，僅發生債法效力。

（三）參加人105年7月29日發放罷工期間特別津貼予非原告工會會員之行為，不構成工會法第35條第1項第1款、第4款、

第5款規定之不當勞動行為：

- 1.原告105年6月22日進行罷工投票通過罷工，原對外宣布於7月暑假擇期罷工，嗣於隔日即同年6月23日晚間於工會臉書宣布105年6月23日24:00開始罷工，原告從宣布罷工(105年6月23日18時01分)，到開始罷工(105年6月23日24時)，期間僅6個小時，確實屬突襲性罷工。而面對原告此種突襲式罷工行動，衡情參加人須採取緊急應變措施作為因應，以維持營運，避免嚴重影響旅客權益。
- 2.參加人發放特別津貼(每次獎勵1,000元至2,500元)，係為維持營運所為之緊急應變措施，主觀上並無不當勞動行為之認識與故意，且津貼之額度乃對於罷工期間之突發勞務或過重勞務予以合理之對價，尚未逾比例原則，自不構成工會法第35條第1項第1款、第4款、第5款之不當勞動行為。

(四)參加人與原告於105年6月24日所為之協議，性質上非屬團體協約，是以參加人否認105年6月24日協商簽署之文件係團體協約之行為，並不構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為。

(五)參加人與原告於105年6月24日所為之協議，性質上係一般性協議，非屬團體協約，僅生債法效力拘束原告與參加人，故被告無法命參加人向原告會員給付外站津貼以每小時2美元計算之差額，應由原告另行向民事法院起訴請求參加人履行協議。

(六)綜上所述，聲明求為判決：

- 1.原告之訴駁回。
- 2.訴訟費用由原告負擔。

四、本件參加人抗辯：

(一)參加人與原告於105年6月24日簽署之協商會議紀錄，並非團體協約：

- 1.系爭105年6月24日參加人與原告簽署之協商會議紀錄，名稱並未使用「團體協約」之文，足證雙方當日主觀上均無締結團體協約之意思。當日參與協議之人員，原告工會另有非屬工會會員之林佳瑋秘書長、毛振飛顧問、吳俊達律師及本件原告訴訟代理人劉冠廷律師等，不符團體協約法第8條工會推派之團體協商代表需以工會會員為限之規定。而原告董事會推派董事長參與該次協議，目的僅在解決原告發動罷工行動所提出之訴求與化解罷工帶來的傷害，更無推派團體協商代表之意思。
- 2.原告完全未踐行工會法第23條第3項但書規定臨時會員代表大會之召集程序，從而該次原告第一屆會員代表大會第四次臨時會議決議內容亦有瑕疵。是否為團體協約，仍需以勞僱雙方有無踐行團體協商之過程、勞資雙方有無推派團體協約協商代表、工會會員大會或會員代表大會事前決議或事後追認等程序，及主觀上，工會與雇主有無締結團

體協約之真意。系爭105年6月24日原告與參加人簽署之協商會議紀錄完全未具備上述構成團體協約之主、客觀要件，當然並非團體協約。

3.原告於105年6月24日當日之所以透過臨時會員代表大會決議通過105年6月24日協議內容，並非是為履行團體協約法第9條簽訂團體協約之程序要件，純係因為雙方協商後之內容與原告先前會員代表大會決議通過內容及罷工投票項目內容不同，而重新提請臨時會員代表大會決議，而非原告認知105年6月24日協議內容係屬團體協約。

(二)參加人對外陳述105年6月24日雙方簽署之協商會議之性質非屬團體協約，並不構成工會法第35條第1項第5款規定之不當勞動行為：

原告工會於105年6月24日策動空服員發動罷工後，參加人為平息罷工而與原告工會在105年6月24日於勞動部會議室簽署協商會議紀錄，該協商會議紀錄之內容，法律性質為何，我國勞動法學者、律師多認為不是團體協約，即連參與簽署的勞動部也不敢認定為是團體協約。參加人依據多數勞動法學者與律師所公開表示的見解，且本於公司內部對於法律之確信，而解讀、定性協商會議紀錄之法律性質，乃受憲法保障之言論自由權，絕不因與原告就105年6月24日協議性質有不同解讀就構成不當勞動行為。

(三)參加人雖針對原告工會罷工期間之出勤員工，發放獎勵金，然該等行為亦絕不構成工會法第35條第1項第1款、第4款、第5款規定之不當勞動行為：

原告為職業工會而非企業工會，其次，原告僅容許參加人空服員參與罷工投票而非由其全體會員進行罷工投票，程序上違反勞資爭議處理法，且工會採取罷工行動，長則十天，最短也必須在二天前預告雇主，但本件原告卻在105年6月23日晚上18:01在工會臉書上逕自片面突然宣佈6月23日24:00開始罷工，時間僅短短不到6小時，明顯是突襲式違法罷工，而有違權利濫用及誠信原則，依法不應受保護。原告工會既然發動罷工等爭議行為，參加人面臨眾多旅客之搭乘權益，當然必須採取緊急應變措施作為因應，是以參加人在罷工之前，即宣導或說明希望員工可以選擇不參與罷工或給予罷工期間出勤員工若干獎勵金，此本為合理與合法之雇主處置，且有其正當理由，絕非不當勞動行為。

(四)另原告請求本院判命被告應作成參加人給付原告工會會員外站津貼每小時2美元計算之差額部分，應屬民事審判範圍，非屬裁決程序或行政訴訟審判範圍，原告此部分起訴程序上顯不合法。縱如原告主張參加人違反105年6月24日協商會議內容，亦僅不過係一般契約違反之民事違約責任爭議，與團體協約法第6條第1項規定之構成要件完全無涉，亦即此部分應屬民事審判範圍，非屬裁決程序或行政訴

訟審判範圍，原告此部分起訴程序上顯不合法。

(五) 綜上所述，聲明求為判決：

1. 原告之訴駁回。
2. 訴訟費用由原告負擔。

五、本院之判斷：

- (一) 按「勞資雙方應本誠實信用原則，進行團體協約之協商；對於他方所提團體協約之協商，無正當理由者，不得拒絕。」團體協約法第6條第1項定有明文，該項後段規定課予勞資雙方有團體協商之義務，係指就當勞資一方請求他方針對勞動條件等進行協商時，他方無正當理由，不得拒絕團體協商；該項前段規定則課予勞資雙方誠信協商之義務，亦即勞資雙方進入團體協商程序後，雙方需秉持誠信原則進行協商。次按「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。……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。」工會法第35條第1項第1款、第4款及第5款分別定有明文。又按「(第1項)本法第35條第1項第1款及第3款所稱其他不利之待遇，包括意圖阻礙勞工參與工會活動、減損工會實力或影響工會發展，而對勞工為直接或間接不利之對待。(第2項)本法第35條第1項第4款所稱其他不利之待遇，除前項規定情形外，並包括雇主對於勞工參與或支持依工會決議所為之行為，威脅提起或提起顯不相當之民事損害賠償訴訟之不利待遇。」為工會法施行細則第30條所明定。
- (二) 次按「(第1項)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2項)裁決委員會置裁決委員7人至15人，由中央主管機關遴聘熟悉勞工法令、勞資關係事務之專業人士任之，……」「(第2項)裁決委員會應指派委員1人至3人，依職權調查事實及必要之證據，並應於指派後20日內作成調查報告，必要時得延長20日。(第3項)裁決委員調查或裁決委員會開會時，應通知當事人、相關人員或事業單位以言詞或書面提出說明；裁決委員為調查之必要，得經主管機關同意，進入相關事業單位訪查。」「裁決委員會應有3分之2以上委員出席，並經出席委員2分之1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1項)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。(第2項)前項處分並得令當事人為一定之行為或不行為。……(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。」分別為勞資爭議

處理法第43條第1項、第2項、第44條第2項、第3項、第46條第1項、第51條第1項、第2項及第4項所規定。並參以勞資爭議處理法第51條立法理由：「……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。……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。」據此可知，被告依勞資爭議處理法第43條規定組成之裁決委員會，其委員均係來自被告以外之熟悉勞工法令或勞資關係事務之專業人士，渠等行使職權不受被告指揮，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。基於被告裁決委員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，除其判斷係出於錯誤之事實認定、不完全之資訊、與事物無關之考量、法律概念涉及事實關係之涵攝有明顯錯誤、對法律概念之解釋明顯違背解釋法則或牴觸上位規範、違反一般公認價值判斷標準、法定正當程序或其他違法情事外，應予尊重（最高行政法院102年度判字第748號判決、104年度判字第512號判決及104年度判字第670號判決意旨可資參照）。

- （三）又按基於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地位，對於勞工行使法律賦予團結權、團體協商權及集體爭議權時，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內容，除權利有無之確定外，在判斷上更應以避免雇主之經濟優勢地位之不法侵害及快速回復勞工權益之立法目的為核心，藉以預防工會及其會員之權利受侵害並謀求迅速回復

其權利。基此，判斷雇主之行為是否構成工會法第35條第1項各款所列之不當勞動行為時，應依客觀事實之一切情況，作為認定雇主之行為是否具有不當勞動行為之依據。

(四) 參加人違反105年6月24日原告與參加人協議外站津貼調升之待遇非會員不得享有之行為，及參加人不履行原告與參加人協議中有關應再提高相同金額外站津貼予會員之約定，不構成違反團體協約法第6條第1項規定之不當勞動行為：

1. 原告雖主張：參加人違反105年6月24日原告與參加人協議外站津貼調升之待遇非會員不得享有之行為，及參加人不履行原告與參加人協議中有關應再提高相同金額外站津貼予會員之約定，係違反團體協約法第6條第1項規定誠信協商原則之不當勞動行為云云。
2. 團體協約係為維持並改善勞動條件，確保並提升勞工之地位發展而來。我國97年1月修正之團體協約法，主要雖係參酌美、日之立法例，但仍有部分差異。日本在二戰後，引進美國制度，於憲法第28條明文保障團體協商權，並於勞動組合法第7條第2款將此項權利具體化規定為「雇主非有正當理由不得拒絕與僱用勞工之代表進行團體協商」，且透過勞動委員會之救濟加以保障。日本勞動組合法或其他法律，並未就「誠實協商義務」為具體規定，亦未針對團體協商之程序加以規範，經由其學說及實務之發展，一般認為所謂誠實協商義務，係指在團體協商過程中，雇主不僅是聽取工會之要求或主張，而且必須對於工會之要求或主張做出具體性或積極性之回應，必要時尚負有提示其根據或必要資料之義務。雖然雇主沒有全盤接受工會之主張或對其讓步之義務，但是對於致力於尋求合意之工會，雇主有透過誠實之對應而摸索達成合意的可能性之義務。又團體協商已就協商內容達成合意之地步，卻拒絕簽訂書面之協約，原則上可解為構成拒絕協商之不當勞動行為。我國97年修正團體協約法，於第6條第1項明定：「勞資雙方應本誠實信用原則，進行團體協約之協商；對於他方所提團體協約之協商，無正當理由者，不得拒絕。」且於同條第2項例示3種違反誠信協商義務之情形「（第1款）一、對於他方提出合理適當之協商內容、時間、地點及進行方式，拒絕進行協商。（第2款）二、未於60日內針對協商書面通知提出對應方案，並進行協商。（第3款）三、拒絕提供進行協商所必要之資料。」又鑒於過去我國團體協約之協商制度推動成效不佳，雇主團體不願與工會進行協商為主要因素，考量我國工會現況尚無法僅仰賴其實力以確保協商權行使之事實，爰為落實誠信協商，於同法第32條明定勞資之一方無正當理由拒絕協商，經依勞資爭議處理法裁決認定者，處以罰鍰，未依裁決決定書所定期限為一定行為或不行為者，再處以罰鍰，並令其限期改正，

屆期未改正者，按次連續處罰（團體協約法第32條修正理由參照）。另因我國工會法考量我國特有之勞資關係後，採取特殊之立法政策，限制企業工會以組織1個為限（工會法第9條第1項規定參照），同一直轄市或縣（市）內之同種類職業工會，亦以組織1個為限（工會法第9條第2項規定參照），因此，受雇於同一企業之勞工，可能未加入該企業工會，而僅加入產業工會或職業工會，從而，雇主可能同時面臨企業工會與產（職）業工會請求團體協商，為規範複數協商團體之問題，團體協約法第6條第4項乃設計協商代表之推舉制。團體協約法第8條並規定：「（第1項）工會或雇主團體以其團體名義進行團體協約之協商時，其協商代表應依下列方式之一產生：一、依其團體章程之規定。二、依其會員大會或會員代表大會之決議。三、經通知其全體會員，並由過半數會員以書面委任。（第2項）前項協商代表，以工會或雇主團體之會員為限。但經他方書面同意者，不在此限。（第3項）第一項協商代表之人數，以該團體協約之協商所必要者為限。」又對於團體協約協商、協商代表產生方式、簽訂程序、協約內容及限制、效力等，團體協約法第6條至第25條亦有明文規範。

3. 次按團體協約係由勞資雙方於團體協商過程中，由勞資雙方各自推派團體協商代表，並由各自推派之團體協商代表就工會或雇主甚或工會及雇主各自提出之團體協約草案經過數次之團體協商過程後，雙方最後就團體協約草案內容達成共識，並締結團體協約。如不符合上揭締結團體協約之程序，包括推派團體協商代表、提出團體協約草案、歷次團體協商過程者，更重要者為協議之雙方當事人主觀上須有締結團體協約之意思，以上任一項要件不符合者，縱使勞資雙方達成協議，性質上僅屬一般集體性協議，但究非屬團體協約。
4. 經查：原告與參加人於105年6月24日就原告所提勞動基準法第84條之1約定、報到報離、年度休假123天、國定假日出勤雙倍工資、外站津貼、實施考績雙向互評制度、會務假等議題達成協議，此有原告與參加人協商會議紀錄附於本院卷可參（見本院卷第249頁至第252頁）。前開協議源於原告提起調整事項勞資爭議，105年5月27日經桃園市政府勞資爭議調解不成立，嗣經原告於同年6月22日舉行罷工會員投票之開票，並於同年月23日24:00開始罷工，原告與參加人於同年月24日就前開爭議達成協議。原告固於105年4月12日第1屆第1次會員代表大會通過申請勞資爭議調解，並推選談判小組9人，惟此部分係原告依工會法第26條第1項第10款規定：「下列事項應經會員大會或會員代表大會之議決：……十、集體勞動條件之維持或變更。」將調整事項爭議提交會員代表大會討論，並選派談判小

組與參加人進行談判，此有原告105年4月12日第1屆第1次會員代表大會第1次會議會議紀錄附於本院卷可參（見本院卷第255頁）。次查：依原告與參加人協商會議紀錄之記載（見本院卷第252頁），足認當日參與協議之人員，原告另有非屬工會會員之林佳瑋秘書長、毛振飛顧問、吳俊達律師及劉冠廷律師等人，實不符上開團體協約法第8條所定工會推派之團體協商代表需以工會會員為限之要件，核其目的係解決前開勞資爭議，而非推派團體協約之協商代表，此部分顯與團體協約法規範之協商開啟、協商代表推派等程序有間。是原告既未經推派團體協約之協商代表之程序，則原告與參加人於105年6月24日所簽訂上開協議應屬針對解決原告與參加人間爭議，以平息罷工所為之一般性團體協商，非團體協約法上之團體協商，僅發生債法效力，拘束原告與參加人。又除非原告所提調整事項爭議經調解成立，依勞資爭議處理法第23條規定：「勞資爭議經調解成立者，視為爭議雙方當事人間之契約；當事人一方為工會時，視為當事人間之團體協約。」視為原告與參加人間之團體協約，否則實難謂原告與參加人於105年6月24日所簽訂之上開協議具團體協約之效力。

5. 次查：原告與參加人於105年6月24日所簽訂上開協議應屬針對解決原告與參加人間爭議，以平息罷工所為之一般性團體協商，非團體協約法上之團體協商，僅發生債法效力，拘束原告與參加人，業如前述，不當然成為個別會員與參加人間勞動契約之內容，參加人事後仍須透過修訂工作規則、勞動契約或簽訂團體協約等方式，以變更個別勞工與參加人間之勞動契約。縱前開協議事後經原告會員代表大會追認，亦無從變更其性質，遽指該協議為團體協約。
6. 又查：原告與參加人於105年6月24日所簽訂上開協議，非團體協約法上之團體協商，僅發生債法效力，縱使如原告主張參加人違約，亦僅係一般契約違反之民事違約責任爭議，實與團體協約法第6條第1項規定之要件不符，故被告所屬之不當勞動行為裁決委員會以原裁決核認參加人不履行原告與參加人協議中有關應再提高相同金額外站津貼予會員之約定，不構成違反團體協約法第6條第1項規定之不當勞動行為，揆諸前揭規定及說明，並無違誤。
7. 至原告主張依團體協約法第9條，該次協商的內容事後有經原告的臨時會員代表大會進行追認，可治癒選任協商代表的瑕疵云云。按「（第1項）工會或雇主團體以其團體名義簽訂團體協約，除依其團體章程之規定為之者外，應先經其會員大會或會員代表大會之會員或會員代表過半數出席，出席會員或會員代表三分之二以上之決議，或通知其全體會員，經四分之三以上會員以書面同意。（第2項）未依前項規定所簽訂之團體協約，於補行前項程序追認前，不生效力。」團體協約法第9條定有明文。揆諸上開

明文可知，未經會員大會或會員代表大會之會員或會員代表過半數出席，出席會員或會員代表三分之二以上之決議，或通知其全體會員，經四分之三以上會員以書面同意，就簽署團體協約，事後可適用該條第2項規定所定之程序予以追認，惟此部分乃係就合法團體協約程序後內容之追認，並不包括協商代表之追認。故原告主張依該條規定有追認的效力，實與法律規定不符。足見原告此部分之主張，不足採據。

8. 綜上，足見原告此部分之主張，不足採信。

(五) 參加人105年9月10日否認105年6月24日原告與參加人之協議為團體協約之行為，不構成違反工會法第35條第1項第5款規定之不當勞動行為：

1. 原告雖主張：參加人於105年9月10日否認原告與參加人間於105年6月24日所簽訂之協議為團體協約之行為，係意圖否認該禁搭便車條款效力，進而使原告工會之會員對原告產生不信任感，當構成違反工會法第35條第1項第5款規定之不當勞動行為；被告所屬之不當勞動行為裁決委員會就上開協議性質之判斷，於認定事實時違反行政程序法第9條與第36條規定，顯有重大瑕疵云云。

2. 按雇主對於某項與工會間之協議之法律見解，不能因與工會主張不同即被認定為構成不當勞動行為，亦即法律見解或解讀本質上固容許有不同看法，如依原告主張只要雇主持與原告不同見解者就構成不當勞動行為，與不當勞動行為裁決機制所欲保護之目的顯不相符。

3. 經查：原告與參加人於105年6月24日所簽訂上開協議應屬針對解決原告與參加人間爭議，以平息罷工所為之一般性團體協商，非團體協約法上之團體協商，業如前述，且參加人對於上開協議與原告間縱有不同法律見解，乃受憲法保障之言論自由權，除非原告得證明前開言論已構成不當影響、妨礙、限制工會活動或組織之情形，否則不能因參加人與原告就原告與參加人於105年6月24日所簽訂上開協議性質，二者主張不同，即認定參加人105年9月10日否認105年6月24日原告與參加人之協議為團體協約之行為，構成工會法第35條第1項第5款規定之不當勞動行為，故被告所屬之不當勞動行為裁決委員會以原裁決核認參加人105年9月10日否認105年6月24日原告與參加人之協議為團體協約之行為，不構成違反工會法第35條第1項第5款規定之不當勞動行為，揆諸前揭規定及說明，並無違誤，亦未違反行政程序法第9條與第36條規定。

4. 綜上，足見原告此部分之主張，洵非可採。

(六) 被告應命參加人給付原告之會員外站津貼以每小時2美元計算之差額作為不當勞動行為之救濟：

1. 原告雖主張：原告與參加人105年6月24日達成之協議確實係團體協約，被告所持見解實無理由云云。

- 2.經查：原告與參加人於105年6月24日所簽訂上開協議，非團體協約法上之團體協商，僅發生債法效力，業如前述，故其效力及執行應循民事訴訟法及強制執行法以求救濟，故被告所屬之不當勞動行為裁決委員會以原裁決駁回原告此部分之申請，經核於法並無不合。
 - 3.綜上，足見原告此部分之主張，並非可採。
- (七) 參加人105年7月29日發放罷工期間特別津貼予非原告會員之行為，不構成工會法第35條第1項第1款、第4款、第5款規定之不當勞動行為：
- 1.原告雖主張：參加人105年7月29日發放罷工期間特別津貼予非原告會員之行為，構成工會法第35條第1項第1款、第4款、5款規定之不當勞動行為，被告所屬之不當勞動行為裁決委員會之判斷有重大違誤云云。
 - 2.按「所謂『破壞罷工津貼』(Streikbruchprämie)的問題，亦即雇主藉著特別津貼之給與，以防止勞工之參與罷工或促使勞工之退出罷工。依聯邦勞動法院之看法，本於比例原則之拘束，法秩序應得容許資方在採取防禦性之鎖場爭議手段之前，先行選擇其他影響程度較小之行為，以求得爭議平等之建立，而顯然，支付勞工破壞罷工津貼應屬該等影響較小之爭議手段，而為比例原則之必要性次原則所得涵蓋。」（見林佳和著，德國公部門勞工罷工，刊載勞資爭議行為論文集，第357頁至第358頁）。又按「罷工中，耳聞雇主以『不參加罷工則加給多少新台幣』簡訊流傳，德國學理與司法實務以為，對抗罷工，雇主當得以鎖場回應工會（我國勞資爭議處理法第5條第4款所稱『與之對抗之行為』即屬之），因此採取如此『金錢勸誘』一學理與實務上俱稱之所謂破壞罷工津貼(Streikbruchsprämie)，應為較鎖場和緩之避免罷工手段，應為法秩序所容許」（見林佳和著，華航罷工事件-一個集體勞動法記事，刊載臺灣本土法學雜誌第299期，第28頁）。準此，罷工之爭議行為發起時，工會本得盡力宣揚、爭取員工與社會認同。同樣地，雇主也當然可以爭取員工認同，爭取員工不參與罷工，此係雇主合法、合理對抗手段，不應認定為不當勞動行為。
 - 3.經查：原告105年6月22日進行罷工投票通過罷工，原對外宣布於7月暑假擇期罷工，嗣於隔日即105年6月23日晚間於工會臉書宣布105年6月23日24:00開始罷工，原告從宣布罷工（105年6月23日18時01分），到開始罷工（105年6月23日24時），期間僅6個小時，確實屬突襲性罷工。而面對原告此種突襲式罷工行動，衡情參加人須採取緊急應變措施作為因應，以維持營運，避免嚴重影響旅客權益。是以，參加人在罷工之前，即宣導或說明希望員工可以選擇不參與罷工或給予罷工期間出勤員工若干獎勵金，此係參加人合法、合理對抗手段，不應認定為不當勞動行為。

4.次查：原告所指105年7月29日獎勵金，事實上發放對象非僅限於罷工期間出勤之空服員，另包括地勤人員、行政人員等，主要是參加人在原告罷工前即已向員工表示，如在原告罷工期間，配合參加人調度出勤提供勞務者，因考量罷工期間之勞務提供特殊狀況，將給予若干獎勵金額，參加人並將於105年7月份薪資發放日併同給付該獎勵金。況且，若依原告主張參加人實際發放罷工津貼之時間點係105年7月29日，此有領取不配合罷工獎金之空服員電子薪資餉單影本附於本院卷可參（見本院卷第295頁），此時罷工早已結束，根本無影響也完全未妨礙原告罷工活動之進行。

5.從而，被告所屬之不當勞動行為裁決委員會審酌參加人發放特別津貼（每次獎勵1,000元至2,500元），其額度乃對於罷工期間之突發勞務或過重勞務予以合理之對價，尚未逾比例原則，且參加人主觀上並無不當勞動行為之認識與故意，以原裁決核認參加人105年7月29日發放罷工期間特別津貼予非原告會員之行為，不構成工會法第35條第1項第1款、第4款、第5款規定之不當勞動行為，揆諸前揭規定及說明，並無違誤。

6.綜上，足見原告此部分之主張，亦非可採。

六、綜上所述，原告主張各節，均無可採，本件被告所為原裁決主文第2項，並無違誤，原告仍執前詞，訴請撤銷及判決如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、至原告聲請本院選任國立政治大學法學院林良榮教授為鑑定人，以鑑定原告105年6月24日與參加人簽訂之協議，是否為團體協約？原告105年6月24日與參加人簽訂之協議，是否有效？參加人發放罷工津貼之行為是否為不當勞動行為？等事項。惟查：本院受理審判原告提起之本件行政訴訟事件，關於事實之認定及法律之適用，乃屬本院之職權，且本院業已認定如前，故本院認原告此部分聲請，核無必要；又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 106 年 9 月 12 日
臺北高等行政法院第四庭

審判長法 官 許瑞助
法 官 林玫君
法 官 許麗華

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	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。
(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	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。
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 106 年 9 月 12 日
書記官 林玉卿

資料來源：司法院法學資料檢索系統