最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第426號

上　訴　人　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
　　陳宣劭　律師
被 上訴 人　勞動部

代　表　人　許銘春
訴訟代理人　楊智全　律師
參　加　人　長榮航空股份有限公司

代　表　人　林寶水

上列當事人間不當勞動行為爭議事件，上訴人對於中華民國110年4月8日臺北高等行政法院108年度訴字第1928號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、事實概要：

(一)上訴人與參加人間因勞資調解不成立，上訴人於民國108年4月19日經會員大會決議擬於第2屆會員代表選舉時合併舉行罷工投票，並據以訂於108年5月13日至6月6日陸續在5個處所設立投票地點，由上訴人全體會員進行罷工投票。嗣因參加人以108年5月8日航人字第B2019-0090號公告，登載內容為：「1.若罷工導致公司獲利大幅下滑，甚至虧損，基於持續營運與恢復公司競爭能力考量，將暫停年終獎金與年度調薪，直至公司恢復獲利為止〔下稱系爭公告，即臺北高等行政法院108年度訴字第1928號判決（下稱原判決）所稱之

「系爭公告第1點」〕。2.承前，因罷工期間公司營運勢必面臨重大影響，有暫停或限縮福利措施的必要，故，依『長榮航空公司國際航線員工優待機票福利辦法』第26條『本公司得視營業狀況於一定期間或區間停止或限制優待機票之使用』之規定，公司自罷工首日起3年，將暫時停止所有員工及眷屬申請使用本公司員工優待機票暨聯航（ZED）優惠機票；惟為鼓勵全體空、地勤員工於罷工期間支援公司，避免損害旅客權益，只要於罷工期間同仁依班表出勤者，與配合公司調整班表者，不受此限（下稱系爭優惠機票公告，即原判決所稱之「系爭公告第2點」）。另上訴人於108年5月20日至同月26日舉行罷工投票時，遭發覺於同年5月20日至23日間，在○○市○○區○○○路0段000號投票入口處，有攝影機全程錄影之情形（下稱系爭拍攝行為）。上訴人認參加人登載系爭公告、系爭優惠機票公告、系爭拍攝行為，涉及工會法第35條第1項第1、4、5款等規定之不當勞動行為，乃依勞資爭議處理法第51條等規定，於108年5月10日（收文日，嗣有變更內容，下稱系爭申請)申請被上訴人作成裁決：1.參加人登載系爭公告、系爭優惠機票公告，構成工會法第35條第1項第1、4、5款之不當勞動行為（下稱申請事項1）；2.參加人系爭拍攝行為，構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為（下稱申請事項2），依勞資爭議處理法第51條第2項規定，申請被上訴人作成命參加人為下述行為、不行為之裁決：3.命參加人應於收受裁決之日起5日內於其內部網站「長榮航空企業入口網站」（https://myeva.evaair.com/）之首頁以不小於16號之標楷體字型將裁決主文公告14日以上（下稱申請事項3）；4.命參加人公告撤回系爭公告、系爭優惠機票公告之內容（下稱申請事項4）。5.禁止參加人以員工於罷工期間是否出勤或配合該公司調整班表之事實為由停止或限制員工依據「長榮航空公司國際航線員工優待機票福利辦法」優待機票之使用權利（下稱申請事項5，嗣經上訴人撤回起訴）。

(二)嗣經被上訴人所屬不當勞動行為裁決委員會（下稱勞裁會）於108年9月27日作成以108年10月15日勞動關4字第1080128363號函檢附通知之108年勞裁字第19號不當勞動行為裁決決定（下稱原裁決）如下：1.(主文第1項）確認參加人登載系爭優惠機票公告行為，構成工會法第35條第1項第1、4、5款之不當勞動行為；2.（主文第2項）確認參加人系爭拍攝行為構成工會法第35條第1項第5款之不當勞動行為；3.（主文第3項）其餘請求駁回（包含上訴人以申請事項1請求作成確認參加人登載系爭公告行為，構成工會法第35條第1項第1、4、5款之不當勞動行為；申請事項3至5之救濟命令申請）。上訴人、參加人分別不服原裁決，上訴人針對原裁決主文第3項否准其申請事項1關於系爭公告部分，及申請事項3、申請事項4等救濟命令部分，提起課予義務訴訟，並聲明：1.原裁決主文第3項關於上訴人系爭申請，其中駁回如訴之聲明第2至4項所示申請部分撤銷。2.被上訴人應依上訴人系爭申請，作成裁決主文為：參加人於108年5月8日以航人字第B2019-0090號公告表示：「若罷工導致公司獲利大幅下滑，甚至虧損，基於持續營運與恢復公司競爭能力考量，將暫停年終獎金與年度調薪，直至公司恢復獲利為止。」等語構成工會法第35條第1項第1款、第4款、第5款所定之不當勞動行為之裁決。3.被上訴人應依上訴人系爭申請，作成裁決主文為：命令參加人應於收受裁決之日起5日內於其內部網站「長榮航空企業入口網站」（https://myeva.evaair.com/）之首頁以不小於16號之標楷體字型將原裁決主文第2項（即系爭拍攝行為部分）及上訴人前申請事項中內容如訴之聲明第2項所示部分，公告14日以上之裁決。4.被上訴人應依上訴人系爭申請，作成裁決主文為：命令參加人撤回系爭公告之裁決，由臺北高等行政法院（下稱原審）以108年度訴字第1928號事件審理。參加人則針對原裁決主文第2項即系爭拍攝行為部分提起撤銷訴訟，由原審以108年度訴字第1945號事件審理，經原審依法合併審理後以108年度訴字第19

28、1945號合併判決上訴人及參加人之訴駁回。上訴人就原審108年度訴字第1928號判決（下稱原判決）不服，提起本件上訴，並聲明：1.原判決廢棄；2.撤銷原裁決主文第3項駁回申請事項3至5之部分；3.被上訴人應依上訴人系爭申請作成裁決主文為：參加人登載之系爭公告，構成工會法第35條第1項第1款、第4款、第5款之不當勞動行為之裁決；4.被上訴人應依上訴人系爭申請作成裁決主文為：命參加人應於收受裁決之日起5日內於其內部網站「長榮航空企業入口網站」（https://myeva.evaair.com/）之首頁以不小於16號之標楷體字型將原裁決主文第2項及上訴人前申請事項中內容如訴之聲明第2項所示部分，公告14日以上之裁決；5.被上訴人應依上訴人系爭申請作成裁決主文為：命參加人撤回登載系爭公告之裁決（參加人對原審108年度訴字第1945號判決未上訴，此部分業已確定）。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)系爭公告載及「將暫停年終獎金與年度調薪，直至公司恢復獲利為止」之不利結果，雖先提及罷工乙事，但尚設有「若罷工導致獲利大幅下滑、甚至虧損」條件，文義上非一旦罷工即當然發生不利益結果，且所指不利益結果，更非只針對參加罷工之員工，難認有針對參與罷工投票活動者，即一律施以暫停年終獎金或調薪等不利待遇之意。再者，參酌勞資爭議處理法第5條第4、5款之定義，可知罷工作為爭議行為之一，且方式較為激烈，而罷工行為本質上即在企圖令雇主營運發生一時性或相當之困難，才能有效獲得雇主同意勞工主張之回應，因此所造成雇主獲利之不利影響，本符合參與罷工勞工之預期，而一般年終獎金之發放數額與年度調薪，通常又繫於雇主獲利狀況，相關連動情形亦屬社會常情得以預期。至於罷工是否必然影響暨其程度，本須視最終受影響之獲利或虧損情況及勞雇契約約定內容而定。是參加人在罷

工爭議行為處於對抗狀態下，參加人選擇在舉行罷工投票前為系爭公告之發布，係為表達自身立場之需，重申、提醒前開經濟上連動之可能性，並未逸脫普遍認知之範疇，尚無從認對上訴人會員產生寒蟬效應，客觀上亦難認係立於社會經濟優勢地位之雇主身分，直接介入支配上訴人所舉行罷工活動之認識而為發布，更不至於妨礙工會運作之獨立自主性。

(二)參加人就系爭拍攝行為部分，固經原裁決主文第2項確認構成工會法第35條第1項第5款不當勞動行為，惟針對上訴人對參加人為前開公告之救濟命令請求，業經被上訴人說明前開原裁決主文第2項就系爭拍攝行為既作成確認構成工會法第35條第1項第5款不當勞動行為之認定，即足對參加人生警惕之效果，並指明基於勞資自治原則，宜由兩造協商解決及其等亦有意願協商之現況，故認此救濟命令之請求，應無必要。被上訴人既已就其裁量權之行使，具體論述此部分並無作成救濟命令必要性之理由，所為裁量並有針對其等勞資關係脈絡暨整體現狀等加以綜合審酌，無裁量濫用及裁量怠惰等違法情事，原審自當予以尊重，且亦無事證可認被上訴人就此請求之裁量權已萎縮至零。被上訴人應無依其所請之作為義務，上訴人依勞資爭議處理法第51條第2項規定而為此部分請求，即無理由。此外，上訴人基於申請事項3、4有關系爭公告部分，主張本件原審訴之聲明第2項訴請被上訴人作成確認系爭公告屬不當勞動行為之裁決部分，在經原判決勝訴後，即有命參加人將此節在內部網站公告（即其原審訴之聲明第3項所示請求之一部），及命參加人撤回系爭公告等部分（即其原審訴之聲明第4項所示請求），前開請求乃以原審訴之聲明第2項所示請求經原判決其勝訴為前提，而上開請求既經原審認其主張無理由，業如前述，上訴人此部分救濟命令之請求，亦無理由等語，為其論據。

四、本院經核原判決並無違誤。茲就上訴意旨補充論述如下：

(一)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。」第51條規定：「（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。」為有關不當勞動行為裁決機制之規定，其立法目的旨在確實保障勞工之團結權、團體協商權及集體爭議權，避免雇主以其經濟優勢地位，對於勞工行使法律所賦予之團結權、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，透過不當勞動行為裁決機制，除對於具體個案認定是否構成不當勞動行為外，尚藉命當事人為一定行為或不行為之方式，以為快速有效之救濟命令，俾迅速排除不當勞動行為，回復受侵害勞工之相關權益及集體勞動關係之正常運作。

(二)工會法第35條規定：「（第1項）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。二、對於勞工或求職者以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件。三、對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，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。（第2項）雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效。」明定不當勞動行為之禁止。依工會法第35條之立法理由：「一、原條文第35條第1項及第37條均屬雇主不當勞動行為之態樣，且勞工參加工會組織

活動，亦不能侷限其自身所屬之工會，爰予酌修後，分別列於第1項第1款及第4款規定。二、原條文第36條酌作文字修正後，列為第1項第2款。三、鑑於團體協商係工會主要功能，雇主對於勞工提出團體協商之要求或協助參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇，可能影響團體協商之進行及協約之簽訂、履行，爰將上開行為列為不當勞動行為，並增訂為第1項第3款。四、為避免雇主以其他不當方式影響、妨礙工會成立，致妨礙工會運作及自主性，爰增訂第1項第5款之概括性規範。」另衡諸雇主與勞工間彼此受勞動契約規範，雇主對勞工存在指揮、監督、獎懲等權利，而雇主與工會間卻無勞動契約，雇主對工會當無指揮、監督、獎懲之權，工會法第35條第1項之立法結構，基於事物本質不同，就其中第1款至第4款為禁止雇主對「個別勞工」為不當勞動行為，第5款乃禁止雇主對「工會」為不當勞動行為。又依上開立法理由可知，工會法第35條第1項第5款，係參考日本勞動組合法第7條第3款前段「禁止雇主支配或介入勞工組成或營運工會」之規定，針對雇主以「其他不當方式」影響、妨礙工會成立，致妨礙工會運作及自主性之不當勞動行為態樣，而為概括性規範，目的在於妨礙工會之運作、使工會無法產生對抗實力，或直接納入雇主之掌控操縱範圍內，此即學理所稱「支配介入」類型之反工會行為。至是否構成工會法第35條第1項之不當勞動行為，應依勞資關係脈絡，就勞工在工會中之地位、參與活動內容及雇主平時對工會之態度、所為不利待遇之程度、時期及合理性等一切客觀因素為斷。

(三)工會法第35條第1項第4款所稱之「爭議行為」，依勞資爭議處理法第5條第4款規定之定義，係指「勞資爭議當事人為達成其主張，所為之罷工或其他阻礙事業正常運作及與之對抗之行為。」而勞資雙方之爭議行為態樣繁多，勞方爭議行為如罷工、糾察線或杯葛等其他阻礙事業正常運作行為，另資方爭議行為如與工會爭議行為對抗之行為，例如為與工會之

罷工而進行之鎖廠或其他對抗行為等，均屬之。而罷工為最典型之勞工集體爭議行為，係工會為達成工會主張之經濟性目的，會員以集體拒絕提供勞務方式，給予雇主社會及經濟壓力，以促使雇主接受其主張。依前所述，雇主對於參與爭議行為之勞工，不得為不利益待遇行為。鑑於不當勞動行為之不利益待遇禁止規定，係對勞工個人之直接保護，避免雇主因勞工加入工會或參加工會活動等理由，給予勞工解僱等不利益之對待，產生寒蟬效應，影響工會成立或存續，參照工會法第35條授權訂定之工會法施行細則第30條第1項所規定：「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。」應認所謂「其他不利之待遇」，應以基於為防止雇主對於工會或工會活動所為之報復行為，而對勞工本身產生參與工會相關活動之限制或威脅效果，來判斷是否屬各該款所稱之其他不利之待遇。換言之，所稱雇主對於勞工之不利對待行為，必須是基於妨礙工會活動等不當勞動行為之意思所發動，且兩者間必須具有相當因果關係始能成立。經查，上訴人於108年4月19日第1屆會員代表大會第18次臨時會議，針對其與參加人間勞資爭議調解不成立乙事，作成發起罷工投票之決議（見原裁決卷第20至28頁），依上訴人於108年5月9日在臉書公告之時程，係於同年5月13日至6月6日間，在5處地點分別舉辦會員代表選舉暨罷工投票（見原裁決卷第111至112頁）；而參加人於108年5月8日在公司內部客艙組員公布欄、空服員網站刊登，及寄送電子郵件與相關人員系爭公告，其登載內容為：「若罷工導致公司獲利大幅下滑，甚至虧損，基於持續營運與恢復公司競爭能力考量，將暫停年終獎金與年度調薪，直至公司恢復獲利為止。」（見原裁決卷第7頁、第92至94頁），為原審依調查證據之辯論結果認定之事實，核與卷內證據資料相符。原判決據以論明系爭公告所載「將暫停年終獎金與年度調薪，直至公司恢復獲利為止」之不利結

果，雖先提及罷工乙事，但尚設有「若罷工導致獲利大幅下滑、甚至虧損」之條件，文義上並非一旦罷工即當然發生不利益結果，且所指不利益結果，更非只針對參加罷工之員工而言，已難認有針對參與罷工投票活動者，即一律施以暫停年終獎金或調薪等不利待遇之意等情，經核並無違誤。原判決業敘明其判斷之依據及得心證之理由，並就上訴人在原審之論據，何以不足採取，分別予以指駁，並無違反證據法則、經驗法則或論理法則等情事，其駁回上訴人在原審之訴，認事用法並無違誤，經核並無判決違背法令之情形。

(四)又勞動基準法第29條規定：「事業單位於營業年度終了結算，如有盈餘，除繳納稅捐、彌補虧損及提列股息、公積金外，對於全年工作並無過失之勞工，應給與獎金或分配紅利。」依參加人管理規則第5條規定：「員工之本薪按其考績調整之。」第13條規定：「年終獎金依照公司之營運成績於每年年終發給。獎金之數額、發給條件及發給日，視公司業務成績情形而定。……」另參加人客艙組員管理辦法第8條規定：「年終獎金依照公司當年度之營運狀況發給。獎金之數額、發給條件，視個人年度表現而定。……」（見原裁決卷第53至57頁）可知員工之薪資調整、年終獎金發放、紅利分配等給與，公司除視員工考績表現外，通常會就公司營運現況等因素綜合考量，而罷工在一般情形下會影響公司之營運狀況，故與該企業之獲利情形有關。從而，雇主面對勞工即將舉行罷工活動，針對其公司經營狀況及對員工權益之影響，表示相關法令規定及其實際狀況，以呼籲自我節制罷工，大體上僅是坦率表達自己事業經營的見解、方針，以爭取工會會員的支持，如果該言論未達到威嚇動搖工會、會員或離間會員之程度時，尚不構成支配介入等不當勞動行為。原判決已敘明：罷工作為爭議行為之一，且方式較為激烈，目的即在透過勞工集體拒絕提供勞務之方式，對雇主之事業正常運作形成阻礙，進而給予雇主社會及經濟壓力，藉以有效促使雇主同意接受勞工之主張。換言之，罷工行為本質上

即在企圖令雇主營運發生一時性或相當之困難，才能有效獲得雇主同意勞工主張之回應，因此所造成雇主獲利之不利影響，本符合參與罷工勞工之預期。而一般年終獎金之發放數額，通常繫於雇主之獲利狀況，若有虧損而影響營運時，雇主勢必暫停調高薪資，相關連動情形亦屬社會常情下得以預期者。至於罷工是否必然影響暨其程度，本須視最終受影響之獲利、虧損情況及勞雇契約約定內容而定，系爭公告因此使用假設語氣。是以，參加人之系爭公告僅在重申、提醒前述經濟上連動之可能性，在雇主、勞工因罷工爭議行為而處於對抗狀態下，參加人選擇在舉行罷工投票前為系爭公告之發布，亦係為表達自身立場之需，其以雇主觀點所為描述，並未逸脫普遍認知之範疇，尚難認對上訴人會員產生寒蟬效應，客觀上亦難認係立於社會經濟優勢地位之雇主身分，基於直接介入支配上訴人所舉行罷工活動之認識而為發布，更不至於妨礙工會運作之獨立自主性（參見原判決第13至14頁），於法洵無不合。上訴人再就原審取捨證據、認定事實之職權行使，及已詳為論斷之事項，主張：原判決忽略參加人出於打壓工會、干預爭議行為之不當勞動行為動機，其判斷顯有違經驗法則及論理法則；且原判決既認定罷工是否必然影響及其程度，本須視最終受影響之獲利或虧損情況及勞雇契約約定內容而定，卻又以系爭公告僅係重申、提醒而不構成不當勞動行為，顯有判決理由矛盾之違法；原審復漏未審酌參加人提出其規範調薪、年終獎金發放標準之工作規則等不利益證據，亦有判決理由矛盾之當然違背法令云云，並無足採。

(五)又不當勞動行為之裁決機制，其規範目的在於避免雇主藉其經濟優勢地位，對於勞工行使法律所賦與之團結權、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，故對勞資雙方有不當勞動行為爭議時，由中央勞裁會予以裁決認定。勞資爭議處理法第51條第2項規定：「前項處分並得令當事人為一定之行為或不行為。」賦予主管機

關得發布救濟命令，命當事人為一定行為或不行為之權限。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，透過不當勞動行為裁決機制，除於具體個案認定是否構成不當勞動行為外，尚藉由賦予裁決會為救濟命令之裁量，課予雇主一定行為或不行為之義務，矯正雇主涉及勞工權利事項所為之不利決定，以迅速排除不當勞動行為，回復受侵害勞工之相關權益及集體勞動關係之正常運作。且為因應不同個案之具體情事及必要性，法律對於救濟命令之範疇及方法未為規範，顯然亦授權主管機關為裁量，衡情苟無裁量違法情事，法院為審查時，亦應予以尊重。就上訴人於原審所為訴之聲明第3項部分，依原裁決所載之理由，參加人系爭拍攝行為，既經被上訴人作成確認構成工會法第35條第1項第5款不當勞動行為之認定，即足對參加人產生警惕之效果，基於勞資自治原則，宜由兩造協商解決及其等亦有意願協商之現況，故認此救濟命令之請求，應無必要（見原審卷1第91至92頁）。原判決據此論明被上訴人既已就其裁量權之行使，具體論述此部分並無作成救濟命令必要性之理由，所為裁量並有針對其等勞資關係脈絡暨整體現狀等加以綜合審酌，並無與法律授權目的相違或出於不相關事項考量等裁量濫用，復無消極不行使裁量權之裁量怠惰等違法情事，自當予以尊重。上訴人雖仍主張有命參加人在內部網站為前開公告之必要，並未見其指明此關涉何一具體權益且有先予回復之必要，且衡酌系爭拍攝行為又屬當下之一時性舉動，事後並經原裁決主文第2項確認屬不當勞動行為，是否須再就裁決主文為內部公告乙事，亦難認確實有助於迅速排除不當勞動行為，或有何利於集體勞動關係回復等效果，在無事證可認被上訴人就此請求之裁量權已萎縮至零之情形下，被上訴人應無依其所請之作為義務，上訴人依勞資爭議處理法第51條第2項規定而為此部分請求，即無理由等語（參見原判決第16至17頁），經核與前揭法律規定之意旨並無不合。另上訴人依勞資爭議處理法第51條第2項規定，

訴請被上訴人就其訴之聲明第3項有關聲明第2項（即系爭公告）所示內容公告14日以上部分，及訴之聲明第4項部分（即命令參加人撤回系爭公告內容），作成救濟命令，須以上訴人訴之聲明第2項所示請求經判決勝訴為前提，上訴人此部分請求既經認其主張無理由，業如前述，上訴人上開救濟命令之請求，自因欠缺前提要件而無從准許之，亦經原判決審認在案，核無違誤。上訴意旨指摘原判決顯有不適用法令之違誤，核係其一己主觀之見解，自無足採。

(六)綜上所述，原判決為上訴人敗訴之判決，核無違誤，並無上訴人所指違背法令之情形。上訴意旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　112　年　4　月　19　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　吳　東　都

法官　林　玫　君

法官　林　惠　瑜

法官　王　俊　雄

法官　侯　志　融

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　112　年　4　月　19　日

書記官　蕭　君　卉