臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1198號

108年11月21日辯論終結

原　　告　中華航空股份有限公司

代　表　人　謝世謙（董事長）

訴訟代理人　陳金泉　律師

　　李瑞敏　律師

　　康立賢　律師

被　　告　勞動部

代　表　人　許銘春（部長）

訴訟代理人　許根魁

上列當事人間工會法事件，原告不服行政院中華民國107年12月6日院臺訴字第1070218349號訴願決定，提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院108年度簡字第29號行政訴訟裁定移送本院，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：

被告於民國107年3月2日作成106年勞裁字第59號、第60號不當勞動行為裁決決定（下稱系爭裁決），確認原告於106年10月13日將受僱員工潘○洛（下稱潘君）從原任高雄分公司空服組空服員職務，調職為臺灣貨運中心高雄貨運部貨運管制員之行為（下稱系爭調職行為），對潘君、中華航空股份有限公司企業工會（下稱企業工會）及桃園市空服員職業工會（下稱職業工會），構成工會法第35條第1項第1款及第5

款規定之不當勞動行為，系爭調職行為無效，原告應於裁決決定書送達日起7日內，回復潘君原任空服員職務。嗣被告以原告未依系爭裁決所定期限履行回復潘君空服員職務之作為義務，依工會法第45條第3項規定，於107年6月25日以勞動關1字第1070126938號裁處書（下稱原處分1）處原告罰鍰新臺幣（下同）6萬元，同日以勞動關1字第0000000000-0號函（下稱原處分2，與原處分1下合稱原處分）請原告於文到翌日起7日內改正並提供相關改正證明，屆期仍未改正者，按次連續處罰。原告不服，提起訴願，遭決定駁回後，遂向臺灣臺北地方法院行政訴訟庭（下稱地行）提起本件行政訴訟，該院認其無管轄權，以108年度簡字第29號行政訴訟裁定移送於本院。

二、原告主張略以：

㈠自法規範體系以觀，工會法將不當勞動行為之態樣，區分為第35條第1項第1、3、4款（第45條第2項）及第35條第1項第2、5款（第45條第3項）二類，若雇主或代表雇主行使管理權之人未依裁決決定書所定期限為一定行為或不行為（救濟命令）者，僅於後者之情形被告得限期改正並連續處罰之。此乃因前者涉及雇主與勞工間私法效力，劃歸民事法院管轄，如有急迫情事得聲請定暫時狀態處分；後者非屬公法上關係也無法尋求行政訴訟定暫時狀態處分可能，此時方有透過行政命限期改正、連續裁罰之必要。而依系爭裁決107年3月2日詢問會議紀錄可知，潘君就被告對其調職行為，主張構成工會法第35條第1項第1款；系爭裁決更明確指出，原告上開調動行為因違反工會法第35條第1項第1款，依同法第35條第2項規定為無效，而與同條第1項第2、5款無涉，誠無工會法第45條第3項適用可能。從而，原告如未履行復職之救濟

命令，被告僅得依工會法第45條第2項規定裁罰，不得依同條第3項規定裁罰、並命原告限期改正，原處分及訴願決定係適用法律錯誤。

㈡系爭裁決及原處分屬裁罰性不利益處分，應以原告有故意或過失為責任條件，且應由被告負舉證責任（行政罰法第7條及其立法理由、最高行政法院104年度判字第53號、104年度判字第54號判決參照）。原告實乃因潘君有工作態度類及身心類不適任空服員勤務情形，且潘君又無法溝通、不聽從指揮，增加其他同仁工作負擔及困擾，原告為盡迴避資遣義務，而依法將潘君調往貨運部，並無任何違反行政法義務的故意或過失、甚至認識可能，洵無任何違法之主觀要件存在。

㈢縱原告有違反工會法第35條第1項情事，然潘君確實有工作態度類及身心類不適任空服員工作情形，原告將之調職是為避免率爾剝奪潘君之工作權，今卻歸咎於原告，難謂符合比例原則。依行政罰法第18條第1、3項、行政程序法第9條規定，行政機關於裁處時應就有利不利事項均一體注意，且須衡酌違反行政法上義務應受責難程度，倘認違反義務情節甚屬輕微更得在法定罰鍰限度內減輕處罰。次依最高行政法院104年度判字第12號判決及最高行政法院102年度3月份第2次庭長法官聯席會議決議，行政機關裁處行政罰，須衡酌行為人主觀上之歸責要件，乃至於歸責程度，並得視情節減輕或免除其處罰，如未審酌個案行為人違反行政法上義務之輕重差異，即逕依裁量準據裁處罰鍰，已形成裁量怠惰之違法。然被告於裁處時，未考量原告違反工會法第35條第1項之主觀歸責要件，並視原告之責任輕重裁處妥適之罰鍰，而有裁量怠惰之違法。若被告謂其無裁量權限，益證被告根本毫未審酌原告之可非難性程度、主觀上是否具備故意、過失及違

反情節之輕重等情而裁量免予處罰或減輕處罰，顯有違反行政程序法第9條有利不利一體注意原則及行政罰法第7條、第18條第1、3項等規定之違法。為此，提起本件訴訟，並聲明求為判決：1.原處分1及該部分訴願決定均撤銷。2.確認原處分2為違法。

三、被告答辯略以：

職業工會（即系爭裁決申請人）於107年4月20日以桃空職字第107042001號函陳述原告未依系爭裁決履行作為義務。又原告於107年5月11日以2018DY/PL00232號函復被告107年5月1日勞動關1字第0000000000-0號函，表示原告對系爭裁決已依法提起相關救濟。另企業工會（即系爭裁決申請人）於107年5月11日以華航企工裁字第107005號函檢送高雄市政府勞工局107年4月23日高市勞關字第10732919500號函予桃園市政府勞動局，說明略以，高雄市政府勞工局亦於107年4月23日發函，要求原告依照系爭裁決主文辦理，儘速回復潘君空服員職務。又系爭裁決既未經撤銷，仍屬有效且合法之行政處分，原告未依系爭裁決履行裁決主文第3項之作為義務，已該當工會法第45條第3項規定之裁罰要件，原處分並無違法或不當。為此，求為判決：駁回原告之訴。

四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有系爭裁決（原處分卷第55至126頁）、原處分1（地行卷第217至218頁）、原處分2（地行卷第219至220頁）、訴願決定（地行卷第97至102頁）等影本在卷可稽，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：㈠原告未依系爭裁決所定期限，履行回復潘君空服員職務，究係該當工會法第45條第2項規定抑或同法同條第3項規定？㈡原告有無違反工會法第45條第3項之故意或過失？㈢原處分是否有違反

比例原則？是否有裁量怠惰之違法？

五、本院之判斷：

㈠按工會法第35條第1項第1款、第5款及第2項規定：「（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作職務，而拒絕僱用、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。」第45條第2項及第3項規定：「（第2項）雇主或代表雇主行使管理權之人違反第35條第1項第1款、第3款或第4款規定，未依前項裁決決定書所定期限為一定之行為或不行為者，由中央主管機關處雇主新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。（第3項）雇主或代表雇主行使管理權之人違反第35條第1項第2款或第5款規定，未依第1項裁決決定書所定期限為一定之行為或不行為者，由中央主管機關處雇主新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得令其限期改正；屆期未改正者，得按次連續處罰。」

㈡次按勞資爭議處理法第39條第1項規定：「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。」

㈢經查，潘君與企業工會，於106年10月19日提出裁決申請書，以潘君為企業工會第10屆理事暨第六分會會員代表，原告

未經協商逕為系爭調職行為，而申請裁決，請求確認原告所為構成工會法第35條第1項第1款規定之不當勞動行為，此有106年勞裁字第59號勞動部不當勞動行為裁決申請書1份在卷可考（原處分卷第1至3頁）。又潘君與職業工會，亦於106年10月19日提出裁決申請書，以潘君為職業工會第1屆華航分會會員代表暨高雄辦公室主任，原告未經協商逕為系爭調職行為，申請裁決，請求確認原告所為構成工會法第35條第1項第1款及第5款規定之不當勞動行為，此有106年勞裁字第60號勞動部不當勞動行為裁決申請書在卷足憑（原處分卷第9至11頁）。嗣經被告併於107年3月2日作成系爭裁決，已確認原告所為系爭調職行為，構成工會法第35條第1項第1款及第5款規定之不當勞動行為，該降調行為無效，原告應於系爭裁決送達日起7日內，回復潘君原任原告高雄分公司空服組空服員職務，而被告業以107年3月22日勞動關4字第1070125720號函檢送系爭裁決，於當日送達原告，此有系爭裁決及裁決文書郵務送達證書影本附卷可稽（原處分卷第55至126頁、第133頁）。

㈣又查，被告於107年5月1日函請原告於文到10日內提供履行系爭裁決主文行為義務之相關事證供核，惟據原告107年5月11日函復，其已就系爭裁決提起相關救濟等語，並未提供相關辦理事證資料供核，暨企業工會107年5月11日華航企工裁字第107005號函建請桃園市政府勞動局督正原告遵守系爭裁決主文，回復潘君空服員職務，並副知被告，此有上開被告107年5月1日勞動關1字第0000000000-0號函及原告107年5月11日2018DY/PL00232號函、企業工會107年5月11日華航企工裁字第107005號函在卷可憑（原處分卷第140頁、第143至144頁）。而原告係遲至原處分作成後之107年12月26日，始發

布人事通報令潘君回復高雄分公司空服員職務，此有原告108年1月3日2019DY/PL00006號函附人事通報節錄影本在卷可考（本院卷第95至96頁）。據上，原告於原處分作成時，係明知其依系爭裁決負履行救濟命令之義務，卻未依系爭裁決所定期限回復潘君空服員職務，已堪認定。

㈤雖原告訴稱：系爭裁決係針對其違反工會法第35條第1項第1款調職所發布復職之救濟命令云云。惟查，原告經被告依勞資爭議處理法作成系爭裁決，認定其違反工會法第35條第1項第1款及第5款規定，命其回復潘君原任職務。經核系爭裁決內容，係明確認定原告之系爭調職行為，不僅係對潘君參加工會活動所為之不利待遇，亦對企業工會（第六分會）及職業工會之運作產生不當影響、妨礙，「同時」構成工會法第35條第1項第1款及第5款規定之不當勞動行為，應屬無效之降調職務行為，而依勞資爭議處理法第51條第2項規定，命原告回復潘君原任高雄分公司空服組空服員職務之特定作為，該項救濟命令自係就其違反工會法第35條第1項第1款及第5款規定而為，以回復不當勞動行為前之狀態，並防免原告繼續同時為違反工會法第35條第1項第1款及第5款規定之不當勞動行為至明。是以，原告此部分主張，核無足採。

㈥至原告主張其係因潘君有不適任空服員勤務情形，且無法溝通、不聽從指揮，增加其他同仁工作負擔及困擾，原告為盡迴避資遣義務，而依法將潘君調往貨運部，並無任何違反行政法義務的故意或過失、甚至認識可能云云。惟查，原告上開主張僅在就其為系爭調職行為是否合法為爭執，與其是否有違反系爭裁決之救濟命令的故意或過失核屬二事。且系爭調職行為既經系爭裁決認定為不當勞動行為，並以救濟命令之方式命原告回復潘君空服員職務，且已合法送達原告，此

為原告所不爭執。而原告固依勞資爭議處理法第51條規定，對系裁決決定主文第1項、第3項部分，提起行政訴訟（嗣經本院107年度訴字第587號判決駁回其起訴，原告不服，提起上訴後，撤回起訴而告確定＜見本院卷第111頁＞），惟系爭裁決在未經撤銷、廢止或未因其他事由而失效前，其效力繼續存在，原告自應受其拘束，原告對此當無不知之理，原告竟未於系爭裁決送達日起7日內，回復潘君原任空服員職務，且遲至原處分作成並送達後之107年12月26日，始回復潘君原任空服員職務，自難謂其無違反工會法第45條第3項之故意。

㈦系爭裁決已確認原告所為系爭調職行為，係構成工會法第35條第1項第1款及第5款之不當勞動行為，則原告未依系爭裁決所定期限回復潘君職務，以履行系爭裁決所課予之行為義務，即已同時合致工會法第45條第2項及第3項規定之處罰要件，被告經依行政罰法第18條第1項規定審酌後，擇依工會法第45條第3項規定，作成原處分裁處原告罰鍰6萬元，並限期改正，核係有助於原告履行系爭裁決所課予之行為義務（即回復潘君原任高雄分公司空服組空服員職務之特定作為）之達成，且選擇對原告權益損害最少之最低額罰鍰，並無違反比例原則，亦無裁量怠惰之違法。

六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，原處分並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、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。

八、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　　108　　年　　12　　月　　19　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　陳心弘

法　官　林麗真

法　官　林淑婷

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
㈠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。
㈡非律師具有右列情	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、

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	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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　12　　月　　19　　日

書記官　黃玉鈴