臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1371號

）FKT64W1Z1X5L0;@109年6月11日辯

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　葛百鈴律師
　　劉姿吟律師
　　陳金泉律師
上　一　人
複代理人　康立賢律師
被　　告　桃園市政府
代　表　人　鄭文燦（市長）住同上
訴訟代理人　林三加　律師

上列當事人間勞動基準法事件，原告不服勞動部中華民國108 年5月31日勞動法訴字第1070030041 號訴願決定，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：原告中華航空股份有限公司從事航空運輸業，為適用勞動基準法（下稱勞基法）之行業。被告桃園市政府所屬勞動檢查處於民國107年8月28日及31日派員實施勞動檢查，發現原告所僱勞工吳裕國、張宗聖於107年6月27日CI-104/105航班（下稱系爭航班）執勤，報到時間為該日11時10分，報離時間為同月28日0時4分，期間未安排人員輪休，因認原告有使勞工連續工作4 小時以上，未給予勞工休息時間之

情事，違反勞基法第35條規定，乃依同法第79條第1項第1款及第80條之1第1項規定，以107年10月19日府勞檢字第10702514211號裁處書，裁罰新臺幣（下同）2 萬元罰鍰，並公布原告名稱及負責人姓名（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，復經勞動部以108年5月31日勞動法訴字第1070030041號訴願決定書駁回其訴願。原告於同年6月17日收受訴願決定書，仍未甘服，乃於同年8月15日提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠原告公司為民航業者，就派遣飛航組員勤務等事宜，應適用航空器飛航作業管理規則（下稱飛航作業規則、AOR ）之特別規定，而非適用勞基法之規範，AOR 乃該法之特別規定：

1.由臺灣高等法院（下稱臺高院）96年度勞上字第15號判決要旨可知，飛航組員之工作時間應以AOR 規定為解釋及遵循，不得逕以勞基法之工作時間規定為認定基準。蓋前揭判決明確說明，既然AOR 之法定飛航時間限度係允許超過勞基法之規定，倘若雇主均遵守AOR 規定派遣勞工飛航任務，卻仍遭主管機關認定違反勞基法工作時間之規定，形同任何航空公司均有超時工作、違反勞基法之問題，如此解釋顯然不妥。從而，為因應航空運輸業之產業特性，交通部訂有嚴格之AOR 規範，此自屬勞基法之特別法而應優先適用，畢竟勞基法第35條規定係於73年7 月30日制定施行，其立法當時是以工廠生產線上勞工之工作態樣作為規範之對象，當時立法背景顯未考量航空業之特殊工作型態，如一概適用勞基法之硬性規定，則AOR 對各種派遣型態、飛時、休時等等之規定，即形同虛設、毫無意義可言，而近期主管機關亦確曾會商目的事業主管機關及工會開會討論AOR 屬勞基法第33條規定「必要限度內之命令」，更

足證AOR 屬應優先於勞基法之特別法。再者，飛航組員除起降等高密度之工作外，其餘飛行期間尚須觀察機艙儀表、監看引擎、空調、液壓與其他系統狀況，以控制及查知異常，且飛航組員之勞務提供地即為密閉之機艙，無法如勞基法所預設勞工應完全脫離於工作場域休息之情形，若強硬要求飛航組員於工作4 小時後即不顧一切休息30分鐘，將全機乘客、組員之生命身體財產完全置之度外，是否為勞基法所欲達成之立法目的？可見將勞基法硬行適用於航空業之空勤組員，顯不可行。再者，AOR 第37條規定既已准許本件航班以標準飛航組員（即正駕駛及副駕駛各一員）派遣，即係已考慮飛航工作之特性，於低密度之工作時間尚足使飛航組員獲致足夠休息，不致有疲勞駕駛之問題，此更顯示出飛航工作與勞基法第35條僵硬、毫無彈性之規定格格不入之情況。

2. 另參考臺高院98年度勞上更一字第3 號判決理由，明白揭示飛航組員之工作時間應以AOR 規定為解釋及遵循依據，不得逕以勞基法之工作時間為認定標準，可知從事機師工作之工作時間，應優先適用飛航管理規則有關調整飛航機組員工作時間之相關規定，而依AOR 第37、38條規定，飛航組員標準派遣最大工時為14小時，飛時大於8 小時，最低休時為18小時；飛時小於8 小時，最低休時為10小時，原告之飛航組員班表均依照AOR 之飛航時間與飛航執勤期間限度排定任務及勤後休時。又依AOR第2條第21項所規定之休息時間，乃係指「組員在地面毫無任何工作責任之時間」，是地停無工作任務時間即可視為AOR第2條第21項規定之休息時間。

3. 查本件勞工吳裕國、張宗聖為原告之飛航組員，因飛航工

作具連續性，飛行期間需觀察機艙各種儀表、監看引擎、空調、液壓與其他系統狀況，以控制及查知異常，故於飛行時無法執行輪休（但仍會有休息時間可供用餐、如廁等）。經查工時紀錄，CI-104於18:20抵達，CI-105於21:08航機方移動後推，期間地停達2 小時48分鐘，地面停留期間組員皆可視情況自主協調休息時間，屬於AOR第2條第21項之休息時間，原告勤後也依規定安排足夠之休時予吳裕國及張宗聖。因飛航組員工作性質有其特殊性，AOR 已考量工作強度而另有休息規定，原處分及訴願決定逕以飛航期間未有排休紀錄，即斷然推定組員全程未有休息之事實，顯於法有違，且有未盡調查完備之情事。

4. 此外，AOR 針對飛航組員勤後之休息時間規定較勞基法嚴格甚多，例如勞基法第34條第2 項規定輪班制勞工於更換班次僅要求有11小時之休息，甚至例外時可僅給予8 小時之休息；然於AOR 之情形，標準飛航組員（即本件雙人派遣之情形）國際航線飛航時間如超過8 小時，於執勤完畢後應給予連續18小時以上之休息（AOR 第37條第1項第1款第1 目中段），二班次僅間隔11小時之勞基法規定，是完全不可能發生於飛航組員之派遣上！被告豈能僅一面苛責原告未遵守勞基法第35條僵化之規範，他方面卻對於原告恪遵嚴格於勞基法甚多之AOR規範視若無睹？本件所涉2位勞工107年6月份僅僅執行4、5個來回航班之飛航任務，休假日數吳裕國計14日，張宗聖計16日，且尚未包括外站地停之休息時間，飛航組員之勞動條件及薪資待遇遠遠優於一般勞工，此一情形實際上也是原告飛航組員任務安排之常態（108 年年初桃園市機師職業工會發動罷工後，原告公司與其簽訂之團體協約約定，於飛航組員之派遣條件上

更是優於AOR 之規範），被告依勞基法相關規定進行勞動檢查乃為保護弱勢勞工，立意固然良善，然被告仍應就實際狀況，行業特性，予以全面、通盤檢視並依職權進行實況調查，以符行政程序法第9 條有利及不利一律注意原則，故被告未查AOR規範就民航業應優先於勞基法而適用，逕依勞基法予以裁罰，適用法律明顯有誤。

㈡縱使原告公司就派遣飛航組員勤務等事宜，有勞基法之適用，原告依勞基法第35條但書之規範，應無違反該條「勞工繼續工作4 小時，至少應有30分鐘之休息」之規定：

1.按AOR與勞基法就休息時間之定義完全不同，AOR之休息時間主要係規範於離勤後，在組員之居住處所或航空公司提供組員住用之旅館或宿舍之時段（AOR第2條第21款）；除了三人以上派遣，於機艙上有輪休之可能外，於標準派遣（兩位前艙組員，本件即屬之）情形下，飛航組員有於地面上移動時間、地停時間以及穩定平飛時等低密度之情形下，能自行調配安排休息，然此並非AOR 規範定義下之休息時間，故無相關休息時間之紀錄，此乃原告受訪人員於勞檢時回答並無輪休之原因，合先敘明。

2.按勞基法第35條但書規定，倘若屬於輪班制工作或工作有連續性或緊急性者，得另行於工作時間調配休息時間；亦即，僅須在8 小時之工作時間內另行調配休息時間即可，無需受限於工作4 小時即需休息30分鐘之規定。經查，飛航組員執行飛航任務之過程中，飛航組員係於密閉之機艙內、高空中執行勤務，原告完全無從對飛航組員為指揮監督，此不若工廠生產線或一般公司辦公室之環境，雇主得隨時為指揮監督管理，也可使勞工於連續工作後為休息，原告乃係將工作與休息時間交由組員自行分配，與勞基法

第35條但書精神相符，此也係因飛航組員之工作乃屬高度專業，且工作密度高低不一、而具有間歇性之特性相關。通常來說，於航機起降時需飛航組員之高度注意，然於飛航至一定高度後之平飛階段，飛航組員即可用餐、如廁等。雇主於此種情形完全無法就飛航組員之休息時間為指揮分配，蓋每趟航程、天候條件等等均不相同，機上之休息時間僅能完全交由飛航組員自行決定與分配。原則上，於雙人標準派遣之情形，8 小時飛航時間之當日來回航班，通常至少有中間1小時地停時間，可作為機師每4小時休息30分鐘之緩衝，若有不足，則由飛航組員於航程中自行調配；回程連續4 小時之工作時間，於回到本站（即台北）後至少有30分鐘之交通時間含在出勤時間內可作為休息時間，就此以觀，原告亦符合勞基法第35條但書之情形。再者。本件原告依AOR 等相關法規安排飛航組員任務，就飛航組員之工作型態與內容而言，因飛航工作具連續性，飛行期間需觀察機艙各種儀表、監看引擎、空調、液壓與其他系統狀況，以控制及查知異常，絕非時間一到，即可不顧飛航安全等要求而離開崗位，可見飛航工作有其連續性，自屬勞基法第35條但書所定雇主得於工作時間內另行調配休息時間之情形。

3.依飛航組員之工作型態，推估當日自報到開始至報離此段時間仍會有若干休息時間。107年6月27日執行系爭航班之勞工吳裕國及張宗聖係於11時10分報到，報離時間為107年6 月28日0時4分（航班抵達後半小時），而機師於報到後、客艙組員登機前（11：52），會有約莫20分鐘之休息時間。機師於乘客開始登機（12：32）後至關閉艙門（12：49）準備後推，也會有約莫10分鐘之休息時間。待飛機

起飛升至一定高度平飛時，機師即可用餐、上洗手間，此段休息時間亦約莫有25分鐘（依前行政院勞動委員會【已改制為勞動部，下稱勞委會】勞委會88年3月9日88台勞動二字第008685號函釋，用膳、如廁之時間亦屬勞基法第35條規定之休息時間）。於CI-104落地後至CI-105回程旅客開始登機（18：10），因臨時找不到某位乘客，故機師於關閉艙門（19：07）前，約莫有40分鐘之休息時間。嗣因駕駛艙組員（19：10）通知ATC（機場流量控制），須等待40分鐘，此段時間機師約莫也有15分鐘之休息時間。其後駕駛艙組員通知（19：35）因備降場更改須再加油，於20：01完成加油作業，關閉艙門，並於20：08 班機（CI-105）開始後推、20：38 實際起飛。待航機升至一定高度平飛後，亦有約莫25分鐘之休息時間，以利機師用餐、使用洗手間等休息，最後航班於23：34抵達、23：44靠橋（gate），靠橋後機師即可離開駕駛艙，報離時間係以靠橋抵達後30分鐘計算（以報到／離區間計算飛時以及津貼），而非機師實際持續工作至報離為止。由是可知，如以報到時間11：10至落地靠gate23：44，工作時間為12小時30分，依勞基法第35條規定每4 小時休息30分鐘，工作12小時30分即須有90分鐘以上之休息，然因本件機師從事飛航工作屬於連續性工作，依同條但書規定係得另行調配休息時間。由上述11：10至23：44間，機師於各項完成準備程序與相應檢查開始前、平飛時之用餐如廁等休息時間，可休息之時間推估至少長達135 分鐘，符合勞基法第35條規定。縱認地停時間2 小時48分並非兩位機師可以完全自由支配之休息時間，該兩名機師於報到、報離間亦獲有其他充足之休息時間，至於機師無法離開工作場所（機艙），

乃係因航空飛航工作特殊性使然，訴願決定逕以無法離開工作處所逕認非屬休息時間，自是錯誤將機師之工作型態與有固定工廠、辦公室之一般勞工之工作模式相比擬，顯有違誤。

4.退萬步言，縱使原告不符合勞基法第35條但書之規範，原告亦無使「勞工連續工作4 小時」，自無違反勞基法第35條之情事：本件兩位機師並未有「繼續工作4 小時」之情形，蓋機師於11：10報到後，與第1、2次休息時隔1、2小時，休息後又重行計算繼續工作之時間，自不符合勞基法第35條本文「繼續工作4小時」應給予30分鐘休息之要件；更何況，依原告餐飲規劃作業辦法規定，原告對飛航組員於飛行時，原則上每4小時即供餐1次，而組員之用餐時間即屬休息時間，原告並給予飛航組員依實際起飛時間、地停時間、組員生理時間及需求等因素，由該等員工自主彈性調整之空間，原告自無違反勞基法第35條規定，被告及訴願決定均未予詳查，逕認原告違反勞基法第35條規定而予以裁罰，實有違誤。

㈡原告公司主觀上並無違犯之故意或過失，原處分裁罰原告並無處罰之實益：

1.原處分係屬一裁罰性不利益處分，依行政罰法第7 條規定及立法理由，裁罰性不利處分應以行為人具有故意或過失為責任條件，且應由行政機關負舉證責任。對於違反行政法上義務之處罰，亦應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，予以處罰並無實益。而過失之認定係以行為人對構成違法之行為具有預見可能性為前提，如行為人對違反勞基法第35條之行為均未具有預見可能

，就不具有故意或過失之違法主觀要件。此外，最高行政法院104年度判字第53號判決、104年度判字第54號判決亦指出，行政機關認定事實須憑證據而不得出於臆測，且客觀舉證責任歸於行政機關。另法務部99年7月9日法律決字第0999022837號函釋亦指出，行政罰法第7條第1項規定所稱「故意」，係指對於違反行政法上義務之構成要件事實，明知並有意使其發生，或預見其發生而其發生並不違背其本意而言；又所謂「過失」，係指對於違反行政法上義務之構成要件事實之發生，雖非故意，但按其情節應注意、能注意而不注意，或雖預見其能發生而確信其不發生而言，二者原則上均以違反行政法上義務之構成要件事實為其判斷標準。

2.查原告悉依AOR 規定派遣飛航組員飛行任務，在此情形下，原告並無任何違反行政法義務的故意或過失、甚至連認識可能都沒有，洵無任何違法之主觀要件存在。次查，實際上系爭航班單程飛航時間通常均不會超過4 小時，然於107年6月27日確實有異常之情形，並非原告所可預見或可歸責，本件系爭航班於去程因天候不佳，導致當天航機於天空盤巡，需等待適合天候狀況伺機降落，直到17:20 始抵達日本（表定抵達時間為15：55），與正常情形相較已遲延74分鐘；而於回程時（表定起飛時間為17：20），又碰上臨時找不到1位旅客（1小時），以及機場流量管制（ATC 、40分鐘）、因備降場更動需再加油時間（25分鐘）等原告無法預期之突發事件，扣除上開突發事件，原告原可預測之執勤時間為10時25分，此亦與同航段前後數日之執勤時間相符，可證異常多出之時間均屬因突發事件所致。故就原告原可預期之執勤時間以觀，原告依勞基法第35

條規定應給予休息二段30分鐘，合計60分鐘即足。而飛航組員第一段休息可於來回兩段航程之地面停留時間為休息（倘本院不認於機艙內飛航組員可稍事休息之時間不屬於休息時間者）；第二段休息即為回程CI-105航班落地後，原告所給予休息時間。是若無發生上開原告無法預料之突發事件所致延誤之時間，該趟來回航班都不會超過4 小時，執勤時間也不會超過10.5小時。從而，原告對於107年6月27日未給予飛航組員吳裕國、張宗聖符合勞基法第35條規定之休息時間，主觀上並無故意過失，而無主觀之可非難性及可歸責性。

㈣退步言，縱認原告就違反勞基法第35條規定有主觀上之故意或過失，然原告經營民航業，並無遵守勞基法第35條規定之期待可能性，本件原告具有阻卻行政裁罰責任事由，被告不應予以裁罰：

1.按公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，此即所謂行政法上之「期待可能性原則」，乃是人民對公眾事務負擔義務之界限，行政罰法雖無明文規定，然我國學界與行政法院多承認「欠缺期待可能性」為行政法上阻卻責任事由之一。

2.勞基法乃係於73年7月30日制定施行，立法當時係以工廠生廠線上勞工之工作態樣為規範對象，並未考量航空業之特殊工作型態，若強令原告遵循勞基法，實乃方枘圓鑿。再者，本件有不可歸責原告公司之因素，被告未考量原告遵守該規範之期待可能性，對於原告經營航空業首應遵守

針對產業特性所制定之AOR 規範置之不理，僅一味賦予原告於遵守AOR 派遣規定後，即便再怎麼努力也無法履行之勞基法第35條規定之義務，並遽為裁罰，顯有不當。蓋法律賦與人民一定義務，應具人民遵守之期待可能性，就本件事實而論，因飛航工作之特殊性，此種期待可能性顯不存在，此時要求原告負擔違反未履行義務之責任實有過苛，被告逕對原告予以裁罰，顯於法有違。

㈤聲明：

1.訴願決定及原處分關於罰鍰貳萬元均撤銷。

2.確認原處分關於公布原告名稱及負責人姓名部分違法。

3.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告就勞工吳裕國、張宗聖於107年6月27日系爭航班執勤期間，未安排人員輪休，有使勞工連續工作4 小時以上，未給予勞工30分鐘休息時間之違章情事：查原告於107年6月27日系爭航班由勞工吳裕國及張宗聖擔任機師，未安排人員輪休，執勤期間自11時10分報到至107年6月28日0時4分報離，工作時間長達12小時54分，惟原告於航程中，未安排休息時間。此部分事實，經原告資深管理師連將吉於107年8月28日、31日勞檢受訪時表示：「（問：107年6月27日CI-104/CI-105 班機，機師報到及報離時間為何？休息時間為何？）報到時間為11時10分、報離時間為00時4 分（107年6月28日）、休息時間為0 分（去程休息：0分鐘；回程：0分鐘）、工作時間計12時54分；有超過每日工時上限12小時。該航班僅2位機師，故未安排休息時間；（問：上述航班勞工是否有簽署84條之1 工作契約？）無。…；（問：貴公司機師報到及報離時間規定為何？）飛機起飛前90分鐘為報到時間，飛機

降落後30分鐘為報離時間；（問：貴公司機師於飛機起飛前90分鐘為報到，報離前30分鐘工作為何？）起飛前90分鐘，有車程時間（公司到機場）5-10分鐘、等通關、確認飛機油料、航程等準備工作。降落後的30分鐘，有飛機航程報告等資料準備交接給地勤的簡報。」等語可證。

㈡原告辯稱飛航組員之任務派遣，完全依據AOR ，並無勞基法之適用，尚難可採：按本院107年度訴字第813號判決意旨，可知勞基法就勞工之工作時間之保障，並不會由「航空器飛航作業管理規則」（AOR）所取代，二者立法目的及保護之標的不同，因此，勞工是否有符合勞基法第35條規定之休息時間，仍應依勞基法之立法目的及規定而為判斷。況AOR 第36條之1亦規定：「組員工作時間應依勞動基準法相關規定由勞雇雙方另行約定，並報請當地勞工主管機關核備後實施。」益見原告辯稱飛航組員之工作時間，並無勞基法之適用，顯不可採。又連將吉於前開勞檢受訪時，亦表示其他航班「另有安排休息時間」，足見原告並無因依據AOR 遣飛航組員之任務，而無法執行輪休之情形。

㈢原告所引用之臺高院96年度勞上字第15號判決即有強調飛航組員之機上輪休之重要性，並強調飛航組員之航程時間可以超出勞基法延長工時之上限，乃因有機上輪休時間所致：依臺高院96年度勞上字第15號判決意旨可知，因機師之良好精神狀態具有保障飛航安全之重要性，勞基法第35條要求雇主應使勞工每4 小時有30分鐘以上之休息時間，亦為使勞工維持良好之精神狀態，避免過勞。因此，機師之輪休，具有將飛航期間保持良好精神體力之重要性。

㈣原告稱本件於CI-104航班抵達後，至CI-105起飛間之期間有2 小時48分之地面停留時間，組員可視情況自行協調休息時

間，尚難可採：原告主張勞工吳裕國及張宗聖為機師，於航程中之飛航工作屬於連續性之工作性質，應有勞基法第35條但書規定之適用。惟原告應有使勞工於工作時間內「另行調配其休息時間」，始得排除「勞工連續工作四小時，至少應有三十分鐘之休息」之適用，然原告並未提出任何證據，證明其有「另行調配其休息時間」之事實，自難認本件原告符合勞基法第35條但書規定。至系爭航班之地面停留期間，勞工吳裕國及張宗聖仍有航班之航程報告工作及確認CI-105飛機油料、航程之準備工作；另CI-105航班因當地起飛之天氣條件低於最低起降標準，故須原地等待並重新加油，是至21時8分CI-105 航機移動後推之期間，勞工吳裕國及張宗聖仍與其他機組人員於原地等待，無法離開工作處所，並有相關檢查、整頓、交接及待命等職責。另由證人即勞工吳裕國、張宗聖於本院準備程序所為之證述可知，兩位機師於飛航期間，均非「得自由行動，處於完全不受雇主之指揮監督或脫離待命之狀態」，故並不符合「勞基法」所規範之「休息時間」。

㈤原告稱勞工吳裕國及張宗聖有簽署勞基法第84條之1 約定書，惟勞基法第84條之1 約定書尚需經主管機關核備，始生效力，且該約定書內容亦無排除勞基法第35條規定之適用：按司法院釋字第726 號解釋文謂：「勞動基準法第八十四條之一有關勞雇雙方對於工作時間、例假、休假、女性夜間工作有另行約定時，應報請當地主管機關核備之規定，係強制規定，如未經當地主管機關核備，該約定尚不得排除同法第三十條、第三十二條、第三十六條、第三十七條及第四十九條規定之限制，…」等語，是原告雖主張勞工吳裕國及張宗聖有簽署勞基法第84條之1約定書等語，然該約定書並未經主

管機關核備，縱有排除勞基法相關規定之約定，亦尚不生效力。況經詳閱該約定書，其內容並無排除勞基法第35條規定之適用，是原告仍負有使勞工連續4 小時工作應至少有30分鐘之休息時間之義務。

㈥原告對於系爭航班來回航程時間長達12小時以上之工作時間，應有所預知，故原告未使勞工吳裕國及張宗聖連續工作4小時有30分鐘休息時間，顯有故意或過失：查原告就系爭航班航班來回航程時間長達11小時或12小時以上，乃屬明知，則原告使兩位勞工擔任系爭航班來回航程之機師，竟於來回之全部航程中未安排休息時間，足見原告就違反勞基法第35條規定，顯有明知，而屬故意；縱非故意，亦有應注意、能注意而不注意之過失。是被告依勞基法第79條第1項第1款、第80條之1第1項規定，就原告違反勞基法第35條規定，審酌原告之違法情節及應受責難程度、所生影響及其資力，且原告三年內第1 次違反等情，參據行為時之「桃園市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準」第31項之規定，裁處最低罰鍰2萬元，洵屬適法。

㈦聲明：駁回原告之訴。

四、本院之判斷：

㈠按「勞工繼續工作四小時，至少應有三十分鐘之休息。但實行輪班制或其工作有連續性或緊急性者，雇主得在工作時間內，另行調配其休息時間。」勞基法第35條定有明文；而違反該規定者，依同法第79條第1項第1款規定，「處新臺幣二萬元以上一百萬元以下罰鍰」，主管機關並應依行為時勞基法第80條之1第1項規定，「公布其事業單位或事業主之名稱、負責人姓名，並限期令其改善；屆期未改善者，應按次處罰。」（基於保障勞工權益之公益上必要，109年6月12日修

正施行之勞基法第80條之1第1項新增違反本法者，主管機關除應公布其事業單位或事業主之名稱、負責人姓名外，並應同時公布「處分期日、違反條文及罰鍰金額」，俾讓多數勞工得以適時適當獲得與勞動條件相關之重要資訊）。又按僱用勞工人數250 人以上或股票上市（櫃）公司（丁類），雇主有使勞工繼續工作4 小時未給與至少30分鐘之休息，而無勞基法第35條但書之情形，且為第1次違反者，處2萬元罰鍰，亦為裁處時桃園市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準第3點第4款及其附表第31項次所明訂，核此統一裁罰基準，乃被告為處理違反勞基法事件，建立執法之公平性，減少爭議及提昇行政效率與公信力（參見該裁罰基準第1 點），在勞基法第79條第1 項所定法定罰鍰範圍內，按雇主或事業單位規模大小及性質、違規次數等差異性，所為細節性、技術性之裁罰標準，使行政裁罰之裁量有一客觀之標準，以免專斷或有差別待遇，被告援以為裁罰之依據，本院爰予尊重。

㈡本件如事實概要欄所載之事實，除下列爭執事項外，餘均為兩造所不爭執，並有經濟部商工登記公示查詢系統公司登記資料查詢列印本（本院卷第15頁至第17頁）、系爭航班飛時紀錄（本院卷第205頁）、107年8月28日、8月31日勞動條件檢查紀錄表（本院卷第179頁至第182頁）、原處分及訴願決定書（本院卷第87頁至第98頁）、訴願決定書之送達證書（訴願卷第17頁）在卷可稽。又原處分關於公布事業單位或事業主之名稱及其負責人姓名部分，業經被告於107 年12月間辦理公告而執行完畢等情，有被告107 年12月公布同年10月份違反勞動基準法事業單位名單附卷可查（本院卷第336 頁），是上開事實應可認定。茲兩造爭執所在，乃勞工吳裕國

、張宗聖於執行系爭航班飛航勤務期間（工作時間12小時56分【24時4 分－11時10分】），原告是否給予至少30分鐘之休息？若否，原告違反勞基法第35條所定行政法上義務是否有故意或過失？又原告履行上開義務，是否欠缺期待可能性，而阻卻其行政罰責？

㈢原告固主張就派遣飛航組員勤務等事宜，應適用飛航作業規則（AOR）之特別規定，而非適用勞基法之規範，AOR第37條規定既已准許本件航班以標準飛航組員（即正駕駛及副駕駛各一員）派遣，即係已考慮飛航工作之特性，於低密度之工作時間尚足使飛航組員獲致足夠休息，不致有疲勞駕駛之問題等語。然按飛航作業規則乃主管機關交通部本於民用航空法第41條之1第2項之授權所訂定之法規命令，其法源位階低於法律，自無因「同等規範」間發生就同一事項存在不同規定而須定其適用順序（特別法優於普通法、後法優於前法等）之問題（中央法規標準法第16條規定參照），是原告上開主張，已然無據；且按飛航作業規則第37條第1 項第1款第1目規定：「飛航組員之飛航時間限度如下：一、標準飛航組員之飛航時間限度如下：㈠連續二十四小時內，國內航線其飛航時間不得超過八小時，於執勤完畢後應給予連續十小時以上之休息。國際航線其飛航時間不得超過十小時，如國際航線飛航時間未超過八小時，於執勤完畢後應給予連續十小時以上之休息，如國際航線飛航時間超過八小時，於執勤完畢後應給予連續十八小時以上之休息；如國內航線及國際航線混合派遣時，其飛航時間限度應依國際航線之規定。」乃係就兩次執勤間應間隔之休息時間（性質上屬於工作結束後之休息時間）所為之規範，核與勞基法第35條所定規範事項（性質上側重於工作中途之休息時間）不盡相同，是兩者間有

無所謂特別法、普通法關係，亦非無疑；縱認飛航作業規則就執勤期間中之短暫休息時間並未規定，亦屬於一種「特別規定」，然勞基法乃係立法者為貫徹憲法保護勞工之基本國策所制定具有基本法性質之強行規範，並確立該法所定勞動條件為最低標準（參見勞基法第1條、司法院釋字第494號、第578號、第726號等解釋意旨），除基於重大之公益考量以外，立法者尚且應受其本身所確定之立法原則所拘束，不得於其他法律制定低於勞基法所定之勞動條件，以維持法律體系之一貫性，遑論本於法律授權訂定之法規命令，是原告上開主張，並無足採。

㈣又原告主張飛航工作具連續性，且飛航組員係於密閉之機艙內、高空中執行勤務，原告完全無從對飛航組員為指揮監督，故原告乃係將工作與休息時間交由組員自行分配，且本件勞工於各項完成準備程序與相應檢查開始前、平飛時之用餐、如廁等休息時間，可休息之時間推估至少長達135 分鐘，地面停留期間組員亦可視情況自主協調休息時間，原告並無違反勞基法第35條規定等語。然：

1.按影響飛安的疲勞狀態包括暫時性疲勞及累積性疲勞，前者係指在工作、活動後所產生之疲勞感，一般而言，此類疲勞經過適當睡眠及休息即可消除；後者則指因長期以來暫時性疲勞無法獲得充足休息，致使經常性無法從疲勞狀態中解除。休息之目的乃在於藉由使勞動者從勞動中脫離，而得以消除疲勞，是不論工作中途之休息時間或工作結束後之休息時間，均應處於脫離勞動的狀態，勞委會即本此相同意旨，而以88年3月9日88台勞動二字第008685號函釋：「該法【按：指勞基法】第三十五條所稱『工作時間』，…，係指工作開始至終止之時間，包括延長工作時間

在內。…。而休息時間，係指勞工得自雇主之指揮、監督脫離，自由利用之時間。」是本件原告是否給予勞工吳裕國、張宗聖符合第35條所定之休息時間，自應視該兩位勞工是否脫離原告之指揮、監督，而得自由利用時間而定。

2.經查，證人即正機師吳裕國於本院109年3月16日準備程序時證稱：上班時間是從表定起飛一個半小時前報到開始，報到後要看飛行計畫、看氣候、作簡報，這段期間要休息比較困難一點，會比較少。當天原訂起飛時間是臺北時間12點40分，延到13點10分，這是計畫性的延遲，原因是為了避開東京的強風，又當天進場的飛機很多，所以飛航速度有稍微減慢，抵達東京延遲時間大約2、30 分鐘。回程部分，表定起飛時間是東京時間晚上6 點20分，本來地停時間是1 小時又25分鐘，但是當天大塞機，塔台流量管制，即使已經準備好可以起飛，仍必須聽從塔台指示才可以後推，所以實際起飛時間是東京時間晚上9點8分，備降場更改是有花一點時間，但最主要的遲延原因是因為那天飛機太多了。地停期間處理完雜事之後，剩下的時間就是我可以自己掌控的，我的習慣是飛機停妥，下完乘客之後，我會到空橋透透氣舒緩筋骨，當天我並沒有到航廈去，當天地停期間，我個人認知我的休息時間應該應該有1 小時。當天去回程我都在飛機上用餐，用餐時間約20分鐘，飛行過程中，如果飛機氣流穩定、平飛狀況，在安全情況確保的狀況下，會輪流用餐，沒有用餐的人是負責通話跟飛行，用完餐後會換另外一人用餐，因為飛行安全是最重要的，我們一樣是一個人通話飛行、一個人用餐，但我坐在旁邊，如果發生什麼事情，我也不可能什麼事情都不管，當天用餐時間，我沒有離開駕駛座，但我也可以坐到後面

的座位，一邊用餐一邊觀看另一名機師飛航情形。用完餐我有去上洗手間，一般會在5 分鐘內結束，就我個人認知，當天往返的飛行過程中，包括用餐及上洗手間時間，來回各有半小時左右。公司沒有規定用餐時間，我們視任務狀況自行調配，公司不會硬性規定什麼時間作什麼事情，基本上上了飛機因為我是機長，所以機師部分是由我調配。飛機停下來，客人下完後，副機師忙完事情，跟我說一聲，就可以作他自己的事情，我當天並沒有硬性調配副機師的休息時間。要休息的話，客人還沒有上機我們可以到商務艙小歇，客人上機之後，我們就會回到駕駛艙小歇，我認為那段時間就是休息。就AOR第2條第21款定義來看，當天地停期間不可能完全沒有任何工作責任，即便在客人完全下機後，我在商務艙小睡片刻，如果有任何事態發生，我也必須要馬上處理，因為我們人都在飛機上，飛機還是歸我管，而且飛機還要飛回臺北，但是不會像準備飛行的時候那麼匆忙，會比較放鬆一點，只要有什麼事情就會有人通知我等語（本院卷第375頁至第383頁）。

3. 又證人即副機師張宗聖於同次準備程序中證述：當天東京天氣不太好，落地有重飛一次，我們繞一圈再重新降落，大概會多1、20 分鐘。當天地停期間，正機師在機艙內準備飛行程序，我是下機去檢查飛機，上來之後互相簡報，這段時間大約花了30分鐘，其他時候沒什麼事情，我就起來動一動，上個廁所等等，我有到空橋走動，但沒有在商務艙小睡。就我個人認知，當天地停期間，我應該有休息半小時，所謂休息，就是什麼事情都沒有作。但如果飛機有什麼狀況，我還是要處理。巡航（飛機空中平飛）時間，因為工作量比較少，我們就會利用這段時間輪流吃飯跟

上洗手間，時間是我們互相協調。公司沒有規定飛行中的用餐時間，看個人狀況，當天用餐加上洗手間時間，因去程時間比較短，所以大約花了20幾分鐘，回程航行時間比較長，所以可能會用掉30分鐘左右。當天航程中，正機師並沒有告訴我哪個時段可以休息等語（本院卷第384 頁至第388 頁）。

4.由證人吳裕國、張宗聖上開證詞可知，原告就系爭航班往返航程，並未規劃休息或輪休時間，且即使於整段航程中，證人均可以利用巡航、地停（無論係基於表定地停期間或因班機延誤起飛之因素使然）等期間，利用時間用餐、如廁、走動甚至小睡等，然均屬「抽空」性質，而非處於任務解除之狀態；換言之，即便證人均可抽空休息，其行動並非完全獲得自主，然一旦有任何與該次飛行任務有關之狀況需要處理，證人均應隨時處置，並無法完全從勞動狀態中解放，而仍係在原告所指揮監督之任務執行狀態中。證人於抽空休息時間內，既仍受工作責任之拘束，其身心自然無法獲得放鬆，在此勞務持續給付或無法確實休息的情況下，自不能認為係勞基法第35條所定之「休息」時間。是原告主張勞工吳裕國、張宗聖可視情況自主協調休息時間等語，縱令屬實，亦與勞基法第35條規範目的不合，而無從為其有利之認定。

㈤又原告舉出客艙經理報告（本院卷第151頁至第156頁），主張系爭航班當天因氣候因素、機場流量管制、尋找旅客、備降場準備等事宜，致該次往返航程所需時間較諸平日為長，若無發生上開事件，系爭航班來回都不會超過4 小時，執勤時間也不會超過10.5小時，故原告未給予勞工法定之休息時間，主觀上並無故意過失等語。然如前所述，即便認為勞工

於執行系爭航班飛航任務過程中，得以抽空並自主協調休息時間，惟因該休息時間之性質非屬固（表）定性，其時間長短甚至必須視具體勤務狀態而定，勞工事實上是在無法完全從勞動狀態中脫離的情況下「休息」，其「任務在身」的狀況並沒有任何改變，是即便系爭航班未因上開原告所指無法預料之突發事件而延誤航程，勞工於整個飛航任務中（即報到至報離期間），仍未獲得符合勞基法第35條所定之「休息」時間，是原告據此主張並無違反行政法上義務之故意或過失，自不足採。

㈥至原告主張無遵守勞基法第35條規定之期待可能性一節，承上所述，原告於本件勞工執勤過程中（12小時56分），均未規劃安排勞工休息時間，而非僅因「4 小時」未給予至少30分鐘休息時間而受裁罰，則系爭航班即便有上開原告所指無法預料之突發事件發生，原告至少得以在東京地停期間，透過機組員調整、調換或其他方式予以因應，讓勞工獲得適當之休息，縱令因此提高人事或管理成本，亦難據此即認有何欠缺履行行政法上義務之期待可能性之情，是原告陳稱其即便再怎麼努力也無法履行之勞基法第35條規定之義務等語，顯有過言，不足憑信。

五、綜上所述，原告主張均無足採。從而，被告以原告為僱用勞工人數250人以上或股票上市（櫃）公司（丁類），且係第1次違反勞基法第35條規定，乃依同法第79條第1項第1款、第80條之1第1項及裁處時桃園市政府處理違反勞動基準法事件統一裁罰基準裁罰第3點第4款及其附表第31項次規定，裁罰原告2 萬元罰鍰，並公布原告名稱及負責人姓名，認事用法均無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請本院為如其聲明所示之判決，為無理由，應予駁回。又本件判決基

礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

六、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　　109　　年　　7　　月　　16　　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　蕭　忠　仁

法　官　林　秀　圓

法　官　李　明　益

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　　109　　年　　7　　月　　16　　日

書記官　劉　育　伶