最　高　行　政　法　院　判　決

109年度上字第533號

上　訴　人　中華航空股份有限公司

代　表　人　謝世謙
訴訟代理人　林佳妙　律師
被 上訴 人　桃園市政府
代　表　人　鄭文燦
訴訟代理人　程光儀　律師
　　張義群　律師
　　連思成　律師

上列當事人間職業安全衛生法事件，上訴人對於中華民國109年3月5日臺北高等行政法院108年度訴字第383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、上訴人為航空運輸業，前經被上訴人所屬勞動檢查處（下稱勞檢處）以民國107年6月12日府勞檢字第1070144463號函通知上訴人，請於107年6月15日檢具職業安全衛生管理計畫、生物病原體危害預防計畫及相關執行紀錄等文件，至勞檢處配合實施職業衛生勞動檢查。後上訴人依通知於指定日期到場受檢，經勞檢處發現上訴人雖已訂定「中華航空公司緊急應變手冊——生物病原災害防救作業程序」（下稱華航應變生物病原災害作業手冊）作為其預防、應變生物病原體危害的計畫，惟上訴人應對員工進行關於生物病原危害的感染預防教育訓練，僅將華航應變生物病原災害作業手冊置於企業網站上，供員工查閱、下載，未實際依生物病原體危害特性，進行生物病原危害的感染預防教育訓練，其未對防止生物病原引起之危害採行必要安全衛生措施，違反職業安全衛

生設施規則（下稱職安規則）第297條之1第1項第6款，及職業安全衛生法（下稱職安法）第6條第1項第12款規定，移由被上訴人審認屬實後，被上訴人即依職安法第43條第2款、第49條第2款，暨行為時違反職業安全衛生法及勞動檢查法罰鍰案件處理要點（下稱罰鍰案件處理要點）等規定，以107年7月13日府勞檢字第1070170820號職業安全衛生法罰鍰裁處書（下稱原處分），裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）6萬元，並公布上訴人名稱及負責人姓名（公布姓名部分，已經被上訴人於107年7月13日公布完竣）。上訴人不服，提起訴願遭決定駁回後，提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷；確認原處分關於公布上訴人名稱及負責人姓名部分為違法，經臺北高等行政法院（下稱原審）以108年度訴字第383號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍表不服，遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷；確認原處分關於公布上訴人名稱及負責人姓名部分為違法。

二、上訴人起訴主張、被上訴人在第一審的答辯，均引用原判決的記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠勞動部改制前之行政院勞工委員會依職安法修正更名前之勞工安全衛生法的授權（該授權條款，即現行職安法第6條第3項規定），訂有「勞工安全衛生設施規則」，並於98年10月13日修正發布時，增訂第297條之1規定施行至今；勞工安全衛生設施規則於103年7月1日，配合勞工安全衛生法修正更名為職安法，也修正更名為職安規則。參照職安規則第297條之1第1項第6款、第3項規定及其修正理由可知，職安規則第297條之1第1項關於雇主是否有應採取感染預防措施之義務的範圍是：對於任何有生物病原體危害之虞的工作場所的作業勞工，雇主都有為其依職安規則第297條之1第1項第6款規定，實施感染預防教育訓練的義務，並無任何行業別之限制。至於98年10月13日勞工安全衛生設施規則增修時所發布

之修正總說明，毋寧只是該次立法之緣起動機，非如上訴人主張，僅限於醫護人員、實驗室技術員或清潔人員之雇主。蓋上訴人所從業的跨國性航空運輸業，頻繁在世界各地從事人、物往來的運輸，不管在航空器之飛機機艙內，抑或在各地機場航廈人、貨的報到、收載櫃臺，於此等工作場所工作之勞工即無從避免必須與往來運輸的人、物接觸，而所接觸者都有承載生物病原的高度風險，倘身為雇主的上訴人無庸依上開職安規則規定採取任何感染預防措施，則不僅使其勞工暴露在高度風險下，間接也足以造成極具傳染性的流行性疾病散播，形成防疫上的漏洞，與職安規則母法職安法之立法目的相違背。況免除醫護人員、實驗室技術員或清潔人員以外之勞工的雇主應採取感染預防措施的義務，將造成該等勞工承受不公平的較高染病風險，與憲法第7條平等原則相違背。從而，上訴人對於所有在生物病原體危害之虞工作場所作業的勞工，有一概為其實施感染預防教育訓練的行政法上義務，不能因新進或原在職而有差別待遇，也不能僅以空勤組員為限。

㈡職安規則第297條之1第1項第6款雖未就「感染預防教育訓練」之訓練方式有所界定，惟該措施目的既是雇主為避免勞工於作業中遭受生物病原體之危害所採行的教育訓練，則客觀上應在教育訓練中，主動、積極地向參與訓練的勞工有效傳達與預防生物病原體感染或因應感染危害措施之相關訊息或技術訓練，否則，無從有效達成避免勞工於作業中遭受生物病原體之危害的規範目的者，就不能以雇主形式上已採行自稱為感染預防教育訓練之特定措施，就認定其已履行上開規定之職業安全衛生義務。上訴人將華航應變生物病原災害作業手冊全文上載刊登於其公司網頁或行動電話應用軟體上供人觀覽或下載，就該行為而言，完全無從有效掌握應參與教育訓練的勞工究竟有無觀覽、接收該手冊上的感染預防教育訓練訊息，至多僅得視為是該手冊內容的公開展覽行為，不能認定為將生物病原體感染預防相關教育資訊與技術訓

練，主動、積極而有效地對應接受教育訓練勞工全體，實施教育訓練活動。又上訴人以電子郵件寄送衛生福利部疾病管制署不定期在官方網站上所列，對各別流行性疾病所發布疫情資訊與國際旅遊保健等相關資訊，但就上訴人所屬在生物病原體危害之虞工作場所作業的勞工，其何等具體工作項目上，特別容易遭遇生物病原體危害風險，又該如何辨識、預防與因應所面臨的危害，則未提出任何具體建議或提供相關應變訓練計畫，且上訴人亦不能因此掌控應參與訓練的員工是否有效接收資訊並習得相關技能，自無從藉此積極有效達成避免高風險勞工於作業中遭受生物病原體危害之規範目的，故不能以形式上有散布生物病原疫情資訊與旅遊建議的電子郵件寄送行為，就認定上訴人已實施感染預防教育訓練，而履行系爭職安規則所定的義務。

㈢除空勤組員以外，上訴人對於其他在有生物病原體危害之虞工作場所作業的高風險勞工，只就新進員工曾採行感染預防教育訓練；上訴人對於98年10月13日修正發布、同年月15日施行系爭職安規則規定時起已任職的原在職員工，則僅以不定時方式寄送疫情資訊，並未回溯針對該等原在職員工另開辦任何感染預防教育訓練課程，此經上訴人肯認無誤；加以，上訴人企業工會及桃園市空服員職業工會就原審所詢「上訴人是否於107年7月13日作成原處分之日前，對公司所僱全體勞工，不分新進或原僱用者，均實施生物病原體危害之感染預防教育訓練，或至少已對全體空勤組員、全體可能接觸、處理旅客、行李之地勤人員，不分新進與否，均實施上述教育訓練？」均為明確否定之函復，亦即該等原在職的高風險勞工，從未參與、接收、習得上訴人應辦理之生物病原體危害感染預防教育訓練的相關資訊與技能，仍難避免其於作業中遭受生物病原體之危害，自不能認上訴人已切實履行職安規則第297條之1第1項第6款、職安法第6條第1項第12款所定的職業安全衛生措施採行義務。

㈣上訴人為國際級大型航空運輸業，其組織內有專門負責職業安全衛生法規遵循之部門與人員，對職安法、職安規則規定的安全衛生措施應採行之義務當知之甚詳，也應熟知自己從事旅客、貨物之國際、國內運輸，諸多工作場所都暴露在生物病原體危害的高風險場域，該等工作場所甚至是流行性疾病擴散的前線，在此工作場所作業之勞工，確實面臨生物病原體危害的高度風險，即應確實對所有高風險勞工，有效、積極地依法進行相關感染預防教育訓練，但上訴人卻疏認針對新進勞工或全體空勤組員進行相關感染預防教育訓練即已足，忽視其辦理教育訓練之義務的履行，必須以全體有此高風險勞工為對象，均使其有效參與，才能認屬該法定義務的完備履行，是其雖無違法的故意，但顯有應注意、能注意而疏未注意的過失，殆無疑義。上訴人主張其無主觀可責性，並不可採。

㈤勞動部為統一職安法及勞動檢查法執法時下級主管機關為行政罰鍰之裁量，訂有行為時罰鍰案件處理要點，其中第5點將違法事業依其規模大小及性質，區分為甲類、乙類。上訴人為股票上市公司而屬於甲類規模較大之事業，其第一次違反職安法第6條第1項第12款規定，依該要點第7點附表第4項規定，就應裁處罰鍰6萬元；且上訴人本有遵法義務，無待被上訴人以行政指導才得促其遵循，況上訴人多年來未就全體高風險員工進行相關教育訓練，使眾多勞工暴露在生物病原體危害之風險，情節非輕，被上訴人雖未先行指導或限期命改善，就以原處分直接裁處罰鍰6萬元，並依職安法第49條第2款規定，公告上訴人名稱及負責人姓名，經核其裁量並未違背比例原則，因將訴願決定及原處分均予維持，駁回上訴人在第一審之訴。

四、本院經核原判決駁回上訴人之訴，並無違誤。茲就上訴意旨再論斷如下：

㈠按職安法第1條規定：「為防止職業災害，保障工作者安全及健康，特制定本法；其他法律有特別規定者，從其規

定。」第6條第1項第12款及第3項規定：「（第1項）雇主對下列事項應有符合規定之必要安全衛生設備及措施：……十二、防止動物、植物或微生物等引起之危害。……。（第3項）前2項必要之安全衛生設備與措施之標準及規則，由中央主管機關定之。」第43條第2款規定：「有下列情形之一者，處新臺幣3萬元以上30萬元以下罰鍰：……二、違反第6條第1項……之規定；……」第49條第2款規定：「有下列情形之一者，得公布其事業單位、雇主、代行檢查機構、驗證機構、監測機構、醫療機構、訓練單位或顧問服務機構之名稱、負責人姓名：……二、有第40條至第45條、第47條或第48條之情形。」次按職安規則第1條規定：「本規則依職業安全衛生法第6條第3項規定訂定之。」第2條規定：「本規則為雇主使勞工從事工作之安全衛生設備及措施之最低標準。」第297條之1第1項第6款、第3項規定：「（第1項）雇主對於工作場所有生物病原體危害之虞者，應採取下列感染預防措施：……。六、感染預防教育訓練。……（第3項）前2項之預防措施，應依作業環境特性，訂定實施計畫及將執行紀錄留存3年，於僱用勞工人數在30人以下之事業單位，得以執行紀錄或文件代替。」再按行為時罰鍰案件處理要點第5點規定：「事業單位依其規模大小及性質分類如下：（一）甲類：1.股票上市公司或上櫃公司。2.勞工總人數超過300人者。3.營造業承攬單一工程之金額超過1億元者。（二）乙類：事業單位之規模或性質未達前款之規定者。」第7點規定：「事業單位違反職安法及勞檢法案件，其裁罰基準依事業單位之規模大小、性質及違反次數等，規定如附表。但執行處分機關得審酌事業單位之改善程度與誠意及情節輕重等情況，予以適當裁處。有行政罰法第8條規定之情形者，亦得依同法第18條第3項規定辦理。」第7點規定之附表「違反職業安全衛生法及勞動檢查法裁罰原則」：「壹、違反職業安全衛生法部分：違反職業安全衛生法條文：……四、第6條第1項、第16條第1項、第24條。處分依

據：第43條第2款。裁罰原則：一、甲類：(一)第1次：處6萬元。……」。

㈡次按勞動部改制前之行政院勞工委員會依職安法修正更名前之「勞工安全衛生法」的授權（該授權條款，即上述現行職安法第6條第3項規定），訂有「勞工安全衛生設施規則」，並於98年10月13日修正發布時，增訂第297條之1規定施行至今，勞工安全衛生設施規則於103年7月1日，配合勞工安全衛生法修正更名為職安法，也修正更名為職安規則，而職安規則第297條之1於98年10月13日新增本條規定之立法理由略以：「……二、為避免勞工於作業中遭受生物病原體之危害，規範雇主生物病原體危害暴露控制應採行之感染預防措施，並參酌美國職業安全衛生署（OSHA）『Occupational Exposure to Bloodborne Pathogens Standard』（29 CFR 1910.1030）之相關規定，依生物病原體危害之特性，訂定書面之危害暴露控制計畫（Exposure Control Plan：ECP），藉由計畫執行以降低生物病原體暴露之健康風險。三、考量醫療保健服務業之工作場所具生物病原體危害之高危險性，爰規範應提供勞工工作前預防感染之預防注射，如B型肝炎疫苗、流行性感冒等疫苗。……」再參諸98年10月13日修正勞工安全衛生設施規則部分條文修正總說明，係敘明生物病原體危害之高風險群主要以醫護人員、實驗室技術員及清潔人員「為主」，世界衛生組織（WHO）於「職業衛生全球行動10年計畫」之行動目標亦提出各國應關切醫療保健服務業之安全衛生問題，行動目標內容為國家應藉由立法及執行保護勞工之健康政策，採取降低不同族群勞工健康風險差異之措施，及應特別關注高風險之行業，對於醫療保健服務業勞工應採取特別計畫，如採取預防B型肝炎危害行動等。準此可知，職安規則第297條之1第1項第6款規定，係為避免勞工於作業中遭受生物病原體之危害，規範雇主就生物病原體危害暴露控制，應採行感染預防措施，醫護人員、實驗室技術員及清潔人員並非職安規則第297條之1第1項規定唯一適用

對象，只要雇主所屬勞工於工作場所中有暴露於生物病原體危害之虞者，該雇主就有應採取該條項所列預防感染措施的義務，並無因雇主所從事之行業別而有所例外。至僅於從事醫療保健服務業之勞工，為生物病原體危害之高風險群，則其等之雇主依職安規則第297條之1第3項規定，應於勞工工作前，增列須採取預防感染之預防注射等事項。原判決已論明上訴人從事跨國性航空運輸業，在客、貨航空運輸的事業經營中，頻繁在世界各地從事人、物往來的運輸，不管在航空器之飛機機艙內，抑或在各地機場航廈人、貨的報到、收載櫃臺，於此等工作場所工作之勞工，日常勞動業務就無從避免必須與往來運輸的人、物相接觸，所接觸不論人、動、植物或貨物，都有承載生物病原的高度風險，就如近期由中國武漢市源起的新型冠狀病毒疫情爆發，不論上訴人所屬客運航空客艙組員或在各地機場報到櫃臺之地勤人員等，都暴露在可能接觸新型冠狀病毒帶原者或帶有此等病毒之物體的高度風險。上訴意旨主張職安規則第297條之1適用對象並不包含上訴人所屬航空運輸業，航空從業人員至多僅接觸出入境旅客，機場櫃檯地勤人員只負責貼行李條及核對護照，風險與一般免稅品店銷售人員、國內便利超商店員所可能接觸旅客（鈔票）之病原體密度與風險相差無幾，原判決將航空業勞工接觸到生物病原體之風險比擬成醫護人員、實驗室技術員及清潔人員，認事用法錯誤且違反證據法則，有判決不適用法規之違法云云，自無足採。

㈢職安法第32條規定：「（第1項）雇主對勞工應施以從事工作與預防災變所必要之安全衛生教育及訓練。（第2項）前項必要之教育及訓練事項、訓練單位之資格條件與管理及其他應遵行事項之規則，由中央主管機關定之。（第3項）勞工對於第1項之安全衛生教育及訓練，有接受之義務。」職業安全衛生教育訓練規則依職安法第32條第2項規定授權訂定之。職安規則第297條之1規定對「感染預防教育訓練」固未明定辦理方式，惟該「感染預防教育訓練」乃屬行為時職

業安全衛生教育訓練規則第2條第10款及第11款所定一般安全衛生教育訓練及在職教育訓練範疇，雇主對新僱勞工或在職勞工辦理上開教育訓練，即應依行為時職業安全衛生教育訓練規則第16條、第17條、第17條之1規定，並依同規則第27條第1項規定將與感染預防教育訓練有關之教材、課程表、受訓人員名冊、簽到紀錄、課程內容等執行紀錄保存3年。上訴意旨主張職安規則第297條之1第1項第6款「感染預防教育訓練」並無規定應以何種形式進行，亦無規定應進行之時數，且未排除以書面形式進行，故只要能正確傳達衛生觀念並達到傳染病預防之目的，即符合感染預防教育訓練之規範目的云云，尚無足採。

㈣經查，上訴人於107年6月15日至勞檢處接受職業衛生勞動檢查時，未提出曾執行華航應變生物病原災害作業手冊之紀錄，也沒有任何曾辦理對有在生物病原體危害工作場所作業之勞工，如機艙空勤組員或機場櫃臺接待旅客或收受行李、貨物寄運的地勤人員等，實施生物病原體感染預防教育訓練的相關紀錄存證資料等情，為原審依法確定之事實。上訴人既為國際級大型航空運輸業，即應確實對所有高風險勞工，有效、積極地依法進行相關感染預防教育訓練，其違背該等義務，疏未對全體有此高風險勞工為對象，使其有效參與，自有過失，原審核認上訴人未就全體高風險員工進行相關教育訓練，使眾多勞工暴露在生物病原體危害之風險，情節非輕，被上訴人雖未先行指導或限期命改善，就以原處分依職安法第43條第2款、第49條第2款，暨行為時罰鍰案件處理要點等規定直接裁處罰鍰6萬元，公告上訴人名稱及負責人姓名，揆諸前開規定及說明，於法並無不合，亦合於比例原則，原審已詳述得心證之理由及法律上之意見，經核與卷內證據尚無不符，亦無違反論理法則、經驗法則及證據法則。原審因而駁回上訴人在第一審之訴，自無違誤。原判決並敘明：上訴人在公司網頁或行動電話應用軟體上，將華航應變生物病原災害作業手冊全文上載刊登於其上，不能認定為將

生物病原體感染預防相關教育資訊與技術訓練，主動、積極而有效地對應接受教育訓練勞工全體，實施教育訓練活動。上訴人所提附隨於電子郵件寄送的資訊，無從藉此積極有效達成避免高風險勞工於作業中遭受生物病原體危害之規範目的，自不能以此等形式上有散布生物病原疫情資訊與旅遊建議的電子郵件寄送行為，就認定其已實施感染預防教育訓練，而履行系爭職安規則所定的義務。上訴人在職的高風險勞工，從未參與、接收、習得上訴人應辦理之生物病原體危害感染預防教育訓練的相關資訊與技能，仍難避免其於作業中遭受生物病原體之危害，自不能認上訴人已切實履行職安規則第297條之1第1項第6款、職安法第6條第1項第12款所定的職業安全衛生措施採行義務等情。原判決就上訴人之主張，何以不足採取，分別予以指駁，核無違誤。要無上訴人所指判決適用法規不當、違反證據法則、判決理由前後矛盾之違背法令。上訴意旨主張其已不定期將最新流行傳染病資訊以全員信箱方式提供全體員工書面傳染病預防教育訓練，並不定時由勞工健康服務人員實施傳染病預防衛生教育宣導，無需由專業講師開班授課，原判決認定事實與上訴人主張之內容不符，有認定事實未依卷內證據之違法，上訴人已對全體國內員工，區分工作場所不同，給予不同程度之感染預防教育訓練，主觀上並無過失，原處分有違反比例原則及裁量怠惰之瑕疵，原判決有前揭違背法令事由云云。無非係重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，或就原審取捨證據、認定事實及適用法律之職權行使，指摘其為不當或違背法則，或就原審所為論斷或駁斥其主張之理由，泛言其論斷不適用法規、違背法則，洵不足採。

㈤綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。上訴論旨，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　　110　　年　　8　　月　　19　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　吳　東　都

法官　胡　方　新

法官　陳　秀　嫈

法官　林　妙　黛

法官　王　俊　雄

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　8　　月　　19　　日

書記官　張　玉　純