臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
114年度訴字第853號
115年6月4日辯論終結

原　　告　玉豐營造有限公司

代　表　人　曾德湖
訴訟代理人　張簡明杰律師
　　徐旻律師
被　　告　勞動部
代　表　人　洪申翰
訴訟代理人　孫德和

　　黃昭瑜
　　楊文智

上列當事人間職業安全衛生法事件，原告不服行政院民國114年6月18日院臺訴字第1145010180號訴願決定（原處分：勞動部114年1月24日勞職授字第1140250151號及第1140250151A號處分），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、爭訟概要：

原告承建國家中山科學研究院位在屏東縣滿洲鄉之「鵬園B552、B531及B607A等新、增建及修繕工程」，並將其承攬之金屬鋼板工程交付永騰國際企業有限公司（下稱永騰公司）承攬，永騰公司又將所承攬之安裝工程交付達鴻工程企業有限公司（下稱達鴻公司）承攬；嗣達鴻公司僱用之勞工林金好於民國113年9月13日下午3時許，在鵬園B552館屋頂進行

隔件鋪設工程時，不慎自高處墜落至下方無安全網保護之施工架踏板，致傷重死亡。案經被告職業安全衛生署派員調查後，認定原告與承攬人永騰公司、再承攬人達鴻公司分別僱用勞工共同作業時，未設協議組織，且未確實依職業安全衛生法施行細則第38條規定，協議從事高架危險作業及作業人員進場管制；另達鴻公司提供安全帽未使其正確戴用，未設置護欄、護蓋或安全網等防護設備，及未訂定墜落災害防止計畫之情況下，從事屋頂組立作業等具有嚴重危害勞工及發生職業災害之虞之工作場所，工作場所負責人未依規定確實巡視，並指揮命令停止上述危險作業結果，致違反營造安全衛生設施標準第11條之1、第17條及第19條第1項規定；又原告亦未採積極具體之連繫調整作為，要求達鴻公司遵守上開設施標準，及未指導協助永騰公司辦理安全衛生教育，致達鴻公司所僱勞工林金好發生墜落致死職業災害；另原告承建工程，對於高度2公尺以上之B552館101室屋頂等場所作業，未依營造安全衛生設施標準第19條第1項規定於該處設置護欄、護蓋或安全網等防護設備（安全網未滿鋪），亦未依同標準第17條規定訂定墜落災害防止計畫及採取適當墜落災害防止措施，違反（修正前）職業安全衛生法第27條第1項第1款至第4款、第6條第1項規定。被告乃依（修正前）職業安全衛生法第45條第2款、第43條第2款及第49條第2款規定，於114年1月24日分別以勞職授字第1140250151號、勞職授字第1140250151A號處分，處原告罰鍰新臺幣（下同）15萬元、22萬元，並公布其名稱及負責人姓名（下合稱原處分）；然原告不服原處分，提起訴願，經行政院於114年6月18日以院臺訴字第1145010180號訴願決定，訴願駁回，但原告猶不服訴願決定，故向本院提起行政訴訟。

二、原告主張：

本件職業災害發生時，工地現場僅剩永騰公司及達鴻公司在現場施作屋頂鋼浪板鋪設工程，原告及聯合共同承攬廠商負責之其餘非相關工班已全部退場，其與永騰公司、達鴻公司

並未共同作業，亦無與該等公司僱用之勞工於同一期間、同一工作場所從事工作，並非職業安全衛生法第27條所定共同作業之人。又原告已設置協議組織，並指定工作場所負責人，擔任指揮、監督及協調之工作，訂定安全衛生工作守則、職業安全衛生管理計畫書；且進行工作場所之巡視，給予安全衛生訓練教育之指導及協助，足認原告並無違反職業安全衛生法第27條情事。另達鴻公司係林金好之僱主，且原告已將鋼構及浪板之工安設施及費用，均交付永騰公司，對該公司後續再承攬或聘用之承攬人，並無指揮監督權限；復原告與永騰公司間之工程合約，已約定永騰公司需自行負擔工安設施、工地安衛等必要費用，渠等為專業廠商，自應負擔職業安全衛生法第6條、營造安全衛生設施標準第11條之1、第17條及第19條第1項之安全設備設置義務，原告對林金好並無指揮監督權限，難強求對其負有防免義務。況工地現場鋼板工程之實際業務執行、勞務管理及安全防護之實質支配權均歸屬於永騰公司，其對於作業環境之危險性具備預先理解、控制及防阻之專業能力，違責程度與客觀風險控制力均遠高於原告。然原告為最上位之承攬人，已將工安設施、工地安衛責任全數交由永騰公司處理，並未介入其專業施工內容，對風險之掌控能力極為有限，客觀上難以期待能隨時排除由永騰公司主導之違章行為；縱有違失情節，亦屬輕微，被告對於原告之裁處顯然過苛，且公布原告之姓名卻未訂定撤除期限或公告期間，導致名譽權受損處於不確定之持續狀態，與欲達成之行政管理利益顯失均衡，原處分顯屬違法等語。併為聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：

原告於工程同一期間、同一工作場所派有所僱勞工陳德聲負責施工統籌管理等作業，協調各工種之施工界面及工地內安全衛生設備之維護管理等工作，且亦有蔡溢宸及陳智宏不定期進行管理作業；而永騰公司派有所僱勞工呂忠鴻等進行管理作業，達鴻公司派有所僱勞工林金好從事屋頂組立作業，

已符合共同作業之要件，自應設置協議組織負統合管理之責任。再原告為原事業單位應設有協議組織，惟其所附資料之協議組織係為鴻嘉營造股份有限公司（下稱鴻嘉公司），其未確實依職業安全衛生法施行細則第38條規定協議作業人員進場管制及高架危險作業管制事項之安全措施，對再承攬人達鴻公司於距1樓地面高度14.4公尺之鋼結構斜屋頂場所作業，未使勞工正確戴用安全帽，未設置護欄、護蓋或安全網等防護設備及未訂定墜落災害防止計畫之情況下，從事屋頂鋼浪板組立作業等具有嚴重危害勞工及發生職業災害之虞之工作場所，工作場所負責人未依規定確實巡視，並指揮命令停止上述危險作業結果，致再承攬人達鴻公司違反營造安全衛生設施標準第11條之1、第19條第1項及第17條之規定，原告違反職業安全衛生法第6條第1項及第27條第1項第1款至第4款所規範之原事業單位承攬管理義務，原處分據以裁處罰鍰，並公布名稱及負責人姓名，於法有據。另職業安全衛生法第49條既未定有公布期限之規定，亦未授權被告得訂定公布期間，原處分未有公告期限並無違誤及違反比例原則等語置辯。併為聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠按雇主對防止有墜落、物體飛落或崩塌等之虞之作業場所引起之危害事項，應有符合規定之必要安全衛生設備及措施；事業單位與承攬人、再承攬人分別僱用勞工共同作業時，為防止職業災害，原事業單位應採取下列必要措施：1.設置協議組織，並指定工作場所負責人，擔任指揮、監督及協調之工作，2.工作之連繫與調整，3.工作場所之巡視，4.相關承攬事業間之安全衛生教育之指導及協助，（修正前）職業安全衛生法第6條第1項第5款、第27條第1項第1款至第4款定有明文。又本法第27條所稱共同作業，指事業單位與承攬人、再承攬人所僱用之勞工於同一期間、同一工作場所從事工作，復為（修正前）職業安全衛生法施行細則第37條所明訂。再依營造安全衛生設施標準第11條之1、第17條第3款、

第4款、第19條第1項規定：雇主對於進入營繕工程工作場所作業人員，應提供適當安全帽，並使其正確戴用；雇主對於高度2公尺以上之工作場所，勞工作業有墜落之虞者，應訂定墜落災害防止計畫，依設置護欄、護蓋，張掛安全網風險控制之先後順序規劃，並採取適當墜落災害防止設施；雇主對於高度2公尺以上之屋頂、鋼梁、開口部分、階梯、樓梯、坡道、工作臺、擋土牆、擋土支撐、施工構臺、橋梁墩柱及橋梁上部結構、橋臺等場所作業，勞工有遭受墜落危險之虞者，應於該處設置護欄、護蓋或安全網等防護設備。另職業安全衛生法施行細則第37條規定，職業安全衛生法第27條所稱共同作業，指原事業單位與承攬人、再承攬人分別僱用勞工於「同一期間」、「同一工作場所」從事工不論施工期間長短或是否經常出入，如有重疊部分均屬同一期間、同一工作場所範疇，亦有共同作業之事實，因此，「同一期間」宜以同一工程之期間作為認定，至「同一工作場所」則宜以工程施工所及之範圍及彼此作業間具有相互關連或幫助關連認定之；同一工作場所原事業單位本身無勞工進行作業時，則不產生職業安全衛生法第27第1項勞工安全衛生統合管理義務，至於事業單位本身勞工有否進行作業則以該事業單位有否實施工程施工管理論斷（最高行政法院108年度判字第69號判決同此見解）。

㈡查原告承建國家中山科學研究院位在屏東縣滿洲鄉之「鵬園B552、B531及B607A等新、增建及修繕工程」，並將其承攬之金屬鋼板工程交付永騰公司，永騰公司又將安裝工程交付達鴻公司承攬，嗣達鴻公司僱用之勞工林金好於113年9月13日下午3時許，在鵬園B552館屋頂進行隔件鋪設工程時，不慎自高處墜落至下方無安全網保護之施工架踏板，致傷重死亡，案經被告派員調查後，認定原告與承攬人永騰公司、再承攬人達鴻公司分別僱用勞工共同作業，違反（修正前）職業安全衛生法第27條第1項第1款至第4款、第6條第1項等規定，乃依同法第45條第2款、第43條第2款及第49條第2款，

於114年1月24日以原處分，分別處原告罰鍰15萬元、22萬元，並公布其名稱及負責人姓名等情，有工程採購契約、協力廠商合約、發包工程承攬卡、談話記錄、重大職災檢查報告、原處分等在卷可參（見本院卷㈠第277頁至第349頁、第419頁至第423頁），足以信實。固本件職業災害勞工林金好係再承攬人達鴻公司所僱用，並非原告直接僱用，惟依（修正前）職業安全衛生法第27條第1項第1款至第4款規定，事業單位與承攬人、再承攬人分別僱用勞工共同作業時，為防止職業災害，原事業單位亦即原告應採取必要措施；究原告與達鴻公司所僱用勞工有無在同一期間、同一工作場所從事工作，當視有無重疊部分，是否有實施工程施工管理論斷。

㈢再觀諸原告與承攬人永騰公司、再承攬人達鴻公司彼此間契約，原告先將所承攬之金屬鋼板工程交付永騰公司，永騰公司又將安裝工程交付達鴻公司承攬（見本院卷㈠第291頁至第299頁），達鴻公司承攬之安裝工程乃原告交付永騰公司金屬鋼板工程一部，應可認在同一工作場所從事工作；若原告於同一工程之期間有派員實施工程施工管理，自屬職業安全衛生法第27條所稱共同作業，應採取必要措施以防止職業災害。則參酌原告副總經理陳德聲於被告職業安全衛生署職業安全衛生中心談話時表示：原告與鴻嘉公司等向國家中山科學研究院聯合承攬，並以鴻嘉公司為代表廠商，原告未設置協議組織，統一由鴻嘉公司辦理，伊為派駐工程現場負責人，負責工地現場指揮監督，統籌管理及防災管理、協議組織運作等職業安全衛生管理之業務，另有協理蔡溢宸及技師陳智宏不定期進行管理等作業等語（見本院卷㈠第301頁至第303頁）；互核永騰公司工務呂忠鴻於談話時陳述：永騰公司只負責提供個人安全裝備，如安全帽、安全帶，其餘部分皆由原告提供等語（見本院卷㈠第305頁至第308頁）。綜合以觀，原告於本件工程進行期間，派駐副總經理陳德聲擔任現場負責人，並由協理蔡溢宸及技師陳智宏不定期進行管理等作業，此等施工管理即屬職業安全衛生法第27條所稱共

同作業；且依監造單位聯地工程顧問有限公司提供之113年9月13日公共工程監造報表，事故發生當日尚有552館屋頂金屬板組裝作業、531館遮雨棚鋼構組裝作業、531館防護牆二昇層模板組立作業及607館室內油漆粉刷作業（見本院卷㈡第49頁至第50頁），仍有其他作業進行中，原告自應負起原事業單位之防止職業災害義務，方為適法。詎原告未確實依職業安全衛生法施行細則第38條規定，協議從事高架危險作業及作業人員進場管制，亦未採積極具體之連繫調整作為，要求達鴻公司遵守營造安全衛生設施標準第11條之1、第17條及第19條第1項規定，復對於高度2公尺以上之B552館101室屋頂等場所作業，未依營造安全衛生設施標準第19條第1項規定於該處設置護欄、護蓋或安全網等防護設備（安全網未滿鋪），亦未依同標準第17條規定訂定墜落災害防止計畫及採取適當墜落災害防止措施，致達鴻公司所僱勞工林金好發生墜落致死職業災害，違反（修正前）職業安全衛生法第27條第1項第1款至第4款、第6條第1項等規定，事證明確。

㈣雖原告以前詞為據，認其並無與永騰公司、達鴻公司共同作業，且已設置協議組織、訂定安全衛生相關規範及教育訓練等，復對林金好無指揮監督權限，不應擔負職業安全衛生法第27條之共同作業原事業單位之防止職業災害義務。然依職業安全衛生法63年4月16日立法理由謂：防止事業單位與其承攬者混同作業時，每因施工期中未能協調配合，導致重大職業災害，故本法責成原事業單位應指定安全衛生負責人，擔任指揮，協調工作，以防止災害；復於80年5月17日修正時表示：因指定之安全衛生負責人員職位不高，難以指揮協調，不易執行，爰修正為原事業單位應設置協議組織，並指定工作場所負責人擔任指揮及協調之工作等必要措施。由此可知，職業安全衛生法第27條之共同作業係以責任照顧制度精神，要求原事業單位建立照顧承商勞工之安全衛生管理體系，課以統合管理義務，以積極防止共同作業時，各相關事業單位彼此之作業指揮及連絡方式不一，造成職業災害；則

原告確有勞工在場實施工程施工管理，如前所述，自應負起共同作業原事業單位之防止職業災害義務，方可統合管理義務以積極防止共同作業之職業災害，但其卻捨此不為，未建立照顧承商勞工之安全衛生管理體系，且無設置護欄、護蓋或安全網等防護設備（安全網未滿鋪），即應負起本件職業安全衛生責任。固原告提出以鴻嘉公司為名之工地安全衛生會議組織，並有通知永騰公司到場，及己身所訂勞工安全衛生工作守則，暨檢送國家中山科學研究院之職業安全衛生管理計畫等相關文件為據（見本院卷㈠第129頁至第199頁）；然從承攬相關契約規範而言，原告既為永騰公司、達鴻公司之原事業單位，當應以其名義擔負職業安全衛生責任，尚難僅由他共同投標廠商出具之文件，或與共同作業無關之相關規範即可卸責。是原告確有與永騰公司、達鴻公司共同作業，其對達鴻公司所僱勞工林金好發生墜落致死職業災害，負有共同作業原事業單位之防止職業災害義務；且原告亦無設置護欄、護蓋或安全網等防護設備（安全網未滿鋪），構成本件違法事實，所述各節，均無可採。

㈤而有違反第6條第1項、第12條第1項、第3項、第14條第2項、第16條第1項、第19條第1項、第24條、第31條第1項、第2項或第37條第1項、第2項之規定，違反第6條第2項致發生職業病情形之一者，處3萬元以上30萬元以下罰鍰；有違反第17條、第18條第3項、第26條至第28條、第29條第3項、第33條或第39條第4項之規定情形之一者，處3萬元以上15萬元以下罰鍰；有第40條至第45條、第47條或第48條情形之一者，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，（修正前）職業安全衛生法第43條第2款、第45條第2款、第49條第2款定有明文。再違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰；裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力，併為行政罰

法第7條第1項、第18條第1項所明定。復依（修正前）違反職業安全衛生法及勞動檢查法案件處理要點第1點、第5點第1款第2目第1小目、第7點本文規定：為執行職業安全衛生法及勞動檢查法規定之行政罰案件，訂定本要點；甲類，指事業單位符合營造業承攬單一工程之金額超過1億元者；事業單位違反職業安全衛生法及勞動檢查法案件，其裁罰基準依事業單位之規模大小、性質、違反義務行為應受責難程度、所生影響及違反次數等，規定如附表。而該附表違反職業安全衛生法及勞動檢查法裁罰原則壹之四規定，甲類事業單位違反職業安全衛生法第6條第1項規定，第1次處10萬元；致發生職業安全衛生法第37條第2項之職業災害者，得處最高30萬元；屬同一違法態樣者，如違反多項不同法條時，每增加違反1項法條，得再累加10萬元，最高累加至30萬元；壹之十一規定，甲類事業單位違反職業安全衛生法第27條規定，第1次處10萬元；原事業單位之承攬人發生職業安全衛生法第37條第2項第1款或第2款職業災害，原事業單位有違反第27條者，得處最高15萬元。因行政機關為行使法律所授予裁量權，在遵循法律授權目的及範圍之內，必須實踐具體個案正義，惟顧及法律適用的一致性，符合平等原則，乃訂定行政裁量準則作為下級機關行使裁量權之準據，既能實踐具體個案之正義，又能符合平等原則，自非法所不許。

㈥固職業安全衛生法第43條、第45條、第49條等相關處罰規定，嗣於114年12月19日修正，115年7月1日施行，惟該修正後規定乃提高罰鍰額度及擴大處罰範圍，對原告未較有利，自仍應適用修正前之規定；則被告以原告與鴻嘉公司等向國家中山科學研究院聯合承攬，契約總額為3億3,282萬元，原告占比為34.15%，符合營造業承攬單一工程之金額超過1億元，依（修正前）違反職業安全衛生法及勞動檢查法案件處理要點，屬甲類事業單位，並依該要點之附表，認本件致發生職業安全衛生法第37條第2項第1款之職業災害，經審酌違規情節之輕重等情況後，乃依（修正前）職業安全衛生法第

45條第2款、第43條第2款規定，於114年1月24日以原處分，各處原告罰鍰15萬元、22萬元，符合行政罰法第18條第1項審酌事由，及所訂之裁罰基準，核無不合，要無原告所指裁處顯然過苛情形。另參酌職業安全衛生法第49條102年7月3日修正理由：為藉社會及媒體之監督力量，督促不良之事業單位、雇主及相關機構改善或提升服務品質，爰明定有本條所定情事之一者，得公布其名稱或姓名；雖被告依（修正前）職業安全衛生法第49條第2款規定，所為原處分關於公布其名稱及負責人姓名部分，未訂有公告期限，但從該條立法意旨觀之，係為藉社會及媒體之監督力量，督促受處罰者改善，自難謂有損及原告名譽並處於不確定之持續狀態，其認此有違比例原則，亦屬無據。

㈦是原告與承攬人永騰公司、再承攬人達鴻公司分別僱用勞工共同作業，其為共同作業原事業單位，負有防止職業災害義務；詎原告未確實依職業安全衛生法施行細則第38條規定，協議從事高架危險作業及作業人員進場管制，亦未採積極具體之連繫調整作為，且無設置護欄、護蓋或安全網等防護設備（安全網未滿鋪），致達鴻公司所僱勞工林金好發生墜落致死職業災害，其違反（修正前）職業安全衛生法第27條第1項第1款至第4款、第6條第1項，事證明確。則被告依（修正前）職業安全衛生法第45條第2款、第43條第2款及第49條第2款，於114年1月24日以原處分，分別處原告罰鍰15萬元、22萬元，並公布其名稱及負責人姓名，要屬有據；至原告所述各節，皆不可取。

五、綜上所述，原告確有本件職業安全衛生法違法事實，被告援引（修正前）職業安全衛生法第27條第1項第1款至第4款、第6條第1項、第45條第2款、第43條第2款及第49條第2款等規定，於114年1月24日以原處分，分別處罰鍰15萬元、22萬元，並公布其名稱及負責人姓名，核無不合。從而，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此敘明。

七、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　7　　月　　9　　日

審判長法　官　楊得君

法　官　高維駿

法　官　黃翊哲

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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　　115　　年　　7　　月　　9　　日

書記官　陳玟卉