

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

114年度簡字第551號

115年7月2日辯論終結

原告 冠達交通有限公司

代表人 卓明和

訴訟代理人 蔡順雄律師

鄭凱威律師

張叡文律師

被告 新北市政府

代表人 侯友宜

訴訟代理人 曲晉興

劉智堯

上列當事人間職業安全衛生法事件，原告不服勞動部中華民國114年9月26日勞動法訴二字第1140007891號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

新北環狀線景平站土開大樓新建工程（工程地址：新北市○○區○○路000號，下稱新建工程）之承造人為訴外人宏民營造股份有限公司（下稱宏民公司），因向訴外人東和鋼鐵企業股份有限公司（下稱東和公司）訂購鋼筋，東和公司乃委任原告（司機邱建達）將宏民公司所訂購之鋼筋運送暨吊運至新建工程工地，經新北市政府勞動檢查處（下稱新北市勞檢處）於民國113年10月18日實施勞動檢查，發現新建工程

01 使用移動式起重機從事鋼筋吊運作業時，未採取防止吊舉物
02 通過人員上方之措施(如設置圈圍設施及淨空吊舉物吊運路
03 徑下方人員等)，並以鋼筋作為起重支持架，有使原告之勞
04 工即邱建達遭受物體飛落危險之虞，分別違反起重升降機具
05 安全規則(下稱起升規則)第39條第1項、營造安全衛生設施
06 標準(下稱營造標準)第129條第7款及職業安全衛生法(下稱
07 職安法)第6條第1項第5款規定，由被告依職安法第43條第2
08 款及行政罰法第18條第1項等規定，以114年3月18日新北府
09 勞檢字第1144667768號職業安全衛生法罰鍰裁處書(下稱原
10 處分)處原告罰鍰新臺幣(下同)4萬元。原告不服，提起
11 訴願，經勞動部以114年9月26日勞動法訴二字第1140007891
12 號訴願決定書(下稱訴願決定)駁回訴願。原告仍不服，遂
13 提起本件行政訴訟。

14 二、原告主張及聲明：

15 (一)主張要旨：

- 16 1.被告於原處分作成前，未曾依行政罰法第42條、行政程序法
17 第102條、第104條規定給予原告陳述意見之機會，且於原處
18 分作成後亦未給予原告陳述意見之機會而補正該瑕疵。
- 19 2.新建工程之承造人既為宏民公司，原告僅係基於與東和公司
20 簽訂之委運合約指派邱建達運送鋼筋至新建工程現場，屬於
21 純粹之運輸服務提供者，新建工程既非由原告所承包，現場
22 除邱建達外，並無原告所屬其他任何人員在現場，原告對於
23 現場當然並無任何指揮監督之權限，邱建達係受宏民公司工
24 作現場負責人指揮，而駕駛運輸車輛至指定地點，即符合鋼
25 筋運送之義務而履約完畢。至於宏民公司指揮其積載型移動
26 式起重機(亦非原告所有)將鋼筋吊掛至施工樓層，已非原告
27 或邱建達之義務範圍，安全維護亦均非由原告所能了解，更
28 無從進行安全維護，值此職安法第6條第1項法定義務之雇
29 主，係指在現場有指揮監督勞工、安全維護進行工程權限
30 者，而非單純由民法上契約關係為斷，故本件情形中，原告
31 根本非新建工程之負責單位，於現場並無任何指揮監督權

01 限，顯非應負職安法第6條第1項法定義務之雇主。

02 3.被告固有再稱：「原告應透過事前教育訓練或訂定作業安全
03 標準等方式，要求邱建達從事鋼筋吊運作業時踐行相關職業
04 安全衛生規範」云云。惟被告此等見解實係將職安法課予雇
05 主之「現場監督管理義務」轉化為「事前監督義務」，而與
06 既有實務見解有違。縱認違反職安法第6條第1項之處罰對象
07 不以於現場具有監督管理權限者為限，而可包含所謂事前監
08 督義務之違反，且原告於事前知悉邱建達除運送鋼筋外尚會
09 從事鋼筋吊運作業（假設語），惟原告所僱之邱建達自身即
10 領有移動式起重機操作專業證照且定期接受職業安全衛生在
11 職教育訓練，原告當無任何事前監督過失。

12 4.參115年5月7日新建工程工地主任蘇穆峰訪談紀錄，可見宏
13 民公司就「鋼筋組紮含吊車、吊料及交管」之事項，發包予
14 毅展企業行承攬；毅展企業行再將該等事項中「吊車、吊
15 料」部分，發包予大紳有限公司（下稱大紳公司）承攬。就
16 鋼筋材料部分，係由宏民公司向東和公司購買，東和公司並
17 再將鋼筋之運輸，委由原告處理。故原告依約僅負責運輸鋼
18 筋之義務，吊掛非屬原告或運輸司機邱建達之工作。新建工
19 程工地主任蘇穆峰，係由宏民公司所僱用；且工地現場之職
20 業安全衛生負責人員曾安順，亦為宏民公司所僱用，曾安順
21 並有實際監督並介入相關吊掛作業之進行，而對吊掛作業有
22 指揮監督之權責。承上說明可知，現場職業安全衛生管理權
23 限實際由宏民公司統籌掌握，宏民公司方為負有修正前職安
24 法第27條第1項統合管理義務之原事業單位。工地主任及職
25 安監督人員均由宏民公司派駐，原告客觀上根本不具備現場
26 指揮監督之條件與地位。退萬步言之，縱使邱建達有所謂協
27 助吊掛之行為（假設語），然亦係受宏民公司或其下包商指
28 揮所為，依職安法第51條第2項，應比照宏民公司之勞工，
29 由宏民公司負擔相關義務。

30 (二)聲明：如主文第一項所示。

31 三、被告答辯及聲明：

01 (一)答辯要旨：

- 02 1.原告主張被告未依行政罰法第42條、行政程序法第102條等
03 規定，於裁處前給予原告陳述意見之機會，惟行政罰法第
04 42條第6款及行政程序法第103條第5款規定，原處分所根據
05 之事實，客觀上明白足以確認，則陳述意見即非必要之程
06 序，新北市勞檢處於113年10月18日對原告實施勞動檢查，
07 已就現場違規情形拍照存證，並以會談紀錄載明違規事實，
08 違法事實於客觀上已明白足以確認，故未給予原告陳述意見
09 之機會，於法尚無不合。
- 10 2.新北市勞檢處於前揭時日對原告實施勞動檢查，發現邱建達
11 為原告所僱勞工，其駕駛之貨車為積載型移動式起重機（即
12 設有起重機之貨車），邱建達亦領有移動式起重機操作之技
13 術士證，且原告所稱運送貨品（即鋼筋），係置放於以2條U
14 型鋼筋做成的框架內。依一般經驗法則觀之，該框架內所置
15 鋼筋重達數百公斤，實務上皆以起重機進行搬運，非以人力
16 得以完成，足見原告係以該鋼筋框架作為起重支持架，對照
17 現場實際作業照片，亦可獲得確認，是原告違反營造標準第
18 129條第7款暨職安法第6條第1項規定，應可認定。
- 19 3.依新北市勞檢處現場拍攝的相片觀之，作業當時邱建達係站
20 立於貨車車斗上，並將起重支持架鉤掛於移動式起重機的吊
21 具上，藉以搬運鋼筋至指定位置。當鋼筋起吊後，邱建達仍
22 站在吊舉物下方，未離開起重機作業範圍，顯有遭受物體
23 （即鋼筋）飛落危害之虞，對照起升規則第39條第1項的違
24 法構成要件，並不以自行操作起重機為必要，只要雇主使勞
25 工於移動式起重機作動範圍作業，未採取防止人員進入吊舉
26 物下方及吊舉物通過人員上方之設備或措施，即足當之。
- 27 4.原告雖主張邱建達於113年10月28日在新建工程工地從事鋼
28 筋吊運作業，係配合宏民公司現場負責人員之要求，並受其
29 指揮監督，爰現場職業安全衛生防護義務應由宏民公司擔
30 負；惟按原告於114年6月11日訴願申請陳述意見暨補充理由
31 書所載，原告自陳基於「鋼品委運合約書」指派邱建達運送

01 鋼筋至新建工程，且在實務慣例下，邱建達會配合工地負責
02 人之要求，協助將鋼筋放置於指定地點，顯見原告事前即已
03 知悉，邱建達並非單純從事鋼筋運送作業，縱原告並無其他
04 人員在現場協同作業，但邱建達既為原告所僱勞工，原告仍
05 應透過事前教育訓練或訂定作業安全標準等方式，要求邱建
06 達於新建工程工地從事鋼筋吊運作業時，應踐行起升規則第
07 39條第1項及營造標準第129條第7款所定作業安全規範，始
08 能符合職安法第1條所定防止勞工發生職業災害之立法目
09 的，故原告前開主張，顯不足採，亦難執為免責之論據。

10 (二)聲明：駁回原告之訴。

11 四、爭點：

12 原告是否應負職安法第6條第1項第5款之雇主責任？

13 五、本院的判斷：

14 (一)如事實概要欄記載之事實，未據兩造爭執，並有原處分（院
15 卷63-65）、訴願決定書（院卷67-74）、新北市勞檢處營造
16 工程檢查會談紀錄暨營造業檢查資料輸入表（院卷153-
17 160）、現場採證照片（院卷165-168）等附卷可證，堪信為
18 真實。

19 (二)原告是否應負職安法第6條第1項第5款之雇主責任？

20 1.本件應適用的法令及說明：

21 (1)職業安全衛生法（即職安法）

22 ①第2條第1款、第3款：

23 （第1款）工作者：指勞工、自營作業者及其他受工作場所
24 負責人指揮或監督從事勞動之人員。（第3款）雇主：指事
25 業主或事業之經營負責人。

26 ②第6條第1項第5款、第3項：

27 （第1項）雇主對下列事項應有符合規定之必要安全衛生設
28 備及措施：（第5款）防止有墜落、物體飛落或崩塌等之虞
29 之作業場所引起之危害。（第3項）前二項必要之安全衛生
30 設備與措施之標準及規則，由中央主管機關定之。

31 ③第43條第1項第2款：

有下列情形之一者，處5萬元以上300萬元以下罰鍰：（第2款）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1項、第31條第1項、第2項或第37條第1項、第2項、第4項之規定。

(2)起重升降機具安全規則(即起升規則，依職安法第6條第3項規定授權訂定)第39條第1項：

雇主於移動式起重機作業時，應採取防止人員進入吊舉物下方及吊舉物通過人員上方之設備或措施。但吊舉物之下方已有安全支撐設施、其他安全設施或使吊舉物不致掉落，而無危害勞工之虞者，不在此限。

(3)營造安全衛生設施標準(即營造標準，依職安法第6條第3項規定授權訂定)第129條第7款：

雇主對於從事鋼筋混凝土之作業時，應依下列規定辦理：（第7款）禁止使用鋼筋作為拉索支持物、工作架或起重支持架等。

(4)行政罰法第18條第1項：

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。

2.新建工程工地不符合起升規則第39條第1項、營造標準第129條第7款等規定安全防護措施之標準：

查，新北市勞檢處派員於113年10月18日至新建工程工地實施勞動檢查，發現新建工程使用移動式起重機從事鋼筋吊運作業時，未採取防止吊舉物通過人員上方之措施(如設置圍圍設施及淨空吊舉物吊運路徑下方人員等)，並以鋼筋作為起重支持架等情，此有新北市勞檢處營造工程檢查會談紀錄暨營造業檢查資料輸入表（院卷153-160）、現場採證照片（院卷165-168）等附卷可證，復為兩造所不爭執，堪認新建工程工地於新北市勞檢處派員檢查時，不符合起升規則第39條第1項、營造標準第129條第7款等規定安全防護措施之標準，應負起職安法第6條第1項第5款之雇主責任。

01 3.原告無須負職安法第6條第1項第5款之雇主責任：

02 (1)原處分認原告應負職安法第6條第1項第5款之雇主責任，無
03 非以邱建達為原告所僱勞工，而當時邱建達站立於貨車車斗
04 上，並將起重支持架鉤掛於移動式起重機的吊具上，藉以搬
05 運鋼筋至指定位置，當鋼筋起吊後，邱建達仍站在吊舉物下
06 方，未離開起重機作業範圍，顯有遭受物體（即鋼筋）飛落
07 危害之虞等情，惟此客觀事實為兩造所不爭執，亦經本院認
08 定如前，惟難以遽此即可認定原告應負職安法第6條第1項第
09 5款之雇主責任，況且綜觀被告所提之新北市勞檢處營造工
10 程檢查會談紀錄暨營造業檢查資料輸入表（院卷153-
11 160），雖將邱建達列為工作場所負責人，然此部分可能為
12 被告當時承辦人（已離職）自行認定，此經被告自陳在卷
13 （院卷200），是此部分之記載，自無從為不利原告之認
14 定。此外，被告未就新建工程工地現場所有人員為調查（含
15 製作談話紀錄及相關契約關係），再綜合上開調查後事證認
16 定之，竟直接認定原告應負職安法第6條第1項第5款之雇主
17 責任，顯欠缺法律上正當性及嚴謹性。

18 (2)嗣本件於訴訟中，經本院要求被告製作並提供宏民公司相關
19 人等之談話紀錄，被告仍提出115年5月7日製作之宏民公司
20 工地主任蘇穆峰談話紀錄，談話內容略以「新建工程之業主
21 為將捷建設股份有限公司（下稱將捷公司），將捷公司將新
22 建工程交由宏民公司來承建，伊是宏民公司所僱之工地主
23 任，負責工地營運之工作。宏民公司將新建工程之鋼筋組紮
24 交由毅展企業行承攬，有合約（內含吊料、交管、吊車），
25 毅展企業行再將吊車、吊料部分交由大紳公司承攬，大紳公
26 司要負責100公噸移動式起重機，並主吊掛。宏民公司將鋼
27 筋材料交由東和公司負責、有合約。鋼筋材料運輸部分，東
28 和公司交由原告承攬，原告要負責3公噸，積載型起重機，
29 主運輸。當日有申請路權為9時開始，惟大紳公司之移動式
30 起重機於8時30分左右進場，宏民公司所僱職安衛人員曾安
31 順先檢查一機三證，並告知先不作業，待9時才可進行作

業。於9時左右曾安順巡視作業狀況，發現作業時未禁止人員進入吊舉物下方，已立即責其毅展企業行所僱吊掛手王璿鈞立即改善，並宣導安全衛生事項，之後宏民公司未有人員在吊掛現場。現場作業情形為大紳公司吊掛之操作手在車內，其中一吊掛手在本工程地上9樓接鋼筋材料。原告車斗上有毅展企業行所僱勞工王璿鈞及原告所僱勞工邱建達，協助利用鋼筋做支撐架綁鋼筋，使其吊掛至地上9樓柱牆鋼筋來使用。惟鋼筋吊掛時，王璿鈞及邱建達仍在貨車車斗上，在吊舉物下方，未至圈圍外之安全區域，勞檢人員至現場查核時，宏民公司未知，也未有人員陪同查核，惟勞檢後，由被查核廠商告訴有被稽核。」，此有被詢人蘇穆峰115年5月7日談話紀錄欄（院卷213）可佐；又觀諸原告提出之宏民公司與東和公司簽立之買賣合約書，內容略以「標的物：竹節鋼筋；拖車吊掛作業：為配合買方（即宏民公司）或其業主或其他協力廠商之工程需求，直接從拖車上吊掛鋼筋至施工樓層（即非地面層），賣方（即東和公司）願盡力協調（但非義務）運輸車行配合吊掛。買方應自行聘請合格人員進行吊掛之作業及指揮，並使用合格吊掛器具（如吊索等）。運輸司機僅配合定點停車並專為駕駛工作，不涉及吊掛或指揮責任」，此有買賣合約書（院卷35-43）可參；再觀諸原告提出之東和公司與原告等公司簽立之鋼品委運合約書，內容略以「今甲方（即東和公司）將鋼筋成品交由乙方（即原告等公司）承運；乙方於承運期間，其現場調度人員、司機等相關作業人員應確實遵守與甲方各廠商所簽訂之安全衛生作業規定，如有違規情事且經通知仍未改善者，甲方有權隨時終止合約，乙方不得異議。」，此有鋼品委運合約書（院卷45-50）可考；綜合上開證據，堪認宏民公司承攬新建工程，宏民公司再將新建工程中之鋼筋組紮交由毅展企業行承攬，毅展企業行則將吊車、吊料部分交由大紳公司承攬；鋼筋材料則交由東和公司提供，東和公司再將鋼筋材料運輸部分交由原告運送，是本件原告僅負責鋼筋運送部分，不負責

01 新建工程工地之鋼筋組紮、吊掛、及現場吊掛之作業、指
02 揮，最多僅在現場協助配合將所運送之鋼筋卸下，至於卸下
03 置於何處或直接吊掛上樓，則非原告或邱建達所能作業、指
04 揮處理。

05 (3)再按為防止職業災害，保障工作者安全及健康，特制定本
06 法，職安法第1條前段已揭櫫本法立法意旨。又工作者指勞
07 工、自營作業者及其他受工作場所負責人指揮或監督從事勞
08 動之人員；雇主指事業主或事業之經營負責人，同法第2條
09 第1款、第3款分別定有明文。又按，同法第2條第1款所定受
10 工作場所負責人指揮或監督從事勞動之人員，於事業單位工
11 作場所從事勞動，比照該事業單位之勞工，適用職安法之規
12 定，同法第51條第2項前段亦有明定。且職安法之範疇，包
13 括工作場所中會受影響或可能受影響之員工、臨時性工作人
14 員等之安全健康狀況及因素。為同時保障於事業單位工作場
15 所實際從事勞動而受工作場所負責人指揮或監督人員之安
16 全，如臨時工、派遣人員、志工、職業訓練機構學員，應比
17 照該事業單位之勞工，適用職安法之相關規定。是以，雇主
18 就現場施工人員在工作現場依其指派之工作現場負責人所為
19 指揮、監督從事勞動時，應比照所屬事業單位僱用之勞工，
20 依職安法賦予安全保障。就職安法所規定之「雇主」、「勞
21 工」，應以上開目的性而為判斷，就能保障勞工於工作場所
22 執行工作時之安全者，當然係提供勞工工作時，現場施工相
23 關設備，及在現場有指揮監督勞工、安全維護進行工程權限
24 者，方能就勞工之工作環境、工作條件、安全予以確保，受
25 雇主之管理指定，工作場所之安全維護由雇主負責，應認受
26 僱人從屬於雇主，而為職安法所規範之「勞工」。即具有上
27 開情形者，即為職安法所稱之「雇主」及「勞工」，至於實
28 際上「雇主」與「勞工」成立何種契約，要非所論。是本件
29 原告僅負責鋼筋運送部分，不負責新建工程工地之鋼筋組
30 紮、吊掛、及現場吊掛之作業、指揮，至多僅在現場協助配
31 合將所運送之鋼筋卸下。而新建工程工地之鋼筋組紮、吊

01 掛、及現場吊掛之作業、指揮均另有他人（事業單位）負
02 責，而應負起新建工程工地之安全衛生設備與措施符合職安
03 法之規範，如前所述，故邱建達非上開應負責事業單位所僱
04 用之勞工，亦應由在現場有指揮監督勞工、安全維護進行工
05 程權限者，方能就邱建達之工作環境、工作條件、安全予以
06 確保，從而工作場所之安全維護亦應由現場有指揮監督勞
07 工、安全維護進行工程權限者之事業單位（如宏民公司、毅
08 展企業行、大紳公司等，惟上開單位間之承攬關係為何？有
09 無職安法第27條規定之共同作業性，非本件本院調查之範
10 圍，被告應詳調查後再認定之）負責，而非僅負責鋼筋運送
11 之原告來負起職安法第6條第1項第5款之雇主責任。

12 (4)綜上所述，新建工程工地雖有不合起升規則第39條第1
13 項、營造標準第129條第7款等規定安全防護措施之標準，而
14 非僅負責鋼筋運送之原告來負起職安法第6條第1項第5款之
15 雇主責任。從而，被告作成原處分，尚有違誤，訴願決定予
16 以維持，即有不合。是原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為
17 有理由，應予准許。至被告主張依行政罰法第42條第6款及
18 行政程序法第103條第5款規定，原處分所根據之事實，客觀
19 上明白足以確認，則陳述意見即非必要之程序，故未給予原
20 告陳述意見之機會等情，雖上開法規賦予行政機關之裁量
21 權，但本件原處分裁處所依據證據僅有新北市勞檢處營造工
22 程檢查會談紀錄暨營造業檢查資料輸入表（院卷153-
23 160）、現場採證照片（院卷165-168）等，連現場之邱建達
24 及其他人員，均未予以詢問並製作談話紀錄，更遑論連現場
25 有那些事業單位（如將捷公司、宏民公司、毅展企業行、大
26 紳公司等）及該事業單位間有何關係均未詳查，是倘若當時
27 有給予原告陳述之機會，亦可循原告陳述內容而調查完整，
28 而非逕予以裁處，望被告機關就此類型案件，應不分事件之
29 大小或輕重性，須完整調查後再決定是否裁處，否則影響不
30 止行政機關之公正性、人民信賴及司法資源，嚴重的話亦可

01 能造成證據事後取得之困難度與正確性，重大影響公益，附
02 此敘明。

03 六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及訴訟資
04 料經本院審酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

06 七、結論：原處分及訴願決定違法。原告訴請撤銷，為有理由，
07 應予准許。

08 中 華 民 國 115 年 7 月 30 日
09 法 官 紀榮泰

10 一、上為正本係照原本作成。

11 二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理
12 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原
13 判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違
14 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
15 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
16 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
17 造人數附繕本）。

18 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，
19 逕以裁定駁回。

20 中 華 民 國 115 年 7 月 30 日
21 書記官 陳季吟