

广州市花都区人民政府

行政复议决定书

花都府行复〔2022〕048号

申请人：王某某。

被申请人：广州市花都区应急管理局。

申请人不服被申请人于2021年12月20日作出的(穗花)应急罚[2021]37号《行政处罚决定书》，向本府申请行政复议，本府依法予以受理，现已审查终结。

申请人请求：

请求撤销(穗花)应急罚[2021]37号《行政处罚决定书》。

申请人称：

关于被申请人于2021年12月20日作出的(穗花)应急罚(2021)37号《行政处罚决定书》，现申请人对该决定不服在复议期内特向贵府提出行政复议，理由如下：

一、本决定书主体认定错误，申请人仅为汪某某雇请劳务工人，不是本案的施工方。

2020 年 12 月 19 日申请人及申请人妻子焦某某受第三人汪某某雇佣，前往广州市花都区 XX 街 X 栋 X 房处为第三人叶某某 1 安装阳光房玻璃房顶。申请人此前并不认识叶某某 1，申请人从接收工作到到达现场都是与汪某某进行联系，关于报酬也是汪某某与申请人进行沟通；现场的材料和施工要求均是由汪某某提供，申请人及妻子只带了最基本的工具前往。在申请人和妻子工作过程中，因为阳光房的玻璃房顶处有一处因汪某某提供的玻璃尺寸不对没有安装，导致存在一处镂空处，申请人妻子焦某某在工作过程中，在镂空处不慎踏空，从玻璃房顶处跌落，造成受伤。申请人妻子在受伤后立即送往了广州市中西医结合医院治疗，在 2021 年 1 月 19 日因抢救无效死亡，死因为创伤性脑疝。

2021 年 8 月 17 日申请人以第三人汪某某、叶某某 1 为被告，向广州市花都区人民法院提起提供劳务者受害责任纠纷一案，2021 年 9 月 7 日广州市花都区人民法院正式立案，案号（2021）粤 0114 民初 15XXX 号；在 2021 年 10 月 28 日，本案第一次庭审，在庭审过程中，第三人叶某某 1 的代理人表示，叶某某 1 将广州市花都区 XX 街 X 栋 X 房处的装修工程发包给了具有施工资质的装修公司（具体名称未透露）。装修公司将涉案物业阳光房的玻璃房顶的材料采购和安装工程发包给了第三人广州市某某门窗有限公司。第三人广州市某某门窗有限公司在承包工程后，在仅提供了玻璃材料后

（且提供的玻璃尺寸不对，导致玻璃房顶存在镂空处）就将涉案的阳光房玻璃房顶安装工程违法分包给了第三人汪某某，汪某某在承接工程后，又雇佣了申请人前去安装。

综上所述，申请人只是汪某某雇请的雇工，受雇与妻子前往事故地点进行工作，不是本案的施工方，不是施工责任主体。

二、被申请人认定申请人为施工方没有任何法律和事实依据。

申请人只是受汪某某雇请，并非承包了涉案阳光房玻璃房顶安装工程的施工方。申请人与汪某某之间没有签订《承包合同》，并非承包关系。死者焦某某是申请人的妻子，申请人与妻子在当时只是夫妻在一起共同工作，申请人并没有雇请妻子，也不需要向妻子支付报酬，只是普通的夫妻共同劳作，又怎么会变成申请人承包了汪某某的工程并安排了妻子焦某某施工呢。另外本案中，装修公司将阳光房的玻璃房顶的材料采购和安装工程发包给了第三人广州市某某门窗有限公司后，第三人将安装工程违法分包给了不具有施工资质的个人汪某某，该行为本身已经违反了《建筑法》的规定；汪某某安排不具有高空作业资质的申请人前来进行作业也违反《建筑法》的规定。且广州市某某门窗有限公司是否具有施工资质至今也没有查明。

申请人认为，从本案各主体的关系来看。本案涉案工程

是由叶某某 1 发包给了装修公司承包施工。装修公司承包后将阳光房工程专业分包给了第三人广州市某某门窗有限公司，广州市某某门窗有限公司将玻璃房安装工程违法分包给了第三人汪某某，第三人汪某某雇请了申请人进行施工。其中承包工程的装修公司第三人广州市某某门窗有限公司是否存在违法分包还需要看双方之间有无签订《专业分包合同》以及第三人广州市某某门窗有限公司是否具有施工资质。因此无论从何种角度上来说，本案涉案工程的施工方要么是装修公司，要么是广州市某某门窗有限公司，要么是汪某某，均与申请人没有关系。

另外，本案中申请人只是被雇佣的工作人员，对于施工现场并没有管理权限，本案的涉案工程是由装修公司承包，在施工现场也有装修公司的工作人员；申请人及妻子工作的阳光房工程则是由广州市某某门窗有限公司分包，现场的材料也是由广州市某某门窗有限公司提供。因此装修公司和广州市某某门窗有限公司才是施工现场的管理人员。施工现场未设置明显警示和未采取相应防护措施，未为高空作业人员提供合格安全帽等必备的安全防护设备等均是装修公司和广州市某某门窗有限公司的责任，被申请人将上述责任归于申请人没有任何依据。关于未安排持有高空作业特种作业操作证的从业人员施工一事。首先，广州市某某门窗有限公司将安装工程劳务分包给没有任何施工资质的汪某某就已经

是违法分包。汪某某雇佣申请人，申请人也没有任何高空作业特种作业操作证，申请人妻子与申请人一起工作是一个共同行为，并不存在申请人命令或安排申请人妻子工作的情况。因此，汪某某雇佣申请人进行安装工程就已经属于持有高空作业特种作业操作证的从业人员施工。

三、死者与申请人之间系夫妻关系。被申请人作出《行政处罚决定书》极不合理。

从被申请人的行政处罚理由来看，被申请人认为，申请人承包了涉案工程并安排了死者焦某某进行高空作业，导致了死者的死亡。将死者妻子的死亡统统怪罪在申请人身上，让申请人既要承担丧妻之痛还要承担事故责任。汪某某雇请申请人进行玻璃安装，工程量本身就不是申请人一人能够做完的，死者与申请人作为夫妻，为了尽快完成作业一起工作是非常正常的事，被申请人原认定死者是申请人派遣安排过来工作的，将申请人与死者的关系类比为雇主与雇工的关系，违反常理。

安装作业是死者与申请人的共同行为，且该行为汪某某也好、叶某某 1 也好、装修公司也好、广州市某某门窗有限公司也好都没表示异议。代表上述主体是认同申请人与妻子共同作业的行为的。

综上所述，申请人认为被申请人作出的（穗花）应急罚（2021）37 号《行政处罚决定书》存在主体认定错误，没

有事实和法律依据，所认定的内容也极不合理。且在认定过程中，并未参考申请人的意见，仅根据汪某某、广州市某某门窗有限公司和叶某某 1 的意见就作出对申请人不利的处罚决定，忽略了汪某某、广州市某某门窗有限公司和叶某某 1 在本案的责任，极不公正。故此申请人特提出复议申请，请求予以支持。

被申请人答复称：

被申请人作出的行政处罚决定认定事实清楚、证据确凿、充分，适用法律正确，程序合法、处罚幅度适当，应予维持。

一、基本调查情况

广州市花都区某某街某某号别墅（以下简称“某某别墅”）的业主叶某某 2 委托其父叶某某 1 将别墅的设计、水电、泥水工程发包给广州某某装饰工程有限公司，并签订了工程合同；叶某某 1 将别墅的门窗及阳光棚的制作安装发包给了广州市某某门窗有限公司，未签署工程合同，但有广州市某某门窗有限公司法定代表人杨某某开具的订金收据，收据里面有具体的门窗（含阳光棚）的制作项目和单价。

广州市某某门窗有限公司承接了别墅的门窗采购安装后，将部分门窗和阳光房工程的设计、生产、送货及安装向汪某某代表的佛山市某某门窗 2 有限公司整体采购完成，汪某某提供了佛山市某某门窗 2 有限公司出具了《某某门窗。

销售订单表》，双方未有签署合同，广州市某某门窗有限公司法定代表人杨某某通过转账支付，将 50000 元订金支付给佛山市某某门窗 2 有限公司的法定代表人的妻子赵某某。

在本次事故涉及的阳光房工程中，汪某某在接到广州市某某门窗有限公司的委托意向后，到现场测量数据提供给佛山市某某门窗 2 有限公司进行设计，然后将佛山市某某门窗 2 有限公司设计好的效果图报给广州市某某门窗有限公司和叶某某 1。经广州市某某门窗有限公司和叶某某 1 同意后，佛山市某某门窗 2 有限公司按照设计图纸进行生产，并将生产好的产品送至别墅，佛山市某某门窗 2 有限公司向汪某某提供的《某某门窗.销售订单表》未包括安装，阳光房的安装工作由汪某某独立组织人员进行安装施工。汪某某在佛山市某某门窗 2 有限公司合作的过程中按订单业务金额收取一定比例的费用。

在本次事故涉及的阳光房工程中，汪某某将阳光房工程的安装作业转包到王某某，由王某某自行组织人员实施安装作业，汪某某未与王某某签署工程合同。

王某某承接了工程后，安排了自己施工队的人员一起施工，但事故发生当日，只有王某某和焦某某到现场施工。2020 年 12 月 19 日，王某某和焦某某到某某别墅三楼楼面的阳光棚顶面打防水胶。王某某和焦某某站在阳光棚顶面玻璃上，王某某负责打胶水，焦某某负责用刮片把不平的胶水刮平。

在 17 时 30 分左右，焦某某在作业时不慎踩在阳光棚顶面没有安装玻璃处，摔落到三楼楼面平台。

事故发生后王某某拨打了“120”急救电话和“110”报警电话，大概过了 15 分钟，“120”救护车到了事故现场，医护人员检查了焦某某的伤情后就把焦某某送到广州中西医结合医院抢救，经广州中西医结合医院诊断，焦某某头颅出血、骨折。2021 年 1 月 19 时 10 时，广州中西医结合医院宣布焦某某经抢救无效死亡。

2021 年 11 月 19 日，被申请人依法出具《行政处罚告知书》【（穗花）应急告[2021]27 号】并依法向申请人送达。申请人针对行政处罚告知提出了申辩意见。经对本案调查情况、证据材料及对申请人的申辩书再次审查后，被申请人认为作出的行政处罚决定认定事实清楚、证据确凿、充分，适用法律正确，程序合法、处罚幅度适当。

2021 年 12 月 20 日，被申请人依法出具《行政处罚决定书》【（穗花）应急罚[2021]37 号】和《广州市非税收入缴款通知书》（缴款识别码：44011421000034699010）并依法向申请人送达。

二、违法事实及法律依据

违法事实：

根据杨某某、汪某某、王某某、谢某某、董某某等人的询问笔录、销售订单表、订货合同、微信聊天记录等证

据，证明事实：2020 年 12 月 19 日 17 时 30 分，花都区新雅街某某号别墅发生一起高处坠落事故，焦某某在进行阳光房顶棚安装工程施工作业时从高处坠落受伤，后来伤重死亡。广州市某某门窗有限公司、汪某某、佛山市某某门窗 2 有限公司（某某门窗是该公司的注册商标）、王某某、焦某某在事发阳光房顶棚制作、安装工程中的总包、分包、承包、隶属等关系，其中，王某某承包了阳光房顶棚安装工程并作为施工方，未在高处作业施工现场采取安全防护措施，未为高处作业人员提供安全帽等安全防护用具，安排未持有高处作业特种作业操作证的焦某某从事高处作业。

依据有关规定，由区政府成立事故调查组对该起事故开展调查并于 2021 年 4 月 21 日经区政府批复结案，认定花都区新雅街“12•19”一般高处坠落事故是一起生产安全责任事故，王某某作为事发安装工程施工方，未在施工现场危险部位设置明显的警示和采取相应的防护措施；未为高处作业人员提供合格的安全帽、安全带等必备的安全防护用具；安排未持有高处作业特种作业操作证的从业人员焦某某从事高处作业，直接导致发生生产事故，对事故的发生负有主要责任，故对其作出相应的处罚。

相关法律规定：

《建筑工程预防高处坠落事故若干规定》的第四条【施

工单位应做好高处作业人员的安全教育及相关的安全预防工作。

（一）所有高处作业人员应接受高处作业安全知识的教育；特种高处作业人员应持证上岗，上岗前应依据有关规定进行专门的安全技术签字交底。采用新工艺、新技术、新材料和新设备的，应按规定对作业人员进行相关安全技术签字交底。

（二）高处作业人员应经过体检，合格后方可上岗。施工单位应为作业人员提供合格的安全帽、安全带等必备的安全防护用具，作业人员应按规定正确佩戴和使用。】

《建设工程安全生产管理条例》第二十八条第一款【施工单位应当在施工现场入口处、施工起重机械、临时用电设施、脚手架、出入通道口、楼梯口、电梯井口、孔洞口、桥梁口、隧道口、基坑边沿、爆破物及有害危险气体和液体存放处等危险部位，设置明显的安全警示标志。安全警示标志必须符合国家标准。】

处罚依据：

一、《中华人民共和国安全生产法》（2014年修订，下同）第一百零九条第（一）项【发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，由安全生产监督管理部门依照下列规定处以罚款：（一）发生一般事故的，处二十万元以上五十万元以下的罚款；……】。

自由裁量标准：根据《应急管理行政处罚自由裁量权细化基准表》序号 31【处罚依据：《中华人民共和国安全生产法》第一百零九条第（一）项。裁量情节：生产经营单位对一般事故负有责任的。裁量标准：（1）造成 1 人死亡，或者 1 人以上 6 人以下重伤，或者 500 万元以下经济损失的，处 20 万元以上 35 万元以下的罚款】的规定，依法给予处罚。

调查未发现王某某存在《安全生产行政处罚自由裁量适用规则（试行）》规定应当从轻或从重处罚的情节，故在规定裁量幅度内取中档，对王某某作出了处罚款人民币 275000 元（贰拾柒万伍仟元整）的行政处罚。

三、综上所述，被申请人作出的行政处罚决定认定事实清楚、证据确凿、充分，适用法律正确，程序合法、处罚幅度适当，应予维持。

本府查明：

2020 年 12 月 19 日，位于广州市花都区新雅街某某号别墅（以下简称“某某别墅”）在装修期间发生一起高处坠落导致一人死亡事故，申请人系该别墅门窗装修工程的承包人。2021 年 12 月 20 日，被申请人根据调查结果向申请人作出（穗花）应急罚〔2021〕37 号《行政处罚决定书》。申请人对该行政处罚决定不服，向本府申请行政复议。

另查，某某别墅的业主叶某某 2 委托父亲叶某某 1 将别

墅的门窗及阳光棚的制作安装工程发包给了广州市某某门窗有限公司，广州市某某门窗有限公司承接后将阳光房的安装工作分包给汪某某，汪某某再将阳光房工程的安装作业转包给申请人，由申请人自行组织人员实施安装作业，汪某某未与申请人签署工程合同。申请人承接工程后，安排了自己施工队的人员一起施工，但事故发生当日，只有申请人和妻子焦某某到现场施工。申请人和焦某某站在阳光棚顶面玻璃上，申请人负责打胶水，焦某某负责用刮片把不平的胶水刮平。在 17 时 30 分左右，焦某某在作业时不慎踩在阳光棚顶面没有安装玻璃处，摔落到三楼楼面平台，后经抢救无效死亡。

另查，该事故发生后，花都区政府根据《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令 第 493 号）的规定，成立了由被申请人牵头，区住房城乡建设局、区城市管理和综合执法局、区人力资源和社会保障局、市公安局花都区分局、区总工会、新雅街道办等单位组成的花都区新雅街“12·19”一般高处坠落事故调查组，负责开展事故调查处理工作，事故调查结束后形成《花都区新雅街“12·19”一般高处坠落事故调查报告》，该报告认定花都区“12·19”高处坠落一般事故是一起安全生产责任事故，申请人存在未在施工现场危险部位设置明显的警示和采取相应的防护措施；未为高处作业人员提供合格的安全帽、安全带等必备的安全防护用

具；安排未持有高处作业特种作业操作证的从业人员焦某某从事高处作业的行为，直接导致发生生产事故，对事故的发生负有主要责任。2021年7月30日，被申请人依法对申请人进行立案调查。2021年11月19日，被申请人执法人员依法向申请人送达了（穗花）应急告〔2021〕27号《行政处罚告知书》。2021年12月20日，被申请人向申请人作出（穗花）应急罚〔2021〕37号《行政处罚决定书》并于次日送达申请人。

以上事实有事故调查报告、询问笔录、广州市某某门窗有限公司营业执照、汪某某身份证复印件、门窗销售订单、订货合同、谢某某身份证复印件、董某某身份证复印件、谢某某出工记录复印件、微信转账记录、《立案审批表》、行政处罚告知书、行政处罚决定书、送达回证等相关证据为证。

本府认为：

根据《建筑工程预防高处坠落事故若干规定》的第四条：“施工单位应做好高处作业人员的安全教育及相关的安全预防工作。（一）所有高处作业人员应接受高处作业安全知识的教育；特种高处作业人员应持证上岗，上岗前应依据有关规定进行专门的安全技术签字交底。采用新工艺、新技术、新材料和新设备的，应按规定对作业人员进行相关安全技术签字交底。（二）高处作业人员应经过体检，合格后方可上岗。施工单位应为作业人员提供合格的

安全帽、安全带等必备的安全防护用具，作业人员应按规定正确佩戴和使用。”和《建设工程安全生产管理条例》第二十八条第一款：“施工单位应当在施工现场入口处、施工起重机械、临时用电设施、脚手架、出入通道口、楼梯口、电梯井口、孔洞口、桥梁口、隧道口、基坑边沿、爆破物及有害危险气体和液体存放处等危险部位，设置明显的安全警示标志。安全警示标志必须符合国家标准。”的规定，申请人作为涉案安装工程的施工方，未在施工现场危险部位设置明显的安全警示标志，未采取相应的防护措施，未为高处作业人员提供合格的安全帽、安全带等必备的安全防护用具，安排未持有高处作业特种作业操作证的人员焦某某进行高处作业，违反了上述规定，发生生产安全事故，被申请人有权依法查处。根据《中华人民共和国安全生产法》第一百零九条：“发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，由安全生产监督管理部门依照下列规定处以罚款：（一）发生一般事故的，处二十万元以上五十万元以下的罚款”的规定，对申请人作出（穗花）应急罚〔2021〕37号《行政处罚决定书》，对申请人处以罚款27.5万元的行政处罚，合法有据。申请人辩称没有承包涉案工程、其和妻子焦某某是汪某某雇请的劳务工人等主张，与汪某某、

谢某某、董某某等人的陈述及相关证据不符，本府不予采信。

被申请人在案件查办过程中，履行了立案、调查取证、行政处罚事前告知、听证告知、作出处罚决定及送达等程序，符合法律规定。但根据《中华人民共和国行政处罚法》第六十条规定：“行政机关应当自行政处罚案件立案之日起九十日内作出行政处罚决定。法律、法规、规章另有规定的，从其规定”，被申请人于2021年7月30日立案，应于立案后90日内作出行政处罚决定，被申请人于2021年12月20日才作出行政处罚决定，办理期限存在瑕疵，本府予以指正，但该瑕疵尚不影响处罚决定的效力。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项之规定，维持被申请人2021年12月20日作出的（穗花）应急罚〔2021〕37号《行政处罚决定书》。

申请人如不服本决定，可以在收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依法向有管辖权的人民法院起诉。

本件与原件核对无异

二〇二二年五月九日