

臺灣高雄地方法院行政訴訟判決

111年度簡字第50號

原告 特普斯股份有限公司

法定代理人 邱裕庭

訴訟代理人 簡榮宗律師

朱茵律師

被告 高雄市政府勞工局

代表人 周登春

訴訟代理人 李美慧

陳秣榛

上列當事人間就業服務法事件，原告不服高雄市政府民國111年5月6日高市府法訴字第11130351400號訴願決定，提起行政訴訟，本院於112年1月5日言詞辯論終結，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

壹、程序事項：原告不服被告民國110年10月5日高市勞就字第11037995500號裁處書所為罰鍰新臺幣(下同)30萬元之處分(下稱原處分)，提起本件行政訴訟，屬於行政訴訟法第229條第2項第2款所定因不服行政機關所為40萬元以下罰鍰處分而涉訟之行政訴訟事件，應適用行政訴訟法第2章規定之簡易訴訟程序，合先敘明。

貳、實體事項：

一、事實概要：原告設立「CARE724-第三方照顧服務媒合平台」(下稱系爭平台)媒介本國籍之醫院看護或居家照顧工作，系爭平台會員(即預訂者及服務者)必須透過系爭平台，於契約成立後始得進行聯繫，且原告向服務者抽取一定比例之費用作為手續費，亦明訂私下交易之懲罰性違約金。經被告

查證後，認系爭平台已非單純資訊流通平台，而有居間媒介之功能，已構成就業服務法第35條規定之職業介紹或人力仲介業務範疇，然原告並非合法設立之私立就業服務機構，經被告審酌調查事實證據及給予原告陳述意見之機會，仍核認原告違反就業服務法第34條第2項規定之事實明確，爰依同法第65條第1項規定，以原處分裁處原告30萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，仍經訴願管轄機關即高雄市政府以111年5月6日高市府法訴字第11130351400號訴願決定(下稱訴願決定)駁回其訴願。原告猶未甘服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張：

(一)原處分及訴願決定除有認事用法之違誤外，亦錯誤擴張就業服務法之適用範圍、有違法律授權之目的，而有裁量濫用之情：

1.按「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」行政程序法第10條定有明文。「行政機關之裁量處分如有裁量逾越、裁量濫用、或裁量怠惰或不足之裁量瑕疵情形，均屬違法之處分，行政法院得加以審查」臺北高等行政法院97年度簡字第347號行政判決參照。次按「本法用詞定義如下：一、就業服務：指協助國民就業及雇主徵求員工所提供之服務。二、就業服務機構：指提供就業服務之機構；其由政府機關設置者，為公立就業服務機構；其由政府以外之私人或團體所設置者，為私立就業服務機構。三、雇主：指聘、僱用員工從事工作者。」、「本法所稱主管機關：在中央為勞動部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」就業服務法第2條第1至3款及第6條定有明文。

2.從上開規定可知，就業服務法之主管機關在中央為勞動部，且就業服務係協助雇主徵求員工，而該受協助之雇主與員工間係成立僱傭契約。詳言之，就業服務法所規範之就業服務，應係以提供、促進雙方當事人締結僱傭契約為內容之服務，究其立法目的應係認為僱傭契約係長期存在、且亦有雇

主與員工經濟力量不對等之情況，方需要立法特別保護。又依臺北高等行政法院92年度訴字第2755號行政判決、臺北高等行政法院98年度訴字第942號行政判決意旨亦可知悉，於判斷當事人之行為是否屬就業服務法就業服務範疇，應以經仲介之雙方當事人是否成立僱傭關係為認定基礎。

3. 本件高雄市政府訴願決定書引用勞動部93年10月21日勞職外字第0930206923號函示，並稱「查『就業服務法』（以下簡稱本法）所稱之『聘僱』，係以有否提供勞務之事實而為認定，故尚非僅限於民法規定之『僱傭關係』始構成本法之聘僱關係，至其『承攬關係』亦包括在內」。認本法之聘僱關係除民法之勞務關係外，承攬關係亦應包括在內。惟按行政院勞工委員會102年1月17日勞職業字第1020501049號函示：「另查本法（即就業服務法）第5條第1項前段規定略以：『為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級... 為由，予以歧視；其他法律有明文規定者，從其規定。』其中所稱『雇主對求職人』，指雇主對於求職人於招募、甄試等成立僱傭（勞動）契約前，不得無正當理由而恣意實施差別待遇。因此有關政府機關辦理委任或定作承攬之採購，允許自然人投標，惟限制須具中華民國國民身分者始得作為投標廠商資格，則非屬本法第5條第1項所定『雇主對求職人』於招募、甄試等成立僱傭（勞動）契約前，禁止歧視行為規範之範圍，尚無本法第5條第1項適用。」。是以，本函示亦明確指出，就業服務法所稱之雇主與員工（求職人）間應係成立僱傭（勞動）契約為限，若雙方間成立者係委任、承攬關係者，則無本法之適用至明。
4. 原處分及訴願決定逕以就業服務法之適用除聘僱（勞務）關係外，委任、承攬關係亦應包括在內而錯誤解釋並適用法律，而有認事用法之錯誤。又以該錯誤之法律見解裁處原告新台幣30萬元之罰鍰，顯有違法律授權之目的，而有裁量濫用之情。

(二) 原處分及訴願決定書未查明本件事實，遽認原告有就業服務

01 法第34條第2項之違規，自有違誤：

- 02 1.按「稱僱傭者，謂當事人約定，一方於一定或不定之期限內
03 為他方服勞務，他方給付報酬之契約。」；「稱承攬者，謂
04 當事人約定，一方為他方完成一定之工作，他方俟工作完
05 成，給付報酬之契約；稱委任者，謂當事人約定，一方委託
06 他方處理事務，他方允為處理之契約」，民法第482條、第4
07 90條第1項、第528條定有明文。
- 08 2.再按「所謂委任，係指委任人委託受任人處理事務之契約而
09 言。委任之目的，在一定事務之處理。故受任人給付勞務，
10 僅為手段，除當事人另有約定外，得在委任人所授權限範圍
11 內，自行裁量決定處理一定事務之方法，以完成委任之目
12 的。而所謂僱傭，則指受僱人為僱用人服勞務之契約而言。
13 僱傭之目的，僅在受僱人單純提供勞務，有如機械，對於服
14 勞務之方法毫無自由裁量之餘地。兩者之內容及當事人間之
15 權利義務均不相同」、「參酌勞動基準法規定之勞動契約，
16 指當事人之一方，在從屬於他方之關係下，提供職業上之勞
17 動力，而由他方給付報酬之契約。可知，僱傭契約乃當事人
18 以勞務之給付為目的，受僱人於一定期間內，應依照僱用人
19 之指示，從事一定種類之工作，且受僱人提供勞務，具有繼
20 續性及從屬性之關係。而承攬契約之當事人則以勞務所完成
21 之結果為目的，承攬人只須於約定之時間完成一個或數個特
22 定之工作，與定作人間無從屬關係，可同時與數位定作人成
23 立數個不同之承攬契約，二者性質並不相同。」最高法院83
24 年度台上字第1018號民事判決、最高法院94年度台上字第57
25 3號民事判決參照。準此，僱傭契約係指當事人之一方，在
26 從屬於他方之關係下提供職業上之勞動力，而由他方給付報
27 酬之契約。雇主與員工間究竟係成立僱傭關係抑或係委任或
28 承攬關係，應視雙方間是否具備人格上、經濟上及組織上從
29 屬性加以判斷。
- 30 3.經查，系爭平台所提供之服務得區分為一般服務及專業服務
31 兩種，一般服務包括「代購物品、備餐、協助進食、用藥、

01 環境整理、陪同外出或就醫」等；而專業服務則包括「大小
02 便處理、翻身拍背、簡易肢體關節活動、身體清潔、鼻胃管
03 餵食」等事項處理。可知服務者透過系爭平台與需求者取得
04 聯繫後，雙方係就一般服務或專業服務內容自行進行協商，
05 並使得服務者就需求者所指定之特定服務項目進行事務處理
06 （若服務之內容為身心靈陪伴及安全維護、協助簡易肢體關
07 節活動時，重在一定事務之處理，則需求者與服務者間應係
08 成立委任關係），或為一定工作完成之行為（若服務之內容
09 為代購物品或備餐、大小便處理、身體清潔時，重在一定工
10 作之完成。則需求者與服務者間應係成立承攬關係），又服
11 務者於執行需求者所要求之服務內容時，得自行裁量完成事
12 務之方法，而不受需求者之拘束，再服務者亦僅需於需求者
13 指定之時間範圍內完成特定工作即可，得自行支配作息時
14 間，亦可與多位需求者同時成立數個不同之契約、完成數項
15 工作，雙方間並不具備從屬關係，依此，系爭平台使用之雙
16 方當事人間應係成立委任、承攬關係。

17 4.況服務者於從事約定服務內容時，並非在需求者之企業組織
18 內、得自行支配作息時間，亦不受需求者懲處或受工作規範
19 等拘束，故不具備人格上之從屬性；又服務者之勞動成果係
20 歸屬於自身，而非為他人之目的而勞動，營業風險亦由服務
21 者自行承擔，故不具備經濟上從屬性；再服務者並未被納入
22 需求者之生產組織與經濟結構體系內，亦未有其他同僚分工
23 合作之情形，故不具備組織上從屬性。

24 5.綜上，系爭平台之服務者與需求者間並不具備人格上、經濟
25 上及組織上之從屬性，且探究雙方約定之服務內容，重在事
26 務之處理或一定工作之完成。是以，系爭平台使用之雙方當
27 事人間應成立委任、承攬關係至明。而就業服務法應限於雇
28 主與員工間成立聘僱（勞務）關係方有適用之餘地，已如前
29 述，惟原處分及訴願決定書中並未明辨系爭平台之服務者與
30 需求者間應係成立委任、承攬關係，而無本法之適用，亦不
31 會構成就業服務機構，卻忽略上情逕以裁處書裁處原告，顯

01 有未查明本件事實、認事用法之違誤。

02 (三)原處分及訴願決定解釋適用就業服務法之規範時增加法律所
03 無之限制，違反法律保留原則，而應予撤銷：

04 1.按「就業服務機構係指協助國民就業及雇主徵求員工，並提
05 供相關就業服務之機構。」就業服務法第2條之規定參照。
06 次按「私立就業服務機構得經營下列就業服務業務：一、職
07 業介紹或人力仲介業務。二、接受委任招募員工。三、協助
08 國民釐定生涯發展計畫之就業諮詢或職業心理測驗。四、其
09 他經中央主管機關指定之就業服務事項。」同法第35條定有
10 明文。是以，就業服務機構應係指從事人力仲介業務、職業
11 介紹，協助雇主聘僱勞工之業務之機構。

12 2.惟原處分及訴願決定中所引用之勞動部(改制前行政院勞工
13 委員會)97年12月18日勞職字第0980085726號函示指出：
14 「網站經營業者如單純在網際網路媒體上刊登求職求才廣
15 告、彙整求職求才資料並提供就業訊息等事項，尚無需申請
16 許可，惟若該業者有居間媒介之功能，則屬就業服務法第35
17 條規定之就業服務範疇，業者須依據同法第34條規定向主管
18 機關申請設立許可並經發給許可證後，始得為之。」即本函
19 示指出若業者具有居間媒介之行為者，便屬本法第35條所規
20 定之就業服務範疇、成為就業服務機構。然此種解釋乃增加
21 法律所無之限制，違反法律保留原則，該解釋應屬無效。

22 3.系爭平台僅提供居家照護、醫院看護之服務者及需求者彙
23 整、查找資料，並尋找適宜合作對象之平台，並未從事相關
24 仲介事務，非就業服務機構，自無須依照就業服務法第34條
25 第1項之規定申請許可。又退萬步言，縱以該解釋為基礎，
26 系爭平台之經營模式不會構成民法上之「居間」。因按民法
27 第565條以下規定之居間得分為兩種，分別係「報告居間」
28 與「媒介居間」。而報告居間係指一方受他方委託，為他方
29 尋覓、指示可與之締約之相對人並報告訂約機會，以此獲得
30 報酬之行為；另媒介居間則係受雙方當事人委託，為使契約
31 成立，於雙方當事人間斡旋，促使訂立契約，並因此於契約

成立時得請求報酬之契約。經查系爭平台之服務預約流程有二：一、需求者得於系爭平台瀏覽所有服務者之個人頁面，並向符合其需求之服務者申請「預訂」，提出預訂申請後，雙方便得選擇以訊息溝通之方式溝通服務細節，若雙方於溝通之過程中就服務之內容達成合致，再由收到該預訂申請之服務者決定承接；若雙方對於服務內容未能達成合致，服務者亦可選擇拒絕該預定。二、需求者得於系爭平台填寫需求單，並由系統自動發送該需求單予同縣市之所有服務者，有意願之服務者得自行按下「有意願」之按鈕，並留言予該需求者，嗣後需求者便得瀏覽所有有意願之服務者，並自行聯繫對方，以訊息溝通之方式討論服務細節，若雙方對於服務之內容達成合致，再由需求者提出「預定」、服務者「接收」後成立契約。

4. 承上說明可知，系爭平台僅提供醫院看護或居家照顧之需求者及服務者查找資訊之平台及管道，雙方當事人得自行透過系爭平台找尋適合之合作對象，並自行議定適合雙方履行之服務內容並訂立合約。於服務結束時，系爭平台將由藍新金流公司扣除雙方當事人約定報酬9%作為平台手續費使用，該手續費內容包含信用卡、金流手續費及平台使用費，並非所謂居間媒介之報酬。是以，系爭平台並未受一方委託，為其尋覓締約之相對人，使用者係透過其自身於平台上之瀏覽等行為自主找尋潛在之締約相對人，於需求者提交需求單並知悉有意願服務之服務者或需求者瀏覽系爭平台而知悉得提供服務之服務者時，亦未向需求者或服務者收取任何費用，故未基於向雙方當事人報告締約機會而收取報酬，非報告居間；又系爭平台亦未受雙方當事人之委託，為使契約成立，從事媒介、斡旋等行為，需求者及服務者於訂單成立前得自行選擇透過訊息等方式進行服務內容之確認及溝通，且系爭平台於上述各溝通方式中均未有任何磋商、斡旋、促成訂單成立之行為，服務契約成立與否及其服務之內容均有賴雙方自行議約，亦非媒介居間。系爭平台僅單純作為照顧服務需

01 求者及服務者相互知悉之管道及保障雙方交易安全之途徑，
02 其運作方式不符合民法第565條以下規定之居間至明。原處
03 分及訴願決定於本法之適用上增加法律所無之限制，違反法
04 律保留原則，又縱退步言之，系爭平台之營運模式亦不構成
05 民法居間行為，非就業服務法之就業服務機構，而無須向主
06 管機關申請設立許可，原處分及訴願決定未查明事實，而有
07 認事用法之違誤。

08 (四)原處分及訴願決定既有上述違誤之處，依法自應予以撤銷；
09 而就被告受領原告所繳納之30萬元罰鍰，係無法律上原因之
10 公法上不當得利。是以，原告乃依據公法上不當得利之請求
11 權基礎，併請求被告返還原告所繳納之30萬元罰鍰暨法定遲
12 延利息等語。

13 (五)並聲明：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被告應返還原告30
14 萬元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按週年利率
15 百分之五計算之利息。

16 三、被告答辯略以：

17 (一)卷查原告設立系爭平台服務內容包括資訊發布、媒合、訂單
18 管理、成立雙方服務合約，以及與第三方支付商簽約合作代
19 收代付、價金保管等交易相關服務。此有原告提供之「Care
20 724平台會員條款」附卷可稽，是系爭平台有居間媒介之功
21 能，從事就業服務法第35條第1項第1款規定就業服務業務範
22 疇明確，應依就業服務法規定申請私立就業服務機構許可，
23 惟原告並非合法設立之私立就業服務機構。被告核認原告有
24 違反就業服務法第34條第2項規定之事實明確，爰依同法第6
25 5條第1項規定予以處分，經核於法並無不合。

26 (二)原告雖以前揭理由起訴，惟平台媒合之需求者與服務者間是
27 否為委任、承攬等法律關係，應按個案事實認定。查檢舉人
28 提供資料及被告自行蒐證資料可見，本件使用系爭平台之家
29 庭與照顧服務者，應屬僱傭關係：

30 1.人格從屬性部分：

31 (1)勞動契約之主要給付義務為「勞務之提供」，而本件照顧服

務者與各該家庭關於一般服務與專業服務等，均有親自履行之義務，且該勞務之提供乃其履約義務之核心，並受病人家屬或病人自身對於其工作方式及執行之指揮監督，可知照顧服務者並無獨立決定如何提供勞務之空間。

(2)雖原告於起訴狀表示服務者與需求者取得聯繫後，就指定項目進行事務處理(關節活動或陪伴)乃委任關係，就一定工作之完成(代購物品或身體清潔)為承攬關係，其不受需求者拘束且僅需於指定時間範圍完成特定工作，且得與多位使用者成立數個不同契約，故無從屬關係云云。惟查：勞工得否與複數雇主成立勞動契約並非僱傭關係成立之認定標準。又「照顧服務」之工作，不論係原告所區分之「一般服務」或「專業服務」，均為按時間長度計算照顧服務者之勞務報酬，顯係不定量勞務之提供，且非以一定工作之完成為契約標的，此觀原告網頁之「新手教學-預訂流程」及「費用說明」頁面自明。況且照顧服務者與家屬或病人間乃「時間」、「空間」上之緊密結合關係，不論服務項目如何，該等照顧服務者均為「純勞務」之提供，照顧服務者之工作細節與執行方式等均受需求者之指揮，自有人格從屬性。

2. 經濟從屬性與組織從屬性部分：

(1)原告稱照顧服務者之勞動成果歸屬於自身，亦自負營業風險云云。惟照顧服務者乃純勞務之提供，且於議定時段置於該家庭之指揮監督下，採按時計酬之方式領取報酬，衡情與實務上常見之部分工時時薪制勞工並無差異，渠等仍具經濟從屬性，而為僱傭關係甚明。原告捨該等工作者為「按時計酬」之重要前提，而空泛稱渠等與需求者僅議定一定工作之完成而為承攬契約，或僅議定一定事務之處理云云，自不足採。

(2)僱傭關係之成立，揆諸有關司法實務見解，本不以兼具「人格、經濟與組織」三個從屬性為必要。可能因僱用勞工之雇主型態而有極大之差異。是以，原告另稱照顧服務者於從事約定服務內容時並非於需求者之企業組織內，得自行支配作

01 息時間，且不受需求者懲處或遵守工作規則之拘束云云，顯
02 屬無理，蓋照顧服務之需求者為「家庭」，並非「企業」，
03 何來「工作規則與規章懲戒辦法」？何來「企業組織、生產
04 體系及同僚分工」？就該等因臨時照護需求，而於原告之網
05 頁經媒合照顧服務者，進而成立契約之家庭，要求其對該等
06 照顧服務者制定懲戒辦法顯無期待可能性，亦與實務運行相
07 悖(蓋實務上，從事家事服務之看護、幫傭或其他工作者，
08 家庭往往僅於不適任時以終止契約之方式為之)。是以，家
09 事服務業之工作者之工作職場本「缺乏組織」(僅於家庭內
10 從事工作)，就此部分之認定即不可能固守組織從屬性之認
11 定。

12 (三)基上，被告審酌全案事證及有關司法實務見解，審認照顧服
13 務者僅屬純勞務之提供，且採按時計酬之方式議定酬勞，渠
14 等與一般按時計酬之勞工並無差異，業如前述，僅係家事服
15 務業不適用勞動基準法而已，無礙於僱傭關係之成立。是原
16 告辯稱渠等為承攬或委任關係，殊無足採。

17 (四)另原告自陳平台使用者註冊會員同時須遵守平台使用規範，
18 查原告提供之平台會員條款第三點：「本平台服務內容包括
19 但不限於資訊發布、媒合、訂單管理、成立雙方服務合約，
20 以及與第三方支付商簽約合作代收代付、價金保管等交易相
21 關服務，『預訂者』自行依其需求(時間、地點)、服務項
22 目、服務者之資格文件、評價等)審慎篩選出合適之服務
23 者，申請預定前須完成會員註冊；另『服務者』註冊會員
24 後，另外須再完成”成為服務者”流程，至少須提供大頭
25 照、身分證、警察刑事紀錄證明書(良民證等)、驗證電子郵
26 件及手機號碼，本平台驗證完身分證證明文件，才會發布刊登
27 其服務頁面於本平台供瀏覽接案，服務項目若為翻身拍背…
28 服務者至少需要照服員訓練結業證書或照服員單一級證照，
29 平台亦會控管預訂者能選取的服務項目。」是系爭平台須以
30 「註冊會員」方式登錄資料並經平台確認資格條件後方得使
31 用，並確實有刊登媒介工作之行為，非原告所稱查找資訊之

01 平台。另查系爭平台會員條款，平台服務流程由「預訂者」
02 瀏覽「服務者」資訊，自行依其需求篩選出適合之「服務
03 者」，於系爭平台提出申請並以信用卡支付費用。系爭平台
04 經收到「服務者」回覆同意接案後，服務合約成立並進行請
05 款。服務合約成立後，預訂者方可與服務者聯繫，透過系爭
06 平台之第三方支付商向「預訂者」請款收取服務費用，系爭
07 平台俟「服務者」完成服務後，於所收取之服務費用款項中
08 扣除手續費後，將剩餘款項匯至「服務者」帳戶，手續費之
09 計算以系爭平台所訂之手續費率乘以服務費用計算。又依系
10 爭平台會員條款第八點不得私下交易規定：「1. 服務者不得
11 向經本平台媒合及服務過之預訂者或被照顧者提供引誘私下
12 交易的內容，或招攬照顧服務之網址或連結，若經查違約情
13 況屬實者，應無條件支付本平台3萬元之懲罰性違約金。2.
14 預訂者不得另行私人僱用經本平台媒合及提供服務過之服務
15 者，若經查違約情況屬實者，應支付本平台3萬元整之服務
16 買斷費用。」又被告自行蒐證資料顯示平台上線時間為2020
17 年6月1日，面試時平台方也會加入視訊，扮演第三方溝通橋
18 梁。是系爭平台並非原告稱「未以向雙方當事人報告締約機
19 會並因此而收取報酬，對於照顧者與服務者間所成立之服務
20 合約，並未有任何斡旋之機會」，而有居間媒介之功能，且
21 有直接或間接衍生其他收益之疑，此有檢舉人提供之資料為
22 證。

23 (五)是原告之系爭平台於預訂者及服務者間之刊登、聯繫及管制
24 上乃立於關鍵之地位，以促使雙方間聘僱關係之成立，已非
25 單純尋找資訊之平台。又所謂仲介就業服務係指協助國民就
26 業及雇主(求才者)徵求員工(求職者)所提供之服務，舉凡就
27 業機會之介紹、聘僱有關諮詢、聯絡方式與服務均為就業服
28 務事項，均應於許可後方得辦理，原告縱將工作機會交由求
29 職者及求才者自行連絡辦理，惟依上開所述，其仍為仲介就
30 業服務內容之一環，而屬就業服務業務範圍內之行為，殆無
31 疑義(臺北高等行政法院101年度簡字第105號判決、最高行

政法院101年度裁字第2057號裁定意旨參照)。是原告從事就業服務法第35條第1項第1款規定就業服務業務範疇明確，應依同法規定申請私立就業服務機構許可，方可從事上述就業服務業務。

(六)綜上，審酌全案事證及有關司法實務見解，照顧服務者屬純勞務之提供，預訂者與服務者間係成立僱傭關係；預訂者與服務者須透過該平台始得取得聯繫，並禁止雙方私下交易，平台由此直接或間接衍生其他收益，屬反覆為之業務、常業，從事就業服務法第35條第1項第1款規定就業服務業務範疇明確，是原告從事就業服務業務，卻未依就業服務法規定申請私立就業服務機構許可，違反就業服務法第34條第2項之事實明確，揆諸首揭法令規定，原處分並無違法或不當之處，應予維持。原告之訴顯無理由，謹請依法駁回，以維法制等語。

(七)並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

(一)本件應適用之法規：

1.按就業服務法第2條第1款及第2款規定：「本法用詞定義如下：一、就業服務：指協助國民就業及僱主徵求員工所提供之服務。二、就業服務機構：指提供就業服務之機構；其由政府機關設置者，為公立就業服務機構；其由政府以外之私人或團體所設置者，為私立就業服務機構。」、第34條規定：「(第1項)私立就業服務機構及其分支機構，應向主管機關申請設立許可，經發給許可證後，始得從事就業服務業務；其許可證並應定期更新之。(第2項)未經許可，不得從事就業服務業務。但依法設立之學校、職業訓練機構或接受政府機關委託辦理訓練、就業服務之機關(構)，為其畢業生、結訓學員或求職人免費辦理就業服務者，不在此限。」、第35條第1項規定：「私立就業服務機構得經營下列就業服務業務：一、職業介紹或人力仲介業務。二、接受委任招募員工。三、協助國民釐定生涯發展計畫之就業諮詢

或職業心理測驗。四、其他經中央主管機關指定之就業服務事項。」、第65條第1項規定：「違反第5條第1項、第2項第1款、第4款、第5款、第34條第2項、第40條第1項第2款、第7款至第9款、第18款規定者，處30萬元以上150萬元以下罰鍰。」。

2.依上開規定可知，我國就從事就業服務業務係採許可制，故私立就業服務機構及其分支機構須經主管機關許可，並發給許可證後，始得設立及從事就業服務業務。否則即屬違反就業服務法第34條第2項之規定，依同法第65條第1項規定，處30萬元以上150萬元以下罰鍰。

(二)系爭平台所媒介之醫院看護及居家照顧服務性質係屬僱傭契約：

1.按稱僱傭者，謂當事人約定，一方於一定或不定之期限內為他方服勞務，他方給付報酬之契約。而稱承攬者，則謂當事人約定，一方為他方完成一定之工作，他方俟工作完成，給付報酬之契約，民法第482條及第490條第1項分別定有明文。參酌勞動基準法規定之勞動契約，指當事人之一方，在從屬於他方之關係下，提供職業上之勞動力，而由他方給付報酬之契約。可知，僱傭契約乃當事人以勞務之給付為目的，受僱人於一定期間內，應依照僱用人之指示，從事一定種類之工作，且受僱人提供勞務，具有繼續性及從屬性之關係。而承攬契約之當事人則以勞務所完成之結果為目的，承攬人只須於約定之時間完成一個或數個特定之工作，與定作人間無從屬關係，可同時與數位定作人成立數個不同之承攬契約，二者性質並不相同(最高法院94年度台上字第573號民事判決要旨參照)。又所謂委任，係指委任人委託受任人處理事務之契約而言。委任之目的，在一定事務之處理。故受任人給付勞務，僅為其處理事務之手段，除當事人另有約定外，得在委任人所授權限範圍內，自行裁量決定處理一定事務之方法，以完成委任之目的。至僱傭，則指受僱人為僱用人服勞務之契約而言。僱傭之目的，即在受僱人單純提供勞

務，對於服勞務之方法毫無自由裁量之餘地（最高法院85年度台上字第2727號民事判決意旨參照）。是委任與僱傭固同屬供給勞務之契約，惟前者之目的係在一定事務之處理，受任人在委任人所授予權限範圍內，有自行裁量權；後者則以供給勞務為目的，除供給勞務外，亦無裁量權可言，提供勞務者並需受雇主之指揮監督，二者間具有從屬性。

2.考諸就業服務法第34條規定之立法目的乃基於避免私立就業服務機構侵害人民權益，及掌握全國勞動供需狀況之政策需要，而規定私立就業服務機構之設立，應經主管機關許可，方得設立。是以，私立就業服務機構所從事之就業服務業務，應以該服務機構所實際介紹、媒合之就業內容是否確有相當程度之繼續性、從屬性為斷，自難僅憑業主自行界定之名詞而定義其從事媒合、介紹之工作內容究為何等法律關係。經查，系爭平台名稱為「CARE724-第三方照顧服務媒合平台」，而其網站內容可見系爭平台乃提供全台各地醫院看護及居家照顧服務之媒合作業，並有各個看護、照服員之費用刊登於網站上(原處分卷第57至67頁)；而提供看護及居家照顧服務者與被看護或照顧者及其家屬間乃具有時間、空間上緊密結合之關係，由看護及照顧服務者依照被照顧者或其家屬所要求之工作細節、執行方式，而為一定勞務之提供，並非以一定工作之完成為契約標的，亦非著重於一定事務之處理，且提供看護及照顧服務者對於服勞務之方法並無如受任者於委任人授權範圍內，就委任事務之處理具有自由裁量權限。故斟酌醫院看護及居家照顧服務之本質及目的，核與民法所規定承攬與委任法律關係不盡相同，自難依原告主張逕以委任或承攬關係視之。

3.原告固主張服務者與需求者雙方係就一般服務或專業服務內容自行進行協商，並使得服務者就需求者所指定之特定服務項目進行事務處理，或為一定工作完成之行為云云。然依系爭平台所揭示之服務費用計算方式，係依服務時間、特殊項目等計算服務費用總額(原處分卷第58頁)，此情核屬於勞動

01 基準法第9條第1項所謂「臨時性、短期性、季節性及特定性
02 工作」之定期契約。原告將居家照顧服務區分為一定事務之
03 處理(如身心靈陪伴及安全維護、協助簡易肢體關節活
04 動)，或為一定工作完成之行為(如代購物品或備餐、大小
05 便處理、身體清潔)，然上開各項服務內容僅屬服務提供者
06 與需求者雙方對於一定期間內勞務內容之約定，原告上開解
07 釋顯係不當曲解居家照顧服務者之勞務提供性質，亦核與居
08 家照顧服務所強調定時而不定量且具有從屬性之常態及本質
09 精神不符，委難憑採。原告又稱服務者僅需於需求者指定之
10 時間範圍內完成特定工作即可，得自行支配作息時間，亦可
11 與多位需求者同時成立數個不同之契約、完成數項工作，雙
12 方間並不具備從屬關係云云；然法無明文禁止勞工與複數雇
13 主成立勞動契約，倘該勞動契約為前揭所述「臨時性、短期
14 性、季節性及特定性工作」之定期契約，更有可能與多位需
15 求者成立複數僱傭契約，則原告前開主張，委無足採。

16 (三)原告架設系爭平台提供之服務內容已該當就業服務法第2條
17 第1款所稱「就業服務」：

18 1.查系爭平台會員條款第一點第6項、第7項、第8項規定：

19 「6.服務合約：預訂者利用本平台媒合尋找服務者，而於服
20 務者同意接受預訂者之預定請求時成立之服務合約，服務合
21 約內容包括該次預訂服務之時間、地點、項目、費用，及被
22 照顧者之相關資訊等等。7.服務費用：服務者自訂之時薪及
23 特殊加價費用乘上預訂者預定之時數，適用優惠調整後之價
24 格，經由本平台合作之第三方支付商協助向預訂者收取之金
25 額。8.第三方支付商：與本平台簽約合作之第三方支付業者
26 (藍新金流)，為本平台之代收代付金流處理商，並負責服務
27 費用之價金保管。」、第三點規定：「1.本平台服務內容包
28 括但不限於資訊發布、媒合、訂單管理、成立雙方服務合
29 約，以及與第三方支付商簽約合作代收代付、價金保管等交
30 易相關服務。2.……預訂者：(1)註冊前可以瀏覽服務者之
31 部分資訊，自行依其需求(時間、地點、服務項目、服務者

之資格文件、評價等)審慎篩選出合適之服務者，申請預定前須完成會員註冊。……服務者：(1)註冊會員後，另外再完成”成為服務者”流程，至少須提供大頭照、身分證、警察刑事紀錄證明書(良民證等)、驗證電子郵件及手機號碼，本平台驗證完身分證明文件，才會發布刊登其服務頁面於本平台供瀏覽接案。……服務項目若為翻身拍背、簡易肢體關節活動、身體清潔、大小便處理、協助移位、鼻胃管灌食、管理清潔照護，服務者至少需要照服員訓練結業證書或照服員單一級證照，本平台亦會控管預訂者能選取的服務項目。另外，服務者不得提供抽痰、灌腸、更換管路等任何醫療及護理行為。」(原處分卷第10至13頁)。可知系爭平台運作方式，預定者須註冊會員後方得完整瀏覽服務者之完整資訊並申請預定，而服務者亦須先完成註冊會員並提供相關文件供平台驗證完成後，始得透過系爭平台刊登服務頁面並進行接案；且付款方式係由系爭平台指定之第三方支付機構為相關款項之保管及支付。再者，系爭平台會員條款第八點亦明定不得私下交易，違者應支付平台懲罰性違約金或服務買斷費用(原處分卷第19頁)，足見系爭平台確實有刊登工作機會及居間媒介求職者與人力需求者成立聘僱契約之行為，非如原告所主張系爭平台僅提供醫院看護或居家照顧之需求者及服務者查找資訊之平台而已。

2.又依系爭平台相關網頁報導資料可見，系爭平台有提供視訊面試服務(原處分卷第70至74頁)，原告訴訟代理人亦稱視訊面試是原告公司之家庭服務等語(本院卷第175頁)；是以，益見系爭平台並非單純僅提供醫院看護及居家照顧需求者及提供者之資訊查找平台，而係以提供居間媒介服務為內容，促使雙方締結契約，且對提供看護及居家照顧者之身分、經歷、資格等個人資歷負擔相當程度之擔保責任，並且收取對價報酬之就業服務機構。

3.原告固主張系爭平台僅單純作為照顧服務需求者及服務者相互知悉之管道及保障雙方交易安全之途徑，其運作方式不符

01 合民法第565條以下規定之居間云云；按稱居間者，謂當事
02 人約定，一方為他方報告訂約之機會或為訂約之媒介，他方
03 給付報酬之契約，民法第565條定有明文。次按勞動部(改制
04 前行政院勞工委員會)97年12月18日勞職字第0980085726號
05 函略以：「網站經營業者如係單純在網際網路媒體上刊登求
06 職求才廣告、彙整求職求才資料並提供就業訊息等事項，而
07 未辦理上述就業服務範疇之事項者，基於促進就業資訊暢達
08 之考量，尚無需申請許可。惟如該公司有居間媒介之功能，
09 家長與教師亦必須透過該公司網站始得連繫者，則應依本法
10 規定申請私立就業服務機構許可證及依私立就業服務機構電
11 腦處理個人資料管理辦法規定，申請個資執照後始可為
12 之。」；另勞動部104年12月7日勞動發就字第1040514534號
13 函解釋意旨略以：「公司行號免費提供之代收、代轉履歷行
14 為，或有直接或間接衍生其他收益之疑，如屬反覆為之之業
15 務、常業，並涉推介人才及促使勞雇雙方簽訂聘僱契約等媒
16 介居間角色情事，則已涉有從事就業服務法第35條第1項第1
17 款規定就業服務業務範疇；有否收取費用與判斷該公司行號
18 是否從事就業服務業務無涉。」上開函令係主管機關本於職
19 權所作成之解釋性行政規則，因未增加法律所無之限制，符
20 合上開解釋意旨，依司法院釋字第287號解釋意旨，應自所
21 解釋法律之生效日起有其適用，本院自得予以援用。系爭平
22 台不惟單純在網際網路上刊登求職求才廣告、彙整求職求才
23 資料及提供就業訊息等事項，更甚兼有驗證服務提供者個人
24 身分、履歷等資訊之功能，並提供視訊面試服務，且預定者
25 須註冊會員後方得完整瀏覽服務者之完整資訊並申請預定，
26 而服務者亦須先完成註冊會員並提供相關文件供平台驗證，
27 始得透過系爭平台刊登服務頁面並進行接案，均已如前述；
28 又系爭平台明文禁止服務者於服務過程中為任何醫療及護理
29 行為，並禁止私底下交易，且服務者之報酬需藉由系爭平台
30 指定之第三方支付機構扣除手續費後方得獲取等情；綜合上
31 開一切情事，顯然可見原告確有透過系爭平台提供及彙整求

01 才者與求職者之各種資訊，藉以協助求才者招募人才，促成
02 雙方締結僱傭契約，而處於居中或關鍵之地位甚明。是原告
03 行為應該當就業服務法第2條第1款所稱就業服務，依同法第
04 34條規定，未經向主管機關申請設立許可，並發給許可證，
05 不得從事就業服務業務甚明。

06 五、綜上所述，原告起訴主張各節，均無足採。被告以原告未經
07 許可，從事就業服務業務之行為，係違反就業服務法第34條
08 第2項規定，依同法第65條第1項規定對原告裁處法定最低額
09 之30萬元罰鍰，其認事用法並無違誤，裁量亦屬妥適，訴願
10 決定予以維持，亦無不合。原告起訴請求撤銷訴願決定及原
11 處分，及請求被告返還30萬元及自起訴狀繕本送達翌日起至
12 清償日止，按週年利率百分之五計算之利息，為無理由，應
13 予駁回。

14 六、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決
15 結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

16 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
17 前段，判決如主文。

18 中 華 民 國 112 年 2 月 9 日
19 行政訴訟庭 法 官 謝琬萍

20 以上正本係照原本作成。

21 如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表
22 明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須
23 按他造人數附繕本）。上訴理由應表明關於原判決所違背之法令
24 及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事
25 實。

26 中 華 民 國 112 年 2 月 9 日
27 書記官 林麗文