

高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

114年度簡字第228號

115年4月29日辯論終結

原告 陳惠君

被告 臺南市政府勞工局

代表人 王鑫基

訴訟代理人 鄭名家

洪瑞鴻

上列當事人間就業服務法事件，原告不服臺南市政府民國114年8月14日府法濟字第1141118759號訴願決定，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、程序事項：原告因就業服務法(下稱就服法)事件，提起行政訴訟，經核屬於行政訴訟法第229條第2項第2款所定因不服行政機關所為新臺幣(下同)50萬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。

二、爭訟概要：原告未經許可非法容留他人所申請聘僱之越南籍外國人NGUYEN THI MAI(阮氏梅，護照號碼詳卷)於臺南市○○區○○路000號(噴火檳榔攤，下稱系爭地點)從事包檳榔等工作，經內政部移民署南區事務大隊臺南市專勤隊(下稱臺南市專勤隊)於民國113年7月10日19時50分許於該處查獲，因涉違反就服法規定，乃移請被告查處。案經被告審酌相關事證及原告陳述之意見後，認原告非法容留他人聘僱之外國人從事工作，違反就服法第44條規定之事實明確，爰依

同法第63條第1項及臺南市政府勞工局處理違反就業服務法第四十四條第五十七條第一款事件統一裁罰基準(下稱臺南市違反就服法案件統一裁罰基準)規定，於114年2月17日以南市勞條字第1140268590號裁處書(下稱原處分)，對原告處新臺幣(下同)15萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，經臺南市政府以114年8月14日府法濟字第1141118759號訴願決定駁回(下稱訴願決定)。原告猶未甘服，遂提起本件行政訴訟。

### 三、原告主張意旨及聲明：

(一)原告與友人共同於系爭地點經營噴火檳榔攤，該檳榔攤平素有聘僱專職人員顧攤，負責包檳榔及冷飲之買賣。原當班之員工即訴外人許杏華於113年7月10日因身體突發不適欲請假1至2小時休息，原告無法馬上趕到現場，臨時也無法找到可代班之人員，而許杏華向原告表示其可請人幫忙顧攤，原告基於對員工之信任及體恤，且代班時間不長，遂同意許杏華之請假及安排，臨時由阮氏梅協助，原告照舊將薪資付與許杏華。而阮氏梅協助之時，適巧臺南市專勤隊巡查，遭專勤隊於當日19時50分許查獲，原告方才知悉阮氏梅為越南籍外國人。

(二)本件被告以原告非法容留他人聘僱之越南籍移工而予以裁罰，然依據行政院勞工委員會勞職外字第0910205655號令，所謂容留是指容許停留，則行為人至少要對容許移工有認識且不違反其本意，即主觀上需具有未必故意方得論是否違反就服法第44條；另就服法之法定用語並未對容留二字進行特別定義，參酌同樣使用容留二字之法律規範，即刑法第231條或醫師法第28條之4第3款中容留之定義，均為具備故意方得論以刑責或罰責。而由前述過程可知，阮氏梅並非長期、固定於系爭地點工作，原告亦無容留其於系爭地點之意思，僅係因許杏華身體不適，臨時且短暫的請阮氏梅幫忙代班以返家休息，原告並不知悉阮氏梅之身分，更遑論了解其國籍，原告主觀上並無故意容留阮氏梅之故意，是並未違反就服法第44條規定，不應依同法第63條第1項對原告科處15

萬元罰鍰，原處分及訴願決定均屬違法，應予撤銷。

(三)退萬步言之，縱令原告存有違反就服法第44條規定之情，然被告為本件裁處時，並未依據行政罰法第18條第1項規定，考量之所以原告同意許杏華安排阮氏梅協助短暫代班，乃係出於體恤員工身體不適之人道關懷，且其極短時間協助代班並不致影響我國國民之就業機會，違反情節極輕且非出於故意，再檳榔攤之收益相當微薄，縱以法定罰鍰最低額科處，對於原告而言仍有過重之情，是被告未盡行政罰法第18條所定之審酌義務逕對原告裁處，構成裁量瑕疵，實難謂為適法。

(四)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯意旨及聲明：

(一)查原告113年8月10日於臺南市專勤隊調查中稱：阮氏梅是阿華叫來幫忙顧個店而已，如果中間有客人來，阮氏梅就會幫忙賣檳榔；臨時叫阮氏梅來幫忙包檳榔，有人幫忙我們會請喝飲料或支付時薪。另許杏華同日於臺南市專勤隊調查中亦稱：系爭地點老闆娘就是原告，我在這裡工作；阮氏梅會幫忙包檳榔跟裝檳榔還有顧店，也要賣檳榔。阮氏梅在系爭地點從事包檳榔的工作，工作的薪資就看阮氏梅要算時薪、喝飲料跟吃東西，我有先跟阮氏梅講，但還沒談到如何給付。我有跟老闆娘陳惠君告知我會請人來幫忙；阮氏梅113年7月19日於臺南市專勤隊調查筆錄中略稱：我在系爭地點算檳榔的數量，並裝進夾鏈袋，做包裝的工作。姐姐說看我包多少再算錢、也要提供便當或飲料給我，我都說不用。又原告115年1月14日當庭坦承其所聘僱勞工許杏華曾告知要臨時請假，會請人代班，原告並無提醒許杏華不可讓外籍人士提供勞務，亦無到現場查看以為防免；且原告亦自承僅聘有勞工許杏華一人，如果許杏華要請假，亦可當日不營業，則許杏華於專勤隊查緝當日臨時要請假，原告本可請其暫時不營業，但為商業收益仍應允許杏華提出讓人代班之需求，未應盡管理查對身分之責，顯有過失。

01 (二)再者，阮氏梅係全葳精密有限公司之製造業移工，何以具備  
02 能獨立使用系爭地點營業場所器具完成包檳榔且兜售之能  
03 力，又原告所經營檳榔攤乃其重要營業場所(除經營器具  
04 外，亦有相當數額現金)，隨意讓許杏華提出讓人代班就立  
05 即應允，顯有違經驗及論理原則，是許杏華陳稱：阮氏梅應  
06 該有來系爭地點幫忙過等語，並非無稽，足證原告一直都未  
07 善盡場域監督管理之責。且外國籍勞工的引進，係採取限業  
08 限量引進外國籍勞工，以落實就服法照顧本國人就業機會之  
09 立法目的，是國人聘僱或容留外國人從事工作，本應注意該  
10 外國人得否在中華民國境內工作，不得容留外國人從事工  
11 作，此屬公法上不作為義務。本件原告與外國人阮氏梅間無  
12 論有無聘僱關係，但原告未申請許可，即由阮氏梅為之提供  
13 勞務之事實，則無論有償或無償，均違反就服法第44條規  
14 定。原告為檳榔店之負責人，就其場內之人員即具有指揮、  
15 監督、管理之責，但其並未過問代班者身分，有未加管理查  
16 對之過失，是原告既為檳榔店之負責人，就其場內之人員即  
17 具有指揮、監督、管理之責，原告既未查核阮氏梅相關身分  
18 證明文件，即容任阮氏梅於原告所屬之檳榔店從事包檳榔賣  
19 檳榔之工作，原告應注意而未注意，難謂無主觀可歸責事  
20 由，依行政罰法第7條第1項，原告違反就服法第44條規定之  
21 行為，自不限於故意之行為，其因過失而非法容留外國人從  
22 事工作之行為，亦屬該規定處罰之列。

23 (三)欲適用行政罰法第8條但書規定對違反行政法上義務之行為  
24 人予以減輕或免除其處罰時，須以行為人有「不知法規」存  
25 在為前提。而所謂「不知法規」，係指行為人不知法規所  
26 「禁止（不得作為）」或「誡命（要求作為）」之行為或不  
27 行為義務為何而言，即學說上所謂之「禁止錯誤」或「欠缺  
28 違法性認識」，而非指違反行政法上義務行為人必須要對自  
29 己的行為究係違反何法規之規定有所認知。是以，行為人如  
30 已知悉法規所禁止或要求應為之行為義務大致為何，就該違  
31 反行政法上義務之行為而言，行為人即已具備不法意識，應

01 無行政罰法第8條但書規定適用之餘地。是如以行為人本身  
02 之社會經驗及個人能力，仍無法期待其運用認識能力而意識  
03 到該行為之不法，抑或對於其行為合法性有懷疑時，經其深  
04 入思考甚至必要時曾諮詢有權機關解釋，仍無法克服其錯誤  
05 時，始具有所謂「無可避免性」（最高行政法院106年度判  
06 字第542號判決意旨，高雄高等行政法院109年訴字第216號  
07 判決意旨供參。）。是以，原告尚難以不知法規為由，而認  
08 有行政罰法第8條但書之適用，且被告已於法定罰鍰範圍內  
09 審酌相關情節裁處最低罰鍰。

10 (四)並聲明：駁回原告之訴。

11 五、本院之判斷：

12 (一)本件應適用之法令及見解：

13 1. 就服法：

14 ①第42條：「為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙  
15 本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安  
16 定。」。

17 ②第44條：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」。

18 ③第63條第1項：「違反第四十四條或第五十七條第一款、第  
19 二款規定者，處新臺幣十五萬元以上七十五萬元以下罰鍰。  
20 五年內再違反者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新  
21 臺幣一百二十萬元以下罰金。」。

22 2. 行政罰法：

23 ①第7條：「(第1項)違反行政法上義務之行為非出於故意或過  
24 失者，不予處罰。(第2項)法人、設有代表人或管理人之非  
25 法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務  
26 者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職  
27 員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故  
28 意、過失。」。

29 ②第18條第1項：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為  
30 應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利  
31 益，並得考量受處罰者之資力。」。

01 3. 臺南市違反就服法案件統一裁罰基準第2點之附表裁量基準  
02 欄位第2點「針對非法容留及聘僱他人所申請聘僱之外國  
03 人，依容留及聘僱人數論處，一人裁處新臺幣十五萬元罰  
04 鍰.....」。

05 (二)查阮氏梅為越南籍移工，服務處所為全歲精密有限公司；原  
06 告為噴火檳榔攤之負責人，許杏華則為該檳榔攤之員工。阮  
07 氏梅於113年7月10日晚間在該檳榔攤協助包檳榔、顧店等工  
08 作，嗣為臺南市專勤隊查獲，認原告有非法容留外國人從事  
09 工作，違反就服法第44條規定之情事，並移由被告裁處，被  
10 告遂以原處分裁罰如上，原告提起訴願亦經駁回等情，為兩  
11 造所不爭執，並經證人阮氏梅、許杏華於調查中陳述明確  
12 (訴願卷第65至67、77至79頁)，且有原處分(本院卷第19至  
13 20頁)、訴願決定(本院卷第21至31頁)、臺南市專勤隊113年  
14 7月10日執行查察營業(工作)處所紀錄表(訴願卷第61頁)、  
15 阮氏梅之外國人居留停資料(訴願卷第63頁)，此部分事實先  
16 可認定。

17 (三)原告固然主張其不知悉前來代班工作者為越南籍之阮氏梅，  
18 對就服法第44條規定之違反並無故意等語。然查：

19 1. 本院勘驗臺南市專勤隊前往系爭地點之盤查影像，可見一開  
20 始臺南市專勤隊人員發現阮氏梅在櫃臺內包裝檳榔(本院卷  
21 第111、137至146頁、原處分卷第23頁正背面之勘驗筆錄、  
22 查緝時現場照片及截圖)。阮氏梅並在盤查中稱：我是幫另  
23 名越南籍人士(其均稱為姐姐、阮氏苗)的忙，因為她回去吃  
24 飯(盤查期間阮氏梅並有以越南語及文字與對方對話)，姐姐  
25 有在這邊工作，有教她包檳榔(1包22個)，也有跟她說一包  
26 賣多少錢看表格，有人要買就賣；可能是阮氏苗叫她來幫許  
27 杏華等語(本院卷第112至115、117至123頁)。許杏華在盤查  
28 過程中經聯繫後到場稱：我只是叫阮氏梅來一下下幫我包檳  
29 榔，因為我在趕檳榔，我去載人家；1小時有算她錢，看她  
30 幫我弄多少東西等語(本院卷第125頁)。而原告後續到場亦  
31 陳稱：因為許杏華身體不舒服，我臨時叫她來接一下，我臨

01 時叫她來的，她就是下班無聊就會來這邊找她們，我們也有  
02 認識，像這些外籍的都有認識；一小時有時候就請她喝飲  
03 料，因為她是臨時的；薪水就看小姐要給她們多少啊，因為  
04 臺灣小姐不好請，就是臨時叫她看一下，幫忙一下等語(本  
05 院卷第129至133頁)。

06 2. 依據原告陳稱是因為本國籍勞工不好請，才會請本會到店內  
07 之外籍移工幫忙，顯見原告知悉前來幫忙顧店工作者為外國  
08 人。此與許杏華於臺南市專勤隊陳稱：我與阮氏梅認識，她  
09 有來查獲地點幫忙過，但不記得什麼時候；當天是我跟阮氏  
10 梅交代工作內容，薪資看阮氏梅要算時薪、喝僅料跟吃東  
11 西，但還沒談到要怎麼給付；我有跟原告說要請人來幫忙等  
12 語(原處分卷第21頁背面)；阮氏梅陳稱：我去聚會認識許杏  
13 華，我剛好住在附近等語(原處分卷第12頁背面)，均與原告  
14 前揭陳述阮氏梅確實為本來就會到檳榔攤之外籍移工，輾轉  
15 透過他人請阮氏梅幫忙顧店，且會由被代班者與該外國勞工  
16 洽商報酬等情合致，足認原告前段所陳應與事實相符，且益  
17 見系爭檳榔攤並非第一次由他人聯繫外國人前來幫忙相關勞  
18 務工作。

19 3. 另審酌原告上開1. 所為供述是本案遭查緝當下在現場所為之  
20 陳述，是原告、許杏華與阮氏梅在本案初始尚無相互聯繫對  
21 照說詞下，本於自己之認知而向臺南市專勤隊人員解釋系爭  
22 地點為何有越南籍人士在場工作，且當下臺南市專勤隊人員  
23 詢問語氣平和，並無任何干擾或影響原告等人陳述之情況，  
24 原告與臺南市專勤隊人員一問一答過程言語流暢自然，倘非  
25 原告當時認知之情況確實如此，應無可能為此對己不利供述  
26 之可能，是原告主張其去到現場很亂，當時陳述都在亂講等  
27 語(本院卷第107頁)，顯與勘驗所陳情狀不合，難以採信。  
28 是原告後續至臺南市專勤隊受訊問或本院審理中翻異上情否  
29 認知悉是要找外籍移工前來短暫工作云云，應為卸責之詞而  
30 不能採信。

31 4. 另參酌原告自陳其在系爭檳榔攤是負責叫小姐，發小姐薪水

01 等營運內容；許杏華要請假、要叫人來幫忙有先跟其說；但  
02 沒有查看阮氏梅證件等語(原處分卷第16頁正背面)可見掌握  
03 系爭檳榔攤工作人事合法性，本為原告所應負責控管之情  
04 事。原告已經認知系爭檳榔攤本難臨時找本國勞工幫忙代  
05 班，故其在知悉許杏華要臨時請假，而有臨時替補人力需求  
06 時，如有意確保無違背就服法第44條之規定，當會確認找來  
07 幫忙之勞工是否合法，當無全然不加以詢問確認之理，由此  
08 更徵原告主張其均不知悉找來幫忙者之身分云云，與常情不  
09 合，而難採信。又原告既然是系爭檳榔攤掌管人事安排者，  
10 在知悉許杏華請假最終是外籍移工來幫忙顧店、包檳榔等勞  
11 務時，本可加以制止要求先找到合法勞工或短時間閉店暫停  
12 營業以資因應，即可不違背就服法第44條規定，但其卻未為  
13 上開行為，而容任阮氏梅當日在系爭檳榔攤工作，則原告就  
14 系爭違規行為確實具有故意，應可認定。

- 15 5. 從而，原告所經營負責之系爭檳榔攤，確實有容留阮氏梅從  
16 事工作，且原告及其所雇用之員工許杏華對於爭訟概要欄所  
17 示時間，許杏華請假期間是由外國人幫忙工作乙節，確實有  
18 所認識，並容認之，則其主觀上具有違反規定之故意，依行  
19 政罰法第7條第1項規定具有主觀上之可責性即可認定。

20 (四)又原告雖然並非直接聯繫阮氏梅前來代班工作之人。但就服  
21 法第42條已經明定有關管制外國人工作之立法目的在於「為  
22 保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業  
23 機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。」；體系上隨  
24 後在同法第43條規定：「除本法另有規定外，外國人未經雇  
25 主申請許可，不得在中華民國境內工作。」限制外國人不得  
26 任意在境內工作，另同法第44條則規範「非法容留」外國人  
27 工作之態樣，而此區別雇主之不同違法行為態樣，所欲規範  
28 者是在外國人直接雇主外，擴大到工作場域具人事管理人對  
29 於外國人在該場所或場域合法工作之監督管理責任。此是為  
30 避免直接雇主指派非法外國人至某場所工作而隱匿於後，不  
31 易查緝，但整體行為外觀等同是外國人為場所管領人提供勞

務，則享受勞務之場所管領人既然有監督管理職責，其就此未盡行政義務，與雇主身分等同享有非法外國人勞力，且本國人民之就業機會確實亦因此而減損。準此，就服法第44條係立法者明確課予場所管領人，應負有確實查核在該場所工作之外國人是否有工作許可之行政法上義務，藉此防範場所管理人容任未經聘僱許可、許可失效、或他人所申請聘僱之外國人在其管領之場所內工作。準此，縱認原告與阮氏梅間並未直接聯繫或發薪與阮氏梅，而無直接聘僱關係，亦僅是原告不會另違反就服法有關外國人雇主相關規定，並無礙於其為系爭檳榔攤管理人就就服法第44條規定應負之行政義務。是既然原告所管領之系爭檳榔攤，有容許外國人停留於該處從事該攤位包裝檳榔、販售商品之勞務之行為(既然確實有外國人有在該處提供勞務，則不問時間久暫，均屬該場所容任該外國人工作之行為)，而違背就服法第44條規定，原告自以系爭檳榔攤管領人之身分應受違反此規定所應受之裁罰。是被告依就服法第44條、第63條第1項規定予以裁處，於法尚無不合。

(五)被告以原處分裁處原告罰鍰15萬元，裁量並無瑕疵或濫用。

1. 違反行政法上義務之行為予以裁處罰鍰時，雖應個別考量違規情節之輕重(含所得利益、所生影響等)而加以裁量，然對照依行政罰法第18條第1項及第3項、第19條第1項規定意旨，可見除依行政罰法規定之減輕或免除及法律或自治條例另有規定外，依據該法第18條第1項規定審酌者，仍不得低於法定罰鍰之最低額，否則即有裁量逾越之違法。按依臺南市違反就服法案件統一裁罰基準第1點規定，可知該裁罰基準是臺南市為依法有效處理違反就服法案件，建立執法公平性所訂定，令被告俾於裁罰時有具體客觀之裁量標準可循，避免造成恣意輕重之情形，而其第2點所定之裁罰之金額是在就服法第63條第1項所定裁罰範圍內，容留人數如僅1人裁處該規定最低罰鍰，後續則分別按容留人數之疊增以每增加一人增加裁罰金額(於原告行為後有修正增加數額，但對本

案無影響，故不贅述)之方式加以裁量，並以法定最高裁罰額度75萬元為上限，核無違反法律優位或法律保留原則，自得援以為裁罰之依據。且顯然考量違規人數、行為嚴重程度及應受責難程度，故被告據此裁罰基準裁罰就服法第63條第1項之最低罰鍰數額，其裁量當屬適法。

2. 按類推適用係就法律未規定之事項，援引與其性質相類似之規定以為適用，俾補足法律規定之漏洞。至於二者是否類似、得否類推適用，則應探求法律規定之規範目的，及依平等原則判斷應否為相同之法律評價。易言之，存在立法目的所應規範卻未在法律文義所涵蓋之法律漏洞，始有以類推適用之方式，就本質上相同之事物比照適用該法律之規定，以讓相同事物為相同之處理。法律所未規定者，並非當然構成法律漏洞，如係立法者有意省略，則不得視為法律漏洞。行政罰法第18條、第19條分別參考刑法第58條、第61條而為類似之規範，但行政罰法並無類似刑法第59條之規定，應係立法政策上有意排除，並非立法漏洞，亦不生類推適用刑法規定之問題(最高行政法院111年度上字第48號判決意旨參照)。經查：我國對於外國移工工作均需經過申請，有相當要件，為具有一般智識程度民眾均可知悉之法令管制事項，是原告自難諉為不知，故被告認定本案並無行政罰法第8條規定適用，亦屬有據。而原告雖然主張本案阮氏梅僅在極短時間內代班，對於我國國民就業機會不致影響，違反情節極為輕微，且非故意，原告經營系爭檳榔攤收益微薄，縱處以最低罰鍰仍屬過重等語，但並未提出任何本案依照行政罰法或其他法律規定得以減輕處罰之事由。且依據上述說明，行政罰並無類似刑法第59條情輕法重得以酌減之規定，且無從類推適用，本案依據行政罰法第18條第1項亦僅得於就服法第63條第1項規定之罰鍰數額區間予以裁量，而不得在無任何減輕、免除處罰事由之情況下，任意予以減輕，是原告以上開事由僅依行政罰法第18條第1項主張原處分裁量最低罰鍰數而仍有裁量瑕疵等情，容有誤會，而無可採憑。

01 六、綜上所述，原告之主張均不足採。被告以原告違反就服法第  
02 44條規定，依同法第63條第1項規定對原告裁處15萬元罰  
03 鍰，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告起訴請  
04 求撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

05 七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料  
06 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必  
07 要，併予敘明。

08 八、結論：本件原告之訴無理由。

09 中 華 民 國 115 年 6 月 2 日  
10 法 官 李音儀

11 以上正本與原本無異。

12 如不服本判決，應於判決送達後20日內，以原判決違背法令為理  
13 由，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及  
14 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  
15 實）。其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內，向本院補  
16 提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本），並繳  
17 納上訴裁判費新臺幣3,000元；如未按期補提上訴理由書，則逕  
18 以裁定駁回上訴。

19 中 華 民 國 115 年 6 月 2 日  
20 書記官 吳 天