

# 臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

113年度簡上字第18號

上訴人 齊裕營造股份有限公司

代表人 鄭俊民

訴訟代理人 楊大德 律師

李宗霖 律師

被上訴人 臺中市政府

代表人 盧秀燕

上列當事人間就業服務法事件，上訴人對於中華民國113年5月30日本院地方行政訴訟庭112年度簡字第93號判決，提起上訴，本院判決如下：

## 主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

## 理 由

一、上訴人承攬興富發股份有限公司於臺中市豐功段252地號等土地（下稱系爭工地）之「文心愛悅」店鋪辦公室集合住宅新建工程（下稱系爭工程），並將系爭工程之「隔戶免拆模灌漿工程」部分轉包予瑞屏企業股份有限公司（下稱瑞屏公司），瑞屏公司再將該部分工程委由鴻榮工程行施作；嗣被上訴人會同內政部移民署中區事務大隊彰化縣專勤隊於民國111年10月26日，在系爭工地查獲經廢止聘僱許可且逾期居留之越南籍外國人NGUYENVANDAT（男，護照號碼：C3457509，下稱N君）從事輕隔間止水墩工作。經被上訴人審認上訴人涉非法容留外國人從事工作，違反就業服務法第44條規定，爰依同法第63條第1項及行政罰法第18條第1項暨臺中市政府處理違反就業服務法第44條、第45條及第57條第1款事件統一裁罰基準等規定，於112年6月5日以府授勞外字1120110211號處分書（下稱原處分），處上訴人罰鍰新臺幣（下

01 同) 20萬元。上訴人不服，提起訴願，經勞動部以112年10  
02 月13日勞動法訴二字第0000000000號訴願決定書(下稱訴願  
03 決定)駁回後，乃提起行政訴訟，經本院地方行政訴訟庭  
04 (下稱原審)以113年5月30日112年度簡字第93號判決(下  
05 稱原判決)駁回，遂提起本件上訴。

06 二、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲  
07 明、原判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

08 三、上訴意旨略以：

09 (一)上訴人為法人，依體系解釋及就業服務法第63條第2項之規  
10 定，被上訴人僅能於上訴人從業人員因執行業務而違反就業  
11 服務法第44條規定時，始得裁處上訴人罰鍰，故原判決認定  
12 就業服務法第44條規定之處罰對象包括提供工作場所之法人  
13 云云，顯有判決適用法規不當之判決違背法令。

14 (二)依法律之文義解釋及體系解釋，就業服務法第44條及第63條  
15 第1項並不存在「過失容留」外國人從事工作之行為類型，  
16 故原判決先是認定就業服務法第44條「容留」之定義為「容  
17 任允許外國人停留」之故意犯類型，嗣又認定上訴人本件係  
18 過失容留，顯有判決適用法規不當及判決理由矛盾之違背法  
19 令。

20 (三)縱認上訴人具有門禁管制疏失，惟臺灣臺中地方檢察署112  
21 年4月17日112年度偵字第14361號不起訴處分書已認定N君係  
22 以門禁管制以外之方式進入系爭工地，上訴人不構成就業服  
23 務法第44條非法容留在案，足證上訴人之門禁管制疏失與N  
24 君出現於系爭工地從事工作間不具有因果關係，故原判決於  
25 原處分未舉證證明「N君係依據系爭工地門禁管制規定進入  
26 系爭工地」之情形下，逕以上訴人具有門禁管制疏失為由，  
27 認定上訴人違反就業服務法第44條之規定，顯有判決理由不  
28 備理由、認定事實未依證據法則、判決理由矛盾等判決違背  
29 法令之違法等語。

30 (四)聲明：

31 1.原判決廢棄。

01 2.上開廢棄部分，訴願決定及原處分均撤銷，或發回原審法院  
02 更為審理。

03 四、本院經核原判決駁回上訴人於原審之訴，並無違誤，茲就上  
04 訴意旨再予論述如下：

05 (一)按就業服務法第42條規定：「為保障國民工作權，聘僱外國  
06 人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟  
07 發展及社會安定。」第43條規定：「除本法另有規定外，外  
08 國人未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。」第44  
09 條規定：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」第57條  
10 規定：「雇主聘僱外國人不得有下行情事：一、聘僱未經許  
11 可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人。二、以本人名義  
12 聘僱外國人為他人工作。」第63條第1項規定：「違反第44  
13 條或第57條第1款、第2款規定者，處新臺幣15萬元以上75萬  
14 元以下罰鍰。5年內再違反者，處3年以下有期徒刑、拘役或  
15 科或併科新臺幣120萬元以下罰金。」

16 (二)上訴意旨雖以上開情詞指摘原判決有判決適用法規不當、判  
17 決理由不備理由、認定事實未依證據法則、判決理由矛盾等  
18 違背法令情形。惟：

19 1.按事實認定乃事實審法院之職權，而證據之證明力如何，  
20 事實審法院有認定判斷之權限。苟其事實之認定已斟酌全  
21 辯論意旨及調查證據的結果，而未違背論理法則、經驗法  
22 則或證據法則者，不能因其取捨證據與當事人所希冀者不  
23 同，致所認定之事實異於當事人之主張者，即謂有違背法  
24 令之情形。再者，原判決認定事實及法律之判斷，若無不  
25 應適用而誤為適用之情形，自不構成行政訴訟法第243條  
26 第1項所稱適用法規不當之違背法令情形。又同條第2項第  
27 6款所謂判決不備理由，乃判決有未載理由，或所載理由  
28 不完備或不明瞭等情形；而判決理由矛盾則指其理由前後  
29 牴觸，或判決主文與理由不符，足以影響裁判結果之情形  
30 而言。如判決已將其判斷事實所調查證據之結果及斟酌辯  
31 論意旨等項，記明於判決，可勾稽認定事實之證據基礎，

01 並足以明瞭其調查證據及取捨原因，證據與應證事實間之  
02 關聯性，事實真偽之判斷，合於經驗法則與論理法則者，  
03 即難謂有違背法令之情形。

04 2.揆諸就業服務法第44條意旨，可知非法容留外國人從事工  
05 作為為法所禁止，無論自然人或法人均不得消極容任或積  
06 極允許在我國不具工作權之外國人，在其管領支配之場所  
07 從事工作，對於入內工作之外國人即負有實質查察其有無  
08 工作權之行政法上義務。是以，自然人或法人只要有私自  
09 容留外國人從事工作之情事，無論係消極容任或積極允  
10 許，均該當於就業服務法第44條規定之客觀要件，並不以  
11 其與該外國人間存在聘僱關係為必要。至於雇主聘僱未經  
12 許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人工作者，則屬  
13 違反同法第57條第1款之規定，與違反同法第44條規定之  
14 行為態樣互殊，彼此違規構成要件有別，各自成立不同之  
15 行政法上責任。換言之，就業服務法第44條原就無聘僱關  
16 係存在之非法容留外國人從事工作情形為規範，自不能以  
17 行為人與該外國人間無指揮監督關係之聘僱關係存在，憑  
18 為其違規行為不成立之論據。

19 3.再者，依行政罰法第1條規定：「違反行政法上義務而受  
20 罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其  
21 他法律有特別規定者，從其規定。」及第7條第1項規定：  
22 「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處  
23 罰。」之意旨，可知行政罰旨在制裁違反行政法上義務之  
24 行為，以達成維持行政秩序，有效行政管制之目的，行為  
25 人之責任，除實體行政法有特別規定外，並不限於故意行  
26 為，其出於過失者仍在處罰之列。換言之，行為人違反行  
27 政法上之義務者，若實體行政法未明定以故意為其處罰要  
28 件者，無論出於故意或過失均應予處罰，無從僅因其主觀  
29 上欠缺故意，即卸免行政罰之責任。

30 4.又就業服務法第44條所稱「容留外國人從事工作」係指容  
31 許外國人停留在其管領支配之處所從事工作而言。核其行

01 為本質並非限於故意實施始能成立，其因疏於注意而容留  
02 者並非客觀上無發生可能。故就業服務法第63條第1項就  
03 未明定違反第44條規定之處罰要件，以故意為限，則出於  
04 過失者，自仍應予以處罰，方足以保障國民工作權，健全  
05 本國人之就業機會、勞動條件，並維護國民經濟發展及社  
06 會安定，俾符合就業服業法之規範目的。

07 5.此外，觀諸行政罰法第3條規定：「本法所稱行為人，係  
08 指實施違反行政法上義務行為之自然人、法人、設有代表  
09 人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組  
10 織。」第7條第2項規定：「法人、設有代表人或管理人之  
11 非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義  
12 務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為  
13 之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組  
14 織之故意、過失。」第15條第1項、第2項規定：「私法人  
15 之董事或其他有代表權之人，因執行其職務或為私法人之  
16 利益為行為，致使私法人違反行政法上義務應受處罰者，  
17 該行為人如有故意或重大過失時，除法律或自治條例另有  
18 規定外，應並受同一規定罰鍰之處罰。（第2項）私法人  
19 之職員、受僱人或從業人員，因執行其職務或為私法人之  
20 利益為行為，致使私法人違反行政法上義務應受處罰者，  
21 私法人之董事或其他有代表權之人，如對該行政法上義務  
22 之違反，因故意或重大過失，未盡其防止義務時，除法律  
23 或自治條例另有規定外，應並受同一規定罰鍰之處罰。」  
24 之意旨，可見私法人亦得為行政法上之義務主體，如發生  
25 義務違反之情形時，自得成為行政法上之處罰對象。且鑑  
26 於私法人係藉由團體組織形成意思，從事活動，以實現其  
27 目的，並無似自然人有肢體行動能力，其對外表現之行  
28 為，自需經由具代表權之人，或職員、受僱人或從業人員  
29 等自然人，執行私法人職務或為其利益實施而發生，故該  
30 等自然人於執行職務或為私法人利益而行為，或疏未盡防  
31 止義務，致發生私法人違反行政法上義務之情事者，私法

01 人本身即為違規行為人，應自負行政罰責任。至於私法人  
02 之董事或其他有代表權之人就該實施違規行為應否負責，  
03 則視其是否符合行政罰法第15條第1項及第2項規定之要件  
04 而定。而該私法人之其他職員、受僱人或從業人員，除個  
05 別法律定有處罰規定外，並非當然予以處罰，俾免株連過  
06 廣。準此以論，公司得單獨為就業服務法第44條規定之義  
07 務主體，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行  
08 為之職員、受僱人或其他從業人員等自然人為公司執行職  
09 務，或為公司利益之行為，有違反就業服務法第44條規定  
10 者，即屬公司本身違反該規定之義務，無論實施行為之各  
11 該自然人是否成立處罰要件，公司均得單獨成為同法第63  
12 條第1項規定之行政罰對象，主管機關逕適用該項規定對  
13 公司裁處罰鍰，於法並無不合（最高行政法院95年度判字  
14 第331號、95年度判字第395號、105年度判字第356號判決  
15 意旨參照）。

16 6.查上訴人承攬系爭工地上之系爭工程，而將其中「隔戶免  
17 拆模灌漿工程」部分轉包予瑞屏公司，再由瑞屏公司委由  
18 鴻榮工程行施作，而經被上訴人會同彰化專勤隊於111年1  
19 0月26日查獲已經廢止聘僱許可且逾期居留之外國人N君在  
20 系爭工地從事輕隔間止水墩工作等情，為原判決確定之事  
21 實，核與卷內證據資料相符，並無違背經驗法則與論理法  
22 則，自得據為本院判決之基礎。

23 7.按行為人對於構成違規要件之客觀事實發生，雖無故意，  
24 但按其情節應注意，並能注意，而疏於注意者，仍應成立  
25 過失之主觀責任。經核上訴人於承攬之系爭工程開始施工  
26 後，為實質管領支配系爭工地之人，依就業服務法第44條  
27 規定，即負有不得容任未經申請許可之外國人入內工作之  
28 義務，無從因其將系爭工程之部分工項轉包予他人承作，  
29 容任轉包廠商自行派遣勞工入內工作，即卸免就業服務法  
30 第44條規定之行政法上義務。故上訴人疏於注意，未適時  
31 有效防範，致發生承包廠商派遣未經申請許可之外國人進

01 入系爭工地工作之情事，即難辭過失之責。依上開規定及  
02 說明，上訴人上開所為雖非出於故意，但仍該當過失違反  
03 就業服務法第44條規定之要件，自應依同法第63條第1項  
04 前段規定，論處其行政罰責任。是以，上訴意旨論以其從  
05 業人員並無因執行業務，違反就業服務法第44條規定之行  
06 為，依同法第63條第2項規定，無須負同條第1項之行政罰  
07 責任；且就業服務法第44條、第63條第1項並不存在「過  
08 失容留」之行為態樣云云，於法容欠允洽，無從採取。

09 8.上訴人雖提出臺灣臺中地方檢察署檢察官112年度偵字第1  
10 4361號不起訴處分書，據以主張其被移送偵辦之就業服務  
11 法第63條第1項後段罪嫌，已據檢察官認定不成立非法容  
12 留外國人從事工作之犯罪行為事實，而為不起訴處分確定  
13 在案，原判決未予參酌，而為相反之事實認定，有判決不  
14 備理由及認定事實不依證據之違法云云。然刑事裁判或不  
15 起訴處分，與行政訴訟判決係各自認定事實，互不受拘  
16 束。且依行政程序法第36條規定，行政機關應依職權調查  
17 證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項  
18 一律注意。行政訴訟法第125條第1項復明定行政法院應依  
19 職權調查事實關係，不受當事人主張拘束。是本件上訴人  
20 所涉就業服務法第63條第1項後段罪嫌，雖經檢察官不起  
21 訴處分確定，但原審審理本件行政訴訟關於上訴人有利及  
22 不利之訴訟資料或證據，足以對行政罰之構成要件存在有  
23 所影響，而未為檢察官所審酌認定者，自得依調查證據結  
24 果及全辯論意旨自行認定事實，據為裁判基礎，不受該不  
25 起訴處分之拘束。

26 9.上訴意旨雖援引臺北高等行政法院112年度簡上字第78號  
27 判決關於闡述就業服務法第63條規定之法律見解，憑為指  
28 摘原判決適用法規不當之論據。惟考究就業服務法第63條  
29 之立法沿革，於81年5月8日制定之初，原第58條規定：  
30 「（第1項）違反第53條第1款、第2款或第3款規定，其聘  
31 僱或留用人數為1人者，處6月以下有期徒刑、拘役或科或

01 併科新臺幣9萬元以下罰金；其聘僱或留用人數為2人以上  
02 者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣30萬元  
03 以下罰金。（第2項）法人之代表人、法人或自然人之代  
04 理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯前項之罪  
05 者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以前項之  
06 罰金。」繼於91年1月21日修正時原條文移列為第63條修  
07 正內容為：「（第1項）違反第44條或第57條第1款、第2  
08 款規定者，處新臺幣15萬元以上75萬元以下罰鍰。5年內  
09 再違反者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣1  
10 20萬元以下罰金。（第2項）法人之代表人、法人或自然  
11 人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反第  
12 44條或第57條第1款、第2款規定者，除依前項規定處罰其  
13 行為人外，對該法人或自然人亦科處前項之罰鍰或罰  
14 金。」其修正理由載謂：「一、條次變更，本條為原條文  
15 第58條移列。二、考量實務運作情形，並參酌瑞士法例及  
16 除罪化之刑事政策趨勢，爰於第1項參考畜牧法第33條第2  
17 項立法例，對於初次違反第44條及第57條第1款、第2款之  
18 規定者，改採高額行政罰鍰。至5年內再違反者，則仍繩  
19 以刑罰，惟其刑度酌予提高，且不再依非法聘僱之人數決  
20 定。三、第2項參考勞動基準法第81條第1項立法例，並配  
21 合前項酌予修正。」而觀諸勞動基準法第81條第1項規  
22 定：「法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或  
23 其他從業人員，因執行業務違反本法規定，除依本章規定  
24 處罰行為人外，對該法人或自然人並應處以各該條所定之  
25 罰金或罰鍰。但法人之代表人或自然人對於違反之發生，  
26 已盡力為防止行為者，不在此限。」可見修正前就業服務  
27 法第58條第1項因僅規定刑事責任，而法人不具犯罪能  
28 力，故於第2項為併罰法人之規定。其後，於91年修正就  
29 業服務法時，因採取先行政罰，後刑事制裁之立法政策，  
30 乃於修正後第63條第1項規定5年內初次違反者，課予行政  
31 罰責任，5年內再違反者始施予刑事制裁，而於第2項除保

01 留原第58條第2項單獨規定之「罰金」刑，增列「罰  
02 鍰」。顯見修正當時因行政罰法尚未公布生效施行，未能  
03 究明法人不但得為行政法之義務主體，且具有行政違規行  
04 為能力，復得單獨成為行政制裁對象，僅求對法人併予制  
05 裁之目的，乃便宜為上開形式之立法，則自行政罰法於94  
06 年2月5日制定公布，並自95年2月5日施行後，就業服務第  
07 63條第1項規定之適用對象，自當解釋包括自然人與法人在  
08 內，始符合行政罰之基本法理。至於第2項關於罰鍰部  
09 分之規定，則屬行政罰法之法理所當然，不得因有此規  
10 定，即謂第1項之適用對象僅限於自然人，不及於法人。  
11 是以，上開判決廢棄理由所為法律上之判斷（見本院卷第  
12 107至109頁），因僅對該個案之原審發生拘束力，不具普  
13 遍之法規範效力，無從憑以指摘原判決有適用法規不當之  
14 情形。

15 10.是故，原判決論明：「就業服務法第44條規定據以處罰之  
16 前提，僅以未有合法工作許可之外國人被容留且有從事工  
17 作之事實為已足，並以該容留者即提供工作場所之自然人  
18 或法人作為處罰對象，不問容留、工作時間之久暫或行為  
19 反覆性，亦不問該外國人從事工作之動機、目的及對價之  
20 有無。場所管領人此項注意義務，毋寧係就業服務法所課  
21 予場所支配人實質查察核對人員身分之行政法上義務，防  
22 止外國人進入或在其管領之場所非法工作，不因該外國人  
23 係由與其無法律關係之第三人所聘僱任用，即得免除此項  
24 場所確實查對身分之義務。」（見原判決第5頁第20行至  
25 第28行）、「依行政罰法第7條第1項規定……亦即違反行  
26 政法上義務之行為，除法律別有規定外，不問行為人係出  
27 於故意或過失，均應處罰。基此，違反就業服務法第44條  
28 規定所課予場所管理人應確實查對進入其場所工作之外國  
29 人身分之行政法上義務，致有應依就業服務法第63條第1  
30 項規定處罰之非法容留外國人從事工作之行為，自不限於  
31 故意之行為，其因過失而非法容留外國人從事工作之行

01 為，亦屬該規定處罰之列。」（見原判決第5頁第29行至  
02 第31行、第6頁第1行至第5行）、「…是依上開(二)所  
03 所述，原告既為系爭工地之管領權人，自負有監督查核進入  
04 系爭工地工作之外國人員身分之行政法上義務，以防免外  
05 國人在系爭工地非法工作，不因該外國人非由其聘僱任  
06 用，即得免除此項場所管領人應確實查核施工人員身分之  
07 義務。然依前所述，上訴人並未落實監督管控進場之施工  
08 人員，亦未依與瑞屏公司之約定監督查核瑞屏公司及其下  
09 包廠商之進場施工人員身分，致使瑞屏公司之下包商鴻榮  
10 工程行呂傑俊因而得使外國人N君進入上訴人所管領之系  
11 爭工地非法工作，原告自有非法容留外國人工作之客觀違  
12 規事實，且主觀上亦有應注意、能注意，而不注意致違反  
13 就業服務法第44條規定之過失；雖原告係委由遠歲公司代  
14 為執行查核系爭工地進場施工人員身分之責，然遠歲公司  
15 顯然未確實執行進入工地人員之管制登記，原告未要求遠  
16 歲公司須依契約確實執行，自有未善盡選任監督使用人之  
17 注意義務，依行政罰法第7條第2項規定，亦應負推定過失  
18 責任，而無礙原告有違反就業服務法第44條規定之過失認  
19 定。…況且，上訴人訴訟代理人於本院言詞辯論時自承系  
20 爭工地均有設置圍籬管制乙節(見本院卷二第63頁)，顯見  
21 N君除由系爭工地之門禁管制站進入外，應無其他管道可  
22 進入系爭工地；是倘上訴人非僅核對下包廠商口頭通知之  
23 進場施工人數，而係確實要求下包廠商提供外籍勞工名冊  
24 及其居留證或工作許可證供檢核，自可防免下包廠商利用  
25 上訴人未實質查核進場施工外國人身分之疏漏，而非法聘  
26 僱外國人進入系爭工地工作之違規發生。…」（見原判決  
27 第8頁第27行至第9頁第12行、第9頁第29行至第10頁第5  
28 行）、「雖原告援引刑法第213條關於容留之定義主張應  
29 無『過失容留』，惟就業服務法第44條與刑法第213條，  
30 二者規範之目的及所侵害之法益、欲維護之秩序均有不  
31 同，所為制裁及效果各異，並非可為同一解釋；況刑法第

01 12條第2項明文規定過失行為之處罰，以法律有特別規定  
02 為限，此與行政罰法第7條第1項規定，因故意或過失違反  
03 行政法上之義務，均構成行政罰之主觀歸責要件，亦有不同  
04 不同，是倘因過失違反行政法上之義務，自仍應予處罰，故  
05 原告此部分主張，亦非可採。」（見原判決第10頁第17行  
06 至第25行）、「刑事判決與行政處分，原可各自認定事實，  
07 行政爭訟事件並不受刑事判決認定事實之拘束（最高  
08 行政法院111年度上字第202號判決意旨參照），是原告主張  
09 本件應受該不起訴處分所認定事實之拘束乙節，已難認  
10 有據。…本院已綜合卷內事證，認原告確有違反自身應負  
11 之場所管領人監督查核進場施工之外國人身分之行政法上  
12 義務，致有消極容留外國人N君在系爭工地非法工作之違規，  
13 核與上開不起訴處分認定之事實有異，且本件行政罰  
14 與刑事處罰之構成要件亦有不同，本院自不受該不起訴處  
15 分之拘束。」（見原判決第10頁第27行至第31行、第11頁  
16 第6行至第11行）等理由，據以論駁上訴人在原審主張各  
17 節，於法並無不合。上訴意旨以上開情詞指摘原判決有有  
18 判決適用法規不當、判決理由不備理由、認定事實未依證  
19 據法則、判決理由矛盾之違背法令情形云云，難認有據，  
20 自非可取。

21 五、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，認事用法俱無違  
22 誤。上訴論旨指摘原判決違法，求予廢棄，為無理由，應予  
23 駁回。

24 六、結論：本件上訴無理由，爰判決如主文。

25 中 華 民 國 113 年 9 月 24 日

26 審判長法官 蔡 紹 良

27 法官 黃 司 熒

28 法官 陳 怡 君

29 以上正本證明與原本無異。

30 本判決不得上訴。

01 中 華 民 國 113 年 9 月 24 日  
02 書記官 黃 靜 華