臺中高等行政法院判決

地方行政訴訟庭
115年度簡字第28號

原　　告　楊勝發
000000000000000000
000000000000000000
000000000000000000
訴訟代理人　張洛洋律師
複 代理人　董怡辰律師
被　　告　臺中市政府
000000000000000000
代　表　人　盧秀燕
訴訟代理人　巫豐哲
　　劉君群

上列當事人間因就業服務事件，原告不服勞動部民國115年2月10日勞動法訴二字第1140022625號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要:

被告所屬勞工局人員會同內政部移民署中區事務大隊臺中市專勤隊(以下稱臺中市專勤隊)於民國114年6月10日上午10時許，在原告承租置放棧板之臺中市○○區○○路0段00號旁空地(下稱系爭地點)，查獲他人申請聘僱之越南籍外國人TRUONG VAN HAU(護照號碼：M00000000，以下簡稱T君)於該處從事整理棧板、木屑等工作；經被告通知原告陳述意見後，被告認原告違反就業服務法(下稱就服法)第44條規定屬實，乃依同法第63條第1項規定，以114年8月21日府授勞跨

字第1140174104號行政處分書(下稱原處分)，裁處原告新臺幣(下同)15萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，亦經勞動部以115年2月10日勞動法訴二字第1140022625號訴願決定(下稱訴願決定)駁回；原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張要旨及聲明:

(一)原告之越南籍友人甯氏英(下稱甯君)係在距離查獲地點約1公里之市場從事水果批發買賣，甯君於本件事發前，向原告介紹其友人T君與原告認識，之後T君有空即到事發地點找原告聊天，其見系爭地點空地上有他人棄置之紙箱、寶特瓶、玻璃瓶、噴漆鐵罐、易開罐及塑膠桶等散落棧板堆中，即擅自在棧板堆中翻找撿拾，之後持往資源回收場變賣，變賣所得，供其自行生活開銷使用，因此或有翻找棧板及木屑之情；又越南籍外國人T君來臺，亦係在台合法工作，其生活困苦，原告大可自行或供其他拾荒者撿拾變賣，但考量T君隻身來臺，經濟艱困，原告亦大方慷慨而未加攔阻。是臺中市專勤隊及被告認定越南籍外國人T君係在工作，顯然悖於事實；且本件依當時情形，亦僅屬符合社會相當性之互動行為，或係無償之好意施惠行為。

(二)原告本無計畫、亦無需求聘用他人，根本無所謂影響本國人之就業機會，原告亦未予以指揮或監督等情，則T君隻身來台討生活，原告出於好意偶爾互相扶持幫助，除增進同甘共苦之感情外，亦可瞭解彼此之生活與工作，此與我國風俗民情並不相悖；況T君之好意施惠行為，並不影響國人之就業機會，故不違背前揭就服法第42、44條之立法目的。是參酌臺北高等行政法院107年度簡上字第128號等判決意旨，本件應屬基於朋友之間往來互動關係，而出於好意施惠之行為，而非就服法第44條所欲規範之違章行為。故原告乃親自參與勞動之自營作業者，毫無聘用他人計畫與需求，本就不存在提供本國人之就業機會，原處分機關以一個不存在的理由，裁罰原告，自難令人甘服。

(三)縱認該外籍人士T君在系爭地點非法從事工作一事(僅為假設

語氣)，然於查獲地點並無任何之圍籬或門禁，原告僅係向他人承租該空地之一部分堆置棧板，其他部分由地主租予他人作停用大客車使用，是本件具體個案中，究應由何者負起就業服務法第44條之查核、管理、注意義務亦有待釐清。又縱原告有受領勞務(亦僅為假設語氣)，在欠缺場域管理權之情況，亦不因此負擔積極查核、管制之義務，自不得單純僅因查獲有他人申請聘僱之外籍勞工，即逕推定原告主觀上有故意或過失存在，而有非法容留外國人從事工作之違反事實。

(四)聲明:原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯要旨及聲明:

(一)查原告容留T君於系爭地點從事工作，係經臺中市專勤隊及被告勞工局當場查獲，此有現場照片佐證，並製作相關人員筆錄在案。原告雖為如行政訟訴起訴狀意旨之主張；惟依T君及原告之訪談紀錄內容，系爭地點為原告承租，應屬原告可得管領之場域，T君幫忙整理系爭地點之環境，原告訴願時改稱T君係自行撿拾回收物回收變賣賺取生活費，顯與上述訪談內容不一致，尚難採信。次按就服法第44條規定，係以外國人被容留，且有提供勞務為已足，並不問外國人提供勞務之動機及對價之有無；而T君為他人合法聘僱在臺工作之工作者，其得提供勞務之對象(即雇主)、工作類別、項目、工作內容及工作地點等，皆以勞動部許可內容為限，原告不得容留T君為其從事工作，且該行為亦非勞動部107年11月27日函所列舉無需申請工作許可之輔助性服務行為或聯誼行為等態樣；又依被告現場檢查狀況，T君在原告場域從事幫忙行為，且談話紀錄內容也認其在整理木屑，另原告當時也在現場從事工作，故被告認為原告知情T君於現場之幫忙行為，但並無加以制止其該行為。再依勞動部107年11月27日函所列舉無需申請工作許可之輔助性服務行為或聯誼行為之認定判斷原則之一為有無對價關係，查被告談話紀錄，原告坦承因自身為水果批發商有給T君水果，依此足以認T君此

舉幫忙行為有獲得些許報酬。

(二)再按就服法第42條、第44條及第48條第1項前段等規定，對於雇主聘僱外國人從事工作係立法採申請許可制，任何人如須聘僱外國人從事工作，即應依法向主管機關申請許可，不得私下容留外國人非法從事工作；雖原告與T君無聘僱關係，但未依規定申請許可，即容許T君停留於原告管領處所從事勞務，原告確實有應注意、能注意、未注意之過失，依行政罰法第8條規定，亦不因不知法律而免除行政處罰責任；是被告認原告違反就服法第44條規定事實明確，依同法第63條第1項規定，以原處分裁處最低罰鍰15萬元，並無不當。

(三)聲明:原告之訴駁回。

四、本院之判斷:

(一)事實概要欄所述之事實，有被告提出之原處分、訴願決定、原告114年6月10日之談話紀錄、T君114年6月10日之談話紀錄，及T君之外國人動態查詢資料等附卷可稽(見本院卷第51至64、99至100頁)，堪予認定。

(二)應適用的法規及函令：

1、就服法:

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

(2)第43條：「除本法另有規定外，外國人未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。」

(3)第44條：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」

(4)第57條第1款及第2款：「雇主聘僱外國人不得有下列情事：一、聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人。二、以本人名義聘僱外國人為他人工作。……」

(5)第63條第1項：「違反第44條或第57條第1款、第2款規定者，處15萬元以上75萬元以下罰鍰。5年內再違反者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科新120萬元以下罰金。」。

2、相關函令:

(1)改制前行政院勞工委員會91年9月11日勞職外字第0910205655號令：「查『就業服務法』(以下簡稱本法)第44條規定：『任何人不得非法容留外國人從事工作。』係指『自然人或法人』與外國人間雖無聘僱關係，但有未依本法及相關法令規定申請許可，即容許外國人停留於某處所為其從事勞務提供或工作事實之行為而言。若二者間具聘僱關係，則為本法第57條第1款之『聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人。』所規範。又上開有無聘僱關係，應依客觀具體事實認定，如該外國人有勞務提供，而該自然人或法人對之有指揮監督關係，或有勞務報酬之約定者，則難辭無聘僱關係存在。」

(2)改制前行政院勞工委員會95年2月3日勞職外字第0950502128號函：「一、按本法第43條規定：『除本法另有規定外，外國人未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。』亦即本法對於外國人在我國工作採許可制。又上開之『工作』，並非以形式上之契約型態或報酬與否加以判斷，若外國人有勞務之提供或工作之事實，即令無償，亦屬工作。……」

經核上開函令乃主管機關就就服法第43條及第44條之適用所為解釋性行政規則，並無牴觸各該規定之規範意旨(詳下列(三)所述)，亦未增加法律所無之限制，自得予以參酌。

(三)按就服法初於81年5月8日立法時，並無現行就服法第44條規定，其第五章關於外國人之聘僱與管理，主要是禁止雇主非法聘僱或留用並未取得專為雇主服勞務許可之外國人（原就服法第53條），是其行為主體僅有雇主，其行為態樣則包括聘僱或留用，而其處罰依當時就服法第58條第1項規定，則按其非法聘僱或留用外國人人數區別其刑責之高低。嗣就服法於91年1月21日重新修訂，於就服法第44條將「留用」行為單獨拉出來特別規範，並用以區別聘僱行為主體之雇主，明白規範負有不得非法容留外國人工作之義務主體為「任何人」，而「留用（或容留）」行為又是用以區別「聘僱」行

為，亦即係指任何自然人或法人雖與外國人間無聘僱關係，但有未依就服法及相關法令規定申請許可，卻容許外國人停留在其所管領之處所從事勞務提供或工作事實之行為而言，且就服法第44條係規定於同法第42條及第43條之後，說明就服法第44條係91年間立法者重新立法時，考量其行為主體及行為態樣迥異於雇主之聘僱行為且具可責性，而將之獨立於聘僱行為之外另行規定，但與雇主非法聘僱行為之可責性等同視之，亦即無論是非法容留或非法聘僱，也無論其係故意或過失，初次違反者均處以行政罰，5年內再次違反且屬故意者方處以刑事罰。換言之，就服法第44條既用以區別同法第42條及第43條之雇主及其聘僱行為，其禁止規範所指之「任何人」乃係課違規行為人之場所管領人責任，亦即外國人提供勞務之場所既係其所管領，縱使該場所管領人與外國人間並無聘僱關係，但該場所人員之出入既由場所管領人所管制，惟場所管領人卻容許該外國人進入其所管制之場所內並為該場所提供其工作事實，其結果等同於由該外國人為場所管領人提供勞務，因而實質減損了本國人民之就業機會。準此，就服法第44條係立法者明確課予場所管領人負有確實查核出入人員有無工作許可之行政法上義務，藉此禁止任何場所管領人得以默認、容許或積極促使未經聘僱許可、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。如場所管領人違反前揭行政法上義務，縱使其與該外國人無聘僱關係，亦僅是該場所管領人不會於違反就服法第44條規定之外，另構成就服法第57條規定之違反而已。是考其就服法第44條及第57條於91年1月21日修法理由及歷程，立法者係以就服法第57條規定之各種聘僱外國人禁止行為類型仍有規範不足之情事，致使許多人為規避就服法第57條規定之適用，以其與該外國人間無聘僱關係為由，而得解免當時違反就服法之刑事責任；為此立法者乃於就服法第57條規定之外，另於同法第44條概括規範非法容留外國人從事工作之類型（無須容留人與非法外籍移工間存有聘僱關係為必要），

並使其不法程度由全部刑事不法，改以行政不法之處罰方式為主。至其評價非法容留者與非法雇用者之違法程度相當，乃因非法雇用者之違規行為經常為非法容留者所庇護或隱藏，如場所管領人能切實杜絕非法容留行為，也就不容易發生非法僱用行為；是以就服法第44條規定有其特別之行政立法目的，而課予場所管領人一定之行政法上義務，並對該義務之違反施以行政罰。

(四)經查:

1、原告於114年6月10日被告勞工局之談話紀錄中供稱略以：「(問:現場發現一名越南籍外國人T君在你這個場地做什麼？場地也是屬於你的嗎？)T君來這邊幫忙整理場地及板子，這裡是屬於承租空地。(問:你有付T君薪水嗎？一週來幫忙幾次？)沒有薪水，有給T君水果，我本身是水果批發，一週來幫忙兩次。(問:那在現場你有指派T君工作內容嗎？)無。(問:那你跟T君關係為何？有沒有人幫你們介紹？)是朋友，並無人幫我介紹。(問:T君接受本府勞工局談話紀錄時表示有個越南姐姐叫T君來，你有認識嗎？跟越南姐姐是什麼關係？)市場小姐，賣水果小姐是我員工。」等語(見本院卷第61至62頁)。

2、T君於114年6月10日被告勞工局之談話紀錄亦供稱略以：「(問:本局派員會同臺中市專勤隊於114年6月10日10時17分在臺中市○○區○○路0段00號旁空地實施檢查，請問你是否在現場？)是。 (問:在現場你正在從事什麼事情？有沒有在工作？)我在現場整理木屑怕有人踩到，他(筆誤，應為我)沒有在這裡工作，是一位認識的越南姐姐找我來幫忙，並沒有薪資。(問:你在非法工作地工作時間為何？薪資由誰支付？)來這30分鐘，並沒有薪資。 (問:有沒有越南姐姐的聯絡方式？跟她是什麼關係？為什麼叫你來這？)我有她的LINE，朋友關係，姐姐知道他(筆誤，應為我)上晚班，有空過來半小時整理。(問:上述工作是由誰指派？指派者是否也在現場？指派者與現場關係為何？)姐姐只叫我過來，有雜

亂我自發性整理，沒有指派者。(問:你來臺灣主要是申請從事什麼工作？你的合法雇主是誰？)製造業，優奇印刷有限公司。(問:你是否知道申請該工作後不能從事其他許可外工作？你的合法雇主知情你在這工作嗎？)知道。我的合法雇主不知道我在這幫忙。(問:你以上所說是否實在?有無補充說明?)是，因為我不知道來現場幫忙可能違法，下次不會再來。」等語(見本院卷第63至64頁)。

3、佐以經本院會同兩造當庭勘驗被告提出之被告勞工局人員會同臺中市專勤隊於114年6月10日至系爭地點檢查之影像檔案亦可見，查獲T君之地點堆滿棧板，原告亦在現場，並向檢查人員表示「對阿我們市場這邊阿，阿我們認識，阿有時候來『幫忙我』阿，他不是來這邊打工的阿」、「對阿，我就老實跟你說阿，就是賣水果認識的阿」等情，有本院勘驗筆錄暨影像截圖在卷可憑(見本院卷第86至87、93至98頁)。堪認原告及T君於114年6月10日遭查獲之初均明確供承T君係於原告所承租置放棧板之空地幫忙原告整理場地乙情。

4、原告嗣雖翻異改稱:T君係甯君介紹與其認識，T君有空即到系爭地點找其聊天，並見系爭地點有他人棄置之紙箱、寶特瓶、玻璃瓶、噴漆鐵罐、易開罐及塑膠桶等散落棧板堆中，即擅自在棧板堆中翻找撿拾，並自行持往資源回收場變賣云云，且聲請傳喚甯君到庭為證。然依甯君於本院言詞辯論時所結證稱:「(原告訴代問:請問你現在從事何種工作？)水果買賣。(原告訴代問:是否認識原告)認識。(原告訴代問:如何認識的？)我以前是原告的員工，幫他賣水果。我幫他做大約5、6年，做到106年6月原告沒有賣水果了，水果攤就換我接手，他就去做棧板。(原告訴代問:你是否曾經有請一位越南人T君，在114年6月10日去原告潭子區潭興路2段99號空地？)有，我有請T君去那邊撿一些回收。(原告訴代問:你與T君是如何認識的？)我有一些水果回收的紙箱用不到，T君就撿回去賣，T君在我這邊撿完，我就順便叫T君去原告那邊撿，那邊沒有人管理，大家都可以進出。(原告訴代問:你有

曾經介紹T君與原告認識嗎？)沒有，T君是我的朋友，原告並不認識。(原告訴代問:你請T君過去原告那邊是如何跟T君講的？)T君來撿我的回收，我跟他說你撿完後可以過去潭子區潭興路2段99號空地撿，那邊沒有人，你可以去那邊撿一撿拿去賣。(原告訴代問:T君撿回收拿去賣的錢，是要給誰的？)算他自己的。(原告訴代問:你請T君去原告那邊撿回收，你事先有跟原告說過嗎？)沒有，原告並不知道。(原告訴代問:原告有無透過你請T君去那邊工作？)沒有。(原告訴代問:就你所知，T君去原告那邊總共幾次？)我不太清楚，有時一週一次，有時候一週兩次，我記不起來。(原告訴代問:你請T君去原告那邊他才會去，或是T君會自己主動去原告那邊？)我跟T君講說那邊有回收可以撿他才會去。(原告訴代問:如果你沒有跟T君講，他自己會去嗎？)都是我跟他講才會去。(原告訴代問:T君去原告空地那邊，回來後會跟妳報告當天發生什麼事情或撿到多少回收嗎?)不會跟我說。(原告訴代問:T君去原告那邊，會跟妳要錢或跟原告要錢嗎？)都沒有。(原告訴代問:你是否知道T君在原告那邊除了撿回收還會做其他事情嗎？)我不知道。(被告訴代問:原告與T君是否也透過你的介紹而認識？)不認識。(被告訴代問:在談話紀錄中，T君曾經去整理原告的棧板，你是否知道?)這部分我不知道，我只知道他去撿回收，其他的我不清楚。(被告訴代問:妳知道那邊是原告所管理的地？)這我不知道，我只知道那邊沒有人在管理誰都可以進出。這是我自己想的，沒有人跟我說。(被告訴代問:請求提示本院卷第64頁談話紀錄，T君有提到過來半小時整理，但T君並沒有講到來撿回收的事，為何T君沒有提到你叫他來撿回收的事？)我不知道，但我是跟T君講說去撿回收。(法官問:你如何知道潭子區潭興路2段99號空地有回收可以撿？)我知道那邊鐵釘、噴漆罐，原告做棧板會噴漆，還有鐵釘，都壞掉都不能用，原告跟我說可以撿。(法官問:平常原告如何處理他做棧板剩下的鐵釘、噴漆罐？)用完就放在袋子裡面讓T君撿

去賣。(法官問:你與T君有無恩怨？)沒有。(法官問:你有跟T君講有空半小時過去原告放置棧板的空地去幫忙整理？)沒有。T君撿完我的回收，我就叫T君去潭子區潭興路2段99號空地撿回收，是原告跟我講說鐵釘、噴漆罐可以讓人家撿。(法官問:所以原告也知道你叫T君過去幫他撿這些鐵釘、噴漆罐？)是。(法官問:那個場地除原告以外還有其他人的東西，你有叫T君去撿其他人的東西嗎？)只能撿原告的東西。(法官問:原告的東西放在哪裡是原告告訴你的嗎？)我不知道原告的東西放哪裡，我只叫T君過去。(法官問:T君過去要找誰，你有無跟他講？)我沒有講要找誰，我只跟T君講說過去撿回收。(法官問:你叫他撿誰的回收？)我叫他撿棧板的地方，那邊的鐵釘和噴漆罐，其他的地方不要撿。」等語（見本院卷第126至131頁），足見甯君上開證述非但前後不一，亦與原告主張上情有所不符，顯難憑採。況倘T君確係自行至系爭地點撿拾他人棄置物變賣，原告及T君豈會於遭查獲之初全然未曾如此主張，反均一致陳明T君係幫忙原告整理所承租之場地及板子乙情?堪認原告嗣改稱T君係自行至系爭地點撿拾回收物變賣云云，應不足採。

5、另原告主張其未指揮監督T君，亦未給付T君薪資報酬乙情；惟揆諸就服法第44條規定之意旨，無論自然人或法人只要有未依就服法及相關法令規定申請許可，而私自容留外國人從事工作之情事，即違反上開規定，並不以其有給付薪資報酬或指揮監督該外國人工作為要件；倘若容留者與未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人有約定勞務與報酬或指揮監督關係之客觀事實者，因雙方成立聘僱關係，則屬違反同法第57條第1款雇主行為限制之規定，而非同法第44條所規範之行為態樣。換言之，就服法第44條之立法原意本係就無聘僱關係之非法容留外國人從事工作之情形為規範，自不能以容留者與外國人間無指揮監督關係或未給予薪資報酬為由，憑為其未違反該規定之論據(最高行政法院111年度上字第596號判決意旨參照)。至原告主張其僅承租系爭地點之部

分空地置放棧板，其他空地由地主出租予他人使用，原告對系爭地點欠缺場域管領權，亦不負查核、管制義務云云；惟原告既自承查獲T君之地點確係原告承租供作堆置棧板之場地乙節(見本院卷第119頁)，則原告對其所承租之場域部分自有管領權，並有權管制進入其所承租場域之人員，且原告既已自承T君係幫忙其整理場地乙節(詳如上開1、3所述)，顯見原告確有容許T君進入其所管制之場域內並為其提供勞務之事實，而已減損了本國人民之就業機會。

6、從而，原告確有容許外國人T君於其所承租管領之場域為其提供勞務之事實，堪予認定；則依上開(三)之說明，無論原告與T君間有無聘僱及指揮監督關係，亦不論原告是否有給付T君薪資報酬，均無礙原告業已違反就服法第44條規定之認定。

(五)綜上所述，原告確有違反就服法第44條規定之違規無訛，則被告依同法第63條第1項規定，以原處分裁處原告罰鍰最低額15萬元，並無違誤；訴願決定予以維持，亦無不當。是原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

(六)本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院審酌後核於本判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

五、結論:本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　31　　日

法　官　簡璽容

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀，上訴狀並應記載上訴理由，表明關於原判決所違背之法令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實，並繳納上訴費新臺幣3,000元；未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本）。如逾期未提出上訴理由書者，本院毋庸再命補正而逕以裁定駁回上訴。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　31　　日

書記官　杜秀君