

最 高 行 政 法 院 判 決

115年度簡上統字第1號

上 訴 人 永森營造股份有限公司

代 表 人 黃清驛

訴訟代理人 楊大德 律師

李宗霖 律師

被 上 訴 人 桃園市政府

代 表 人 張善政

訴訟代理人 林三加 律師

江一豪 律師

上列當事人間就業服務法事件，上訴人對於中華民國112年11月2日臺北高等行政法院地方行政訴訟庭112年度簡字第233號判決，提起上訴，經同院高等行政訴訟庭114年12月19日113年度簡上字第31號裁定移送本院，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、被上訴人以上訴人非法容留許可失效之越南籍人BUI HOANG ANH(下稱B君)，於所承攬之新總陽建設股份有限公司集合住宅新建工程（下稱系爭工程）工地(位於○○市○○區○○路0段000號旁。下稱系爭工地)從事模板工作，經內政部移民署北區事務大隊桃園市專勤隊（下稱桃園市專勤隊）於民國111年10月3日當場查獲等情，乃認上訴人違反就業服務法(下稱就服法)第44條規定，而依同法第63條第1項規定，以111年12月9日府勞跨國字第1110342877號裁處書（下稱原處分）裁處上訴人新臺幣15萬元罰鍰。上訴人不服，循序提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷，經臺北高等行政法院地方行政訴訟庭(下稱原審)112年度簡字第233號

01 判決(下稱原判決)駁回。上訴人仍不服，提起上訴，受理該
02 上訴事件之同院高等行政訴訟庭因認本件有確保裁判見解統一之必要，以113年度簡上字第31號裁定（下稱移送裁定）
03 移送本院裁判。
04

05 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯，均引用原判決之
06 記載。

07 三、原審為不利上訴人之判決，係以：上訴人為系爭工程承攬
08 人，對於進出系爭工地的作業人員，無論是否直接為其所僱
09 用，均負有管制責任，不因工程分包而有差異。上訴人只需
10 對於進入系爭工地人員加以盤查身分或確實巡視工區，即可
11 輕易發現未經許可之B君於系爭工地從事模板工作，足見上
12 訴人未善盡應防止外國人非法進入其所管領工作場所提供勞
13 務之行政法上義務。是上訴人確有容留未經許可之外國人B
14 君從事工作之行為，原處分並無違誤等語，為其論據。

15 四、本院按：

16 (一)行政訴訟法第263條之4第1項、第4項及第5項規定：「（第1
17 項）高等行政法院受理上訴事件，認有確保裁判見解統一之
18 必要者，應以裁定敘明理由移送最高行政法院裁判之。
19 ……。 （第4項）最高行政法院認高等行政法院裁定移送之
20 事件，並未涉及裁判見解統一之必要者，應以裁定發回。受
21 發回之高等行政法院，不得再將上訴事件裁定移送最高行政
22 法院。（第5項）除前項情形外，最高行政法院各庭應先以徵
23 詢書徵詢其他庭之意見，並準用行政法院組織法第15條之
24 1、第15條之2、第15條之5至第15條之11規定。」是高等行
25 政法院受理上訴事件，因先前裁判已有複數紛歧見解之積極
26 歧異（包括本院未經統一之裁判相互間、相同或不同高等行
27 政法院第二審裁判相互間，或本院未經統一之先前裁判與高
28 等行政法院第二審裁判間有法律見解歧異），而有確保裁判
29 見解統一之必要，即應以裁定移送本院裁判(參見行政訴訟
30 法第263條之4之立法理由)。本件所涉私法人(以下逕稱法
31 人)違反就服法第44條規定，究應依同法第63條第1項或第2

01 項規定處罰之法律爭議，高等行政法院之第二審判決見解或
02 有認為應適用第1項規定者（如臺中高等行政法院113年度簡
03 上字第18號判決），或有認為應適用第2項規定者（如臺北
04 高等行政法院112年度簡上字第78號判決），足認不同高等
05 行政法院第二審裁判相互間確有法律見解之積極歧異，本件
06 自有由本院統一裁判見解之必要。是移送裁定將本件移送本
07 院裁判，核無不合，先予敘明。

08 (二)就服法第42條規定：「為保障國民工作權，聘僱外國人工
09 作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展
10 及社會安定。」第43條規定：「除本法另有規定外，外國人
11 未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。」第44條規
12 定：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」第57條第1
13 款、第2款規定：「雇主聘僱外國人不得有下列情事：一、
14 聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人。二、
15 以本人名義聘僱外國人為他人工作。」第63條規定：「（第
16 1項）違反第44條或第57條第1款、第2款規定者，處新臺幣1
17 5萬元以上75萬元以下罰鍰。5年內再違反者，處3年以下有
18 期徒刑、拘役或科或併科新臺幣120萬元以下罰金。（第2
19 項）法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他
20 從業人員，因執行業務違反第44條或第57條第1款、第2款規
21 定者，除依前項規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦
22 科處前項之罰鍰或罰金。」據上規定可知，為保障國民工作
23 權，維護國人之就業機會，雇主聘僱外國人工作，應申經主
24 管機關許可。如聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱
25 之外國人，或以本人名義聘僱外國人為他人工作，因雙方成
26 立聘僱關係，核屬違反就服法第57條第1款、第2款規定；雖
27 無聘僱關係，然非法容留外國人從事工作者，則屬同法第44
28 條規定之範疇，如有違反該條所定行政法上義務，即應依第
29 63條第1項規定處罰（關於雇主為法人部分，應適用第1項規
30 定處罰，詳後述）。

(三)經查，原審依外籍移工業務檢查表、現場照片、移工動態查詢系統資料、上訴人與弘一工程有限公司（下稱弘一公司）簽訂之工程承攬合約書、上訴人與東漢保全股份有限公司（下稱東漢保全公司）簽訂之駐衛保全服務契約、上訴人公司之聯繫單、管理部通告、辨識合法外勞宣導資料、職業安全衛生協議組織會議相片、會議紀錄表，以及鍾武翔（即上訴人工地主任）、羅哈娜（即弘一公司下包商）、曾聖憲（即弘一公司委託人）、B君等人之詢問（調查）筆錄或談話紀錄等證據，斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，論明：就服法第44條規定係指法人與外國人間雖無聘僱關係，但有未依就服法及相關法令規定申請許可，即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的行為而言。故任何人均應注意不得使未經依法取得工作許可的外國人，在其所管領之處所提供勞務，而此項注意義務，並不因該提供勞務之外國人，非由其自行僱用，而係委由第三人僱用，即得免除。本件上訴人為系爭工程承攬人，桃園市專勤隊於111年10月3日在系爭工地，查獲未經許可之B君從事模板工作。上訴人雖將系爭工程地下層模板工程分包與弘一公司，並由東漢保全公司管理門禁。然上訴人總攬系爭工程，對進出工地的作業人員，無論是否直接為其所僱用，均負有管制責任，不因工程分包而有差異。又上訴人對於不得容留非法停留或居留之外國人工作一節，已有認知，且B君於查獲當日騎機車停到工地門口就走進去，沒有看到警衛，進去工作也沒有簽名。當天是第二天到工，從早上7時30分起工作至下午3時15分才遭查獲，顯見上訴人疏未注意審查進入系爭工地工作者之身分；又系爭工地正進行模板牆外模組立、柱鋼筋綁紮工程，工作場域尚屬空曠無甚遮蔽，上訴人只需對於進入工地現場人員加以盤查身分或確實巡視工區，即可輕易發現未經許可之B君於系爭工地從事勞務工作，足見上訴人未善盡應防止外國人非法進入其所管領工作場所提供勞務之行政法上義務等情，已敘明得心證之理由，並就上訴人關於欠缺期待可能

性之主張，何以不足採取，予以指駁明確，經核與卷內證據相符，亦無違反論理法則、經驗法則或理由不備、理由矛盾之情事。原判決據以維持原處分，並無不合。

(四)上訴意旨主張就服法第63條第2項係針對法人所為之處罰規定，故被上訴人僅能於上訴人之從業人員因執行業務而違反同法第44條規定，並經被上訴人作成裁罰處分時，始得裁處上訴人罰鍰。又第63條第2項係立法者透過兩罰責任之模式，例外創設處罰法人之法律效果，法人之可罰性基礎在於法人未落實其對從業人員之監督責任。弘一公司基於與上訴人間承攬關係，而本於獨立自主地位為勞務之提供，上訴人對於弘一公司及其模板組領班羅哈娜如何履行契約，並無指揮監督權限，自均非上訴人之從業人員等語。然按：

1.行政訴訟法第263條之4第5項準用行政法院組織法第15條之10規定：「大法庭之裁定，對提案庭提交之事件有拘束力。」本庭受理本件上訴事件所涉法人違反就服法第44條規定，究應依同法第63條第1項或第2項規定處罰之法律爭議，因不同高等行政法院第二審裁判相互間確有法律見解之積極歧異，經本庭提案予大法庭，業經大法庭就上述法律爭議作成本院115年度大字第1號裁定，統一法律見解略以：法人並無物理上之實體存在，其本身無法如同自然人般得以自力為法律行為或事實行為，法人實際運作上仍經由其董事或其他有代表權之人（下合稱有代表權之人）、不具代表權之職員、受僱人或從業人員（與有代表權之人，以下合稱內部人員）等自然人為之。行政罰法爰就法人之主觀責任條件，於第7條第2項明定內部人員之故意、過失，推定為法人之故意、過失，並於第15條第1項、第2項明定有代表權之人應與法人並受同一規定罰鍰之處罰的要件（但法律或自治條例另有規定者，依其規定）。故法人內部人員因執行職務或為法人利益為實際行為，致法人違反行政法上義務，除法律另有特別規定外，係以法人而非實際行為人為主要之受罰主體，此為行政罰法之建制原

則，而此項建制原則也是行政罰法施行前學理與實務作法。自就服法第63條規定之立法及修正理由中，並未見立法者有意破除此項原則，依違反就服法第44條禁止規定事件性質，亦無特殊性而有必要破除該原則。因此，解釋就服法第63條應本上述原則為之。準此，在法人內部人員因執行職務或為法人之利益，非法讓外國人在法人所管領的場所從事工作之情形，違反第44條之禁止規範(行政法上之義務)者，是法人而非實際為行為之內部人員。法人違反第44條規定，第63條第1項規定即可作為處罰法人之依據，同條第2項關於「對該法人亦處前項之罰鍰」之規定，應認係為避免對法人初次及5年內再犯之行為均科罰金之誤解，而重申法人初次違反第44條規定時，應裁處行政罰，而非因有該規定之設始得處罰法人等語。上開大法庭之裁定係就提交事件即本件上訴事件之法律爭議所為之中間裁定，對於本件上訴事件具有拘束效力。本庭就本件上訴事件，就該法律爭議自應以大法庭所採之法律見解為基礎，進行本案終局裁判。

2. 本件依前揭原審依法所確定之事實可知，系爭工地為上訴人支配管領之場域（上訴人尚且派駐工地主任鍾武翔於工地現場督工，此參諸原審採為判決基礎之鍾武翔111年10月17日調查筆錄即明），則上訴人自應注意並採取適當有效之必要措施(如確實查核進入系爭工地人員之身分、巡查工地等)，以避免未持有合法許可之外國人於系爭工地內工作而違反就服法第44條所定之行政法上義務。詎B君於遭查獲當日，未經任何身分查核，即逕行進入系爭工地工作，上訴人未履行第44條所定「不得非法容留外國人從事工作」之行政法上義務，至為灼然。上訴人既為就服法第44條之行政法上義務主體及違反該義務之主要受罰主體，則被上訴人據此認定上訴人違反第44條規定，而依同法第63條第1項規定裁罰，於法並無違誤。至上訴人之內部人員因執行職務致使上訴人違反上開行政法上義務，是

否受罰，乃係另一問題，上訴人違反第44條所定義務之罰責，並不以被上訴人就上訴人之內部人員作成裁罰處分為前提。又上訴人雖已將模板工程分包給弘一公司或將系爭工地之門禁管制委由東漢保全公司辦理，然上訴人應履行第44條所定公法上義務，無從因私法契約而卸免，本件如因B君非法進行系爭工地工作，致弘一公司或東漢保全公司涉有違反契約義務之情，乃屬上訴人是否得本於工程承攬合約書、駐衛保全服務契約等契約上之法律關係，向各該公司求償之問題，尚不得據此主張脫免上開該行政法上義務或免除行政罰責任。是上訴人執其一己之法律見解而為上開主張，自無可採。另原判決援引職業安全衛生法（下稱職安法）、職業安全衛生法施行細則等規定而為之相關論述，不論當否，均與判決結論不生影響，上訴意旨主張職安法之立法目的在於「防止職業災害」，並無管制外籍勞工之目的，原判決援引該法相關規定而認定上訴人有管制工地及巡視工作場所之義務，顯有判決適用法規不當之違法等語，尚無從為其有利之認定。

(五)又上訴人主張就服法第44條所定「容留」，應係指「收容留住」，行為人必須明知並有意提供特定外國人工作之場所，始會構成「容留」，不存在「過失容留」外國人從事工作之行為類型等語。然按行政罰法第7條第1項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」亦即違反行政法上義務之行為，除法律別有規定外，不問行為人係出於故意或過失，均應處罰，此與刑法固然同樣處罰故意或過失行為，然過失行為之處罰，限於法律有特別規定者（刑法第12條規定參照），立法模式顯有不同；且行政法之任務在於達成行政管制之目的，與刑事罰係立基於法益保護者迥異，是於行政裁罰構成要件之解釋適用上，即使運用相同之立法詞語，尚不得無視行政、刑事法律體系性質上的差異、刑事法是否設有處罰過失行為之特別規定、個別行政法規之立法目的等，即逕行比附援引刑事領域經普遍採納之通行見

01 解。準此，違反就服法第44條規定所課予任何人不得非法容
02 留外國人從事工作之行政法上義務，而依同法第63條第1項
03 規定應予處罰之非法容留外國人從事工作之行為，自不限於
04 故意之行為，其因過失而非法容留外國人從事工作之行為，
05 亦屬該規定處罰之列。再者，第44條所規定之「容留外國人
06 從事工作」行為，乃係指容許外國人停留於某處所從事工作
07 之行為而言。除明知外國人停留某處所之目的在於非法從事
08 工作而予以同意、許可或默許等故意（含未必故意）行為
09 外，任何人就其所支配管領之處所疏於管理、查核，致外國
10 人停留其處所非法從事工作，同樣有礙於就服法有效管理外
11 國人工作，以保障國民工作權等立法目的之達成。是任何人
12 應注意、能注意而未注意，致未有合法工作許可之外國人在
13 其支配管領之場所提供勞務或工作，其過失行為自亦在就服
14 法第44條規範之內。原判決因認上訴人違反就服法第44條所
15 定行政法上之義務，屬於行政罰之範圍，自有過失之適用等
16 語，於法並無違誤。上訴意旨猶執陳詞，指摘原判決適用法
17 規不當及判決理由矛盾之違法，亦無足採。

18 (六)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴
19 意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
20 由，應予駁回。

21 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第263條之4第
22 1項、第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

23 中 華 民 國 115 年 8 月 13 日

24 最高行政法院第二庭

25 審判長法官 陳 國 成

26 法官 高 愈 杰

27 法官 林 秀 圓

28 法官 楊 坤 樵

29 法官 李 明 益

30 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

01 中 華 民 國 115 年 8 月 13 日
02 書記官 林 郁 芳