臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭
114年度簡字第156號

原　　告　金駿營造股份有限公司
代　表　人　呂西仁
訴訟代理人　楊大德律師
　　李宗霖律師
　　張晉維律師
被　　告　桃園市政府
代　表　人　張善政
訴訟代理人　林三加律師

上列當事人間就業服務法事件，原告不服勞動部中華民國114年2月21日勞動法訴二字第1130017323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、事實概要：

㈠原告承攬座落在地號桃園市○○區○○段000○000號土地（下稱系爭工地）暨名稱為「潤隆國家大院」建築的新建工程（下稱系爭工程）。內政部移民署北區事務大隊桃園市專勤隊（下稱桃園專勤隊）會同被告勞動局，於民國111年1月20日15時許，至系爭工地訪查時，查獲車牌號碼000-00號車輛上，有因行蹤不明致許可失效的越南籍外國人00 00000 0000（護照號碼：M0000000；下稱L君），並認為L君有在系爭工地內，從事清理廢鐵工作。

㈡被告於113年7月11日以府勞跨國字第1130187145號裁處書，認定原告有違反就業服務法（下稱就服法）第44條規定，而非法容留外國人從事工作的行為（下稱系爭違章行為），爰依同法第63條第1項規定，處原告罰鍰新臺幣（下同）15萬

元（下稱原處分）。原告不服原處分，提起訴願，經勞動部於114年2月21日以勞動法訴二字第1130017323號訴願決定書，決定訴願駁回，於114年3月10日送達與原告。原告不服，於114年4月15日向本院提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

㈠就服法第63條第1項規定，僅適用自然人違反就服法第44條所定義務情形，同法第63條第2項規定，方適用法人違反前開規範義務狀況。原告為公司法人，被告不得據第63條第1項規定裁罰。

㈡就服法第63條第2項規定，係在評價法人未盡監督義務責任，故所謂「其他從業人員」，不包括承攬人，自不包括該承攬人所聘僱人員。原告已將系爭工地廢鐵回收事宜，發包予勤毅鋼鐵企業社（負責人張○○；下稱勤毅企業社）承攬，原告工地主任黃○○雖於111年1月20日聯繫張○○，要求其於同日13至14時許至系爭工地從事清運廢鐵業務，惟張○○係承包清運廢鐵工作之承攬人，L君則為張○○所聘僱暨載運進場之外國人，均非原告所能指揮監督之從業人員，被告亦不得據第63條第2項規定裁罰。

㈢就服法第44條所稱「容留」文義，既指容許停留意思，則本質上寓有「故意」內涵，是行為人明知並有意（故意）使外國人在其場所（容留），方能構成違反就服法第44條規定行為而符合同法第66條規定裁罰要件。原告既非明知並有意使L君在系爭工地，即不構成容留及故意，而無違章行為暨主觀責任條件，且臺灣桃園地方檢察署檢察官已作成111年度偵字第21215號不起訴處分書，亦足徵原告無故意容留L君情形，被告自不得依就服法第44條、第66條等規定裁罰。

㈣原告已將系爭工地門禁管制及身分查驗事項，發包由東漢保全股份有限公司（下稱東漢公司）承攬。又參張○○及L君於桃園市專勤隊調查時L君陳述：張○○於當日駕駛聯結車搭載L君進入系爭工地時，L君係以「躺臥在車內」方式，規避門禁管制進入系爭工地，旋遭桃園市專勤隊查獲等語。原

告已將系爭工地門禁管制及身分查驗事項發包東漢公司，且L君係以前開方式進入系爭工地，原告就違章結果之發生或規範義務之履行，自有不能注意或欠缺期待可能性情狀，而欠缺主觀責任條件。

㈤依就服法第44條規定，除須容留外國人外，尚須外國人已從事工作，方能構成違反就服法第44條規定行為而符合同法第66條規定要件。參張○○及L君於桃園市專勤隊調查時L君陳述：張○○於當日駕駛聯結車搭載L君進入系爭工地後，旋遭桃園市專勤隊查獲，尚未開始從事工作，自未支付薪水，L君亦不知道要去做什麼工作等語。L君既未開始從事工作，即尚不構成違反就服法第44條行為，被告自不得依同法第66條等規定裁罰。

㈥爰聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告抗辯略以：

㈠原告就系爭工地既負有管理責任，就進入工地人員自負有監督責任。原告負有不得讓未經申請許可外國人進入其工地並從事工作之行政法上義務及注意義務，卻讓未經申請許可L君進入系爭工地並從事清理廢鐵工作，已構成違反就服法第44條之系爭違章行為，並至少有應注意、能注意而未注意之過失，自應依就服法第63條第1項規定裁罰，被告依前開規定以原處分裁處原告最低罰鍰額15萬元，適法妥當。

㈡就服法第63條第1項規定，適用於自然人或法人違反就服法第44條所定義務情形，不得因存在同條第2項規定，即認同條第1項規定僅適用於自然人違反就服法第44條所定義務情形。

㈢就服法第44條所定違章行為，係指「自然人或法人」有未依本法及相關法令規定申請許可，即有「容許外國人停留」在某處所「為其提供勞務或從事工作」之事實或行為而言，不問其與外國人間有無聘僱關係（改制前行政院勞工委員會91年9月11日勞職外字第0910205655號令意旨參照），僅須其對於工作場所具有直接實際之監督管理權，即應負有查核、

排除外國人非法工作之行政法上義務（本院高等行政訴訟庭113年度訴字第50號判決意旨參照）。

㈣違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰，行政罰法第7條第1項定有明文，故於行為人具備故意或過失之責任條件時，即得對其違章行為加以裁罰。。

㈤原告縱將系爭工地門禁管制及身分查驗事項，發包由東漢公司承攬，惟原告仍為就系爭工地負有管理責任之人，東漢公司僅係協助原告執行前開責任之手足，不因此免除原告就進入工地人員所負之監督責任、就服法第44條所定之行政法上義務及注意義務。

㈥被告審酌原告系爭違章行為情節，僅非法容留1名外籍移工從事工作，故於法定裁罰額度範圍內，裁處最低罰鍰額15萬元，裁量適法。

㈦爰聲明：如主文第1項所示。

四、關於事實概要欄所示事實，為兩造所未爭執，並與原處分、訴願決定（本院卷第49至63頁）等件相符，且經本院調取暨核閱原處分、訴願、刑事偵查（臺灣桃園地方檢察署111年度偵字第21215號就業服務法案件）卷證資料無訛，應堪認定。自兩造主張抗辯要旨，可知本院應審酌爭點厥為：㈠原告為公司法人，被告據第63條第1項規定裁罰，是否適法？㈡原告是否有違反就服法第44條所定非法「容留」外國人「從事工作」的違章及主觀責任條件？㈢被告以原處分認定原告有違反就服法第44條規定的違章行為，並依同法第66條規定裁處其最低法定罰鍰額，是否適法？

五、本院之判斷：

㈠應適用之法令及法理說明：

1.就業服務法（即就服法）：

⑴第44條：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」

⑵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120萬元以下罰金。」

2.行政罰法：

⑴第7條：「（第1項）違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。（第2項）法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」

⑵第26條第1項、第2項：「（第1項）一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。（第2項）前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」

㈡經查：

⑴原告承攬座落系爭工地的系爭工程，為兩造所不爭執，且如前述，則其就系爭工地負有管理監督責任，就進入工地人員自負有管理監督責任乙節，應堪認定。又桃園專勤隊會同被告勞動局，於111年1月20日15時許，至系爭工地訪查時，查獲車牌號碼000-00號車輛上，有因行蹤不明致許可失效的越南籍外國人L君乙節，同為兩造所不爭執，復如前述，亦堪認定。則被告抗辯原告有非法「容留」外國人行為等語，堪信為真實。

⑵另原告表示其將系爭工地廢鐵回收事宜，發包予勤毅企業社（負責人張○○）承攬，原告工地主任黃○○亦於111年1月20日聯繫張○○，要求其於同日13至14時許至系爭工地從事清運廢鐵業務等節，為被告所未爭執，復與卷內相關證據相符，應堪認定。至被告抗辯L君已有在系爭工地內，從事清理廢鐵工作乙節，固為原告所否認，惟參L君於111年1月20日在桃園專勤隊訪談時陳稱：其係張○○所尋找暨駕車載運進入系爭工地，欲從事調料相關工作，嗣因聽聞移民署人員

要進場查緝，始又躲回車內（見本院卷第389至395頁），再參桃園專勤隊協同被告勞動局至系爭工地稽查時所拍攝採證照片，可見張○○所駕駛進入暨停放在系爭工地的車輛，車斗內已處在滿載鋼筋狀態乙節（見刑事偵查卷第146頁），足證被告認定L君已有在系爭工地內，從事清理廢鐵工作乙節，與卷證資料相符，亦與常情及常理相契，應堪採信。是被告抗辯原告確有非法容留外國人「從事工作」的系爭違章行為等語，亦堪信為真實。

⑶原告（工地主任）就系爭工地及進入工地人員負有管理監督責任，應注意自身所管領系爭工地內，不得非法容留外國人從事工作，已如前述，其卻未注意及此，致有系爭違章行為，亦如前述。復無相關證據，足證原告就系爭違章行為之發生，確實存有不能注意情形，或對就服法第44條所定之行政法上義務之履行，確實存有欠缺期待可能性狀況。則被告抗辯原告就系爭違章行為，具有過失及可責性等主觀責任條件等語，同堪信為真實。

⑷基上，原告有系爭違章行為及主觀責任條件，則被告作成原處分處其最低罰鍰額15萬元，核無違誤。

⑸至原告固主張就服法第63條第1項規定，僅適用自然人違反就服法第44條所定義務情形，同法第63條第2項規定，方適用法人違反前開規範義務狀況；其為公司法人，被告據第63條第1項規定裁罰云云。然而，就服法第63條第1項規定，適用於「自然人或法人」違反就服法第44條所定義務情形，亦即，於「法人」違反就服法第44條所定義務情形，本得依就服法第63條第1項規定裁罰之（最高行政法院115年度大字第1號裁定、114年度高等行政法院法律座談會提案七大會研討結果所採乙說意旨、本院高等行政訴訟庭114年度訴字第140號、臺中高等行政法院高等行政訴訟庭113年度簡上字第18號判決意旨參照）。從而，原告前詞，容有誤會，尚非可採。

⑹至原告復主張就服法第63條第2項規定，係在評價法人未盡

監督義務責任，故所謂「其他從業人員」，不包括承攬人，自不包括該承攬人所聘僱人員。其已將系爭工地廢鐵回收事宜，發包予勤毅企業社（負責人張○○）承攬，L君則為張○○所聘僱暨載運進場之外國人，均非原告所能指揮監督之從業人員。另其已將系爭工地門禁管制及身分查驗事項，發包由東漢公司承攬，又張○○於當日駕駛聯結車搭載L君進入系爭工地時，L君係以「躺臥在車內」方式，規避門禁管制進入系爭工地，旋遭桃園市專勤隊查獲。原告就違章結果之發生或規範義務之履行，自有不能注意或欠缺期待可能性情狀，而欠缺主觀責任條件云云。然而，①就服法第44條所稱「非法容留」外國人「從事工作」，文義係指未依就業服務法或相關法令規定申請許可，即有容許外國人停留在某處所為其提供勞務或從事工作之事實或行為而言；又場域管理權人對於工作場所既具有直接、實際監督管理之權限，自應負有查核、排除外國人非法工作之行政法上義務，縱其未直接聘僱或指揮監督該非法工作外國人（係下包商直接聘僱暨指揮監督該人）或已將查核工作轉包他人（例如保全公司）等節，亦無不同，蓋其既對外國人實際工作場所具有管領權限，即應負擔有就服法第44條所定義務；是營造公司既承攬工程，而為場域管領權人，即對該工程所在工地，具直接、實際監督管理權限，而負有查核、排除外國人非法工作之行政法上義務（本院高等行政訴訟庭113年度訴字第50號判決意旨參照；改制前行政院勞工委員會91年9月11日勞職外字第0910205655號令意旨同可參照）。②參L君於111年1月20日在桃園專勤隊訪談時陳稱：其係張○○駕車載運進入系爭工地，該處雖有警衛，惟張○○與警衛談話後，其等即被允許進入系爭工地，未能要求其等提供身分證件供查核之，其於進入系爭工地後，係因聽聞移民署人員要進場查緝，始又躲回車內（見本院卷第389至395頁），足徵原告（工地主任）確未注意自身所管領系爭工地內，不得非法容留外國人從事工作，致發生系爭違章行為。③從而，原告據前詞主張其不

構成系爭違章行為、欠缺主觀責任條件（包括過失及期待可能性）、不得依就服法第63條裁罰之云云，實屬誤會，亦非可採。

⑺至原告再主張就服法第44條所稱「容留」文義，既指容許停留意思，則本質上寓有「故意」內涵，是行為人明知並有意（故意）使外國人在其場所（容留），方能構成違反就服法第44條規定行為而符合同法第66條規定裁罰要件；原告既非明知並有意使Ｌ君在系爭工地，即不構成容留及故意，而無違章行為暨主觀責任條件，且臺灣桃園地方檢察署檢察官已作成111年度偵字第21215號不起訴處分書，亦足徵原告無故意容留Ｌ君情形，被告自不得依就服法第44條、第66條等規定裁罰云云。然而，①違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰，行政罰法第7條第1項定有明文，故於行為人具備「故意」或「過失」之責任條件時，即得對其違章行為加以裁罰；所謂「過失」，係指行為人對於違反行政法上義務之構成要件事實之發生，雖非故意，但按其情節應注意、能注意而不注意，或雖預見其能發生而確信其不發生而言（最高行政法院110年度上字第294號判決意旨參照）。②就服法第44條所稱「非法容留」外國人「從事工作」，文義係指未依就業服務法或相關法令規定申請許可，即有容許外國人停留在某處所為其提供勞務或從事工作之事實或行為而言（本院高等行政訴訟庭113年度訴字第50號判決意旨參照），實未寓有限於明知並有意（故意）使外國人在其場所（容留）意涵，是構成違反就服法第44條規定行為而符合同法第66條規定裁罰要件者，實不以「故意」為前提，亦包括「過失」在內。③從而，原告據前詞主張其不構成系爭違章行為、欠缺主觀責任條件（包括過失及期待可能性）、不得依就服法第63條裁罰之云云，同有誤會，自非可採。

⑻至原告又主張依就服法第44條規定，除須容留外國人外，尚須外國人已從事工作，方能構成違反就服法第44條規定行為而符合同法第66條規定要件。參張○○及L君於桃園市專勤

隊調查時L君陳述：張○○於當日駕駛聯結車搭載L君進入系爭工地後，旋遭桃園市專勤隊查獲，尚未開始從事工作，自未支付薪水，L君亦不知道要去做什麼工作等語；L君既未開始從事工作，即尚不構成違反就服法第44條行為，被告自不得依同法第66條等規定裁罰云云。然而，L君已有在系爭工地內，從事清理廢鐵工作乙節，業如前述。從而，原告前詞，與證據未符，亦與常情及常理未契，而與事實未符，顯非可採。

六、綜上所述，原告既違反就服法第44條規定，有系爭違章行為，則被告依同法第63條第1項規定，作成原處分處其罰鍰15萬元，核無不法，訴願決定予以維持，亦無不法。原告請求撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及舉證，經審酌後認與判決結果不生影響，爰不一一論述。

八、訴訟費用負擔之依據：行政訴訟法第98條第1項本文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　23　　日

法　官　葉峻石

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　23　　日

書記官　彭宏達