臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭
114年度簡字第402號
115年8月7日辯論終結

原　　告　葛珣
000000000000000000
被　　告　花蓮縣政府
000000000000000000
代　表　人　徐榛蔚
訴訟代理人　劉中瑛
　　林彥同
　　翁久富

上列當事人間就業服務法事件，原告不服勞動部中華民國115年1月13日勞動法訴二字第1140015732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、程序事項：

按原告提起訴願後，未待訴願決定即提起行政訴訟者，待訴願機關於行政法院審理期間作成訴願決定，除係有利於原告之決定，否則不影響行政訴訟之續行，並無必要要求原告就起訴後始作成之訴願決定，另行起訴，以保障人民程序利益。查本件原告先對被告民國114年7月10日府社勞字第1140132065號裁處書（下稱原處分）不服而提起訴願，迄原告於114年9月3日向本院提起本件行政訴訟時，原告就原處分所提起之訴願尚未做出決定，勞動部迄於本件繫屬中以115年1月13日勞動法訴二字第1140015732號作出訴願決定（下稱訴願決定），駁回原告之訴願，則前揭訴願既為不利原告之決定，本院乃續為實體審理，先予敘明。

二、事實概要：

緣被告於114年3月20日下午6時許，派員偕同內政部移民署北區事務大隊花蓮縣專勤隊（下稱花蓮縣專勤隊）人員前往花蓮市○○路0段00號後方住宅執行檢查，查獲菲律賓籍外國人ABLAZA ARNEL MANAHAN（受僱於世宏石材股份有限公司，下稱A君）、MANIEGO JOMARI MARTINEZ（受僱於臺灣石材股份有限公司，下稱M君）、QUIAMBAO DENEY FRANCO（受僱於高陽益實業股份有限公司，下稱Q君）、GONZALES RAYMOND SICAT（受僱於高陽益實業股份有限公司，下稱G君；A君、M君、Q君、G君合稱A君等4人）等4名製造業技工與原告在場，認原告未經許可，聘僱上開他人所申請聘僱之外國人從事打掃清潔等工作，涉有違反就業服務法（下稱就服法）第57條第1款之行為，乃以114年5月2日府社勞字第1140088042號函（下稱114年5月2日函）通知原告陳述意見。經被告審酌調查所得證據後，仍認原告之行為違反就服法第57條第1款規定，乃依同法第63條第1項及花蓮縣政府處理違反就業服務法案件統一裁罰基準（下稱裁罰基準）附表項次2等規定，以原處分裁處原告罰鍰新臺幣（下同）24萬元。原告不服原處分，提起訴願，經勞動部以訴願決定駁回訴願。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.本件稽查時未全程錄影錄音、調查人員未著制服、未出示證件、調查過程未提供完整資料供原告陳述意見，顯有瑕疵。

2.查獲當時原告僅與A君等4人短暫在門前空地交談，並未在室內進行任何清掃或工作，被告認定事實顯有錯誤。

3.聘僱關係之成立，應有勞務內容之記錄、雇主指示、排班紀錄、工作成果、證人證述等客觀證據，然本件除A君等4人之調查筆錄外，並無其他證據可證明原告有招募或指揮行為。

4.原告平日均透過合法人力派遣管道僱工，無違法僱用外籍人士之必要，此有「鑫盛興企業社」按月請款單12份為證（11

4年2月至115年1月，本院卷第267-289頁）。

5.本件裁罰金額顯失均衡，違反比例原則。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.本件調查過程全程由花蓮縣專勤隊錄影存證，影像完整記錄調查人員與原告互動情形，並無強勢語氣或施壓情事。

2.本件並非僅憑單一外國人之供述或推論為依據，而係基於現場勘查資料、影像佐證及多方筆錄交叉印證之具體客觀證據所為之認定，況原告於114年3月20日查獲當時業已口頭承認僱用A君等4人並議定時薪400元，復與A君等4人所陳之工作內容、時段、薪資數額等情高度一致，堪認原告A君等4人間之聘僱關係業已成立。

3.本件罰鍰金額係依裁罰基準附表項次2計算（第1次違反者以法定最低罰鍰15萬元為基準，查獲人數2至8人每增1名加處3萬元，本件查獲4人，計15萬元＋3萬元x3人＝24萬元），並已衡酌行政罰法第18條第1項所定應受責難程度、所生影響等因素，於法定額度（15萬元以上75萬元以下）範圍內為之，並無違反比例原則之情事。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠應適用之法令：

1.就服法：

⑴第57條第1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。」

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.裁罰基準附表項次2：

「一、行為人違反規定時，不論其自然人或法人之身分別，依下列違規次數及所查獲人數方式加總裁處之，最高罰鍰額

以75萬元為限：⑴第1次：非法聘僱（容留）未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人，於該次所查獲在1人者，以法定最低罰鍰為基準處15萬元，查獲人數2～8人〈含〉每增1名，加處3萬元，查獲人數9人〈含〉以上，屬情節較重大者每增1名，加處5萬元。⑵第2次〈含〉以上或同一行為於第1次裁處逾5年再違反者：……。二、法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違規者，對該法人或自然人亦處相同之罰鍰。」上開裁罰基準，係被告為落實就服法之立法意旨，對於違反就服法第44條、第57條第1款之案件，能依循適當原則予以有效、公平之裁處而訂頒，核其基準，係就違法情節態樣（查獲人數）、違規次數等因素，訂定裁罰金額原則，以利不同案件同一違規情事得適用相同裁罰原則，未牴觸或逾越法律，且標準客觀合理，被告自得據以適用。

㈡如事實概要欄所載之事實，除後述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分（原處分卷第111-113頁）、訴願決定（原處分卷第127-135頁）、花蓮縣專勤隊114年3月19日查緝非法外勞業務暨會同各單位協查聯絡單（原處分卷第103頁）、花蓮縣專勤隊114年4月15日移署北花勤字第1148079216號書函及114年3月20日執行查察營業（工作）處所紀錄表（原處分卷第46-49頁）、114年3月20日外籍勞工業務檢查表及查獲現場照片（原處分卷第101-102頁）、114年3月20日查緝影片逐字稿（原處分卷第136-156頁〈註：其中標註之語者編號與實際發話者未盡相符，且有時同一語者所述內容實際上為不同人之對話，然依上開外籍勞工業務檢查表及查獲現場照片可知，在場且得與查緝人員以中文對話者僅有原告1人，且上開內容分段問題尚不影響閱讀及理解，仍足援為證據使用〉）、A君等4人114年3月20日調查筆錄、居停留資料及指證照片（原處分卷第73-100頁）、A君等4人原雇主員工之114年4月10日調查筆錄（原處分卷第55-71頁）、114年5月2日函（原處分卷第104-105頁）、原告114年5月12

日陳述意見書（原處分卷第106-109頁）等在卷可憑，此部分之事實，堪以認定。

㈢按行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法（改制前行政法院39年判字第2號判決要旨參照）。又行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人事實主張及證據聲明之拘束；行政法院應依職權調查證據，行政訴訟法第125條第1項、第133條分別定有明文，是行政法院在審理案件時應盡闡明義務，使當事人盡主張事實及聲明證據之能事，並盡職權調查義務，以查明事實真相，避免真偽不明之情事發生；惟如已盡闡明義務及職權調查義務後，事實仍真偽不明時，則作舉證責任之分配，使應負舉證責任之人負擔該不利之結果（最高行政法院94年度判字第58號判決意旨參照）。次按關於證據取捨、證明力之判斷及事實認定，均屬事實審法院之職權。法院依證據認定事實，並不以直接證據為必要，倘綜合各項調查所得之直接、間接證據，本於合理的推論而為判斷，只要無違背經驗法則、論理法則，要非法所不許。而我國行政程序法對補強證據之種類，並無設何限制，故不問其為直接證據、間接證據，或係間接事實之本身即情況證據，均得為補強證據之資料（最高行政法院110年度上字第339號判決意旨參照）。

㈣本件依卷附114年3月20日查緝影片逐字稿所載原告之陳述，足以認定原告與A君等4人間就提供打掃清潔勞務及給付報酬業已成立合意，並已實際履行：

1.依查緝影片逐字稿（原處分卷第136-156頁），本件查察過程業經全程錄影，依原告所陳，已具體說明本件之緣起、工作內容、工作時段、報酬計算、給付方式、人數控管及其指揮情形：

⑴本件之緣起（原處分卷第138、140頁）：

①原告：「只是有人告訴我說有人要打工，好不好？我就說好啊。我就給他們錢，這樣子而已，你就幫忙清理環

境整理環境。」

②原告：「只是有人來找我，說要來這邊做事，是那我就給他們錢，其實我給他們這樣子晚上做移工的角度的錢，我也可以跟你明著講，以前也不低啊。」

⑵有關工作時段及時數（原處分卷第138、139頁）：

①問：「因為6點上班嘛。」原告：「是，去，6點，上班我也不占他便宜啊。就是幫忙，就是這邊來收收東西啊。」

②原告：「就是3個小時，啊從18到21就，是21，就3個小時」。

⑶有關報酬之計算及給付（原處分卷第139、142、143頁）：

①原告：「因為他們，就是很乖，就是做3個小時是他什麼都做ok他們很乖嘛就是要錢嘛反正做完了，我就錢給他們」、「當天算就對了，就每天算每天算」。

②問：「這麼1天3小時，你算多少給他？」原告：「我給他1,200元啊。」問：「1,200元啊，3小時1,200元。」原告：「對啊！」

③原告：「反正他來了，他來了，我就把錢算給他們，做完就要給他錢，你他不可能不給你，多少錢？1個小時多少？我現在晚上給他400塊啊，1個小時400，我給他400，1個小時400，我給他400啊！」

⑷有關報酬之現金給付（原處分卷第145頁）：

問：「但是你們有現金交易嘛？」原告答：「我確定有，我跟你講我明著有，這個不要騙人，對對對對，做完就是要給人家嘛！你說有沒有，有，我不騙人，我騙人就是王八蛋。但該懲罰就懲罰，我不懂嘛。下次就不要再犯就好了。」

⑸有關工作內容及原告之指揮（原處分卷第144、146頁）：

①問：「他們也是為你工作是確定的嗎？」原告：「不是我就帶他們說你今天清這塊這個地方，地弄好，那邊掃

乾淨，這樣子。」

②問：「他們是4個，是在裡面做什麼工作？打掃？」原告：「就是打掃啊，整理啊就這樣子。」

⑹有關人數之控管、持續期間及場所之出入管理（原處分卷第138、139、143、145頁）：

①問：「那電門是你開的嗎？」原告：「是我開的，那我開的，沒有關係那我開的。」

②原告：「我就說你們最多就4個，我也沒有辦法忍受這麼多啊。」

③原告：「這是他們自己找來，1個報1個來，看起來應該也有一段時間了……至少我們上禮拜到現在，反正我就跟他講說，我就說就是3個、4個，那多的，他們就會自己跑來，說他要錢。」

④原告：「那個是我經營的民宿」。

2.由上開逐字稿內容可知，原告已就勞務之提供、報酬之議定與給付、工作時段之安排、工作內容之指定及人數之控管等節為明確之陳述。衡以上開陳述係原告於查獲現場，在未及與他人商議、無充分思慮時間之情形下所為之即時陳述，且內容具體，自屬可信。

㈤A君等4人及其原雇主之調查筆錄，以及現場查獲之客觀情狀，均足以擔保原告上開陳述之憑信性，補強證據應屬充足：

1.A君等4人於114年3月20日經花蓮縣專勤隊分別製作之調查筆錄（原處分卷第73-100頁），就其等係於原雇主處所下班後自行前往、工作內容為打雜清潔、工作時段為18時至21時、報酬為由原告以每小時400元現金給付等節，所述與原告前開現場陳述互核相符。

2.該4人係經合法引進、受僱於世宏石材股份有限公司、臺灣石材股份有限公司、高陽益實業股份有限公司之外國人，其等於查獲時段確係於原雇主處所下班在外，此亦有各該原雇主員工於114年4月10日製作之調查筆錄在卷可稽（原處分卷

第55-71頁）。是該4人承認於下班後另為原告提供勞務並受領報酬，係就其自身可能違反就服法所定許可範圍工作之事實為不利於己之陳述，衡情並無甘冒自身聘僱許可遭廢止之風險而虛構情節誣指原告之動機，故其等之陳述具有高度之憑信性。

3.本院綜合各項調查所得，認本件除原告本人之現場陳述外，尚有前述其他證據可證，且其中A君等4人之調查筆錄、A君等4人原雇主員工之調查筆錄、外籍勞工業務檢查表、查獲現場照片，與原告本人之現場陳述勾稽、比對後，重要情節均屬相符，已足擔保原告之陳述非屬虛構。

4.原告雖主張被告未能提出通聯紀錄、排班表、出勤紀錄、薪資簽收或匯款證明等補強證據云云。惟查，本件報酬既係按日以現金結算給付，本即不會產生匯款或簽收之書面紀錄；勞務之提供既係臨時性、按日召集，亦不會產生排班表或出勤紀錄。原告以違章行為本質上所無之書證未經提出為由，主張被告未盡舉證責任，尚非可採。

5.至原告固提出「鑫盛興企業社」請款單12份（本院卷第267-289頁），主張其平日均透過合法人力派遣管道僱工。惟該等請款單係用以呈現原告經常性之用工模式，與其是否另於夜間以現金短期僱用外國人乙節，本非互斥之事實；且卷內僅見請款單本身，未見對應之付款證明，尚不足以推翻前開認定。

㈥原告固主張本件稽查程序尚存有調查人員未著制服、未出示證件、調查過程未提供完整資料供原告陳述意見等瑕疵云云，惟查：

1.稽查人員於到場之初，即向在場外國人表明「Immigration」，並要求在場人出示身分證件（原處分卷第136-138頁），原告業向稽查人員陳報其身分證統一編號（原處分卷第145頁），稽查人員並於現場明確告知原告「那我這邊做個紀錄，然後等一下請你簽名，可以可以實話實講沒問題，好不好？」原告答稱「可以可以可以可以」（原處分卷第14

5頁）。可見稽查人員已於稽查前明確表明身分，原告就稽查人員之來意知之甚詳，且相關紀錄之製作及後續簽名程序，均經稽查人員當場告知並經原告同意，並無違法之處。

2.被告作成原處分前，業依行政程序法第102條、行政罰法第42條等規定，以114年5月2日函通知原告陳述意見（原處分卷第104-105頁），並具體載明本件應適用之法規及稽查經過，嗣原告亦出具陳述意見書（原處分卷第106-109頁），具體陳述對本案之意見，已保障原告之陳述意見權。再衡以於行政調查中，未明文規定行政機關於裁處前，應予受處分人閱覽全部事證之機會，故被告縱未予原告閱覽本件事證，亦無違法之處。

㈦本件罰鍰24萬元，係於就服法第63條第1項所定15萬元以上75萬元以下之法定額度範圍內，且係依裁罰基準附表項次2所定「第1次」之計算方式，以法定最低額15萬元為基準，按查獲人數2至8人每增1名加計3萬元而得（計算式：15萬元＋3萬元x3人＝24萬元）。至裁罰基準第3點雖規定違規案件依基準裁罰如有顯失衡平之情事者，得斟酌個案情形減輕或加重，惟本件原告同時違法聘僱4名外國人，且依其自身陳述，於查獲前已有多次實際提供勞務並給付報酬之情形，尚難認依基準計算所得之24萬元有何顯失衡平而應予減輕之情事。

㈧綜上所述，被告適用就服法第57條第1款、第63條第1項等規定，依裁罰基準附表項次2作成原處分，且本件並無因個別案情而依行政罰法或其他法律規定，另有應審酌事項或依法應加重或減輕之事由，核無違反比例原則、裁量濫用等情事，故被告認事用法均無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰不逐一論駁，併此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　9　　日

法　官　謝昀芳

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　　10　　日

書記官　游士霈