

臺灣高雄地方法院行政訴訟判決

110年度簡字第67號

原告 華鎰人力仲介有限公司

代表人 莊育程

訴訟代理人 方浩鍵律師

被告 高雄市政府勞工局

代表人 周登春

訴訟代理人 曾雅玲

何佩濡

李佩凌

上列當事人間就業服務法事件，原告不服高雄市政府民國110年7月5日高市府法訴字第11030498700號訴願決定，提起行政訴訟，本院於111年2月10日言詞辯論終結，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

壹、程序事項：原告因不服被告民國110年2月25日高市勞就字第0000000000號裁處書對其裁罰新臺幣（下同）30萬元罰鍰之處分，而提起行政訴訟，核屬於行政訴訟法第229條第2項第2款所定因不服行政機關所為40萬元以下罰鍰處分而涉訟之行政訴訟事件，應適用行政訴訟法第2章規定之簡易訴訟程序，合先敘明。

貳、實體事項：

一、事實概要：原告為私立就業服務機構，原告於其網頁上分別載明「…『高屏區（華鎰人力仲介有限公司即原告）、臺南區（順美人力仲介有限公司，下稱順美公司）、嘉義區（吉星人力仲介有限公司，下稱吉星公司）、彰化區（聯宏人力資源管理顧問股份有限公司，下稱聯宏公司）4區服務地址

及電話』、『南部看護工市佔率第一品牌』、『獲得行政院
勞動部A級評鑑的人力仲介公司』…」等廣告（下稱系爭廣
告）內容，惟並未揭示順美公司、吉星公司及聯宏公司與原
告相互間關係訊息，且市佔率及A級評鑑結果亦未有證明資
料及註明評鑑年度，易引起一般或相關大眾錯誤之認知或決
定，而有廣告不實之情事。案經民眾於108年12月16日向勞
動部提出檢舉，勞動部爰以109年2月14日勞動發管字第10
905006491號函分別移請高雄市政府、彰化縣政府、臺南市
政府及嘉義縣政府查處，嗣彰化縣政府、臺南市政府勞工局
以原告之營業所設址於高雄市為由，分別發函移請被告卓處
。經被告查察後，乃以109年2月25日高市勞就字第109315
20000號函予以舉發，並給予原告陳述意見之機會。原告雖
於109年3月2、10、26日提出陳述意見，惟經被告審酌調
查事實證據及陳述意見後，仍認原告違反就業服務法第40條
第1項第2款規定之事實明確，爰依同法第65條第1項規定
，以110年2月25日高市勞就字第11030894800號裁處書裁
處原告30萬元罰鍰（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，
仍經訴願管轄機關即高雄市政府以110年7月5日高市府法
訴字第11030498700號訴願決定駁回其訴願（下稱訴願決定
）。原告猶未甘服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張：

（一）按「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」、「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」、「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」，為行政程序法第9條、第30條、第43條所明定。次按就業服務法第40條第1項第2款：「私立就業服務機構及其從業人員從事就業服務業務，不得有下列情事：二、為不實或違反第五條第一項規定之廣告或揭示。」，而所謂「不實之廣告或揭示」，依文義解釋，

應指廣告之內容與客觀上之事實不符合者而言，即於私立就業服務機構所為之廣告或揭示內容確與實際不符時，方該當於該法第40條第1項第2款規定，且其標準應係其廣告表示與客觀事實已嚴重不符，且差異無法被大眾所接受而言之程度。

(二)原處分認定原告公司於前揭網站頁面中登載之「市佔率第一」及「各區服務據點」為不實廣告或揭載，並易使一般大眾產生誤解而引起錯誤認知或決定。然查，原告公司與順美公司、吉星公司、聯宏公司屬於關係企業，為具有過半數相同之股東，並因其過半數以上已發行有表決權之股份總數及資本額均為同一股東即莊育程所持有，依公司法第369條之3規定，自屬具有實質上從屬關係之同一公司體系，是以原告基於與上揭公司之密切合作關係而將關係企業列為其各區服務據點，係為向閱覽網頁之社會大眾傳達與其有關之關係企業公司所在地點，並以此宣傳原告公司與關係企業共同所形成之經營規模，可滿足不同區域之民眾就近諮詢就業服務業務之需求，且實質上因原告與其關係企業確係有此密切合作關係，至知曉廣告內容之人至任一服務據點尋求服務，實質上均係向「華鎰移工企業」此一品牌相關企業公司委託服務，其登載服務據點部分，即非屬「誤導」民眾之「不實資訊」，至為明確。

(三)被告未充分說明原告何項揭示資訊為不實，未敘明其推論原告違法之具體理由，已違反行政行為明確性原則：

1.按行政程序法第5條：「行政行為之內容應明確。」又按最高行政法院96年度判字第259號判決意旨：「按行政處分應記載理由，乃現代法治國家行政程序之基本要求，是以行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據……。又處分理由之記載，必須有合法充足完備之說理，使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因。」。蓋國家行政機關所為之行政行為，尤為行政處分中涉及剝奪人民權

01 益之負擔處分，自具有於其理由中敘明人民違反規定為何、
02 人民所為事實何項部分違反法規，並具體說明其認定理由之
03 邏輯判斷，方與前揭明確性原則相符。

04 2. 惟於原處分中，被告固稱原告公司登載於網站中「市佔率第
05 一」及「各區服務據點」為不實訊息，卻未見原處分中記載
06 其作成處分前之調查內容，或詳述其判認原告文字屬於不實
07 之具體理由及心證，而顯見被告機關未經任何調查，且未於
08 提出任何資料可佐證原告文字為不實之情況下，即逕為認定
09 原告網站上文字為「不實之廣告或揭示」。故原處分未具理
10 由，又未能提出其係依照何種判斷基準認定原告之廣告用詞
11 違反就業服務法之規定，已然不符行政法上行政行為明確性
12 之旨揭。

13 3. 復以，行政機關就其該管事項，除有依職權調查證據、對於
14 人民不利及有利證據均應一併考量之義務，其於做成行政行
15 為前，更應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理
16 及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人
17 。然於本件裁處作成前，原告已確實說明其與順美公司、吉
18 星公司、聯宏公司均為具有實質上關聯性之企業，被告均未
19 置理。後原告收受其處分，亦僅見處分書中略載：「原告公
20 司網站記載相關文字，易引起一般或相關大眾錯誤之認知，
21 違反本法第40條第1項第2款等語」，自其處分書中更無法
22 得知被告究何認定原告文字係「表示或表徵與客觀事實不符
23 」，其依據及證明過程均未見說明，而使原告仍無法明確其
24 廣告內容有何與客觀事實不符、行政機關之認定違法基準為
25 何。故此，被告機關未依職權進行充足調查，又未於其處分
26 理由中敘明其調查過程、所依證據及推論原因等，即逕對原
27 告以該法規相繩，自屬未洽。

28 (四) 綜上理由，被告未為詳實調查、未注意對原告有利之證據及
29 事實，於處分理由中更未敘明其判斷原因及所依證據，被告
30 實屬未具有足夠證據認定原告有違反就業服務法之事實，即
31 率為認定原告行為違反就業服務法第40條第1項第2款，裁

處原告30萬元罰鍰，其認事用法顯有違誤，難以維持。為此，狀請鈞院鑒核，賜判如聲明所示之事項等語。

(五)並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯略以：

(一)按私立就業服務機構及其從業人員從事就業服務業務，不得為不實之廣告或揭示，就業服務法第40條第1項第2款定有明文。所謂不實之廣告或揭示，係指私立就業服務機構及其從業人員招攬就業服務業務之廣告或揭示，其表示或表徵與客觀事實不符，其差異難為一般或相關大眾所接受，而有引起一般或相關大眾錯誤之認知或決定之虞者，而不論交易相對人有否因此發生實際損害或危險為必要，此有勞動部109年2月6日勞動發管字第1090501573號函釋意旨可資參照。

(二)原告網頁上載明高屏區(原告)、臺南區(順美公司)、嘉義區(吉星公司)、彰化區(聯宏公司)等4區服務地址及電話，以表彰其營業範圍擴及4區云云，然查臺南區、嘉義區、彰化區等3區均非原告公司登記服務地址；縱如原告所述，其與順美公司及吉星公司具有過半數相同之股東，且具過半數以上已發行有表決權之股份總數及資本額均為同一股東即原告代表人莊育程所持有，而屬公司法第369條之3所定關係企業之事實為真，惟基於公司法人格獨立原則，控制公司及從屬公司在法律上仍具有獨立之人格，並非同一主體，自難逕認其等即為原告之營業範圍，而宣稱其營業範圍擴及4區。另檢視經濟部中部辦公室110年1月15日經中三字第11034501450號函所附聯宏公司最新變更登記資料，聯宏公司負責人、董事及股東組成均非原告代表人莊育程，且參酌彰化縣政府109年3月12日府勞外字第1090074794號函內容略以：「本府於109年2月21日前往檢舉地址……現場為聯宏公司……，未發現有任何華鎰公司招牌及人員於現場從事就業服務之情事，……據聯宏公司負責人金紹文於109年2月25日談話紀錄表示其與華鎰公司負責人為好朋友關係，……不知華鎰公司網站上有聯宏公司地址……。」及彰化縣

01 政府勞工局109年2月25日談話紀錄略以：「問：貴公司是
02 否有替華鎰人力仲介有限公司辦理就業服務相關事宜？答：
03 沒有。」等記載，證明聯宏公司並非原告關係企業，然原告
04 網頁卻載有聯宏公司所在地彰化區為其營業地區範圍之不實
05 廣告訊息，核認足以引起一般或相關大眾錯誤認知或決定之
06 虞。

07 (三)原告所屬網頁標榜其係獲得勞動部A級評鑑之人力仲介公司
08 ，惟查原告108年度評鑑總成績為80.31分，評鑑等級為B
09 級，此有勞動部勞動力發展署之私立就業服務機構查詢系統
10 (網址：[https://agent.wda.gov.tw/agentext/agent/](https://agent.wda.gov.tw/agentext/agent/QryAgent.jsp)
11 [QryAgent.jsp](https://agent.wda.gov.tw/agentext/agent/QryAgent.jsp))所查詢之圖資在卷可稽，顯與原告於系爭廣
12 告泛稱獲得勞動部A級評鑑之事實不符，堪認已足引起一般
13 或相關大眾產生錯誤認知或決定之疑慮。又系爭廣告所稱原
14 告在南部地區擁有1/10之市佔率，南部看護工市佔率第一，
15 且原告於109年3月26日說明書所稱可至勞動部勞動力發展
16 署網址連結，然點選該連結並無原告市佔率第一相關數據顯
17 示及證明，原告網站亦未見相關數據資料，是系爭廣告確有
18 構成虛偽不實或引人錯誤認知或決定之虞，則被告依違反就
19 業服務法第40條第1項第2款及同法第65條第1項規定予以
20 裁罰，當屬有據。

21 (四)原告指摘原處分未記載調查結果及具體理由，不符行政法上
22 行政行為明確性云云，然經審視原處分理由及事實欄，其違
23 反事實、法條及處分依據均有明確詳載，並無原告所述未予
24 記載之情形；退步言之，原處分縱有記載未臻完備，然徵諸
25 被告訴願答辯書中業已分別敘明，堪認已踐行行政程序法第
26 114條第1項第2款所定補記理由之程序，則原處分之瑕疵
27 即已告治癒，故原告執此主張，委無足採。從而，本案之違
28 規事實明確，原告所辯亦不足採，揆諸前揭法令規定，原處
29 分經訴願決定核認原告違規事實明確並予駁回，於法並無不
30 合。

31 (五)並聲明：原告之訴駁回。

01 四、本院之判斷：

02 (一)本件應適用之法規及相關函釋：

03 1.就業服務法：

04 ①第2條第2款：「本法用詞定義如下：…二、就業服務機
05 構：指提供就業服務之機構；其由政府機關設置者，為公立
06 就業服務機構；其由政府以外之私人或團體所設置者，為私
07 立就業服務機構。」。

08 ②第40條第1項第2款：「私立就業服務機構及其從業人員從
09 事就業服務業務，不得有下列情事：…二、為不實或違反
10 第5條第1項規定之廣告或揭示。」。

11 ③第65條第1項：「違反…第40條第1項第2款規定者，處
12 30萬元以上150萬元以下罰鍰。」。

13 ④第75條：「本法所定罰鍰，由直轄市及縣（市）主管機關處
14 罰之。」。

15 2.公司法：

16 ①第369-1條：「本法所稱關係企業，指獨立存在而相互間具
17 有下列關係之企業：一、有控制與從屬關係之公司。二、相
18 互投資之公司。」。

19 ②第369-3條：「有左列情形之一者，推定為有控制與從屬關
20 係：一、公司與他公司之執行業務股東或董事有半數以上相
21 同者。二、公司與他公司之已發行有表決權之股份總數或資
22 本總額有半數以上為相同之股東持有或出資者」。

23 3.勞動部109年2月6日勞動發管字第1090501573號函略以：
24 「…本法第40條第1項第2款規定略以：『私立就業服務
25 機構及其從業人員從事就業服務業務，不得有下列情事：二
26 、為不實或違反第5條第1項規定之廣告或揭示。』指私立
27 就業服務機構及其從業人員招攬就業服務業務之廣告或揭示
28 ，其表示或表徵與客觀事實不符，其差異難為一般或相關大
29 眾所接受，而有引起一般或相關大眾錯誤之認知或決定之虞
30 者，且不論交易相對人有否因此發生實際損害或危險為必要
31 。另私立就業服務機構及其從業人員使用廣告或揭示時，已

01 預知或可得知其日後給付之內容無法與廣告或揭示相符，亦
02 屬之。……考量該公司於網頁揭示之資料將提供不特定大眾
03 閱覽且做出決定，如該公司揭示之市佔率無明確揭示定義，
04 又網頁揭示服務地址內容如與實際營業地址之客觀事實不符
05 ，而有引起一般或相關大眾錯誤之認知或決定之虞者，則涉
06 違反本法第40條第1項第2款規定，……。」（原處分卷第
07 195至196頁）。

08 (二)本件事實概要欄所述情節，有原處分、訴願決定書、有限公
09 司變更登記表、經濟部商工登記公視資料查詢服務、華鑑網
10 頁截圖、經濟部中部辦公室110年1月15日經中三字第1103
11 4501450號函暨聯宏公司最新變更登記表影本、評鑑資料、
12 臺南市政府勞工局109年3月27日南市勞條字第1090377905
13 號函、彰化縣政府109年3月12日府勞外字第1090074794號
14 函暨現場檢查紀錄表、談話記錄、國內仲介機構基本資料表
15 等件在卷可稽（原處分卷第19至39頁、第68至71頁、第74至
16 103頁、第106至107頁、第112至121頁、第131頁、第
17 133頁、第135頁、第137至141頁、第144至148頁、第
18 179至183頁），堪認為真。

19 (三)原告雖主張原告公司與順美公司、吉星公司、聯宏公司屬於
20 關係企業，為具有過半數相同之股東，並因其過半數以上已
21 發行有表決權之股份總數及資本額均為同一股東即莊育程所
22 持有，依公司法第369條之3規定，自屬具有實質上從屬關
23 係之同一公司體系，是以原告於網頁上登載服務據點部分，
24 即非屬「誤導」民眾之「不實資訊」云云。然查，根據經濟
25 部中部辦公室110年1月15日經中三字第11034501450號函
26 檢附聯宏公司最新變更登記資料，該公司負責人（即董事長
27 ）為金紹文，董事分別為邱建銘、邱聰平，監察人為邱麗如
28 （原處分卷第83至85頁），原告公司負責人莊育誠並未擔任
29 該公司之董事；此外，前開董事及監察人共4人持有之股份
30 總數即佔聯宏公司股份總額約百分之九十一（即 $822,222 \div$
31 $9,000,000 \div 0.091$ ），顯見原告公司負責人莊育誠並非持有

01 聯宏公司已發行有表決權之股份總數半數以上之股東，因此
02 自難認定原告與聯宏公司為具有控制與從屬關係之關係企
03 業。況且，縱然原告與順美公司、吉星公司符合公司法第36
04 9條之1、第369條之3所定義之關係企業，惟基於公司法
05 人格獨立原則，控制公司及從屬公司在法律上仍為分別具有
06 獨立人格之主體，尚難僅因該等公司為關係企業，即得逕謂
07 順美公司、吉星公司所在地點均屬原告之營業範圍。經查，
08 原告於企業官網上以「華鎰移工企業」自稱，並分別載明「
09 高雄區、台南區、嘉義區、彰化區」之連絡電話，以及記載
10 「南部看護工市佔率第一品牌」之字樣，復且以地圖方式表
11 彰其營業範圍擴及4區，分別為高雄分公司、延吉分公司、
12 台南分公司及嘉義分公司（原處分卷第81頁、第107頁），
13 卻並未直接表明該等公司之真實名稱、負責人姓名等事項供
14 一般大眾瀏覽，核其表達方式，確實足以令人產生原告公司
15 營業範圍及市佔率極為廣大，具有相當程度之影響力等假象
16 ，進而對於欲聘僱（外籍）勞工之雇主而言，將有受其誤導
17 引起錯誤認知之虞，並影響其決定日後合作之私立就業服務
18 機構對象。

19 (四)復查，臺南市政府勞工局派員前往順美公司營業登記處所勘
20 查後，發現華鎰人力仲介有限公司並未於上開地址從事就業
21 服務業務工作，此有臺南市政府勞工局109年3月27日南市
22 勞條字第1090377905號函在卷可憑（原處分卷第111頁）；
23 另彰化縣政府派員前往聯宏公司營業登記地址查訪，而以10
24 9年3月12日府勞外字第1090074794號函查復略以：「本府
25 於109年2月21日前往檢舉地址……現場為聯宏公司……，
26 未發現有任何華鎰公司招牌及人員於現場從事就業服務之情
27 事，……據聯宏公司負責人金紹文於109年2月25日談話紀
28 錄表示其與華鎰公司負責人為好朋友關係，當初華鎰公司負
29 責人有詢問如果彰化這邊需要幫忙的話是否可以，惟不知華
30 鎰公司網站上有聯宏公司地址，是因本府於109年2月21日
31 前往聯宏公司後才知道，且未有替華鎰公司辦理就業服務相

01 關事宜。」等語（原處分卷第144至146頁）。綜合上情，
02 益徵原告公司並未實際在其所宣稱營業場所設立分公司或為
03 實際經營業務情形，且原告公司與聯宏公司之間並未有任何
04 具體業務合作關係，原告猶主張其於網頁上登載服務據點部
05 分，非屬於「誤導」民眾之「不實資訊」云云，顯無可採。

06 (五)又查，原告於網頁「公司簡介」頁面標榜其係獲得勞動部 A
07 級評鑑之人力仲介公司（本院卷第91頁）；惟查，原告於10
08 8年度評鑑總成績為80.31分，評鑑等級為B級，此有勞動
09 部勞動力發展署之私立就業服務機構查詢系統（網址：<https://agent.wda.gov.tw/agenttext/agent/QryAgent.jsp>）
10 所查詢之圖資在卷可稽（原處分卷第102頁），此客觀
11 事實顯與原告於系爭廣告泛稱獲得勞動部A級評鑑之事實不
12 符。且原告並未就此特別說明該A級評鑑究係針對何一年度
13 ，抑或何家關係企業，堪認其於網頁上宣稱之內容已足以引
14 起一般大眾對於原告之營運情形及服務品質產生錯誤認知，
15 甚或做成錯誤決定之疑慮。足認原告業已該當就業服務法40
16 條第1項第2款「私立就業服務機構為不實之廣告或揭示」
17 之要件，被告據此依同法第65條第1項裁處罰鍰，經核並無
18 不當。
19

20 (六)原告固指摘被告未依職權進行充足調查，又未於其處分理由
21 中敘明其調查過程、所依證據及推論原因等云云。然被告業
22 已詳細調查審視諸如訪談紀錄、公司登記及網頁資料等相關
23 證據資料，而據以做成原處分，其調查證據過程及認事用法
24 均無違誤；再經審視原處分理由及事實欄，業已明確詳載受
25 處分人違反事實、違反法條及處分依據。且按「行政處分以
26 書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由
27 及其法令依據。……」（第1項）違反程序或方式規定之
28 行政處分，除依第111條規定而無效者外，因下列情形而補
29 正：……二、必須記明之理由已於事後記明者。（第2項）
30 前項第2款至第5款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為
31 之，得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」

行政程序法第96條第1項第2款及第114條第1項第2款、第2項定有明文。上開書面行政處分應記載之「理由」除指認定事實所憑之理由，及該事實該當行政處分構成要件之理由外，在裁量處分，尚包括裁量理由。至於事後補記應記明理由之方式，法律無明文規定，並不限於處分機關以相對人為直接對象，送達補記理由之書面為必要。處分機關於訴願程序提出答辯之書面中，補充載明行政處分應記明之理由，使相對人知悉者，亦可認為已踐行行政程序法第114條第1項第2款補記理由程序，該行政處分原未載明理由之瑕疵即已告治癒（最高行政法院97年度判字第214號判決要旨參照）。依訴願卷內所附被告於訴願程序中提出之訴願答辯書所載，被告已於理由欄第貳項第四點中具體指明其調查證據之過程，並勾稽比對原告網頁資料及相關公司登記資料、彰化縣政府函文等資料，詳細論述其認定原告於網頁刊登系爭廣告有構成虛偽不實或引人錯誤之虞，亦易引起一般或相關大眾錯誤認知或決定之具體理由（訴願卷第31至32頁），故縱認被告未於處分書詳細記載認定事實所憑之理由，及該事實該當行政處分構成要件之理由等事項，亦足認其已事後於訴願程序補記原處分應記明之理由，故原處分之瑕疵業已治癒。從而，原告徒以前詞主張原處分不合法云云，難謂可採。

五、綜上所述，原告主張各節均委無足採，本件原告違規事證明確，被告審認原告違反就業服務法第40條第1項第2款規定，並依同法第65條第1項規定，以原處分處以原告最低罰鍰金額30萬元，其認事用法，並無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告起訴請求撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

六、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

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 111 年 2 月 24 日

行政訴訟庭 法官 謝琬萍

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。上訴理由應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。

中 華 民 國 111 年 2 月 25 日

書記官 林麗文