

高雄高等行政法院判決

111年度訴字第23號

民國111年5月24日辯論終結

原告 唯美大樓管理顧問清潔有限公司

代表人 陳三寄

被告 高雄市政府警察局

代表人 黃明昭

訴訟代理人 葛孚仲

上列當事人間保全業法事件，原告不服高雄市政府中華民國110年11月12日高市府法訴字第11030878900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、爭訟概要：

原告之公司登記營業項目係清潔用品零售業、建築物清潔服務業、管理顧問業，及除許可業務外，得經營法令非禁止或限制之業務，而並未取得經營保全業務之許可。被告因接獲民眾檢舉，於民國110年3月30日派員前往位在高雄市○○區中崙二路577巷2號之「中崙第三標公寓大廈」（下稱中崙大廈）查訪，發現原告與中崙大廈管理委員會（下稱管委會）簽訂110年度社區清潔維護與停車場保全管理勞務性質工作契約（下稱系爭工作契約），契約期間為110年1月1日至同年12月31日，被告調查後認定原告涉有派遣管理人員從事社區巡查防盜暨地下室停車場人員、車輛出入指揮、管制等工作而有未經申請許可即經營保全業務之情事。被告乃於110年5月12日通知原告陳述意見後，以原告上開行為違反保全業法第5條規定，依同法第19條及違反保全業法事件裁罰基

01 準表（下稱裁罰基準表）作成110年6月14日高市警刑偵字第
02 11071384300號裁處書（下稱原處分）裁處新臺幣（下同）1
03 5萬元罰鍰，並就原告從事中崙大廈保全業務部分勒令歇
04 業。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴
05 訟。

06 二、原告起訴主張及聲明：

07 （一）主張要旨：

08 1、原處分及訴願決定對中崙大廈均無具體認識，未實體瞭解
09 或調查，僅憑檢舉人報復性之舉發而裁決，掩蓋該大廈實
10 體作業程序、技術及內規傳承。中崙大廈屋齡已超過26
11 年，標案1年1約，實際只換維護管理公司，員工未更換、
12 只換制服。原告標得中崙大廈之維護及清潔業務，提供員
13 工給管委會全權調度派遣及作業安排，形同管委會自治管
14 理。目前高雄舊型高樓大廈10分之1以上的高樓大廈均自僱
15 員工進行安全維護、清潔維護、室內交通指揮、園藝維護
16 等自治管理。依公寓大廈管理條例第3條第11款規定，公寓
17 大廈管理維護，管委會有權自僱員工執行大廈維護之工
18 作，並非一定要保全公司。

19 2、原告標得中崙大廈後即承接上揭員工，原告僅負責薪水發
20 放、室外排水溝清理、花藝維護、室內清潔維護。有關室
21 內交通仍由管委會內定負責人李應新調度派遣交通指揮事
22 宜，原告只提供員工讓管委會差遣，由管委會李應新統一
23 派遣交通指揮等工作，形同管委會自治管理。管委會依公
24 寓大廈管理條例第3條第11款規定執行業務，並未違法，原
25 告提供承接之員工給管委會差遣，亦符合被管委會僱請之
26 概括意思及公寓大廈自治管理之精神，於法並無不合。

27 （二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

28 三、被告答辯及聲明：

29 （一）答辯要旨：

30 1、原告於102年7月19日經核准設立，營業項目包括從事清潔
31 洗濯用品零售、建築物及周圍環境之清潔、打掃等服務之

01 行業，均與保全業務項目及產物維護部分無關。然原告於
02 110年1月1日起至12月31日止承攬中崙大廈之清潔維護與
03 停車場保全管理工作期間，原告未向內政部申請許可經營
04 駐衛保全業務，擅自聘僱派員從事保全業法相關車輛管制
05 及停車場防盜等工作，有管委會主任委員、管理員訪談資
06 料及系爭工作契約、社區清潔維護與停車場保全管理作業
07 標準或規範（下稱作業標準或規範）等附卷可稽。復據原
08 告起訴主張：「在職員工是三朝元老實際已超過十朝以上
09 之老員工，所以這些員工都歷經『十幾家保全公司』的調
10 教與歷練」等語，顯見其明知應由合法保全公司承攬，並
11 受保全業法之規定約束及管理。再者，原告主張標得中崙
12 大廈之維護及清潔業務，及提供員工給管委會全權調度派
13 遣，形同管委會依公寓大廈管理條例第3條第11款規定自
14 治管理云云。惟系爭工作契約明訂為中崙大廈委任原告執
15 行停車場保全管理業務，如何能解釋為管委會自治管理。
16 原告標得中崙大廈維護、清潔及停車場保全等業務，其中
17 停車場保全業務已逾越登記所營事業項目，原告應依公寓
18 大廈管理條例第46條及公寓大廈管理服務人管理辦法（下
19 稱服務人管理辦法）第15條第2項規定，另將停車場保全
20 工作業務項目委託經領有各該目的事業法規許可之業者辦
21 理始符規定，否則即違反保全業法及服務人管理辦法規
22 定。

- 23 2、依系爭工作契約第1條第2項約定，顯見原告承攬標得中崙
24 大廈後需招募員工依雙方訂定之「作業標準或規範」工
25 作，原告負責招募保全工作執勤人員並依作業標準或規範
26 第1條，確保提供駐衛保全服務，執行車輛管制保全工
27 作。原告主張其僅負責薪水發放，有關室內交通還是由管
28 委會直接調度派遣，顯係推卸之詞。再者，依作業標準或
29 規範「貳、駐衛保全」第4條第15款規定，乙方派駐甲方
30 之保全人員，在現場受甲方之指揮及督檢規定，顯見管委
31 會人員僅有督導執行，此有管委會主任委員訪談紀錄資料

01 可稽，與原告所稱「有關室內交通還是由管委會直接調度
02 派遣交通指揮事宜」不符。

03 3、依中崙大廈管委會主任委員訪談紀錄資料：管理員由原告
04 公司聘僱，管理員薪資亦由該公司支付給管理員，管委會
05 只做監督工作；車道管理員訪談紀錄資料：工作內容為
06 「管制車輛進入」、監看監視器畫面及巡查社區等事項，
07 目前職務是由原告公司所聘僱，薪資由原告以現金薪資袋
08 支付；再據訪談原告紀錄資料，中崙大廈管理人員由原告
09 公司對外應徵聘僱而來，薪資由原告自中崙大廈每月應收
10 取金額中抽出支付。顯見原告與中崙大廈在職員工確具有
11 實際僱傭關係，且據原告與中崙大廈簽訂之系爭工作契約
12 及作業標準或規範內容，原告所招募擔任之「車輛管制」
13 保全工作員工，係依原告與中崙大廈所訂立之作業標準或
14 規範內容執行。從而，本案違規事實明確，被告據以依保
15 全業法第19條規定，裁處原告15萬元罰鍰並勒令歇業，即
16 無違誤，原告主張並不足採，請依法駁回原告之訴。

17 (二) 聲明：原告之訴駁回。

18 四、爭點：

19 (一) 原告有無未經許可經營保全業務之情事？

20 (二) 被告以原處分裁處原告15萬元罰鍰，並就原告從事中崙大
21 廈保全業務部分勒令歇業，有無違誤？

22 五、本院之判斷：

23 (一) 爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有經濟部商
24 工登記公示資料（見本院卷第21頁）、系爭工作契約（見
25 原處分卷第6頁至第20頁）、檢舉人調查筆錄（見訴願卷
26 第73頁至第76頁）、被告鳳山分局偵查隊查訪表（見原處
27 分卷第4頁至第5頁）、被告110年5月12日陳述意見通知書
28 （見原處分卷第46頁至第47頁）、原處分（見本院卷第95
29 頁）及訴願決定（見本院卷第39頁至第45頁）等附卷可
30 稽，自堪認定。

31 (二) 應適用之法令：

- 01 1、保全業法第3條：「本法所稱保全業，係指依本法許可，
02 並經依法設立經營保全業務之股份有限公司。」
- 03 2、保全業法第4條：「保全業得經營左列業務：一、關於辦
04 公處所、營業處所、廠場、倉庫、演藝場所、競賽場所、
05 住居處所、展示及閱覽場所、停車場等防盜、防火、防災
06 之安全防護。二、關於現金或其他貴重物品運送之安全維
07 護。三、關於人身之安全維護。四、其他經中央主管機關
08 核定之保全業務。」
- 09 3、保全業法第5條：「經營保全業務者，應檢附申請書、營
10 業計畫書，向中央主管機關申請許可，於取得許可證後，
11 始得申請公司設立登記；其設立分公司者，亦同。」
- 12 4、保全業法第19條：「未經許可或已經撤銷許可而仍經營保
13 全業務者，應勒令歇業，並得處新台幣3萬元以上30萬元
14 以下罰鍰。」

15 (三) 原告確有未經許可經營保全業務之情事：

- 16 1、按經營保全業務者應向中央主管機關申請許可，於取得許
17 可證後，始得申請公司設立登記，依法設立經營保全業務
18 之股份有限公司，此觀前揭保全業法第3條及第5條規定即
19 明。次按「公寓大廈管理維護公司應經中央主管機關許可
20 及辦理公司登記，並向中央主管機關申領登記證後，始得
21 執業。」「第41條至前條公寓大廈管理維護公司及管理服
22 務人員之資格、條件、管理維護公司聘僱管理服務人員之
23 類別與一定人數、登記證與認可證之申請與核發、業務範
24 圍、業務執行規範……等事項之管理辦法，由中央主管機
25 關定之。」公寓大廈管理條例第41條、第46條分別定有明
26 文。內政部依據條例第46條規定之授權，訂頒服務人管理
27 辦法，其中第15條明定：「（第1項）管理維護公司從事
28 下列建築物管理維護業務：一、公寓大廈一般事務管理服
29 務事項。二、建築物及基地之維護及修繕事項。三、建築
30 物附屬設施設備之檢查及修護事項。四、公寓大廈之清潔
31 及環境衛生之維持事項。五、公寓大廈及其週圍環境安全

01 防災管理維護事項。（第2項）前項管理維護業務，涉及
02 其他行業專業法規規定時，應經公寓大廈管理組織及管理
03 維護公司以契約約定，委託經領有各該目的事業法規許可
04 之業者辦理。」依上開規定，保全業與公寓大廈管理維護
05 公司，依法均須中央主管機關許可始得經營，且因兩者所
06 據法律規範不同，其所許可經營業務範圍亦有所區隔，保
07 全業者經營業務以關於居住、人身等安全維護為主；而公
08 寓大廈管理維護公司則以建築物附屬設施設備、建築物及
09 基地之修護修繕及公寓大廈及其周邊環境安全防災管理維
10 護為範圍。

- 11 2、查原告之公司登記營業項目為清潔用品零售業、建築物清
12 潔服務業、管理顧問業，及除許可業務外，得經營法令非
13 禁止或限制之業務，且原告並未取得經營「保全業務」之
14 許可等情，為原告代表人所自承（見原處分卷第1頁、本
15 院卷第115頁），並有經濟部商工登記公示資料（見本院
16 卷第21頁）、經濟部109年12月23日經授中字第109337432
17 20號函（見訴願卷第77頁）及經濟部商工登記公示資料暨
18 營業代碼檢索資料（見原處分卷第42頁至第43頁）在卷可
19 稽；原告既非屬依法取得許可而得經營保全業務之公司，
20 依前揭規定，自不得擅自經營保全業務項目。惟原告與中
21 崙大廈管委會簽訂系爭工作契約，契約期間自110年1月1
22 日至同年12月31日，其第11條約定服務工作內容包含24小
23 時年無休保全安全管理工作，詳細工作項目另訂定於作業
24 標準或規範；其中「貳、駐衛保全」約定原告應確保提供
25 該契約所定之各種駐衛保全服務，工作內容包括瞭解社區
26 環境四周可能潛藏危險死角，及發生偷竊之弱角區域加強
27 巡邏、監控有停車證之機汽車證，禁止無證車輛進入；嚴
28 禁閒雜人擅闖入停車場，確保行車安全並杜絕喧嘩；熟悉
29 汽機車之車主，以防破壞與失竊、偷盜發生等；該契約第
30 1條第2項並約定原告應依上揭作業標準或規範確實履行等
31 情，此觀系爭工作契約（見原處分卷第6頁至第20頁）、

01 作業標準或規範（見原處分卷第21頁至第30頁）即明，顯
02 見其締約範圍已經涵蓋前揭保全業法第4條所定之保全業
03 務範疇。而經被告所屬鳳山分局派員於110年3月30日至中
04 崙大廈查訪，原告確有指派所屬人員在中崙大廈從事社區
05 巡查防盜暨地下室停車場人員、車輛出入指揮、管制工作
06 等情，有被告鳳山分局偵查隊查訪表（見原處分卷第4頁
07 至第5頁）、保全員值勤照片、值勤日誌、簽到名冊（見
08 原處分卷第31頁至第39頁）附卷可稽，更足見原告在中崙
09 大廈所經營之實際業務內容已屬保全業法第4條第1款、第
10 3款所定範疇，堪認原告確有未經許可經營保全業務之情
11 事無疑。

- 12 3、原告固主張：原告標得中崙大廈後承接舊有員工，其僅負
13 責薪水發放、室外排水溝清理、花藝維護、室內清潔維
14 護；有關室內交通仍由管委會負責人調度派遣交通指揮事
15 宜，其只提供員工讓管委會差遣，由管委會統一派遣交通
16 指揮等工作，形同管委會自治管理；管委會依公寓大廈管
17 理條例第3條第11款規定有權自僱員工執行大廈維護之工
18 作，並非一定要保全公司，原告僅提供承接之員工給管委
19 會差遣，符合被管委會僱請之概括意思云云。然參照前揭
20 保全業法第1條及第3條規定，保全業法所規範之對象是以
21 為他人提供保全服務，以換取報酬之公司營利事業，其規
22 範目的係自維護治安之公共利益角度出發，以確保其服務
23 品質。任何業者若要為他人提供保全服務，即應受保全
24 業法規範，此與管理委員會因屬社區自發性之組織，其職
25 掌事項是為社區公益而存在，若其自己行使此等職權，縱
26 令涉及保全業務，例如組成社區巡邏隊巡邏社區，維護治
27 安等，由於非屬營利性之商業行為，且公寓大廈管理條例
28 已明示其權限，當然不受保全業法相關規定之限制者，兩
29 者自有不同。故承攬公寓大廈管理維護或清潔之營利事
30 業，無法因公寓大廈管委會之授權而取得經營保全業務之
31 權限；亦不因原告係承接其他公司之舊有員工而解免其應

01 取得許可始得經營保全業務之作為義務。況由原告與中崙
02 大廈管委會簽訂之系爭工作契約就上揭實際從事保全業務
03 人員之僱傭關係相關約定條款以觀，系爭工作契約第4條
04 第4項約定：「乙方（即原告）派至甲方提供勞務之受僱
05 勞工，於最後一次向甲方請款時，應檢送提繳勞工退休
06 金、繳納勞工保險費、全民健康保險費之繳費證明影本，
07 或具結已依規定為其受僱勞工（含名冊）繳納上開費用之
08 切結書，供甲方審查後以憑支付最後一期款。」（見原處
09 分卷第7頁至第8頁）第6條第15項第1款約定：「乙方對其
10 派至甲方提供勞務之受僱勞工，應訂立書面勞動契約，並
11 將該契約影本送甲方備查。」（見原處分卷第10頁），足
12 見上開員工均係與原告締結勞動契約並由原告支付薪資及
13 提繳勞工退休金、勞工保險費、全民健康保險費；對照原
14 告與中崙大廈管委會簽訂之系爭工作契約所列附件作業標
15 準或規範之「貳、駐衛保全」第4條第15項亦明定：「乙
16 方派駐甲方之保全人員，由乙方自行考勤，在現場則受甲
17 方之指揮及督檢。」（見原處分卷第27頁至第28頁）等
18 情；參以中崙大廈管委會主任委員劉景霖於被告調查時陳
19 稱：「（問：貴棟大樓（廈）現在由何家公司承攬管理維
20 護工作？承攬起迄期間為何？管理工作種類詳情？有無契
21 （合）約書及作業標準或規範可提出？）答：現由唯美大
22 樓管理顧問清潔有限公司承攬本社區保全業務。自110年1
23 月1日開始至110年12月31日止。清潔及社區管理綜合業
24 務。有契約書可提供予警方。……（問：管理人員薪資何
25 人支付？如何支領？有無薪資單、袋或入帳證明等資
26 料？）答：由唯美管理顧問清潔有限公司支付。由唯美公
27 司支付他們才有薪資。（問：管理人員如何管制住戶進
28 出？非住戶進出大樓由無管制及設簿登記？於管理室有無
29 設監視器監看大樓狀況？有無巡查大樓間安全維護？）
30 答：進入管制由唯美全權處理，委員會只會做監督工作，
31 管制出入、設登記簿、監看監視器及巡查社區等工作均

有。（問：大樓（廈）車道或地下室有無設管理人員管制車輛？有幾人及薪資由何人付？）答：有12名管理人員輪值，薪資均由唯美公司支付。」（見原處分卷第4頁）等詞；核與管理員張簡進財於被告調查時陳稱：「（問：負責擔任工作內容、執行方式？）答：指揮交通、巡查地下停車場狀況及車輛出入秩序。……（問：上述管理員由何人聘僱？聘僱起迄時間多久？薪資何人支付？如何支付？勞健保加入方式為自行加入或透過工會還是聘僱公司加入？）答：由唯美公司聘僱，1年1聘，薪資由唯美支付，以薪資袋支付，勞健保由唯美支付，薪資袋我都領完即丟，無法提供。」（見原處分卷第5頁）等語相符，足見中崙大廈管理員張簡進財為原告之受僱人，且受原告指揮在中崙大廈依系爭工作契約、作業標準或規範之約定執行前揭保全業法所定車輛、門禁管制等保全業務無訛。至原告另提出中崙大廈之車道照片主張依該處之環境及設備其無須派員進行交通指揮云云，惟由被告前往中崙大廈查訪時所拍攝之現場照片（見原處分卷第31頁至第36頁）以觀，足見原告確有指派員工在地下車車道入口處管制進出車輛，自屬執行關於中崙大廈停車場防盜相關保全業務甚明。原告上開主張，顯與客觀事實及前揭法令規定不符，自不足採。被告據其調查結果認定原告違反保全業法，並無違誤。

（四）被告以原處分裁處原告15萬元罰鍰，並就原告從事中崙大廈保全業務部分勒令歇業，尚無違誤：

- 1、按「（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。」行政罰法第7條定有明文。準此，行政罰之責任，包括故意及過失之違反行政法上義務行為

均屬可罰，且法人之代表人、實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，均推定為該法人之故意、過失。次按「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」此觀行政罰法第18條第1項規定即明。而行政法院就行政機關裁處罰鍰作成裁量處分之司法審查，關於裁量權之行使部分，除非行政機關行使裁量權之過程或結果，有逾越權限或濫用權力之情形，而以違法論者外，原則上予以尊重而僅作有限之司法審查。而內政部為期統一各地方稽查人員執法時衡酌各項裁量因素之標準，以101年9月10日內政部台內警字第1010890631號令修正發布裁罰基準表，其中編號14規定：「（一）未經許可經營保全業務……應勒令歇業，並得處罰鍰15萬元。」該裁罰基準表乃內政部基於主管機關權限，為執行保全業法而考量違規行為態樣及情節之輕重，就前揭行政罰法第18條第1項所定裁量事由加以具體化所訂定之裁罰基準，核其規定內容並無牴觸母法或其他逾越授權情形，被告於其裁罰時自得加以適用。

- 2、查原告自102年間設立登記，從事公寓大廈清潔管理服務業務迄行為時已達8年，其代表人及所屬人員自應注意所營業務所涉及之相關法令規定，其未經許可不得經營屬於保全業務之公寓大廈人員、車輛進出之門禁及車輛管制業務。原告代表人及所屬人員明知原告未經申請許可而有前揭擅自經營保全業務之行為，堪認出於故意，依上開規定，自應推定為原告之故意。從而，被告認原告未依保全業法第5條規定申請許可，擅自經營保全業務，依保全業法第19條及裁罰基準表規定，於法定裁量範圍內，作成原處分裁處原告15萬元罰鍰，併就原告經營中崙大廈保全業務部分勒令歇業，核未違反比例原則，亦無裁量違法等情事，於法有據。訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，自無理由。

六、綜上所述，原告之主張，均無可採。被告依保全業法第5條、第19條及裁罰基準表規定，作成原處分裁處原告前揭罰鍰，並就原告經營中崙大廈保全業務部分勒令歇業，並無違法；訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，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訴訟資料，經本院斟酌後認均與本判決結果不生影響，爰不逐一論駁，併此敘明。

八、結論：原告之訴為無理由。

中 華 民 國 111 年 6 月 21 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 孫 國 禎

法官 林 韋 岑

法官 曾 宏 揚

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。

01

	3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二) 非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 111 年 6 月 21 日

03

書記官 林 幸 怡