

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第38號

原告 坤霖保全股份有限公司

代表人 林東佺

被告 臺中市政府警察局

代表人 李文章

訴訟代理人 劉韻萍

林聖蓉

上列當事人間保全業法事件，原告不服臺中市政府111年12月29日府授法訴字第1110351195號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原處分及訴願決定均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序事實

一、按解散之公司除因合併、分割或破產而解散外，應行清算；解散之公司，於清算範圍內，視為尚未解散；公司之清算人，在執行職務範圍內，為公司負責人；公司法第24條、第25條、第8條第2項定有明文。又前開規定於公司經中央主管機關撤銷或廢止登記者，準用之，亦為公司法第26條之1所規定。查原告經臺中市政府以民國111年3月2日府授經登字第0000000000號函撤銷公司設立登記，原告公司以林東佺為清算人，並經林東佺出具願任同意書，而向臺灣臺中地方法院呈報清算人，經該院111年11月10日中院平非肆111司司373字第0000000000號函准予備查，惟原告尚未完成清算，有臺灣臺中地方法院111年11月15日函可稽（訴願卷第82-87頁），本件行政處分係於原告公司經主管機關撤銷公司登記

01 後，另經被告裁處罰鍰並勒令歇業，此裁罰處分亦屬清算範
02 圍內應了結之現務，而原告公司之法人格於清算範圍內依然
03 存續，本件應有當事人能力。

04 二、本件原告經合法通知，無正當理由而未於言詞辯論期日到
05 場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條所列各
06 款情形，爰依到場被告之聲請，由其一造辯論而為判決。

07 貳、實體事項

08 一、爭訟概要：

09 緣原告因違反公司法第9條第1項規定，經臺灣臺中地方法院
10 110年8月31日110年度簡字第851號刑事簡易判決處原告負責
11 人林東佑有期徒刑4月確定，嗣經臺中市政府依公司法第9條
12 第3項規定，以111年3月2日府授經登字第00000000000號函
13 撤銷公司設立登記，原告不服，向經濟部提起訴願，經濟部
14 則以111年6月14日經訴字第00000000000號訴願決定書駁回
15 確定。被告接獲臺中市保全商業同業公會111年8月1日函文
16 檢舉原告已遭撤銷公司設立登記在案，仍繼續違法經營保全
17 業務，承攬位於○○市○○區○○○街0段000號之「優詩丹
18 郡II」社區（下稱系爭社區）之保全業務。被告經訪談該社
19 區管理員林海永、主任委員林佑聖，確認原告遭撤銷公司設
20 立登記後，仍有派駐保全人員至該社區，直至7月份才撤
21 除，另該社區管理委員會提供之111年3月至7月管理服務費
22 發票，其上蓋有原告之統一發票專用章，顯見原告於撤銷公
23 司設立登記後仍繼續從事保全業務，認原告經撤銷許可而仍
24 經營保全業務之行為，爰依保全業法第19條及「違反保全業
25 法事件裁罰基準表」第14點規定，裁處原告新臺幣(下同)15
26 萬元罰鍰，並勒令歇業。原告不服，提起訴願，經訴願決定
27 駁回，於是提起本件行政訴訟。

28 二、原告起訴主張及聲明：

29 (一)主張要旨：

- 30 1. 原告因違反公司法第9條第1項及第3項規定，經臺中市政府1
31 11年3月2日函撤銷公司設立登記，依公司法第26條之1規定

01 準用同法第24條至第26條規定，公司進行清算時得為了結其
02 未履行完成之契約而繼續經營業務，且清算原則上雖以6個
03 月為限，但依公司法第87條第3項規定，仍得敘明理由向法院
04 聲請展期，是撤銷公司登記之處分，於原告為了結現務及
05 清算範圍內，應不生影響其業務。原告與系爭社區簽立之保
06 全管理服務契約期間為111年1月1日至111年12月31日，此係
07 原告遭撤銷公司設立登記前所簽立。原告雖於111年3月間經
08 撤銷公司設立登記，惟相關之保全業務，事關社區大樓眾人之
09 之公共安全問題，不能突然不管，否則將造成公安或其他損
10 害，更將造成原告之清算困難。是原告一方面就撤銷公司設
11 立登記處分提起訴願，一方面與該社區管理委員會委員協
12 調，尋找新公司接手管理業務，以了結現務，便利清算。嗣
13 於111年6月間收到經濟部訴願決定駁回後，即於111年7月1
14 日全面退出該社區，由新公司接手該社區管理服務，不再負
15 責保全業務。是原告於111年3月至6月間係為了結未履行完
16 成之契約便利清算且為公共安全考量，而短暫繼續經營業
17 務。

- 18 2. 訴願決定援引法務部102年3月13日法律字第00000000000號
19 函、經濟部102年5月17日經商字第00000000000號函，認為
20 清算中公司為了結現務及便利清算之目的，得暫時經營業
21 務，卻又認「保全業法第19條規定，未經許可或已經撤銷許
22 可而仍經營保全業務者，應勒令歇業，並得裁罰，未設有
23 『緩衝期』之相關規範，故解釋上，保全業者既經撤銷公司
24 設立登記，即不得再行經營保全業務，不得以其與客戶簽立
25 之委託管理契約尚未屆滿為由繼續經營業務，否則無異容許
26 遭撤銷公司設立登記之保全業者繼續對客戶提供服務，恐影
27 響客戶權益及危害保全業之健全發展與保全業法之立法整體
28 精神及第3條、第5條之法條意旨有違。」又認原告提供管理
29 服務之工作階段係以「月」來區分，則於3月2日撤銷登記
30 後，至遲提供管理服務至3月底，4月1日即應撤銷，逾此範
31 圍均非屬了結現務範圍等，顯有前後矛盾。

01 3. 原告縱有違法情事，被告為原處分時應依行政罰法第18條及
02 行政程序法第7條、第10條比例原則等，為合義務之裁量，
03 內政部頒行之「違反保全業務法事件裁罰基準表」編號14(二)
04 所定處罰鍰15萬元，未就行為輕重分別訂明裁罰基準，已有
05 疏略之嫌，被告未予審酌原告已全面停止保全業務，而裁處
06 15萬元，應有濫用權力之違法等語。

07 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

08 三、被告答辯及聲明：

09 (一)答辯要旨：

10 1. 原告經臺中市保全商業同業公會檢舉已遭撤銷公司登記，仍
11 繼續違法經營保全業，有違反保全業法情事。經被告調查發
12 現：

13 (1)經被告所屬第六分局（下稱第六分局）分別於111年8月17
14 日及9月15日訪談該社區管理員林海永表示，目前任職於
15 坤霖物業，是從7月派駐於該社區擔任代理管理員職務，
16 平常協助社區居民收信、包裹及處理委員會交代的事務，
17 另於8月19日訪談該社區主委林佑聖表示，原告遭停業後
18 仍有派駐保全人員，直到7月份才撤除，目前由坤霖公寓
19 大廈管理維護有限公司簽立合作契約，派駐行政人員處理
20 社區行政事務。復經被告所屬刑事警察大隊聯繫該社區主
21 委林佑聖提供3月至7月管理服務費發票（收據）查核，營
22 業人蓋用統一發票專用章為原告所有，顯見原告於撤銷公
23 司設立登記後仍繼續從事保全相關事務。

24 (2)另經第六分局及刑事警察大隊分別於8月22日及9月14日通
25 知原告負責人林東佺到場陳述意見，表示該公司遭撤銷後
26 仍有繼續從事保全業務，直至經濟部於6月14日駁回訴願
27 後，重新與該社區簽立委託管理維護契約，並由坤霖公寓
28 大廈管理維護有限公司接管，派遣管理員及清潔人員，負
29 責該社區收發信件及代收管理費等行政事務；負責人林東
30 佺亦表示，原本與該社區簽約時間為1月1日至12月31日
31 止，但因原告於3月2日遭到撤銷後，向臺中市政府經濟發

01 展局及經濟部提起訴願，經濟部於6月14日駁回訴願，原
02 告才開始進行清算，並停止所有保全業務。

03 (3)綜上，原告經臺中市政府110年3月2日函撤銷登記在案，
04 惟仍持續經營保全業務，有相關人員訪談筆錄可稽，顯違
05 反保全業法第19條規定，事證明確。原告於107年6月5日
06 核准設立，公司成立許久，應熟稔保全業等相關規定，原
07 告僅為了結公司現務和便利清算，而忽略保全業之健全發
08 展及造成社區大樓眾人之公共安全問題疑慮，尚無適用行
09 政罰法第8條但書規定之餘地，且審酌原告違法情事，依
10 據保全業法第19條規定，按法定罰鍰限度裁處中度金額15
11 萬元，並勒令歇業，尚無不當。

12 2. 原告雖稱為了結現務便利清算而經營保全業務等語，然依保
13 全業法第3條：「本法所稱保全業，係指依本法許可，並經
14 依法設立經營保全業務之股份有限公司。」保全業為特許營
15 業（採許可制），有別於一般公司或營利事業（採準則
16 制），且就保全業法之立法整體精神觀之，係為有效管理保
17 全業，促使其健全發展。另為防止未受專業訓練之不良業者
18 混雜其間，將保全業限定為「專業經營」，以保障民眾之權
19 益，如未經申請許可即經營保全業務，實屬情節重大之違法
20 行為，嚴重影響民眾權益及危害保全業之健全發展。原告所
21 經營公司已遭撤銷登記，仍繼續經營保全業務，難謂未損及
22 客戶權益。刑事警察大隊於9月14日製作原告談話筆錄表示
23 「公司遭撤銷後，並未向法院提出清算核准，是於6月14日
24 訴願遭經濟部駁回後才開始進行清算」，此為原告單方面認
25 為公司進行清算，但未依公司法相關規定申請清算，其於公
26 司設立登記撤銷處分之訴願遭經濟部駁回後，才開始進行公
27 司清算，顯有推託之嫌。本件訴願決定理由認原告於111年3
28 月2日經撤銷公司設立登記，至遲可提供管理服務至3月底乙
29 節，係因保全公司與駐衛服務社區簽立契約皆有期限，若於
30 撤銷時強制雙方立刻修改或另簽契約，實務上難以切割，並
31 有損雙方權益。

01 3. 依內政部警政署112年5月16日警署刑偵字第0000000000號函
02 釋：「保全業若遭撤銷公司登記，依公司法之規定應行清算
03 程序，除為了結現務及便利清算之目的，得暫時經營保全業
04 務外，已不得再繼續經營保全業務。而原保全業務經營許可
05 若仍認為有效，將造成保全業得繼續經營保全業務而不受公
06 司法規範之情形，基於法律整體解釋原則，應認原保全業務
07 經營許可亦失去效力，回復至未經許可狀態。」爰此，基於
08 同一事實關係，在不影響原處分之本質且未改變處分之同一
09 性，更正處分理由，原告於111年3月2日遭撤銷公司登記，
10 原保全業務經營許可亦失其效力，回復至未經許可狀態，仍
11 經營保業務，違反保全業法第19條，依法裁處等語。

12 (二)聲明：原告之訴駁回。

13 四、爭點：

14 被告依保全業法第19條規定，以原處分裁罰原告15萬元罰鍰
15 及勒令歇業，是否適法？

16 五、本院的判斷：

17 (一)前提事實：爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭
18 執，並有臺灣臺中地方法院110年度簡字第851號刑事簡易判
19 決(本院卷第189-200頁)、臺中市政府111年3月2日府授經登
20 字第00000000000號函(第177-178頁)、經濟部111年6月14日
21 經訴字第00000000000號訴願決定書(第205-211頁)、林東
22 佶、林海永、林佑聖之調查筆錄(第127-133、143-146、16
23 3、160-162頁)、原告與系爭社區委託管理契約書(第134-13
24 7頁)、原告開立111年3月至7月管理服務費發票(第233頁)、
25 原處分(第125-126頁)、訴願決定(第113-123頁)、坤霖公寓
26 大廈管理維護有限公司與系爭社區之委託管理維護契約書
27 (第138-141頁)等相關資料在卷可稽，堪認為真實。

28 (二)本件應適用之法規：

29 1. 保全業法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政
30 部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政
31 府。」第3條規定：「本法所稱保全業，係指依本法許可，

並經依法設立經營保全業務之股份有限公司。」第5條規定：「經營保全業務者，應檢附申請書、營業計畫書，向中央主管機關申請許可，於取得許可證後，始得申請公司設立登記；其設立分公司者，亦同。」第19條規定：「未經許可或已經撤銷許可而仍經營保全業務者，應勒令歇業，並得處新臺幣3萬元以上30萬元以下罰鍰。」

2. 復按臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定：「（第1項）中央法規明定直轄市政府為地方主管機關，而使本市取得地方自治團體管轄權者，本府得以組織自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。（第2項）前項情形，應將管轄事項及法規依據公告之，並刊登本府公報。」臺中市政府103年12月11日府授警刑字第00000000000號公告：「公告事項：臺中市政府警察局執行下列法規之主管機關權限：一、保全業法第4條之2、第10條、第11條、第13條、第16條至第19條、第21條。」

- (三)經查，原告已依保全業法取得保全業許可，並經臺中市政府107年6月5日府授經商字第00000000000號函准予公司設立登記(本院卷第179頁)，嗣因違反公司法第9條第1項規定股東未實際繳納股款而以申請文件表明已收足罪，經臺灣臺中地方法院於110年8月31日以110年度簡字第851號刑事簡易判決判處原告負責人林東佶有期徒刑4月確定，嗣經臺中市政府依公司法第9條第3項以111年3月2日府授經登字第000000000000號函撤銷原告公司設立登記，原告不服，向經濟部提起訴願，嗣經濟部以111年6月14日經訴字第00000000000號訴願決定書駁回(本院卷第177-178、205-211頁)。另原告負責人林東佶成立「坤霖物業有限公司」，於110年3月29日申請變更公司名稱為「坤霖公寓大廈管理維護有限公司」，並依公寓大廈管理服務人管理辦法第12條第1項規定經內政部於110年6月17日函同意核發登記證(本院卷第185-188頁、167頁)；嗣被告接獲臺中市保全商業同業公會111年8月1日函文檢舉原告已遭撤銷公司設立登記在案，仍繼續違法經營保全

業務，經被告訪談系爭社區之管理員林海永及主任委員林佑聖，確認原告與系爭社區於111年1月1日簽訂委託管理契約，期間為111年1月1日至111年12月31日，惟原告於同年3月2日遭撤銷公司設立登記後，仍有派駐保全人員至該社區，直至7月份才撤除，另由該社區管理委員會提供之111年3月至7月管理服務費發票，其上蓋有原告之統一發票專用章，原告負責人林東佺於調查筆錄亦承認111年3月2日起至6月底仍有派駐保全人員至該社區服務，直到撤銷公司設立登記處分之訴願遭駁回後，7月1日起即另以坤霖公寓大廈管理維護有限公司與系爭社區簽定合約，繼續作維護管理及清潔等工作，並無派駐保全人員等，此有林海永111年8月17日及9月15日調查筆錄、林佑聖111年8月19日調查筆錄、林東佺111年8月22日、9月14日調查筆錄、原告與系爭社區委託管理維護契約、發票、坤霖公寓大廈管理維護有限公司與系爭社區委託管理維護契約(本院卷第127-146頁、155-163、233頁)等相關資料可稽，是原告於111年3月2日經撤銷公司設立登記後，仍繼續於系爭社區從事保全業務至6月底等情，堪以認定。

(四)參保全業法之立法目的係為健全保全業發展，以確保國民生命、財產之安全，且第4條所定保全業得經營之業務為：關於處所防盜、防火、防災、物品運送及人身之安全防護等項，是保全業所提供之營業服務項目以「安全防護」為其主要專業，而前開安全防護事項均與社會治安之維護有關，僅是該等防護作為之提供者係由私人企業為之，而非公權力之警察機關，因之，保全業之存在及發展，不僅涉及國民生命財產安全之保護問題，更是有關執行維護一定區域範圍內秩序安全之權力分配問題，從而，保全業法規定經營者應有最低資本額門檻、具特定設備、設置保全人員、不得擔任保全人員之消極要件，及經營者應對保全人員施予職前專業訓練、在職訓練等，為確保經營者有足夠專業能力提供委託人適當之安全維護，第5條規定經營保全業務者，應檢附申請

書、營業計畫書向內政部申請許可，於取得許可證後，始得申請公司設立登記，而使保全業為特許業務，有別於一般非特許行業之公司或營利事業，另主管機關得隨時檢查其保全業務情形，並於第6條、第16條訂有撤銷、廢止許可之要件，且因保全業務須經中央主管機關許可始得經營，於未取得許可或業經撤銷許可而仍經營保全業務者則於第19條訂有罰則。觀保全業法第19條於80年12月30日訂定之立法理由以：「一、明定未經許可擅自經營保全業之處罰。二、公司法第19條第1項規定『未經設立登記，不得以公司名義經營業務』，僅及於擅自以公司名義經營之情形，並未包括本條之情形。三、參考保險法第166條、第167條。」可知，公司法第19條：「（第1項）未經設立登記，不得以公司名義經營業務或為其他法律行為。（第2項）違反前項規定者，行為人處1年以下有期徒刑、拘役或科或併科15萬元以下罰金並自負民事責任；行為人有2人以上者，連帶負民事責任，並由主管機關禁止其使用公司名稱。」之處罰規定係不包括未經取得許可或經撤銷許可而經營許可業務之情形，保全業法第19條始為前開裁罰規定，且依公司法第17條規定：「（第1項）公司業務，依法律或基於法律授權所定之命令，須經政府許可者，於領得許可文件後，方得申請公司登記。（第2項）前項業務之許可，經目的事業主管機關撤銷或廢止確定者，應由各該目的事業主管機關，通知中央主管機關，撤銷或廢止其公司登記或部分登記事項。」亦可知「公司業務須經政府許可」與「公司登記」係屬兩事，則「業務許可之撤銷或廢止」與「公司登記之撤銷或廢止」亦屬二事，從而保全業法第19條所訂「未經許可或已經撤銷許可」，與公司法第9條第3項規定之撤銷或廢止公司登記，亦屬完全不同之行政作為，且保全業法與公司法之各級主管機關並不相同，各該主管機關行使職權之法規依據亦不相同，故倘未經公司設立登記或經撤銷設立登記之公司仍以該公司名義經營業務行為者，應依公司法第19條第2項規定，由行

01 為人負民刑事責任，並由主管機關禁止其使用公司名稱。而
02 未取得或經撤銷保全業法之特許許可卻仍經營保全業務者，
03 始得依據保全業法第19條規定予以裁處。經查，原告雖於11
04 1年3月2日經臺中市政府撤銷公司設立登記，惟其依保全業
05 法所取得之許可證，尚未經中央主管機關內政部予以撤銷乙
06 節，此為被告所不爭執，且明確陳述：原告是有取得內政部
07 許可，但被臺中市政府撤銷公司登記，內政部就沒有再發一
08 個撤銷許可，因為許可證是跟著公司一起走，公司不存在，
09 發撤銷許可也是無用，這是被告打電話問警政署承辦人等語
10 (本院卷第260、305頁)，故原告之保全業許可證既尚未經撤
11 銷或廢止，即不該當保全業法第19條所稱「未經許可或已經
12 撤銷許可」之要件，被告依據保全業法第19條規定予以勒令
13 歇業，並裁處15萬元罰鍰，即屬無據，應予撤銷。

14 (五)被告雖就保全業法第19條、公司法第19條之規定函詢內政部
15 警政署，經該署112年5月16日警署刑偵字第0000000000號函
16 釋：「保全業若遭撤銷公司登記，依公司法之規定應行清算
17 程序，除為了結現務及便利清算之目的，得暫時經營保全業
18 務外，已不得再繼續經營保全業務。而原保全業務經營許可
19 若仍認為有效，將造成保全業得繼續經營保全業務而不受公
20 司法規範之情形，基於法律整體解釋原則，應認原保全業務
21 經營許可亦失去效力，回復至未經許可狀態。」然查，保全
22 業法所規定之特許許可、撤銷（廢止）許可，與公司法所為
23 設立登記、撤銷（廢止）登記，分屬不同法令依據所作成之
24 行政處分，且具事務管轄權限之主管機關亦不相同，業如前
25 述，保全公司設立登記經撤銷，並不當然發生保全業許可證
26 亦經撤銷之法律效果，且在未經撤銷保全業許可證前，原告
27 是否即不得於保全業許可證有效情況下，在一定期間內另為
28 保全公司之設立登記，亦非無疑，綜上，上開函釋之解釋內
29 容認保全公司登記經撤銷即回復至未經許可狀態，並非有法
30 律明文規定，且已任意擴張不同主管機關所為行政處分之法
31 效範圍，難認合於保全業法之規定，本院不予適用。是被告

主張基於同一事實關係，在不影響原處分之本質且未改變處分之同一性，更正處分理由，並以原告於111年3月2日遭撤銷公司登記，原保全業務經營許可亦失其效力，回復至未經許可狀態，仍經營保全業務，違反保全業法第19條等語，並無可採。

(六)綜上所述，原處分核有上述違法情形，訴願決定未予糾正，亦有違誤。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。

(七)本件判決基礎已經明確，兩造其餘的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，無一一論述的必要，併予敘明。

六、結論：原告之訴有理由。

中 華 民 國 112 年 8 月 17 日

審判長法官 劉錫賢

法官 林靜雯

法官 楊蕙芬

以上正本證明與原本無異。

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）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人

01

	具備會計師資格。3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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. 當事人為公法人、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，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 112 年 8 月 22 日

03

書記官 朱子勻