

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

112年度簡字第220號

113年2月1日辯論終結

原告 有限責任新竹縣快樂社區勞動合作社

代表人 阮春潭

訴訟代理人 邱元杰

被告 新竹縣政府

代表人 楊文科

訴訟代理人 吳昌奇

鄭金軒

儲良偉

上列當事人間保全業法事件，原告不服內政部中華民國111年5月23日台內訴字第1110420349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

壹、程序部分：

本件因屬不服行政機關所為罰鍰處分而涉訟，其裁處之罰鍰金額為新臺幣（下同）3萬元，係在50萬元以下，依行政訴訟法第229條第2項第2款規定應適用同法第2編第2章規定之簡易訴訟程序，合先敘明。

貳、實體部分：

一、事實概要：

原告於民國109年5月20日與址設新竹縣○○市○○路000號「佳泰世紀城社區」（下稱系爭社區）之管理委員會，就公寓大廈安全維護事項簽訂契約（下稱系爭契約），約定原告

01 自109年6月1日起至110年5月31日止，派遣社員至系爭社區
02 執行安全維護、門禁管制等服務。嗣被告接獲民眾檢舉，認
03 定原告未經許可經營保全業務，違反保全業法第5條規定，
04 遂依同法第19條規定，以110年9月1日府授警刑字
05 1108850237B號處分書（下稱原處分一）裁處原告罰鍰15萬
06 元，併命原告經營保全業務部分應勒令歇業。原告不服，提
07 起訴願，經內政部以110年12月22日台內訴字第1100058209
08 號訴願決定（下稱訴願決定一），認原處分一未依違反保全業
09 法事件裁罰基準表附註規定為適當之裁量，故撤銷原處分一
10 關於罰鍰15萬元之部分，應勒令歇業部分則予以維持。復經
11 被告重行認定後，以111年2月7日府授警刑字1118850031號
12 處分書（下稱原處分二），改裁處原告3萬元罰鍰。原告尚表
13 不服，提起訴願，經內政部以111年5月23日台內訴字第
14 1110420349號訴願決定（下稱訴願決定二）駁回其訴願。原告
15 猶表不服，提起本件行政訴訟。

16 二、原告主張：

17 （一）原告並非保全業者，而係依合作社法成立之非營利組織，從
18 事社區委託之社區服務及住戶委託之居家服務，以與社員共
19 同經營的方法協助社員對外提供勞務，將工作分配予社員，
20 費用亦由合作社代收代付給社員，目的在減少中間剝削、增
21 加社員收益。系爭社區管理委員會屬社區自發性組織，其依
22 職權委任原告之社員執行社區管理維護事項，是為社區公益
23 存在，並非營利行為，且公寓大廈管理條例亦明示管理委員
24 會有此權限，故不受保全業法規定之限制，縱有違法，亦與
25 原告無關，原告並無從中獲利，僅係提供人力而已。

26 （二）又原告係依據內政部所頒布「公寓大廈管理維護公司受任管
27 理維護業務契約範本」之內容協助社區提供人力進行管理維
28 護，倘有違反保全業法之情，也是內政部對於公寓大廈管理
29 條例與保全業法所重疊之事務有混淆，此種法律上之衝突與
30 模糊地帶，應由主管機關將權責劃分清楚，以利人民遵循，
31 而非由原告承擔不利益。另依憲法第145條第2項以及行政程

01 序法第39條、第102條規定，若原告涉及違法情事，原則上
02 被告應先行勸導，而非逕行處分等語。

03 (三)並聲明：訴願決定二及原處分二均撤銷。

04 三、被告則以：

05 (一)原告提供之服務包括協助從事門禁管制、早與晚各巡邏全棟
06 社區一次，其確有派員至系爭社區執行上開業務，故原告未
07 經許可經營保全業，已違反保全業法之規定。

08 (二)縱原告係依「公寓大廈管理維護公司受任管理維護業務契約
09 範本」之內容提供服務，其服務內容仍不得牴觸保全業法。
10 是原告違規事實明確，原處分二及訴願決定二應屬合法等
11 語。

12 (三)並聲明：原告之訴駁回。

13 四、本件爭點：

14 (一)原告是否未經許可，經營保全業法第4條所列之保全業務？

15 (二)被告依保全業法第5條、第19條裁罰原告3萬元，是否合法？

16 五、本院之判斷：

17 (一)應適用之法令與法理說明：

18 1. 保全業法第1條規定：「為健全保全業之發展，確保國民生
19 命、財產之安全，特制定本法；本法未規定者，依其他法律
20 之規定。」

21 2. 保全業法第3條規定：「本法所稱保全業，係指依本法許
22 可，並經依法設立經營保全業務之股份有限公司。」

23 3. 保全業法第4條：「保全業得經營左列業務：一、關於辦公
24 處所、營業處所、廠場、倉庫、演藝場所、競賽場所、住居
25 處所、展示及閱覽場所、停車場等防盜、防火、防災之安全
26 防護。二、關於現金或其他貴重物品運送之安全維護。三、
27 關於人身之安全維護。四、其他經中央主管機關核定之保全
28 業務。」

29 4. 保全業法第5條規定：「經營保全業務者，應檢附申請書、
30 營業計畫書，向中央主管機關申請許可，於取得許可證後，
31 始得申請公司設立登記；其設立分公司者，亦同。」

01 5. 保全業法第19條：「未經許可或已經撤銷許可而仍經營保全
02 業務者，應勒令歇業，並得處3萬元以上30萬元以下罰
03 鍰。」又內政部101年9月10日台內警字第1010890631號令修
04 正發布之「違反保全業法事件裁罰基準表」第14點：
05 「（一）違法之具體事實：未經許可經營保全業務。…裁罰
06 基準：應勒令歇業，並得處罰鍰15萬元。」該裁罰基準表乃
07 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
08 態樣及情節之輕重，就裁量事由加以具體化所訂定之裁罰基
09 準，核其規定內容並無牴觸母法或其他逾越授權情形，自得
10 援用。

11 (二)前提事實：

12 如事實概要欄所載之事實，除上開爭點欄所載外，為兩造所
13 不爭執，此有原處分一（見訴願卷第55頁）、原處分二（見
14 訴願卷第283頁）、訴願決定一（見訴願卷第36至41頁）、
15 訴願決定二（見訴願卷第285至288頁）各1份在卷可供查對
16 屬實。

17 (三)原告確有未經許可，經營保全業務之情事：

18 1. 經查，原告係依合作社法所設立之法人，並非股份有限公
19 司，亦未取得經營「保全業務」許可乙情，有新竹縣合作社
20 登記證及登記資料各1紙在卷可稽（見竹院卷第63至65
21 頁），亦為原告所自承（見本院卷第89頁），揆諸上開說
22 明，原告依法自不得經營保全業務。然原告與系爭社區管理
23 委員會就「公寓大廈安全維護事項」簽訂自109年6月1日起
24 至110年5月31日止之契約，該契約第2條關於服務內容記載
25 略以：「一、協助人員、車輛門禁管制。二、社區安全、安
26 寧維護。…。」，此有世紀城合約書1份附卷足憑（見竹院
27 卷第93至97頁），且更訂約定中記載之原告提供服務內容
28 為：「職稱：看守員24H。備註：3. 協助社區安全管理、大
29 樓安寧維護」，亦有勞務內容表1紙在卷可考（見竹院卷第
30 221頁）。觀諸上開契約內容，包含社區車輛管制、看守大
31 樓及維護社區安全，可知原告服務範圍已該當前揭保全業法

第4條所定之處所安全防護、人身安全維護事項。復依系爭社區之主委蔡政諭陳稱：原告係協助人員車輛門禁管制、社區安全、安寧維護，警衛坐在管理中心，住戶進出社區是由建商提供的磁卡進出，訪客需聯絡住戶進出，或由社區一樓管理中心的警衛協助聯繫；109年6月至9月的勞務報酬分別為270,970元、270,970元、291,970元、252,970元，其中6萬元是社區管理服務人的委任費用，均係匯給合作社，沒有另外給其他社員等語，此有警方訪談筆錄可參（見竹院卷第126至127頁）。核與系爭社區住戶賴柏辰稱：原告社員擔任收發包裹、行政事務、財務、進出入管制，行政人員上班時段為白天，警衛的部分為24小時，有固定的合作社制服。巡邏是早上跟晚上各1次，社區A、B、C三棟都要巡邏，原告的社員要電子簽到，表示有巡邏至該處等語（見訴願卷第102至103頁），情節大致相符，並有系爭社區管理委員會109年6月1日至109年8月21日之行政工作日誌中記載服務人員包含「夜間警衛」（見竹院卷第137至220頁），以及系爭社區管理委員會支付原告報酬之財務收支報表及請款單、匯款單據、收據、存摺內頁影本（見竹院卷第227至275頁）可稽。綜合以上事證觀之，足證原告確係提供社區安全維護之保全服務，並收取對價報酬，而為其日常反覆經營之業務，該當保全業法第4條第1款、第3款所定保全業務內容。從而，原告既未經許可而經營保全業務，違反保全業法第5條規定甚明。

2. 至原告固主張其僅係代收轉付報酬，並未透過經營保全業務從中營利云云。惟按，依前揭保全業法第1條、第3條及第5條規定，由於保全業務攸關社會治安與民眾生命、財產權益等公共利益之維護，立法之初即將保全業列為特許營業，以許可制方式加以管制，要求業者須以股份有限公司之經營型態為限，以確保經營保全業務之服務品質。經查，原告每月向系爭社區提供保全業務，並收取報酬作為對價，經本院認定如前，則其未依保全業法之許可程序取得經營資格，即屬

違法。況且，依前開保全業法之特許規範目的及內容觀之，僅須提供保全業務以營利之事業，即須經保全業法所定之許可程序方能經營，而不問該營利事業形式上係以何等名義組成，亦不因該事業與其組成員係採取何等內部法律關係分配所得而異，故原告執其與成員間之內部法律關係所為之主張，亦非有據。

3. 至原告雖主張其僅係提供社員讓系爭社區管理委員會差遣，該管理委員會之行為屬於自僱員工之非營利行為，不受保全業法規範云云。惟據系爭社區之主委蔡政諭陳稱：原告提供勞務時係由邱元杰負責安排，原告社員臨時請假或勤務上有困難時，也是由邱元杰安排等語（見竹院卷第130頁），此與原告派駐於系爭社區之經理邱元杰於本院審理中陳稱：我之前任職於其他管理公司擔任系爭社區之社區經理，由於系爭社區的管理委員會不滿意該公司的服務，所以找我接替社區管理。因此我找阮春潭成立勞動合作社來負責管理社區等語（見本院卷第90頁、第92頁），足證原告係以提供系爭社區之保全業務為設立目的，並透過派駐該社區之邱元杰在現場實際指揮、調度人力，使保全業務運作順暢至明，是其主張僅單純提供人力予系爭社區，不受保全業法規範云云，難認有據。

4. 綜上所述，原告未經許可經營保全業務，被告認定原告違反保全業法第5條之規定，並無違誤。

(四)原告未經許可經營保全業務，違法有責：

1. 按行政罰法第7條規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰；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。」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。

2. 查原告之理事主席阮春潭為碩士畢業，曾擔任侍衛室行政及警衛組長、頂新集團資深安全經理，而其理事洪士軒、候補理事張承先、監事謝群翔均有擔任保全之經歷，此有原告理監事印鑑（簽名）式暨基本資料表4紙（見竹院卷第365至367頁、第371頁、第377頁）附卷可參，可見原告之多名成員具有保全背景，依其等智識程度及社會經歷，自應注意原告所營業務是否符合保全業法規定，並無不能注意之理，然原告卻違法經營保全業務，其等之過失應推定為原告之過失。

3. 至原告雖主張係受內政部於87年所頒布「公寓大廈管理維護公司受任管理維護業務契約範本」混淆，不知行為違法云云。經查，前開契約範本僅係提供管理維護公司與公寓大廈管委會簽訂定型化契約時之參考，目的在使雙方權利義務約定明確，而與經營保全業者是否及如何遵循保全業法相關特許規定無涉，原告此部分主張，已難採信。況按行政罰法第8條本文規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任」，而從事保全業應經主管機關許可，乃是保全業之職業領域所應知悉之根本性知識，依原告理監事之多位成員均有相當智識，以及其等均具有保全業工作背景觀之，原告本得查證、辨別自己之行為是否違反保全業法，自無從泛以受上開契約範本誤解或不知法規而解免其行為之違法。是原告此部分主張，亦非有據。

(五)被告裁罰原告3萬元，裁量合法：

被告審酌原告違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響、因違反行政法上義務所得之利益，以及受處罰者之資力後，認被告應受罰，故以原處分二裁罰原告法定最低罰鍰額3萬元，並未逾越上揭保全業法第19條及違反保全業法事件裁罰基準表第14點之規定，核未違反比例原則，亦無裁量違法，原告主張被告應先勸導無效後再行處罰云云，難認有據。

01 (六)綜上所述，原告未經許可經營保全業務，被告依保全業法第
02 5條、第19條規定，以原處分二裁處原告罰鍰3萬元，並無違
03 法。從而，原告訴請撤銷訴願決定二及原處分二，為無理
04 由，應予駁回。

05 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判
06 決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

07 七、結論：

08 本件原告之訴為無理由，應予駁回。另第一審訴訟費用應由
09 敗訴之原告負擔，爰宣示如主文第2項所示。

10 中 華 民 國 113 年 2 月 29 日
11 法 官 楊甯仔

12 一、上為正本係照原本作成。

13 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
14 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原
15 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
16 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
17 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
18 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
19 造人數附繕本）。

20 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，
21 逕以裁定駁回。

22 中 華 民 國 113 年 2 月 29 日
23 書記官 呂宣慈