

臺灣桃園地方法院行政訴訟判決

112年度簡字第11號

112年7月12日辯論終結

原告 武理保全股份有限公司

法定代理人 宋淑珠

訴訟代理人 余席文律師

被告 桃園市政府

代表人 張善政

訴訟代理人 陳朋翔

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12月26日台內訴字第1110052825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

一、程序事項：

本件因屬不服行政機關所為罰鍰處分而涉訟，其標的金額為新臺幣（下同）30萬元，係在40萬元以下，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。

二、事實概要：

原告為保全業，內政部警政署刑事警察局於民國110年12月間，接獲民眾檢舉原告所僱用並派駐於址設桃園市○○區○○街000號之金華大學城社區之保全人員胡曉芳、林松珍、王芷婕、張敏玲、向雅平（下稱胡曉芳等5人）均未於僱用前檢附名冊，送請被告審查合格即僱用，且未對渠等實施專業訓練，亦未對渠等施予每月4小時以上在職訓練，認定原告有違反保全業法第10條、第10條之2規定情事，被告就原

01 告上開違反保全業法第10條、第10條之2規定部分，分別依
02 同法第16條第1項第3款、第16條第1項第5款及違反保全業法
03 事件裁罰基準表規定，分別以111年9月6日府警刑字第11102
04 478961號（下稱原處分A）、111年9月6日府警刑字第111024
05 78962號（下稱原處分B）裁處書，分別裁處原告新臺幣（下
06 同）18萬元、12萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，經內政部
07 以111年12月26日台內訴字第1110052825號訴願決定訴願駁
08 回後，依法提起本件行政訴訟。

09 三、原告起訴之主張：

10 (一)依照保全業法第10之2條規定：「保全業僱用保全人員應施
11 予一週以上之職前專業訓練；對現職保全人員每個月應施予
12 四小時以上之在職訓練。」可知受聘者須擔任保全人員，始
13 有對渠等實施一週以上之職前專業訓練，與每個月應施予四
14 小時以上之在職訓練。若屬於僱用之秘書人員，雇主自無提
15 供受訓與在職訓練之法定義務。

16 (二)參酌最高行政法院107年度判字第708號判決：「雙方就選擇
17 之契約類型應如何歸屬有爭議時，應按雙方契約約定之主要
18 給付義務內容及其實際履約之情形，依其所構成之類型特徵
19 判斷，而不應拘泥於雙方所使用之契約名稱。」

20 (三)準此，原告與金華大學城社區管理委員會在110年11月1日所
21 簽訂之駐衛警保全服務契約，其旨在媒合提供社區秘書之管
22 理服務，並非受承攬而提供保全服務，性質上屬於人力派遣
23 之勞務契約類型，居間媒合社區所私下聘僱所需之秘書人員
24 亦即胡曉芳、王芷婕及林松珍等人，乃直接受聘僱於金華大
25 學城社區管理委員會，而非受聘於原告。縱然契約名稱使用
26 「駐衛警保全服務契約」，但觀諸原告所向被告收取費用，
27 也與一般保全業公司收取之服務報酬顯有落差，可見原告向
28 金華大學城社區管理委員會收取服務費用，僅在於媒合仲介
29 社區秘書人員，並非提供社區保全服務。被告未查明此情，
30 率爾認定原告違反保全業法第10之2條，實有違誤。

31 (四)次依照行政程序法第36條規定：「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。」可知有關行政裁罰程序，處分機關應依職權調查事實，並無類如民事訴訟中有關辯論主義之自認或不爭執事實之適用。準此，縱然原告之監察人於111年1月4日向中壢分局陳稱「除上開3人外，尚有張君及向君等2人」等語，實則原告之監察人並非原告法定代理人，也未實際在金華大學城社區提供任何服務，更非金華大學城社區之住戶，有關原告監察人丙○○所述，伊既非原告與金華大學城社區管理委員會契約當事人，甚至張君及向君等2人在社區內有無提供服務？所提供之服務為何？均毫無證據可稽。被告顯然未就此詳為查證，遽認原告聘僱張君及向君等2人違反保全業法第10-2條規定，實有錯誤。

(五)依照行政罰法第24條規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」與參酌最高行政法院84年度判字第1061號：「原告未依規定申請登記之違反行為義務，既已包含於未依規定申請營業登記而為營業之違法行為中，其前階段行為已為後階段行為所吸收，乃被告併予處罰，似有違一事不二罰之原則。」可知有關違反行政法義務，有手段與目的關係，客觀即應評價為一行為。

(六)若依原告公司僱用秘書人員胡曉芳等5人，派駐於金華大學城社區之單一行為，未經過主關機關審查報備，未對渠等實施教育訓練(假設語氣)。但實際上原告客觀上目的僅在單一之聘僱行為，因此未提供教育訓練之違法行為，應由前階段行為吸收後階段行為，因此即便須對於原告處罰，也不應再就未對於渠等實施專業訓練及在職訓練，再重複處罰，故揆諸最高行政法院84年度判字第1061號判決要旨，就原處分B部分，違反一事不二罰之原則，自應予以撤銷。

(七)依照保全業法第16條規定：「保全業有下列情事之一者，主管機關得處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰…。有前項各款情事之一，經限期改善，而屆期未改善或再次違反者，

主管機關得處停止營業一個月以上一年以下；其情節重大者，廢止其許可。」可知裁處罰鍰乃裁量處分，有比例原則適用，應先通知原告限期改善，未果之後，才可對原告裁罰，方符合比例原則。但被告未給予原告補正程序與改善機會，直接予以裁罰，有違反比例原則，乃違法之裁罰處分。

(八)有關原告與金華大學城管理委員會簽訂之「泓博保全管理服務契約書」契約期間為110年11月1日至111年10月31日止。由於金華大學城管理委員會之主任委員並非葉敏勇，葉敏勇代表簽約乃屬無權代理。因此原告與金華大學城管理委員會所簽立契約，不生效力。既然原告並非基於有效契約關係提供駐衛警保全服務，僅是媒合原告公司內部人力協助管理金華大學城社區，因此並非雇用「保全人員從事保全服務之業務」，被告誤認原告未經查核即雇用保全人員，實有認定事實錯誤，自應將原處分撤銷。再者胡曉芳筆錄中供稱：「上班前上課2天，訓練時間是111年1月4、5日兩天，在武理保全股份有限公司訓練上課，授課內容略有人員出入管制、消防安全、郵件及包裹收遞、防竊及防盜等」等語；王芷婕供稱：「在上班前有上課3天，在公司上課，111年1月初訓練4小時，而110年12月是上職前訓練，保全員都有上課，但上課時間不一樣，沒有一起上課，授課內容略有人員緊急事件處理。出入管制、消防安全、郵件及包裹收遞、防竊及防盜等」云云；丙○○供稱：「我們保全員…職前及在職訓練都有施作。胡曉芳、王芷婕、林松珍都有依規定於僱用前實施一周以上之職前專業訓練及在職之每周四小時以上之在職訓練」等語，可證胡曉芳、王芷婕、林松珍確實有職前與在職訓練，並無違反保全業法第10之2條規定。至於向雅平、張敏玲均證稱乃金華大學城所自聘的警衛，後來原告接辦保全業務後，就繼續受聘於原告，上班約一個月左右就離職。甚至向雅平、張敏玲2人之薪資，先前更是由金華大學城社區所發放。也有主委甲○○出具說明書，證實有管委會自聘管理員之情形，可見向雅平、張敏玲2人即便投保在原告公

01 司，但只是在社區擔任管理員，並非保全員，因此向雅平、
02 張敏玲並無保全業法適用。故原處分有事實認定錯誤，自應
03 撤銷原處分。

04 (九)原告訴之聲明；訴願及原處分均撤銷；訴訟費用由原告負擔
05 。

06 四、被告則答辯：

07 (一)依據內政部於111年12月28日台內訴字第1110052825號訴願
08 決定書，訴願駁回理由二敘明：「依據保全業法第10條規定
09 可知，保全人員為保全業所僱用，為其執行保全業務之人
10 員。是凡基於僱傭契約為保全業服勞務，而其工作內容係在
11 為保全業執行保全業法第4條各款所定業務者，即屬保全人
12 員。又保全業於僱用保全人員前，除有必要情形外，應將擬
13 僱用人員名冊送請當地主管機關審查合格後始得僱用。未經
14 主管機關審查合格即僱用，依保全業法第16條第1項第3款
15 規，保全業應負行政罰責任」，足證原告所稱之秘書人員，
16 乃係基於僱傭契約為保全業服勞務，而其工作內容係在為保
17 全業執行保全業法第4條各款所定之業務，即屬保全人員，
18 即應負參與受訓與在職訓練之法定義務。

19 (二)依據最高行政法院107年度判字第708號判決意旨為：「勞動
20 契約之判斷於人格從屬性上，著重於自由決定工作時間在人
21 格自由發展上之意義…，如雙方不存在勞動契約之從屬性，
22 基於司法自治原則，應由人民自由決定契約的內容，提供有
23 效的法律保障之基本精神」，該意旨係屬於公司內工作職務
24 名稱契約有爭議時之歸屬，與金華大學城社區跟武理保全股
25 份有限公司所訂之保全約雇契約無涉，原告係混淆該判決意
26 旨。

27 (三)又原告公司負責人委託監察人丙○○，其於調查筆錄陳稱：
28 「我們公司…111年1月份報請申請變更公司名稱，並於111
29 年1月20日核准變更」、「（貴公司於何時接辦金華大學城
30 社區之保全安全維護業務？有無簽立合約書？）我們公司是
31 110年11月1日開始接辦金華大學城社區之保全安全維護，有

01 簽立合約」、「（貴公司目前派駐金華大學城社區之保全人
02 員共幾名？分別何人？）共有3人，分別是胡曉芳、王芷
03 婕、林松珍等人」、「（胡曉芳、王芷婕、林松珍等3人，
04 於何時開始接任金華大學城社區之保全員？）胡曉芳於111
05 年1月1日、王芷婕於111年1月1日、林松珍於110年11月1日
06 開始至金華大學城社9區擔任保全員」、「（貴公司除了派
07 駐胡曉芳、王芷婕、林松珍等3名保全員外，是否還有派駐
08 其他保全員擔任該社區之保全員？）有，還有張敏玲及向雅
09 平2人（原本社區自聘留下來的），不過這兩名保全員已離
10 職」、「（胡曉芳、王芷婕、林松珍、張敏玲及向雅平等5
11 人有無依保全業法規定報請主管警察機關審查合格任用？）
12 都沒有」、「（貴公司所任用之胡曉芳、王芷婕、林松珍、
13 張敏玲及向雅萍等5人有無依保全業法第10之2條之規定於雇
14 用前實施1週以上之職前專業訓練及在職每月四小時以上在
15 職訓練？）胡曉芳、王芷婕、林松珍都有依規定於僱用前實
16 施1週以上之職前專業訓練及在職每月4小時以上之在職訓
17 練；但張敏玲及向雅平沒有僱用前實施一週以上之職前專業
18 訓練及在職每月4小時以上之在職訓練。」等語，即坦承胡
19 曉芳等5人係原告所僱用，另保全人員應施予1週以上之職前
20 專業訓練及在職保全人員每個月應施予4小時以上之在職訓
21 練，均有辦理訓練，惟離職張敏玲、向雅平等2人未確實接
22 受訓練等情，而契約為該社區與原告公司簽訂無訛，顯無居
23 間媒合秘書說詞之適用。

24 (四)另丙○○係原告公司負責人乙○○所委託代辦公司各項事宜
25 之監察人（有合法授權委託書），所述自當具代表該公司之
26 法律效力，丙○○對於原告僱用胡曉芳等5人未能依規定施
27 予辦理職前及在職訓練工作事臻明確（當事人均已坦承），
28 且警詢筆錄中亦告知將違反保全業法第10條、第16條第1項
29 第3、5款規定予以裁罰，其亦表示沒有意見等語。

30 (五)本件原告於110年11月1日與金華大學城社區簽訂駐衛保全服
31 務契約，具體服務項目包括固定哨位、巡邏哨（點）、監看

01 閉路電視、盜警與火災系統，操作錄影、錄音與緊急廣播設
02 備、人員意外之預防與安全、填報工作日誌，通知其他報告
03 及車輛引導，工作時間為24小時，有原告與本案社區管理委
04 員會所簽訂之駐衛保全服務合約可稽。而原告提供之服務內
05 容與保全業法第4條第1款及第3款所定保全業業務相符。又
06 胡曉芳、林松珍及王芷婕於本案社區之出勤時間，與原告提
07 供本案社區之服務時間相當，有本案社區111年1月份出勤紀
08 錄表影本在卷可按。堪認上開3人係原告派駐於本案社區執
09 行保全業務之人員。又原告之監察人丙○○於111年1月24日
10 向本府警察局中壢分局陳稱，原告派駐於本案社區之保全人
11 員，除上開3人外，尚有張敏玲及向雅平等2人，且未於僱用
12 前經主管機關審查合格，調查筆錄在卷可憑，足證原告僱用
13 之保全人員有胡曉芳等5人係未經原處分機關審查合格即僱
14 用者。

15 (六)又依違反保全業法事件裁罰基準表（下稱裁罰基準表）規
16 定，僱用未送審查之保全人員人數1人者處罰鍰15萬元，每
17 增加1人罰鍰酌加1萬元。本件原處分機關認定原告僱用未經
18 其審查合格之保全人員共計5人，依前開規定，本應處原告1
19 9萬元罰鍰〈計算式：15萬元（1人）+4萬元（4人）〉。原處
20 分機關僅處18萬元，其裁量權行使難謂無瑕疵。惟依訴願法
21 第81條第1項但書不利益變更禁止原則，原處分A，仍應予維
22 持。原告所訴之一事不二罰之原則，係指對於行為人之同一
23 違法行為，禁止重複加以處罰，然本裁罰案係為原告違反保
24 全業法之保全人員，未依法辦理送請當地主管機關審查合格
25 後之僱用及未落實保全人員職前專業訓練，與現職人員每個
26 月應施予4小時在職訓練等2項違法事實行為所作之裁罰，並
27 無抵觸一事不二罰之原則。

28 (七)原告公司負責人乙○○從事保全業多年，必深諳此規定，利
29 用混淆意旨之釋而辯稱僱用胡曉芳等5人至金華大學城社區
30 擔任秘書，非為保全人員，從原告公司與金華大學城管理委
31 員會簽訂之「駐衛保全管理服務契約」內容亦可知，原告受

01 託執行門禁管制、管制車輛進出及提供防盜建議及防火、防
02 災之應變處理……等，此類作為與保全業法明定內容相符，
03 顯係規避保全業法逕而從事保全業，於法尚有未合，本處分
04 案於法有據，並無違失等語置辯。

05 (八)被告答辯之聲明：原告之訴駁回；訴訟費用由原告負擔。

06 五、本院之判斷：

07 (一)「保全業應置保全人員，執行保全業務，並於僱用前檢附名
08 冊，送請當地主管機關審查合格後僱用之。必要時，得先行
09 僱用之；但應立即報請當地主管機關查核。」、「保全業僱
10 用保全人員應施予一週以上之職前專業訓練；對現職保全人
11 員每個月應施予四小時以上之在職訓練。」、「保全業有下
12 列情事之一者，主管機關得處新臺幣10萬元以上50萬元以下
13 罰鍰…三、違反第10條規定，對僱用之保全人員不送審查、
14 經審查不合格而仍僱用或未送查核者。…五、違反第十條之
15 二規定，對僱用之保全人員未依規定施予職前專業訓練或在
16 職訓練。」、「依本法所處之罰鍰，由當地主管機關為之。
17 前項罰鍰，經通知繳納，逾期不繳納者，移送法院強制執
18 行。」，保全業法第10條、第10之2條、第16條第1項第3
19 款、第5款、第21條分別定有明文。又依同法第22條規定：
20 「本法施行細則，由中央主管機關定之。」，而內政部於92
21 年11月18日台內警字第09200061883號令修正發布同法施行
22 細則第6條規定：「本法第10條所稱必要時，指保全業非先
23 行僱用保全人員，即無法營運；保全業應於僱用後2日內，
24 報請當地主管機關查核，當地主管機關並應於5日內核
25 復。」，係內政部（主管機關）依法律授權所訂定，為適用
26 保全業法第10條規定而作補充性之解釋，無違於一般法律解
27 釋方法，且僅係就母法所謂「立即」文義，為細則性及技術
28 性之補充，且相較於保全業法第10條所定之「立即」規定，
29 已屬從寬，並無違反法律保留原則之虞，自應予以適用。又
30 裁罰基準表編號三(一)關於違反保全業法第16條第1項第3款，
31 僱用保全人員未送審查者，違反本點規定僱用之保全人員人

數1 人者，處罰鍰15萬元，每增加1人，罰鍰酌加1萬元，至高不得逾越法定上限50萬元之規定；裁罰基準表編號五及備註欄關於違反保全業法第16條第1項第5款，對僱用之保全人員未依規定施予在職訓練者，如訓練時數未達規定下限者，第一次得視情節減輕，並載明基準表係就一般法律原則而言；如有其他特殊情形，亦得視情節加重或減輕，裁罰時仍應遵守「平等」、「比例」、「禁止恣意」、「禁止不當聯結」等一般法律原則等情，係內政部依據行政程序法第159條第2款規定為協助下級機關或屬官行使裁量權而訂頒之裁量基準，乃行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍之內，必須實踐具體個案正義，惟顧及法律適用的一致性，符合平等原則，訂定行政裁量準則作為下級機關行使裁量權之準據，能實踐具體個案之正義，且符合平等原則。是主管機關依據上述之施行細則與裁罰基準裁量，自符依法行政之合法行政行為。

(二)上開事實概要所述之事實，就原告之前身泓博保全股份有限公司（下稱泓博公司）與系爭社區簽訂駐衛保全服務合約，原告於110年12月概括承受泓博公司權利義務，使原告公司人員胡曉芳等5人於系爭社區上班執行工作，未將上開5人名冊，事先送請審查，經被告裁罰如原處分之事實，及提起訴願經駁回，而提起本件行政訴訟之事實，為兩造所不爭（見本院卷第244至246、269頁），且有桃園市政府警察局中壢分局111年2月17日中警分刑字第1110000854號函（本院卷第87至88頁）、原處分A、B（本院卷第91至93頁）、訴願決定書

（本院卷第117至123頁）、胡曉芳、林松珍、王芷婕、丙○○（原告公司監察人）、張敏玲、向雅平之警詢筆錄（本院卷第139至156、233至240頁）、泓博保全駐衛保全管理服務契約（本院卷第159至171頁）、排班表（本院卷第173至175頁）、財政部北區國稅局112年4月20日北區國稅中壢綜資字第1120687510號函暨所附110年度綜合所得稅BAN給付清單

01 (本院卷第225至227頁)等影本在卷可稽，為可確認之事
02 實。惟依原告之主張及被告答辯意旨內容以觀，本件兩造之
03 爭執點，在於：

04 1.原告前身泓博公司與金華大學城社區簽立之保全管理服務
05 契約是否有效？

06 2.原告是否有違反保全業法第10條本文應事先送請審查之作
07 為義務？以及有無對胡曉芳等5人實施職前訓練、在職訓
08 練之義務？

09 3.原處分A、B是否有違反比例原則？

10 (三)經查：

11 1.原告前身泓博公司與金華大學城社區簽立之保全管理服務契
12 約仍屬有效。

13 按公寓大廈成立管理委員會者，應由管理委員互推一人為主
14 任委員，主任委員對外代表管理委員會。主任委員、管理委
15 員之選任、解任、權限與其委員人數、召集方式及事務執行
16 方法與代理規定，依區分所有權人會議之決議。但規約另有
17 規定者，從其規定，公寓大廈管理條例第29條第2項定有明
18 文。次按所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項規定，
19 係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措
20 施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。又於人民
21 向行政機關陳報之事項，如僅供行政機關事後監督之用，不
22 以之為該事項之效力要件者，為「備查」，並未對受監督事
23 項之效力產生影響，其性質應非行政處分。公寓大廈管理委
24 員會之成立，係依公寓大廈管理條例第28條第1項（或第26
25 條第1項、第53條、第55條第1項）規定，經由召集區分所有
26 權人會議，並依同條例第31條所定人數及區分所有權比例之
27 出席、同意而決議為之，屬於私權行為，其依公寓大廈管理
28 條例施行細則第8條及公寓大廈管理組織申請報備處理原則
29 第3點、第4點規定程序申請報備（報請備查），係為使主管
30 機關知悉，俾便於必要時得採行其他監督方法之行政管理措
31 施，核與管理委員會是否合法成立無涉。故申請案件文件齊

全者，由受理報備機關發給同意報備證明，僅係對管理委員會檢送之成立資料作形式審查後，所為知悉區分所有權人會議決議事項之觀念通知，對該管理委員會之成立，未賦予任何法律效果，並非行政處分；同理，主管機關所為不予報備之通知，對於該管理委員會是否合法成立，亦不生任何影響，仍非行政處分（最高行政法院103年9月份第1次庭長法官聯席會議決議參照）。原告主張金華大學城管理委員會之主任委員並非葉敏勇，葉敏勇代表簽約乃屬無權代理。因此原告與金華大學城管理委員會所簽立契約，不生效力云云，惟依據原告聲請傳喚之證人即金華大學城管理委員會之財務委員甲○○於本院審理時結證稱：社區有成立管理委員會，社區區分所有權人會議依規約於110年1月選出葉敏勇為主委，任期兩年，但沒有向主管機關報備等語（見本院卷第273至274頁），依上開說明，該社區縱使未向主管機關報備葉敏勇為社區負責人，亦不影響其效力，原告主張葉敏勇無權代理社區簽約云云，尚屬無據。

2.原告負有應事先送審查之作為義務：

- (1)保全業法第10條規定：「保全業應置保全人員，執行保全業務，並於僱用前檢附名冊，送請當地主管機關審查合格後僱用之。必要時，得先行僱用之；但應立即報請當地主管機關查核。」同法第10之1條規定：「有下列情形之一者，不得擔任保全人員。但其情形發生於本法中華民國九十二年一月二十二日修正施行前且已擔任保全人員者，不在此限：一、未成年或逾七十歲。二、曾犯組織犯罪防制條例、肅清煙毒條例、麻醉藥品管理條例、毒品危害防制條例、槍砲彈藥刀械管制條例、貪污治罪條例、兒童及少年性交易防制條例、兒童及少年性剝削防制條例、人口販運防制法、洗錢防制法之罪，或刑法之第一百七十三條至第一百八十條、第一百八十五條之一、第一百八十五條之二、第一百八十六條之一、第一百九十條、第一百九十一條之一、妨害性自主罪章、妨害風化罪章、第二百七十一條至第二百七十五條、第

二百七十七條第二項及第二百七十八條之罪、妨害自由罪章、竊盜罪章、搶奪強盜及海盜罪章、侵占罪章、詐欺背信及重利罪章、恐嚇及擄人勒贖罪章、贓物罪章之罪，經判決有罪，受刑之宣告。但受緩刑宣告，或其刑經易科罰金、易服社會勞動、易服勞役、受罰金宣告執行完畢，或判決無罪確定者，不在此限。三、因故意犯前款以外之罪，受有期徒刑逾六個月以上刑之宣告確定，尚未執行或執行未畢或執行完畢未滿一年。但受緩刑宣告者，不在此限。四、曾受保安處分之裁判確定，尚未執行或執行未畢。保全業知悉所屬保全人員，有前項各款情形之一者，應即予解職。」，由於保全業法第10條之1規定保全人員之消極資格，是同法第10條主要規範目的係在於由主管機關審核保全人員是否具有該等消極資格，以符同法第1條為健全保全業之發展，確保國民生命、財產之安全，特制定保全業法之立法本旨，而非規範保全業者與保全人員間私法上勞僱契約關係，此觀諸同法第10條之1第2項規定保全業知悉所屬保全人員，有上開消極資格者，應即予解職（解除保全人員之職），並非解除或終止僱用契約至明。倘若必以具有僱用契約存在為前提，則未成立僱用契約者，但仍使之執行保全人員之保全業務（例如由關係企業僱用，但由另一關係企業使之執行保全人員之保全業務），則如何落實保全業法第1條之立法目的。是只要保全業者使人從事保全人員之業務，均應有同法第10條送請審核或查核之公法上作為義務，此觀之內政部警政署96年5月17日警署刑偵字第0960073141號函釋示「得執行保全業務（安全維護）之人員，必須係通過資格審查者，既使係臨時代班執行保全業務之大樓管理人員，在客觀上足認為與執行保全業務有關，即需通過保全業法第10條規定資格審查後方得僱用」（見被告答辯狀卷第62頁），亦採相同見解，乃屬當然之理自明。

(2)依證人即原告公司監察人丙○○於中壢分局詢問時陳稱：該社區的保全員確實全部未報請主管警察機關審查任用等語

（見本院卷第154頁）；其於本院審理時亦證稱：沒有辦法報請警察機關審查等語（見本院卷第269頁），苟胡曉芳等5人為保全員，原告自負有應事先將胡曉芳等5人之保全人員名冊，送請當地主管機關審查之公法上作為義務，要堪認定。

(3)原告雖陳稱：胡曉芳等5人為社區自聘保全員，原告只是代收代付，縱算原告公司聘僱，渠等亦僅係社區管理員，非保全員云云。經查，胡曉芳等5人為原告公司僱用之保全員，業據胡曉芳、林松珍、王芷婕、向雅平、張敏玲於警詢時陳明在卷（見本院卷第140、144、148、234、238頁），而依據卷附原告不爭執真正之駐衛保全服務合約（見本院卷第161至171、245頁）第5條約定之具體服務項目，包括固定哨位、巡邏哨（點）、監看閉路電視、盜警與火災系統，操作錄影、錄音與緊急廣播設備、人員意外之預防與安全、填報工作日誌，通知其他報告及車輛引導，此有該駐衛保全服務合約在卷可稽，而原告派駐社區保全人員之工作時間為24小時，亦有金華大學城武理保全111年1月份出勤紀錄表可稽，胡曉芳等5人顯然係在社區擔任駐衛保全員而非如原告所述之管理員或秘書。

(4)又原告雖辯稱胡曉芳等5人為金華大學城管理委員會所聘任，薪資委由原告發放云云，並提出金華大學城財委甲○○之說明書為證，惟據證人甲○○於本院審理時證稱：知道管委會與原告公司簽立駐衛保全服務合約，管委會每月支付新臺幣93,000元予原告，這是包含3位保全員之薪資，胡曉芳等5人之勞健保費用由原告支付等語（見本院卷第273至274頁），此外，並有財政部北區國稅局112年4月20日北區國稅中壢綜資字第1120687510號函暨所附110年度綜合所得稅BAN給付清單、本院111年度勞專調字第197號向雅平與武理保全股份有限公司給付薪資等勞動調解筆錄等在卷（見本院卷第225至227、249至250頁）可憑，足見胡曉芳、林松珍，於111年1月至原告公司擔任駐衛保全員，王芷婕、向雅平、張敏

01 玲分別於110年間至原告公司上班，並各自111年1月1日、11
02 0年11月1日起，由原告公司派在金華大學城社區擔任駐衛保
03 全員，薪水均由原告公司支付，金華大學城社區則每月支付
04 費用予原告，並無原告所述代收代付情事。足見原告確有於
05 110年11月間雇用向雅平、張敏玲，於111年1月間僱用胡曉
06 芳、林松珍、王芷婕等保全人員使之執行保全業務之事實，
07 核屬明確，前開甲○○出具之說明書僅泛指全體服務員，並
08 未具體指明何人，且所述內容亦與上開事證不符，尚難採
09 信。

10 (5)從而，原告自有違反保全業法第10條本文規定（未事先將胡
11 曉芳等5人名冊，送請當地主管機關審查）之公法上作為義
12 務，事屬至明，應可認定。

13 3.原告雇用胡曉芳等5人，均未施予一週以上之職前專業訓
14 練；也未對渠等每個月應施予四小時以上之在職訓練。

15 (1)向雅平、張敏玲於警詢時均一致陳稱，公司沒有對渠等實施
16 職前專業訓練，上班的1個月時間，也沒有實施任何訓練等
17 語（見本院卷第234至235、238至239頁）；林松珍則於警詢
18 時陳稱，到目前為止，還沒有實施訓練過等語（見本院卷第
19 235頁）；而胡曉芳於警詢時陳稱，上班前上課2天，在職訓
20 練時間是111年1月4、5兩天等語（見本院卷第140至141
21 頁），未符合職前訓練滿1週以上，在職訓練每月4小時規
22 定；王芷婕於警詢時陳稱，上班前上課3天，有實施在職訓
23 練，111年1月初4小時等語（見本院卷第148至149頁），未
24 符合職前訓練滿1週以上，在職訓練每月4小時規定。原告之
25 監察人丙○○雖於警詢時陳稱，胡曉芳、王芷婕、林松珍都
26 有依規定實施職前及在職訓練，張敏玲、向雅平則沒有等語
27 （見本院卷第155頁），又原告公司負責人乙○○於本院審
28 理時陳稱：只有王芷婕有安排職前及在職訓練，其他人沒有
29 等語（見本院卷第245頁），然其又稱有將王芷婕名冊送審
30 查，然事後原告訴訟代理人陳稱並未送審查，陳述前後矛
31 盾，此外，原告亦未能提出訓練課程之相關資料，足見原告

01 對於保全員胡曉芳等5人，未能提供符合職前訓練滿1週以
02 上，在職訓練每月4小時規定。

03 4.原告因故意或過失，未為事先送審查之作為義務：

04 (1)按行政罰法第7條第1項規定：「違反行政法上義務之行為非
05 出於故意或過失者，不予處罰。」、同法第8條本文規定：
06 「不得因不知法規而免除行政處罰責任。」。又「本法所稱
07 保全業，係指依本法許可，並經依法設立經營保全業務之股
08 份有限公司。」、「經營保全業務者，應檢附申請書、營業
09 計畫書，向中央主管機關申請許可，於取得許可證後，始得
10 申請公司設立登記；其設立分公司者，亦同。」，保全業法
11 第3條、第5條分別定有明文。

12 (2)原告係依保全業法申請許可而經營保全業，已如前述，而保
13 全業務性質攸關社會治安與民眾生命、財產權益至鉅，且保
14 全人員工作性質特殊，保全業之業務特性及工作性質與「重
15 大公益」有密切相關，為兼顧民眾生命、財產權益及公共利
16 益之保護，故立法之初即將保全業列為特許營業（採許可
17 制），其營業具備高度「信賴性」與「安全性」，因而規定
18 保全業者應就保全人員均須依保全業法第10條規定辦理，若
19 未依規定辦理，則依同法第16條規定予以處罰。原告既已依
20 保全業法申請取得許可經營保全業之特許營業，則原告自無
21 委為不知保全業法之相關規定。縱令原告主張不知保全業法
22 相關規定屬實，惟仍有應注意，能注意而不注意，顯亦具有
23 過失之情。

24 5.原處分並無違比例原則、裁量濫用等情：

25 (1)按行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的
26 及範圍之內，必須實踐具體個案正義，惟顧及法律適用的一
27 致性，符合平等原則，乃訂定行政裁量準則作為下級機關行
28 使裁量權之準據，既能實踐具體個案之正義，又能符合平等
29 原則，自非法所不許。內政部就違反保全業法之違規行為所
30 訂頒之裁罰基準表，視違規情節客觀合理認定，並載明本基
31 準表係就一般法律原則而言；如有其他特殊情形，亦得視情

01 節加重或減輕，裁罰時仍應遵守「平等」、「比例」、「禁
02 止恣意」、「禁止不當聯結」等一般法律原則等情，依上說
03 明，裁罰基準表（內政部92年6月6日臺內警字第0920078181
04 號令頒裁罰基準表，即原告違反作為義務，被告機關裁決時
05 所適用之基準表。）編號三(一)違反保全業法第16條第1項第3
06 款，僱用保全人員未送審查者，違反本點規定僱用之保全人
07 員人數1人者，處罰鍰15萬元，每增加1人，罰鍰酌加1萬
08 元，至高不得逾越法定上限50萬元之之訂頒，為行政機關對
09 於違章目的、手法及情節等，處罰鍰額度行使裁量權時，統
10 一定裁量基準，協助各機關裁罰有客觀之參考標準所制定之
11 行政規則，亦未逾越保全業法第16條規定罰鍰範圍，於法無
12 違，自得援用。又保全業之性質攸關社會治安，對民眾生
13 命、財產權益影響至鉅，又保全業之業務特性及工作性質與
14 重大公益密切相關，為兼顧民眾生命、財產權益及公共利益
15 之保護，立法時始將保全業列為特許營業（採許可制），以
16 有別於一般公司或營利事業（採準則制），且就保全業法之
17 立法整體精神及同法第3條、第5條之法條意旨觀之，係為有
18 效管理保全業，促使其健全發展，以保障民眾之權益。是原
19 告未依規定應事先將保全人員名冊送請審查，計保全人員5
20 名，被告斟酌原告違章情節，並依上開裁罰基準表編號三(一)
21 規定，本應處原告19萬元罰鍰〈15萬元（1人）+4萬元（4
22 人）〉。原處分機關僅處18萬元，其裁量權行使難謂無瑕
23 疵。惟依訴願法第81條第1項但書不利益變更禁止原則，核
24 被告所為裁處係保障人民生活安全及維護保全業秩序與社會
25 安全秩序所必要，即屬合法、合目的性，並未逾越法定之裁
26 量範圍，復無違反相關比例原則、權力濫用或其他法律原則
27 之情，自無違誤，應可認定。

28 (2)依保全業法第10條之2規定，保全業應對其僱用之保全人員
29 施予1週以上職前訓練及每個月4小時以上在職訓練。違反
30 者，依同法第16條第1項第5款規定，保全業應負行政罰責
31 任。鑑於保全業所營業務與人民之生命及財產法益攸關，為

01 確保國民生命、財產安全，為保全業執行保全業務人員應有
02 相當專業能力，保全業法第10條之2乃明定保全業對其僱用
03 之保全人員應施予一定時數職前訓練及在職訓練。就此而
04 言，凡受保全業指揮、監督，實際上執行保全業務之人員，
05 保全業即負有對之為職前訓練及在職訓練義務，尚不以經主
06 管機關審查合格者為限。本件原告僱用胡曉芳等5人派駐於
07 金華大學城社區實際執行保全業務，已如前述。然原告對林
08 松珍、張敏玲及向雅平均未施予職前訓練及在職訓練；對胡
09 曉芳及王芷婕雖有施予職前訓練及在職訓練，惟職前訓練均
10 未滿1週，在職訓練亦未符合每月4小時以上之規定，原處分
11 B斟酌原告屬第1次違反保全業法第10條之2規定，依同法第1
12 6條第1項第5款及裁罰基準表有關第1次違規，得視情節減輕
13 處罰之規定，裁處原告12萬元罰鍰，於法尚無不合，應予維
14 持。

15 (3)至於原告訴稱其客觀上僅有單一之聘僱行為，原處分A已對
16 其僱用未經審查合格之人員部分為處罰，不應再就其未對該
17 等人員實施職前訓練及在職訓練部分，重複處罰一節，按行
18 政罰法第25條規定，以數行為違反不同行政法上義務之規定
19 者，就各該違規行為，應分別處罰。揆諸保全業法第10條規
20 定係課予原告應將擬僱用之保全人員送審查義務；同法第10
21 條之2規定則係課予原告對其僱用保全人員施予職前訓練及
22 在職訓練義務，乃屬不同之行政法上作為義務。原告僱用未
23 經原處分機關審查合格之胡曉芳等5人及未對該等5人施予符
24 合規定時數之職前訓練及在職訓練，係違反不同行政法上義
25 務之數行為，自應依行政罰法第25條規定，分別處罰。原告
26 所訴，難謂可採。

27 (4)基上，原告主張：原處分違反比例原則云云，尚乏依據，要
28 不可採。

29 (四)綜上所述，原告負有應依保全業法第10條本文規定送請審查
30 之作為義務，詎原告並未依此規定送請審查之作為義務，被
31 告自得依同法第10條、第16條第1項第3款（僱用保全人員未

送請審查)及裁罰基準表編號三(一)及其附註所示予以裁量。
被告據以原處分A裁處原告18萬元罰鍰，依法並無不合。另
原告復未對其僱用之保全人員應施予一定時數職前訓練及在
職訓練，原處分B斟酌原告屬第1次違反保全業法第10條之2
規定，依同法第16條第1項第5款及裁罰基準表有關第1次違
規，得視情節減輕處罰之規定，以原處分B裁處原告12萬元
罰鍰，於法均無不合。訴願決定遞予駁回，亦無違誤，均應
予維持。本件原告之訴為無理由，應予駁回。

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘爭執點、攻擊防禦方法及
訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之
必要，併予敘明。

七、本件第一審裁判費，依法由敗訴之原告負擔。

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

中 華 民 國 112 年 7 月 31 日
行政訴訟庭 法 官 徐 培 元

上為正本係照原本作成。

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 112 年 7 月 31 日
書記官 黃 敏 翠