

裁判字號：臺中高等行政法院 104 年度簡上字第 63 號 行政判決

裁判日期：民國 104 年 12 月 28 日

案由摘要：保全業法事件

臺中高等行政法院判決

104 年度簡上字第 63 號

上訴人 臺中市政府

代表人 林佳龍

訴訟代理人 蔡琇媛 律師

被上訴人 富比世保全股份有限公司

代表人 陳明電

上列當事人間保全業法事件，上訴人對於中華民國 104 年 9 月 18 日臺灣臺中地方法院 104 年度簡字第 41 號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決將原處分（上訴人 103 年 10 月 3 日府授警刑字第 1030197153 號裁處書、103 年 10 月 3 日府授警刑字第 10301971531 號裁處書、103 年 10 月 3 日府授警刑字第 10301971532 號裁處書）及訴願決定關於前揭處分撤銷之部分均廢棄。

被上訴人在第一審之訴除確定部分外駁回。

第一審及上訴審訴訟費用除確定部分外均由被上訴人負擔。

理 由

一、本件被上訴人（更名前為敬業保全股份有限公司）僱用保全人員蕭裕翔、楊自發、吳智偉等 3 人，於臺中市崇德文心君悅社區（地址：臺中市北屯區○○路 3 段 12、16、18、20、22、26、28、30 號，下稱君悅社區）從事保全工作，經臺中市政府警察局調查發現：（一）被上訴人於民國（下同）102 年 10 月 19 日聘僱保全人員楊自發，遲至同年 11 月 20 日始送交臺中市政府警察局第二分局審查，該分局於 102 年 11 月 26 日函復被上訴人。上訴人審認被上訴人未於僱用前檢附名冊，送請臺中市政府警察局審查合格後僱用之，違反保全業法第 10 條規定，依保全業法第 16 條第 1 項第 3 款規定，以 103 年 10 月 3 日府授警刑字第 1030197153 號裁處書，對被上訴人處罰鍰新臺幣（下同）15 萬元，並限於 103 年 11 月 3 日前改善（下稱原

處分1)。(二)被上訴人於103年3月21日聘僱保全人員蕭裕翔，遲至103年3月27日始送交臺中市政府警察局第二分局審查，該分局於103年3月31日函復被上訴人。上訴人審認被上訴人未於僱用前檢附名冊，送請臺中市政府警察局審查合格後僱用之，違反保全業法第10條規定，依保全業法第16條第1項第3款規定，以103年10月3日府授警刑字第10301971531號裁處書，對被上訴人處罰鍰15萬元，並限於103年11月3日前改善(下稱原處分2)。(三)被上訴人於102年9月聘僱保全人員吳智偉擔任該社區車道機動保全人員，於102年12月轉任該社區櫃台保全人員，保全人員吳智偉後於103年3月底離職，期間被上訴人未將保全人員吳智偉名冊，送交臺中市政府警察局審查。上訴人審認被上訴人未於僱用前檢附名冊，送請臺中市政府警察局審查合格後僱用之，違反保全業法第10條規定，依保全業法第16條第1項第3款規定，以103年10月3日府授警刑字第10301971532號裁處書，對被上訴人處罰鍰15萬元，並限於103年11月3日前改善(下稱原處分3)。且被上訴人未對保全人員吳智偉施予4小時以上在職訓練，上訴人審認違反保全業法第10條之2規定事證明確，依保全業法第16條第1項第5款規定，以103年10月3日府授警刑字第10301971533號裁處書，對被上訴人處罰鍰15萬元，並限於103年11月3日前改善(下稱原處分4)。被上訴人均表不服提起訴願，遭決定駁回，而提起行政訴訟。原審法院以104年度簡字第41號判決(下稱原判決)撤銷原處分1、2、3暨訴願決定關於前揭處分部分，被上訴人其餘之訴駁回。上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、本件被上訴人於原審起訴主張：

(一)關於被上訴人違反保全業法第10條部分：

1.上訴人於裁處罰鍰時，認為被上訴人違反保全業法第10條之規定，且其違規先行僱用之人數達3人，分別裁處被上訴人罰鍰3次，各15萬元共計45萬元，有裁量逾越之違法情事存在，蓋依內政部函頒之「違反保全業法事件裁罰基準表」之規定，關於「編號三(一)保全人員未送審查」之「裁罰基準」記載「第一次罰鍰15萬元」，備註記載「僱用

未送審查之保全人員人數 1 人者，處罰鍰 15 萬元，每增加 1 人，罰鍰加 1 萬，至高不得逾越法定上限 50 萬元」，則本件被上訴人縱有上訴人所指之違法情事，依據上開裁罰基準表，應僅能裁處被上訴人 17 萬元（即 15 萬元加上 2 人乘以 1 萬元，共計 17 萬元），則上訴人對被上訴人作成 3 次裁罰處分，各裁罰被上訴人 15 萬元，顯然有裁量逾越之不法情事。

2.另高雄高等行政法院 93 年度簡字第 180 號判決理由亦認為於違規先行僱用人數屬 3 人情形，經裁處 17 萬元之罰鍰，與本件相同，然本件罰鍰竟高達 45 萬元，顯然依據相同之裁罰基準，卻為相異之裁罰結果，已違反內政部函頒之「違反保全業法事件裁罰基準表」之規定，且亦違反行政自我拘束原則及平等原則，顯然與法律授權之目的相違，並已經構成裁量濫用。

3.另被上訴人並未僱用吳智偉，亦無吳智偉之人事資料、勞保資料，被上訴人非僱用吳智偉為保全人員，如何能將其名冊送請上訴人審查，上訴人認定吳智偉為被上訴人之員工，認事用法，顯然於法無據。復在被上訴人正式僱用員工前，僅係對員工為內部教育訓練，非如本件上訴人係以勞保加入即見習保全業務之時點，認定保全業法第 10 條規定之僱用。

(二)關於被上訴人違反保全業法第 10 條之 2 部分：被上訴人並未僱用吳智偉，亦無吳智偉之人事資料、投保資料，如何能使其於 103 年 3 月份施予 4 小時以上在職訓練，上訴人據保全業法第 16 條第 1 項第 5 款，裁處被上訴人 15 萬元，認事用法，顯有錯誤。

(三)被上訴人抗辯內政部 103 年 9 月 4 日台內警字第 1030209322 號函釋（下稱系爭函釋）並未經合法下達，或刊登於政府公報發布，自不足以作為本件裁罰之依據，且法院於涉及法律見解審酌時，亦不受該函釋拘束：

1.上訴人援引前述內政部函釋，認定「違反保全業法事件裁罰基準表之備註所稱每案增加一人，罰鍰酌增加新臺幣一萬元，係指同時聘僱，有多人涉及違法僱用時，得適用

之罰鍰酌增規定」云云，惟上訴人未就系爭函釋內容提出全文，僅援引部分內容，尚不足以作為本件裁罰之認定。又系爭函釋經被上訴人查詢內政部網站法規函釋檢索系統，查詢結果並無該筆函釋資料存在，則該函釋內容是否已遵行行政程序法第 160 條規定為合法下達，並由其首長簽署，並登載於政府公報發布，以踐行合法程序即有疑義，上訴人應就此部分提出說明。

- 2.再者，上訴人雖援引系爭函釋作為裁罰基準之認定，惟依「違反保全業法事件裁罰基準表」之備註欄內，並無將其範圍限制於「同時間聘僱，有多人違法僱用」等情形，上訴人自不應據此增加法律所無之限制，且揆諸司法院釋字第 137 號解釋意旨，法院於審酌認定時，亦無受該函釋內容拘束之必要。系爭函釋核與行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款、第 160 條規定不符，性質上並非合法解釋性行政規則，至多僅為承辦人員個人法律歧異之見解，尚不足以拘束下級機關；而法院依據法律獨立審判，更無須受該函釋之拘束，上訴人據依系爭函釋作為裁罰解釋之基準，非依「違反保全業法事件裁罰基準表」明文規範作為裁量之依據，顯有悖於依法行政原則。
- 3.上訴人於裁處時，因無逾越裁罰基準表之明文規範，自不得另行限縮解釋其意旨，否則如何認定按次連續處罰之密度，僅相隔一日即認定無該裁罰基準表備註欄之適用，此均有所不明，顯見內政部於頒布裁罰基準表時，並無將裁罰基準表限縮僅適用於同時間聘僱，有多人涉及違法僱用之情，實係基於行政機關取締介入而區隔（切斷）為一次違規行為。倘該次處罰之違規情狀嚴重，該違法行為之不法內涵升高，即所謂「違規行為之量的增加」，行政機關即得於法定罰鍰額度內予以斟酌加重處罰（即每增加 1 人酌加 1 萬元罰鍰）；是基於「行政自我拘束」原則，上訴人仍應受限於該規定，斷無自行擴張解釋之理，上訴人誤用該規範之情甚明。

(四)依現行實務見解，倘若法院認定被上訴人之行為確實違反行政法上義務，則被上訴人之行為顯係基於業務上反覆、延續

之行為，時空上具有密切關連，應屬集合犯性質而論以一罪，且該持續違規事實，亦因上訴人查獲之介入而區隔為一次違規行為：

- 1.倘法院認定被上訴人之行為確實違反行政法上義務，則被上訴人因業務上反覆、延續之行為，違反保全業法第 10 條未檢附名冊之行為，其時間、空間上具有緊密關連，屬於刑法上集合犯之概念，依最高行政法院 103 年度判字第 62 號判決要旨，行政法上應僅論以一行為。況依最高行政法院 98 年 11 月份第 2 次庭長法官聯席會議意旨，係以查獲裁處之時間點作為違法行為數之區隔，倘法院認定被上訴人之行為確實違反行政法上義務，則因本件查獲裁處之時間點為 103 年 10 月 3 日，上訴人自不應再就此時點前之未檢送名冊行為予以處罰。且被上訴人所僱用之保全人員均係指派至崇德文心君悅社區服務，自時空及侵害法益性而言，應屬集合犯之性質，實難將此營業義務之行為割裂，採為數行為認定，自以舉發取締之時點，作為區隔前後次處罰之分界。
- 2.參以藥事法第 66 條第 3 項及第 95 條第 1 項規定可知，傳播業者有不得刊播未經核准之藥物廣告之行政法上義務；苟違反該行政法上義務，即得處以 20 萬元以上 500 萬元以下之罰鍰。又藥物廣告係為獲得財產而從事之經濟活動，該違規廣告可能為一次或長期持續反覆實施之多次廣告行為，在停止登載、刊播以前，其違規事實一直存在，而與前揭決議所示以遞送具有通信性質之文件為營業，其違法行為可能為一次或長期持續反覆實施之多次遞送行為相似，參照上揭決議意旨，並考量藥物廣告行為之特性與其法定處罰金額（20 萬元至 500 萬元），應認持續之藥物違規廣告，得藉裁處罰鍰之次數，作為認定其違規行為之次數。即因行政機關介入而區隔（切斷）為一次違規行為，行政機關不得再就行為人接獲處分書前所為之其他違規廣告予以處罰。惟應特別注意者，凡經行政機關介入而區隔（切斷）為一次違規行為時，倘該次處罰之違法廣告則數愈多（一行為數舉動），該違法行為之不法內涵升高，即所謂「

違法行為之量的增加」，行政機關即得於法定罰鍰額度內予以斟酌加重處罰（最高行政法院 101 年度判字第 202 號判決意旨參照）。

3.自處分書認定之事實而言，本件違規行為，係被上訴人於僱用保全人員楊自發、蕭裕翔、吳智偉後，指派渠等至臺中市北屯區潘陽路 3 段之崇德文心君悅社區內擔任保全人員時，未依規定將渠等名冊送交主管機關審核，此等違規行為，應係被上訴人基於保全業務，所為反覆、延續性之行為，該等營業義務之違反，自時空及法益侵害而言，實難將其割裂分別認定，應屬法律上一行為。

4.再者，從本件被上訴人僱用並指派至崇德文心君悅社區擔任保全人員等情以觀，倘若將此一行為認定為數行為，並按次連續處罰，按次連續處罰之間隔期間是否過密，以致多次處罰是否過當，仍須審酌是否符合憲法上之比例原則，司法院釋字第 604 號解釋足資參照。除法律將按次連續處罰之條件及前後處罰之間隔及期間為明確之特別規定，或違規事實改變而非持續存在之情形者外，則前次處罰後之持續違規行為，即為下次處罰之違規事實，始符所謂「按次連續處罰」之本旨。足見，本件依保全業僱用之性質以觀，本即含有反覆、延續之性質，而被上訴人所僱用之保全人員均指派至相同地點服務，時間上亦具有緊密關連性，揆諸前揭說明，自應以舉發取締之時點，作為區隔前後次處罰之分界點，如此方符按次連續處罰之本旨。

(五)參之上開說明，訴願決定及原處分有違法之處，求為判決訴願決定及原處分關於裁處罰鍰各 15 萬元部分均撤銷。

三、上訴人則以：

(一)本案依據法令為保全業法第 10 條、第 10 條之 2、第 16 條第 1 項第 3 款、第 5 款之規定及保全業法施行細則第 6 條等規定。以及內政部 101 年 9 月 10 日台內警字第 1010890631 號令頒「違反保全業法事件裁罰基準表」（下稱裁罰基準表）、內政部 103 年 9 月 4 日系爭函釋。

(二)保全業之業務特性及工作性質與重大公益有密切關係，對民眾生命、財產權益影響至鉅，為避免保全公司僱用不合格之

保全人員，乃有保全業法第 10 條保全人員送審規定之設，另為使保全人員具備一般法律常識，深入了解保全業法相關規定，並熟稔各項保全作業方式，遂行所賦工作，保全業法明文規定保全人員需職前訓練及每月 4 小時之在職訓練，俾利提升保全人員值勤能力，亦為保全業者所應遵守之營業義務，所保護之法益及規範之目的亦有差異。主管機關裁罰時，應考量目的性、必要性、比例原則及主客觀因素，依個案事實認定之，俾符合裁罰目的，先予陳明。

(三)有關被上訴人所訴理由，經查本案相關卷證資料，說明如下：

- 1.被上訴人認為高雄市政府警察局於 92 年 7 月 28 日高市府警刑字第 0920040713 號處分書，裁處寶順保全股份有限公司 17 萬元罰鍰，與本案同屬違規先行僱用人數 3 人情形，上訴人罰鍰竟高達 45 萬元，依據相同之裁罰基準，卻為相異之裁罰結果，已違反內政部令頒之裁罰基準表。惟依據系爭函釋之內容，裁罰基準表之備註所稱每案增加 1 人，罰鍰酌增加 1 萬元，係指同時間聘僱，有多人涉及違法僱用時，得適用之罰鍰酌增規定。本案被上訴人分別於 102 年 10 月 19 日聘僱保全人員楊自發，於 103 年 3 月 21 日聘僱保全人員蕭裕翔，於 102 年 9 月聘僱保全人員吳智偉，聘僱時間各異，上訴人審酌被上訴人違規之情節，並依據上開裁罰基準表暨系爭函釋內容，分別裁處罰鍰 15 萬元，並無被上訴人所謂裁量踰越之不法情事。另行政罰法第 18 條規定：「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。」上訴人裁處時均依規定個案審酌具體情節，並依職權裁量，與被上訴人所述高雄市政府所為裁處個案情節並不相同，並無違反行政自我拘束原則及平等原則，亦無裁量濫用情事。
- 2.依據被上訴人僱用保全人員蕭裕翔、楊自發及崇德文心君悅社區（即君悅社區）管理委員會主任委員楊子煜訪談筆錄，皆證實吳智偉於君悅社區擔任保全人員，且君悅社區管理委員會主任委員楊子煜亦說明該社區保全工作皆委由

被上訴人辦理，該社區從無自行聘僱保全人員，亦有該社區簽發簿及住戶委交財物登記簿為證，被上訴人以無吳智偉之人事資料、投保資料證明未聘僱吳智偉擔任保全人員，實乃倒果為因，所言不足為採。

(四)被上訴人謂上訴人所援引系爭函釋未經合法下達，或刊登於政府公報發布，不足以作為本件裁罰之依據，且法院於涉及法律見解審酌時，亦不受該函釋拘束，說明如下：

1. 解釋函令旨在闡明法規之含義，原無法律效力可言，惟解釋函令為機關內部規則，對機關所屬單位及人員，自該函令通知或依規定方式周知時起，發生拘束力，至於產生間接之對外效力，則視是否形成經常性行政實務為斷，而對特定人民所為之法規函示，於成為人民之信賴基礎時，配合其信賴之行為而產生拘束力。解釋函令對原法規生效時起之規定事項，理當皆有其適用，不生追溯之問題，合先敘明。

2. 上訴人所援引系爭函釋，係內政部回復上訴人對於裁罰基準表有關疑義之解釋函，自該函令通知時，即對上訴人發生拘束力，上訴人依前揭函釋而為裁處，並無不當。

(五)有關行為數認定問題，國內學說主要可分成二大類型，說明如下：

1. 參照德國法例，將「一行為」區分為「自然的一行為」及「法律的一行為」，所謂的「自然的一行為」係指行為人只有一個動作，或是有多數動作，在多數動作間具有直接的時間及空間關係，當第三人以自然的方式觀察時，可以認為其整體的活動是一個單一的綜合作為。至於「法律的一行為」，係指結合多數自然意義的動作成為單一的行為，而此種單一的行為只構成一個違法，並只得受一個行政罰之處罰。因此，法律的單一行為著重於法律上之意義，而與自然的行為是否單一，並無必然之關係。

2. 以行為人對行政罰上行為之了解，提出行為個數之判斷。如以行政罰法與刑法上之一行為，判斷標準不同，蓋刑罰著眼於法益保護，而行政罰則著重於行政法規之遵守；此外是否「一行為」，應以個案判斷，即須從個案具體事實

予以判斷，而非就某法規與某法規之間之關連為何，或就抽象事實，予以抽象判斷，並宜就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能及社會通念等因素決定之。另有以行政罰行為之個數，應有異於刑罰之行為須以犯意為要素，其具有合目的性與技術性，可以透過立法技術予以量化，並在法律上予以「擬制」；亦即只要客觀上法律的擬制、立法目的及法規義務的態樣等，即可作為判斷義務個數之標準。

3. 上述兩種類型，皆有其立論依據，第一種依賴刑法理論之見解，有深厚之理論基礎，惟難免有忽視行政罰特性之疑慮。第二種見解，則較能掌握行政罰有異於刑罰之特殊性，惟理論基礎較為不足，且判斷標準較不明確，不利於具體個案之適用。
4. 保全業之業務特性及工作性質與重大公益有密切關係，對民眾生命、財產權益影響至鉅，為避免保全公司僱用不合格之保全人員，乃有保全業法第 10 條保全人員送審規定之設，亦為保全業者所應遵守之營業義務。就本案而言，上訴人於裁罰時係依據前揭學說類型二，考量被上訴人於每次僱用保全人員前，是否遵守行政規則，將欲僱用人員送交上訴人審查，作為判斷標準。另外，被上訴人於 102 年 10 月 19 日聘僱保全人員楊自發，復於 102 年 11 月 20 日送交上訴人所屬第二分局審查，被上訴人於 103 年 3 月 21 日聘僱保全人員蕭裕翔，復於 103 年 3 月 27 日送交上訴人所屬第二分局審查，從前揭事實觀之，被上訴人確實了解於不同時間僱用之保全人員應分別送審，亦即被上訴人了解將欲僱用人員送交上訴人審查，係被上訴人於每次僱用前依法均應遵守之義務。被上訴人於 102 年 9 月、102 年 10 月 19 日、103 年 3 月 21 日，分別僱用保全人員吳智偉、楊自發及蕭裕翔，自應依法分別送審，被上訴人 3 次違反保全業法，上訴人依法每次裁處被上訴人罰鍰 15 萬元，3 次違法行為共裁處被上訴人罰鍰 45 萬元，並無被上訴人所謂之瑕疵。

(六) 綜上所述，被上訴人之訴為無理由，上訴人對於本案之處罰已符合適法性、妥當性原則等語，資為抗辯。

四、原審撤銷原處分 1、2、3 及訴願決定關於前揭處分部分撤銷

，被上訴人其餘之訴駁回，係以：

(一)依保全業法第 10 條、第 10 條之 2、第 16 條第 1 項第 3、5 款以及同法施行細則第 6 條規定，經查：

1.君悅社區管理委員會主任委員楊子煜於臺中市政府警察局第五分局訪談筆錄中陳明：「〔君悅社區保全（含樓管）工作（含夜班及機動人員）共有幾人在輪替？〕白天班 2 名、晚班 2 名、機動人員 2 名總共 6 名輪替。（上開人員工作內容為何？負責大樓保全工作之保全人員你是否認識？）目前白天櫃檯保全人員蕭裕翔、車道口保全為楊自發，晚班櫃檯李鳴真，其他人員我就不知情。」；楊自發於臺中市政府警察局第五分局訪談筆錄中陳稱：「（可否請你提供所有在君悅社區擔任保全工作人員之姓名基資及服勤班別）當時白天班有李……晚班吳智偉，現在白天班蕭裕翔、晚上……」；蕭裕翔於臺中市政府警察局第五分局訪談筆錄中陳稱：「可否請你提供所有在君悅社區擔任保全工作人員之姓名基資及服勤班別？）早班櫃檯是我，車道是楊自發，晚班櫃檯吳智偉，……」，並君悅社區櫃檯相關業務簿冊之崇德文心君悅社區現場服務人員電話資料表上記載：「夜班保全吳智偉……」，及住戶交付財物登記簿上記載：「管理員簽名：吳……」等資料，有各該文件資料在卷足佐，足證被上訴人確有僱用蕭裕翔、楊自發、吳智偉於君悅社區擔任保全人員執行保全工作之事實，應堪認定；是被上訴人主張其未僱用吳智偉為保全人員，亦無吳智偉之人事資料、投保資料，如何能將其名冊送請上訴人審查，及使其於 103 年 3 月份施予 4 小時以上在職訓練等詞，均非足採。

2.按保全業法第 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。本件承上所述，被上訴人與蕭裕翔、楊自發、吳智偉均已成立實質僱傭關係，且被上訴人使蕭裕翔、楊自發、吳智偉等3人執行從事保全人員之保全業務，自應有保全業法第10條送請審核或查核之公法上作為義務，始能落實保全業法第1條之立法目的；故被上訴人主張在正式僱用前，僅為內部教育訓練，不得以勞保加入即見習保全業務之時，認定僱用之時點之詞，亦非有據。

- 3.再參以被上訴人提出之臺中市保全商業同業公會在職訓練報名簽到表之資料，其上確無吳智偉每個月應施予4小時以上在職訓練之內容，有該件資料附卷可佐，是被上訴人此項違反保全業法第10條之2規定之違規行為，應堪認定；故被上訴人主張其並未僱用吳智偉，亦無吳智偉之人事資料、投保資料，如何能使其於103年3月份施予4小時以上在職訓練，上訴人據保全業法第16條第1項第5款、裁罰基準表五之規定，裁處被上訴人15萬元，認事用法，顯有錯誤等詞，洵非足採。

(二)又按裁罰基準表編號三(一)規定關於違反保全業法第16條第1項第3款，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，且附註載明本基準表係就一般情況而言，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」、「行政自我約束」、「禁止恣意」、「禁止不當連結」等一般法律原則，並踐行行政程序法所定之法定程序，參酌裁罰基準，經合目的性、比例性及義務性之裁量決定等情，係內政部依據行政程序法第159條第2項第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裁罰基準裁量，自符依法行政之合法行政行為。查：

- 1.本件本院應審究上訴人所為原處分1至3關於罰鍰各15萬元部分，是否已為適當、合目的性之裁量，有無裁量瑕疵、是否適法有據等問題。承上所述，上訴人審認被上訴人僱用保全人員蕭裕翔、楊自發、吳智偉前，未檢附名冊，送請當地主管機關審查合格後僱用之違規事實，固非無據。惟上訴人依據內政部103年9月4日系爭函釋略以：「……五、……裁罰基準表之備註所稱『每案增加1人，罰鍰酌增加新臺幣1萬元』，係指同時聘僱，有多人涉及違法僱用時，得適用之罰鍰酌增規定。」就被上訴人聘僱人員蕭裕翔、楊自發、吳智偉之聘僱起點均不相同，應非於同一時間一併送審查，其違法事實各異，分別依保全業法第16條第1項第3款及上開裁罰基準表之規定，各為原處分1至3之處罰；本院審酌上訴人所屬警察局第二分局係於103年3月26日接獲上訴人交查案件，就被上訴人有無違反保全業法相關規定事件進行調查，被上訴人雖對前揭3名保全人員僱用之始點不同，但上訴人係在同時查獲被上訴人此項「僱用保全人員蕭裕翔、楊自發、吳智偉前，未檢附名冊，送請當地主管機關審查合格後僱用」之違規，應認上訴人本件該次查獲處罰後，係切斷被上訴人在該處罰時點前後違規行為之單一性，則在該處罰時點前被上訴人違反未檢附名冊送請審核之不作為行為，均屬於本件應受處罰之範圍，應併依前揭裁罰基準表三(一)備註「僱用未送審查之保全人員人數一人，處罰鍰15萬元，每增加1人，罰鍰酌加1萬，至高不得逾越法定上限50萬元。」之內容裁罰之，亦屬符合保全業法制定之立法目的，在於為健全保全業之發展，確保國民生命、財產之安全之適法處分。
- 2.再酌以保全業法第16條第1項第3款及第2項之規定內容，係規定得科處罰鍰，並命限期改善，屆期未改善或再次違反者，得處停止營業，情節重大者，廢止其許可，並無按次處罰之明文；是本件被上訴人未依保全業法第10條之2規定，於僱用前未檢具檢附名冊，送請當地主管機關審查合格後僱用之違規行為，既係持續至本件上訴人查獲之時，則上訴人即主管機關並不得對行為人即被上訴人在查獲

前之過去違反行政法上義務行為重複處罰。故上開系爭函釋所稱「裁罰基準表之備註所稱『每案增加1人，罰鍰酌增加新臺幣1萬元』，係指同時聘僱，有多人涉及違法僱用時，得適用之罰鍰酌增規定」，容屬有誤，無從援引採認之；是上訴人就被上訴人僱用蕭裕翔、楊自發、吳智偉前，未檢附名冊，送請當地主管機關審查合格後僱用之違規，分別為本件原處分1至3之罰鍰各15萬元，難謂為適法。

(三)綜上所述，被上訴人負有應依保全業法第10條本文規定送請審查之作為義務，被上訴人並未依此規定送請審查，其違規事證固屬明確，然上訴人依同法第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)及其備註所示，對被上訴人分別為原處分1至3計3次處罰各裁處罰鍰15萬元，則非屬適用，容有未洽；被上訴人此部分聲明求為撤銷，為有理由，應由本院將該部分即原處分1至3及其訴願決定均予撤銷，由上訴人另為適法之處理。至於被上訴人違反保全業法第10條之2規定，對保全人員未每個月施予4小時以上在職訓練內容之違規行為，上訴人以原處分4裁處被上訴人15萬元罰鍰，依法並無不合，尚難認原處分4有違法之處；訴願決定遞予駁回，亦無違誤，應予維持，是此部分被上訴人之訴為無理由，應予駁回。

(四)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。據上論結，本件被上訴人之訴為一部有理由，一部無理由等語，為其判斷基礎。

五、上訴人上訴意旨略以：

(一)原判決認定上訴人於本件查獲處罰後，係切斷被上訴人在該處罰時點前後違規行為之單一性，對於被上訴人違反未檢附名冊送請審核之不作為，應併依裁罰基準表三(一)備註之內容裁罰云云，與103年度高等行政法院法律座談會提案及研討結果之見解不符，具有適用保全業法及違反保全業法事件裁罰基準表不當之違誤，且有判決理由矛盾之違背法令事由：

1.按保全業法第10條及第16條第1項第3款規定，就保全業違

反上開規定僱用人員未送審查者，違反保全業法事件裁罰基準表三(一)明定違反第1次處以罰鍰15萬元、違反第2次至第4次停止營業3個月、6個月、1年、僱用未送審查之保全人員人數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。

2.次按103年3月12日103年度高等行政法院法律座談會提案及研討結果提案六，針對法律問題：甲公司經營事業包含「化粧品批發業」、「化粧品零售業」等項目，前於99年10月至100年5月間，於電視宣播化粧品廣告，因廣告內容與原行政院衛生署（改制後為衛生福利部）核定表之內容不符，且未重新申請，經乙機關以其違反化粧品衛生管理條例第24條第1項規定，以100年7月13日裁處書裁處47萬5千元罰鍰（計94件違規廣告）。嗣乙機關復以甲公司於100年3月3日於電視宣播之化粧品廣告，不在前揭94件違規廣告裁罰之內（與前次裁罰之宣播日期不同），以101年12月18日裁處書裁處1萬元罰鍰。本案是否得援用最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議見解，認為該違規事實，因行政機關介入而區隔為1次違規行為，不得再予處罰？討論意見採取甲說：「(一)按行政法上之行為係以人民之外部行為為規範對象，其內部意思為何則非所問，亦即同一樣式之廣告，於同一日在不同之頻道播出，或於不同日期播出，自屬不同之違規行為，而每一次於電視上宣播均向不同之顧客群訴求，一次廣告即有其單一之危害性產生，應認為一次播送廣告即為單一行為。查甲公司於100年3月3日之宣播廣告，與前次裁罰之宣播日期或頻道不同，係不同之違規行為，而屬數行為，依行政罰法第25條規定應分別處罰。(二)最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議略以『本件A公司自92年6月起所為持續違反郵政法第6條第1項規定之遞送信函、繳費通知單之營業行為，經交通部於93年4月28日依郵政法第40條第1款處以罰鍰及通知其停止該行為（即第1次處分），該第1次處分書所載違規行為時間，雖僅載為92年6月至10月間，惟A公司自92年6月起所為之遞送信函、繳費通知單之

營業行為，為違規事實持續之情形，該持續之違規事實因行政機關介入而區隔為一次違規行為，交通部應不得再就A公司於接獲第1次處分書前所為之其他遞送信函、繳費通知單之營業行為予以處罰。」顯見係以營業行為為其決議基礎，本件則為甲公司之廣告行為，二者性質上顯著不同。蓋遞送信函、繳費通知單之營業行為，依其營業特性而言，係每日反覆持續為之，而本件化妝品廣告行為，並非每日反覆持續為之，其或偶一為之，或一日數次，或一連數日持續為之，態樣不一。但基本上並不以每日持續為之，乃其特性。故就二者是否屬同一次違規行為，不宜作相同之認定。況且，該決議內容主要係針對郵政法第6條第1項、第40條第1款規定「按次連續處罰」所作成之決議，而認前次處罰後之持續違規行為，即為下次處罰之違規事實，始符所謂「按次連續處罰」之本旨，然本件化妝品衛生管理條例第30條之處罰，並非規定按次連續處罰，故乙機關仍得加以處罰。申言之，倘行為人之行為並不以每日持續為之為其特性，自不宜援用最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議見解，認為違規事實因行政機關介入而區隔為一次違規行為；又最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議內容主要係針對郵政法「按次連續處罰」之規定所作成，如其他法規條文並無按次連續處罰之規定，行政機關仍得對其他違規行為加以處罰。

3. 查被上訴人分別於102年10月19日聘僱保全人員楊自發，遲至同年11月20日始送交臺中市政府警察局第二分局審查、於103年3月21日聘僱保全人員蕭裕翔，遲至103年3月27日始送交臺中市政府警察局第二分局審查、於102年9月聘僱保全人員吳智偉擔任該社區車道機動保全人員，於102年12月轉任該社區櫃台保全人員，保全人員吳智偉後於103年3月底離職，期間被上訴人未將保全人員吳智偉名冊送交臺中市政府警察局審查，就此業經原判決肯認而採為判決之事實，是以被上訴人構成3次違反保全業法第10條之行為，應可認定。參酌前開103年度高等行政法院法律座

談會提案及研討結果，被上訴人僱用保全人員之行為並非每日持續為之，不應認為被上訴人3次違規行為因行政機關介入而區隔為1次違規行為，復以保全業法第10條及第16條並無按次連續處罰之規定。是上訴人分別以103年10月3日原處分1、2、3對被上訴人3次違規行為處以罰鍰，於法有據。

4.然查，原判決既認定被上訴人聘僱人員蕭裕翔、楊自發、吳智偉之聘僱起點均不相同，應非於同一時間一併送審查，其違法事實各異，且於判決理由敘明保全業法第16條第1項第3款及第2項之規定內容並無按次處罰之明文，竟又認定上訴人於本件查獲處罰後，係切斷被上訴人在該處罰時點前後違規行為之單一性，則於該處罰時點前被上訴人違反未檢附名冊送請審核之不作為，應併依裁罰基準表三(一)備註「僱用未送審查之保全人員人數1人，處罰鍰15萬元，每增加1人，罰鍰酌加1萬，至高不得逾越法定上限50萬元。」之內容裁罰云云，實與103年度高等行政法院法律座談會提案及研討結果之見解不符，具有適用保全業法及違反保全業法事件裁罰基準表不當之違誤。復以保全業法第16條第1項第3款規定內容有無按次處罰之明文，概與本件無涉，上訴人對被上訴人3次違規行為所為3次裁罰本非屬按次連續處罰之情形，亦無違反一事不二罰原則，原判決略以保全業法第16條第1項第3款無按次處罰之明文，認定被上訴人之違規行為持續至本件查獲之時，上訴人不得對被上訴人在查獲前之過去違反行政法上義務行為重複處罰云云，容有行政訴訟法第243條第2項第6款理由矛盾之違背法令事由，依法應予廢棄。

(二)次查，內政部就本件被上訴人3次僱用保全人員未送審查，做成103年9月4日系爭函釋略以：「……五、有關該公司聘僱楊自發、蕭裕翔及吳智偉之聘僱起點均不相同，應非於同一時間將前開3人一併送審查，故其違法事實各異，自應分別依保全業法第16條第1項第3款及『違反保全業法事件裁罰基準表』規定處罰之，至裁罰基準表之備註所稱『每案增加1人，罰鍰酌增加新臺幣1萬元』，係指同一時間聘僱，有多人

涉及違法僱用時，得適用之罰鍰酌增規定。」乃是中央主管機關依法所為之解釋，原判決僅率爾指稱系爭函釋所稱容屬有誤，無從援引採認云云等語，未於理由內詳載系爭函釋為何有誤及其違誤之處，亦未見原判決敘明系爭函釋所稱「同時間聘僱，有多人涉及違法僱用時」究應適用裁罰基準表之何項裁罰，顯已構成行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款判決不備理由之違背法令事由，自應予以廢棄。

(三)綜上所述，原判決具有不適用法規或適用法規不當之違背事由。為此，提起本件上訴，請求廢棄原判決。

六、本院之判斷：

(一)本件原判決將原處分 1、2、3 及訴願決定關於前揭處分部分均撤銷，被上訴人其餘之訴駁回（即原處分 4 部分予以維持之判決），而上訴人上訴聲明為將原判決廢棄，似有包含「被上訴人其餘之訴駁回」部分，惟查，因「被上訴人其餘之訴駁回」係對上訴人有利部分，且因被上訴人未為上訴而告確定，是以，本院對於本件上訴之審判範圍僅限於原處分 1、2、3 及訴願決定關於前揭處分部分，核先敘明。

(二)按「為健全保全業之發展，確保國民生命、財產之安全，特制定本法；本法未規定者，依其他法律之規定。」、「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。」、「保全業有下列情事之一者，主管機關得處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰：……三、違反第 10 條規定，對僱用之保全人員不送審查、經審查不合格而仍僱用或未送查核。」、「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 1 個月以上 1 年以下；其情節重大者，廢止其許可。」分別為保全業法第 1 條、第 10 條、第 16 條第 1 項第 3 款及第 2 項定有明文。次按「本法第 10 條所稱必要時，指保全業非先行僱用保全人員，即無法營運；保全業應於僱用後 2 日內，報請當地主管機關查核，當地主管機關並應於 5 日內核復。」為保全業法施行細則第 6 條所規定。再按違反保全業法事件裁罰基準表編號三(一)規定關於違反保全業法第 16 條

第 1 項第 3 款，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。

(三)又保全業法第 10 條規定旨在掌握保全人員之素質，為保障社會治安及國民生命、財產安全所必要，故課予保全業於僱用保全人員之前，應先將僱用名冊送請主管機關審查，或限於必要之情形下先僱用，惟應立即報請主管機關查核之公法義務，否則若謂保全業祇要於僱用後隨時報請查核即可，顯然無法達到保障國民之生命、財產安全之目的，而失保全業法第 10 條之規範目的。又按「人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件。但應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過失，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受處罰。」業經司法院釋字第 275 號解釋在案。

(四)再「(一)按行政法上之行為係以人民之外部行為為規範對象，其內部意思為何則非所問，亦即同一樣式之廣告，於同一日在不同之頻道播出，或於不同日期播出，自屬不同之違規行為，而每一次於電視上宣播均向不同之顧客群訴求，一次廣告即有其單一之危害性產生，應認為一次播送廣告即為單一行為。查甲公司於 100 年 3 月 3 日之宣播廣告，與前次裁罰之宣播日期或頻道不同，係不同之違規行為，而屬數行為，依行政罰法第 25 條規定應分別處罰。(二)最高行政法院 98 年 11 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議略以『本件 A 公司自 92 年 6 月起所為持續違反郵政法第 6 條第 1 項規定之遞送信函、繳費通知單之營業行為，經交通部於 93 年 4 月 28 日依郵政法第 40 條第 1 款處以罰鍰及通知其停止該行為（即第 1 次處分），該第 1 次處分書所載違規行為時間，雖僅載為 92 年 6 月至 10 月間，惟 A 公司自 92 年 6 月起所為之遞送信函、繳費通知單之營業行為，為違規事實持續之情形，該持續之違規事實因行政機關介入而區隔為一次違規行為，交通部應不得再就 A 公司於接獲第 1 次處分書前所為之其他遞送信函、繳費通知單之營業行為予以處罰。』顯見係以營業行為為其決議基礎，本件則

為甲公司之廣告行為，二者性質上有顯著不同。蓋遞送信函、繳費通知單之營業行為，依其營業特性而言，係每日反覆持續為之，而本件化妝品廣告行為，並非每日反覆持續為之，其或偶一為之，或一日數次，或一連數日持續為之，態樣不一。但基本上並不以每日持續為之，乃其特性。故就二者是否屬同一次違規行為，不宜作相同之認定。況且，該決議內容主要係針對郵政法第6條第1項、第40條第1款規定『按次連續處罰』所作成之決議，而認前次處罰後之持續違規行為，即為下次處罰之違規事實，始符所謂『按次連續處罰』之本旨，然本件化粧品衛生管理條例第30條之處罰，並非規定按次連續處罰，故乙機關仍得加以處罰。」為103年3月12日高等行政法院法律座談會提案六及其研討結果。

- (五)由上開最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議：「本件A公司自92年6月起所為持續違反郵政法第6條第1項規定之遞送信函、繳費通知單之營業行為，經交通部於93年4月28日依郵政法第40條第1款處以罰鍰及通知其停止該行為（即第1次處分），該第1次處分書所載違規行為時間，雖僅載為92年6月至10月間，惟A公司自92年6月起所為之遞送信函、繳費通知單之營業行為，為違規事實持續之情形，該持續之違規事實因行政機關介入而區隔為一次違規行為，交通部應不得再就A公司於接獲第1次處分書前所為之其他遞送信函、繳費通知單之營業行為予以處罰。嗣交通部於93年9月14日通知A公司就其另於93年5、6月間所為遞送信函、繳費通知單之營業行為陳述意見，並於93年12月24日處以罰鍰並通知其停止該行為（即前處分），此乃處罰A公司於接獲第1次處分書後之持續營業行為，該前處分亦有切斷A公司於接獲前處分書前之違規行為單一性之效力。交通部既已對於A公司於接獲第1次處分書後至接獲前處分書前所為遞送信函、繳費通知單之營業行為予以處罰，自不得再就A公司於此期間之任何時段所為違規行為，予以處罰。乃交通部嗣又於94年2月21日對A公司93年7月所為營業行為予以處罰（即原處分），有違按次連續處罰之本旨，核與首開法律規定意旨不符，應認原處分係屬違法。」可知乃係針對違反郵政法第

6 條第 1 項及第 40 條第 1 款所作之決議，其處罰對象為違規之「營業行為」，性質上本具有持續性，本應予適當切割方能按次連續予以處罰。至於若屬於非營業行為，且該行為並不以每日持續為之，無持續性質，又相關法規條文並無按次連續處罰之規定，即無上述最高行政法院庭長法官聯席會議決議之適用。

(六)查本件被上訴人分別於 102 年 10 月 19 日聘僱保全人員楊自發，遲至同年 11 月 20 日始送交臺中市政府警察局第二分局審查、於 103 年 3 月 21 日聘僱保全人員蕭裕翔，遲至 103 年 3 月 27 日始送交臺中市政府警察局第二分局審查、於 102 年 9 月聘僱保全人員吳智偉擔任該社區車道機動保全人員，於 102 年 12 月轉任該社區櫃台保全人員，保全人員吳智偉後於 103 年 3 月底離職，期間被上訴人未將保全人員吳智偉名冊送交臺中市政府警察局審查，此業經原判決審理後所確定之事實，不同的日期所為之違法行為，性質上屬於可分割之數行為，並無就單一營業行為按次連續處罰之問題，核與上開最高行政法院決議顯有不同，自不能予以援用，不應認為被上訴人 3 次違規行為因行政機關介入而區隔為 1 次違規行為；復以保全業法第 10 條及第 16 條並無按次連續處罰之規定，自無重複處罰之問題。是以，本件被上訴人未於僱用上開保全人員之前將其名冊送請上訴人審查，即於逕行僱用後，亦未立即報請上訴人查核，揆諸前揭說明，被上訴人已違反保全業法第 10 條之規定甚明，是上訴人依同法第 16 條第 1 項第 3 款規定，分別以 103 年 10 月 3 日原處分 1、2、3 對被上訴人 3 次違規行為處以罰鍰，自屬於法有據。然原判決認定被上訴人之違規行為於上訴人查獲後予以切斷，被上訴人 3 次違法行為屬行政法上單一行為，應適用裁罰基準表三(-)備註「僱用未送審查之保全人員人數 1 人，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。」之規定云云，即有適用保全業法及裁罰基準表不當之違誤，有行政訴訟法第 243 條第 1 項判決適用法規不當之情事。又原判決復以保全業法第 16 條第 1 項第 3 款及第 2 項並無按次處罰之明文，卻認定被上訴人之違規行為持續至本件查獲之時，上訴人不得對被上訴

人在查獲前之過去違反行政法上義務行為重複處罰云云，亦有行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款理由矛盾之違背法令事由。

(七)次查，內政部就本件被上訴人 3 次僱用保全人員未送審查，做成 103 年 9 月 4 日系爭函釋略以：「……五、有關該公司聘僱楊自發、蕭裕翔及吳智偉之聘僱起點均不相同，應非於同一時間將前開 3 人一併送審查，故其違法事實各異，自應分別依保全業法第 16 條第 1 項第 3 款及『違反保全業法事件裁罰基準表』規定處罰之，至裁罰基準表之備註所稱『每案增加 1 人，罰鍰酌增加新臺幣 1 萬元』，係指同時聘僱，有多人涉及違法僱用時，得適用之罰鍰酌增規定。」（見原審卷第 57 頁及背面），核此則函釋係內政部基於主管權責，就法規適用所為之闡示，尚與法律之本旨無違，行政法院於審理個案時，自得予以援用。然原判決僅以被上訴人雖對楊自發等 3 人僱用始點不同，但上訴人係在同時查獲違規行為，屬違規行為單一，應依裁罰基準表三(一)備註內容裁罰之云云，而對於本案事實適用系爭函釋所稱「同時聘僱，有多人涉及違法僱用時」究應適用裁罰基準表之何項裁罰，未予以敘明，亦已構成行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款判決不備理由之違背法令事由。

(八)綜上所述，原判決就被上訴人 3 次違法行為，認定為行政法上一行為，而將原處分 1、2、3 及訴願決定關於前述處分部分併予撤銷，有上述行政訴訟法第 243 條第 1 項適用法規違誤及第 2 項第 6 款判決理由矛盾與理由不備之情形，上訴意指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由。經核本件上訴為有理由，應由本院基於原判決確定之事實，將原判決除確定部分外予以廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第 236 條之 2 第 3 項、第 256 條第 1 項、第 259 條第 1 款、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 104 年 12 月 28 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法 官 林 秋 華

法 官 劉 錫 賢

法 官 莊 金 昌

以上正本證明與原本無異。

本判決不得上訴。

中 華 民 國 104 年 12 月 28 日

書記官 李 孟 純

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（104年版）第1189-1213頁