

科技部訴願決定書

科部訴字第 1090001203 號

訴願人：○○○、○○○、○○○

地址：○○市○○區○○街○○○巷○○弄○號○樓

訴願代表人：○○○

地址：○○市○○區○○街○○○巷○○弄○號○樓

原處分機關：科技部新竹科學園區管理局

設：新竹市新安路 2 號

訴願人等因公司決算書表逾期申報事件，不服原處分機關科技部新竹科學工業園區管理局(108 年 12 月 11 日改制為科技部新竹科學園區管理局，以下簡稱竹科管理局)108 年 9 月 10 日竹商字第 1080027124 號、第 1080027126 號及第 1080027127 號函及陳請廢除小公司每年申報會計簽證之法規而未有作為，提起訴願，本部依法決定如下：

主文

有關竹科管理局 108 年 9 月 10 日竹商字第 1080027124 號、第 1080027126 號及第 1080027127 號函部分，原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處理。

有關廢除小公司每年申報會計簽證之法規部分，訴願不受理。

事實

緣訴願人等為○○股份有限公司（以下簡稱○○公司）之董事。竹科管理局曾以 108 年 5 月 13 日函通知○○公司應於會計年度終了 6 個月內；最遲不得超過 7 個月(即同年 7 月底前)，依科學園區設置管理條例（以下簡稱設管條例）第 12 條將經會計師簽

證之 107 年度公司決算書表，於科學園區廠商服務網決算書表申報系統辦理申報作業，逾期將依公司法第 20 條規定處以罰鍰。惟因訴願人等認竹科管理局未區分公司規模大小及管理方式，一律要求進駐園區公司之決算書表皆需經會計師簽證，認該規定不合理，而不願配合進行申報作業，以致該公司遲至 108 年 9 月初仍未於科學園區廠商服務網申報，竹科管理局核認其違反設管條例第 12 條規定，爰依公司法第 20 條第 5 項規定，以 108 年 9 月 10 日竹商字第 1080027124 號、第 1080027126 號及第 1080027127 號函分別處訴願人等新臺幣 2 萬元罰鍰。訴願人等不服，且不服其多次向竹科管理局反應小公司每年申報會計簽證規定之不合理，卻毫無作為，於 108 年 10 月 9 日經竹科管理局向本部提起訴願，本部於 108 年 10 月 21 日收受竹科管理局檢陳之訴願書正本，於 108 年 10 月 25 日以科部訴字第 1080070269 號函通知訴願人等依法補正，並以科部訴字第 1080070262 號函請竹科管理局檢卷答辯到部；嗣訴願人等陸續於同年 11 月 13 日(竹科管理局收文日期)、12 月 27 日(竹科管理局收文日期)向竹科管理局提出訴願補正書及補充理由，經該局函轉本部。

理由

一、有關竹科管理局 108 年 9 月 10 日竹商字第 1080027124 號、第 1080027126 號及第 1080027127 號函(以下稱系爭處分)部分：

(一) 本案竹科管理局之事務管轄權限：

- 1、按設管條例第 6 條第 1 項第 29 款及第 2 項規定：「園區業務由主管機關所屬各管理局辦理，掌理園區內下列事項：……二十九、關於園區事業業務及財務狀況查核事項。……」
「前項各款所定事項與各機關有關者，由各該事項之主管機關委託管理局辦理。」是以，科學園區管理局之職掌，係綜合一切有關園區行政管理及服務事務，且部分事項需

由主管機關委託或授權管理局辦理，目的使園區管理事權統一，手續簡化，便民利民，此徵諸設管條例第6條之立法理由已明。又依107年5月15日修正設管條例第6條第2項之理由，除仍為發揮園區「單一窗口服務」之功能，並符行政程序法之規定，就其他主管機關之職權回歸以「委託」方式予以管理局辦理相關業務。綜此，管理局辦理相關業務，若涉及非其法定職權之事項，應由主管機關以「委託」方式將其權限授予管理局辦理，而其委託之方式，依行政程序法第15條第2項及第3項規定：「行政機關因業務上需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行。」「前兩項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報新聞紙。」先予敘明。

- 2、再按公司法第20條第1項、第2項、第4項及第5項規定：「公司每屆會計年度終了，應將營業報告書、財務報表及盈餘分派或虧損撥補之議案，提請股東同意或股東常會承認。」「公司資本額達中央主管機關所定一定數額以上者，其財務報表，應先經會計師查核簽證；……。」「第一項書表，主管機關得隨時派員查核或令其限期申報；其辦法，由中央主管機關定之。」「公司負責人……妨礙、拒絕或規避前項查核或屆期不申報時，各處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。」又依經濟部依公司法第20條第4項後段授權訂定之「公司決算書表申報暨查核辦法」（以下簡稱查核辦法）第3條第1項及第3項規定：「公司應將決算書表備置於本公司，主管機關得隨時派員查核或令其限期申報。」「第一項之申報，公司得委託會計師、律師辦理，並附具代理申報委託書」。惟公司法第5條第1項明定中央主管機關為經濟部，第2項明定「中央主管機關得委任所屬機

關、委託或委辦其他機關辦理本法所規定之事項。」又依設管條例第12條規定：「園區事業每屆營業年度終了，應將經會計師簽證之決算書表送管理局查核；其業務及財務狀況之檢查，依相關法令規定辦理。」且107年11月8日修正查核辦法第3條之修正理由載有：「三、……基於決算書表查核及限期申報之機關法定職權，於公司法第5條、科學園區設置管理條例第12條……已定有明文，尚無重複規範之必要，爰予刪除。……」則認科學園區管理局依設置管理條例第12條規定，就決算書表查核及限期申請之事項，已具有法定職權。

- 3、查科學園區管理局為本部所屬機關，依設管條例等法規固有若干法定職掌權限，惟就上開辦理公司決算書表查核及限期申報等事項，究係因設管條例第12條規定而得認係屬其「法定職權」？或係因設管條例第6條第1項第29款及第2項規定，須經中央主管機關經濟部之委託授予權限，始得依前揭公司法相關規定辦理？若係委託有無依據行政程序法第15條第2項及第3項規定為公告？尚需查明釐清。

(二) 本案裁罰之法律依據：

- 1、系爭處分所載裁罰之法律依據為設管條例第12條及公司法第20條第5項，然依公司法第5條第1項已明定公司法之中央主管機關為經濟部，同條第2項明定「中央主管機關得委任所屬機關、委託或委辦其他機關辦理本法所規定之事項。」竹科管理局之裁罰依據如為公司法第20條第5項規定，則須經中央主管機關之委託，始得為之，惟如前述，竹科管理局是否已取得經濟部委託授權，尚需釐清。
- 2、又依設管條例第12條後段規定：「……；其業務及財務狀況之檢查，依相關法令規定辦理。」經查107年5月15日修

正前設管條例第11條之規定為「……其業務及財務狀況之檢查，依公司法有關規定辦理。」縱認依設管條例第12條規定，得依公司法有關規定辦理園區事業之業務及財務狀況之檢查，然依公司法第20條第2項規定：「公司資本額達一定數額以上或未達一定數額而達一定規模者，其財務報表，應先經會計師查核簽證；其一定數額、規模及簽證之規則，由中央主管機關定之。……」經濟部並以107年11月8日經商字第10702425340號公告：「公司法第二十條第二項所稱公司資本額達一定數額以上者，係指財務報導期間結束日，實收資本額達新臺幣三千萬元以上之公司，其財務報表，應先經會計師查核簽證後，提請股東同意或股東常會承認。」是以，依公司法之規定，公司資本額達一定數額以上或未達一定數額而達一定規模者，其財務報表始須先經會計師查核簽證。然依設管條例第12條之規定，園區事業不區分資格額或規模，其決算書表，皆須經會計師簽證，兩者規範內容不相同，究園區事業應依何規定檢送決算書表送管理局查核？如謂係依設管條例第12條規定而為法定職權，則於設管條例應有相對應之違法之處罰條文，惟並無之，是以，裁罰之法律依據，尚有疑義。

- 3、況依司法院釋字第313號解釋略以：「對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨。」此為法律明確性原則，又依行政罰法第4條規定：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」即處罰法定主義。系爭處

分裁罰依據之一為設管條例第12條，然第12條僅規定「…
…，依相關法令規定辦理。」其裁罰依據是否已符合法律
明確性及處罰法定主義，尚有疑義。

(三) 本案裁罰之科處對象：

- 1、行政罰之對象，原則上應以行為人為重心，在例外情形方處罰非行為人，此即所謂「行為責任」與「狀態責任」之區別。「行為責任」係指因自身行為（包含作為與不作為）肇致危險者，負有排除危險之義務；而「狀態責任」則係以對物的狀態具有事實管領力者，得以負責之觀點，課予排除危險、回復安全之義務（最高行政法院99年度判字第4號判決、101年度判字第371號判決參照）。
- 2、實務上，例如對於違建之處罰，業經最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議略以：「行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。」行政法院依此原則，亦迭有類似裁判（最高行政法院102年度判字第553號判決等參照）。
- 3、對照公司法第8條規定，公司負責人分為兩種：第一種係「當然負責人」，即該條第1項規定：「……在有限公司、股份有限公司為董事」。第二種係「職務負責人」，即該條第2項規定：「公司之經理人或清算人，股份有限公司之發起人、監察人、檢查人、重整人或重整監督人，在執行職務範圍內，亦皆為公司之負責人」。足見公司法之立法精神，本已含有在各種職務的分層管理下，如發生違規行為等事件，亦應依各職務之權責與分工來承擔責任。
- 4、公司法第20條第5項規定「公司負責人……妨礙、拒絕或規避前項查核或屆期不申報時，各處新臺幣二萬元以上十萬

元以下罰鍰」，該「各處」一詞是否指因該違法情事而全體董事一律受處罰？抑或係表明僅對該申報決算書表有執行業務權責之董事者，因該違法情事而必須一律各自受處罰？非無疑義。且經濟部類此案件向來解釋似僅引用公司法第8條第1項規定，第2項規定似未見適用，揆諸立法原意，亦不無可斟酌之處。

5、公司決算書表申報，探究其行為性質，當屬業務執行層面，依上開最高行政法院庭長法官聯席會議決議「行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外」之原則，如屬初犯，應先處罰對該申報行為有業務權責者(如本案之財務經理、總經理、董事長)；如再違反，始予論究董事會之全體董事對該業務之監督管理有無怠忽職守而予裁罰。

6、是以，本於行為責任優先原則，並探究申報行為之性質，則公司法第8條第2項執行職務範圍內之公司負責人，未見經濟部列為同法第20條第5項之處罰對象，不無疑義。

二、有關廢除小公司每年申報會計簽證之法規部分：

(一)按訴願法第1條第1項本文規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。」第2條第1項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」第3條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」第77條第8款規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……
八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事

項提起訴願者。」復參照最高行政法院92年度裁字第1690號、第1752號及102年度裁字第839號裁定意旨，所謂依法申請之案件，指人民依法有權請求行政機關作為之謂，至單純請願、陳情或建議等，則不包括在內；倘法令僅係規定行政機關之職權行使，並非賦予人民有請求行政機關為行政處分之公法上權利，則人民請求行政機關作成行政處分，性質上僅係促使行政機關發動職權，而屬建議、舉發之陳情性質，並非屬於依法申請之案件，是若無行政處分或非人民依法申請之案件，即不得據以提起訴願。

(二)是以，人民固得就有關權益事項之維護，向行政機關提出陳情、建議或檢舉，惟行政法令未賦予人民就所陳情、建議或檢舉之事項，有請求行政機關為特定作為之權利者，即非依法申請案件，不得提起訴願。本件訴願人等主張小公司與成熟的大型產業是截然不同，新創是需要被扶植與寬鬆的環境，園區法規要求比公司法多，竹科管理局未區分公司規模大小及管制必要性，一律要求進駐園區公司之決算書表皆需經會計師簽證，監理法規不合理與不合時宜等節，核屬陳情性質，尚非訴願法第2條第1項所稱人民依法申請之案件，訴願人等對於依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願，依訴願法第77條第8款後段規定，應為不受理之決定。

三、綜上所述，本案就系爭處分部分，因涉及竹科管理局之事務管轄權限，竹科管理局究係依其法定權限抑或由經濟部委託竹科管理局辦理？若係委託有無符合行政程序法第15條第2項及第3項規定為公告？且其裁罰之法律依據及裁罰對象等疑義尚須斟酌釐清，爰撤銷系爭處分，由竹科管理局於收受決定書後2個月內釐明確認後另為適法之處理。另有關廢除小

公司每年申報會計簽證之法規部分核屬陳情性質，尚非訴願法第2條第1項所稱人民依法申請之案件，訴願人等對於依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願，依訴願法第77條第8款後段規定，應為不受理之決定。

據上論結，本件訴願部分為有理由，部分為不合法，爰依訴願法第81條第1項、第2項及第77條第8款之規定決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 鄒幼涵(請假)

委員 陳宗權(代行主席職務)

委員 劉靜怡

委員 張文郁

委員 陳淑芳

委員 李崇僖

委員 劉如慧

委員 林明昕

中 華 民 國 1 0 9 年 0 5 月 1 5 日

本件撤銷處分部分，原處分機關重為處理時，應依訴願法第

96 條之規定，將處理情形以書面告知本部。

如不服本決定，得於決定書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟。