

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第340號

上 訴 人 金 融 監 督 管 理 委 員 會

代 表 人 彭 金 隆

訴 訟 代 理 人 洪 偉 勝 律 師

被 上 訴 人 陳 民 郎

訴 訟 代 理 人 陳 和 貴 律 師

林 彥 宏 律 師

上列當事人間證券交易法事件，上訴人對於中華民國113年3月28日臺北高等行政法院110年度訴字第1066號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

一、英屬開曼群島商康友製藥控股有限公司（下稱康友公司）為依我國證券交易法（下稱證交法）發行有價證券之外國公司，上訴人認該公司有：(1)未依證交法第165條之1準用第36條第1項第3款規定及上訴人民國110年1月22日金管證審字第1100330962號函（下稱110年1月22日補正函），於110年2月17日前補行公告申報109年8月份至110年1月份營運情形；(2)未依證交法第165條之1準用第36條第1項第2款規定及上訴人110年1月22日補正函，於110年2月17日前補行公告申報109年第2季及第3季財務報告；(3)未依證交法第165條之1準用第14條之1第2項及公開發行公司建立內部控制制度處理準則（下稱內控處理準則）第19條規定期限公告申報110年度稽核計畫；(4)未依證交法第165條之1準用第36條第1項第3款規定及上訴人110年2月24日金管證審字第11003329773號函（下稱110年2月24日補正函），於110年3月10日前補行公告申報109年8月份至110年1月份營運情形，且未依證交法規定期限公告申報110年2月份營運情形；(5)未依證交法第165條

01 之1準用第36條第1項第2款規定及上訴人110年2月24日補正
02 函，於110年3月31日前補行公告申報109年第2季及第3季財
03 務報告，且未依證交法第36條第1項第1款規定期限公告申報
04 109年度財務報告；(6)未依證交法第165條之1準用第14條之1
05 第2項、內控處理準則第19條及上訴人110年2月24日補正
06 函，於110年3月31日前補行公告申報110年度稽核計畫，及
07 未依內控處理準則第18條及第19條規定期限申報109年內部
08 稽核人員進修情形、內部稽核計畫執行情形等未依限公告申
09 報行為。被上訴人為康友公司董事長，即屬康友公司上開(1)
10 至(6)行為之公司負責人，依證交法第178條第1項第4款、第2
11 項及第179條規定，就上開(1)、(2)、(3)，於110年2月24日分
12 別以金管證審罰字第1100332977號裁處書（下稱原處分
13 1）、第11003329771號裁處書（下稱原處分2）及第1100332
14 9772號裁處書（下稱原處分3）各處被上訴人罰鍰新臺幣
15 （下同）72萬元、48萬元及24萬元；就上開(4)、(5)、(6)，於
16 110年4月6日分別以金管證審罰字第1100361361號裁處書
17 （下稱原處分4）、第11003613611號裁處書（下稱原處分
18 5）及第11003613612號裁處書（下稱原處分6）各處被上訴
19 人罰鍰72萬元、72萬元及48萬元。被上訴人不服原處分1至
20 3，提起訴願，經行政院於110年7月12日以院臺訴字第11001
21 76638號訴願決定書（下稱訴願決定1）駁回；被上訴人不服
22 原處分4至6，提起訴願，經行政院於110年7月29日以院臺訴
23 字第1100179761號訴願決定書（下稱訴願決定2）駁回。被
24 上訴人遂向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，
25 經原審110年度訴字第1066號判決（下稱原判決）撤銷訴願
26 決定1、2及原處分1至6。上訴人不服，爰提起本件上訴。

27 二、被上訴人起訴主張與上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
28 載。

29 三、原審為不利上訴人之判決，係以：(一)上訴人110年1月22日補
30 正函及110年2月24日補正函均記載正本受文者為康友公司
31 （代表人即被上訴人），是康友公司於收受上開2補正函

01 起，即負有依補正函所載期限以前，完成補行公告申報之義
02 務。(二)被上訴人於109年12月15日經康友公司109年度第5屆
03 第1次董事會選任為董事長，並於110年1月20日辦理公司變
04 更登記，衡情對康友公司收受110年1月22日補正函、110年2
05 月24日補正函已有認知，自應依法令執行職務，則其除督促
06 康友公司依證交法第36條第1項第2、3款及內控處理準則第1
07 8、19條規定負有公告申報財務報告、營運情形、年度稽核
08 計畫，及109年內部稽核人員進修情形、內部稽核計畫執行
09 情形之義務，亦應負起督促康友公司踐行依110年1月22日補
10 正函、110年2月24日補正函限期補行公告申報之義務。(三)康
11 友公司前負責人黃文烈等人因涉違反證交法等罪嫌，經臺灣
12 臺北地方檢察署（下稱臺北地檢署）檢察官於109年8月17日
13 至康友公司址搜索，並扣押該公司所有之財務報表、借款合同、
14 文件資料、會計資料、董事會文件、帳戶資料、筆記型
15 電腦、電腦主機等物，嗣經臺北地檢署檢察官於111年2月23
16 日以109年度偵字第22468、22469、22470、23288、27399、
17 110年度偵字第8315、19245、35650、111年度偵字第3412號
18 起訴書（下稱系爭起訴書）提起公訴。觀諸系爭起訴書可
19 知，康友公司前負責人黃文烈、王命亮及原始股東為籌措集
20 團資金來源，圖謀將中國安徽省六安華源製藥有限公司（下
21 稱中國六安公司）遷廠後所剩價值包裝成生技產業來臺上
22 市，再將臺灣發行股票所募得之資金匯回廈門供王命亮及黃
23 文烈統一調度使用，於康友公司104年3月25日上市前即以更
24 換會計師查核團隊以通過來臺上市審核門檻，上市後以虛灌
25 銀行存款以美化、杜撰財報橫跨6個會計年度，舞弊情形錯
26 綜複雜，以致康友公司於104年3月25日上市後之財務報表、
27 營運情形、稽核計畫內容及執行情形已有諸多虛偽、嚴重舞
28 弊等情事。復觀諸上訴人所屬證券期貨局109年8月14日告發
29 書記載：「三、法律責任：(一)關於康友公司108年度第3季、
30 108年度、109年度第1季財務報告及108年10月迄今公告申報
31 之背書保證資料，可能涉及隱匿子公司將機器設備設定抵押

01 為他公司借款提供擔保情事乙節，黃文烈董事長及行為時章
02 永鑒總經理，蔡曉梅會計主管就上開財務報告及財務業務文
03 件有虛偽隱匿，……(二)另上述康友公司子公司（註：應為孫
04 公司）中國六安公司將機器設備設定抵押為他公司借款提供
05 擔保情事，黃文烈董事長疑似特別背信及以公司資產為他人
06 擔保等違法行為，恐致該公司遭受重大損害，……」核與系
07 爭起訴書所載大致相符，再參上訴人109年9月29日裁處書，
08 以康友公司107年度及108年度財務報告有重大疏漏，而對該
09 公司受託查核之2位會計師處以停止2年辦理證交法所定簽證
10 業務之行政處分。準此，上訴人至遲於109年8月間即知悉康
11 友公司107年度及108年度經會計師查核之財務報告已有虛偽
12 隱匿等重大不實情形，倘若康友公司107年度及108年度財務
13 報告未經會計師查核調整以符事實下，自難期待康友公司次
14 期以下之財務報告得為正確無誤。(四)證人江明南、楊孟翰、
15 林昆翰所證，核與康友公司110年2月1日康友字第2021001號
16 及110年3月24日康友字第2021003號函所載：康友公司僅是
17 在臺灣之辦事處，不僅前任董事長黃文烈失聯，前任總經
18 理、財務主管及稽核主管均於109年8月6日相繼離職及失
19 聯，於109年8月17日遭法務部調查局扣押財務報表等以致資
20 料不全，無法完整揭露財務報告資訊，且所派人員均無法進
21 入孫公司中國六安公司及PT. BIOTIS PRIMA AGRISINDO（帝
22 斯生物科技股份有限公司，下稱印尼帝斯公司）進行查帳及
23 取得相關資料，待完成變更其負責人登記，始能完全接管並
24 補申報營收情形、財務報告及年度稽核計畫等情大致相符。
25 被上訴人於109年12月15日就任董事長後，立即變更康友公
26 司子公司、孫公司之代表人登記，積極設法取得製作康友公
27 司財務報告、營業報告、稽核報告所需資料，惟遭中國六安
28 公司拒絕，而被上訴人並非印尼帝斯公司之負責人，實難期
29 待其於原處分1至6所載短短1個月限期前，辦妥康友公司諸
30 多海外子公司、孫公司之變更登記及製作財務報告、營運情
31 形、稽核計畫執行等，並覓得願簽證之簽證會計師及稽核人

01 員，及提報董事會再向上訴人申報，上訴人徒要求被上訴人
02 應有積極作為督促康友公司在前開期限內完成申報及提出，
03 完全無視上開不可歸責被上訴人之情形。(五)考諸證交法所規
04 定公開發行公司應公告申報每年度各季財務報告、營運情
05 形、稽核計畫之目的，既為投資人投資有價證券之主要參考
06 依據，除須具時效性外，尚須符合真實性及可靠性，使投資
07 人能了解公開發行公司正確之現狀與未來。則上訴人作成原
08 處分1至6前有裁量權，固得依行政程序法第93條第1項前
09 段、第2項第1款為期限之附款，惟依同法第94條規定，所為
10 附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分目的具有正當
11 合理之關聯。查康友公司已於109年8月14日遭證券交易所
12 (下稱證交所)公告停止買賣有價證券，遑論康友公司110
13 年2月23日公開重大訊息：「康友公司發行上市之股票訂於1
14 10年4月1日起終止上市」，一般投資人既自109年8月14日
15 起，已無可能買賣康友公司之有價證券，自無參考原處分1
16 至6所載應補行公告申報109年8月份至110年2月份營運情
17 形、109年第2季及第3季財務報告、109年度財務報告、110
18 年度稽核計畫、109年內部稽核人員進修情形、內部稽核計
19 畫執行情形之必要性及時效性；況康友公司104年3月25日上
20 市後有虛灌銀行存款以美化、杜撰財報等嚴重舞弊情形，以
21 致康友公司上市後之財務報表、營運情形、稽核計畫內容及
22 執行情形已有諸多虛偽、嚴重舞弊情事，若未釐清該公司上
23 市以來之所有資料，被上訴人如何正確申報原處分1至6所載
24 之文件，以保護一般投資者作為投資康友公司之資訊，使投
25 資人正確了解康友公司之現狀與未來。再依證人劉于伶於10
26 9年8月17日法務部調查局北部地區機動工作站調查時所證，
27 康友公司及所屬子公司之帳務資料、稽核資料均放在廈門辦
28 公室，非存放在康友公司內。且上訴人於原審113年2月29日
29 言詞辯論時亦自承：檢察官之前去康友公司搜索並查扣相關
30 資料，……上訴人裁罰時並未查證被上訴人有無康友公司的
31 財報帳證資料等語，是在被上訴人接任康友公司負責人之

01 前，公司內本無相關帳務資料及稽核資料，被上訴人於109
02 年12月15日接任後，康友公司之財務報表、借款合同、文件
03 資料、會計資料、董事會文件、帳戶資料、筆記型電腦、電
04 腦主機等亦遭臺北地檢署檢察官扣押，縱被上訴人聲請閱
05 覽、複印康友公司上開扣押物，據此編造相關財務報告及稽
06 核報告，亦與證交法第36條第1項之財務報告須為真正及正
07 確之立法目的不符。是上訴人徒要求被上訴人採取向司法機
08 關聲請閱覽、複印扣押物或發回之措施，以履行公告申報財
09 務報告義務，在客觀上殊難想像有期待可能，則被上訴人未
10 聲請閱覽、複印或發回扣押物，自難謂有過失。詎上訴人僅
11 以康友公司未於期限內依其110年1月22日補正函、110年2月
12 24日補正函限期補行公告申報原處分1至6所列之109年8月份
13 至110年2月份營運情形、109年第2季及第3季財務報告、109
14 年度財務報告、110年度稽核計畫、109年內部稽核人員進修
15 情形、內部稽核計畫執行情形，而完全未將上開諸多不可歸
16 責之有利被上訴人事由依法裁量，遽以原處分1至6各處被上
17 訴人罰鍰72萬元、48萬元、24萬元、72萬元、72萬元、48萬
18 元，顯有依法應裁量而怠於斟酌情形，非無濫用裁量權之違
19 法，自應撤銷原處分1至6及訴願決定1、2等語，為其判斷之
20 基礎。

21 四、本院查：

22 (一)證交法第4條第2項規定：「本法所稱外國公司，謂以營利為
23 目的，依照外國法律組織登記之公司。」第6條第1項規定：
24 「本法所稱有價證券，指政府債券、公司股票、公司債券及
25 經主管機關核定之其他有價證券。」第14條第1項、第2項規
26 定：「本法所稱財務報告，指發行人及證券商、證券交易所
27 依法令規定，應定期編送主管機關之財務報告。」「前項財
28 務報告之內容、適用範圍、作業程序、編製及其他應遵行事
29 項之財務報告編製準則，由主管機關定之，不適用商業會計
30 法第四章、第六章及第七章之規定。」第14條之1第1項、第
31 2項規定：「公開發行公司、證交所、證券商及第十八條所

01 定之事業應建立財務、業務之內部控制制度。」「主管機關
02 得訂定前項公司或事業內部控制制度之準則。」第20條第2
03 項規定：「發行人依本法規定申報或公告之財務報告及財務
04 業務文件，其內容不得有虛偽或隱匿之情事。」第36條第1
05 項第2款、第3款規定：「已依本法發行有價證券之公司，除
06 情形特殊，經主管機關另予規定者外，應依下列規定公告並
07 向主管機關申報：……二、於每會計年度第一季、第二季及
08 第三季終了後四十五日內，公告並申報由董事長、經理人及
09 會計主管簽名或蓋章，並經會計師核閱及提報董事會之財務
10 報告。三、於每月十日以前，公告並申報上月份營運情
11 形。」第165條之1規定：「外國公司所發行之股票，首次經
12 證交所或證券櫃檯買賣中心同意上市、上櫃買賣或登錄興櫃
13 時，其股票未在國外證交所交易者，除主管機關另有規定
14 外，其有價證券之募集、發行、私募及買賣之管理、監督，
15 準用第五條至第八條、第十三條至第十四條之一、第十四條
16 之二第一項至第四項、第六項、第十四條之三、第十四條之
17 四第一項、第二項、第五項、第六項、第十四條之五、第十
18 四條之六、第十九條至第二十一條、第二十二條至第二十五
19 條之一、第二十六條之三、第二十七條、第二十八條之一第
20 二項至第四項、第二十八條之二、第二十八條之四至第三十
21 二條、第三十三條第一項、第二項、第三十五條至第四十三
22 條之八、第六十一條、第一百三十九條、第一百四十一條至
23 第一百四十五條、第一百四十七條、第一百四十八條、第一
24 百五十條、第一百五十五條至第一百五十七條之一規定。」
25 第178條第1項第4款、第2項規定：「有下列情事之一者，處
26 新臺幣二十四萬元以上四百八十萬元以下罰鍰，並得命其限
27 期改善；屆期未改善者，得按次處罰：……四、發行人、公
28 開收購人，於依本法或主管機關基於本法所發布之命令規定
29 之帳簿、表冊、傳票、財務報告或其他有關業務之文件，不
30 依規定製作、申報、公告、備置或保存。……」
31 「外國公司為發行人時，該外國公司違反前項第三款或第四款規定，依

01 前項規定處罰。」第179條規定：「法人及外國公司違反本
02 法之規定者，除第一百七十七條之一及前條規定外，依本章
03 各條之規定處罰其為行為之負責人。」證交法施行細則第4
04 條規定：「依本法第三十六條第一項公告財務報告時，應載
05 明下列事項。但其他法令另有規定者，從其規定：一、年度
06 財務報告應載明查核會計師姓名及其查核意見為『無保留意
07 見』、『修正式無保留意見』、『保留意見』、『無法表示
08 意見』或『否定意見』之字樣；其非屬『無保留意見』查核
09 報告者，並應載明其理由。二、季財務報告應載明核閱會計
10 師姓名及核閱報告所特別敘明事項。三、財務報告屬簡明報
11 表者，應載明『會計師查核（核閱）之財務報告已備置公司
12 供股東查閱或抄錄』之字樣。」第5條規定：「本法第三十
13 六條第一項第三款所定公告並申報之營運情形，指下列事
14 項：一、合併營業收入額。二、為他人背書及保證之金額。
15 三、其他主管機關所定之事項。」內控處理準則第1條規
16 定：「本準則依證交法第十四條之一第二項規定訂定之。」
17 處分時第13條規定：「（第1項）公開發行公司內部稽核單
18 位應依風險評估結果擬訂年度稽核計畫，包括每月應稽核之
19 項目，年度稽核計畫並應確實執行，據以評估公司之內部控
20 制制度，並檢附工作底稿及相關資料等作成稽核報告。（第
21 2項）公開發行公司至少應將下列事項列為每年年度稽核計
22 畫之稽核項目：一、法令規章遵循事項。二、取得或處分資
23 產、從事衍生性商品交易、資金貸與他人、為他人背書或提
24 供保證之管理及關係人交易之管理等重大財務業務行為之控
25 制作業。三、對子公司之監督與管理。四、董事會議事運作
26 之管理。五、財務報表編製流程之管理，包括適用國際財務
27 報導準則之管理、會計專業判斷程序、會計政策與估計變動
28 之流程等。六、資通安全檢查。七、銷售及收款循環、採購
29 及付款循環等重要營運循環。（第3項）公開發行公司設置
30 審計委員會者，其年度稽核計畫，應包括審計委員會議事運
31 作之管理。（第4項）股票已上市或在證券商營業處所買賣

01 之公司之每年年度稽核計畫，尚應包括薪資報酬委員會運作
02 之管理。（第5項）公開發行公司年度稽核計畫應經董事會
03 通過；修正時，亦同。（第6項）公開發行公司已設立獨立
04 董事者，依前項規定將年度稽核計畫提報董事會討論時，應
05 充分考量各獨立董事之意見，並將其意見列入董事會紀錄。
06 （第7項）第一項之稽核報告、工作底稿及相關資料應至少
07 保存五年。」第18條規定：「公開發行公司應將內部稽核人員
08 之姓名、年齡、學歷、經歷、服務年資及所受訓練等資料
09 依規定格式，於每年一月底前以網際網路資訊系統申報本會
10 備查。」第19條規定：「公開發行公司應於每會計年度終了
11 前將次一年度稽核計畫及每會計年度終了後二個月內將上一
12 年度之年度稽核計畫執行情形，依規定格式以網際網路資訊
13 系統申報本會備查。」

14 (二)行政罰法第7條第1項明定：「違反行政法上義務之行為非出
15 於故意或過失者，不予處罰。」其立法理由：「現代國家基
16 於『有責任始有處罰』之原則，對於違反行政法上義務之處
17 罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行
18 為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸
19 責性，故第一項明定不予處罰。」是違反行政法上義務之行
20 為，乃行政罰之客觀構成要件；故意或過失則為主觀構成要
21 件，兩者分別存在而應個別判斷。又適用行政罰規定處罰人
22 民時，除法律有特別規定外，應按構成要件該當性、違法性
23 （含有無阻卻違法事由）、有責性或可非難性（含有無阻卻
24 責任事由）3個階層分別檢驗，經確認成立要件均已具備無
25 誤，方得處罰。如同刑法之適用，於行政罰領域內，行為人
26 如欠缺期待可能性，亦可構成阻卻責任事由。縱行政罰法或
27 其他法律未明文，亦當容許此種超法定阻卻責任事由之存
28 在。至何種情形始可認行為人欠缺期待可能性，乃以其所陷
29 於事實上或法律上之特別艱難處境，而生一般社會觀念難以
30 期待有合乎義務規範行為之情形而言，原則上宜視個案情節
31 及相關處罰規定認定之。

01 (三)經查，康友公司為依我國證交法發行有價證券之外國公司，
02 被上訴人係109年12月15日經康友公司109年度第5屆第1次董
03 事會選任為董事長，並於110年1月20日辦理公司變更登記。
04 因該公司未申報109年8月至11月營運情形、補行公告申報10
05 9年第2季及第3季財務報告及聘任稽核主管、會計主管，上
06 訴人110年1月22日補正函通知康友公司：「……二、貴公司
07 未依證交法第165條之1準用第36條第1項第3款規定公告申報
08 109年8月至11月營運情形，前經本會限期補正……，請貴公
09 司於110年1月營運情形申報期限(110年2月17日)前補行公告
10 申報。三、至於所請展延109年第2季及第3季財務報告之補
11 行公告申報期限及聘任稽核主管、會計主管等案，請貴公司
12 於110年2月17日前補行公告申報上開財務報告，暨改善會計
13 主管及稽核主管遺缺情事。四、貴公司如未依限辦理，本會
14 得依證交法第178條規定處罰。」(該函正本受文者為康友
15 公司，代表人即被上訴人)因其未依限補正，上訴人遂於11
16 0年2月24日分別以原處分1至3，就康友公司未補行公告申報
17 109年8月份至110年1月份營運情形、未補行公告申報109年
18 第2季及第3季財務報告、未公告申報110年度稽核計畫，各
19 處被上訴人罰鍰72萬元、48萬元及24萬元，再以110年2月24
20 日補正函通知康友公司：「……二、貴公司未依證交法第16
21 5條之1準用第36條第1項第3款規定、本會110年1月22日補正
22 函等所定期限公告申報109年8月份至110年1月份營運情形，
23 本會已依法處為行為之負責人罰鍰，請貴公司於110年2月營
24 運情形申報期限(110年3月10日)前補行公告申報。三、貴公
25 司未依本會110年1月22日補正函所定期限公告申報109年第2
26 季及第3季財務報告，核有違反證交法第178條第1項第4款及
27 同條第2項規定，本會已依法處為行為之負責人罰鍰，請貴
28 公司於109年度財務報告公告申報期限(110年3月31日)前補
29 正公告申報109年第2季及第3季財務報告及依證交法第36條
30 規定期限公告申報109年度及110年第1季財務報告。四、貴
31 公司未依證交法第165條之1準用第14條之1第2項規定期限公

01 告申報110年度稽核計畫，本會已依法處為行為之負責人罰
02 鍰，請貴公司於補正公告申報上開財務報告期限前，改善會
03 計主管及稽核主管遺缺及補行公告申報110年度稽核計畫情
04 事。五、貴公司如未依限辦理，本會得依證交法第178條規
05 定處罰。」（正本受文者為康友公司，代表人即被上訴人）
06 因其仍未依限補正，上訴人於110年4月6日分別以原處分4至
07 6，就康友公司未補行公告申報109年8月份至110年1月份營
08 運情形及公告申報110年2月份營運情形、未補行公告申報10
09 9年第2季及第3季財務報告與公告申報109年度財務報告、未
10 補行公告申報110年度稽核計畫及申報109年內部稽核人員進
11 修情形與內部稽核計畫執行情形等，各處被上訴人罰鍰72萬
12 元、72萬元及48萬元等情，為原判決依法確定之事實，核與
13 卷證相符。原審因認被上訴人就任康友公司董事長後，積極
14 設法取得製作財務報告等所需子公司及孫公司資料，惟遭中
15 國六安公司拒絕，而被上訴人亦非印尼帝斯公司之負責人，
16 實難期待其能於原處分1至6所載短短1個月之限期前，公告
17 申報財務報告、營運情形、年度稽核計畫，及109年內部稽
18 核人員進修情形、內部稽核計畫執行情形。上訴人未斟酌諸
19 多不可歸責被上訴人之事由，即以康友公司未依其110年1月
20 22日補正函、110年2月24日補正函之期限補正，作成原處分
21 1至6處罰被上訴人，顯有怠於裁量及濫用裁量權之違法等
22 語，固非無見。惟查：

23 1. 證交法第36條第1項係考量證券市場之資訊不對稱，相對
24 於一般投資人，經營者擁有更多有關公司業務之資訊。一
25 般投資人唯有透過財務報告始可窺知公司之財務狀況及經
26 營績效，尤其在公司有重大變故之際，更應重視其營運情
27 況之及時揭示，立法者因而課予公開發行公司嚴格之公告
28 及申報義務，一方面使公司資訊公開為公眾知悉，另一方面
29 亦可減少經營者違法濫權情事，具有監督防弊作用。又依
30 證交法第14條之1第2項授權訂定之內控處理準則，公開發
31 行公司應實施內部稽核，協助董事會及經理人檢查及覆核

01 內部控制制度之缺失及衡量營運效果及效率，以確保內部
02 控制制度得以持續有效落實執行。公開發行公司發行有價
03 證券，不僅涉及股東利益，亦涉及一般投資人之利益，因
04 而證交法明文規定其應公告並申報財務報告及營運情形予
05 公眾知悉，且應申報稽核人員進修時數、稽核計畫及執行
06 情形，以落實內部控制之執行。109年8月14日康友公司發
07 行之有價證券固遭證交所公告停止在該所集中市場買賣，
08 然此並未改變其準用公開發行公司規定之法律地位，停止
09 原因若消滅仍不排除得以公告恢復買賣，與終止上市之情
10 形不同（康友公司係至110年4月1日終止上市）。有關證
11 交法第14條之1第1項公開發行公司應建立內部控制制度，
12 及第36條第1項所規定已依該法發行有價證券之公司應負
13 之公告及申報義務，均未因康友公司遭公告停止買賣公告
14 而免除。是原判決論以康友公司已於109年8月14日公告停
15 止買賣，即認投資人已無可能買賣康友公司之有價證券，
16 自無參考原處分1至6所指應補行公告申報營運情形、財務
17 報告及稽核事項，該公司已無補行公告或申報之必要性及
18 時效性，上訴人以原處分1至6裁罰被上訴人顯係裁量怠惰
19 及裁量濫用等語，疏未區辨康友公司準用公開發行公司規
20 定之法律地位，並未因證交所公告停止其有價證券於集中
21 市場買賣而改變，原判決已有適用證交法第14條之1第1項
22 及第36條第1項規定不當之違背法令。

- 23 2. 依行政程序法第110條第1項、第3項規定，行政處分於生
24 效後產生規制作用，形成一定之法律關係、創設權利或課
25 予義務，且其效力之發生並非以行政處分確定為必要。行
26 政處分生效後產生規制效力，不僅對作成處分之行政機關
27 本身具有拘束力，對其他機關、法院或第三人亦同樣具有
28 拘束力。行政處分除非具有無效事由而無效外，具有存續
29 力，在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼
30 續存在。是除非行政處分已達無效程度，否則其他機關有
31 義務將該處分當作一個既定的構成要件予以承認、接受，

01 並充作其自身管轄事務之決定的基礎，此即所謂「行政處
02 分之構成要件效力」，乃是出自對機關權限分配秩序之尊
03 重。本件上訴人係以110年1月22日補正函命康友公司於11
04 0年2月17日前補行公告申報109年8月份至109年11月份營
05 運情形，及109年第2季及第3季財務報告；再以110年2月2
06 4日補正函命康友公司於110年3月10日前補行公告申報109
07 年8月份至110年1月份營運情形，於110年3月31日前補行
08 公告申報109年第2季及第3季財務報告、110年度稽核計
09 畫。上開2補正函，應屬下命處分之性質，依卷證內容所
10 示，被上訴人似未針對該2補正函提起行政救濟，除非其
11 已達無效程度，該2補正函規制效力仍繼續存在，並於此
12 範圍內作為原處分1至6裁罰之前提要件。按本件撤銷訴訟
13 之程序標的為原處分1至6，上開2補正函並非訴訟對象，
14 於本件訴訟並不能審查其處分合法性。原審未釐清相關期
15 限係上訴人於補正函所為之附款，並非本件訴訟對象，遽
16 指原處分1至6有違行政程序法第94條有關附款不得違背行
17 政處分之目的，及應與該處分之目的具有正當合理之關聯
18 等規定而應撤銷，尚屬速斷，自有判決適用法規不當之違
19 背法令。

- 20 3. 原審以康友公司先前涉有舞弊情事，若未釐清其自104年
21 上市以來所有財務資料（包括海外子公司及孫公司），無
22 法正確申報相關資訊，上訴人徒要求被上訴人向司法機關
23 聲請閱覽、複印或發回扣押物，以履行公告申報財務報告
24 等之義務，客觀上殊難想像有期待之可能，則被上訴人未
25 為聲請，自難謂有過失。上訴人未斟酌諸多不可歸責事
26 由，遽以原處分1至6裁罰被上訴人，顯有怠於裁量及濫用
27 裁量權之違法等情。然則，即以處分時內控處理準則第13
28 條規定，年度稽核計畫係包含法令規章遵循事項、重大財
29 務業務行為之控制作業、董事會議事運作之管理等項目，
30 與康友公司前期財務報告內容是否不實，已難認有直接相
31 關。原判決未究明原處分1至6所指康友公司未依限公告申

01 報之財務報表、營運情形及稽核計畫等，內容與從屬公司
02 間財務報告是否均具關聯性，或是重要項目有前後期數據
03 延續且無法替代之情形，逕予撤銷原處分1至6，已有判決
04 不適用法規或適用不當之違背法令。又查，故意過失係屬
05 行政罰之主觀構成要件，與阻卻責任事由之期待可能性，
06 分屬行政罰成立要件之不同階層。被上訴人違反依限公告
07 及申報財務報告等之義務，如其知悉並有意不為公告申
08 報，自屬故意而非過失。至於被上訴人在康友公司重大變
09 故之際出任董事長，所陷於難以依限公告申報財務報告等
10 之特別艱難處境，是否為一般社會觀念所可認同其無以期
11 待能有合乎義務規範之行為，方屬期待可能性之阻卻責任
12 問題，非可混為一談。至於符合行政罰成立要件後，主管
13 機關對於個案是否處罰或如何處罰之裁量，則屬處罰效果
14 之問題。原判決將上開行政罰成立要件之審查全部歸結至
15 上訴人裁量怠惰及裁量濫用，逕認原處分1至6有違誤而應
16 撤銷，未能辨明主觀構成要件、阻卻責任事由及處罰效果
17 之裁量間的差異，混雜不同層次問題為審查及論述，亦有
18 判決不適用法規或適用不當、不備理由之違背法令。

19 (四)綜上所述，原判決既有上揭違誤之處，且影響判決結果，上
20 訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由。本件事
21 證仍有未明，本院無從自為判決。爰將原判決廢棄，發回原
22 審高等行政訴訟庭更為適法之裁判。

23 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
24 項、第260條第1項，判決如主文。

25 中 華 民 國 115 年 2 月 26 日

26 最高行政法院第二庭

27 審判長法官 陳 國 成

28 法官 林 秀 圓

29 法官 楊 坤 樵

30 法官 李 明 益

31 法官 高 愈 杰

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 115 年 2 月 26 日
03 書記官 章 舒 涵